



An den Grossen Rat

20.5252.02

PD/P205252

Basel, 20. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 19. Januar 2021

Motion der Bildungs- und Kulturkommission betreffend «Abgeltung an die Museen für Schulklassenbesuche» – Stellungnahme

Mit Präsidialbeschluss vom 21. Oktober 2020 hat der Grossrat die Motion der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) betreffend Abgeltung an die Museen für Schulklassenbesuche dem Präsidialdepartement (ff) und dem Erziehungsdepartement zur Stellungnahme überwiesen.

«Die fünf staatlichen Museen wurden 2019 von 3'742 Schulklassen besucht, was sehr erfreulich ist. Ihrem Vermittlungsauftrag folgen die Museen mit einer umfangreichen Angebotspalette und bieten für Schulklassen Führungen und Workshops wie auch didaktisches Material für die freie Besichtigung an. Während die Museums- und Workshopbesuche für Klassen aus Basel-Stadt und Basel-Landschaft gratis sind, bedeuten sie für die Museen einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Dies ist der Grund dafür, dass bei finanziellen Engpässen in einzelnen Museen auch schon über eine Limitierung des Angebots für die Schulen nachgedacht wurde.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat deshalb, innerhalb von zwei Jahren ein Finanzierungsmodell für Schulklassenbesuche von Klassen aus dem Kanton Basel-Stadt in den staatlichen Museen des Kantons vorzulegen. Das neue Finanzierungsmodell darf den Kanton finanziell insgesamt nicht höher belasten, als das alte Modell. Es soll zudem geprüft werden, ob das Entschädigungsmodell gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft für Besuche von Baselbieter Schulklassen in städtischen Museen (und umgekehrt) umgesetzt werden kann.

Für die Bildungs- und Kulturkommission: Oswald Inglin»

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.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, 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. ^{1bis} 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. ^{1bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. ^{1bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, innerhalb von zwei Jahren ein Finanzierungsmodell für Schulklassenbesuche von Klassen aus dem Kanton Basel-Stadt in den staatlichen Museen des Kantons vorzulegen. Das neue Finanzierungsmodell muss gemäss Motionsanliegen für den Kanton kostenneutral sein. Es soll zudem geprüft werden, ob das Entschädigungsmodell gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft für Besuche von Baselbieter Schulklassen in städtischen Museen (und umgekehrt) umgesetzt werden könne.

Im Kanton Basel-Stadt werden die staatlichen Museen mittels eines Globalbudgets finanziert. Nach § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Museen des Kantons Basel-Stadt (Museumsgesetz) vom 16. Juni 1999 (SG 451.100) erhalten die Museen die finanziellen Mittel für die Leistungserbringung in Form von Globalbudgets zugewiesen. Gemäss Abs. 2 desselben Paragraphen erhält der Grosse Rat mit der Budgetvorlage Kosten- und Leistungsdaten auf der Stufe der Produktgruppen zur Kenntnis, bestehend aus Kosten, Erlösen, Vollkosten, Teilkosten (Vollkosten ohne gesamtstaatliche Umlagen und ohne kalkulatorische Kapitalkosten auf Investitionen über Fr. 300'000) sowie der Umschreibung der Produktgruppen, ihrer Wirkungs- und Leistungsziele mit Indikatoren und Sollwerten. Der Grosse Rat beschliesst gleichzeitig mit dem Globalbudget die Definition und die Wirkungsziele der Produktgruppen im Sinne eines Leistungsauftrags (§ 9 Abs. 3 Museumsgesetz). In der Bildungs- und Kulturkommission des Grossen Rates erfolgt die Vorberatung zu Globalbudget und Leistungsziel (Definitionen und übergeordnete Ziele der Produktgruppen). Der Grosse Rat beschliesst die Teilkosten pro Produktgruppe. Ausserdem beschliesst er die Investitionen über Fr. 300'000 (§ 9 Abs. 4 Museumsgesetz). Auf Verordnungsstufe legt § 6 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Museen des Kantons Basel-Stadt (Museumsverordnung) vom 19. Dezember 2000 (SG 451.110) fest, dass das Präsidialdepartement mit den Museen jährlich eine Leistungsvereinbarung abschliesst. Die Museen berichten nach Ablauf des Berichtsjahres dem Präsidialdepartement mittels Produktgruppen-Jahresbericht. Unterjährig erfolgt die Berichterstattung an das Departement gemäss Leistungsvereinbarung (§ 6 Abs. 4 Museumsverordnung).

Aus der vorstehend dargelegten Zuständigkeitsordnung ergibt sich, dass die Finanzierung der Museen sowohl in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates wie auch des Regierungsrates fällt. Das von der Motion verlangte neue Finanzierungsmodell für Schulklassenbesuche in den staatlichen Museen des Kantons zielt auf eine Regelungsmaterie im Kompetenzbereich des Regierungsrates und kann entweder mit einer Verordnungsänderung oder mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt werden (§ 42 Abs. 1^{bis} GO).

Gemäss der vorliegenden Motion soll zudem geprüft werden, ob das Entschädigungsmodell gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft für Besuche von Baselbieter Schulklassen in städtische Museen (und umgekehrt) umgesetzt werden kann. Zur Umsetzung dieses Teils der Motion müsste ein Vertrag bzw. eine Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft in Betracht gezogen werden. Die vorstehenden Ausführungen betreffend die Zuständigkeitsordnung im Bereich der Museenfinanzierung gelten auch für allfällige Vereinbarungen mit anderen Kantonen. Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) statuiert in § 106, dass der Regierungsrat vorbehältlich des Genehmigungsrechtes des Grossen Rates für den Abschluss von Verträgen zuständig ist. Die Aufnahme von Vertragsverhandlungen fällt ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und kann als Massnahme im Sinne von § 42 Abs. 1 bis GO betrachtet werden.

Die Motion verlangt nach dem Ausgeführten 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. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

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. Ausgangslage

Die fünf staatlichen Museen haben per § 3 des Museumsgesetzes die Aufgabe, kulturelle Werte zu sammeln, zu bewahren, zu dokumentieren, zu erforschen und zu vermitteln. Als Beitrag zur Deckung der Kosten sind sie gleichzeitig aufgefordert (ibi. § 12), Gebühren zu erheben.

Von Lehr- und Fachpersonen begleitete Schulklassen und ähnliche Gruppen von Personen in Ausbildung und unter 20 Jahren aus dem Kanton Basel-Stadt entrichten für den Besuch der fünf staatlichen Museen während der regulären Öffnungszeiten keinen Eintrittspreis. Die gleiche Regelung gilt für begleitete Gruppen von Studierenden der Universität Basel. Auch Führungen und Workshops aus dem öffentlich ausgeschriebenen museumspädagogischen Angebot sind für Klassen aus staatlichen und privaten Schulen des Kantons Basel-Stadt kostenlos. Für die Materialkosten wiederum darf ein kostendeckender Beitrag verlangt werden.

Für Besuche ausserhalb der regulären Öffnungszeiten sowie für Führungen in allen Dauer- und Sonderausstellungen ausserhalb des öffentlich ausgeschriebenen museumspädagogischen Angebots können die Museen eigene Regelungen treffen.

In der Praxis sieht es aber so aus, dass die Museen den Schulklassen – aufgrund der grossen Nachfrage und der Stundenpläne – ohne Aufpreis eine bis zwei Stunden vor den regulären Öffnungszeiten den Zutritt ermöglichen. Der Aufwand hierfür ist nicht unerheblich (u. a. Lohnkosten für durchschnittlich zwei weitere Personen Kasse/Aufsicht/Technischer Dienst).

Des Weiteren erhalten Lehr- und Fachpersonen zu Vorbereitungszwecken kostenlosen Eintritt in die fünf staatlichen Museen. Auch Aus- und Weiterbildungsangebote, die sich an Lehr- und Fachpersonen richten und die im Zusammenhang mit den Ausstellungen der fünf kantonalen Museen stehen, werden in der Regel unentgeltlich erbracht.

2014 hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt die fünf staatlichen Museen auf Gesetzesebene zu einer Gleichbehandlung der staatlichen und privaten Schulen verpflichtet.¹

2.1 Statistik der Schulklassenbesuche BS und Aufwandberechnung für die Jahre 2017 bis 2019

Die Museumsbesuche von staatlichen und privaten Schulklassen sowie ähnlichen Gruppen aus Basel-Stadt werden jährlich erfasst. Die untenstehende Statistik erlaubt eine Übersicht über den Leistungsbezug der staatlichen und privaten Schulen oder vergleichbaren Ausbildungsstätten aus Basel-Stadt und über das Leistungsangebot und die Aufwände der Museen für Schulklassen.

Um eine Vorstellung hinsichtlich des finanziellen Umfangs des Leistungsbezugs gegenüber den fünf staatlichen Museen zu erhalten, wurden für die Kalkulation des Aufwands zwei Richtpreise definiert:

1. Schulklassenbesuch ohne Vermittlungsangebot: 150 Franken/Schulklasse oder Gruppe

Basis: altersunabhängig, inkl. Eintritt, entspricht 6 Franken/Person bei einer Gruppengrösse bis maximal 25 Personen (Schüler/innen sowie Lehr- und Fachpersonen).

2. Schulklassenbesuch mit Vermittlung: 450 Franken/Schulklasse oder Gruppe

Basis: Eintritt und Führung inkl. Workshop (90 Minuten), entspricht 18 Franken/Person bei einer Gruppengrösse bis maximal 25 Personen (Schüler/innen sowie Lehr- und Fachpersonen)

Kalkulation des Aufwandes für Schulklassen BS											
2019											
	BS öffent. Schulen		BS priv. Schulen		Total Schulen BS		Tarife Schulen BS		Aufwandsentschädigung		Total
	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	
Antikenmuseum Basel	103	65	1	7	104	72	450	150	46'800	10'800	57'600
Historisches Museum Basel	80	66	0	2	80	68	450	150	36'000	10'200	46'200
Kunstmuseum Basel	192	282	24	20	216	302	450	150	97'200	45'300	142'500
Museum der Kulturen Basel	81	66	9	0	90	66	450	150	40'500	9'900	50'400
Naturhistorisches Museum Basel	82	1297	0	7	82	1304	450	150	36'900	195'600	232'500
Total	538	1'776	34	36	572	1'812			257'400	271'800	529'200
2018											
	BS öffent. Schulen		BS priv. Schulen		Total Schulen BS		Tarife Schulen BS		Aufwandsentschädigung		Total
	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	
Antikenmuseum Basel	87	76	1	0	88	76	450.00	150.00	39'600	11'400	51'000
Historisches Museum Basel	91	68	0	1	91	69	450.00	150.00	40'950	10'350	51'300
Kunstmuseum Basel	171	287	22	8	193	295	450.00	150.00	86'850	44'250	131'100
Museum der Kulturen Basel	70	85	1	0	71	85	450.00	150.00	31'950	12'750	44'700
Naturhistorisches Museum Basel	34	1086	0	13	34	1099	450.00	150.00	15'300	164'850	180'150
Total	453	1'602	24	22	477	1'624			214'650	243'600	458'250
2017											
	BS öffent. Schulen		BS priv. Schulen		Total Schulen BS		Tarife Schulen BS		Aufwandsentschädigung		Total
	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	mit VA	ohne VA	
Antikenmuseum Basel	104	91	3	1	107	92	450.00	150.00	48'150	13'800	61'950
Historisches Museum Basel	161	102	1	4	162	106	450.00	150.00	72'900	15'900	88'800
Kunstmuseum Basel	203	301	55	80	258	381	450.00	150.00	116'100	57'150	173'250
Museum der Kulturen Basel	118	105	0	0	118	105	450.00	150.00	53'100	15'750	68'850
Naturhistorisches Museum Basel	34	948	0	9	34	957	450.00	150.00	15'300	143'550	158'850
Total	620	1'547	59	94	679	1'641			305'550	246'150	551'700

Aus den Zahlen wird vor allem 2019 eine gesteigerte Nachfrage von Vermittlungsangeboten für Schulklassen ersichtlich. Die Museen werden zunehmend als attraktiver ausserschulischer Lernort genutzt. Die Nachfrage unterscheidet sich unter den staatlichen Museen stark. Das Naturhistorische Museum Basel verzeichnet eine überaus hohe Nachfrage von Schulklassenbesuchen ohne

¹ In § 134 Abs. 1 Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) ist festgehalten: «Die bewilligten Privatschulen haben zu denselben Bedingungen wie die staatlichen Schulen Anspruch auf Zutritt zu staatlichen Museen, Sportstätten und Theatern». (Fassung gemäss GRB vom 22. Oktober 2014)

Vermittlungsangebot, das Kunstmuseum Basel wiederum bietet mit Abstand am meisten Führungen mit Vermittlungsangebot an. Der niederschwellige Besuch von Schulklassen in den Museen ist ein unschätzbare Beitrag an die breite Teilhabe der Bevölkerung an der Basler Kultur. Eine Kontingentierung respektive Limitierung von Angeboten für Schulklassen erachtet der Regierungsrat auch aus bildungs- und kulturpolitischen Gründen als falsches Signal.

Es bestünde die Gefahr, dass die für die Schülerinnen und Schüler wichtigen Museumsbesuche nicht mehr in gleichem Umfang stattfinden. Dies wäre insbesondere für diejenigen Kinder und Jugendlichen, die aufgrund ihres familiären Umfelds und ihrer Herkunft ohnehin einen erschwerten Zugang zu Kulturangeboten haben, nachteilig und würde dem Ziel der Chancengerechtigkeit zuwiderlaufen.

2.2 Abgeltungen Kanton Basel-Landschaft

Zwischen dem Kanton Basel-Landschaft (Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion) und dem Kanton Basel-Stadt (Präsidialdepartement) besteht eine Vereinbarung betreffend die gegenseitigen Leistungen der kantonalen Museen im Bereich der zentralen Dienstleistungen sowie der Dienstleistungen für Schulen (Gratisentritte für Schulklassen mit und ohne Vermittlungsangebot). Die ursprüngliche Vereinbarung vom August 2002 wurde im März 2013 durch eine neue Vereinbarung ersetzt.² Für den Leistungsbezug der staatlichen Schulen des Kantons Basel-Landschaft erhält der Kanton Basel-Stadt zugunsten der fünf staatlichen Museen eine pauschale Entschädigung, die den Aufwand nicht vollständig abdeckt.

Dieses Entschädigungsmodell könnte in den Augen des Regierungsrats richtungsweisend für den Leistungsbezug der baselstädtischen Schulklassen sein; es käme auch dem Wunsch der BKK nach einer gemeinsamen Lösung entgegen, ist allerdings nicht kostenneutral.

3. Einschätzung der Museumsdirektorenkonferenz

Die Museumsdirektorenkonferenz (MDK) begrüsst die Diskussion über die Abgeltung der Vermittlungsangebote für Schulklassen. Die Museumsdirektorin und -direktoren haben die Motion und mögliche Lösungsansätze der BKK an ihrer Sitzung vom 25. November 2020 diskutiert. Aus ihrer Sicht ist eine für den Kanton kostenneutrale Verbesserung nur mit einer Leistungseinschränkung seitens der Museen umsetzbar. Die andiskutierten prüfungswerten Modelle, die den Museen ein kostendeckendes Angebot erlauben würden, sind ohne finanzielle Abgeltung der geleisteten Vermittlungsarbeit nicht zielführend. Die MDK betont, dass sie einer Kontingentierung und damit einer Limitierung ihres Vermittlungsangebots für Schulklassen sehr kritisch gegenübersteht und dass ihre Häuser auch künftig möglichst vielen Kindern, Jugendlichen und Studierenden offenstehen sollen.

4. Fazit

Dem Regierungsrat ist die steigende Zahl von Schulbesuchen und auch der damit einhergehenden Belastung der Museumsbetriebe bewusst. Er möchte jedoch von einem eigens auf die Vermittlung bezogenen internen Verrechnungsmodell absehen. Ein solches führt zu unnötigem bürokratischem Aufwand und würde im Endeffekt die Attraktivität von Museumsbesuchen für Schulklassen schmälern. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, andere Möglichkeiten einer adäquaten Abgeltung des Aufwands, der seitens der Museen aufgrund der Schulbesuche entsteht, zu prüfen und dem Grossen Rat im Rahmen einer Anzugsbeantwortung entsprechend zu berichten.

² Vgl. RRB Nr. 13/12/20 vom 23. April 2013

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion der Bildungs- und Kulturkommission betreffend «Abgeltung an die Museen für Schulklassenbesuche» dem Regierungsrats Anzug zu überweisen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin