



## Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**10.5275.03**

ED/P105275

Basel, 14. Januar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2015

### **Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend Spielgruppen sind wichtig für die Sprachförderung, sie brauchen wirtschaftlich gesunde Bedingungen und Anerkennung!**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2010 den nachstehenden Anzug Doris Gysin und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 4. Dezember 2012 berichtet. An seiner Sitzung vom 17. Januar 2013 hat der Grosse Rat beschlossen, den Anzug – entgegen dem Antrag des Regierungsrates – stehen zu lassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen.

„Pro Jahrgang (ca. 1500 Kinder) sind ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt rund 80 Kinder in Tagesfamilien, ca. 280 Kinder besuchen ein Tagesheim und um 800 Kinder werden in Spielgruppen betreut und gefördert.

Die Spielgruppen sind eine heterogen zusammengesetzte Gruppe. Trägerschaften sind Spielgruppenvereine, Kirchen, die Stiftung Heilsarmee u. a., viele von ihnen sind aber auch Einzelfirmen. Es gab bis jetzt keine einheitlichen Standards, Konzepte und Elternbeiträge

Nachdem der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 14.10.2009 der Sprachförderung für Dreijährige zugestimmt hat, läuft das Projekt „Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“ voll an. Eine Vereinsgründung für Spielgruppen wird von einer Fachgruppe vorangetrieben. Diese Fachgruppe ist Ansprechpartnerin für das ED und hat bei der Entwicklung von Qualitätsstandards (Betreuungskonzept, Betreuungsschlüssel, Gesundheitsförderung, Sprachförderung, Personalentwicklung, Vorgaben zur Infrastruktur und zum Standort) mitgearbeitet.

Zurzeit läuft bereits der dritte, grösstenteils vom ED finanzierte zweijährige Lehrgang für die frühe sprachliche Förderung, Schwerpunkt Deutsch. Der von Mitarbeiterinnen der Tagesheime und von Spielgruppenleiterinnen besuchte Kurs sorgt neben den oben erwähnten Standards für die Qualitätssicherung der Sprachförderung.

Zurzeit haben 25 Spielgruppen eine Absichtserklärung unterschrieben. Sie erfüllen die nötigen Anforderungen und sind deshalb berechtigt, finanzschwachen Eltern eine Vergünstigung (analog Krankenkassenprämienreduktion) des Spielgruppenbesuchs zu gewähren.

Für die Spielgruppen läuft das Projekt unter relativ unbefriedigenden Rahmenbedingungen an. Etwa die Hälfte der erwähnten 25 Spielgruppen sind Kleinstunternehmerinnen, Einzelfirmen. Sie tragen das unternehmerische Risiko ganz alleine, obwohl sie einen Bildungsauftrag des ED erfüllen.

Der Stundenlohn für die direkte Arbeit der Gruppenleiterinnen mit den Kindern liegt zwischen CHF 25 bis CHF 35. Rechnet man die Vor- und Nachbereitung, die Administration, Buchhaltung, Werbung, Elterngespräche und das Fundraising, das alle Leiterinnen selbst vorantreiben müssen, noch dazu, halbiert sich der Lohn auf CHF 12 bis CHF 18 pro Stunde. Auch die oben erwähnte Teilsubventionierung von finanzschwachen Eltern bringt für die Leiterinnen Mehrarbeit (Abklärungen, Inkasso etc.), für das sie nicht zusätzlich entschädigt werden.

Dies ist der verantwortungsvollen Aufgabe nicht würdig. Sprachförderung im Sinne und Auftrag des Kantons darf nicht auf Kosten der Spielgruppenleiterinnen gehen. Mütter mit Migrationshintergrund kommen oft erst durch die Spielgruppe ihrer Kinder in Kontakt mit dem Basler (Ausbildungs-)System. Kinder mit Defiziten wie Hörschäden, Sprachverweigerung oder auffälligem sozialem Verhalten werden in der Spielgruppe erstmalig ausserhalb der Familie wahrgenommen und die Eltern müssen entsprechend informiert und beraten werden. Die Spielgruppen erfüllen mit dieser Basisintegrations- und Sozialisierungsarbeit eine essentielle Voraussetzung für den Start im Kindergarten. Dies ist aufwändige Mehrarbeit, die weit über die Standard-Kinderbetreuung und -Sprachförderung hinausgeht, und gelegentlich nur durch eine zusätzliche Betreuungsperson erbracht werden kann. Damit wird die Wirtschaftlichkeit weiter gedrückt.

Ab 2013 sollen gemäss Ratschlag der Regierung rund 500 Vorkindergartenkinder sprachlich gefördert werden. Das sind deutlich mehr als jetzt, viele von ihnen werden unter das selektive Obligatorium (Eltern werden verpflichtet, ihr Kind in die Sprachförderung zu schicken, der Elternbeitrag entfällt) fallen.

Sollte sich die Wirtschaftslage weiter verbessern, könnte es in den subventionierten Tagesheimen (Kleinkinderplätze) kaum noch freie Plätze für die Sprachförderung geben. Es muss deshalb vermieden werden, dass Spielgruppenleiterinnen, weil ihre Arbeit zu wenig gewürdigt wird, ihre Motivation verlieren oder gar aus finanziellen Gründen die Gruppe schliessen müssen.

Bei der Beratung des Ratschlags im Grossen Rat hat die Regierung von rollender Planung gesprochen. Sie hat auf geäusserte Fragen, Zweifel und Kritik darauf hingewiesen, dass sie jederzeit bereit sei, mögliche Schwachpunkte im Projekt zu verbessern.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung zu prüfen und zu berichten,

- welche Vorkehrungen getroffen werden, damit ab 2013 (selektives Obligatorium) genügend Plätze für die Sprachförderung zur Verfügung stehen,
- ob die nicht angestellten Spielgruppenleiterinnen v. a. im Hinblick auf das selektive Obligatorium (2013, Leistungsauftrag Kanton) noch immer als selbständig Erwerbende im Sinne der AHV bezeichnet werden können,
- ob und wie die Bedingungen jener Spielgruppen, welche einen Bildungsauftrag des Kantons erfüllen, zu verbessern sind,
- ob die finanzielle Situation dieser Spielgruppen z.B. durch eine Übernahme der Mietkosten verbessert werden könnte,
- und/oder ob die Lohnkosten der in den Qualitätsstandards vom ED neben der Gruppenleiterin geforderten zweiten mitarbeitenden Person (pro Gruppe von 8 bis 12 Kindern) vom Kanton übernommen werden könnten.

Doris Gysin, Oswald Inglin, Helen Schai-Zigerlig, Martina Bernasconi, Maria Berger-Coenen, Christoph Wydler, Esther Weber Lehner, Heidi Mück, Ursula Metzger Junco P., Annemarie Pfeifer, Mustafa Atici, Elisabeth Ackermann, Stephan Luethi-Brüderlin“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## **1. Antwort des Regierungsrats vom 4.12.2012 – Zusammenfassung**

Im Zuge des Projekts «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» wurde erstmals eine Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsdepartement, beziehungsweise der Abteilung Familie und Integration der Gemeinden, und den Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt aufgebaut. Es war zu Beginn des Projekts nicht klar, ob eine Kooperation mit den

Spielgruppen überhaupt möglich sein wird. Viele Spielgruppenleiterinnen im Kanton Basel-Stadt begrüssen das Engagement des Erziehungsdepartements und der Gemeinden und haben von Anfang an konstruktiv mitgearbeitet.

Die positiven Auswirkungen dieser Zusammenarbeit für die Spielgruppen sind sowohl direkter als auch indirekter Natur. So haben die Spielgruppen seit 2009 Zugang zu den Weiterbildungen der Berufsfachschule Basel (BFS Basel). Leiterinnen und Mitarbeitende können den Lehrgang zur frühen Sprachförderung kostenfrei absolvieren. Zudem können die Spielgruppen, die mit dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt zusammenarbeiten, Plätze schneller besetzen. Auch hat das Projekt die Bekanntheit und Anerkennung der Spielgruppen bei der Bevölkerung und der Verwaltung gesteigert.

Bei Beginn des Projekts waren die Kenntnisse über die Spielgruppenlandschaft im Kanton Basel-Stadt seitens der Behörden gering. Deshalb hat das Erziehungsdepartement 2008 damit begonnen, das Angebot der Spielgruppen und dessen Nutzung mit regelmässigen Erhebungen zu erfassen. Diese Umfragen bestätigen, dass die finanzielle Situation und die Rahmenbedingungen der Spielgruppen oftmals prekär sind. Wenig ökonomische Geschäftsmodelle der Spielgruppen sowie Familien, die sich höhere Spielgruppenbeiträge nicht leisten können, liegen dieser Situation in vielen Fällen zugrunde. Nur wenige Spielgruppen erreichen eine Kostendeckung. Meist werden fehlende Einnahmen durch ein tiefes Einkommen der Spielgruppenleiterin kompensiert.

Das Erziehungsdepartement hat die im Anzug beschriebenen Vorschläge (direkte Beteiligung an den Personal- und/oder den Raumkosten) geprüft, sich jedoch entschieden, die Spielgruppen durch die Übernahme von Elternbeiträgen zu unterstützen. Als ersten Schritt führte das Erziehungsdepartement im Jahr 2010 die Spielgruppenvergünstigung für Familien mit geringem Einkommen ein. Das selektive Obligatorium zur frühen Deutschförderung war zum Zeitpunkt der ersten Anzugsbeantwortung noch nicht umgesetzt. Es wurde prognostiziert, dass der Grossteil der verpflichteten Kinder eine Spielgruppe besuchen wird. Da die Elternbeiträge für diese Kinder vom Erziehungsdepartement zu einem kostendeckenden Tarif übernommen werden, ging man von einer Verbesserung der finanziellen Situation der Spielgruppen aus.

Die Strategie des Erziehungsdepartements stützt die Autonomie der beteiligten Spielgruppen. Sie bleiben auch mit der Einführung der Spielgruppenvergünstigung und des selektiven Obligatoriums private Institutionen. Durch die Unterstützung in Form von Elternbeiträgen erfolgt der Bildungsauftrag der Spielgruppen nach wie vor primär seitens der Eltern, nicht des Staates. Die Beziehung zwischen den Eltern und den Spielgruppen soll durch das selektive Obligatorium und die Spielgruppenvergünstigung nicht beeinträchtigt oder bürokratisiert werden. Eine direkte Unterstützung hingegen hätte umfassende Auflagen seitens der Behörden zur Folge.

Das Erziehungsdepartement bevorzugt die Selbstorganisation der Spielgruppen mittels der Stärkung der Spielgruppenorganisationen. Die Spielgruppen waren bis anhin minimal in einer regional ausgerichteten Fach- und Kontaktstelle organisiert. Diese wird insbesondere für die Vermittlung von Spielgruppenplätzen ihre Bedeutung behalten, kann aber die Spielgruppen in Bezug auf kantonale Entwicklungen nicht vertreten. Die Gründung des kantonal organisierten Dachverbandes Basler Spielgruppen (DBS) war darum ein entscheidender Schritt. Sollte es dem Dachverband insbesondere gelingen, eine von den Spielgruppen mitgetragene Qualitätssicherung voranzutreiben, wäre ein wichtiger Meilenstein erreicht. Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt hat entsprechende Unterstützungsbeiträge für die Spielgruppenorganisationen budgetiert.

## 2. Ausgangslage zur erneuten Antwort

Seit der ursprünglichen Einreichung des obenstehenden Anzugs Ende 2010 und der Überweisung zur erneuten Berichterstattung im Januar 2013 ist das selektive Obligatorium zur Deutschförderung vor dem Kindergarten bereits zweimal erfolgreich umgesetzt worden. 2015/16 wird die dritte Umsetzung in Angriff genommen. Da die Zusammenarbeit mit den Spielgruppen in erster Linie mit dieser Massnahme verbunden ist, wird die vorliegende Antwort einen Einblick in die Umsetzung des Obligatoriums geben.<sup>1</sup>

Das Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» wurde am 1. Januar 2014 in den Regelbetrieb überführt. Die Massnahme wird seither von der Fachstelle frühe Deutschförderung umgesetzt. Damit wurde in der Verwaltung ein Ansprechpartner für die Spielgruppen etabliert. Erfreulich ist, dass die Spielgruppen vermehrt in weitere Projekte eingebunden werden und die Zahl der Stellen, die mit Spielgruppen Kontakt haben, stetig wächst. Dies zeigt, dass die Spielgruppen ihre Position in der frühen Bildung stärken konnten.

Seit Herbst 2014 liegen zwei namhafte Evaluationen zur frühen Deutschförderung im Kanton Basel-Stadt vor. Damit kann die Wirkung der Massnahme und das pädagogische Handeln der Fachpersonen in den Einrichtungen nachgezeichnet werden. Zudem hat die Fachstelle frühe Deutschförderung die erste Umsetzung des selektiven Obligatoriums in den Spielgruppen untersuchen lassen. In dieser Befragung kommentierten die Spielgruppenleiterinnen auch die Entwicklung der vergangenen Jahre.

Mit dem Dachverband Basler Spielgruppen (DBS) schloss das Erziehungsdepartement 2014 zum ersten Mal eine Leistungsvereinbarung ab. Auch die Zusammenarbeit mit der Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen Basel + Region (FKS) wird fortgeführt. Die Stärkung der Spielgruppenorganisationen ist unerlässlich für die Weiterentwicklung der Spielgruppen im Kanton.

## 3. Umsetzung des selektiven Obligatoriums zur frühen Deutschförderung, Stand 27. November 2014

In der Umsetzung des Jahres 2014/15 wurden bis zum 27. November 2014 insgesamt 1794 Fragebogen in der Stadt Basel versandt. Von diesen wurden rund 99.5 % zurückgesandt. Die verbleibenden Eltern sind aus dem Kanton weggezogen. Das Obligatorium wird mittels eines Mahnwesens durchgesetzt – dieses trägt zur sehr zufriedenstellenden Rücklaufquote bei. Die Umsetzung des selektiven Obligatoriums ist insgesamt erfreulich gut verlaufen. Die meisten Eltern begrünnen die Massnahme und interessieren sich sehr für die Deutschförderung.

Von den 1794 angeschriebenen Familien wurden 643 Kinder ins Obligatorium aufgenommen. Rund 36 Prozent der bereits evaluierten Kinder verfügen somit nicht über ausreichende Deutschkenntnisse gemäss den Vorgaben des Erziehungsdepartements. Die Eltern der verpflichteten Kinder müssen der Fachstelle frühe Deutschförderung einen Nachweis als Bestätigung einer Anmeldung senden. Der Rücklauf der Nachweise unterliegt ebenfalls einem Mahnwesen. Von den verpflichteten Familien hat sich mit rund 65 Prozent die Mehrheit für eine Spielgruppe entschieden. Weitere rund 24 Prozent der Kinder besuchen ein Tagesheim. Gut 7 Prozent besuchen eine andere Einrichtung, beispielsweise eine Privatschule oder die Kinderbetreuung eines Deutschkurses der Eltern. Aktuell sind noch 26 Fälle in Be-

<sup>1</sup> Vergleiche dazu den Bericht der Fachstelle zur Entstehung, Umsetzung und Evaluation des selektiven Obligatoriums, 2008-2014. Einsehbar via: <http://edubs.ch/schullaufbahn/vorkindergarten>.

arbeitung. Darunter befinden sich Familien, die erst zugezogen und darum auf Platzsuche sind. Andere Familien haben für ihre Kinder zwar einen Platz gefunden, aber das Nachweisformular nicht zurückgesandt. Dass die Eltern selber einen Platz suchen, funktioniert offensichtlich mehrheitlich gut.

Durch die Massnahme werden jährlich etwa 100 Kinder erfasst, deren Eltern ansonsten keine Möglichkeit ergriffen hätten, ihre Kinder beim Erwerb der deutschen Sprache zu unterstützen.

<b>Zwischenstand 27. November 2014</b>	<b>Anzahl</b>	<b>%</b>
<b>Fragebogen</b>		
Januarversand 2014	1701	
Neuzuzüger Februar bis November 2014	93	
Total Versand bis 7.11.14	1794	100
Rücklauf (inkl. Wegzüge)	1785	99.5
<b>Verpflichtungen</b>	<b>643</b>	<b>35.8</b>
Verpflichtungen, effektiv (= 34 Wegzüge)	609	100
<b>Verteilung auf Institutionen</b>		
<b>Spielgruppen</b>	<b>394</b>	<b>64.7</b>
Tagesheime	145	23.8
Andere	44	7.2
In Bearbeitung	26	4.3

Tabelle 1: Umsetzung Obligatorium im Schuljahr 2014/15

## 4. Evaluationen zur frühen Deutschförderung im Kanton Basel-Stadt

Das Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» wurde durch Evaluationen der Psychologischen Fakultät der Universität Basel und der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz begleitet.

### 4.1 Evaluation der Psychologischen Fakultät der Universität Basel

In einer Längsschnittstudie wurden von 2009-2012 rund 600 Kinder in vier Alterskohorten erfasst. Zusätzlich konnten 2013 mit der Einführung des Obligatoriums die Deutschkenntnisse einer vollständigen Alterskohorte von Kindern 18 Monate vor deren Kindertageeintritt erfasst werden. Dies, weil alle Eltern verpflichtet sind, den Fragebogen zur Erfassung der Deutschkenntnisse ihrer Kinder zurückzusenden. Bei der Evaluation der Wirksamkeit der frühen Deutschförderung berücksichtigte die Psychologische Fakultät der Universität Basel die minimalinvasive Ausrichtung im Sinne des Gesetzgebers.

**Resultate:**

Laut der Studie benötigen rund vier Fünftel der Kinder im Kanton Basel-Stadt, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, eine frühe Deutschförderung zur Vorbereitung auf den Kindergarteneintritt. Im internationalen Vergleich ist dies ein hoher Wert.

Die Studie bestätigt, dass alltagsintegriertes Deutschlernen in einer Spielgruppe oder einem Tagesheim bereits im Umfang von zwei Halbtagen pro Woche im Jahr vor dem Kindergarten die Deutschkenntnisse der Kinder deutlich zu verbessern vermag. Es wird aber auch gezeigt, dass sich die Deutschkenntnisse der Kinder besser entwickeln, je früher und je intensiver diese Deutschförderung stattfindet. Weitere signifikante Faktoren, die den Aufbau von Deutschkenntnissen bei kleinen Kindern beeinflussen, sind folgende:

- Der Kontakt zu deutschsprachigen Altersgenossen (Kinder lernen von Kindern),
- die Qualität der Betreuung beziehungsweise der Betreuungseinrichtung (etwa hinsichtlich Platz und Ausstattung, Betreuung und Pflege der Kinder, sprachliche und kognitive Anregung, Aktivitäten, Interaktionen, Strukturierung des pädagogischen Alltags),
- die gesellschaftliche Integration einer Familie, da sich dadurch mehr Kontaktmöglichkeiten zu deutschsprachigen Personen ergeben.

Obwohl eine Deutschförderung im Umfang von zwei Halbtagen pro Woche eine deutlich positive Wirkung zeigt, können Kinder den bestehenden Rückstand auf ihre deutschsprachigen Altersgenossen im Jahr vor dem Kindergarteneintritt nicht aufholen. Der Abstand vergrössert sich allerdings weniger schnell als bei Kindern ohne Intervention. Ein Einrichtungsbesuch, wie ihn das Obligatorium vorschreibt, ermöglicht es Eltern zudem, mit deutschsprachigen Personen und dem Schweizer Bildungssystem in Kontakt zu treten. Damit wird die Integration jener Familien gefördert, die keine freiwilligen Angebote in Anspruch nehmen.

## 4.2 Vertiefungsstudie der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW)

Die PH FHNW untersuchte in einer begleitenden Evaluation, auf welche Art und mit welchen pädagogischen Überzeugungen frühe Deutschförderung in Spielgruppen und Tagesheimen gestaltet und durchgeführt wird. Zudem bietet die Evaluation eine detaillierte Einschätzung, wie sich die Deutschkenntnisse einzelner Kinder während eines Jahres entwickeln.

Erhoben wurden Daten zu 19 Kindern in je acht Spielgruppen und Tagesheimen. Deutsch ist für alle diese Kinder die Zweitsprache. Die qualitative Studie ist nicht repräsentativ, erlaubt dafür sehr gute Einblicke in die Förderpraxis.

**Resultate:**

Die Betreuungspersonen können den Sprachstand der Kinder auf Basis der alltäglichen Beobachtung differenziert einschätzen und typische Entwicklungsphänomene erkennen.

Fast alle Kinder machen aus Sicht der Fachpersonen im Verlaufe eines Jahres deutliche Fortschritte. Dies zeigt sich beispielsweise im Wortschatzzuwachs oder vermehrten Nachfrageverhalten. Sie eignen sich zudem soziale und kommunikative Umgangsformen an. So werden die Kinder am Ende des Jahres als sicherer und aktiver in Gesprächssituationen wahrgenommen. Augenfällig ist zudem, dass bei allen Kindern eine deutlich positive Entwicklung im Umgang mit Büchern beobachtet wird.

Eine gute Deutschförderung beschreiben die Fachpersonen wie folgt:

- Unabdingbar für das Gelingen von Deutschförderung ist eine vertrauensvolle Beziehung zu den Kindern.
- Die Fachpersonen vertreten einen alltagsorientierten, spielerischen Ansatz, von einer kurs- oder unterrichtsmässigen Deutschförderung grenzen sie sich deutlich ab.

- Entsprechend nutzen die Fachpersonen bewusst alltägliche, sich wiederholende Situationen zur sprachlichen Begleitung (Begrüssung, Ankleiden, Toilettengang, Znüni, etc.). Werden Sequenzen angeleitet, stehen Musik und Bewegung sowie Geschichten und Erzählungen im Vordergrund.
- Die Fachpersonen beurteilen den Kontakt der Kinder untereinander als zentral für die Entwicklung der Deutschkenntnisse. Kinder sollen sich gegenseitig austauschen können, etwa im freien Spiel. Eine gute sprachliche Durchmischung der Gruppen ist von Vorteil.
- Oft fehlt es an Zeit und Personal, um intensiver auf einzelne Kinder im Sinne einer gezielten individuellen Förderung eingehen zu können.

Auffallend ist, dass die Einschätzungen der Fachpersonen in vielen Teilen mit den Untersuchungsergebnissen der Universität Basel übereinstimmen.

## 5. Situation der Spielgruppen

Im Folgenden wird die Situation der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt beschrieben. Auch hier steht die Massnahme zur frühen Deutschförderung im Zentrum.

### 5.1 Kennzahlen

Die Firma Amsler Consulting hat Kennzahlen der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt erhoben und analysierte im Rahmen der bereits fünften Spielgruppenumfrage die Umsetzung des Obligatoriums in den Spielgruppen.<sup>2</sup> Im November 2013 beantworteten 50 Spielgruppenverantwortliche die Umfrage. Die Serie von Umfragen erlaubt Rückschlüsse auf Veränderungen und Trends.

Spielgruppen betreuen in der Regel altersgemischte Gruppen, die im folgenden oder nächstfolgenden August in den Kindergarten eintreten werden. Einfachheitshalber wird von älteren und jüngeren Kindern gesprochen. Ein Spielgruppenjahr ist einem Schuljahr gleichzusetzen.

#### 5.1.1 Öffnungszeiten und Zusammensetzung

Die 50 Spielgruppen betreuen im Spielgruppenjahr 2013/14 insgesamt 1070 Kinder aus den beiden Jahrgängen vor dem Kindergarten. Eine Gruppe umfasst dabei acht bis zehn Kinder. Die befragten Spielgruppen bieten insgesamt 210 Halbtage an. Das heisst, dass eine Spielgruppe an 4.2 Halbtagen geöffnet hat, wobei die Streuung zu beachten ist. Es gibt beispielsweise eine Spielgruppe, die durch Parallelführung einer Waldspielgruppe 13 Halbtage anbieten kann. Demgegenüber stehen 16 Spielgruppen, die lediglich zwei Halbtage anbieten. Entsprechend streut auch die Anzahl der betreuten Kinder zwischen 4 und 86. Die Gruppengrösse liegt im Durchschnitt bei 9.4 Kindern und ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken. 27 Spielgruppen sind nicht ausgelastet. Für Kinder, deren Familien verpflichtet worden sind, stehen folglich genügend Plätze zur Verfügung.

Der Anteil der Mädchen beträgt 51.6 Prozent und ist innerhalb eines Jahres um 3 Prozent gestiegen – ein Phänomen, welches nicht schlüssig erklärt werden kann. Deutlich ist der Anstieg der Anzahl älterer Kinder um 10.6 Prozentpunkte auf 66.7 Prozent. Dies ist Folge des des Obligatoriums. Verstärkt wird diese Tendenz durch die sukzessive Verschiebung des Stichtages zur Einschulung in den Kindergarten um drei Monate (die Kinder sind entsprechend jünger). Eltern schicken Ihre Kinder daher später in eine Spielgruppe.

<sup>2</sup> Bereits 2008, 2010, 2011 und 2012 wurden unter Federführung des Erziehungsdepartements Spielgruppenumfragen durchgeführt. Seit 2012 werden Kennzahlen auch zu Längsschnittanalysen zusammengeführt, um die Entwicklung der Spielgruppenlandschaft zu beschreiben. Diese Umfragen sind auf der Homepage der Fachstelle frühe Deutschförderung einsehbar: <http://edubs.ch/schullaufbahn/vorkindergarten>.

Von 35 auf 43.4 Prozent ebenfalls stark angestiegen ist der Anteil jener Kinder, in deren Familien kein Elternteil über gute Deutschkenntnisse verfügt. Dies ist klar eine Folge des Obligatoriums.

Der Anteil der Kinder, die nicht im Kanton Basel-Stadt wohnen, beträgt 8.6 Prozent und ist leicht gesunken.

### **5.1.2 Personal**

Alle Spielgruppen, die an der Befragung teilgenommen haben, werden von einer ausgebildeten Spielgruppenleiterin oder einer Fachperson mit einer pädagogischen Grundausbildung geführt. Den Lehrgang zur frühen Sprachförderung der Berufsfachschule Basel (BFS Basel) haben bis zum November 2014 36 Spielgruppenleiterinnen absolviert oder begonnen. In mehr als der Hälfte der Spielgruppen arbeitet somit mindestens eine Person, die den Lehrgang absolviert hat oder absolviert. Der Lehrgang ist ab 2015 Voraussetzung, um mit dem Erziehungsdepartement eine Zusammenarbeitsvereinbarung unterzeichnen zu können. Die Kosten für den Lehrgang werden vom Erziehungsdepartement übernommen.

Nur noch 30 Prozent der Spielgruppen werden von nur einer Fachperson geführt. Dieser Anteil betrug zwei Jahre vorher noch 48 Prozent; dies obwohl die durchschnittliche Gruppengrösse von 9.7 auf 9.4 Kinder gesunken ist. Insgesamt wird deutlich, dass die Spielgruppenleiterinnen um möglichst optimale Bedingungen für die Kinder und damit gleichzeitig um eine Professionalisierung bemüht sind.

## **5.2 Umsetzung des selektiven Obligatoriums in den Spielgruppen und Entwicklungen in der Spielgruppenlandschaft**

Die Anzahl der erfassten verpflichteten Kinder betrug im ersten Jahr der Umsetzung 289. Damit besuchten 45 Prozent der älteren Kinder die Spielgruppen im Rahmen des Obligatoriums. Sie verteilten sich auf 42 Spielgruppen. Die meisten betreuten bis zu fünf, drei Spielgruppen mehr als 20 verpflichtete Kinder. Etwas mehr als die Hälfte der Spielgruppenleiterinnen wären bereit, mehr verpflichtete Kinder aufzunehmen, während die meisten anderen Leiterinnen mit dem Status quo zufrieden sind.

Es folgen die wichtigsten Aussagen der Spielgruppenleiterinnen zur Umsetzung des selektiven Obligatoriums.

### **5.2.1 Einschätzung der Zusammenarbeit mit der Fachstelle frühe Deutschförderung des Erziehungsdepartements**

Die Spielgruppenleiterinnen beurteilen die Umsetzung des Obligatoriums durch das Erziehungsdepartement und die Spielgruppen beinahe einstimmig als gut. Die Kommunikation des Erziehungsdepartements im Vorfeld der Massnahme wird von über 90 Prozent der Spielgruppenleiterinnen als gut oder sehr gut beurteilt. Auch die Eltern und die Öffentlichkeit seien genügend informiert worden. Mehr als zwei Drittel der Spielgruppen sehen ihre Handlungsmöglichkeiten durch die Einführung des Obligatoriums zudem nicht eingeschränkt.

### **5.2.2 Auswirkungen des Obligatoriums auf die Spielgruppen**

Die Befragten finden einhellig, dass die verpflichteten Kinder von der Massnahme profitieren. Die grosse Mehrheit der befragten Leiterinnen sieht einen besonders hohen Förderbedarf bei den verpflichteten Kindern. Entsprechend haben 83 Prozent der Spielgruppen, die verpflichtete Kinder betreuen, ihr Deutschförderangebot deutlich oder teilweise intensiviert.



Über 80 Prozent der Spielgruppenleiterinnen haben den Eindruck, dass verpflichtete Kinder die Spielgruppe besonders gerne besuchen. Etwa ein Drittel der Spielgruppenleiterinnen stellt gleichzeitig grössere Ablöseprobleme als bei nicht verpflichteten Kindern fest.

Kritisch kommentieren die Spielgruppenleiterinnen die Abnahme der Altersmischung und die Zunahme der Kinder mit wenig Deutschkenntnissen. Die pädagogische Herausforderung steige und der Effekt, dass Kinder von Kindern lernen, vermindere sich. Diese Einschätzung deckt sich mit den Evaluationsergebnissen der Universität Basel und der PH FHNW.

Obwohl die Deutschförderung von knapp über der Hälfte der Spielgruppen als grosse Herausforderung gesehen wird, schätzten zwei Drittel die momentanen personellen Ressourcen als ausreichend ein. Die Auslastung der Gruppen ist laut 61 Prozent der Spielgruppenleiterinnen dank dem Obligatorium einfacher zu erreichen.

Der Informationsbedarf aller Eltern ist gemäss Umfrage wegen des Obligatoriums gestiegen. Mehr als die Hälfte der Befragten bezeichnet die Elternarbeit als aufwendig – besonders bei Familien, die durch das Obligatorium verpflichtet wurden.

### **5.2.3 Einschätzung der finanziellen Auswirkungen**

Die Umfrage wurde drei Monate nach der Einführung des Obligatoriums durchgeführt. Eine definitive Beurteilung der finanziellen Auswirkungen war in dieser Umfrage nicht möglich. Zudem war zum Zeitpunkt der Befragung ein Kriterium in Kraft, welches besagte, dass Kinder, die zum Zeitpunkt der Elternbefragung bereits eine Einrichtung besuchen, nicht verpflichtet werden. Diese Einschränkung wurde mittlerweile als praxisfern aufgehoben. Ab dem zweiten Jahr der Umsetzung werden dadurch zusätzlich rund 200 Kinder verpflichtet und teilweise von den Spielgruppen betreut. 2014/15 besuchen mit 394 deutlich mehr verpflichtete Kinder eine Spielgruppe. Seitens des Erziehungsdepartements fliessen den Spielgruppen über die kostendeckenden Elternbeiträge jährlich gut 1.4 Mio. Franken zu. Auf dem Markt erzielen die Spielgruppen nur etwa zwei Drittel dieses kostendeckenden Ansatzes.

Die Aussagen der Spielgruppenleiterinnen zur finanziellen Situation in der Befragung 2013 basieren noch nicht auf diesen Grundlagen. Drei Fünftel der Spielgruppenleiterinnen geben darin an, dass sich der finanzielle Mehraufwand mittels der Mehreinnahmen durch das Obligatorium decken lässt. Je zur Hälfte sind die Spielgruppenleiterinnen zudem optimistisch beziehungsweise pessimistisch, was die zukünftige Steigerung ihrer persönlichen Einkünfte betrifft.

### **5.2.4 Einschätzung der generellen Entwicklung der Spielgruppenlandschaft**

Über 90 Prozent der Befragten finden, dass die Spielgruppenlandschaft als solche von der Einführung des Obligatoriums profitiert hat. Dazu gehört, dass einer deutlichen Mehrheit zufolge die Wahrnehmung und Anerkennung der Spielgruppen durch die Behörden und die Öffentlichkeit eine wichtige Auswirkung des Obligatoriums und des vorbereitenden Projekts ist. Deutlich wahrgenommen werden allerdings auch die gestiegenen, zum Teil unrealistischen Erwartungen an die Spielgruppen seitens der Behörden, der Eltern und der Kindergärten.

97 Prozent der Befragten bestätigen, dass sich die Weiterbildungsmöglichkeiten für Spielgruppen verbessert haben. Drei Viertel sind der Meinung, die Qualität der Spielgruppen habe sich im Zuge des Obligatoriums verbessert. Für die Zukunft werden einstimmig eine weitere Professionalisierung der Spielgruppen und eine verbesserte Einbindung in die Bildungslandschaft erwartet.

### 5.3 Die Spielgruppenorganisationen

Das Erziehungsdepartement arbeitet mit zwei Spielgruppenorganisationen eng zusammen. Mit dem Dachverband Basler Spielgruppen existiert ein kantonal organisierter Ansprechpartner für die Verwaltung, während die regional ausgerichtete Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen Basel + Region wichtige Vermittlungsarbeiten zwischen den Spielgruppen und Eltern wahrnimmt.

#### 5.3.1 Die Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen Basel + Region (FKS Basel)

Die FKS Basel hat ihren Sitz neu an der Freien Strasse 35. An dieser Adresse befinden sich weitere wichtige Partner im Frühbereich, etwa die Vermittlungsstelle für Tagesheime, die Mütter- und Väterberatung und die Geschäftsstelle Tagesfamilien. Diese Einbindung wird allseitig begrüsst.

Die FKS Basel unterstützt Eltern, die auf der Suche nach einer Spielgruppe sind. Ihr Angebot ist regional und richtet sich zum Beispiel auch an die stadtnahen Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft. Diese vermittelnde Arbeit übernimmt die FKS Basel auch, wenn Eltern nach Erhalt des Verpflichtungsentscheides einen Platz für ihre Kinder suchen. Diese Dienstleistung wird im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Erziehungsdepartement finanziell abgegolten. Dies ermöglichte es der FKS Basel, ihre Präsenz an der Freien Strasse 35 auf zwei halbe Tage zu verdoppeln. Die Fachstelle frühe Deutschförderung wird dadurch entlastet und muss nicht eigene Personalressourcen für Vermittlungsarbeiten zur Verfügung stellen. Die Leiterin der FKS Basel erhält eine marktübliche Entschädigung und muss nicht mehr für weniger als CHF 10 in der Stunde arbeiten, wie das früher der Fall war.

#### 5.3.2 Der Dachverband Basler Spielgruppen, DBS

Der Dachverband Basler Spielgruppen wurde 2011 als kantonale Organisation gegründet mit der Absicht, dass sich die Spielgruppen unter seiner Führung als aktive Partner in der Bildungslandschaft des Kantons etablieren können.

Zusammen mit einer Organisationsberaterin erarbeiteten die Gründerinnen des Dachverbands ein Konzept und eine Entwicklungsplanung. Das Honorar für die Beratung übernahm das Erziehungsdepartement. Der DBS gibt sich folgende Aufgaben:

- die übergeordneten Strukturen der Spielgruppen des Kantons Basel-Stadt aufzubauen und zu stabilisieren,
- die pädagogische Arbeit der Spielgruppen weiterzuentwickeln,
- die wirtschaftliche Situation der Spielgruppen zu verbessern,
- die Rahmenbedingungen (Räume, Material) für alle Spielgruppen auf das Niveau vereinbarter Standards zu heben,
- den Auftritt der Spielgruppen gegen aussen zu stärken,
- Spielgruppen bei der Überwindung von akuten finanziellen, personellen oder räumlichen Notsituationen Unterstützung zu leisten.

Als erstes soll bis 2016 eine Geschäftsstelle aufgebaut werden. Bis dahin übernehmen die Mitglieder des Vorstandes in Arbeitsteilung folgende Aufgaben:

– Qualitätssicherung	340	Jahresstunden
– Pädagogik	70	Jahresstunden
– Projekte	40	Jahresstunden
– Mitgliederbetreuung	130	Jahresstunden
– Öffentlichkeitsarbeit	120	Jahresstunden
– Kasse/Fundraising	100	Jahresstunden

Mit dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt wurde eine entsprechende Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Der jährlich zugesprochene Betrag beträgt 40'000 Franken. Während der ersten beiden Aufbaujahre, in denen noch keine anderen Geldmittel generiert werden können, werden zusätzlich 30'000 Franken zur Verfügung gestellt, wodurch die wichtige Aufbauarbeit finanziell gesichert wird.

## **5.4 Weitere positive Entwicklungen im Spielgruppenbereich**

Im Folgenden werden weitere wichtige und positive Entwicklungen beschrieben, welche die Zusammenarbeit des Erziehungsdepartements mit den Spielgruppen hervorbrachte. Sie illustrieren, wie Spielgruppen beginnen, auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Partnern zusammenzuarbeiten.

### **5.4.1 Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Frühförderung (ZFF)**

Spielgruppen nehmen schon lange Kinder mit besonderen Bedürfnissen auf. Dies geschah vor einigen Jahren nicht selten auf der Basis der Gutherzigkeit und ohne professionellen Hintergrund. Ein interner Bericht des Zentrums für Frühförderung zur Zusammenarbeit mit den Spielgruppen beschreibt nun die wichtigsten Veränderungen der letzten fünf Jahren und benennt Gründe für die deutlich gestiegenen Beratungsanfragen seitens von Spielgruppen:

Die Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement führte bei vielen Spielgruppen zu einer professionelleren Arbeitsweise. Die Spielgruppenleiterinnen schätzen Probleme besser ein und das ZFF wird entsprechend früher und umfassender beigezogen. Aufgrund des Obligatoriums bemühen sich die Spielgruppenleiterinnen vermehrt, pädagogische und strukturelle Lösungen zu finden, anstatt bei Schwierigkeiten das Betreuungsverhältnis zu beenden. Integration und Inklusion ist zudem auch im Frühbereich vermehrt zum Ziel geworden, entsprechend steigt der Unterstützungsbedarf durch das ZFF.

Die Ansprüche an die Spielgruppen seitens der Eltern, der Verwaltung und den Kindergärten sind gestiegen. Zudem wird die pädagogische Aufgabe als solche anspruchsvoller, da vermehrt Kinder mit wenigen Deutschkenntnissen die Spielgruppen besuchen, während sich gleichzeitig die Altersdurchmischung zugunsten von älteren Kindern (stehen im Jahr vor dem Kindergarten) verändert.

Aus diesen Gründen befürwortet das ZFF eine engere Zusammenarbeit mit den Spielgruppen und hat zu diesem Zweck bereits Kontakt zum Dachverband Basler Spielgruppen aufgenommen. Als direkte Folge daraus sind beispielsweise Weiterbildungsangebote seitens des ZFF für die Spielgruppen entstanden.

### **5.4.2 Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsdepartement und mit dem Sportamt**

Kindergärten und Tagesheime haben die Möglichkeit, sich vom Kinder- und Jugendgesundheitsdienst beraten zu lassen, wenn Sorgen um das gesundheitliche Wohl eines Kindes bestehen. Mittlerweile können auch Spielgruppen diese Unterstützung in Anspruch nehmen. Auch in diesem Fall hat die Fachstelle frühe Deutschförderung eine erste vermittelnde Rolle übernommen und den direkten Kontakt zwischen Spielgruppen und Gesundheitsdepartement gefördert.

Nachdem das Projekt Purzelbaum sehr erfolgreich in Kindergärten und Tagesheimen umgesetzt worden ist, erhalten im laufenden und kommenden Jahr eine Reihe von Spielgruppen ebenfalls die Gelegenheit, sich zu beteiligen. Die Fachstelle frühe Deutschförderung hat

auch hier zu Beginn eine vermittelnde Rolle gespielt. Geplant wurde das Projekt aber in direkter Zusammenarbeit zwischen Sportamt und dem Dachverband Basler Spielgruppen.

### **5.4.3 Bildungslandschaften**

Mit Unterstützung der Jacobs Foundation wurden vor zwei Jahren innerhalb der Volksschulen drei Projektstandorte für Bildungslandschaften etabliert (St. Johann / Volta, Thierstein, Wasgenring). Zweck von Bildungslandschaften ist, Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Quartier besser zu vernetzen. Die Schule übernimmt dabei eine koordinierende Rolle. An allen Standorten wurde die Zusammenarbeit mit dem Frühbereich ins Zentrum der Projekte gestellt. Infolgedessen haben die Schulen auch Kontakte zu den Spielgruppen im Quartier geknüpft und machten dabei die Erfahrung, dass ein gut etablierter Frühbereich für die Schule grosse Vorteile bringt. Ein Hauptthema ist, wie der Übergang vom Frühbereich in den Kindergarten auf gewinnbringende Art gestaltet werden kann. Die Schulen sind sich der zentralen Rolle der Spielgruppen bei diesem Übergang bewusst. Der Dachverband Basler Spielgruppen hat seinerseits begonnen, ein Konzept zur Gestaltung dieses Übergangs zu erarbeiten.

## **6. Beantwortung der Fragen**

### **6.1 Platzsituation**

*Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung zu prüfen und zu berichten, welche Vorkehrungen getroffen werden, damit ab 2013 (selektives Obligatorium) genügend Plätze für die Sprachförderung zur Verfügung stehen*

Die Umsetzungen der ersten beiden Jahre hat gezeigt, dass die Plätze wie voraus gesehen vorhanden sind.

### **6.2 Geschäftsform der Spielgruppen**

*...ob die nicht angestellten Spielgruppenleiterinnen v. a. im Hinblick auf das selektive Obligatorium (2013, Leistungsauftrag Kanton) noch immer als selbständig Erwerbende im Sinne der AHV bezeichnet werden können*

Die Umsetzung des selektiven Obligatoriums zur frühen Deutschförderung hat keinen Einfluss auf die Geschäftsform der Spielgruppen. Die Spielgruppenleiterinnen fühlen sich gemäss ihren Aussagen in der Umfrage vom Herbst 2013 in ihrer Handlungsfreiheit nicht eingeschränkt.

### **6.3 Weiterentwicklung der Spielgruppen**

*...ob und wie die Bedingungen jener Spielgruppen, welche einen Bildungsauftrag des Kantons erfüllen, zu verbessern sind*

Die Situation der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt hat sich nach Meinung des Regierungsrats deutlich verbessert. Die Spielgruppenleiterinnen befinden ebenfalls, dass die Spielgruppen an Anerkennung gewonnen haben. Auch wird ihnen der Zugang zu diversen Dienstleistungen seitens der kantonalen Behörden geöffnet. Die eingeschlagene Strategie,

die Arbeit der einzelnen Spielgruppe durch die Übernahme von (kostendeckenden) Elternbeiträgen zu honorieren und parallel dazu die Spielgruppenorganisationen zu stärken, hat sich bewährt und soll weiter verfolgt werden. Nach wie vor müssen sich die Spielgruppen mit ihren Geschäftsmodellen auseinandersetzen. Durch die Arbeit des Dachverbandes sollten diesbezügliche Verbesserungen von den Spielgruppen selbst in die Wege geleitet werden können.

## 6.4 Finanzielle Situation der Spielgruppen

*...ob die finanzielle Situation dieser Spielgruppen z.B. durch eine Übernahme der Mietkosten verbessert werden könnte*

*...und/oder ob die Lohnkosten der in den Qualitätsstandards vom ED neben der Gruppenleiterin geforderten zweiten mitarbeitenden Person (pro Gruppe von 8 bis 12 Kindern) vom Kanton übernommen werden könnten*

Die Kosten für die Miete und eine zweite Fachperson sind in den kostendeckenden Elternbeiträgen berücksichtigt, die das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden den Spielgruppen für jedes verpflichtete Kind auszahlen. In Anbetracht dessen, dass sich diese Elternbeiträge auf mehr als 1.4 Mio. Franken belaufen, müsste sich zumindest bei jenen Spielgruppen eine Verbesserung einstellen, die aufgrund ihrer Lage vermehrt verpflichtete Kinder betreuen. Es ist zu früh, diesbezüglich eine abschliessende Bilanz zu ziehen. Entsprechend ist eine Befragung der Spielgruppenleiterinnen zu diesem Themenbereich im kommenden Jahr vorgesehen.

Die 1.4 Mio. Franken übersteigen übrigens die Beträge, welche in der Antwort 2012 für die Übernahme eines Teils der Mietkosten (540'000 Franken bei 45 Spielgruppen) beziehungsweise für die Bezahlung einer zweiten Fachperson (1.15 Mio.Franken) genannt worden sind.

## 7. Fazit

Das Obligatorium zur frühen Deutschförderung hat direkt und indirekt zu einer deutlichen Stärkung der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt geführt. Damit wurde ein Prozess angestoßen, der in den Folgejahren fortgesetzt werden dürfte.

Die Strategie des Erziehungsdepartements hat sich bewährt. Selbstverständlich muss es möglich sein, insbesondere die finanzielle Situation der Spielgruppen zu stabilisieren. Jedoch ist der Regierungsrat in Übereinstimmung mit dem Erziehungsdepartement der Meinung, dass dies nicht alleinige Aufgabe eines Departements oder einer Fachstelle ist, sondern im Zusammenspiel verschiedener Akteure gelingen muss. Die Selbstorganisation der Spielgruppen unter Führung des Dachverbandes Basler Spielgruppen wird zu diesem Zweck gestärkt. Die Autonomie und Selbstverantwortung der Spielgruppen wird weiter gefördert und Entwicklungen können auf diese Weise von den beteiligten Spielgruppen erarbeitet und getragen werden. Die Entwicklung muss laufend beobachtet werden; die Instrumente hierzu hat die Fachstelle frühe Deutschförderung aufgebaut. Die finanzielle Situation der Spielgruppen kann damit periodisch untersucht werden.

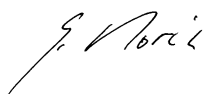
Der Regierungsrat blickt zuversichtlich auf den weiteren Aufbau des Dachverbandes, der sich die Aufgabe stellt, die Spielgruppen in vielerlei Hinsicht weiter zu entwickeln und die Qualität der pädagogischen Arbeit zu sichern und zu verbessern. Der Regierungsrat spricht sich dafür aus, Mittel für diese übergeordnete Entwicklungsarbeit weiterhin bereit zu stellen. Der Regierungsrat ist zudem überzeugt, dass es gelingen wird, den Spielgruppen durch Überzeugungsarbeit weitere Erleichterungen zu ermöglichen.

## 8. Antrag

Aus Sicht des Regierungsrats Basel-Stadt ist nicht angezeigt, ein direktes finanzielles Engagement für die Spielgruppen durch die öffentliche Hand zu beschliessen.

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Doris Gysin und Konsorten betreffend «Spielgruppen sind wichtig für die Sprachförderung, sie brauchen wirtschaftlich gesunde Bedingungen und Anerkennung» als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin