

04.2074.01

Bericht des Regierungsrates
zur
rechtlichen Zulässigkeit der Initiative
„Tagesschul-Initiative“

vom 26. April 2005 / 042074 / JD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
29. April 2005

A.

1. Vorprüfung

Am 5. August 2004 hat die Staatskanzlei aufgrund von § 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) (131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste der Initiative „Tagesschul-Initiative“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG am 7. August 2004 mit Titel und Text der Initiative im Kantonsblatt veröffentlicht worden.

2. Zustandekommen

Aufgrund von § 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 22. Dezember 2004 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative „Tagesschul-Initiative“ mit 4'205 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustandegekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 24. Dezember 2004 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 3. Januar 2005 unbenutzt abgelaufen.

3. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von sechs Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

Gemäss § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nichts Unmögliches verlangt.

4. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut :

„Gestützt auf § 28 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmbürgerinnen und Stimmbürger folgende Initiative ein :

Der Kanton Basel-Stadt sorgt in jedem Schulkreis (Grossbasel-West, Grossbasel-Ost, Kleinbasel und Riehen) für mindestens ein Tagesschulangebot auf der Kindergarten- und der Primarstufe. Auf der Orientierungsstufe gibt es mindestens in einem Schulkreis ein Tagesschulangebot. Die Eltern beteiligen sich

gemäss ihren finanziellen Möglichkeiten an den Betreuungs- und Verpflegungskosten.“

Wir beeihren uns, Ihnen zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieser Initiative wie folgt zu berichten :

B.

1.

Das Anliegen der Initiative

Mit der Initiative wird verlangt, dass der Kanton dafür sorgt, dass Tagesschulen geschaffen und angeboten werden.

Bis etwa zur Zeit des Zweiten Weltkrieges spielte sich der Schulbesuch in der Weise ab, dass die Schülerinnen und Schüler am Morgen kurz vor der ersten Schulstunde sich von daheim auf den Schulweg machten, während den Morgenstunden dem Schulunterricht folgten, vor Mittag den Heimweg antraten, daheim das Mittagessen einnahmen, sich kurz vor der ersten Nachmittagsunterrichtsstunde ein zweites Mal auf den Schulweg machten und nach der letzten Nachmittagsstunde zum Abendessen nach Hause gingen. Auf diese Weise waren die Schülerinnen und Schüler mit Ausnahme der Zeit des Schulweges und des Heimweges immer in der Obhut entweder eines Elternteils daheim oder der Lehrkräfte in der Schule.

Mehr und mehr sind beide Elternteile berufstätig und ausser Haus und es entsteht das Bedürfnis, dass die Schülerinnen und Schüler schon Stunden vor und noch Stunden nach der Schule sowie in der Zeit zwischen den Vormittagslektionen und den Nachmittagslektionen auf dem Schulgelände oder in dessen unmittelbarer Nähe durch geeignete erwachsene Personen betreut und verpflegt werden, d.h. dass eine **nebenschulische Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsorganisation** geschaffen wird. Diese nebenschulischen Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsorganisationen werden gemeinhin und damit auch in der vorliegenden Initiative als **Tagesschulen** bezeichnet.

Die Tagesschul-Initiative verlangt somit, dass der Kanton für derartige nebenschulische Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsdienste sorgt. Die Initiative verlangt nicht, dass der Kanton selber solche Dienste schafft und betreibt, sondern lediglich, dass er dafür sorgt, dass solche Dienste - sei es vom Kanton selber, sei es von Privatpersonen - geschaffen und betrieben werden.

Ob die eigentliche Schule, an die der nebenschulische Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsdienst anzugliedern ist, eine bereits bestehende Schule sein soll oder neu zu schaffen ist, wird von der Initiative offen gelassen.

Die geltende Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1889 (KV) (111.100) verpflichtet den Staat in § 12, öffentliche Unterrichtsanstalten für allgemeine und berufliche Bildung zu errichten und zu unterhalten. Der Schulunterricht ist dabei an den unteren, mittleren und oberen Schulen unentgeltlich (§ 12 Abs. 3). Das Schulgesetz vom 4. April 1929 (410.100) bestimmt in § 2, welche staatliche Schulen bestehen. Nun will die Initiative, dass auf der Kindergartenstufe gemäss § 2 Ziff. 1 und auf der Primarschulstufe gemäss § 2 Ziff. 2 lit. a. des

Schulgesetzes in jedem der fünf Schulkreise wenigstens ein Tagesschulangebot und auf der Orientierungsstufe gemäss § 2 Ziff. 2 lit. c. des Schulgesetzes wenigstens in einem Schulkreis ein Tagesschulangebot besteht. An der Unentgeltlichkeit des Unterrichtes soll sich nichts ändern. Hingegen sieht die Initiative vor, dass sich die Eltern gemäss ihren finanziellen Möglichkeiten an den Betreuungs- und Verpflegungskosten beteiligen.

2. Unformulierte Initiative

Gemäss § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussestext. Sofern Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 nicht erfüllen, gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert. Es stellt sich die Frage, ob mit der Tagesschul-Initiative ein ausgearbeiteter Erlasstext vorgelegt wird, der ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung aufgenommen oder als Gesetz oder Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden und tel quel in die Gesetzessammlung aufgenommen werden könnte, oder ob es sich erst um eine allgemeine Anregung handelt, die vom Grossen Rat als Gesetzgeber erst noch ausformuliert werden müsste.

Das Initiativbegehrn besteht aus drei Sätzen: der Kanton Basel-Stadt soll dafür sorgen, dass in jedem Schulkreis auf der Kindergartenstufe und auf der Primarschulstufe eine Tagesschule besteht (1), dass auf der Orientierungsstufe im Kanton eine Tagesschule besteht (2) und dass sich die Eltern an den Kosten beteiligen (3). Für ein ausformuliertes Gesetz über die Tagesschulen oder für einen etwa in das Schulgesetz einzufügenden Abschnitt über die Tagesschulen reichen diese drei Sätze nicht aus.

Es fehlen zum Beispiel organisatorische Bestimmungen. Der Kanton Basel-Stadt handelt nicht selber, er handelt durch seine Organe. Den drei Sätzen ist aber nicht zu entnehmen, welches Organ bestimmt, wo die Tagesschulen errichtet und betrieben werden, welches Organ die Errichtung an die Hand nimmt, das nötige Personal anstellt und für den laufenden Betrieb der Tagesschulen zuständig ist. Die drei Sätze sagen auch nicht, wie die Schülerinnen und Schüler und ob in grösseren oder kleineren Gruppen in den Tagesschulen betreut, beschäftigt, beaufsichtigt und verpflegt werden; es wird aber auch nicht gesagt, welches Organ über all dies eine Verordnung oder ein Reglement zu erlassen hätte.

Neben den neu zu erlassenden Bestimmungen über den neunschulischen Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsdienst können die Bestimmungen über den eigentlichen Schulbetrieb nicht unangetastet bleiben: der eigentliche Schulbetrieb und der Nebenschulbetrieb der Tagesschule müssen aufeinander abgestimmt werden, was zur Folge hat, dass Erlasses, die den eigentlichen Schulbetrieb regeln, geändert werden müssen. Weiter braucht es Bestimmungen über die Aufteilung der Kosten auf den Staat oder Dritte einerseits und auf die Eltern der Schülerinnen und Schüler anderseits.

Am 17. September 2003 hat der Grossen Rat das Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) (815.100) beschlossen.

Gemäss seinem § 1 Abs. 1 regelt und fördert dieses Gesetz die familienergänzende Tagesbetreuung von Kindern mit dem Ziel, ein ausreichendes und vielfältiges Netz an Betreuungsangeboten sicherzustellen. Zum Angebot der Tagesbetreuung gehören gemäss § 4 Abs. 2 3. Lemma auch Tagesschulen, welche gemäss § 4 Abs. 3 in der Regel vom Staat geführt werden. Wie bereits gesehen, verlangt die Tagesschul-Initiative nicht, dass der Kanton Basel-Stadt die Tagesschulen selber führt; er hat nur dafür zu sorgen, dass solche geschaffen und betrieben werden. Es wird daraus absehbar, dass auch das bestehende Tagesbetreuungsgesetz an die von der Tagesschul-Initiative verlangten neuen Bestimmungen über die Tagesschulen angepasst werden müssen. Damit eine Initiative die Anforderungen an eine formulierte Initiative erfüllt, müsste sie auch die aus ihr folgenden Änderungen anderer Gesetze ausformuliert haben. Da dies nicht der Fall ist, haben wir in der Tagesschul-Initiative eine unformulierte Initiative vor uns. Da es gemäss § 23 IRG der Grossen Rat ist, der bestimmt, ob die Vorlage, welche die Anliegen einer unformulierten Initiative erfüllt, auf der Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses erlassen wird, darf offen bleiben, ob es sich bei der vorliegenden unformulierten Initiative um eine unformulierte Gesetzesinitiative oder um eine unformulierte Verfassungsinitiative handelt, - eine unformulierte Beschlusseinitiative ist es nicht: es werden generell-abstrakte Rechtssätze verlangt, und nicht ein individuell-konkreter Verwaltungsakt.

3. Die Zulässigkeit der Initiative

3.1. Die Beachtung höherstehenden Rechts

3.1.1. Die Beachtung des Bundesrechts und der Staatsverträge

Es gibt keine Vorschriften des Bundes, die sich mit nebenschulischen Schülerbetreuungs- und Schülerverpflegungsdiensten, wie sie unter dem Begriff „Tagesschulen“ verstanden werden, befassen. Die Kantone dürfen somit Regelungen über Tagesschulen erlassen. Der in Art. 19 der Bundesverfassung gewährleistete Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht wird durch das mit der Initiative vorgebrachte Begehren nicht beeinträchtigt. Zum einen sollen die Tagesschulen als Angebot ausgestaltet werden, von dem die Eltern Gebrauch machen können oder nicht; haben sich die Eltern dafür entschieden, ihr Schulkind in eine Schule mit einem nebenschulischen Betreuungs- und Verpflegungsangebot zu schicken, so sieht die Initiative zum andern vor, dass die Eltern nach Massgabe ihrer finanziellen Möglichkeiten sich zwar an den Betreuungs- und Verpflegungskosten, nicht aber an den Kosten der eigentlichen Schule, beteiligen; diese bleibt weiterhin unentgeltlich.

Eine Kollision der von der Initiative verlangten Regelungen über Tagesschulen mit Bestimmungen von Staatsverträgen ist nicht ersichtlich.

3.1.2. Die Beachtung kantonalen Rechts

Die geltende Kantonsverfassung vom 2. Dezember 1889 enthält keine Bestimmungen über Tagesschulen, sie enthält aber Bestimmungen über das

Schulwesen, welche sich aber mit den von der Tageschul-Initiative verlangten Bestimmungen vertragen.

Am 30. Oktober 2005 findet im Kanton Basel-Stadt die Volksabstimmung über den vom Verfassungsrat ausgearbeiteten Entwurf vom 23. März 2005 für eine neue Verfassung des Kantons Basel-Stadt statt. Wird die neue Kantonsverfassung am 30. Oktober 2005 angenommen, wird sie damit rechtskräftig sein und gemäss ihrem § 141 Abs. 1 am Heinrichstag 2006, d.h. am 13. Juli 2006, wirksam werden. Die neue Kantonsverfassung wird einen § 18 mit folgendem Wortlaut enthalten :

Schulen, Kindergärten, Tagesbetreuungseinrichtungen und Heime

§ 18. Der Staat führt Kindergärten und Schulen. Er führt oder unterstützt Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime.

² Staatliche Kindergärten, Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime werden konfessionell und politisch neutral geführt.

³ Die Kindergärten, Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime fördern und fordern alle Kinder und Jugendlichen gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen. Sie fördern die Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Gesellschaft und vermitteln zwischen den Kulturen.

Wenn die neue Verfassung wirksam ist, wird der Kanton Basel-Stadt von Verfassungs wegen Tagesbetreuungseinrichtungen führen oder unterstützen müssen, d.h. wie von der Tagessschul-Initiative verlangt, für ein Angebot an Tagesschulen sorgen müssen. Im Gegensatz zur allgemein gehaltenen neuen Kantonsverfassung schreibt aber die Initiative genau vor,

- wie viele Tagesschulen
 - in welchen Schulkreisen und
 - auf welchen Schulstufen

mindestens angeboten werden müssen. Die Tagesschul-Initiative verlangt also mehr als § 18 der neuen Kantonsverfassung. Die Tagesschul-Initiative schreibt etwas vor, was die neue Kantonsverfassung **zwar nicht vorschreibt, aber zulässt**. Mithin wird also die Tagesschul-Initiative auch mit der neuen Kantonsverfassung vereinbar sein.

Anderes kantonales Recht steht der Tagesschul-Initiative auch nicht entgegen oder wird wie etwa das Tagesbetreuungsgesetz an die von der Initiative verlangten neuen Bestimmungen angepasst werden können.

3.2. Nur ein Gegenstand und keine Unmöglichkeit

Die vorliegende Initiative befasst sich nur mit einem Gegenstand: mit dem zu schaffenden nebenschulischen Betreuungs- und Verpflegungsdienst für Schulkinder und der Beteiligung der Eltern der Schulkinder an den Kosten dieses Dienstes.

Zwischen beiden besteht ein innerer Zusammenhang. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches.

4. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen und gestützt auf § 13 Satz 2 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat den Antrag, dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss zuzustimmen und damit die unformulierte Initiative „Tagesschul-Initiative“ für rechtlich zulässig zu erklären.

Basel, 27. April 2005

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

**Grossratsbeschluss
über
die rechtliche Zulässigkeit
der Initiative „Tagesschul- Initiative“**

(vom 2005)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,
auf Antrag des Regierungsrates,
beschliesst :

Die mit 4'205 Unterschriften zustandegekommene Initiative „Tagesschul-Initiative“ wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.