



An den Grossen Rat

19.5475.02

ED/P195475

Basel, 18. März 2020

Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2020

Motion Oswald Inglin und Konsorten betreffend «hürdenfreier, flexibler Eintritt in den Kindergarten» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2019 die nachstehende Motion Oswald Inglin dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Im Rahmen der Harmonisierung des Schweizer Schulsystems wurde der Einschulungstichtag vom 30. April auf den 31. Juli vorverschoben. Damit sind die jüngsten Kinder knapp vierjährig beim Eintritt in den Kindergarten. Der frühe Kindergartenstart ist für einige Kinder eine Chance und für andere, die den Entwicklungsstand noch nicht erreicht haben, eine Überforderung.

Die Eltern haben die Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Kinder. Entsprechend soll ihnen das Recht zugestanden werden zu entscheiden, ob ihr Kind bereits in den Kindergarten eingeschult werden soll oder ob es für das eigene Kind pädagogisch richtig ist, die Einschulung um ein Jahr hinauszuschieben. Dadurch können die Eltern ihr Kind vor der Überforderung einer zu frühen Einschulung schützen.

Beispielsweise ist dies im Kanton Aargau, Solothurn und im Kanton Bern bereits möglich und wird von rund 10 % der Eltern wahrgenommen. Die Abmeldung erfolgt allein durch die Eltern und es braucht dazu weder eine ärztliche noch eine schulpsychologische Abklärung.

Die Unterzeichneten fordern, dass der Regierungsrat das Schulgesetz so revidiert, dass die Eltern ihr Kind ohne eine ärztliche oder schulpsychologische Abklärung oder weitere Begründungen ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen können.

Oswald Inglin, Andrea Elisabeth Knellwolf, Balz Herter, Thomas Widmer-Huber, Beatrice Isler, Felix Meier, Remo Gallacchi»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

^{1bis} 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.

² 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.

³ 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. 1bis 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. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Schulgesetz dahingehend zu ändern, dass Eltern ihr Kind ohne ärztliche oder schulpsychologische Abklärung oder weitere Begründungen ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen können.

Bezüglich der Übereinstimmung der Motion mit übergeordnetem Recht ist festzuhalten, dass gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) für das Schulwesen die Kantone zuständig sind. Falls diese jedoch keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen erreichen, erhält der Bund die Kompetenz zum Erlass der notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV). Das steht in engem Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Zielnorm eines

koordinierten und durchlässigen Bildungsraums Schweiz von Art. 61a BV. Die in Art. 62 Abs. 4 und Art. 61a BV angestrebte Harmonisierung betrifft allgemeine Eckwerte des Schul- und Bildungswesens und Art. 62 Abs. 4 BV begründet in erster Linie eine Bundeskompetenz für den Fall, dass sich die Kantone diesbezüglich nicht koordinieren.

In der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat)», der der Kanton Basel-Stadt am 5. Mai 2010 beigetreten ist, haben sich die Kantone im Sinne der Bundesverfassung über die Koordination der obligatorischen Schule verständigt. Das Konkordat definiert die übergeordneten Ziele der obligatorischen Schule, regelt dabei den Sprachenunterricht näher, macht Vorgaben zur Einschulung sowie Dauer der Schulstufen, nennt die Instrumente der Systementwicklung, wie z.B. harmonisierte Lehrpläne und macht Empfehlungen für die Gestaltung der Schultage (Blockzeiten etc.). Das HarmoS-Konkordat hat mittelbaren Rechtsetzungscharakter und bedarf daher der Umsetzung durch die Kantone. Für die Beitrittskantone ist das HarmoS-Konkordat im Sinne von § 48 Abs. 5 BV verbindlich.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats werden Schülerinnen und Schüler mit dem vollendeten 4. Altersjahr (mit Stichtag 31. Juli) eingeschult. Diese Regelung wurde inhaltlich im Kanton Basel-Stadt in § 56 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 4. April 1929 (SG 410.100) übernommen. Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat definiert den allgemeinen Rahmen für den Schuleintritt bzw. den systemischen Regelverlauf; dem Einzelfall angemessene individuelle Lösungen bleiben möglich. Daher können die Kantone die Voraussetzungen und das Verfahren für einen vom Regelfall abweichenden vorzeitigen Schuleintritt bzw. einen Aufschub des Schuleintritts regeln ohne gegen das Harmonisierungsziel und die Vorgaben des Konkordats zu verstossen (siehe dazu Bundesgerichtsentscheid 1C_392/2009; Hrsg. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, Kommentar, Bern 2011, S. 18). Im Kanton Basel-Stadt sind die individuellen Ausnahmen vom Grundsatz des Einschulungsalters in § 56 Abs. 2 und 3 Schulgesetz geregelt. Die Motion bezieht sich auf diese Regelung.

Zur Übereinstimmung mit übergeordnetem kantonalem Verfassungsrecht ist festzuhalten, dass die Gemeindeautonomie von der Motionsforderung nicht tangiert ist, da die Gemeinden zwar gewisse Kompetenzen im Primarschulbereich aufweisen (§ 2a Schulgesetz i.V.m. § 59 Kantonsverfassung), der Schuleintritt jedoch, wie aufgezeigt, kantonal geregelt ist.

Mit der Motion wird im Sinne von § 42 Abs. 1 GO vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion 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. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt ist mit Beschluss des Grossen Rats vom 5. Mai 2010 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) beigetreten. In der Folge wurde das Schulgesetz an die Bestimmungen des HarmoS-Konkordats angepasst. Im Schulgesetz vom 4. April 1929 (SG 410.100) wurde das Schuleintrittsalter wie folgt festgelegt:

§ 56

¹ Mit dem Beginn jedes Schuljahres werden die Kinder schulpflichtig, die bis zum vorangegangenen 31. Juli das fünfte Altersjahr begonnen haben.

² Kinder, die zwischen dem 1. August und dem 31. Januar das fünfte Altersjahr beginnen und deren Entwicklungsstand den Anforderungen des Kindergartens entspricht, können vorzeitig in den Kindergarten aufgenommen werden.

³ Bei Kindern, deren Entwicklungsstand bei Beginn der Schulpflicht noch nicht den Anforderungen des Kindergartens entspricht, kann die Aufnahme in den Kindergarten hinausgeschoben werden.

⁴ Die Volksschulleitung oder die zuständige Stelle der Gemeinde entscheidet auf das Gesuch der Erziehungsberechtigten hin und aufgrund einer Empfehlung der zuständigen Abklärungsstelle.

Im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des HarmoS-Konkordats wurde 2006 im Auftrag der EDK die Studie «Frühere Einschulung in der Schweiz: Ausgangslage und Konsequenzen» erstellt. Für Vorverlegung des Einschulungszeitraums werden darin verschiedene Gründe genannt, darunter insbesondere die ungenügende Kompensation sozio-kultureller Benachteiligungen sowie ungenügend ausgebaute Betreuungsstrukturen im Vorschul- und Schulalter. Weiter wurde in Studien ein positiver Effekt der frühen, kindgerechten Förderung auf die kognitive und soziale Entwicklung nachgewiesen.

3. Betreuung und Förderung im Vorschulbereich

Im Kanton Basel-Stadt sind die Betreuungs- und Förderangebote im Vorschulbereich im nationalen Vergleich stark ausgebaut. Pro Jahr treten rund 1'800 Kinder in einen öffentlichen oder privaten Kindergarten ein. Im Jahr davor besuchen rund 1'100 dieser Kinder Kindertagesstätten, Spielgruppen oder Tagesfamilien. Nicht berücksichtigt sind die privaten Kindertagesstätten und Angebote der Privatschulen. Somit besuchen mindestens 60 % der Kinder im Jahr vor dem Kindergarteneintritt ein familienergänzendes Betreuungsangebot.

Bei Kindern, deren Entwicklung und Erziehung Anlass zur Besorgnis geben, stehen die Angebote des Zentrums für Frühförderung (ZFF) zur Verfügung. Die Angebote umfassen nebst Logopädie und Heilpädagogik auch die obligatorische Deutschförderung. Durch die obligatorische Deutschförderung greift die Frühförderung im Kanton Basel-Stadt auch bei eher bildungsfernen Familien. Kinder, die kaum oder kein Deutsch sprechen, müssen im Jahr vor dem Kindergarten eine Spielgruppe oder eine Kindertagesstätte mit Deutschförderung besuchen.

4. Überblick und Verfahren Rückstellungsanträge

4.1 Kanton Basel-Stadt

Die Erziehungsberechtigten können schon heute auf dem Anmeldeformular für den Kindergarten den Antrag auf Rückstellung vom Kindergarten stellen. Sie erhalten anschliessend ein Meldeformular für die Einleitung des Abklärungsverfahrens. Darauf folgend werden die Erziehungsberechtigten und ihr Kind zu einem Termin mit dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst oder dem Zentrum für Frühförderung, welche die Abklärung durchführen, eingeladen. Die Abklärungsstelle erstellt einen Bericht zuhanden der Volksschulleitung oder der zuständigen Stelle der Gemeinden. Basierend auf diesem Bericht entscheidet die Volksschulleitung oder die zuständige Stelle der Gemeinden über die Rückstellung.

Der Kanton Basel-Stadt hat den Einschulungszeitpunkt ab dem Schuljahr 2010/11 bis zum Schuljahr 2016/17 in Halbmonatsschritten vom 30. April auf den 31. Juli vorverlegt. Mit der schrittweisen Verschiebung des Einschulungszeitpunkts nahmen die Rückstellungsanträge zu (vgl. Tabelle 1). Von den gestellten Anträgen, die nicht im Verlauf des Verfahrens zurückgezogen wurden, konnten jeweils bis auf wenige Ausnahmen alle bewilligt werden.

Schuljahr	Gestellte Anträge	Bewilligte Anträge	Abgelehnte Anträge	Rückzug
2014/15	42	29	7	6
2015/16	50	38	3	9
2016/17	73	52	3	18
2017/18	63	51	4	8
2018/19	75	67	1	7

Tabelle 1: Auswertung Rückstellungsgesuche Kindergarteneintritt im Kanton Basel-Stadt, Quellen: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Gemeinden Bettingen und Riehen

4.2 Andere Kantone

In der Mehrheit der Kantone entscheidet die Schulbehörde über die Rückstellung. Schweizweit können in fünf der 26 Kantone die Erziehungsberechtigten selbst über die Aufschiebung des Schuleintritts entscheiden. Davon sind zwei Kantone (Bern und Solothurn) Mitglieder des Har-moS-Konkordats. Im Kanton Basel-Landschaft hat der Landrat am 16. Mai 2019 eine Motion betreffend «Schulpflicht mit Einschulungsentscheid der Eltern» an den Regierungsrat überwiesen. In den Kantonen, in denen die Erziehungsberechtigten selbst über die Rückstellung des Schuleintritts entscheiden können, liegt die Rückstellungsquote bei rund 10 %.

5. Finanzielle Folgen

In den Kantonen, in denen die Erziehungsberechtigten selbst über die Rückstellung des Kindergarteneintritts entscheiden können, liegt die Rückstellungsquote bei etwa 10 %. Für den Kanton Basel-Stadt wird die Rückstellungsquote von 10 % als Annahme übernommen für jährlich rund 1'800 Kinder, die gemäss Schulgesetz in den Kindergarten eintreten. Derzeit beträgt die Rückstellungsquote etwa 4 % (67 Kinder im Schuljahr 2018/19).

Die höhere Rückstellungsquote hat für den Kanton und die Gemeinden nicht exakt bezifferbare Mehrkosten zur Folge. Ausgehend von der geschätzten Rückstellungsquote von 10 % betragen die Mehrkosten für die Tagesbetreuung etwa 700'000 Franken. Diese Annahme beruht darauf, dass die rückgestellten Kinder in gleichem Umfang ein Jahr länger eine Einrichtung der Tagesbetreuung besuchen, bevor sie in den Kindergarten eintreten. Diese Kosten verteilen sich auf Kanton und Gemeinden.

Beim ZFF dürfte die Nutzungsquote eher etwas höher als die geschätzten 10 % liegen. Kinder, die rückgestellt werden und von den Eltern noch nicht als reif für eine Einschulung in den Kindergarten beurteilt werden, könnten einen Förderbedarf im Vorschulbereich beim ZFF geltend machen. Es wird mit einem Zusatzaufwand für heilpädagogische Frühförderung und für Logopädie im Vorschulbereich von insgesamt 400'000 Franken gerechnet. Darin enthalten sind zwei neue Stellen, eine für heilpädagogische Frühförderung und eine für Logopädie im Vorschulbereich. Weitere Kosten fallen für externe Förderungen beispielsweise im Bereich Autismus an.

Für die Spielgruppen mit qualifizierter Deutschförderung bezahlt der Kanton pro Kind und Jahr 3'568 Franken. Im Jahr 2018 besuchten 474 Kinder mit Verpflichtung zum Deutschlernen eine Spielgruppe mit qualifizierter Deutschförderung. Besuchen 10 % dieser Kinder die Spielgruppe aufgrund der Rückstellung des Kindergarteneintritts ein weiteres Jahr, betragen die zusätzlichen Kosten für den Kanton etwa 170'000 Franken.

Die gesamten Mehrkosten im Vorschulbereich betragen geschätzte 1,27 Mio. Franken, abhängig davon, wie viele Eltern ihre Kinder ein Jahr später einschulen wollen sowie ob und in welchem Umfang sie Vorschulangebote und Tagesbetreuung nutzen.

6. Beurteilung der Motion

Mit der vorliegenden Motion soll das Schulgesetz dahingehend geändert werden, dass Erziehungsberechtigte ihr Kind ohne Abklärung einer entsprechenden Fachstelle und ohne weitere Begründungen ein Jahr später als vorgesehen in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen können.

Der Regierungsrat kann das Anliegen der Motion nachvollziehen. Die Erziehungsberechtigten können in den meisten Fällen gut einschätzen, ob ihr Kind bereit ist, in den Kindergarten einzutreten, was sich auch in der sehr hohen Bewilligungsquote bei Rückstellungsanträgen im Kanton Basel-Stadt zeigt.

Aufgrund der hohen geschätzten Kosten, die eine vollständige Entscheidungsbefugnis der Erziehungsberechtigten auslösen dürfte, möchte der Regierungsrat das Anliegen zunächst vertieft und unter Einbezug aller betroffener Stellen prüfen.

7. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Oswald Inglin und Konsorten betreffend «hürdenfreier, flexibler Eintritt in den Kindergarten» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin