



An den Grossen Rat

15.5036.02

ED/P155036

Basel, 19. August 2015

Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015

## **Motion Sibylle Benz und Konsorten betreffend „gesetzlichen Verankerung der Nachqualifizierungsmöglichkeit für Kindergartenlehrpersonen“ – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. April 2015 die nachstehende Motion Sibylle Benz und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Mit Einführung der neuen Primarschule und der Umstellung auf das Schulsystem 8 - 3 - 4 unterrichten Lehrpersonen neu auf Schulstufen, die zum Teil andern Abgrenzungen folgen als sie dies bisher getan haben. Kindergartenlehrpersonen, die im alten System nur die Klassen 1 und 2 (nach neuer Zählung) unterrichtet haben, müssen auf der neuen Primarstufe für die Klassen 1 bis 5 einsetzbar sein (also vom Kindergarten bis zur 3. Primarschulklasse). Es ist eine Tatsache, dass heute und in den kommenden Jahren innerhalb einer Schulstufe „alte“ und „neue“ Lehrpersonen unterrichten, die auf Grund der neu konzipierten (und noch immer neu zu konzipierenden) Studiengänge nicht genau die gleichen Studienabschlüsse haben.

Je nach Ausbildungszeitpunkt gab es verschiedene Studiensysteme zur Erlangung der Unterrichtsbefähigung auf der jeweiligen Schulstufe, denn die Schulstufen folgen ja gemäss HarmoS und dem nun laut Lehrplan 21 umzusetzenden Unterrichten in Zyklen andern Abgrenzungen als früher. Auch im neuen Schulsystem muss gewährleistet sein, dass alle Lehrpersonen jeweils in allen Klassen desselben Zyklus unterrichten können und vielseitig einsetzbar sind. Dies im Wissen, dass langjährige Kindergarten- und Primarschullehrpersonen eine nicht weniger wertige Ausbildung haben als ihre jüngeren Kolleginnen und Kollegen der gleichen Schulstufe.

Auch auf der Sekundarstufe 1 gibt es Veränderungen durch die Umstellung auf die neuen Schulstufen. Diese werden aufgefangen durch nachqualifizierende Weiterbildungen, so dass man von weitgehend angeglichenen Qualifikationen sprechen kann und die Lehrkräfte innerhalb des gesamten Zyklus einsetzbar sind. Für die Primarstufe muss das Gleiche gelten.

Die Unterzeichnenden beauftragen deshalb den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, dem Grossen Rat innert eines Jahres eine Änderung des Schulgesetzes zu unterbreiten, die vorsieht, dass es für Kindergartenlehrpersonen und Primarlehrpersonen genau gleich wie für Lehrpersonen anderer Schulstufen ein niederschwelliges berufsbegleitendes Angebot zur nachqualifizierenden Weiterbildung gibt, sodass sie innerhalb des ganzen Zyklus ihrer Schulstufe einsetzbar sind. Dies kann durch eine Ergänzung des § 147 des Schulgesetzes (in seiner Fassung vom Oktober 2014) oder in anderer Form erreicht werden. Diese gesetzliche Verankerung der Gleichstellung der Kindergartenlehrpersonen im Bereich der niederschweligen berufsbegleitenden Nachqualifizierung zur Unterrichtsbefähigung im gesamten ersten Zyklus (Schuljahre 1 bis 5), muss innerhalb des Schuljahres 2015/2016 erreicht werden.

Sibylle Benz, Martina Bernasconi, Kerstin Wenk, Oswald Inglin, Thomas Grossenbacher, Annemarie Pfeifer, Andrea Bollinger, Helen Schai-Zigerlig, Anita Lachenmeier-Thüring, Urs Müller“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Nach neuem Schulsystem (Stichworte: HarmoS, Lehrplan 21) umfasst die Primarstufe die ersten beiden Kindergartenjahre sowie sechs Primarschuljahre und dauert somit insgesamt acht Jahre. Die Lehrpersonen müssen grundsätzlich für den ersten Zyklus der Primarstufe (d.h. vom Kindergarten bis zur 3. Primarschulklasse) ausgebildet und einsetzbar sein. In einer Übergangsphase und für die kommenden Jahre wird es indessen Lehrpersonen mit unterschiedlichen Ausbildungsvoraussetzungen geben, nämlich solche, die eine Ausbildung nach altem Schulsystem (Kindergartenstufe einerseits, Primarstufe andererseits) und solche, die nach neuem Schulsystem eine den ganzen ersten Zyklus umfassende Ausbildung genossen haben.

Die Motion verlangt vom Regierungsrat, dass Lehrpersonen, die nach altem Schulsystem ausgebildet wurden, eine niederschwellige, berufsbegleitende nachqualifizierende Weiterbildungsmöglichkeit erhalten sollen. Dies würde sie befähigen, innerhalb des ganzen ersten Zyklus – wie dies für Lehrpersonen mit neuer Ausbildung der Fall ist – in allen Klassen ihrer Schulstufe zu unterrichten. Damit solle eine Gleichstellung mit Lehrpersonen der Sekundarstufe erreicht werden, bei denen ebenfalls nachqualifizierende Weiterbildungen angeboten würden. Das Anliegen der Motion «kann» in Anlehnung an den Motionstext mit einer Ergänzung von § 147 Schulgesetz (in seiner Fassung vom Oktober 2014) oder «in einer anderen Form» erreicht werden. Die gesetzliche Verankerung muss innerhalb des Schuljahres 2015/2016 erfolgen.

Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Aus rechtlicher Sicht steht damit einer Änderung bzw. Ergänzung des Schulgesetzes nichts entgegen. Soweit im Motionstext ausgeführt wird, die Umsetzung des Motionsanliegens könne auch «in einer anderen Form» erfolgen, kann damit aufgrund der zwingenden Natur einer Motion nur eine Gesetzesänderung gemeint sein, zumal eine Verfassungsänderung oder der Erlass eines Grossratsbeschlusses vorliegend ausgeschlossen werden kann.

Übereinstimmend mit § 43 Abs. 1 GO kann der Motionstext eine Frist zur Motionserfüllung enthalten. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage mit der beantragten Gesetzesergänzung kann grundsätzlich nicht als unrealistisch bezeichnet werden. Im Übrigen besteht nach § 43 Abs. 2 GO die Möglichkeit, beim Grossen Rat die Erstreckung dieser Frist zu beantragen.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

## 2. Zum Inhalt der Motion

In der Motion wird postuliert, dass mit der Einführung des Lehrplans 21 und den zugehörigen drei Zyklen (1. bis und mit 4. Schuljahr; 5. bis 8. Schuljahr sowie 9. bis 11. Schuljahr) „Kindergartenlehrpersonen, die im alten System nur die Klassen 1 und 2 (...) unterrichtet haben, auf der neuen Primarstufe für die Klassen 1 bis 5 einsetzbar sein müssen (also vom Kindergarten bis zur 3. Primarschulklasse)“. Verschärft wird die Situation dadurch, dass mit der Systempflege Lehrpersonen in den 1. bis 5. Klassen aufgrund ihrer Ausbildung unterschiedliche Lohnklassen zugewiesen wurden. Die Voraussetzung, dass alle Lehrpersonen in den 1. bis 5. Klassen einsetzbar sein müssen, wäre aber nur bei einer Einführung der Grund- oder Basisstufe notwendig. Im Rahmen der HarmoS-Schulreform hat sich der Kanton Basel-Stadt im Einvernehmen mit der Kantonalen Schulkonferenz Basel Stadt (KSBS) klar gegen dieses Schulmodell entschieden. Gegen einen Einsatz von Kindergartenlehrpersonen in Primarschulklassen spricht auch die Lokalisation der Kindergärten. Von den 175 Kindergärten (inkl. heilpädagogische Kindergärten) liegen derzeit nur gerade 38 auf dem Areal einer Primarschule.

Alle Kindergärten sind organisatorisch einer Primarschule zugeteilt. Aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Primarschulen und der wechselnden demografischen Verteilung der Kinder können aber beim Wechsel an die Primarschule nicht alle Kinder der zugehörigen Primarschule zugeteilt werden. Dies hat zur Folge, dass für einige Kinder in jedem Fall ein Wechsel der Lehrperson und der Schule notwendig wird.

Die Situation der Primarstufe ist nicht mit derjenigen auf der Sekundarstufe vergleichbar. Im alten System war die Sekundarstufe I im Volksschulbereich geteilt in die Orientierungsschule (OS, 7. bis 9. Schuljahr) sowie die Weiterbildungsschule (WBS). In diesen beiden Schulen unterrichteten jedoch in der Regel Lehrpersonen, welche über eine Lehrberechtigung für die ganze Sekundarstufe verfügen. Mit der Verlängerung der Primarschule auf sechs Schuljahre wechselten diejenigen Lehrpersonen der OS, welche über keine Lehrberechtigung für die Sekundarstufe verfügen, an die Primarschule. Die in der Motion erwähnte Weiterbildung hängt nicht mit der fehlenden Stufenqualifikation, sondern vielmehr mit den im Lehrplan 21 vorgesehenen neuen Fächern zusammen. Die aktuelle Situation auf den beiden Schulstufen ist aus diesen Gründen auf keine Art vergleichbar.

Der Forderung der Motionärinnen und Motionäre nach einem niederschweligen berufsbegleitenden Angebot zur nachqualifizierenden Weiterbildung der Kindergartenlehrpersonen lehnt der Regierungsrat aus Gründen der Sicherung der Unterrichtsqualität ab. Die notwendige Erweiterung der methodischen und fachdidaktischen Kompetenzen kann mit einem „niederschweligen, berufsbegleitenden“ Angebot nicht erreicht werden. So umfasst an der PH FHNW ein Erweiterungsstudium Primarstufe für Kindergartenlehrpersonen 63 ECTS-Punkte. Dies entspricht einer Arbeitsbelastung des Studierenden (workload) im Präsenz- und Selbststudium von 1'890 Stunden. Aus Sicht des Regierungsrates wäre es nicht verantwortbar, in einem Bruchteil dieser Ausbildungszeit eine kantonsinterne Nachqualifikation anzubieten. Dies würde auch das 4-kantonale Angebot konkurrenzieren, was der Regierungsrat nicht befürwortet. Ausserdem wäre es eine Bevorzugung gegenüber denjenigen Lehrpersonen, die das Erweiterungsstudium der FHNW bereits begonnen oder absolviert haben. Indirekt bestätigt wurden die unterschiedlichen Ansprüche bezüglich Ausbildung und Unterricht auch durch die Systempflege. Trotz Antrag seitens der Kantonalen Schulkonferenz Basel Stadt (KSBS) wurden die Kindergartenlehrpersonen ohne Lehrberechtigung an der Primarschule eine Lohnklasse tiefer eingereiht.

Beachtlich wäre auch die organisatorische und finanzielle Belastung der Volksschule. Von den aktiven Kindergartenlehrpersonen haben nur ca. 40 ein Diplom für das 1. bis 5. Schuljahr. Allen übrigen ca. 260 Lehrpersonen müsste man eine solche Nachqualifikation anbieten. Von diesen sind allerdings ca. 150 Lehrpersonen über 45 Jahre alt. Die aktuelle Erfahrung zeigt, dass nur wenig ältere Lehrpersonen einen Stufenwechsel wagen. Die Motionärin geht also davon aus, dass eine Kurz-Nachqualifikation wohl aus Gründen der lohnsystematischen Höherbewertung mit dem Unterricht in 1 bis 5 stark nachgefragt würde und für den Kanton kostenintensiv wäre. In An-

betrachtet der laufenden und anstehenden Ausgabenreduktionen sind aus Sicht des Regierungsrates solche Mehrkosten nicht tragbar.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Sybille Benz und Konsorten betreffend „gesetzlichen Verankerung der Nachqualifizierungsmöglichkeit für Kindergartenlehrpersonen“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin