



23.0318.02

19.5096.04

Bildungs- und Kulturkommission
Basel, 13. November 2023

Kommissionsbeschluss vom 13. November 2023

Bericht der Bildungs- und Kulturkommission

zum

Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG)

sowie

Bericht zur Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt (P195096)

Inhalt

1	Begehren	3
2	Ausgangslage	3
3	Auftrag und Vorgehen	3
4	Kommissionsberatung	3
4.1	Allgemeine Erwägungen.....	3
4.2	Anhörungen	4
4.3	Weitere Beratung.....	6
4.4	Fazit	6
5	Anträge	7

Beilage:

- Entwurf Grossratsbeschluss

1 Begehren

Mit dem Ratschlag 23.0318.01 beantragt der Regierungsrat, dem vorgelegten Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 zuzustimmen und die Motion Patricia von Falkenstein und Consorten betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als erfüllt abzuschreiben.

2 Ausgangslage

Mit der frühen Förderung wird die soziale Teilhabe der Kinder und Familien unterstützt und dem Armutrisiko präventiv entgegengewirkt. Im Legislaturplan des Regierungsrates für die Jahre 2021–2025 stellt die frühe Förderung eine wichtige Massnahme zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts dar.

Im Kanton Basel-Stadt ist das Zentrum für Frühförderung (ZFF) des Erziehungsdepartements (ED) das Kompetenzzentrum für den Frühbereich. Das Zentrum für Frühförderung bietet diverse Dienstleistungen an und übernimmt Koordinationsaufgaben im Bereich der frühen Förderung. Teil des Zentrums für Frühförderung ist der Fachbereich frühe Deutschförderung, der für die Qualitätssicherung und -entwicklung der frühen Deutschförderung in den Spielgruppen mit Deutschförderung zuständig ist. In seiner Zuständigkeit liegt auch die Umsetzung der obligatorischen Deutschförderung in der Stadt Basel.

Mit der beantragten Gesetzesänderung werden die gesetzlichen Grundlagen für die obligatorische frühe Deutschförderung vom Schul- ins Kinder- und Jugendgesetz überführt und das Förderangebot von bisher zwei auf neu drei Halbtage ausgebaut. Durch die Gesetzesänderung wird zudem der Wechsel des Fachbereichs frühe Deutschförderung vom Bereich Volksschulen in den Bereich Jugend, Familie und Sport des Erziehungsdepartements auf rechtlicher Ebene per 1. Januar 2020 nachvollzogen.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag zu entnehmen.

3 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 23.0318.01 betreffend «Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG)» sowie «Bericht zur Motion Patricia von Falkenstein und Consorten betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt» am 19. April 2023 der Bildungs- und Kulturkommission (BKK) zur Beratung überwiesen. Die BKK hat den Ratschlag an vier Sitzungen beraten. An der Beratung haben der Departementsvorsteher des ED, die Bereichsleiterin und die stellvertretende Bereichsleiterin Jugend, Familie und Sport teilgenommen. Im Zuge der Beratung hat die Kommission zudem eine Delegation von Spielgruppenvertreterinnen angehört.

4 Kommissionsberatung

4.1 Allgemeine Erwägungen

Die frühe Deutschförderung fremdsprachiger Kinder hat sich im Kanton Basel-Stadt seit deren Einführung im Jahr 2013 bewährt. Für Kinder mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen ist der Besuch einer Sprachförderung ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt obligatorisch. Dank der guten Zusammenarbeit zwischen Eltern und Fachpersonen liegt der Rücklauf des Fragebogens zur Erhebung der Deutschkenntnisse jeweils bei 100 % und alle betroffenen Kinder besuchen ein Angebot. Vollzogen wird die frühe Deutschförderung hauptsächlich in Sprachförderspielgruppen.

Damit übernehmen die privat organisierten Spielgruppen eine systemrelevante Rolle, was der BKK schon bei der Beratung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags zur kantonalen Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» (21.0998) bewusst wurde. Die angehörten Spielgruppenvertreterinnen machten schon damals eindringlich auf ihre prekäre finanzielle Situation und ihre strukturellen Probleme aufmerksam (vgl. dazu Kapitel 4.1.4 des Berichts der BKK). Teile der BKK versuchten folglich bereits im Zuge der Ausarbeitung des Gegenvorschlags zur Initiative, die Spielgruppen zu stärken. Aufgrund der Aussicht auf eine baldige Überweisung des Ratschlags 23.0318.01 und der Empfehlung des ED, etwaige Forderungen im Zuge der Beratung dieses Ratschlags zu diskutieren, wurden entsprechende Anträge zurückgezogen.

4.2 Anhörungen

Die BKK führte drei Anhörungen durch. Die erste Anhörung des ED diente dem besseren Verständnis des Ratschlags und der Klärung genereller Fragen. Im Anschluss wurde eine Delegation von Spielgruppenvertreterinnen angehört. Die Vertreterinnen der Spielgruppen machten deutlich, dass sie grossen Handlungsbedarf sehen. Das System der Spielgruppen funktioniere nur, weil die Leitungspersonen auf existenzsichernde Löhne verzichten würden. Die neuen Tarife seien noch immer deutlich zu tief und nicht mit den Spielgruppen abgesprochen. Es sei unsicher, ob die Spielgruppen ihr Angebot auf dieser Grundlage auf drei Halbtage ausbauen können. Ohne zusätzliche Unterstützung sei die langfristige Existenz der Spielgruppen in Frage gestellt. Die BKK formulierte in der Folge Fragen und führte eine weitere Anhörung mit dem ED durch. Die wesentlichsten Fragen und schriftlichen Antworten des ED werden nachfolgend abgebildet.

1. Gibt es eine verbindliche Zusage der Spielgruppen mit Deutschförderung, dass sie ihr Angebot auf künftig drei Halbtage ausweiten können und werden?

ED: Es gibt keine verbindliche bzw. vertragliche Zusage der Spielgruppen für eine Ausweitung des Angebots auf drei Halbtage. Die Zusammenarbeitsvereinbarungen werden jeweils für ein Schuljahr abgeschlossen. Der geltende Vertrag für das Schuljahr 2023/2024 regelt die Förderung an zwei Halbtagen pro Woche. Mit dem neuen Vertrag Schuljahr 2024/2025 soll das Angebot auf drei Halbtage pro Woche erhöht werden.

In den letzten Jahren gab es deutliche Signale vom Dachverband Basler Spielgruppen und von einzelnen Spielgruppen, dass eine Ausweitung des Angebots erwünscht ist bzw. gefordert wird, einerseits zur Intensivierung der Deutschförderung, andererseits zur Sicherung des Angebots der Spielgruppen.

Per Schuljahr 2023/2024 können alle Spielgruppen mit Deutschförderung einen freiwilligen dritten Halbtag anbieten und werden dafür mit dem aktuell geltenden Tarif für das Zusatzangebot entschädigt. Diese Anpassung erfolgte, weil die ursprünglich vorgesehene Einführung auf das Schuljahr 2023/2024 für die Gemeinden Riehen und Bettingen nicht realisierbar war. Die Reaktionen der Spielgruppen auf die Ausdehnung des Angebots waren positiv. Seit Schuljahr 2023/2024 bieten 30 Spielgruppen (von 33 Spielgruppen in der Stadt Basel) einen dritten Halbtag an für die Kinder, deren Eltern das wünschen.

Aufgrund dieser Rückmeldungen ist davon auszugehen, dass die meisten Spielgruppen das Angebot ausweiten können.

2. Was wäre, wenn einige Spielgruppen das System nicht mittragen und keine Deutschförderung mehr anbieten würden? Wie würde das ED diese Lücke füllen?

ED: Wenn einzelne Spielgruppen das System nicht mehr mittragen und keine Deutschförderung mehr anbieten würden, würde mit diesen Spielgruppen keine Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen. Das selektive Obligatorium kann auch in einer Kindertagesstätte mit Betreuungsbeiträgen oder einer anderen Einrichtung mit integrierter Deutschförderung absolviert werden. Der Kanton und die Gemeinden müssten – je nach Anzahl der fehlenden Plätze – unentgeltliche Angebote in anderen Einrichtungen bzw. mit anderen Anbietenden schaffen.

3. Wie begründet das ED den neuen Tarif von 16.30 Franken? Wie wurde er berechnet? Wurde er mit den Spielgruppen verhandelt?

ED: Der Tarif von 16.30 Franken wurde nicht mit den Spielgruppen verhandelt. Der neue Tarif berücksichtigt die Kostenentwicklung seit Einführung des selektiven Obligatoriums im Jahr 2013 (vgl. Basler Index der Konsumentenpreise, November 2013 bis November 2022: Veränderung von 4,3 %). Er liegt um 10 Prozent über der Empfehlung des schweizerischen Dachverbands. Der geplante Ausbau der obligatorischen frühen Deutschförderung auf drei Halbtage und die damit verbundenen Änderungen der Zusammenarbeitsvereinbarung legten die zeitgleiche Anpassung nahe. Von einer zusätzlichen Erhöhung des Tarifs wurde abgesehen, da die Quersubventionierung des Spielgruppenbesuchs von nicht zur Deutschförderung verpflichteten Kindern durch die Mittel der obligatorischen frühen Deutschförderung nicht weiter gefördert werden soll. Die Spielgruppen legen die Preise für den Besuch der Spielgruppe für Kinder, die nicht zur Deutschförderung verpflichtet sind, selbst fest. Die Preisunterschiede sind gross (90 bis 160 Franken je Kind und Halbtag pro Monat). Das ED geht von einem Durchschnittspreis von 130 Franken je Kind und Halbtag pro Monat aus. Die obligatorische frühe Deutschförderung wird den Spielgruppen in Zukunft mit 168.95 Franken je Kind und Halbtag pro Monat (für elf Monate) abgegolten. Insgesamt erhält eine Spielgruppe somit für jedes zur Deutschförderung verpflichtete Kind 5'574.60 Franken pro Schuljahr.

Zum Vergleich: Der Stundenansatz in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen beträgt aktuell 13 Fr. (inkl. Zuschlag für frühe Deutschförderung von 150 Fr./Monat) und mit Umsetzung des Gegenvorschlags 14.20 Fr.

4. Wie könnten den Spielgruppen Ressourcen für verstärkte Massnahmen via ZFF zugänglich gemacht werden?

ED: Im Frühbereich gibt es keine verstärkten Massnahmen, wie dies im Schulbereich der Fall ist. Das Zentrum für Frühförderung (ZFF) bietet Angebote und Massnahmen der frühen Förderung an. Eltern mit Kindern mit Förderbedarf können diese Leistungen in Anspruch nehmen (Abklärung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Beratung, Kurse und Programme). Bei Kindern mit einem hohen besonderen Förderbedarf hat das ZFF die Möglichkeit, im Einzelfall in der Spielgruppe eine Assistenzperson für das Kind zu finanzieren.

5. Spielgruppen mit Deutschförderung halten Plätze frei, um Kinder aus dem Obligatorium aufzunehmen. Die Spielgruppen tragen das finanzielle Risiko dafür, wenn die Kinder aus irgendwelchen Gründen die Spielgruppe nicht besuchen. Ist es möglich, dieses Risiko mit einem Sockelbeitrag zu minimieren?

ED: Es gibt für Spielgruppen mit Deutschförderung keine Vorgaben, dass Plätze freigehalten werden müssen. Spielgruppenleitende sind private Unternehmerinnen oder Unternehmer, die über die Vergabe von freien Plätzen entscheiden. Ein Sockelbeitrag ist nicht vorgesehen. Die Finanzierung erfolgt über Subjektbeiträge, wie dies auch in der Tagesbetreuung der Fall ist.

4.3 Weitere Beratung

Die BKK stellte fest, dass die Darstellungen der Spielgruppenvertreterinnen in Teilen im Widerspruch zu den Ausführungen des ED stehen. Für gewöhnlich hört die BKK Interessensvertreter einzeln an, damit sie die Meinungen und Anliegen der verschiedenen Akteure jeweils möglichst unmittelbar in Erfragung bringen kann, um danach ihre Schlüsse zu ziehen. Bei der vorliegenden Beratung hat dieses bewährte Vorgehen jedoch nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Es wäre retrospektiv sinnvoll gewesen, wenn Vertreterinnen und Vertreter des ED bei der Anhörung der Delegation der Spielgruppen anwesend gewesen wären, damit grundlegende Differenzen gleich hätten diskutiert werden können. Grundsätzlich erwartet die Kommission jedoch, dass sie nicht als Mittlerin zwischen den Akteuren agieren muss. Im vorliegenden Ratschlag hat die Kommission jedoch teilweise den Eindruck, dass das ED mit den wesentlichen Trägern der Umsetzung der frühen Deutschförderung, den Spielgruppen, in einem zu wenig engen Austausch steht. Insbesondere bei der Ausarbeitung des Ratschlags und der Bemessung der Tarife hätte nach Ansicht eines Teils der Kommission ein engerer Austausch mit den Vertreterinnen der Spielgruppen stattfinden müssen.

Die Sorge, dass die Qualität in den Spielgruppen aufgrund der wachsenden Anforderungen und der steten Abwanderung von Personal an Kitas und Tagesstrukturen nicht aufrechterhalten werden kann, wird von Spielgruppenvertreterinnen schon länger geäussert. Diese Sorgen müssen ernst genommen werden. Aus diesen Überlegungen heraus wurde aus Teilen der BKK der Antrag gestellt, einen Passus auf gesetzlicher Ebene zu verankern, gemäss welchem Spielgruppen, die frühe Deutschförderung anbieten, eine Objektfinanzierung beantragen können. Die Formulierung lautete: «Kantone und Gemeinden können Spielgruppen mit Betriebsbeiträgen zur Sicherung der Qualität unterstützen». Das ED wurde darum ersucht, den Antrag auf dessen Auswirkungen hin zu überprüfen. Zudem bat die Kommission um einen Vorschlag, wo und wie das Anliegen allenfalls gesetzlich verankert werden könnte.

Der Departementsvorsteher des ED legte schriftlich dar, dass die vorgeschlagene Generalklausel schwierig zu deuten sei und die konkreten Auswirkungen deshalb kaum vorauszusagen wären. Für die Prüfung der von der BKK vorgeschlagenen Gesetzesänderung benötige es daher weitergehende Informationen und sie solle, wenn möglich auf anderem Weg eingebracht werden. Es müsste zunächst geklärt werden, welche Ziele mit einem solchen Betriebsbeitrag verfolgt und welche Leistungen im Einzelfall mit Spielgruppen vereinbart werden sollten. Auf dieser Basis könnte eine Kostenschätzung und eine Schätzung des administrativen Aufwands für den Kanton und die Spielgruppen erfolgen.

Aufgrund der Ausführungen wurde der Antrag zurückgezogen. Begründet wurde das damit, dass die vertieften Abklärungen dem Ziel der Umsetzung des Ratschlags auf den Beginn des Schuljahrs 2024/2025 entgegnen würden.

4.4 Fazit

Letztlich konnten weite Teile der Kommission sowohl die Argumente des ED als auch die Bedenken der Spielgruppen nachvollziehen. Die Divergenzen zwischen den wesentlichen Akteuren der Umsetzung der frühen Deutschförderung und die Unsicherheit, ob den Bedürfnissen der Spielgruppen mit vorliegendem Ratschlag genügend Rechnung getragen werden kann, hinterliess vielfach eine diffuse Unzufriedenheit. Für einzelne Mitglieder der BKK stellt sich die Frage, ob der an sich sinnvolle Ausbau des Obligatoriums nicht auf instabilen Strukturen aufbaut. Diese Bedenken wurden auch in der Schlussabstimmung deutlich, bei welcher sich acht Kommissionsmitglieder ihrer Stimme enthalten haben. Es besteht indes Konsens, dass eine Änderung des bestehenden Systems nicht im Rahmen des vorliegenden Ratschlags vollzogen werden kann.

Dem ED wird zugutegehalten, dass die Umsetzung der Vorlage und das Zuweisen der frühen Deutschförderung an die Spielgruppen als Ausdruck des Vertrauens gegenüber diesen gewertet werden kann. Zudem zeigt die hohe Anzahl von Spielgruppen, die sich bereits dazu bereit erklärt haben, die Ausweitung des Angebots mitzutragen (30 von 33), deren Bereitschaft zur Mitwirkung. Auch die Anhebung der Tarife auf 16.30 Franken ist als Stärkung der Spielgruppen zu werten. Dies umso mehr, als der Tarif 10 Prozent über der Empfehlung des schweizerischen Spielgruppen Dachverbands liegt.

5 Anträge

Die Bildungs- und Kulturkommission beantragt dem Grossen Rat mit 4 Stimmen bei 8 Enthaltungen, den nachfolgenden Grossratsbeschluss anzunehmen.

Die Bildungs- und Kulturkommission hat diesen Bericht am 13. November 2023 einstimmig mit 13 Stimmen verabschiedet und ihre Präsidentin zur Kommissionssprecherin bestimmt.

Im Namen der Bildungs- und Kulturkommission

Franziska Roth
Kommissionspräsidentin

Beilage:

- Entwurf Grossratsbeschluss

Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.0318.01 vom 15. März 2023 sowie in den Bericht der Bildungs- und Kulturkommission Nr. 23.0318.02 vom 13. November 2023,

beschliesst:

I.

Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche (Kinder- und Jugendgesetz, KJG) vom 10. Dezember 2014 ¹⁾ (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

§ 9a (neu)

Frühe Deutschförderung

¹ Kanton und Gemeinden sorgen für ein ausreichendes Angebot von früher Deutschförderung fremdsprachiger Kinder im Vorschulbereich. Sie fördern hierzu insbesondere die Deutschförderung in Spielgruppen und Kindertagesstätten.

² Kinder mit Förderbedarf in Deutsch sind verpflichtet, vor der Einschulung während eines Schuljahres an drei Halbtagen pro Woche ein geeignetes Förderangebot zu besuchen. Der Besuch einer Spielgruppe mit Deutschförderung ist in diesem Umfang unentgeltlich.

³ Das zuständige Departement oder die zuständige Stelle der Gemeinden sorgt unter Mitwirkung der Erziehungsberechtigten für die Abklärung des Förderbedarfs.

⁴ Die Erziehungsberechtigten sorgen bei festgestelltem Förderbedarf dafür, dass ihr Kind das Förderangebot regelmässig besucht. Der Besuch eines Angebots kann vom zuständigen Departement oder von der zuständigen Stelle der Gemeinden angeordnet werden.

⁵ Bei wiederholter Verletzung ihrer Pflichten können die Erziehungsberechtigten vom zuständigen Departement oder von der zuständigen Stelle der Gemeinden mit einer Busse bis Fr. 1'000 belegt werden.

II. Änderung anderer Erlasse

Schulgesetz ²⁾ vom 4. April 1929 ³⁾ (Stand 1. Januar 2021) wird wie folgt geändert:

§ 56a

Aufgehoben.

§ 91 Abs. 8

⁸ Die Erziehungsberechtigten haben die folgenden Pflichten:

e) *Aufgehoben.*

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

¹⁾ SG 415.100

²⁾ Redaktionell bereinigte Fassung vom 9. 12. 2020.

³⁾ SG 410.100

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]