



An den Grossen Rat

23.5347.02

ED/P235347

Basel, 13. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 12. Dezember 2023

Motion Barbara Heer und Konsorten betreffend «Ferienbetreuung in den Tagesstrukturen einführen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Barbara Heer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Das Kinderbetreuungssystem in Basel hat ein strukturelles Problem: die Tagesstrukturen haben während den Schulferien geschlossen. Der beschlossene Ausbau der Tagesstrukturen in den Kindergärten (21.0064) und das neue Tagesbetreuungsgesetz (17.1460), welches darauf abzielt, dass Kinder ab Kindergartenalter von den Kitas in die Tagesstrukturen wechseln, haben das Problem nochmals deutlich verschärft für Familien im Kanton.

Neben den Lösungen auf privater Ebene (z.B. Grosseltern), gibt es auf institutioneller Ebene zwar Tagesferien, Ferienbetreuung an Schulen und Sportlager, die von verschiedenen öffentlichen und privaten Anbietern durchgeführt werden. Die Ferienbetreuung bedeutet aber, insbesondere für Familien mit mehreren Kindern, einen grossen Organisations-, Zeit-, und Kostenaufwand (siehe Interpellation Heer 22.5282). Weil Angebote im Quartier rasch ausgebucht sind, verbringen Kinder Tagesferien häufig an unbekanntenen Orten, an denen sie niemanden von den Betreuungspersonen oder den Kindern kennen. Insbesondere für Kinder im Kindergartenalter, die mehrere Wochen in den Tagesferien verbringen, kann dies eine Überforderung sein. Wegen dem Mangel an Angeboten in Quartiersnähe müssen Eltern ihre Kinder an die Tagesferien-Standorte begleiten. Dies verschlechtert die Vereinbarkeit Beruf und Familie während den Schulferien deutlich: es ist schlicht nicht möglich, zwei Kinder an zwei verschiedene Standorte in der Stadt zu bringen, sie abzuholen, und dazwischen ein übliches Tagespensum zu arbeiten.

Weil der während der Schulzeit geltenden Anspruch auf zumutbaren Schulweg und der in den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen geltenden pädagogische Qualitätsanspruch auf eine gewisse Konstanz der Betreuungsgruppen für Tagesstruktur-Kinder während den Ferien nicht gelten, hat Basel eine deutliche Angebotslücke bei der Ferienbetreuung. Am stärksten betroffen davon sind Familien, die die Lücke nicht mit einem privaten Betreuungsnetz abdecken können. Dazu gehören ausländische Fachkräfte und andere Familien, die kürzlich nach Basel gezogen sind. Der geplante quantitative Ausbau der Tagesferien und das neue Online-Portal reichen bei weitem nicht aus, um diesen deutlichen Nachteil in der Standortattraktivität Basels zu verringern. Insbesondere für frisch aus dem Ausland zugezogene Familien bleibt das unübersichtliche und komplizierte System der Ferienbetreuung schwierig zu verstehen, kaum zu bewältigen und somit kaum zugänglich. Deshalb sind für die hier ansässigen grossen internationalen Unternehmen, die sich im internationalen Wettstreit um Fachkräfte befinden, strukturelle Vereinbarkeitsverbesserungen rund um die Schulferien in Tagesstrukturen von grossem Wert und dringend nötig.

Aus Sicht der Unterzeichnenden braucht es deshalb jetzt die Einführung von Ferienbetreuung an den Tagesstrukturen. Alle Tagesstrukturen sollen Ferienangebote haben, welche an einzelnen Tagen buchbar sind. Nur diese Lösung garantiert verlässlich die Vereinbarkeit für alle Familien, zumutbare

Wege und eine gewisse Vertrautheit mit Orten und Personen. Komplementär dazu sollen Tagesferien-Angebote selbstverständlich weiterexistieren, da sie die Bedürfnisse nach Abwechslung und Neuem in den Ferien abdecken. Bei den heutigen drei Schulstandorten mit dem Angebot «Ferienbetreuung an Schulen» sei die Nachfrage gering (Interpellation von Wartburg 23.5044), doch das hat Gründe in der mangelhaften Bewerbung und in einem Konzept, das aus Sicht der Kinder wenig attraktiv ist. Diese operativen Probleme gilt es zu lösen. Die Erfahrungen von erfolgreichen Tagesferien-Anbietern und Tagesstrukturen, die bereits Ferienbetreuung anbieten, sollen genutzt werden für den Aufbau von Ferienangeboten in allen Tagesstrukturen. Es könnten durch attraktive Kooperationen neue Konzepte entstehen.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat dazu auf, an allen Tagesstrukturen Ferienbetreuung einzuführen. Verbundlösungen im Quartier sollen möglich sein.

Barbara Heer, Melanie Nussbaumer, Niggi Daniel Rechsteiner, Nicole Amacher, Tobias Christ, Christian C. Moesch, Pascal Pfister, Oliver Thommen, Lisa Mathys, Edibe Gölgeli, Franziska Roth, Fleur Weibel, Heidi Mück, Christine Keller»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, «an allen Tagesstrukturen Ferienbetreuung einzuführen. Verbundlösungen im Quartier sollen möglich sein».

1.3 Rechtliche Prüfung

Der Bund erfüllt nach Art. 42 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) die Aufgaben, die ihm diese zuweist. Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV). In Art. 62 BV werden die Kantone für das Schulwesen als zuständig erklärt. Art. 116 Abs. 1 BV hält fest, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familien berücksichtigt und Massnahmen zum Schutz der Familien unterstützen kann. Gestützt darauf hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG; SR 861) beschlossen. Mit diesem Gesetz will der Bund erreichen, dass Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser miteinander vereinbar

sind (Art. 1 Abs. 1 KBFHG). Zu diesem Zweck kann der Bund unter anderem Finanzhilfen an Einrichtungen für schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausrichten (Art. 2 Abs. 1 lit. b KBFHG). Weitere Bestimmungen zur Tagesstruktur und zur Ferienbetreuung hat der Bund nicht erlassen. Die Kantone können damit Regelungen zur schulergänzenden Betreuung erlassen. Auch bezüglich des Umfangs und der Qualität der Tagesstruktur sowie der Ferienbetreuung, der Aufsicht, der Förderung der Angebote, des Betreuungsverhältnisses, der fachlichen Qualifikation des Personals und der räumlichen und pädagogischen Voraussetzungen hat der Bund keine weiteren Regelungen erlassen. Die Kantone können in diesem Bereich legislieren.

Auch die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmonoS; SG 419.600), der der Kanton Basel-Stadt beigetreten ist (Genehmigung des Beitritts mit Beschluss des Grossen Rates vom 5. Mai 2010) und die in Art. 11 Abs. 2 ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) vorsieht, steht der Motionsforderung nicht entgegen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat verlangt, an allen Tagesstrukturen Ferienbetreuung einzuführen. Verbundlösungen sollen möglich sein. Die konkrete Umsetzung der Motion wird dem Regierungsrat überlassen. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Die Motionärinnen und Motionäre beurteilen das Kinderbetreuungssystem während den Schulferien als nicht ausreichend, insbesondere das Angebot der Ferienbetreuung an Schulen. Ihres Erachtens fehlen ausreichend Angebote in den Quartieren, was tatsächlich dazu führt, dass Kinder ihre Ferien häufig an einem für sie unbekanntem Ort, in fremden Betreuungsgruppen und mit fremden Betreuungspersonen verbringen. Aus Sicht der Motionärinnen und Motionäre ist dies vor allem für Kinder im Kindergartenalter nicht zumutbar. Ferner ziehe das aktuelle Ferienbetreuungssystem in Basel insbesondere für Familien mit mehreren Kindern einen grossen Organisations-, Zeit- und Kostenaufwand nach sich. Die bisherige vergleichsweise geringe Nachfrage nach Angeboten der Ferienbetreuung an Schulen liegt gemäss Motionstext an deren mangelhaften Bewerbung und an dem Konzept, welches aus Sicht der Kinder wenig attraktiv sei. Die Motionärinnen und Motionäre fordern den Regierungsrat deshalb auf, an allen Tagesstrukturen Ferienbetreuung anzubieten und dafür die Erfahrungen von erfolgreichen Tagesferien-Anbieterinnen und Ferienbetreuungsangeboten an Schulen zu nutzen. Verbundlösungen im Quartier sollen möglich sein.

2.1 Rechtliche Grundlage

Der Kanton Basel-Stadt bietet ein breites Angebot an Tagesstrukturen und Tagesbetreuung an. Während der Schulferien gibt es für Kinder, die die Primarstufe der Volksschulen besuchen, Ferienangebote. Diese gliedern sich in Tagesferien, Ferienbetreuung an Schulen und Sportlager. Rechtlich sind die Tagesstrukturen und die Ferienbetreuung in der Verordnung über die Tagesstrukturen und die Ferienangebote (TFV) vom 14. Dezember 2021 (SG 412.600) geregelt. Die Anforderungen an die Tagesstrukturen und die Ferienangebote sind gemäss § 5 TFV folgende:

§ 5 Anforderungen

- ¹ Die Tagesstrukturen und die Ferienangebote sind dem tatsächlichen Bedarf entsprechend bereitzustellen.
- ² Sie verfügen neben einem betrieblichen über ein pädagogisches Konzept, das Massnahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung enthält.
- ³ Sie werden konfessionell und politisch neutral geführt.
- ⁴ Sie verfügen über Leitungs- und Betreuungspersonal mit der ihrer Funktion entsprechenden fachlichen und persönlichen Eignung.
- ⁵ Sie bieten eine altersgerechte, ausgewogene und gesunde Verpflegung an.
- ⁶ Die Leitung Volksschulen und die zuständige Stelle der Gemeinden umschreiben die Anforderungen in Richtlinien näher.

Unter §§ 9 und 10 der TFFV ist geregelt, welche Angebote die Tagesstrukturen und Ferienangebote bereitzustellen haben:

§ 9 Tagesstrukturen

- ¹ Die schuleigenen Tagesstrukturen umfassen:
 - a) auf der Primarstufe Früh-, Mittags- und Nachmittagsbetreuung einschliesslich Verpflegung sowie Hausaufgabenunterstützung am Nachmittag;
 - b) an den Sekundarschulen Beaufsichtigung und Verpflegung über Mittag sowie Beaufsichtigung einschliesslich Hausaufgabenunterstützung am Nachmittag.
- ² Die schulexternen Tagesstrukturen umfassen die Betreuungsangebote nach Abs. 1 lit. a oder Teile davon.

§ 10 Ferienangebote

- ¹ Die Ferienangebote umfassen Betreuung und Aktivitäten während einer ganzen Ferienwoche oder an einzelnen Wochentagen.
- ² Das Angebot besteht an mindestens zwölf Schulferienwochen pro Jahr.

2.2 Das Angebot Ferienbetreuung an Schulen

In der Stadt Basel wird seit den Herbstferien 2019 an drei ausgewählten Basler Schulen während der meisten Schulferienwochen (ausser vom 24. Dezember bis 1. Januar, der ersten Frühjahrsferienwoche und der letzten Sommerferienwoche) Ferienbetreuung angeboten. Die Ferienbetreuung an Schulen findet in den Räumlichkeiten der Tagesstrukturen des jeweiligen Schulstandorts statt. An den drei geöffneten Schulstandorten sind in den Ferien Betreuungspersonen beschäftigt, die während der Schulwochen in den schuleigenen Tagesstrukturen der Stadt Basel, jedoch nicht zwingend an einem dieser drei Standorte arbeiten. Das Angebot steht den Schülerinnen und Schülern der Volksschulen zur Verfügung. Im Gegensatz zum Angebot der Tagesferien¹ ermöglicht das Angebot der Ferienbetreuung an Schulen den Eltern eine tageweise Betreuung ihrer Kinder. Aufgrund dieser Möglichkeit wechseln die Kindergruppen täglich. Themenwochen sind daher in der Ferienbetreuung an Schulen nicht umsetzbar. Die Aktivitäten werden tageweise geplant und durchgeführt.

Für das Angebot Ferienbetreuung an Schulen gelten die gleichen pädagogischen Grundsätze und Qualitätsansprüche wie für alle anderen Tagesstrukturangebote. Die Öffnungszeiten sind von 8.00 bis 18.00 Uhr und die Kinder erhalten ein Mittagessen sowie am Vormittag und Nachmittag jeweils eine Zwischenverpflegung.

Die aktuell angebotene Ferienbetreuung an Schulen an den drei Standorten bietet insgesamt 192 Ferienbetreuungsplätze pro Tag. Obwohl die Ferienbetreuung an Schulen ähnlich wie die Ta-

¹ Die Tagesferien werden von privaten Anbieterinnen im Auftrag der Fachstelle Tagesstrukturen angeboten und können wochenweise belegt werden. Bei den Tagesferien steht jeweils ein Wochenthema im Vordergrund; sie beinhalten ein Mittagessen, Zwischenverpflegung und Getränke. Das Angebot richtet sich an Primarschul- und Kindergartenkinder. Tagesferien gibt es in Basel an rund 20 Orten.

gesferienangebote beworben wird, wurden die Ferienbetreuungsplätze anfänglich weniger nachgefragt und gebucht. In den letzten Jahren haben die Belegungszahlen jedoch zugenommen. Im Kalenderjahr 2022 lag die durchschnittliche Belegung der Ferienbetreuungsangebote über die drei Schulstandorte hinweg bei 57 Kindern pro Tag; im 2023 waren durchschnittlich 79 Kinder pro Tag anwesend². Durchschnittlich waren also 30% resp. 42% der zur Verfügung gestellten Plätze pro Tag belegt.

2.3 Ausbau des familien- und unterrichtsergänzenden Betreuungssystems

Seit geraumer Zeit ist der Regierungsrat daran, das System der Tagesbetreuung und Tagesstrukturen weiter auszubauen und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern sowie die Schülerinnen und Schüler über die ordentliche Unterrichtszeit hinaus zu fördern. Die Kinderbetreuung soll dabei den Bedürfnissen der Familien und Kinder entsprechen. Ein Ansatzpunkt ist der flächendeckende Ausbau der Ferienbetreuung an der Primarstufe resp. in den schuleigenen Tagesstrukturen. Insgesamt sollen die familien- und unterrichtsergänzenden Betreuungsangebote kohärenter gestaltet werden, wobei ein leicht verständliches System zentral ist. Gleichzeitig möchte der Regierungsrat attraktive Arbeitsbedingungen für die Mitarbeitenden in den Betreuungsangeboten sowie eine hohe Qualität der Betreuung garantieren.

3. Einschätzungen

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass die schuleigenen Tagesstrukturen für eine optimale Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit nicht ausschliesslich während der Dauer der Schulwochen geöffnet sein sollen. Die Nachfrage nach der Betreuung während den Schulferien ist steigend. Er möchte deshalb die unterrichtsergänzende Kinderbetreuung im Sinne der Motion ausbauen. Daher sollen die Ferienbetreuungsangebote an den Primarstufen der Volksschulen soweit ausgebaut werden, dass den Familien in jedem Stadtteil in Basel eine Ferienbetreuung an Schulen zur Verfügung steht. Dabei werden Verbundlösungen angestrebt. Das heisst, dass mehrere Primarschulstandorte gemeinsam eine Ferienbetreuung an Schulen pro Stadtteil anbieten sollen.

Eine Ausweitung der Öffnungszeiten der schuleigenen Tagesstrukturen bedeutet für die Mitarbeitenden an den Schulstandorten diverse Veränderungen. Daher sollen die Schul- und Tagesstrukturleitungen von Anfang an in die Erarbeitung des Konzepts einbezogen werden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Barbara Heer und Konsorten betreffend Ferienbetreuung in den Tagesstrukturen einführen dem Regierungsrat zur Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² Beim Durchschnitt nicht mitberechnet sind die Weihnachtsferien, für die bis jetzt sehr wenige Anmeldungen eingetroffen sind.