



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-316

Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten

| | |
|--------------------------------|--|
| Urheberinnen: | Mäder-Brühlhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula |
| Anzahl Mitunterzeichner/innen: | 0 |
| Einreichung: | 20.12.2023 |
| Begründung: | 20.12.2023 |
| Überweisung an den Staatsrat: | 21.12.2023 |
| Antwort des Staatsrats: | 13.11.2024 |

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 20. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossrätinnen Bernadette Mäder-Brühlhart und Regula Hayoz Helfer den Staatsrat, das Gesetz über die obligatorische Schule mit einem Artikel 6a zu ergänzen.¹

Laut den Motionärinnen steigt die Anzahl Kinder, die beim Kindergarteneintritt die Unterrichtssprache nicht sprechen, laufend, was nicht nur die Kinder selbst belastet, sondern auch seitens Lehrpersonen ein Mehraufwand bedeutet. Die Motionärinnen befürchten, dass sich die Sprachdefizite während der gesamten Schulzeit dieser Schülerinnen und Schüler oder sogar darüber hinaus fortsetzen könnten. Sie erinnern daran, dass Bund und Kantone das Ziel verfolgen, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen, und heben hervor, dass eine frühe Sprachförderung mithilft, dieses ambitionierte Ziel zu erreichen.

Die Motionärinnen gehen auf die Strategie des Staates Freiburg ein, die bis anhin den frühen Spracherwerb fördert, ihn aber nicht zur Pflicht macht. Mit Verweis auf eine frühere Antwort des Staatsrats² ziehen sie eine negative Bilanz dieser nicht verpflichtenden Strategie; die Situation habe sich weiterhin verschlechtert und sei so nicht länger tolerierbar. Sie fügen an, dass einige Gemeinden bereits reagiert haben, und dass es eine Änderung der Gesetzesgrundlagen braucht, damit die Gemeinden ihre Pläne umfassend umsetzen können.

Die Motionärinnen weisen darauf hin, dass in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und Luzern ein Obligatorium für ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besteht, das zu guten Ergebnissen führt und die Schulen entlastet. Die Grossrätinnen stellen fest, dass fast alle Gemeinden Tagesbetreuungseinrichtungen kennen, die für die Umsetzung dieses Obligatoriums prädestiniert wären, wobei eine gezielte Schulung des Personals zu prüfen wäre.

Die Motionärinnen fordern, das Gesetz über die obligatorische Schule wie folgt zu ändern:

¹ [SGF 411.0.1](#)

² 2017-DSAS-79

Art. 6a (neu), Abs. 1-3 «Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung»

¹ *Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Kenntnisse der Unterrichtssprache Deutsch oder Französisch, so haben dessen erziehungsberechtigte Personen ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.*

² *Die Direktion sorgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinde und mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf. Die Gemeinde informiert und unterstützt die erziehungsberechtigten Personen und sichert in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden die Qualität des Förderangebots.*

³ *Nötigenfalls verfügt die Direktion in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.*

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund - Definitionen

Die Frühförderung umfasst sämtliche Massnahmen, die darauf abzielen, die Kinder in ihren emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen zu fördern und zu unterstützen. Die Frühförderung ist ein politisches Querschnittsthema auf Bundes- wie auch Kantonsebene und umfasst sowohl Kinder- und Jugendpolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Integrationspolitik. Der Begriff der Frühförderung wird vom Kanton Freiburg in seiner Strategie für die frühe Kindheit³ aufgegriffen. Frühförderung bezeichnet somit das Bestreben, «Rahmenbedingungen zu schaffen, die jedem Kind gerechte Chancen bieten» (S. 5), d. h. universell und nicht selektiv. Die frühe *Sprachförderung* ist ein Teilbereich dieses ganzheitlichen Ansatzes und bezeichnet alle Projekte und Massnahmen, die den Spracherwerb fördern sollen. Die Förderung der *Unterrichtssprache*, den von den Motionärinnen verwendete Begriff, ist eine Unterkategorie der frühen Sprachförderung, die sich von der Valorisierung der Herkunftssprache unterscheidet⁴.

Laut einer Studie, die im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2022 durchgeführt wurde⁵, liegt der Anteil der 0- bis 4-Jährigen im Kanton Freiburg, welche die Lokalsprache nicht sprechen, im interkantonalen Vergleich bei weniger als einem von sechs Kindern, und damit unter dem Schweizer Durchschnitt⁶.

³ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg* (in Vernehmlassung bis September 2024). Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD, 2024).

⁴ 2017-DSAS-79 (*op. cit.*).

⁵ Franziska Vogt, Susanne Stern und Laurent Filletaz (2022). *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève. Tabelle 11, S. 182.

⁶ Diese Punktschätzungen (14,5 % in Freiburg; 28,6 % in Basel-Stadt; Schweizer Durchschnitt: 17,9 %) stützen sich für das Jahr 2019 auf die Strukturhebung (SE) des Bundesamts für Statistik (BFS). Der Anteil Fremdsprachiger in einer Population ist schwierig zu berechnen, da es keine eindeutige statistische Definition des Konzepts *Fremdsprachigkeit* gibt (die SE unterscheidet zwischen Hauptsprache und zu Hause gesprochener Sprache). Weil die SE ausserdem eine Stichprobenerhebung ist, enthalten die Punktschätzungen des genannten Berichts keinen Hinweis auf das statistische Konfidenzintervall.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die im ersten obligatorischen Schuljahr (1H) angemeldet sind, unterliegt leichten jährlichen Schwankungen und beträgt zwischen 3500 und 3800. So lässt sich die Anzahl Kinder, die jährlich von der in der Motion beschriebenen Massnahme betroffen sind, auf 500 bis 550 schätzen.

Wie die Motionärinnen darlegen, ist die Frühförderung räumlich in den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen angesiedelt. Der Staat Freiburg unterscheidet zwischen Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ), wie z. B. Kinderkrippen, und Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ), wie z. B. Spielgruppen. EÖZ sind speziell auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgelegt, während BÖZ eher auf die Sozialisierung ausgerichtet sind und sich daher für die frühe Sprachförderung eignen.⁷

2. Frühförderung in Freiburg

2.1. Kantonale Integrationsprogramme (KIP)

Im Kanton Freiburg zeigt sich das Interesse an der Frühförderung seit 2014 durch die Umsetzung Kantonaler Integrationsprogramme (KIP).

Konkret haben die aufeinanderfolgenden KIP⁸ zu einem Ausbau der Betreuungseinrichtungen geführt, zu einer stärkeren Unterstützung von Familien, zur Entwicklung von Massnahmenprogrammen für alle Kinder sowie von Programmen, die sich speziell an Personen mit Migrationshintergrund richten.

Diese Programme schufen die Grundlage für Projekte, wie die Vereinbarung zwischen dem Verein Familienbegleitung und dem Staat, die eine individuelle Begleitung von Familien sowie Dienstleistungen für die frühe Sprachförderung umfasst. Gleichermassen fördert die interkulturelle Bibliothek *LivrEchange* – im Rahmen der KIP Partnerin des Kantons – das Lesen in mehreren Sprachen und stärkt mit einer mobilen Bibliothek und Workshops den sozialen Zusammenhalt. Schliesslich unterstützt der Kanton Betreuungseinrichtungen, die den Erwerb der Lokalsprache mit Sozialisierung verbinden, indem sie den Eltern Sprachkurse anbieten, während sich ihre Kinder durch Sprachimmersion integrieren.

2.2. Strategie für die frühe Kindheit

Im Juni 2024 stellte der Staatsrat seine Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg vor, die den Begriff Frühförderung lancierte.⁹ Ziel ist es, Massnahmen, familienergänzende Betreuungseinrichtungen und Frühförderungsprogramme auf alle Regionen des Kantons auszudehnen und sie nachhaltig zu verankern. Weiter ist vorgesehen, dass der Kanton Gelder zur Stärkung bestehender Strukturen bereitstellt.¹⁰

⁷ Pointet, Abram und Joël Chételat (2024). *Bedarf und prospektive Entwicklung der Tagesbetreuungsplätze für Kinder im Kanton Freiburg*. Microgis.

⁸ KIP 1 deckt den Zeitraum 2014-2017 ab, KIP 2 den Zeitraum 2018–2021, KIP 2bis den Zeitraum 2022–2023 und KIP 3 den Zeitraum 2024–2027.

⁹ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg (op. cit.)*.

¹⁰ Die prioritären Massnahmen umfassen die Schaffung einer Stelle für eine Koordinatorin oder einen Koordinator für 135 000 Franken sowie einen Betrag für den Ausbau und die Sicherung der Angebote, der schrittweise von 20 000 Franken im Jahr 2025 auf 200 000 Franken ab 2029 erhöht wird.

Die Strategie anerkennt auch die Bedeutung des Erwerbs der Lokalsprache als Teil einer umfassenderen Sozialisierung. Sie fördert die «Unterstützung für Projekte der frühen Sprachförderung (Herkunfts- und offizielle Sprachen)» (Massnahme 2.11, S. 25). Der Erwerb der Lokalsprache geht somit mit der Aufwertung der Herkunftssprache einher.

2.3. Gemeindeprojekte

Viele Gemeindeinitiativen gehen in dieselbe Richtung. Die Stadt Freiburg beispielsweise verfügt über ein kommunales Integrationsprogramm, das mit den strategischen Zielen des KIP 3 übereinstimmt. Mehrere Gemeinden subventionieren Sprachkurse, Einführungskurse oder Konversationsworkshops, manchmal in Partnerschaft mit lokalen Vereinen (darunter *Lire et Ecrire*, *frauenraum*, *ouvertür* oder *Passerelles*).

2.4. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Motion

Die Motionärinnen wollen das Massnahmenpaket zur Frühförderung um eine Verpflichtung erweitern, wonach Kinder, die über unzureichende Kenntnisse ihrer künftigen Unterrichtssprache verfügen, während einem Jahr an zwei Halbtagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen müssen. Der Staatsrat bezieht die folgenden Elemente in seine Überlegungen ein.

> Rechtliche Kohärenz

Die Motion zielt auf eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG)¹¹ ab. Nach diesem Gesetz beginnt die Schulpflicht im Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1), «wenn das Kind am 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat» (Art. 6 Abs. 1). Das Alter wurde durch das Gesetz vom 5. September 2008 (ASF 2008_092) herabgesetzt. Durch die Herabsetzung des Schuleintrittsalters soll die Integration und Sozialisierung aller Schülerinnen und Schüler in den ersten beiden Kindergartenjahren (1H und 2H) erreicht werden. Mit der Verankerung einer obligatorischen frühen Sprachförderung im SchG deutet die Motion an, das Alter bei der Festlegung der Schulpflicht müsse erneut nach unten angepasst werden. Darüber hinaus würde der vorgeschlagene Artikel die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) beauftragen, die Massnahmenumsetzung zu koordinieren; die BKAD hat jedoch im Vorschulbereich keinerlei Zuständigkeiten.

Im Kanton Freiburg wird die Frühförderung durch das Jugendgesetz (JuG)¹² und das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)¹³ geregelt. Gemäss Subsidiaritätsprinzip wird den Gemeinden bei der Verwaltung dieses Bereichs grosser Spielraum gelassen.¹⁴

¹¹ SGF 411.0.1 (*op. cit.*).

¹² [SGF 835.5](#)

¹³ [SGF 835.1](#)

¹⁴ Die Motionärinnen nehmen den Kanton Luzern als Beispiel. Im Kanton Luzern können die Gemeinden zur frühen Sprachförderung verpflichtet (müssen aber nicht) (§ 55a, Abs. 2 VBG).

> Strategische Ausrichtung

Derzeit ist der Ansatz des Kantons Freiburg in Bezug auf die Frühförderung anreizorientiert (d. h. nicht obligatorisch). Dadurch nähert er sich dem Ansatz der Nachbarkantone an¹⁵, was für Harmonie in der Region sorgt. Daher tendiert die Vision in Richtung Universalismus, wie es in der oben vorgestellten Strategie¹⁶ heisst: «Aus Sicht einer inklusiven Gesellschaft soll die Politik der frühen Kindheit folglich allgemeine Angebote und Leistungen begünstigen und dafür sorgen, dass sie für alle zugänglich sind.»

Mit der Unterstützung der Strategie für die frühe Kindheit folgt der Kanton Freiburg konsequent den wissenschaftlichen Empfehlungen, wonach der selektive Weg eine Trennlinie zwischen den Schülerinnen und Schülern, deren Kompetenzen als ausreichend erachtet werden, und den anderen schafft. So heisst es im oben zitierten Bericht der Universität Genf¹⁷, dass «der selektive Zugang nicht der richtige Weg sein [kann], da dabei auf bestimmte Gruppen fokussiert wird und andere, die ebenfalls ein solches Förderangebot benötigen, unbeachtet bleiben, was Ungerechtigkeiten schafft», sowie abschliessend: «Alle Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass universelle Massnahmen wirksamer sind als selektive».

Ein Grund für die Betonung des universellen Aspekts ist die Tatsache, dass andere, allfällig relevante Kriterien verschleiert werden, wenn gestützt auf ein einziges Kriterium auf eine Bevölkerungsgruppe fokussiert wird. Die vom Unternehmen Microgis¹⁸ durchgeführte Studie zeigt zum Beispiel, dass das Bedürfnis nach Sozialisierung nicht nur die Sprache («sprachliche Distanz»), sondern auch die sozioökonomische oder kulturelle «Distanz» betrifft. Deshalb sollten die Gruppen vermischt werden: Laut dem Bericht der Universität Genf ist die wirksamste Methode «die Teilnahme des Kindes an alltäglichen Aktivitäten» (S. 43), denn «Separate Sprachlektionen und Gruppen, beispielsweise für Kinder mit anderen Erstsprachen als der Lokalsprache, sind auch deswegen weniger wirkungsvoll» (S. 154).

Das Ziel der Strategie für die frühe Kindheit ist es, dass letztendlich «Alle Eltern [...] und alle anderen Bezugspersonen des Kindes [...] in ihrer Gemeinde oder Region Zugang zu einer Palette an hochwertigen und bedarfsgerechten Angeboten und Leistungen der FBBE [haben]» (S. 21). Die oben erwähnte Microgis-Studie zeigt, dass das Angebot in Sachen Vereinbarkeitsbedarf zwar noch nicht der Nachfrage entspricht. Bei den Betreuungseinrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) hingegen deckt das Angebot den aktuellen Bedarf weitgehend.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es von grundlegender Bedeutung ist, allen Menschen den Zugang zu diesen für die Sozialisierung besonders geeigneten Betreuungsstrukturen zu gewährleisten. Wie im Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG, siehe oben) vorgesehen, sorgt der Staat dafür, «dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln» (Art. 7 Abs. 1), ohne sich dabei an deren Stelle zu setzen.

¹⁵ Im Kanton Bern ist die Frühförderung anreizorientiert (siehe oben). Im Kanton Waadt betrifft das Obligatorium Kinder erst ab dem Schuleintritt. *Frühe Sprachförderung in der Schweiz - Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25.9.2018*, S. 14).

¹⁶ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg (op. cit. S. 15)*.

¹⁷ F. Vogt *et al.* 2022 (*op. cit.*, S. 143).

¹⁸ Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).

> Organisation und Kosten

Innerhalb der Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ - siehe oben) decken die bestehenden Plätze weder die Nachfrage noch den Bedarf.¹⁹ Ausserdem steht ihr Ziel, wie eingangs erwähnt, im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben. Aus diesen beiden Gründen wären Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) am besten geeignet, um ein Obligatorium der frühen Sprachförderung umzusetzen. Diese Strukturen erhalten derzeit keine staatlichen Subventionen; die Gemeinden müssten diese Kosten übernehmen.²⁰ Die Gesamtkosten für die Gemeinden, die durch eine obligatorische Anmeldung in diesen Einrichtungen an zwei Halbtagen pro Woche entstehen, werden auf 1 000 000 Franken²¹ geschätzt, mit Schwankungen je nach demografischer Entwicklung.

Ein Teil der betroffenen Kinder besucht bereits eine Betreuungseinrichtung, z. B. aus Gründen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Derzeit tragen ihre Eltern diese finanzielle Last. Eine Änderung in die von den Motionärinnen gewünschte Richtung würde zu einer Ungleichbehandlung dieser Familien führen sowie zu einer Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern, die keine finanzielle Unterstützung erhalten würden, weil ihr Niveau in der Unterrichtssprache zum Beurteilungszeitpunkt als gerade noch ausreichend erachtet wird. Ausserdem würden in den Beurteilungen die künftigen Fortschritte jedes einzelnen Kindes nicht berücksichtigt.²²

Artikel 6a Abs. 2 SchG, dessen Einführung die Motionärinnen fordern, verlangt, dass die Gemeinde «die Qualität des Förderangebots [...] sichert». Somit müsste mehr qualifiziertes Personal ausgebildet und angestellt werden, was für die Gemeinden zu Zusatzkosten führen würde. Darüber hinaus wäre die Anwendung dieses Artikels eine Herausforderung in Sachen Personalressourcen und würde für die Gemeinden einen zusätzlichen Zeit- und Kontrollaufwand bedeuten.

Teil der ganzen Organisation ist auch die Logistik rund um die Beurteilung zur Ermittlung «förderungsbedürftiger Kinder», deren Leistungsniveau als unzureichend eingestuft wird. Im Kanton Basel-Stadt werden die Kinder eineinhalb Jahre vor dem Schuleintritt eingeschätzt. Die Eltern beantworten einen Fragebogen zu den Deutschkenntnissen ihres Kindes. Dieser von der Universität Basel erstellte Fragebogen gilt heute als Standard in der Schweiz; entsprechend wird die Universität Basel von anderen Kantonen und Gemeinden mit der Durchführung von Analysen und der Festlegung von Skalen beauftragt – was erhebliche Mehrkosten verursacht. Im Kanton Freiburg verwendet die Gemeinde Düringen den Fragebogen seit 2021. Im Gegensatz zum von den Motionärinnen angestrebten Obligatorium ist der Ansatz dieser Gemeinde anreizorientiert. Er führt zu einer Empfehlung an die Eltern, deren Kinder nach Ansicht der Basler Expertinnen und Experten unzureichende Deutschkenntnisse haben.

¹⁹ Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).

²⁰ Das Bundesgericht bestätigte 2023, dass eine Verpflichtung eine vollständige Kostenübernahme durch öffentliche Einrichtungen (einschliesslich Transportkosten) voraussetzen würde, da die Forderung nach einer Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nicht mit Artikel 19 Bundesverfassung vereinbar wäre (2C_402/2022 - JdT 2024 I 19).

²¹ Es handelt sich um eine vorsichtige Schätzung. In den BÖZ-Strukturen werden die Kosten für einen Halbtag pro Woche oft monatlich berechnet; wir nehmen einen monatlichen Referenztarif von 100 Franken an, wobei wir wissen, dass viele Strukturen einen höheren Tarif anwenden (BÖZ sind nicht verpflichtet, ihre Tarife auszuweisen). Ebenfalls vorsichtig geschätzt (siehe oben) wären jährlich 500 Kinder von der Massnahme betroffen. Verpflichtet man diese Kinder zu einer Sprachförderung an zwei Halbtagen pro Woche während des zehnmonatigen Schuljahrs, so ergibt dies $2 \times 100 \text{ Franken} \times 10 \times 500 = 1\,000\,000 \text{ Franken}$.

²² Im Kanton Bern gibt es keine systematische finanzielle Unterstützung, da die Förderung nicht obligatorisch ist. Die kantonale Finanzierung erfolgt in Form von Betreuungsgutscheinen im Umfang von maximal zwei Tagen pro Woche in einer Betreuungseinrichtung (*Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, S. 8). Ein solches Gutscheinsystem ist für das KIP 3 von Interesse (S. 11 - siehe oben).

Die Motionärinnen geben keine Hinweise auf die Haltung, welche der Kanton bei Pflichtverletzungen einnehmen sollte. Dies wirft die Frage nach den Sanktionen gegen Zuwiderhandelnde auf. Im Basler Gesetz führt eine Zuwiderhandlung zum Beispiel zu einer Busse bis 1000 Franken (§ 9a Abs. 5 KJG). So befand der Staatsrat bereits 2017, verpflichtende Massnahmen in Sachen Spracherwerb seien «nicht ratsam», allen voran mit der Begründung: «Das Bestrafen der Eltern mit Ordnungsbussen, sollten sie ihre Kinder nicht in den obligatorischen Deutschunterricht schicken, würde wirtschaftlich benachteiligte Familien belasten»²³.

3. Schlussfolgerung

Im Bereich der frühen Sprachförderung hat der Kanton mehrere Massnahmen umgesetzt, andere sind in Planung, allen voran über die KIP und die Strategie für die frühe Kindheit, die einen universellen Ansatz fördert und einem selektiven Ansatz, der Ungleichheiten schaffen könnte, entgegenwirkt.

Die von den Motionärinnen vorgeschlagene Massnahme ist eine besonders selektive Massnahme und steht im Widerspruch zu den Vorstellungen des Staatsrats und den oben genannten wissenschaftlichen Empfehlungen. Darüber hinaus würde sie für die Gemeinden erhebliche Kosten, insbesondere im Bereich Personalressourcen, sowie grossen Verwaltungsaufwand verursachen.

Aus diesen Gründen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, die Motion 2023-GC-316 abzulehnen.

²³ 2017-DSAS-79 (*op. cit.*, S. 4).