



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5183.02

ED/P125183
Basel, 12. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 11. Dezember 2012

Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Tagesheimkosten für Familien

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom Mittwoch, 19. September 2012 die nachstehende Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Tagesheimkosten für Familien dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

«Die heutige Bemessung der Kosten für die Unterbringung von Kindern in den subventionierten Tagesheimen wird auf der Grundlage der Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) errechnet, verkürzt gesprochen anhand der Steuererklärung - aber vor möglichen Abzügen. Der Kanton ist froh eine ganzheitliche Lösung gefunden zu haben und möchte die Berechnung der Elternbeiträge weiterhin auf dem für Sozialleistungen gefundene Harmonisierungsgesetz (SoHaG) belassen. Die Bemessungsgrundlage für die Unterbringungskosten wird damit nicht unbedingt an der tatsächlichen finanziellen Situation der Eltern bemessen. So führte dies in einem konkreten Fall - wie schon in einer Schriftlichen Anfrage dargelegt - dazu, dass Eltern für eine 40%ige-Unterbringung von einem Kind im Tagesheim rund 8% von dem ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsbudgets aufbringen müssen - zusammen mit dem zweiten Kind sogar 16%! (Es sind keine Reduktionen für ein zweites oder drittes Kind vorgesehen). So frisst die Kinderbetreuung, in diesem Fall von 40 %, einen enorm hohen Anteil des Familienbudgets. Dass die hohen Kinderbetreuungskosten gerade für Familien mit mittlerem Einkommen auch als Standortnachteil für Basel gewertet werden, wurde kürzlich in einer Umfrage des Arbeitgeberverbands gezeigt und von diesem moniert.

Ein Vergleich mit Zürich zeigt, dass der Subventionsgrad der Stadt Zürich pro Kind (zwischen 0 und 13 Jahren) verglichen mit Basel-Stadt das Eineinhalbfache beträgt: Plätze für Kinder zwischen 0 und 3 sind in der Stadt Zürich mit CHF 3'250, im Kanton Basel-Stadt mit CHF 2'010 subventioniert. Die Subventionierung pro Kind zwischen 4 und 14 Jahren beträgt in der Stadt Zürich CHF 3'801, im Kanton Basel-Stadt nur gerade CHF 1'344. Sinn und Zweck von Tagesheimen ist es, die Familien zu entlasten, die Kinder zu fördern, den zügigen Wiedereinstieg von Frauen - gerade auch von gut qualifizierten Frauen - ins Berufsleben besser zu ermöglichen und so den Risikoausgleich für die Familien besser zu verteilen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein Schlüsselfaktor auf dem Weg zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Derartige finanzielle Fehlansätze zu schaffen, laufen dem Ziel der Regierung, die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, zuwider.

Um die regierungsrätliche Zielsetzung, die auch von den Motionärinnen und Motionären unterstützt

wird, sowie dem Verfassungsauftrag gezielter Folge zu leisten, wird die Regierung gebeten, eine Grunderhöhung der Kinderbeitragssätze zu gewähren, in der Höhe wie dies auch die Stadt Zürich kennt und das Tagesbetreuungsgesetz entsprechend zu ändern resp. § 11 Abs. 1 zu ergänzen.

Brigitta Gerber, Esther Weber Lehner, Christian Egeler, Helen Schai-Zigerlig, Annemarie Pfeifer, Emmanuel Ullmann, Ursula Metzger Junco P., Patrizia Bernasconi»

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates bestimmt in § 42 GO Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

In den Ausführungen der Motion werden drei Themenbereiche angesprochen. Erstens wird angeführt, dass die hohen Kinderbetreuungskosten einen grossen Anteil des zur Verfügung stehenden Familienbudgets beanspruchen, da sich die Bemessungsgrundlage für die Unterbringungskosten nicht unbedingt an der tatsächlichen finanziellen Situation der Eltern orientiere. Sodann wird ein Vergleich mit der Stadt Zürich herangezogen, der aufzeigen soll, dass der Subventionsgrad der Stadt Zürich pro Kind das Eineinhalbfache verglichen mit dem Kanton Basel-Stadt beträgt. Drittens wird der Sinn und Zweck von Tagesheimen in Erinnerung gerufen, die Familien zu entlasten, die Kinder zu fördern, den zügigen Wiedereinstieg von Frauen ins Berufsleben besser zu ermöglichen und so den Risikoausgleich für die Familien besser zu verteilen. Im Schlussantrag wird die Regierung gebeten, eine Grunderhöhung der Kinderbeitragssätze zu gewähren in der Höhe wie dies auch die Stadt Zürich kennt und das Tagesbetreuungsgesetz entsprechend zu ändern resp. § 11 Abs. 1 zu ergänzen.

In der Motion wird nicht näher umschrieben, was nach Meinung der Motionärinnen und Motionäre unter dem Ausdruck «Kinderbeitragssätze» zu verstehen ist, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass es die Motionärinnen und Motionäre dem Regierungsrat überlassen wollen, dem Ausdruck in einem Gesetzesentwurf Inhalt zu verleihen.

Bei der vorliegenden Motion kann auf Grund der Formulierung des Schlussantrags die Unsicherheit aufkommen, ob die Regierung eine Grunderhöhung der Kinderbeitragsätze gewähren soll, in der Höhe wie dies auch die Stadt Zürich kennt, was sich auf den Subventionsgrad bezieht, oder ob das Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz; SG 815.100) geändert werden soll, in dem es um Subventionen und Elternbeiträge geht, oder ob § 11 Abs. 1 des Tagesbetreuungsgesetzes, bei dem es um die Beiträge der Eltern geht, ergänzt werden soll.

Motionen sollen wegen ihrer Verbindlichkeit für den Regierungsrat nicht allzu interpretationsbedürftig sein, sondern möglichst präzise ausgedrückte und klare Vorgaben enthalten, die keine Zweifel an ihrem Inhalt und Umfang aufwerfen. Bei der vorliegenden Motion erscheint es jedoch vertretbar, eine Interpretation der Motion vorzunehmen, ohne, zumindest in diesem Zusammenhang, die Frage der Gültigkeit der Motion aufzuwerfen. Bei näherem Betrachten soll mit der vorliegenden Motion letztlich erreicht werden, dass die Tagesheimkosten für Eltern reduziert werden. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beantragt, das Tagesbetreuungsgesetz entsprechend zu ändern resp. § 11 Abs. 1 zu ergänzen. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

Mit dem Instrument der Motion kann nur etwas beantragt werden, das in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber fällt (§ 42 Abs. 1 GO). Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen (§ 42 Abs. 2 GO). Die genaue Ausgestaltung der Beiträge der Eltern an den Tagesheimkosten ist in der Verordnung zum Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (SG 815.110) geregelt. Somit bezieht sich die Motion auf einen bisher dem Regierungsrat delegierten Zuständigkeitsbereich, weshalb sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit nach § 42 Abs. 2 GO stellt. Die Änderung einer Zuständigkeit kann Inhalt einer Motion sein.

Ebenfalls spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Dass es bei der Umsetzung der Motion eventuell zu einem Systemwechsel bei der Finanzierung der Tagesheimkosten kommt, ist materiell zu beurteilen und nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

In ihrer Forderung beziehen sich die Motionärinnen und Motionäre auf ein Benchmarking-Projekt zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich aus dem Jahr 2011. Verglichen wurde in dieser Studie der Grad der öffentlichen Subventionierung des Betreuungsangebots für Vorschulkinder und für Schulkinder in den Gemeinden des Kantons Zürich mit dem des Kantons Basel-Stadt (inklusive den Gemeinden Riehen und Bettingen) im Jahr 2009. Es resultierten Ranglisten, anhand derer die Position

des Kantons Basel-Stadt im Vergleich zu den Gemeinden des Kantons Zürich ersichtlich wird. Die Subventionen fallen in Basel tiefer aus als in Zürich. Die Motion fordert, dass der Subventionsgrad in Basel auf das Niveau der Gemeinde Zürich angehoben wird.

Allerdings hat dieser Vergleich ein wesentliches Manko: Die Stadt Zürich mit dem Kanton Basel-Stadt zu vergleichen ist nicht präzise. In einer Stadtgemeinde herrschen andere Strukturen als in einem Stadtkanton. Auch hat die Gemeinde Zürich andere Lebensunterhaltskosten, andere Steuerbelastungen als der Kanton Basel-Stadt, womit sich ein Subventionsgrad nicht einfach so auf einen anderen Ort übertragen lässt. Dasselbe gilt auch innerhalb des Kantons Zürich: Im Kanton Zürich gibt es Gemeinden, die einen höheren Subventionsgrad aufweisen als die Gemeinde Zürich (die Gemeinde Zumikon oder die Gemeinde Erlenbach) und es gibt Gemeinden, die einen tieferen Subventionsgrad als Basel aufweisen. Die Gemeinde Winterthur etwa hat einen tieferen Subventionsgrad. Mit einer Anzahl von 4'311 Vorschulkindern ist Winterthur in seiner Grösse fast eher vergleichbar mit Basel (6'508 Vorschulkinder) als Zürich (15'232 Vorschulkinder).

Der in der Motion zur Basis genommene Benchmark ist Teil einer Reihe von Untersuchungen, die die Familienfreundlichkeit zwischen Zürich und Basel vergleichen will. Zur Familienfreundlichkeit gehören verschiedene Faktoren, die mit diesen Benchmarks jeweils aufgezeigt werden. Bisher wurden drei in Auftrag gegeben, Auftraggeber sind jeweils die Gleichstellungsfachstellen der Kantone Basel-Stadt und Zürich. In einem ersten Benchmark aus dem Jahre 2010 wurde die Familienfreundlichkeit von Unternehmen in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich untersucht. Im aktuellsten Benchmark (Benchmark III), der im Juni 2012 erschien, wurden die Steuer- und Tarifsysteme zwischen ausgewählten Gemeinden des Kantons Zürich und dem Kanton Basel-Stadt verglichen. Am Beispiel verschiedener Paar- und Alleinerziehendenhaushalte wurde untersucht, ob und in welchem Ausmass es sich für Familien finanziell «lohnt», wenn beide Elternteile erwerbstätig sind und ab welchem Arbeitspensum der Doppelverdienenden die Familie sogar mehr Ausgaben hat. Dabei zeigte es sich, dass das Basler Steuersystem die Erwerbsanreize von Doppelverdienenden und Alleinerziehenden etwas stärker begünstigt, da die Abzugsgrenze für Kinderbetreuungskosten höher ist als im Kanton Zürich und es zudem keine steuerliche Mehrbelastung von Verheirateten gibt. Insgesamt zeigte sich, dass die Erwerbsanreize von bestimmten Einkommensgrenzen sowie vom Alter und der Anzahl Kinder abhängig sind. So «lohnt» sich im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich zusätzliche Erwerbstätigkeit vor allem für die untersuchten Haushalte mit geringem Einkommen, mit nur einem Vorschulkind oder mit zwei Schulkindern, bei den untersuchten Familien mit zwei und mehr Kindern im Vorschulalter und bei höheren Einkommen «lohnt» sich eine Ausweitung des Erwerbspensums in vielen Fällen jedoch nicht, weil das verfügbare Einkommen dieser Haushalte dadurch nicht gesteigert, sondern geschmälert wird.

In der Schlussfolgerung des Benchmarks wird unter anderem vorgeschlagen, im Steuersystem die Höchstgrenze für den steuerlichen Betreuungskostenabzug anzuheben oder den Geschwisterrabatt zu erhöhen. Beide Massnahmen sind im Kanton Basel-Stadt umgesetzt bzw. vorgesehen: Per Steuerperiode 2011 wurde die kantonale Obergrenze bei den Steuerabzügen für die Kinderbetreuungskosten von CHF 5'500 auf CHF 10'000 pro Kind erhöht. Auch hat der Regierungsrat eine Erhöhung des Geschwisterrabatts beschlossen und das

Erziehungsdepartement beauftragt, die entsprechenden Änderungen in der Verordnung des Tagesbetreuungsgesetzes vorzuschlagen. Der Geschwisterrabatt beträgt heute bei zwei Kindern der gleichen Eltern bzw. Erziehungsberechtigten 15 % und bei drei und mehr Kindern 25 % pro Betreuungsverhältnis. Das Erziehungsdepartement schlägt vor, den Geschwisterrabatt zu erhöhen. Die Anspruchsberechtigung von Schulkindern und die Höhe der Beiträge für Schulkinder bleiben unverändert. Von der Erhöhung des Geschwisterrabatts für Vorschulkinder würden die Eltern von rund 450 Kindern profitieren. Die Kosten für eine Erhöhung würden ca. CHF 290'000 pro Jahr betragen.

Demnächst wird die Regierung über die Beantwortung des Anzugs Gerber zur Mitfinanzierung von Tagesheimen ohne Leistungsauftrag entscheiden. Heute betragen die ergänzenden Beiträge für Kinder in nicht subventionierten Tagesheimen gemäss Tagesbetreuungsgesetz 75 %. Damit erhalten diese Tagesheime einen deutlich geringeren Beitrag als die subventionierten Tagesheime (mit Leistungsauftrag). Mit der Einführung dieser Bestimmung hoffte man, dass die Tagesheime mit mitfinanzierten Plätzen stattdessen eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton schliessen. Dies ist nicht eingetroffen, weshalb die finanzielle Schlechterstellung dieser Tagesheime zu hinterfragen ist. Eltern müssen teilweise den Aufpreis selbst bezahlen, was zu einer Ungleichbehandlung der Eltern von Kindern in subventionierten und mitfinanzierten Tagesheimen führt. Um das verfassungsmässige Recht auf Tagesbetreuung zu gewährleisten, ist der Kanton aber auf diese mitfinanzierten Angebote angewiesen. Eine Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes wird im Erziehungsdepartement überlegt.

3. Antrag

Der Regierungsrat hat ein gewisses Verständnis für das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre. Familien finanziell zu entlasten ist auch ein Ziel des Regierungsrates. So beschloss der Regierungsrat am 17. April 2012, per 1. Januar 2013 die Familienmietzinsbeiträge sowie zur besseren Unterstützung von Alleinerziehenden die Alimentenhilfe auszubauen. Zudem wird der Geschwisterrabatt in der Tagesbetreuung erhöht. Der Regierungsrat erachtet es jedoch für problematisch, zum jetzigen Zeitpunkt die Elternbeiträge generell günstiger zu gestalten. Angebot und Nachfrage nach familienergänzender Tagesbetreuung entwickeln sich weiterhin stark. Deutlich tiefere Elternbeiträge könnten diese Nachfrage noch weiter erhöhen. Der Kanton hat jedoch derzeit gar keine Möglichkeit, den Ausbau der Angebote zu beschleunigen, da Raum- und Personalfragen die Entwicklungsmöglichkeiten beschränken. Erst wenn mit dem Ausbau der Tagesstrukturen an den Schulen genügend Kapazitäten entstanden sind, die auch in den Tagesheimen zu einer Entlastung führen, wären tiefere Elternbeiträge überhaupt erst möglich. Vorher liesse sich die damit verbundene erhöhte Nachfrage kaum decken. Um die Motion umzusetzen, wäre zudem wohl eine tiefgreifende Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes notwendig. Bisher hält das Tagesbetreuungsgesetz fest, dass sich für öffentliche und subventionierte Tagesbetreuungsplätze die Beiträge der Eltern nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen zu richten haben (§ 11). Die Details regelt der Regierungsrat in der Tagesbetreuungsverordnung. Für eine rechtlich korrekte Umsetzung müsste dieses System – wie unter Kapitel 1 ausgeführt – geändert werden. Der Regierungsrat ist bereit, das Anliegen in Form eines Anzugs entgegenzunehmen.

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Tagesheimkosten für Familien dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin