



An den Grossen Rat

21.0998.03

ED/P210998

Basel, 16. November 2022

Regierungsratsbeschluss vom 15. November 2022

Ratschlag und Bericht

betreffend

Kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle»

und

Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung»

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung im Kanton Basel-Stadt.	6
3.1 Grundzüge des Basler Modells.....	6
3.2 Das Basler Modell im interkantonalen Vergleich	8
4. Rechtliche Grundlagen	9
4.1 Kanton Basel-Stadt	9
4.1.1 Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien.....	9
4.1.2 Tagesstrukturen der Volksschulen	10
4.1.3 Deutschförderung in Spielgruppen	10
4.2 Bund	10
5. Kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle»	11
5.1 Zustandekommen und Inhalt der Initiative	11
5.2 Rechtliche Zulässigkeit der Initiative	11
5.3 Form der Initiative und weiteres Verfahren	11
5.4 Beurteilung der Initiative.....	12
6. Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung»	13
6.1 Stossrichtung des Gegenvorschlags.....	13
6.2 Übersicht Massnahmenpaket Gegenvorschlag	13
6.3 Massnahmen im Einzelnen	14
6.3.1 Finanzielle Entlastung der Eltern.....	14
6.3.2 Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen.....	16
6.4 Auswirkung auf die Familien.....	18
6.4.1 Beispielfamilie 1.....	18
6.4.2 Beispielfamilie 2.....	19
7. Änderung Tagesbetreuungsgesetz	20
7.1 § 2 Abs. 1 lit. b: Definition Betreuungsbeiträge	20
7.2 § 8 Abs. 1 ^{bis} : Mindestbeitrag an alle Eltern.....	20
8. Finanzielle Auswirkungen	20
9. Stellungnahmen der Gemeinden	21
9.1 Stellungnahme der Gemeinde Riehen	21
9.2 Stellungnahme der Gemeinde Bettingen	22
10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	22
11. Inkrafttreten und Abstimmungsverfahren.....	22
12. Antrag.....	23

1. Begehren

Mit diesem Bericht und Ratschlag beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» und den Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» den Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt zur Abstimmung vorzulegen. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den Stimmberechtigten die Ablehnung der kantonalen Volksinitiative und die Annahme des Gegenvorschlags zu empfehlen. Zur Umsetzung des formulierten Gegenvorschlags beantragen wir eine Änderung des Gesetzes betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG) vom 8. Mai 2019.

Die detaillierten Anträge befinden sich am Schluss des Ratschlags.

2. Ausgangslage

Der gesamtgesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen von Investitionen in die frühe Kindheit und in die familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung ist im Kanton Basel-Stadt unbestritten. Eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung fördert die Chancengerechtigkeit, die soziale Teilhabe von Kindern und Familien sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und ist damit ein wirksames Mittel gegen den Fachkräftemangel. Als wichtige Massnahme zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist die frühe Förderung auch Teil des Legislaturplans des Regierungsrates für die Jahre 2021–2025. Die familienergänzende Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien leistet hierzu einen wichtigen Beitrag: Sie fördert Kinder in ihrer körperlichen, kognitiven und sozialen Entwicklung und unterstützt die Integration von Kindern aus nicht deutschsprachigen oder sozial benachteiligten Familien sowie von Kindern mit Behinderung oder Entwicklungsauffälligkeiten. Einen bedeutenden Beitrag zur frühen Förderung leisten im Kanton Basel-Stadt auch die Spielgruppen mit Deutschförderung im Zusammenhang mit der obligatorischen frühen Deutschförderung vor dem Eintritt in den Kindergarten. Die familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung in Tagesbetreuung und Tagesstrukturen ist zudem eine Grundvoraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung. Das Angebot unterstützt auch Eltern, die auf Arbeitssuche sind, und fördert somit den schnelleren (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben. Familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung gilt deshalb als Schlüsselfaktor für die Gleichstellung von Mann und Frau und als zentrales Mittel, um dem Fachkräftebedarf zu begegnen sowie dem Armutsrisiko entgegenzuwirken.

Mit der Verabschiedung des totalrevidierten Tagesbetreuungsgesetzes am 5. Mai 2019 und dem Beschluss zum Ausbau der Tagesstrukturen vom 27. Oktober 2021 haben der Regierungsrat und der Grosse Rat das Basler System der familien- und unterrichtsergänzenden Tagesbetreuung bedeutend verbessert und ausgebaut. Die Initiative «Kinderbetreuung für alle» wurde bereits vor Inkrafttreten des neuen Tagesbetreuungsgesetzes am 1. Januar 2022 eingereicht.

Mit dem Ratschlag Totalrevision des Gesetzes betreffend Tagesbetreuung von Kindern (P171460) wurden wichtige Massnahmen zur Gleichbehandlung der Eltern und der Kindertagesstätten sowie zur finanziellen Entlastung der Eltern umgesetzt. Die Chancengerechtigkeit von Kindern und Familien sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung wurden entscheidend gestärkt.

Im Einzelnen wurden folgende Massnahmen umgesetzt:

- Gleichbehandlung der Eltern: Mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz wird unterschieden zwischen Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen und Kindertagesstätten ohne Betreuungsbeiträge. Alle Eltern haben den gleichen Zugang zu freien Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen und die Betreuungsbeiträge richten sich ausschliesslich nach dem Einkommen und Vermögen der Eltern. Die Eltern suchen sich den Betreuungsplatz in der Regel selbst, wobei sie durch die Beratungs- und Vermittlungsstelle

unterstützt werden. Eltern, die keinen Betreuungsplatz finden, können sich einen Betreuungsplatz durch die Beratungs- und Vermittlungsstelle vermitteln lassen.

- Finanzielle Entlastung der Familien: Um die Familienhaushalte finanziell zu entlasten, wurden die Betreuungsbeiträge erhöht und die Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Betreuungsbeiträge angehoben. Je nach Familienkonstellation werden Betreuungsbeiträge gewährt bis zu einem jährlichen Nettoeinkommen von 160'000 bis 200'000 Franken. Grundlage für die Berechnung der Betreuungsbeiträge sind die sogenannten Modellkosten für Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen. Die Modellkosten setzen sich aus den Personalkosten, den Sachkosten und den Mietkosten zusammen.
- Gleichbehandlung der Kindertagesstätten: Für alle Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen gelten die gleichen Anforderungen. Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen erfüllen – neben den allgemeinen Voraussetzungen der Bewilligung und Aufsicht – zusätzliche Vorgaben. Sie sind verpflichtet, Kinder diskriminierungsfrei aufzunehmen und mit der Beratungs- und Vermittlungsstelle zusammenzuarbeiten. Sie erfüllen die Vorgaben zur Preisgestaltung sowie zu den Öffnungszeiten und Betriebsferien. Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen bieten Ausbildungsplätze an und müssen die branchenüblichen Anstellungsbedingungen sowie die Regelungen betreffend Praktika vor der Berufslehre einhalten.
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Förderung des Berufsnachwuchses: Die Anzahl und Dauer der Praktika vor der Berufslehre wurden beschränkt, um Kettenpraktika zu verhindern und den Ausbildungscharakter der Praktika zu stärken. Ausserdem wurden die Beiträge zur Förderung des Berufsnachwuchses erhöht und weitere Ausbildungen und Abschlüsse als anspruchsberechtigt anerkannt. Mit den Beiträgen wird der Personalaufwand für die Ausbildung und Begleitung des Berufsnachwuchses entschädigt. Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen mit 30 oder mehr Betreuungsplätzen müssen neu mindestens 80 Stellenprozente mit einer Betreuungsperson mit einem anerkannten Abschluss auf Tertiärstufe besetzen. Mit der Verpflichtung, die branchenüblichen Anstellungsbedingungen einzuhalten, müssen auch branchenübliche Löhne bezahlt werden. Die in den Modellkosten hinterlegten Lohnansätze gelten als Richtwerte, die auf den Lohnklassen des Kantons Basel-Stadt basieren.
- Qualitätsentwicklung: Für alle Kindertagesstätten gelten höhere Anforderungen, unter anderem an das pädagogische Konzept. Der Aufsichtsprozess der Fachstelle Tagesbetreuung wird in einem Vierjahreszyklus umgesetzt, wobei jährlich unterschiedliche Schwerpunkte zur Struktur- und Prozessqualität überprüft werden. Ebenfalls werden systematisch unangekündigte Aufsichtsbesuche durchgeführt.

Mit Beschluss zum Ratschlag betreffend Ausbau und Weiterentwicklung der Tagesstrukturen auf Primarstufe (Kindergarten und Primarschule) und Sekundarstufe I (P210064) hat der Grosse Rat im Oktober 2021 einem weiteren Ausbau der Tagesstrukturen zugestimmt.

Folgende Massnahmen werden umgesetzt:

- Baumassnahmen und Investitionen: Einmalige Baumassnahmen und Investitionen in der Höhe von rund 54,9 Mio. Franken mit dem Ziel, dass bis zum Schuljahr 2027/28 weitere 1'400 Plätze in den Tagesstrukturen auf Primarstufe zur Verfügung stehen.
- Ausbau des Angebots und Qualitätsentwicklung: Jährlich rund 19,2 Mio. Franken für den Betrieb der zusätzlichen Plätze, die Weiterentwicklung der Angebotsqualität, die Integration von Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf und die sozialpädagogische Arbeit in den Tagesstrukturen.

Auch bei der obligatorischen frühen Deutschförderung ist ein Ausbau geplant: Zur Umsetzung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt (P195096) wird der Regierungsrat dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

Das Basler Modell der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung schneidet im interkantonalen Vergleich in verschiedener Hinsicht sehr gut ab (vgl. Kapitel 3.2). Mit dem Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» möchte der Regierungsrat das bestehende System gezielt weiterentwickeln und die Vorreiterrolle des Kantons Basel-Stadt festigen. Insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien, wo die Kosten für Familien teilweise immer noch hoch sind, sollen die Eltern – mit dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung – noch stärker finanziell entlastet werden. Es ist jedoch unerlässlich, dass Kanton und Gemeinden nicht nur einseitig in den Ausbau des Angebots und die Senkung der Betreuungskosten der Eltern investieren, sondern auch in die Qualitätssicherung und -entwicklung und dementsprechend in die Arbeitsbedingungen des Betreuungspersonals sowie in den Berufsnachwuchs. Der Regierungsrat möchte diese Strategie weiterverfolgen und schlägt mit dem Gegenvorschlag zentrale Massnahmen vor, die zu einer deutlichen Verbesserung der Betreuungsqualität und der Anstellungsbedingungen führen werden. Diese Massnahmen sind für die Weiterentwicklung und Sicherung des Angebots wesentlich, insbesondere auch im Hinblick auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel in den Angeboten der familien- und unterrichtsergänzenden Tagesbetreuung.

Die Initiative «Kinderbetreuung für alle» fordert eine kostenlose Kinderbetreuung für alle bis zum Eintritt in die Primarschule und eine Verbesserung der Qualitätssicherung und -entwicklung sowie der Arbeitsbedingungen. Sie verfolgt damit im Bereich der Qualität und der Arbeitsbedingungen wichtige Anliegen, die auch der Regierungsrat als zentral beurteilt zur Sicherung des Angebots sowie als Massnahmen gegen den Fachkräftemangel. Im Gegensatz zur Initiative, die mit der kostenlosen Betreuung das Einkommen der Eltern nicht berücksichtigt, basiert der Gegenvorschlag des Regierungsrates auf dem geltenden Grundsatz einer einkommens- und vermögensabhängigen Kostenbeteiligung der Eltern. Ebenfalls hält der Gegenvorschlag im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung an den Anspruchsvoraussetzungen gemäss Tagesbetreuungsgesetz fest. Das bedeutet: Unterstützt werden sollen weiterhin vorrangig berufstätige Eltern sowie Eltern in Aus- oder Weiterbildung. Denn die finanzielle Unterstützung der Eltern durch Kanton und Gemeinden soll wie bisher insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie Aus- oder Weiterbildung bezwecken. Einen Anspruch auf Betreuungsbeiträge ohne Anspruchsvoraussetzungen lehnt der Regierungsrat ab. Im Gegensatz zur Initiative möchte der Regierungsrat zudem alle Eltern mit Kindern in familienergänzender Tagesbetreuung finanziell entlasten und nicht nur Eltern mit Kindern bis zum Eintritt in die Primarschule.

Im Vergleich zur Initiative, die unter Verzicht auf Anspruchsvoraussetzungen wie Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung eine kostenlose Kinderbetreuung auch für höchste Einkommen fordert, stellt der Gegenvorschlag des Regierungsrates – auch in Bezug auf die von Kanton und Gemeinden zu tragenden Kosten – einen Mittelweg dar. Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahmenpaket setzt sich wie folgt zusammen:

1. Finanzielle Entlastung der Eltern: Eltern sollen weniger für die Betreuung ihrer Kinder zahlen müssen. So sollen die Betreuungsbeiträge an Eltern mit Kindern in familienergänzender Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien – nach den mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz bereits umgesetzten Verbesserungen – in einem weiteren Schritt deutlich erhöht werden. Profitieren sollen neu auch Eltern mit höheren Einkommen: Alle Eltern, die die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Tagesbetreuungsgesetz erfüllen, sollen einen Mindestbeitrag an die Kosten der familienergänzenden Betreuung erhalten – und zwar unabhängig vom Einkommen und Vermögen. Damit werden auch Eltern, die aufgrund ihres Einkommens und Vermögens bisher keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben

und die vollen Kosten des Betreuungsplatzes tragen, massgeblich finanziell entlastet. Weiter soll zur Entlastung von Familien mit zwei oder mehr Kindern der bisherige Beitrag für Geschwister neu auf alle Einkommensgruppen ausgedehnt werden. Schliesslich sollen zur Entlastung von Familien mit tieferen Einkommen die ergänzenden Beiträge für Kinder in Spielgruppen mit Deutschförderung erhöht werden. Im Bereich der unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen gibt es keinen Handlungsbedarf in Bezug auf die finanzielle Entlastung der Eltern. Das Angebot wird durch den Kanton und die Gemeinden bereits umfassend finanziert und ist dementsprechend für die Eltern sehr günstig.

2. Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen: Mit mehr ausgebildetem Personal sollen die Betreuungsqualität und die Arbeitsbedingungen verbessert werden. So möchte der Regierungsrat in der Tagesbetreuung und in den Tagesstrukturen die Praktika im Betreuungsschlüssel durch ausgebildetes pädagogisches Personal ersetzen. Damit wird massgeblich in die Qualität sowie in die Sicherung und Weiterentwicklung des Angebots investiert. Weitere Massnahmen zielen auf die Weiterentwicklung der Qualität durch die Förderung von Qualitätsentwicklungen in der Tagesbetreuung und in Spielgruppen mit Deutschförderung.

Mit dem Gegenvorschlag wird, zur Verankerung des neuen einkommens- und vermögensunabhängigen Mindestbeitrags, eine Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes beantragt. Alle weiteren Anpassungen erfolgen auf Verordnungs- bzw. Richtlinienenebene.

Zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit beurteilt der Regierungsrat – neben der Sicherstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Angebots der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung – auch eine Erhöhung des Abzugs der Kinderdrittbetreuungskosten bei den Steuern als zentrale gleichstellungs- und familienpolitische Massnahme. Mit dem Gegenvorschlag zur Gemeindeinitiative Riehen «Entlastung von Familien» hat der Grosse Rat neben weiteren Massnahmen eine Erhöhung des steuerlichen Abzugs für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung von heute 10'100 Franken auf 25'000 Franken pro Kind beschlossen.

Auch auf Bundesebene gibt es aktuell Bestrebungen für eine stärkere und stetige finanzielle Beteiligung an der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung. Ziel der Vorlage sind zwei neue unbefristete Förderinstrumente zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit von Kindern (vgl. Kapitel 4.2).

Unabhängig vom Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» beabsichtigt der Regierungsrat, die unterschiedlichen Beitragssysteme der Tagesbetreuung und Tagesstrukturen mittelfristig zusammenzuführen, um für die Eltern ein einheitliches Beitragssystem zu schaffen.

3. Familien- und unterrichtsergänzende Kinderbetreuung im Kanton Basel-Stadt

3.1 Grundzüge des Basler Modells

Der Kanton Basel-Stadt ist der einzige Kanton, in welchem ein verfassungsmässiger Rechtsanspruch auf familienergänzende Betreuung besteht.¹ Um den Rechtsanspruch auf Betreuung zu gewährleisten, arbeiten der Kanton und die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung mit privaten Leistungserbringenden zusammen. Im Bereich der unterrichtsergänzenden Betreuung bietet der Kanton an allen Schulstandorten Tagesstrukturen an. Private Leistungserbringende ergänzen diese unterrichtsergänzenden Angebote.

¹ Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 6. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

In Angeboten der familienergänzenden Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien werden Kinder ab dem Alter von drei Monaten betreut. Für den Anspruch auf Betreuungsbeiträge gelten folgende Grundsätze:

- Kanton und die Gemeinden gewähren Betreuungsbeiträge für die Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen.
- Betreuungsbeiträge werden gewährt bis zum Ende der dritten Klasse Primarschule in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen bzw. bis zum Ende der sechsten Klasse Primarschule in Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen. Spätestens dann erfolgt ein Wechsel in die unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen, wobei in begründeten Einzelfällen Ausnahmen bewilligt werden können (§ 6 TBG).
- Der Beitrag, den die Eltern monatlich bezahlen (Elternbeitrag), wird diesen direkt von der Kindertagesstätte oder Tagesfamilienorganisation in Rechnung gestellt (Kosten Tagesbetreuungsplatz minus Betreuungsbeiträge).
- Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben Eltern, die erwerbstätig oder auf der Suche nach Erwerbsarbeit sind, eine anerkannte Aus-, Fort- oder Weiterbildung besuchen, Aufgaben im öffentlichen oder sozialen Bereich wahrnehmen, sowie wenn eine Fachstelle die Betreuung als ergänzende Hilfe zur Erziehung angeordnet bzw. bewilligt hat oder wenn die Betreuung der Deutschförderung im Hinblick auf die Einschulung dient (§ 5 TBG).

Die Tagesstrukturen sind ein Angebot der Volksschulen, die den obligatorischen Unterricht durch ein flexibles Modulsystem ergänzen. Die Tagesstrukturen stehen allen Kindern des betreffenden Schulstandorts ab Eintritt in den Kindergarten offen. Bei einer Anmeldung müssen mindestens vier Betreuungsmodule gewählt werden. Parallel dazu bieten private Leistungserbringende im Auftrag des Kantons und der Gemeinden schulexterne Tagesstrukturen an. Dies sind Betreuungsangebote über Mittag und an den meisten Standorten auch am Nachmittag. Zudem haben Kinder, die die Volksschulen besuchen (Kindergarten und Primarschule), gemäss Verordnung über die Tagesstrukturen und die Ferienangebote (TFV) vom 14. Dezember 2021 die Möglichkeit, während den Schulferien Tagesferien und Ferienbetreuung an Schulen zu besuchen.² In der Primarstufe beteiligen sich die Eltern an den Kosten für die unterrichtsergänzende Betreuung. Eltern mit Krankenkassenprämienverbilligungen erhalten einkommens- und vermögensabhängige Vergünstigungen.

Die Betreuung in Tagesfamilien ergänzt die institutionellen Betreuungsangebote der Kindertagesstätten und Tagesstrukturen. Insbesondere bei unregelmässigen Arbeitszeiten oder Schichtarbeit bietet die familienergänzende Betreuung in Tagesfamilien gute und flexible Lösungen.

Das Angebot der Spielgruppen richtet sich an Kinder ab ca. drei Jahren bis zum Eintritt in den Kindergarten. Kinder, die kaum Deutsch sprechen, werden im Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten zum Besuch einer Einrichtung mit Deutschförderung verpflichtet. Der Besuch einer Spielgruppe mit Deutschförderung im Rahmen der obligatorischen frühen Deutschförderung ist für verpflichtete Kinder an zwei Halbtagen pro Woche kostenlos. Kanton und Gemeinden fördern auch den Spielgruppenbesuch von Kindern, die nicht zur obligatorischen Deutschförderung verpflichtet sind: Auf Basis der Krankenkassenprämienverbilligung erhalten Eltern einen einkommens- und vermögensabhängigen Beitrag an die Kosten für den Besuch einer Spielgruppe mit Deutschförderung an zwei Halbtagen pro Woche.

² Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 28. April 2022 die Motion Sandra Bothe und Konsorten betreffend keine Ausgrenzung von Kindern in den Tagesferien aufgrund der Schulwahl (P225081) dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen. Die Motion fordert, dass die Schülerinnen und Schüler der Privatschulen die Tagesferien zu den gleichen Bedingungen wie die Volksschulschülerinnen und -schüler besuchen dürfen. In seiner Stellungnahme beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Motion Sandra Bothe zur Erfüllung zu überweisen.

Das Angebot an familien- und unterrichtsergänzender Betreuung wird laufend und entsprechend dem Bedarf ausgebaut:

- Im Schuljahr 2021/22 waren auf der Primarstufe 3'625 Tagesstrukturplätze vorhanden, die von 4'838 Kindern belegt wurden. Der Anteil an Primarstufenkindern, die ein unterrichtsergänzendes Angebot der Tagesstruktur nutzten, betrug 38%.
- Im Jahr 2021 standen in 125 Kindertagesstätten 4'337 Betreuungsplätze zur Verfügung, die von 5'734 Kindern belegt wurden. Zusätzlich wurden 208 Kinder in 64 Tagesfamilien betreut. Der Anteil an Kindern unter 4,5 Jahren, die im Kanton Basel-Stadt wohnten und ein Angebot der familienergänzenden Tagesbetreuung nutzten, betrug 44%.

Zusätzlich besuchten im Schuljahr 2021/22 rund 700 Kinder im Alter von drei Jahren eine Spielgruppe mit Deutschförderung, davon 429 Kinder zur Erfüllung des Obligatoriums. Dies sind rund 60% der verpflichteten Kinder.³ Die übrigen 40% der verpflichteten Kinder besuchten zur Erfüllung des Obligatoriums eine Kindertagesstätte oder Tagesfamilie mit Deutschförderung.

Zwischen 2015 und 2021 ist die Anzahl Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und Tagesstrukturen der Primarstufe von rund 6'300 auf 8'000 gestiegen. Die Anzahl der betreuten Kinder ist im selben Zeitraum von rund 7'600 auf 10'600 angestiegen.

3.2 Das Basler Modell im interkantonalen Vergleich

Das Basler Modell der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung ist in vielerlei Hinsicht ein Erfolgsmodell. Im interkantonalen Vergleich zeigen sich die Stärken besonders deutlich. In Bezug auf die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien wie auch bei der unterrichtsergänzenden Betreuung in Tagesstrukturen nimmt der Kanton Basel-Stadt eine Vorreiterrolle ein. Der Kanton Basel-Stadt investiert deutlich mehr in die familien- und unterrichtsergänzende Betreuung als andere Kantone.⁴ Im Kanton Basel-Stadt sind die öffentlichen Ausgaben für die familien- und unterrichtsergänzende Betreuung schweizweit am höchsten, gemessen an der Anzahl im Kanton wohnhafter Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren, danach folgen die Kantone Waadt, Zürich und Bern.⁵ Im Vergleich zu anderen Städten ist die finanzielle Belastung der Haushalte durch Betreuungsausgaben sowohl im Vorschulbereich wie auch im Schulbereich tief.⁶ Im Jahr 2021 haben sich der Kanton Basel-Stadt bzw. die Gemeinden bei rund drei Viertel der Kinder mit Wohnsitz im Kanton, die in Kindertagesstätten familienergänzend betreut wurden, an den Kosten (3'699 Kinder) beteiligt. Für Familienhaushalte mit mittleren Einkommen zählt der Kanton Basel-Stadt zu den Wohnorten mit den günstigsten Tarifen. Für Familien mit tiefen Einkommen gehört Basel zu den drei Kantonshauptorten mit den attraktivsten Tarifen.⁷ Rund ein Viertel der Eltern erhält im Rahmen der familienergänzenden Tagesbetreuung keine einkommens- und vermögensabhängigen Beitragsbeiträge und bezahlt die vollen Betreuungskosten. Für diese Eltern sind die Kosten für die familienergänzende Tagesbetreuung in Kindertagesstätten auch im interkantonalen Vergleich hoch.⁸ Bei den Tagesstrukturen profitieren alle Eltern von finanziellen Beiträgen des Kantons.

Auch in Bezug auf Qualitätsvorgaben in Kindertagesstätten schneidet der Kanton Basel-Stadt im interkantonalen Vergleich gut ab. Der Betreuungsschlüssel (Verhältnis Anzahl Kinder zu Betreuungspersonen) ist nicht nur für die Qualität der Betreuung entscheidend, sondern wirkt sich auch

³ Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Mittelschulen und Berufsbildung (2022). Zahlenspiegel Bildung 2021/22. Schulen und Angebote im Kanton Basel-Stadt.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Jugend, Familie und Sport (2022). Tagesbetreuung. Zahlen 2021.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Jugend, Familie und Sport (2021). Bericht Tagesbetreuung. Rahmenbedingungen, Zielgruppe und Angebot.

⁴ Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 9. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

⁵ Im Rahmen der «Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen» wurden die Ausgaben von 13 Kantonen analysiert, u.a. AG, BE, BL, BS, FR, GR, LU, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZH.

⁶ Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 13. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

⁷ Credit Suisse AG, Investment Solutions & Products (2021). So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz – Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich. Seite 5 und 6.

⁸ Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 7. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

auf die Belastung der Betreuungspersonen aus. Der im Kanton Basel-Stadt geltende Betreuungsschlüssel beträgt 1:5, wobei Kinder unter 18 Monaten und Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf eineinhalb Mal gewichtet werden. Der Betreuungsschlüssel entspricht den Empfehlungen von kibesuisse, dem Verband Kinderbetreuung Schweiz, und liegt im interkantonalen Vergleich deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt.⁹ Ebenfalls sind die Anforderungen an die Qualifikation der Leitung einer Kindertagesstätte im Kanton Basel-Stadt hoch.¹⁰ Bei den Tagesstrukturen beträgt der Betreuungsschlüssel 1:8. Der Anteil des pädagogisch ausgebildeten Personals ist im interkantonalen Vergleich hoch.

4. Rechtliche Grundlagen

4.1 Kanton Basel-Stadt

In § 11 Abs. 2 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV) vom 23. März 2005 ist der Rechtsanspruch auf familienergänzende Betreuung verankert. Demgemäss ist allen Eltern innert angemessener Frist und zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit anzubieten, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht. Auch die staatlichen Aufgaben in Bezug auf die Tagesbetreuungseinrichtungen sind in der Kantonsverfassung festgehalten. Nach § 18 KV ist der Kanton verpflichtet, Tagesbetreuungseinrichtungen zu führen oder zu unterstützen. Die Einrichtungen sind konfessionell und politisch neutral zu führen. Sie sind verpflichtet, alle Kinder gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen zu fördern und zu fordern, für die Integration aller Kinder in die Gesellschaft zu sorgen und zwischen den Kulturen zu vermitteln. Diese Verfassungsgarantien wurden sowohl für die familienergänzende Tagesbetreuung wie auch für die unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen auf Gesetzesstufe konkretisiert.

4.1.1 Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien

Das Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 definiert die familienergänzende Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien als eine Leistung der Kinder- und Jugendhilfe zur «allgemeinen Förderung». Der Kanton hat nach § 9 Abs. 1 KJG für ein «angemessenes Angebot» zu sorgen.

Das Gesetz betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG) vom 8. Mai 2019 führt die Verfassungsgarantien und die Leistungen gemäss KJG aus. Das totalrevidierte Tagesbetreuungsgesetz und die dazugehörigen Verordnungen – die Verordnung über die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagesfamilien (Kindertagesstätten- und Tagesfamilienverordnung, KTV) vom 24. August 2021 und Verordnung über die Beitragsbeiträge in Kindertagesstätten und Tagesfamilien und die Leistungen an Eltern (Tagesbetreuungsbeitragsverordnung, TBV) vom 24. August 2021 – sind am 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt worden. Diese regeln die Bewilligung und Aufsicht von Einrichtungen, die Beitragsberechtigungen und -berechnungen sowie die Angebotsplanung und Platzvermittlung.

Das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen, SoHaG) vom 25. Juni 2008 definiert die Beiträge an die Tagesbetreuung als bedarfsabhängige Sozialleistungen. Das Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen stellt demnach eine wichtige Grundlage für die Berechnung der Elternbeitragshöhe in der Tagesbetreuung dar.

⁹ kibesuisse (2016). Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten.

Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 14. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

¹⁰ Infras (2022). Kantonale Volksinitiative Kinderbetreuung für alle: Literaturreview, Seite 14. Siehe: <https://www.ifs.bs.ch/ueber-uns/aktuell.html>.

4.1.2 Tagesstrukturen der Volksschulen

Das Schulgesetz vom 4. April 1929 regelt in § 73 Abs. 2 bis 4 sowie § 75 Abs. 5 die unterrichtsergänzenden Tagesstrukturen der Volksschulen. Die Verordnung über die Tagesstrukturen und Ferienangebote (TFV) vom 14. Dezember 2021 führt die gesetzlichen Bestimmungen zu Betreuungsleistung und Kosten aus.¹¹

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) vom 14. Juni 2007 verlangt in Art. 11 Abs. 2, dass ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit verfügbar ist.

4.1.3 Deutschförderung in Spielgruppen

Das Schulgesetz regelt die obligatorische frühe Deutschförderung vor dem Kindergarten in § 56a und § 91 Abs. 8 lit. e. Die gesetzlichen Bestimmungen werden in der Verordnung über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung vom 26. April 2016 ausgeführt. Weitere Bestimmungen finden sich in der Verordnung betreffend ergänzende Beiträge für die frühkindliche Förderung in Spielgruppen mit Deutschförderung (Spielgruppenbeitragsverordnung, SBV) vom 3. August 2010.

4.2 Bund

Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) vom 19. Oktober 1977 regelt die Grundzüge von Bewilligung und Aufsicht der familienergänzenden Tagesbetreuung.

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung trat am 1. Februar 2003 in Kraft. Im Rahmen des Bundesgesetzes förderte der Bund die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern. Das auf acht Jahre befristete Impulsprogramm wurde im September 2018 durch das Parlament zum dritten Mal um je vier Jahre verlängert. Die Finanzhilfen des Bundes können längstens bis zum 31. Januar 2023 gewährt werden.

Auf Bundesebene gibt es aktuell Bestrebungen für eine stärkere und stetige finanzielle Beteiligung an der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung. Zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) im Sommer 2022 den Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern sowie den Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit bis zum 7. September 2022 in Vernehmlassung gegeben. Ziele der Vorlage sind zwei unbefristete Förderinstrumente zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit von Kindern. Zum einen sollen Eltern, die ihre Kinder familien- und unterrichtsergänzend betreuen lassen, durch einen Bundesbeitrag in der Höhe von 10 bis 20% der durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsplatzes finanziell unterstützt werden. Zum anderen soll der Bund den Kantonen mittels Programmvereinbarungen Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung gewähren.

¹¹ Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat am 18. Mai 2022 die Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote (P215508) dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage innert eines Jahres überwiesen.

5. Kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle»

5.1 Zustandekommen und Inhalt der Initiative

Am 8. Juli 2021 hat die Staatskanzlei gestützt auf § 9 und 10 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) verfügt, dass die im Kantonsblatt vom 17. Juni 2020 publizierte kantonale Volksinitiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» mit 3'014 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. Diese Verfügung wurde im Kantonsblatt vom 10. Juli 2021 veröffentlicht. Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen lief ungenutzt ab.

Die kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» hat folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die Einwohnergemeinden des Kantons finanzieren bis zum Eintritt in die erste Primarschulklasse die kostenlose und bedarfsgerechte Kinderbetreuung und stellen dafür das familienexterne Angebot in zugelassenen Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen oder Tagesstrukturen und Mittagstischen sicher.

Dabei gilt ein Mindestanspruch von 40% einer Vollzeitbelegung oder ein höherer Anspruch gemäss Tagesbetreuungsgesetz.

Der Regierungsrat verstärkt die Qualitätssicherung und -entwicklung und verbessert die Arbeitsbedingungen bei den durch die Gemeinden finanzierten Anbietern.»

5.2 Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

Nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 21.0998.01 vom 19. Oktober 2021 erklärte der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt mit Beschluss Nr. 21/50/07G vom 8. Dezember 2021 die Initiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» für rechtlich zulässig. Gestützt auf § 18 Abs. 3 lit. b IRG überwies der Grosse Rat die Initiative dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten. Mit Beschluss Nr. 22/17/08G vom 27. April 2022 verlängerte der Grosse Rat auf Grundlage des Berichts des Regierungsrates Nr. 21.0998.02 vom 23. Februar 2022 die Frist für die Berichterstattung zur Initiative bis zum 12. November 2022.

5.3 Form der Initiative und weiteres Verfahren

Die Initiative «Kinderbetreuung für alle» beinhaltet keinen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussetext und ist deshalb gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformulierte Initiative zu behandeln. Bei einer unformulierten Initiative beschliesst der Grosse Rat gemäss § 21 Abs. 1 IRG aufgrund des regierungsrätlichen Berichts, ob er diese ausformulieren will oder nicht.

Wenn der Grosse Rat die Initiative ausformulieren will, beschliesst er eine Vorlage, welche die Anliegen der Initiative erfüllt. Wird die Initiative zurückgezogen, so unterliegt die ausformulierte Vorlage gemäss § 21 Abs. 2 IRG dem fakultativen Referendum.

Wenn der Grosse Rat die Initiative nicht ausformulieren will, ist diese im Wortlaut den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen. Der Grosse Rat kann ihr nach § 21 Abs. 3 IRG einen unformulierten oder formulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Der vorliegende Bericht des Regierungsrates zuhanden des Grossen Rates enthält einen ausformulierten Gegenvorschlag zur nicht ausformulierten Initiative. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Gegenvorschlag den Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Zustimmung zur Abstimmung vorzulegen.

5.4 Beurteilung der Initiative

Die unformulierte Initiative fordert eine kostenlose und bedarfsgerechte Kinderbetreuung bis zum Eintritt in die erste Klasse der Primarschule in allen zugelassenen Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen sowie schuleigenen und schulexternen Tagesstrukturen. Dabei soll ein Mindestanspruch von 40% einer Vollzeitbelegung gelten und ein höherer Anspruch gemäss Tagesbetreuungsgesetz. Zudem soll der Regierungsrat die Qualitätssicherung und -entwicklung verstärken sowie die Arbeitsbedingungen bei den durch die Gemeinden finanzierten Anbieterinnen und Anbietern verbessern.

Die kantonale Volksinitiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» verfolgt im Grundsatz die gleiche Stossrichtung wie die durch den Grossen Rat und den Regierungsrat bereits eingeleiteten Verbesserungen. Mit der Forderung nach kostenfreien Betreuungsplätzen und dem Verzicht auf Anspruchsvoraussetzungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien geht die Initiative aber deutlich über die geplante Weiterentwicklung des Angebots hinaus. Die Umsetzung der Initiative würde eine tiefgreifende Veränderung des Angebots nach sich ziehen, zu einer verzerrten Kostenwahrnehmung führen und problematische Anreize bei der Belegung von Betreuungsplätzen setzen. Diese Veränderungen – ebenso wie der intensive Platz- und Personalausbau innert kürzester Frist – würden den Kanton und die Gemeinden, die Trägerschaften und Leitungen von Kindertagesstätten wie auch die Tagesstrukturangebote für Kindergartenkinder vor nicht leistbare Herausforderungen stellen. Negative Auswirkungen auf die Qualität der Angebote könnten nicht ausgeschlossen werden.

Die Forderungen zur Verbesserung der Qualität und der Arbeitsbedingungen beurteilt der Regierungsrat hingegen als wichtige Anliegen. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass Verbesserungen im Bereich der Qualität und der Arbeitsbedingungen zentrale Massnahmen sind, die zur Sicherung des Angebots beitragen und dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Er schlägt deshalb mit dem Gegenvorschlag zur Initiative substanzielle Verbesserungen in diesem Bereich vor.

Die Kosten für die Umsetzung der Initiative können nicht abschliessend berechnet werden, insbesondere weil es keine Erfahrungen gibt im Hinblick auf die Steigerung der Nachfrage bei einem kostenlosen Angebot. Gemäss einer groben Schätzung muss für Kanton und Gemeinden mit jährlichen Mehrkosten in der Höhe von rund 125 Mio. Franken gerechnet werden. Die 125 Mio. Franken setzen sich wie folgt zusammen:

- Kostenlose Betreuung bis zum Abschluss des Kindergartens in Angeboten der Tagesbetreuung, Tagesstrukturen und Spielgruppen.
- Qualitätsverbesserungen entsprechend dem Gegenvorschlag zur Initiative.
- Zunahme der Belegung aufgrund des kostenlosen Angebots um 50% (Anstieg Betreuungsquote in Kindertagesstätten von aktuell 44% auf neu 66% und entsprechender Anstieg in Tagesstrukturen und Spielgruppen).

Nicht eingerechnet sind Investitionen für den Ausbau des Angebots (Baumassnahmen und Infrastruktur) sowie zusätzliche Investitionen in die Nachwuchsförderung. Sollten mit der Initiative über den Gegenvorschlag hinausgehende Massnahmen zur Qualitätssteigerung sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen umgesetzt werden, so wäre mit deutlich höheren Mehrkosten zu rechnen. Ebenso würde eine noch stärkere Nachfrage zu einem weiteren Kostenanstieg führen. Weitere dynamische Effekte, beispielsweise aufgrund einer Steigerung der Standortattraktivität des Kantons, sind nicht einberechnet. Ebenfalls nicht einberechnet ist eine mögliche Steigerung der Steuereinnahmen aufgrund einer Zunahme der Berufstätigkeit.

Nach der Überprüfung der Auswirkungen der Initiative auf das Angebot und die von Kanton und Gemeinden zu tragenden Kosten beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Initiative «Kinderbetreuung für alle» zur Ablehnung zu empfehlen und dem formulierten Gegenvorschlag zuzustimmen. Unter Einberechnung aller Effekte ist für die Umsetzung der Initiative auf jeden Fall mit

einem dreistelligen Millionenbetrag zu rechnen, der im Rahmen der Finanzplanung als nicht tragbar beurteilt wird.

6. Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung»

6.1 Stossrichtung des Gegenvorschlags

Mit dem Gegenvorschlag zur Initiative legt der Regierungsrat ein Massnahmenpaket vor, das folgende Ziele verfolgt: Das bestehende und bewährte System der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung soll bedarfsgerecht ausgebaut und weiterentwickelt werden. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll verbessert werden, indem Eltern mit Kindern in familienergänzender Tagesbetreuung und in Spielgruppen mit Deutschförderung stärker finanziell entlastet werden. Die Betreuungsqualität und die Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals sollen verbessert werden.

Eine kostenlose Kinderbetreuung, wie dies die Initiative vorsieht, lehnt der Regierungsrat ab. Der Gegenvorschlag basiert auf dem gemäss Tagesbetreuungsgesetz und Schulgesetz geltenden Grundsatz einer einkommens- und vermögensabhängigen Kostenbeteiligung der Eltern. Ebenso hält der Gegenvorschlag im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung an den geltenden Anspruchsvoraussetzungen fest. Demzufolge sollen Eltern wie bisher dann einen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, wenn sie eine der Anspruchsberechtigungen gemäss § 5 TBG (wie Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung etc.) erfüllen. Denn die finanzielle Unterstützung der Eltern durch Kanton und Gemeinden soll wie bisher insbesondere dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie Aus- oder Weiterbildung dienen. Im Gegensatz zur Initiative möchte der Regierungsrat zudem alle Eltern mit Kindern in familienergänzender Tagesbetreuung finanziell entlasten und nicht nur Eltern mit Kindern im Vorschul- oder Kindergartenalter. Der Gegenvorschlag des Regierungsrates zielt dabei auf alle Einkommensgruppen: Von den Massnahmen profitieren Eltern mit sehr tiefen Einkommen ebenso wie Eltern mit mittleren Einkommen, die heute bereits einkommens- und vermögensabhängige Betreuungsbeiträge erhalten, sowie Eltern mit höheren Einkommen, die bisher die vollen Kosten des Betreuungsplatzes tragen.

Das Massnahmenpaket hat für Kanton und Gemeinden Kosten von 27,7 Mio. Franken pro Jahr zur Folge (Belegung Stand 2021, ohne Zunahme der Nachfrage).

6.2 Übersicht Massnahmenpaket Gegenvorschlag

Teil 1: Finanzielle Entlastung der Eltern	Kosten (in Mio. Franken pro Jahr)
Tagesbetreuung: Erhöhung Betreuungsbeiträge an Eltern (Senkung Anteil Einkommen von bisher 8% auf neu 4%)	5,4
Tagesbetreuung: Erhöhung maximaler Betreuungsbeitrag an Eltern (Senkung minimaler Elternbeitrag von bisher 300 Franken auf 150 Franken pro Vollzeitplatz und Monat bei Modellkosten / Erhöhung maximaler Betreuungsbeitrag auf 2'632 Franken pro Vollzeitplatz und Monat)	0,2
Tagesbetreuung: Einführung Mindestbeitrag an Eltern zur Plafonierung des Elternbeitrags auf 1'500 Franken pro Vollzeitplatz und Monat (bei Modellkosten) (Senkung maximaler Elternbeitrag von bisher 2'599 Franken auf 1'600 Franken pro Vollzeitplatz und Monat)	10,2
Tagesbetreuung: Beitrag für Geschwister für alle (Ausdehnung des Beitrags für Geschwister auf alle Einkommen)	1,5

Spielgruppen mit Deutschförderung: Erhöhung ergänzende Beiträge an Eltern	0,2
Total	17,5

Teil 2: Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen	Kosten (in Mio. Franken pro Jahr)
Tagesbetreuung: Ersatz Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal	9,0
Tagesstrukturen: Ersatz Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal in schul-externen Tagesstrukturen und Tagesferien	1,0
Kindertagesstätten und Spielgruppen: Förderung der Qualitätsentwicklung	0,2
Total	10,2

Gesamtkosten Gegenvorschlag	27,7
➔ bei Zunahme der Belegung um 10%	35,0
➔ bei Zunahme der Belegung um 20%	42,0

6.3 Massnahmen im Einzelnen

6.3.1 Finanzielle Entlastung der Eltern

6.3.1.1 Erhöhung der Betreuungsbeiträge in der Tagesbetreuung

Mit der Einführung des neuen Tagesbetreuungsgesetzes auf 1. Januar 2022 wurden die Eltern massgeblich finanziell entlastet: Die einkommens- und vermögensabhängigen Betreuungsbeiträge an die Eltern wurden erhöht und die Einkommensgrenze für den Anspruch auf Betreuungsbeiträge angehoben. Der Beitrag der Eltern an die Kosten für die familienergänzende Tagesbetreuung wurde von 10% auf 8% des Einkommens gesenkt (§ 9 Tagesbetreuungsbeitragsverordnung). Mit dem Gegenvorschlag möchte der Regierungsrat die Betreuungsbeiträge noch einmal durch eine Senkung des Beitrags der Eltern von aktuell 8% auf neu 4% des Einkommens erhöhen. Dadurch wird auch die Einkommensgrenze für den Anspruch auf Betreuungsbeiträge weiter angehoben.

Mit dieser Massnahme sollen Eltern, die bereits einkommens- und vermögensabhängige Betreuungsbeiträge erhalten, sowie Eltern, die aufgrund der Anhebung der Einkommensgrenze neu Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, noch stärker finanziell entlastet werden. Dies stärkt den Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, bzw. erleichtert, ein Arbeitspensum zu erhöhen. Die Anpassung erfolgt auf Verordnungsebene.

Die Erhöhung der Betreuungsbeiträge hat für den Kanton und die Gemeinden Mehrkosten von 5,4 Mio. Franken pro Jahr zur Folge.

6.3.1.2 Erhöhung des maximalen Betreuungsbeitrags in der Tagesbetreuung

Der maximale Betreuungsbeitrag an die Eltern beträgt heute gemäss § 8 Tagesbetreuungsbeitragsverordnung 2'199 Franken pro Vollzeitplatz und Monat bei Modellkosten von 2'499 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Damit beträgt der minimale Elternbeitrag in einer Kindertagesstätte mit Betreuungsbeiträgen 300 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Neu soll dieser Beitrag auf 150 Franken pro Vollzeitplatz und Monat gesenkt werden.

Mit dieser Massnahme möchte der Regierungsrat Eltern mit sehr tiefen Einkommen entlasten. Davon profitieren Eltern, deren Einkommen die Anspruchsgrenze auf Sozialhilfe knapp überschreiten, sowie Eltern, die Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen jedoch nicht geltend machen. Die Anpassung erfolgt auf Verordnungsebene.

Die Erhöhung des maximalen Betreuungsbeitrags hat Mehrkosten von 700'000 Franken pro Jahr zur Folge. Durch diese Massnahme sinken die Kosten der Sozialhilfe um rund 600'000 Franken pro Jahr. Dieser Betrag wird im Rahmen eines Budgettransfers vom Departement für Wirtschaft,

Soziales und Umwelt in das Erziehungsdepartement übertragen als fester Budgetbestandteil des Einzelpostens Tagesbetreuung.

6.3.1.3 Einführung eines Mindestbeitrags in der Tagesbetreuung

Heute bezahlen Eltern, die keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, die vollen Kosten eines Betreuungsplatzes. Diese können auch grössere Haushaltsbudgets stark belasten: Denn aktuell beträgt der Maximalpreis 2'599 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Der Maximalpreis für Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen richtet sich nach den Modellkosten. Gemäss § 18 Kindertagesstätten- und Tagesfamilienverordnung liegt der Maximalpreis maximal 100 Franken über den Modellkosten und der Minimalpreis maximal 300 Franken unter den Modellkosten. Gleichzeitig steigen die Modellkosten deutlich an: Denn der Regierungsrat möchte Massnahmen zur Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen treffen (siehe unten, Kapitel 6.3.2). Damit würde sich auch der Maximalpreis für alle Eltern ohne Anspruch auf Betreuungsbeiträge erhöhen. Bereits heute bezahlen aber Eltern, die keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, sehr hohe Betreuungskosten: Bei zwei Kindern, die je 100% betreut werden, belaufen sich die Kosten für die Eltern aktuell auf bis zu 5'198 Franken pro Monat. Dieser Betrag ist auch für Eltern mit höheren Einkommen kaum leistbar. Aufgrund dieser hohen Kosten besteht für vollzahlende Eltern ein ungenügender Erwerbsanreiz, wobei sich dieser negative Effekt mit einer Erhöhung der Modellkosten weiter verstärken würde. Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet gemäss § 11 Abs. 2 lit. a jedoch allen Eltern einen Betreuungsplatz zu finanziell tragbaren Bedingungen. Der Regierungsrat möchte deshalb neu auch Eltern finanziell entlasten, die bisher aufgrund ihres Einkommens und Vermögens keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben. Die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Tagesbetreuungsgesetz bleiben bestehen. Die finanzielle Entlastung der Familien mit höheren Einkommen soll über die Gewährung eines Mindestbeitrags erfolgen. Ziel davon ist eine Plafonierung des Elternbeitrags. Damit soll sichergestellt werden, dass für alle Eltern ein Betreuungsplatz zu finanziell tragbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Der Regierungsrat will den maximalen Elternbeitrag auf einer Höhe von 1'500 Franken pro Vollzeitplatz und Monat plafonieren (bei Modellkosten). Der Maximalpreis, der weiterhin maximal 100 Franken über den Modellkosten liegen darf, wird somit gesenkt von bisher 2'599 Franken auf 1'600 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Steigen die Modellkosten an, wird der Mindestbeitrag an die Eltern entsprechend erhöht.

Mit dieser Massnahme sollen jene Eltern mit höheren Einkommen finanziell entlastet werden, die bisher die vollen Kosten des Betreuungsplatzes bezahlen. Der Regierungsrat erachtet diese Massnahme als zentral, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Kanton Basel-Stadt massgeblich zu stärken und so dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Zur Einführung des Mindestbeitrags für alle Eltern beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Änderung von § 8 Tagesbetreuungsgesetz (neuer Absatz 1bis). Die Höhe des Mindestbeitrags wird auf Verordnungsebene verankert.

Die Einführung eines Mindestbeitrags für alle Eltern hat für Kanton und Gemeinden Mehrkosten von 10,2 Mio. Franken pro Jahr zur Folge.

6.3.1.4 Beitrag für Geschwister für alle in der Tagesbetreuung

Beiträge für Geschwister sind eine wichtige Massnahme zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Aus- und Weiterbildung sowie zur finanziellen Entlastung von Familien mit mehreren Kindern. Gemäss geltender Regelung werden Beiträge für Geschwister gewährt, sofern die Eltern Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, davon ausgenommen sind die tiefsten Einkommen, die den minimalen Elternbeitrag bezahlen. Durch den Beitrag für Geschwister verringert sich der Elternbeitrag bei Betreuung von zwei Kindern um 20%, bei Betreuung von drei und mehr Kindern um 30% (§ 9 Tagesbetreuungsbeitragsverordnung).

Der Regierungsrat möchte neu allen Eltern einen Beitrag für Geschwister gewähren – unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Eltern. Die Höhe des Beitrags bleibt dabei unverändert. Der

Beitrag für Geschwister – zusammen mit dem neuen Mindestbeitrag – trägt insbesondere auch zur sozialen Durchmischung und Integration in der familienergänzenden Kinderbetreuung bei. Bereits bei zwei betreuten Kindern können die Betreuungskosten in einer Kindertagesstätte heute höher ausfallen als bei Anstellung einer Betreuungsperson im Privathaushalt. Aus gesellschaftlicher Sicht ist es jedoch wünschenswert, dass Kinder aller Einkommensgruppen in Kindertagesstätten betreut werden.

Mit dieser Massnahme will der Regierungsrat sowohl Familien mit mehreren Kindern mit sehr tiefen Einkommen wie auch Familien mit mehreren Kindern mit höheren Einkommen, die bisher keinen Beitrag für Geschwister erhalten, finanziell entlasten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Die Anpassung erfolgt auf Verordnungsebene.

Die Ausdehnung des Beitrags für Geschwister auf alle Einkommensgruppen ist für Kanton und Gemeinden mit Mehrkosten von 1,5 Mio. Franken pro Jahr verbunden.

6.3.1.5 Erhöhung der ergänzenden Beiträge in Spielgruppen mit Deutschförderung

Kanton und Gemeinden gewähren für Vorschulkinder, die nicht zur obligatorischen Deutschförderung verpflichtet sind, ergänzende Beiträge für den Besuch einer Spielgruppe mit Deutschförderung. Anspruch haben gemäss § 1 Spielgruppenbeitragsverordnung Eltern mit Krankenkassenprämienverbilligung, die ihr Kind in den zwei Jahren vor dem Kindergarten Eintritt während maximal zwei Halbtagen pro Woche in einer Spielgruppe mit Deutschförderung betreuen lassen. Der Regierungsrat möchte die ergänzenden Beiträge erhöhen, um Eltern mit tieferen Einkommen noch stärker finanziell zu entlasten. Mit dieser Massnahme soll insbesondere auch die soziale und sprachliche Durchmischung in Spielgruppen mit Deutschförderung gefördert werden. Aufgrund der oben ausgeführten Massnahmen zur Vergünstigung der familienergänzenden Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien ist es zudem angezeigt, auch die Kosten für den Besuch einer Spielgruppe zu senken.

Mit dieser Massnahme möchte der Regierungsrat Familien mit tieferen Einkommen, die Anspruch auf Krankenkassenprämienverbilligung haben, noch stärker finanziell entlasten. Die Anpassung erfolgt auf Verordnungsebene.

Die Erhöhung der ergänzenden Beiträge in Spielgruppen mit Deutschförderung hat für Kanton und Gemeinden Mehrkosten von 200'000 Franken pro Jahr zur Folge.

6.3.2 Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen

6.3.2.1 Ersatz Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal in der Tagesbetreuung

In den bisherigen Modellkosten für Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen und in den Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten vom 5. November 2021 werden die freiwilligen Praktika im Betreuungsschlüssel als Personal ohne pädagogische Ausbildung und entsprechend ihrem effektiven Anstellungsumfang angerechnet. Aktuell setzt sich das Betreuungspersonal in den Modellkosten zusammen aus 50% pädagogisch ausgebildetem Personal und 50% pädagogisch nicht ausgebildetem Personal.

Um die Betreuungsqualität und die Arbeitsbedingungen des Personals in der täglichen Betreuungsarbeit zu verbessern, schlägt der Regierungsrat eine grundlegende Verbesserung vor: Zukünftig sollen freiwillige Praktika im Betreuungsschlüssel nicht mehr angerechnet werden: Sie sollen vollständig mit pädagogisch ausgebildetem Personal ersetzt werden. Damit verschiebt sich das Verhältnis von pädagogisch ausgebildetem und pädagogisch nicht ausgebildetem Personal deutlich: Neu setzt sich das Betreuungspersonal zusammen aus zwei Dritteln pädagogisch ausgebildetem Personal und einem Drittel pädagogisch nicht ausgebildetem Personal. Diese Massnahme führt einerseits zu einer massgeblichen Erhöhung der Betreuungsqualität in den Kindergruppen, andererseits zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Betreuungspersonals. Denn

die teilweise hohe Belastung des Betreuungspersonals durch die Anleitung der Praktikantinnen und Praktikanten wird damit reduziert, die Qualität der Arbeit steigt und es ist mehr Personal vorhanden zur Anleitung von Lernenden oder von Personal ohne pädagogische Ausbildung. Es steht den Kindertagesstätten frei, weiterhin Praktikantinnen und Praktikanten gemäss den geltenden Regelungen zu beschäftigen, die Anrechnung als Betreuungspersonal im Betreuungsschlüssel entfällt jedoch.

Der Ersatz der Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal führt zu einer Erhöhung der Modellkosten für Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen: Die bisherigen Modellkosten von 2'499 Franken steigen auf 2'782 Franken pro Vollzeitplatz und Monat (auf Basis Lohnklassen 2022). Die Massnahme ist mit hohen Mehrkosten für Kanton und Gemeinden verbunden. Der Regierungsrat erachtet die Massnahme jedoch als zentral, um die Betreuungsqualität und die Belastung des Betreuungspersonals in Kindertagesstätten effektiv zu verbessern. Die Anpassung erfolgt auf Verordnungs- und Richtlinienenebene. Aufgrund des Fachkräftemangels wird die Umsetzung gestaffelt erfolgen müssen. Die Details werden auf Verordnungsebene in den Übergangsbestimmungen festgelegt.

Der Ersatz der freiwilligen Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal hat für Kanton und Gemeinden Mehrkosten von 9 Mio. Franken pro Jahr zur Folge.

6.3.2.2 Ersatz Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal in den Tagesstrukturen

Gemäss geltender Regelung können private Leistungserbringende im Bereich der schulexternen Tagesstrukturen und der Tagesferien Praktika im Betreuungsschlüssel anrechnen. Neu sollen diese Praktika nicht mehr Teil des Betreuungsschlüssels sein und vollständig durch pädagogisch ausgebildetes Personal ersetzt werden, wie dies bei den schuleigenen Tagesstrukturen bereits der Fall ist.

Mit dieser Massnahme möchte der Regierungsrat die Betreuungsqualität und die Arbeitsbedingungen in den schulexternen Tagesstrukturen und Tagesferien weiter verbessern und gleichzeitig die Regelungen für die schulexternen und schuleigenen Angebote vereinheitlichen. Aufgrund des Fachkräftemangels wird die Umsetzung gestaffelt erfolgen müssen. Die Details werden in den entsprechenden Rechtsgrundlagen in den Übergangsbestimmungen geregelt.

Der Ersatz der Praktika durch pädagogisch ausgebildetes Personal hat Mehrkosten für Kanton und Gemeinden von 1 Mio. Franken pro Jahr zur Folge.

6.3.2.3 Förderung der Qualitätsentwicklung in der Tagesbetreuung und in Spielgruppen mit Deutschförderung

In der frühen Kindheit werden die Grundsteine für die weitere Entwicklung gelegt. Insbesondere Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf oder aus sozial benachteiligten Familien sind darauf angewiesen, dass sie vielfältige und pädagogisch wertvolle Entwicklungsanregungen erhalten. Qualitativ gute Angebote im Vorschulbereich fördern – ergänzend zur Familie – die frühkindliche Bildung und leisten einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit von Kindern. Gemäss § 31 Abs. 1 Kindertagesstätten- und Tagesfamilienverordnung überprüfen und dokumentieren Kindertagesstätten laufend die Qualität ihrer Arbeit. Gemäss Abs. 3 können das zuständige Departement bzw. die Gemeinden zudem Beiträge an Projekte der Qualitätsentwicklung gewähren.

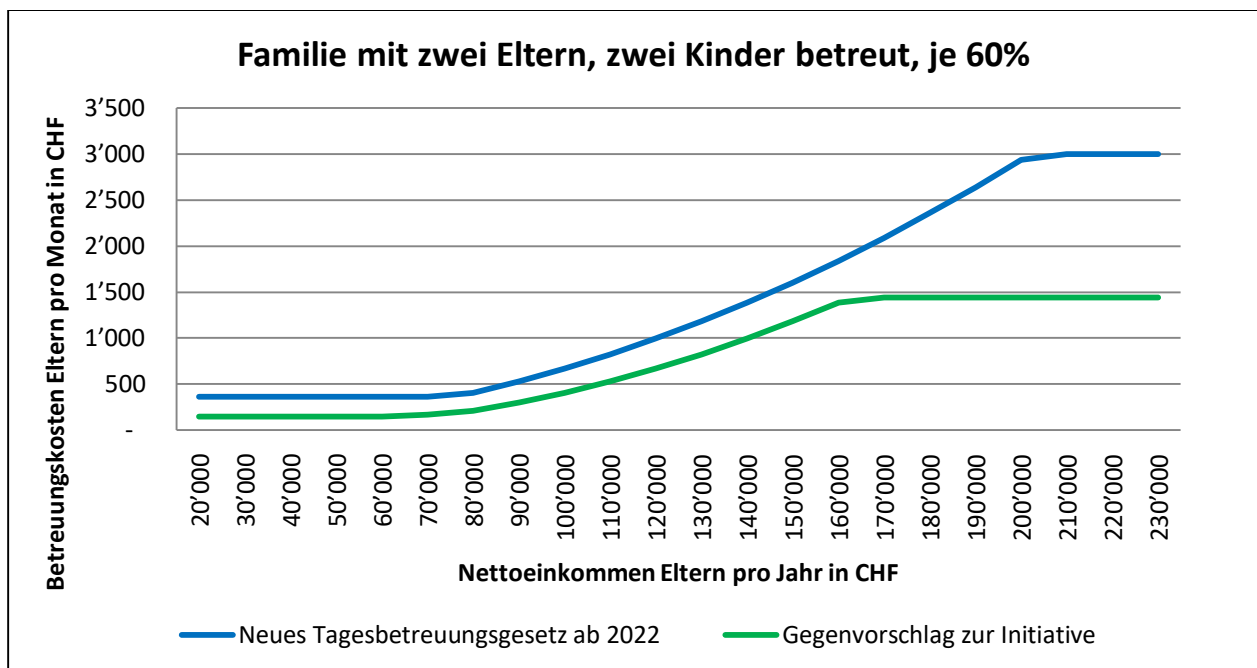
Der Regierungsrat möchte die Qualitätsentwicklung in der Tagesbetreuung und in den Spielgruppen mit Deutschförderung vorantreiben und den Erwerb von Qualitätslabels durch finanzielle Anreize fördern. Dabei soll auf in der Schweiz anerkannte und bewährte Qualitätslabels zurückgegriffen werden. Die Massnahme kann mittels Änderung der Richtlinien erfolgen.

Für die Förderung von Qualitätslabels in der Tagesbetreuung und in Spielgruppen mit Deutschförderung wird mit Mehrkosten von 200'000 Franken pro Jahr gerechnet.

6.4 Auswirkung auf die Familien

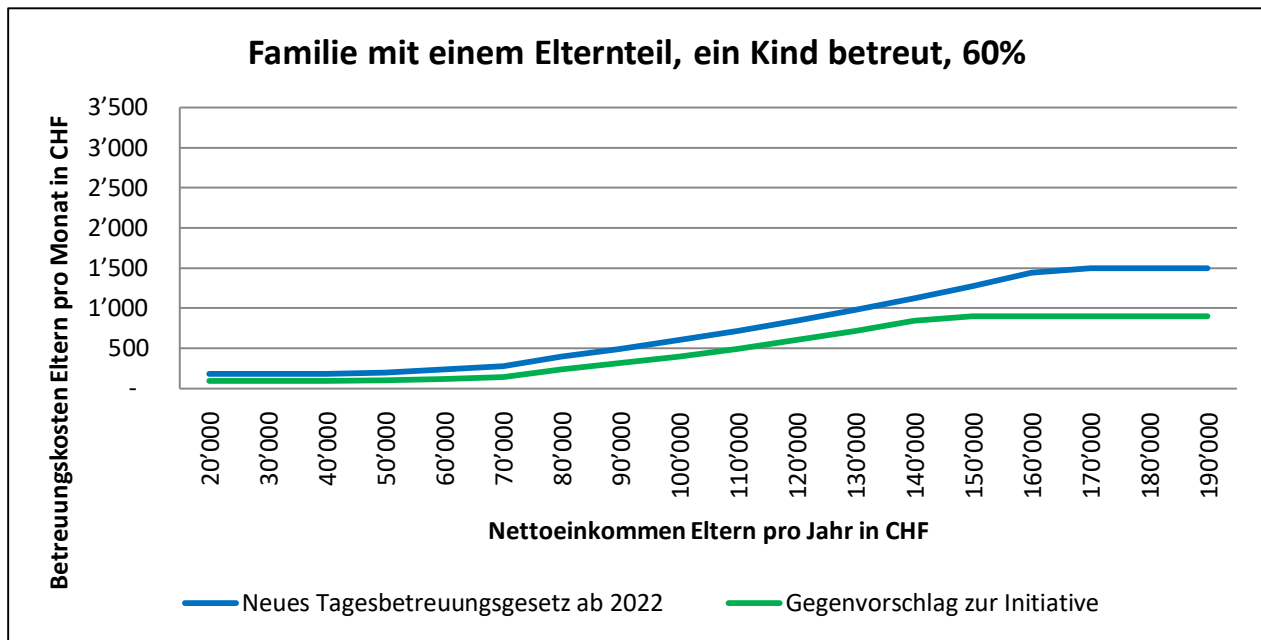
Die folgenden Grafiken zeigen die Kosten der Eltern für die familienergänzende Tagesbetreuung in einer Kindertagesstätte mit Betreuungsbeiträgen: Kosten gemäss geltender Regelung (blaue Kurve) und gemäss Gegenvorschlag des Regierungsrates (grüne Kurve). Die Kosten des Betreuungsplatzes liegen dabei auf Höhe der Modellkosten.

6.4.1 Beispielfamilie 1



Nettoeinkommen Eltern pro Jahr in CHF	TBG ab 1.1.2022: Betreuungskosten Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Betreuungskosten Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Einsparung Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Betreuungsbeiträge an Eltern (pro Monat in CHF)
20'000	360	144	-216	3'194
30'000	360	144	-216	3'194
40'000	360	144	-216	3'194
50'000	360	144	-216	3'194
60'000	360	144	-216	3'194
70'000	360	166	-194	3'172
80'000	407	208	-198	3'130
90'000	530	300	-230	3'039
100'000	669	407	-262	2'932
110'000	824	530	-294	2'808
120'000	996	669	-326	2'669
130'000	1'183	824	-358	2'514
140'000	1'386	996	-390	2'343
150'000	1'605	1'183	-422	2'156
160'000	1'840	1'386	-454	1'952
170'000	2'092	1'440	-652	1'898
180'000	2'359	1'440	-919	1'898
190'000	2'642	1'440	-1'202	1'898
200'000	2'941	1'440	-1'501	1'898
210'000	2'999	1'440	-1'559	1'898

6.4.2 Beispielfamilie 2



Nettoeinkommen Eltern pro Jahr in CHF	TBG ab 1.1.2022: Betreuungskosten Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Betreuungskosten Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Einsparung Eltern (pro Monat in CHF)	Gegenvorschlag: Betreuungsbeiträge an Eltern (pro Monat in CHF)
20'000	180	90	-90	1'579
30'000	180	90	-90	1'579
40'000	180	90	-90	1'579
50'000	200	100	-100	1'569
60'000	240	120	-120	1'549
70'000	280	140	-140	1'529
80'000	400	240	-160	1'429
90'000	495	315	-180	1'354
100'000	600	400	-200	1'269
110'000	715	495	-220	1'174
120'000	840	600	-240	1'069
130'000	975	715	-260	954
140'000	1'120	840	-280	829
150'000	1'275	900	-375	769
160'000	1'440	900	-540	769
170'000	1'499	900	-599	769
180'000	1'499	900	-599	769
190'000	1'499	900	-599	769
200'000	1'499	900	-599	769
210'000	1'499	900	-599	769

7. Änderung Tagesbetreuungsgesetz

Zur Verankerung des neuen Mindestbeitrags, der unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Eltern für die Betreuung in einer Kindertagesstätte oder Tagesfamilie mit Betreuungsbeiträgen gewährt wird, beantragt der Regierungsrat folgende Änderungen des Tagesbetreuungsgesetzes:

7.1 § 2 Abs. 1 lit. b: Definition Betreuungsbeiträge

b) «Betreuungsbeiträge» sind Beiträge des Kantons und der Gemeinden an die Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen;

Neu wird ein Mindestbeitrag für alle Eltern eingeführt. Damit beinhalten Betreuungsbeiträge neu sowohl Beiträge, die aufgrund der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern berechnet werden, wie auch Beiträge, die unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Eltern für die Tagesbetreuung von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt gewährt werden. Die Begriffsdefinition «Betreuungsbeiträge» muss deshalb angepasst werden. Die bisherige Formulierung, dass Betreuungsbeiträge «individuelle, aufgrund der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern berechnete» Beiträge sind, wird gestrichen.

7.2 § 8 Abs. 1^{bis}: Mindestbeitrag an alle Eltern

1^{bis} Er sieht einen Mindestbeitrag vor, der allen Eltern von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt gewährt wird.

Mit dem Mindestbeitrag für alle Eltern von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt werden die Betreuungskosten der Eltern plafoniert. Ebenso wie die einkommens- und vermögensabhängigen Betreuungsbeiträge wird ein Mindestbeitrag ausschliesslich für die Betreuung in Kindertagesstätten oder Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen gewährt. Eltern, die aufgrund der Einkommens- und Vermögensverhältnisse keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, bezahlen bisher die vollen Kosten des Betreuungsplatzes. Mit dem neuen Mindestbeitrag werden alle Familien mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt, die ihre Kinder in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen familienergänzend betreuen lassen, finanziell entlastet. Die Anspruchsvoraussetzungen gemäss § 5 Tagesbetreuungsgesetz gelten unverändert. Die Höhe des Mindestbeitrags entspricht den Modellkosten (2'782 Franken pro Vollzeitplatz und Monat) minus dem plafonierten Elternbeitrag (1'500 Franken pro Vollzeitplatz und Monat). Der Mindestbeitrag beträgt somit aktuell 1'282 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Die Beiträge werden auf Verordnungsebene festgelegt.

Der Mindestbeitrag wird, wie die weiteren Beiträge, von den Kindertagesstätten und der Tagesfamilienorganisation vollständig an die Kosten des Betreuungsplatzes angerechnet. Die Eltern bezahlen somit den Preis des gewählten Betreuungsplatzes, abzüglich des einkommens- und vermögensabhängigen Betreuungsbeitrags, des Mindestbeitrags sowie des Beitrags für Kinder unter 18 Monaten und für Geschwister.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausgaben von Kanton und Gemeinden für die familienergänzende Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien beliefen sich im Jahr 2021 auf rund 39,9 Mio. Franken.¹² Zur Umsetzung des neuen Tagesbetreuungsgesetzes investieren der Kanton und die Gemeinden ab 2022 zusätzlich rund 5,1 Mio. Franken pro Jahr. Für das Jahr 2022 sind Gesamtausgaben in der Höhe von rund 44,9 Mio. Franken budgetiert.¹³

¹² Kanton Basel-Stadt: 37,2 Mio. Franken; Gemeinden Riehen und Bettingen: 2,7 Mio. Franken.

¹³ Kanton Basel-Stadt: 41,4 Mio. Franken, Gemeinden Riehen und Bettingen: 3,5 Mio. Franken.

Die Ausgaben von Kanton und Gemeinden für die Tagesstrukturen der Primarstufe betrugen im Jahr 2021 rund 33,4 Mio. Franken.¹⁴ Für das Jahr 2022 sind 37,2 Mio. Franken budgetiert.¹⁵

Die Ausgaben von Kanton und Gemeinden für die Spielgruppen mit Deutschförderung betrugen im Jahr 2021 rund 2 Mio. Franken (obligatorische Deutschförderung und ergänzende Beiträge).

Die Massnahmen des Gegenvorschlags haben für Kanton und Gemeinden Mehrkosten von 27,7 Mio. Franken pro Jahr zur Folge (Belegung Stand 2021). Je nach Nachfrage ist mit höheren Mehrkosten zu rechnen: Bei einer Zunahme der Belegung um 10% betragen die Mehrkosten 35 Mio. Franken pro Jahr, bei einer Zunahme der Belegung um 20% 42 Mio. Franken pro Jahr.

Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Gemeinden Riehen und Bettingen an den Gesamtkosten rund 7% im Bereich der Tagesbetreuung und rund 14% im Bereich der Tagesstrukturen.

Falls sich die Zunahme der Nachfrage bestätigt, wird zudem zu prüfen sein, ob für den infrastrukturellen Ausbau sowie für die Förderung des Berufsnachwuchses im Hinblick auf den sich abzeichnenden Fachkräftemangel im Bereich der Kinderbetreuung weitere Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen notwendig sind.

Die Erfassung aller Eltern zur Gewährung des Mindestbeitrags und des Beitrags für Geschwister generiert in der Fachstelle Tagesbetreuung des Erziehungsdepartements einen Mehraufwand. Die notwendigen personellen Ressourcen werden bei Bedarf im ordentlichen Budgetprozess beantragt.

9. Stellungnahmen der Gemeinden

Die Konsultation der Gemeinden Riehen und Bettingen erfolgte im September 2022. Die Gemeinden Riehen und Bettingen lehnen sowohl die kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» sowie den Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» grundsätzlich ab.

9.1 Stellungnahme der Gemeinde Riehen

Der Gemeinderat Riehen begrüsst grundsätzlich das Ziel, das bestehende und bewährte System der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie Aus- und Weiterbildung wie bisher zu fördern. Entwicklungspotential sieht der Gemeinderat in den Bereichen der Betreuungsqualität, Berufsförderung und Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals. Die Stossrichtung des Gegenvorschlags, in der Tagesbetreuung an den aktuell geltenden Anspruchsvoraussetzungen festzuhalten, wird begrüsst. Die Erhöhung der ergänzenden Beiträge in Spielgruppen mit Deutschförderung, um Eltern mit tiefen Einkommen zu entlasten, beurteilt der Gemeinderat als wichtigen Schritt zur Förderung der frühkindlichen Bildung. Auch die Massnahme zur finanziellen Entlastung von Familien mit mehreren Kindern durch die Gewährung eines Geschwisterbeitrags für alle Eltern unterstützt der Gemeinderat.

Einer weiteren finanziellen Entlastung der Eltern im Bereich der Tagesbetreuung steht der Gemeinderat jedoch kritisch gegenüber. Er ist generell nicht damit einverstanden, dass Eltern, die bisher aufgrund ihres Einkommens und Vermögens keinen Anspruch auf Betreuungsbeiträge haben, massgeblich finanziell entlastet werden. Die vorgeschlagene finanzielle Entlastung der Eltern wird als zu grosszügig beurteilt. Auch den Massnahmen zur Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen stimmt der Gemeinderat nicht zu. Er ist der Ansicht, dass mit dem Inkrafttreten des neuen Tagesbetreuungsgesetzes und dem Gesetz über den kantonalen Mindestlohn (Mindestlohngesetz, MiLoG) vom 13. Januar 2021 die Berufsbildung bereits massgeblich gestärkt

¹⁴ Kanton Basel-Stadt: 28,6 Mio. Franken; Gemeinden Riehen und Bettingen: 4,8 Mio. Franken.

¹⁵ Kanton Basel-Stadt: 32,1 Mio. Franken; Gemeinden Riehen und Bettingen: 5,1 Mio. Franken.

wird. Grundsätzlich hätte der Gemeinderat sich gewünscht, das neue Tagesbetreuungsgesetz für mindestens zwei Jahre konsolidieren zu können, um dann eine Überprüfung vorzunehmen.

9.2 Stellungnahme der Gemeinde Bettingen

Der Gemeinderat Bettingen schliesst sich der Stellungnahme des Gemeinderates Riehen an und weist ergänzend darauf hin, dass ein kostenloses Betreuungsangebot – wie dies die Volksinitiative vorsieht – für die Gemeinde Bettingen wegen der grossen Sogwirkung auf Familien als problematisch zu beurteilen ist. Je nach Nachfrage würden sich für die kleine Landgemeinde diverse Fragen stellen im Hinblick auf das notwendige Raumangebot und die personellen Ressourcen, insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels.

10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat den Gesetzesentwurf gemäss § 4 des Gesetzes über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt (Publikationsgesetz) vom 19. Oktober 2016 geprüft.

Der Vortest zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat ergeben, dass keine negative Betroffenheit der Wirtschaft vorliegt.

11. Inkrafttreten und Abstimmungsverfahren

Die kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» und der formulierte Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

Werden sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen, so haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Dem Grossen Rat wird beantragt, den Stimmberechtigten zu empfehlen, die kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» abzulehnen und den vorliegenden Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» anzunehmen.

Sofern das Initiativbegehren gemäss § 12 Abs. 1 IRG zurückgezogen wird, ist die Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes im Kantonsblatt zu publizieren. Diese unterliegt dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Der Regierungsrat strebt eine möglichst rasche Einführung der Gesetzesänderung an, um die Eltern alsbald finanziell stärker zu entlasten. Ziel ist es, die Änderung auf 1. Januar 2024 in Kraft zu setzen. Dies setzt voraus, dass die kantonale Volksabstimmung am 18. Juni 2023 stattfindet, sofern die Initiative nicht zu einem früheren Zeitpunkt zurückgezogen wird. Die Frist für die Volksabstimmung läuft am 20. Juli 2023 aus.

12. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachfolgenden Beschlussentwurfs.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen

Entwurf Grossratsbeschluss
Regulierungsfolgenabschätzung (Teil A, Vortest)

Grossratsbeschluss betreffend kantonale Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle»

und

Gegenvorschlag «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines Gegenvorschlags zu der von 3'014 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten, vom Grossen Rat in der Sitzung vom 8. Dezember 2021 an den Regierungsrat überwiesenen unformulierten Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» mit folgendem Wortlaut:

«Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

Die Einwohnergemeinden des Kantons finanzieren bis zum Eintritt in die erste Primarschulklasse die kostenlose und bedarfsgerechte Kinderbetreuung und stellen dafür das familienexterne Angebot in zugelassenen Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen oder Tagesstrukturen und Mittagstischen sicher.

Dabei gilt ein Mindestanspruch von 40% einer Vollzeitbelegung oder ein höherer Anspruch gemäss Tagesbetreuungsgesetz.

Der Regierungsrat verstärkt die Qualitätssicherung und -entwicklung und verbessert die Arbeitsbedingungen bei den durch die Gemeinden finanzierten Anbietern.»

wird beschlossen:

Das Gesetz betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG) vom 8. Mai 2019 wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 1

¹ Die folgenden Begriffe werden im Rahmen dieses Gesetzes gemäss den nachstehenden Definitionen verwendet:

- b) **(geändert)** «Betreuungsbeiträge» sind Beiträge des Kantons und der Gemeinden an die Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen;

§ 8 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Er sieht einen Mindestbeitrag vor, der allen Eltern von Kindern mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt gewährt wird.

II. Weitere Behandlung

Die Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig mit dem unter I. aufgeführten Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Für den Fall, dass sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen. Der Grosse Rat empfiehlt, bei der Stichfrage den Gegenvorschlag vorzuziehen.

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus. Bei Annahme des Gegenvorschlags bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der entsprechenden Gesetzesänderung.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, ist die Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes nochmals zu publizieren. Es unterliegt dem fakultativen Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.





Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Teil A:

Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Titel des Geschäfts: *Kantonale Volksinitiative betreffend «Kinderbetreuung für alle» (Gegenvorschlag)*

P-Nr.: P210998

Erlassform: ☒ Gesetz ☐ Verordnung

Federführendes Departement: ☐ PD ☐ BVD ☒ ED ☐ FD ☐ GD ☐ JSD ☐ WSU

Ist folgende Frage mit „Ja“ zu beantworten, liegt eine Betroffenheit der Wirtschaft vor, d.h. die Regulierungsfolgenabschätzung (Teil B) ist durchzuführen.

1. Können Unternehmen vom Vorhaben direkt oder indirekt **negativ** betroffen sein? (direkt: z.B. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen; indirekt: z.B. Verschlechterung der Standortattraktivität)

Ja ☐ Nein ☒

Der Vortest zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat. Liegt keine Betroffenheit der Wirtschaft vor, ist dies in einem separaten Abschnitt („Regulierungsfolgenabschätzung“) im Bericht bzw. Ratschlag kurz zu begründen. Ist eine Betroffenheit festgestellt worden, ist Teil B des Fragenkatalogs auszufüllen.

Empfehlung:

Der Regierungsrat empfiehlt, den Fragebogen bereits bei der Ausarbeitung des Erlasses bzw. dessen Revision zu berücksichtigen und nach dessen Finalisierung auszufüllen.