



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5275.02

ED/P105275
Basel, 5. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 4. Dezember 2012

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 zum Bericht 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. Ausgangslage

Im Folgenden werden die Entwicklungen in der Spielgruppenlandschaft seit dem Start des Projekts «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» des Erziehungsdepartements Basel-Stadt im Jahr 2008 beschrieben.

1.1 Einbezug der Spielgruppen ins Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten»

Das Parlament hat im Oktober 2009 den Anträgen im Ratschlag zur Sprachförderung für Dreijährige des Regierungsrates zugestimmt. Als wichtig wurde erachtet, dass die Förderung in Deutsch vor der Einschulung möglichst rasch umgesetzt wird und bereits vor der Einführung eines selektiven Obligatoriums Wirkung entfalten soll.

Darum wurde vorgeschlagen, die Zusammenarbeit mit bestehenden privaten Angeboten zu suchen, welche in der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung bereits engagiert sind. Das sind insbesondere Tagesheime, Tagesfamilien, Spielgruppen und Deutsch- und Integrationskurse für Migrantinnen und Migranten mit Kinderbetreuung. Dieses Vorgehen hat es erlaubt, mit der Umsetzung der Förderung in Deutsch vor der Einschulung umgehend zu beginnen. Der Aufbau eines staatlichen Angebots (etwa eines vorgezogenen Kindergartenjahres) hätte viele Jahre in Anspruch genommen und hohe Kosten verursacht.

Die Spielgruppen hatten als einzige der erwähnten Einrichtungen bis vor dem Start des Projekts keine für sie zuständige Stelle in der Verwaltung und entsprechend keine Ansprechperson. Der Grund liegt darin, dass es für die Eröffnung von Spielgruppen keinerlei verbindliche Vorgaben gibt und daher auch keine Bewilligung notwendig ist. Es bestand und besteht auch kein Subventionsverhältnis zwischen den Spielgruppen und dem Kanton. Entsprechend zeigt sich die Spielgruppenlandschaft bis heute ausserordentlich heterogen in Bezug auf Organisationsform, Qualität, Motivation und Rahmenbedingungen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Erziehungsdepartement sowie der Abteilung Familie und Integration der Gemeinden Bettingen und Riehen mit den Spielgruppen musste von Grund auf aufgebaut werden. Es war bei Start des Projekts nicht klar, ob eine Kooperation mit den Spielgruppen überhaupt möglich sein wird. Viele Spielgruppenleiterinnen im Kanton Basel-Stadt haben das Engagement des Erziehungsdepartements Basel-Stadt begrüsst und von Beginn weg konstruktiv und offen mitgearbeitet. Es entwickelte sich ab 2008/2009 eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Projekt des Erziehungsdepartements und der «Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen Basel + Region» (FKS Basel). Diese Zusammenarbeit intensivierte sich mit der Gründung des Dachverbands für Basler Spielgruppen (DBS) im Februar 2011.

Einige Spielgruppen lassen sich allerdings in keine Form der Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement beziehungsweise den Gemeinden einbinden, meist mit der Begründung, man befürchte über kurz oder lang, die Eigenständigkeit zu verlieren.

1.2 Aufbau eines fundierten Kenntnisstandes über die Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt

Bei Beginn des Projekts war der Kenntnisstand über die Spielgruppen in Kanton Basel-Stadt in vielerlei Hinsicht lückenhaft. Zwar berichteten Exponentinnen der Spielgruppen über eine generell schwierige Situation, in welcher sich die meisten Spielgruppen befinden, letztlich waren jedoch keinerlei verlässliche Informationen zum Angebot, zur Nutzung und zu den Rahmenbedingungen vorhanden.

Diese Umstände haben das Erziehungsdepartement veranlasst, mehrere Umfragen bei den Spielgruppenleiterinnen durchzuführen. Die Teilnahme an den Umfragen war stets freiwillig, weshalb nicht von einem lückenlosen Bild gesprochen werden darf. Trotzdem lässt der heutige datenbasierte Kenntnisstand eine gültige Beurteilung der Spielgruppensituation im Kanton Basel-Stadt zu. Seit 2011 wird das Angebot der Spielgruppen nach Standorten erfasst, weil an einigen Standorten mehrere Spielgruppen entweder vollkommen selbständig oder unter dem Dach eines Vereins nebeneinander geführt werden.

Jahr	Teilnahmequote	Themen der Umfrage	Ergebnisse in Kurzform
2008	43 von ca. 70 bekannten Spielgruppen	Angebot und Nachfrage, Qualifikation, Personalschlüssel, Herkunft der Kinder, Wünsche der Spielgruppen	763 Kinder über zwei Jahrgänge besuchen die 43 Spielgruppen. Das ausserordentlich heterogene Bild wird bestätigt. Die Umfrage ist eine wichtige Grundlage für den Ratschlag.
2010	37 von ca. 75 bekannten Spielgruppen	FHNW, Hochschule für Wirtschaft: Wirtschaftliche Situation der Spielgruppenleiterinnen	Der Nettoverdienst einer Spielgruppenleiterin beträgt durchschnittlich CHF 15.15/Arbeitsstunde. Die Geschäftsmodelle lassen deutlich Raum für Optimierungen von Seiten der Träger.
2011	48 von 67 bekannten Standorten	Angebot und Nachfrage, Raumsituation	1068 Kinder über zwei Jahrgänge besuchen die 48 Spielgruppenstandorte. Das Angebot und die Nutzung sind gestiegen. Viele Spielgruppen kämpfen mit einer ungünstigen Raumsituation und mit unsicheren Mietverhältnissen.
2012	55 von 69 bekannten Standorten	Angebot und Nachfrage	In Auswertung

Dass die Situation der Spielgruppen in vielen Bereichen prekär ist, wird durch Umfragen bestätigt. Dies hängt mit meist nicht optimalen Geschäftsmodellen und der Klientenschaft zusammen, die sich höhere Spielgruppenbeiträge entweder nicht leisten kann oder will.

1.3 Rolle der Spielgruppen im Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten»

Die Massnahmen, die in Bezug auf die Förderung in Deutsch vor der Einschulung vom Grossen Rat beschlossen worden sind, betreffen in erster Linie die Eltern. Zum einen ist es möglich, den Spielgruppenbesuch für Familien mit geringem Einkommen zu vergünstigen, zum anderen wird das selektive Obligatorium Kinder betreffen, die in der Familie keine Möglichkeit haben, die Lokalsprache Deutsch zu lernen. Die Kosten, die dieses Obligatorium den Eltern verursacht, werden durch die öffentliche Hand getragen. Die Eltern bleiben aber die eigentlichen Vertragspartner gegenüber den Spielgruppen. Es ist nicht vorgesehen, dass

das Departement oder die Gemeinden mit den Spielgruppen direkt Leistungsvereinbarungen abschliessen.

Die Spielgruppen sind nicht verpflichtet, mit dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt oder mit den Gemeinden Bettingen und Riehen zusammenzuarbeiten. Die Spielgruppen, die das tun, versprechen sich von der Zusammenarbeit kurz- und mittelfristig deutliche Verbesserungen ihrer Situation und sehen die hohe Notwendigkeit, Kindern aus allen Schichten den Besuch einer Spielgruppe zu ermöglichen.

1.3.1 Spielgruppenbeitragsvergünstigung

Mit Beschluss vom 19. Mai 2010 hat der Grosse Rat in Ergänzung des Tagesbetreuungsgesetzes durch § 9a beschlossen, dass Eltern für die Betreuung ihrer Kinder in einer Spielgruppe eine finanzielle Unterstützung in der Form von ergänzenden Beiträgen zugesprochen werden kann. Der Regierungsrat hat daraufhin die ausführenden Bestimmungen in der «Verordnung betreffend ergänzende Beiträge für die Kinderbetreuung in Spielgruppen mit Deutschförderung» (Spielgruppenbeitragsverordnung; SBV) vom 3. August 2010 geregelt.

Für viele Eltern sind die Kosten mitentscheidend, ob und wie oft ihre Kinder ein ausserfamiliäres Angebot in Anspruch nehmen. Damit das Erziehungsdepartement und die Gemeinden Bettingen und Riehen eine finanzielle Unterstützung leisten können, müssen laut Spielgruppenbeitragsverordnung die folgenden Kriterien erfüllt sein:

- Die Eltern müssen im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sein und Anspruch auf eine Verbilligung der Krankenkassenprämien haben oder IV/AHV-Ergänzungsleistungen beziehen. Das Amt für Sozialbeiträge ist für die diesbezüglichen Abklärungen zuständig und weist den Familien eine entsprechende Einkommensgruppe zu.
- Die Kinder müssen im Jahr vor dem Kindergarteneintritt stehen. (Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt beantragt dem Regierungsrat, diese Bestimmung so abzuändern, dass auch jüngere Kinder von der Vergünstigung profitieren können. Der Entscheid darüber wird im Dezember 2012 erwartet.)
- Die Spielgruppenleiterinnen müssen an mindestens zwei halben Tagen in der Woche die Spielgruppe auf Deutsch führen und minimale Standards erfüllen.

Sind diese Kriterien erfüllt, erhalten die Eltern eine Kostenreduktion zwischen CHF 3 und CHF 15 pro Halbtage für maximal zwei halbe Tage in der Woche.

Um nicht mit allen Eltern einzeln abrechnen zu müssen, hat das Erziehungsdepartement Basel-Stadt ein Verfahren beschlossen, welches sich bei den Mittagstischen bereits bewährt hat. Die Spielgruppenleiterin reduziert gegenüber den Eltern ihren Beitrag gemäss deren Einkommensgruppe. Die so entstehende Einkommensdifferenz begleicht das Departement vierteljährlich. Der administrative Aufwand für die Spielgruppenleiterin pro Kind und Jahr beträgt in etwa fünf bis zehn Minuten. Dazu kommt eine gewisse Aufklärungsarbeit gegenüber den Eltern. Im Durchschnitt stellt eine Spielgruppe dem Erziehungsdepartement Teilbeiträge für 3.6 Kinder in Rechnung. Der administrative Aufwand beträgt folglich in etwa zwei Stunden im Jahr. Dieser Aufwand wird direkt nicht entschädigt, die Verfahrensdetails sind jedoch konsequent pro Spielgruppe geregelt. Beispielsweise erhält die Spielgruppe seitens des Kantons Beiträge für einen ganzen Monat, auch wenn ein Kind erst gegen Ende eines Monats eintritt. So wird der administrative Aufwand gleichsam indirekt beglichen.

1.3.2 Selektives Obligatorium

Es ist davon auszugehen, dass der Grossteil der von einem Obligatorium betroffenen Kinder eine Spielgruppe besuchen wird. Die Wahl eines Tagesheims oder einer Tagesfamilie wird weiterhin mit Kostenfolgen für die Eltern verbunden sein, da die wöchentliche Aufenthaltsdauer in diesen Einrichtungen die notwendigen zwei halben Tage übersteigt. Demgegenüber wird der Besuch einer Spielgruppe im geforderten Ausmass kostenlos sein.

Spielgruppen werden die Elternbeiträge für Kinder, welche vom Obligatorium betroffen sind, direkt dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt beziehungsweise den Gemeinden Bettingen und Riehen in Rechnung stellen können. Das Erziehungsdepartement hat eine kostendeckende Berechnung der Elternbeiträge vorgenommen und auf CHF 15.25 pro Kind und Betreuungsstunde veranschlagt. Zudem sind das Erziehungsdepartement und die Gemeinden Partner, welche beim Inkasso keine Probleme verursachen. Darum ist die Aufnahme dieser Kinder für eine Spielgruppe attraktiv. Eine Spielgruppe generiert über jedes betroffene Kind jährliche Einnahmen von CHF 3'568. Die Abrechnung dieser Beiträge wird mit dem den Spielgruppen bereits bekannten Formular möglich sein und zu einer geringfügigen administrativen Mehrbelastung führen, die in den kostendeckenden Elternbeiträgen im Übrigen bereits berücksichtigt ist.

1.4 Auswirkungen des Projekts «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» auf die Spielgruppen

Die Massnahmen des Erziehungsdepartements wirken indirekt und haben die Situation der Spielgruppen generell verbessert:

- Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden Bettingen und Riehen empfehlen seit Beginn des Projekts den Eltern die Spielgruppen als generell guten Förderort. In den Schreiben und in dazugehörigen Veranstaltungen für die Eltern wird ausdrücklich auf die Leistungen der Spielgruppen hingewiesen.
- Die öffentliche Wahrnehmung der Spielgruppenarbeit ist Dank des Einbezugs der Spielgruppen im Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» gestiegen. Gleichzeitig haben die Spielgruppen einen Ansprechpartner in der Verwaltung gewonnen.
- Dank der Arbeiten im Projekt können viele Fragen rund um die Spielgruppen beantwortet werden. Als Beispiel mag der Zusammenzug aller zur Verfügung stehenden Daten über die Nutzung familienexterner Angebote im Jahr vor dem Kindergarteneintritt dienen. Die diesbezüglich starke Position der Spielgruppen wird dadurch eindrücklich belegt. Gegen die Hälfte aller Kinder in diesem Alterssegment besucht eine Spielgruppe.
- Spielgruppen haben seit 2009 Zugang zu den Weiterbildungen der Berufsfachschule Basel (BFS Basel). Damit wird die Professionalität der Spielgruppenleiterinnen gefördert.
- Das Erziehungsdepartement übernimmt die Kosten des zweijährigen Lehrgangs zur Förderung in Deutsch vor der Einschulung an der Berufsfachschule Basel für Absolventinnen, die im Kanton Basel-Stadt arbeiten (CHF 5'500 pro Fachperson). 24 Spielgruppenleiterinnen haben bisher den Lehrgang absolviert oder begonnen (CHF 132'000).

- Seit August 2010 vergünstigen das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden Bettingen und Riehen den Besuch des Spielgruppenbesuchs für Familien, die Anspruch auf eine Prämienreduktion der Krankenkassen haben. Spielgruppen profitieren dadurch von einer früheren und besseren Auslastung der Spielgruppen.
- Die Arbeit der Spielgruppen wird in einer durch das Erziehungsdepartement erstellten Berechnung kostendeckender Elternbeiträge gespiegelt.
- Dank mehrerer Erhebungen stehen datenbasierte und damit wesentlich vertiefte Kenntnisse über die Spielgruppen zur Verfügung. Die wichtige Rolle und Bedeutung der Spielgruppen werden dadurch unterstrichen. Die Erhebungen werden von den Spielgruppenorganisationen begrüsst und bilden eine wichtige Basis für die weitere Entwicklungsarbeit.
- Spielgruppen sind Teil der Evaluation des Projekts, welche durch die Universität Basel und die Pädagogische Hochschule der FHNW geleistet wird. Darin können wissenschaftlich fundierte Aussagen zur pädagogischen Arbeit und Wirkung der Spielgruppen erwartet werden.

1.5 Verhältnis zwischen Erziehungsdepartement und Spielgruppen

Zusammenfassend kann das bisherige Verhältnis zwischen dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt beziehungsweise den Gemeinden Bettingen und Riehen und den Spielgruppen des Kantons wie folgt beschrieben werden:

- Kooperation: Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Spielgruppen pflegen ein kooperatives Verhältnis. Es finden regelmässige Treffen zwischen den Spielgruppenorganisationen und dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt beziehungsweise der Abteilung Familie und Integration der Gemeinden Bettingen und Riehen statt.
- Stärkung der Selbstorganisation: Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt unterstützt die Entwicklung hin zu einer besseren Selbstorganisation der Spielgruppen. Die Gründung eines Dachverbandes der Spielgruppen des Kantons wird begrüsst. Der Dachverband wird mehr und mehr zur Partnerorganisation des Erziehungsdepartements und den zuständigen Stellen in den Gemeinden Bettingen und Riehen.
- Selbstverpflichtung: Das Erziehungsdepartement und die Gemeinden sind nicht Auftraggeber der Spielgruppen. Als Kleinunternehmerinnen entscheiden die Spielgruppenleiterinnen eigenständig, ob und in welchem Ausmass sie mit Kanton und Gemeinden zusammenarbeiten. Das Verhältnis zwischen den Eltern und den Spielgruppen wird nicht grundsätzlich tangiert.
- Indirekte Unterstützung: Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden Bettingen und Riehen unterstützen die Spielgruppen indirekt in vielfältiger Weise.

1.6 Notwendige Plätze für die Umsetzung des selektiven Obligatoriums

Aufgrund der bisherigen Projektarbeiten kann die Zahl der Kinder, die jährlich von einem Obligatorium betroffen sein werden, auf 440 veranschlagt werden. Das bedeutet nicht, dass die entsprechenden Plätze neu zur Verfügung stehen müssen. Es fehlen aktuell lediglich ca. 100 Plätze. Die Diskrepanz kommt durch das notwendige Verfahren zur Selektion zustande.

Viele Eltern suchen und finden bisher einen Platz für ihre Kinder in den Monaten nach März. Bei Einführung des Obligatoriums müssen die Eltern im Februar einen Fragebogen zum Sprachstand der Kinder ausfüllen. Daher wird eine Anzahl Kinder verpflichtet, deren Eltern auch von sich aus einen Platz suchen würden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlich notwendigen 100 Plätze zur Verfügung stehen werden. Die wichtigsten Gründe hierfür sind die folgenden:

- Eine vertiefte Auswertung der Universität Basel zeigt, dass etwa 12% der Kinder, die Zuhause keine Möglichkeit haben Deutsch zu sprechen und kein ausserfamiliäres Angebot nutzen, trotzdem in genügendem Ausmass Deutsch lernen. Das kann durch enge Kontakte z. B. mit deutschsprechenden Bekannten, Nachbarn und deren Kindern erklärt werden.
- Spielgruppen haben gemäss ihren eigenen Angaben das Angebot in den vergangenen drei Jahren um 14 % ausgebaut. Diese Tendenz wird zwar verlangsamt (vielerorts ist der Plafond aufgrund der räumlichen Kapazitäten erreicht), aber nicht gestoppt.
- Durch die Vorverlegung des Stichtages für die Einschulung werden die Kinder drei Monate früher im Kindergarten aufgenommen. Dadurch wird der Anteil der jüngeren Kinder in Spielgruppen kleiner, Plätze werden frei.
- Spielgruppen werden die Kosten für Kinder, welche vom Obligatorium betroffen sind, direkt dem Erziehungsdepartement Basel-Stadt beziehungsweise den Gemeinden Bettingen und Riehen in Rechnung stellen können. Dieses zahlt aufgrund einer Vollkostenrechnung einen höheren Beitrag als die Spielgruppen durchschnittlich verrechnen und begleicht die Rechnungen zuverlässig. Darum ist die Aufnahme dieser Kinder für eine Spielgruppe attraktiv.
- Das Obligatorium wird zur Schaffung von Plätzen beitragen. Beispielsweise engagieren sich Ausländerorganisationen aufgrund der Projektaktivitäten für die Schaffung und Vermittlung entsprechender Plätze.
- Zurzeit werden jährlich fünf Tagesheime neu eröffnet. Gleichzeitig werden Tagesheime versuchen, freie Kapazitäten zu nutzen. Beispielsweise können sogenannte «Mitfinanzierte Tagesheime» Kinder bereits mit einer Belegung von 20% – also zwei halben Tagen – aufnehmen.

2. Weitere Entwicklungen

Die Anzugsstellenden weisen mit den Fragen auf die weitere Entwicklung in der Förderung in Deutsch vor der Einschulung und auf die Rolle der Spielgruppen hin. Insbesondere interessiert die Frage, wie die Spielgruppen finanziell gestärkt werden können.

2.1 Selbständigkeit der Spielgruppenleiterinnen

Die meisten Spielgruppenleiterinnen wählen die einfachste Unternehmensform der Einzel-firma. Einige Spielgruppen werden durch einen Verein oder durch eine Kirche getragen, und die Leiterinnen werden besoldet. Wer als Firma anerkannt wird und wer nicht, entscheidet die kantonale Sozialversicherungsanstalt, im Kanton Basel-Stadt die Ausgleichskasse Basel-

Stadt. Sie definiert Selbständigkeit wie folgt:

Wer sein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt d.h. bedeutende Investitionen für berufliche Zwecke tätigt, über eigene Geschäftsräume verfügt, Personal beschäftigt, eigene Aufträge beschafft, die Unkosten und das Inkassorisiko trägt, wird bei der AHV als selbständig erwerbend anerkannt. Weiter muss die Arbeit frei und unabhängig organisiert werden, d.h. die Art und Weise der Arbeitserbringung muss der Selbständigerwerbende frei bestimmen können, selber die Arbeitszeit festlegen und Aufträge an Dritte weitergeben können (Quelle: www.ak-bs.ch).

Die Zusammenarbeit mit den Spielgruppen baut auf deren Selbständigkeit auf. Weder die Vergünstigung der Spielgruppenbeiträge noch die Umsetzung des selektiven Obligatoriums beeinflussen die Geschäftsmodelle der Spielgruppen, sie bleiben selbständige Unternehmen. Das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Eltern und Spielgruppen bleibt im Grundsatz unangetastet, auch wenn die öffentliche Hand Elternbeiträge ganz oder teilweise übernimmt. Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden Bettingen und Riehen können nicht als Auftraggeber der Spielgruppen bezeichnet werden.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Sozialhilfe Basel-Stadt seit Jahren die Spielgruppenkosten für Familien in prekären finanziellen Verhältnissen übernimmt. Daran ist abzulesen, dass sich an der Selbständigkeit der Spielgruppen nichts ändert.

Die wirtschaftliche Beziehung zwischen Eltern und Spielgruppen erklärt, warum das Erziehungsdepartement nicht beabsichtigt, die durch das Obligatorium betroffenen Kinder einer Spielgruppe zuzuteilen. Die Eltern übernehmen die diesbezügliche Verantwortung selbst. Sie werden allerdings durch das Erziehungsdepartement Basel-Stadt beziehungsweise die Gemeinden Bettingen und Riehen und die Spielgruppenorganisationen dabei unterstützt.

2.2 Die Verbesserung der räumlichen Situation der Spielgruppen

Die Antragstellenden sprechen explizit die Möglichkeit an, die Spielgruppe durch die (teilweise) Übernahme der Mietkosten zu entlasten.

Mietkosten spielen im Budget einer Spielgruppe eine wichtige Rolle. Im Bericht zur wirtschaftlichen Situation der Spielgruppen der Hochschule für Wirtschaft der Fachhochschule Nordwestschweiz vom Juni 2010 werden in Bezug zu den Mietkosten folgende Aussagen gemacht:

81 % der Spielgruppen befinden sich in einem Mietverhältnis. Die restlichen 19 % befinden sich in eigenen Räumlichkeiten. Durch den Eigenmietwert dieser Räumlichkeiten kann deren Raumaufwand eruiert werden. Der durchschnittliche Raumaufwand einer Spielgruppe (Mietaufwand und Eigenmietwert gemeinsam betrachtet) beträgt CHF 6'000.- im Jahr oder CHF 500.- pro Monat. Die Spielgruppenräumlichkeiten sind im Schnitt 67 m² gross. Somit bezahlen Spielgruppen im Jahr durchschnittlich CHF 90 pro Quadratmeter oder CHF 7 im Monat pro Quadratmeter.

Mietkosten: Spielgruppen, welche in fremden Räumlichkeiten eingemietet sind, bezahlen im Schnitt CHF 5'146 im Jahr oder umgerechnet CHF 429 pro Monat. Die Nebenkosten sind in diesen Beträgen eingerechnet. Die relativ tiefen Mietkosten lassen sich teilweise durch Vergünstigungen erklären, denn 39 % der Spielgruppen profitieren von Mietreduktion durch Stiftungen, Kirchen, Privatpersonen etc.

Knapp ein Viertel der Spielgruppenleiterinnen bezeichnet die Mietkosten als hoch. Über 65 % der Spielgruppen meinen, die Mietkosten seien angemessen oder günstig. Das heisst nicht, dass die Mietkosten für diese Spielgruppen kein wesentlicher Kostenfaktor sind.

Da günstige Mietkosten in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit von den Spielgruppen hohe Prio-

rität geniessen, werden Einschränkungen in Bezug auf die Qualität der Räumlichkeiten in Kauf genommen. Oft werden Räumlichkeiten, die mehrfach genutzt werden, von Spielgruppen halbtagesweise angemietet. Dies hat zur Folge, dass die Spielgruppenmaterialien täglich auf- und wieder abgebaut werden müssen. Einziger Vorteil einer solchen Lösung sind die moderaten Mietkosten.

Die Geschäftsmodelle der Spielgruppen erschweren es zusätzlich, die Kosten für die Miete zu erwirtschaften. Spielgruppen, die an wenigen Halbtagen in der Woche geöffnet haben, können die Mietkosten kaum in ein gutes Verhältnis zu den Einnahmen bringen.

Mietkosten sind von vielen Faktoren abhängig. Laut Auskunft von Immobilien Basel muss auf dem freien Markt mit einem jährlichen Quadratmeterpreis zwischen CHF 180 und CHF 300 gerechnet werden. In den mit den Spielgruppen erarbeiteten Standards wird ein minimaler Raumanpruch von 50 m² definiert (12 Kinder x 4 m²). Bei Alleinmiete verursacht diese minimale Fläche jährliche Mietkosten zwischen CHF 9'000 und CHF 15'000. Durchschnittlich sind das CHF 12'000. Würde sich die öffentliche Hand in diesem Bereich für die Spielgruppen engagieren, würden bei aktuell 68 Standorten jährliche Kosten von CHF 816'000 anfallen.

Ein solches Engagement müsste mit der Forderung nach minimalen Auslastungsquoten und Öffnungszeiten verknüpft werden, was mit einer Reduktion der Anzahl Spielgruppenstandorte einher ginge. 45 Standorte, die an mindestens sechs Halbtagen in der Woche geöffnet haben, würden ausreichen, um die etwa 1'400 Spielgruppenkinder im Kanton zu betreuen. Die zu erwartenden Beiträge für Mietkosten würden in einem solchen Fall CHF 540'000 betragen.

Dieses Vorgehen widerspricht nicht nur den Beschlüssen des Grossen Rats vom Oktober 2009, es kommt auch einer starken Intervention seitens des Kantons gegenüber den Spielgruppen gleich. Deren unternehmerische Freiheit würde deutlich eingeschränkt. Administrativ müsste eine solche Massnahme mit zusätzlichem Personal oder aber durch eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit dem Dachverband der Basler Spielgruppen bewältigt werden.

2.3 Mitarbeit einer zweiten Spielgruppenleiterin

Die Anzugstellenden erkundigen sich über die Möglichkeit, die Kosten für eine zweite Mitarbeiterin dem Kanton zu übertragen.

Spielgruppen betreuen in der Regel 8 bis 12 Kinder im Alter von 30 bis 48 Monaten. In vielen Quartieren werden die Spielgruppen von Kindern mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund besucht. Um den pädagogischen Anforderungen einer Spielgruppe gerecht zu werden, macht die Mitarbeit einer zweiten Person Sinn. Sowohl die Empfehlungen des Schweizerischen Spielgruppenleiterinnenverbandes (SSLV) als auch die Standards, die mit den Spielgruppen aus dem Kanton Basel-Stadt im Hinblick auf die Einführung des selektiven Obligatoriums erarbeitet worden sind, sehen die Mitarbeit einer zweiten Fachperson vor. Im Zusammenhang mit der Förderung in Deutsch vor der Einschulung, die alltagsintegriert und nicht cursorisch geschehen soll, bieten zwei Personen die notwendigen Sprachvorbilder. Pädagogisch ist diese Anforderung nicht bestritten. Die meisten Spielgruppen können sich die Beschäftigung einer zweiten Person jedoch nicht leisten.

Die ursprüngliche Annahme, dass Spielgruppen eine Praktikantin beschäftigen können, erweist sich als nicht realistisch, weil Spielgruppenpraktika in den nachfolgenden Ausbildungen

gen (Fachperson Betreuung, Soziale Arbeit) nicht anerkannt werden. Spielgruppen finden folglich kaum Praktikantinnen und sind daher auf die Mitarbeit einer zweiten Spielgruppenleiterin angewiesen. Eine solche Lösung bietet sich zudem aus zwei weiteren Perspektiven an:

- Pädagogische Sicht: Beide Personen verfügen über eine Ausbildung zur Spielgruppenleiterin und bilden über mehrere Jahre ein Team.
- Organisatorische Sicht: Der Betrieb einer Spielgruppe kann auch bei Krankheit einer Leiterin aufrecht erhalten werden.

Eine zweite Mitarbeiterin würde den Spielgruppen Kosten von CHF 51.35 pro Stunde verursachen (Referenz: Mitarbeiterin eines Tagesheims, Lohnklasse 8, Stufe 14, inklusive Lohnnebenkosten).

Würden der Kanton und die Gemeinden die Kosten für eine zweite Mitarbeiterin unabhängig davon übernehmen, ob die Kinder vom Obligatorium betroffen sind oder nicht, ist mit jährlichen Zusatzkosten von CHF 1.154 Mio. zu rechnen:

- Ca. 1'400 Kinder besuchen eine Spielgruppe (verteilt auf zwei Jahrgänge).
- Eine Gruppe umfasst durchschnittlich 10 Kinder = 140 Gruppen.
- Für 440 Kinder, die vom Obligatorium betroffen sein werden, sind die Kosten für eine zweite Mitarbeiterin bereits im kostendeckenden Elternbeitrag von CHF 15.25 pro Kind und Stunde eingerechnet.
- Zusätzlich zu berechnen sind demnach die Kosten für eine zweite Mitarbeiterin in 96 Gruppen.
- Die Betreuungszeit beträgt zwei halbe Tage oder 6 Stunden in der Woche. Ein Spielgruppenjahr erstreckt sich über 39 Schulwochen.
- Eine zweite Mitarbeiterin verursacht Kosten von CHF 51.35 pro Stunde.

$96 \text{ (Gruppen)} \times 39 \text{ (Spielgruppenwochen)} \times 6 \text{ (Stunden)} \times \text{CHF } 51.35 = \text{CHF } 1.154 \text{ Mio.}$

Ein solches Engagement müsste an eine minimale Gruppengrösse und an für alle Spielgruppen gültige qualitative Standards geknüpft werden (Qualifikation, pädagogisches Konzept, Teamarbeit), für deren Einhaltung das Erziehungsdepartement oder der Dachverband der Basler Spielgruppen aufgrund einer Leistungsvereinbarung mit entsprechenden Kostenfolgen sorgen muss. Analog zur Möglichkeit, die Mietkosten zu übernehmen, steht ein solches Vorgehen im Widerspruch zum Ratschlag und würde verhältnismässig hohe Kosten verursachen.

2.4 Die Entwicklung der Spielgruppen

Das selektive Obligatorium kann ohne die Mitarbeit einer grossen Anzahl von Spielgruppen in keiner der drei Gemeinden des Kantons umgesetzt werden. Die Spielgruppen sollten ein verlässlicher Partner sein, was aufgrund der beschriebenen Situation nicht oder nur bedingt möglich ist. Darum stimmt der Regierungsrat den Anzugstellenden in dem Sinne zu, als dass die Entwicklung der Spielgruppen in vielfacher Hinsicht notwendig ist.

Die Situation der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt hat sich aus der Sicht des Regierungsrats, wie in Kapitel 1.4 dargestellt, bereits in vielerlei Hinsicht verbessert.

Die finanziell schwierige Situation vieler Spielgruppen hat sich durch eine bessere Auslastung etwas entspannt, aber nicht grundsätzlich geändert. Interventionen zur Verbesserung der Situation müssen auf verschiedenen Ebenen ansetzen:

- Spielgruppen operieren sich in einem Markt, der ausserordentlich schwer zu bewirtschaften ist. Eltern können Beiträge, die die Spielgruppen eigentlich verlangen müssten, oftmals nicht bezahlen oder sie sind nicht dazu bereit.
- Spielgruppen müssen sich in Bezug auf die gewählten Geschäftsmodelle grundsätzlich Gedanken machen. Geeignete Räumlichkeiten sind durch einen Spielgruppenbetrieb über wenige Halbtage nicht zu finanzieren. Hier wären kooperative Modelle erfolgversprechender als konkurrenzierende.
- Spielgruppen müssen prüfen, ob nicht ein Anbieter etliche Spielgruppenangebote im Kanton unter einem Dach vereinen könnte. Ein Vorbild findet sich im Verein Familea, der 18 Tagesheime betreibt. Der Dachverband für Basler Spielgruppen könnte zum Beispiel eine derartige Rolle übernehmen.

Das Erziehungsdepartement Basel-Stadt und die Gemeinden Bettingen und Riehen wollen die Zusammenarbeit insbesondere mit dem Dachverband der Basler Spielgruppen durch eine Leistungsvereinbarung festigen. Eine Stärkung der Spielgruppenorganisationen ist für eine breit getragene Entwicklung der Spielgruppen besser geeignet als eine enge Anbindung an die Verwaltung.

Jede direkte finanzielle Unterstützung der Spielgruppen durch die öffentliche Hand steht im Widerspruch zu den Beschlüssen des Grossen Rates vom Oktober 2009. Entsprechende Anträge müssten vom Parlament neu beraten und beschlossen werden. Sie würde an Auflagen gebunden sein und einen massiven Eingriff in die Autonomie der Spielgruppen bedeuten. Auf Seiten der Verwaltung müssten die personellen Ressourcen ausgebaut werden.

Aus Sicht des Regierungsrats ist es zu früh, entsprechende Entscheidungen zu fällen.

Das Erziehungsdepartement wird so bald als möglich eine entsprechende Bilanz ziehen und gegebenenfalls im Dialog mit dem Dachverband der Basler Spielgruppen bleiben.

3. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

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*

Es kann davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen notwendigen 100 Plätze zur Verfügung stehen werden.

- *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 ändert an den Geschäftsmodellen der Spielgruppen nichts, also auch nicht an deren Selbständigkeit.

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

Die Spielgruppen bleiben frei zu entscheiden, ob sie mit dem Erziehungsdepartement und den Gemeinden Bettingen und Riehen zusammenarbeiten. Von einem Auftrag kann in diesem Sinne nicht gesprochen werden.

Die Situation der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt hat sich nach Meinung des Regierungsrats bereits in vielerlei Hinsicht verbessert. Aus Sicht des Regierungsrats müssen Veränderungen auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Insbesondere müssen sich die Geschäftsmodelle der Spielgruppen stärker an wirtschaftlichen Kriterien ausrichten.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Spielgruppenorganisationen soll weitergeführt und durch Leistungsvereinbarungen vertieft werden.

Aus Sicht des Regierungsrats gilt es abzuwarten, ob sich die Situation der Spielgruppen durch die Einführung des selektiven Obligatoriums und die damit anfallenden kostendeckenden Elternbeiträge finanziell verbessert.

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

Würde sich die öffentliche Hand in diesem Bereich für die Spielgruppen engagieren, würden bei aktuell 68 Standorten jährliche Kosten von CHF 816'000 anfallen. Nicht mit eingerechnet sind Kosten für die notwendige Administration dieser Massnahme.

Es müsste eine minimale Auslastungsquoten eingeführt werden. Denkbar wäre eine Verminderung der Anzahl Spielgruppen zum Beispiel auf 45 Standorte. Die zu übernehmenden Mietkosten würden in einem solchen Fall jährlich CHF 540'000 betragen. Dieses Vorgehen kommt einer starken Intervention seitens des Kantons gegenüber den Spielgruppen gleich und steht im Widerspruch zu den Beschlüssen des Grossen Rats vom Oktober 2009.

- *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*

Würden der Kanton und die Gemeinden die Kosten für eine zweite Mitarbeiterin unabhängig davon übernehmen, ob die Kinder vom Obligatorium betroffen sind oder nicht, ist mit jährlichen Zusatzkosten von CHF 1.154 Mio. zu rechnen.

Ein solches Engagement müsste an eine minimale Gruppengrösse und an für alle Spielgruppen gültige qualitative Standards geknüpft werden (Qualifikation, pädagogisches Konzept, Teamarbeit), für deren Einhaltung das Erziehungsdepartement oder der Dachverband der Basler Spielgruppen aufgrund einer Leistungsvereinbarung mit entsprechenden Kostenfolgen sorgen muss. Analog zur Möglichkeit, die Mietkosten zu übernehmen, steht ein solches Vorgehen im Widerspruch zum Ratschlag und würde verhältnismässig hohe Kosten verursachen.

4. 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. Carlo Conti
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin