

Vorschulische Sprachförderung

Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11)

Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz; RB 411.61)

Verordnung betreffend die Änderung der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111)

Erläuternder Bericht

20. Oktober 2020

Inhaltsübersicht

1	Ausgangslage	2
2	Selektives Obligatorium für die vorschulische Sprachförderung ...	2
2.1	Erziehungsberechtigte/Kinder	3
2.2	Angebote der vorschulischen Sprachförderung	3
2.3	Schulgemeinden	3
2.4	Politische Gemeinden	4
2.5	Kanton.....	4
3	Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Anpassungen an Gesetzen und Verordnung	4
3.1	§ 41b Gesetz über die Volksschule.....	4
3.2	§ 6 Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden.....	5
3.3	Änderungen der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule.....	5
3.3.1	§ 28a RRV VG: „Abklärung des Förderbedarfs“	5
3.3.2	§ 28b RRV VG: „Angebote der vorschulischen Sprachförderung“	5
3.3.3	§ 28c RRV VG: „Verfahren der vorschulischen Sprachförderung“	6
3.3.4	§ 28d RRV VG: „Beiträge der Erziehungsberechtigten“	6
4	Finanzielle Auswirkungen	6
4.1	Kosten für die Schulgemeinden	6
4.2	Kosten für den Kanton Thurgau	7
4.2.1	Abgeltung im Beitragssystem.....	7
4.2.2	Kosten für die kantonale Verwaltung.....	7

1. Ausgangslage

Diese Vorlage setzt ein Anliegen der Frühen Förderung um. Die Bedeutung der Frühen Förderung wird auf verschiedenen Ebenen erkannt. Studien weisen auf den möglichen Nutzen von Investitionen im Bereich der Frühen Förderung hin. Auch die Chancengerechtigkeit kann durch Frühe Förderung weiter gestärkt werden. Aus den Kindergärten wird gleichzeitig vermehrt über Kinder berichtet, die über eine ungenügende Sprachkompetenz verfügen oder Verhaltensauffälligkeiten zeigen. Das Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau 2020 – 2024 nimmt die Thematik auf und formuliert dazu Ziele und mögliche Massnahmen, wozu auch die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für ein selektives Obligatorium für die vorschulische Sprachförderung gehört (Massnahme 1.1a).

Mit Entscheid vom 7. Dezember 2017 kassierte das Bundesgericht sodann einen Paragraphen im Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11), der Elternbeiträge vorgesehen hatte, wenn Schülerinnen und Schüler zum Besuch von Sprachkursen aufgeboten waren (BGE 144 I 1). In diesem Zusammenhang wurden aus der Politik Forderungen an die vorschulische Sprachförderung laut.

Ende 2019 erhielten das Amt für Volksschule (AV) und die Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen (KJF) den Auftrag, die Möglichkeiten eines selektiven Obligatoriums für die vorschulische Sprachförderung zu klären und Vorschläge für entsprechende rechtliche Grundlagen zu entwerfen. Dafür arbeiteten das AV und die Fachstelle KJF mit externen Experten aus dem Bereich der Schulgemeinden, der Pädiatrie, der Gemeindepolitik und der Gesundheitsförderung zusammen.

Neben der Sprachförderung wurden auch Aufträge im Bereich von Verhaltensauffälligkeiten erteilt. Das AV und die Fachstelle KJF hatten die Grundlagen und Organisation von Angeboten und Strukturen zu klären, um Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen und so Verhaltensauffälligkeiten entgegenzuwirken. Da diese Fragen mehrere Departemente und zahlreiche externe Akteure betreffen, ist hier mit einem längeren Umsetzungshorizont zu rechnen. Der Regierungsrat plant, einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe einen entsprechenden Folgeauftrag zu erteilen.

2. Selektives Obligatorium für die vorschulische Sprachförderung

Das selektive Obligatorium stellt eine mögliche Massnahme dar, um die Sprachkompetenzen von Vorschulkindern zu fördern. Mit dem selektiven Obligatorium werden gezielt diejenigen Kinder zur vorschulischen Sprachförderung verpflichtet, bei denen entsprechende Defizite bestehen. Mit einem selektiven Obligatorium kann – anders als mit den bestehenden freiwilligen Angeboten – die Erreichbarkeit aller Kinder gewährleistet werden. Die Sprache spielt zudem eine zentrale Rolle bei der sozialen Integration, weshalb sich eine Verbesserung der sprachlichen Kompetenzen auch positiv auf das Verhalten der Kinder auswirken müsste. Der Kanton Basel-Stadt kennt seit 2013 ein selektives Obligatorium. Im Kanton Luzern ist es den einzelnen Gemeinden überlassen, ob sie ein selektives Obligatorium nach dem Vorbild Basels umsetzen. Forschungen zur Umsetzung des selektiven Obligatoriums in Basel-Stadt weisen für den

Erfolg eines selektiven Obligatoriums auf die Bedeutung des Umfangs des Unterrichts, der Interaktionsqualität, der Möglichkeit, von Gleichaltrigen zu lernen, und des Einbezugs der Eltern hin.

Für die Umsetzung eines selektiven Obligatoriums sind diverse Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen nötig. Diese Änderungen des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11), des Gesetzes über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz; RB 411.61) und der Verordnung des Regierungsrats über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111) basieren auf nachfolgenden Zuständigkeiten von Personen und Organisationen:

2.1. Erziehungsberechtigte/Kinder

Alle Erziehungsberechtigten erhalten 18 Monate vor Kindergarteneintritt ihres Kindes ein Schreiben mit dem Zugang zu einem entsprechenden Fragebogen (Sprachstand-erhebung), der digital in verschiedenen Sprachen vorhanden ist. Im Rahmen dieser Befragung geben die Erziehungsberechtigten Auskunft über die Sprachkenntnisse ihrer Kinder. Falls sich aus der Auswertung ein Sprachförderbedarf für ein Kind ergibt, stehen verschiedene Angebote am Wohnort oder allenfalls in der Region zur Verfügung, an denen das Kind die Sprachförderung besuchen kann.

Gemäss vorliegendem Entwurf können von den Erziehungsberechtigten Beiträge für die vorschulische Sprachförderung verlangt werden. Diese Beiträge betragen maximal Fr. 800 pro Jahr und werden einkommensabhängig erhoben. Für die Höhe im Einzelfall ist das steuerbare Einkommen massgebend. Um die Frage der Rechtmässigkeit der Erhebung von Beiträgen für die vorschulische Sprachförderung zu klären, gab das DEK ein Gutachten in Auftrag. Rechtsanwalt Dr. David Hofstetter, Binder Rechtsanwälte KLG, kommt in seinem Gutachten vom 8. Juli 2020 zum Schluss, dass die Erhebung von Beiträgen von den Erziehungsberechtigten für die vorschulische Sprachförderung rechtmässig sei. Das Verlustrisiko in einem entsprechenden Verfahren schätzt er indes immerhin auf 35 % – 40 % ein.

2.2. Angebote der vorschulischen Sprachförderung

Mögliche Einrichtungen sind Kindertagesstätten (Kitas), Spielgruppen oder Tagesfamilien. Wichtig ist, dass die Kinder mit Sprachförderbedarf Kontakt zu Gleichaltrigen mit Kenntnissen der Lokalsprache haben. Die Anbieter erfüllen die durch den Kanton und die Schulgemeinden festgelegten Qualitätskriterien, damit sie Kinder mit Sprachförderbedarf betreuen können.

2.3. Schulgemeinden

Die Schulgemeinden integrieren die Umsetzung der vorschulischen Sprachförderung in ihr Förderkonzept. Sie führen vorab die Sprachstand-erhebung durch (Versand der Unterlagen, Auswertung der Sprachstand-erhebung, Entscheid über Förderbedarf und Aufgebot der entsprechenden Kinder). Mittels Leistungsvereinbarungen mit Anbietern

(Spielgruppen, Kitas oder Tagesfamilien) stellen sie das Angebot für vorschulische Sprachförderung vor Ort sicher, übernehmen in einem ersten Schritt die Kosten und überprüfen, ob die Kinder die Angebote besuchen. Gegebenenfalls ist die Zusammenarbeit mit einer Nachbarschulgemeinde anzustreben. Sie koordinieren die Angebote der vorschulischen Sprachförderung mit weiteren freiwilligen Angeboten der Elternbildung.

2.4. Politische Gemeinden

Die Politischen Gemeinden stellen den Schulgemeinden die Adressdaten der betreffenden Kinder zur Verfügung und erteilen die nötigen Auskünfte zur Bemessung der Elternbeiträge.

2.5. Kanton

Der Kanton stellt die Produkte zur Sprachstanderhebung zu Handen der Schulgemeinden (gemäss jetzigem Stand in Zusammenarbeit mit der Universität Basel) zur Verfügung. Er legt die Qualitätskriterien für die durchführenden Anbieter fest (Anzahl fremdsprachige Kinder pro Gruppe, maximale Gruppengrösse, Aus- und Weiterbildungsanforderungen). Er sorgt zudem in Zusammenarbeit mit geeigneten Institutionen, z.B. dem Bildungszentrum für Gesundheit und Soziales (BfGS) oder der Pädagogischen Hochschule Thurgau (PHTG), für angemessene Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für das Personal der Anbieter. Mittels Richtlinien regelt er die Organisation und den Umgang mit Eltern, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. Der Kanton überprüft sodann nach vier bis fünf Jahren die Umsetzung und Wirksamkeit des selektiven Obligatoriums auf geeignete Art und Weise. Er beteiligt sich über das Beitragswesen auch an den Kosten der Schulgemeinden.

3. Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Anpassungen an Gesetzen und Verordnung

3.1. § 41b Gesetz über die Volksschule

Ein neuer § 41b „Vorschulische Sprachförderung“ klärt die Grundlagen der vorschulischen Sprachförderung:

- Abs. 1 setzt das selektive Obligatorium zur vorschulischen Sprachförderung für alle Kinder fest, die das dritte Altersjahr bis zum 31. Juli vollendet haben und einen sprachlichen Förderbedarf aufweisen.
- Abs. 2 und 3 übertragen die Verantwortung für die Durchführung der Sprachstanderhebung sowie das Sicherstellen und die Finanzierung eines bedarfsgerechten Angebots an die Schulgemeinden.
- Abs. 4 erlaubt den Schulgemeinden, von den Erziehungsberechtigten einkommensabhängige Beiträge bis maximal Fr. 800 pro Jahr zu verlangen. Bedürftige

Erziehungsberechtigte müssen keine Beiträge bezahlen. Das Erheben eines Beitrags ist nicht zwingend und steht im Ermessen der Schulgemeinde.

- Abs. 5 stellt den Austausch der Daten zwischen den Beteiligten sicher. Darunter fällt z.B. das Melden der Kinder durch die Politische Gemeinde oder die Weitergabe von Informationen zum Lernstand von den Anbietern der vorschulischen Sprachförderung an den Kindergarten.
- Abs. 6 delegiert die Rechtssetzungskompetenz zur weiteren Regelung der vorschulischen Sprachförderung an den Regierungsrat.

3.2. § 6 und § 23a Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden

Der sonderpädagogische Zuschlag soll für Volksschulgemeinden um 1 % und für Primarschulgemeinden um 2 % erhöht werden. Damit beteiligen sich der Kanton und die finanzstarken Gemeinden mit insgesamt rund 1.7 Mio. Franken an den Kosten der vorschulischen Sprachförderung in den finanzschwächeren Schulgemeinden, was für den Kanton und die finanzstarken Schulgemeinden je 0.85 Mio. Franken ausmacht. Diese Änderung des Beitragsgesetzes soll auf fünf Jahre befristet werden (§ 23a). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Einführung des selektiven Obligatoriums mittelfristig nicht zu höheren sonderpädagogischen Kosten führen soll, da Kinder mit vorschulischer Sprachförderung später weniger Förderung benötigen. Bis dieser positive Effekt erwartet werden kann, ist mit den eingangs beschriebenen Zusatzkosten zu rechnen, weshalb der Zuschlag mindestens für diese Periode zu erhöhen ist. Nach fünf Jahren kann auch anhand der Ergebnisse der Überprüfung der Umsetzung und Wirksamkeit des selektiven Obligatoriums (S. 4) entschieden werden, ob die vorliegende Änderung des Beitragsgesetzes in Kraft bleibt. Nach fünf Jahren tritt somit (ohne anders lautenden Beschluss des Grossen Rates) die aktuell geltende Fassung wieder in Kraft.

3.3. Änderung der Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule

3.3.1. § 28a RRV VG: „Abklärung des Förderbedarfs“

Abs. 1 konkretisiert, dass alle Kinder vom selektiven Obligatorium erfasst werden, die am Schulort wohnen oder sich dort tatsächlich aufhalten. Ausgenommen sind Kinder, die sich nur für eine begrenzte Zeit im Kanton aufhalten, wie etwa vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, und Kinder, die im Rahmen der heilpädagogischen Früherziehung oder durch eine andere vom Departement anerkannte Fachstelle dispensiert werden.

Abs. 2 legt den Zeitpunkt der Abklärung Anfang Jahr fest und verweist auf allfällige weitere Bestimmungen in einer Richtlinie des Departements.

3.3.2. § 28b RRV VG: „Angebote der vorschulischen Sprachförderung“

Abs. 1 legt den Umfang der vorschulischen Sprachförderung auf mindestens sechs Stunden pro Woche mit Ausnahme der Schulferien fest.

Abs. 2 verpflichtet die Schulgemeinden, eine Liste mit passenden Angeboten für die vorschulischen Angebote zu führen und diese dem Kanton zur Verfügung zu stellen.

Gemäss Abs. 3 kann der Kanton weitere Anforderungen für die Angebote erlassen.

3.3.3. § 28c RRV VG: „Verfahren der vorschulischen Sprachförderung“

Abs. 1 verweist bezüglich Mitwirkungspflichten der Erziehungsberechtigten und Anwesenheitspflicht auf die analog geltenden Regelungen gemäss Gesetz über die Volksschule (VG). Darunter fällt etwa die Pflicht der Eltern, gemäss § 21 Abs. 1 VG die Kinder zum Schulbesuch (bzw. vorliegend zum Besuch der vorschulischen Sprachförderung) anzuhalten.

Gemäss Abs. 2 kann der Kanton weitere Regelungen zum Verfahren erlassen.

3.3.4. § 28d RRV VG: „Beiträge der Erziehungsberechtigten“

§ 28d verweist für die Bemessung des einkommensabhängigen Beitrags der Erziehungsberechtigten auf einen noch zu schaffenden neuen Anhang in der Verordnung. Der Anhang wird eine Skala beinhalten, die klar zeigt, wie hoch der Elternbeitrag bei welchem Einkommen ist. Dabei soll analog dem Vorgehen bei der individuellen Prämienerverbilligung auf die Steuerrechnung abgestellt werden, da dies einfach zu handhaben ist. Weiter verpflichtet § 28d die Behörden, den Schulgemeinden auf Anfrage die nötigen Auskünfte zu erteilen.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1. Kosten für die Schulgemeinden

Auf der Grundlage der Erfahrungen der Kantone Basel-Stadt und Luzern und der Stadt Frauenfeld sowie aufgrund der Zahlen der Schülerinnen und Schüler mit Unterricht in Deutsch als Zweitsprache ist zu erwarten, dass im kantonalen Durchschnitt rund 25 % der dreijährigen Kinder einen Sprachförderbedarf aufweisen. Dieser Anteil variiert von Gemeinde zu Gemeinde. Bei insgesamt rund 3'000 Kindern pro Jahrgang würden somit jährlich rund 750 Kinder im Kanton einen Sprachförderbedarf aufweisen.

Die Kosten des Besuchs einer vorschulischen Sprachförderung betragen auf der Grundlage der Erfahrungen aus den Kantonen Basel-Stadt und Luzern pro Kind zwischen Fr. 2'500 und Fr. 4'500 pro Jahr. Davon abzuziehen sind allfällige Beiträge der Eltern. Die Finanzierung durch die Schulgemeinden erfolgt dabei nur für die vorschulische Sprachförderung selbst. Erbringt ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung weitergehende Leistungen, wie z.B. Mittagsverpflegung und eine Betreuung von mehr als sechs Stunden pro Woche, dürfen diese Leistungen nicht über die staatliche Finanzierung an die vorschulische Sprachförderung abgegolten werden. Je nach Umfang der Beiträge der Erziehungsberechtigten und Anzahl Kinder sind so über alle Schulgemeinden hinweg Kosten von jährlich rund 3 Mio. Franken für die Finanzierung bedarfsgerechter Angebote zu erwarten.

Zu den Kosten der Angebote kommt für die Schulgemeinden der Aufwand für den Aufbau der Strukturen, die Absprachen mit den Anbietern, die Durchführung der Sprachstanderhebung und die Kontrolle der Umsetzung. Wieviel Zeit hier pro Kind veranschlagt werden muss, kann derzeit nur schwer abgeschätzt werden. Für die Durchführung der Erhebung, die Kommunikation mit den Erziehungsberechtigten und den Erlass eines Entscheids ist von einem Aufwand von durchschnittlich einer Stunde pro Kind auszugehen.

4.2. Kosten für den Kanton Thurgau

4.2.1. Abgeltung im Beitragssystem

Mit einer Erhöhung des zu finanzierenden Globalbudgets um rund 3 Mio. Franken durch die Anpassung des Zuschlags für sonderpädagogische Massnahmen gemäss § 6 Beitragsgesetz sind ca. 1.7 Mio. Franken höhere Beiträge an die Beitragsempfänger zu finanzieren. Dies führt für den Kanton und die finanzstarken Schulgemeinden zu Mehrkosten von je 0.85 Mio. Franken.

4.2.2. Kosten für die kantonale Verwaltung

Innerhalb der kantonalen Verwaltung entsteht ein Personalaufwand für die Unterstützung und Koordination des Aufbaus der Angebote sowie für die Unterstützung und Beaufsichtigung der Umsetzung. Für die Aufbauphase (rund zwei Jahre) werden dafür zusätzlich 100 Stellenprocente (Kosten von rund Fr. 133'000 jährlich) veranschlagt. Für die Umsetzungsphase werden voraussichtlich noch rund 50 zusätzliche Stellenprocente benötigt (Kosten von rund Fr. 66'000 jährlich).

Beilagen:

- 1 Vernehmlassungsentwurf Volksschulgesetz mit Synopse
- 2 Vernehmlassungsentwurf Beitragsgesetz mit Synopse
- 3 Vernehmlassungsentwurf Volksschulverordnung mit Synopse