

Antrag des Regierungsrates vom 28. September 2011

4711 b

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «prima-Initiative
(Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung
der Kindergartenstufe)»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. September 2011,

beschliesst:

I. In Umsetzung der Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Variante A

Gesetz über die Einführung der Grundstufe

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. September 2011,

beschliesst:

I. Das **Volksschulgesetz (VSG)** vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

- | | |
|--------------------|--|
| Stufen | § 4. Die öffentliche Volksschule besteht aus der Grundstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe. |
| Grundstufe | § 5. ¹ Kinder, die bis zum 31. Juli eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in die Grundstufe ein.
² Die Grundstufe dauert drei Jahre.
³ Der Übertritt in die Primarstufe kann auch nach zwei oder vier Jahren erfolgen, wenn die intellektuelle und persönliche Entwicklung des Kindes dies erlaubt oder erfordert. |
| Primarstufe | § 6. ¹ Die Primarstufe dauert fünf Jahre.
² Nach zwei oder drei Jahren wechselt in der Regel die für die Klasse verantwortliche Lehrperson und wenn möglich die Zusammensetzung der Klasse. |
| Unterrichtssprache | § 24. Unterrichtssprachen sind
a. in der Grundstufe: Mundart und Hochdeutsch,
b. in der Primar- und Sekundarstufe: grundsätzlich Hochdeutsch. |
| Klassen | § 26. Abs. 1 unverändert.
² Der Unterricht findet in der Regel in den Klassen statt. Er kann teilweise in anderen, insbesondere in klassenübergreifenden Gruppen erteilt werden. Die Klassenbildung nach Leistungsanforderungen ist in der Grund- und Primarstufe nicht zulässig.
Abs. 3 unverändert. |

§ 31. ¹ Die Schülerinnen und Schüler des dritten Jahres der Grundstufe sowie der Primar- und Sekundarstufe werden regelmässig beurteilt. Berücksichtigt werden insbesondere die Leistung, die Lernentwicklung und das Verhalten. Beurteilung

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 36. Abs. 1 unverändert.

² Der Anspruch auf Sonderschulung besteht vom Zeitpunkt des Eintritts in die Grundstufe bis zum Abschluss der Schule, jedoch längstens bis zur Vollendung des 20. Altersjahres. Bestimmungen
für die Sonder-
schulung

Abs. 3-5 unverändert.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Einführung der Grundstufe erfolgt gestaffelt. Der Regierungsrat erlässt dazu eine Übergangsordnung.

***II. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:**

§ 59. Abs. 1 unverändert.

² Insbesondere obliegt es ihnen einzuschreiten, wenn Eltern es unterlassen, dem körperlich oder geistig gebrechlichen Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen so weit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen (Art. 303 Abs. 2 ZGB). Sie treffen die erforderlichen Massnahmen zum Schutz unbeaufsichtigter Kinder.

III. Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG) vom 25. Oktober 1999 wird wie folgt geändert:

§ 6. Voraussetzungen der Zulassung für die Lehrpersonen der Grundstufe sind: Allgemeine
Voraus-
setzungen für
die Grundstufe
Ziff. 1-4 unverändert.

§ 15. Das Diplomstudium umfasst die Bildungsinhalte, die für die Lehrtätigkeit an der Grundstufe erforderlich sind. Der Bildungsrat legt die Studienfächer gemäss dem Lehrplan der Volksschule fest. Lehrpersonen
für die Grund-
stufe

* Parallele Änderung zur Vorlage 4830 (Einführungsgesetz zum Kinderschutz- und Erwachsenenschutzrecht); zu gegebener Zeit konsolidierte Fassung notwendig.

IV. Das **Polizeiorganisationsgesetz (POG)** vom 29. November 2004 wird wie folgt geändert:

Verkehrspolizeiliche Aufgaben

§ 10. Die verkehrspolizeilichen Aufgaben umfassen:

- lit. a unverändert.
- b. vorbeugende Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, einschliesslich des Verkehrsunterrichts an der Volksschule,
- lit. c unverändert.

Verkehrspolizeiliche Aufgaben
a. Im Allgemeinen

§ 18. ¹ Die Gemeindepolizei nimmt folgende verkehrspolizeiliche Aufgaben wahr:

- lit. a–d unverändert.
- e. Verkehrsunterricht an der Volksschule.
Abs. 2 unverändert.

V. Das **Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge** vom 1. April 1962 wird wie folgt geändert:

§ 2. ¹ Schulen von Jugendheimen unterstehen der Schulgesetzgebung.

Abs. 2 unverändert.

§ 8. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Gewährung von Beiträgen an Schulen von Jugendheimen richtet sich nach der Schulgesetzgebung.

Variante B

Gesetz

über die freiwillige Einführung der Grundstufe

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. September 2011,

beschliesst:

I. Das **Volksschulgesetz (VSG)** vom 7. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

§ 4. ¹ Die öffentliche Volksschule besteht aus der Kindergartenstufe oder der Grundstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe. Stufen

² Die Schulpflege legt fest, ob die Kindergartenstufe oder die Grundstufe geführt wird. In besonderen Fällen können beide Organisationsformen geführt werden. Die gewählte Organisationsform gilt während mindestens sechs Jahren.

§ 5. ¹ Kinder, die bis zum 31. Juli eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in die Kindergarten- oder Grundstufe ein. Kindergarten- und Grundstufe

² Die Kindergartenstufe dauert zwei Jahre, die Grundstufe drei Jahre.

³ Wenn es die intellektuelle und persönliche Entwicklung des Kindes erlaubt oder erfordert, kann die Dauer gemäss Abs. 2 auch um ein Jahr verkürzt oder verlängert werden.

§ 6. ¹ Die Primarstufe dauert in Gemeinden mit Kindergartenstufe sechs Jahre und in Gemeinden mit Grundstufe fünf Jahre. Primarstufe

² In Gemeinden mit Kindergartenstufe wechselt in der Regel nach drei Jahren die für die Klasse verantwortliche Lehrperson und wenn möglich die Zusammensetzung der Klasse. In Gemeinden mit Grundstufe erfolgt der Wechsel in der Regel nach zwei oder drei Jahren.

§ 24. Unterrichtssprachen sind Unterrichtssprache

- a. in der Kindergartenstufe: grundsätzlich Mundart,
- b. in der Grundstufe: Mundart und Hochdeutsch,
- c. in der Primar- und Sekundarstufe: grundsätzlich Hochdeutsch.

Klassen	<p>§ 26. Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Der Unterricht findet in der Regel in den Klassen statt. Er kann teilweise in anderen, insbesondere in klassenübergreifenden Gruppen erteilt werden. Die Klassenbildung nach Leistungsanforderungen ist in der Kindergarten-, Grund- und Primarstufe nicht zulässig.</p> <p>Abs. 3 unverändert.</p>
Beurteilung	<p>§ 31. ¹ Die Schülerinnen und Schüler des dritten Jahres der Grundstufe sowie der Primar- und Sekundarstufe werden regelmässig beurteilt. Berücksichtigt werden insbesondere die Leistung, die Lernentwicklung und das Verhalten.</p> <p>Abs. 2 und 3 unverändert.</p>
Bestimmungen für die Sonderschulung	<p>§ 36. Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Der Anspruch auf Sonderschulung besteht vom Zeitpunkt des Eintritts in die Kindergarten- oder Grundstufe bis zum Abschluss der Schule, jedoch längstens bis zur Vollendung des 20. Altersjahres.</p> <p>Abs. 3–5 unverändert.</p>

***II. Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG zum ZGB) vom 2. April 1911 wird wie folgt geändert:**

§ 59. Abs. 1 unverändert.

² Insbesondere obliegt es ihnen einzuschreiten, wenn Eltern es unterlassen, dem körperlich oder geistig gebrechlichen Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen so weit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen (Art. 303 Abs. 2 ZGB). Sie treffen die erforderlichen Massnahmen zum Schutz unbeaufsichtigter Kinder.

III. Das Bildungsgesetz (BiG) vom 1. Juli 2002 wird wie folgt geändert:

Bildungsstufen	<p>§ 8. Abs. 1 unverändert.</p> <p>² Die Volksschulstufe besteht aus der Kindergartenstufe oder der Grundstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Die Sekundarstufe I umfasst die letzten drei Jahre der Schulpflicht, die in der Volksschule oder in der Mittelschule erfüllt werden.</p> <p>Abs. 3 und 4 unverändert.</p>
----------------	---

* Parallele Änderung zur Vorlage 4830 (Einführungsgesetz zum Kinderschutz- und Erwachsenenschutzrecht); zu gegebener Zeit konsolidierte Fassung notwendig.

IV. Das **Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG)** vom 25. Oktober 1999 wird wie folgt geändert:

§ 6. Voraussetzungen der Zulassung für die Lehrpersonen der Kindergartenstufe und der Grundstufe sind:
Ziff. 1–4 unverändert.

Allgemeine Voraussetzungen für die Kindergartenstufe und die Grundstufe

§ 15. Das Diplomstudium umfasst die Bildungsinhalte, die für die Lehrtätigkeit an der Kindergartenstufe oder der Grundstufe erforderlich sind. Der Bildungsrat legt die Studienfächer gemäss dem Lehrplan der Volksschule fest.

Lehrpersonen für die Kindergartenstufe und die Grundstufe

V. Das **Polizeiorganisationsgesetz (POG)** vom 29. November 2004 wird wie folgt geändert:

§ 10. Die verkehrspolizeilichen Aufgaben umfassen:
lit. a unverändert.

Verkehrspolizeiliche Aufgaben

b. vorbeugende Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, einschliesslich des Verkehrsunterrichts an der Volksschule,
lit. c unverändert.

§ 18. ¹Die Gemeindepolizei nimmt folgende verkehrspolizeiliche Aufgaben wahr:
lit. a–d unverändert.

Verkehrspolizeiliche Aufgaben
a. Im Allgemeinen

e. Verkehrsunterricht an der Volksschule.
Abs. 2 unverändert.

VI. Das **Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge** vom 1. April 1962 wird wie folgt geändert:

§ 2. ¹Schulen von Jugendheimen unterstehen der Schulgesetzgebung.
Abs. 2 unverändert.

§ 8. Abs. 1 und 2 unverändert.

³Die Gewährung von Beiträgen an Schulen von Jugendheimen richtet sich nach der Schulgesetzgebung.

Weisung

A. Allgemeine Ausführungen

1. Ausgangslage

Seit den 90er-Jahren wird die Neugestaltung des Kindergartens und der ersten beiden Klassen der Primarstufe diskutiert. Anlass dazu gaben folgende Probleme:

- Beim Eintritt in den Kindergarten weisen gleichaltrige Kinder einen sehr unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsstand auf.
- Der sich in erster Linie am Alter der Kinder orientierende Übertritt vom Kindergarten in die 1. Klasse der Primarstufe wird von Kindern und Eltern häufig als Bruch sowohl im methodisch-didaktischen wie auch im personellen und räumlichen Sinn erlebt. Dieser Bruch ist jedoch weder pädagogisch-didaktisch noch entwicklungspsychologisch begründbar.
- An der Schnittstelle zwischen Kindergarten und 1. Primarklasse kommt es zu einem ersten Auswahlprozess: Einzelne Kinder werden entweder um ein Jahr zurückgestellt oder einer Einschulungsklasse zugewiesen.

Mit der Grundstufe, die den Kindergarten und die 1. Primarklasse, und der Basisstufe, die den Kindergarten und die 1. und 2. Primarklasse umfasst, wurden zwei Modelle entwickelt, die dem unterschiedlichen Entwicklungs- und Leistungsstand der Kinder im Alter zwischen vier und acht Jahren gerechter werden.

Im Kanton Zürich wurde in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 die Vorlage zu einem neuen Volksschulgesetz und damit auch die flächendeckende Einführung der Grundstufe abgelehnt.

Am 31. März 2003 überwies der Kantonsrat die Leistungsmotion KR-Nr. 33/2003 der Kommission Bildung und Kultur vom 27. Januar 2003 an den Regierungsrat. Der Regierungsrat wurde darin aufgefordert, Schulversuche mit der Grund- oder Basisstufe ab dem Schuljahr 2004/2005 ins Globalbudget der Volksschule aufzunehmen. Der Regierungsrat beschloss am 10. September 2003 die Durchführung eines Schulversuchs mit der Grundstufe. Seit 2004 wird ein entsprechender Schulversuch Grundstufe mit zurzeit 87 Klassen geführt. Der Schulversuch Grundstufe wurde zweimal verlängert. Diese zweite Verlängerung hat der Regierungsrat am 7. Juli 2010 beschlossen. Sie dauert bis zum Ende des Schuljahres 2013/2014.

Am 15. März 2010 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur kantonalen Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» eingereicht. Mit Verfügung vom 6. Mai 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl, 2010, 984). Inhaltlich fordert die Volksinitiative, die Bestimmungen des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) über die Kindergartenstufe unter Beibehaltung der bewährten Grundsätze wie spielerisches, soziales, emotionales, musikalisches und intellektuelles Lernen seien wie folgt zu ändern:

- Verlängerung der Dauer der Kindergartenstufe um mindestens ein Jahr unter Beibehaltung des heutigen Eintrittsalters mit entsprechender Anpassung der Lernziele;
- Führung in altersgemischten Klassen;
- Berücksichtigung der individuellen Entwicklung des Kindes, insbesondere auch durch die Möglichkeit einer kürzeren oder längeren Verweildauer;
- Unterstützung der Lehrpersonen durch zusätzliche Lehrstellen (VZE), sodass gewährleistet ist, dass mindestens die Hälfte der erteilten Stunden durch zwei Lehrpersonen verantwortet wird.

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 7. Juli 2010, die Volksinitiative abzulehnen, weil die flächendeckende Einführung der Grund- oder Basisstufe bei den Gemeinden und dem Kanton einen erheblichen Mehraufwand auslösen würde (Vorlage 4711).

Am 6. Dezember 2010 hat der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, die dem Begehren der Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» entspricht. Zugleich wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, zwischen der zweijährigen Kindergartenstufe und der Grundstufe zu wählen (Vorlage 4711a).

2. Evaluationsergebnisse

Der Kanton Zürich beteiligte sich mit dem Grundstufenversuch am Entwicklungsprojekt «Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe der EDK-Ost und Partnerkantone». Neben Zürich nahmen die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Glarus, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Thurgau und das Fürstentum Liechtenstein mit insgesamt 170 Schulversuchsklassen am Projekt teil. Von diesen 170 Schulversuchsklassen wurden 106 als Grundstufe und 64 als Basisstufe

geführt. Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Graubünden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Schaffhausen, Uri, Wallis und Zug beteiligten sich am Projekt ohne eigene Versuchsklassen. Wichtigster Teil des Projekts war die gemeinsame Durchführung und Finanzierung der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der Schulversuche. Die Erkenntnisse aus den Schulversuchen in den Kantonen sowie die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation wurden im Projektschlussbericht zusammengefasst. Am 4. Juni 2010 hat die Plenarkonferenz der EDK-Ost und der angeschlossenen Partnerkantone diesen Projektschlussbericht zuhanden der Kantone verabschiedet.

Das Institut für Bildungsevaluation der Universität Zürich hat im Rahmen einer summativen Evaluation die Lernfortschritte vom Eintritt in die Eingangsstufe bis zum Ende der dritten Klasse gemessen. Die formative Evaluation wurde von der Pädagogischen Hochschule St. Gallen durchgeführt mit dem Ziel, Aussagen zu Umsetzung, Unterrichtsentwicklung und Akzeptanz der Grund- oder Basisstufe bei Eltern und Lehrpersonen zu machen.

Aus den Evaluationsstudien können im Wesentlichen folgende Erkenntnisse gezogen werden:

- Die Schnittstelle zwischen Kindergarten und 1. Primarklasse kann aufgelöst werden. Besondere Massnahmen wie Einschulungsklassen sind in der Grundstufe nicht notwendig.
- Die integrative Ausrichtung der Grund- und Basisstufe ermöglicht nahezu allen Kindern einen nach Lern- und Entwicklungsstand ausgerichteten Zugang zum Lesen, Schreiben und Rechnen. Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen können innerhalb des Klassenverbands verbleiben und werden besonders gefördert. Eine Überforderung der Lehrpersonen ist nicht eingetreten, die Integration aller Kinder führt zu keinem Nachteil für die leistungsstärkeren Kinder.
- Das Wohlbefinden im Kindergarten bzw. in der Grundstufe/Basisstufe, die sozialen Beziehungen zu anderen Kindern und das Selbstvertrauen werden von den Kindern in allen drei Modellen gleich positiv eingeschätzt.
- Eltern, welche die pädagogischen Ziele der neuen Modelle durch eigene Erfahrung kennenlernen, schätzen diese durchwegs positiv ein. Die Mehrheit der Eltern würde ihre Kinder wieder in eine Grundstufe/Basisstufe schicken.
- Die grosse Mehrheit der Lehrpersonen beurteilt die Grundstufe/Basisstufe positiv und schätzt die Zusammenarbeit im Team-teaching.

- Die individuell unterschiedliche Verweildauer wird in der Grundstufe/Basisstufe etwas öfter genutzt als im Kindergarten und in der 1. Primarklasse.
- Schülerinnen und Schüler der Grund- und der Basisstufe erreichen in den ersten beiden Jahren einen statistisch signifikant grösseren Lernfortschritt als Kindergartenkinder. Dieser Vorsprung wurde für die Kompetenzbereiche phonologisches Bewusstsein, Lesen, Schreiben und Mathematik nachgewiesen. Die Kindergartenkinder holen die Rückstände bis zum Ende der ersten Klasse allerdings weitgehend, bis zum Ende der zweiten Klasse vollständig auf.
- Kinder treten mit sehr unterschiedlichen Fähigkeiten in den Kindergarten ein. Die grossen Unterschiede lassen sich durch die Erstsprache und die soziale Herkunft der Kinder erklären; weniger bedeutsam sind Alter und Geschlecht. Kinder mit Deutsch als Zweitsprache verfügen beim Eintritt in den Kindergarten bzw. in die Grundstufe/Basisstufe bereits über statistisch signifikant und deutlich geringere sprachliche und mathematische Fähigkeiten. Sie vermögen diese während der ersten drei Jahre ihrer Schullaufbahn nicht zu kompensieren. Die Lernfortschritte der Kinder mit Deutsch als Erstsprache sowie der Kinder aus sozio-ökonomisch benachteiligten Verhältnissen sind in allen drei Modellen in allen Kompetenzbereichen praktisch gleich gross.

3. Projektstand in den Kantonen

Kanton	Anzahl Versuchsklassen	Stand Mitte Mai 2011
Aargau	10 (davon 6 Grundstufe)	Keine Einführung der Basisstufe gemäss Volksabstimmung vom Mai 2009
Bern	13 (Basisstufe)	Der Grosse Rat des Kantons Bern wird voraussichtlich bis Ende 2011 im Rahmen einer Volksschulgesetzrevision über die freiwillige Einführung der Basisstufe entscheiden. Dabei sollen die Gemeinden die Wahlfreiheit zwischen dem Kindergarten und der Basisstufe erhalten. Es wird vorgeschlagen, dass jährlich ein Kontingent von rund 20 bis 40 zusätzlichen Klassen bewilligt wird. Eine Gemeinde kann sowohl Kindergarten als auch Basisstufe führen.

Luzern	27 (Basisstufe)	Die Luzerner Stimmberechtigten haben am 15. Mai 2011 entschieden, dass die Gemeinden die Wahlfreiheit zwischen dem zweijährigen Kindergarten und der Basisstufe erhalten sollen und beide Modelle nebeneinander führen können. Die Schuleinheiten legen sich auf ein Modell fest. Ab Schuljahr 2011/12 werden im Kanton Luzern 43 Basisstufenklassen geführt.
Thurgau	5 (davon 2 Grundstufe)	Die Entscheidungsfindung des Regierungsrates zum weiteren Vorgehen im Nachgang zum Versuch Basisstufe ist noch nicht abgeschlossen.
St. Gallen	15 (davon 6 Grundstufe)	Der St. Galler Kantonsrat hat sich am 26. April 2011 für einen Verzicht auf die Einführung der Basisstufe ausgesprochen.

B. Ausführungen zu Variante A

1. Rahmenbedingungen für die flächendeckende Umsetzung der Grundstufe

Für die flächendeckende Umsetzung der Grundstufe gelten die gleichen Rahmenbedingungen wie im Schulversuch Grundstufe:

	Grundstufe
Lehrpersonenlektionen	36 Wochenlektionen (WL), davon 12 im Teamteaching
Lektionen pro Kind	Im ersten und zweiten Grundstufenjahr 20–22 WL, im letzten 24 WL
Jahrgänge	3 Jahrgänge
Flexible Verweildauer	2–4 Jahre
Klassenhöchstgrösse gemäss § 21 VSV	25
Integration	3 WL für Integrative Förderung
Lohnkategorie	Primarstufe

Den Kindern stehen während rund 50% der Zeit zwei Lehrpersonen im Teamteaching zur Verfügung. Die Klassen der Grundstufe werden altersdurchmischte geführt und es wird ein hoher Grad an Individualisierung angestrebt. Entwicklungsunterschiede werden anerkannt,

daher wird die Grundstufe in der Regel in drei Jahren durchlaufen, kann aber auch in zwei oder vier Jahren absolviert werden.

2. Mehrkosten für die Grundstufe

2.1 Übersicht

Die Lohnkosten – auf der Grundlage der kantonalen Vollzeitstellen – pro Schülerin und Schüler, bezogen auf die gesamte Schülerzahl in Kindergarten und Primarschule, betragen zurzeit Fr. 8630. Bei einer Einführung der Grundstufe erhöhen sich diese Kosten um Fr. 628 auf Fr. 9258. Insgesamt ergeben sich bei einer flächendeckenden Einführung jährliche Mehrkosten für die Gemeinden und den Kanton von rund 62 Mio. Franken:

Mehrkosten (in Franken)	Einmalige Mehrkosten		Jährlich wiederkehrende Mehrkosten	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Projektorganisation	3,8 Mio.	–		
Weiterbildung	9,6 Mio.	–		
Vikariate	1,7 Mio.	6,9 Mio.		
Diverse Supportleistungen	3,0 Mio.	–		
Mehrkosten Löhne Lehrpersonen	–	–	12,5 Mio.	49,9 Mio.
Total	18,1 Mio.	6,9 Mio.	12,5 Mio.	49,9 Mio.
Infrastruktur, geschätzt pro Lokalität		25 000 bis 60 000		

2.2 Wiederkehrende Mehrkosten (Löhne)

Lehrerstellen (VZE)	Für die Grundstufe werden mehr Lektionen eingesetzt als für den Kindergarten bzw. für die 1. Primarklassen. Anstelle von 23 Stunden im Kindergarten bzw. 32 Wochenlektionen in der 1. Primarklasse stehen in der Grundstufe 36 Wochenlektionen zur Verfügung. Damit stehen in rund 50% der Zeit zwei Lehrpersonen zur Verfügung. Bei einer flächendeckenden Umsetzung der Grundstufe würde dies zu einem Mehrbedarf von rund 350 Lehrstellen (VZE) gegenüber heute führen. Kosten: 46,7 Mio. Franken oder 75% der Mehrkosten.
Einstufung	Die Grundstufenlehrpersonen werden in der Lohnkategorie der Primarstufe entlohnt: 12,1 Mio. Franken oder 19,4% der Mehrkosten.

Gestaltungspool der Gemeinden	Die zusätzlichen Lektionen führen zu zusätzlichen Mitteln beim Gestaltungspool der Gemeinden, da dieser von der Zahl der zugeteilten VZE abhängt: 1,4 Mio. Franken oder 2,2% der Mehrkosten.
Schulleitungen	Die zusätzlichen Lektionen führen zu zusätzlichen Ressourcen bei den Vollzeiteneinheiten für die Schulleitung, da sich diese aus der Zahl der zugeteilten VZE ergeben: 1,3 Mio. Franken oder 2% der Mehrkosten.
Kantonaler Pool (VZE-Pool)	Die höheren Lohnkosten führen auch zu Mehrkosten beim kantonalen Pool: 0,9 Mio. Franken oder 1,4% der Mehrkosten.

2010 wurden die Mehrkosten für die allgemeine Einführung der Grundstufe auf rund 42 Mio. Franken geschätzt. Seit den letzten Berechnungen haben sich verschiedene Voraussetzungen geändert, die zu höheren Kosten führen:

- Die Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler nahm zu (0,7 Mio. Franken).
- Mit der Einführung des neuen Lohnsystems auf 1. Januar 2011 sind höhere durchschnittliche Löhne zu berücksichtigen; zudem sind die Kosten für die Sozialabgaben gestiegen (3,5 Mio. Franken).
- Die durchschnittliche Kindergarten-Klassengrösse ist mit der Kantonalisierung der Kindergartenstufe auf den 1. Januar 2008 gestiegen (1,6 Mio. Franken).

Zudem sind neu folgende Faktoren in die Berechnung einzubeziehen:

- Die zusätzlichen Mittel für die Grundstufe führen zu einer Erhöhung des Gestaltungspools (1,4 Mio. Franken) und zu mehr Vollzeiteneinheiten für die Schulleitungen (1,3 Mio. Franken).
- Da die Grundstufenlehrpersonen in der Lohnkategorie der Primarlehrpersonen eingereiht werden, steigen auch die Lohnkosten für den kantonalen Pool (0,9 Mio. Franken).

Schliesslich änderten sich die Rahmenbedingungen bei der Einführung der Grundstufe in Bezug auf die Integrative Förderung (IF):

- Auf der Grundstufe wird neu mit 0,5 VZE (frühere Berechnung 0,43 VZE) pro 100 Schülerinnen und Schüler gerechnet (2,3 Mio. Franken). Auf der Primarstufe (2. bis 6. Klasse) stehen für die verbleibenden fünf Schuljahre der Primarstufe neu fünf Sechstel der bisherigen IF-Mittel zur Verfügung (8,5 Mio. Franken).

Die Finanzierung der jährlichen Mehrkosten von 62,4 Mio. Franken erfolgt zu 20% durch den Kanton und zu 80% durch die Gemeinden.

2.3 Einmalige Kosten

Bei einer flächendeckenden Umsetzung der Grundstufe werden einmalige Kosten für Weiterbildung, Unterstützungsleistungen, Projektorganisation und Infrastruktur anfallen. Die flächendeckende Umsetzung ist zeitlich zu staffeln. Zudem muss den Gemeinden genügend zeitlicher Vorlauf gewährt werden. Es ist davon auszugehen, dass auf Beginn des Schuljahres 2016/2017 eine erste Staffel von Gemeinden mit der Umsetzung beginnen kann.

Projektorganisation

Für die flächendeckende Umsetzung der Grundstufe braucht es eine Projektorganisation. Aufgrund gemachter Erfahrungen in anderen Projekten ist mit einer personellen Ausstattung von anfangs 500 Stellenprozenten für Projektleitung, wissenschaftliche Mitarbeit und Administration auszugehen. Diese werden im Verlauf des Projektes auf 250 Stellenprocente verringert. Die Gesamtkosten für die Projektorganisation während der Umsetzungsphase 2014–2020 belaufen sich auf rund 3,8 Mio. Franken.

Weiterbildung, Vikariate, Supportleistungen

Im Rahmen der Weiterbildung sind rund 2400 Lehrpersonen zu schulen. Pro Lehrperson ist mit einem Aufwand von Fr. 4000 zu rechnen, insgesamt belaufen sich die Kosten somit auf 9,6 Mio. Franken. Diese werden vom Kanton übernommen. Dazu kommen Vikariatskosten von rund 8,6 Mio. Franken, die zu 20% vom Kanton und zu 80% von den Gemeinden zu finanzieren sind. Dabei wird davon ausgegangen, dass 50% der Weiterbildung in der unterrichtsfreien Zeit stattfindet. Für weitere Unterstützungsleistungen, wie z. B. schulinterne Weiterbildung und Prozessbegleitung, sind weitere 3 Mio. Franken vorzusehen.

Infrastruktur

Für die Infrastruktur sind die Gemeinden zuständig. Die räumlichen Anforderungen einer Grundstufe unterscheiden sich vom herkömmlichen Kindergarten. Die Richtlinien des Volksschulamtes machen folgende Empfehlungen:

	Grundstufe	Kindergarten	1. Primarklasse
Räume	Hauptraum 68–90 m ² Nebenraum 20–25 m ²	Richtgrösse 72 m ² Nebenraum 36 m ²	Richtgrösse 72 m ² Nebenraum 18 m ²

In einer Studie hat die damalige Zürcher Hochschule Winterthur 2002 die Frage der Kosten der Infrastruktur für die Grundstufe geprüft.

Die damaligen Aussagen sind noch heute gültig, es ist jedoch von einer Teuerung bei den Baukosten von rund 20% auszugehen. Der Zustand der Gebäude und Räume sowie die Erweiterungsmöglichkeiten sind in den Gemeinden unterschiedlich. Beispielhaft wurde dies für zwei Gemeinden und einen Schulkreis der Stadt Zürich aufgezeigt. Die Beispiele haben aufgezeigt, dass die Baukosten in der Regel in einem vertretbaren Rahmen sind und sich zwischen Fr. 25 000 und Fr. 60 000 bewegen.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Volksschulgesetz

§ 4. Stufen

Der bisherige Begriff Kindergartenstufe wird durch Grundstufe ersetzt.

§ 5. Grundstufe

Diese Bestimmung regelt die ordentliche (Abs. 2) und ausserordentliche Verweildauer (Abs. 3) einer Schülerin oder eines Schülers in der Grundstufe. Das Eintrittsalter bleibt unverändert (Abs. 1). Gemäss der noch geltenden Bestimmung treten Kinder, die bis zum 30. April eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, auf Beginn des nächsten Schuljahres in die Volksschule ein (Kindergarten oder Grundstufe). Mit Beschluss vom 16. Mai 2011 legte der Kantonsrat im Rahmen einer Änderung des VSG den Stichtag für die Einschulung auf den 31. Juli fest. Gegen diese Gesetzesänderung wurde kein Referendum ergriffen. Mit Beschluss Nr. 1128/2011 wurde die Änderung von § 5 VSG auf 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt. Deshalb enthält der vorliegende Antrag bereits den neuen Stichtag.

§ 6. Primarstufe

Da die Grundstufe drei Jahre dauert, verkürzt sich die Primarschulzeit auf fünf Jahre (Abs.1). Nach zwei oder drei Jahren wechselt in der Regel die Lehrperson und wenn möglich die Zusammensetzung der Klasse (Abs. 2). Bei der sechsjährigen Primarschule wechseln in den meisten Gemeinden die Lehrpersonen und die Klassenzusammensetzung nach drei Jahren, in einzelnen Gemeinden auch in einem Zwei-Jahres-Rhythmus. Nach der Einführung der Grundstufe sollten die Klassen nicht fünf Jahre ohne Wechsel der Lehrpersonen und der Zusammensetzung zusammen bleiben. Damit die Gemeinden auf ihre besondere Situation Rücksicht nehmen können, soll ein Wechsel nach zwei oder drei Jahren möglich sein. So kann z. B. bereits nach zwei Jah-

ren gewechselt werden, wenn die bisherige Lehrperson auf diesen Zeitpunkt ihre Stelle aufgibt, ohne dass ein Jahr später wieder ein Lehrerwechsel vorgenommen werden muss.

§ 24 Unterrichtssprache, § 26 Abs. 2 Klassen, § 31 Abs. 1 Beurteilung, § 36 Abs. 2 Bestimmungen für die Sonderschulung

Bei diesen Bestimmungen wird der bisherige Begriff Kindergartenstufe durch Grundstufe ersetzt. In § 24 wird zudem festgelegt, dass die Unterrichtssprache in der Grundstufe – im Gegensatz zu der von den Stimmberechtigten am 15. Mai 2011 beschlossenen Änderung bezüglich des Kindergartens, wo die Unterrichtssprache grundsätzlich Mundart ist – teilweise Hochdeutsch ist. Diese Regelung entspricht dem laufenden Versuch mit der Grundstufe.

Übergangsbestimmung

Die Einführung der Grundstufe soll zeitlich gestaffelt erfolgen, damit für die Umsetzung den Gemeinden und der Pädagogischen Hochschule genügend Zeit zur Verfügung steht.

3.2 Gesetz über die Pädagogische Hochschule

§ 6. Allgemeine Voraussetzungen für die Grundstufe

In § 6 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (PHG, LS 414.14) wird der Begriff Kindergarten durch Grundstufe ersetzt. Inhaltlich werden die geltenden Zulassungsvoraussetzungen für die Kindergartenstufe nicht geändert.

§ 15. Lehrpersonen für die Grundstufe

In dieser Bestimmung wird ebenfalls nur die Bezeichnung Kindergarten ersetzt.

3.3 Änderung weiterer Gesetze

In verschiedenen Gesetzen wird noch der Begriff des Kindergartens erwähnt, weshalb diese zu ändern sind.

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

In § 59 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 (EG zum ZGB, LS 230) werden als konkrete Massnahmen zum Schutz unbeaufsichtigter Kinder die Förderung von Kindergärten, Kinderkrippen und Jugendhorten aufgeführt. Mit dem

Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 wurde der Kindergarten obligatorisch und Teil der Volksschule. Zudem wurden im Volksschulgesetz auch die erweiterten Tagesstrukturen geregelt. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 wird die Betreuung der Kinder im Vorschulalter gesetzlich geregelt. Deshalb ist auf die Aufzählung der in § 59 Abs. 2 EG ZGB ausdrücklich erwähnten Fördermassnahmen zu verzichten.

Polizeiorganisationsgesetz und Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge

Das Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) und das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 (LS 852.2) wurden zu einem Zeitpunkt erlassen, als der Kindergarten noch kommunal und nicht Teil der Volksschule war. Auf die besondere Erwähnung des Kindergartens in §§ 10 und 18 POG (Volksschule und Kindergarten) und in §§ 2 und 8 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (Schule und Kindergarten) ist deshalb zu verzichten.

C. Ausführungen zu Variante B

1. Rahmenbedingungen

Für die Kindergartenstufe oder die Grundstufe gelten folgende Rahmenbedingungen:

	Grundstufe	Kindergartenstufe	1. Klasse
Lehrpersonenlektionen	36 Wochenlektionen (WL), davon 12 im Teamteaching	23 Stunden (es wird nicht in Lektionen gerechnet)	32 WL, davon 10 im Teamteaching oder in der Halbkasse
Lektionen pro Kind	Im ersten und zweiten Grundstufenjahr 20–22 WL im letzten 24 WL	16,5–21 Stunden	22 WL
Jahrgänge	3 Jahrgänge	2 Jahrgänge	1 Jahrgang
Flexible Verweildauer	2–4 Jahre	Rückstellung und vorzeitige Einschulung möglich	nur bei Repetition
Klassenhöchstgrösse gemäss § 21 VSV	25 Kinder	21 Kinder	25 Kinder (wenn mehrklassig 21)
Integration	3 WL für Integrative Förderung	2–3 WL für Integrative Förderung	2–6 WL für Integrative Förderung oder Einschulungsklasse
Lohnkategorie	Primarstufe	Kindergartenstufe	Primarstufe

2. Kosten einer freiwilligen Umsetzung der Grundstufe

2.1 Überblick

Die Lohnkosten pro Schülerin und Schüler in der Kindergarten- und Primarstufe betragen Fr. 8630. Entscheidet sich eine Gemeinde für die Einführung der Grundstufe, erhöhen sich diese Kosten um Fr. 628 auf Fr. 9258.

Mehrkosten (in Franken)	Einmalige Mehrkosten		Jährlich wiederkehrende Mehrkosten	
	Kanton	Gemeinden	Kanton	Gemeinden
Projektorganisation	1,4 Mio.	–		
Weiterbildung	2000 pro Lehrperson (LP)	2000 pro LP		
Vikariatskosten	720 pro LP	2880 pro LP		
Diverse Unterstützungsleistungen	0,5 Mio.	nach Aufwand		
Mehrkosten Löhne Lehrpersonen	–	–	126 pro Schüler/in	502 pro Schüler/in
Infrastruktur, geschätzt pro Lokalität		25 000 bis 60 000		

2.2 Wiederkehrende Mehrkosten (Löhne)

Die Einführung der Grundstufe führt zu höheren Lohnkosten (vgl. Ausführungen zu Variante A, 2.2). Die Mehrkosten für eine Gemeinde berechnen sich aus dem Produkt aller Schülerinnen und Schüler einer Gemeinde im Kindergarten und der Primarstufe und den Mehrkosten von Fr. 628 pro Schülerin und Schüler. So ist z. B. bei 100 Kindergartenschülerinnen und -schülern und 300 Primarschülerinnen und -schülern mit zusätzlichen Kosten von insgesamt rund Fr. 25 000 zu rechnen. Die Finanzierung der Mehrkosten erfolgt zu 20% durch den Kanton und zu 80% durch die Gemeinden.

2.3 Einmalige Kosten

Es entstehen einmalige Kosten für Weiterbildung, Unterstützungsleistungen, Projektorganisation und Infrastruktur.

Kantonale Unterstützung

Für die Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton bei der Einführung der Grundstufe sind personelle Mittel von 200 Stellenprozenten vorzusehen. Diese werden nach zwei Jahren auf 150 Stellenprozente verringert. Bis 2018 ergeben sich Kosten von insgesamt rund 1,4 Mio. Franken.

Weiterbildung, Vikariate, Supportleistungen

Es ist offen, wie viele Gemeinden auf die Grundstufe umstellen werden. Pro Lehrperson ist mit einem Aufwand für Weiterbildung von Fr. 4000 zu rechnen. Davon übernimmt der Kanton 50%. Die Vikariatskosten belaufen sich auf Fr. 3600 pro Lehrperson, der Kanton übernimmt 20%. Es ist davon auszugehen, dass Weiterbildungskosten über einen längeren Zeitraum anfallen werden, da mit Fluktuationen zu rechnen ist und noch nicht genügend ausgebildete Grundstufen-Lehrpersonen auf dem Arbeitsmarkt vorhanden sind. Für die schulinterne Weiterbildung und die Prozessbegleitung übernimmt der Kanton keine Kosten. Allerdings kann er beispielsweise Tagungen und Themenveranstaltungen durchführen. Dafür sind insgesamt 0,5 Mio. Franken vorzusehen.

Infrastruktur

Vgl. die Ausführungen zu Variante A, 2.3.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Volksschulgesetz

§ 4. Stufen

In Abs. 1 sind beide Organisationsformen, d. h. Kindergarten- und Grundstufe zu erwähnen.

Nach § 42 Abs. 3 Ziff. 1 VSG legt die Schulpflege die Organisation und die Angebote der Schulen fest. Diese Kompetenz wird in Abs. 2 verdeutlicht. Die Schulpflege, die als strategisches Organ über wichtige und grundsätzliche Angelegenheiten zu befinden hat, soll auch über die Organisationsform der Eingangsstufe entscheiden. Der Entscheid soll wegen seiner Tragweite auch von einer gewissen Dauer sein, weshalb erst nach Ablauf von sechs Jahren die Organisationsform gewechselt werden kann.

§ 5. Kindergarten- und Grundstufe

Die Regelung des Kindergartens entspricht der bisherigen Regelung. Zur Regelung des Stichtages für die Einschulung und zur Grundstufe vgl. die Ausführungen zu Variante A, 3.1.

§ 6. Primarstufe

Die Regelungen in den Abs. 1–3 ergeben sich aus der Wahlmöglichkeit der Gemeinden.

§ 24 Unterrichtssprache, § 26 Abs. 2 Klassen, § 31 Abs. 1 Beurteilung, § 36 Abs. 2 Bestimmungen für die Sonderschulung

Bei diesen Bestimmungen wird der bisherige Begriff Kindergartenstufe durch Grundstufe ersetzt. Bei der Regelung der Unterrichtssprache wird für den Kindergarten festgelegt, dass die Unterrichtssprache grundsätzlich Mundart ist, entsprechend der Regelung, wie sie die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 beschlossen haben. Die Unterrichtssprache in der Grundstufe ist teilweise Hochdeutsch. Diese Regelung entspricht dem laufenden Schulversuch mit der Grundstufe.

3.2 Bildungsgesetz

Die Regelung in § 8 Abs. 2 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 (BiG, LS 410.1) ergibt sich aus der Wahlmöglichkeit der Gemeinden.

3.3 Gesetz über die Pädagogische Hochschule

§ 6. Allgemeine Voraussetzungen für die Kindergartenstufe und die Grundstufe

In dieser Bestimmung wird der Begriff Kindergarten durch Grundstufe ergänzt. Inhaltlich werden die geltenden Zulassungsvoraussetzungen für die Kindergartenstufe nicht geändert.

§ 15. Lehrpersonen für die Kindergarten- oder die Grundstufe

In dieser Bestimmung wird ebenfalls nur die Bezeichnung Kindergarten durch Grundstufe ergänzt.

3.4 Weitere Gesetzesänderungen

Vgl. die Ausführungen zu Variante A, 3.3.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi