



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bildungs- und Kulturkommission (BKK)

An den Grossen Rat

09.0409.02

Basel, 18. August 2009

Kommissionsbeschluss
vom 23. Juni 2009

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission

betreffend

**Ratschlag Nr. 09.0409.01 Sprachförderung für Dreijährige. Projekt:
Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten.
Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes**

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen.....	3
2	Ausgangslage und Ratschlag	3
3	Kommissionsberatung	4
4	Beschlussantrag	7

1 Auftrag und Vorgehen

Mit Beschluss vom 22. April 2009 hat der Grosse Rat die Bildungs- und Kulturkommission mit der Vorberatung des Ratschlags Nr. 09.0409.01 «Sprachförderung für Dreijährige. Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes» beauftragt. Die Bildungs- und Kulturkommission hat das Geschäft und ihren Bericht in drei Sitzungen behandelt. An den Beratungen teilgenommen haben auch der Vorsteher des Erziehungsdepartements und der Leiter Volksschulen.

2 Ausgangslage und Ratschlag

Viele Kinder treten mit äusserst mangelhaften Deutschkenntnissen in die Kindergärten ein. Diese Sprachdefizite können häufig bis zum Ende der Schulzeit nicht mehr aufgeholt werden. Der vorliegende Ratschlag basiert auf der Erfahrung, dass Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen dieser Kinder bereits im Vorschulbereich ansetzen müssen, wo eine besondere kommunikative Aufnahmefähigkeit besteht. Die Vernehmlassung zum Ratschlag ergab eine grosse Zustimmung dazu, mit der Behebung sprachlicher Defizite bei Dreijährigen zu beginnen.

Das Fördermodell sieht vor, dass grundsätzlich alle Kinder die Möglichkeit haben sollen, vor Kindergarteneintritt ein Jahr lang zweimal pro Woche eine Spielgruppe, ein Tagesheim oder eine Tagesfamilie zu besuchen. Einerseits soll dies durch eine noch bessere Bekanntmachung der Angebote erreicht werden; andererseits will sich der Kanton bei einkommensschwachen Familien an den Kosten beteiligen. Für die bis 2012 laufende Projektphase sind im Ratschlag CHF 2,4 Millionen veranschlagt. Die wiederkehrenden Kosten betragen CHF 1.9 Mio., davon kommen CHF 0.47 Mio. einkommensschwachen Familien zu Gute: Der Kanton wird analog zur Finanzierung der Mittagstische einen Teil der Beiträge an Eltern übernehmen.

Um jene Kinder bestimmen zu können, bei denen Sprachförderung eine Notwendigkeit ist, wird das Aufnahmeverfahren für den Kindergarten in Basel um ein Jahr vorverlegt. Neu werden bei dieser Gelegenheit auch flächendeckend die Deutschkenntnisse der Kinder via Elternabende und Fragebogen erhoben. Die Regierung geht im Ratschlag davon aus, dass voraussichtlich etwa ein Drittel aller Kinder über ungenügende Deutschkenntnisse verfügt. Erfahrungen im In- und Ausland zeigen leider, dass häufig gerade jene bildungsfernen und fremdsprachigen Familien, deren Kinder die grössten Entwicklungsrückstände haben, am wenigsten Einsicht in die Notwendigkeit einer frühen sprachlichen Förderung haben. Aus diesem Grund will die Regierung ein selektives, ab 2013 gültiges Obligatorium verankern, um im Notfall die Eltern gesetzlich zur Nutzung des Angebots zu verpflichten. Das Projekt und die darin angewendeten Massnahmen werden wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Seit Anfang Jahr läuft ein vom Erziehungsdepartement in Auftrag gegebener Lehrgang für Betreuerinnen und Betreuer in Tagesheimen, Spielgruppen und ähnlichen Institutionen. Zudem hat das Erziehungsdepartement den Dialog mit Leiterinnen und Leitern der Spielgruppen aufgenommen.

Der Erziehungsrat hat in einer differenzierten Stellungnahme die Massnahmen des Ratschlages unterstützt.

3 Kommissionsberatung

Die Kommission begrüsst grundsätzlich den vorliegenden Ratschlag Nr. 09.0409.01 «Sprachförderung für Dreijährige. Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes». Sie unterstützt ausdrücklich die Sprachförderung als Teil der Frühförderung und die Massnahmen, wie sie in der Vorlage dargestellt und begründet worden sind.

Die Informationen des Ratschlags sind sehr ausführlich und ausgereift. Die Kommissionsberatung zeigte angesichts der Neuartigkeit der Massnahmen bei einigen Inhalten noch Erläuterungs- und Kommentierungsbedarf.

Selektives Obligatorium und Kostenbeiträge

Der Begriff des selektiven Obligatoriums bedeutet, dass alle Kinder, bei denen über ein Auswahlverfahren ein Sprachdefizit festgestellt worden ist, im Jahr vor dem Kindergarteneintritt mindestens zwei Halbtage pro Woche eine Spielgruppe oder eine ähnliche sprachfördernde Institution besuchen müssen. Da der Kanton eine Pflicht auferlegt, übernimmt er auch bei allen diesen Kindern mit festgestelltem Sprachdefizit die Kosten für den Minimalbesuch. Gesetzestechnisch handelt es sich bei der Verpflichtung um eine Verfügung, damit dagegen ein ordentlicher Rekurs eingelegt werden kann.

Die Kostenübernahme beim selektiven Obligatorium ist zu unterscheiden von der kantonalen Kostenbeteiligung beim freiwilligen Besuch der Spielgruppen, d.h. ohne Vorliegen von Sprachdefiziten bei einem Kind. In den Genuss dieser kantonalen Beiträge kommen einkommensschwache Familien. Der Kanton will über diesen Weg eine Angebotsnutzung durch möglichst breite Gesellschaftsschichten fördern. Die Kommissionsberatung zeigte hier ein Dilemma auf: Die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung in den Quartieren und das Quartierprinzip der Versorgung stehen dem Ziel der guten Durchmischung und der sprachlichen Integration möglicherweise entgegen.

Ein allgemeines Obligatorium würde zu bedeutend höheren Kosten bei der Kostenübernahme durch den Kanton führen und eine weitaus komplexere Administration verlangen. Zudem würde sich eine intensive Diskussion über die Eingriffe des Staats in die Familien ergeben. Entsprechende Fragen stellen sich zwar auch beim vorgelegten selektiven Modell. Jedoch treten in diesem Fall das Wohl des Kindes und seine zukünftigen Bildungschancen vor die Selbstbestimmung der Familie. Angesichts der verbreiteten und von den Kindern nicht selbst verschuldeten Sprachdefizite muss der Kanton eingreifen, um die Gleichberechtigung als Verfassungsauftrag zu gewährleisten.

Auswahlverfahren

Das Auswahlverfahren wird mit der Kindergartenanmeldung verknüpft und geschieht indirekt mittels eines Fragebogens. Dieser wird im Rahmen einer Informationsveranstaltung von den Eltern ausgefüllt. Es findet kein flächendeckendes Screening der Kinder statt.

Es wird Fälle geben, bei denen sich Eltern weigern, dem selektiven Obligatorium nachzukommen. Die Methode, «um im Notfall einen sanften Druck auf [uneinsichtige] Eltern ausüben zu können», bewegt sich auf der kommunikativen Ebene. Die Eltern werden klar auf die gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung der Sprachfrühförderung aufmerksam gemacht. Es können notfalls Geldbussen, aber keine physischen Zwangsmassnahmen zur

Anwendung kommen, mit denen die Kinder in die Spielgruppen verbracht würden. Die vorliegenden Gesetzesänderungen bieten dazu keine Hand.

Das Auswahlverfahren geschieht in einem hochsensiblen Bereich. Die Kommission sieht, dass kulturelle Befindlichkeiten tangiert werden und es Befürchtungen gibt, dass die Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund stigmatisiert würden. Entsprechend sorgfältig ist vorzugehen, um Beschämungen zu vermeiden. Sie ist aber auch davon überzeugt, dass jedes Kind die Chance erhalten muss, Sprachdefizite möglichst früh zu beheben. Eine tatsächliche gesellschaftliche Stigmatisierung entsteht durch bleibende mangelhafte Deutschkenntnisse in der Schule und später im Erwachsenenleben.

Individuelle Situationen werden respektiert. Die Zielgruppe des Projekts sind primär bildungsferne Bevölkerungsteile. Ausnahmen vom selektiven Obligatorium sind bei den «Expat-Familien»¹ – unbesehen ihrer Herkunft – möglich, die sich nur zeitlich begrenzt im Land aufhalten. Mangelnde Sprachkompetenz ist dort nur selten ein Problem, und die Eltern ermöglichen ihren Kindern meist eine für die spätere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geeignete Ausbildung.

Spielgruppen: Verein, Ausbildung, Standards

Die Spielgruppen sind eine heterogen zusammengesetzte Gruppe. Der Kanton kann schon aus Ressourcegründen nicht mit jeder einzelnen Spielgruppe in Verhandlung treten. Damit er aber einen Ansprechpartner hat, wird derzeit eine Vereinsgründung für Spielgruppen vorangetrieben. Der Kanton wird bei der Zuteilung der Kinder, die unter das selektive Obligatorium fallen, die im Verein organisierten Spielgruppen berücksichtigen. Die Eltern, die ihre Kinder freiwillig in Spielgruppen schicken, haben weiterhin die Freiheit bei der Wahl eines Anbieters. Die Präsenz des Vereins als Ansprechpartner ist auch notwendig zur Entwicklung von Standards, gleichsam Standesregeln, die der Qualitätssicherung dienen. Zur Qualitätshebung läuft zudem seit Anfang Jahr ein vom Erziehungsdepartement in Auftrag gegebener Lehrgang für Betreuerinnen und Betreuer.

Die Kommission hat im Hinblick auf die Standards die Frage aufgeworfen, ob Anforderungen betreffend der Verwendung von Dialekt und Standard-Deutsch gemacht werden. Der Kanton verweist darauf, dass die Spielgruppen weder verstaatlicht noch subventioniert werden und deswegen von politisch ausgehandelten Vorgaben betreffend Dialekt und Standard-Deutsch Abstand genommen werden sollte. Für ihn ist vielmehr die allgemeine Sensibilisierung für Sprachkompetenz ein Thema. Ob Dialekt oder Standard-Deutsch in den Spielgruppen zum Einsatz kommt, sollen die Anbieter, die nicht zuletzt nachfrageorientiert handeln müssen, dank ihrer praktischen Erfahrung selbst entscheiden können. Sprachdefizite zeigen sich nicht nur bei den fremdsprachigen Kindern, sondern auch bei denen, die Dialekt reden; in beiden Fällen ist Sprachförderung (Standard-Deutsch bzw. Dialekt) angezeigt. Die Kommission versteht die Zurückhaltung des Kantons, meint aber auch, dass der Kanton dank des selektiven Obligatoriums eine eigene Nachfrage generiert und deswegen Einfluss nehmen kann. Berücksichtigen muss er dabei allerdings die Schnittstellen bzw. den Anschluss zu den anderen schulischen und nicht-schulischen Gefässen und den dort verwendeten Sprachregelungen.

¹ Unter «Expats» werden international mobile Kaderleute verstanden, die von ihrem Arbeitgeber für eine vorübergehende Zeit an ausländische Zweig- oder Hauptstellen gesandt werden.

Zuständigkeit der Volksschule und Projektvernetzung

Das Projekt ist Teil eines ganzen Massnahmenfeldes der Frühförderung, wird aber aufgrund seiner Beschlussreife vorgezogen, so dass möglichst keinem künftigen Schülerjahrgang die Chance dieses Förderungsangebots entgeht. Die Zuständigkeit der Abteilung Volksschule für das Projekt hat die Frage aufgeworfen, ob dadurch einer Verschulung Vorschub geleistet würde. Die Abteilung Volksschule ist allerdings durch das Schulgesetz auch mit den Massnahmen im Vorschulbereich beauftragt, die sich auf die spätere Einschulung auswirken. Das Erziehungsdepartement erklärte, dass kein Schulunterricht stattfinden werde. Jeder Spracherwerb in diesem Bereich geschehe über Spiele, bei denen Sprache zum Einsatz kommt und Anreize bestehen, Sprache aufzunehmen und zu produzieren.

Über ihre Zuständigkeit für das Projekt selbst hinaus ist die Abteilung Volksschule mit weiteren kantonalen und privaten Institutionen der Frühförderung vernetzt. Die Koordinationsstelle dazu ist im Bereich Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements. Die Einrichtungen zur Sprachfrühförderung sollen besser bekannt gemacht werden, und die Überzeugungsarbeit für ihre Benutzung ist als breite Strategie angelegt, in die viele Partner eingebunden sind (Kinderärzte, Quartierzentren etc.). Die Kommission betont die Wichtigkeit der Vernetzung mit der Elternarbeit.

4 Beschlussantrag

Beantragt werden Änderungen am Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) und am Tagesbetreuungsgesetz vom 17. September 2003 (SG 815.100). Vorschulkinder, die im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, sollen während eines Jahres an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen. Die Spielgruppen sollen neu als weiteres Tagesbetreuungsangebot im Tagesbetreuungsgesetz aufgeführt werden.

Die finanziellen Ressourcen für das Einführungsprojekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» werden jährlich in der ordentlichen Vorgabenerhöhung eingereicht, voraussichtlich bis 2013. Ein separater Kreditbeschluss ist nicht nötig, da es sich infolge Gesetzesänderung um eine gebundene Ausgabe handelt.

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Annahme des beiliegenden Beschlusssentwurfs gemäss Ratschlag Nr. 09.0409.01 «Sprachförderung für Dreijährige. Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes». Sie hat diesen Bericht einstimmig Stimmen verabschiedet und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission

Die Präsidentin



Christine Heuss

Grossratsbeschluss betreffend die Änderung des Schulgesetzes

Schulgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag der Bildungs- und Kulturkommission, beschliesst:

I.

Das Schulgesetz vom 4. April 1929, in der Fassung vom 11. März 2009, wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 56a samt Titel eingefügt:

Sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung

§ 56a. Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse, so haben dessen Erziehungsberechtigte ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

² Die Volksschulleitung bzw. die zuständige Stelle der Gemeinden sorgt in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf; sie informiert und unterstützt die Erziehungsberechtigten und sichert die Qualität des Förderangebots.

³ Nötigenfalls verfügt die Volksschulleitung bzw. die zuständige Stelle der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.

In § 91 Abs. 8 wird eine neue lit. e eingefügt:

e) Sie lassen ihr Vorschulkind, sofern es im Hinblick auf den Kindergarten Eintritt über unzureichende Deutschkenntnisse verfügt, eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Grossratsbeschluss betreffend die Änderung des Tagesbetreuungsgesetzes

Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag der Bildungs- und Kulturkommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) vom 17. September 2003 wird wie folgt geändert:

In § 4 Abs. 3 wird folgendes neues Lemma 5 eingefügt:

- Spielgruppen

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.