



An den Grossen Rat

14.5155.02

ED/P145155

Basel, 7. Mai 2014

Regierungsratsbeschluss vom 6. Mai 2014

## Interpellation Nr. 32 von Anita Lachenmeier betreffend „Frühförderung für alle“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. April 2014)

„Für die Entwicklung eines Kindes sind die ersten Jahre von grosser Bedeutung. Kinder, welche früh gefördert, sozial und sprachlich integriert werden, erfreuen sich später einer reibungsloseren Kindergarten- und Schulzeit als Kinder ohne Frühförderung. Eine wichtige Rolle spielen neben dem Elternhaus die Spielgruppen und Kindertagesstätten. Zur Förderung der deutschen Sprache sind darum Spielgruppen für 3-jährige fremdsprachige Kinder obligatorisch. Die Kosten von 2 x 2 Std/Woche werden vom Kanton übernommen. Kinder mit Deutsch als Muttersprache kommen nicht in den kostenlosen Genuss. Selbst Eltern, deren Kinder eine körperliche und/oder kognitive Beeinträchtigung haben, dadurch auch sprachlich beeinträchtigt sind, können vom kostenlosen Angebot nicht profitieren. Da deutschsprechende Kinder die Spielgruppe mit Sprachförderung weniger häufig besuchen, ist die Durchmischung nicht gewährleistet. Die Sprachförderung, welche auch über die Beziehungen und das Spiel mit Gleichaltrigen stattfindet, ist damit eingeschränkt. Der Erfolg der integrativen Schule kann gefördert werden, wenn bereits vor dem Kindertageneintritt alle Kinder nicht nur sprachlich, sondern auch sozial gefördert werden.“

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie viele fremdsprachige Kinder profitieren von der Sprachförderung der Spielgruppen und können diese kostenlos besuchen?
2. Wie viele Kinder besuchen diese Spielgruppen, welche keiner speziellen Sprachförderung bedürfen?
3. Ist die Durchmischung mit Kindern aus einem deutschsprechenden Umfeld und Kindern, welche eine andere Sprache als Erstsprache reden sichergestellt?
4. Werden Kinder mit Sprach- und andern Schwierigkeiten auf Grund ihrer kognitiven Beeinträchtigung den Fremdsprachenkindern gleichgestellt?
5. Werden Deutsch sprechende Kinder mit sozialen Schwierigkeiten den Fremdsprachenkindern gleichgestellt?
6. Wenn nicht, wie wird die Chancengleichheit gewährleistet?
7. Ist bekannt, wie viele Kinder bis zum Kindertageneintritt keinen regelmässigen Kontakt mit Kindern ausserhalb der Familie haben?
8. Könnte man mit Gratisspielgruppen für alle (2 x 2 Std. pro Woche) die Niederschwelligkeit erhöhen und mehr Kinder, bzw. deren Eltern erreichen?
9. Könnte die integrative Schule (Kindergarten, Primarschule) mit einem freiwilligen, doch kostenlosen Zugang zu Spielgruppen gestärkt werden?
10. Könnten durch diese Art von Frühförderung spätere Folgekosten reduziert werden?

Anita Lachenmeier-Thüring“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Die Interpellantin bezieht sich auf den Beschluss des Grossen Rates vom 24. September 2009 zur Förderung in Deutsch im Jahr vor dem Kindergarten. Kinder mit wenigen oder keinen Deutschkenntnissen sollen zu einer Förderung in Deutsch vor der Einschulung verpflichtet werden können. Hierfür wurden die rechtlichen Grundlagen im Schulgesetz geschaffen (Schulgesetz § 56a und § 91e, lit.8). Diese Massnahme wird als selektives Obligatorium bezeichnet. Es wurde bewusst darauf verzichtet, ein neues Angebot aufzubauen; vielmehr wird mit den privatrechtlich organisierten Anbietern zusammengearbeitet: Tagesheime (Kitas), Tagesfamilien und insbesondere Spielgruppen. Im Ratschlag wird das Ziel der Umsetzung so definiert, dass möglichst wenige Familien verpflichtet werden sollen und gleichzeitig lückenlos alle Kinder erfasst werden müssen, die im Umfeld der Familie keine Möglichkeit haben, sich die deutsche Sprache anzueignen. Nach der Vorbereitung des Obligatoriums im Rahmen des Projekts «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» konnte der Regierungsrat am 4. Dezember 2012 die Wirksamkeit des Grossratsbeschlusses wie geplant für das Schuljahr 2013/14 beschliessen. Damit wurden Familien zum ersten Mal für den August 2013 verpflichtet, Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen im Jahr vor dem Kindergarten für mindestens zwei halbe Tage in der Woche in eine auf Deutsch geführte familienexterne Einrichtung zu schicken. Das selektive Obligatorium befindet sich derzeit im 9. Monat der Umsetzung, die Kinder treten im August dieses Jahres in den Kindergarten ein.

Seit Anfangs dieses Jahres läuft der Selektionsprozess für jene Kinder, die 2015 in den Kindergarten eintreten werden. Basel-Stadt ist bislang der einzige Kanton, der eine solche Massnahme eingeführt hat. Erfahrungen aus anderen Kantonen liegen entsprechend keine vor.

Bis zur Einführung des selektiven Obligatoriums bestand für fremdsprachige Kinder, die in ihrem Umfeld keinen Kontakt zur deutschen Sprache haben, kein verbindliches Angebot, um diesen Nachteil im Hinblick auf die Schulzeit auszugleichen.

Entgegen der Formulierung in der Fragestellung der Interpellantin werden nicht alle fremdsprachigen Kinder (beziehungsweise Kinder mit Zweit- oder Drittsprache Deutsch) automatisch verpflichtet. Das Obligatorium ist selektiv und trifft nur diejenigen Kinder, deren Deutschkenntnisse im Hinblick auf den Kindertageneintritt unzureichend sind. Mittels eines von der Universität entwickelten Fragebogens deklarieren die Eltern im Februar (18 Monate vor dem Kindertageneintritt) die Deutschkenntnisse der Kinder. Der Fragebogen ist evaluiert und valide und damit das einzige derartige Instrument im deutschsprachigen Raum überhaupt. Die Resultate zeigen, dass etliche Kinder aus fremdsprachigen Familien bereits über gute Deutschkenntnisse verfügen (Tagesheim, Tagesfamilie, Kontakt zu Nachbarn) und keine Verpflichtung ausgesprochen werden muss. Ebenfalls nicht verpflichtet werden alle Kinder, die ohnehin in einem deutschsprachigen Umfeld aufwachsen.

Die Massnahme wird vor allem durch Spielgruppen (82.5 % der verpflichteten Kinder) und Tagesheime (13 %) umgesetzt. Für den Besuch der Spielgruppen bezahlt das Erziehungsdepartement kostendeckende Beiträge für die geforderten 5 bis 6 Stunden pro Woche und damit mehr als die marktüblichen Elternbeiträge, die die Kosten einer Spielgruppe in vielen Fällen nicht decken.

Eine Verpflichtung zur frühen Deutschförderung ist mit Auflagen für die Eltern verbunden, welche nötigenfalls mittels eines Mahn- und Busswesens durchgesetzt werden können. Allerdings ist die Akzeptanz der Massnahme bei den Eltern sehr hoch und bisher mussten keine Bussen ausgesprochen werden.

Voraussetzung für den Erfolg der Massnahme ist ein erfolgreich verlaufender Erstspracherwerb. Für Förderbedürfnisse, die über das minimale Bereitstellen eines sensibilisierten deutschsprachi-

gen Umfelds hinausgehen, ist das selektive Obligatorium nicht das geeignete Gefäss. Entsprechend werden fremdsprachige Kinder, bei denen grundsätzlich Spracherwerbschwierigkeiten vorliegen, nicht verpflichtet. Für diese Kinder bestehen hingegen geeignete Förderangebote, die Ihren Bedürfnissen gerecht werden, beispielsweise seitens des Zentrums für Frühförderung (ZFF). Die finanziellen Aufwendungen sind pro Kind in der Regel weit höher.

Um auch Kindern mit bereits ausreichenden Deutschkenntnissen den Spielgruppenbesuch vor dem Kindergarten zu erleichtern, werden in den beiden Jahren vor dem Kindertageneintritt gestaffelte Spielgruppenvergünstigungen für einkommensschwache Familien bezahlt. Die Sozialhilfe übernimmt ausserdem die Spielgruppenbeiträge für die Kinder ihrer Klienten.

### **1. Wie viele fremdsprachige Kinder profitieren von der Sprachförderung der Spielgruppen und können diese kostenlos besuchen?**

Von der Deutschförderung in den Spielgruppen können grundsätzlich alle Kinder profitieren. Für einkommensschwache Familien sind entsprechende Vergünstigungsmöglichkeiten vorhanden.

In der erstmaligen Umsetzung des selektiven Obligatoriums zur Deutschförderung vor dem Kindergarten im Jahr 2013/14 wurden im Kanton Basel-Stadt 1807 Kinder erfasst und schlussendlich 380 Kinder verpflichtet. Von diesen besuchen 313 oder 17,5 % eine Spielgruppe (Stand 6. März 2014).

Am 30. Januar 2014 wurden für die zweite Umsetzung des Obligatoriums 1708 Fragebogen in der Stadt Basel versandt (in Bettingen und Riehen wird die Umsetzung autonom organisiert und durchgeführt). Von diesen sind bis zum 10. April 2014 bereits 96,5 % zurückgesandt worden, was für die grosse Akzeptanz der Massnahme seitens der Eltern spricht. Am 4. April 2014 erhielten die ersten 1291 Familien einen Entscheid. 448 Kinder sind zu einer Förderung in Deutsch im Schuljahr 2014/15 verpflichtet worden, was 34,5 % entspricht. Die Differenz zur Umsetzung 2013/14 ist mit Anpassungen der Verpflichtungskriterien zu erklären. Es wird erwartet, dass wiederum ein Grossteil der verpflichteten Eltern sich für eine Spielgruppe entscheiden wird.

### **2. Wie viele Kinder besuchen diese Spielgruppen, welche keiner speziellen Sprachförderung bedürfen?**

2013/14 wurden im Zuge einer jährlichen Spielgruppenumfrage 63 Spielgruppen angeschrieben, von denen 50 die Umfrage beantworteten. Diese 50 Spielgruppen betreuten insgesamt 1070 Kinder, davon 289 (27 %) im Rahmen des Obligatoriums. Hochgerechnet auf alle 63 Spielgruppen wurden im Schuljahr 2013/2014 insgesamt 1173 Kinder im Jahr vor dem Kindergarten in einer Spielgruppe betreut. Rund drei Viertel der Kinder in den Spielgruppen besuchen diese ohne gesetzliche Verpflichtung.

### **3. Ist die Durchmischung mit Kindern aus einem deutschsprechenden Umfeld und Kindern, welche eine andere Sprache als Erstsprache reden sichergestellt?**

Die Durchmischung der Sprachen in den verschiedenen Quartieren der Stadt Basel und somit in den Spielgruppen ist ein Merkmal der urbanen Bevölkerungsverteilung. Die Eltern der verpflichteten Kinder wählen eigenständig eine Spielgruppe oder eine andere Einrichtung aus. Kinder werden nicht zugeteilt. Es gibt Eltern, die auf eine Durchmischung achten und die Spielgruppe entsprechend wählen. Für viele Eltern ist jedoch die Nähe zur Wohnadresse und damit der Kontakt zwischen Kindern desselben Quartiers das entscheidende Kriterium.

Selbstverständlich hat die Massnahme einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Spielgruppen, indem der Anteil derjenigen Kinder steigt, welche zuhause nicht regelmässig Deutsch sprechen. Die Spielgruppenleiterinnen und -mitarbeiterinnen können dank der kostendeckenden Elternbeiträge, welche das Erziehungsdepartement für diese Kinder entrichtet, den Personalschlüssel erhöhen und sicherstellen, dass eine angemessene Anzahl deutschsprechender Bezugspersonen präsent ist. Zudem werden Spielgruppenleiterinnen im eigens eingerichteten

Lehrgang «Frühe sprachliche Förderung – Schwerpunkt Deutsch» der Berufsfachschule Basel für Herausforderungen in der Deutschförderung im Rahmen des Obligatoriums sensibilisiert. Dazu gehört auch die spezielle Problemstellung für Gruppen, die kaum von deutschsprachigen Kindern besucht werden.

**4. Werden Kinder mit Sprach- und andern Schwierigkeiten auf Grund ihrer kognitiven Beeinträchtigung den Fremdsprachenkindern gleichgestellt?**

Für Kinder mit Sprach- oder anderen Schwierigkeiten gibt es seit Jahren geeignete und für die Eltern kostenfreie Fördermassnahmen durch das Zentrum für Frühförderung (ZFF). Eine Förderung geschieht in Einzelsettings zuhause oder im ZFF, kann aber auch im Rahmen eines Besuchs einer Kita oder einer Spielgruppe integriert werden. Mit dem selektiven Obligatorium wird nun auch bei fremdsprachigen Kindern ohne genügend Deutschkenntnisse eine angemessene Förderung bereitgestellt.

**5. Werden Deutsch sprechende Kinder mit sozialen Schwierigkeiten den Fremdsprachenkindern gleichgestellt?**

**6. Wenn nicht, wie wird die Chancengleichheit gewährleistet?**

Der Auftrag des Erziehungsdepartements fokussiert fremdsprachige Kinder, welche keine Möglichkeit haben, in Ihrem Umfeld Deutsch zu lernen.

Ist mit «sozialen Schwierigkeiten» der finanzielle Hintergrund von Familien gemeint, gibt es die erwähnte Möglichkeit einer einkommensabhängigen Spielgruppenvergünstigung für alle Familien beziehungsweise die Kostenübernahme durch die Sozialhilfe.

Sind mit «sozialen Schwierigkeiten» Verhaltensauffälligkeiten gemeint, bietet wiederum das Zentrum für Frühförderung entsprechende Abklärungen und Fördermassnahmen an.

**7. Ist bekannt, wie viele Kinder bis zum Kindergarteneintritt keinen regelmässigen Kontakt mit Kindern ausserhalb der Familie haben?**

**8. Könnte man mit Gratisspielgruppen für alle (2 x 2 Std. pro Woche) die Niedrigschwelligkeit erhöhen und mehr Kinder, bzw. deren Eltern erreichen?**

Die familienexternen Angebote im Kanton Basel-Stadt erfreuen sich einer grossen Beliebtheit und sind durch einkommensabhängige Unterstützungen für alle Familien zugänglich.

Im Kanton Basel-Stadt ist die Übersicht über den Besuch von familienexternen Betreuungseinrichtungen vergleichsweise gut. Dies dank regelmässigen Erhebungen in den Tagesheimen und seit 2008 auch Erhebungen in den Spielgruppen. Kaum ein Kanton kann für das Jahr vor dem Kindergarten ähnlich umfassende Zahlen vorlegen, wie der Kanton Basel-Stadt. Vorbehalte gelten, weil ein kleiner Teil der Spielgruppen nicht an den freiwilligen Umfragen teilnimmt und weil sehr niedrigschwellige Angebote, wo keine Anmeldung notwendig ist, keine differenzierte Angaben über die Nutzung geben können (zum Beispiel offene Treffs in Quartiertreffpunkten aber auch Begegnungsmöglichkeiten auf Spielplätzen). Was den regelmässigen Kontakt von Kindern zu Gleichaltrigen ausserhalb der Familien angeht, können folglich keine abschliessenden Angaben gemacht werden.

Belegt werden kann, dass bereits vor Einführung des Obligatoriums zur frühen Deutschförderung 89 % der Kinder im Jahr vor dem Kindergarteneintritt eine familienexterne Betreuungseinrichtung besucht haben. Davon haben 50 % ein Tagesheim und 35 % eine Spielgruppe in Anspruch genommen. Weiter haben Kinder die Betreuung parallel zu Deutsch- und Integrationskursen ihrer Eltern oder einen Vorkindergarten einer Privatschule besucht.

Von den restlichen 11 % der Kinder in Basel-Stadt kann angenommen werden, dass ein Teil von Ihnen anderweitig Kontakt zu gleichaltrigen ausserhalb der Familie hat, dass also über 90 % der Kinder regelmässig Kontakt zu anderen Kindern ausserhalb der Familie haben.

Erfahrungen aus anderen Städten bestätigen, dass selbst bei einem vollständig kostenfreien System (zum Beispiel mit Gutscheinen) ein Teil der Familien kein Angebot nutzt. Der grösste Teil dieser Familien stammt aus jenem Bevölkerungssegment, welches durch das Obligatorium angesprochen wird.

Insgesamt ist folglich zweifelhaft, ob Gratisangebote in Bezug auf die Förderung kleiner Kinder eine bessere Wirkung entfalten würden.

**9. Könnte die integrative Schule (Kindergarten, Primarschule) mit einem freiwilligen, doch kostenlosen Zugang zu Spielgruppen gestärkt werden?**

Die meisten Kinder besuchen vor dem Kindergarteneintritt Tagesheime oder Spielgruppen. Diese sind im Grundsatz bereit, Kinder aus allen Kulturen und Kinder mit einer Behinderung aufzunehmen. Allerdings entscheiden diese privaten Organisationen eigenständig über die Aufnahme von Kindern.

Die Arbeit in Spielgruppen ist nach wie vor sehr heterogen. Jedoch achten mehr und mehr Spielgruppenleiterinnen auf die Qualität ihres Angebots und nehmen Kinder mit einer Behinderung nicht mehr unbesehen auf. So ist ihnen zum Beispiel die Unterstützung durch das Zentrum für Frühförderung wichtig. Diese Entwicklung ist zu begrüssen, denn die Qualität einer integrativen Massnahme muss grundsätzlich stimmen, sonst wirkt sie kontraproduktiv. Der 2011 gegründete Dachverband der Basler Spielgruppen (DBS) wird sich um solche Fragen der Qualität kümmern. Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt ist überzeugt, dass es wichtig ist, die Bemühungen des Dachverbandes zu unterstützen. Das mittel- und langfristige Ziel ist, in den Spielgruppenleiterinnen kompetente Partnerinnen auch in Fragen der Integration zu wissen.

Dass viele Spielgruppen schon heute einen wichtigen Beitrag zur Integration leisten, steht ausser Frage. Rückmeldungen seitens deutschsprachiger Eltern bestätigen im Übrigen die Einschätzung des Erziehungsdepartements, dass mit dem selektiven Obligatorium ein wichtiger Beitrag zur Integration geleistet wird, von dem indirekt auch die deutschsprechenden Kinder profitieren werden.

**10. Könnten durch diese Art von Frühförderung spätere Folgekosten reduziert werden?**

Dass qualitativ gute Massnahmen im Frühbereich gleichzeitig Auswirkungen auf später anfallende, kostenintensive Massnahmen in der Schul-, Jugend- und Erwachsenenzeit haben, wird gleich durch mehrere Studien belegt. Selbst defensive Untersuchungen gehen von einem Faktor 2 aus, mit welchem sich Investitionen im Frühbereich langfristig auszahlen.

Alle flächendeckenden, umfassenden Massnahmen benötigen mehr Vorbereitungszeit, sind deutlich kostenintensiver und beanspruchen einen längeren politischen Prozess. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat sich 2009 mit dem selektiven Obligatorium für eine Massnahme entschieden, die mit verhältnismässig geringem Aufwand rasch umgesetzt und damit schnell eine merkliche Verbesserung herbeiführen kann. Das erklärte Ziel des Regierungsrats war es, die Situation derjenigen Kinder, die ohne Deutschkenntnisse in das Basler Schulsystem eintreten müssen, so schnell wie möglich zu verbessern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin