



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5275.04

ED/P105275

Basel, 28. Juni 2017

Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2017

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 erstmals dem Regierungsrat überwiesen. An seinen Sitzungen vom 17. Januar 2013 und vom 18. März 2015 hat der Grosse Rat beschlossen, den Anzug - entgegen dem Antrag des Regierungsrats - stehen zu lassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung zu überweisen.

„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 Einzelunternehmen. 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, Einzelunternehmen. 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,

- a. welche Vorkehrungen getroffen werden, damit ab 2013 (selektives Obligatorium) genügend Plätze für die Sprachförderung zur Verfügung stehen,
- b. 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,
- c. ob und wie die Bedingungen jener Spielgruppen, welche einen Bildungsauftrag des Kantons erfüllen, zu verbessern sind,
- d. ob die finanzielle Situation dieser Spielgruppen z.B. durch eine Übernahme der Mietkosten verbessert werden könnte,
- e. und/oder ob die Lohnkosten der in den Qualitätsstandards vom ED neben der Gruppenleiterin geforderten zweiten mitarbeitenden Person (pro Gruppe von acht bis zwölf 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. Ausgangslage

1.1 Vergünstigungen für den Besuch von Spielgruppen mit integrierter Deutschförderung

Im Jahr 2008 begann das Erziehungsdepartement damit, das Angebot der Spielgruppen und dessen Nutzung zu erfassen. Die Erhebungen zeigten, dass die finanzielle Situation sowie die Rahmenbedingungen der Spielgruppen oftmals prekär sind. Wenig ökonomische Geschäftsmodelle der Spielgruppen sowie Familien, die sich höhere Spielgruppenbeiträge nicht leisten können, lagen dieser Situation in vielen Fällen zugrunde. Der Regierungsrat entschied sich jedoch gegen eine direkte Beteiligung an den Personal- und/oder den Raumkosten und erliess stattdessen am 3. August 2010 die Verordnung betreffend ergänzende Beiträge für die Kinderbetreuung in Spielgruppen mit Deutschförderung (Spielgruppenbeitragsverordnung, in Kraft getreten am 9. August 2010). Familien mit geringem Einkommen haben seither Anspruch auf eine Reduktion des Tarifs für den Spielgruppenbesuch. Der reduzierte Tarif wird den Eltern von den Spielgruppenleitungen beziehungsweise der Trägerschaft direkt verrechnet. Im Gegenzug erstattet das Erziehungsdepartement (beziehungsweise die Gemeinde) der Spielgruppe quartalsweise die Mindereinnahmen infolge reduzierter verrechneter Tarife. Ziel dieser indirekten Unterstützung ist es, die Spielgruppen in ihrer Autonomie zu stärken. Sie sollten auch mit der Einführung der Spielgruppenvergünstigung und des selektiven Obligatoriums private Institutionen bleiben. Die Beziehung zwischen Eltern und Spielgruppen sollte durch das selektive Obligatorium und die Spielgruppenvergünstigung nicht beeinträchtigt oder bürokratisiert werden.

Die Gründung des kantonal organisierten Dachverbandes Basler Spielgruppen (DBS) war ein entscheidender Schritt, um eine von den Spielgruppen mitgetragene Qualitätssicherung voranzutreiben.

1.2 Entschädigungen im Rahmen des selektiven Obligatoriums

Im Zuge des Projekts „Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“ wurde erstmals eine Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsdepartement (beziehungsweise mit der Abteilung Bildung und Familie der Gemeinden) und den Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt aufgebaut.

Die Auswirkungen dieser Zusammenarbeit sind positiv. 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 Spielgruppen, die mit dem Erziehungsdepartement zusammenarbeiten, ihre Plätze schneller besetzen. Auch hat das Projekt die Bekanntheit und die Anerkennung der Spielgruppen bei der Bevölkerung und in der Verwaltung gesteigert.

Im April 2016 hat der Regierungsrat die Verordnung über die sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung verabschiedet. Darin finden die Spielgruppen und insbesondere der Dachverband Basler Spielgruppen als Partner des Departements bzw. der Gemeinden zum ersten Mal überhaupt Erwähnung in einer Rechtsnorm:

§15

³ Der Fachbereich frühe Deutschförderung oder die zuständige Stelle der Gemeinden kann sich für allgemeine, die Umsetzung der frühen Deutschförderung in den Spielgruppen betreffende Fragen an den Dachverband Basler Spielgruppen wenden. Der Verband übernimmt im Auftrag des Fachbereichs Frühe Deutschförderung Aufgaben, insbesondere im Bereich der Qualitätsentwicklung der Spielgruppen.

Im Januar 2016 konnte der DSB seine Geschäftsstelle an der Freien Strasse in Betrieb nehmen. Dadurch kann die Zusammenarbeit mit dem Departement intensiviert werden. Die Aufgaben der Geschäftsstelle reichen von der Beratung von Spielgruppenleiterinnen, der Personalvermittlung, der Organisation von Dolmetscherdiensten bis zur Weiterbildung ihrer Mitglieder. Das Erziehungsdepartement unterstützt den Dachverband mit einem Beitrag in der Höhe von 40'000 Franken jährlich.

Die Selbstorganisation der Spielgruppenleitenden wird darüber hinaus durch die Fach- und Kontaktstelle (FKS) vorangetrieben. Für die Vermittlung der Plätze in der Stadt Basel, die Information und Beratung der Eltern wird der FKS ein Jahresbeitrag in der Höhe von 15'000 Franken zur Verfügung gestellt. Die Organisationen DBS und FKS entlasten die Fachstelle frühe Deutschförderung dafür in der Platzvermittlung und der Elternberatung.

Im laufenden Schuljahr wird das Obligatorium zur frühen Deutschförderung zum vierten Mal umgesetzt. In Bezug auf die Anzahl verpflichteter Kinder und die Wahl der Einrichtungen durch die Eltern stehen mittlerweile verlässliche Informationen zur Verfügung. Der Anteil verpflichteter Kinder bewegt sich zwischen 33 und 36 Prozent, ca. zwei Drittel von ihnen besucht eine Spielgruppe.

2. Beantwortung der Fragen

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten,

a. welche Vorkehrungen getroffen werden, damit ab 2013 (selektives Obligatorium) genügend Plätze für die Sprachförderung zur Verfügung stehen,

Zum heutigen Zeitpunkt stehen genügend Plätze zur Verfügung. In den kommenden Jahren soll der Fokus auf die Weiterentwicklung der Qualität der Plätze gelegt werden.

b. 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 Spielgruppen sind privatrechtlich organisiert. Die Spielgruppenleiterinnen sind entweder selbständig oder bei privaten Spielgruppen angestellt. Um den Autonomiegedanken zu stärken, soll dies auch weiterhin so bleiben. Ob eine versicherte Person im Sinne der AHV selbständig erwerbend ist, beurteilt die Ausgleichskasse im Einzelfall.

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

Die eingeschlagene Strategie, die Arbeit der einzelnen Spielgruppe im Rahmen des selektiven Obligatoriums zu entschädigen (s. Antwort auf die Fragen d. und e.) und parallel dazu die Spielgruppenorganisationen zu stärken, hat sich bewährt und soll weiter verfolgt werden. Unterstützung erhalten die Spielgruppen durch den Dachverband. Der Lehrgang „Frühe sprachliche Förderung“, den die Berufsfachschule Basel bereits zum elften Mal durchführt, unterstützt die Spielgruppenleitenden darin, ihren Bildungsauftrag wahrzunehmen. Parallel dazu wird ein Weiterbildungsangebot zur Qualitätsentwicklung aufgebaut.

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

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

Mit einem Stundenansatz von 15 Franken pro verpflichtetes Kind und Stunde beteiligt sich das Erziehungsdepartement an den Mietkosten sowie an den Kosten für eine zweite Betreuungsperson. Künftig haben Spielgruppen, die sich bereits über eine hervorragende Qualität (hinsichtlich Gruppengrössen, Betreuungsschlüssel und Ausbildungsqualität) auszeichnen, die Möglichkeit, ein Zusatzangebot im Rahmen von einem bis zwei zusätzlichen Halbtagen anzubieten. Für verpflichtete Kinder entschädigt das Erziehungsdepartement die Spielgruppen dafür mit einem Beitrag von 10 Franken pro Kind und Stunde. Die frühe Deutschförderung wird somit in bestimmten Einrichtungen intensiviert. Insgesamt beläuft sich die Unterstützung der Spielgruppen via Übernahme der Elternbeiträge auf 1.5 Mio. Franken jährlich.

3. Antrag

Wir beantragen, 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



Elisabeth Ackermann
Regierungspräsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin