

Regierungsratsbeschluss

vom 4. April 2023

Nr. 2023/575

Änderung des Sozialgesetzes; Einführung der frühen Sprachförderung Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2022/1759 vom 22. November 2022 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Sozialgesetzes; Einführung der frühen Sprachförderung in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 22. Februar 2023.

1.1 Vernehmlassungen

1.1.1 Eine Vernehmlassung eingereicht haben (22; Reihenfolge nach Alphabet):

- Anita Berner (1)
- Einwohnergemeinde Breitenbach (2)
- Einwohnergemeinde Dornach (2)
- Einwohnergemeinde Egerkingen (4)
- Einwohnergemeinde Kestenholz (5)
- Einwohnergemeinde Olten (6)
- Die Mitte Kanton Solothurn (7)
- Evangelische Volkspartei Kanton Solothurn (8)
- FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (9)
- GRÜNE Kanton Solothurn (10)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn (11)
- Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik HfH (12)
- Solothurner Handelskammer SOHK (13)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn (14)
- Stadt Solothurn (15)
- Stadt Grenchen (16)
- SVP Kanton Solothurn (17)
- Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn VGSo (18)
- Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn LSO (19)
- Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG (20)
- Verein der Logopädinnen und Logopäden des Kantons Solothurn VLS (21)
- Verein Kindertagesstätten Kanton Solothurn VKSO (22)

1.1.2 Auf eine Vernehmlassung ausdrücklich verzichtet haben:

- Verband Bürgergemeinden und Wald Kanton Solothurn BWSO
- Gerichtsverwaltung

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / keine Einwände gegen die Vorlage

Die Stadt Solothurn hat allen vorgeschlagenen Änderungen zugestimmt bzw. keine Einwände gegen die Änderungen vorgebracht.

1.2.2 Grundsätzliche Zustimmung / keine Ablehnung der Vorlage

Acht Vernehmlassungsteilnehmende (Einwohnergemeinde Dornach, Grünliberale Partei, HfH, LSO, VGSo, VKSO, VLS, VSEG) stimmen der grundsätzlichen Stossrichtung der Vorlage eines Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium zu, wobei der VSEG und der VGSo anregen, zusätzlich Grundlagen zu schaffen, mit welchen die Eltern im Rahmen von Integrationsfördermassnahmen verpflichtet werden können, ihre Kinder in die frühe Sprachförderung zu schicken.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden (A. Berner, Einwohnergemeinde Breitenbach, Einwohnergemeinde Kestenholz, Einwohnergemeinde Olten, die Mitte, EVP, FDP, Grüne, SOHK, SP, Stadt Grenchen) stimmen der grundsätzlichen Stossrichtung der Vorlage zur Einführung der frühen Sprachförderung zu, wünscht jedoch neben der Einführung des Angebotsobligatoriums ebenso die Einführung eines Besuchsobligatoriums.

1.2.3 Keine vollumfängliche Zustimmung zur Vorlage / teilweise Ablehnung der Vorlage

Die SVP lehnt die Vorlage ab und verweist stattdessen auf die Eigenverantwortung zugewanderter Familien, welche die Kosten selber tragen sollen. Es gehe nicht an, dass der Kanton die Gemeinden verpflichte, ein Angebot sicherzustellen, während ein Besuchsobligatorium explizit ausgeschlossen werde. Die Aufgabe gehöre in den Bildungsbereich.

Die Einwohnergemeinde Egerkingen lehnt die Vorlage ohne Einführung eines selektiven Besuchsobligatoriums ab. Die in der Vorlage erwähnten Vollkosten pro Jahr und Kind müssten zwingend gesenkt werden.

1.2.4 Allgemeine Bemerkungen

1.2.4.1 Grundsätzliche Haltung zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Vorlage

Die vorgeschlagene Einführung der frühen Sprachförderung wird grossmehrheitlich begrüsst.

Verschiedentlich kritisch betrachtet wird die Einbettung der frühen Sprachförderung im Sozialbereich. Entsprechend wird teilweise eine Zuordnung in den Bildungsbereich befürwortet.

Mehrmals angeregt wird überdies die Einführung der Möglichkeit, in bestimmten Fällen ein Besuchsobligatorium aussprechen zu können. Damit verknüpft wird die Forderung zur Erhöhung der Kostenbeteiligung durch den Kanton. Vereinzelt wird zudem die Einführung eines Monitorings gewünscht, um die Qualität des Angebots sichern zu können.

1.2.4.2 Aufgabenzuteilung frühe Sprachförderung

Die Einwohnergemeinde Solothurn, die Grünliberalen, die Mitte sowie die HfH anerkennen die Ansiedlung der Vorlage im Sozialbereich, während die SVP und die Einwohnergemeinde Olten die frühe Sprachförderung dem Bildungsbereich zuordnen möchten.

Die SP ist der Auffassung, dass die frühe Sprachförderung ein wichtiger Teil der frühen Bildung sei, weshalb weitere Vorlagen aus diesem Bereich eher beim Departement für Bildung und Kultur anzusiedeln seien und nicht beim Department des Innern.

Schliesslich regt die FDP an, nochmals zu überprüfen, ob das Angebot dem Bereich Integration und somit einem Leistungsfeld des Kantons zuzuteilen sei, mit sämtlichen Kostenfolgen.

1.2.4.3 Angebots- und Besuchsobligatorium

Verschiedentlich wird auf die grosse Bedeutung der frühen Sprachförderung hingewiesen. Die Stadt Solothurn, die Einwohnergemeinde Dornach, die HfH, der LSO und die Grünliberalen begrüssen das Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium.

Mehrfach wird die Sorge geäussert, dass ein Angebotsobligatorium nicht ausreiche, um diejenigen Kinder zu erreichen, welche einen Förderbedarf aufweisen würden. Die Mitte, der VLS, und die Einwohnergemeinde Kestenholz stellen in Frage, ob mit einem Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium die Wirksamkeit der frühen Sprachförderung gewährleistet werden kann. Letztgenannte zweifelt insbesondere daran, dass bei einer blossen Empfehlung zum Besuch des Angebots dieses auch tatsächlich genutzt werde, wenn es selbst finanziert werden müsse.

Die Einwohnergemeinden Breitenbach und Egerkingen sowie die FDP plädieren für eine Ausweitung der Vorlage im Sinne der Einführung eines Besuchsobligatoriums. Dadurch könne eine konsequente Umsetzung der frühen Sprachförderung sichergestellt werden. Ohne eine Besuchspflicht könne das Ziel der Chancengleichheit nicht erreicht werden, weshalb auch die Grünen das Besuchsobligatorium bevorzugen würden. Auch die SP weist darauf hin, dass nur ein Besuchsobligatorium die frühe Sprachförderung einheitlich im ganzen Kanton sicherstellen könne.

Die Einwohnergemeinde Olten und die SOHK regen an, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, wonach den Gemeinden die Möglichkeit offenstehen soll, ein Besuchsobligatorium einzuführen.

Anstelle eines vollständigen Besuchsobligatoriums für alle Kinder mit Förderbedarf, fordert die Stadt Grenchen ein eingeschränktes Besuchsobligatorium, welches in Einzelfällen verfügt werden soll. Auch die EVP wünscht ein selektives Obligatorium für Kinder mit ausgewiesenem Sprachförderbedarf.

VSEG und VGSo schlagen vor, dass die Gemeinden und das Migrationsamt (MISA) mit Kompetenzen auszustatten seien, um die Eltern im Rahmen der Integrationsfördermassnahmen (Integrationsvereinbarungen) verpflichten zu können, ihre Kinder in die frühe Sprachförderung zu schicken.

1.2.4.4 Qualität

Grossmehrheitlich wird betont, dass das Angebot niederschwellig erfolgen solle. Entsprechend weisen die Stadt Grenchen und die FDP darauf hin, dass eine Akademisierung des Angebots zu vermeiden sei. Dennoch werden verschiedentlich Ausführungen zu Vorgaben betreffend Qualitätsstandards vermisst. So fordern die HfH, der VLS, der LSO, die SP und die Mitte eine explizite Ausformulierung des Qualifikationsniveaus der Förderpersonen. Die SP regt diesbezüglich an, entsprechende Ausführungsbestimmungen zu erlassen, welche die Ausbildung «Spielgruppenleitung» – unter Berücksichtigung eines zeitlichen Rahmens zum Erwerb der Qualifikation – als

Pflicht für die Förderpersonen festlegen würden. Der VLS und die Einwohnergemeinde Olten betonen zudem, das Element der Mehrsprachigkeit und der interkulturellen Pädagogik im Hinblick auf die Qualitätssicherung zu berücksichtigen.

Die Grünliberalen weisen auf die Gruppengrösse als zentrales Merkmal der Strukturqualität hin. Sie regen an, diese durch Vorgaben zur Gruppengrösse zu sichern und den Gemeinden so eine feste Planungsgrösse zu liefern. Die HfH fordert zudem einen adäquaten Betreuungsschlüssel.

Neben der operativen Qualitätssicherung fordern die Mitte, die Grünen und die Einwohnergemeinde Olten die Einführung eines Monitorings. Einerseits sollen dadurch notwendig werdende Weiterentwicklungen des Angebots erkannt werden. Andererseits soll damit die geforderte Sprachentwicklung fachgerecht begleitet werden können. Insgesamt soll gemäss der Einwohnergemeinde Olten eine Zusammenarbeit zwischen Schulen und dem Frühförderbereich angestrebt werden.

In Bezug auf das vorgesehene Instrument der standardisierten Sprachstanderhebung herrscht breiter Konsens, wobei die Einwohnergemeinde Breitenbach eine solche für Kinder schweizerischer Herkunft ablehnt. Die Grünen regen an, den Zeitpunkt der Sprachstanderhebungen präziser im Gesetz zu verankern. Sie würden weitere Ausführungen hierzu und zum Datenschutz in einer entsprechenden Verordnung begrüssen. Auch die EVP befürwortet die Aufnahme von Regelungen zum Datenschutz, wonach es möglich sein sollte, dass die mit der Führung von Kindergärten betrauten Fachpersonen Informationen über den Sprachstand der Kinder erhalten würden. Daneben möchte die EVP die Einführung von Stichproben zur Kontrolle der Sprachstanderhebungen einführen, da es die Eltern seien, welche den Fragebogen ausfüllen würden. So bedauert es Anita Berner, dass die Arbeit der Mütter- und Väterberatung mit vorliegender Vorlage nicht anerkannt und genutzt werde, da sie eine qualitative Unterstützung bei den Sprachstanderhebungen zufolge der Nähe zu den Eltern bieten könnten. In diesem Zusammenhang weist die SP darauf hin, dass bei der Umsetzung die leichte Sprache zu verwenden sei.

Der VKSO weist darauf hin, dass Kindertagesstätten bereits heute ein wichtiger Bestandteil der Frühen Förderung bilden würden und in der Vorlage deshalb stärker hervorgehoben werden sollten.

1.2.4.5 Finanzierung / Kostenfolgen

Grossmehrheitlich regen die Vernehmlassenden an, dass die Kostenbeteiligung des Kantons erhöht werden soll. Dabei sind die geforderten Änderungen des Verteilschlüssels teils eng mit der Forderung zur Einführung eines Besuchsobligatoriums verknüpft.

So schlagen die SP, die EVP und die Einwohnergemeinde Olten vor, eine analoge Finanzierung, wie sie im Schulbereich mittels «Schülerinnen- und Schülerpauschalen» gesichert wird, einzuführen.

Die Einwohnergemeinde Breitenbach schlägt vor, die kantonale Kostenbeteiligung durch eine Einführung eines soziodemografischen Lastenausgleichs für die frühe Sprachförderung zu erhöhen. Auch die Einwohnergemeinde Dornach äussert sich dahingehend, die soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung in der Umsetzung zu berücksichtigen.

Die Mitte, die Einwohnergemeinde Dornach sowie die Einwohnergemeinde Olten betrachten den Umstand als schwierig, dass sich der Kanton nach erfolgter Einführung und Anschubfinanzierung finanziell nicht mehr beteiligen sollte. Die Einwohnergemeinde Olten sieht darin die fiskalische Äquivalenz nicht gewahrt, während die Einwohnergemeinde Dornach zu Bedenken gibt, dass eine Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten ebenso eine solche des Kantons rechtfertige. Deshalb wird eine weiterführende Kostenbeteiligung des Kantons gefordert. Die

Einwohnergemeinde Kestenholz schlägt vor, diejenigen Mittel hierfür zu verwenden, welche durch Einsparungen in der schulischen Laufbahn resultieren würden.

In diesem Kontext äussert die Mitte überdies Bedenken über bereits erfolgte Zahlungen an die Einwohnergemeinden für die Einführung der frühen Sprachförderung, noch bevor eine gesetzliche Grundlage hierfür bestehe.

Mehrmals hervorgehoben wird, dass die finanzielle Beteiligung des Kantons erhöht werden müsse. Aufgeführt werden verschiedene Ansätze: Gemäss VSEG, VGSo und Grenchen sollten die entstehenden Kosten im Rahmen eines «tripartiten Finanzierungsmodells» verteilt werden. So solle ein Drittel mit Bundesmitteln aus dem Integrationsbereich, ein Drittel durch den Kanton im Rahmen der «allgemeinen Bildungs- und Familienfinanzierung» und ein Drittel durch die Einwohnergemeinden als Leistungsträger der Handlungsfelder Soziales und Bildung getragen werden. EVP und SP befürworten eine mögliche Pauschale analog der bekannten «Schülerinnen und Schülerpauschale». Eine Mehrbeteiligung des Kantons durch die Kostenübernahme von Weiterbildungen stossen die GLP und die Einwohnergemeinde Olten an, wobei die Einwohnergemeinde Olten zudem die vollständige Kostenübernahme im Sinne der Subjektfinanzierung anregt. Eine Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie eine Finanzierung analog der Schule ist für die Einwohnergemeinde Olten aber ebenfalls denkbar. Die Einwohnergemeinde Kestenholz sowie die Mitte fordern in allgemeiner Form eine kantonale Mehrbeteiligung an den Kosten. Die Stadt Grenchen regt dabei an, die Erziehungsberechtigten finanziell zu unterstützen, sofern diese zum Bezug von Leistungen der individuellen Prämienverbilligung (IPV) oder von Betreuungsgutscheinen berechtigt wären.

Die SOHK, die FDP und die Stadt Grenchen erachten die beim Kanton geplanten 40 Stellenprozente für die Koordination der Umsetzung sowie die Weiterentwicklung der frühen Sprachförderung für nicht gerechtfertigt. Die Stadt Grenchen möchte die vorgesehenen Mittel für die kantonale Stelle vollumfänglich den Einwohnergemeinden zukommen lassen und sieht keinen Bedarf zur Gewährung der personellen Ressourcen. Explizite Zustimmung zu den beantragten Stellenprozenten erfolgt durch die SP und die Grünen.

Der in den Vernehmlassungserläuterungen erwähnte Vollkosten-Richtwert von CHF 2'765.00 wird von der FDP mit Blick auf die unterschiedliche Steuerkraft, welche jeweils dem Förderbedarf gegenüberstehe, als Herausforderung betrachtet. Auch die Einwohnergemeinde Olten sieht im aufgeführten Betrag eine subjektbezogene Finanzierung, welche vollumfänglich vom Kanton zu übernehmen sei. Zumindest wäre der Betrag zwischen Kanton und Gemeinden aufzuteilen. Die Einwohnergemeinde Egerkingen verlangt die Senkung der erwähnten Vollkosten. Die Einführung der Kostenübernahme für die Weiterbildungen auch nach Ablauf der Anschubfinanzierung regen die Grünliberalen und die Stadt Grenchen an. Die Einwohnergemeinde Olten hält eine Kostenübernahme von Kurs- und Materialkosten sowie für das Einführungssemester des zweijährigen Lehrgangs für die Aufbauzeit für angezeigt.

Die Grünliberalen fordern neben der wissenschaftlichen Auswertung auch die Finanzierung derselben durch den Kanton.

1.2.5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.5.1 § 106^{bisbis} (Frühe Sprachförderung)

Die Grünen wünschen in Absatz 1 die Streichung des Wortes «freiwillig». Zudem erachten sie die offene Formulierung in Absatz 3 als störend. Sie wünschen eine Vorgabe mit einer Bandbreite und einer Begrenzung der maximal zu verrechnenden Kosten nach oben.

Die FDP und die Einwohnergemeinde Egerkingen fordern folgende Umformulierung von Absatz 1: *Die Gemeinden können, wenn die Sprachstanderhebung einen sprachlichen Förderbedarf*

ergibt, verfügen, dass Kinder, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli vollenden, für ein Jahr ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung während zwei halben Tagen pro Schulwoche zu besuchen haben.

Die SP erachtet zufolge ihrer Forderung nach einem Besuchsobligatorium eine damit einhergehende Anpassung von Absatz 1 als erforderlich. In Absatz 3 sei eine Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinde und des Kantons vorzusehen, welche verhindere, dass hohe Kosten eine Zugangshürde darstellen würden. Die Einwohnergemeinden sollen dabei einen Minimalbetrag verlangen können, wobei die Eltern abgestuft finanziell unterstützt werden sollen.

Die Stadt Grenchen regt folgende Neuformulierung von Absatz 1 Buchstabe. b an: *Die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots der frühen Sprachförderung (z. B. Spielgruppen).* Die Änderung sei nötig, weil der vorgeschlagene Zusatz «wobei... zu erfolgen hat» eine Weisung impliziere, wonach andere Fördermöglichkeiten, wie beispielsweise der Vorkindergarten Grenchen, in der Umsetzung ausgeschlossen seien.

Der VKSO verlangt eine Formulierung in den Erläuterungen, welche nicht auf eine Bevorzugung der Spielgruppen schliessen lasse. Diese Bevorzugung ergebe sich aus dem folgenden Satz der Erläuterungen: *In Betracht kommen primär Spielgruppen, aber auch die familienergänzenden Betreuungsangebote, wozu insbesondere die Kinderhorte und Kindertagesstätten zählen.* Dieser sei zu ändern in: *In Betracht kommen Spielgruppen und die familienergänzenden Betreuungsangebote, wozu insbesondere die Kinderhorte und Kindertagesstätten zählen.*

1.2.5.2 § 106^{ter} SG (Koordination und Weiterentwicklung)

Die SP möchte in Absatz 2 zwei Ergänzungen, wonach in einem neuen Buchstaben e folgender Wortlaut einzufügen sei: *die Eltern und die Gemeinden in der Umsetzung finanziell unterstützt.* Ein weiterer neuer Buchstabe f soll lauten: *sicherstellt, dass die Kommunikation wo nötig in leichter Sprache erfolgt.*

1.2.5.3 § 107 SG (Förderung familienergänzender Betreuungsangebote)

Die Einwohnergemeinde Olten will am ursprünglichen Gesetzestext festhalten, fordert jedoch die Änderung der Überschrift in «*Förderung familienergänzender Betreuungs- und Förderangebote*». Die Spielgruppen seien dabei als Förderangebot aufzunehmen.

Der VKSO sieht in den Erläuterungen zu Absatz 1 Buchstabe b einen Änderungsbedarf. Die vorliegende Formulierung lasse darauf schliessen, dass Sozialisation sowie Frühe Förderung und Bildung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung nur einen geringen Stellenwert hätten. Diese seien aber ein wichtiger Bestandteil der familienergänzenden Kinderbetreuung, was in den Erläuterungen aufzunehmen sei.

Die Stadt Grenchen kann in Absatz 1 die Streichung von Buchstabe a und den Begriff der Spielgruppen in Buchstabe b nicht nachvollziehen.

1.2.5.4 § 182 SG

Die SP möchte in den Übergangsbestimmungen Fristen für den Erwerb einer Qualifikation zur frühen Sprachförderung einführen.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass der Vorentwurf für die Teilrevision des Sozialgesetzes in den Grundzügen grossmehrheitlich auf Zustimmung stösst. Der Vernehmlassungsentwurf stellt folglich eine zweckmässige Grundlage für die Weiterbearbeitung der Vorlage dar.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen ist im Rahmen der Weiterbearbeitung der Vorlage vorgängig auf die grundlegenden Einwände der Vernehmlassungsteilnehmenden einzugehen.

1.3.1 Aufgabenzuteilung frühe Sprachförderung

Mit dieser Vorlage wird der Auftrag des Regierungsrates zur Einführung der frühen Sprachförderung in die Sozialgesetzgebung gemäss RRB Nr. 2020/1567 vom 10. November 2020 umgesetzt. Damit wurde der Auftrag erteilt, die frühe Sprachförderung in den Sozialbereich einzubetten. Dieser Entscheidung wurde nach eingehender Evaluation der vorangegangenen Pilotierung und mit Blick auf die von Bund und Kantonen beschlossene Integrationsagenda Schweiz (IAS), welche eine systematische frühe Sprachförderung für Kinder von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen fordert, gefällt. Die Vorgaben des IAS werden im Kanton Solothurn im «Integralen Integrationsmodell» (IIM) umgesetzt (RRB Nr. 2018/2026 vom 18. Dezember 2018). Dieses setzt unter anderem den Auftrag um, dass sich 80 Prozent der Kinder aus fremdsprachigen Familien ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus bei Kindergarteneintritt auf Deutsch verständigen können. Der Auftrag, die frühe Sprachförderung in den Sozialbereich einzubetten, erfolgte gemäss der Auswertung des Pilotprojekts in Anerkennung der bestehenden Schnittstellen zwischen Sozial-, Integrations-, Bildungs-, und Gesundheitspolitik.

1.3.2 Angebots- und Besuchsobligatorium

Die Zuordnung der frühen Sprachförderung ist eng verknüpft mit der Frage der möglichen Ausgestaltung der Umsetzung. Diese wurde in der Pilotierung sorgfältig eruiert und konsolidiert.

Das Modell des Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium wurde nach erfolgter Evaluation des mehrjährigen Pilotprojekts als das für den Kanton Solothurn am besten geeignete Modell gewählt. Auch beteiligt waren der VSEG, das Amt für soziale Sicherheit (neu: Amt für Gesellschaft und Soziales AGS), das Volksschulamt sowie weitere Fachpersonen. Die freiwillige Teilnahme am Angebot ist dialogorientiert ausgestaltet und unterstützt das Bekenntnis der Erziehungsberechtigten zur frühen Sprachförderung. Mittels der finanziellen Beteiligung der Erziehungsberechtigten kann überdies ihre Selbstverantwortung gestärkt werden. Um allfällige Zugangshürden abzubauen, ist es wichtig, das Angebot möglichst niederschwellig auszugestalten und insbesondere auch die Kosten für die Erziehungsberechtigten mittels finanzieller Unterstützung durch die Gemeinden tief zu halten.

Unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots wäre ein Besuchsobligatorium nur für alle Kinder mit indiziertem Sprachförderbedarf möglich, nicht jedoch ausschliesslich für spezifische Bevölkerungsgruppen. Ein allgemeines Besuchsobligatorium für Kinder mit Sprachförderbedarf wurde aufgrund der vorangehenden Ausführungen (vgl. Ziff. 1.3.1) nicht weiterverfolgt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung eines flächendeckenden Besuchsobligatoriums, wie beispielsweise im Kanton Basel-Stadt, eine gänzliche Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand zur Folge hätte. Mit einem Besuchsobligatorium wäre das Angebot zumindest näher an den Schulbereich anzusiedeln oder sogar als (selektive) Ausweitung der obligatorischen Schulpflicht anzusehen und damit einer Zuordnung in den Bildungsbereich verbunden. Ebenfalls bedürfte es eines weiteren Regelungsbedarfs in Bezug auf bspw. die Verfügungskompetenz, das Beschwerdewesen inklusive eines Sanktionierungssystems, die Mit-

wirkungspflicht der Eltern sowie Regelungen betreffend Dispensen und Absenzen. Darüber hinaus wären Fragen betreffend Erreichbarkeit des Angebots zu klären (Transportkosten), deren Gewährleistung durch den Staat wahrgenommen werden müsste.

Es wird festgestellt, dass ein teilweises Besuchsobligatorium aus den ausgeführten Gründen keine Option darstellt. Ein allgemeines Besuchsobligatorium ist dagegen denkbar. Jedoch stellt ein solches Obligatorium einen eigentlichen Systemwechsel dar, der andere, zusätzliche Aufgaben für die staatlichen Organe mit sich bringt, zusätzliche Regulierungen erfordert, damit einhergehend zu höheren Umsetzungs- und Verwaltungskosten führt und die Natur des Angebots dahingehend verändert, dass eine Regelung der frühen Sprachförderung im Bildungsbereich anstatt im Sozialbereich geprüft werden müsste. Diese Auswirkungen sind im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens nicht eingebracht worden. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffend § 106^{bisbis} SG, welche auf die Einführung eines Besuchsobligatoriums zielen, werden deshalb nicht weiterverfolgt.

1.3.3 Qualität

Aus den oben ausgeführten Vernehmlassungsantworten geht hervor, dass sich der Kanton an den Qualitätsentwicklungskosten für die frühe Sprachförderung beteiligen soll. Der Gesetzesvorschlag wird um eine entsprechende Bestimmung ergänzt. Die Details zu den Ausführungen werden in den Erläuterungen aufgenommen. Ebenfalls werden die bereits auf der Webseite des AGS veröffentlichten Qualitätsempfehlungen für Spielgruppen und Kindertagesstätten in der Botschaft neu aufgenommen. Gestützt auf den Regelstrukturansatz obliegt die Vorgabe verbindlicher Qualitätsanforderungen an die Angebote jedoch den Gemeinden. Auch die Wichtigkeit der Kommunikation in leichter Sprache, der pädagogische Ansatz der Mehrsprachigkeit und die interkulturelle Pädagogik werden in Form von Empfehlungen in die Erläuterungen aufgenommen. Auch hier ist die Regelstruktur die Gemeinde, die schliesslich die direkte Kommunikation mit den Eltern zu übernehmen hat.

Infolge der kommunalen Zuständigkeit für die verbindlichen Vorgaben zur Qualität liegen folgerichtig auch die damit verbundenen Kosten des Angebots in der Verantwortung der Gemeinden. Die vom Kanton durchgeführte Beispiel-Vollkostenrechnung, welche CHF 2'765.00 ergibt, basiert auf der Annahme, dass eine Umsetzung unter Einhaltung aller fachlichen Empfehlungen erfolgt. Selbstverständlich steht es jeder Gemeinde frei, die diesbezüglichen Vorgaben selber festzulegen. Für die bessere Planbarkeit und Qualitätsüberprüfung empfiehlt der Regierungsrat allen Gemeinden, eine eigene Vollkostenrechnung mit den spezifischen gemeindeeigenen Rahmenbedingungen vorzunehmen. Eine entsprechende Vorlage kann beim AGS bezogen werden.

Auch wird die Vernetzung der Angebote vom Regierungsrat als wichtiger Aspekt für die Qualitätsentwicklung betrachtet. Indem die Koordination durch die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) erfolgt, sind die geforderten Schnittstellen zu start.integration und dem Bereich «Fordern» und auch diejenigen zu weiteren IIM-Projekten bereits bedient. In diesem Sinne werden die verschiedenen Schnittstellen und deren Wichtigkeit in die Botschaft aufgenommen. Dabei wird darauf hinzuweisen sein, dass eine Ausweitung des bundesrechtlichen Massnahmenkatalogs im Bereich der Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen und somit der Inhalte der Integrationsvereinbarungen in verpflichtender Form nicht möglich ist, während Empfehlungen jederzeit ausgesprochen werden können.

Ebenfalls soll im Sinne der obenstehenden Ausführungen in Bezug auf die Frage der Wirksamkeit eines Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium (vgl. Ziff. 1.3.2.) eine Evaluationsklausel in das Gesetz aufgenommen werden. Auf dieser Grundlage kann das eingeführte Modell nach fünf Jahren evaluiert und überprüft werden, wie die Wirkung im Zweifelsfall erhöht werden kann. Die Eckwerte zur Überprüfung des Modells resp. dessen Wirkung wird der Regierungsrat auf Verordnungsebene festlegen. Eine entsprechende Evaluation war bereits im Umsetzungskonzept zum IIM enthalten und wird damit gestärkt werden.

1.3.3.1 Sprachstanderhebung

Bezüglich der Sprachstanderhebung erachtet der Regierungsrat die vorgelegte Lösung mit dem Fragebogen der Universität Basel sowie der Auswertung und Weiterentwicklung durch die Universität Basel als übereinstimmend mit der Mehrheit der Vernehmlassungsantworten. Die nachfolgenden Ausführungen zum Ablauf werden in den Erläuterungen aufgenommen und die entsprechenden Vorgaben sollen auf Verordnungsebene geregelt werden:

Die Universität Basel erstellt pro Gemeinde spezifische Codes. Jeder Code wird von der Gemeinde jeweils einem Kind zugeordnet. Die Eltern aller Kinder, die in 18 Monaten eingeschult werden, erhalten daraufhin von den Gemeinden einen Brief mit einem personalisierten und anonymisierten Code für die Sprachstanderhebung. Der Fragebogen ist derzeit digital in 14 Sprachen verfügbar und kann von den Eltern selbstständig ausgefüllt werden. Es besteht auch die Option, den Fragebogen auf Papier zu erhalten, für jene Personen, die nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen. Für die Abwicklung bei der Gemeinde ist eine definierte Person zuständig. Sie nimmt auch Rückfragen der Eltern entgegen. Die ausgefüllten und anonymisierten Fragebögen werden der Universität Basel zugestellt (digital direkt; per Post via Gemeinde). Die Universität Basel wertet die Fragebögen anschliessend nach wissenschaftlichen Standards aus. Sie teilt der Gemeinde das jeweilige Ergebnis pro personalisiertem Code mit. Die Gemeinde kann anschliessend anhand der vorliegenden Liste feststellen, welches Kind welches Ergebnis erreicht hat. Mit diesem Vorgehen wird auch der Datenschutz eingehalten. Das Ergebnis teilt die Gemeinde in einem Schreiben den Eltern mit. Wurde ein Sprachförderbedarf festgestellt, empfiehlt sie den Besuch des Angebots und weist auf allfällige Vergünstigungen für den Besuch hin (gemäss der jeweiligen Ausgestaltung in der Gemeinde).

Die Eltern melden ihr Kind dann entweder via Gemeinde oder direkt bei der Spielgruppe/Kindertagesstätte an. Die Eltern können der Institution den Sprachförderbedarf des Kindes mitteilen. Die Ausführungen dazu werden in den Erläuterungen aufgenommen und entsprechende Vorgaben auf Verordnungsebene erlassen.

Der Regierungsrat zieht es vor, die Details zum Ablauf sowie insbesondere auch das Startdatum nicht im Gesetz zu regeln, da für einen optimalen Ablauf zunächst Erfahrungen gesammelt werden müssen und eine Optimierung des Zeitplans daher möglich bleiben muss. Der Fragebogen ist spezifisch für die Altersgruppe (18 Monate vor Kindergarteneintritt) erarbeitet worden, womit der Flexibilisierung des Zeitplans gewisse Grenzen gesetzt sind.

1.3.3.2 Spielgruppen und Kindertagesstätten

Der Regierungsrat hält an der vorgelegten fachlichen Unterscheidung von Spielgruppen und Kindertagesstätten fest. Beide Angebote dienen der Frühen Förderung von Kindern und sind deshalb als geeignete Angebote anzusehen. Allerdings dienen nur die Kindertagesstätten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und sind somit als familienergänzende Betreuungsangebote zu verstehen. Spielgruppen sind aufgrund des geringen Betreuungsumfangs diesbezüglich kein geeignetes Instrument. Darin gründet auch der vorgeschlagene Wortlaut von § 107 SG. Entsprechend werden die Anträge auf Änderung des Gesetzestextes nicht weiterverfolgt.

Der Regierungsrat behandelt die familienergänzenden Betreuungsangebote und die Spielgruppen in Bezug auf die frühe Sprachförderung gesetzlich gleich. Der Fokus auf die Spielgruppen in den Erläuterungen ist mit der verbreiteteren Existenz des Angebots zu begründen. Für die effektive Umsetzung ist schliesslich die Präferenz der Gemeinde ausschlaggebend, was dem Regelstrukturansatz entspricht.

1.3.4 Finanzierung / Kostenfolgen

Gemäss den Ausführungen in Ziffer 1.3.2. besteht beim Angebotsobligatorium die Möglichkeit der Gemeinden, einen Beitrag für das Angebot bei den Eltern zu erheben, was bei einem Modell mit Besuchsobligatorium grundsätzlich nicht möglich wäre.

1.3.4.1 Finanzierungsmodelle

Die von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden geforderte Finanzierung über den Finanz- und Lastenausgleich erachtet der Regierungsrat als systemfremd. Für die frühe Sprachförderung ist der relevante Indikator für den soziodemografischen Ausgleich, der Ausländerinnen- und Ausländeranteil, nicht relevant. Der Anspruch auf ein Angebot der frühen Sprachförderung ergibt sich aus dem tatsächlichen Sprachförderbedarf. Dieser Förderbedarf ist statusunabhängig und betrifft auch Kinder mit schweizerischer Staatsangehörigkeit.

Nicht möglich ist zudem die teilweise geforderte «tripartite Finanzierung». Die Integrationspauschale des Bundes ist explizit für Massnahmen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge vorgesehen. Eine pauschale subjektorientierte Mitfinanzierung von Angebotsbesuchen im Sinne eines Sockelbeitrags für alle Kinder ist damit unzulässig. Im Weiteren ist die Finanzierung der sozialen Aufgaben im Bereich Familien und Kinder Aufgabe der Gemeinden (vgl. § 26 Abs. 1 Bst. a SG). Im Sinne dieser Zuständigkeit ist es nicht Aufgabe des Kantons, Regelstrukturen der Gemeinden mitzufinanzieren. Im Vorprojekt zur Einführung der frühen Sprachförderung wurden verschiedene Möglichkeiten zur gesetzlichen Regelung und Finanzierung erörtert. Ein Finanzierungsbeitrag des Kantons war nicht Gegenstand der Diskussionen in der Projekt- bzw. Steuergruppe.

Ebenso ist damit eine «Schülerinnen- und Schülerpauschale» bei einer Zuordnung in den Sozialbereich, was das Angebotsobligatorium voraussetzt, nicht möglich. Der Ansatz einer «Schülerinnen- und Schülerpauschale» würde eine Verortung im Bildungsbereich voraussetzen, die für den Fall eines Besuchsobligatoriums angezeigt wäre (vgl. Ziff. 1.3.2).

1.3.4.2 Einführungspauschale

Die Einführung der frühen Sprachförderung wurde durch eine Einführungspauschale unterstützt. Sie ist für die Schaffung von organisatorischen und strategischen Voraussetzungen sowie für die Erweiterung bzw. Anpassung der Angebote vorgesehen (vgl. RRB Nr. 2022/57 vom 18. Januar 2022). Insgesamt wurden hierfür CHF 500'000.00 eingesetzt. CHF 400'000.00 entstammten dem Kredit für das Kantonale Integrationsprogramm 2022-2023 (KIP 2bis). Vollständigkeitshalber sei erwähnt, dass der VSEG einen Anteil von CHF 100'000.00 des Bettagsfrankens 2022 für die Finanzierung der Einführungspauschale eingesetzt hat. Die Einführungsfinanzierung steht einerseits im Kontext der Umsetzung von Bundesvorgaben und andererseits in der Erfüllung eines Bedürfnisses verschiedener Gemeinden, welche die frühe Sprachförderung einführen wollen. Mit der finanziellen Unterstützung durch den Kanton kann gewährleistet werden, dass keine anderen, gemeindeeigenen Modelle der frühen Sprachförderung eingeführt werden, die mit der vorliegenden Gesetzgebung dann wieder angepasst werden müssten.

1.3.4.3 Kostenfolgen für den Kanton

Das vom Regierungsrat verabschiedete Modell des Angebotsobligatoriums mit den neu angestrebten Massnahmen zur Qualitätsentwicklung im Bereich frühe Sprachförderung bedeutet einen finanziellen Mehraufwand für den Kanton im Verhältnis zur Vernehmlassungsvorlage. Die zusätzlichen Kosten für die Qualitätsentwicklung sind jedoch als Massnahme der Integrationsförderung zu qualifizieren und können somit im Rahmen der Kredite für das Kantonale Integrationsprogramm abgerechnet werden. Ebenso ergibt sich durch die Aufnahme einer Evaluations-

klausel eine weitere Aufgabe für die Koordinationsstelle Familienfragen. Wie bereits in der Vernehmlassungsbotschaft ausgeführt worden ist (Ziff. 4.1, S. 6), sind diese 40 Stellenprozente im Vergleich mit anderen Kantonen, welche die Aufgaben in vergleichbarer Art und Weise erfüllen, unterdurchschnittlich. Die Sprachstanderhebung kann seitens Kanton ohne die Gewährung der Stellenprozente nicht sichergestellt werden. Zudem müssten ohne eine kantonale Koordination alle Gemeinden die Sprachstanderhebung mit der Universität Basel selbst vertraglich regeln und die Lizenzgebühren einzeln bezahlen. Alleine die Lizenzgebühren würden damit erheblich teurer ausfallen, da sie bereits für 150 Kinder bei CHF 11'500.00 liegen, während sie im Verhältnis dazu in der vorgeschlagenen Lösung bei CHF 14'500.00 für 2'500 Kinder zu beziffern sind. Bei 107 Gemeinden würde eine dezentrale Koordination der Sprachstanderhebung daher allein für die Lizenzgebühr rechnerisch über CHF 1 Mio. kosten. Dies gegenüber einer Lizenz für den gesamten Kanton und den Personalkosten beim Kanton von insgesamt nur CHF 74'500.00. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die koordinierte Umsetzung mit 107 Gemeinden Zeit und Ressourcen erfordert. Mit Blick auf den Beratungsaufwand und berücksichtigend die zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Sprachstanderhebung (u.a.), sind 40 zusätzliche Stellenprozente gerechtfertigt.

2. **Beschluss**

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Personen und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern, Amt für Gesellschaft und Soziales, wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)
Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, JAK, Admin (2023-015)
Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission
Vernehmlassungsteilnehmende (22); Versand durch GEF/JAK