



An den Grossen Rat

21.5508.02

ED/P215508

Basel, 26. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2022

Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 27. Oktober 2021 die nachstehende Motion Claudio Miozzari dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Gemäss § 11 der Kantonsverfassung haben Eltern das Recht innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder zu bekommen.

Verfassung §§ 11

Diese Verfassung gewährleistet überdies:

a) das Recht, dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht,

Eine solche wird durch die Tagesbetreuung und an den Kindergärten und den (Primar)Schulen durch ein Tagesstrukturangebot gewährleistet. Geregelt letzteres bisher mit Paragraph 73§ im Schulgesetz.

§ 73[153]

Unterrichtszeit und Tagesstrukturen in der Volksschule

1 Am Vormittag erfolgt der Unterricht in der Volksschule im Rahmen von Blockzeiten.

2 Ergänzend zu den Unterrichtszeiten gewährleistet die Schulleitung in der Volksschule ein bedarfsgerechtes, nach pädagogischen Grundsätzen geführtes Betreuungsangebot (Tagesstrukturen).

3 Bei der Festlegung der Zeitorganisation von Unterricht und Tagesstrukturen werden die Bedürfnisse der Kinder und Familien berücksichtigt.

4 Die Betreuungsleistung in den Tagesstrukturen kann von privaten Institutionen erbracht werden.

Angesichts der Tatsache, dass das Tagesstrukturangebot in den kommenden Jahren stark ausgebaut werden soll – es soll künftig für 50% der Kinder zur Verfügung stehen – und die Leistungen sowohl von privaten Institutionen als auch vom Staat an den Schulen selbst sowie an externen Standorten angeboten werden, vertreten die Unterzeichnenden die Ansicht, dass für das familienergänzende Tagesstrukturangebot ein eigenes Gesetz erstellt und somit die Einflussnahme des Grossen Rates und allenfalls der Stimmbürgerschaft erhöht werden sollte. Mittels dieses Gesetzes sollen auch die Ferienangebote geregelt werden, die allen Kindern und Jugendlichen der Stadt offenstehen müssen.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert Jahresfrist eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

Darin sollen Aussagen u.a. zu folgenden Punkten enthalten sein:

- Zweck und Gegenstand der Tagesstrukturen
- Grundsätze für die Tagesstrukturen, Aufsicht sowie Förderung der Angebote und Qualität, Betreuungsverhältnis und fachliche Qualifikation des Personals, räumliche und pädagogische Voraussetzungen
- Zweck und Gegenstand der Ferienbetreuung

- Grundsätze für die Ferienbetreuung, Aufsicht sowie Förderung der Angebote und Qualität, Betreuungsverhältnis und fachliche Qualifikation des Personals, räumliche und pädagogische Voraussetzungen
- Art und Organisationsformen der Leistungserbringenden
- Leistungen und Anspruchsberechtigung für alle Eltern gemäss Verfassung und entsprechend den Bedürfnissen der Kinder
- Zusammenarbeit der Leistungserbringenden mit Erziehungsberechtigten, Schulen und dem Kanton
- Finanzierung der Angebote
- Regelung des Datenschutzes

Claudio Miozzari, Claudia Baumgartner, Marianne Hazenkamp-von Arx, Brigitte Gysin, Laurin Hoppler, Brigitte Kühne, Sasha Mazzotti, Michelle Lachenmeier, Alexandra Dill, Barbara Heer, Kerstin Wenk, Michela Seggiani, Nicole Amacher, Salome Bessenich, Franziska Roth, Oliver Bolliger, Beatrice Messerli, Oliver Thommen, Christoph Hochuli, Melanie Nussbaumer, Beda Baumgartner, Heidi Mück, Patrizia Bernasconi, Tobias Christ, Daniel Albietz, Johannes Sieber»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

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.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet

sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird verlangt, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat innert Jahresfrist eine Gesetzesvorlage unterbreitet, in der u.a. Aussagen zu folgenden Punkten enthalten sein sollen:

- Zweck und Gegenstand der Tagesstrukturen
- Grundsätze für die Tagesstrukturen, Aufsicht sowie Förderung der Angebote und Qualität, Betreuungsverhältnis und fachliche Qualifikation des Personals, räumliche und pädagogische Voraussetzungen
- Zweck und Gegenstand der Ferienbetreuung
- Grundsätze für die Ferienbetreuung, Aufsicht sowie Förderung der Angebote und Qualität, Betreuungsverhältnis und fachliche Qualifikation des Personals, räumliche und pädagogische Voraussetzungen
- Art und Organisationsformen der Leistungserbringenden
- Leistungen und Anspruchsberechtigung für alle Eltern gemäss Verfassung und entsprechend den Bedürfnissen der Kinder
- Zusammenarbeit der Leistungserbringenden mit Erziehungsberechtigten, Schulen und dem Kanton Basel-Stadt
- Finanzierung des Angebots
- Regelung des Datenschutzes

Der Bund erfüllt nach Art. 42 der Bundesverfassung (BV, SR 101) die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung 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. In Art. 116 Abs. 1 BV wird festgehalten, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familien berücksichtigt. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familien unterstützen. Gestützt darauf hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861) vom 4. Oktober 2002 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 in diesem Bereich erlassen. Auch bezüglich der Qualität der Tagesstruktur und der Ferienbetreuung, der Aufsicht, der Förderung der Angebote, der Qualität, 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.

Die Motion steht auch mit der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS, SG 419.600), der der Kanton Basel-Stadt beigetreten ist (Genehmigung des Beitritts mit Beschluss des Grossen Rates vom 5. Mai 2010), in Einklang. Art. 11 Abs. 2 HarmoS sieht vor, dass ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb des Unterrichts (Tagesstrukturen) zur Verfügung gestellt wird.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat verlangt, dem Grossen Rat nach § 42 Abs. 1 GO eine Vorlage zum Erlass eines neuen Gesetzes zu unterbreiten. 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.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Rechtliche Grundlagen der Tagesstrukturen

2.1 Schulgesetz

Die Tagesstrukturen werden in den §§ 73 Abs. 2-4 und 75 Abs. 5 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) geregelt:

§ 73. Unterrichtszeit und Tagesstrukturen in der Volksschule (...)

² Ergänzend zu den Unterrichtszeiten gewährleistet die Schulleitung in der Volksschule ein bedarfsgerechtes, nach pädagogischen Grundsätzen geführtes Betreuungsangebot (Tagesstrukturen).

³ Bei der Festlegung der Zeitorganisation von Unterricht und Tagesstrukturen werden die Bedürfnisse der Kinder und Familien berücksichtigt.

⁴ Die Betreuungsleistung in den Tagesstrukturen kann von privaten Institutionen erbracht werden.

§ 75. Kosten des Schulwesens (...)

⁵ Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich entsprechend ihrer finanziellen Leistungskraft an den Kosten für die Tagesstrukturen. Der Regierungsrat legt die Höhe und die Berechnungsmodalitäten der Beiträge fest.

2.2 Verordnung über die Tagesstrukturen und Ferienangebote (TFV)

Seit dem 1. Januar 2022 ist die neue Verordnung über die Tagesstrukturen und Ferienangebote (TFV) vom 14. Dezember 2021 (SG 412.600) in Kraft. Die neu formulierte Verordnung bildet in einer neuen Systematik und mit neuen, klareren Begrifflichkeiten die bestehenden Angebote ab.

Die Verordnung umfasst die folgenden Themen:

- Gegenstand und Geltungsbereich (§ 1)
- Begriffe (§ 2)
- Zuständigkeiten (§ 3)
- Beauftragung von privaten Anbieterinnen und Anbietern (§ 4)
- Anforderungen (§ 5)
- Weg zwischen der Primarschule oder dem Kindergarten und der Tagesstruktur (§ 6)
- Zusammenarbeit (§ 7)
- Investitionsbeiträge (§ 8)
- Tagesstrukturen (§ 9)
- Ferienangebote (§ 10)
- Aufnahme in Angebote der Primarstufe (§ 11)
- Beiträge für die Angebote für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe (§ 12)
- Beitragserhebung auf der Primarstufe (§ 13)
- Beiträge für die Angebote der Sekundarschulen (§ 14)
- Härtefallregelung (§ 15)
- Sanktionen (§ 16)
- Rekurs (§ 17)

- Beiträge für die Angebote der Schülerinnen und Schüler der Primarstufe (Anhang)

2.3 Richtlinien zu den Tagesstrukturen und Ferienangebote

Gleichzeitig mit der neuen Verordnung über die Tagesstrukturen und Ferienangebote hat der Leiter Volksschulen die folgenden vier Richtlinien zu den Tagesstrukturen und Ferienangebote in Kraft gesetzt:

- Richtlinien über die Anforderungen und Ausgestaltung der Tagesstruktur- und Ferienangebote sowie zu deren Aufsicht
- Richtlinien zum Besuch der Tagesstrukturen der Primarstufe sowie der Ferienangebote in der Stadt Basel
- Richtlinien betreffend die Härtefallregelung bei Beiträgen für die Tagesstrukturen
- Richtlinien für die Gewährung von Investitionsbeiträgen an private Anbieter von schulexternen Tagesstrukturen der Primarstufe

2.4 Einschätzung

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionäre, dass die Tagesstrukturen und Ferienangebote einer angemessenen Regelung auf Gesetzesstufe bedürfen und dass die bestehende Regelung im Schulgesetz lückenhaft ist. Der Regierungsrat möchte die neuen gesetzlichen Grundlagen für die Tagesstrukturen und Ferienangebote jedoch nicht in einem eigenen Tagesstruktur- sondern in einem neuen Volksschulgesetz, das zurzeit erarbeitet wird, umsetzen (siehe Ziff. 3).

3. Neue Schulgesetzgebung als geeignetes Gefäss

Aus der kantonalen Bildungsgesetzgebung ist infolge zahlreicher Reformen und Revisionen ein gesetzgeberischer «Flickenteppich» geworden. Im Rahmen der generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) beauftragte der Regierungsrat das Erziehungsdepartement, eine gegenwartsbezogene, transparente und systematisch kohärente Nachführung bzw. Neufassung der geltenden Schul- und Bildungsgesetzgebung vorzubereiten (GAP-Projekt Bildungsgesetzgebung). Ein zentraler Teil dieses Projektes ist die Aufhebung des heutigen Schulgesetzes und die Überführung der Bestimmungen aus dem Schulgesetz in neu zu schaffende Spezialgesetze, namentlich in ein Volksschul- und Mittelschulgesetz. Die Arbeiten dazu haben begonnen und Ziel ist, dass der Grosse Rat die ihm unterbreiteten Gesetzesentwürfe in dieser Legislatur beschliessen kann.

Auch wenn es sich vor allem um eine Nachführung bzw. Neufassung handelt, wird im Zuge der Erarbeitung der Gesetzesentwürfe geprüft, ob und inwieweit aktuelle parlamentarische Vorstösse (Motionen) aufgenommen werden können. So soll, wie eben erwähnt, auch die vorliegende Motion Claudio Miozzari und Konsorten im Rahmen dieses umfassenden Gesetzgebungsprojektes bearbeitet werden und das neu zu formulierende Volksschulgesetz ein ausführlicheres Kapitel über die Tagesstrukturen und Ferienangebote erhalten.

Das neue geplante Volksschulgesetz ist wegen des engen sachlichen Zusammenhangs der Tagesstrukturen mit dem Unterricht in der Volksschule das richtige Gefäss für deren gesetzliche Regelung. Dies zeigt nebst dem HarmoS-Konkordat (Art. 11) auch ein Blick in die Schulgesetzgebung anderer Kantone mit einer vergleichbaren Regelungsarchitektur, wie sie mit der neuen Schul- und Bildungsgesetzgebung geplant ist (d.h. insbesondere mit einem eigenen Volksschulgesetz). Auch würde die Gesetzgebung zu sehr belastet, wenn ein eigenes Gesetz nur für die Tagesstrukturen geschaffen würde. Auf Gesetzesstufe sollten nur die grundlegenden und wesentlichen Bestimmungen geregelt werden (§ 83 KV).

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote dem Regierungsrat zur Umsetzung im Rahmen des neuen Volksschulgesetzes zu überweisen und die Bearbeitungszeit auf drei Jahre zu verlängern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin