



An den Grossen Rat

12.5121.02

ED/P125121

Basel, 19. November 2014

Regierungsratsbeschluss vom 18. November 2014

Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Nutzung des Sparpotentials der Tagesschulen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Juni 2012 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Bedauerlicherweise wurde 2011 die Tagesschulinitiative der SP abgelehnt. Inzwischen läuft die Schulreform auf Hochtouren. Die Einführung von Harmos krempelt unser Bildungssystem einmal mehr völlig um. Zu Harmos gehört auch ein Angebot an Tagesstrukturen an allen Standorten und die integrative Schule hat zudem zur Folge, dass viele Stützkurse, die heute ausserhalb der Regelschule angeboten werden, in die Regelschule integriert werden.

Doch je mehr konkrete Erfahrungen die Eltern mit dem heutigen Puzzle an Tagestruktur-Modulen sammeln und je länger die Reform fortschreitet - umso stärker wächst die Unzufriedenheit damit. Das System wirkt zunehmend unübersichtlich und kompliziert. Damit einhergehend wird der Koordinationsaufwand immer grösser. Die Familienorganisation bleibt somit weiterhin eine höhere Managementaufgabe. Die Frage drängt sich auf, ob es sich nicht allmählich rechnen würde, statt Regelschule, Tagesstrukturen, Fördermassnahmen, Tagesheime, Musikstunden etc. nach komplizierten Stundenplänen eine all dies beinhaltende Tagesschule anzubieten. Es soll überprüft werden, ob es stimmt, wie Monika Bütler - Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen - schreibt: "Würde der Hort-Schule-Mittagstisch-Zirkus zu kosten deckenden Preisen kalkuliert, wären Tagesschulen wohl auch finanziell schnell zumutbar." (Der Zirkus um Hort, Schule und Mittagstisch - Die Tagesstrukturen an unseren Schulen sind nicht kindergerecht, NZZ am Sonntag, 6. November 2011).

Dies auch unter Berücksichtigung, dass sich weder Harmos noch die Einführung des Lehrplans 21 verzögern würden, da weder die Stundentafeln noch die Anzahl Primar- oder Sekundarschuljahre geändert werden müssten. Zudem sind mit den teilautonomen Schulhausleitungen die organisatorischen Strukturen, welche die Führung am Standort aus einer Hand garantieren, bereits geschaffen worden.

Gemäss der Schriftlichen Anfrage von Maria Berger-Coenen betreffend Spar- und Optimierungspotenzial bei den Tagesschulen (10.5011.02) gibt es beim Ausbau der Tagesschulen ein Synergiepotenzial, denn eine gute Schule ist nicht durch einzelne additive und isolierte Aktivitäten oder Massnahmen zu erreichen, sondern nur als gemeinsame und vernetzte Aktion von allen Beteiligten auf allen Ebenen. Daher stellt sich die Frage, ob flächendeckende Tagesschulen überhaupt teurer wären als das ganze ausgeklügelte System, das wir haben und laufend ausbauen. Denn die Tagesschulen kommen sowieso; alles andere ist suboptimal.

Das Erziehungsdepartement hat diese Anfrage von Maria Berger-Coenen im April 2010 negativ beantwortet. Inzwischen sind fast zwei Jahre vergangen und daher bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob sich hier nicht neue Erkenntnisse betreffend Synergiepotenzial aufgetan haben.

Insbessondere wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragestellung zu prüfen und dazu zu

berichten: Eine Zusammenstellung der Kosten des heutigen Schul- und Betreuungssystems inklusive dem ganzen Förderangebot, das sich an Kinder und Jugendliche richtet, soll dem Modell einer Tagesschule gegenübergestellt werden, die all' diese Angebote aus einer Hand steuert.

Tanja Soland, Maria Berger-Coenen, Jürg Meyer, Sibylle Benz Hübner, Andrea Bollinger, Stephan Luethi-Brüderlin, Francisca Schiess, Kerstin Wenk, Dominique König-Lüdin, Franziska Reinhard“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Die Anzustellenden verlangen eine Gegenüberstellung der Kosten des modularen Tagesstrukturangebots mit einer Tagesschule, welche Regelunterricht, Tagesbetreuung, Fördermassnahmen sowie weitere Angebote „aus einer Hand steuert“ (sog. gebundene Tagesschule). Das modulare Modell sei teurer. Ausserdem seien die Eltern mit dem modularen Modell unzufrieden.

1. Ausgangslage

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet Eltern das Recht auf eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht (§ 11, Abs. 2a KV).

Das HarmoS-Konkordat verpflichtet die Kantone zu einem bedarfsgerechten Angebot zur Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit, wobei die Nutzung dieses Angebots fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig zu sein hat (Art. 11, Abs. 2 Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule HarmoS).

Gemäss Schulgesetz des Kantons Basel-Stadt muss die Schulleitung „ergänzend zu den Unterrichtszeiten (...) ein bedarfsgerechtes, nach pädagogischen Grundsätzen geführtes Betreuungsangebot (Tagesstrukturen)“ sicherstellen. Bei der Festlegung der Zeitorganisation von Unterricht und Tagesstrukturen sind die Bedürfnisse der Kinder und Familien zu berücksichtigen (§ 73 Abs. 2f SchulG). Die Erziehungsberechtigten müssen sich entsprechend ihrer finanziellen Leistungskraft an den Kosten für die Tagesstrukturen beteiligen (§ 75 Abs. 5 SchulG).

Im Jahr 2009 wurde die Initiative „Tagesschulen für mehr Chancengleichheit“ eingereicht. Diese forderte neben der bisherigen Schulform zusätzlich ein unentgeltliches Tagesschulangebot, welches Betreuung und Förderung verknüpft. Im Jahr 2011 verwarfen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative deutlich mit einem Neinstimmen-Anteil von 64 Prozent.

2. Schulergänzende Tagesbetreuungsangebote (Tagesstrukturen) im Kanton Basel-Stadt

2.1 Ziele

Tagesstrukturen bieten den Schülerinnen und Schülern einen verlässlichen Rahmen, in dem sie sich emotional und sozial entwickeln können und in dem sie in ihrem Lernprozess unterstützt werden. Die Angebote festigen die Sprachkompetenz der Kinder und fördern die Integration von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund. Sie ermöglichen den Eltern die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit und stärken die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Basel-Stadt.

2.2 Tagesstrukturen an Schulen und Mittagstische

Seit mehr als zehn Jahren wird auf Primarstufe und an der Orientierungsschule in umfassenden Blockzeiten unterrichtet. In der Freizeit können Eltern ihr Kind auf freiwilliger Basis in einer Tagesstruktur betreuen lassen.

Tagesstrukturen an den Schulen sind ein Angebot der Volksschule. Sie bestehen aus verschiedenen Bausteinen (Modulen) zu fest vorgegebenen Zeiten: Frühhort (7-8h, wird nicht an jedem Standort angeboten), Mittagsmodul (12-14h) und zwei Nachmittagsmodulen (14-16h bzw. 16-18h). Damit das Angebot den im Schulgesetz verankerten Qualitätsanforderungen genügt, müssen mindestens vier Module pro Woche belegt werden. Dadurch wird ein gewisses Mass an Konstanz in den Gruppen und in den Beziehungen zu den Fachpersonen erreicht. Ein weiteres Qualitätsmerkmal ist die Verknüpfung von Unterricht und Tagesstrukturen: Lehrpersonen und Fachpersonen der Tagesstrukturen befinden sich am gleichen Ort und arbeiten zusammen. So kann bspw. die Zusammenarbeit mit den Eltern gemeinsam gestaltet werden. Sowohl Tagesstrukturleitung wie auch Lehrpersonen sind der Schulleitung unterstellt. Unterricht und Betreuung unterstützen sich gegenseitig und erfolgen „aus einer Hand“.

Mittagstische bestehen aus mindestens einem Modul über Mittag, manche Standorte bieten zusätzlich Nachmittagsmodule sowie Hausaufgabenunterstützung an. Da sie keine Mindestmodul-Wahlpflicht kennen, sind sie besonders für Familien mit eher geringem Betreuungsbedarf geeignet. Mittagstische sind Angebote von Privaten mit einer Leistungsvereinbarung des Erziehungsdepartements bzw. der Gemeindeschulen. Die Mittagstische decken den erhöhten Bedarf an Plätzen zu Spitzenzeiten, insbesondere über Mittag, auf ideale Weise.

Mit dem System der Tagesstrukturen an den Schulen und Mittagstischen stellt der Kanton Basel-Stadt den Familien ein freiwilliges, flexibles und auf ihren Bedarf abgestimmtes Angebot zur Verfügung.

2.3 Zufriedenheit der Eltern und Entwicklung der Angebote

Tagesstrukturen sowie Mittagstische wurden im Jahr 2009 extern evaluiert. Sowohl die Beurteilung der allgemeinen Qualitätsmerkmale (Zufriedenheit der Eltern, Wohlbefinden und Belastung der Kinder) als auch die Einschätzung verschiedener Zufriedenheitsindikatoren zeigten sehr deutlich, dass eine grosse Mehrheit der Eltern – je knapp 90 Prozent – mit dem Angebot der Tagesstrukturen zufrieden bis sehr zufrieden ist. Auch die Eltern, deren Kind einen Mittagstisch besucht, zeigten sich durchschnittlich „eher zufrieden“ bis „sehr zufrieden“ mit dem Angebot.

Die Eltern werden weiterhin regelmässig nach deren Zufriedenheit befragt. Die meisten Kinder bleiben über einen längeren Zeitraum in den Angeboten, was ebenfalls für eine hohe Zufriedenheit spricht.

Die Tagesstrukturen werden aufgrund von Rückmeldungen der Eltern und Erfahrungen der Anbieter laufend optimiert. Damit einhergeht ein quantitativer Ausbau. Folgende Tabelle veranschaulicht die Entwicklung der Platz- sowie der Schülerzahlen seit 2007/08:

Schuljahr	Plätze	Schüler/-innen	Versorgungsgrad ¹
2007/08	757		
2008/09	823		
2009/10	951		
2010/11	1'266	1'577	13,5%
2011/12	1'325	1'751	14,9%
2012/13	1'553	1'930	16,4%
2013/14	1'881	2'394	20,0%
2014/15	2'103	ca. 2'700	24,0%

¹ bezogen auf alle Schülerinnen und Schüler der Primarstufe und der OS

Während im Schuljahr 2007/08 erst 757 Plätze in Tagesstrukturen bereitstanden, waren es im Schuljahr 2013/14 bereits 1'881. Im laufenden Schuljahr besucht jede vierte Schülerin bzw. jeder vierte Schüler eine Tagesstruktur. Dies sind rund 2'700 Schülerinnen und Schüler.

Aufgrund der nach wie vor steigenden Nachfrage wird das Angebot an Tagesstrukturen in den kommenden Jahren weiter ausgebaut (vgl. Ratschlag Baumassnahmen Tagesstrukturen). Pro Jahr kommen 200 bis 250 Plätze hinzu. Im Jahr 2020 sollen, je nach Standort, für rund 40 Prozent der Schülerinnen und Schüler Plätze in Tagesstrukturen, dezentralen Kindergärten sowie in Mittagstischen im Quartier zur Verfügung stehen.

3. Modellvergleich Tagesstrukturen Basel-Stadt – gebundene Tagesschule

In Umsetzung des Volksentscheides von 2009 hat man sich im Kanton Basel-Stadt für den Ausbau der Tagesstrukturen und gegen das Modell der in nordischen Ländern üblichen gebundenen Tagesschule entschieden. Gemeinsamkeiten der beiden Modelle sind das Angebot von Unterricht und Betreuung am gleichen Ort und unter gleicher Leitung. Unterschiede bestehen in Bezug auf die Freiwilligkeit und die Kostenbeteiligung: In den Tagesstrukturen können die Familien die Module ihrem Bedarf entsprechend wählen und müssen sich entsprechend ihrer Nutzung an den Kosten der Betreuung beteiligen. Im Rahmen einer Tagesschule ist der Besuch des Betreuungsteils obligatorisch, weil davon ausgegangen wird, dass die Tagesschule ihre pädagogischen und sozialen Vorteile (konstante Gruppe, soziale Durchmischung) nur bei genügend grosser Präsenz der Schülerinnen und Schüler entfalten kann. Das Obligatorium wiederum schliesst eine Kostenbeteiligung der Eltern (mit Ausnahme der Verköstigung) aus.

Die Stadt Zürich wird ab 2016 an sieben Schulen ein Projekt mit Schulzeiten von 8 bis 15 bzw. 16h, kurzer Mittagszeit und kostenpflichtigen Modulen vor dem Unterricht und am Abend (sog. „Tagesschule 2015“) starten. Die Stadt will mit diesem Modell das Platzproblem in den Horten lösen und Kosten einsparen. Es handelt sich nicht um eine eigentliche Tagesschule, sondern bestenfalls um eine Mischform, da einzig der Besuch des Betreuungsteils über Mittag im Sinne eines erweiterten Blockunterrichts obligatorisch sein wird und sich die Eltern an den Kosten für das Modul am Abend beteiligen müssen. Das Erziehungsdepartement verfolgt dieses Projekt dennoch aufmerksam und wird allfällige neue Erkenntnisse in die Weiterentwicklung der Tagesstrukturen einfliessen lassen.

4. Gegenüberstellung Kosten Modell Basel-Stadt – gebundene Tagesschule

Tagesstrukturen sind freiwillig. Da nur ein kleiner Teil der Kinder das gesamte Angebot nutzt, wird nicht für jedes Kind ein ganzer Platz benötigt. Sie sind kostenpflichtig, wobei die Beiträge der

Eltern einkommensabhängig sind: Heute werden im Durchschnitt 22 Prozent der Kosten mit Elternbeiträgen gedeckt.

Demgegenüber ist die gebundene Tagesschule gleichbedeutend mit einem obligatorischen Angebot (s. Kapitel 3). Für jedes Kind müsste ein eigener Platz zur Verfügung gestellt werden (Verhältnis 1:1 gegenüber heute 1,3:1). Raumbedarf und Infrastrukturkosten wären rund sechsmal höher als heute. Allerdings ist fraglich, ob der notwendige Raum in einem städtischen Umfeld mit ohnehin knappem Raumangebot überhaupt geschaffen werden könnte. Wahrscheinlicher ist, dass die heute geltenden Raumstandards (4m² pro Kind über Mittag, 6m² in der übrigen Zeit) nicht mehr eingehalten werden könnten. Bei gleichbleibendem Betreuungsschlüssel (eine Betreuungsperson auf acht Kinder) würde ausserdem deutlich mehr Personal benötigt. Dieses Personal steht zum heutigen Zeitpunkt nicht zur Verfügung. Insgesamt ist fraglich, ob die Betreuung bei einem Systemwechsel noch in gleicher Qualität möglich wäre.

Die Anzugstellenden gehen davon aus, dass beim von ihnen vorgeschlagenen Modell Synergien genutzt werden könnten und dadurch Personaleinsparungen möglich wären. Wie bereits in der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Maria Berger-Coenen betreffend Spar- und Optimierungspotenzial bei den Tagesschulen erwähnt, handelt es sich bei Schulsozialarbeit, Förderangeboten, Religions-, Instrumental- und Sportunterricht oder Unterricht in Heimatlicher Sprache und Kultur HSK (Beispiele aus dem Text der erwähnten Anfrage übernommen) jedoch um höchst unterschiedliche Angebote, die durch jeweils dafür qualifiziertes Personal erbracht werden müssen. Während der Durchführung dieser Angebote muss ausserdem die Betreuung für die nicht daran teilnehmenden Kinder gewährleistet bleiben. Nicht zuletzt dürfte die Koordination der zahlreichen Angebote ausserdem eine grosse logistische Herausforderung bedeuten.

Tabelle: Gegenüberstellung Kosten Modell Basel-Stadt - Tagesschulen für alle

Kosten	aktuell	Geplant 2020	Tagesschulen für alle
Tagesstrukturen, Mittagstische und Tagesferien (Budget 2014) ¹	16'300'000	32'000'000	147'000'000
Tagesbetreuung JFS ²	10'300'000	10'300'000	0
Total	26'600'000	42'300'000	147'600'000

Plätze (nur Primarstufe)			
Tagesstrukturen und Mittagstische (SJ 2013/14) ¹	1'900	3'700	12'100
Tagesbetreuung JFS ²	600	600	0
Total	2'500	4'300	12'100

Betreute Kinder (nur Primarstufe)			
Tagesstrukturen und Mittagstische (SJ 2013/14) ¹	2'400	4'700	12'100
Tagesbetreuung JFS ²	1'100	1'100	0
Total	3'500	5'800	12'100

¹ Annahme geplanter Ausbau 2020: 1'100 Mittagstisch-Plätze

² Tagesbetreuung JFS (Jugend, Familie und Sport), subventionierte Plätze, v.a. Plätze in Tagesheimen, ohne Kinder im Vorschulalter. Beim Modell „Tagesschulen für alle“ würden diese Plätze wegfallen, da alle SuS in der Schule betreut würden.

Raum- und Infrastrukturkosten sind nicht berücksichtigt.

Alle Angaben inkl. Bettingen und Riehen

Alle Zahlen gerundet

Finanzzahlen in CHF

5. Fazit

Die Kombination von schuleigenen Tagesstrukturen mit Mindestmodulwahl und nach dem Prinzip der Public Private Partnership organisierten Mittagstischen ist in Basel ein Erfolgsmodell. Es hat die Vereinbarung von Familie und Beruf für viele Eltern spürbar erleichtert. Den HarmoS-Vorgaben nach einem fakultativen und für Erziehungsberechtigte grundsätzlich kostenpflichtigen Angebot sowie d Schulgesetz, wonach ein bedarfsgerechtes und nach pädagogischen Grundsätzen geführtes Betreuungsangebot für Schulkinder sichergestellt werden muss, wird entsprochen. Die Eltern sind mit den Angebot zufrieden. Sie schätzen nicht zuletzt die Flexibilität der Tagesstrukturen und wünschen sich teilweise sogar eine Senkung der Mindestmodul-Anzahl. Ähnliche Stimmen sind zum Teil auch aus dem Grossen Rat zu vernehmen (vgl. z.B. die kürzlich beantwortete Schriftliche Anfrage Emmanuel Ullmann betr. modulare Tagesstruktur). Diese Flexibilität beinhaltet auch, dass Eltern, die ihre Kinder über Mittag beim gemeinsamen Essen zuhause haben wollen, dies weiterhin tun können. Einen staatlichen Zwang zur Nutzung einer Tagesstruktur lehnt der Regierungsrat ab.

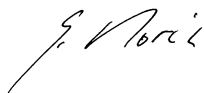
Eine gebundene Tagesschule käme mit 147 Mio. Franken Betriebskosten gut fünfmal teurer zu stehen als die bestehenden Tagesstrukturen/Mittagstische und dreimal teurer als der geplante Ausbau derselben. Raumbedarf und Infrastrukturkosten wären rund sechsmal höher als heute.

Der Regierungsrat lehnt in der aktuellen Aufbauphase eine grundsätzliche Konzeptänderung im Bereich der schulergänzenden Tagesbetreuung ab. Kleinere Anpassungen werden laufend vorgenommen. Der Regierungsrat wird beim weiteren geplanten Ausbau der Tagesstrukturen auch die Modelle in anderen Kantonen und Städten, insbesondere in der Stadt Zürich, aufmerksam beobachten und bei Bedarf in die weitere Entwicklung einbeziehen.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Nutzung des Sparpotentials der Tagesschulen“ als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin