



An den Grossen Rat

17.5329.03

Petitionskommission

Basel, 02. September 2019

Kommissionsbeschluss vom 02. September 2019

Petition P 373 betreffend "Recht auf kostenlose Bildung für alle"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2017 die Petition betreffend „Recht auf kostenlose Bildung für alle“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Mit Bericht vom 19. März 2018 stellte die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen. An seiner Sitzung vom 16. Mai 2018 ist der Grosse Rat dem Antrag der Petitionskommission gefolgt. Mit dem Schreiben vom 29. Mai 2019 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

1 Wortlaut der Petition¹

*Vor 20 Jahren (1997) hat die Schweiz die UN-Kinderrechte ratifiziert. Ein Kinderrecht ist: **Das Recht auf Bildung**. Wann aber beginnt die Bildung? Im Kindergarten, in der Schule?*

Mit der Geburt beginnt die Bildung der Kinder. Ihr Lehrmittel ist das Spiel. Seit über 40 Jahren gibt es in der Schweiz Spielgruppen, welche das Kind in den Mittelpunkt stellen und ihm ein Lernfeld schaffen, damit es selbstbestimmt und frei lernen kann.

Die Spielgruppen in Basel haben 2013 einen Lernauftrag vom Kanton erhalten: die frühe Sprachförderung. Zudem unterstützen sie die Kinder und bereiten sie auf den Übertritt in den Kindergarten vor.

Der Dachverband Basler Spielgruppen, gegründet 2011, schreibt in seinen Statuten: Längerfristig setzt sich der Verein ein, dass jedes Kind in Basel-Stadt die Möglichkeit hat, kostenlos eine Spielgruppe zu besuchen.

*Noch immer finanzieren ein Drittel der Eltern den Spielgruppenbesuch selbst. **Es ist an der Zeit, dass der Kanton das Kinderrecht: Recht auf Bildung ernst nimmt und allen Kindern einen kostenlosen Spielgruppenbesuch ermöglicht.***

¹ Petition P 373 betreffend „Recht auf kostenlose Bildung für alle“, Geschäfts-Nr. 17.5329.01.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat und den Grossen Rat, allen Kindern in Basel-Stadt einen kostenlosen Besuch einer Spielgruppe während 6 Stunden pro Woche zu ermöglichen.

2 Bericht der Petitionskommission vom 19. März 2018

Die Petitionskommission führte am 20. Dezember 2017 ein Hearing mit drei Vertreterinnen der Petentschaft sowie der stellvertretenden Leiterin Volksschulen und der Leiterin Fachbereich Frühe Deutschförderung als Vertreterinnen des Erziehungsdepartements (ED) durch.

Die Petitionskommission war sich einig, dass es sich bei den Spielgruppen um ein wertvolles pädagogisches Angebot handelt. Die Spielgruppen leisten heute mit dem Angebot einer sprachlichen Frühförderung einen wichtigen Beitrag an den Bildungsauftrag des Kantons. Auch der Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend „Spielgruppen sind wichtig für die Sprachförderung, sie brauchen wirtschaftlich gesunde Bedingungen und Anerkennung!“² verweist auf die Bedeutung des Angebots der Spielgruppen. Der Grosse Rat beschloss in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2017, den Anzug stehen zu lassen.

Eine Mehrheit der Kommission erachtete das Anliegen einer anteilmässigen Finanzierung der Spielgruppen als prüfenswert. Aus Gründen der Chancengerechtigkeit sollten auch Kinder mit guten Deutschkenntnissen eine Spielgruppe besuchen können, da sich auch in anderen Bereichen eine Frühförderung als hilfreich erweist. Zudem könnte eine kantonale Subventionierung die Planungssicherheit der Spielgruppen vergrössern. Der Regierungsrat wurde um eine Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

- Wieviel würde die von der Petentschaft geforderte Finanzierung des Spielgruppenbesuchs während sechs Stunden pro Woche für alle Kinder zusätzlich zu den heute schon bestehenden (Teil-)Finanzierungen kosten?
- Gäbe es andere Unterstützungsmöglichkeiten für Spielgruppen, falls die Einführung eines kostenlosen Spielgruppenbesuchs von sechs Stunden pro Woche aufgrund der Kosten nicht umsetzbar ist?
- Bildet im Zusammenhang mit der Kostenfrage die Einführung einer Objektfinanzierung der Spielgruppen anstelle der bisherigen Subjektfinanzierung eine mögliche Option, beispielsweise mit einem Beitrag an die Fixkosten (bspw. Raummiete)?
- Gibt es im Kanton Basel-Stadt andere Anbieter, die ein mit den Spielgruppen vergleichbares pädagogisches Bildungsangebot anbieten? Welche?
- Welche Qualitätskriterien müssen Spielgruppen im Zusammenhang mit dem selektiven Obligatorium erfüllen und in welcher Form erfolgt die entsprechende Qualitätssicherung?
- Inwiefern müsste bei der Umsetzung der Forderung der Petition eine höhere Qualität sichergestellt werden, als mit dem heute schon geltenden selektiven Obligatorium?

Eine Kommissionsminderheit beanstandete, dass die Petition vom Dachverband der Basler Spielgruppen lanciert wurde. Das Anliegen komme damit von jener Seite, die auch finanziell von einer Umsetzung des Petitionsanliegens profitieren würde. Offenbar erhoffen sich damit auch jene Spielgruppen, die keine sprachliche Frühförderung anbieten, eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton. Die Kommissionsminderheit vertrat die Ansicht, dass im Zusammenhang mit dieser Thematik in Basel aktuell kein Bedürfnis bestehe und mit dem Anzug Gysin im Sinne des Petitionsanliegens bereits Bewegung in die Sache gekommen sei. Nicht zu vernachlässigen sei zudem der Umstand, dass ein obligatorischer Spielgruppenbesuch die Schulpflicht in Richtung zweites und drittes Altersjahr vorverschieben würde. Weiter dürfe nicht vergessen gehen, dass andere, vergleichbare Angebote nicht von einer solchen Finanzierung profitieren könnten. Aus diesen Gründen sprach sich ein Teil der Kommission dafür aus, die Petition als erledigt zu erklären.

² Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend „Spielgruppen sind wichtig für die Sprachförderung, sie brauchen wirtschaftlich gesunde Bedingungen und Anerkennung!“, Geschäfts-Nr. 10.5275.01.

3 Stellungnahme des Regierungsrats vom 29. Mai 2019

Der Regierungsrat nimmt zur vorliegenden Petition wie folgt Stellung:

1. Wieviel würde die von der Petentschaft geforderte Finanzierung des Spielgruppenbesuchs während sechs Stunden pro Woche für alle Kinder zusätzlich zu den heute schon bestehenden (Teil-) Finanzierungen kosten?

Der Spielgruppenbesuch eines Kindes im Rahmen der Frühen Deutschförderung kostet 3'568 Franken pro Jahr (38 Wochen à 6 Stunden à 15.65 Franken pro Stunde). Derzeit weisen pro Jahrgang 41 % der Kinder einen Förderbedarf in Deutsch vor dem Kindergarten auf. Von den Kindern mit Förderbedarf besuchen 68 % eine Spielgruppe mit sprachlicher Förderung. Die verbleibenden 32 % der Kinder mit Förderbedarf in Deutsch besuchen eine Kindertagesstätte, eine Privatschule oder weitere Einrichtungen, die vom Kanton im Rahmen der Frühen Deutschförderung nicht finanziell unterstützt werden.

Für das Schuljahr 2018/19 ergibt sich folgende Ausgangslage:

	Anzahl Kinder absolut	Anzahl Kinder Prozent
Versand Fragebogen Frühe Deutschförderung	1'649	100%
Verpflichtungen	678	41%
- davon Besuch Spielgruppe	460	68%
- davon Besuch andere Einrichtung	218	32%
Kinder ohne Verpflichtung	971	

Weil keine Erfahrungszahlen bestehen, muss eine Annahme getroffen werden: Besuchen von den 971 Kindern ohne Verpflichtung etwa knapp die Hälfte freiwillig ein Spielgruppenangebot, würden sich die Kosten leicht mehr als verdoppeln. Zusätzlich zu den 460 Kindern kämen 485 Kinder dazu. Es gibt keinerlei Skalierungseffekte, das heisst, eine höhere Anzahl Kinder bringt keine tieferen Fallkosten.

Auch die Kosten der Verwaltung würden sich in etwa verdoppeln. Die Abrechnung und Kontrolle der freiwilligen Spielgruppenbesuche und die Kontrolle der Qualität der Spielgruppenarbeit dürften ähnlich sein wie die aktuellen Kosten der Fachstelle Frühe Deutschförderung.

Die Gesamtkosten im Bereich Frühe Deutschförderung, die auch die Stellen und den Sachaufwand im Fachbereich Frühe Deutschförderung umfassen, belaufen sich gemäss Budget 2019 auf rund 2.4 Mio. Franken. Wenn das Angebot auf alle Kinder, die ein Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten stehen, ausgeweitet würde und knapp die Hälfte der Kinder ohne Verpflichtung freiwillig ein Spielgruppenangebot nutzen würden, würden sich die jährlich wiederkehrenden Kosten – inklusive Stellen im Fachbereich Frühe Deutschförderung – auf rund 4.8 Mio. Franken erhöhen.

2. Gäbe es andere Unterstützungsmöglichkeiten für Spielgruppen, falls die Einführung eines kostenlosen Spielgruppenbesuchs von sechs Stunden pro Woche aufgrund der Kosten nicht umsetzbar ist?

Unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gemäss § 8 des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche vom 10. Dezember 2014 (SG 415.100) «sorgen Kanton und Gemeinden für ein angemessenes Angebot von Leistungen zur Förderung und zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, soweit entsprechende Leistungen nicht von den Familien oder privaten Leistungserbringern erbracht werden können». Gerade die Spielgruppen bieten seit 40 Jahren auf private Initiative ein für Kinder unbestritten wichtiges Bildungsangebot an. Mit der Subventionierung des Spielgruppenplatzes für Haushalte mit geringem Einkommen und der Kostenübernahme von zwei Halbtagen für Kinder mit Förderbedarf in Deutsch wird der Spielgruppenbesuch durch den Kanton bereits gefördert. Eine weitergehende Finanzierung durch den Kanton würde zudem weitere private Anbieter im Vorschulbereich be-

nachteiligen, namentlich Anbieter von Bildungsangeboten in den Bereichen Musik, Bewegung und Sport sowie Kinder- und Jugendarbeit.

3. Bildet im Zusammenhang mit der Kostenfrage die Einführung einer Objektfinanzierung der Spielgruppen anstelle der bisherigen Subjektfinanzierung eine mögliche Option, beispielsweise mit einem Beitrag an die Fixkosten (bspw. Raummiete)?

Im Bereich Kinder- und Jugendförderung werden Subventionen üblicherweise subjektbezogen gesprochen. An dieser Praxis der Subjektfinanzierung hält der Regierungsrat fest. Die Subjektfinanzierung gewährleistet die Unterstützung von Familien mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt gemäss ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. Wie in Beantwortung von Frage 2 ausgeführt, würde mit einer zusätzlichen Finanzierung zudem ein Präzedenzfall geschaffen.

Wie vorgängig aufgeführt, sind die Spielgruppen nur ein Bildungsträger im Bereich der Lebensphase vor dem Kindergarteneintritt. Die anderen Bildungsträger könnten für sich reklamieren, den Kindern ebenfalls einen kostenlosen Zugang zu den Angeboten ermöglichen zu können oder vom Kanton für diese Angebote entschädigt zu werden. Aus Sicht des Regierungsrates findet auch an diesen Orten Bildung statt. Der regelmässige Besuch eines solchen Angebots wirkt sich ebenfalls positiv auf die Entwicklung eines Kindes aus.

4. Gibt es im Kanton Basel-Stadt andere Anbieter, die ein mit den Spielgruppen vergleichbares pädagogisches Bildungsangebot anbieten? Welche?

Im Kanton Basel-Stadt müssen alle vom Kanton unterstützten Anbieter im Frühbereich einen altersgerechten Bildungsanspruch erfüllen. Konkret sind dies Kindertagesstätten und Tagesfamilien. Für den Besuch dieser Angebote ist eine Mindestbelegung vorgeschrieben.

5. Welche Qualitätskriterien müssen Spielgruppen im Zusammenhang mit dem selektiven Obligatorium erfüllen und in welcher Form erfolgt die entsprechende Qualitätssicherung?

Im Jahr 2010 wurden Qualitätsstandards für Spielgruppen mit Sprachförderung festgelegt und im März 2017 aktualisiert. Geregelt sind unter anderem folgende Voraussetzungen: Pädagogisches Leitbild, Gestaltung des Angebots inkl. verbindlicher Öffnungszeiten, maximale Gruppengrösse von 12 Kindern, Betreuungsschlüssel 2:12, Pädagogische Grundausbildung und bei Gruppenverantwortung Zertifikat in Früher Sprachförderung, hohe Sprachkompetenz auf Niveau C1 (Spielgruppenleitung) oder B2 (Mitarbeitende Person), pro Kind 4m² Spielfläche sowie regelmässige Weiterbildung in Sicherheitsfragen. Die Überprüfung der Qualität erfolgt durch den Fachbereich Frühe Deutschförderung. Ein- bis zweimal jährlich werden die Spielgruppen besucht, ein Bericht erstellt und ein Feedbackgespräch geführt. Die Qualitätsanforderungen sind auf edubs.ch für die Öffentlichkeit abrufbar. Ausserdem wird ein jährlicher Spielgruppenbericht verfasst. Sämtliche Spielgruppenlisten sind auf der Webseite abrufbar.

6. Inwiefern müsste bei der Umsetzung der Forderung der Petition eine höhere Qualität sichergestellt werden, als mit dem heute schon geltenden selektiven Obligatorium?

Es müssten keine höheren Qualitätsstandards definiert, die Qualität müsste aber sichergestellt werden. Eine kantonale Betriebsbewilligung für Spielgruppen analog dem Bewilligungsverfahren für Privatschulen wäre zu prüfen. Daneben müssten ein professionelles Aufsichtswesen und Controlling aufgebaut werden.

Die Erreichung der geltenden Qualitätsansprüche, insbesondere die Bildungsansprüche, stellt für etliche Sprachförder-Spielgruppen bereits heute eine Herausforderung dar. Es steht derzeit einzig für die 40 Sprachförderspielgruppen entsprechend ausgebildetes Personal zur Verfügung. Auch das Platzangebot müsste massiv erweitert werden, das Finden geeigneter Räumlichkeiten dürfte eine zusätzliche Herausforderung darstellen.

Der Regierungsrat steht daher einer Ausweitung auf alle, auch bislang unabhängige Spielgruppen aufgrund des erheblichen Mehraufwands kritisch gegenüber.

4 Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission hält fest, dass der Regierungsrat die Fragen der Petitionskommission ausführlich beantwortet und insgesamt ausreichend ergründet und ausgewogen behandelt hat. Die Petitionskommission erachtet die Petition nach wie vor als berechtigtes Anliegen, ist jedoch gleichzeitig der Ansicht, dass in einem nächsten Schritt ein politischer Vorstoss aus der Gesellschaft erfolgen muss, um den politischen Willen zu bestärken. Der Regierungsrat hat in der Antwort klar dargelegt, dass er nicht gewillt ist, die Forderung der Petition umzusetzen.

5 Antrag

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin