



An den Grossen Rat

17.5329.02

Petitionskommission

Basel, 19. März 2018

Kommissionsbeschluss vom 19. März 2018

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.

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.***

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.

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

2 Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 20. Dezember 2017

Am Hearing nahmen teil: Die Präsidentin des Dachverbands der Basler Spielgruppen und zwei Spielgruppenleiterinnen als Vertreterinnen der Petentschaft sowie die stellvertretende Leiterin Volksschulen und die Leiterin Fachbereich Frühe Deutschförderung als Vertreterinnen des Erziehungsdepartements (ED).

2.1.1 Das Anliegen der Petentschaft

Die Vertreterinnen der Petentschaft informieren, dass es in Basel bereits seit über 40 Jahren Spielgruppen gibt, die von Einzelpersonen, Vereinen oder religiösen Trägern geführt werden. Im Rahmen der zwanzigjährigen Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz erachtet der Dachverband der Basler Spielgruppen (DBS) eine Diskussion über den Beginn der Bildung von Kindern als notwendig – das Lernen der Kinder beginne bereits mit der Geburt.

Der Dachverband setzt sich langfristig zum Ziel, dass sich die Basler Spielgruppen unter stabilen, konstruktiven Bedingungen auf ihre pädagogische Aufgaben konzentrieren können. Zudem sollte jedes Kind die Möglichkeit haben, kostenlos eine Spielgruppe zu besuchen. Im Kanton Basel-Stadt gibt es keine Bewilligungspflicht für Spielgruppen, denn diese fallen nicht unter das kantonale Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) und jede Privatperson kann eine Spielgruppe gründen. Daher setzt sich der Dachverband für die Qualitätssicherung in der Spielgruppenarbeit ein.

Die Vertreterinnen der Petentschaft erklären, dass es sich bei Spielgruppenleiterinnen oftmals um Quereinsteigerinnen und Familienfrauen handelt, die in Teilzeit die Leitung einer Spielgruppe übernehmen. Für die Leitung einer Spielgruppe gebe es ein spezifisches Weiterbildungsangebot, der Grundkurs umfasse 80 Stunden und die weiteren Ausbildungsschritte können mit einem Diplom abgeschlossen werden. Die Basler Spielgruppen würden grundsätzlich eine zunehmende Qualität anstreben. Deswegen stelle man aktuell in Basel Überlegungen zum Aufbau einer spezifischen Ausbildung an, die dem gewünschten Qualitätsstandard entspricht.

Bei einer Spielgruppe handle es sich um ein Bildungsangebot mit einem strukturierten und ritualisierten Ablauf – vergleichbar zum Kindergarten. Jedoch gibt es keinen fixierten Lehrplan. Spielgruppen sei nicht vergleichbar mit einem reinen Tagesbetreuungsangebot wie beispielsweise einer Kita. Eltern entscheiden grundsätzlich freiwillig, ob ihr Kind eine Spielgruppe besuchen soll. Für fremdsprachige Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen gilt jedoch seit 2013 das selektive Obligatorium zur Deutschförderung. Sie müssen deshalb eine Spielgruppe oder eine andere deutschsprachige Institution besuchen. Etwa 2/3 aller Kinder pro Jahrgang besuchen eine Spielgruppe. In der Stadt Basel würden aktuell rund 65 Spielgruppen-Standorte betrieben, teilweise mit mehreren Gruppen. Die Auslastung der Spielgruppen falle je nach Quartier sehr unterschiedlich aus und schwanke erfahrungsgemäss von Jahr zu Jahr. In manchen Quartieren könne es auch Wartelisten geben, grundsätzlich finde sich aber für jedes Kind ein Spielgruppenplatz. Erfahrungsgemäss legen die meisten Eltern Wert darauf, dass ihr Kind im gleichen Quartier eine Spielgruppe besuchen kann.

Ein Spielgruppenbesuch ist ab 2,5 Jahren, nahtlos bis zum Kindergarteneintritt, möglich. Ein Kind erhält so die Möglichkeit, in einer Gruppe mit Gleichaltrigen zu spielen und Sozialkompetenz zu erlernen, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für einen guten Start in den Kindergarten bildet. Eine Spielgruppe werde von ca. acht bis zwölf oder mehr Kindern besucht, ein Spielgruppenhalbtage belaufe sich auf zwei bis vier Stunden. In den Spielgruppen wird Deutsch gesprochen und für fremdsprachige Kinder findet eine explizite und in den Alltag integrierte Sprachförderung statt.

Im Bereich der Finanzierung der Spielgruppenbeiträge bestehen heute verschiedene Systeme der Kostenübernahme, die von einer vollständigen Kostenübernahme durch den Kanton bis zur selbstständigen Finanzierung durch die Eltern reichen:

- Fremdsprachige Kinder fallen bei ungenügenden Deutschkenntnissen unter das selektive Obligatorium zur Deutschförderung. Jedes Jahr (im Januar) werden alle Kinder mit einem Sprachstanderfassungsbogen erfasst, nach dessen Auswertung erfolgt eine Empfehlung, ob ein Kind unter das erwähnte Obligatorium fällt. In einem solchen Fall wird ein Kind zum Besuch einer Spielgruppe oder einer anderen deutschsprachigen Institution verpflichtet. Der Kanton übernimmt in diesem Fall die Finanzierung des Spielgruppenbesuchs.
- Eltern mit tiefem Einkommen können für den Spielgruppenbeitrag – analog zur Prämienverbilligung für die Krankenversicherungsprämie – beim Kanton eine Subventionierung beantragen (zwischen 1 bis 5 Franken Reduktion/pro Stunde). Eltern, die Sozialhilfe empfangen, erhalten die Kosten für einen Spielgruppenbesuch durch die Sozialhilfe erstattet.
- Rund 27% der Eltern finanzieren gemäss der letzten Spielgruppenumfrage den Spielgruppenbesuch ihres Kindes selber. Hierbei werde von den Spielgruppen zumeist keine Vollkostenrechnung gestellt, da die Vollkosten für die Eltern zu hoch ausfallen würden.

Sowohl für die Spielgruppenbetreibenden wie auch für die Eltern erweisen sich diese unterschiedlichen Finanzierungssysteme als unglücklich. Manche Familien, die nur knapp keinen Anspruch auf einen Kostenbeitrag durch den Kanton haben, können sich teilweise nur einen einzelnen Halbtages-Spielgruppenbesuch pro Woche leisten. Deswegen fordert die Petition, dass der Kanton jedem Kind während sechs Stunden pro Woche den kostenlosen Besuch einer Spielgruppe ermöglicht und die Spielgruppen im Sinne einer Frühförderung unter das Bildungsdach des Kantons integriert werden. Dies habe beispielsweise Mustafa Atici mit einem politischen Vorstoss bereits 2007 gefordert². Ein allfälliges Obligatorium für den Spielgruppenbesuch würde wohl für die wenigsten Eltern einen Eingriff in ihr Erziehungsrecht darstellen, sondern mehrheitlich begrüsst werden. Die Petition fordere jedoch kein Obligatorium des Spielgruppenbesuchs für alle Kinder, sondern bloss die Ermöglichung des Besuchs durch eine staatliche Finanzierung.

2.1.2 Argumente der Vertreterinnen des Erziehungsdepartements (ED)

Die stellvertretende Leiterin Volksschulen informiert, dass die Schweiz 1997 die UN-Kinderrechtskonvention ratifizierte und sich gemäss diesem Vertrag verpflichtet, Kindern den unentgeltlichen Grundschulbesuch zu ermöglichen. Der Kanton Basel-Stadt erfülle diese Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention. 1997 besuchten sogar bereits 97% der Kinder einen staatlichen oder privaten Kindergarten. Der Kanton Basel-Stadt nehme im Bereich der Frühförderung im nationalen Vergleich eine Vorreiterrolle ein.

Seit 2013 greife der Kanton mit der frühen Deutschförderung bereits in den Bereich vor dem Kindergarten ein³. Das geänderte Schulgesetz halte diesbezüglich fest, dass Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrativer Sprachförderung besuchen müssen. Im Rahmen dieses selektiven Obligatoriums habe ein Kind die Möglichkeit, eine Spielgruppe, ein Tagesheim oder eine Tagesmutter zu besuchen, der Kanton übernehme die Kosten aber nur beim Besuch einer Spielgruppe. Von Seiten der Kindergärten erhalte das Erziehungsdepartement hinsichtlich der Einführung des selektiven Obligatoriums zur Deutschförderung sehr positive Rückmeldung. Die Investitionen in diesem Bereich erweisen sich aus Sicht des Erziehungsdepartements für den Kanton als lohnenswert.

In manchen Basler Quartieren falle die Sprachdurchmischung in den Spielgruppen ungenügend aus, da 80 bis 99% der Kinder fremdsprachig sind. Im Zusammenhang mit dem selektiven Obli-

² Anzug Mustafa Atici und Konsorten betreffend „Einführung von Vorkindergärten in Basel-Stadt“, Geschäfts-Nr. 07.5260.01. Auf Antrag des Regierungsrats wurde die Motion in einen Anzug umgewandelt und 2010 abgeschlossen.

³ Ratschlag „Sprachförderung für Dreijährige. Projekt: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergärten. Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes“, Geschäfts-Nr. 09.0409.01.

gatorium zur Deutschförderung wäre eine bessere Durchmischung wünschenswert, aber kaum realisierbar. Dies, weil die Kinder erfahrungsgemäss direkt in ihrem Wohnquartier eine Spielgruppe besuchen. Das Erziehungsdepartement schenke aus diesen Gründen der Qualität der Betreuung eine hohe Aufmerksamkeit; die Spielgruppenleiterinnen müssen über hohe pädagogische Qualitäten verfügen und gutes Deutsch sprechen. Zudem rege man die Eltern von Kindern mit unzureichenden Deutschkenntnissen dazu an, ihre Kinder zwecks weiterem sprachlichen Austausch an zusätzlichen Freizeitangeboten teilnehmen zu lassen.

Folge man dem Anliegen der Petentschaft, dass allen Kindern ein kostenloser Besuch einer Spielgruppe während sechs Stunden pro Woche ermöglicht werden soll, müsste der Kanton voraussichtlich zusätzliche Qualitätskriterien definieren. Die kantonalen Vorgaben dürften in der Folge für die Spielgruppen um einiges enger ausfallen als heute. Als notwendig würde sich voraussichtlich eine Bewilligung mit einem Zulassungsverfahren erweisen und die festgelegten Qualitätskriterien müssten mittels einer Qualitätssicherung (Aufsichtswesen und Controlling) überprüft werden.

In Kanton Basel-Stadt gebe es pro Jahrgang rund 1'500 Kinder, diese Zahl dürfte gemäss Prognose des Statistischen Amtes in den nächsten Jahren auf rund 1'800 Kinder steigen. Die Vollkosten für sechs Stunden pro Woche würde sich heute für den Kanton auf jährlich 3'568.50 Franken pro Kind belaufen. Hochgerechnet mit 1'700 Kindern würde dies einen Betrag von rund 6 Mio. Franken ergeben. Nach Abzug der Investitionen im Bereich der frühen Deutschförderung und der Unterstützungsbeiträge für Eltern, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, belaufe sich der geschätzte Mehraufwand auf rund 4,4 Mio. Franken. Zusätzliche Kosten dürfte zudem die notwendige Administration und Qualitätssicherung generieren. Da die Spielgruppen nicht das einzige Betreuungsangebot für Kinder in diesem Alter bilden, könnten in der Folge auch von anderen Anbietern (Kita, Tagesheime, Tagesfamilien und weitere Angebote mit Schwerpunkt im Bereich Bewegung, Sport, Kultur, Musik sowie Kinder und Jugendarbeit) Forderungen nach einer Finanzierung folgen. Aus Sicht des Erziehungsdepartements findet auch an diesen Orten Bildung statt und der regelmässige Besuch eines solchen Angebots übe sich positiv auf die Entwicklung eines Kindes aus. Auch die gesellschaftspolitischen Auswirkungen eines obligatorischen Spielgruppenbesuchs müssten breit diskutiert werden, da dies als Eingriff in das Familienleben verstanden werden könnte.

Als Fazit hält die stellvertretende Leiterin Volksschulen fest, dass der UN-Kinderrechtskonvention Rechnung getragen werde. Eine Umsetzung der Petition würde eine massive Kostenfolge verursachen und liesse sich vermutlich nicht allein zu Gunsten der Spielgruppen umsetzen. Auch die gesellschaftspolitischen Auswirkungen müssten gut durchdacht werden. Das Anliegen der Petition erscheint dem Erziehungsdepartement aus diesen Gründen nicht realisierbar.

3 Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission ist sich einig, dass es sich bei den Spielgruppen um ein wertvolles pädagogisches Angebot handelt. In einer Spielgruppe erlernen Kinder auf spielerische Weise Sozialkompetenz und Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen können auf diesem Weg die notwendige Sprachkompetenz erwerben. Das Angebot der Spielgruppen wurde vor rund 40 Jahren im Sinne einer Selbsthilfe ins Leben gerufen und beinhaltet auch heute noch einen grossen Anteil an Freiwilligenarbeit. 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!“⁴ verweist auf die Bedeutung des Angebots der Spielgruppen. Der Grosse Rat beschloss in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2017, den Anzug stehen zu lassen.

⁴ Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend „Spielgruppen sind wichtig für die Sprachförderung, sie brauchen wirtschaftlich gesunde Bedingungen und Anerkennung!“, Geschäfts-Nr. 10.5275.01.

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

4 Antrag

Die Petitionskommission beschliesst mit 5 zu 4 Stimmen, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission



Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin