

Änderung des Sozialgesetzes; Einführung der frühen Sprachförderung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Auftrag zur Regelung.....	5
1.1.1 Pilotprojekt «Deutschförderung vor dem Kindergarten».....	5
1.1.2 Evaluation.....	6
1.2 Typologie und Praxis in anderen Kantonen	6
2. Inhalt der Vorlage.....	7
2.1 Frühe Sprachförderung als weiterer Teilbereich der frühen Förderung.....	7
2.2 Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium	7
2.3 Sprachstanderhebung.....	7
2.4 Umsetzung.....	8
2.5 Vernehmlassungsverfahren	8
3. Verhältnis zur Planung	8
4. Auswirkungen.....	9
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen für den Kanton	9
4.2 Personelle und finanzielle Folgen für die Einwohnergemeinden.....	9
4.3 Vollzugsmassnahmen	9
4.4 Nachhaltigkeit	10
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	10
6. Rechtliches	11
6.1 Rechtmässigkeit.....	11
6.2 Zuständigkeit.....	12
7. Antrag.....	12

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Unterschiedliche sprachliche Fähigkeiten bedeuten unterschiedliche Startbedingungen, insbesondere im Kindergartenalter. Kinder, die mit dem Erwerb der Unterrichtssprache beschäftigt sind, verpassen einen grossen Teil der anderen Lerninhalte. Die Sprachkenntnisse von Kindern sind folglich entscheidend für den Schulerfolg. Zudem reduzieren sich durch die frühe Förderung die Folgekosten, die beispielsweise für besondere Bildungsmassnahmen anfallen könnten. Um die Chancengleichheit aller Kinder zu verbessern, sollen die Sprachkompetenzen von Kindern mit einem Förderbedarf durch eine vorschulische Sprachförderung spezifisch aufgebaut und gestärkt werden.

Die vorliegende Änderung verankert die frühe Sprachförderung als weiteren Teilbereich der frühen Förderung im Sozialgesetz (SG). Vorgesehen ist ein Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium. Demnach sollen die Einwohnergemeinden zum einen verpflichtet werden, nach Massgabe einer standardisierten Sprachstanderhebung den sprachlichen Förderbedarf der Kinder abzuklären. Zum anderen haben sie künftig dafür besorgt zu sein, ein freiwilliges Angebot der frühen Sprachförderung sicherzustellen. Die Förderung soll dabei möglichst im Rahmen von bestehenden Angeboten der frühen Förderung (Spielgruppen) oder der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgen.

Mit der frühen Sprachförderung werden die Bundesvorgaben im Zusammenhang mit der Integrationsagenda Schweiz (IAS) erfüllt.

Die betreffenden Änderungen sollen voraussichtlich per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Sozialgesetzes; Einführung der frühen Sprachförderung.

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag zur Regelung

Die frühe Sprachförderung hat an Bedeutung und Akzeptanz gewonnen und ist in verschiedenen Kantonen mittlerweile gesetzlich verankert. Der Regierungsrat hat beschlossen, angestossen durch die Interpellation der Fraktion FDP.Die Liberalen I 0011/2016 vom 26. Januar 2016, ein Pilotprojekt für die frühe Sprachförderung durchzuführen. Mit RRB Nr. 2016/1706 vom 27. September 2016 wurde das damalige Amt für soziale Sicherheit, heute Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS), mit der Umsetzung des Projekts «Deutschförderung vor dem Kindergarten» beauftragt. Nach Evaluation des Pilotprojekts wurde das AGS mit RRB Nr. 2020/1567 vom 10. November 2020 beauftragt, die Einführung der frühen Sprachförderung mit den Einwohnergemeinden umzusetzen. Gleichzeitig erhielt das Departement des Innern den Auftrag, die gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten.

Parallel dazu fordert auch der Bund im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) eine systematische frühe Sprachförderung für Kinder von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen. Im Kanton Solothurn werden die mit der IAS verbundenen Vorgaben im «Integralen Integrationsmodell» (IIM) umgesetzt (RRB Nr. 2018/2026). Bezüglich der vorschulischen Sprachförderung verlangt das IIM, dass sich 80 Prozent der Kinder aus fremdsprachigen Familien – ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus – bei Kindergarteneintritt auf Deutsch verständigen können.

1.1.1 Pilotprojekt «Deutschförderung vor dem Kindergarten»

Ziel des Projekts war, Klarheit zu schaffen, ob und wie eine Deutschförderung vor dem Kindergarten als selektives Obligatorium ausgestaltet werden kann. Das Pilotprojekt wurde in vier Gemeinden bzw. Regionen umgesetzt: Dorneckberg (Schulkreis mit den Gemeinden Gempen, Hochwald, Büren, Nuglar-St.-Pantaleon und Seewen), Dulliken, Olten und Solothurn. Es orientierte sich am bereits eingeführten Modell des Kantons Basel-Stadt. Alle Kinder, die 18 Monate vor dem Kindergarteneintritt noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügten, wurden zum Besuch eines Vorschulangebots verpflichtet. Die Sprachkenntnisse wurden mittels einer standardisierten Sprachstanderhebung der Universität Basel erhoben. In den Schuljahren 2017/18 und 2018/19 wurden insgesamt 125 Kinder zu einem Spielgruppenbesuch an zwei Halbtagen pro Woche verpflichtet.

Die Projektgruppe untersuchte zudem die geographische Verteilung und die strukturellen Gegebenheiten der Spielgruppenlandschaft im Kanton Solothurn. Sie nahm eine Vollkostenrechnung für einen Spielgruppenbesuch vor und analysierte die Rahmenbedingungen für eine wirksame alltagsintegrierte Sprachförderung. Ausserdem erarbeitete die Projektgruppe vier Modelle für die strategische und organisatorische Einbettung der frühen Sprachförderung als ergänzende staatliche Aufgabe. Die Projektgruppe befürwortete im Sinne der Chancengerechtigkeit ein Angebotsobligatorium mit einem Besuchsobligatorium für Kinder mit Sprachförderbedarf. Das Angebotsobligatorium war auch in der Steuergruppe unbestritten. Von einem Besuchsobligatorium wurde aber abgesehen; der Besuch soll primär auf der Basis der Kooperation und nicht des Zwangs – der ohnehin schwierig durchzusetzen wäre – erfolgen.

Schliesslich stellte sich auch die Frage, ob die frühe Sprachförderung im Bildungs- oder Sozialbereich gesetzlich zu regeln ist. Für den Sozialbereich sprachen die thematische Nähe zu anderen

Leistungsfeldern und Angeboten, insbesondere der Frühen Förderung bzw. der Familienberatung und -begleitung. Auf der anderen Seite sprachen für eine Zuordnung zum Bildungsbereich, dass in den Regelschulen bereits spezielle Förderungen angeboten werden (vgl. § 3bis Bst. c Volksschulgesetz vom 14. September 1969 [VSG; BGS 413.111]). Zudem läuft in der Praxis die Koordination der frühen Sprachförderung häufig über die Organe der Schulen und es besteht eine wichtige Schnittstelle zum Kindergarten. Die Projektgruppe befürwortete eine Regelung im Bildungsbereich. Die Mehrheit der Steuergruppe hingegen beschloss eine Zuordnung zum Sozialbereich vorzuschlagen, weil sie sich eine «niederschwellige Umsetzung», also eine gesetzliche Regelung mit weniger Vorgaben hinsichtlich Professionalisierung für die umsetzenden Organe der Gemeinden, und damit ein kostengünstigeres Angebot erhoffte.

1.1.2 Evaluation

Die Auswertung des Pilotprojekts durch die Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz (PH FHNW) und die Pädagogische Hochschule St. Gallen (PH SG) zeigte Folgendes: Ein grosser Teil der Kinder hatte nach einem Jahr Spielgruppenbesuch (von jeweils zwei Halbtagen pro Woche) Grundkenntnisse in der deutschen Sprache erworben und war zumindest teilweise in der Lage, sich auf Deutsch zu verständigen und einfache Äusserungen und Anweisungen zu verstehen. Rund ein Viertel der Kinder trat gar mit guten Deutschkenntnissen in den Kindergarten ein. Die sprachlichen Fähigkeiten der Kinder korrelierten zudem mit der sozialen Entwicklung. Das heisst, dass Kinder mit guten Deutschkenntnissen auch höhere Werte beim Sozialverhalten aufwiesen. Die Lehrpersonen nahmen eine markante Verbesserung wahr. Sie stellten fest, dass die frühe Sprachförderung den Kindern den Einstieg in den Kindergarten und die Integration in die Gruppe erheblich erleichterte. Das Pilotprojekt hatte demnach einen positiven Effekt auf die Deutschkenntnisse der Kinder. Nach einem Jahr Spielgruppenbesuch hatten sie signifikante Fortschritte in ihren Deutschkenntnissen erzielt.¹ Der Nutzen der vergleichsweise schlanken und günstigen Massnahme kann dabei insbesondere mit flankierenden Massnahmen im Sinne von Elternbildungsveranstaltungen zur Sprachförderung im familiären Alltag erhöht werden. Besonders zu beachten gilt, dass für den Erfolg und den Nutzen der Massnahme die Qualität der Förderangebote eine grosse Rolle spielt.²

1.2 Typologie und Praxis in anderen Kantonen

Da die Zuständigkeit der frühen Sprachförderung bei den Kantonen und Gemeinden liegt, besteht in der Praxis eine grosse Heterogenität. Viele Deutschschweizer Kantone, die eine frühe Sprachförderung umsetzen, führen Sprachstanderhebungen durch, um den individuellen Förderbedarf zu erkennen. Eine Typologie der untersuchten Praxis in den Kantonen, ergab vier Dimensionen. Die erste Dimension umfasst die Reichweite der Massnahmen, von punktuell zu flächendeckend. Das Förderverständnis, von selektiv zu universell, stellt die zweite Dimension dar. Die dritte Dimension betrifft die Form der Förderung, sei dies alltagsintegrierte oder separate-kursorische Sprachförderung. Die letzte Dimension schliesslich ist die Zielgruppe: Kinder, Eltern und/oder Fachpersonen.

Das vorgeschlagene Modell wird dabei als eher selektiv und flächendeckend eingeordnet, während es klar der alltagsintegrierten Sprachförderung zuzuordnen ist. Als Zielgruppe sind insbesondere die Kinder selbst aber auch Fachpersonen vorgesehen. Das Modell zeigt gemäss der beschriebenen Typologie damit Ähnlichkeiten zu den Modellen in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt, der Region Aargau Süd sowie der Stadt Zürich. Wobei das vorgeschlagene Modell insbesondere bezüglich des nicht vorhandenen Besuchsobligatorium die grösste Gemeinsamkeit mit der Region Aargau Süd und dem in der Untersuchung nicht aufgeführten ehemaligen Modell des Kantons Thurgau aufweist.³

¹ zum Ganzen: Kappeler Suter Silvana, Evaluation Pilotprojekt «Deutschförderung vor dem Kindergarten», Schlussbericht, 2019, S. 31 ff.

² Vgl. Jacobs Foundation: Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit, 2016, S. 42.

³ Vgl. Vogt F./Stern S./Fillietaz L. (Hrsg.): Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz, 2022, S. 104f bzw. deren Management Summary S. 17f.

2. Inhalt der Vorlage

2.1 Frühe Sprachförderung als weiterer Teilbereich der frühen Förderung

Die frühe Förderung besteht aus mehreren Teilbereichen, die Familien mit Kindern rund um die Geburt und in den Lebensjahren vor dem Kindergarteneintritt unterstützen und stärken. Das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) kennt bislang die Bereiche der Familienberatung und -begleitung (§ 106) sowie die Elternbildung (§ 106bis). Nun soll ein weiterer Bereich, jener der frühen Sprachförderung, dazukommen.

Unter der frühen Sprachförderung ist sowohl die Erstsprachenförderung als auch die Förderung der Lokalsprache zu verstehen. Bei der frühen Sprachförderung handelt es sich somit nicht um ein Instrument, das ausschliesslich der Förderung und Integration von ausländischen Kindern dient. Es sollen alle Kleinkinder – ungeachtet ihrer Nationalität – mit unzureichenden Deutschkenntnissen spätestens im Jahr vor ihrem Kindergarteneintritt an zwei Halbtagen pro Woche ein entsprechendes Angebot besuchen können.

2.2 Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium

Die Einwohnergemeinden sind zwar verpflichtet, ein entsprechendes Angebot sicherzustellen. Sie können den Erziehungsberechtigten aber lediglich empfehlen, dass ihre Kinder von einem Angebot der frühen Sprachförderung Gebrauch machen sollen. Sind die Eltern bereit, ihre Kinder in die entsprechenden Angebote zu entsenden, sind auch bei diesem Modell die unter Ziffer 1.1.2 beschriebenen positiven Effekte zu erwarten.

Die frühe Sprachförderung soll möglichst im Rahmen von bestehenden Angeboten erfolgen. Wo keine passenden Angebote bestehen, müssen diese neu geschaffen werden. Zu den bestehenden Angeboten zählen in erster Linie Spielgruppen. Diese nehmen bereits heute eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Kinder ein. Sie dienen nicht nur der Betreuung von Kindern, sondern erfüllen einen wichtigen Förderungsauftrag und legen entscheidende Grundsteine für das spätere Lernen von Kindern. Gemäss Spielgruppenumfrage 2018 verfügen 90 Gemeinden über mindestens eine Spielgruppe. Besteht die Möglichkeit oder der Bedarf, können auch Kindertagesstätten miteinbezogen werden. Schliesslich kann die Aufgabe auch in einer Verbundlösung zwischen den Einwohnergemeinden erbracht werden. Wichtig ist, dass die frühe Sprachförderung alltagsintegriert stattfindet. Danach ist die Sprachförderung auf das Potenzial alltäglicher Situationen und die Interessen und Bedürfnisse der einzelnen Kinder ausgerichtet. Zudem ist es ratsam, keine separaten Angebote für Kinder mit Sprachförderbedarf vorzusehen, sondern die Sprachförderung in gemischten Gruppen durchzuführen. Für den Erfolg und den Nutzen der frühen Sprachförderung spielt schliesslich die Qualität der Angebote eine grosse Rolle.¹

Die Kosten für den Angebotsbesuch tragen grundsätzlich die Erziehungsberechtigten. Dabei ist zu beachten, dass hohe Kosten für den Angebotsbesuch eine Zugangshürde darstellen und damit bestehende Chancenungleichheiten noch zusätzlich verstärkt werden. Eine Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden wird daher dringend empfohlen. In der Ausgestaltung dieser Beteiligung sind die Einwohnergemeinden grundsätzlich frei. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Kostenbeteiligung sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten orientieren muss und nicht in das Existenzminimum der Erziehungsberechtigten eingegriffen werden darf.

2.3 Sprachstanderhebung

Eine standardisierte Sprachstanderhebung ist Voraussetzung für die Erkennung eines individuellen Förderbedarfs und die anschliessende Förderung der sprachlichen Kompetenzen. Sie kann

¹ Kappeler Suter Silvana/Plang Natalie: Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertageseinrichtungen. Qualitätsleitfaden, 2015, S. 5.

als bestmögliche Methode (best practice) bezeichnet werden, wobei die elterngestützte Diagnostik des Sprachförderbedarfs der Kinder verlässlich ist.¹ Für die Qualität der Auswertung ist eine wissenschaftliche Begleitung entscheidend.

Der Fragebogen der Universität Basel wurde im Pilotprojekt als ein erprobtes, praxistaugliches und zuverlässiges Instrument beurteilt, um den Sprachstand von Kindern unter Mitwirkung der Eltern «neutral» (ohne Bezug zu Namen und Herkunft) zu erheben. Auch ist mit diesem Instrument die für die Qualität erforderliche wissenschaftliche Begleitung gewährleistet. Der Fragebogen der Universität Basel wird zudem bereits von anderen Kantonen (Basel-Stadt und Luzern) und verschiedenen Städten (Chur, Bern, Luzern, Schaffhausen und Zürich) verwendet.

Wird im gesamten Kanton der Sprachstand der Kinder auf einheitliche Weise erhoben, wird zugleich auch die Chancengleichheit erhöht. Kommt hinzu, dass eine kantonale Lösung kostengünstiger ist. Der Kanton wird das Instrument, voraussichtlich den Fragebogen der Universität Basel, zur Verfügung stellen und auch dessen Kosten übernehmen. Durch die Übernahme der Kosten des Basler Fragebogens durch den Kanton und der Möglichkeit der freien Ausgestaltung des Sprachförderangebots in den Gemeinden, ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gewahrt.

2.4 Umsetzung

Um den kommunalen Unterschieden gerecht zu werden und den Einwohnergemeinden die nötige Zeit für die Sicherstellung der Angebote einzuräumen, ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorzusehen.

Der Kanton unterstützt die Einwohnergemeinden bei der Einführung der neuen Aufgabe. Gestützt auf RRB Nr. 2022/57 vom 18. Januar 2022 wird er den Einwohnergemeinden, welche die Selbstdeclaration eingereicht haben, noch vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen zur frühen Sprachförderung einmalig eine Einführungspauschale ausrichten. Diese dient sowohl der Strategie- und Qualitätsentwicklung als auch der Erweiterung der Betreuungsstrukturen. Im Zeitpunkt, in dem die gesetzlichen Grundlagen zur frühen Sprachförderung in Kraft treten, wird die Anschubfinanzierung bereits erfolgt sein. Die Einwohnergemeinden werden somit während der Übergangsfrist keine weitere finanzielle Unterstützung seitens des Kantons mehr erhalten.

90 Gemeinden haben im Sommer 2022 per Selbstdeclaration die Einführungspauschale beantragt. Davon planen 39 Gemeinden, das Angebot per Schuljahr 2023/24 einzuführen oder haben dieses bereits eingeführt; die restlichen 51 Gemeinden schaffen die Voraussetzungen per Schuljahr 2024/25. Insgesamt beteiligt sich das Departement des Innern im Rahmen der Einführungspauschale in der Höhe von rund CHF 500'000.

2.5 Vernehmlassungsverfahren

Text folgt nach der Vernehmlassung.

3. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Teilrevision ist im Legislaturplan 2021-2025 (SGB 0206/2021), dem IAFP, der Programmvereinbarung mit dem Staatssekretariat für Migration «Umsetzung des Kantonalen Integrationsprogramms KIP im Kanton Solothurn in den Jahren 2022-2023» sowie im Integralen Integrationsmodell (RRB Nr. 2018/2026) vorgesehen.

¹ Grob Alexander et al.: Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache, abrufbar unter: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/01/sprachstanderhebung_basel-stadt_UniBas.pdf, 2019, S. 45f.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen für den Kanton

Die Koordinationsstelle Familienfragen des AGS koordiniert die Angebote für Familien, der frühen Förderung und der Elternbildung. Um künftig ebenfalls die Angebote der frühen Sprachförderung koordinieren zu können, benötigt die Koordinationsstelle weitere 40 Stellenprozent für die Koordination der Umsetzung der frühen Sprachförderung mit den 107 Gemeinden. Dazu zählen u.a. die Koordination und Weiterentwicklung der Sprachstanderhebung sowie die Beratung der 107 Gemeinden. Die zusätzlichen Personalkosten gehen zulasten des Globalbudgets Gesellschaft und Soziales. Diese belaufen sich voraussichtlich auf jährlich rund CHF 60'000.00. Der Kanton Basel-Landschaft plant für die Umsetzungsphase der frühen Sprachförderung zusätzliche 60 Stellenprozent ein, für die Koordination mit 86 Gemeinden. Der Kanton Thurgau, ebenfalls vergleichbar bezüglich der Anzahl Einwohnenden, sieht für die Koordination mit 80 Gemeinden zusätzliche 50 Stellenprozent vor.

Die Kosten für das Instrument der Sprachstanderhebung werden sich auf jährlich rund CHF 14'500.00 belaufen. Die zusätzlichen Kosten gehen zulasten des Globalbudgets Gesellschaft und Soziales.

4.2 Personelle und finanzielle Folgen für die Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden übernehmen mit der frühen Sprachförderung neue Aufgaben. Sie sind einerseits für die Sicherstellung des Angebots für zwei Halbtage pro Woche pro Kind mit Förderbedarf verantwortlich. Andererseits sind sie für die Erhebung des Sprachstands mittels der vom Kanton zur Verfügung gestellten standardisierten Sprachstanderhebung zuständig. Im Weiteren sind die Einwohnergemeinden gefordert, Zugangshürden abzubauen. Sie können beispielsweise vorsehen, dass Erziehungsberechtigte für die Nutzung des Angebots keine oder nur reduzierte Beiträge zu entrichten haben. Auch ist die Qualitätsentwicklung der Angebote zu fördern, indem beispielsweise die Weiterbildung der Betreuungspersonen unterstützt wird. Da diese Massnahmen unterschiedlich ausgestaltet werden können und auf kommunaler Ebene mit Blick auf die bereits bestehenden Angebote grosse Unterschiede bestehen, können die personellen und finanziellen Konsequenzen nicht näher beziffert werden.

Zur Ermittlung der Kosten des Spielgruppenbesuchs selbst wird den Gemeinden empfohlen, frühzeitig eine Vollkostenrechnung zu erstellen. Ein solcher Vollkosten-Richtwert wurde auch im Rahmen des obengenannten Pilotprojektes erstellt und ergab CHF 2'765.00 pro Jahr und Kind.¹

4.3 Vollzugsmassnahmen

Die Einwohnergemeinden werden ein bedarfsgerechtes Angebot für die frühe Sprachförderung bereitstellen müssen. Hierfür wird eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderungen vorgesehen.

Der Kanton wird die standardisierte Sprachstanderhebung zur Verfügung stellen und Personal muss neu rekrutiert werden. Der Regierungsrat wird zudem zum Erlass von Ausführungsbestimmungen ermächtigt (§ 106^{bisbis} Abs. 4). Es ist vorgesehen, die Einzelheiten der Sprachstanderhebung in der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) zu regeln. Weitere Vollzugsmassnahmen fallen nicht an. Die erwähnte Anschubfinanzierung wird im Zeitpunkt des Inkrafttretens der gesetzlichen Grundlagen bereits erfolgt sein.

¹ Vgl. Abschlussbericht Projekt «Deutschförderung vor dem Kindergarten». Mit Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates. Fassung vom 20. Oktober 2020, S. 26.

4.4 Nachhaltigkeit

Vorlagen an den Kantonsrat sind bezüglich ihrer Nachhaltigkeit zu beurteilen (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Gesetzesänderung hat zum einen positive Auswirkungen bezüglich der sozialen Nachhaltigkeit, indem sie die Chancengleichheit aller Kinder stärkt und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Zusammenleben fördert. Zum anderen ist auch die ökonomische Nachhaltigkeit gegeben. Eine frühe Investition in die Entwicklung der Kinder zahlt sich auch wirtschaftlich aus, da sie günstiger ist als spätere Interventionen. Hinzu kommt, dass spätere Interventionen Entwicklungsrückstände nicht aufzuholen vermögen. Bezüglich des ökologischen Aspekts der Nachhaltigkeit sind keine direkten Konsequenzen erkennbar.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 105 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (neu)

In inhaltlicher Hinsicht erfährt Abs. 1 keine Änderung. Es handelt sich um eine rein sprachliche Korrektur.

In Abs. 2 wird die frühe Förderung definiert. Die frühe Förderung umfasst die allgemeine Förderung in der frühen Kindheit, die Familienberatung und -begleitung für die Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen sowie die ergänzende Elternbildung. Die frühe Förderung gilt für alle Kinder im Vorschulalter, einschliesslich der Kinder mit besonderen Bedürfnissen oder Behinderungen.

§ 106^{bisbis} (neu)

Nach Massgabe von Abs. 1 können die Einwohnergemeinden den Eltern lediglich empfehlen, dass Kinder mit sprachlichem Förderbedarf von einem Angebot der frühen Sprachförderung Gebrauch machen. Die frühe Sprachförderung bildet denn auch ein freiwilliges Angebot. Zur Zielgruppe der frühen Sprachförderung gehören alle Kinder unabhängig ihrer Nationalität. Beim Begriff der unzureichenden Deutschkenntnisse handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der auslegungsbedürftig ist. Die Deutschkenntnisse sind dann unzureichend, wenn die Kinder einen sprachlichen Nachholbedarf aufweisen, der sie anderen Kindern gegenüber insbesondere im Bildungssystem benachteiligen könnte. Die frühe Sprachförderung zielt darauf ab, die Bildungschancen von Kindern, die Deutsch nicht als Erstsprache sprechen oder über unzureichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen, zu verbessern. Nicht zur Zielgruppe früher Sprachförderung gehören Kinder, die aufgrund medizinischer oder neurologischer Ursachen einen spezifischen (Sprach-)Förderbedarf haben und auf individuelle Fördermassnahmen wie beispielsweise logopädische Angebote angewiesen sind.

Das Schuleintrittsalter ist in § 19 Abs. 2^{bis} VSG geregelt. Danach werden die Schülerinnen und Schüler mit dem vollendeten vierten Altersjahr (Stichtag 31. Juli) eingeschult. Die frühe Sprachförderung richtet sich demnach in erster Linie an Kinder zwischen dem dritten und vierten Altersjahr. Sie kann aber (ausnahmsweise) auch für Kinder zwischen dem zweiten und dritten Lebensjahr empfohlen werden. Vorausgesetzt ist allerdings, dass die Einwohnergemeinden über entsprechende Angebote verfügen. Von Gesetzes wegen sind die Einwohnergemeinden nicht verpflichtet, ein Angebot bereitzustellen, das sich an Kinder zwischen dem zweiten und dritten Altersjahr richtet. Soll ein Kind bereits zwei Jahre vor dem obligatorischen Schuleintrittsalter ein Angebot der frühen Sprachförderung besuchen, muss der Sprachförderbedarf offensichtlich sein. Dies kann beispielsweise bei einem Kleinkind zutreffen, das mit seiner Familie aus dem Ausland zuzieht.

Nach *Abs. 2 Bst. a* sind für die Durchführung der Sprachstanderhebung die Einwohnergemeinden verantwortlich. Der Kanton hat indes ein Interesse daran, dass die frühe Sprachförderung im Kantonsgebiet möglichst einheitlich umgesetzt wird und diese fachlich fundierten Qualitätsstandards entspricht. Daher wird er den Einwohnergemeinden ein Instrument zur Sprachstanderhebung zur Verfügung stellen.

In *Abs. 2 Bst. b* wird das Angebotsobligatorium verankert. Danach sind die Einwohnergemeinden verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen. Dieses Angebot ist so auszugestalten, dass Kinder, die sich im Jahr vor dem obligatorischen Schuleintritt befinden, von diesem Gebrauch machen können. Anders verhält es sich mit Blick auf jüngere Kinder. Die Einwohnergemeinden können auch hier ein Angebot bereitstellen, müssen dies aber nicht. Die frühe Sprachförderung soll in erster Linie im Rahmen von bereits bestehenden Angeboten erfolgen. In Betracht kommen primär Spielgruppen, aber auch die familienergänzenden Betreuungsangebote, wozu insbesondere die Kinderhorte und Kindertagesstätten zählen.

Nach *Abs. 3* sollen sich die Beiträge nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten richten, um die finanzielle Zugangsbarriere für einkommensschwächere Familien zu verringern. Die Formulierung bringt zum Ausdruck, dass das Erheben des Beitrags nicht zwingend ist. Es liegt jeweils im Ermessen der Einwohnergemeinde, ob und in welcher Höhe Beiträge bezahlt werden müssen. Die Erziehungsberechtigten haben indes keine Beiträge zu entrichten, wenn dadurch in ihr Existenzminimum eingegriffen wird. Dieses bestimmt sich – wie im Bereich der Sozialhilfe (§ 152 Abs. 1 SG) – nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien).

Der Regierungsrat soll nach *Abs. 4* die Einzelheiten der Sprachstanderhebung regeln. Er wird insbesondere auch bestimmen müssen, wie lange die Ergebnisse der Erhebung aufbewahrt werden dürfen.

§ 106^{ter} Abs. 1 (geändert)

Neu soll auch die Weiterentwicklung der Angebote für Familien, der frühen Förderung und der Elternbildung gefördert werden. In *Bst. b* wird präzisiert, dass nicht nur Projekte, sondern auch Massnahmen unterstützt werden. Bei den Änderungen in *Bst. a, c und d* handelt es sich um rein redaktionelle Verbesserungen.

§ 107 Abs. 1 (geändert)

Die Änderung von *Bst. b* ist angezeigt, da Spielgruppen nicht zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zählen. Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sind darauf ausgerichtet, den Eltern das Ausüben einer Erwerbstätigkeit oder das Absolvieren einer Ausbildung zu ermöglichen. Bei den Spielgruppen steht nicht diese Vereinbarkeit, sondern vielmehr die Sozialisation und die frühe Förderung der Kinder im Vordergrund.

§ 182 (neu)

Um den Einwohnergemeinden die nötige Zeit für die Einführung der neuen Aufgabe einzuräumen, ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen.

6. Rechtliches

6.1 Rechtmässigkeit

In Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung verwirklicht der Kanton im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel die Sozialziele (Art. 94 Verfassung des Kantons

Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Kanton und Gemeinden sorgen in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen (Art. 95 Abs. 1 KV). Weiter fördern Kanton und Gemeinden in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen Wohlfahrt und Eingliederung der Ausländer (Art. 96 KV). Da die frühe Sprachförderung dem Sozialbereich zugeordnet wird, ist der Kanton gestützt auf Art. 95 Abs. 1 KV zum Erlass der vorliegenden Änderung des Sozialgesetzes befugt. Soweit die frühe Förderung von Kindern mit ausländischer Staatsbürgerschaft in Frage steht, stützt sich die Gesetzesänderung auch auf Art. 96 KV.

6.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des Sozialgesetzes ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV. Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. D KV), andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, JAK, Admin
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS
Parlamentsdienste