

Teilrevision Volksschulgesetz: Eltern oder Erziehungsberechtigte finanzieren von ihnen verursachte Deutschkurse in der Volksschule

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

Zuständiges Departement

Departement für Bildung, Kultur und Sport

Vorberatende Kommission

Bildungs- und Kulturkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Erheblich erklärter Auftrag	5
1.2 Geltendes kantonales Recht	5
1.2.1 Sozialgesetz: Frühe Sprachförderung und Inpflichtnahme der Eltern oder Erziehungsberechtigten.....	5
1.2.2 Volksschulgesetz: Spezielle Förderung für die Sprachentwicklung	7
1.2.2.1 Deutsch als Zweitsprache (DaZ).....	7
1.2.2.2 Förderung der Sprachentwicklung (Logopädie).....	8
1.2.2.3 Vorbereitungsklassen (SpezA VK)	8
1.3 Erforderliche Anpassungen kantonalen Gesetze.....	8
1.3.1 Sozialgesetz: Flächendeckendes Besuchsobligatorium Frühe Sprachförderung.....	8
1.3.2 Volksschulgesetz: Kostenpflichtige Deutschkurse nach der Einschulung	9
1.4 Bundesrecht und bundesgerichtliche Rechtsprechung betreffend Finanzierung.....	9
1.4.1 Bundesrecht und sein Vorrang gegenüber kantonalem Recht	9
1.4.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung.....	10
1.5 Fazit	10
2. Vernehmlassungsverfahren	11
3. Verhältnis zur Planung	11
4. Auswirkungen.....	11
4.1 Gesetzesanpassungen.....	11
4.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
4.3 Vollzugsmassnahmen	12
4.4 Folgen für die Einwohnergemeinden.....	12
4.5 Nachhaltigkeit	12
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	12
5.1 Änderung Volksschulgesetz.....	12
6. Rechtliches	13
6.1 Rechtmässigkeit.....	13
6.2 Zuständigkeit.....	14
7. Antrag.....	14

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopse

Kurzfassung

Der Kantonsrat hat den Auftrag Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) vom 3. September 2024: «Dr Chindsgi red dütsch!» - Landessprache ist Voraussetzung (KRB Nr. A 0005/2024) am 13. November 2024 für erheblich erklärt. Demnach wird der Regierungsrat beauftragt, die kantonale Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass bei Kindern, welche in der Deutschschweiz aufgewachsen sind

- Eltern resp. Erziehungsberechtigte in die Pflicht genommen werden, dass ihre Kinder beim Schuleintritt genügend Deutsch können, und
- falls ihre Kinder in der Volksschule DaZ-Massnahmen (Deutsch als Zweitsprache) verursachen, alle Kosten übernehmen.

Mit der Revision des Sozialgesetzes (SG) betreffend die Einführung der frühen Sprachförderung vom 8. November 2023 (KRB Nr. RG 0136/2023) wurden die Einwohnergemeinden zum einen verpflichtet, nach Massgabe einer standardisierten Sprachstanderhebung den sprachlichen Förderbedarf aller in der jeweiligen Einwohnergemeinde wohnhaften Kinder abzuklären. Zum anderen haben sie dafür besorgt zu sein, ein freiwilliges Angebot der frühen Sprachförderung sicherzustellen. Die Freiwilligkeit bezieht sich dabei nicht auf die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots, sondern auf den Angebotsbesuch (Angebotsobligatorium). Für die Umsetzung haben die Einwohnergemeinden ab Inkrafttreten des SG, d.h. ab 1. August 2024, zwei Jahre Zeit. Der Regierungsrat hat drei Jahre nach Inkrafttreten eine Evaluation zu den Auswirkungen dieser Revision durchzuführen. Gemäss revidiertem SG sind die Einwohnergemeinden berechtigt, aber nicht verpflichtet, für Kinder mit einem Sprachförderbedarf den Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung für obligatorisch zu erklären (sog. selektives Besuchsobligatorium). Machen die Einwohnergemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch, haben sie auf formell-gesetzlicher Grundlage die notwendigen Ausführungsbestimmungen in einem Reglement zu erlassen. Sie können in diesem Reglement Bussen vorsehen für den Fall des Nichtbefolgens der im Reglement statuierten Anordnungen. Mit der erfolgten Revision des SG steht den Einwohnergemeinden bereits ein griffiges Instrument für die Inpflichtnahme der Eltern oder Erziehungsberechtigten zur Verfügung, das jedoch freiwillig ist. Für eine flächendeckende Umsetzung müsste ein flächendeckendes Besuchsobligatorium eingeführt werden.

Der vorliegende Auftrag verfolgt u.a. das Ziel, dass die Eltern oder Erziehungsberechtigten nach der Einschulung für die von ihnen verursachten DaZ-Massnahmen finanziell aufkommen. Der im Volksschulgesetz (VSG) vom 26. Januar 2022 (BGS 413.111) vorgesehene DaZ-Unterricht ist allerdings eine reine Integrationsmassnahme für fremdsprachige, aus anderen Sprachregionen zugezogene Kinder. Er kann von in der Deutschschweiz geborenen Kindern nicht besucht werden. Auch die Voraussetzungen für Logopädiemassnahmen nach § 26 Abs. 1 Bst. c VSG sind vorliegend nicht erfüllt. Ebenso fehlt es an den Voraussetzungen für den Besuch von Vorbereitungs-klassen nach § 30 Abs. 1 VSG. Entsprechend muss zur Erfüllung des Auftrags auf Stufe Volksschule eine neue Art von Deutschkursen eingeführt werden (neuer Art. 40^{bis} VSG).

Gemäss Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Von Bundesverfassung wegen ist die Volksschule unentgeltlich. Die gemäss dem parlamentarischen Auftrag im kantonalen Recht vorzusehende Pflicht der Eltern oder Erziehungsberechtigten zur Finanzierung von Deutschkursen in der Volksschule ist mit dem erwähnten verfassungsrechtlich statuierten Grundsatz des unentgeltlichen Grundschulunterrichts nicht vereinbar. Das Bundesgericht hat denn auch in zwei neueren, den Kanton Thurgau betreffenden Entscheiden, die Unzulässigkeit einer Kostenbeteiligung von Erziehungsberechtigten an obligatorischen Sprachförderkursen festgehalten und die entsprechenden kantonalen Gesetzesbestimmungen aufgehoben. Es ist unerheblich, wie hoch diese Kostenbeteiligung ist. Müssten die Eltern die gesamten Kosten übernehmen (wie im Auftrag verlangt), würde ein Kostenbeteiligungssatz von 100 % festgelegt.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum Nachtrag zum VSG.

1. Ausgangslage

1.1 Erheblich erklärter Auftrag

Der Solothurner Kantonsrat hat am 13. November 2024 den Auftrag Michael Ochsenbein (Die Mitte, Luterbach) «Dr Chindsgi red dütsch!» - Landessprache ist Voraussetzung (KR A 0005/2024) erheblich erklärt. Er beauftragt somit den Regierungsrat, die Gesetzgebung so anzupassen, dass bei Kindern, welche in der Deutschschweiz aufgewachsen sind

- Eltern resp. Erziehungsberechtigte in die Pflicht genommen werden, dass ihre Kinder beim Schuleintritt genügend Deutsch können, und
- falls ihre Kinder in der Volksschule DaZ-Massnahmen (Deutsch als Zweitsprache) verursachen, alle Kosten übernehmen müssen.

Der Auftrag enthält folgende zwei Elemente:

1. Die Inpflichtnahme der Eltern oder Erziehungsberechtigten zur frühen Sprachförderung ihrer Kinder vor Schuleintritt
2. Die Kostentragepflicht der Eltern oder Erziehungsberechtigten bei DaZ-Massnahmen in der Volksschule

1.2 Geltendes kantonales Recht

1.2.1 Sozialgesetz: Frühe Sprachförderung und Inpflichtnahme der Eltern oder Erziehungsberechtigten

Der Kantonsrat hat mit KRB Nr. RG 0136/2023 vom 8. November 2023 die Änderung des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1.) betreffend die Einführung der frühen Sprachförderung beschlossen. Diese Änderung ist am 1. August 2024 in Kraft getreten. Die Einwohnergemeinden sind verpflichtet, nach Massgabe einer standardisierten Sprachstanderhebung, die alle in der jeweiligen Einwohnergemeinde wohnhaften Kinder durchlaufen müssen, den sprachlichen Förderbedarf der Kinder abzuklären. Zudem haben die Einwohnergemeinden ein bedarfsgerechtes Angebot der frühen Sprachförderung sicherzustellen (Angebotsobligatorium).

Aufgrund des vom Kantonsrat gutgeheissenen Änderungsantrages von Johanna Bartholdi (FDP.Die Liberalen, Egerkingen) zum SG vom 6. November 2023¹⁾ wurde zudem ein selektives Besuchsobligatorium eingeführt. Demnach haben die Einwohnergemeinden die Möglichkeit, Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen mittels Verfügung zum Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung zu verpflichten. Die Einwohnergemeinden können selbst entscheiden, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen möchten oder nicht. Demgegenüber wäre ein flächendeckendes Besuchsobligatorium, d.h. ein für den ganzen Kanton geltendes Besuchsobligatorium, für all jene Kinder verpflichtend, die mittels Sprachstanderhebung festgestellte unzureichende Deutschkenntnisse aufweisen.²⁾

¹⁾ Vgl. [so.ch/fileadmin/internet/pd/PD-Downloadcenter/Geschaeft/2023/2023-136_RG_Fruehe_Sprachfoerderung/2023-0135_RG.pdf](https://www.so.ch/fileadmin/internet/pd/PD-Downloadcenter/Geschaeft/2023/2023-136_RG_Fruehe_Sprachfoerderung/2023-0135_RG.pdf).

²⁾ Vgl. RRB Nr. 2023/851 vom 30. Mai 2023, Ziff. 2.2.2 (B + E zur Änderung des SG).

Im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen zur Revision des SG und der damit verbundenen Einführung der frühen Sprachförderung verzichtete das Parlament bewusst auf die Einführung eines flächendeckenden Besuchsobligatoriums.

§ 106^{bis} Abs. 1 SG bestimmt, dass Kindern mit unzureichenden Deutschkenntnissen spätestens ein Jahr vor obligatorischem Schuleintritt ein *freiwilliges* Angebot der frühen Sprachförderung zur Verfügung stehen muss. Gemäss derselben Bestimmung können die Einwohnergemeinden mittels Verfügung Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen (geprüft mittels Sprachstanderhebung) spätestens im Jahr vor dem obligatorischen Schuleintrittsalter verpflichten, ein solches Angebot der frühen Sprachförderung zu besuchen (sog. selektives Besuchsobligatorium). Die Einwohnergemeinden haben nach Abs. 2 dafür zu sorgen, dass der sprachliche Förderbedarf abgeklärt und das bedarfsgerechte Angebot der frühen Sprachförderung sichergestellt wird. Die Förderung hat in Spielgruppen oder im Rahmen von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erfolgen. Verfügt die Einwohnergemeinde den Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung, hat sie diesen Besuch laut Abs. 3 zu finanzieren.

Gemäss Abs. 5 evaluiert der Regierungsrat drei Jahre nach Inkrafttreten der Bestimmungen zur frühen Sprachförderung die Auswirkungen und erstellt einen Bericht.

Gemäss § 182 SG haben die Einwohnergemeinden innert zwei Jahren ab Inkrafttreten der Änderungen vom 8. November 2023 die frühe Sprachförderung sicherzustellen.

Der Regierungsrat hat die Einzelheiten zur Erhebung der Deutschkenntnisse (Sprachstanderhebung) und die Details zur Evaluation sowie zur Erstellung und Veröffentlichung des entsprechenden Berichts in den §§ 79^{bis} bis 79^{quater} der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) geregelt.

Sprachstanderhebung: Die Einwohnergemeinden haben, gestützt auf § 79^{bis} Abs. 1 SV, jährlich die Deutschkenntnisse aller in der jeweiligen Einwohnergemeinde wohnhaften Kinder im betreffenden Alter zu erheben. Die Sprachstanderhebung hat 18 Monate vor der Einschulung mittels eines vom Kanton zur Verfügung gestellten Fragebogens zu erfolgen. Sofern ein Bedarf an Sprachförderung resultiert, empfehlen bzw. verfügen (sofern das selektive Obligatorium eingeführt worden ist) die Einwohnergemeinden den Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung (Abs. 4).

Für die Sprachstanderhebung sind demnach, wie bereits erwähnt, die Einwohnergemeinden zuständig. Sie haben – sofern sie vom selektiven Besuchsobligatorium Gebrauch machen – die Ausführungsbestimmungen in einem Reglement zu erlassen. Sie sind auch für die Umsetzung des selektiven Besuchsobligatoriums zuständig. Die Einwohnergemeinden haben diesfalls das Verfahren zu bestimmen und entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Sie können mittels anfechtbarer Verfügung die Erziehungsberechtigten verpflichten, ihr Kind ein Angebot der frühen Sprachförderung besuchen zu lassen. Sofern sie diese Verfügung unter die Strafdrohung des Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) stellen, muss diese Verfügung auf die strafrechtlichen Folgen hinweisen, welche die betroffenen Personen im Falle des Ungehorsams zu gewärtigen haben. Gemäss Art. 292 StGB wird mit Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet.

Sofern die Einwohnergemeinden in ihren Reglementen eine Busse bei Nichterfüllen der Elternpflichten im Rahmen der frühen Sprachförderung vorgesehen haben, haben sie in einer anfechtbaren Verfügung auf die Folgen bei Nichterfüllen hinzuweisen. Wird eine Verpflichtung zum Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung verfügt, hat die Einwohnergemeinde zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das Kind das entsprechende Angebot besucht.

Es steht den Einwohnergemeinden zudem frei, in ihren Reglementen auch eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Erziehungsberechtigten, unter Hinweis auf Art. 292 StGB, zum wahrheitsgetreuen Ausfüllen und zur Einreichung der Sprachstanderhebung verpflichtet werden können¹⁾.

Evaluation: § 79^{quater} SV regelt die Evaluation, die sich gemäss Abs. 1 auf die Wirksamkeit des eingeführten Modells der frühen Sprachförderung bezieht. Evaluiert werden insbesondere die spezifischen kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen, die Aufgabenteilung und die Umsetzung der frühen Sprachförderung. Die Einwohnergemeinden haben dem Kanton die für die Evaluation notwendigen Daten rechtzeitig zu übermitteln und an der Evaluation mitzuwirken (Abs. 2).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass den Einwohnergemeinden mit der Möglichkeit des selektiven Besuchsobligatoriums bereits ein wirksames Instrument für die Inpflichtnahme der Eltern oder Erziehungsberechtigten zur Verfügung steht. Von den Erziehungsberechtigten kann gemäss § 106^{bisbis} Abs. 3 SG allerdings nur ein ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechender Betrag verlangt werden, d.h. er darf nicht in das Existenzminimum der Erziehungsberechtigten eingreifen, und der Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung muss freiwillig sein, d.h. nicht auf einer Verfügung der Einwohnergemeinde beruhen. Wird der Besuch der frühen Sprachförderung von der Einwohnergemeinde verfügt, finanziert laut geltendem Recht die Einwohnergemeinde diese frühe Sprachförderung.

1.2.2 Volksschulgesetz: Spezielle Förderung für die Sprachentwicklung

1.2.2.1 Deutsch als Zweitsprache (DaZ)

Der dem vorliegenden Geschäft zugrundeliegende Auftrag «Dr Chindsgj red dütsch» geht davon aus, dass die erforderlichen Sprachkompetenzen nach der Einschulung im Rahmen von Deutsch als Zweitsprache (DaZ) erworben werden können. Gemäss § 26 Abs. 2 Bst. b VSG handelt es sich bei DaZ um ein Angebot der Speziellen Förderung der Volksschule. Es dient unter anderem dazu, die Sprachentwicklung, die Kommunikation und die Integration von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern zu unterstützen. Kinder und Jugendliche, die noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, haben das Recht «Deutsch als Zweitsprache» zu besuchen. Damit soll ermöglicht werden, dass sie dem Unterricht sprachlich folgen und in der Klasse Anschluss finden können.

DaZ wurde Anfang der 1990er-Jahre eingeführt. Die mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens in Zusammenhang stehenden Konflikte führten dazu, dass zahlreiche fremdsprachige Familien mit Kindern, die nicht Deutsch sprachen, in die Schweiz zogen. Dies führte zur Entwicklung einer Sprachförderung, die vor allem die schnelle Integration der Neuzugezogenen zum Ziel hatte. So hielt § 1 der Verordnung über die Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher (BGS 413.671, in Kraft vom 7. Mai 1991 bis 31. Juli 2023), der mit der DaZ begründet wurde, die schulische und sprachliche «Integration fremdsprachiger Kinder und Jugendlicher (Schweizer aus anderen Sprachregionen und Ausländer)» fest.

Gestützt darauf wird DaZ noch heute als Integrationsmassnahme verstanden und umgesetzt. DaZ wird deshalb nur fremdsprachigen Kindern angeboten, die aus anderen Sprachregionen zugezogen sind. Mit anderen Worten: Aufgrund der langjährigen, konstanten Praxis kann DaZ von in der Deutschschweiz geborenen Kindern mit Eltern, die Deutsch sprechen können, nicht in Anspruch genommen werden.

¹⁾ Vgl. RRB Nr. 2024/930 vom 11.6.2024, Ziff. 1.2 zur Änderung der Sozialverordnung (SV).

1.2.2.2 Förderung der Sprachentwicklung (Logopädie)

Kinder, die hier aufgewachsen sind, aber nicht über die für die Schulbildung erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen, erhalten Unterstützung unter dem Titel «Förderung der Sprachentwicklung» nach § 26 Abs. 1 Bst. c VSG. Wie der Wortlaut schon sagt, handelt es sich dabei nicht – wie bei DaZ – um eine Integrationsmassnahme, sondern um das Aufholen eines Lernrückstands, der mit einer Sprachförderung (Logopädie) ausgeglichen werden soll. Grundlage für den Besuch von Logopädie-Massnahmen bildet somit eine originär beim Kind angesiedelte Verzögerung der Sprachentwicklung.

Vorliegend sollen jedoch diejenigen Eltern oder Erziehungsberechtigten zu einer Kostenbeteiligung verpflichtet werden, die für den Sprachrückstand ihrer Kinder verantwortlich sind. Die Ursache des Sprachrückstandes liegt somit nicht beim Kind selbst, sondern bei seinen Eltern. Entsprechend erfüllen diese Kinder die Voraussetzungen für die im VSG unter «Logopädiemassnahmen» zusammengefassten Angebote nicht.

1.2.2.3 Vorbereitungsklassen (SpezA VK)

In die SpezA VK werden nach § 30 Abs. VSG normalbegabte Kinder im Alter von vier bis acht Jahren aufgenommen, die schwere Störungen im Bereich Verhalten, Sprache und Kommunikation zeigen. Ziel der Vorbereitungsklasse ist es, diese Kinder bereits im Kindergartenalter zu erfassen und auf den Übertritt in die Regelschule vorzubereiten. Durch diese frühe Intervention kann verhindert werden, dass die betroffenen Kinder in eine Sonderschule eintreten müssen. Die Vorbereitungsklasse ist ein Sondersetting für Kinder mit entwicklungsbedingten Anpassungsschwierigkeiten und wird derzeit von rund 80 Kindern besucht. Es kann aus den gleichen Gründen wie unter 1.2.2.2 beschrieben vorliegend nicht herangezogen werden (vgl. auch die Ausführungen zum Angebot in der Botschaft vom 16. Januar 2018 (RRB Nr. 2018/63¹).

1.3 Erforderliche Anpassungen kantonaler Gesetze

1.3.1 Sozialgesetz: Flächendeckendes Besuchsobligatorium Frühe Sprachförderung

Ein Ziel des vorliegenden parlamentarischen Vorstosses ist es, dass ab erstem Kindergartenitag genügende Deutschkenntnisse vorhanden sind. Dies bedeutet, dass entsprechende Sprachförderangebote bereits vor dem Kindergarteneintritt besucht werden müssten. Anders als z.B. im Kanton Thurgau, wo das Volksschulgesetz auch die vorschulischen Sprachfördermassnahmen umfasst, sind die vorschulischen Sprachförderangebote im Kanton Solothurn im Sozialgesetz (SG) geregelt. Diese Verankerung im Sozial- anstatt im Bildungsbereich wurde mit der «niederschweligen Umsetzung» begründet. Die Gemeinden erhofften sich mit der Einfügung ins SG für die umsetzenden Stellen der Einwohnergemeinden eine gesetzliche Regelung mit weniger Vorgaben hinsichtlich Professionalisierung und damit ein kostengünstigeres Angebot (Botschaft und Entwurf vom 30. Mai 2023 [RRB Nr. 2023/851] zur Änderung des SG, Ziff. 1.1.1, S. 6).

Schon heute können die Einwohnergemeinden, wie bereits erwähnt, gestützt auf das geltende SG, von den Eltern verlangen, dass ihre Kinder, die vor dem Eintritt in die Volksschule über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, Sprachförderangebote besuchen. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass sie im Kindergartenalter genügend Deutsch sprechen. Die Gemeinden sind aber, wie erwähnt, nicht verpflichtet, den Besuch von Sprachförderangeboten mittels Verfügung verbindlich anzuordnen. Um lückenlos alle Kinder im Kanton mit einem Sprachförderbedarf zu erreichen, müsste das heutige selektive Obligatorium gemäss § 106^{bis} Abs. 1 SG durch ein flächendeckendes Besuchsobligatorium ersetzt werden. Die Finanzierung obläge, wie bereits erwähnt (siehe unter Ziff. 1.2.1), vollständig der öffentlichen Hand.

¹) Botschaft und Entwurf zur Änderung des Volksschulgesetzes als Folge der Neuregelung der Abgrenzung zwischen der Regelschule mit der Speziellen Förderung und der Sonderpädagogik (kantonale Spezialangebote).

Diesbezüglich gilt es zu bedenken, dass die frühe Sprachförderung erst kürzlich eingeführt wurde (in Kraft seit 1. August 2024) und dass das SG auch die Kostentragepflicht regelt: Bei einem Besuch der frühen Sprachförderung aufgrund einer Verfügung der Einwohnergemeinde trägt die Einwohnergemeinde die Kosten. Eine Kostentragungspflicht der Eltern oder Erziehungsberechtigten ist nur dann vorgesehen, wenn die Einwohnergemeinde auf die Verpflichtung zur frühen Sprachförderung verzichtet. Dies ist dann der Fall, wenn die Eltern ihre Kinder aus eigenem Antrieb ein Angebot der frühen Sprachförderung besuchen lassen und nicht, weil sie von der Einwohnergemeinde dazu verpflichtet wurden (§ 106^{bisbis} Abs. 3 SG). Mit anderen Worten: Die Einwohnergemeinde finanziert die von ihr verfügte frühe Sprachförderung, die Eltern oder Erziehungsberechtigten finanzieren eine freiwillig besuchte Sprachförderung. Bei der finanziellen Beteiligung der Erziehungsberechtigten handelt es sich jedoch, wie erwähnt, um eine Kann-Bestimmung. Die Einwohnergemeinden sind nicht verpflichtet, eine entsprechende finanzielle Beteiligung zu verlangen. Überdies hat, wie bereits erwähnt, eine solche der finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu entsprechen und darf nicht in ihr Existenzminimum eingreifen.

Sollen die Eltern oder Erziehungsberechtigten allgemein verpflichtet werden, für die frühe Sprachförderung finanziell aufzukommen, d.h. auch in Fällen der von der Einwohnergemeinde verfügte frühen Sprachförderung, müsste grundsätzlich eine entsprechende Grundlage im SG geschaffen werden. Allerdings wäre eine solche Pflicht zur Kostentragung bzw. -beteiligung der Erziehungsberechtigten nicht mit dem Grundsatz des unentgeltlichen Grundschulunterrichts vereinbar und damit verfassungswidrig.

1.3.2 Volksschulgesetz: Kostenpflichtige Deutschkurse nach der Einschulung

Der vorliegende Vorstoss zielt neben der vorschulisch zu erlangenden Sprachkompetenz zum Zeitpunkt des Kindergarteneintritts auch auf die Zeit danach. Wie bereits ausgeführt (siehe Ziff. 1.2.2.1 und 1.2.2.2), können im Kanton Solothurn zur Behebung von fehlenden Sprachkompetenzen aufgrund von elterlichen Versäumnissen systembedingt weder DaZ-Kurse noch Logopädiekurse in Anspruch genommen werden. Für obligatorische Deutschkurse zur Behebung von fehlenden Sprachkompetenzen aufgrund elterlicher Versäumnisse muss daher auf Stufe Volksschule ein neues Deutschkursangebot geschaffen werden.

Gemäss geltendem Recht sind Regelschulangebote stets unentgeltlich (§ 3 Abs. 1 VSG). Sollten Eltern oder Erziehungsberechtigte dennoch in einzelnen Fällen zur Übernahme der Kosten verpflichtet werden, muss hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese ist in den bestehenden § 3 VSG aufzunehmen, der die Kostentragungspflicht der Eltern und Erziehungsberechtigten regelt (in Abs. 3 neuer Bst. c).

Die Voraussetzungen und die Anordnung der neuen kostenpflichtigen Deutschkurse werden mit zwei neuen Bestimmungen ins VSG aufgenommen (§ 40^{bis} und § 40^{ter}).

Finanzieren Eltern oder Erziehungsberechtigte einen Teil der für obligatorische Deutschkurse – zur Behebung der von Eltern oder Erziehungsberechtigten verursachten fehlenden Sprachkompetenzen – anfallenden Kosten, hat dies Auswirkungen auf die Kostentragungspflicht des Kantons. Die Kosten, die Eltern oder Erziehungsberechtigte tragen, werden von den Lektionenpauschalen, die der Kanton den Gemeinden vergütet, in Abzug gebracht. Hierfür braucht es eine Ergänzung in § 94 VSG (in Abs. 1 neuer Bst. b^{bis} und neuer Abs. 2).

1.4 Bundesrecht und bundesgerichtliche Rechtsprechung betreffend Finanzierung

1.4.1 Bundesrecht und sein Vorrang gegenüber kantonalem Recht

Gemäss Art. 19 der Bundesverfassung (BV; SR 101) muss der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet sein. Es handelt sich hiermit um ein in der Bundesverfassung

verankertes Grundrecht. Art. 62 Abs. 2 BV sieht vor, dass die Kantone im Rahmen der kantonalen Schulhoheit für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben, der allen Kindern offensteht. Er ist obligatorisch, untersteht staatlicher Leitung und Aufsicht und ist an öffentlichen Schulen unentgeltlich.

Laut Artikel 49 Abs. 1 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vor. Besteht ein Widerspruch zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht, gilt das Recht des Bundes als Recht der höheren Instanz. Sämtliches Bundesrecht geht kantonalem Recht vor, d.h. Bundesverordnungen gehen selbst kantonalem Verfassungsrecht vor (vgl. hierzu Ruch Alexander/Errass Christoph, Kommentar zu Art. 49, Rz. ff., in Ehrenzeller Bernhard et. al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, St. Gallen 2023).

1.4.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Das Bundesgericht hat in zwei, den Kanton Thurgau betreffenden Entscheidungen (BGE 144 I 1 und BGE 149 I 282), die Unzulässigkeit einer Kostenbeteiligung von Erziehungsberechtigten an obligatorischen Sprachförderkursen festgehalten.

BGE 144 I 1: Eine Gesetzesvorlage des Kantons Thurgau aus dem Jahr 2015 sah vor, dass bereits eingeschulte Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen zu zusätzlichen Sprachkursen verpflichtet werden sollten und die Eltern an den Kosten beteiligt werden könnten. Das Bundesgericht hat eine gegen diese Gesetzesvorlage erhobene Beschwerde gutgeheissen und die entsprechenden Bestimmungen des Thurgauer Volksschulgesetzes aufgehoben. Gleichzeitig bestätigte das Bundesgericht seine Rechtsprechung betreffend des aus den Art. 19 und 62 BV fliessenden Anspruchs auf ausreichenden, an öffentlichen Volksschulen unentgeltlichen Grundschulunterricht, der allen Kindern offensteht und der auch den individuell notwendigen Zusatzunterricht (z.B. Stützkurse, Unterricht für Fremdsprachige) umfasst.

BGE 149 I 282: Im Jahr 2022 wollte der Kanton Thurgau den jeweiligen Schulgemeinden mit einer Kann-Bestimmung erlauben, von den Erziehungsberechtigten für die teilweise obligatorische vorschulische Sprachförderung einkommensabhängige Tarife zu verlangen. Die dagegen erhobene Beschwerde hat das Bundesgericht ebenfalls gutgeheissen und die Kann-Bestimmung aufgehoben. Nicht beanstandet hat das Bundesgericht die Verpflichtung der Eltern, bei der Abklärung des Förderbedarfs und bei der Umsetzung der vorschulischen Sprachförderung mitzuwirken. Das Bundesgericht bezeichnete die vom Kanton Thurgau vorgesehene Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten für das obligatorisch von ihren Kindern zu besuchende Angebot der vorschulischen Sprachförderung als verfassungswidrig, d.h. nicht mit Art. 19 BV vereinbar (Erw. 3.5.2).

1.5 Fazit

Um das mit dem vorliegenden parlamentarischen Auftrag anvisierte Ziel (Dr Chindsgi red dütsch) mittels Sprachförderung zu erreichen, müssten zwei Gesetze angepasst werden. Da die vorschulische Sprachförderung im SG angesiedelt ist, müsste das bestehende selektive Besuchsobligatorium für die frühe Sprachförderung zu einem flächendeckenden Besuchsobligatorium ausgeweitet werden. Die Kostentragungspflicht der Eltern oder Erziehungsberechtigten wäre ebenfalls ins SG aufzunehmen. Für Kinder nach der Einschulung könnten im Rahmen des VSG neue Deutschkurse für fehlende Sprachkompetenzen (DKS) eingeführt werden. In beiden Fällen müssten für eine Kostentragungspflicht der Eltern oder Erziehungsberechtigten Gesetzesgrundlagen geschaffen resp. angepasst werden.

Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass das Bundesgericht die Pflicht zur Kostenbeteiligung der Eltern als verfassungswidrig einstufen und die betreffenden Gesetzesgrundlagen wegen Verstosses gegen höherrangiges Recht (unentgelt-

licher Grundschulunterricht), wie es dies bereits zweimal beim Kanton Thurgau getan hat, aufheben würde. Daher ist auf die Schaffung entsprechender Bestimmungen zu verzichten. In Bezug auf die frühe Sprachförderung ist darauf hinzuweisen, dass erst nach der Evaluation zu prüfen sein wird, ob und gegebenenfalls inwiefern ein Änderungsbedarf besteht.

2. Vernehmlassungsverfahren

Text folgt nach der Vernehmlassung.

3. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Änderung des VSG ist weder im Legislaturplan des Regierungsrates 2025–2029 noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2025–2028 enthalten.

4. Auswirkungen

4.1 Gesetzesanpassungen

Betreffend Änderung des Sozialgesetzes ist anzumerken, dass § 106^{bisbis} Abs. 5 SG vorsieht, dass der Regierungsrat nach drei Jahren seit Inkrafttreten der Bestimmungen zur frühen Sprachförderung eine Evaluation zu den Auswirkungen des eingeführten Modells durchführen und einen Bericht vorlegen wird. Erst nach Vorliegen des Evaluationsberichts soll, wie bereits erwähnt, entschieden werden, ob und in welcher Form die Bestimmungen zur frühen Sprachförderung anzupassen sind.

Die Anpassung im VSG kann hingegen angegangen werden. Das gilt auch für die Änderung der Volksschulverordnung vom 5. September 2022 (VSV; BGS 413.121.1), mit der die Bedingungen für eine Kostenbeteiligung der Eltern und Erziehungsberechtigten und die Umsetzung (z.B. Inrechnungstellung) näher definiert werden müssen. Gemäss Auftrag sollen die Eltern die Kosten vollständig übernehmen, d.h. der Kostenbeteiligungssatz der Eltern soll 100 % betragen.

4.2 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Für die Umsetzung der Beteiligung der Eltern an den Kosten des DKS-Unterrichts werden zusätzliche personelle Ressourcen des Kantons benötigt (Einforderung der finanziellen Beiträge bei den Eltern).

Demgegenüber verringern sich, aufgrund der sich aus der Kostenbeteiligung der Eltern ergebenden Einnahmen, die Kosten für den Kanton für die von ihm auszurichtenden Schülerpauschalen.

4.3 Vollzugsmassnahmen

Der Regierungsrat beschliesst die Höhe der Beiträge in der Verordnung.

4.4 Folgen für die Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden erhalten vom Kanton tiefere Schülerpauschalen, da sich diese um die finanziellen Beiträge der Eltern an den DKS-Unterricht verringern.

4.5 Nachhaltigkeit

Gemäss RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009 ist die Nachhaltigkeit zu prüfen, wenn ein Geschäft erhebliche ökonomische, ökologische oder soziale Auswirkungen auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton oder erhebliche Auswirkungen auf spätere Geschäfte haben könnte (siehe Ziffer 4 und Anhang 1 des im erwähnten RRB angehängten Merkblatts).

Die Gesetzesänderung hat keine erheblichen Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Daher entfällt vorliegend die Nachhaltigkeitsprüfung.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

5.1 Änderung Volksschulgesetz

§ 3 Abs. 3 Bst. c VSG (neu)

Für fremdsprachige Kinder sind die Sprachkenntnisse in Deutsch zu einem wesentlichen Teil entscheidend für den Schulerfolg. Mit den Massnahmen der speziellen Förderung unternimmt der Kanton grosse Anstrengungen, die Sprachentwicklung der Schülerinnen und Schüler mit ungenügenden Deutschkenntnissen zu fördern. Er trägt auch einen wesentlichen Teil der Kosten. Schwer erklärbar und daher schwer nachvollziehbar wäre hingegen, wenn der Kanton allfällige DKS-Massnahmen finanzieren müsste, obschon die Eltern über ausgezeichnete Kenntnisse der schweizerdeutschen oder hochdeutschen Sprache verfügen und sich ihre Kinder, die nie ausserhalb der deutschsprachigen Schweiz gewohnt haben, bei Kindergarteneintritt nicht genügend in deutscher Sprache verständigen können. In solchen Fällen müssen sich die Eltern an den Kosten der DKS-Massnahmen beteiligen.

Die Detailregelungen der Kostenbeteiligung von Eltern oder Erziehungsberechtigten sind – wie bereits vorstehend unter Ziff. 4.1 ausgeführt – in die VSV aufzunehmen.

Für ein Angebot auf Stufe Volksschule braucht es, wie erwähnt, eine neue Art von Deutschkursen. Da die bestehenden Untertitel im VSG keinen Raum für ein derartiges Angebot belassen, muss ein neuer Untertitel unter «2.2.2 Kommunale Volksschulangebote» eingeführt werden. Der neue Untertitel lautet wie folgt: 2.2.4.^{bis} Weitere Angebote der Schulträger.

§ 40^{bis} VSG (neu), Deutschkurse für fehlende Sprachkompetenzen (DKS), a) Voraussetzungen

Im VSG sind bisher keine Massnahmen für Sprachrückstände, die in der Verantwortung der Eltern oder der Erziehungsberechtigten liegen, vorgesehen. DaZ oder Logopädiemassnahmen sind entweder eine Integrationsmassnahme für Zugezogene (DaZ) oder eine Massnahme bei einem angeborenem Gebrechen des Kindes (Logopädiemassnahmen). Systembedingt sind diese Massnahmen nicht für Kinder gedacht, deren Eltern ihren Verpflichtungen zur Sprachvermittlung nicht nachgekommen sind. Somit braucht es ein neues «Gefäss» für diese spezielle Sprachförderung. Es sollen daher zusätzlich zum Regelunterricht «Deutschkurse für fehlende Sprachkompetenzen» angeboten werden. Vorausgesetzt wird eine Sprachstandserhebung. Gewisse Kinder durchlaufen also zweimal eine Sprachstandserhebung (jene vor Kindergartenentrtritt [gestützt auf das SG] und bei Kindergartenentrtritt [gestützt auf das VSG]).

§ 40^{ter} VSG (neu), b) Anordnung

Den Besuch von DKS-Sprachkursen muss die zuständige Schulleitung vor Ort verfügen. Diese hat dafür zu sorgen, dass die Eltern oder Erziehungsberechtigten vor Erlass der Verfügung angehört werden.

§ 94 Abs. 1 Bst. b^{bis} VSG (neu)

§ 94 Bst. a – c VSG regelt die Lektionenpauschale, die aktuell für Lektionen gemäss § 26 Abs. 2 Bst. d und e, für zusätzliche Lektionen gemäss § 26 Abs. 2 Bst. a, b und c und für weitere, vom Regierungsrat festgelegte Speziallektionen ausgerichtet wird. Die neuen DKS (§ 40^{bis} VSG) sind hier einzufügen. Als Sprachkurse, die (neu) zum Angebot gemäss VSG gehören, werden sie nicht vom Regierungsrat bestimmt und fallen somit nicht unter die in § 94 Bst. c VSG erwähnten Speziallektionen. Entsprechend muss der DKS neu als Bst. b^{bis} in die Aufzählung von § 94 Abs. 1 VSG eingefügt werden.

§ 94 Abs. 2 VSG (neu)

Gemäss § 91 VSG beteiligt sich der Kanton mit einer Schülerpauschale an den Kosten der Regelschule. Nach § 92 VSG berechnet sich diese aufgrund der Normkostenanteile pro Schul- und Klassenstufe (Grundpauschale) sowie der Kosten für die über das Grundangebot hinaus zu erteilenden Lektionen (Lektionenpauschale). Für DKS-Lektionen wird – wie vorstehend ausgeführt – gemäss § 94 Bst. b^{bis} neu eine Lektionenpauschale entrichtet. Werden die Eltern oder Erziehungsberechtigten zur Übernahme der DKS-Kosten verpflichtet, verringert sich die Lektionenpauschale und letztlich die Schülerpauschale um den Beitrag der Eltern oder Erziehungsberechtigten.

6. Rechtliches

6.1 Rechtmässigkeit

Bisher besteht kein «Gefäss» für die Erteilung von Deutschkursen für in der Deutschschweiz geborene Kinder von Deutsch sprechenden Eltern. Die Möglichkeit, solche Kurse anzubieten, muss deshalb in den kantonalen Rechtsgrundlagen neu geschaffen werden. Die Kurse gemäss § 40^{bis} VSG werden gesetzessystematisch bei den Volksschulangeboten angesiedelt. Sie sind obligatorisch für normal begabte Kinder, die in der Schweiz geboren sind, keine logopädischen Gebrechen haben und gemäss Sprachstandserhebung einem einfachen Gespräch im Kindergarten nicht folgen können (§ 40^{bis} Abs. 2 VSG). Die Neuregelung ist im Einklang mit den geltenden Gesetzesgrundlagen und kann daher ohne Weiteres neu ins VSG aufgenommen werden. Das gilt auch für die Lektionenpauschale, die für die neu zu errichtenden Sprachkurse entrichtet werden muss (neuer § 94 Abs. 1 lit. b^{bis} VSG).

Die vorgeschlagene Einführung einer finanziellen Beteiligung der Eltern oder Erziehungsberechtigten an den DKS-Massnahmen (neu § 3 Abs. 3 Bst. c und § 94 Abs. 2 VSG) widerspricht hingegen, wie erwähnt, Art. 19 und Art. 62 Abs. 2 BV, welche die Unentgeltlichkeit des obligatorischen Grundschulunterrichts vorsehen. Die verpflichtende finanzielle Beteiligung der Eltern oder Erziehungsberechtigten an obligatorischen Sprachkursen widerspricht auch § 3 Abs. 1 VSG, wonach der obligatorische Unterricht an den öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Nachdem, wie bereits erwähnt, der Kanton Thurgau mit ähnlichen Bestimmungen bereits zweimal vor Bundesgericht gescheitert ist, ist davon auszugehen, dass eine allfällige Beschwerde ans Bundesgericht wegen Verfassungswidrigkeit zur Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen im Solothurner Recht führen würde.

6.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des vorliegenden Gesetzes ergibt sich aufgrund Art. 71 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1). Beschliesst der Kantonsrat das Gesetz mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt der Beschluss 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.

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Ives Derendinger
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Elektronische Publikation im Ratsinformationssystem

Elektronische Publikation im e-Amtsblatt

Departement für Bildung, Kultur und Sport via Geschäftsverwaltungssystem

Volksschulamt

Departement des Innern via Geschäftsverwaltungssystem

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei via Geschäftsverwaltungssystem

Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS (1)

Parlamentsdienste (xxxx/2026)

Vernehmlassungsentwurf