

## **Änderung Volksschulgesetz: Erhöhung Einschulungsalter Kindergarten und Primarschule** Erläuterungsbericht zum Vernehmlassungsentwurf

### **1. Ausgangslage**

Der Schuleintritt in den einjährigen obligatorischen Kindergarten erfolgt jeweils für Kinder, die bis und mit 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden. Sie werden auf Beginn des folgenden Schuljahres schulpflichtig. Diese Regelung löste ab Schuljahr 2006/2007 den vormaligen Stichtag 30. April ab. Am 30. Mai 2018 haben Kantonsrat Martin Brun und 39 Mitunterzeichnende die Motion M 6/18, «Erhöhung des Einschulungsalters für den Kindergarten und die Primarschule» eingereicht. Darin ersuchen sie den Regierungsrat, das Einschulungsalter zu erhöhen und den gesetzlichen Stichtag früher anzusetzen. In seiner Stellungnahme (RRB Nr. 642/2018) zeigte der Regierungsrat auf, dass der Stichtag 31. Juli (bzw. vereinzelt 1. August) in 20 Kantonen angewendet wird, dass sich dieser Stichtag in den letzten Jahren bewährt habe und dass die 1. Klässler im Kanton Schwyz schweizweit zu den ältesten gehören. Im Weiteren wies er darauf hin, dass im frühen Kindesalter die Entwicklungsunterschiede sehr gross seien. Zudem ermögliche die aktuelle Gesetzeslage bei diagnostizierten Entwicklungsstörungen oder auf Gesuch der Erziehungsberechtigten hin, den Eintritt um ein Jahr aufzuschieben. Entsprechend beantragte der Regierungsrat das Motionsbegehren als nicht erheblich zu erklären. In der Sitzung vom 14. November 2018 erklärte der Kantonsrat die Motion mit 77 zu 18 Stimmen jedoch als erheblich und gab damit dem Regierungsrat den Auftrag, eine entsprechende Anpassung im Volksschulgesetz auszuarbeiten, ohne dass ein alternativer Termin für den Stichtag genannt wurde. Aufgrund der Diskussion im Kantonsrat und dem Wortlaut der Motion kann davon ausgegangen werden, dass es dabei zentral um eine stärkere Flexibilisierung des Einschulungstermins geht.

#### 1.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Schuleintritt ist im Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (SRSZ 611.210 VSG) geregelt. Er erfolgt in der Regel in den Kindergarten. Der Kindergarten ist die erste Stufe der Volksschule (VSG § 11 Abs. 1). 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 (VSG § 11 Abs. 2). Mit der Freiwilligkeit des Besuchs des ersten Kindergartenjahres weicht der Kanton Schwyz vom 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. Der Besuch des ersten, freiwilligen Kindergartenjahres kann ein Jahr vorher erfolgen. Auch hier gilt als Stichtag der 31. Juli. Die Kinder sind somit ab Start des ersten Kindergartenjahres mindestens vier Jahre alt. Für eine Aufnahme in das erste Jahr des Zweijahreskindergartens gilt ausschliesslich der Stichtag. Eine frühere Aufnahme ist nicht möglich.

Falls die Erziehungsberechtigten ihr Kind als «zu wenig bereit» für die Schule oder den Kindergarten einstufen, kann ein Gesuch an die Schulleitung eingereicht werden. Bewilligungsinstanz ist der Schulrat. Der Schulrat kann im Zusammenhang mit der Rückstellung eine schulpsychologische Abklärung verlangen (VSG § 5 Abs. 4). Für die Erziehungsberechtigten besteht durch diese gesetzliche Regelung bereits eine Wahlmöglichkeit zwischen einem einjährigen oder zweijährigen Kindergartenbesuch und die Möglichkeit für die Einreichung eines Gesuches um Rückstellung.

## 1.2 Fachliche Erwägungen

Bereits in den 1970-er Jahren wurde das «Konzept Schulreife» als nicht der Wirklichkeit entsprechend erkannt und durch das «Konzept der Schulfähigkeit» abgelöst. Dieses geht davon aus, dass die soziale Umgebung für das Kind wesentliche Entwicklungsanreize bereithält. Entsprechend sind die Kinder vor dem ersten Eintritt in das Schulwesen in ihren Kompetenzen sehr verschieden. Auch aufgrund der grossen Entwicklungsunterschiede der Kinder ist es nicht möglich, von einem bestmöglichen Alter für die Übertritte zu sprechen. Ein starrer Stichtag ergibt pädagogisch keinen Sinn, als administrative Grenze für das Schulsystem jedoch schon.

Beim Eintritt ins Schulsystem bzw. in den Kindergarten geht es darum, die schulischen Anforderungen möglichst gut auf die kindlichen Voraussetzungen abzustimmen. Über die Regelung eines Stichtages oder anderer starrer Kriterien kann diese Aufgabe kaum allgemeingültig gelöst werden. Einige Kantone sind deshalb dazu übergegangen, das Einschulungsverfahren flexibel, alters- und stufenübergreifend zu regeln, um auf den individuellen Entwicklungsstand des jeweiligen Kindes angepasst reagieren zu können. Nicht zuletzt auch deshalb umfasst im Lehrplan 21 der Zyklus 1 (Grundstufe) den Kindergarten und die ersten beiden Primarschuljahre.

Der Übergang von der Familie in den Kindergarten und danach in die Primarschule ist für Kinder und Erziehungsberechtigte von grosser Bedeutung. In den meisten Fällen erleben die Kinder erstmals ausserhalb der Familie über längere Zeit andere erwachsene Bezugspersonen und eine deutlich grössere Gruppe von gleichaltrigen Kindern. Damit einher gehen unterschiedliche und umfangreiche Verhaltenserwartungen, sowohl von den Erziehungsberechtigten, als auch von der Schule. Speziell bei Kindern mit Entwicklungsverzögerungen oder bei Kindern aus bildungsfernen Verhältnissen ist es angebracht, diese schon früh auch ausserhalb der Familie zu fördern. Gerade bei Kindern, denen aufgrund der familiären Situation Entwicklungsanregungen fehlen, ist eine spätere Einschulung oder eine Rückversetzung kontraproduktiv. Diverse Untersuchungen zeigen, dass die Auswirkung einer frühen Förderung sowohl für das Kind als auch für die Gesellschaft Vorteile bringt. Eine generelle Vorverschiebung des Stichtages und damit ein generell höheres Durchschnittsalter bei der Einschulung widerspricht den heutigen Erkenntnissen der Bildungsforschung.

In der Motion wird aufgeführt, dass die grosse Heterogenität vom Kindergarten bis zur Mittelstufe ein Problem sei und daher eine Vorverschiebung des Stichtages nötig sei. Eine Verschiebung des Stichtages führt jedoch nicht per se zu einer Homogenisierung. Die Heterogenität bleibt weitgehend die gleiche, denn die Entwicklungsbandbreite der Kinder beim Kindertageneintritt beträgt deutlich mehr als zwei Jahre. Diese Spanne verändert sich im weiteren Verlauf der Grundstufe nur unwesentlich. Der Wunsch nach homogenen Klassen ist aus erziehungswissenschaftlicher und pädagogischer Sicht für die Bildungsentwicklung der Schülerinnen und Schüler weder förderlich noch sinnvoll.

### 1.3 Statistik

In der Diskussion rund um das Alter der einzuschulenden Kinder wird oft angeführt, dass das Durchschnittsalter sich laufend absenken würde. Eine solche Veränderung ist seit dem Schuljahr 2008/09 nicht feststellbar. Die folgende Tabelle zeigt die Veränderungen des durchschnittlichen Eintrittsalters in den letzten fünf Jahren:

	<b>Freiwilliger KG</b>	<b>Obligatorischer KG</b>	<b>1. Primar</b>
Schuljahr	Durchschnittsalter per 1. August	Durchschnittsalter per 1. August	Durchschnittsalter per 1. August
<b>2014/15</b>	4 Jahre, 6 Monate 23 Tage	5 Jahre, 7 Monate 18 Tage	6 Jahre, 7 Monate 29 Tage
<b>2015/16</b>	4 Jahre, 7 Monate 4 Tage	5 Jahre, 7 Monate 24 Tage	6 Jahre, 8 Monate 11 Tage
<b>2016/17</b>	4 Jahre, 6 Monate 18 Tage	5 Jahre, 7 Monate 18 Tage	6 Jahre, 8 Monate 13 Tage
<b>2017/18</b>	4 Jahre, 7 Monate 0 Tage	5 Jahre, 7 Monate 9 Tage	6 Jahre, 8 Monate 5 Tage
<b>2018/19</b>	4 Jahre, 7 Monate 0 Tage	5 Jahre, 7 Monate 21 Tage	6 Jahre, 7 Monate 24 Tage

Die Schülerinnen und Schüler der ersten Primarklasse im Kanton Schwyz zählen im Durchschnitt schweizweit zu den ältesten. Auch kann aufgrund der Differenz des Durchschnittsalters von ca. 2 Monaten in der 1. Klasse gegenüber dem theoretischen Mittelwert von 6.5 Jahren festgestellt werden, dass die aktuell bereits mögliche flexible Handhabung des Schuleintrittes wirkt. Obwohl der Kanton Zug einen früheren Stichtag kennt, ist das effektive durchschnittliche Eintrittsalter im Kanton Zug um ca. 2 Monate tiefer als jenes im Kanton Schwyz.

## 2. Handlungsbedarf

Für die Schule und die Erziehungsberechtigten bestehen bereits heute Möglichkeiten, auf Schwierigkeiten beim Eintritt in den Kindergarten oder beim Übertritt in die Primarschule zu reagieren. So können von beiden Seiten Rückstellungen oder Rückversetzungen beantragt werden und/oder begleitende Massnahmen ergriffen werden. 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. Ausserdem ist das erste Kindergartenjahr nicht obligatorisch. Die Erziehungsberechtigten haben hier eine Wahlmöglichkeit.

Gleichwohl besteht aufgrund der erheblich erklärten Motion M 6/18 der politische Auftrag, die Einschulung einer stärkeren Flexibilisierung zuzuführen. Nachdem die Motion keinen konkreten alternativen Termin für den Stichtag benennt, unterbreitet der Regierungsrat vorliegend zwei Varianten zur Anpassung des Volksschulgesetzes, mit welchen dem Anliegen Rechnung getragen werden soll.

## 3. Anpassung des Volksschulgesetzes

Die aktuelle gesetzliche Regelung sieht bereits flexible Möglichkeiten beim Schuleintritt vor. Aufgrund der oben aufgeführten Erwägungen und der politischen Diskussion wird eine zusätzliche Flexibilisierung des Stichtages vorgeschlagen. Zwei Varianten stehen zur Diskussion (vgl. dazu beiliegenden Entwurf zur Anpassung des VSG):

- Variante 1: Weitergehende Flexibilisierung unter Beibehaltung des Stichtags  
Der Stichtag wird mit 31. Juli beibehalten. Jedoch wird für die Erziehungsberechtigten eine unbürokratische Möglichkeit geschaffen, diesen Erfassungszeitpunkt um zwei Monate voraus oder zurück auszuweiten. Kinder mit Geburtsmonat Juni oder Juli können mit schriftlicher Mitteilung der Eltern an den Schulrat zurückgestellt werden. Kinder mit Geburtsmonat August oder September können ebenfalls mit schriftlicher Mitteilung der Eltern an den Schulrat vorzeitig in die Schule eintreten. Die entsprechenden Mitteilungen haben aus schulplanerischen Gründen bis zum 31. Januar des betreffenden Jahres zu erfolgen.
- Variante 2: Weitergehende Flexibilisierung unter Vorverschiebung des Stichtags  
Der Stichtag wird um zwei Monate auf den 31. Mai vorverlegt. Auch hier wird für die Erziehungsberechtigten eine unbürokratische Möglichkeit geschaffen, diesen Erfassungszeitpunkt um zwei Monate voraus oder zurück auszuweiten. Kinder mit Geburtsmonat April oder Mai können mit schriftlicher Mitteilung der Eltern an den Schulrat zurückgestellt werden. Kinder mit Geburtsmonat Juni oder Juli können ebenfalls mit schriftlicher Mitteilung der Eltern an den Schulrat vorzeitig in die Schule eintreten. Die entsprechenden Mitteilungen haben aus schulplanerischen Gründen bis zum 31. Januar des betreffenden Jahres zu erfolgen.

Die Möglichkeit einer Rückstellung durch den Schulrat bei Schulschwierigkeiten wie auch die Möglichkeit eines früheren oder späteren Schuleintritts in besonderen Fällen werden beibehalten.

#### **4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

#### **5. Behandlung im Kantonsrat**

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100 KV) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.— dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

#### **6. Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Die Motion M 6/18, «Erhöhung des Einschulungsalters für den Kindergarten und die Primarschule» wurde mit Kantonsratsbeschluss am 14. November 2018 mit 77 zu 18 Stimmen erheblich erklärt. Mit der vorliegenden Anpassung des Volksschulgesetzes wird diesem Anliegen Rechnung getragen und die erheblich erklärte Motion kann als erledigt abgeschrieben werden.