

Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022

KR-Nr. 397a/2018

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 397/2018 betreffend
Zurückstellen von Kindergartenkindern
um halbe Jahre ermöglichen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2022,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 397/2018 betreffend Zurückstellen von Kindergartenkindern um halbe Jahre ermöglichen wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 11. Januar 2021 folgendes von Kantonsrat Marc Bourgeois, Zürich, Kantonsrätin Anita Borer, Uster, und Kantonsrat Christoph Ziegler, Elgg, am 17. Dezember 2018 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen, wie die Volksschulverordnung, insbesondere § 3, so geändert werden kann, dass Kindergartenkinder in Ausnahmefällen auch um halbe Jahre zurückgestellt werden können.

Bericht des Regierungsrates:

Die Gliederung der öffentlichen Volksschule und die Dauer der einzelnen Schulstufen sind im Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) geregelt. Gemäss § 5 Abs. 2 VSG dauert die Kindergartenstufe zwei Jahre. Diese Bestimmung entspricht Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat, LS 410.31). Danach dauert die Primarstufe einschliesslich Vorschule oder Eingangsstufe insgesamt acht Jahre. Weder das Volksschulgesetz noch das HarmoS-Konkordat kennen halbe Schuljahre.

Würde die Möglichkeit geschaffen, dass einzelne Kinder ein halbes Jahr später als andere ihre Schullaufbahn starten können, zöge dies rechtliche, pädagogische, organisatorische und finanzielle Auswirkungen nach sich. Nachfolgend wird auf diese Aspekte im Einzelnen eingegangen.

1. Rechtliche Aspekte

Entsprechend der auf ganze Jahre ausgerichteten Dauer der einzelnen Schulstufen sieht das geltende Volksschulrecht die Möglichkeit der Rückstellung um ein ganzes Jahr vor (vgl. § 3 Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 [VSV, LS 412.101]). Sollte darüber hinaus die Möglichkeit der Rückstellung um ein halbes Jahr eingeführt werden, müsste neben der Volksschulverordnung auch das Volksschulgesetz angepasst werden (§ 5 Abs. 2 VSG). Diese Regelung widerspräche Art. 6 des HarmoS-Konkordats.

Zu prüfen wäre in der Folge weiter, ob bei Kindern, die nur eineinhalb Jahre den Kindergarten besucht haben, der Übertritt in die erste Klasse der Primarschule weiterhin stillschweigend erfolgen soll (vgl. § 35 Abs. 2 VSV) oder ob eine vertiefte Prüfung der Primarschulreife vorzusehen wäre.

Wie bereits ausgeführt, ist die Rückstellung von der Schulpflicht (Eintritt in die Kindergartenstufe) um ein ganzes Jahr bereits heute möglich (§ 3 VSV). Eine solche Rückstellung ist angezeigt, wenn für ein Kind Schwierigkeiten zu erwarten sind, die auch mit sonderpädagogischen Massnahmen nicht zu bewältigen wären, und wenn aufgrund des Entwicklungsstandes des Kindes die Rückstellung um ein Jahr eine Verbesserung verspricht. Keine Rückstellung erfolgt, wenn das Kind beispielsweise an einer Behinderung leidet, der auch mit der Rückstellung nicht begegnet werden kann, sondern in jedem Fall sonderpädagogische Massnahmen angezeigt sind. Damit besteht heute schon die Möglichkeit, dem Entwicklungsstand eines Kindes im Einzelfall angemessen Rechnung zu tragen.

2. Pädagogische Aspekte

In pädagogischer Hinsicht beginnt für ein Kind die Bildungslaufbahn in der Volksschule mit dem Eintritt in den Kindergarten. Der Übergang von zu Hause oder von einem familienergänzenden Betreuungsangebot in die Schule stellt für ein Kind eine neue Erfahrung dar. Im Kindergarten eröffnet sich ihm ein neuer Lebens-, Spiel- und Erfahrungsraum. Es entdeckt ein erweitertes soziales Umfeld mit neuen Aufgaben und Herausforderungen.

Wie ein Kind diesen Übergang bewältigt, hängt von seiner persönlichen Entwicklung ab. Aber auch das familiäre Umfeld, die anderen Kindergartenkinder, die es dabei begleiten und die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sowie die betrieblichen Rahmenbedingungen haben einen Einfluss. Insbesondere Erfahrungen, die ein Kind bereits im Rahmen seiner Familie sowie in ausserfamiliären Betreuungs- und Lernangeboten gemacht hat, spielen eine wichtige Rolle bei der Bewältigung des Übergangs in die Schule. Von Bedeutung ist auch, ob das Kind vorher schon eine Spielgruppe oder eine Kindertagesstätte besucht hat. In diesem Fall ist das Kind bereits gewohnt, mit gleichaltrigen Kindern zusammen und von den Eltern getrennt zu sein. Es ist aber auch möglich, dass ein Kind zum ersten Mal regelmässig und für einen längeren Zeitraum sein familiäres Umfeld verlässt.

Die Kindergartenlehrpersonen gestalten den Unterricht und den Umgang mit den neuen Schülerinnen und Schülern entsprechend den gegebenen Voraussetzungen. Jedes Kind lernt ab Beginn des Schuljahres zusammen mit den anderen Kindergartenkindern den schulischen Alltag kennen. Es schliesst Freundschaften, lernt die Abläufe und die Gepflogenheiten im Unterricht kennen. Es wird in den Gebrauch von Werkzeugen, Lern- und Spielmaterialien eingeführt und erlangt Selbstständigkeit sowie erste, gemäss Lehrplan vorgegebene Fähigkeiten.

Wichtig ist ausserdem, dass den Aspekten der Vielfalt und der Chancengerechtigkeit Rechnung getragen wird: Die Kinder im Kindergarten unterscheiden sich in ihrer sozialen Herkunft, ihrer ökonomischen Situation, ihrer Sprache sowie in Alter und Geschlecht. Sie unterscheiden sich auch in ihrer intellektuellen Leistungsfähigkeit, ihrem Wissen und Können. Damit sind die Voraussetzungen der einzelnen Kinder bereits beim Eintritt in den Kindergarten für den Erwerb von Lerninhalten verschieden.

Diese Vielfalt ist bedeutsam vor dem Hintergrund bildungspolitisch geführter Diskussionen darüber, wie das Potenzial frühkindlicher Bildungsprozesse besser genutzt werden kann, um schulische Startchancen mit dem Beginn des Kindergartens zu verbessern, die Bildungsgerechtigkeit zu erhöhen und einen Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu leisten.

Der Lehrplan 21 geht davon aus, dass Kinder mit unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kindergarten aufgenommen und entsprechend ihrer individuellen Entwicklung und ihren Fähigkeiten gefördert werden. Der Unterricht orientiert sich auf dieser ersten Stufe deshalb stark an der individuellen Entwicklung der Kinder und wird vor allem zu Beginn fächerübergreifend organisiert. Er wird so gestaltet, dass alle Kinder ihre Fähigkeiten bestmöglich entfalten können. So ist der Unterricht typischerweise in den Alltag eingebettet und berücksichtigt den unterschiedlichen Stand der Entwicklung der Kinder.

Kinder, die ein Semester später in die Schule bzw. in den Kindergarten eintreten, haben entsprechend weniger Zeit, um die vom Zürcher Lehrplan 21 bis zum Ende des Kindergartens verbindlich vorgegebenen Fähigkeiten zu erlernen. Auch den Lehrpersonen bleibt weniger Zeit, um die Kinder individuell und Entwicklungen anstossend zu fördern.

Kinder, die zurückgestellt werden, verpassen in dieser Zeit – bei Bedarf – die Möglichkeit zur Nutzung des regulären sonderpädagogischen Angebots (integrative Förderung durch Förderlehrpersonen, logopädische, psychomotorische Therapie oder Psychotherapie). So tragen insbesondere Kinder, bei denen sich die Schwierigkeiten schon vor dem Schulstart zeigen, ein eigentliches Risiko für längerfristige Probleme. Sie dürften von einer Rückstellung um halbe Jahre kaum profitieren. Vielmehr sind sie auf integrierende Massnahmen und gezielte Unterstützung angewiesen.

Auch für Kinder, die über geringe Kompetenzen in der Unterrichtssprache verfügen, ist genügend Zeit im Kindergarten ein Gewinn. So ist die Sprachkompetenz insbesondere im Bildungssystem eine Schlüsselkompetenz. Sprache ist sowohl ein Mittel der Verständigung als auch ein Mechanismus der intellektuellen Organisation und Verarbeitung von Erfahrungen und Wissen. Dementsprechend empfiehlt unter anderem der Schweizerische Wissenschaftsrat die gezielte Sprachförderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund als Massnahme zur Verminderung sozial ungleich verteilter Bildungschancen.

In sozialer Hinsicht haben Kinder, die ein halbes Jahr später in den Kindergarten eintreten, entsprechend weniger Zeit, persönliche und soziale Fähigkeiten in der Kindergartenklasse zu erlernen. Dies betrifft besonders Kinder, die beim Eintritt in die Schule einen erschwerten Hintergrund aufweisen. Diesen Kindern fällt die Anpassung an die schulischen Erwartungen schwer. Sie reagieren darauf mit emotionalen, sozialen, verhaltensbezogenen und/oder körperlichen Problemen und sind in besonderem Mass auf einen sorgfältig gestalteten Übergang, eine einfühlsame Begleitung und gezielte Unterstützungsmassnahmen angewiesen.

Zudem ist der Eintritt in den Kindergarten für gewisse Kinder herausfordernd, weil sie keine ausserfamiliäre Betreuungserfahrung haben oder beim Schuleintritt zwei Wechsel bewältigen müssen, nämlich den Wechsel von der Kinderkrippe in den Kindergarten und jenen in den Hort. Sie müssen sich in zwei neue Gruppen einfügen und sich mit verschiedenen Lehr- und Fachpersonen zurechtfinden.

Auch diese Kinder dürften von einer Rückstellung um halbe Jahre kaum profitieren. Vielmehr sind sie auf integrierende Massnahmen und gezielte Unterstützung, die sie im Kindergarten erhalten, angewiesen. Im ersten Semester des Kindergartens lernen sie neue Abläufe, Regeln und Sitten kennen, wachsen zur Gruppe zusammen, schliessen Freundschaften und erlangen Selbstständigkeit im neuen Umfeld. Ein um ein Semester zurückgestelltes Kind verpasst diese Entwicklung. So tritt es in eine Kindergartenklasse mit bestehenden Gruppen und eingespielten Abläufen ein. Dies kann zu Verunsicherung und Motivationsverlust oder zu einem emotionalen Rückzug führen. Der verspätete Eintritt kann für die betroffenen Kinder auch stigmatisierend wirken.

3. Organisatorische Aspekte

In organisatorischer Hinsicht führt die Möglichkeit für halbjährliche Rückstellungen bei Schulbehörden und Schulleitungen zu einem organisatorischen Mehraufwand. Die bereits heute schwierige Planbarkeit würde noch weiter erschwert und zu weiteren Mehrkosten führen. Bei allfälligen Umteilungen in andere Kindergartenklassen könnten zudem Ängste und Widerstände bei den betroffenen Eltern und ihren Kindergartenkindern entstehen.

Wie bereits in RRB Nr. 178/2019 dargelegt, kann mit der vorgeschlagenen Änderung keine Entlastung für die Kindergartenlehrpersonen erreicht werden. So erfordert ein späterer Kindergarteneintritt im Gegenteil eine besondere Begleitung des neuen Kindes und bringt oft Unruhe in das bestehende Klassengefüge. Allenfalls müssten Schulassistenzen, die oft nur zu Beginn des Kindergartenjahres zum Einsatz kommen, zur Unterstützung eingesetzt werden.

Zudem würde der Entscheid, welches Kind ein «Ausnahmefall» ist, und somit halbjährlich rückgestellt werden könnte, bei den Schulpsychologischen Diensten (SPD) zu mehr Anmeldungen führen. Schon heute wird der SPD im Zusammenhang mit Rückstellungen oft von den Geschstellenden für ein Gutachten beigezogen. Insgesamt erforderte die Möglichkeit zur Rückstellung von Kindergartenkindern um halbe Jahre zusätzliche personelle Mittel, was mit Mehrkosten verbunden wäre.

4. Finanzielle Aspekte

Den Gemeinden stehen für den Betrieb der Volksschule verschiedene Mittel zur Verfügung. So teilt die Bildungsdirektion gemäss § 2 der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LS 412.311) den Gemeinden Lehrerstellen in Vollzeitseinheiten (VZE) und Bruchteilen davon zu. Die Gemeinden bilden mit den vom Kanton zugeteilten VZE und den kommunalen Ergänzungen einen Stellenplan für das folgende Schuljahr.

Die VZE werden auf der Grundlage der effektiv vorhandenen Schülerinnen und Schüler per 15. September für das folgende Schuljahr berechnet. Entsprechend würden die um ein halbes Jahr zurückgestellten Schülerinnen und Schüler nicht berücksichtigt. Gemeinden bzw. Schulen würden mit normal grossen Klassen starten. Bei Einzelfällen wäre dies im zweiten Halbjahr kaum ein Problem, dies ist bereits heute schon bei Zuzügen von Familien mit Kindergartenkindern der Fall. Wenn die Zahl der Ausnahmefälle aber relativ gross wäre, würden im zweiten Halbjahr unter Umständen übergrosse Klassen geführt oder man müsste während des Schuljahres neue Klassen eröffnen und damit auch Schülerinnen und Schüler umteilen. Ausserdem ist zu beachten, dass hinter den VZE (und der Planbarkeit) auch immer Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen stehen.

Auch die Alternative, auf Beginn des neuen Schuljahres mit kleineren Klassen zu starten und damit Platz frei zu halten, ist problematisch. So würden im ersten Halbjahr zu viele Mittel eingesetzt, die dann ungenutzt blieben. Wenn nach dem ersten Halbjahr doch nicht derart viele unterjährige Eintritte wie geplant erfolgten, würde die Mittelzuteilung auch für das zweite Halbjahr gelten.

5. Schlussfolgerungen

Schülerinnen und Schüler, die ein halbes Jahr später in die Schule bzw. in den Kindergarten eintreten, wären hinsichtlich des schulischen und sozialen Lernens und damit bezüglich der Chancengerechtigkeit benachteiligt. Diese Kinder hätten nur eineinhalb statt zwei Jahre Zeit für anregende Förderung und das Lernen in der Schule. Zudem werden, je nach Bildungsstand und sozioökonomischem Hintergrund der Familien, die Kinder zu Hause sehr unterschiedlich gefördert. Die Unterschiede beim Schuleintritt würden diesbezüglich noch grösser. Deshalb wäre es – im Gegensatz zu regulär eingeschulerten Kindern – wahrscheinlicher, dass diese Kinder das zweite Kindergartenjahr wiederholen müssten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 397/2018 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli