



An den Grossen Rat

18.5390.02

ED/P185390

Basel, 10. April 2019

Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2019

## Motion Edibe Gölgeli und Konsorten betreffend «Einführung Tagesschulen» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Januar 2019 die nachstehende Motion Edibe Gölgeli dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In Zeiten des Fachkräftemangels und den gleichzeitigen Bemühungen, die Zuwanderung einzuschränken, ist das Ziel, Männer und Frauen bestmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, noch dringender geworden. Die Sicherung grösstmöglicher Erwerbskontinuität über alle Lebensphasen hinweg und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gehören heute zu den zentralen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen.

Die Vereinbarkeit und Entlastung von Familien, Alleinerziehenden sowie die Integration von Kindern aus bildungsfernen oder ausländischen Familien sind nur einige der Vorteile einer Tagesschule. Auch in anderen Kantonen kommt es vermehrt zum Aufbau von Tagesschulen oder zumindest zu einer engeren Verflechtung von Tagesbetreuung und Schulen. Allerdings sei man hierzulande noch weit entfernt von dem, was aus pädagogischer Sicht als Tagesschulen bezeichnet werden könne – abgesehen vielleicht von einzelnen Vorzeigeschulen, so Patricia Schuler, Professorin an der Pädagogischen Hochschule Zürich. "Tagesschulen bieten Verlässlichkeit, professionelle Qualität und Bildungsgerechtigkeit. Die heutigen Tagesstrukturen hingegen sind in erster Linie Betreuungseinrichtungen, die es den Eltern erlauben sollen, ihrer Berufstätigkeit nachzugehen", sagt Schuler. (Der lange Weg zur öffentlichen Tagesschule- NZZ am Sonntag, 14. April 2018).

In der Schweiz sind sehr viele verschiedene Begriffe in Umlauf, die in jedem Kanton auch wieder etwas anderes bedeuten können. Der Begriff Tagesschule steht synonym für Einrichtungen, die in anderen Ländern als Ganztageschulen bezeichnet werden. Dabei gibt es hierzulande kaum Ganztageschulen, sondern meistens sogenannte modulare Systeme: Ergänzend zum Schulunterricht kommen vorunterrichtliche Betreuung, Mittagsbetreuung (Mittagstisch) oder nachmittägliche Angebote (Tagesstruktur) hinzu. Eine Tagesschule dagegen hat eine gebundene Form, in der die Kinder verpflichtet sind, zum Beispiel an drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Stunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen. Der Schritt zur gebundenen Form ist herausfordernd und braucht Zeit. Lehrpersonen müssten eng mit dem Betreuungspersonal zusammenarbeiten, und auch die Eltern müssen dazu bereit sein.

Die Schulharmonisierung im Kanton Basel-Stadt läuft auf Hochtouren und die Reform ist weit fortgeschritten. Das Harnos-Konkordat verpflichtet die Kantone zu einem bedarfsgerechten, fa-

kultativen Angebot zur Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit. Doch je mehr konkrete Erfahrungen die Eltern mit dem heutigen Puzzle an Tagesstruktur-Modulen sammeln und je länger die Reform fortschreitet, umso stärker wächst die Herausforderung. Der Koordinationsaufwand für die Familien ist gross.

Die modular genutzten schulergänzenden Betreuungsangebote (Mittagstisch/Mittagsbetreuung sowie Nachmittagsbetreuung) sollen Erziehungsberechtigte nach wie vor frei wählen können. Diese Angebote sind auf jeden Fall ein Schritt in die richtige Richtung, aber es ist fraglich, ob damit die bildungspolitischen Ziele auch erreicht werden können. Zudem wird das aktuelle Angebot der Vielfalt an familiären Lebensrealitäten und den entsprechenden Bedürfnissen nur ungenügend gerecht. Deshalb ist es wünschenswert, die Weiterentwicklung der Tagesstrukturen nicht zu verschleppen und es sollte zusätzlich zum bestehenden Betreuungsangebot neu auch das Modell Tagesschule angeboten werden. In einer ersten Phase würden sich dafür Schulstandorte sicher besonders eignen, die heute schon eine hohe Beanspruchung von modularen Tagesstrukturen verzeichnen.

Folglich wird der Regierungsrat gefordert, bis zum Schuljahr 2025 im Kanton je eine Tagesprimarschule und einen Tageskindergarten zu realisieren. Dies sollen die notwendigen Erkenntnisse liefern, um eine allfällige Einführung von einem Tagesschulangebot pro Schulkreis ins Auge fassen zu können.

Edibe Gölgeli, Claudio Miozzari, Stephan Luethi-Brüderlin, Alexandra Dill, Franziska Reinhard, Ursula Metzger, Beatrice Messerli, Sibylle Benz, Tanja Soland, Stephan Mumenthaler, Franziska Roth, Kaspar Sutter, Christian C. Moesch, Balz Herter, Katja Christ, Aeneas Wanner, Tonja Zürcher, Pascal Pfister, Annemarie Pfeifer, Nicole Amacher“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

### § 42 Inhalt und Eintretensbeschluss

<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>1bis</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, bis zum Schuljahr 2025 im Kanton je eine Tagesprimarschule sowie einen Tageskindergarten zu realisieren, die dann die notwendigen Erkenntnisse für die allfällige Einführung weiterer Tagesschulen liefern können. Es soll damit zusätzlich zum bestehenden Betreuungsangebot (Tagesstrukturen) neu auch das Modell Tagesschule angeboten werden. In einer ersten Phase würden sich dafür Schulstandorte besonders eignen, die heute schon eine hohe Beanspruchung von modularen Tagesstrukturen verzeichnen.

Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Bundesrechtlich vorgeschrieben ist der obligatorische, ausreichende und an staatlichen Schulen unentgeltliche Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2 BV). Zudem erhält der Bund die Kompetenz zum Erlass der notwendigen Vorschriften, falls die Kantone keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen erreichen (Art. 62 Abs. 4 BV).

In der für die Beitrittskantone nach Art. 48 Abs. 5 BV verbindlichen «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat; SG 419.600), der der Kanton Basel-Stadt am 5. Mai 2010 beigetreten ist, haben sich die Kantone im Sinne der Bundesverfassung über die Koordination der obligatorischen Schule verständigt. Bezüglich der Gestaltung der Schultage verlangt Art. 11 des HarmoS-Konkordats, dass auf der Primarstufe der Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisiert ist. Zudem wird das Bestehen eines bedarfsgerechten fakultativen, grundsätzlich kostenpflichtigen Angebots für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) verlangt. Das durch das HarmoS-Konkordat in gewissen Teilen aktualisierte Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (SG 410.180) enthält keine Vorschriften zur Organisation des Schulalltags.

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Einführung der in der Motion beschriebenen Organisationsform der Tagesschule in einem Kanton gegen die übergeordneten Bundes- und Konkordatsvorschriften verstossen könnte. Insbesondere widerspricht sie nicht der Empfehlung zu Unterrichtsblockzeiten und der Vorschrift zur Führung von Tagesstrukturen.

Auf der Ebene des kantonalen übergesetzlichen Rechts kann festgehalten werden, dass der Motionsinhalt im Einklang mit den Bestimmungen der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23.

März 2005 (KV; SG 111.100) zu Bildung und Schule (§§ 17 ff. KV) steht. Die Motion fordert die Realisierung je einer Tagesprimarschule sowie eines Tageskindergartens im Kanton, was mit der Gemeindeautonomie nach § 59 KV und deren Tragweite im Schulwesen grundsätzlich vereinbar ist. § 2a des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) legt die Organisation und den Betrieb der Schulen auf Primarstufe in den Gemeinden Riehen und Bettingen in die kommunale Zuständigkeit.

Die Motion bewegt sich im zulässigen Rahmen von § 42 GO. Die Motion verlangt 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 (§ 42 Abs. 2 GO). Es spricht auch kein höherrangiges 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. Zum Inhalt der Motion**

Die Motionärinnen und Motionäre fordern als Erweiterung des Betreuungsangebots im Kanton Basel-Stadt die Einführung von Tagesschulen, zunächst ab Schuljahr 2025/26 als Pilot an je einem Kindergarten- und einem Primarschulstandort. Die Erkenntnisse aus den Pilotstandorten sollen gegebenenfalls einen weiteren Ausbau auf eine Tagesprimarschule und einen Tageskindergarten pro Stadtteil nach sich ziehen. Aufgrund der Debatte im Grossen Rat vom 16. Januar 2019 wird im Folgenden von einer gebundenen, ganzwöchigen Tagesschule ausgegangen, die kostenpflichtig ist. Daher muss für die Erziehungsberechtigten eine Wahlfreiheit bestehen, ob sie dieses Angebot nutzen möchten. Da die Motion die Einführung der Tagesschule an der Primarstufe fordert, wird auf das bestehende Tagesstruktur-Angebot an der Sekundarstufe I nicht eingegangen.

## **3. «Tagesschule» und «Tagesstruktur» als uneinheitlich verwendete Bezeichnungen**

Der Begriff Tagesschule wird national nicht einheitlich verwendet. Zuweilen ist damit eine gebundene, den Unterricht während einer ganzen Woche ergänzende obligatorische Betreuung gemeint, wobei sowohl die Zusammensetzung der Lehr- und Betreuungspersonen als auch die der Schülerinnen und Schüler konstant ist. Tagesschulen in diesem Sinne gibt es in der Deutschschweiz kaum. Die noch existierenden in Zürich werden in Folge der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 in sogenannte «Tagesschulen 2025» umgewandelt. Ausserdem gibt es in der Deutschschweiz einige Angebote, die unter dem Begriff «Tagesschulen» geführt werden und als frei wählbare, modulare Tagesstrukturen, wie wir sie in Basel kennen, ausgestaltet sind.

Die derzeit im Pilotbetrieb geführten Tagesschulen der Stadt Zürich sind keine Ganztageschulen sondern teilgebundene Tagesschulen. Die Schülerinnen und Schüler verbringen an Tagen mit Nachmittagsunterricht verbindlich den Mittag an der Schule und leisten einen Kostenbeitrag für die Verpflegung. Ab dem zweiten Kindergartenjahr sind es zwei Mittagessen und während der ganzen Primarschule sind es drei Mittagessen, die im Angebot verbracht werden müssen. Haben die Eltern einen Betreuungsbedarf über diese verbindlichen Mittagessen hinaus, so müssen sie kostenpflichtig alle weiteren Betreuungsmodule von 7 bis 8 Uhr morgens, über Mittag und von 14 bis 18 Uhr zusätzlich wählen.

Aus organisatorischen und finanziellen Überlegungen hat die Stadt Zürich die Mittagspause im Rahmen des Projekts Tagesschule 2025 auf 80 Minuten gekürzt. Während dieser 80 Minuten

nehmen die Schülerinnen und Schüler ihr Mittagessen ein und halten sich an der Schule für Spiele drinnen und draussen auf. Dabei lösen sich die Klassenverbände auf und die Schülerinnen und Schüler verbringen die Zeit mit ihren Kameradinnen und Kameraden im freien Spiel. Seitens der Tagesstrukturmitarbeitenden wird lediglich eine Aufsicht gewährleistet. Die im Jahr 2018 durchgeführte Zwischenevaluation zeigt, dass diese Konzeption die Schulstandorte vor grosse Herausforderungen z.B. bezüglich Lärmemissionen stellt.

Der Kanton Basel-Stadt verwendet für sein aktuelles Angebot den Begriff «Tagesstrukturen» (in Anlehnung an das HarmoS-Konkordat), obwohl das baselstädtische Angebot konzeptionell und bezüglich des pädagogischen Anspruchs jenem einer Ganztageschule entspricht. Das Basler Tagesstrukturmodell hat den Vorteil, dass die Erziehungsberechtigten ihre Kinder in demjenigen Umfang betreuen lassen können, den sie wünschen und tatsächlich benötigen. Das Basler Modell ermöglicht ein hohes Mass an Flexibilität und berücksichtigt so die Bedürfnisse möglichst vieler Lebens- und Familienmodelle.

## **4. Das Basler Tagesstrukturmodell**

### **4.1 Geschichte der Tagesstrukturen**

Im Kanton Basel-Stadt gab es bis im Jahr 2002 keine Angebote für die unterrichtsergänzende Betreuung von schulpflichtigen Kindern ausser im Rahmen der damaligen Tagesschulen. An den Standorten Niederholz und Kleinhüningen wurden seit 1988 Tagesschulklassen geführt, die jeweils ca. 100 Schülerinnen und Schüler aufnehmen konnten. Die Teilnahme am Betreuungsangebot und an der Mittagsverpflegung war für die angemeldeten Schülerinnen und Schüler während der ganzen Woche obligatorisch. Von den Eltern wurde ein einkommensabhängiger Kostenbeitrag erhoben. Bei der Anmeldesituation zeigte sich eine soziale Segregation. Vornehmlich Schülerinnen und Schüler aus bildungsnahen Elternhäusern, die zumeist nicht im entsprechenden Quartier wohnten, besuchten die Tagesschule.

Im Jahr 2002 wurden die ersten externen Mittagstische eröffnet. Weitere Eröffnungen folgten aufgrund der grossen Nachfrage. Anfänglich wurde nur eine Betreuung über Mittag inkl. Verpflegung angeboten. Im Laufe der Jahre erweiterte die Hälfte der externen Mittagstische aufgrund der Nachfrage ihr Betreuungsangebot bis sechs Uhr abends.

Aufgrund der steigenden Nachfrage nach flexiblen Betreuungsangeboten wurde im Jahr 2005 ein öffentliches Hearing zum Tagesstrukturmodell durchgeführt. In der Folge führte der Kanton 2007 an vier Primarschulstandorten Schulen mit Tagesstrukturen ein. Die beiden bisherigen Tagesschulangebote an den Standorten Niederholz und Kleinhüningen wurden nicht weitergeführt. Das neue Tagesstrukturangebot umfasste wie die damalige Tagesschule eine Betreuung während der ganzen Woche, allerdings konnten die Eltern in einem modularen System den Betreuungsumfang für ihr Kind entsprechend ihrer Bedürfnisse selber wählen. Im Rahmen des HarmoS-Konkordats<sup>1</sup> sowie aufgrund des grossen Erfolgs der Tagesstrukturen beschloss der Regierungsrat 2009, Tagesstrukturen für alle Schülerinnen und Schüler aufzubauen. Inzwischen verfügen alle Primarschulen ausser dem Standort Sevogel und rund drei Viertel der Kindergärten über Tagesstrukturen.

Im Februar 2011 stimmte die Basler Bevölkerung über die im Jahr 2008 von der SP Basel-Stadt lancierte Initiative «Tagesschule für mehr Chancengleichheit» (Tagesschulinitiative 2) ab. Ziel der Initiative war die Einführung von Tagesschulen, die ein Betreuungsangebot inkl. Verpflegung bis 18 Uhr zur Verfügung stellen, nach pädagogischen Grundsätzen mit qualifiziertem Personal ge-

---

<sup>1</sup> Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule HarmoS Art. 11 Abs. 2: «Es besteht ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen). Die Nutzung dieses Angebots ist fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig.»

führt werden und deren Besuch unentgeltlich sein sollte. Das Stimmvolk verwarf diese Initiative mit 63.76 % deutlich.

## **4.2 Tagesstrukturen an der Primarstufe**

Die Tagesstrukturen an der Primarstufe werden in der Regel im Schulhaus oder in unmittelbarer Nähe des Schulhauses angeboten. Sie sind ein Angebot jedes einzelnen Primarstufenstandorts und können nur von denjenigen Kindern genutzt werden, die dort auch den Kindergarten oder die Primarschule besuchen. Damit ermöglichen die Tagesstrukturen die Tagesbetreuung im sozialen und lokalen Umfeld der Schülerinnen und Schüler. Die soziale Durchmischung entspricht aufgrund des Quartierprinzips jener der Quartierbevölkerung. Ergänzend dazu gibt es externe Mittagstische, die von privaten Institutionen im Auftrag des Erziehungsdepartements geführt werden.

Die Eltern wählen den Betreuungsumfang für ihre Kinder an den Tagesstrukturen und den externen Mittagstischen selbst aus den verfügbaren Modulen. So können die Kinder an einzelnen Tagen bis hin zu einer ganzen Woche in einem konstanten Umfeld betreut werden. Die Betreuung ist während der ganzen Woche von 8 bis 18 Uhr an einem Ort möglich. Damit gewährleisten die Tagesstrukturen flächendeckend die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Wie im HarmoS-Konkordat festgelegt, beteiligen sich die Eltern an den Kosten für die Betreuung und das Mittagessen. Eine Reduktion der Elternbeiträge ist analog der Prämienverbilligung der Krankenversicherung möglich. Damit sind die Tagesstrukturen für die Eltern und den Kanton ein flexibles und vergleichsweise günstiges Angebot.

An den Tagesstrukturen der Primarstufe besteht zur Sicherstellung des pädagogischen Auftrags eine Mindestbelegungspflicht. Durch diese Präsenzzeit können die Schülerinnen und Schüler vertrauensvolle Beziehungen zu den Betreuungspersonen und untereinander aufbauen.

## **4.3 Pädagogische Grundlagen und Zusammenarbeit vor Ort**

Tagesstrukturen sind Teil der Schule. Im Rahmen des Schulprogramms muss jede Schule ein pädagogisches Konzept erarbeiten. Mehrheitlich pädagogisch ausgebildete Fachpersonen haben den Auftrag, die angemeldeten Schülerinnen und Schüler in ihrer Entwicklung sowie Selbst- und Sozialkompetenz zu fördern. Das Qualitätsmanagement der Schule gilt auch für die Tagesstrukturen. Dafür hat der Kanton mit der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz einen Orientierungsraster erarbeitet<sup>2</sup>.

Die Schul- und Tagesstrukturleitungen, die Lehr- und Fachpersonen sowie Tagesstrukturmitarbeitenden arbeiten eng zusammen. So werden beispielsweise Projekte zusammen geplant und umgesetzt sowie bei Bedarf gemeinsame Elterngespräche und Sitzungen mit Behörden und Fachstellen durchgeführt. An vielen Schulstandorten sind die Tagesstrukturmitarbeitenden Teil der Pädagogischen Teams.

## **4.4 Aktueller Ausbaustand in der Stadt Basel**

Im Schuljahr 2018/19 stehen insgesamt 2'479 Plätze an den Tagesstrukturen der Primarstufe der Stadt Basel (inkl. externe Mittagstische) zur Verfügung. Für beide Angebote sind insgesamt 3'261 Kinder angemeldet. Dies entspricht einem Anteil von 31.5 % (Tagesstrukturen an Schulen und externe Mittagstische) im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl an der Primarstufe. Der grösste Bedarf seitens der Eltern besteht an den Mittagen mit anschliessendem Nachmittagsunterricht.

---

<sup>2</sup> Tagesstrukturen, Orientierungsraster für die Schulentwicklung und Schulevaluation an den Volksschulen des Kantons Basel-Stadt, FHNW, Pädagogische Hochschule, und Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Volksschule, März 2015

## **5. Bisheriger Ausbaugrundsatz und zukünftige Strategie des Regierungsrates**

### **5.1 Bisheriger Ausbaugrundsatz**

In den letzten zehn Jahren wurden an der Primarstufe in der Regel jedes Jahr rund 200 zusätzliche Tagesstrukturplätze geschaffen. Die wiederkehrenden Mehrkosten für diesen Ausbau betragen rund 2 Mio. Franken pro Jahr. Der Ausbau basierte auf dem Grundsatz des Regierungsrates, das Tagesstrukturplatzangebot nach Bedarf und den für den Betrieb möglichen finanziellen Mitteln auszubauen. Ausgehend von diesem Grundsatz hat sich das Platzangebot in der Stadt Basel in den letzten zehn Jahren verdreifacht.

Der Ratschlag «Baumassnahmen für die Tagesstrukturen» vom 9. November 2011 (P111014) sollte diesen Grundsatz mit der Bereitstellung von ausreichenden Räumlichkeiten an den Schulstandorten unterstützen. Dabei ging der Regierungsrat von einer Planungsgrundlage von 25 % Plätzen des Totals der Schülerinnen und Schüler aus. Die Kindergärten wurden zu einem Fünftel in die Planung miteinbezogen.

### **5.2 Zukünftige Strategie zum Ausbau der Tagesstrukturen in der Stadt Basel**

Der Regierungsrat hat auf Anregung des Erziehungsdepartements im März 2019 den weiteren Ausbau der Tagesstrukturen eingehend diskutiert. Dabei formuliert er einen neuen Grundsatz für das Tagesstrukturangebot, der einen Paradigmenwechsel darstellt: Neu soll gelten, dass alle angemeldeten Kindergartenkinder sowie alle Schülerinnen und Schüler innert angemessener Frist einen Tagesstrukturplatz erhalten bzw. die Tagesstrukturen nutzen können. Damit soll der in § 11 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung für die Tagesbetreuung eingeräumte Anspruch auf die Tagesstrukturen ausgedehnt werden. Als Plangrösse legt der Regierungsrat den Richtwert neu bei einem Drittel an Tagesstrukturplätzen an der Primarstufe (inkl. aller Kindergärten) im Verhältnis aller Schülerinnen und Schüler fest. Parallel dazu sollen die externen Mittagstische weiter ausgebaut werden. Einerseits können diese weitere Tagesstrukturplätze im Umfeld der Schulen anbieten, andererseits entstehen dezentrale Tagesstrukturangebote in Quartieren der Stadt. Mit diesem Ausbau sollen bis ins Schuljahr 2025/26 rund 50 % der Schülerinnen und Schüler der Primarstufe Tagesstrukturen nutzen können. Die für den Ausbau notwendige Investitionsplanung sowie der Ratschlag zuhanden des Grossen Rates werden derzeit erarbeitet.

Neben dem quantitativen Ausbau möchte der Regierungsrat die bereits hohe pädagogische Qualität der Basler Tagesstrukturen weiterentwickeln. Da für die Schülerinnen und Schüler die Schule zunehmend zu einem Teil ihres Lern- und Lebensraums wird, intensivieren die an der Schule tätigen Lehr- und Fachpersonen über die Berufsgruppen hinweg ihre Zusammenarbeit. Dabei ist auch die Prüfung von erweiterten Kooperationsmodellen möglich. Für den Umgang mit den in den Tagesstrukturen vergleichsweise häufig angemeldeten Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf erarbeitet die Fachhochschule Nordwestschweiz im Auftrag des Erziehungsdepartements bis Ende Schuljahr 2019/20 Gelingensbedingungen und Ressourcierungsmodelle. Des Weiteren soll ein offizieller sozialpädagogischer Auftrag unter Berücksichtigung von freizeitpädagogischen Ansätzen formuliert werden.

## **6. Einführung einer Tagesschule gemäss Motion**

### **6.1 Eckpunkte zur Umsetzung der Motion**

Die Motion fordert als Erweiterung des Betreuungsangebots im Kanton Basel-Stadt die Einführung von Tagesschulen, zunächst ab 2025 als Pilot an je einem Kindergarten- und einem Primarschulstandort. Obwohl der Motionstext viele Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung der Tages-

schule (gebunden bzw. teilgebunden) offen lässt, geht das Erziehungsdepartement aufgrund der Debatte im Grossen Rat vom 16. Januar 2019 davon aus, dass eine gebundene, ganzwöchige und kostenpflichtige Tagesschule angestrebt wird. Aufgrund der Gemeindeautonomie müssten die Pilotstandorte in der Stadt Basel liegen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher ausschliesslich auf die Zahlen der Stadt Basel, die Gemeinden Riehen und Bettingen werden nicht in die Überlegungen zum Pilotprojekt einbezogen.

Die Tagesschule müsste analog zu den Tagesstrukturen von 8 Uhr bis 18 Uhr angeboten werden, um gegenüber dem bestehenden Angebot keine Verschlechterung zu gewärtigen. Alle Schülerinnen und Schüler des betroffenen Standorts würden zu den unterrichtsfreien Zeiten kostenpflichtig betreut. Dabei würden bestehende Angebote (Hausaufgabenunterstützung, Schulsport etc.) durchgeführt, aber auch weitere Freizeitaktivitäten angeboten.

Die Auswahl je eines Primarschul- und Kindergartenstandorts müsste unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Nutzungsfläche getroffen werden und setzt die Bereitschaft der Schul- und Tagesstrukturleitung sowie der Lehr- und Betreuungspersonen, in einem solchen Modell zu arbeiten, voraus.

## 6.2 Finanzielle Auswirkungen

Für die Berechnung wurde von einem Primarschulstandort mit 400 Schülerinnen und Schülern ausgegangen, was knapp dem Durchschnitt der Anzahl Schülerinnen und Schüler aller Standorte entspricht. Da die Schülerinnen und Schüler die Tagesstrukturen zwischen 8 und 30 Stunden pro Woche nutzen, wird ein Platz im Schnitt von mehr als einem Kind genutzt. Derzeit belegen in der Stadt Basel 1.26 Schülerinnen und Schüler einen Platz in den Tagesstrukturen. Ausgehend von einem Standort mit 400 Schülerinnen und Schülern und der aktuell durchschnittlichen Belegung der Tagesstrukturen an den Schulen von 24.8 % nutzen am Beispielstandort 99 Schülerinnen und Schüler das Angebot.

Die Elternbeiträge in den Tagesstrukturen variieren je nach Belegung stark. Zudem gelten um 10 % bis 60 % reduzierte Beiträge für Eltern, die kantonale Beiträge an die Krankenversicherungsprämien, Sozialhilfe oder IV/AHV mit Ergänzungsleistungen erhalten. Daher wird der Elternbeitrag für die Tagesstrukturen in der tabellarischen Übersicht nicht dargestellt.

Am Tagesschulpilotstandort würde jede Schülerin und jeder Schüler einen Platz während einer ganzen Woche belegen.

<b>Annahmen:</b>	
Anzahl SchülerInnen in Tagesschule gemäss Motion	400
Anzahl SchülerInnen in Primarstufe Basel	11'210
<b>aktuelle Kosten Standort „Basler Tagesstrukturmodell“</b>	
Anteil SchülerInnen (SJ 2018/19)	24.8%
Anzahl SchülerInnen	99
Kosten pro SchülerIn (Kanton)	7'308
<b>Kosten Total (Kanton)</b>	<b>724'954</b>
<b>Kostenschätzung Standort „Tagesschule Motion“</b>	
Anteil SchülerInnen	100.0%
Anzahl SchülerInnen	400
Kosten pro SchülerIn (Eltern)	4'752
Kosten pro SchülerIn (Kanton)	14'256
<b>Kosten Total (Kanton)</b>	<b>5'702'400</b>
<b>Mehrkosten (Kanton) Tagesschule verglichen mit aktuellen Kosten</b>	<b>4'977'446</b>



<b>Kostenschätzung Tagesschulen flächendeckend</b>	
Kosten Tagesschule Total (Kanton)	<b>159'809'760</b>
Mehrkosten Tagesschule verglichen mit aktuellen Kosten	<b>139'492'935</b>
Kosten Tagesschule Total (Kanton), ohne Elternbeiträge	<b>213'079'680</b>
Mehrkosten Tagesschule verglichen mit aktuellen Kosten, ohne Elternbeiträge	<b>192'762'855</b>

alle Kosten in CHF und pro Jahr

ohne Kosten Investitionen, Fachstelle Tagesstrukturen, Schüleradministration, Unterhalt, Hauswartung

In dieser Berechnung wurde der wegfallende Aufwand für die externen Mittagstische sowie der zusätzliche Aufwand für sämtliche Investitionen, die Fachstelle Tagesstrukturen, die Schüleradministration, die Hauswartung sowie für den Unterhalt nicht berücksichtigt.

Im Fall einer flächendeckenden Einführung müssten alle Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Schulen der Stadt Basel die Tagesschule obligatorisch besuchen. Daher können keine Elternbeiträge erhoben werden. Die gesamten Kosten würden zulasten des Kantons gehen. Damit würden beim Kanton massgebliche Kosten anfallen für Familien, die für dieses Angebot keinen Bedarf haben bzw. die es nicht nutzen möchten.

## **6.3 Negative Auswirkungen der Einführung von Pilottagesschulen**

### **6.3.1 Aushebelung des Quartierprinzips**

Gemäss der Motion soll der Besuch der Tagesschule während der Pilotphase freiwillig sein. Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in der Stadt Basel könnten für die Kindergarten- oder die Primartagesschule angemeldet werden. Für jene Schülerinnen und Schüler, die nicht für die Standorte mit Tagesschule angemeldet werden, gilt weiterhin das Quartierprinzip ohne Wahlfreiheit. Die Tagesschulstandorte würden dem Quartierprinzip widersprechen, die Wahlmöglichkeit des Standorts stellt zudem eine Ungleichbehandlung der Kinder dar. Sowohl jene Kinder, die von ihren Eltern für die Tagesschule angemeldet würden als auch jene, die im entsprechenden Quartier wohnen, aber nicht die Tagesschule besuchen wollen, müssten weitere Schulwege zurücklegen. Der entsprechende Mehraufwand zur Schulwegbegleitung fiel nach der Rechtsprechung in die Verantwortung der Eltern.

### **6.3.2 Segregierte Nutzung an den Pilotstandorten**

Der Vorteil der sozialen Durchmischung, der für Tagesschulen bei einer flächendeckenden Einführung besteht, würde mit der Einführung von Tagesschulen an Pilotstandorten voraussichtlich nicht erreicht. Diesbezüglich stellt insbesondere die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten für das Pilotprojekt ein Hemmnis dar. Aufgrund des bestehenden unterschiedlichen Zugangs zu den Informationen über das Betreuungssystem ist davon auszugehen, dass das Angebot der Tagesschulen überwiegend von bildungsnahen Eltern verstanden und für ihre Kinder genutzt werden würde. Wären alle Schülerinnen und Schüler im Einzugsgebiet ihres Quartierschulhauses verpflichtet, die jeweilige Tagesschule zu besuchen, würde die soziale Durchmischung entsprechend der soziodemographischen Zusammensetzung des Quartiers gewährleistet.

### **6.3.3 Zusätzliche Komplexität der Tagesstruktur- und Betreuungsangebote**

Ein weiteres Anliegen der Motion, das «Puzzle» der Betreuungsangebote zu entflechten, wird mit der Einführung von Pilottagesschulstandorten aus Sicht des Regierungsrates gerade nicht erreicht. Die Vielfalt der Betreuungsangebote würde im Gegenteil grösser und komplexer. Derzeit können Kinder, die im Vorschulalter in einer Kindertagesstätte betreut werden, diese auch im Kindergarten und während der ersten Primarschuljahre unterrichtsergänzend besuchen. Für Eltern, deren Kinder mit Eintritt in den Kindergarten neu einen Betreuungsbedarf haben, besteht das Angebot der Tagesstrukturen. Die Einführung von je einem Tagesschulstandort im Kindergar-

ten und in der Primarschule wäre ein weiteres erklärungsbedürftiges Angebot. Zusätzlich müsste erläutert werden, dass dieses Angebot explizit nur an den Pilotstandorten durchgeführt wird und dass die Standorte auch ausschliesslich von dafür angemeldeten Kindern besucht werden können.

#### **6.3.4 Investitionen für bauliche Massnahmen**

Die Berücksichtigung der bestehenden Nutzung der modularen Tagesstrukturen, wie in der Motion vorgeschlagen, bildet keine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die Auswahl je eines Kindergarten- und Primarschulstandorts. Wichtiger als die aktuelle Nutzung sind die räumlichen Voraussetzungen für eine ganztägige Nutzung durch alle Schülerinnen und Schüler. Es ist davon auszugehen, dass bei den gewählten Standorten bauliche Massnahmen notwendig wären und bereits für die Pilottageseschulen beträchtliche Investitionen getätigt werden müssten.

#### **6.3.5 Erschwerter Erhalt der pädagogischen Qualität**

Um die vorhandene pädagogische Qualität der Tagesstrukturen aufrecht erhalten zu können, müssten viele neue, pädagogisch ausgebildete Fachpersonen eingearbeitet und ins Team integriert werden. Gemäss aktuellem Betreuungsschlüssel wäre eine Fachperson für die Betreuung von acht Schülerinnen und Schülern verantwortlich. Das an jedem Standort bereits bestehende Pädagogische Konzept könnte wahrscheinlich nicht mehr mit der gleich hohen Qualität umgesetzt werden, da die organisatorische Bewältigung der vielen Schülerinnen und Schüler vor Ort im Vordergrund stehen würde.

## **7. Fazit**

Die bestehenden und weiter auszubauenden Tagesstrukturen in Basel gewährleisten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die freie Modulwahl ermöglicht es den Familien, die Betreuung der Kinder so zu organisieren, dass sie am besten ihrem Familienleben entspricht. Durch das von den Standorten erarbeitete Pädagogische Konzept und die enge Zusammenarbeit der Schul- und Tagesstrukturleitung bzw. der Lehr- und Betreuungspersonen sind die Tagesstrukturen in Basel schon heute fest in den Schulalltag eingebunden. Die Qualität ist hoch.

Grundsätzlich unterscheidet sich das bestehende Angebot an Tagesstrukturen in Basel nur in der Freiwilligkeit, nicht aber in der Abdeckung der Tageszeiten von dem Projekt «Tagesschule 2025» in Zürich. Den Ansatz einer teilgebundenen Tagesschule erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Indem lediglich die Mittage mit anschliessendem Nachmittagsunterricht obligatorisch sind (je nach Schulstufe keine bis vier Mittage), kann die gewünschte Konstanz in der Gruppe der Schülerinnen und Schüler sowie der Tagesstrukturmitarbeitenden nicht sichergestellt werden.

Das bestehende Angebot an Tagesstrukturen wird in Basel von 31.5 % der Schülerinnen und Schüler im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl genutzt. Davon besucht rund ein Drittel die Tagesstrukturen an fünf Tagen. Der Bedarf nach einer ganztägigen Betreuung von Montag bis Freitag ist eher gering. Es ist daher fraglich, ob eine ausreichend grosse Nachfrage besteht, um vor allem eine komplette Primarschule als Tagesschule führen zu können. Bei der Einführung von flächendeckenden Tagesschulen müssten derzeit rund zwei Drittel der Eltern gezwungen werden, ihr Kind während der ganzen Woche von 8 bis 18 Uhr in der Obhut der Schule zu lassen.

Die Einführung einer Tagesschule an je einem Kindergarten und einer Primarschule widerspricht dem Quartierprinzip. Dies würde sowohl für die Schülerinnen und Schüler, die die Pilotstandorte besuchen, als auch für jene, die diese nicht besuchen aber im entsprechenden Quartier wohnen, den Schulweg verlängern und potenziell gefährlicher machen.

Die Tagesschule würde aufgrund der höheren Elternbeiträge vermutlich überwiegend von bildungsnahen, vermögenden Eltern für ihre Kinder gewählt. Durch die daraus resultierende segre-

gierte Nutzung würde ein Vorteil der Tagesschule – die sozioökonomische Durchmischung der Schülerinnen und Schüler – nicht zum Tragen kommen. Demgegenüber werden die bestehenden Tagesstrukturen von Schülerinnen und Schülern des Quartiers besucht, womit die soziale Durchmischung gewährleistet wird.

Es müsste überprüft werden, ob an einem Standort die räumliche Situation ausreicht, um alle Schülerinnen und Schüler über Mittag zu verpflegen und am Nachmittag zu betreuen. Sollten die bestehenden Räume nicht ausreichen, müssten bauliche Massnahmen ergriffen werden. Die Mehrkosten für den Betrieb bei der Einführung einer Tagesschule an einem Pilotstandort mit 400 Schülerinnen und Schülern würden im Vergleich zum heutigen Tagesstrukturbetrieb jährlich rund 4'975'000 Franken betragen. Auch für die meisten Eltern würden erhebliche Mehrkosten anfallen, da die Betreuung für die gesamte Woche bezahlt werden müsste.

Der Regierungsrat erkennt basierend auf diesen Ausführungen aus pädagogischen, finanziellen und organisatorischen Gründen keinen Mehrwert in der Einführung von Tagesschulen als Pilotprojekt sowie potenziell flächendeckend in der Stadt Basel. Der Regierungsrat möchte hingegen in Anbetracht der breiten Akzeptanz der Eltern sowie der bereits heute hohen Qualität der Tagesstrukturen das Basler Modell beibehalten. Im Sinne eines Paradigmenwechsels sollen künftig aber für alle angemeldeten Schülerinnen und Schüler innert angemessener Frist genügend Plätze zur Verfügung stehen. In diesem Sinne befürwortet der Regierungsrat gemäss Beschluss vom März 2019 den weiteren Ausbau der Tagesstrukturen auf einen Betreuungsanteil von 50 % der Schülerinnen und Schüler bis ins Schuljahr 2025/26. Dadurch gewährleistet er die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Durch den Anschluss aller Kindergartenstandorte an eine Tagesstruktur wird für alle Erziehungsberechtigten die nahtlose Betreuung ihrer Kinder während der Schulzeit ermöglicht.

## 8. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme und gemäss § 36 Abs. 4 Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rats beantragt der Regierungsrat, die Motion Edibe Gölgele betreffend «Einführung Tagesschulen» als Anzug zu überweisen. Damit hat der Regierungsrat Gelegenheit, einen Ratschlag zum Ausbau der Tagesstrukturen auszuarbeiten und in diesem Rahmen eingehend zu den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre Stellung zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin