

Änderung des Sozialgesetzes; Einführung der frühen Sprachförderung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 30. Mai 2023, RRB Nr. 2023/851

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommissionen

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
2.2.1 Grundsatz und Ausgestaltung.....	7
2.2.2 Konsequenzen eines Besuchsobligatoriums.....	8
2.3 Sprachstanderhebung.....	9
2.4 Qualität.....	9
2.4.1 Mehrsprachigkeit.....	10
2.4.2 Kommunikation mit den Erziehungsberechtigten	10
2.4.3 Vernetzung	11
2.4.4 Qualitätsmerkmale der Angebote.....	11
2.4.5 Evaluation	11
2.5 Umsetzung.....	12
2.6 Vernehmlassungsverfahren	12
3. Verhältnis zur Planung	14
4. Auswirkungen.....	14
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen für den Kanton	14
4.2 Personelle und finanzielle Folgen für die Einwohnergemeinden.....	14
4.3 Vollzugsmassnahmen	15
4.4 Nachhaltigkeit	15
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	15
6. Rechtliches	18
6.1 Rechtmässigkeit	18
6.2 Zuständigkeit.....	18
7. Antrag.....	18

Beilagen

Beschlussesentwurf

Synopse

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.

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 (ASO), 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 vom 18. Dezember 2018). 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 Gempfen, 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 Berechnung des Vollkosten-Richtwerts 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 Chancengleichheit 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 sowie der Elternbildung. Auf der anderen Seite sprachen für eine Zuordnung zum Bildungsbereich, dass in den Regelschulen bereits spezielle Förderungen angeboten werden (vgl. § 3^{bis} 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 Pädagogische 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, Erziehungsberechtigte 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

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.

Waadt, der Region Aargau Süd sowie der Stadt Zürich. Wobei das vorgeschlagene Modell insbesondere bezüglich des nicht vorhandenen Besuchsobligatoriums die grösste Gemeinsamkeit mit der Region Aargau Süd und dem in der Untersuchung nicht aufgeführten ehemaligen Modell des Kantons Thurgau aufweist.¹

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 SG) sowie die Elternbildung (§ 106^{bis} SG). 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

2.2.1 Grundsatz und Ausgestaltung

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 Erziehungsberechtigten 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 einbezogen 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.²

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

¹ Vgl. Vogt F./Stern S./Fillietaz L. (Hrsg.): Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz, 2022, S. 104 f. bzw. deren Management Summary S. 17 f.

² Kappeler Suter Silvana/Plangger Natalie: Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertageseinrichtungen. Qualitätsleitfaden, 2015, S. 5.

Beteiligung sind die Einwohnergemeinden grundsätzlich frei. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die Kostenbeteiligung an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten orientieren muss und nicht in das Existenzminimum der Erziehungsberechtigten eingegriffen werden darf.

2.2.2 Konsequenzen eines Besuchsobligatoriums

Nachfolgend sollen die Konsequenzen eines Besuchsobligatoriums in Bezug auf die Zuordnung zum Sozial- oder Bildungsbereich sowie die damit einhergehenden Kostenfolgen erläutert werden. Der Regierungsrat hält am Modell des Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium mit Zuordnung zum Sozialbereich fest; dies als konsolidiertes Ergebnis des breit abgestützten und evaluierten Pilotprojekts, welches den Schnittstellen zwischen Sozial-, Integrations-, Bildungs- und Gesundheitspolitik Rechnung trägt.

Die Zuordnung der frühen Sprachförderung zum Sozial- oder Bildungsbereich ist eng verknüpft mit der Frage nach dem gewählten Modell. Sowohl die Zuordnung als auch das Modell wurden in der Pilotphase geprüft. Nach Abschluss des Pilotprojekts wurde das Modell des Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium gewählt, da es für den Kanton Solothurn am besten geeignet ist. An dieser Entscheidung waren der Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), das heutige AGS, das Volksschulamt sowie weitere Fachpersonen beteiligt. Die freiwillige Teilnahme am Angebot ist dialogorientiert gestaltet und unterstützt das Bekenntnis der Erziehungsberechtigten zur frühen Sprachförderung, was wiederum die Teilnahme der Kinder begünstigt. Überdies kann die finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten deren Selbstverantwortung stärken. Um Hürden abzubauen, sollte das Angebot niederschwellig sein und die Kosten der Erziehungsberechtigten durch die finanzielle Unterstützung der Gemeinden niedrig gehalten werden.

Ein Besuchsobligatorium müsste für alle Kinder mit indiziertem Sprachförderbedarf gelten. Ein entsprechendes Obligatorium spezifisch für einzelne Bevölkerungsgruppen wäre mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot nicht möglich. Ein allgemeines Besuchsobligatorium für Kinder mit Sprachförderbedarf hätte eine gänzliche Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand zur Folge, wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall ist. Ein Besuchsobligatorium würde zudem zu einer Einordnung der frühen Sprachförderung in den Schulbereich führen: Es wäre als (selektive) Ausweitung der obligatorischen Schulpflicht anzusehen und müsste somit dem Bildungsbereich zugeordnet werden. Die Einführung eines Besuchsobligatoriums würde überdies die Schaffung verschiedener weitergehender Regelungen bedingen. Diese müssten unter anderem die Verfügungskompetenz, das Beschwerdewesen, die Mitwirkungspflicht der Erziehungsberechtigten sowie Dispensen und Absenzen umfassen. Für die Umsetzung der Regelungen bedürfte es erheblicher zusätzlicher Ressourcen der Gemeinden, da sie unter anderem die Absenzen überprüfen und vermehrt mit Beschwerden rechnen müssten. Zudem müssten Fragen zur Erreichbarkeit des Angebots und zu den Transportkosten geklärt und von den Gemeinden gewährleistet werden.

Im Hinblick auf die Kostenfolgen der obenstehenden Ausführungen sei an dieser Stelle auf die nicht möglichen Finanzierungsmodelle hingewiesen. Eine Finanzierung der frühen Sprachförderung über den soziodemografischen Finanz- und Lastenausgleich (Ausländerinnen- und Ausländeranteil) wäre systemfremd, da sich der Anspruch auf ein Angebot der frühen Sprachförderung nicht aus dem Aufenthaltsstatus, sondern aus dem tatsächlichen Sprachförderbedarf ergibt. Dieser Förderbedarf ist statusunabhängig und betrifft auch Kinder mit schweizerischer Staatsangehörigkeit. Eine generelle Finanzierung des Angebots aus der Integrationspauschale des Bundes, die explizit für Massnahmen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge vorgesehen ist, ist somit nicht möglich.

Gemäss § 26 Abs. 1 Bst. a SG liegt die Finanzierung von sozialen Aufgaben im Bereich Familien und Kinder in der Verantwortung der Gemeinden. Daher ist es nicht Aufgabe des Kantons, die

Regelstrukturen der Gemeinden mitzufinanzieren. Im Sozialbereich ist aus diesem Grund eine «Schülerinnen- und Schülerpauschale» nicht möglich. Eine solche Pauschale würde eine Zuordnung zum Bildungsbereich und somit ein Besuchsobligatorium erfordern.

2.3 Sprachstanderhebung

Eine standardisierte Sprachstanderhebung ist Voraussetzung für die Erkennung eines individuellen Förderbedarfs und die anschliessende Förderung der sprachlichen Kompetenzen. Sie kann 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 hierfür vorgesehene Fragebogen der Universität Basel wurde im Pilotprojekt als ein erprobtes, praxistaugliches und zuverlässiges Instrument beurteilt, um den Sprachstand von Kindern unter Mitwirkung der Erziehungsberechtigten neutral bzw. ohne Bezug zu Namen und Herkunft zu erheben. Die für die Qualität erforderliche wissenschaftliche Begleitung ist 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 als eine Vielzahl kommunaler Lösungen. Der Kanton wird das Instrument zur Verfügung stellen und auch dessen Kosten sowie jene für die Auswertung durch die Universität Basel übernehmen. Dadurch und durch die Möglichkeit der freien Ausgestaltung des Sprachförderangebots in den Gemeinden bleibt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gewahrt.

Die rechtlichen Vorgaben für den nachfolgend beschriebenen Ablauf der Sprachstanderhebung wird der Regierungsrat in einer Verordnung erlassen. Für die Sprachstanderhebung von Kindern, die in 18 Monaten eingeschult werden, erstellt die Universität Basel individuelle Codes für jede Gemeinde. Jeder Code wird durch die Gemeinde einem Kind zugewiesen und dadurch gegenüber der Universität anonymisiert. Den Erziehungsberechtigten des Kindes wird der entsprechende Code zur Verfügung gestellt, um den Fragebogen für die Sprachstanderhebung auszufüllen. Der Fragebogen ist digital in 14 verschiedenen Sprachen verfügbar, kann aber auch auf Papier bereitgestellt werden, falls die Erziehungsberechtigten nicht über die entsprechenden technischen Möglichkeiten verfügen. Die Gemeinde definiert eine Stelle, die für die Abwicklung und Rückfragen zuständig ist. Die ausgefüllten und anonymisierten Fragebögen werden anschliessend von der Universität Basel ausgewertet und die Ergebnisse pro Code an die Gemeinden zurückgemeldet. Die Gemeinden können der Liste entnehmen, welches Kind welches Ergebnis erzielt hat. Der Datenschutz bleibt gewahrt. Bei einem Bedarf an Sprachförderung empfiehlt die Gemeinde den Besuch eines entsprechenden Angebots und informiert über mögliche Vergünstigungen. Die Erziehungsberechtigten können das Kind daraufhin bei einer entsprechenden Institution anmelden und den Sprachförderungsbedarf angeben. Dieser Ablauf wurde 2023 bereits mit interessierten Gemeinden erprobt. Die in diesem Rahmen gewonnen Erkenntnisse werden für eine erste Optimierung des Ablaufs verwendet werden.²

2.4 Qualität

Die Qualitätssicherung der frühen Sprachförderung liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Sie können beispielsweise im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit Angeboten auch verbindliche Vorgaben zu Qualitätsmerkmalen machen. Mögliche Formen einer Leistungsvereinba-

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. 45 f.

² Vgl. AGS: Zeitplan Sprachstanderhebung 2023, abrufbar unter: so.ch/fruehe-foerderung.

rung sind eine Objektfinanzierung (zum Beispiel Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten) oder eine subjektorientierte Objektfinanzierung, wie beispielsweise eine Pauschale pro Kind an die Spielgruppe, damit diese günstigere Tarife bei den Erziehungsberechtigten erhebt. Unabhängig von der Form der Vereinbarung sollte diese auch zur Qualitätssicherung genutzt werden. Einige Qualitätsmerkmale werden im Nachfolgenden ausführlicher erläutert.

Der Kanton beteiligt sich zudem in angemessener Weise an den Qualitätsentwicklungskosten.

2.4.1 Mehrsprachigkeit

Gemäss Art. 30 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (SR 0.107) hat jedes Kind das Recht, seine eigene Sprache zu verwenden und auf das Ausleben der eigenen kulturellen Identität. Ein generelles Verbot der Verwendung der eigenen Sprache in einer Institution ist diskriminierend. Es behindert die sprachliche und emotionale Entwicklung der Kinder. Darüber hinaus besteht ein breiter wissenschaftlicher Konsens, dass Mehrsprachigkeit eine Fähigkeit ist, die gefördert werden sollte und auch institutionell verankert werden muss. So fördert die Mehrsprachigkeit die kognitive Entwicklung und verbessert die sprachlichen Fähigkeiten insgesamt.

Wie der Spracherwerb gelingt, ist sehr individuell, nicht immer linear und von verschiedenen Umfeld-Faktoren abhängig. Dasselbe gilt auch für den Einsatz der verschiedenen Sprachen in unterschiedlichen Lebensbereichen und Lebensphasen. Die sprachliche Entwicklung kann deshalb durch eine Vielzahl von Ansätzen gefördert werden. Eine Möglichkeit sind «Translanguaging»-Ansätze: Die kognitive Fähigkeit wird gefördert, indem verschiedene Sprachen verknüpft werden, z. B. in zweisprachigen Frage-Antwort-Spielen. Wichtig ist dabei der Grundsatz, dass alle Sprachen gleichwertig sind. Ungleichwertigkeiten können beispielsweise dadurch entstehen, dass Betreuungspersonen die lokale Sprache bevorzugen, ihnen bekannte Sprachen lediglich dulden und für sie unverständliche Sprachen mit Ablehnung begegnen. Eine professionelle Herangehensweise erfordert einen Ausgleich dieser Wertungen, damit das Kind seine sprachlichen Kompetenzen voll entfalten kann. Ein weiterer Ansatz ist die interkulturelle Pädagogik: Durch interkulturellen Austausch lernen Kinder, sich in einer vielfältigen Gesellschaft zurechtzufinden und Vorurteile abzubauen. Auch das Einbringen von sprachlicher Vielfalt durch die Betreuungsperson selbst kann zur Bereicherung des Sprachumfelds beitragen und interkulturelle Kompetenz fördern.

Schliesslich kommt der Sprachförderung zu Hause eine zentrale Rolle zu: Die wissenschaftliche Datenlage zeigt klar, dass Erziehungsberechtigte mit den Kindern möglichst in ihrer stärksten Sprache sprechen sollen. Dies ist neben der Sprachentwicklung auch besonders wichtig für die soziale und emotionale Entwicklung der Kinder. Gerade Emotionen können in der stärksten Sprache viel differenzierter zum Ausdruck gebracht werden. Wichtig ist hier aber auch der frühe Kontakt mit der lokalen Sprache – beispielsweise in einer Krabbelgruppe.¹

2.4.2 Kommunikation mit den Erziehungsberechtigten

Die Kommunikation mit den Erziehungsberechtigten erfolgt in erster Linie über die Gemeinden. Wichtig ist dabei, dass die Kommunikationsmittel auch in die leichte Sprache übersetzt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass auch Erziehungsberechtigte mit geringen Lesekompetenzen die Informationen verstehen können (vgl. Empfehlungen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen [EBGB]).² Darüber hinaus ist es wichtig, dass die relevanten Unterlagen auch in verschiedene Fremdsprachen übersetzt werden, wie dies

¹ Vgl. u. a. Woerfel Till: Mehrsprachigkeit in Kita und Schule. Faktencheck, 2022 und Isler Dieter et. al: Frühe Sprachbildung in sprachlich heterogenen Spielgruppen. Kurzbericht zum Forschungsprojekt «Mehrsprachige Praktiken von Kindern und Fachpersonen in Spielgruppen» (MePraS), 2020.

² EBGB: Empfehlungen für Verwaltungen zur Erstellung von Informationen in Leichter Sprache und Gebärdensprache, 26.09.2022, abrufbar unter: <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/themen-der-gleichstellung/e-accessibility/-communicationnumeriqueaccessible2/langue-facile-a-lire.html>.

beim Fragebogen der Sprachstanderhebung der Fall ist. Dadurch können auch Erziehungsberechtigte mit geringen Deutschkenntnissen den Ablauf und die Wichtigkeit der frühen Sprachförderung verstehen, Informationen können leichter vermittelt werden und die Erziehungsberechtigten können sich aktiv in die Sprachförderung ihres Kindes einbringen. Dies stärkt auch das Vertrauen in die Angebote und fördert die Zusammenarbeit zwischen Erziehungsberechtigten und den Gemeinden.

2.4.3 Vernetzung

Ein wichtiger Aspekt für die Qualitätsentwicklung ist die Vernetzung der Angebote. Auf Ebene Kanton koordiniert die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) die Schnittstellen zu start.integration und anderen relevanten IIM-Projekten.

Eine Vernetzung aller Angebote der frühen Förderung ist insbesondere auch auf regionaler und kommunaler Ebene wichtig. Das AGS empfiehlt den Gemeinden diesbezüglich die Erarbeitung eines Konzeptes für die frühe Förderung.¹ Die Vernetzung stellt zudem ein wichtiges Merkmal der Strukturqualität dar (vgl. Ziffer 2.4.4).

2.4.4 Qualitätsmerkmale der Angebote

Für die Qualität der frühen Sprachförderung werden verschiedene Ebenen unterschieden: die Strukturqualität (beispielsweise Gruppengrösse, Qualifikationen), die Orientierungsqualität (zum Beispiel Sprachförderkonzept) sowie die Prozessqualität (beispielsweise pädagogische Qualität). Bezüglich all dieser Ebenen sei auf den Qualitätsleitfaden «Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertageseinrichtungen» verwiesen.² Einige der Qualitätsempfehlungen werden nachfolgend ausgeführt.

Die frühe Sprachförderung sollte in einer heterogenen Gruppenkonstellation erfolgen, um den bestmöglichen Lerneffekt zu erzielen. Wichtig ist, dass die Gruppen sprachlich durchmischt sind mit Kindern, die Deutsch als Erstsprache sprechen und Kindern mit anderen Erstsprachen. In Spielgruppen sollte eine Gruppe dabei maximal zehn Kinder umfassen und jeweils von einer Zweierleitung geführt werden, wobei mindestens eine Person über eine spezifische Ausbildung verfügt. Die Spielgruppe sollte dabei dem Spielgruppenverband (SSLV) und/oder der Fach- und Kontaktstelle Spielgruppen Region Solothurn (FKSo) angeschlossen sein.³

Auf Ebene der Institutionen ist zudem wichtig, dass diese über ein Konzept für die frühe Sprachförderung verfügen und die Wichtigkeit der Sprache für die Entwicklung der Kinder anerkannt wird. Im Alltag schaffen die Betreuungspersonen situationsbezogene Sprachfördermöglichkeiten, welche die Interessen der Kinder einbeziehen. Die Institutionen legen zudem Wert auf eine stabile Beziehung zwischen den Kindern und Betreuungspersonen sowie auf die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten. Neben dieser Zusammenarbeit sind die Institutionen gut vernetzt mit anderen Fachpersonen im Bereich der frühen Förderung, wie beispielsweise Hebammen, Mütter-Väter-Beratungen, Elternbildung, Krabbelgruppen, Schlüsselpersonen, Kindergärten und Schulen sowie logopädischen Fachstellen. Sie vernetzen sich aktiv im von der Gemeinde koordinierten Netzwerk und beteiligen sich am Praxisaustausch (vgl. Ziffer 2.4.3).

2.4.5 Evaluation

Neu wird eine Bestimmung hinzugefügt, wonach der Regierungsrat nach fünf Jahren seit Inkrafttreten der Bestimmungen zur frühen Sprachförderung eine Evaluation durchführt, um die Qualität und die Wirksamkeit des Modells der frühen Sprachförderung zu überprüfen. Die Wirk-

¹ Vgl. AGS: Beispielprozess frühe Sprachförderung, abrufbar unter: so.ch/fruehe-foerderung.

² Kappeler Suter Silvana/Plangger Natalie: Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertageseinrichtungen. Qualitätsleitfaden, 2015

³ Vgl. AGS: Empfehlungen Qualitätsentwicklung, abrufbar unter: so.ch/fruehe-foerderung.

samkeit der frühen Sprachförderung per se wurde bereits in mehreren Studien belegt. Die Evaluation wird sich entsprechend auf das eingeführte Modell und die spezifischen kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen beziehen.

2.5 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.

Etliche Gemeinden haben in den letzten Jahren bereits damit begonnen, Massnahmen für die frühe Sprachförderung einzuführen oder haben den Kanton um entsprechende Unterstützung ersucht. Um eine Angebotslücke und Angebotsvielfalt zu vermeiden, hat der Kanton beschlossen, die Einwohnergemeinden bei der Einführung der frühen Sprachförderung nach dem vorstehenden Modell zu unterstützen. Gestützt auf RRB Nr. 2022/57 vom 18. Januar 2022 wird er den Einwohnergemeinden, welche eine Selbstdeklaration 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.

90 Gemeinden haben im Sommer 2022 per Selbstdeklaration die Einführungspauschale beantragt und schaffen die Voraussetzungen zur Einführung der frühen Sprachförderung spätestens per Schuljahr 2024/25. Insgesamt beteiligt sich das Departement des Innern im Rahmen der Einführungspauschale mit rund CHF 400'000. Der VSEG hat einen Anteil von CHF 100'000 des Bettagsfrankens 2022 für die Finanzierung der Einführungspauschale eingesetzt.

2.6 Vernehmlassungsverfahren

Über die Vorlage wurde vom 22. November 2022 bis 22. Februar 2023 das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es haben sich 22 Vernehmlassungsteilnehmende daran beteiligt: Anita Berner (1), Einwohnergemeinde Breitenbach (2), Einwohnergemeinde Dornach (3), 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).

Der Verband Bürgergemeinden und Wald Kanton Solothurn BWSO und die Gerichtsverwaltung haben ausdrücklich auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Mit RRB Nr. 2023/575 vom 4. April 2023 nahm der Regierungsrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis und beauftragte das Departement des Innern, Botschaft und Entwurf im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten. Die zentralen Ergebnisse der Vernehmlassung sind in diesem RRB einlässlich dargestellt. Eine Vernehmlassungsteilnehmende hat sämtlichen Bestimmungen der Vorlage vorbehaltlos zugestimmt und keine Einwände erhoben. Acht Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Vorlage im Grundsatz ausdrücklich und weisen auf punktuelle Anpassungswünsche hin. Elf Vernehmlassungsteilnehmende stimmen der grundsätzlichen Stossrichtung der Vorlage zu, regen jedoch neben der Einführung des Angebotsobligatoriums ebenso die Einführung eines Besuchsobligatoriums an. Eine der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnt

die Vorlage ab. Eine weitere Vernehmlassungsteilnehmende lehnt die Vorlage ohne Einführung eines selektiven Besuchsobligatoriums ebenfalls ab.

Neunzehn Vernehmlassungsteilnehmende erachten die vorgeschlagene Einführung der frühen Sprachförderung als notwendig. 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. Es wurden überdies zu diversen Bestimmungen konkrete Anregungen gemacht.

Im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Zwecks Überprüfung der Wirksamkeit beziehungsweise der konkreten Auswirkungen der frühen Sprachförderung wird neu eine Evaluationsklausel aufgenommen (§ 106^{bisbis} Abs. 5 SG).
- Es wird eine Bestimmung eingeführt, wonach sich der Kanton an den Qualitätsentwicklungskosten für die frühe Sprachförderung in angemessener Weise beteiligt (§ 106^{ter} Abs. 2 SG).

Verschiedene im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gemachte Anregungen werden hingegen nicht in die Vorlage aufgenommen:

- An der Zuordnung der frühen Sprachförderung zum Sozialbereich wird festgehalten. Damit wird der Auftrag des Regierungsrats zur Einführung der frühen Sprachförderung in die Sozialgesetzgebung gemäss RRB Nr. 2020/1567 vom 10. November 2020 umgesetzt. Der Auftrag, die frühe Sprachförderung in den Sozialbereich einzubetten, erfolgt gemäss der Auswertung des Pilotprojekts in Anerkennung der bestehenden Schnittstellen zwischen Sozial-, Integrations-, Bildungs- und Gesundheitspolitik.
- An der Ausgestaltung der frühen Sprachförderung als Angebotsobligatorium ohne Besuchsobligatorium wird festgehalten (§ 106^{bisbis} Abs. 1 und 2 SG). Dieses Modell wurde nach erfolgter Evaluation des mehrjährigen Pilotprojekts als das für den Kanton Solothurn am besten geeignete Modell gewählt.
- Die fachliche Unterscheidung zwischen Spielgruppen und Kindertagesstätten wird beibehalten. Lediglich die Kindertagesstätten dienen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und sind somit als familienergänzende Betreuungsangebote zu verstehen. Spielgruppen sind aufgrund des geringen Betreuungsumfangs kein geeignetes Instrument (§ 107 Abs. 1 SG).
- Eine Finanzierung über den Finanz- und Lastenausgleich wird als systemfremd erachtet. 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 Sprachförderungsbedarf. Dieser ist statusunabhängig.
- Auf die Einführung einer «tripartiten Finanzierung» wird verzichtet. Die Integrationspauschale des Bundes ist explizit für Massnahmen für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge vorgesehen. Des Weiteren ist die Finanzierung von sozialen Aufgaben im Bereich Familien und Kinder Aufgabe der Gemeinden (vgl. § 26 Abs. 1 Bst. a SG).
- Eine Schülerinnen- und Schülerpauschale ist ausgeschlossen. Eine entsprechende Pauschale würde eine thematische Ansiedlung im Bildungsbereich voraussetzen, die für den Fall eines Besuchsobligatoriums angezeigt wäre. Hiervon wird jedoch – wie vorgehend bereits erläutert – abgesehen.

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 vom 18. Dezember 2018) vorgesehen.

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 Stellenprozente 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. Eine weitere Aufgabe für die kantonale Koordinationsstelle ergibt sich durch die Aufnahme einer Evaluationsklausel. Die zusätzlichen Personalkosten gehen zulasten des Globalbudgets Gesellschaft und Soziales. Diese belaufen sich voraussichtlich auf jährlich rund CHF 60'000. Der Kanton Basel-Landschaft plant für die Umsetzungsphase der frühen Sprachförderung zusätzliche 60 Stellenprozente ein, für die Koordination mit 86 Gemeinden. Der Kanton Thurgau, bezüglich der Anzahl Einwohnenden mit dem Kanton Solothurn vergleichbar, sieht für die Koordination mit 80 Gemeinden zusätzliche 50 Stellenprozente vor. Die 40 Stellenprozente sind im Vergleich mit anderen Kantonen, welche die Aufgaben in vergleichbarer Art und Weise erfüllen, damit unterdurchschnittlich.

Die Kosten für das Instrument der Sprachstanderhebung werden sich auf jährlich rund CHF 14'500 belaufen. Die zusätzlichen Kosten gehen zulasten des Globalbudgets Gesellschaft und Soziales. 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 höher ausfallen, da sie bereits für 150 Kinder bei CHF 11'500 liegen, während sie im Verhältnis dazu in der vorgeschlagenen Lösung auf CHF 14'500 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.

Die zusätzlich aufgenommenen Massnahmen zur Qualitätsentwicklung im Bereich der frühen Sprachförderung bedeuten für den Kanton im Verhältnis zur Vernehmlassungsvorlage einen Zusatzaufwand. Es geht dabei um bedarfsorientierte Weiterbildungs- und Sensibilisierungsangebote sowie Materialien für Fachpersonen, Gemeinden und weitere Zielgruppen. Mögliche Massnahmen können beispielsweise Praxisbegleitungen und Coachingangebote für Fachpersonen der frühen Sprachförderung, der Einsatz von Schlüsselpersonen oder die Stärkung der interkulturellen Vermittlung darstellen. Die Aufwendungen sind im Rahmen der vom Bund gewährten, zweckbestimmten Mittel aus dem Kredit des Kantonalen Integrationsprogramms (insbesondere Integrationspauschale) zu decken und belasten dadurch die Staatsrechnung nicht (Spezialfinanzierung). Die Umsetzung und Koordination durch das zuständige kantonale Departement erfolgen im Rahmen der beantragten Ressourcen gemäss Vernehmlassungsvorlage.

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 pro Jahr und Kind.¹ Diese basiert auf der Annahme, dass eine Umsetzung unter Einhaltung aller fachlichen Empfehlungen erfolgt (vgl. Ziffer 2.4). Selbstverständlich liegt es im Kompetenzbereich jeder Gemeinde, die jeweiligen Qualitätskriterien entsprechend den gemeindeeigenen Rahmenbedingungen selbst festzulegen. Dabei ist wichtig zu beachten, dass die Qualität der Sprachförderung einen signifikanten Einfluss auf die Wirkung des Angebots hat.

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 SG). 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.

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.

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

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 Erziehungsberechtigten 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. Bei um ein Jahr nach hinten verschobener Einschulung bleibt die Möglichkeit zur Fortführung der frühen Sprachförderung für das einzelne Kind gewahrt.

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.

In *Abs. 5* wird der Regierungsrat beauftragt, eine Evaluation hinsichtlich des Systems der frühen Sprachförderung beziehungsweise der konkreten Auswirkungen der frühen Sprachförderung durchzuführen. Zu diesem Zweck soll der Regierungsrat nach fünf Jahren seit Inkrafttreten der Bestimmungen zur frühen Sprachförderung eine Evaluation zu den Auswirkungen durchführen und im Anschluss einen entsprechenden Bericht erstellen. Die Evaluation wird sich auf das eingeführte Modell und die spezifischen kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen beziehen. Dabei wird insbesondere die Frage der Wirksamkeit eines Angebotsobligatoriums ohne Besuchsobligatorium zu berücksichtigen sein. Die Ergebnisse der Evaluation sollen als Grundlage dazu dienen, um über das weitere Vorgehen (zum Beispiel allfällige Änderungen der Rahmenbedingungen und der Kostenfolgen) zu entscheiden. Eine Änderung könnte sich allenfalls dann aufdrängen, wenn die Vorlage zwar Wirkung zeigt, jedoch die Ergreifung weiterer Massnahmen geboten erscheint, um die Wirkung der frühen Sprachförderung zusätzlich zu stärken.

§ 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.

Nach *Abs. 2* soll sich der Kanton in angemessener Weise an den Qualitätsentwicklungskosten für die frühe Sprachförderung beteiligen. Der Beitrag soll einerseits einen Anreiz schaffen, entsprechende Aus- und Weiterbildungen zu absolvieren beziehungsweise durchzuführen und andererseits soll dadurch die Selbstverantwortung der betreffenden Fachperson gestärkt werden. Die entsprechenden Beiträge erfolgen beispielsweise im Rahmen von Unterstützungen von Aus- und Weiterbildungen oder durch die Entwicklung von entsprechenden Materialien. Dabei soll dem niederschweligen Zugang zu den Angeboten und dem Grundsatz der Diversifizierung Rechnung getragen werden. Ziel der kommunalen Qualitätssicherung und der kantonalen Qualitätsentwicklung ist dabei die Erhöhung der Wirksamkeit der frühen Sprachförderung, da diese stark mit der Qualität zusammenhängt (vgl. Ziffern 1.1.2 und 2.2). Die Einzelheiten zur Beteiligung an den Qualitätsentwicklungskosten, wie zum Beispiel die für die Ausrichtung des Beitrags zu erfüllenden Voraussetzungen sowie den Umfang des entsprechenden Beitrags, wird der Regierungsrat in einer Verordnung festlegen.

§ 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 Erziehungsberechtigten 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 zur vorliegenden Änderung des Sozialgesetzes befugt. Soweit die frühe Förderung von Kindern mit ausländischer Staatsbürgerschaft in Frage steht, stützt sich die Gesetzesänderung zudem 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

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, JAK, Admin (2023-028)
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS
Fachkommission Familie, Kind und Jugend
Parlamentsdienste