An den Grossen Rat **22.5469.02**

ED/P225469

Basel, 8. März 2023

Regierungsratsbeschluss vom 7. März 2023

Motion Karin Sartorius und Konsorten betreffend «sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Dezember 2022 die nachstehende Motion Karin Sartorius und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «In der Schweiz sind viele Kinder und Jugendliche von sexualisierter Gewalt betroffen. Die Zahl der Straftaten hat schweizweit 2021 zugenommen, in Basel leicht abgenommen. Es ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Auch sind die Kinder vermehrt durch das Internet mit sexualisierter Gewalt konfrontiert. Deshalb soll Prävention gegen sexualisierte Gewalt bereits an der Schule beginnen. Gemäss dem Schreiben 19.5242.02 des Regierungsrates werden folgende Präventionsprogramme angeboten:
>
> «Zur Prävention von sexueller Gewalt besuchen alle 3. Primarklassen obligatorisch das Programm «Mein Körper gehört mir», das vom Kinderschutz Schweiz lanciert wurde. Zudem sind alle Lehrpersonen verpflichtet, einen Sensibilisierungsanlass zum Thema Prävention vor sexueller Gewalt an Kindern zu besuchen. Für die Erziehungsberechtigten findet ein freiwilliger Elternabend zur Thematik statt. Den Schulen stehen zudem weitere Präventionsangebote, wie etwa «Willsch mit mir goh?» oder «180° Basel» des Dienstes für Prävention der Kantonspolizei zur Verfügung. Diese können über die Datenbank des kantonalen «Schulnetz21 der gesundheitsfördernden und nachhaltigen Schulen» eingesehen werden. In den höheren Klassen der Primarschule und in der Sekundärschule erteilen die Lehrpersonen altersgerechten Sexualkundeunterricht. Die Erziehungsberechtigten werden vorgängig über die Inhalte des Unterrichts informiert. Zudem wird aktuell im Basler Ferienpass ein kostenloses Selbstbehauptungsprogramm mit dem Titel «Die Jugendpolizei hilft: Sicher durchs Leben!» für Jugendliche im Alter zwischen zehn bis zwölf Jahre angeboten. An der Berufsfachschule Basel-Stadt ist im Rahmen der Gesundheitsförderung ein Programm zum Thema «Selbstbestimmung in der Sexualität» in Planung. Auch am Zentrum für Brückenangebote wird das Thema sexuelle Gewalt zu Beginn des Schuljahrs in allen Klassen durch die Standortleitungen präventiv angesprochen.»
>
> Lediglich ein Programm in der 3. Primarklasse scheint obligatorisch zu sein. Ein Sensibilisierungsanlass sowie ein freiwilliger Elternabend genügen jedoch nicht bei der zunehmenden Brisanz dieses Themas, insbesondere auch im Hinblick der Nutzung der sozialen Medien, wo die jungen Erwachsenen früher und öfters mit dem Thema Sexualität, zumeist auch unkontrolliert, konfrontiert werden. Zudem sind junge Erwachsene anscheinend vermehrt sexuell anzüglichen Rufen oder sonstigen Lauten im öffentlichen Raum ausgesetzt, wie das Thema Catcalling gezeigt hat. Daher fordern die Motionärinnen und Motionäre, die Präventionsmassnahmen betreffend sexualisierte und öffentliche Gewalt an den Schulen zu verstärken.
>
> Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, innert zwei Jahren ein Konzept auszuarbeiten, das ein Präventionsangebot in der Primar- und Sekundarschule in Bezug auf sexualisierte Gewalt

obligatorisch vorsieht und welches alle Beteiligten, also die Lehrpersonen sowie auch die Jugendpolizei unter dem Aspekt der sozialen Medien, mit einbezieht.

Karin Sartorius, Luca Urgese, Melanie Nussbaumer, Alexandra Dill, Mark Eichner, Michela Seggiani, Salome Bessenich, Tonja Zürcher, Fleur Weibel, Sasha Mazzotti, Catherine Alioth, Franz-Xaver Leonhardt, David Wüest-Rudin, Pascal Pfister, David Jenny, Brigitte Kühne, Annina von Falkenstein, Niggi Daniel Rechsteiner, Erich Bucher, Christian von Wartburg, Beat Braun, Mahir Kabakci, Michael Hug, Tim Cuénod, Corinne Eymann-Baier, Sandra Bothe, Jenny Schweizer, Nicole Amacher, Salome Hofer, Heidi Mück, Edibe Gölgeli, Barbara Heer, Andreas Zappalà»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1. Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 15. Dezember 2022 die genannte Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

   Der Regierungsrat hat mit Präsidialbeschluss vom 15. Dezember 2022 Nr. 22/38A/4 die Motion dem Erziehungsdepartement zum Bericht bis 23. Februar 2023 und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zur rechtlichen Prüfung bis 9. Februar 2023 überwiesen.

2. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement legt Ihnen im Folgenden einen Mitbericht über die rechtliche Zulässigkeit der Motion vor:

§ 42 GO 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 Grossem 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).

Die vorliegende Motion fordert, dass Präventionsmassnahmen betreffend sexualisierte und öffentliche Gewalt an Schulen verstärkt werden und beauftragt den Regierungsrat, innert zwei Jahren ein Konzept auszuarbeiten, das ein Präventionsangebot in der Primar- und Sekundarschule in Bezug auf sexualisierte Gewalt obligatorisch vorsieht und welches alle Beteiligten, wie Lehrpersonen sowie die Jugendpolizei unter dem Aspekt der sozialen Medien, miteinbezieht.

Die Motion hat die Gewaltprävention an Schulen und die Förderung der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler zum Gegenstand. Gemäss § 3a Abs.1 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) haben die Volksschulen die Aufgabe, in Ergänzung und Unterstützung der Familienerziehung die körperliche und geistige Entwicklung der Schülerinnen und Schüler so zu fördern, dass diese sowohl den allgemein menschlichen als auch den beruflichen Anforderungen des Lebens gewachsen sind und gemäss § 3b Abs. 1 Schulgesetz gegenüber sich selbst, den Mitmenschen und der Umwelt verantwortungsvoll handeln. Gemäss § 5 des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 (SG 415.100) schützen der Kanton und die Gemeinden Kinder und Jugendliche inner- und ausserhalb ihrer Familie vor Gefährdungen (Abs. 1) und die zuständigen Behörden treffen Vorkehrungen insbesondere zum Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Vernachlässigung (Abs. 2). Zudem unterstützen der Kanton und die Gemeinden gemäss § 4 Abs. 2 KJG die Prävention von besonderen Risiken. Ausserdem regelt das Gesundheitsgesetz (GesG) vom 21. September 2011 (SG 300.100) in § 58 Abs. 1, dass der Regierungsrat die Organisation der Gesundheitsförderung und Prävention in Einrichtungen zur Betreuung von Kindern und Jugendlichen, in den Volksschulen und weiterführenden Schulen sowie in den Berufsfachschulen bestimmt, und dass das zuständige Departement Massnahmen zum Schutz der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in den eben genannten Institutionen ergreifen kann (Abs. 2).

Der Regierungsrat soll als Hauptziel der Motion ein Konzept zur Verstärkung der Präventionsmassnahmen betreffend sexualisierte und öffentliche Gewalt an den Schulen ausarbeiten. Damit wird im Sinne von § 42 Abs. 1bis GO vom Regierungsrat die Ergreifung einer Massnahme in seinem Kompetenzbereich gefordert. Für die Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit von Motionen ist der schriftliche Motionstext massgebend. Die Motion verlangt, dass das Konzept obligatorische Präventionsangebote vorsieht, schreibt jedoch nicht konkret vor, wie die Verbindlichkeit der Angebote auszugestalten ist. Damit ist sie genügend offen formuliert, dass das Konzept im Rahmen der bestehenden Aufgaben der Volksschulen ausgearbeitet werden kann. Das Schulgesetz, das KJG und das GesG sind bezüglich der Gesundheitsförderung, der geistigen und körperlichen Entwicklung der Schülerinnen und Schüler in den Volkschulen sowie des Schutzes der Kinder und Jugendlichen vor Gefährdungen innerhalb und ausserhalb der Familie sehr offen gehalten und erlauben ein Präventionskonzept im Bereich der sexualisierten Gewalt an den Volksschulen. Zudem spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion gibt weiter vor, dass zur Ausarbeitung des Präventionskonzepts alle Beteiligten, wie Lehrpersonen und die Jugendpolizei miteinbezogen werden sollen. Der Motionstext ist auch hier

sehr offen formuliert und gibt nicht vor, wie der Regierungsrat die Erstellung des geforderten Konzepts konkret angehen soll bzw. welche konkreten Massnahmen, Kurse, Programme etc. das Konzept unter anderem beinhalten soll. Mit dieser Forderung nach einer Ausarbeitung eines Konzepts wird vorliegend weder in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats, noch auf einen Einzelfallentscheid, noch auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid eingewirkt (§ 41 Abs. 2 GO).

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die vorliegende Motion sieht eine Frist von zwei Jahren vor.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Die Motionärinnen und Motionäre nehmen wahr, dass das Thema sexualisierte Gewalt an Kindern und Jugendlichen an Brisanz gewonnen hat. Sie erachten die obligatorischen Präventionsangebote und weiteren Massnahmen betreffend sexualisierte Gewalt an den Volksschulen als nicht ausreichend. Dementsprechend fordern sie, dass die Präventionsmassnahmen betreffend sexualisierte Gewalt an den Schulen verstärkt werden. Zu diesem Zweck soll innerhalb von zwei Jahren ein Konzept ausgearbeitet werden, das ein obligatorisches Präventionsangebot in der Primar- und Sekundarschule in Bezug auf sexualisierte Gewalt vorsieht und alle Beteiligten sowie den Aspekt der sozialen Medien einbezieht.

2.1 Rechtliche Grundlagen

Kinder und Jugendliche, die von sexualisierter Gewalt betroffen sind, sind körperlichen und seelischen Verletzungen ausgesetzt und meist für ihr ganzes Leben mit den traumatischen Folgen belastet. Deshalb brauchen sie in der realen, aber auch in der virtuellen Welt besonderen Schutz vor Übergriffen. In der realen Welt erfahren Kinder sexualisierte Gewalt meist durch Personen aus ihrem näheren Umfeld. Laut der Stiftung «Kinderschutz Schweiz» erlebt in der Schweiz rund jedes siebte Kind mindestens einmal sexualisierte Gewalt mit Körperkontakt durch Erwachsene oder ältere Kinder. Durch die zunehmende Nutzung sozialer Medien und anderer digitaler Plattformen sind Kinder zusätzlichen Risiken ausgesetzt. Die Gefahren in der virtuellen Welt gehen auch von den Kindern unbekannten Personen aus, die oftmals anonym oder unter falscher Identität agieren. Sexuelle Belästigungen im Internet und Cyber-Sexualdelikte haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Jeder Fall bedeutet für die Betroffenen einen schwerwiegenden Eingriff in die sexuelle Integrität und schadet ihrer gesunden Entwicklung[1].

Internationale rechtliche Grundlage:
Im Jahr 1997 ratifizierte die Schweiz die UNO-Kinderrechtskonvention[2]. Gemäss Art. 19 der Konvention sind die Vertragsstaaten dazu verpflichten, Kinder vor jeglicher Form von Gewalt zu schützen und geeignete Massnahmen zur Vorbeugung vorzunehmen:

Artikel 19:
[1] Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen, solange es sich in der Obhut der Eltern oder eines Elternteils, eines Vormunds oder anderen gesetzlichen Vertreters oder einer anderen Person befindet, die das Kind betreut.

[1] Vgl. Kinderschutz Schweiz: Sexualisierte Gewalt an Kindern (www.kinderschutz.ch/sexuelle-gewalt)
[2] Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107), zu finden unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/2055_2055_2055/de.

[2] Diese Schutzmassnahmen sollen je nach den Gegebenheiten wirksame Verfahren zur Aufstellung von Sozialprogrammen enthalten, die dem Kind und denen, die es betreuen, die erforderlichen Unterstützungen gewähren und andere Formen der Vorbeugung vorsehen sowie Massnahmen zur Aufdeckung, Meldung, Weiterverweisung, Untersuchung, Behandlung und Nachbetreuung in den in Absatz 1 beschriebenen Fällen schlechter Behandlung von Kindern und gegebenenfalls für das Einschreiten der Gerichte.

Nationale rechtliche Grundlage:
Im Schweizer Recht bilden die Bundesverfassung (BV) sowie das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) die zentralen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder. Gemäss Art. 11 BV haben Kinder und Jugendliche einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Gemäss Art. 10 BV hat jeder Mensch, also auch alle Kinder, das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit[3].

2.2 Prävention von sexualisierter Gewalt an Kindern und Jugendlichen

Den Schulen kommt bei der Gewaltprävention eine wichtige Aufgabe zu. Eine ganzheitliche und rechtebasierte Sexualbildung befähigt die Kinder gegenüber sich selbst und anderen verantwortungsvoll zu handeln. Dies bedeutet, dass mit den Kindern offen über Sexualität gesprochen wird. Ziel dabei ist, dass die Kinder angenehme von unangenehmen Berührungen unterscheiden lernen, dass sie sexuelle Grenzverletzungen, Übergriffe oder eindeutige Formen strafrechtlich relevanter sexualisierter Gewalt erkennen und wissen, an welche Personen beziehungsweise Stellen sie sich in Fällen von sexualisierter Gewalt wenden können.

2.3 Prävention betreffend sexualisierte Gewalt im Lehrplan 21

Gesundheit und Prävention ist im Lehrplan 21 als fächerübergreifendes Thema verankert und in Form von Präventionsangeboten auf allen Schulstufen der Volksschule vorgesehen. Eines der obligatorischen Präventionsthemen stellt die sexuelle Gesundheit dar, zu welcher auch die Prävention vor sexualisierter Gewalt gehört.

Im Fach «Natur, Mensch, Gesellschaft» unter dem Kompetenzbereich «Identität, Körper, Gesundheit – sich kennen und sich Sorge tragen» ist vorgeschrieben, dass die Schülerinnen und Schüler im 1. Zyklus der Primarstufe (Kindergarten) lernen, sich zu schützen und beispielsweise bei Gewalt entsprechende Schutzmassnahmen kennen. Ferner sollen die Schülerinnen und Schüler unangenehme und ungewollte Handlungen an ihrem Körper benennen und sich dagegen abgrenzen können. Im Verlauf des 2. Zyklus der Primarstufe sollen die Schülerinnen und Schüler die Kompetenz erlangen, sexuelle Übergriffe und sexuelle Gewalt zu erkennen und zu wissen, wie sie sich dagegen wehren und wo sie Hilfe holen können. Am Ende des 2. Zyklus bzw. zu Beginn des 3. Zyklus (Sekundarstufe I) sollen die Schülerinnen und Schüler verschiedene Faktoren, die ihr Wohlbefinden beeinflussen, kennen – dazu gehören neben anderen Faktoren auch Sexualität und Gewalt.

2.4 Präventionsangebote an der Volksschule Basel-Stadt

Es ist eine wichtige Aufgabe der Volksschulen Basel-Stadt, diverse Präventionsangebote zur Verfügung zu stellen. Alle Programme können in der Datenbank «Präventionsprogramme» auf dem Basler Bildungsserver eingesehen werden (https://ed-praevention.edubs.ch). Einige der Präventionsprogramme sind für Schulklassen obligatorisch, andere können von den Lehr- und Fachpersonen je nach Bedarf gebucht werden. Zum Thema sexualisierte Gewalt ist bisher ein Präventionsprogramm – der Parcours «Mein Körper gehört mir», welcher vom Kinderschutz Schweiz lanciert wurde – für die Volksschulen obligatorisch. Alle 3. Primarschulklassen müssen dieses Programm besuchen. Das Programm richtet sich nicht nur an die Schülerinnen und Schüler, sondern ebenfalls

[3] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101), zu finden unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de.

an die Erziehungsberechtigten sowie die Lehr- und Fachpersonen. Neben dem genannten obligatorischen Präventionsprogramm stehen den Schulen weitere Präventionsangebote zum Thema sexualisierte Gewalt, wie etwa «Willsch mit mir goh», «180° Basel» oder «Pornographie und Texting» des Dienstes für Prävention der Kantonspolizei zur Verfügung. Des Weiteren können die Schulen das Programm «MUT TUT GUT» des Vereins Wen-Do Basel sowie die Päventionsprogramme «Vitamin a» und «Die grosse Nein-Tonne» des Theaters vitamin a buchen. Für die Sekundarstufe wird beispielsweise das Programm «Herzsprung – Freundschaft, Liebe, Sexualität ohne Gewalt» angeboten. Ziel des Programms ist es, unter Jugendlichen ein respektvolles und wertschätzendes Verhalten zu fördern, Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen vorzubeugen, den Unterschied zwischen fürsorglichem und kontrolliertem/missbräuchlichem Verhalten aufzuzeigen und Jugendliche zu befähigen, Gleichaltrige zu unterstützen, wenn diese von Gewalt in Paarbeziehungen betroffen sind. In weiteren Programmen werden Aspekte sexualisierter Gewalt zudem vereinzelt thematisiert.

3. Einschätzung

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärinnen und Motionären, dass von einer hohen Dunkelziffer von Fällen sexualisierter Gewalt ausgegangen werden muss und dass das Thema durch die sozialen Medien beziehungsweise die voranschreitende Digitalisierung an Brisanz gewonnen hat. Er erachtet es daher als sinnvoll, dass eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein Konzept betreffend «Prävention gegen sexualisierte Gewalt an den Volksschulen» erarbeitet. Dieses soll aktuelle Erkenntnisse zu sexualisierter Gewalt und Prävention enthalten und die gesamte Schule im Blick haben. Ziel ist es, dass alle Schülerinnen und Schüler über die gesamte Schullaufbahn an altersgerecht gestalteten Präventionsprogrammen teilnehmen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Karin Sartorius und Konsorten betreffend «sexualisierte Gewalt: Prävention soll bereits in der Schule beginnen» dem Regierungsrat zur Erfüllung innerhalb von zwei Jahren zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin