



**Motion allenfalls Postulat der CVP-Fraktion  
betreffend Bildungsoffensive für Eltern von Kindern im Vorschulalter  
(Vorlage Nr. 1566.1- 12452)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 26. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. August 2007 reichte die CVP-Fraktion eine Motion bzw. ein Postulat betreffend Bildungsoffensive für Eltern von Kindern im Vorschulalter ein und beauftragte damit den Regierungsrat, Gesetzesänderungen für nachfolgend beschriebene Massnahmen vorzulegen (Motion) bzw. diese Massnahmen, sofern eine formell-gesetzliche Rechtsgrundlage besteht, umzusetzen (Postulat).

Die geforderten Massnahmen sind:

1. Generell die Koordination von Bildungsangeboten für Eltern mit Kindern im Vorschulalter und die Förderung deren Besuchs. Angebote sollen grundsätzlich durch private Leistungserbringer oder durch die Gemeinden erbracht werden.
2. In den Gemeinden sollen für fremdsprachige Kinder und deren Eltern vor Kindergarten Eintritt obligatorische Deutschkurse mit Sozialinformationen angeboten werden. Es soll eine Koppelung der Sprachkompetenz an die Schulreife geprüft werden. Dazu soll der Kanton einen Beitrag gestützt auf das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG, Art. 53 Abs. 3 und 4; SR 142.20) leisten.
3. Es soll auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe die Möglichkeit geschaffen werden, in begründeten Fällen obligatorische Erziehungs- und Deutschkurse für Eltern und den Besuch einer Spielgruppe bzw. Kinderkrippe für Kinder im Vorschulalter anzuordnen.

Zur Begründung macht die Motionärin geltend, dass die ersten Lebensjahre in der Bildung und Erziehung entscheidend seien und die Zukunftschancen von Kindern wesentlich beeinflussen würden. An der Verantwortung der Eltern und an der Zuordnung dieser Verantwortung an die Familie wolle die CVP-Fraktion nichts ändern. Einige Eltern seien jedoch auf diese Herausforderungen nur schlecht vorbereitet. Es bestünden zwar heute viele Bildungsangebote für junge Eltern, diese würden aber vor allem von aufmerksamen und interessierten Eltern genutzt. Eltern, deren Kinder bereits im Kleinkindesalter Probleme hätten oder machen würden, nähmen diese Gelegenheit zur Weiterbildung wenig oder gar nicht wahr.

Gesellschaftliche Veränderungen wie Individualisierung, zunehmende Zahl von Familien mit Einzelkindern, zunehmender Wohlstand, viele zugezogene Familien ohne verwandtschaftliche Unterstützung, grössere Mobilität bewirkten heute neue Herausforderungen an die Erziehung in den ersten Lebensjahren, die oft nicht übereinstimmen würden mit den eigenen Erfahrungen junger Eltern. Das aktuelle Phänomen zunehmender Jugendgewalt hänge nach übereinstimmender Expertenmeinung mit frühkindlichen Prägungen zusammen.

Die Integration von fremdsprachigen Kindern hänge wesentlich mit frühzeitig erworbenen Sprachkompetenzen zusammen. Dies erhöhe auch ihre Bildungs- und Berufschancen. Gleichzeitig sei die Integration von ausländischen Kindern auch eine Möglichkeit für die bessere Integration ihrer Eltern. Erschwerend wirke sich bei Kindern von Ausländerinnen und Ausländern aus, dass sie häufig erst auf den Schulbeginn nachgezogen und die nötigen Sprachkenntnisse nicht mitbringen würden. Ohne Verbindlichkeit würden oft gerade Kinder und Eltern nicht erreicht, für die solche Angebote am Nötigsten wären.

Wo erforderlich sollten bereits im Vorschulalter niederschwellige Betreuungsangebote für Kinder und Kurse für Eltern von auffälligen Kindern - sei es im Rahmen des Vormundschaftsrechts oder des Strafrechts - angeordnet werden können.

Am 30. August 2007 überwies der Kantonsrat die Motion (allenfalls das Postulat) dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Bedeutung der sprachlichen Integration von fremdsprachigen Kindern
3. Entwicklungen beim Bund, bei der Erziehungsdirektorenkonferenz und in den Kantonen
4. Situation im Kanton Zug
5. Geforderte Massnahmen
6. Antrag

## 1. In Kürze

### **Kanton Zug unterstützt sprachliche Früherziehung von Kindern im Vorschulalter weiterhin auf freiwilliger Basis**

### **Obligatorische Sprachkurse im Vorkindergartenalter oder obligatorische Teilnahme an Spielgruppen bzw. Kinderkrippen lehnt der Regierungsrat ab. Sprachschwierigkeiten rechtfertigen keinen Eingriff in die elterlichen Erziehungsrechte.**

Gute Betreuung und Förderung im Vorschulalter hat bei allen Kindern einen positiven Einfluss auf schulische Integration und erfolgreiches Lernen. Dies gilt auch für Kinder aus bildungsfernen und fremdsprachigen Familien. Das kantonale Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung leistet einen Beitrag zur Integration. Im Kindergarten werden fremdsprachige Kinder mit Sprachschwierigkeiten durch einen zusätzlichen DaZ-Unterricht (Deutsch als Zweitsprache) gefördert.

### **Sprachkurse für Vorschulkinder**

Einrichtungen wie Kindergarten, Kinderkrippe, Spielgruppe oder andere Betreuungs-Angebote erhöhen die Bildungschancen von Vorschulkindern. Für Eltern mit Migrationshintergrund sind vor- und ausserschulische, kostengünstige Angebote zur Verfügung zu stellen. Im Kanton Zug besteht ein breites Angebot an Deutschkursen auf freiwilliger Basis. Verschiedene Projekte zur Sprachförderung von Vorschulkindern werden vom Kanton durch Beiträge unterstützt. Der Zuger Kantonsrat bewilligte die Schaffung und die Koordination eines flächendeckenden Angebots an Deutschkursen.

Für die Einführung eines obligatorischen Sprachunterrichts vor dem Kindergarten wären verschiedene Abklärungen und Diskussionen notwendig. Zum Beispiel ob und in welchem Umfang

der Staat den Auftrag und die Verantwortung tragen soll für die Bildung von Kindern vor der Schulpflicht. Wer könnte diesen Auftrag erfüllen, falls dem Staat eine solche Aufgabe zukäme: die Schulen oder andere Institutionen. Inhaltlich müsste bestimmt werden, ob die Frühförderung rein auf den Spracherwerb zu beschränken ist oder ob auch andere Kompetenzen gefördert werden. Weiter müsste definiert werden, wie die Eltern in diese Frühförderung einbezogen sind. Die frühe Bildung und Eingliederung von Kindern garantiert keine Verbesserung des Sprachstands. Institutionen, welche diese Bildungsaufgabe erhalten würden, müssten höchste Qualitätsstandards erfüllen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, sprachliche Schwierigkeiten von Kindern im Vorschulalter rechtfertigen keinen Eingriff in die elterlichen Erziehungsrechte.

### **Elternbildung und obligatorische Erziehungskurse**

Zum Thema Elternbildung gibt es im Kanton Zug ein breites Angebot an Kursen und Vorträgen. Die Fachstelle Elternbildung der Frauenzentrale Zug (eff-zett) wurde vom Kanton mit der Koordination von Erziehungskursen im Rahmen der Kampagne "Stark durch Erziehung" beauftragt. In Ausnahmefällen und zum Kindeswohl kann bereits heute der obligatorische Besuch einer Spielgruppe/Kinderkrippe oder die Teilnahme an Erziehungskursen verfügt werden. Eine solche Verfügung stützt sich auf das Vormundschaftsrecht.

## **2. Bedeutung der sprachlichen Integration von fremdsprachigen Kindern**

Gemäss PISA-2000-Daten sind 14% der Schulkinder nicht in der Schweiz geboren - etwa gleich viele sprechen zu Hause nicht die Sprache des Wohnorts. Davon haben lediglich 7% eines Schuljahrlehrgangs nicht die ganze Schulzeit in der Schweiz verbracht. Ausländerkinder sind doppelt so häufig in Schulen mit geringeren Anforderungen vertreten. Im Jahr 2004 gingen 12% aller Ausländerkinder in einer Sonderklasse zur Schule. Ein Sechstel dieser Schulkinder nimmt an Sonderklassen im Rahmen spezifischer Integrationsförderungsmaßnahmen (z.B. Integrationsklassen für Fremdsprachige) teil. Alle übrigen Zuweisungen werden aus sonderpädagogischen Gründen (z.B. Lernschwierigkeiten) vorgenommen (vgl. Integrationsbericht des Bundes, Juli 2006).

Die familiäre Situation ist entscheidend für den Schulerfolg. Ausländische Kinder leben häufiger in Haushalten, in welchen die Eltern nach der obligatorischen Schulzeit keine weiterführende Ausbildung abgeschlossen haben und in welchen weniger günstige Lernbedingungen herrschen. Diese Familien können ihren Kindern oft nur geringe Unterstützung für eine erfolgreiche Schullaufbahn bieten. Auch ist das Interesse der Eltern an der Schullaufbahn ihrer Kinder in immigrierten Familien zum Teil geringer als in einheimischen Familien. Die Hälfte der Schulkinder, deren Eltern im Ausland geboren sind, hat grössere Leseschwierigkeiten. Es hat sich zudem gezeigt, dass sich die bei Zugewanderten oft vorkommende Mehrgeschwistrigkeit auf die Schulleistungen und insbesondere die Leseleistungen der Kinder negativ auswirkt (vgl. Integrationsbericht des Bundes, Juli 2006, S. 22f.; quims [Qualität in multikulturellen Schulen] Nachrichten 2/2002).

Im Verlaufe der obligatorischen Schulzeit stellen sich die entscheidenden Weichen für die Zukunft. Kinder, die der Unterrichtssprache nicht mächtig sind, haben einen schlechteren Start in der Schule. Die Sprachkompetenz beeinflusst die Fähigkeit der Kinder, neues Wissen zu erwerben. Dadurch kann später die Berufsausbildung und auch die berufliche Integration erschwert werden. Damit Kinder von zugewanderten Familien von der Bildung ebenso profitieren wie einheimische Kinder, damit sie Zugang zum Wissen über die Welt und zur Kultur haben, benötigen sie frühzeitig eine gezielte sprachliche Förderung in der gesprochenen und in der geschriebenen Zweitsprache. Nur so lässt sich Chancengleichheit für sie tatsächlich realisieren.

Es ist erwiesen, dass im Verlaufe eines Lebens nie wieder so viel in so kurzer Zeit gelernt wird, wie während der frühen Kindheit. Das Erlernen von Sprachen ist in früher Kindheit effizienter und nachhaltiger möglich als im Erwachsenenalter, weil die Plastizität des Gehirns bei jungen Lernern höher ist (W. Stadelmann, Musik und Gehirn, veröffentlicht in newsletter Nr. 13, April 2006, S. 2). Die grundlegenden rhythmischen und grammatikalischen Regularitäten seiner Muttersprache lernt das Kind sehr früh. Je näher der Beginn der (Zweit-) Sprachförderung der sensiblen, aktiven Sprachlernphase des Kindes ist, desto grösser sind die Erfolgchancen. Denn es können beim Kind noch aktive Erwerbskapazitäten und Lernstrategien auf den Zweitspracherwerb gelenkt oder reaktiviert werden (Karin Wymann, Frühe Sprachförderung von Migrantenkindern, Mai 2004). Eine frühe sprachliche Integration von fremdsprachigen Kindern ist deshalb erstrebenswert.

Kinder von sozial benachteiligten Familien oder aus bildungsfernen Elternhäusern profitieren in der Regel von einer frühkindlichen Förderung und Betreuung in einer Bildungsinstitution. Untersuchungen zeigen, dass die frühe institutionelle Förderung einen positiven Effekt auf die Chancengleichheit hat. Eine Untersuchung in Winterthur, Neuchâtel und Locarno hat gezeigt, dass Kinder von Zugewanderten statistisch weniger in familienergänzenden Betreuungsstrukturen integriert sind als Schweizer Kinder. Ob Familien die Dienste von Krippen, Tagesfamilien, Spielgruppen oder Kindergarten beanspruchen, hat aber mehr mit dem lokal vorhandenen Angebot und den Kosten für die Familie zu tun, als mit ihrer ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit.

Das Hauptziel der Vorschulerziehung besteht darin, das Kind durch spielerische und schulvorbereitende Aktivitäten in seiner Entwicklung in allen Aspekten seiner Persönlichkeit zu fördern, die elterliche Erziehung zu unterstützen und zu ergänzen und damit einen harmonischen Übergang von der Vorschule zur Primarschule sicherzustellen. Dabei steht eine ganzheitliche Förderung der Entwicklung im sozioaffektiven, psychomotorischen und kognitiven Bereich im Vordergrund. Seit einiger Zeit erhält die Vorschule immer stärker auch eine soziale und kompensatorische Funktion und dient der frühzeitigen Integration von Kindern ausländischer Herkunft und von behinderten Kindern sowie der Erkennung und Betreuung von Kindern mit Schwierigkeiten. Zur Förderung der Sprachkompetenz haben verschiedene Deutschschweizer Kantone Empfehlungen zur Verwendung der deutschen Standardsprache in der Vorschule abgegeben (im Kanton Zug: Weisung des Bildungsrates für die Verwendung der Standardsprache vom 4. März 2002, s.u. 4.).

### **3. Entwicklung beim Bund, bei der Erziehungsdirektorenkonferenz und in den Kantonen**

#### *Bund*

Gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. g Schweizerische Bundesverfassung (BV, SR 101) setzen sich der Bund und die Kantone dafür ein, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Der Vorschulbereich fällt auf Bundesgesetzebene nicht unter den Grundschulunterricht, der in der Bundesverfassung (Art. 19 und 62 BV) geregelt wird, und ist somit auf Bundesebene nicht obligatorisch. Der Vorschulbereich wird in den kantonalen Gesetzgebungen geregelt. Für Institutionen im Vorschulalter sind mehrheitlich die Gemeinden zuständig.

Mit dem neuen Ausländergesetz kann die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung an Personen aus Drittstaaten mit der Bedingung verknüpft werden, dass sie einen Sprach- und Integrationskurs besuchen. Den Kantonen steht es frei, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Im Sinne eines Anreizes können Kantone gut

integrierten Ausländerinnen und Ausländern die Niederlassungsbewilligung vorzeitig, d. h. schon nach fünf anstelle von zehn Jahren Aufenthalt erteilen (Art. 34 Abs. 3 und 4 AuG). Diese Integrationsbestimmungen schaffen eine neue Ausgangslage für das Schwerpunktprogramm des Bundes 2008-2011. Inhaltlich erhalten die Förderung des Spracherwerbs und von Modellvorhaben in ausgewählten Integrationsbereichen ein grösseres Gewicht als bis anhin. Entsprechend fördert der Bund finanziell zahlreiche Integrationsprojekte, darunter auch Deutschkursangebote für Kinder im Vorschulalter.

#### *Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK)*

Am 24. Oktober 1991 hat die EDK Empfehlungen zur Schulung der fremdsprachigen Kinder abgegeben. Sie empfiehlt den Kantonen, die Integration im Vorschulalter zu fördern und einen zweijährigen Kindergartenbesuch anzubieten. Weiter sollen die Kantone bereits im Vorschulalter einen unentgeltlichen Unterricht in der Umgangssprache anbieten und eine Förderung in der heimatlichen Sprache unterstützen. Dabei sollen auch die Eltern in den Integrationsprozess einbezogen werden. Im Bericht "Sprachförderung für eine mehrsprachige Schülerschaft" (Dezember 2007) empfehlen die EDK-Ost-Kantone und das Fürstentum Liechtenstein, dass in den Kantonen ab dem Kindergarten und in allen Schulstufen eine gezielte Sprachförderung in DaZ (Deutsch als Zweitsprache) für einzelne Lernende und Gruppen, die es nötig haben, stattfindet. Die DaZ-Förderung, die entweder den Regelunterricht ergänzt oder in diesem integriert ist, soll durch eine qualifizierte DaZ-Lehrperson erteilt werden. Die EDK bekräftigt den Grundsatz, alle in der Schweiz lebenden fremdsprachigen Kinder in die öffentlichen Schulen zu integrieren und dabei jede Diskriminierung zu vermeiden.

Damit den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der Kinder optimal Rechnung getragen werden kann, soll das Einschulungsalter in der Schweiz vorverlegt und die Einschulung flexibler sowie individueller gestaltet werden. So können auch Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder aus bildungsfernen Familien im obligatorischen Bildungsangebot gute Entwicklungs- und Bildungschancen erhalten. Seit 2002 führt die EDK-Ost das grösste Schulentwicklungsprojekt, welches die Kindergartenstufe (Vorschule) mit der Unterstufe verbindet, durch. Das Har-moS-Konkordat sieht vor, dass der Besuch einer Schuleingangsstufe (Basis- oder Grundstufe) für Kinder ab dem vollendeten vierten Altersjahr obligatorisch sein soll. Damit werden neu sämtliche Kinder schulisch früher erfasst und können sprachlich besser gefördert werden. Das Konkordat tritt in Kraft, sobald zehn Kantone beigetreten sind. Das dürfte Ende 2008 der Fall sein. Ab dann haben die Kantone sechs Jahre Zeit, ihre Schulstrukturen (Einschulung, Dauer der Schulstufen) anzupassen und die Bildungsstandards anzuwenden. Die Umsetzung sollte also spätestens auf das Schuljahr 2014/15 erfolgen.

#### *Kantone*

Als erster Schweizer Kanton will Basel-Stadt voraussichtlich im Jahr 2010 eine obligatorische Sprachspielgruppe für dreijährige Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen einführen. In Basel-Stadt beträgt der Anteil fremdsprachiger Kinder beim Kindergarteneintritt rund 50%. Das Erziehungsdepartement schätzt, dass rund ein Drittel der Dreijährigen nicht genügend Deutsch sprechen. Diese Kinder - voraussichtlich 500 - müssten zweimal in der Woche in die Sprachspielgruppe. Die Kosten für den Besuch der Spielgruppe übernimmt der Kanton. Die Projektkosten werden mit 1,65 Mio. Franken beziffert, die jährlich wiederkehrenden Kosten belaufen sich nach Angaben des Erziehungsdepartements auf 1,5 Mio. Franken. Der Erziehungsdirektor rechtfertigt diesen Eingriff in die Elterrechte damit, dass das Bildungsrecht der benachteiligten Kinder höher zu gewichten sei als die elterlichen Erziehungsrechte. Im Kanton Luzern reichten im Februar 2008 mehrere CVP-Kantonsrätinnen und -räte eine entsprechende Motion ein. Der Kanton Zürich und die Stadt St. Gallen prüfen derzeit mit nicht obligatorischen Projekten, wie sie nicht deutschsprachige Kleinkinder fördern können.

#### 4. Situation im Kanton Zug

Paragraph 6 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (SchG; BGS 412.11) sieht den obligatorischen Kindergarten ab vollendetem 5. Altersjahr vor. Für eine noch frühere obligatorische Förderung im Vorschulalter fehlt im Kanton Zug eine Rechtsgrundlage. Vor diesem Alter sind die Gemeinden autonom, andere Arten von Vorschulen (Frühkindergarten, Kinderkrippe, Spielgruppen) anzubieten. Zirka 89 % aller Kinder im Kanton Zug besuchen mittlerweile den Kindergarten während zwei Jahren.

Der Bildungsrat des Kantons Zug hat im April 1993 in Nachachtung von § 3 SchG (Bildungs- und Erziehungsauftrag) und der Empfehlungen der EDK vom 24. Oktober 1991 seinerseits Empfehlungen zur Schulung von fremdsprachigen Kindern und Jugendlichen im Kanton Zug erlassen. Sie enthalten Bestimmungen betreffend die Organisation von Intensivkursen, Stütz- und Förderunterricht. Weiter wird darin erwähnt, dass den fremdsprachigen Kindern der Besuch des Kindergartens während zweier Jahre ermöglicht werden soll und die Eltern über die Wichtigkeit des Kindergartenbesuchs informiert werden. Am 4. März 2002 erliess der Bildungsrat Weisungen für die Verwendung der Standardsprache (Hochdeutsch) im Unterricht. Dabei bestimmte er u.a., dass die Standardsprache auch im Kindergarten in wiederkehrenden Situationen zu verwenden sei. Die Sprachförderung im Kindergarten findet allgemein im Klassenverband und während der Unterrichtszeit statt. Für fremdsprachige Kinder stehen zusätzlich im Durchschnitt zwei DaZ-Lektionen pro Woche zur Verfügung. Da den Kindern die Möglichkeit eines zweijährigen Kindergartenbesuchs zusteht, kann die Sprachförderung im erwähnten Rahmen in beiden Jahren erfolgen. Mit Ausnahme der Gemeinde Baar (geplant ab Februar 2009) finden in allen Zuger Gemeinden DaZ-Kurse im Kindergarten statt. Im Schuljahr 2007/2008 besuchten 384 Kindergärtnerinnen und Kindergärtner des 1. und 2. Kindergartenjahres einen DaZ-Unterricht. Gestützt auf die Empfehlungen der EDK-Ost-Kantone ist die Direktion für Bildung und Kultur dabei, Richtlinien für den DaZ-Unterricht (Deutsch als Zweitsprache für Vorschule, Primar- und Sekundarstufe I) zu entwickeln. Deren Inkraftsetzung ist per anfangs 2009 vorgesehen.

Auf dem Gebiet der Integration von Ausländerinnen und Ausländern sind im Kanton Zug zahlreiche Projekte von Privaten realisiert worden und in Planung. Der Kanton Zug unterstützt finanziell bereits heute Projekte mit dem Ziel, dass bestehende Angebote im Vorschulbereich die Zielgruppe der fremdsprachigen Kinder besser erreichen und so ihre Beteiligung an solchen Angeboten erhöht wird. Zahlreiche Gemeinden bieten Spielgruppen an, in denen Kinder im sozialen Verband an die Landessprache herangeführt werden. Damit kann den Sprachschwierigkeiten in vielen Familien begegnet werden. Vorkindergartenangebote und Angebote für Eltern sind speziell in den Gemeinden mit hohem Ausländeranteil anzutreffen. Als erfolgreiches Beispiel sei die Gemeinde Risch mit ihrem Projekt MUKI-Deutsch (Mutter-Kind-Deutsch) erwähnt. Mutter und Kind lernen dabei die Standardsprache gemeinsam und spielerisch kennen. Der Vorkindergarten-Deutschkurs in Risch ist für Kinder mit keinen oder wenigen Deutschkenntnissen gedacht. Mit Spielen, Bildern und Liedern werden Wörter gelernt, die für den Alltag im Kindergarten hilfreich sind. Weiter bietet die Gemeinde Baar die Spielgruppe für fremdsprachige Kinder in Baar an ("Deutsch macht Spass", Konlab-Programm). Ebenfalls in Baar führt eine private Initiatorin das Integrationsprojekt "Sprachliche Frühförderung der Migranten-Kleinkinder" durch. Der Vorschulkindergarten-Deutschkurs mit begleitenden Elterninformationen, der mit Ausnahme von Walchwil in allen Gemeinden des Kantons Zug stattfindet, versucht, die eingewanderten Familien in der Integrationsphase zu unterstützen. Die Eltern werden gleichzeitig mit wichtigen Informationen zum Erziehungs- und Schulalltag bedient. Sie erhalten Hilfestellung, damit sie ihre Kinder erfolgreich in der Schulzeit begleiten können. Dadurch wird ihnen ermöglicht, zur Schule und anderen Eltern ein Kontaktnetz aufzubauen. Diese Angebote entsprechen

den finanziellen Möglichkeiten der zugewanderten Familien (Kurskosten weniger als Fr. 10.--/Lektion) und sind auch rege benutzt worden. In diesem Jahr sind 46 solcher Kurse vorgesehen.

Verschiedene Gemeinden organisieren in Bezug auf Elternarbeit mit Migrantenfamilien Elternabende mit Sozialtraining, Weiterbildungsangebote, runde Tische, Femmes-Tische oder Familienarbeit. In Bezug auf die Kindererziehung bieten insbesondere die Fachstelle Elternbildung der Frauenzentrale Zug (eff-zett), die Fachstelle punkto Jugend und Kind, die Beratungsstelle Triangel, die Paar- und Einzelberatung Leb des Zuger Kantonalen Frauenbundes (ZKF) und die Organisation Schule und Elternhaus Bildungsangebote an. Die Zuger Fachstelle punkto Jugend und Kind bietet im Rahmen der Mütter- und Väterberatung zahlreiche Kurse und Beratung für Eltern von Kindern von 0 bis 5 Jahren an. Dazu stehen Berater und Beraterinnen in jeder Gemeinde zur Verfügung. Auf Wunsch erfolgen auch Hausbesuche. Bei fremdsprachigen Eltern kann für den Hausbesuch eine interkulturelle Vermittlerin beigezogen werden. Weiter berät und koordiniert die Fachstelle eff-zett Bildungsangebote für Eltern. Als Beispiel sei die integrierte Elternbildung genannt, in welcher die Eltern aktuelle Erziehungsfragen unter fachlicher Leitung besprechen, während die Kleinkinder im gleichen Raum von einer Spielgruppenleiterin betreut werden. Für englisch sprechende Eltern plant der International Women's Club Zug in Zusammenarbeit mit der Elternbildung der Frauenzentrale Zug englischsprachige Erziehungskurse. Von der Trägerschaft eff-zett, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) Zentralschweiz und dem Gesundheitsamt werden Femmes Tische organisiert, in welchen Frauen sich in ungezwungener, privater Atmosphäre unter anderem mit Fragen der Erziehung beschäftigen. Die Beratungsstelle Triangel berät und begleitet u.a. Personen mit Erziehungsproblemen. Vereinzelt werden auch Kurse im Erziehungsbereich angeboten. Das Gesundheitsamt berät Jugendliche, Erwachsene und ihre Bezugspersonen bei Suchtproblemen und organisiert bei spezieller Nachfrage auch Gruppenkurse.

Aufgrund der neuen Ausrichtung der Integrationsförderung des Bundes (Schwerpunkt 1 "Sprache und Bildung" des Schwerpunktprogramms 2009-2011) hat das Bundesamt für Migration die Kantone aufgefordert, ein Programmkonzept vorzulegen, welches die Ziele des Kantons im Bereich Sprach- und Bildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern über drei Jahre hinaus festlegt. Dieses Programmkonzept wurde am 15. Juli 2008 von der Direktion des Innern dem Bundesamt für Migration eingereicht. Für den Bereich Frühförderung und Elternbildung wird darin festgehalten, dass künftig vermehrt Angebote zu prüfen sind, welche lernungewohnte Personen dort erreichen, wo sie sich aufhalten, zum Beispiel Sprachkurse, die in Spielgruppen und Kinderkrippen eingebettet sind. Der Kanton fördert Pilotprojekte im Bereich Frühförderung in den Gemeinden (z.B. mobiler Deutschunterricht für Spielgruppen) und unterstützt die Gemeinden in deren Entwicklung. Dabei unterstützt der Kanton konkret folgende Angebote:

- Spielgruppe fremdsprachiger Kinder (Trägerschaft: Sozialdienst Baar)
- Deutschunterricht für Vorkindergarten-Kinder (Trägerschaft: Sozialdienst Baar)
- Vorkindergarten Deutschkurs (Trägerschaft: Weiterbildung Risch)
- Mu-Ki Deutsch (Trägerschaft: Weiterbildung Risch)

## **5. Geforderte Massnahmen**

### *5.1 Kantonale Koordination von Bildungsangeboten für Eltern mit Kindern im Vorschulalter*

Die Motionärin macht keine Ausführungen zur Art und zum Inhalt von weiteren - allenfalls neu zu schaffenden - Bildungsangeboten, sondern verlangt die Koordination und Förderung deren Besuchs.

In seiner Motionsantwort zur Motion betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 3. Mai 2007 führte der Regierungsrat aus, dass ein Bedarf nach einem Überblick über das Angebot an Deutschkursen bestehe. Er erkannte die Notwendigkeit einer zentralen, fachlich kompetenten Stelle, welche die gezielte Erweiterung und Koordination des Deutschkursangebotes im Raum Zug übernimmt. Die Forderung einer kantonalen Koordination im Hinblick auf die Sprachförderung wurde an der Sitzung des Kantonsrats vom 12. Juni 2008 erheblich erklärt und soll im Verlauf der nächsten drei Jahre umgesetzt werden. Gemäss Programmkonzept ist vorgesehen, dass im Rahmen von regelmässigen Workshops unter den Anbietenden von Deutschkursen der Austausch von Wissen und relevanten Erfahrungen institutionalisiert werden soll. Die Übersicht von Angeboten für Fremdsprachige soll regelmässig überarbeitet werden. Die Informationen sollen regelmässig auch an die direkte Zielgruppe gelangen (über Arbeitgeber, Gemeinden, Schulen, Beratungsstellen, Amt für Migration etc.). Die Koordination in Bezug auf die Deutsch-Sprachkurse wird damit gewährleistet.

Mit der schweizweit lancierten Kampagne "Stark durch Erziehung" sollen die Erziehungskompetenzen von Eltern und allen Personen, die Kinder erziehen, gefördert werden. Familien sollen bei der Ausübung ihrer erzieherischen Verantwortung unterstützt und auf Beratungs- und Bildungsangebote für Eltern aufmerksam gemacht werden. Die Kampagne beinhaltet folgende Ziele:

- Sensibilisieren der Öffentlichkeit für das Thema Erziehung;
- Information von Eltern und Erziehenden zu Erziehungsfragen;
- Förderung der elterlichen Erziehungskompetenzen;
- Erstellen von neuen Dienstleistungen und Produkten zur Förderung der Erziehung in der Familie;
- Vernetzung der Institutionen und Fachpersonen, die mit und für Familien arbeiten.

Die Eltern erhalten:

- Informationen zu Erziehungsfragen und -methoden;
- Orientierungshilfen, um sich in der Vielfalt der Angebote für Eltern zurechtzufinden;
- Hinweise auf Beratungs- und Hilfsangebote in ihrer Region;
- Anleitungen für den Umgang mit schwierigen Erziehungssituationen.

Die Kampagne begann im Kanton Zug im März 2007 und dauert bis Ende 2008. Dabei sollen mit Bezug auf die vorliegende Motion insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Eltern und Erziehungsberechtigte haben Kenntnis von Elternbildungskursen und -veranstaltungen;
- Zugerinnen und Zuger diskutieren über Erziehungsfragen, auch bildungsferne und fremdsprachige Familien;
- Die Kampagne erzeugt eine nachhaltige Wirkung und vernetzt das Beratungsangebot im Kanton Zug. Sie fördert, vernetzt und koordiniert vor allem niederschwellige Weiterbildungsangebote im gesamten Bereich Familie/Erziehung und fördert die Zusammenarbeit der Anbietenden.

Der Regierungsrat hat im Dezember 2006 Fr. 90'000 für die Umsetzung der Kampagne bewilligt. Zudem werden Projektgelder der Kommission Allgemeine Weiterbildung in den Jahren 2007/08 vor allem für Kampagnen-Projekte eingesetzt. Für die Koordination von Erziehungskursen im Rahmen der Kampagne hat die eff-zett ein kantonales Mandat zur Koordination.

Zusammenfassend sieht der Regierungsrat derzeit keine Notwendigkeit für eine weitergehende Koordinationsarbeit. Der Aufwand für die Schaffung einer kantonalen Koordinationsstelle für Elternbildungsangebote steht angesichts der kleinräumigen Verhältnisse im Kanton Zug in keinem Verhältnis zum Nutzen.

## *5.2 Obligatorische Deutschkurse mit Sozialinformationen für fremdsprachige Kinder und deren Eltern vor dem Kindergarteneintritt; obligatorischer Besuch einer Spielgruppe oder Kinderkrippe*

Wie oben ausgeführt besteht im Kanton Zug grundsätzlich ein genügendes Angebot an Deutschkursen mit Sozialinformationen für fremdsprachige Kinder und deren Eltern vor dem Kindergarteneintritt. Die Motionärin verlangt demnach auch keine Erweiterung dieses Angebots, sondern fordert die obligatorische Teilnahme an solchen Kursen.

Integration ist ein Prozess, der sich nicht erzwingen lässt. Erfahrungen zeigen, dass die Lernmotivation bei denjenigen Personen grösser ist, die freiwillig lernen. Kinder im Vorschulalter lernen eine Sprache integrativ, das heisst, handelnd und spielend im Umgang mit Menschen in Alltagssituationen; sie lassen sich nicht zum Lernen zwingen. Veranstaltungen, die nur der sprachlichen Integration dienen, entsprechen nicht der Entwicklung dieser Kinder. In Bezug auf die Lese- und Schreibkompetenz hat die Forschung gezeigt, dass zu frühes, gezieltes Training nicht den gewünschten Erfolg bringt. Auch ist die Bereitschaft zur Fremdbetreuung (Fremdeln) eines Kleinkindes sehr individuell. Es gibt Kinder, die sich nach einer kurzen Eingewöhnungsphase problemlos in eine Kinderkrippe oder Spielgruppe integrieren lassen, andere wiederum brauchen länger oder leiden sehr stark unter der Trennung von den Eltern und dem gewohnten Umfeld. Bei Migrantenkindern könnte ein solcher Einstieg wegen der Fremdsprachigkeit zusätzlich erschwert sein. Ein Spielgruppen-Obligatorium für Dreijährige wäre bereits unter diesem Aspekt eine zu rigorose Massnahme.

Fähigkeiten wie Sprache, logisches Denken und Motorik sind im Kind verschieden angelegt, entwickeln sich anders und sind damit in jedem Alter auch verschieden weit ausgebildet. Während einige Kinder bereits gegen Ende des ersten Lebensjahres zu sprechen beginnen, lässt das Reden (erste Wörter) bei anderen bis ins dritte Lebensjahr auf sich warten. Kinder benutzen Zweiwortsätze frühestens mit 15 bis 18 Monaten, spätestens im Alter von drei bis dreieinhalb Jahren (Remo H. Largo, Babyjahre, München 2004, S. 344f.). So wenig wie ein Kleinkind zum Gehen bewegt werden kann, so wenig lässt sich die Sprachentwicklung in diesem Alter forcieren. Angesichts der Tatsache, dass Kinder sich im Kleinkindesalter motorisch sowie auch kognitiv sehr individuell entwickeln, fragt sich generell, ob Sprachtests oder andere Arten der Sprachstandserhebungen bei Dreijährigen überhaupt Sinn machen. Es gibt für die Sprachstandserhebung von Kindern in diesem Alter auch keine bekannten Verfahren, solche müssten erst noch entwickelt werden. Die Umsetzung solcher Massnahmen ist problematisch und erfordert einen unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand. Vielmehr sollen Eltern für die Sprachförderung ihrer Kinder als Teil der Integration sensibilisiert und dazu motiviert werden, die bereits vorhandenen freiwilligen Angebote zu nutzen. Es gibt Eltern, die ihre Kinder an internationale Schulen schicken. Es wäre verfehlt, für solche Kinder Sprachstandserhebungen durchzuführen.

Nach Auskunft des heilpädagogischen Dienstes werden Kinder mit Entwicklungsstörungen - mitunter auch Sprachverzögerungen und Verhaltensauffälligkeiten - speziell therapiert (heilpädagogische Frühförderung). Darunter finden sich auch zahlreiche fremdsprachige Kinder. In vielen Fällen handelt es sich um Sprachverzögerungen im Zusammenhang mit Entwicklungsverzögerungen. Die jüngsten Kinder haben Jahrgang 2005. Vor dem Kindergartenalter werden die Eltern vom Kinderarzt/Kinderärztin oder von Spielgruppenleiter und -leiterinnen sowie vom Kinderkrippenpersonal auf diesen Dienst aufmerksam gemacht.

Die meisten Eltern wollen das Beste für ihre Kinder und nehmen Förderangebote dankend in Anspruch, sofern sie darauf hingewiesen werden und sofern das Angebot nicht zuviel kostet. Dies ist der Ansatz, der bei der frühkindlichen Sprachförderung verfolgt werden muss. Es muss

eine Strategie entwickelt werden, wie zugewanderte Familien vermehrt auf die Angebote aufmerksam gemacht und zur Teilnahme motiviert werden können. Gleichzeitig muss ein bedarfsgerechtes Angebot an Deutschkursen vorhanden sein, welches den finanziellen Mitteln der fremdsprachigen Familien entspricht. Ein Obligatorium würde den Lerneffekt nicht beschleunigen. Die betroffenen Personen müssen von sich aus zur Einsicht gelangen, dass sich das frühzeitige Erlernen der hiesigen Sprache sowie unserer Lebensgewohnheiten auszahlt, selbst wenn auch solche darunter sind, die davon ausgehen, dass sie bald in ihre Heimat zurückkehren werden. Diese Rückkehroptik, allenfalls kombiniert mit einem provisorischen Aufenthaltsstatus sind für Integrationsmassnahmen allgemein nicht förderlich. Ein diesbezügliches Umdenken lässt sich auch mit obligatorischen Sprachkursen nicht erzwingen, sondern ist ein Prozess, der individuell unterschiedlich lange dauern kann.

Allein die Tatsache des frühen Eingliederns der Kinder in institutionelle Rahmen garantiert für diese Kinder keine Verbesserung des Sprachstands, wenn nicht gleichzeitig höchste Qualitätsstandards für diese Institutionen angesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die professionelle Ausbildung des Betreuungspersonals (Tertiär-A-Stufe [Fachhochschule] für Vorschulzieherinnen und -erzieher), sowie ein sorgfältig ausgestaltetes Curriculum, welches für die Kleinkinder eine lernanregende Umgebung mit grundlegenden Primärerfahrungen vorsieht. Die Bereitstellung solcher Ressourcen ist mit hohen Kosten verbunden. In diesem Zusammenhang steht das am 11. Juni 2007 eingereichte Postulat der CVP-Fraktion betreffend Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung in einem gewissen Widerspruch zum vorliegenden Vorstoss. Darin verlangte die Motionärin eine Reduktion der Qualitätsanforderungen für die familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die auserschulische Betreuung.

Werden Deutschkurse obligatorisch angeordnet, müssten sie unentgeltlich zur Verfügung stehen. Da die Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständig sind, müsste der Kanton diese verpflichten, ein unentgeltliches Angebot an Deutschkursen zu schaffen. Im Übrigen fragt es sich, wie die Teilnahme an einer Spielgruppe durchgesetzt bzw. das Fernbleiben an einem angeordneten Deutschkurs sanktioniert werden soll. Eine Verbindlichkeit ohne Konsequenzen macht wenig Sinn. Die Umsetzung eines Obligatoriums würde nur unnötige Kosten verursachen.

Auch wenn grundsätzlich Familien zur Wahrnehmung selbstverantwortlichen Handelns unterstützt werden sollen, kann mit verpflichtenden Kursen wenig erreicht werden. Zudem sind Kinderbetreuungseinrichtungen als eine teilzeitliche Ergänzung zur Betreuung durch die Familie gedacht und nicht als "Verstaatlichung" der Früherziehung. Der Regierungsrat erachtet die verbindliche Sprachförderung im Rahmen des obligatorischen Kindergartens mit DaZ-Unterricht als hinreichend. Zudem überarbeitet die Direktion für Bildung und Kultur zur Zeit die Weisung des Bildungsrates im Hinblick auf den verbindlichen Gebrauch der Standardsprache im Kindergarten (vgl. S. 4 unten).

### *5.3 Prüfung einer Koppelung der Sprachkompetenz an die Schulreife*

Bereits heute - vor der Umsetzung des HarmoS-Konkordates - werden in zahlreichen Gemeinden (164 Klassen in elf Kantonen gemäss Jahresbericht EDK-Ost 2007) Pilotprojekte durchgeführt, welche die Einschulung mittels Grund- oder Basisstufe beinhalten. Nach Hergiswil NW führt als zweite Zentralschweizer Gemeinde die Gemeinde Oberägeri im nächsten Schuljahr (2008/2009) die Grundstufe ein. Damit können Kinder mit vier- oder fünfeinhalb Jahren in die Schule eintreten. Der Trend geht dahin, dass - entgegen der Forderung der Motionärin - ein Schuleintritt ohne Auslese und somit auch ohne Prüfung der Sprachkompetenz ab dem 4. Altersjahr erfolgen wird. Damit wird keine "Verschulung nach unten" beabsichtigt, die durch

strengere Kriterien an die Schulanfänger und -anfängerinnen die gleiche oder eine noch grössere Quote von Schulversagerinnen und -versagern zur Folge hätte. Vielmehr wird der Schuleinstieg sanfter gestaltet. Die Kinder werden entsprechend ihrer Fähigkeiten und ihrer Reife an das schulische Lernen herangeführt. Da nicht alle Kinder sich gleich schnell entwickeln, entstehen automatisch altersdurchmischte Klassen. Die Regierung hat am 12. August 2008 die HarmoS-Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Es besteht derzeit kein weiterer Handlungsbedarf in diesem Punkt.

#### *5.4 Obligatorische Erziehungs- und Deutschkurse für Eltern*

Eine Studie von Markus P. Neuenschwander aus dem Jahr 1999 hat gezeigt, dass die Eltern einen grösseren Einfluss auf die Schülermotivation haben als die Didaktik, die Lehrperson oder die Schule (Schulklima). Wenn die Eltern hohe Erwartungen an die Kinder haben, wenn die Eltern-Kind Beziehung gut ist, dann ist auch die Schülermotivation hoch. Diese Erkenntnis hat auch dazu geführt, dass im Kanton Zug weitere Möglichkeiten zur Art der Einbeziehung und den Möglichkeiten der Informationsweitergabe an die Eltern geprüft werden. Im MuKi-Deutsch werden Mütter in Spielgruppen direkt miteinbezogen. In den Kursen Deutsch mit Sozialinformationen erhalten Eltern zudem wertvolle Informationen betreffend Schul- und Erziehungsalltag. Die eff-zett bietet integrierte Elternbildung an.

Die Verantwortung für die Betreuung eines Kindes liegt bei dessen Eltern. Die Kinder stehen, solange sie unmündig sind, unter elterlicher Sorge (Art. 296 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, [ZGB], SR 210). Dies ist auch in der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes festgelegt. Die Schweiz hat die Konvention im Jahre 1997 ratifiziert. Die Eltern haben das Kind ihren Verhältnissen entsprechend zu erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen (Art. 302 Abs. 1 ZGB). Sie sind im Rahmen der Rechts- und Sittenordnung in der Wahl ihrer Erziehungsziele und -mittel frei (Cyril Hegnauer, Grundriss des Kindesrechts, Bern 1999, S. 197 m.H.). Es fragt sich, ob die generelle Verpflichtung zur Teilnahme an Sprach- und Erziehungskursen sowie an Spielgruppen nicht einen unverhältnismässigen Eingriff in die Elternrechte darstellt.

Ein Sprachobligatorium hätte umfangreiche organisatorische und finanzielle Auswirkungen: einerseits müsste die Zielgruppe klar definiert werden. Fremdsprachige Erziehungsberechtigte sprechen nicht automatisch ungenügend Deutsch. Die Zugehörigkeit zu einer anderen Nation sagt noch nichts über die Sprachkompetenz des Einzelnen aus. Neben der Schwierigkeit die richtigen Personen mit dem Obligatorium zu verpflichten, müssten auch die Mittel zur Durchsetzung eines Obligatoriums geschaffen werden. In Bezug auf das Obligatorium von Erziehungskursen bräuchte es ein flächendeckendes Kursangebot, welches den verschiedenen Bedürfnissen der unterschiedlichen Zielgruppen Rechnung trägt.

Für die obligatorisch angeordnete Teilnahme an Erziehungs- oder Deutschkursen für Eltern von verhaltensauffälligen Kindern bietet bereits das Vormundschaftsrecht Handhabe in Art. 307 Abs. 3 ZGB. Danach trifft die Vormundschaftsbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes, soweit das Kindeswohl gefährdet ist und die Eltern nicht von sich aus für Abhilfe sorgen oder dazu ausserstande sind. Die Vormundschaftsbehörde kann insbesondere die Eltern oder das Kind ermahnen, ihnen bestimmte Weisungen für die Pflege, Erziehung oder Ausbildung erteilen und eine geeignete Person oder Stelle bestimmen, der Einblick und Auskunft zu geben ist. Auch die Androhung einer Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) kann vorgesehen werden. Mit diesem gesetzlichen Instrumentarium können die von der Motionärin geforderten Massnahmen bereits heute umgesetzt werden, vorausgesetzt, das Kindeswohl ist gefährdet. Die Kindesschutzmassnahmen haben dem Grad der Gefährdung zu entsprechen, d.h. die elterliche Sorge soll so

wenig wie möglich, aber so viel wie nötig eingeschränkt werden können. Die Massnahme muss das richtige Mittel zur Verwirklichung des Ziels sein und in einem vernünftigen Verhältnis zu diesem stehen. Andernfalls stellen sie einen Eingriff in die elterlichen Erziehungsrechte dar.

## 6. Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat die von der Motion geforderte Koordination der Bildungsangebote für Eltern, obligatorische Deutschkurse mit Sozialinformationen für fremdsprachige Kinder und deren Eltern vor dem Kindergarteneintritt, obligatorische Teilnahme an Erziehungs- und Deutschkursen sowie obligatorischer Besuch einer Spielgruppe nicht unterstützt. Ein vernetztes, flächendeckendes und den Zielgruppen angepasstes Deutschkursangebot wird angestrebt. Im Übrigen zieht der Regierungsrat eine klare Informationspolitik der zuständigen Behörde gegenüber den Migrantinnen und Migranten der Einführung einer obligatorischen Kurspflicht vor. Die Ausführungen zeigen auf, dass die Forderungen der Motionärin teilweise unbegründet bzw. bereits erfüllt sind und teilweise durch die am 12. Juni 2008 erheblich erklärte Motion betreffend sprachliche Integration von Ausländerinnen und Ausländern noch umgesetzt werden.

Angesichts der oben stehenden Ausführungen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als unbegründet bzw. bereits erfüllt und beantragt Ihnen deshalb,

die Motion (allenfalls das Postulat) der CVP-Fraktion betreffend Bildungsoffensive für Eltern von Kindern im Vorschulalter (Vorlage Nr. 1566.1 - 12452) nicht erheblich zu erklären.

Der vorliegende Bericht und Antrag hat keine finanziellen Auswirkungen.

Zug, 26. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio