



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5260.02

**ED/P075260**

Basel, 30. Januar 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 29. Januar 2008

## **Motion Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einführung von Vorkindergärten in Basel-Stadt; Stellungnahme**

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 7. November 2007 die nachstehende Motion Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einführung von Vorkindergärten in Basel-Stadt dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet:

„In der pädagogischen Literatur werden bildungspolitische Forderungen vermehrt mit Ergebnissen der modernen Hirnforschung begründet. Es ist wissenschaftlich belegt, dass die geistige Leistungsfähigkeit von Kleinkindern bisher stark unterschätzt worden ist und dass sie daher eine möglichst anregende Lernumwelt brauchen. In Grossbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Skandinavien hat frühkindliche Bildung bereits eine lange Tradition; in Deutschland steht sie z.Zt. ganz oben auf der politischen Agenda. Auch in der Schweiz wächst das Verständnis dafür, dass in den ersten Lebensjahren die entscheidende Basis für den späteren Schul- und Berufserfolg gelegt wird. Wenn wir mit Belgien und Deutschland zu den drei Ländern mit dem sozial ungerechesten Bildungssystem gehören, so liegt dies daran, dass Kinder mit so unterschiedlichen sprachlichen und sozialen Startchancen in den Kindergarten eintreten, dass von Anfang an nicht ihr ganzes Potenzial ausgeschöpft werden kann.“

Kinder müssen betreut und erzogen werden; sie sollten aber auch spielerisch schon vor dem heutigen Kindergartenalter sprachlich und kognitiv gefördert werden können. Prof. Margrit Stamm von der Universität Freiburg plädiert in der NZZ vom 18. Juni 07 für eine nicht leistungsorientierte "Förderung des Sprachverständnisses, der Gewandtheit im Umgang mit Grössen und Relationen, der natürlichen Beobachtungsgabe durch Einordnen oder Begreifen von Naturphänomenen, der Grundlagen für systematisches Lernen des Lernens, der Grob- und Feinmotorik, der Phantasie und Kreativität über Kultur und Musik sowie die Förderung der sozialen Einbettung."

Damit verschiebt sich der Fokus von Kinderkrippen und ausserfamiliärer Tagesbetreuung zu Früh- oder Vorkindergärten, in denen auf kindgerechte, spielerische Art wichtige Lernvoraussetzungen entwickelt werden. Eine Frühförderung in diesem Sinne ist kein Familienersatz sondern ein neues Bildungsangebot, das allen Familien offen stehen sollte, weil alle Kinder davon profitieren könnten, diejenigen, die bisher zu kurz kommen, sicher am meisten.

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Schulgesetz - insbesondere § 6 - dahingehend zu

ändern,

- dass der Vorkindergarten als weitere Form einer Schule für allgemeine Bildung genannt wird;
- dass der Kanton und die Landgemeinden dafür sorgen, dass eine genügende Anzahl von Plätzen in Vorkindergärten vorhanden ist;
- dass der Kanton und die Landgemeinden diese Aufgabe an geeignete Trägerschaften (z.B. Tagesheime) delegieren können;
- dass Kinder, die vor dem 1. Mai des Eintrittsjahres das dritte Altersjahr zurückgelegt haben, in den Vorkindergarten aufgenommen werden;
- dass Eltern mit einem formlosen Schreiben ihre Kinder vom Besuch des Vorkindergartens dispensieren lassen können.

Mustafa Atici, Doris Gysin, Esther Weber Lehner, Emmanuel Ullmann, Guido Vogel, Ruth Widmer, Talha Ugur Camlibel, Anita Lachenmeier-Thüring, Ernst Mutschler, Susanna Banderet-Richner, Patrizia Bernasconi, Beat Jans, Heidi Mück, Arthur Marti, Martin Lüchinger, Isabel Koellreuter, Hasan Kanber, Christine Keller, Hermann Amstad“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

## **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Mustafa Atici und Konsorten vom 7. November 2007**

Der Regierungsrat hat die rechtliche Zulässigkeit der Motion geprüft und kommt zu folgendem Schluss: Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, das kantonale Schulgesetz (SG 410.100) zu ändern und so genannte Vorkindergärten einzuführen. Dieser Auftrag ist dahingehend auszulegen, dass von der Regierung nicht die Änderung des Gesetzes, sondern die Ausarbeitung einer Änderungsvorlage zuhanden des Grossen Rates als Gesetzgeber gefordert wird. Zu dem Begehr kann festgehalten werden, dass mit der vorliegenden Motion im Einklang mit § 42 GO die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen durch den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates beantragt wird und der Erlass von Gesetzesbestimmungen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Die Motion verlangt nichts, was sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen das Vorhaben, einen auf freiwilliger Basis zu besuchenden Vorkindergarten einführen zu wollen. Daher ist die Motion als rechtlich zulässig anzusehen.

Unter anderem ergänzt der Regierungsrat seinen Beschluss mit dem Vermerk, dass die Motion auf die Änderung von § 6 Schulgesetz verweist, dass aber die Forderung nach Einführung von Vorkindergärten eher durch die Anpassung von § 2 Schulgesetz erfolgen müsste.

## **2. Zum Gegenstand der Motion**

In Basel-Stadt sind die Schulklassen sozial und kulturell im interkantonalen Vergleich sehr heterogen zusammengesetzt. Insbesondere fremdsprachige und aus bildungsfernen Famili-

en stammende Schülerinnen und Schüler erbringen im Durchschnitt schlechtere Schulleistungen. Sie sind bei den Schulabschlüssen weniger erfolgreich und haben grössere Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule ins Berufsleben als Kinder, die in einem bildungsnahen Umfeld aufwachsen.

Verschiedene Studien zeigen, dass gezielte Fördermassnahmen in den Jahren vor dem Eintritt in den Kindergarten die Bildungschancen von Kindern erhöhen. Investitionen in den Frühbereich – dieser umfasst die Zeit zwischen Geburt und Kindertageneintritt – sind erheblich effektiver und effizienter als kompensatorische Massnahmen während oder nach der Schulzeit (vgl. Müller Kucera & Bauer, 2001; Lanfranchi, 2002; OECD, 2006). In Tagesheimen und Spielgruppen erwerben Kinder beispielsweise wichtige soziale Kompetenzen und erweitern ihre Fähigkeit, sich in der jeweiligen Landessprache auszudrücken (vgl. Lanfranchi, 2002).

Die förderliche Entwicklung von Kleinkindern im emotionalen, sozialen, körperlichen und kognitiven Bereich ist im Verlaufe der letzten Jahre international und national in den Fokus der Bildungs- und Sozialpolitik gerückt. Erwähnt sei hier insbesondere eine Studie der OECD (Starting Strong II, OECD 2006). Darin werden Umsetzungsempfehlungen aufgeführt, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- **Zugang ermöglichen:** Alle Kinder sollen erreicht werden nach der amerikanischen Devise „*no child left behind*“, wobei besonders Randgruppen und/oder Kinder aus sozial benachteiligten Familien und/oder Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund angesprochen werden.
- **Qualität:** Die Qualität der Betreuung und Bildung sowie Massnahmen zur Qualitäts sicherung stehen im Mittelpunkt.
- **Politische Struktur:** Die Kohärenz und Koordination der Instanzen und Dienste sollen gefördert und verbessert werden.
- **Investitionen:** Strategien sollen getestet werden, um die Investitionen im Frühbereich rechtfertigen zu können.
- **Weiterbildungen:** Weiterbildungen für Lehr- und Betreuungspersonen, die sich im Frühbereich engagieren, sind zentral. Ferner sollen ihre Arbeitskonditionen angepasst werden.
- **Fachstelle:** Ein pädagogisches Kader aus Fachpersonen, das sich mit dem Thema Frühförderung befasst, soll gebildet werden. Dadurch soll eine einheitliche Qualität der Angebote gewährleistet werden.
- **Eltern und Fachpersonen:** Eltern und Familien einerseits sowie Fachpersonen, die mit betroffenen Kindern arbeiten andererseits, sollen in einen partizipativen und demokratischen Prozess einbezogen werden. Damit soll die Qualität der Massnahmen gefördert und gesichert werden.

Nachfolgend werden die Handlungsfelder Betreuung und Bildung beleuchtet, und es werden die Akteure benannt, die im Frühbereich eine Rolle spielen.

## 2.1 Betreuung und Bildung

Im Zusammenhang mit dem Frühbereich gilt es prinzipiell zwei Handlungsfelder zu unterscheiden: Betreuung und Bildung.

Einrichtungen für familienergänzende Kinderbetreuung entstanden im 19. Jahrhundert als Notmassnahmen, um verwahrloste Säuglinge und Kleinkinder zu verwahren. Mittlerweile hat

sich ein erkennbarer Wandel hin zu einer positiven Einschätzung der familienergänzenden Kinderbetreuung vollzogen. Dieser Wandel beruht einerseits auf gesellschaftlichen Entwicklungen wie der zunehmenden Erwerbstätigkeit der Frauen, der Vielfalt von Familienformen und der steigenden Zahl von allein erziehenden Eltern und steht unter dem Schlagwort „Ver einbarkeit von Beruf und Familie“. Andererseits verspricht man sich durch die Früherziehung eine nachhaltigere Integration von Kindern aus bildungsfernen Familien oder mit Migrations hintergrund. Dieses präventive Ziel soll mit dem Mittel der frühen Bildung, insbesondere der sprachlichen Förderung, erreicht werden.

Aus der Sicht des Regierungsrats soll frühe Förderung sowohl der familienergänzenden Betreuung als auch früher Bildung dienen und muss entsprechend konzipiert werden.

## 2.2 Akteure im Frühbereich

### Familie und Vorschule

Der Frühbereich ist geprägt vom Übergang eines Kindes von der Welt der Familie in die Welt der öffentlichen Bildung. Die zentrale Rolle bei diesem Übergang fiel bis anhin dem Kindergarten zu. Dieser entstand unabhängig von der Schule aufgrund privater Initiative und verstand sich als Lebens-, Spiel- und Erfahrungsraum für Kinder. Der Besuch war freiwillig. Lernziele wurden namentlich in der deutschsprachigen Schweiz nicht oder nur in einem sehr allgemeinen Rahmen fixiert. Erst Mitte der 1980-er Jahre nahmen Bestrebungen zu, den Kindergarten und die Schule einander anzunähern. Der Kindergarten übernahm die Aufgabe, sich um die Schulreife der Kinder zu kümmern. Diese Entwicklung führte im Kanton Basel-Stadt zur Integration des Kindergartens in die obligatorische Volksschule.

Im HarmoS-Konkordat der EDK wird der Vorschulbereich neu definiert: Die obligatorische Schulzeit beginnt im vierten Altersjahr, und der Kindergarten wird Teil der Primarstufe. Das Kleinkind wird zum Vorschulkind und gerät damit definitiv ins Blickfeld der Bildungspolitik. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die grosse Heterogenität, welche bereits beim Eintritt in den Kindergarten festgestellt wird, im frühen Kindesalter ausgeglichen werden kann. Daraus erwächst ein Bildungsauftrag, der von den Eltern und von familienergänzenden Institutionen erfüllt werden soll.

Während Betreuung in der Regel ein freiwilliges Angebot darstellt, stellt sich in Bezug auf den Bildungsauftrag die Frage, ob die Ziele mit einem freiwilligen Angebot erreicht werden können. Das neue Integrationsgesetz des Kantons Basel-Stadt schreibt den Besuch von Sprachkursen den erwachsenen Migrantinnen und Migranten genau aus diesem Grund vor. Im Frühbereich wird stets abzuwägen sein, wie sich staatliche Interventionen mit der Famili enautonomie vereinbaren lassen.

### Spielgruppen

Die Spielgruppen werden in der Motion Atici nicht erwähnt. Sie leisten einen bis anhin nicht erfassten Beitrag zur ganzheitlichen Förderung von Kindern zwischen zwei und vier Jahren. Ohne die Kenntnis des Potenzials der Spielgruppen lassen sich schwerlich Entscheidungen für den Altersbereich zwischen drei und vier Jahren fällen. Eine erstmalige Erfassung der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt wird im Januar 2008 durch das Erziehungsdepartement in Angriff genommen. Die Resultate liefern wichtige Planungsgrundlagen für die Förderung der drei- und vierjährigen Kinder.

### **Tagesheime**

Die Tagesheime nehmen heute einen Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsauftrag wahr. Die Leistungsvereinbarungen zwischen den subventionierten Basler Tagesheimen und dem Ressort Dienste des Erziehungsdepartements halten diesen Auftrag fest. Geregelt ist ebenfalls die personelle Qualifikation der Betreuungspersonen, indem vorgeschrieben wird, dass die Arbeit mit den Kindern durch eine Fachfrau oder einen Fachmann Betreuung (Früher: Kleinkindererzieher/in) geleistet werden muss.

Durch die Initiative des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wird seit 2003 der Ausbau von familienergänzenden Betreuungsangeboten durch Tagesheime finanziell unterstützt.

Die Tagesheime werden sowohl im Bezug auf den Ausbau von Betreuungsplätzen als auch in Bezug auf die frühe Förderung ein wichtiger Faktor sein.

### **Die Rolle der Schulen mit Tagesstrukturen**

Der konsequente Ausbau der schulischen Tagesstrukturen, wird aller Voraussicht nach zusätzliche Plätze in den Tagesheimen schaffen, weil Schulkinder spätestens mit sieben oder acht Jahren künftig das Tagesschulangebot nutzen werden. Tagesheime werden sich vornehmlich auf Kinder bis zu sechs Jahren spezialisieren können.

## **2.3 Aktuelle politische Situation**

### **Politische Vorstösse**

Gegenwärtig liegen dem Regierungsrat acht Anzüge zur Beantwortung vor, die den Frühbereich (Kinder von null bis vier Jahren) betreffen. Die Parlamentarier und Parlamentarierinnen legen ihr Augemerk je nachdem auf die Betreuung, auf die Prävention, auf familienunterstützende Massnahmen oder auf die frühe Förderung. Die Motion von Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einführung von Vorkindergärten in Basel-Stadt, die ein unentgeltliches Angebot von Frühkindergärten zur spielerischen Förderung von Kindern ab drei Jahren gesetzlich verankern will, betont die Steigerung der Chancengleichheit durch frühe Förderung in einem vorschulischen Setting. Der Regierungsrat nimmt unter anderem diese politischen Vorstösse zum Anlass, den Frühbereich möglichst aus einem ganzheitlichen Blickwinkel zu erfassen.

### **Interdepartementale Arbeitsgruppe**

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 07/18/36 vom 5. Juni 2007 beschlossen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzuberufen, die sich mit dem Frühbereich befasst und ein Gesamtkonzept erarbeitet und ein Massnahmenpaket vorschlägt. Konkret werden die drei Handlungsfelder ‚Gesundheit‘, ‚Stärkung der Elternkompetenzen‘ und ‚Familienergänzende Systeme‘ bearbeitet. Diese Anlage wird es erlauben, den Frühbereich in einer Gesamtsicht zu erfassen. Bisherige Projekte und Aktivitäten seitens der Departemente sollen in das Gesamtkonzept eingebunden werden. So bewegt sich etwa das nach dem niederländischen Vorbild im Januar 2008 gestartete Projekt „Opstapje“ (Schritt für Schritt) des Justizdepartments im Handlungsfeld ‚Stärkung der Elternkompetenzen‘.

Der Bericht dieser Arbeitsgruppe wird auf Frühling 2008 erwartet.

### **Mit ausreichenden Deutschkompetenzen in den Kindergarten**

Der Vorsteher des Erziehungsdepartements hat der Ressortleitung Schulen im Verlaufe des vergangenen Jahres einen Auftrag erteilt, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Deutschkompetenzen der Kinder beim Kindertageneintritt verbessert werden könnten. Vom entstandenen Vorprojekt konnte der Regierungsrat Kenntnis nehmen. Es wird mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe laufend koordiniert. Der aktuelle Zeitplan sieht vor, dass dem Grossen Rat ein Ratschlag betreffend Massnahmen zur frühen Förderung der Kompetenzen in der deutschen Sprache vorzulegen ist. Eine entsprechende Vernehmlassung soll noch dieses Jahr stattfinden. Ergänzend dazu erarbeitet das Ressort Dienste zur Zeit „Leitsätze zur Sprachförderung in den Tagesheimen“.

### **3. Diskussion und Bewertung der Motion**

Es ist unbestritten, dass mit einer qualitativ hoch stehenden Betreuung und Bildung der Kinder, wie sie in einem Vorkindergarten geleistet werden kann, ein hervorragender Beitrag zur Entwicklung der Kinder geleistet werden könnte.

Die Motion möchte den Kanton verpflichten, für die Einrichtung von Vorkindergärten für alle Basler Kinder ab dem dritten Altersjahr zu sorgen. Die ungefähren jährlichen Kosten für die Betreuung eines Jahrgangs im Kindergarten (mit rund 1500 Kindern) belaufen sich auf CHF 14,5 Millionen (Budget 2008). Daraus lässt sich die Grössenordnung der Kosten für Frühkindergärten abschätzen. Der Zeitaufwand für Investitionen und Aufbau wäre gross. Aus diesen Gründen stellt sich die Frage, ob das Ziel nicht schneller und effizienter durch einen schrittweisen Ausbau und eine Aufwertung der heutigen privaten Betreuungsangebote in Tagesheimen und Spielgruppen erreicht werden könnte. Vor allem das Potenzial der Spielgruppen wird von der Motion ausser Acht gelassen. Nicht in Frage gestellt wird, dass die bestehenden Angebote qualitativ verbessert werden müssen und dass Weiterbildungsangebote für die Fachpersonen Betreuung anzubieten sind. Der Regierungsrat geht mit den Forderungen der Motion einig, dass sich das Bildungsangebot im Frühbereich kindgerecht und spielerisch gestalten soll und dass dazu qualifiziertes Personal eine Voraussetzung ist. Vor dem Aufbau neuer Strukturen sollte jedoch das bestehende Potenzial geprüft und vermehrt genutzt werden.

Die Förderung der Kinder gelingt vor allem dann, wenn bei den Eltern auch das Bewusstsein für ihre Wichtigkeit vorhanden ist. Die Option, dass die Eltern mit einem „formlosen Schreiben“ die Kinder vom Besuch des Vorkindergartens dispensieren können, unterstellt, dass die Eltern den Förderbedarf ihrer Kinder abschätzen können. Es ist jedoch aus ersten Projekten mit Bildungsgutscheinen für Frühförderung in Österreich und Deutschland bekannt, dass ein Grossteil der Eltern aus bildungsfernen Familien die Möglichkeit nicht ergreift, seinen Kindern durch Einlösung des Gutscheins eine frühe familienexterne Förderung zu sichern.

Mit einer Motion wird ein politisches Mittel eingesetzt in einem Feld, welches bereits in Bewegung ist. Der Regierungsrat will die laufenden Massnahmen und Projekte im Frühbereich koordinieren und durch neue ergänzen. Seitens des Erziehungsdepartements ist die Ausar-

beitung eines Konzepts im Gange, welches sich der frühen Förderung von Kompetenzen in deutscher Sprache annimmt. Dem Grossen Rat kann verbindlich ein entsprechender Ratsschlag und eine Vernehmlassung im laufenden Kalenderjahr in Aussicht gestellt werden. Es ist nicht notwendig, mit dem Mittel der Motion zusätzliche Bewegung in den Frühbereich zu bringen.

#### 4. Fazit

Das Anliegen der vorliegenden Motion und die Stossrichtung werden vom Regierungsrat begrüsst. Auch der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es notwendig sein wird, die frühe Förderung auf gesetzlicher Ebene zu regeln. Fraglich ist aber, ob mit dem gesetzlichen Auftrag zur flächendeckenden Einrichtung von freiwilligen Vorkindergarten der wirksamste und effizienteste Weg beschritten würde. Der Regierungsrat empfiehlt, die Motion in einen Anzug umzuwandeln, der dann mit den acht übrigen Vorstössen behandelt werden könnte. Mit dem Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe wird der Regierungsrat bald über eine Auslegeordnung verfügen. Er erklärt sich bereit, einen Gesetzesvorschlag durch das Erziehungsdepartement ausarbeiten zu lassen und noch dieses Jahr in eine Vernehmlassung zu geben.

#### 5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Mustafa Atici und Konsorten betreffend Einführung von Vorkindergarten in Basel-Stadt dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog  
Präsidentin



Dr. Robert Heuss  
Staatsschreiber