



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**07.5124.02**

ED/P075124  
Basel, 4. November 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 3. November 2009

## **Anzug Daniel Stoltz und Konsorten betreffend nachfrageorientierte Finanzierung mit Betreuungsgutscheinen – Studie für Modell in Basel**

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Juni 2007 den nachstehenden Anzug Daniel Stoltz und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die aktive und gleichberechtigte Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt ist sowohl aus gesellschaftspolitischen wie auch aus ökonomischen Gründen ein grosses Anliegen. Wir wollen die Frauen nicht hinter den Herd verbannen. Im Gegenteil: es muss das Ziel in einer modernen liberalen Gesellschaft sein, dass möglichst viele Wahlfreiheiten bestehen. Nur dank solchen Wahlfreiheiten entsteht eine vielfältige und deshalb kreative Gesellschaft, die immer wieder neue Lösungen sucht und neue Wege beschreitet.

Das Ziel muss es also sein, ein Umfeld zu schaffen, in dem Frauen und Männer die gleiche Möglichkeit haben, ihre individuellen Lebensentwürfe zu verwirklichen. Dazu gehört auch die Wahlfreiheit bezüglich der Rollenverteilung innerhalb der Familie.

Nicht nur gleichstellungspolitische, sondern auch ökonomische Überlegungen machen den Handlungsbedarf in Bezug auf die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen deutlich. Ein Blick auf die demographische Entwicklung zeigt, dass die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt eine ökonomische Notwendigkeit wird.

Damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, aber auch die davor skizzierte Wahlfreiheit der Lebensentwürfe realisierbar ist, braucht es entsprechende Rahmenbedingungen. Eine davon ist eine moderne familienergänzende Kinderbetreuungsstruktur.

Deshalb setzen wir uns für eine gute und gleichzeitig bezahlbare Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter ein. Damit man diese beiden Ziele möglichst gut erreicht, sind aber neue Wege von Nötigen. Wir streben einen Wechsel hin zur nachfrageorientierten Finanzierung an. Wir schlagen ein Modell vor, welches die Ausrichtung von Betreuungsgutscheinen an die Eltern vorsieht. Diese Betreuungsgutscheine berechtigen zur freien Wahl der Betreuungseinrichtung, so dass ein ökonomischer Anreiz besteht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Wir sind überzeugt, dass mit dem Wechsel hin zu einer nachfrageorientierten Unterstützung nicht nur das Ziel der besseren Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen erreicht werden kann, sondern, dass das Gutscheinsystem gleichzeitig den Wettbewerb unter den Betreuungseinrichtungen zum Vorteil von Eltern und Kindern stärkt. Die Eltern können frei zwischen verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten - Kindertagesstädten, Tageseltern, Tagesmutter - wählen. Da die Angebotsvielfalt gesteigert wird, können die individuellen Bedürfnisse der Familien gewährleistet werden. Diese Überlegungen beruhen z.B. auf den Arbeiten zum FDP-Programm „Die neue 4-Generationengesellschaft“.

Auch die SP hat sich für Gutschein-Modelle ausgesprochen. Jetzt gilt es verschiedene Modelle auszuarbeiten. In der Folge sollten verschiedene Pilotversuche durchgeführt werden.

Zuerst sollte mit einer Studie deshalb aufgezeigt werden, wie ein Modell «Betreuungsgutschriften zur Finanzierung familienergänzender Kinderbetreuung» ausgestaltet sein könnte, das am Umfang der Erwerbstätigkeit der Eltern anknüpft, diese attraktiv macht, und ob heute bestehende Finanzströme umgelagert werden können, um folgende Ziele zu erreichen:

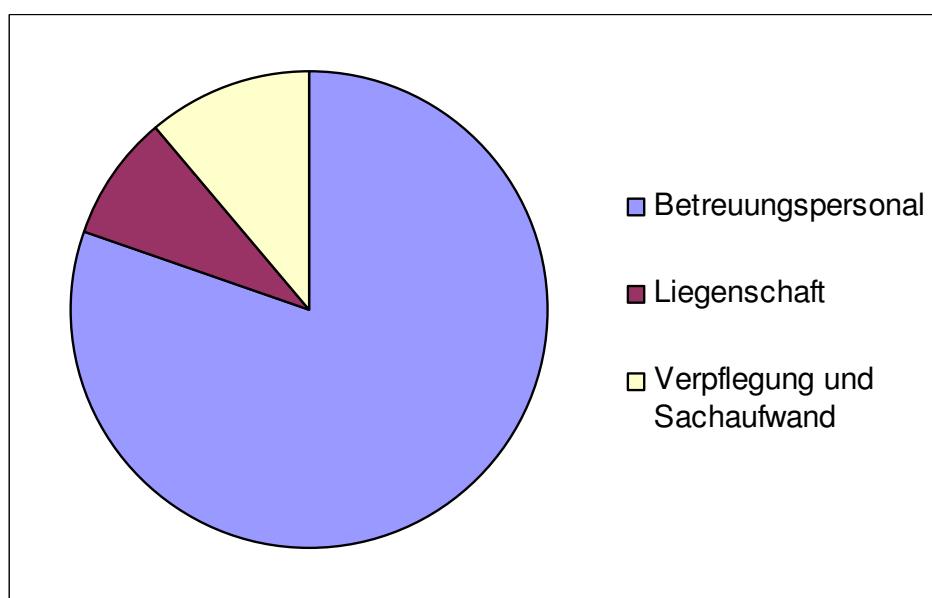
- Eine nachfrageseitige Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung: D.h. das Geld geht in Form von Betreuungsgutschriften an die Eltern, die damit die familienexterne Kinderbetreuung finanzieren und nicht an die einzelne Kinderbetreuungseinrichtung.
- Die Förderung der Erwerbstätigkeit der Frau: D.h. in den Genuss solcher Betreuungsgutschriften kommen nur Elternpaare, deren gemeinsames Beschäftigungspensum über 100% liegt.
- Insbesondere hat die Studie aufzuzeigen, wie ein solches Modell ohne grossen administrativen Mehraufwand umgesetzt werden kann, beispielsweise indem es an bestehenden Abläufen (z.B. Auszahlung von Kinderzulagen) anknüpft.
- Das Modell hat sich auf die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter zu konzentrieren, dies weil hier die massgeblichen Kosten anfallen. Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:
- Ob eine solche Studie für den Kanton wie Basel-Stadt sinnvoll wäre und deshalb durchgeführt werden sollte?

Daniel Stoltz, Christine Heuss, Christine Locher-Hoch, Peter Malama, Christian Egeler, Christophe Haller, Felix Meier, Rolf Jucker, Rolf Stürm, Roland Vögeli, Giovanni Nanni, Ernst Mutschler, Bruno Mazzotti, Lukas Engelberger“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die Kosten für einen subventionierten Tagesbetreuungsplatz betragen zurzeit rund CHF 2'200 pro Monat für eine Vollzeitbetreuung. Die Kosten setzen sich durchschnittlich wie folgt zusammen:



Der grösste Teil der Kosten besteht erwartungsgemäss aus den Lohnkosten. Die leicht unterschiedlichen Ansätze bei den verschiedenen Trägerschaften sind im Wesentlichen durch die Liegenschaftskosten begründet. Der Spielraum für Kostenoptimierung ist klein und schwierig zu realisieren ohne dabei die Betreuungsqualität zu gefährden.

## 2. Grundlagen in Basel-Stadt

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet als Grundrecht, dass «Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen entspricht». Das Angebot richtet sich nach den Bedürfnissen der Kinder, der Eltern und der Arbeitgeber. Das garantierte Recht auf einen Betreuungsplatz ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie eine bessere Integration von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft. Tagesbetreuungsgesetz und Tagesbetreuungsverordnung konkretisieren den Verfassungsauftrag.

## 3. Gegenüberstellung Finanzierungsmodelle

Das heutige Basler System setzt bei den Angeboten an und unterscheidet subventionierte und mitfinanzierte Plätze. Der Kanton garantiert der Einrichtung Leistungsabgeltung je nach erbrachten Betreuungsleistungen. Die Zusammenarbeit von Kanton und Leistungsträgern ermöglicht die Planung und Steuerung des Angebots entsprechend der Nachfrage und bietet den Trägerschaften Rückhalt in Bezug auf Angebotserweiterungen.

Ein Betreuungsgutschein setzt beim Leistungsempfänger an und trägt dazu bei, seine Kaufkraft zu erhöhen. Beide Systeme unterscheiden sich wesentlich darin, wer in welcher Hinsicht Entscheidungsverantwortung wahrnimmt: Der Kanton als Auftraggeber oder die Eltern, die ein Kind in Betreuung geben wollen.

### 3.1 Das Basler System

Um den Verfassungsauftrag erfüllen zu können, hat das Erziehungsdepartement gegenwärtig mit 13 Trägerschaften eine «Leistungsvereinbarung betreffend Betreuung von Kindern» unterzeichnet. Damit garantiert der Kanton die Leistungsabgeltung, sofern die vertraglichen Bedingungen zur Kapazität und Qualität eingehalten sind. Diese Trägerschaften stellen in 33 Tagesheimen auf dem Kantonsgebiet über 1'200 Tagesbetreuungsplätze bereit, welche einem hohen Qualitätsstandard entsprechen. Die Fachstelle Tagesbetreuung des Erziehungsdepartements arbeitet eng mit den Trägerschaften der subventionierten Tagesheime zusammen, insbesondere im Bereich der Qualitätssicherung, des Controllings und der Angebotsplanung. Die damit verbundenen Qualitätsgarantien bedingen eine gewisse Reglementierung der Tarife, Leistungen und Angebotsgestaltung.

Da die subventionierten Plätze jedoch nicht ausreichen, um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, werden in weiteren 25 Angeboten einzelne Plätze (zurzeit rund 170) mitfinanziert. Diese sogenannten mitfinanzierten Einrichtungen werden mehrheitlich von selbstständ-

dig erwerbenden Heimleitungen geführt. In den mitfinanzierten Institutionen wird der Elternbeitrag lediglich bis zu einem vordefinierten Kostendach ergänzt. Dieses liegt heute bei 75% der durchschnittlichen Vollkosten der Tagesheime mit Leistungsvereinbarung. Es steht den betroffenen Einrichtungen frei, den Eltern die Differenz zu den Vollkosten zusätzlich zum errechneten Elternbeitrag in Rechnung zu stellen. Mitfinanzierte Plätze erlauben grösstmögliche Flexibilität bei hoher bzw. schwankender Nachfrage.

Für die Eltern bestehen transparente Qualitätsstandards und ihnen bleibt eine Wahlmöglichkeit zwischen den verschiedenen Angeboten. Da Qualitätsgarantien aber an die Kapazitäten der Einrichtungen gekoppelt sind, besteht hier ein limitierender Faktor. Letztlich können die Eltern nicht selbst über ihre Nachfrage die Entwicklung der besten Einrichtungen fördern. Dennoch werden im Basler System die Bedürfnisse der Eltern berücksichtigt, ohne dabei diejenigen der Kinder zu vernachlässigen. Solange die Nachfrage nach Plätzen für die familienergänzende Tagesbetreuung vorhanden ist und die Qualitätsstandards erfüllt werden, kann grundsätzlich jede Einrichtung unter Einhaltung bestimmter Kriterien eine Leistungsvereinbarung beantragen.

Eltern, die einen Betreuungsplatz für ihr Kind suchen, melden sich bei der Vermittlungsstelle Tagesheime an. Sie können bei der Anmeldung ein oder mehrere Tagesheime ihrer Wahl bestimmen. Die Vermittlungsstelle Tagesheime bewirtschaftet die Anmelde- und Warteliste und vermittelt die Kinder je nach verfügbarem Angebot in ein Tagesheim, in der Regel nahe des Wohnorts oder gemäss dem Wunsch der Eltern. Die Eltern können demnach frei wählen, wo sie ihr Kind betreuen lassen wollen, vorausgesetzt, es gibt in der entsprechenden Institution einen freien Platz. Zudem steht es den Eltern frei, ihr Kind in einer subventionsberechtigten Tagesfamilie betreuen zu lassen. Eine weitere Aufgabe der Vermittlungsstelle besteht darin, die Indikation zu überprüfen. Anspruch auf einen subventionierten Betreuungsplatz besteht nämlich nur, wenn die Eltern erwerbstätig sind, eine anerkannte Ausbildung absolvieren oder Aufgaben im öffentlichen oder sozialen Bereich wahrnehmen. Der Betreuungsumfang muss in einem angemessenen Verhältnis zum Beschäftigungsgrad der Eltern stehen. Weitere Gründe sind Krankheiten der Eltern oder eine Gefährdung der Kinder. Fremdsprachige Kinder im Vorschulalter haben ebenfalls Anspruch auf einen Betreuungsplatz. Sie besuchen ein Tagesheim, um spielerisch Deutsch zu lernen bevor sie in den Kindergarten kommen.

### **3.2 Betreuungsgutscheine**

In Luzern können Eltern die Betreuungseinrichtung oder die Tagesfamilie für ihr Kind innerhalb des Angebots, über welches die Stadt eine Liste führt, wählen. Die Höhe der finanziellen Unterstützung ist lediglich vom Einkommen und vom Erwerbspensum der Eltern abhängig, ist also unabhängig von den effektiven Kosten. Die Rechnung der Kindertagesstätte wird von den Eltern bezahlt, diese wiederum können den Gutschein bei der Stadt einlösen.

Theoretisch scheint zunächst viel für Betreuungsgutscheine zu sprechen. Betreuungsgutscheine erhöhen die finanziellen Spielräume der Eltern und damit ihre Wahlmöglichkeiten, wenn sie für ihr Kind einen Betreuungsplatz suchen. Sie können die zusätzlichen Mittel verwenden,

- indem sie qualitativ höher stehende und damit kostenintensivere Angebote auswählen oder
- indem sie ihre Kinder länger als bisher betreuen lassen.

Diese Wahlmöglichkeit besteht allerdings nur, wenn der Staat kaum in das Qualitäts- und Preisgefüge eingreift und so eine tatsächlich qualitativ und preislich differenzierte Angebotslandschaft entsteht. Durch ihre Wahl nehmen die Eltern dann theoretisch zugleich Einfluss auf die Entwicklung der Angebote. Tagesheime, die ihren Bedürfnissen zu einem relativ günstigen Preis am besten entsprechen, haben in diesem Modell auch die besten Entwicklungschancen. Statt einer kantonalen Steuerung spielen also Mechanismen zwischen Nachfrage und Angebot, von denen man sich eine Optimierung der Angebotslandschaft verspricht.

Diese Theorie setzt allerdings bestimmte Rahmenbedingungen voraus, damit die erwarteten Wirkungszusammenhänge tatsächlich eintreffen. Vor allem muss das Angebot die Nachfrage übersteigen. Diese Voraussetzungen sind in der Praxis nicht erfüllt, solange Betreuungsplätze knapp sind. Solange werden Eltern vor allem versuchen, sich überhaupt einen freien Platz zu sichern. In diesem Fall führen die Marktmechanismen ausschliesslich zu höheren Preisen, ohne dass Anreize bestehen, auch die Qualität zu verbessern oder das Angebot auszubauen.

### 3.3 Bewertung

Es ist zunächst verlockend, dem Spiel von Angebot und Nachfrage mehr Einfluss auf die Entwicklung der Tagesbetreuung zu ermöglichen, wie Betreuungsgutscheine dies theoretisch erlauben. Damit diese Einflüsse wirksam werden können, ist allerdings staatliche Zurückhaltung gegenüber der Preis- und Qualitätsgestaltung der Einrichtungen geboten. Nur in einem von Unterschieden geprägten Markt können Eltern über ihre Wahl wirksame Anreize setzen. Damit sind aber zugleich folgenschwere Nachteile verbunden:

- Die Tagesbetreuung befindet sich in einem Ausbauprozess, bei dem in der Regel die Nachfrage die Angebote überwiegt. Ohne Preisbindung ermöglicht dies den Anbietern ihre Preise anzuheben. Damit schöpfen sie die durch die Betreuungsgutscheine zusätzlich geschaffene Kaufkraft ohne weiteren Ausbau ab. Die Erfahrungen bestätigen diese Befürchtung. Die Preise haben sich analog zur zusätzlich bereitgestellten Kaufkraft erhöht. Damit verpufft die beabsichtigte Wirkung, mehr Kindern eine gute Betreuung zu ermöglichen.
- Die Qualitätsbedürfnisse von Eltern und die Qualitätsansprüche des Kantons sind vermutlich genau dort verschieden, wo der Kanton mit der Tagesbetreuung auch die Bildungschancen von Kindern verbessern will. Die Versuchung für diese Familien, statt hochstehender Angebote die günstigste Betreuung zu wählen und das Familiенbudget zu entlasten, ist hoch. Kantonale Qualitätsstandards, die überall in der Tagesbetreuung die notwendigen Bildungschancen schaffen, schränken die Wahlmöglichkeiten von Eltern wiederum derart ein, dass Betreuungsgutscheine fragwürdig werden.

- Das Modell Betreuungsgutschein führt insgesamt zu Einrichtungen, die sich an bestimmte Elterngruppen richten. Betreuungsgutscheine wirken der heute beabsichtigten sozialen Durchmischung der betreuten Kinder entgegen, die für die bildungspolitischen Ziele entscheidend wichtig ist.

Insgesamt sind wir überzeugt, dass die heutigen beschäftigungs- und bildungspolitischen Ziele sich am besten mit dem jetzigen Steuerungssystem verbinden und Betreuungsgutscheine zum heutigen Zeitpunkt vor allem zu einem Preisauftrieb zu führen drohen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Aus den obigen Darlegungen geht hervor, dass das Basler System der heutigen Entwicklungsdynamik und den bildungspolitischen Absichten der Tagesbetreuung besser gerecht wird. Zum heutigen Zeitpunkt sehen wir durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen keine Verbesserung der Steuerung. Eine Studie zur Möglichkeit der Ausgestaltung von Betreuungsgutscheinen für Eltern im Kanton Basel-Stadt ist deshalb nicht notwendig. Familien mit Wohnsitz in Basel-Stadt haben bei entsprechender Indikation einen verfassungsmässigen Anspruch auf einen Betreuungsplatz. Sie haben auch eine weitgehende Wahlfreiheit der vielfältigen qualitativ hochstehenden Betreuungseinrichtungen, sofern diese über freie Plätze verfügen. Die Beitragsberechnung fügt sich aufgrund der Gesetzgebung zur Harmonisierung der Sozialleistungen seit Januar 2009 in das Basler Informationssystem für Sozialleistungen ein und ist mit angemessenem administrativen Aufwand zu leisten. Aufgrund des Vermittlungs- und Elternbeitragsberechnungssystems verfügt der Kanton über detaillierte Daten zur Nachfrage und Nutzung der Tagesbetreuung. Die Vereinbarungen mit den Trägerschaften beinhalten nebst dem garantierten Ansatz pro Belegungstag auch wesentliche Qualitätsmerkmale, unter anderem in den wichtigen Bereichen frühe Förderung und Elternarbeit. Um den Verfassungsauftrag zu erfüllen und das Angebot quantitativ und qualitativ optimal zu planen und zu steuern, ist der Kanton auf diese Grundlagen angewiesen.

#### 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Daniel Stoltz und Konsorten betreffend nachfrageorientierte Finanzierung mit Betreuungsgutscheinen – Studie für Modell in Basel abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin