

Beschluss Nr. 90/2020
Schwyz, 11. Februar 2020 / pf

Teilrevision Volksschulgesetz: Erhöhung Einschulungsalter Kindergarten und Primarschule
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Einschulungsalter für den Eintritt in den Kindergarten und in die Primarschule ist im Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2005 (§ 5 VSG, SRZ 611.210) geregelt. 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. Der Eintritt in die Primarschule erfolgt demgemäss für Kinder, die bis 31. Juli das sechste Altersjahr vollendet haben.

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 (§ 5 Abs. 4 VSG). 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.

Im Rahmen eines politischen Vorstosses wurde der geltende Stichtag 31. Juli wird in Frage gestellt und verlangt, dass dieser vorverschoben und flexibler werden soll, damit die Kinder beim Schuleintritt etwas älter sind.

2. Ausgangslage

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. Dementsprechend beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion als nicht erheblich zu erklären. Der Kantonsrat erklärte in der Sitzung vom 14. November 2018 die Motion mit 77 zu 18 Stimmen jedoch als erheblich und beauftragte den Regierungsrat, eine entsprechende Anpassung im VSG auszuarbeiten, ohne dass ein alternativer Termin für den Stichtag genannt wurde. Aufgrund der geführten Debatte im Kantonsrat und dem Wortlaut der Motion kann davon ausgegangen werden, dass es dabei zentral um eine stärkere Flexibilisierung des Einschulungstermins geht.

Das Bildungsdepartement hat in der Folge einen Entwurf in zwei Varianten ausgearbeitet und dem Erziehungsrat zur Aussprache unterbreitet. Der Erziehungsrat hat das Geschäft am 11. April 2019 behandelt und befürwortet den Vorschlag des Departements. Von Juli bis Ende Oktober 2019 führte das Bildungsdepartement im Auftrag des Regierungsrates eine Vernehmlassung zu den in zwei Varianten vorgeschlagenen Gesetzesänderungen durch.

3. Fachliche Erwägungen zur Einschulung

3.1 Schulreife

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 Kindergarteneintritt 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.

3.2 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:

	Freiwilliger KG	Obligatorischer KG	1. Primar
Schuljahr	Durchschnittsalter per 1. August	Durchschnittsalter per 1. August	Durchschnittsalter per 1. August
2014/15	4 Jahre, 6 Monate 23 Tage	5 Jahre, 7 Monate 18 Tage	6 Jahre, 7 Monate 29 Tage
2015/16	4 Jahre, 7 Monate 4 Tage	5 Jahre, 7 Monate 24 Tage	6 Jahre, 8 Monate 11 Tage
2016/17	4 Jahre, 6 Monate 18 Tage	5 Jahre, 7 Monate 18 Tage	6 Jahre, 8 Monate 13 Tage
2017/18	4 Jahre, 7 Monate 0 Tage	5 Jahre, 7 Monate 9 Tage	6 Jahre, 8 Monate 5 Tage
2018/19	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 gemäss Bildungsbericht 2018 schweizweit zu den ältesten. Aufgrund der Differenz des Durchschnittsalters von circa zwei Monaten in der 1. Klasse gegenüber dem theoretischen Mittelwert von 6.5 Jahren kann festgestellt werden, dass die aktuell bereits mögliche flexible Handhabung des Schuleintrittes wirkt, bzw. dass im Kanton Schwyz von der Möglichkeit der Rückstellung um ein Jahr verstärkt Gebrauch gemacht wird. So ist das effektive durchschnittliche Eintrittsalter im Kanton Schwyz um circa zwei Monate höher als jenes im Kanton Zug, obwohl dieser mit dem 28. Februar einen deutlich früheren Stichtag kennt.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

4.1 Varianten

Für die Vernehmlassung wurden zwei Varianten für den Stichtag ausgearbeitet. Die Variante 1 geht vom aktuellen Stichtag (31. Juli) aus mit der Flexibilität, dass Kinder, die bis 30. September das fünfte Altersjahr vollenden, eingeschult werden können und dass Kinder, die zwischen dem 31. Mai und 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden, von den Eltern um ein Jahr zurückgestellt werden können. Bei dieser Variante 1 müssen Kinder, die bis 31. Mai fünfjährig werden, im nächsten Schuljahr eingeschult werden.

Die Variante 2 geht vom Stichtag 31. Mai aus mit der Flexibilität, dass Kinder, die bis 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden, eingeschult werden können und dass Kinder, die zwischen dem 31. März und 31. Mai das fünfte Altersjahr vollenden, von den Eltern um ein Jahr zurückgestellt werden können. Bei dieser Variante 2 müssen Kinder, die bis 31. März fünfjährig werden, im nächsten Schuljahr eingeschult werden.

4.2 Rückmeldungen

Die Änderungsvorlage mit den zwei Varianten und dem Erläuterungsbericht wurde von Juli bis Ende Oktober 2019 in die Vernehmlassung gegeben (politische Parteien, Bezirke und Gemeinden, Schulräte der Bezirke und Gemeinden, Verband der Schwyzer Gemeinden und Bezirke VSZGB, Verband Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz LSZ, Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schwyz VSLSZ, Verbände des Therapiepersonals, Heilpädagogische Zentren). Bis 31. Oktober 2019 sind 45 Stellungnahmen eingegangen. Bei der Auswertung wurden die Stellungnahmen der Bezirks- oder Gemeinderäte und der Schulräte der gleichen Gemeinde nur einmal gezählt, da häufig eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben und wenn beide Räte sich geäußert haben, die gleiche Variante gewählt wurde.

Die Änderung bzw. die Flexibilisierung des Stichtages ist grundsätzlich unbestritten und wird begrüßt. Für die Variante 1 äussern sich acht Vernehmlassungsteilnehmende, die Variante 2 bevorzugen 15.

Der VSZGB und vier weitere Vernehmlassungsteilnehmende wollen beim jetzigen Stichtag (31. Juli) bleiben, aber zusätzliche Massnahmen einführen wie obligatorischer Zweijahreskindergarten, Früherfassung und Frühförderung ausbauen, Angebot für fremdsprachige Kinder im Vorkindergartenalter ausbauen, Lektionen im Kindergarten erhöhen und Tagesstrukturen unterstützen.

Der Verband Lehrerinnen und Lehrer Kanton Schwyz LSZ und die SVP schlagen eine weitere Variante vor, die insgesamt von sechs Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt wird. Der Stichtag soll dabei gar um vier Monate auf den 31. März vorverlegt werden. Kinder, die bis 31. Mai fünfjährig werden, sollen berechtigt sein, in die Schule einzutreten. Kinder, die zwischen dem 28. Februar und dem 31. März fünfjährig werden, können von den Eltern von der Schulpflicht zurückgestellt werden.

Stellungnahme des Regierungsrates:

Der Regierungsrat unterstützt eine Flexibilisierung des Einschulungsalters. Die Vorverschiebung des Stichtages führt allerdings nicht per se zu einer Homogenisierung der Schulklassen. Mit der flexibleren Handhabung kann jedoch der individuelle Entwicklungsstand der Kinder besser berücksichtigt werden. Mit der unbürokratischen Möglichkeit für die Erziehungsberechtigten, ein Kind zurückzustellen, kann der Schuleintritt für jüngere Kinder, die noch nicht reif sind, verschoben werden.

Aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses schlägt der Regierungsrat die Umsetzung der Variante 2 und damit die Vorverschiebung des Stichtages auf den 31. Mai vor. Die Flexibilität betrifft damit Kinder, die zwischen dem 31. März und dem 31. Juli das fünfte Altersjahr vollenden. Damit bietet diese Variante zeitlich auch mehr Spielraum als die von LSZ und SVP vorgeschlagene Alternativvariante (Flexibilität von vier Monaten gegenüber lediglich deren drei). Dem Anliegen der Motionäre kann nach Dafürhalten des Regierungsrates somit am besten entsprochen werden.

5. Erläuterung zur Änderung

Die Änderung betrifft ausschliesslich § 5 Schuleintritt:

In Abs. 1 wird der Stichtag um zwei Monate auf den 31. Mai vorverlegt.

Abs. 2 regelt die Flexibilisierung. Es wird für die Erziehungsberechtigten eine unbürokratische Möglichkeit geschaffen, diesen Erfassungszeitpunkt zwei Monate früher oder später anzusetzen. Kinder mit Geburtsmonat April oder Mai können mit schriftlicher Mitteilung der Erziehungsberechtigten an den Schulrat zurückgestellt werden. Kinder mit Geburtsmonat Juni oder Juli können

ebenfalls mit schriftlicher Mitteilung der Erziehungsberechtigten an den Schulrat vorzeitig in die Schule eintreten. Die entsprechenden Mitteilungen haben aus schulplanerischen Gründen bis 31. Januar des betreffenden Jahres (in welchem der Schuleintritt ist oder wäre) zu erfolgen. Die Möglichkeit einer Rückstellung durch den Schulrat bei Schulschwierigkeiten sowie die Möglichkeit eines früheren oder späteren Schuleintritts in besonderen Fällen werden beibehalten (Abs. 3).

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Vorverlegung des Stichtags bzw. durch die stärkere Flexibilisierung der Einschulung ändert sich letztlich nichts an der Dauer der gesetzlichen Schulpflicht. Diese bleibt unverändert und von daher ist auch nicht von veränderten Kosten dieser Schulpflicht auszugehen. Es mag sein, dass es auf der Zeitachse und in der Betrachtung der einzelnen Jahre zu geringfügigen Kostenverschiebungen kommen mag, insgesamt ist aber eine kostenneutrale Umsetzung der Änderung zu erwarten.

6.2 Personelle Auswirkungen

Es sind keine relevanten personellen Auswirkungen zu erwarten.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft und Gesellschaft

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird ein Anliegen aus der Gesellschaft und Wirtschaft aufgegriffen und umgesetzt. Mit der vereinfachten Möglichkeit der Rückstellung entfällt die bisherige bürokratische Hürde.

6.4 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Für die Gemeinden und Bezirke sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten. Aufgrund der vereinfachten Rückstellungsmöglichkeit durch die Eltern (mittels blosser schriftlicher Mitteilung) kann der administrative Aufwand reduziert werden.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt somit das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 26. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

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;
- d) 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.

8. 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 VSG wird diesem Anliegen Rechnung getragen und die erheblich erklärte Motion kann als erledigt abgeschrieben werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Erziehungsrates.
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