



An den Grossen Rat

22.5081.02

ED/P225081

Basel, 17. August 2022

Regierungsratsbeschluss vom 16. August 2022

Motion Sandra Bothe und Konsorten betreffend «Keine Ausgrenzung von Kindern in den Tagesferien auf Grund der Schulwahl»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 28. April 2022 die nachstehende Motion Sandra Bothe dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Motion steht in direktem Zusammenhang mit der neuen Regelung in Bezug auf die Buchung der Tagesferienangebote ab den Frühlingsferien 2022 (Basler Ferienkalender) im Kanton Basel-Stadt. Das vom Kanton subventionierte familienergänzende Tagesferienangebot - zurückzuführen auf eine private Initiative - ist seit Jahrzehnten ein Erfolgsmodell.

Dass staatliche schuleigene Tagesstrukturen an bestimmten Schulstandorten auch eine subventionierte Ferienbetreuung (tageweise) für Kinder der Volksschulen anbieten, ist separat zu betrachten. Sie entspricht dem politischen Willen, die kantonalen Betreuungsangebote aufgrund des zunehmenden Bedarfs der Eltern, bedürfnisgerecht auszubauen (Motion Kaspar Sutter).

Alle Eltern von Basel-Stadt mit Kindern im Kindergarten und der Primarschule hatten bisher zu den gleichen Bedingungen Zugang zum wertvollen Betreuungsangebot der Tagesferien, das von privaten Anbietern durchgeführt wird. Es garantiert allen Erziehungsberechtigten, die im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf während den Schulferien und ist infolgedessen auch von zentraler Bedeutung für die Gleichstellung der Geschlechter, der kulturellen Integration und der ausserschulischen (sozialen) Durchmischung der Kinder.

Eine Woche Tagesferien (5 ganze Tage) kostet Fr. 200.- pro Kind. Weiter ist eine Reduktion der Elternbeiträge analog der Prämienverbilligung der Krankenversicherung möglich. Die Elternbeitragskosten für Kinder von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler werden von der kantonalen Sozialhilfe übernommen. Mit der Einführung der neuen Tagestrukturverordnung per 1. Januar 2022, ist das Tagesferienangebot (und die Feriensportlager) nur für Eltern wie bisher buchbar, deren Kinder die Volksschule besuchen. Eltern, deren Kinder eine private Schule oder einen privaten Kindergarten besuchen, sind von Subventionen ausgenommen und bezahlen neu den vollen Preis von Fr. 400.- pro Woche und Kind. Weiter sind Tagesferien für diese Eltern nur dann buchbar, wenn ein Angebot nicht vollumfänglich durch Kinder der Volksschule ausgebucht ist. Damit werden baselstädtische Privatschüler den ausserkantonalen Kindern gleichgestellt.

Der Umstand führt zu einer Ungleichbehandlung der im Kanton Basel-Stadt steuerpflichtigen Eltern. Das Recht auf Bildung und das Recht auf Betreuung zu finanziell tragbaren Bedingungen sind zwei von sich unabhängige Grundrechte, die in der Verfassung separat verankert sind (§11 Abs. 1 lit.n „Recht auf Bildung“; §11 Abs. 2 lit. a „Recht auf Betreuung“) und allen Kindern/Eltern im Kanton Basel-Stadt garantiert wird.

Eltern, die ihre Kinder in einem privaten Kindergarten oder einer Privatschule anmelden, bezahlen die Kosten für den Schulunterricht während den Schulwochen vollumfänglich selbst und können diese nicht an den Steuern abziehen. Die sehr hohe Hürde bei der Anmeldung von Privatschülern im

"Basler Ferienangebot" führt quasi zum Ausschluss der Kinder und zur Ausgrenzung einer bestimmten Elterngruppe. Zum Beispiel Eltern, die ihre Kinder auf die jüdische Schule schicken. Oder Eltern, die mit sehr knappen Einkommensverhältnissen rechnen, aber aufgrund des einkommensabhängigen Angebots der privaten Bildungsinstitutionen ihr Kind dort platzieren können. Oder Kinder, die aufgrund von Verstärkten Massnahmen in einer privaten Bildungsinstitution beschult werden. Alle Eltern, die aus welchen Gründen auch immer auf die staatlich finanzierte Bildung verzichten, und damit den Staat massgeblich entlasten, verzichten damit nicht auch automatisch auf das Recht auf staatlich finanzierte familienergänzende Kinderbetreuung.

Da die Verordnung seit dem 1. Januar 2022 (Bekanntgabe Mitte Dezember 21) in Kraft gesetzt wurde und der Ausschluss der Privatschüler per Frühjahrsferien 2022 gilt, fordern die Motionär:innen innerhalb von 6 Monaten:

Das Aufheben der neuen Regelung für die Tagesferien und die Beibehaltung der bestehenden Praxis für die Buchung vom kantonal subventionierten Tagesferienangeboten (und Feriensportlager). Somit für diese Betreuungsangebote wie bisher freien Zugang zu denselben Bedingungen für alle Eltern, die im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind, zu garantieren.

Die Sicherstellung des Grundrechts für alle im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Eltern auf eine familienergänzende Betreuung in angemessener Frist, zu finanziell tragbaren Bedingungen, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht (Kantonale Verfassung § 11 2 a), unabhängig von der Wahl der Schule.

Sandra Bothe, Claudio Miozzari, Edibe Gölgeli, Lukas Faesch, Karin Sartorius, Christoph Hochuli, Barbara Heer, Brigitte Kühne, Claudia Baumgartner, Johannes Sieber, Melanie Nussbaumer, Michelle Lachenmeier, Catherine Alioth, Oliver Bolliger, Niggi Daniel Rechsteiner, Daniel Albiets, Bülent Pekerman, Beatrice Messerli, Brigitte Gysin, Jenny Schweizer, Franziska Roth, Jérôme Thiriet, Marianne Hazenkamp-von Arx, David Wüest-Rudin»

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, welche 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 Ordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grosse Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert sechs Monaten

- allen Eltern, die im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sind, unabhängig von der Wahl der Schule (Volks- oder Privatschule) freien Zugang zu kantonal subventionierten Tagesferienangeboten (und Feriensportlagern) zu denselben Bedingungen zu garantieren;
- das Grundrecht für alle im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Eltern auf eine familienergänzende Betreuung in angemessener Frist, zu finanziell tragbaren Bedingungen, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht (§ 11 Abs. 2 lit. a Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [SG 111.100]), unabhängig von der Wahl der Schule sicherzustellen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung einer Gesetzes- oder Verordnungsvorlage verlangt, was ein zulässiger Motionsgegenstand darstellt (§ 42 Abs. 1 und Abs. 1bis GO).

Zu prüfen ist, ob der Kanton Basel-Stadt die familienergänzende Kinderbetreuung gesetzlich regeln darf oder ob die Regelung dieser Materie in die Kompetenz des Bundes fällt. Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 BV). Die Bundesverfassung weist dem Bund die gesetzliche Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht ausdrücklich als Aufgabe zu. Nach Art. 116 Abs. 1 berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben zwar die Bedürfnisse der Familie und kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Diese Bestimmung begründet aber keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern ist nur in Bereichen anwendbar, in denen dem Bund schon aufgrund einer anderen Verfassungsnorm eine Kompetenz zukommt (Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 329 f.). Die gesetzliche Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt damit in der Kompetenz der Kantone.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Der Motionstext enthält eine solche Frist.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Betreuungsangebot für Basler Volksschülerinnen und -schüler in den Schulferien

Kinder, die die Volksschulen besuchen (Kindergarten und Primarschule), können gemäss der kantonalen Verordnung über die Tagesstrukturen und die Ferienangebote (TFV) vom 14. Dezember 2021 (SG 412.600) während den Schulferien Tagesferien und Ferienbetreuung an Schulen besuchen.¹ Je nach Angebot können Kinder wochenweise oder tageweise angemeldet werden. Die Tagesferien und die Ferienbetreuung an Schulen beinhalten ein pädagogisch geführtes Angebot, welches das Mittagessen und die Zwischenverpflegungen miteinschliesst.

2.1.1 Tagesferien

Tagesferien werden während allen Schulferienwochen (ausser jeweils vom 24. Dezember bis 1. Januar) an rund 15 Standorten in verschiedenen Quartieren der Stadt Basel sowie in Riehen von 8 Uhr bis 18 Uhr (mit Ein- und Auslaufzeiten) angeboten. Sie werden in der Regel pro Woche gebucht und dauern jeweils von Montag bis Freitag (Ausnahmen: Wochen mit Feiertagen). Tagesferien richten sich an Kinder des Kindergartens und der Primarschule der Volksschulen und werden in der Stadt durch erfahrene private Anbieter im Auftrag der Volksschulen durchgeführt. Meistens steht ein bestimmtes Thema im Vordergrund.

Eine Woche Tagesferien (fünf ganze Tage) kostet 200 Franken pro Kind. Weiter ist eine Reduktion der Elternbeiträge analog der Prämienverbilligung der Krankenversicherung möglich. Die Elternbeitragskosten für Kinder von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern werden von der kantonalen Sozialhilfe übernommen.

2.1.2 Ferienbetreuung an Schulen

Die Ferienbetreuung an Schulen findet an drei Schulstandorten in den folgenden Schulferienwochen statt:

- Herbstferien: beide Wochen
- Weihnachten/Neujahr (ohne 24. Dezember bis 1. Januar)
- Fasnachts- und Sportferien
- Frühjahrsferien: nur 2. Woche
- Sommerferien: 1. bis 5. Woche

Die Öffnungszeiten sind 8 Uhr bis 18 Uhr (mit Ein- und Auslaufzeit). Es können einzelne oder auch mehrere (ganze) Tage gebucht werden.

Die Ferienbetreuung an Schulen steht allen Kindergarten- und Primarschulkindern der Volksschulen der Stadt Basel offen und wird von qualifizierten Fachpersonen geleitet. Es finden unterschiedliche Aktivitäten statt (Ausflüge, Museums- und Zoobesuche, spielen, schwimmen, etc.).

2.2 Erläuterung der rechtlichen Grundlagen der Ferienangebote

In der TFV sind die Ferienbetreuung und deren Rahmenbedingungen für die Schülerinnen und Schüler der Volksschule insbesondere in den folgenden Bestimmungen geregelt:

§ 2 Begriffe

¹ In dieser Verordnung bedeuten:

(...)

¹ Die in der Motion in einer Klammerbemerkung ebenfalls erwähnten und vom Sportamt angebotenen kantonalen Sportlager werden im Folgenden nicht näher ausgeführt, da bei diesen Angeboten betreffend die Kosten nur nach Wohnort im und ausserhalb des Kantons unterschieden wird.

c) Ferienangebote: Angebote für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe, die während der Schulferien an Schulen oder ausserhalb der Schulen bereitgestellt werden.

§ 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.

Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich mit einkommensabhängigen Beiträgen an den Kosten des von ihrem Kind besuchten Angebots (§ 12 TFV). Im Anhang der Verordnung sind unter anderem die Elternbeiträge für das Ferienangebot «Tagesferien» und «Ferienbetreuung an Schulen» detailliert dargelegt.

Gemäss § 1 TFV regelt die Verordnung ausschliesslich die Tagesstrukturangebote während der Unterrichts- sowie während der Ferienzeit für die Schülerinnen und Schüler der staatlichen Volksschulen. Dies bedeutet, dass der Staat bei beiden Angeboten nur Staats- bzw. einkommensabhängige Individualbeiträge gewährt, soweit Schülerinnen und Schüler der Volksschulen diese besuchen. Etwas Anderes war bisher aus dem Schulgesetz und damit dem Willen des Gesetzgebers nach Ansicht des Regierungsrates nicht abzuleiten (vgl. insbesondere §§ 73 und 75 Schulgesetz vom 4. April 1929 [SG 410.100]).

3. Begehren der Motionärinnen und Motionäre

Die Motionärinnen und Motionäre lehnen die Regelung betreffend die Tagesferien ab, die bereits bisher galt, im Rahmen der Totalrevision der Tagesstrukturverordnung per 1. Januar 2022 jedoch deutlicher gefasst wurde.² Die Motionärinnen und Motionäre erachten es als eine Ungleichbehandlung, dass die Schülerinnen und Schüler der Privatschulen erst dann Tagesferien buchen können, wenn die Angebote nicht bereits durch Volksschulschülerinnen und -schüler ausgebucht sind und dass sie ferner höhere Kostenbeiträge zu leisten haben. Diese Ungleichbehandlung führt nach Meinung der Motionärinnen und Motionären dazu, dass das Recht auf Betreuung zu finanziell tragbaren Bedingungen gemäss Verfassung (vgl. dazu §11 Abs. 2 lit. a Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [SG 111.100]) nicht für alle in Basel-Stadt steuerpflichtigen Eltern gleich umgesetzt werde.

4. Einschätzung

Der Regierungsrat hat sich eingehend mit den Forderungen der Motion befasst. Er kann die Forderungen der Motionärinnen und Motionäre insofern nachvollziehen, als sich die Betreuungssituation in den Schulferien für Eltern von Kindern in Privatschulen, insbesondere solchen Privatschulen, die kein eigenes Ferienangebot haben, aufgrund der in den letzten Jahren immer wichtigeren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verschärft hat. Der Regierungsrat kommt deshalb zum Schluss, dem Begehren der Motion zu entsprechen und die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass alle schulpflichtigen Kinder im Kanton Basel-Stadt zu den gleichen Bedingungen Zugang zu Tagesferien erhalten.

² Danach steht das vom Staat subventionierte Tagesferienangebot nur Eltern offen, deren Kinder die Volksschule besuchen. Entsprechend profitieren nur diese von den im Anhang der Verordnung festgelegten Kostenbeiträgen und Vergünstigungen. Eltern, deren Kinder eine private Schule oder einen privaten Kindergarten besuchen, bezahlen den vollen Preis von 380 Franken pro Woche und Kind. Weiter können Tagesferien von diesen Eltern nur dann gebucht werden, wenn das entsprechende Angebot nicht bereits vollumfänglich durch Kinder der Volksschule ausgebucht ist.

5. Zusammenhang der vorliegenden Motion mit der Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend «gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote»

Mit Beschluss vom 18. Mai 2022 wurde dem Regierungsrat die Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend «gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote» zur Erfüllung innerhalb eines Jahres überwiesen. Der Motionär verlangt eine Gesetzesvorlage zu den Tagesstrukturen, die unter anderem auch «Zweck und Gegenstand der Ferienbetreuung» sowie «Grundsätze für die Ferienbetreuung, Aufsicht sowie Förderung der Angebote und Qualität, Betreuungsverhältnis und fachliche Qualifikation des Personals, räumliche und pädagogische Voraussetzungen» beinhaltet.

Da die Motion Sandra Bothe und Konsorten ebenfalls eine Änderung der rechtlichen Grundlagen erfordert, soll die Umsetzung beider Motionen dem Grossen Rat zusammen als ein Bericht bis Mai 2023 vorgelegt werden. Eine neue Regelung für die Ferienangebote soll für die Herbstferien 2023 in Kraft treten.

6. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Sandra Bothe betreffend «keine Ausgrenzung von Kindern in den Tagesferien auf Grund der Schulwahl» dem Regierungsrat gemeinsam mit der Umsetzung der Motion Claudio Miozzari und Konsorten betreffend «gesetzliche Regelungen für die Tagesstruktur und Ferienangebote» zur Erfüllung bis Mai 2023 zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin