

REGIERUNGSRAT

7. Dezember 2016

16.190

Motion der FDP-Fraktion (Sprecher Adrian Meier, Reinach) vom 13. September 2016 betreffend Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, damit die Kinder bereits bei Volksschuleintritt (Kindergarteneintritt) über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der Motionärin, dass eine frühe Förderung in Deutsch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der schulischen Laufbahn und der beruflichen und persönlichen Perspektiven von Kindern mit geringen Deutschkenntnissen leisten kann. Der Kanton unterstützt deshalb verschiedene Angebote und Projekte der frühen Deutschförderung. In Zusammenarbeit mit Fachleuten hat er die Pilotprojekte "Kita Sprache+" und "Spielgruppe Sprache+" entwickelt und unterstützt diese im Rahmen des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) 2014–2017. Seit vielen Jahren subventioniert er die Mutter-Kind-Deutschkurse (MuKi-Deutsch), die aktuell in 26 Aargauer Gemeinden durchgeführt werden. Der Kanton hat sich auch an Massnahmen zur Qualitätsentwicklung im Frühbereich beteiligt. Im Auftrag der vier Bildungsraumkantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Aargau wurde ein Praxisbuch zur Sprachförderung in Spielgruppen und Tageseinrichtungen entwickelt, das 2013 erschienen ist.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die rechtliche Verankerung einer teilweise obligatorischen Deutschförderung vor dem Kindergarten geeignet sein könnte, um auch solche Zielgruppen einzubinden, die durch freiwillige Angebote nicht erreicht werden. Er rät jedoch eindringlich davon ab, ohne sorgfältige Prüfung der nötigen Vorbedingungen und der möglichen Konsequenzen einen entsprechenden Gesetzgebungsprozess in Gang zu setzen. Zu dieser Einschätzung kommt er nicht zuletzt, weil die Zusammenarbeit im Bildungsraum Nordwestschweiz es ermöglichte, aus erster Hand Informationen über die Einführung des selektiven Obligatoriums in Basel-Stadt und die ersten Erfahrungen damit zu erhalten. Diese Informationen zeigen deutlich auf, dass eine Übertragbarkeit auf andere Kantone fraglich ist, denn die Rahmenbedingungen in den verschiedenen Kantonen unterscheiden sich sehr stark.

Der Kanton Basel-Stadt, auf den auch die Motionärin Bezug nimmt, hat im Jahr 2009 ein selektives Obligatorium zur sprachlichen Förderung in Deutsch vor der Einschulung im Schulgesetz verankert und auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse, so haben dessen Erziehungsberechtigte ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen. Konkret können dies Spielgruppen, Kindertageseinrichtungen, Tagesfamilien oder eine Kinderbetreuung im Rahmen von Deutsch- und Integrationskursen für Migrantinnen und Migranten sein. Die Eltern der verpflichteten Kinder müssen einen Nachweis über die erfolgte Anmeldung erbringen. Nötigenfalls kann die Volksschulleitung beziehungsweise die zuständige Stelle der Gemeinden den Besuch einer entsprechenden Einrichtung verfügen. Als Konsequenz aus dem Obligatorium können bei Pflichtverletzung durch die Eltern dieselben Sanktionen verfügt werden wie auf allen anderen Stufen der Volksschule.

Anhand des Basler Modells zeigt sich, wie viele Voraussetzungen für eine Umsetzung gegeben sein müssten und welche – zum Teil auch unbeabsichtigten Konsequenzen – die Einführung einer teilweise obligatorischen Deutschförderung vor dem Kindergarten haben kann:

Platzangebot in Institutionen zur Sprachförderung

Die Umsetzung eines selektiven Obligatoriums setzt voraus, dass für alle verpflichteten Kinder auch tatsächlich ein Platz in einer entsprechenden Institution zu Verfügung steht. In Basel-Stadt, wo ca. zwei Drittel der verpflichteten Kinder eine Spielgruppe besuchen (Stand Oktober 2014), bedeutete dies eine mehrjährige Aufbauarbeit, bis genügend Plätze zur Verfügung standen. Dies, obwohl der Grad der Abdeckung mit entsprechenden Institutionen sehr viel grösser ist als im Aargau. Zusätzlich wurde Aufbauarbeit zur Qualifizierung des Personals im Bereich Sprachförderung geleistet und ein entsprechender Lehrgang an der Berufsfachschule Basel entwickelt. Wie eine flächendeckende Umsetzung im Aargau mit seinen zum Teil kleinräumigen und ländlichen Strukturen realisierbar wäre, ist eine ungeklärte Frage. Es könnte bedeuten, dass Gemeinden dazu verpflichtet werden müssten, für jedes Kind, bei dem im Selektionsverfahren Förderbedarf festgestellt wird, ein Angebot in einer sprachfördernden Einrichtung zur Verfügung zu stellen – auch wenn es sich nur um ein einziges Kind in einer kleinen Gemeinde handeln sollte.

Selektionsverfahren

Ein Obligatorium setzt ein fachlich abgestütztes und für alle gleiches Selektionsverfahren voraus, das auch allfälligen Einsprachen von Eltern standhält. Durchgeführt werden muss es ca. 1,5 Jahre vor dem Kindergarteneintritt, also teilweise bei Kindern, die noch nicht drei Jahre alt sind. Basel-Stadt hat ein standardisiertes Testverfahren für diese Altersgruppe aus pädagogischen, logistischen, personellen und finanziellen Gründen ausgeschlossen. Stattdessen wurde ein Fragebogen entwickelt, mit dem die Eltern die Deutschkenntnisse ihrer Kinder einschätzen können. Die bisherigen Erfahrungen sind positiv. Auch die Akzeptanz der Eltern gegenüber den Verpflichtungsentscheiden ist gross. Bei einer Einführung eines selektiven Obligatoriums im Aargau müsste abgeklärt werden, ob das Instrument aus Basel-Stadt übernommen werden könnte. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob das Instrument bei längerem Gebrauch und zunehmender Verbreitung nicht an Glaubwürdigkeit einbüßen könnte, da sich auch die Kenntnis verbreiten dürfte, mit welcher Art von Antworten welches Resultat erzielt werden kann.

Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund des Obligatoriums ist der Spielgruppenbesuch für die verpflichteten Kinder im Kanton Basel-Stadt kostenlos. Das Erziehungsdepartement bezahlt kostendeckende Elternbeiträge für die geforderten Stunden (zwei Halbtage zu je 2,5–3 Stunden) direkt an die Spielgruppen. Bei anderen Einrichtungen gelten andere Regelungen (insbesondere bei Tageseinrichtungen, wo sich Eltern gemäss Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern [Tagesbetreuungsgesetz] weiterhin an den Kosten beteiligen). Die Einführung des Obligatoriums führte in Basel-Stadt neben erwarteten auch zu einer unerwarteten finanziellen Folge: In der Vernehmlassung vor der Verankerung im Schulgesetz wurde unter anderem das Anliegen geäussert, der Zugang zu früher sprachlicher Förderung sollte allen Kindern unabhängig von ihrer Muttersprache oder der finanziellen Situation der Eltern ermöglicht werden. Als Konsequenz aus diesem Vernehmlassungsergebnis wurde beschlossen, dass einkommensschwache Familien nach dem Modell der Krankenkassenprämien-Vergünstigungen einen finanziellen Beitrag an die Kosten des Spielgruppenbesuchs erhalten.

Der Aargauer Regierungsrat ist der Meinung, dass die finanziellen Folgen und mögliche Formen der Finanzierung vor einer allfälligen Einführung eines selektiven Obligatoriums sorgfältig abgeklärt werden müssen. Die Motion verlangt, dass keinerlei weiteren finanziellen Ressourcen benötigt werden, sondern dass beispielsweise aus dem Budget für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) oder andere schulische Fördermassnahmen Ressourcen zweckgebunden verlagert werden. Schwer zu beziffern sind jedoch momentan nicht nur die Kosten eines selektiven Obligatoriums, sondern auch die finanziellen Einsparungen, die dadurch bei anderen Fördermassnahmen erzielt werden könnten. Die bisher vorliegenden Ergebnisse der Wirkungsüberprüfung in Basel-Stadt zeigen zwar positive Auswirkungen auf den Sprachstand der Kinder, die an zwei Halbtagen in der Woche eine extrafamiliäre Bildungseinrichtung besuchten. Sie machten deutlich grössere Fortschritte in Deutsch als die Vergleichsgruppe ohne Einrichtungsbesuch. Der sprachliche Rückstand gegenüber Kindern mit Deutsch als Erstsprache konnte jedoch nicht aufgeholt werden, sondern nahm auch bei den geförderten Kindern weiter zu, da die Sprachentwicklung der deutschsprachigen Kinder im Jahr vor dem Kindergarten Eintritt noch schneller voranschritt. Des Weiteren ist zu bedenken: Auch dann, wenn sich durch die frühe Förderung Einsparungen bei späteren Fördermassnahmen realisieren lassen, so trifft dieser Effekt erst nach einer Übergangszeit ein, während der sowohl die Kosten der neuen als auch diejenigen der bisherigen Fördermassnahmen anfallen.

Auswirkungen auf die Gemeinden und Fazit

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einführung eines selektiven Obligatoriums zur frühen Deutschförderung nicht nur neue Verpflichtungen für Eltern und Kinder mit sich bringt, sondern auch für die Gemeinden und die lokalen Institutionen, welche das Obligatorium umsetzen müssten: Information der Eltern, Durchführung des Selektionsverfahrens, Durchsetzung von Entscheidungen, Bereitstellen der nötigen Sprachförderplätze für jedes verpflichtete Kind, Verantwortung für eine angemessene Qualität der Sprachförderung, damit diese tatsächlich Wirkung entfalten kann.

Die Ausgangslage für die Einführung einer verpflichtenden Deutschförderung für Vorkindergartenkinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen ist in einem Flächenkanton wie dem Aargau eine ganz andere als im städtischen Umfeld des Kantons Basel-Stadt. Auch andere Kantone stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Im Kanton Zürich, auf den die Motionärin ebenfalls Bezug nimmt, verlangt eine parlamentarische Initiative eine fast wortgetreue Übernahme der Basler Regelung im Zürcher Schulgesetz. Am 11. April 2016 hat der Zürcher Kantonsrat beschlossen, diese Initiative zu unterstützen, allerdings nur "vorläufig". Offenbar soll die zuständige parlamentarische Kommission nun zunächst vertieft über die Idee diskutieren, insbesondere zu Fragen der Finanzierbarkeit und darüber, wie flächendeckend oder nicht eine solche Massnahme umgesetzt werden kann.

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) wurde mit der Volksabstimmung am 5. Juni 2016 angenommen und trat am 1. August 2016 in Kraft. Die Gemeinden müssen bis Schuljahr 2018/19 die familienergänzenden Betreuungsstrukturen (KiBeG) umsetzen. Sie sind verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule bereitzustellen. Damit könnte bis in ein paar Jahren möglicherweise ein erster Grundstein für eine künftige verpflichtende Deutschförderung für Vorkindergartenkinder im Kanton Aargau gelegt werden. Zudem liegen bis dann weitere Erfahrungen aus dem Kanton Basel-Stadt vor.

Aus all den dargelegten Gründen zieht der Regierungsrat den Schluss, dass es übereilt wäre, unbezogen der vielen offenen Fragen eine gesetzliche Grundlage zur verpflichtenden Deutschförderung vor dem Kindergarten einzuführen. Ohne genaue Abklärung der nötigen Vorbedingungen und der möglichen Konsequenzen sollen keine richtungsweisenden Entscheide gefällt werden. Der Regierungsrat unterstützt jedoch das Anliegen, dass alle Kinder möglichst früh Gelegenheit haben sollten, ausreichende Deutschkenntnisse aufzubauen. Deshalb ist er bereit, sorgfältig zu überprüfen, ob eine verpflichtende Deutschförderung mittelfristig realisierbar ist und wie sie im Kanton Aargau gestaltet werden könnte.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Vorläufig nicht abschätzbar.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'212.–.

Regierungsrat Aargau