

Beschluss Nr. 642/2018

Schwyz, 11. September 2018 / pf

Erhöhung Einschulungsalter Kindergarten und Primarschule

Beantwortung der Motion M 6/18

1. Wortlaut der Motion

Am 30. Mai 2018 haben Kantonsrat Martin Brun und 39 Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«In den Schulen gibt die Angelegenheit mit dem Einschulungsalter bzw. der Stichtag zur Einschulung immer wieder Anlass zur Diskussion. Auch bei den Eltern ist die Verunsicherung gross, weil die Kinder am Einschulungstag sehr jung sind.

Gemäss § 5 des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 ist der Schuleintritt so geregelt, dass Kinder, welche bis und mit 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden, auf Beginn des nächsten Schuljahres schulpflichtig werden. Das heisst, der obligatorische Kindergarteneintritt erfolgt mit fünf Jahren. Beim Übertritt in die erste Klasse sind die jüngsten Kinder erst sechs Jahre alt. Beim freiwilligen Zweijahreskindergarten sind die jüngsten Kinder beim Eintritt gerade mal vier Jahre alt.

Dadurch werden Kinder immer wieder schulpflichtig, obwohl sie noch nicht reif dafür sind. Es fehlt ihnen an Ausdauer, Konzentrationsfähigkeit und Lernbereitschaft. Aufgrund der Heterogenität, welche vom Kindergarten bis zur Mittelstufe festgestellt werden kann, erachten wir daher eine gesetzliche Anpassung des Stichtages zur Einschulung als notwendig.

Die Auswirkungen von zu früh eingeschulerten Kindern schaden der gesamten Klasse, da die Aufmerksamkeit der Lehrperson sich vor allem auf die unselbständigen Kinder richtet. Wenn im Kindergarten sogar Windeln gewechselt werden müssen, bleibt der Rest der Klasse auf der Strecke. Der Mehraufwand für den Schulbetrieb nimmt weiter zu, zum Beispiel aufgrund vermehrter und intensiveren Elterngesprächen oder vermehrter Rückstellungen, was wiederum zu einer grossen Schülerzahl im Kindergarten führt und den Druck auf die Lehrpersonen weiter erhöht sowie die gesamten Schulkosten in die Höhe treibt.

Mit der oben genannten Ausgangslage sind wir uns einig, dass der momentan geltende Stichtag vom 31. Juli nicht optimal und eine Anpassung notwendig ist. Daher ersuchen wir den Regierungsrat, das Einschulungsalter zu erhöhen und den gesetzlichen Stichtag früher anzusetzen. Als mögliche Variante kann das Schulgesetz des Kantons Zug (Schulgesetz 412.11, § 6 Schuleintritt) beigezogen werden. Der Kanton Zug hat den Stichtag auf Ende Februar festgelegt und

sieht die flexible Einschulung bis Ende Mai für weit fortgeschrittene Kinder vor. Dieser Ansatz würde den heutigen Anforderungen der Gesellschaft Rechnung tragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Die Einschulung in den obligatorischen Kindergarten wird von Eltern und Kindern oft als etwas Besonderes erlebt. Die Schulen haben den Auftrag, diesen Erstkontakt sorgfältig zu gestalten und zu begleiten. Insbesondere ist auf eine frühzeitige und gute Kommunikation Wert zu legen. Bei der Beurteilung des Entwicklungsstandes ist zu beachten, dass im frühen Kindesalter die Entwicklungsunterschiede grösser sind als in späteren Jahren. Im Verlaufe der Kindergartenzeit verringern sich diese Unterschiede dank gezielter Förderung und Unterstützung und es wird die Basis für den Schuleintritt in die erste Klasse gelegt.

Diverse Schulen starteten erst vor wenigen Jahren oder sogar erst im Schuljahr 2017/2018 mit der Umsetzung des Zweijahreskindergartens. Das Gesamtsystem Schule (u.a. Schulrat, Schulleitung, Kindergartenlehrpersonen und Erziehungsberechtigte) braucht eine Anpassungszeit, um diese um ein Jahr jüngeren Kinder im Zweijahreskindergarten optimal zu beschulen.

2.2 Bundesverfassung und HarmoS-Konkordat

Am 21. Mai 2006 hat das Schweizer Stimmvolk die Bildungsartikel in der Bundesverfassung mit 86% Ja-Stimmen angenommen. Seither sind die Bildungsverantwortlichen verpflichtet, einige Eckwerte gesamtschweizerisch zu harmonisieren. Für die obligatorische Schule haben die Kantone diesen Verfassungsauftrag wahrzunehmen. Die "Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule" (HarmoS-Konkordat) aktualisiert die nationalen Lösungen des Schulkonkordats von 1970 u.a. bezüglich Schuleintrittsalter: Die Einschulung erfolgt *mit dem vollendeten vierten Altersjahr* und hat zur Folge, dass zwei Jahre Kindergarten in den Regelausbildungsverlauf integriert werden und obligatorisch sind.

Als im Jahr 2008 klar wurde, dass sich in verschiedenen Kantonen Referendumsabstimmungen gegen die Beitrittsentscheide der Kantonsparlamente zu HarmoS abzeichneten, entschied der Regierungsrat des Kantons Schwyz, die Diskussion im Kantonsrat vorerst zu sistieren. Damit sollte einerseits die gesamtschweizerische Entwicklung beobachtet werden. Andererseits sollte die Zeit dafür genutzt werden, Detailfragen u.a. im Zusammenhang mit dem Schuleintritt der Kinder im Sinne eines autonomen Vollzugs kantonal zu klären. Das HarmoS-Konkordat ist am 1. August 2009 in Kraft getreten – ohne Beitritt des Kantons Schwyz.

2.3 Gesetzliche Grundlagen

Der Schuleintritt ist im Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) geregelt. Er erfolgt in der Regel in den Kindergarten. Der Kindergarten ist die erste Stufe der Volksschule (§ 11 Abs. 1 VSG). Das Kindergartenangebot umfasst zwei Jahre. Die Gemeinden sind verpflichtet, den Zweijahreskindergarten zu führen. Der Besuch des ersten Kindergartenjahres ist freiwillig, der Besuch des zweiten Kindergartenjahres ist obligatorisch (§ 11 Abs. 2 VSG). Die Gemeinden haben spätestens ab Schuljahr 2017/2018 den Zweijahreskindergarten anzubieten. Mit der Freiwilligkeit des Besuchs des ersten Kindergartenjahres weicht der Kanton Schwyz vom erwähnten HarmoS-Konkordat ab.

Der Schuleintritt in den einjährigen obligatorischen Kindergarten erfolgt für Kinder, die bis und mit 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden. Sie werden auf Beginn des folgenden Schuljahres schulpflichtig. Diese Regelung löste den Stichtag 30. April ab Schuljahr 2006/2007 ab. Während drei Schuljahren wurde der Stichtag um je einen Monat nach hinten verschoben. Die Schulträger nahmen während dieser Übergangsfrist pro Jahr Kinder aus 13 Geburtsmonaten (statt zwölf

Monate) und somit rund 8% mehr Kinder in den Kindergarten auf. Im Schuljahr 2008/2009 war diese Verschiebung auf den 31. Juli abgeschlossen. Damit sind einige Kindergartenkinder bei der Einschulung bis maximal drei Monate jünger als vor dieser Anpassung.

Der Besuch des freiwillig zu besuchenden ersten Kindergartenjahres kann ein Jahr vorher erfolgen. Auch hier gilt als Stichtag der 31. Juli. Die Kinder sind somit ab Start des Schuljahres mindestens vier Jahre alt. Für eine Aufnahme in das erste Jahr des Zweijahreskindergartens gilt ausschliesslich der Stichtag. Eine frühere Aufnahme ist nicht möglich. Es gibt auch keine schulpädiologische Abklärung dafür.

Die von den Motionären vorgeschlagene flexible Einschulung wurde auch im Kanton Schwyz diskutiert – unter dem Arbeitstitel „flexible Einschulung auf das zweite Semester“. Von diesem Vorschlag hat der Stufenverband der Kindergartenlehrpersonen unter Hinweis der Gefahr einer zunehmenden Verschulung des Kindergartens und einer höheren Komplexität der Organisation Abstand genommen.

2.4 Situation in den übrigen Kantonen

Die Regelung des Schuleintritts wird in den meisten Kantonen gemäss erwähntem HarmoS-Konkordat einheitlich gehandhabt. Wie in der Tabelle dargestellt, setzen 20 Kantone den 31. Juli oder den 1. August als Stichtag um, weitere zwei Kantone weichen mit dem 30. Juni lediglich einen Monat hiervon ab. Der von den Motionären als beispielhaft dargestellte Kanton Zug ist mit seinem Einschulungsstichtag per Ende Februar eine grosse Ausnahme – auch für benachbarte Kantone.

Kantonale Regelungen: Stichtag für den Eintritt in den Kindergarten

Stichtag	Kanton																										
	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS ¹⁾	ZG	ZH	
30.6.																											
31.7.	2)			3)													4)					5)		6)			7)
1.8.											8)																

30.12.																											
28.2.																											
1.4.																											
30.4.			9)																								

- 1) Oberwallis: 30. April – Unterwallis 31. Juli.
- 2) Des Jahres, in dem das Kind sein viertes Altersjahr vollendet hat.
- 3) Jedes Kind, das bis 31. Juli das vierte Altersjahr zurückgelegt hat, tritt auf den darauffolgenden 1. August in den Kindergarten ein.
- 4) Wer bis und mit 31. Juli vier Jahre alt ist, besucht im August den Kindergarten.
- 5) Kinder, die bis 31. Juli ihr drittes Lebensjahr vollendet haben, werden in den Kindergarten aufgenommen. Abweichend von dieser Frist können auf begründeten Antrag der Eltern hin auch Kinder aufgenommen werden, die bis 30. September ihr drittes Lebensjahr vollenden.
- 6) Viertes Altersjahr bis 31. Juli vollendet.
- 7) Der Stichtag wird bis Schuljahr 2019/2020 in jährlichen Halbmonatsschritten von ursprünglich 30. April auf den 31. Juli verlegt.
- 8) Kinder, die vor dem 1. August das fünfte Altersjahr vollenden, haben im folgenden Schuljahr den Kindergarten zu besuchen.
- 9) Kinder, welche bis 30. April das vierte Lebensjahr vollendet haben, können auf das nächste Schuljahr in das erste Kindergartenjahr eintreten, Kinder, welche bis 30. April das fünfte Lebensjahr vollendet haben, müssen in das zweite Kindergartenjahr eintreten.

Quelle: Informationszentrum IDES der EDK, kontrolliert durch die Bildungsdepartemente im Juni 2017

2.5 Vorgehen bei absehbaren Schulschwierigkeiten

Bei Kindern, bei denen Schulschwierigkeiten voraussehbar sind, kann der Schulrat auf Antrag der Schulleitung den Eintritt in den obligatorischen einjährigen Kindergarten um ein Jahr aufschieben (§ 5 Abs. 3 VSG). Schulschwierigkeiten sind voraussehbar, wenn offensichtliche oder bereits diagnostizierte Entwicklungsverzögerungen oder Behinderungen im geistigen, körperlichen oder sozialen Bereich festgestellt werden. Oft lösen entsprechende Diagnosen unterstützende Massnahmen der Früherziehung aus.

2.6 Vorgehen für Erziehungsberechtigte bei der Einschulung

Falls die Erziehungsberechtigten ihr Kind als „zu wenig reif“ einstufen, kann ein Gesuch an die Schulleitung eingereicht werden. Bewilligungsinstanz ist auch hier der Schulrat. Der Schulrat kann im Zusammenhang mit der Rückstellung eine schulpsychologische Abklärung verlangen (§ 5 Abs. 4 VSG).

Ein weiter Schulweg, kleine Körpergrösse o.ä. Einzelkriterien sowie Unwille der Erziehungsberechtigten können nicht als Gründe für eine Rückstellung herangezogen werden. Der Schwerpunkt der Beurteilung soll klar aus der Sicht des Kindeswohls und des Förderbedarfs gesetzt werden. Generell ist bei der Frage der Rückstellung zu beachten, dass nur deutliche Entwicklungsverzögerungen eine Rückstellung vom Kindergartenbesuch rechtfertigen.

2.7 Vorgehen nach erfolgter Einschulung

Falls sich durch den Besuch des Kindergartens Schwierigkeiten ergeben, werden diese zum betreffenden Zeitpunkt geklärt. Eine Möglichkeit bietet die „Repetition“ des Kindergartens, indem das Kind zweimal das obligatorische zweite Kindergartenjahr besucht. Eine Erhebung aus dem Jahr 2015 ergab eine Quote von circa 15%. Allerdings waren damals vor allem die Quoten jener Schulen hoch, die noch nicht den Zweijahreskindergarten eingeführt hatten.

2.8 Besuch des freiwilligen 1. Kindergartenjahres

Im Schuljahr 2017/18 besuchten 1660 Kinder das obligatorische 2. Kindergartenjahr und 1321 Kinder das freiwillige 1. Kindergartenjahr. Unter Annahme von ähnlich grossen Jahrgängen besuchten somit rund 80% aller Kinder das freiwillige Kindergartenjahr im vierten Lebensjahr und sind damit jünger als die obligatorisch mit mindestens fünf Jahren Einzuschulenden. Tendenziell nimmt die Zahl der Kinder im ersten Kindergartenjahr zu. Damit zeigt sich, dass die geltende Stichtagsregelung bei den Erziehungsberechtigten weitgehend akzeptiert ist und sich bewährt.

2.9 Gesuche um Rückstellung / Rekurse

Eine Erhebung im Rahmen der oben erwähnten Verschiebung des Stichtages im Jahr 2008 ergab, dass auf damals 1582 kindergartenpflichtige Kinder 51 Rückstellungsanträge gestellt wurden. 37 Gesuche wurden von den Schulräten bewilligt und 14 abgelehnt. Der Regierungsrat hatte sich während der Übergangsregelung zum neuen Einschulungstermin (Sommer 2006 – Sommer 2008) mit drei Rekursfällen zu Kindergarten-Rückstellungen auseinanderzusetzen, welche er alle ablehnte.

Während den letzten zehn Jahren behandelte der Regierungsrat keine Rekurse, die Rückstellungsanträge des Schuleintritts in den Kindergarten thematisierten.

2.10 Kantonales Durchschnittsalter bei Eintritt in die 1. Klasse

Der Stichtag des Einschulungsalters und die erwähnten Möglichkeiten zur Rückstellung führen dazu, dass das durchschnittliche Alter der Schwyzer Schulkinder beim Eintritt in die 1. Klasse

der Primarschule bei 6.75 Jahren liegt. Damit sind die Schwyzer Kinder älter als der Durchschnitt aller Kantone (6.72 Jahre) und werden nur noch von zwei Kantonen übertroffen (UR: 6.89 / LU: 6.95 Jahre). Die von den Motionären erwähnten Zuger Kinder sind vergleichsweise jünger; lediglich 6.51 Jahre alt (Quelle: SKBF / CSRE: Bildungsbericht Schweiz 2018, S. 59).

2.11 Fazit

Im Auftrag des Schweizer Stimmvolks haben die Kantone das Schuleintrittsalter harmonisiert: 20 Kantone setzen den 31. Juli oder 1. August als Stichtag um. Dieser Einschulungstermin hat sich nach einer schulorganisatorisch anspruchsvollen Umstellungsphase im Kanton Schwyz (2006 – 2008) in den letzten Jahren bewährt. Heute besuchen circa 80% der vierjährigen Kinder freiwillig das 1. Kindergartenjahr – mit steigender Tendenz. Diese Kinder sind jünger als das Eintrittsalter von fünf Jahren für die obligatorische Schulzeit. Im interkantonalen Vergleich zeigt sich zudem, dass die Schwyzer 1. Klässler zu den schweizweit „ältesten“ gehören.

Bei diagnostizierten Entwicklungsstörungen oder auf Gesuch der Erziehungsberechtigten kann der Eintritt in den obligatorischen Kindergarten um ein Jahr aufgeschoben werden. Auch besteht die Möglichkeit, das obligatorische Kindergartenjahr bei Bedarf während zweier Jahre zu besuchen. Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung für eine erneute Verschiebung des Stichtages und lehnt das Motionsbegehren deshalb ab.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Volksschulen und Sport.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber