Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **24.5206.02**

ED/P245206

Basel, 8. Januar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 7. Januar 2025

Motion Franziska Roth und Jenny Schweizer betreffend «finanzielle Stärkung der Spielgruppen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2024 die nachstehende Motion Franziska Roth und Jenny Schweizer dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «Seit 2013 besuchen fremdsprachige Kinder ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt verpflichtend eine Spielgruppe oder eine Kita, wenn sie über keine oder ungenügende Deutschkenntnisse verfügen. Umgesetzt wird die frühe Deutschförderung bisher hauptsächlich in den ca. 40 Sprachförder-Spielgruppen.
>
> Mit der Umsetzung der Motion von Falkenstein betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt werden die bis anhin geltenden zwei Halbtage für die obligatorische frühe Deutschförderung ab dem Schuljahr 2024/25 auf drei Halbtage erhöht. Der Grosse Rat hat die entsprechende Gesetzesänderung im Dezember 2023 beschlossen.
>
> Im Rahmen der Arbeit an dieser Gesetzesänderung und im Zusammenhang mit der Kita Initiative wurde deutlich aufgezeigt, dass den Spielgruppen eine noch gewichtigere Rolle im Bereich der frühen Förderung und den Bildungschancen von Kindern zukommt als bisher. Schon jetzt haben die Spielgruppen den zugewiesenen Auftrag der frühen Deutschförderung verantwortungsvoll ausgeführt. Diese Verantwortung nimmt aber stetig zu und die Bedeutung und Wirksamkeit der Arbeit in den Spielgruppen wächst.
>
> Jedes Kind, das über keine oder ungenügende Deutschkenntnisse verfügt und nicht eine Kita besucht, wird verpflichtet, an drei Halbtagen eine Spielgruppe seiner Wahl zu besuchen. Der Besuch der Deutschförder-Spielgruppe ist für diese Kinder obligatorisch jedoch kostenlos. Der Kanton hat festgelegt, dass ein Spielgruppenbesuch pro Kind und Stunde Fr. 16.30 kostet (gemäss Ratschlag betreffend Änderung des Kinderund Jugendgesetzes 23.0318.01)
>
> Es ist erwiesen, dass eine frühe Deutschförderung nur gelingen kann, wenn auch deutschsprechende Kinder ohne entsprechenden Sprachförderbedarf Spielgruppen besuchen, sich die Kinder durchmischen und so spielerisch voneinander lernen. Diese Kinder wiederum können nicht obligatorisch zu einem Besuch in den Spielgruppen gezwungen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kinder ohne Förderbedarf höchstens im Rahmen der Prämienverbilligung finanzielle Unterstützung vom Kanton erhalten, obwohl ihre Rolle extrem wichtig ist.
>
> Eltern von Kindern ohne Deutsch-Förderbedarf bezahlen je nach Spielgruppe zwischen Fr. 8.00 und ca. Fr. 12.00 pro Stunde. Hinzu kommt neu, dass gemäss Beschluss des Regierungsrates, ab Schuljahr 2024/25 den Kindern mit obligatorischer Deutschförderung keine Materialkosten mehr berechnet werden dürfen. Diese Kostensollen entweder den Erziehungsberechtigten der Kinder ohne Obligatorium in Rechnung gestellt, oder durch die Spielgruppen getragen werden.
>
> Da die finanzielle Situation von vielen Spielgruppen sehr prekär ist, sind die Spielgruppen gezwungen entweder möglichst viele Deutschförder-Kinder aufzunehmen oder den Stundenansatz für die Eltern

von gut deutschsprechenden Kindern massiv zu erhöhen. Eine gute Durchmischung der Kinder ist so nicht mehr gegeben und der Erfolg der Deutschförderung ist gefährdet.

Zudem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass in den Spielgruppen die sehr wichtige Früherkennung bei Entwicklungsrückständen gegeben ist. Diese ist deshalb wichtig, damit bereits in einem genug frühen Stadium der Kindsentwicklung darauf reagiert und entsprechend gehandelt werden kann. Ziel muss es sein, dass die Chancengerechtigkeit gegeben und der Einstieg in den Kindergarten für alle vereinfacht werden kann.

Damit das System der Frühförderung gelingen kann, muss die Durchmischung von deutsch- und nicht deutschsprechenden Kinder in den Spielgruppen optimal stattfinden können. Zudem soll der Spielgruppenbesuch für alle Erziehungsberechtigten gleichermassen gerecht und finanziell attraktiv und tragbar sein.

Die Motionärinnen fordern deshalb den Regierungsrat auf, innerhalb eines Jahres:

- dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung vorzulegen, die einen kantonalen Elternbeitrag für alle Familien, deren Kinder eine Sprachförder-Spielgruppe besuchen, ermöglicht. Die Höhe des Elternbeitrags soll mit dem Dachverband der Spielgruppen zusammen ausgearbeitet werden.

  Franziska Roth, Jenny Schweizer»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «innerhalb eines Jahres: dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung vorzulegen, die einen kantonalen Elternbeitrag für alle Familien, deren Kinder eine Sprachförder-Spielgruppe besuchen, ermöglicht. Die Höhe des Elternbeitrags soll mit dem Dachverband der Spielgruppen zusammen ausgearbeitet werden.»

1.3 Rechtliche Prüfung

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.61*a* ff. der Bundesverfassung vom 18. April 1999

(BV; SR 101) erfasst und zum anderen sehen weitere Regelungen, welche für den Landessprachenerwerb von Vorschulkindern relevant sein könnten, keine Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes vor.

Die frühe Deutschförderung sowie deren Unentgeltlichkeit im obligatorischen Umfang sind in § 9a Abs. 2 des Gesetzes betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche vom 10. Dezember 2014 (Kinder- und Jugendgesetz, KJG; SG 415.100) vorgesehen. Weitere Bestimmungen befinden sich in der Verordnung über die frühe Deutschförderung vom 27. Februar 2024 (FDV; SG 412.400). Die Betreuungsbeiträge des Kantons und der Gemeinden an die Tagesbetreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit Betreuungsbeiträgen werden im Gesetz betreffend Tagesbetreuung von Kindern vom 8. Mai 2019 (Tagesbetreuungsgesetz, TBG; SG 815.100) sowie in der Verordnung über die Betreuungsbeiträge in Kindertagesstätten und Tagesfamilien und die Leistungen an Eltern vom 24. August 2021 (Tagesbetreuungsbeitragsverordnung, TBV; SG 815.120) geregelt.

Mit der Motion wird beim Regierungsrat die Ausarbeitung der notwendigen Gesetzänderungen beantragt, damit ein kantonaler Elternbeitrag für alle Familien, deren Kinder eine Sprachförder-Spielgruppe besuchen, möglich ist, was mit einer Motion gemäss § 41 Abs. 1 GO gefordert werden kann. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motionsforderung verlangt nicht etwas, was sich auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt, womit sich diese Forderung als zulässig erweist.

Die weitere Forderung, die Höhe des Elternbeitrags soll zusammen mit dem Dachverband der Spielgruppen ausgearbeitet werden, tangiert die Kompetenz des Regierungsrats zur Erarbeitung von Gesetzesentwürfen sowie zum Erlass von Verordnungen. Es obliegt dem Regierungsrat, wie das Verfahren zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs sowie das Verfahren zum Erlass einer Verordnung ausgestaltet wird (§ 105 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100), § 5 Abs. 1 Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100)) und welche Akteure in die Verfahren miteinbezogen werden. Die Motion belässt dem Regierungsrat indessen einen genügend grossen Spielraum bei der Entscheidung, wann und in welchem Umfang mit dem Dachverband der Spielgruppen zusammengearbeitet wird, welche weiteren Akteure er allenfalls in das Verfahren miteinbeziehen will sowie die Bestimmung der Höhe des Elternbeitrags. Die Forderung kann damit als zulässig angesehen werden.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist deshalb als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt

Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt sind in der Regel Einzelfirmen oder werden von einem Verein getragen. Gemäss § 8 Abs. 1 lit. a Verordnung über die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagesfamilien (Kindertagesstätten- und Tagesfamilienverordnung, KTV) vom 24. August 2021 (SG 815.110) unterstehen alle Betreuungspersonen, die regelmässig während mehr als 16 Stunden pro Woche ein Kind oder mehrere Kinder unter zwölf Jahren familienergänzend betreuen, einer Bewilligungspflicht. Da diese Kriterien für Spielgruppen nicht zutreffen, sind diese nicht bewilligungspflichtig und unterstehen somit keiner kantonalen Aufsicht.

Die meisten Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt sind Spielgruppen mit Deutschförderung. Diese unterzeichnen einen Zusammenarbeitsvertrag mit dem Fachbereich Frühe Deutschförderung des Zentrums für Frühförderung (ZFF). Voraussetzung für einen Zusammenarbeitsvertrag ist u.a. die Anerkennung der 2010 erarbeiteten und 2018 aktualisierten Qualitätsstandards für Spielgruppen mit Deutschförderung. Spielgruppen mit Deutschförderung sind Mitglied des Dachverbands Basler Spielgruppen (DBS) und setzten dessen Qualitätskriterien um.

Kinder, die ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt nicht ausreichend Deutsch sprechen, werden im Kanton Basel-Stadt seit dem Jahr 2013 zur obligatorischen frühen Deutschförderung verpflichtet. Die Kinder müssen an drei Halbtagen pro Woche eine Spielgruppe mit Deutschförderung, eine deutschsprachige Kindertagesstätte oder Tagesfamilie besuchen.

2.1 Finanzierung und Preise

Für Eltern beziehungsweise Erziehungsberechtigte, deren Kind zur obligatorischen Deutschförderung verpflichtet ist, ist der Besuch einer Spielgruppen mit Deutschförderung kostenlos. Kanton und Gemeinden bezahlen 16.30 Franken pro Stunde direkt an die Spielgruppe.

Für alle weiteren Kinder legen die Spielgruppen mit Deutschförderung die Preise selbst fest. Gemäss einer Erhebung für das Schuljahr 2024/25 bezahlen die Eltern zwischen 8.40 Franken und 16.90 Franken pro Stunde. Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, deren Kind eine Spielgruppe mit Deutschförderung besucht, werden in den beiden Jahren vor dem Eintritt in den Kindergarten durch Kanton und Gemeinden mit ergänzenden Beiträgen finanziell entlastet. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den Stufen der Krankenkassenprämienvergünstigung.

2.2 Entwicklungen des Angebots

Aktuell gibt es im Kanton Basel-Stadt 35 Spielgruppen mit Deutschförderung. In den vergangenen Jahren war die Anzahl der Spielgruppen relativ stabil (Schuljahr 2020/21: 40 Spielgruppen; 2021/22: 40 Spielgruppen; 2022/23: 39 Spielgruppen; 2023/24: 39 Spielgruppen).

In den letzten Jahren wurden die Spielgruppen mit Deutschförderung im Rahmen von zwei politischen Vorstössen gestärkt:

- Die Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Intensivierung der Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt (P195096) forderte den Ausbau der obligatorischen Deutschförderung. Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Dezember 2023 beschlossen, die frühe Deutschförderung ab dem 1. August 2024 von zwei auf drei Halbtage pro Woche zu erhöhen. Zudem wurde der Tarif für Kinder mit Deutschförderbedarf um 4,3% auf 16.30 Franken pro Stunde erhöht. Für das Jahr 2025 hat der Kanton Basel-Stadt für die obligatorische Deutschförderung 2,7 Mio. Franken budgetiert. Dies entspricht einer Erhöhung von knapp 1 Mio. Franken im Vergleich zur Rechnung 2023.
- Im Zuge des Massnahmenpakets «für eine bedarfsgerechte, finanziell tragbare und qualitativ hochwertige familienergänzende Kinderbetreuung» (P210998) wurden die ergänzenden Beiträge für Kinder ohne Deutschförderbedarf deutlich erhöht. Die ergänzenden Beiträge sind geregelt in der Verordnung betreffend ergänzende Beiträge für die frühkindliche Förderung in Spielgruppen mit Deutschförderung (Spielgruppenbeitragsverordnung, SBV) vom 3. August 2024 (SG 815.150). Mit der auf 1. August 2024 umgesetzten Erhöhung wurden die Beiträge je nach Prämienstufe verdoppelt bis versechsfacht. Kanton und Gemeinden rechnen für diese Massnahme mit Mehrausgaben von rund 0,2 Mio. Franken pro Jahr. Eine weitere Massnahme betrifft die Qualitätsentwicklung in Spielgruppen mit Deutschförderung. Der Erwerb von in der Schweiz anerkannten und bewährten Qualitätslabels wird durch finanzielle Anreize gefördert. Im Rahmen der Zertifizierungsverfahren durchlaufen die Spielgruppen mit Deutschförderung einen systematischen Qualitätsentwicklungsprozess.

Die Kosten für die Zertifizierung und Rezertifizierung werden von Kanton und Gemeinden getragen.

2.3 Entwicklung der Nachfrage

Im Schuljahr 2023/24 besuchten 684 Kinder eine Spielgruppe mit Deutschförderung. 420 Kinder waren zur frühen Deutschförderung verpflichtet[1] und 264 Kinder hatten keinen Deutschförderbedarf. Von den 264 Kindern ohne Deutschförderbedarf wurden 70 Kinder mit ergänzenden Beiträgen finanziell unterstützt,194 Kinder besuchten die Spielgruppe ohne Vergünstigung.

Im Schuljahr 2024/25 besuchen 526 Kinder eine Spielgruppe.[2] 342 Kinder sind zur frühen Deutschförderung verpflichtet und 184 Kinder haben keinen Deutschförderbedarf. Von den 184 Kindern ohne Deutschförderbedarf erhalten 56 Kinder ergänzende Beträge, 128 Kinder werden finanziell nicht unterstützt. Bei der Entwicklung der Anzahl Kinder in Spielgruppen mit Deutschförderung ist folglich im laufenden Schuljahr eine deutliche Abnahme festzustellen.

Die Anzahl Kinder mit Deutschförderbedarf hat im laufenden Schuljahr deutlich abgenommen. In den vergangenen Jahren wurde das Angebot – mit Schwankungen – relativ stabil genutzt (Schuljahr 2020/21: 529 Kinder, 2021/22: 429 Kinder, 2022/23: 452 Kinder, 2023/24: 420 Kinder, 2024/25: 342 Kinder). Die Abnahme der Kinder in Spielgruppen mit Deutschförderung muss in den Gesamtkontext der Kinderbetreuung und der frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt eingeordnet werden. In den vergangenen Jahren hat die Anzahl Kinder, die in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen betreut werden, stetig zugenommen. Ebenso angestiegen ist die Anzahl Kinder mit Anspruch auf Betreuungsbeiträge. Eine deutliche Zunahme zeigt sich auch bei der Anzahl Kinder mit obligatorischer Deutschförderung in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen. Diese Zunahme ist zurückzuführen auf gesellschaftliche Entwicklungen: Die Nachfrage nach familienergänzender Tagesbetreuung nimmt aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit stetig zu. Gleichzeitig wurde das Angebot der familienergänzenden Tagesbetreuung in den vergangenen Jahren gezielt ausgebaut. Kanton und Gemeinden fördern, dass Kinder bereits vor der obligatorischen Deutschförderung im Jahr vor dem Kindergarten mit gleichaltrigen Kindern in einem pädagogischen Angebot die deutsche Sprache spielerisch lernen. Aus diesem Grund gibt es in Kindertagesstätten mit Betreuungsbeiträgen – unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern – einen Anspruch auf Betreuungsbeiträge zum Zweck der frühen Deutschförderung im Hinblick auf die Einschulung (§ 5 Abs. 1 lit. e. TBG). Der Anspruch gilt für Kinder mit wenig Deutschkenntnissen ab dem zweiten Lebensjahr bis zum Eintritt in den Kindergarten.

Unabhängig von dieser Entwicklung in der Tagesbetreuung stellen die Spielgruppen mit Deutschförderung ein wichtiges Förderangebot dar. Das Angebot richtet sich an Kinder, deren Eltern nicht auf das umfassende Betreuungsangebot der Kindertagesstätten oder Tagesfamilien angewiesen sind. Die Kinder werden in kleinerem Umfang spezifisch gefördert.

3. Finanzielle Stärkung der Spielgruppen

Die Motionärinnen fordern, die Spielgruppen finanziell zu stärken, um das Angebot für die Zukunft zu sichern. Mit der Erhöhung des Tarifs für Kinder im Deutschobligatorium sowie der Anzahl obligatorischer Förderstunden im Rahmen der Umsetzung der Motion Patricia von Falkenstein und Konsorten wurden die Spielgruppen mit Deutschförderung bereits massgeblich finanziell gestärkt. Die signifikante Erhöhung der ergänzenden Beiträge für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sowie die finanzielle Unterstützung der Spielgruppen beim Erwerb von Qualitätslabels als Teil des Massnahmenpakets Kinderbetreuung steigern die Attraktivität und Qualität des Angebots für die Eltern zusätzlich.

[1] Insgesamt wurden im Schuljahr 2023/24 wurden 776 Kinder zur frühen Deutschförderung verpflichtet.
[2] Die Zahlen des Schuljahres 2024/25 basieren auf dem Stand vom 31. August 2024. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl Kinder in Spielgruppen im Verlauf des Schuljahres steigen wird.

Diese umfassenden und kostenintensiven Neuerungen sind seit August 2024 in Kraft. Es bedarf einer gewissen Zeit, um ihre Wirkungen beurteilen zu können. Der Regierungsrat betrachtet es deshalb als angemessen, die Auswirkungen zu analysieren, bevor mögliche weitere Massnahmen zur Stärkung der Spielgruppen ergriffen werden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Franziska Roth und Jenny Schweizer betreffend «finanzielle Stärkung der Spielgruppen» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin