



An den Grossen Rat

15.0061.01

ED/P150061

Basel, 4. Februar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 3. Februar 2015

Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz): Streichung von § 10 «Beiträge an die Betreuung in der Familie»

Inhalt

1. Begehren	3
2. Die Entstehung der Beiträge an die Betreuung in der Familie	3
3. Beiträge an die Betreuung in der Familie im Lichte des gesellschaftlichen Wandels	3
4. Entwicklung der Beiträge an die Betreuung in der Familie.....	4
5. Finanzielle Auswirkungen.....	5
6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung	5
7. Antrag	6

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, § 10 des Tagesbetreuungsgesetzes und damit die Beiträge an die Betreuung in der Familie ersatzlos aufzuheben.

2. Die Entstehung der Beiträge an die Betreuung in der Familie

Die Beiträge an die Betreuung in der Familie gehen auf einen Anzug A. Bilgeri und Konsorten betreffend einer kantonalen Mutterschaftshilfe vom 13. November 1980 zurück. Die Anzugsstellerin wollte – weil die Einführung der Mutterschaftsversicherung sich auf eidgenössischer Ebene verzögerte – eine kantonale Übergangsregelung für erwerbs- und nichterwerbstätige Mütter mit bescheidenem Einkommen schaffen, bis die eidgenössische Mutterschaftsversicherung eingeführt wird. Ein weiterer Anzug von Ph. Zogg und Konsorten betreffend Schaffung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung vom 18. Februar 1988 verlangte unter anderem, dass nach Ablehnung der Revision des Krankenversicherungsgesetzes, welche unter anderem eine Mutterschaftsversicherung beinhaltet, auf kantonaler Ebene eine Interimslösung für ein Mutterschaftstaggeld geprüft wird. Ferner verlangten M. Dubach und Konsorten in einem Anzug vom 26. Oktober 1988 zu prüfen, unter welchen Umständen Eltern, Mütter/Väter, für ihre Kindererziehung direkte Unterstützung finden könnten, ohne auf das FöBa (Fürsorgeamt Basel) gehen zu müssen.

Ausgehend von diesen parlamentarischen Vorstössen hat der Regierungsrat dem Grossen Rat einen «Ratschlag betreffend Bewilligung eines Kredites für Betreuungsbeiträge an Eltern vorschulpflichtiger Kinder für die Jahre 1995 – 1998 und Bericht des Regierungsrates zu den Anzügen Annemarie Bilgeri und Konsorten vom 13. November 1980, Philippe Zogg und Konsorten vom 18. Februar 1988, Marianne Dubach und Konsorten vom 26. Oktober 1988 vom 13. Dezember 1994» (Ratschlag Nr. 8558; den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt am 5. Januar 1995) unterbreitet. Das Anliegen selbst sollte mit einer Änderung der Verordnung über Beiträge an die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Tagesheimen und in Heimen sowie durch Pflegeeltern (Fremdbetreuungsverordnung) erfüllt werden. Notwendig war aber ein entsprechender Kredit. Der Grosse Rat hat am 15. März 1995 dem Antrag des Regierungsrates zugestimmt und einen Kredit von jährlich 320'000 Franken für die Jahre 1995 bis 1998 bewilligt. Daraufhin hat der Regierungsrat am 23. Mai 1995 die erwähnte Verordnung angepasst. Er hat einen neuen Abs. 5 in § 6 eingefügt: *«Ist die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder durch einen Elternteil kostengünstiger als die Betreuung in einem Tagesheim, so kann der Sozialpädagogische Dienst der Schule des Kantons Basel-Stadt, im Rahmen des vom Grossen Rates bewilligten Kredites, dem Elternteil auf dessen Antrag einen Betreuungsbeitrag gewähren, unter der Voraussetzung, dass der antragstellende Elternteil seit mindestens vier Jahren im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz hat.»*

In der Folge ist der Kredit dann mehrmals verlängert worden. Im Rahmen der Erarbeitung des heute noch geltenden Gesetzes betreffend die Tagesbetreuung von Kindern sind dann die Beiträge an die Betreuung in der Familie in das Tagesbetreuungsgesetz aufgenommen worden. Mit dieser gesetzlichen Grundlage konnte auf spezielle Kreditbegehren verzichtet werden.

3. Beiträge an die Betreuung in der Familie im Lichte des gesellschaftlichen Wandels

Wie ausgeführt sollten die Beiträge an die Betreuung in der Familie den Auftrag der Bundesverfassung für eine Mutterschaftsversicherung auf kantonaler Ebene aufnehmen, bis der Bund den bereits seit 1945 bestehenden Verfassungsauftrag umgesetzt hat. Die Mutterschaftsentschädigung wurde am 1. Juli 2005 aufgrund einer Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (EOG)

eingeführt, nachdem das Volk in einer Referendumsabstimmung vom 26. September 2004 diese Gesetzesänderung mit 55,4% Ja-Stimmen angenommen hatte (1984, 1987 und 1999 waren Versuche, eine Mutterschaftsentschädigung einzuführen, an der Urne gescheitert).

Beiträge an die Betreuung von Kindern in der eigenen Familie sind aus fachlicher Sicht zunehmend umstritten. Die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung in Tagesheimen wurden zunächst in erster Linie arbeitsmarktpolitisch begründet. Bei der Forderung, parallel auch Beiträge an die Betreuung in der Familie auszurichten, ging es vor allem um eine formelle Gleichstellung der Familienbetreuung: Den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung sollten analoge Beiträge zur Aufwertung der Familienbetreuung entgegengesetzt werden, jeweils mit der Zusatzbemerkung, dass die Betreuung in der Familie kostengünstiger sein müsse als die Betreuung in einem Tagesheim.

Dieses Vorgehen war allerdings beschäftigungspolitisch, bildungspolitisch und sozialpolitisch nicht konsistent. Im Gegenteil bestehen zum Teil ausdrückliche Zielkonflikte:

- Beschäftigungspolitisch relativieren die Beiträge an eine Betreuung in der Familie die Bemühungen, mit denen der Kanton den beruflichen Wiedereinstieg fördern will.
- Bildungspolitisch schmälern Beiträge an eine Betreuung in der Familie die Aussichten, ausgerechnet diejenigen Familien besser zu erreichen, bei denen das grösste bildungspolitische Interesse an einer frühen Förderung der Kinder besteht.
- Sozialpolitisch wirksame Beiträge müssen alle Familien erreichen, für die sie zugeschnitten sind. Aufgrund der genannten Zielkonflikte verbietet sich eine systematische Bewirtschaftung der Beiträge jedoch. Daher werden die Beiträge eher nach dem Zufallsprinzip in Anspruch genommen und machen sozialpolitisch heute wenig Sinn.

Vor diesem Hintergrund werden Beiträge an eine Betreuung zuhause heute wesentlich kritischer wahrgenommen als noch vor einigen Jahren. Gegner und Kritiker lassen sich kaum mehr direkt einer gesellschaftlichen Gruppierung zuordnen. In Zürich wurde 2013 eine Initiative gegen die umstrittenen Beiträge lanciert. In Deutschland wurde lange über analoge Beiträge gestritten, zuletzt allerdings kaum mehr mit sachlichem Bezug.

Finanzielle Anreize sollte der Staat dort setzen, wo er Ziele verwirklichen will. Für Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung in Tagesheimen, Tagesfamilien und Tagesstrukturen sprechen arbeitsmarktpolitische *und* bildungspolitische Zielsetzungen. Beiträge an die Betreuung zuhause schwächen diese Zielsetzungen und sind nicht soweit ausbaubar, dass sie auch sozialpolitisch wirksam würden. Es ist beinahe widersinnig, in einem Gesetz, welches die Tagesbetreuung in Tagesheimen und Tagesfamilien regelt, einen Paragraphen zu haben, der finanzielle Anreize setzt, auf das Angebot zu verzichten. Da mit der Mutterschaftsversicherung dem ursprünglichen familienpolitischen Ziel besser entsprochen werden kann, kann auf diese Regelung verzichtet werden.

4. Entwicklung der Beiträge an die Betreuung in der Familie

Die Bedeutung der Beiträge an die Betreuung in der Familie hat in den letzten Jahren kontinuierlich nachgelassen.

Die Anzahl unterstützter Familien und die Anzahl unterstützter Kinder sind rückläufig. Damit verbunden ist, dass auch die finanziellen Mittel zurückgehen.

	2011	2012	2013	2014
Beiträge an die Betreuung in der Familie total in Franken	573'880	534'668	439'580	ca. 400'000
Anzahl unterstützter Familien	65	57	45	42
Anzahl unterstützter Kinder	157	157	130	110

Diese Entwicklung zusammen mit der Nachfrage nach Betreuung in Tagesheimen zeigt, dass die inzwischen eingeführte Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Frauen greift und die Beiträge an die Betreuung in der Familie bei 3'200 Kindern, die aktuell in Tagesheimen und Tagesfamilien gefördert werden, nur noch wenig Bedeutung haben. Zusammen mit dem in der Kantonsverfassung von 2005 eingeführten Recht auf Tagesbetreuung besteht auch kein Grund mehr, Eltern einen finanziellen Beitrag zu gewähren, welche das Angebot der Tagesbetreuung *nicht* in Anspruch nehmen.

Das Erziehungsdepartement informiert die betroffenen Familien im Anschluss an die Gesetzesänderung. Bei Bedarf werden die Familien über die Möglichkeit der Kinderbetreuung in Tagesheimen und Tagesstrukturen beraten, um die Eltern bei ihrem Wiedereinstieg in das Berufsleben zu unterstützen. Damit können auch die gleichstellungs-, beschäftigungs- und bildungspolitischen Ziele des Kantons im Bereich Kinderbetreuung erreicht werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

In der Finanzplanung sind für die Beiträge an die Betreuung in der Familie 500'000 Franken vorgesehen. Unter Berücksichtigung der nachlassenden Nachfrage dürfte die Jahresrechnung ab dem Jahr 2016 nachhaltig um 400'000 Franken entlastet werden. Diese Entlastung bleibt im Wesentlichen auch bestehen, auch wenn ein Teil der Eltern die Kinder neu in einem Tagesheim oder einer Tagesfamilie betreuen lässt. Eine solche Betreuung setzt Erwerbsarbeit oder das Absolvieren einer Ausbildung voraus, was seinerseits entweder sofort oder mit Verzögerung auch zusätzliche Steuereinnahmen generiert. Der Headcount kann nur geringfügig reduziert werden. Die Berechnung der Direktunterstützung wurde von der gleichen Mitarbeitergruppe vorgenommen, welche die Elternbeiträge in der Tagesbetreuung berechnet. Die Anzahl Elternbeitragsberechnungen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen und der Headcount für die Elternbeitragsberechnung wurde nur sehr massvoll ausgebaut.

6. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Die Vorprüfung RFA hat ergeben, dass keine weitergehende Prüfung notwendig ist.

7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz)

(Änderung 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.

Das Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) vom 17. September 2003 wird wie folgt geändert:

§ 10 wird aufgehoben.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie untersteht dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft am 1. Januar 2016 wirksam.