



An den Grossen Rat

19.5096.02

ED / P195096

Basel, 3. Juli 2019

Regierungsratsbeschluss vom 2. Juli 2019

## **Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend «Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergartenein- tritt» – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 die nachstehende Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Seit einigen Jahren müssen Kinder, die vor dem Kindergarteneintritt nicht über genügende Deutschkenntnisse verfügen, in Spielgruppen obligatorisch Deutsch lernen. Die Sprache nimmt in Bezug auf eine erfolgreiche Integration eine entscheidende Stellung ein. Entsprechend wichtig ist es für Kinder aus fremdsprachigen Familien, dass sie sich in einem deutschsprachigen Umfeld möglichst früh auf Deutsch verständigen können.

Mit Unterstützung von Professor Alexander Grob, Fakultät für Psychologie, Universität Basel, ist dieses Projekt vom Erziehungsdepartement erfolgreich lanciert worden. Es wird auch wissenschaftlich begleitet. Verschiedene Städte und Kantone basieren auf Elementen dieses Basler Pionierprojekts. Der Kanton Thurgau verfolgt allerdings einen seltsamen Weg. Die Eltern fremdsprachiger Kinder sollen dort die Kosten für das Erlernen der deutschen Sprache tragen. Die Rechtsgrundlage soll mit einer Änderung der Bundesverfassung geschaffen werden; das Prinzip der Unentgeltlichkeit der Volksschule soll aufgehoben werden.

Der Bundesrat hat kürzlich in Beantwortung einer Motion zugesagt, im Rahmen bestehender Gesetze Modelle zum Spracherwerb finanziell zu unterstützen. Für Basel-Stadt ergeben sich daraus auch Möglichkeiten, für das Pionierprojekt Bundesbeiträge zu erhalten.

Fachleute aus den Spielgruppen und Tagesheimen sowie Lehrpersonen begrüessen ‚Deutsch vor dem Kindergarten‘, wünschten sich aber noch intensivere Vermittlung; das heisst mehr Lektionen pro Kind. Dadurch könnten die Kinder noch bessere Resultate erzielen. Der Aufbau von Kenntnissen und Fertigkeiten im Umgang mit der deutschen Sprache ist im frühen Alter nachhaltiger zu bewerkstelligen als später in der Schule.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, die Voraussetzungen zu schaffen, um die ‚Lektionenzahl‘ dieses Angebotes zu erhöhen. Weiter soll geprüft werden, ob für diese Aufgabe auch Bundesgelder erhältlich gemacht werden können.

Patricia von Falkenstein, Catherine Alioth, Beatrice Isler, Balz Herter, Martina Bernasconi, Joël Thüring, Franziska Reinhard, Andreas Zappalà, Beatrice Messerli, Sebastian Kölliker, Tonja Zürcher, Jo Vergeat, Michael Koechlin»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- <sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- <sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- <sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
- <sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Voraussetzungen zu schaffen, um die Lektionenzahl des laufenden Angebotes «Deutsch vor dem Kindergarten» zu erhöhen. Weiter soll geprüft werden, ob für diese Aufgabe Bundesgelder erhältlich gemacht werden können.

Die allgemeine Frühförderung und insbesondere die frühe Sprachförderung von Kindern vor dem Eintritt in die Primarstufe liegen in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Zum einen sind sie nicht von der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung im Bildungsbereich zwischen dem Bund und den Kantonen nach Art. 61a ff. der Bundesverfassung erfasst (siehe Stellungnahme des Bundesrates auf die Motion Eymann Nr. 18.3834 betreffend «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme»). Zum anderen sehen die weiteren Rechtsgebiete (neben der Bildung), die für die Regelung des Landesspracherwerbs von Vorschulkindern relevant sein könnten, wie die Sprachengesetzgebung, die Ausländergesetzgebung oder die Gesetzgebung zur ausserschulischen Jugendarbeit, keine die Thematik betreffende Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes vor. Sie enthalten allenfalls mehr oder weniger spezifische Regelungen zu möglichen Finanzhilfen durch den Bund an die Kantone oder an weitere Institutionen.

Die Motionsforderung bezüglich der Intensivierung der bisherigen Sprachförderung vor dem Kindertarteneintritt entspricht daher der Kompetenzordnung des Bundes. Sie steht auch im Einklang mit den Grundlagen der Kantonsverfassung (z.B. mit § 18 Abs. 3 KV). Die weitere Forderung, dass der Regierungsrat Abklärungen betreffend möglicher Finanzhilfen des Bundes tätigen soll, kann im Rahmen einer Motion gestellt werden. Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Frühe Deutschförderung im Kanton Basel-Stadt**

### **2.1 Übersicht zum Basler Modell**

Sprachkenntnisse sind für die Integration und die Chance auf eine erfolgreiche Schullaufbahn zentral. Im Kanton Basel-Stadt wurde vor diesem Hintergrund im Jahr 2013 die obligatorische Deutschförderung für Kinder im Jahr vor dem Kindertarteneintritt eingeführt. Die Erziehungsberechtigten aller Kinder, die 18 Monate vor dem Eintritt in den Kindergarten stehen, müssen einen Fragebogen zur Erfassung der Deutschkenntnisse ihrer Kinder ausfüllen. Anhand der Auswertung dieser Resultate werden jene Kinder, deren Deutschkenntnisse für den Eintritt in den Kindergarten nicht ausreichen, zum Besuch einer Spielgruppe mit qualifizierter Deutschförderung verpflichtet. Der Besuch einer Spielgruppe mit qualifizierter Deutschförderung wird für Kinder mit Deutschförderbedarf im Umfang von zwei Halbtagen à 2½ bis 4 Stunden vom Kanton Basel-Stadt finanziert. Mit diesen Spielgruppen besteht eine Zusammenarbeitsvereinbarung. Die Qualität wird vom Fachbereich Frühe Deutschförderung (FDF) überprüft. Das Basler Modell wird national und international als Best-Practice betrachtet.

Der Abschlussbericht der Studie «Zweitsprache: Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten»<sup>1</sup> von 2014 hält fest, dass bei bis zu 20 Stunden pro Woche ein linearer Zusammenhang der wöchentlichen ausserfamiliären Betreuung und den Deutschkenntnissen besteht. Besonders gut kann zudem dann gefördert werden, wenn der Sprachkontakt zu einem frühen Zeitpunkt erfolgt. Das Erziehungsdepartement fördert daher den Besuch eines 3. und 4. Spielgruppenhalbtages im Rahmen einer Zusatzvereinbarung mit den bestehenden Sprachförder-Spielgruppen. Den Spielgruppen steht es frei, sich beim FDF um die Durchführung eines Zusatzangebotes zu bemühen.

### **2.2 Organisation der Spielgruppen**

Spielgruppen sind im Kanton Basel-Stadt in der Regel Einzelfirmen oder werden von einem Verein oder einer Kirche getragen. Der Bewilligungspflicht unterstehen gemäss § 5 Tagesbetreuungsverordnung vom 25. November 2008 (SG 815.110) mit Ausnahme der Familienangehörigen alle, die regelmässig während mehr als 16 Stunden pro Woche ein Kind oder mehrere Kinder unter 14 Jahren familienergänzend in die Tagesbetreuung aufnehmen. Da Spielgruppen in aller Regel nicht unter diese Bestimmung fallen, sind sie nicht bewilligungspflichtig und unterstehen keiner kantonalen Aufsicht.

Im Zusammenhang mit der Einführung der frühen Deutschförderung wurden die Spielgruppen eingeladen, mit dem FDF zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit des FDF mit den Spielgruppen baut auf deren Selbstständigkeit auf. Das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Eltern und Spielgruppen bleibt im Grundsatz unangetastet, auch wenn die Öffentliche Hand Elternbeiträge ganz oder teilweise übernimmt. Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden

<sup>1</sup> Abrufbar unter <https://www.edubs.ch/schullaufbahn/vorkindergarten/studien-und-evaluationen>.

Bettungen und Riehn haben nicht die Funktion eines Auftraggebers, zudem besteht kein Subventionsverhältnis. Auf freiwilliger Basis können die Spielgruppen mit dem FDF Betreuungsvereinbarungen abschliessen.

### **2.3 Spielgruppen mit qualifizierter Sprachförderung**

Die Spielgruppen, die qualifizierte Deutschförderung anbieten, unterzeichnen eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem FDF. Der Kanton bezahlt pro Kind mit Sprachförderbedarf und Stunde 15.65 Franken. Voraussetzung für die Zusammenarbeit ist die Anerkennung und Umsetzung der 2010 erarbeiteten und 2018 aktualisierten Qualitätsstandards für Spielgruppen mit Sprachförderung. In den Qualitätsstandards werden unter anderem eine maximale Gruppengrösse von zwölf Kindern und die Anwesenheit von zwei Personen, davon eine leitende Person, vorgeschrieben. Als Grundlage für die Sprachförderung dienen die «Leitsätze Sprachförderung». Zudem absolvieren die Spielgruppenleiterinnen und Spielgruppenleiter den Lehrgang «Frühe sprachliche Förderung – Schwerpunkt Deutsch» der Berufsfachschule Basel und bilden sich regelmässig weiter. Die Zusammenarbeit mit den Eltern bildet einen zentralen Bestandteil der Spielgruppenarbeit.

Der Bericht zur 10. Befragung von Spielgruppenleitenden von Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung weist auf diverse Herausforderungen hin. So ist nicht nur anteilmässig eine Zunahme von Kindern in Spielgruppen mit Förderbedarf gegenüber Kindern ohne Förderbedarf pro Jahrgang feststellbar, sondern auch eine zunehmende Konzentration von Kindern mit Sprachförderbedarf in einzelnen Spielgruppen. So beträgt der Anteil von Kindern mit Verpflichtung in einzelnen Spielgruppen bis zu 90%. Zunehmend melden sich die Spielgruppenleitenden beim FDF oder dem Zentrum für Frühförderung, wenn sie für Kinder mit Verpflichtung zum Deutschlernen zusätzlichen Förderbedarf vermuten. In diesem Zusammenhang erachtet nur eine Minderheit der Spielgruppenleitenden die Grundqualifikation als Spielgruppenleiterin/Spielgruppenleiter als ausreichend, um die Arbeit in einer Spielgruppe mit qualifizierter Deutschförderung zu bewältigen.

Zur Dokumentation der Sprachentwicklung führen 95% der Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung für jedes Kind ein Dossier. Es wird wöchentlich oder monatlich aktualisiert. Dabei werden sowohl Gruppenaktivitäten als auch die Einzelförderung festgehalten.

### **2.4 Zusatzangebot**

Der FDF ermöglicht es Spielgruppen, auf Antrag ein Zusatzangebot bereitzustellen. Die verpflichteten Kinder können dann für einen 3. bis 4. Spielgruppenhalbtage verpflichtet werden. Das Zusatzangebot wird den Spielgruppen mit einem reduzierten Stundenansatz von 12.63 Franken vergütet. Spielgruppen, die Antrag auf die Durchführung eines Zusatzangebots stellen, verpflichten sich zu einer engen Zusammenarbeit mit dem FDF und den Eltern. Die Eltern müssen zudem darüber informiert sein, dass ihre verpflichteten Kinder alle finanzierten Halbtage besuchen müssen. Die Spielgruppen dürfen für das Zusatzangebot einen geringen Elternbeitrag erheben. Dies führt dazu, dass die Kinder regelmässiger am Sprachförderangebot teilnehmen.

## **3. Ausbau der frühen Deutschförderung**

### **3.1 Ausbau des bestehenden Angebots**

Der FDF prüfte im Herbst 2018 den Ausbau des bestehenden Angebots von zwei auf drei Halbtage pro verpflichtetes Kind. Die positive Wirkung eines entsprechenden Ausbaus ist unbestritten. Der Ausbau im Rahmen des bestehenden Angebots, das mittels Zusammenarbeitsvereinbarungen gewährleistet wird, birgt jedoch Herausforderungen. So verfügt die Mehrheit der Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung nicht über das notwendige Personal und die adäquaten Räumlichkeiten für einen Ausbau auf drei Halbtage. Es ist daher davon auszugehen, dass mit

den bestehenden Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung nicht ausreichend Plätze für einen Ausbau der Sprachförderung von zwei auf drei Halbtage zur Verfügung stehen.

Da die Spielgruppen selbstständige Unternehmen sind, kann das Erziehungsdepartement die Zusammenarbeit nur fördern, aber nicht fordern. Zudem kann es nur in begrenztem Rahmen Vorgaben bezüglich struktureller, organisatorischer und prozessualer Qualität an die Spielgruppen machen. Als problematisch erachtet der FDF den steigenden Anteil von Kindern mit Deutschförderbedarf in den Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung. Der Effekt, dass die Kinder voneinander Deutsch lernen und in dieser Sprache miteinander kommunizieren, kommt bei einem Anteil von 80 bis 92% Kinder mit Förderbedarf kaum mehr zum Tragen.

### **3.2 Mögliche Massnahmen**

Um die frühe Deutschförderung im Sinne der Motion zu fördern, wären in einem ersten Schritt folgende Massnahmen prüfenswert:

- Anerkennungsverfahren für die Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung;
- Intensivierung und Systematisierung der Zusammenarbeit im Frühbereich bzw. in der Schuleingangsstufe;
- Verstärkte Koordination der vorhandenen Angebote im Frühbereich mit Dienstleistungen aus mehreren Departementen;
- Zusätzliche Qualifizierung des Spielgruppenpersonals durch eine anerkannte pädagogische Ausbildung;
- Verstärkter Einbezug der Eltern;
- Förderung der Deutschkenntnisse der Eltern;
- Prüfung der Einführung eines staatlichen Angebots, z.B. in den Räumlichkeiten von Tagesstrukturen.

Die allfällige Umsetzung dieser Massnahmen würde das Platzangebot in Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung kaum markant erhöhen, aber die Qualität der Frühen Deutschförderung verbessern. Sämtliche Massnahmen hätten Kostenfolgen für den Kanton.

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). 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. Die Umsetzung einzelner der skizzierten Massnahmen und ein Ausbau des Angebots würden entsprechende Mehrkosten verursachen.

Das bestehende Förderangebot reicht für einen Ausbau derzeit nicht aus. Die Bereitstellung eines staatlichen Angebots im Bereich der Spielgruppen würde diese zu einer neuen ersten Bildungsstufe machen. Forderungen, ein solches Angebot für alle Kinder im Vorschulalter zugänglich zu machen, wären wahrscheinlich und würden zu weiteren beträchtlichen Mehrkosten führen. Weiter müssten die rechtlichen Grundlagen zur sprachlichen Förderung in Deutsch vor der Einschulung angepasst werden.

## **4. Keine Aussicht auf Bundesbeiträge**

Wie aus der Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2018 zur Motion von Nationalrat Christoph Eymann betreffend «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme» hervorgeht, werden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) nur Integrationsfördermassnahmen im Asylbereich gefördert. Bei den weiteren gesetzlichen Grundlagen handelt es sich um Impulsprogramme oder Anschubfinanzierungen. Da im Kanton Basel-Stadt weder ausschliesslich Kinder im Asylbereich von der Frühen Deutschförderung erfasst werden, noch es sich um ein neues Pro-

gramm handelt, ist nicht davon auszugehen, dass der Bund dem Kanton Basel-Stadt entsprechende Mittel zur Verfügung stellen wird. Die Kosten eines allfälligen Ausbaus der Frühen Deutschförderung würden somit vollständig zulasten des Kantons Basel-Stadt gehen.

Die Stellungnahme im Wortlaut:

*«Einzelne Bundesstellen können komplementär, gestützt auf spezialgesetzliche Regelungen, Beiträge ausrichten, um die Kantone und Gemeinden oder weitere Partner bei dieser Aufgabe zu unterstützen: Auf Basis des Ausländergesetzes leistet das Staatssekretariat für Migration seit 2014 Beiträge an die Integrationsförderung der Kantone über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Ausgewählte Massnahmen zur frühen Förderung können über die KIP unterstützt werden. Gestützt auf den Bericht Integrationsagenda Schweiz hat der Bundesrat am 25. April 2018 beschlossen, die Bundesbeiträge an die Integration für Personen im Asylbereich von 6000 auf 18 000 Franken zu verdreifachen. Die Erhöhung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone entsprechende Programmvereinbarungen mit dem Bund unterzeichnen, welche auch das Ziel der frühen Sprachförderung von Kindern bis vier Jahren vorsehen, deren Eltern an Integrationsfördermassnahmen teilnehmen und die selbst Sprachförderbedarf haben. Als Wirkungsziel haben der Bund und die Kantone vereinbart, dass 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich sich beim Start der obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können. Gestützt auf das Sprachengesetz (SpG; SR 441.1) kann der Bund den Kantonen Finanzhilfen zur Förderung des Erwerbs der Landessprachen vor Eintritt in die Primarschule gewähren. Bisher hat das Bundesamt für Kultur nur Projekte für Kinder im Kindergarten oder in der Eingangsstufe, jedoch nicht im Vorschulalter unterstützt. Gestützt auf das Gesetz über die Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit (KJFG; SR 446.1) kann der Bund mittels befristeter Anschubfinanzierung kantonale Programme zur konzeptuellen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik - die Politik der frühen Kindheit eingeschlossen - unterstützen (Art. 26). Zu erwähnen ist schliesslich auch das Impulsprogramm des Bundes für die vorschulische und die schulergänzende familienexterne Kinderbetreuung, die ebenfalls zum Erwerb der lokalen Sprache beitragen kann.»*

## 5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend «Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen, damit die erwähnten Massnahmen vertieft geprüft werden können.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin