

Antrag der Kommission für Bildung und Kultur*
vom 15. Januar 2019

KR-Nr. 47a/2015

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Moritz Spillmann betreffend Mit ausreichenden
Deutschkenntnissen in den Kindergarten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Bildung und Kultur vom 15. Januar 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 47/2015 von Moritz Spillmann wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 15. Januar 2019

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Jacqueline Peter Jacqueline Wegmann

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern:
Jacqueline Peter, Zürich (Präsidentin); Anita Borer, Uster; Roland Brändli, Hinwil;
Rochus Burtscher, Dietikon; Hans Egli, Steinmaur; Karin Fehr Thoma, Uster;
Cäcilia Hänni, Zürich; Matthias Hauser, Hüntwangen; Hanspeter Hugentobler,
Pfäffikon; Sylvie Matter, Zürich; Judith Anna Stofer, Zürich; Sabine Wettstein,
Uster; Monika Wicki, Wald; Kathrin Wydler, Wallisellen; Christoph Ziegler, Elgg;
Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 9. Februar 2015 reichten Moritz Spillmann, Markus Späth und Daniel Frei eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Volksschulgesetz (412.100) wird wie folgt geändert:

§ 3a (neu)

¹ Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse, so haben dessen Erziehungsberechtigten ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

² Die Direktion und die Schulpflege sorgen in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf; die Schulpflege informiert und unterstützt die Erziehungsberechtigten und sichert die Qualität des Förderangebots.

³ Nötigenfalls verfügt die Schulpflege den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.

§ 57

² (neu) Sie lassen ihr Vorschulkind, sofern es im Hinblick auf den Kindergartenentrtritt über unzureichende Deutschkenntnisse verfügt, eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen.

bestehender § 57 wird zu § 57, Abs. 1

Am 11. April 2016 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 105 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Bildung und Kultur an den Regierungsrat

Unsere Kommission hat zu der vom Kantonsrat am 11. April 2016 mit 105 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative (PI) von Moritz Spillmann folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Spillmann wird mit 14:1 Stimmen abgelehnt und ein möglicher Gegenorschlag wird mit 8:6 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Die PI Spillmann bezieht sich auf das Konzept der frühen Deutschförderung, wie es im Kanton Basel-Stadt seit einigen Jahren umgesetzt wird. Dieses ist relativ pragmatisch in der Umsetzung, beinhaltet aber

eine Verbindlichkeit in Bezug auf die Mitwirkung der Eltern bei der Sprachstanderhebung ihres Kindes. Es war deshalb naheliegend, dass die Kommission sich mit der zuständigen Basler Grossrats-Kommission und Vertretern des Basler Erziehungsdepartements austauschte und sich dabei insbesondere über die Erfahrungen in Basel informieren liess.

Das Basler Modell verpflichtet die Eltern zu einer Sprachstanderhebung 18 Monate vor Eintritt des Kindes in den Kindergarten. Für den Rücklauf der Fragebögen braucht es ein Erinnerungs- und Mahnverfahren; es können Bussen ausgesprochen werden, wenn die Eltern nicht kooperieren. Wird ein Förderbedarf festgestellt und das Kind zur Deutschförderung verpflichtet, müssen die Eltern einen Platz in einer vom Kanton anerkannten Sprachförder-Kita suchen, wobei eine Fachstelle des Kantons dabei behilflich ist. Der Kanton übernimmt die Kosten für den Besuch einer solchen Einrichtung für zwei Halbtage pro Woche während 38 Schulwochen vor Eintritt in den Kindergarten.

Das Obligatorium bezüglich der Sprachstanderhebung ist im Kanton Basel-Stadt mittlerweile akzeptiert. Ein grosser Vorteil dieses Systems ist, dass Familien erreicht werden, deren Kinder sonst nicht in eine Spielgruppe geschickt würden. Dank diesem ersten Kontakt kann schon früh eine Bildungspartnerschaft mit den Eltern etabliert und auch ein allfälliger zusätzlicher Förderbedarf frühzeitig erkannt werden. Nachteilig ist, dass die Spielgruppen in gewissen Einrichtungen aufgrund der Zuweisungen fast nur noch oder sogar ausschliesslich aus fremdsprachigen Kindern bestehen. Dadurch wird das nötige Sprachbad in Deutsch erschwert, und die Mitarbeitenden in den verschiedenen Fördereinrichtungen werden vor grosse Herausforderungen gestellt.

Das Basler Modell vermochte die Kommission nicht zu überzeugen, insbesondere, nachdem die Basler Delegation erklärte, dass der sprachliche Rückstand auf diese Art nicht aufgeholt werden kann und die Einschätzung über den Erfolg bei den Verantwortlichen der Sprachförder-Kita und -Spielgruppen und der Kindergartenlehrpersonen divergieren.

Die Kommission ist sich einig, dass gute Deutschkenntnisse für einen erfolgreichen Start in der Volksschule und für die gesamte Bildungslaufbahn unerlässlich sind. Es zeigte sich, dass das Basler Modell für einen Stadtkanton passen mag, nicht aber für einen so vielfältigen Kanton wie Zürich. Schon das Mengengerüst ist ein ganz anders, womit auch die potenziellen Kosten für Kanton und Gemeinden im Auge zu behalten sind. Die Zürcher Gemeinden, die teilweise schon spezifische Angebote auf freiwilliger Basis für Kinder im Vorschulalter mit fehlenden Deutschkenntnissen machen, brauchen einen im Vergleich zu Basel grösseren Spielraum für individuelle Angebote vor Ort. Folglich war klar, dass die PI Spillmann im originalen Wortlaut abgelehnt wird, dass aber über einen Gegenvorschlag diskutiert werden kann.

Im Auftrag der Kommission erarbeitete die Bildungsdirektion einen möglichen Gegenvorschlag, das Projekt «Startklar». Mit Blick auf die gesamte Entwicklung eines Kindes sollte der Förderbedarf im Rahmen der bereits bestehenden freiwilligen kinderärztlichen Vorsorgeuntersuchungen (VSU) präziser und mit breiterem Ansatz als im Basler Modell erhoben werden. Vorgeschlagen wurde eine obligatorische Untersuchung des Kindes im Alter von drei Jahren. Stellen die Ärzte einen Förderbedarf fest, sollten die Eltern in einem Kinder- und Jugendhilfzentrum über die möglichen Massnahmen beraten und für die Umsetzung in die Verantwortung genommen werden.

Die Kommission stellte fest, dass das Projekt «Startklar» eine Möglichkeit wäre, um innerhalb des Kantons ein Mengengerüst für die weiter folgenden Bildungsmassnahmen abschätzen zu können. Man hätte eine Basis, um festzustellen, wie viele Kinder effektiv eine Massnahme, die sich auch auf die Familie beziehen kann, noch vor dem Kindergartenentritt brauchen. Diese Projektidee geht aber sehr viel weiter als die PI Spillmann, deren Fokus klar auf den Deutschkenntnissen liegt. Kritisch aufgenommen wurde das Obligatorium für die Eltern bezüglich der VSU, und es kamen Fragen zur Finanzierung auf, die wegen versicherungstechnischer Aspekte vermutlich durch die Gesundheitsdirektion zu beantworten wären. Schliesslich wurde die Befürchtung geäussert, die Kinder würden einzig aufgrund ihrer Fremdsprachigkeit pathologisiert. Insgesamt beurteilte die Kommission diese Projektidee als interessant, doch sie solle allenfalls als separates Geschäft der Bildungsdirektion und nicht als Gegenvorschlag zur PI Spillmann weiterverfolgt werden.

Zwischenzeitlich hatte die Bildungsdirektion festgestellt, dass eine Ausdehnung des Geltungsbereichs des Volksschulgesetzes auf Kinder im Vorschulalter (zwecks verpflichtender Mitwirkung der Eltern für die Früherkennung und Frühförderung) problematisch ist. Für erzieherische und bildende Angebote für Kinder und Jugendliche im Vor- und Nachschulbereich gibt es das Kinder- und Jugendhilfegesetz.

In der Folge wurde ein weiterer möglicher Gegenvorschlag ins Spiel gebracht. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) solle mit einer Verpflichtung der Gemeinden ergänzt werden, für ein bedarfsgerechtes Angebot an Unterricht in Deutsch als Zweitsprache für Kinder nicht-deutscher Erstsprache zu sorgen. Solche Verpflichtungen der Gemeinden gibt es bereits für die familienergänzende Betreuung. Konkret würde der Antrag auf Änderung des KJHG lauten:

5. Abschnitt: Sonderpädagogische Massnahmen und frühe Sprachförderung

§ 28 unverändert.

§ 28 a. Für Kinder nicht deutscher Erstsprache im Vorschulalter wird Deutsch als Zweitsprache (DaZ) angeboten. Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot.

Wiederum wurde festgestellt, dass dieser Vorschlag über die PI Spillmann hinausgeht. Bei einer sprachlichen Frühförderung denkt man an das spielerische Deutschlernen in einer Spielgruppe. Hier ginge es hingegen um den Einsatz von speziell ausgebildeten DaZ-Lehrkräften, und deren Einsatz wäre zudem abzugrenzen gegenüber Sprachförderungsmassnahmen im Falle eines sprachlichen Defizits. Die Finanzierung wäre zu klären, denn eine kantonale gesetzliche Vorgabe würde bei den Gemeinden unmittelbar die Forderung nach Kostenbeteiligung des Kantons auslösen, und auch die finanzielle Beteiligung der Eltern ist eine offene Frage.

In dieser Situation entschied sich die Kommissionsmehrheit, die PI Spillmann wie auch den zuletzt eingebrachten möglichen Gegenvorschlag zur Änderung des KJHG abzulehnen.

Wir geben Ihnen im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes hiermit die vorgesehene Möglichkeit zur Stellungnahme zur PI Spillmann und zum Gegenvorschlag der Kommissionsminderheit betreffend Änderung des KJHG.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 27. August 2018 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 47/2015 betreffend Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten wie folgt Stellung:

1. Grundsatz

Der frühen Förderung von Kindern kommt eine zentrale Rolle im Hinblick auf eine erfolgreiche Schullaufbahn zu. Es ist erwiesen, dass ein zu spät erkannter Förderungsbedarf von Kindern im Vorschulalter während der obligatorischen Schulzeit kaum mehr korrigiert werden kann. Massnahmen im Bereich der frühen Förderung sind daher sinnvoll und grundsätzlich zu unterstützen. Sowohl die PI als auch der Gegenvorschlag der KBIK weisen jedoch erhebliche Nachteile auf, weshalb wir uns der Beurteilung der Kommissionsmehrheit anschliessen und deren Ablehnung beantragen. Es gibt auf privater und kommunaler

Grundlage bereits eine Vielzahl von Angeboten für Vorschulkinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen, wie beispielsweise Spielgruppen oder Kinderkrippen mit gezielter Sprachförderung. Es besteht deshalb auch weniger ein Handlungsbedarf in der Schaffung von neuen Angeboten, sondern vielmehr darin, dass die bestehenden Angebote durch die betroffenen Zielgruppen vermehrt in Anspruch genommen werden.

Ergänzend zu Ihrem Bericht weisen wir noch auf folgende Punkte hin:

2. Parlamentarische Initiative

Die Umsetzung der PI würde zu erheblichen Mehrkosten für die Gemeinden führen. Im Kanton Basel-Stadt werden die wiederkehrenden Kosten für die frühe Deutschförderung, an die sich die PI anlehnt, ab dem dritten Jahr nach Einführung auf jährlich 2 Mio. Franken geschätzt. Bei einer Hochrechnung gestützt auf die jährlichen Geburtenzahlen (Jahr 2017: 2000 Geburten im Kanton Basel-Stadt, 17 000 Geburten im Kanton Zürich) ergäben sich im Kanton Zürich wiederkehrende Kosten von jährlich rund 17 Mio. Franken. Aufgrund der Formulierung der PI, wonach die Direktion und die Schulpflegen für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf zuständig wären, fiel auch beim Kanton ein Mehraufwand an, der sich jedoch nicht beziffern lässt. Demgegenüber kann davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten, die bereits heute für die Unterstützung von Kindern mit unzureichenden Deutschkenntnissen im Schulalter bei den Gemeinden anfallen, aufgrund der in der PI vorgesehenen Massnahmen für Kinder im Vorschulbereich verringern würden. Wie hoch diese Reduktion ausfallen würde, lässt sich im heutigen Zeitpunkt jedoch nicht abschätzen.

3. Gegenvorschlag

Sonderpädagogische Massnahmen im Vorschulbereich sind in §§ 28–34 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1) geregelt. Sie umfassen heilpädagogische Früherziehung, Audiopädagogik und Logopädie (§ 28 KJHG). Diese Massnahmen unterstützen Kinder mit einer Entwicklungseinschränkung, -verzögerung oder -gefährdung. Deutsch als Zweitsprache (DaZ) ist hingegen ein Zusatzunterricht, der Kinder mit nichtdeutscher Erstsprache unterstützt, dem Unterricht sprachlich zu folgen und den Anschluss in einer Regelklasse schnell zu finden. DaZ stellt keine sonderpädagogische Massnahme im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe dar. Die Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebots an DaZ lässt sich somit nicht in den fünften Abschnitt des KJHG einordnen.

Wie viele Kinder im Vorschulalter einen freiwilligen DaZ-Unterricht besuchen würden, lässt sich nicht verlässlich abschätzen. Davon ausgehend, dass alle Kinder, die heute DaZ-Unterricht im Kindergarten erhalten, diesen bereits im Vorschulalter während eines Jahres besuchen würden, ergäben sich Mehrkosten von jährlich rund 13 Mio. Franken. Demgegenüber kann davon ausgegangen werden, dass sich die Kosten für die Gemeinden, die auch DaZ für Kinder im Schulalter finanzieren, verringern würden, wenn ein Teil der Kinder bereits im Vorschulalter DaZ-Unterricht erhielte. Wie hoch diese Reduktion ausfallen würde, lässt sich im heutigen Zeitpunkt jedoch nicht abschätzen.

4. Antrag der Kommission

In der abschliessenden Beratung hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Der Antrag für einen Gegenvorschlag wurde zurückgezogen, womit in der Schlussabstimmung eine Mehrheit für die Ablehnung der PI Spillmann votierte. Die Befürworter eines Gegenvorschlags werden ihr Anliegen mit einem neuen Vorstoss in die politische Debatte einbringen.