



An den Grossen Rat

21.5242.03

Petitionskommission
Basel, 26. September 2022

Kommissionsbeschluss vom 26. September 2022

Bericht der Petitionskommission
zur Petition P432 «Kitas sind Service Public»

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat die Petition P432 «Kitas sind Service Public» an seiner Sitzung vom 14. April 2021 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit Bericht vom 23. Juni 2021 stellte die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert eines Jahres zu überweisen. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 15. September 2021. Der Regierungsrat nahm mit Schreiben vom 16. August 2022 zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1. Wortlaut der Petition P432 «Kitas sind Service Public»

Familienergänzende Kinderbetreuung ist entscheidend für die Gleichstellung der Geschlechter und die Chancengleichheit der Kinder. Dazu muss sie für alle zugänglich und qualitativ hochwertig sein. Denn gerade die Corona-Krise hat einmal mehr bestätigt, dass die familienergänzende Kinderbetreuung kein nice-to-have, sondern systemrelevant ist. Die familienergänzende Kinderbetreuung ermöglicht es allen Elternteilen unabhängig von der Verfügbarkeit von Grosseltern oder anderen familieninternen Betreuungsmöglichkeiten erwerbstätig zu sein. Zudem ist der Nutzen der frühkindlichen Bildung und Betreuung durch professionelle Fachkräfte für die Chancengleichheit hoch. Sie dienen dem Kindeswohl und ermöglichen eine kindgerechte Förderung der sozialen, kognitiven und emotionalen Fähigkeiten der Kinder.

Gleichzeitig ist die familienergänzende Kinderbetreuung heute geprägt von Spardruck, Platzmangel, Zeitdruck und prekären Arbeitsbedingungen und sehr oft ist sie auch profitorientiert. Die Kosten der Kitas sind für viele Familien eine grosse Belastung. Die finanzielle Unterstützung vom Staat ist nicht kostendeckend. Die Fachkräfte in der Kinderbetreuung wehren sich gegen mangelnde Wertschätzung für ihre Arbeit, tiefe Löhne, zu wenig Personal und chronische Unterfinanzierung. Unter dem Kostendruck leidet auch die Qualität, wenn der Betreuungsschlüssel schlecht ist und die Betreuerinnen gestresst sind oder aufgrund der Arbeitsbedingungen ihre Anstellung nach kurzer Zeit wieder kündigen.

Der Kanton Basel-Stadt gewährleistet in seiner Verfassung (in § 11 Abs. 2) Eltern das Recht auf eine familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit. Diese muss gemäss dem Artikel den Bedürfnissen der Kinder entsprechen und zu finanziell tragbaren Bedingungen zur Verfügung stehen.

Um dieses Recht sicherzustellen, braucht es nicht nur mehr Plätze, sondern bessere Arbeitsbedingungen, stabile Finanzierung und Qualitätsstandards sowie Betreuungsschlüssel, bei denen nur ausgebildete Fachkräfte angerechnet werden und diese jeweils für nicht mehr als 4 Kinder zuständig sind.

Die Unterzeichnenden fordern, dass Familien- und schulergänzende Betreuung künftig unentgeltlich als Teil des Service Public allen Kindern zur Verfügung stehen soll.

2. Bericht der Petitionskommission vom 23. Juni 2021¹

2.1 Hearing vom 26. April 2021

Am Hearing der Petitionskommission nahmen zwei Vertreterinnen der Petentschaft sowie die Leiterin der Abteilung Jugend- und Familienangebote und die Bereichsleiterin Jugend, Familie und Sport als Vertretung des Erziehungsdepartements teil.

2.1.1 Anliegen der Petentinnen

Die Vertreterin der Petentschaft erklärte, eine Arbeitsgruppe des feministischen Streiks hätte die Petition «Kitas sind Service Public» letzten Sommer lanciert. Mittlerweile seien 600 Unterschriften eingegangen.

¹ Kapitel 2 dieses Berichts ist gegenüber dem Bericht Nr. 21.5242.02 redaktionell leicht überarbeitet worden.

Als erstes stellte sie die Hauptforderungen vor, die die Kitas als Service Public beinhalten sollten. Diese gingen weiter als die ursprünglich im Petitionstext gestellten Forderungen und würden zudem Ergänzungen beinhalten:

- Einen bedarfsgerechten und den wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechenden Betreuungsschlüssel
- Professionell in der Kinderbetreuung ausgebildete Fachkräfte
- Vor- und Nachbereitungszeiten für das Personal
- Angemessene Erholungszeiten für das Personal
- Angemessene Löhne für das Personal
- Genügend Betreuungsplätze ohne Wartelisten
- Öffnungszeiten, welche dem Bedarf der Eltern mit Anstellung im Verkauf oder Gastronomie entsprechen.

Aus ihrer Sicht würden diese konkreten Forderungen bisher weder von subventionierten noch von privaten Kitas erfüllt. Die ausserfamiliäre Kinderbetreuung sollte guten Qualitätsstandards entsprechen. Es brauche mehr Qualität und diese Qualität zu gewährleisten, sei eine Staatsaufgabe. Daher gehörten für sie die Kitas zum Service Public – genauso wie die Volksschulen auch. Kinder seien Teil der Gesellschaft und unser aller Zukunft.

Ihre erste Forderung betreffe einen bedarfsgerechten und den wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechenden Betreuungsschlüssel. In Basel-Stadt sei der Betreuungsschlüssel heute so, dass eine Betreuungsperson auf fünf Kinder komme. Dabei handle es sich nicht zwingend um eine Fachperson. Es könne auch ein*e Praktikant*in oder eine Person in Ausbildung sein. Bei zehn Kindern müsse eine von zwei Betreuungspersonen eine pädagogische Fachperson sein. Kinder bis zum Alter von achtzehn Monaten würden 1.5-fach gezählt. Sechs Kinder unter 18 Monaten würden als neun Kinder gezählt und müssten demzufolge von zwei Personen betreut werden.

In der Folge veranschaulichte die Vertreterin der Petentschaft anhand einer Alltagssituation die hohe Belastung für die Angestellten und die nicht bedürfnisgerechte Betreuung für die Kinder, die ein nicht bedarfsgerechter Betreuungsschlüssel auslöse. Aus diesem Grund forderten die Petentinnen eine Anpassung des Betreuungsschlüssels – die Betreuungspersonen sollen einbezogen werden. Hierzu wird auf die Arbeitsgruppe «Trotzphase» des VPOD Zürich verwiesen. Diese Arbeitsgruppe setze sich aus Angestellten aus dem Kinderbereich zusammen und empfehle, dass eine Fachperson auf vier Kinder komme und dass Kinder unter 18 Monaten doppelt gezählt würden. Diese Empfehlung sei in Anlehnung an die «Gesellschaft für seelische Gesundheit in der frühen Kindheit» entstanden. Sie würden diese Forderung ebenfalls unterstützen.

Bei den Diskussionen, die sie in den letzten Monaten geführt haben, hätten sie festgestellt, dass ein bedarfsgerechter Betreuungsschlüssel weitere ihrer Forderungen erfüllte, respektive zu deren Erfüllung beitragen würde. Aus diesem Grund habe der Betreuungsschlüssel die höchste Priorität für sie. Mit einem bedarfsgerechteren Betreuungsschlüssel könne man mehrere Probleme lösen: Man würde den Bedürfnissen der Kinder gerechter und die Arbeitsbelastung des Personals würde sich reduzieren. Ein bedarfsgerechter Betreuungsschlüssel führe nämlich zu:

- mehr professionell ausgebildeten Fachkräften in der Kinderbetreuung,
- Vor- und Nachbereitungszeiten für das Personal,
- und angemessenen Erholungszeiten für das Personal.

Dazu komme, dass Auszubildende und Praktikant*innen nicht zum Grundarbeitsteam, sondern als Ergänzung zählen sollten. Diese bräuchten schliesslich Zeit für ihre Ausbildung.

Des Weiteren forderten sie angemessene Löhne für das Personal. Es sei bekannt, dass die Löhne in dieser Branche relativ tief seien. Für sie bestehe in diesem Bereich ein hoher Handlungsbedarf.

In privaten und teilsubventionierten Kitas sei es nicht möglich, dies umzusetzen, weswegen es in der Verpflichtung des Staates stehe, zu handeln. Die Betreuung von Kleinkindern sei eine hohe Verantwortung – die ersten Lebensjahre seien die prägendsten für eine gesunde Entwicklung des Kindes. Es gehe aber auch um die Wertschätzung gegenüber den Fachkräften, eine Aufwertung der Branche und Anreize für langfristige Arbeitsverhältnisse. In vielen Gesprächen hätten sie festgestellt, dass die Fluktuation ziemlich hoch sei.

Ausserdem wäre es wichtig, genügend Betreuungsplätze ohne Wartelisten anzubieten. Derzeit müsse eine Familie damit rechnen, bis zu sechs Monaten auf einen freien Betreuungsplatz zu warten. Eltern müssten ihr Kind folglich anmelden, bevor es auf der Welt ist. Wenn man dies mit den drei Monaten Mutterschutz vergleiche, gehe diese lange Wartezeit aus ihrer Sicht nicht auf.

Zuletzt gehe es ihnen um Öffnungszeiten, die dem Bedarf der Eltern und den Arbeitszeiten gewisser Branchen mehr entsprechen sollten. Das Recht auf Tagesbetreuung sei zwar bereits in der Kantonsverfassung verankert. Ihrer Meinung nach sei es aber noch nicht vollständig umgesetzt. Dieses Recht gelte auch für Eltern mit unregelmässigen Arbeitszeiten. Zudem sollten auch kurzfristige Anmeldungen möglich sein.

Sie hätten diese Petition gestartet, weil es im Prinzip ein Dorf brauche, um Kinder gross zu ziehen. Es ginge ihnen um die Wertschätzung gegenüber den Angestellten und um eine gleichzeitige Aufwertung des gesamten Berufstandes, um die Chancengleichheit der Kinder und Familien sowie um die Gleichstellung. Ihnen sei bewusst, dass ihre Forderungen breitgefächert seien und sie hohe Qualitätsanforderungen hätten. Sie machten dies im Interesse der Angestellten, der Kinder und der Eltern. Im Moment bestünde ein grosser Dschungel aus privaten, teilsubventionierten und subventionierten Tagis, die miteinander im Wettbewerb stünden. Die Tagis seien darauf angewiesen, all ihre Plätze zu besetzen, um den Betrieb am Laufen halten zu können. Die Teambesetzung sei für jede Kita-Leitung eine finanzielle Frage. Es würden viele Praktikant*innenplätze gestellt, weil dies günstiger sei und der Betrieb so finanziert werden könne. Diese unterbezahlte Arbeit sei für sie ein Skandal. Dies führe zu Überforderung und im schlimmsten Fall zu Burnouts bei den Angestellten. Im Endeffekt seien die Kinder die Leidtragenden.

Wenn man eine gesunde und solidarische Gesellschaft möchte, brauche es Änderungen. Auf nationaler und kantonaler Ebene seien dieses Jahr verschiedene politische Vorstösse hängig. Die SP Basel-Stadt habe eine Initiative zum gleichen Thema gestartet («Kinderbetreuung für alle»). Dies hätte ihnen gezeigt, dass sie am Puls der Zeit seien. Alle Vorstösse verlangten eine bessere Finanzierung und angemessenere Qualitätsstandards. Sie forderten die Petitionskommission auf, ihre Petition an den Grossen Rat zu überweisen, damit diese überprüft würde und sich der Kanton überlege, was umgesetzt werden könnte, um die Qualität der Kitas zu verbessern und um eine höhere Finanzierung zu gewährleisten.

2.1.2 Argumente der Vertreterinnen des Erziehungsdepartments

Die Leiterin des Bereichs Jugend, Familie und Sport erwähnte zunächst, dass sie sich in Hinblick auf die im Petitionstext gestellten Forderungen vorbereitet hätten, sie aber im Rahmen ihrer Erläuterungen versuchen werden, auch die zusätzlichen neuen Forderungen zu beantworten.

Sie verweist darauf, dass der Kanton Basel-Stadt bereits über ein gut ausgebautes Angebot an Tagesbetreuungsplätzen verfüge, auch im Vergleich zu anderen Städten wie Luzern, Bern und Zürich. Der Kanton finanziere Kitas, v. a. auch mit der bevorstehenden Einführung des neuen Gesetzes, grosszügig. In der Kinderbetreuung sei in den letzten Jahren viel passiert. Im Jahr 2014 hätten sie 6'100 Kinder mit finanzieller Beteiligung des Kantons in Fremdbetreuungseinrichtungen gehabt. 2019 seien es bereits 8'800 Kinder gewesen. In fünf Jahren habe man ein Plus von 44 Prozent bei Kindern gehabt, die die Angebote nutzen. Dieser Trend halte an und ein weiterer Ausbau sei politisch schon eingeleitet.

Wenn man das heutige System der familienexternen Kinderbetreuung anschauere, gebe es zwei Bausteine in Basel-Stadt: Die Tagesbetreuung und die Tagesstrukturen – beides freiwillige Angebote (ausser die frühe Deutschförderung vor dem Kindergarteneintritt, die hier nicht berücksichtigt

worden sei). Bei der Tagesbetreuung richte sich das Angebot an Kinder ab dem dritten Lebensmonat. Dieses umfasse die Kindertagesstätten und die Tagesfamilien. Es handle sich um private Anbieter, die das Angebot zur Verfügung stellten. Der Kanton subventioniere die Elternbeiträge einkommensabhängig – je kleiner das Einkommen, desto höher seien die Beiträge, die der Kanton übernimmt. Die Tagesstrukturen wiederum umfassten das Angebot vom Kindergarten bis zur Sekundarschule. Dieses sei ergänzend zu den Blockzeiten an den Schulen und umfasse den Mittagstisch, Nachmittagsbetreuung und Betreuungsangebote in den Ferien.

Man habe es vorher schon gehört, der Kanton Basel-Stadt sei der einzige Kanton der Schweiz, der ein verfassungsmässiges Recht auf Tagesbetreuung kennt. Die Kantonsverfassung garantiere, dass die Eltern innert angemessener Frist unter finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit angeboten bekämen. Aktuell seien in beiden Bereichen – Tagesbetreuung und Tagesstrukturen – politische Prozesse am Laufen, respektive schon gelaufen und es gebe entsprechende Ausbauschritte.

Im Januar 2021 habe der Regierungsrat einen Ratschlag zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der Tagesstrukturen (Geschäftsnummer: 21.0064) an den Grossen Rat überwiesen, darin sei ein deutlicher Ausbau der Tagesstrukturen vorgesehen. Neu sollen 50 Prozent der Kinder auf Primarstufe das Angebot nutzen können (heute sei man bei 35 Prozent). Auf Sekundarstufe sollen es neu 35 Prozent der Kinder sein (heute seien es 23 Prozent). Zur Umsetzung dieser Grundsätze habe der Regierungsrat dem Grossen Rat insgesamt 74,1 Million CHF beantragt. Der Grossteil von 53 Millionen CHF soll in den nächsten sechs Jahren in Bauvorhaben und Infrastruktur investiert werden. Es müsse entweder zusätzlicher Platz gesucht oder es müssten bestehende Einrichtungen entsprechend umgebaut werden (es würden z. B. zusätzliche Küchen und weitere Räumlichkeiten benötigt). 19,2 Millionen CHF seien für die wiederkehrenden Betriebskosten, insbesondere für das zusätzliche Personal vorgesehen. Nach dem Abschluss des Ausbaus sollen in Basel-Stadt 1'900 zusätzliche Plätze zur Verfügung stehen. Zum gleichen Thema gehöre die Qualität. Das ED entwickle die Qualität der Tagesstrukturen weiter, formuliere einen sozialpädagogischen Auftrag für die Tagesstrukturen und erarbeite auch ein Konzept für Schüler und Schülerinnen mit einem besonderen Bildungsbedarf.

Die Leiterin der Abteilung Jugend- und Familienangebote erklärt, dass mit der Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes das Angebot per 1. Januar 2022 weiter verbessert und für die Zukunft gesichert werden soll. Dieses Gesetz sei bereits im Mai 2019 vom Grossen Rat beschlossen worden – ursprünglich habe man es auf den 1. Januar 2021 einführen wollen. Dann sei Corona dazwischengekommen. Die Systemrelevanz der Kitas habe sich während dieser Zeit sehr deutlich gezeigt. Man habe dann in Absprache mit den Kitas beschlossen, die Revision zu verschieben und auf den 1. Januar 2022 umzusetzen. Zurzeit liefen intensive Vorbereitungen: Die Vernehmlassungen zur zweiten Verordnung seien gerade abgeschlossen worden, die Richtlinien seien in Erarbeitung und es gebe Gespräche mit den Trägerschaften.

Mit der Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes würden weitere Verbesserungen in der Tagesbetreuung umgesetzt. Der Kanton investiere nochmals rund 5,1 Millionen CHF jährlich in die Weiterentwicklung der Qualität der Kitas. Die Kosten zu Lasten der Eltern würden weiter gesenkt. Heute werde in der Steuerung und Finanzierung zwischen den subventionierten und mitfinanzierten Tagesheimen unterschieden. Wenn Eltern heute einen subventionierten Platz suchten, können sie das Tagesheim nicht frei wählen, profitierten aber umgekehrt von höheren Beiträgen vom Kanton bzw. der Gemeinde. Bei den mitfinanzierten Tagesheimen suchten sie den Platz hingegen selbst und hätten tiefere Beiträge als bei den subventionierten Kitas. Das neue Gesetz werde zu einer Vereinfachung führen. Grundsätzlich wolle man die Kategorien «subventionierte» und «mitfinanzierte» Tagesheime nicht mehr weiterführen, sondern nur noch eine Kategorie haben: «Kitas mit oder ohne Betreuungsbeiträge». Es soll zu zwei wesentlichen Verbesserungen kommen: Die finanzielle Ungleichbehandlung der Kitas und die finanzielle Schlechterstellung von Eltern mit Kindern in mitfinanzierten Kitas soll entfallen. Mit dem neuen Gesetz soll es eine grundsätzliche finanzielle Entlastung aller Eltern geben. Die Betreuungsbeiträge sollen generell erhöht werden. Was habe es mit dieser finanziellen Gleichbehandlung auf sich und was beinhalte es?

Bei der Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes werden für alle Tagesstätten Modellkosten festgelegt, die als Grundlage zur Bemessung und Definition der Betreuungsbeiträge der Eltern dienen. Sie definierten den Maximal- und Minimalpreis eines Betreuungsplatzes. Diese Modellkosten seien nicht neu. Bisher habe das ED in den Leistungsvereinbarungen der subventionierten Tagesheime bereits solche standardisierten Kosten festgelegt gehabt. Die Modellkosten basierten weitgehend auf diesen Grundlagen, würden aber nun auf alle Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen ausgeweitet. Der Kanton bekenne sich damit klar zum Standard und zur Qualität, die in den vergangenen Jahren in den subventionierten Tagesheimen aufgebaut worden seien. Das Angebot solle mit dieser Qualität weiterentwickelt werden. Dies heisse, dass die heute mitfinanzierten Tagesheime deutlich mehr Mittel pro Platz zur Verfügung hätten. Bisher seien die tieferen staatlichen Beiträge dadurch kompensiert worden, dass ein Zuschlag bei den Eltern verlangt worden sei. Daher hätten die Eltern in den mitfinanzierten Tagis mehr bezahlt. Dies solle mit dem neuen System wegfallen. Die zusätzlichen Mittel, die mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz zur Verfügung stehen, sollen einerseits den wegfallenden Zuschlag der Eltern kompensieren, aber andererseits auch sicherstellen, dass die heutigen mitfinanzierten Tagesheime die Anforderung an die Tagesstätten mit Betreuungsbeiträgen erfüllen können.

Für das Personal werde mehr Geld zur Verfügung stehen. Gerade bei den Praktika soll es zu Verbesserungen kommen. Im Grossen Rat sei bereits debattiert worden, dass die sogenannten Kettenpraktika nicht mehr möglich sein sollen. In der Verordnung würden diese Kettenpraktika mit drei Punkten verhindert: 1) Künftig dürfe ein Praktikum maximal 12 Monate dauern, 2) es dürfen nur so viele Praktikumsstellen besetzt werden, wie Lehrstellen in der Einrichtung oder Trägerschaft vorhanden seien und 3) das Praktikum müsse einen Ausbildungscharakter haben.

Der Kanton verfüge bereits über ein gutes Angebot an Tagesbetreuung. Die zusätzlichen 5,1 Millionen sollen in die Qualität investiert werden. Die Tagesstätten müssten nun zuerst die Anforderungen der Kitas mit Betreuungsbeiträgen erfüllen und das geforderte Qualitätsniveau umsetzen. Sie müssten nun z. B. die Praktika in Ausbildungsplätze umwandeln und mehr Lehrstellen anbieten können.

Zusätzlich hätten sie angeschaut, welche finanziellen Folgen die Forderungen der Petition hätten. Die Berechnungen seien in zwei Schritten durchgeführt worden. Als erstes hätten sie die Forderung angeschaut, dass beim Betreuungsschlüssel nur noch ausgebildetes Personal angerechnet werden und der Betreuungsschlüssel eins-zu-vier sein soll, eine Fachperson also nicht mehr als vier Kinder betreuen darf. Bei Modellkosten eines Kita-Platzes von 2'490 CHF pro Vollzeitplatz und Monat würden die Kosten auf 3'424 CHF pro Vollzeitplatz und Monat steigen. Nicht berücksichtigt worden sei die Forderung, dass Säuglinge doppelt gezählt werden sollen. Für den Kanton würde dies Mehrkosten von 21,6 Millionen CHF bedeuten. Heute lägen die Ausgaben des Kantons in der Tagesbetreuung bei rund 40 Millionen CHF. Das Gesetz würde 5.1 Millionen CHF an zusätzlichen Kosten bringen und dann kämen noch die 21,6 Millionen CHF Mehrkosten der Forderungen dazu. Die Kosten würden folglich auf 66,7 Millionen CHF steigen.

Als zweites hätten sie die Forderung angeschaut, dass Kitas für die Eltern kostenlos sein sollen. Wenn alle bewilligten Kita-Plätze, die es heute gebe, für die Eltern kostenlos wären, würde dies bei den aktuellen Modellkosten den Kanton 90 Millionen CHF kosten. Wenn die obengenannten Forderungen dazu kämen (also nur ausgebildetes Personal und ein Betreuungsschlüssel von eins-zu-vier) wären dies 140 Millionen CHF. Dies wäre insofern konservativ berechnet, da sie die mögliche steigende Nachfrage bei kostenlosen Kita-Plätzen nicht berücksichtigt hätten. Als Ausgangslage hätten ihnen die bewilligten Kita-Plätze gedient, die sie Ende 2020 gehabt hätten. Ebenso seien auch noch keine Folgekosten in diesen Mehrkosten enthalten, die ein Ausbau mit sich bringen würde (z.B. für Investitionsbeiträge oder für Aufsicht und Bewilligung der Kitas). Heute betrügen die Ausgaben für die Tagesbetreuung rund 40 Millionen CHF pro Jahr. Die Forderungen im Petitionstext würden zu einer Erhöhung der Kosten um rund 100 Millionen CHF pro Jahr führen.

2.2 Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission hat die verschiedenen Forderungen der Petentschaft in Einbezug der Argumente der beiden Vertreterinnen des Erziehungsdepartements ausführlich besprochen.

In der Diskussion haben sich zunächst unterschiedliche Positionen herauskristallisiert.

Ein Teil der Kommission zeigte sich mit dem Tagesbetreuungsgesetz zufrieden, das am 1. Januar 2022 in Kraft treten wird. Dieser Teil plädierte dafür, dass man das neue Tagesbetreuungsgesetz zuerst greifen lassen und schauen solle, inwiefern es Verbesserungen bringe und wie sich die Zahlen der genutzten Kita-Plätze entwickelten. Den Forderungen der Petition nachzugehen, wäre zu diesem Zeitpunkt überstürzt. Des Weiteren hätten die Argumente der Vertreterinnen des Erziehungsdepartements gezeigt, dass eine Wartezeit von sechs Monaten auf einen Platz in einer Kita eher ungewöhnlich sei. Mit der Abschaffung der Kettenpraktika habe der Kanton bereits gehandelt, was lobenswert sei. Die Frage nach dem Betreuungsschlüssel und den Lohnkosten greife stark in die operative Ebene der Kitas ein.

Der andere Teil der Kommission stimmte den Forderungen der Petentinnen inhaltlich zu und bezeichnete sie als berechtigt. Die Petition mit 600 Unterschriften sei ein Hilfeschrei. Für die Gesellschaft und die Wirtschaft sei es wichtig, das Verständnis von Kitas als Service Public zu fördern. Dass der Besuch der Volksschule obligatorisch sein sollte, habe auch mal beschlossen werden müssen. In Basel-Stadt gebe es bereits das verfassungsmässige Grundrecht auf eine Tagesbetreuung, die den Bedürfnissen der Kinder entsprechen solle. Damit sei man automatisch beim Betreuungsschlüssel. Wenn auf zehn Kinder eine ausgebildete Person und eine Praktikantin komme, entspreche dies ihren Bedürfnissen nicht. Der Betreuungsschlüssel sei entscheidend für die Qualität der Tagesbetreuung. Wenn das Personal bessere Bedingungen und weniger Stress habe, gehe es den Kindern automatisch besser.

Am Ende war sich die Petitionskommission darüber einig, die Regierung um Stellungnahme zu den folgenden einzelnen Forderungen der Petentschaft zu ersuchen:

- zu einem bedarfsgerechten und den wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechenden Betreuungsschlüssel
- betreffend professionell ausgebildete Fachkräfte in der Kinderbetreuung
- zu den Vor- und Nachbereitungszeiten für das Personal
- zur angemessenen Erholungszeiten für das Personal
- zu angemessene Löhnen für das Personal
- zu genügend Betreuungsplätzen ohne Wartelisten
- betreffend Öffnungszeiten, welche dem Bedarf der Eltern mit Anstellung im Verkauf oder Gastronomie entsprechen.

Zudem ersucht die Kommission die Regierung um Antworten zu den folgenden weiterführenden Fragen:

- 1) Hat der Kanton im Vorfeld der Revision des Tagesbetreuungsgesetzes überlegt, inwiefern mehr Betreuungsplätze bspw. mehr Steuereinnahmen generieren würden, z. B. dadurch, dass Eltern einer Arbeit mit höheren Stellenprozenten nachgehen könnten? Handelt es sich dabei eher um eine Investition oder um Ausgaben, die nicht wieder hereingeholt werden?
- 2) Welche Auswirkungen hat die Revision des Tagesbetreuungsgesetzes auf die Chancengleichheit von Kindern und Familien sowie auf deren Gleichstellung?
- 3) Gibt es beim Erziehungsdepartement genügend Kontrollmechanismen bezüglich der Qualität von Praktika in Kitas?
 - a) Sind z. B. genügend Fachpersonen für die Ausbildung der Praktikant*innen und Lernenden vorhanden?

- b) Wird bei jeder Tagesbetreuungseinrichtung geschaut, wie viele Praktikant*innen es dort habe?

3. Stellungnahme des Regierungsrats vom 16. August 2022

Mit der Petition P432 «Kitas sind Service Public» fordern die Unterzeichnenden, dass die familien- und schulergänzende Betreuung in Kindertagesstätten künftig unentgeltlich als Teil des Service Public allen Kindern zur Verfügung stehen soll. Die Petition wurde zuhänden des Grossen Rates eingereicht.

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 14. April 2021 die Petition P432 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Am 26. April 2021 hat die Petitionskommission ein Hearing mit zwei Vertreterinnen der Petentschaft sowie der Leiterin des Bereichs Jugend, Familie und Sport und der Leiterin der Abteilung Jugend- und Familienangebote als Vertretung des Erziehungsdepartements durchgeführt.

Die Petitionskommission hat in ihrem Schreiben vom 21. Juni 2021 an den Grossen Rat (21.5242.02) den Verlauf des Hearings, die Anliegen der Petentschaft, die Argumente der Vertreterinnen des Erziehungsdepartements sowie die Erwägungen der Petitionskommission ausführlich dargelegt. Dabei ersuchte die Petitionskommission die Regierung um Stellungnahme zu den einzelnen Forderungen der Petentschaft und um Beantwortung von weiterführenden Fragen. In seiner Sitzung vom 15. September 2021 hat der Grosse Rat vom Schreiben der Petitionskommission Kenntnis genommen und die Petition P432 dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert zwölf Monaten überwiesen.

Zu den Forderungen der Petentschaft nehmen wir wie folgt Stellung:

Forderung 1: Bedarfsgerechte und den wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechender Betreuungsschlüssel

Es gibt unterschiedliche wissenschaftliche Erkenntnisse, welcher Betreuungsschlüssel bedarfsgerecht ist. Der Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse hat Richtlinien zu einem bedarfsgerechten Betreuungsschlüssel publiziert.² Für Kinder über 18 Monate bis fünf Jahre empfiehlt kibesuisse einen Betreuungsschlüssel von 1:5. Dies entspricht dem im Kanton Basel-Stadt geltenden Betreuungsschlüssel. Bei älteren Kindern liegt der von kibesuisse empfohlene Betreuungsschlüssel zwischen 1:8 bis zu 1:12 (ab dem Alter von 6 Jahren). Im Kanton Basel-Stadt gilt auch in dieser Altersgruppe der Betreuungsschlüssel von 1:5.

Der Basler Betreuungsschlüssel von 1:5, wobei Kinder unter 18 Monaten 1,5-fach gezählt werden, ist in der Schweiz vergleichsweise gut. Die Kantone Basel-Landschaft oder Bern etwa haben einen Betreuungsschlüssel von 1:6.

Forderung 2: Professionell ausgebildete Fachkräfte in der Kinderbetreuung

Professionell ausgebildete Fachkräfte sind in der Kinderbetreuung zentral. Gemäss Betreuungsschlüssel muss rund die Hälfte der Betreuungspersonen pädagogisch ausgebildet sein, beispielsweise als Fachperson Betreuung EFZ. Die Kindertagesstätten müssen die Anforderungen des Kantons betreffend der Ausbildung des Personals erfüllen und reichen dem Erziehungsdepartement jährlich die Angaben zum Personalbestand inklusive Bildungsabschlüsse ein.

Mit Beiträgen zur Förderung des Berufsnachwuchses unterstützt das Erziehungsdepartement die Ausbildung von Fachpersonen. Kindertagesstätten erhalten Beiträge für Lernende in der Grundausbildung sowie für Auszubildende in Lehrgängen an höheren Fachschulen.

Forderung 3: Vor- und Nachbereitungszeiten für das Personal

Wie in vielen Betreuungsberufen sind keine Vor- und Nachbetreuungszeiten im Berufsalltag der Kindertagesstätten-Mitarbeitenden vorgesehen.

² kibesuisse (2020), [Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten](#).

Forderung 4: Angemessene Erholungszeiten für das Personal

Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zu dem auch die Erholungszeiten gehören, ist im Arbeitsgesetz geregelt. Dieser wird durch das Arbeitsinspektorat des Amts für Wirtschaft und Arbeit überprüft.

Forderung 5: Angemessene Löhne für das Personal

Zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes zu angemessenen Preisen wurden Modellkosten für den Betrieb einer Kindertagesstätte mit Betreuungsbeiträgen definiert. Für die Berechnung der Personalkosten ist das Erziehungsdepartement von Lohnkosten für pädagogische Fachpersonen sowohl mit als auch ohne tertiäre Ausbildung ausgegangen.³ Die Lohnkosten basieren auf den Lohnklassen des kantonalen Lohngesetzes und liegen über den von Kibesuisse empfohlenen Löhnen.

Das Gesetz betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG) vom 8. Mai 2019 gibt vor, dass Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen die branchenüblichen Anstellungsbedingungen einhalten.⁴ Das Amt für Wirtschaft und Arbeit überprüft, ob diese in den Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen eingehalten werden.

Forderung 6: Genügend Betreuungsplätze ohne Wartelisten

Mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz können alle Eltern den Platz in einer Kindertagesstätte selber suchen. Bei Bedarf können sie durch die Beratungs- und Vermittlungsstellen unterstützt werden. In einzelnen Kindertagesstätten kann es Wartelisten geben. Insgesamt gibt es im Kanton Basel-Stadt derzeit genügend freie Plätze.

Forderung 7: Öffnungszeiten, welche dem Bedarf der Eltern mit Anstellung im Verkauf oder Gastronomie entsprechen

Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen sind gemäss § 17 Verordnung über die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagesfamilien (Kindertagesstätten- und Tagesfamilienverordnung, KTV) vom 24. August 2021 verpflichtet, eine Betreuung an mindestens fünf Tagen pro Woche und mindestens zwölf Stunden pro Tag anzubieten. Wenn diese Betreuungszeiten aufgrund der Arbeitszeiten der Eltern nicht ausreichend sind und die Kindertagesstätte eine Betreuung an Randzeiten gewährleisten kann, so kann gemäss § 14 Abs. 2 Verordnung über die Betreuungsbeiträge in Kindertagesstätten und Tagesfamilien und die Leistungen an Eltern (Tagesbetreuungsbeitragsverordnung, TBV) vom 24. August 2021 ein Zuschlag für spezielle Betreuungszeiten ausgerichtet werden.⁵ Details sind in den Richtlinien für die Gewährung von Zuschlägen für spezielle Betreuungszeiten vom 8. Dezember 2021 geregelt.⁶ Einerseits sollen Kindertagesstätten flexible Betreuungszeiten anbieten können, die den Bedürfnissen der Eltern entsprechen. Andererseits soll sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Kinder und des Personals berücksichtigt werden. Zum Beispiel sollen Kinder auch an Randzeiten von vertrauten Personen betreut werden oder es soll darauf geachtet werden, dass ihr Schlafrhythmus nicht beeinträchtigt wird.

Eltern, die sehr individuelle Betreuungszeiten benötigen, haben auch die Möglichkeit, ihr Kind in einer Tagesfamilie betreuen zu lassen. Der Kanton gewährt Betreuungsbeiträge für die Betreuung in Tagesfamilien bis zum Ende der sechsten Klasse der Primarschule.⁷

Zu den weiterführenden Fragen der Petitionskommission nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 1: Hat der Kanton im Vorfeld der Revision des Tagesbetreuungsgesetzes überlegt, inwiefern mehr Betreuungsplätze bspw. mehr Steuereinnahmen generieren würden, z. B.

³ Die Modellkosten sind auf der Website des Erziehungsdepartements veröffentlicht: [Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt – Modellkosten \(bs.ch\)](#).

⁴ § 13 Abs. 1 lit. g TBG.

⁵ § 14 TBV.

⁶ Die Richtlinien sind auf der Website des Erziehungsdepartements veröffentlicht: [Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt – Gesetzliche Grundlagen \(bs.ch\)](#).

⁷ § 6 Abs. 1 lit. b TBG.

dadurch, dass Eltern einer Arbeit mit höheren Stellenprozenten nachgehen könnten? Handelt es sich dabei eher um eine Investition oder um Ausgaben, die nicht wieder hereingeholt werden?

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein gut ausgebautes Angebot an Tagesbetreuung. Die Kindertagesstätten ermöglichen eine weitgehend flächendeckende Versorgung. Im Jahr 2020 standen 4'737 Plätze in der familienergänzenden Tagesbetreuung zur Verfügung. Rund 5'700 Kinder wurden in einer Kindertagesstätte oder einer Tagesfamilie betreut. Die Betreuungsquote von Kindern im Alter von 1,5 bis 4 Jahren betrug 51%, jene von Kindern unter 1,5 Jahren 26%. Bei den Kindern unter 4,5 Jahren war ein Betreuungsumfang von 40 bis 60% am häufigsten.⁸

Gemäss Bundesamt für Statistik sind im 2021 schweizweit rund 76% der Mütter mit einem oder mehreren Kindern unter vier Jahren wieder oder weiterhin erwerbstätig, wenn auch überwiegend in Teilzeit.⁹ Im Kanton Basel-Stadt ist die Erwerbsquote von Eltern mit mindestens einem minderjährigen Kind im gleichen Haushalt hoch. Gemäss Familienbefragung übten 2017 rund 80% der Mütter und 93% der Väter eine Erwerbstätigkeit aus.¹⁰

Neben dem Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung sind aber auch andere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit von grundlegender Bedeutung. Dazu gehören familienfreundliche Arbeitsbedingungen, insbesondere flexible Arbeitszeiten, der Abbau von negativen finanziellen Anreizen im Steuersystem und die Lohngleichheit. Eine potentielle Erhöhung der Steuereinnahmen ist dementsprechend nicht ausschliesslich von der Anzahl Betreuungsplätze abhängig, sondern auch von weiteren Faktoren im Hinblick auf den Anreiz zur Erwerbstätigkeit.

Mit der Revision des Tagesbetreuungsgesetzes wurden die Betreuungsbeiträge an die Eltern erhöht und die Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Betreuungsbeiträge angehoben. Je nach Familienkonstellation werden Betreuungsbeiträge bis zu einem jährlichen Nettoeinkommen von 160'000 bis 200'000 Franken gewährt.

Im Rahmen der Berichterstattung zur kantonalen Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» an den Grossen Rat wird sich der Regierungsrat erneut vertieft mit dem Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung und dem Anreiz zur Erwerbstätigkeit befassen.

Grundsätzlich leistet die familienergänzende Tagesbetreuung sowohl einen wichtigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit wie auch zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung, insbesondere der Förderung von Kindern in ihren Fähigkeiten und deren Integration. Der gesamtgesellschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen des Angebots ist unbestritten.

Frage 2: Welche Auswirkungen hat die Revision des Tagesbetreuungsgesetzes auf die Chancengleichheit von Kindern und Familien sowie auf deren Gleichstellung?

Mit der Revision des Tagesbetreuungsgesetzes wurden verschiedene Ziele verfolgt, die sich auf die Chancengleichheit und Gleichstellung von Kindern und Familien positiv auswirken. Insbesondere entfällt im neuen System die bisherige finanzielle Schlechterstellung von Eltern mit Kindern in mitfinanzierten Kindertagesstätten. Des Weiteren wurden zur Entlastung der Familienhaushalte die Betreuungsbeiträge generell erhöht. Allen Eltern steht es zudem frei, sich den Betreuungsplatz in der Kindertagesstätte ihrer Wahl selbst zu suchen oder sich bei Bedarf einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte mit Betreuungsbeiträgen durch die Beratungs- und Vermittlungsstelle vermitteln zu lassen. Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen müssen neben den allgemeinen Bewilligungsvoraussetzungen zusätzliche Vorgaben erfüllen. Sie verpflichten sich, Kinder diskriminierungsfrei aufzunehmen sowie deren Entwicklung und Integration zu fördern. Zugunsten einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowie zur Erhöhung der Betreuungsbeiträge an die Eltern investiert der Kanton Basel-Stadt mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz zusätzlich rund 5,1 Mio. Franken pro Jahr.

⁸ Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt (2021), Bericht Tagesbetreuung. Rahmenbedingungen, Zielgruppe und Angebote.

⁹ Bundesamt für Statistik (2021), Erwerbssituation nach Geschlecht und Familiensituation.

¹⁰ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2018), Familienbefragung 2017.

*Frage 3: Gibt es beim Erziehungsdepartement genügend Kontrollmechanismen bezüglich der Qualität von Praktika in Kitas? Sind z. B. genügend Fachpersonen für die Ausbildung der Praktikant*innen und Lernenden vorhanden? Wird bei jeder Tagesbetreuungseinrichtung geschaut, wie viele Praktikant*innen es dort habe?*

Um die Qualität von Praktika in Kindertagesstätten zu verbessern, wurden in § 19 KTV folgende Anforderungen an Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen definiert:

- a) das Praktikum dauert maximal 12 Monate;
- b) es dürfen nur so viele Praktikumsstellen besetzt werden, wie Lehrstellen in der Einrichtung oder Trägerschaft vorhanden sind und
- c) das Praktikum weist einen Ausbildungscharakter auf.

Insbesondere lit. c dient der Sicherung und Überprüfung der Qualität der Praktika. Dies wird in den Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten detailliert ausgeführt.¹¹ Die Richtlinien bestimmen, dass das Praktikum auf die berufliche Tätigkeit vorbereitet und dass die Praktikantinnen und Praktikanten entsprechend anzuleiten sind. Kindertagesstätten, die Praktikumsplätze anbieten, müssen diese Vorgaben in einem Praktikumskonzept regeln. Die Fachstelle Tagesbetreuung prüft die Konzepte und kontrolliert die Einhaltung.

In den erwähnten jährlichen Angaben zum Personalbestand weisen die Kindertagesstätten auch die Anzahl Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende aus. Neben den regulären Aufsichtsbesuchen erfasst die Fachstelle Tagesbetreuung auch mit unangekündigten Besuchen, ob der Betreuungsschlüssel eingehalten wird.

4. Erwägungen der Petitionskommission

Anlass zur Diskussion gegeben haben in der Petitionskommission in erster Linie die Erläuterungen des Regierungsrats zum Betreuungsschlüssel. Der Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse empfiehlt für Kinder im Alter von eineinhalb bis fünf Jahren einen Betreuungsschlüssel von 1:5, bei älteren einen zwischen 1:8 und 1:12. In den Kitas im Kanton Basel-Stadt gilt für beide Altersgruppen ein Schlüssel von 1:5, wobei Kinder unter 18 Monaten 1.5-fach gezählt werden. Der Regierungsrat bezeichnet den Betreuungsschlüssel als gemessen an anderen Kantonen vergleichsweise gut.

Die Petitionskommission setzt ein Fragezeichen hinter die Feststellung, das Betreuungsverhältnis in den Basler Kitas sei ausreichend, kommt man doch nur auf ein Verhältnis von 1:5, wenn man neben den ausgebildeten Personen auch die Auszubildenden in den Betreuungsschlüssel einrechnet. Es wäre falsch anzunehmen, Auszubildende seien «voll einsatzfähig». Je nach Stand der Ausbildung sollte man diese im Betreuungsschlüssel mehr oder weniger stark gewichten. Eine ganz am Anfang ihrer Ausbildung stehende Person löst für die ausgebildeten Kita-Angestellten womöglich sogar einen Mehraufwand aus und verschlechtert das Betreuungsverhältnis. Eine kurz vor Abschluss der Ausbildung stehende Person kann umgekehrt schon nahezu voll angerechnet werden. Stünde für zehn Kinder nur eine ausgebildete Person zur Verfügung, wäre dies aus Sicht der Petitionskommission jedenfalls unzureichend. Sie wünscht sich, dass bei der Berechnung des Betreuungsschlüssels der Stand der Ausbildung der Auszubildenden in geeigneterer Form einbezogen wird. Ein schlechtes Betreuungsverhältnis ist nicht nur für die Kinder unschön, sondern führt auch zu Unzufriedenheit bei den Angestellten, einer hohen Fluktuation und einer geringeren Attraktivität des Berufs.

Gemäss Regierungsrat sind im Berufsalltag der Kita-Mitarbeitenden wie in vielen Betreuungsberufen keine Vor- und Nachbereitungszeiten vorgesehen. Dies stösst in der Petitionskommission auf Unverständnis. Dass für die Vor- und Nachbereitung Zeit aufgewendet wird bzw. werden muss, erscheint ihr unbestritten. Diese Zeit darf nicht an die eigentliche Betreuungszeit an- und entsprechend auch nicht in den Betreuungsschlüssel eingerechnet werden.

¹¹ Die Richtlinien sind auf der Website des Erziehungsdepartements veröffentlicht: [Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt – Gesetzliche Grundlagen \(bs.ch\)](http://www.jugendfamilieundsport.ch).

Hinweisen möchte die Petitionskommission schliesslich auf den Umstand, dass die Mindestlohn-Bestimmungen (ab 2023) auch in Kitas gelten. Relevant ist dies vor allem bei Praktika. Nach sechs Monaten muss entweder ein unterzeichneter Lehrvertrag für eine Ausbildungsstelle vorliegen oder der Mindestlohn von 21 Franken bezahlt werden. Die Petitionskommission geht davon aus, dass das Erziehungsdepartement die Bestimmung in allen Institutionen durchsetzt.

Mit Hinweis auf ihre obigen Feststellungen und den Umstand, dass das neue Tagesbetreuungsgesetz erst seit dem 1. Januar 2022 in Kraft ist und die damit verbundenen Verbesserungen noch nicht abschliessend beurteilbar sind, spricht sich die Petitionskommission dafür aus, die Petition «Kitas sind Service Public» als erledigt zu erklären.

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Petition «Kitas sind Service Public» als erledigt zu erklären. Sie hat ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Petitionskommission



Karin Sartorius-Brüschweiler
Kommissionspräsidentin