

Beschluss Nr. 400/2019
Schwyz, 4. Juni 2019 / ju

Postulat P 8/18: Gesamtschau zu den unterstützenden Massnahmen im Volksschulbereich mit Fokus auf die Einschulung
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 5. Dezember 2018 haben die Kantonsräte Jonathan Prelicz, Franz Camenzind und Alex Keller folgendes Postulat eingereicht:

«Anlässlich der Kantonsratssession vom 14. November 2018 hat der Schwyzer Kantonsrat die Motion M 6/18: „Erhöhung Einschulungsalter Kindergarten und Primarschule“ für erheblich erklärt. Durch diese Erheblichkeitserklärung wird das Einschulungsalter im Kanton Schwyz in naher Zukunft angepasst werden. Die Diskussionen rund um das Thema Einschulung und die Heterogenität an den verschiedenen Schulen haben einmal mehr aufgezeigt, dass in weiteren Teilbereichen zu dieser Frage Handlungs- und Klärungsbedarf besteht. Folgende Punkte sollen im Sinne einer Gesamtschau im Volksschulbereich betrachtet werden:

1. Die Instrumente zur Unterstützung im Unterricht (Beispielsweise Klassenassistenten, Alternierungslektionen oder die Basisstufe) sehen von Schulträger zu Schulträger unterschiedlich aus. Damit eine Einschulung erfolgreich absolviert werden kann, aber auch die anschliessenden Schuljahre positiv verlaufen, ist es wichtig, dass diese Instrumente ausreichend vorhanden sind. Wir bitten den Regierungsrat aufzuzeigen, welche Instrumente durch die einzelnen Schulträger zur Verfügung gestellt werden und zu prüfen, ob es kantonale Anpassungen oder Unterstützung zur Vereinheitlichung und Verbesserung dieser Gegebenheiten braucht.

2. Weiter soll geprüft werden, wie die Rückstellungen in Zukunft gehandhabt werden und aufgezeigt werden, von wie vielen Fällen von Rückstellungen effektiv angegangen wird. Wir fordern den Regierungsrat auf, aufzuzeigen, welche Rückstellungskonzepte im Kanton Schwyz in Zukunft angewandt werden könnten. Dabei sollen folgende Fragen beachtet werden: Wie werden die Rückstellungen in den Gemeinden gehandhabt? Wie viel Flexibilität besteht, um den besonderen Bedürfnissen einzelner Kinder gerecht zu werden? Gibt es da Verbesserungspotential oder neue Systeme im Sinne der Chancengleichheit für die Schülerinnen und Schüler? Wie kann die Elternmitwirkung gestärkt werden, ohne dass damit professionelle Einstufungsentscheide gefährdet wären?

3. Auch mit einem neuen Einschulungsalter im Kanton Schwyz wird es in Zukunft Jugendliche geben, welche ihre obligatorische Schulzeit vor dem vollendeten 16. Altersjahr abschliessen. Laut den Informationen des Merkblatts „Familienzulagen im Kanton Schwyz“ kann dies dazu führen, dass die betroffenen Familien trotz bereits begonnener Lehre der Jugendlichen nicht Ausbildungszulagen, sondern „nur“ die tieferen Kinderzulagen in Anspruch nehmen können. Wir fordern den Regierungsrat auf, zu prüfen, ob es in diesem Bereich Anpassungsbedarf gibt.

Wir fordern den Regierungsrat auf, die angesprochen Punkte im Sinne einer Gesamtschau zum Thema unterstützende Massnahmen bei besonderen Fällen und ihren Folgen zu prüfen und mögliche Verbesserungsvorschläge in den angesprochen Teilbereiche darzulegen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Kanton Schwyz sind für die Kindergärten und Primarschulen die Gemeinden und auf Sekundarstufe 1 die Bezirke die Schulträger. Diese handeln innerhalb des kantonalen gesetzlichen Rahmens eigenverantwortlich. Das gilt auch für die meisten unterstützenden Massnahmen im Regelklassenbereich. Solche Massnahmen sind aufgrund des situativen Bedarfes und im Rahmen des Gestaltungsspielraums der Schulträger bzw. der Schulleitungen auszuarbeiten. Es ist die Aufgabe des Kantons, lediglich die Strategien bzw. die Rahmenbedingungen vorzugeben. Dieses Prinzip der Trennung von strategischer und operativer Führung auf den Ebenen Kanton, Schulträger und Schulleitung wurde durch die Einführung der Schulleitungen (Gelvos) gestärkt und hat sich bewährt.

2.2 Rahmenbedingungen für unterstützende Massnahmen

2.2.1 Die Schulträger im Kanton können gestützt auf die Weisungen über die Unterrichtsorganisation an der Volksschule vom 1. Februar 2006 (SRSZ 613.111) ergänzend Einführungsklassen und/oder Kleinklassen führen. In den Einführungsklassen werden die Lehrplaninhalte der ersten Klasse auf zwei Jahre verteilt. Damit kann auf eine eventuelle Entwicklungsverzögerung beim Kind Rücksicht genommen werden, ohne dass es zu formalen Rückstellungen kommt. Zur Differenzierung in den Kindergärten, den 1. und 2. Klassen können durch den Schulrat bis zu zwei Lektionen Halbklassenunterricht (Alternieren) pro Klasse gewährt werden. Zusätzlich haben die Schulträger gemäss den Weisungen über das sonderpädagogische Angebot vom 5. Juli 2006 (SRSZ 613.131) die Möglichkeit, weitere separative Lerngruppen zu führen, die unterstützend sein können, insbesondere auch Lerngruppen für Schülerinnen und Schüler mit Deutsch als Zweitsprache.

2.2.2 Die Schulträger können gestützt auf § 19 des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005 (VSG, SRSZ 611.210) einen Mittagstisch oder weitere familienunterstützende Tagesstrukturen anbieten oder entsprechende Angebote privater Institutionen mit Beiträgen unterstützen und damit die Familien im Übergang von Familie zur Schule unterstützen.

2.2.3 Der kantonale Rahmen zur Anstellung von Klassenassistenzen im Unterricht ist in § 4 der Personal- und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen an der Volksschule vom 10. Dezember 2002 (PVL, SRSZ 612.111) geregelt. Die operative Planung diesbezüglich ist Aufgabe der Schulleitungen. Ressourcen für Klassenassistenzen können im vorgegebenen Rahmen des Schulbetriebspools eingesetzt werden. Die Lehrpersonen sind die fachlichen Vorgesetzten der Klassenassistenzen. Entsprechend planen und überwachen diese deren Einsatz.

2.2.4 Unterrichtsbezogene und/oder individuelle Fördermassnahmen werden in Zusammenarbeit von Klassenlehrperson und der Fachperson für integrative Förderung geplant und durchgeführt. Die Klassenlehrperson erhält für den regelmässigen Austausch ein Besprechungspensum im Umfang von 0.5 Wochenlektionen aus dem Schulbetriebspool.

2.2.5 Die Gesetzliche Grundlage für eine Rückstellung bei Eintritt in den obligatorischen Kindergarten oder in die Primarschule bildet § 5 VSG. Dieser besagt:

«³ Sind Schulschwierigkeiten voraussehbar, kann der Schulrat auf Antrag der Schulleitung den Eintritt in den Kindergarten oder in die Primarstufe jeweils um ein Jahr aufschieben.

⁴ Der Schulrat kann im Zusammenhang mit der früheren Aufnahme oder der Rückstellung eine schulpsychologische Abklärung verlangen. Das Begehren für eine Rückstellung kann sowohl seitens der Eltern wie der Schule eingereicht werden.»

2.3 Vorgehen bei Rückstellungen

2.3.1 Schulschwierigkeiten sind voraussehbar, wenn offensichtliche oder bereits diagnostizierte Entwicklungsverzögerungen oder Behinderungen im geistigen, körperlichen oder sozialen Bereich festgestellt werden. Oft lösen entsprechende Diagnosen bereits im Vorschulalter unterstützende Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung aus. Die Rückstellung ist eine mögliche Massnahme. Dabei gilt es zwischen zwei Arten von Rückstellungen zu unterscheiden, nämlich der Rückstellung vom Kindertarteneintritt und der Rückstellung vom Übertritt in die 1. Primarklasse.

2.3.2 Falls die Erziehungsberechtigten ihr Kind als «zu wenig bereit für die Schule» 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). Ein weiter Schulweg, kleine Körpergrösse o.ä. Einzelkriterien sowie Sorgen und Befürchtungen der Erziehungsberechtigten können nicht als Gründe für eine Rückstellung herangezogen werden. Aus fachlicher Sicht ist für Kinder mit kognitiven, sprachlichen und/oder sozialen Entwicklungsverzögerungen eine Rückstellung in den wenigsten Fällen sinnvoll, da gerade diese Kinder auf eine adäquate Förderung angewiesen sind, um ihre Rückstände aufzuholen. Deshalb ist eine professionelle fachliche Einschätzung wichtig.

2.3.3 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 Kindergartenjahr besucht.

2.4 Häufigkeit und Gründe von Rückstellungen

2.4.1 Die Gesamtpopulation im Kindergartenbereich im Schuljahr 2017/18 betrug 2948 Schülerinnen und Schüler. Von 350 Fallbearbeitungen im 2017/18 wurden in diesem Bereich durch die Abteilung Schulpsychologie nur bei einem Teil tatsächlich Fragen der Rückstellung behandelt. Eine Empfehlung zur Rückstellung des Übertritts in die 1. Primarklasse erhielten 43 Kinder aus dem Regel- und aus dem Sonderschulbereich. Bei 22 Kindern wurde eine Empfehlung zur Rückstellung vom Eintritt in den obligatorischen Kindergarten abgegeben. Aufgrund der allgemeinen Schulstatistik kann man von gesamthaft circa 160 Rückstellungen im ganzen Kanton pro Jahr ausgehen. Diese Zahl blieb in den letzten fünf Jahren weitgehend konstant.

2.4.2 Rückstellungen vom Kindertarteneintritt wurden wegen Sprachentwicklungsverzögerungen, familiären Belastungen, fehlenden sozialen Erfahrungen und emotionaler und sozialer Entwicklungsverzögerung beantragt und gutgeheissen. Bei Rückstellungen vom Schuleintritt kommen noch fehlende Motivation für schulische Themen, mangelnde Ausdauer und schwieriges Verhalten als Indikation hinzu. Im Zusammenhang mit Rückstellungsanträgen fällt auch Ängstlichkeit seitens der Erziehungsberechtigten auf. Da die Einföhrungsklasse oder die heilpädagogische

Förderung im Auge mancher Erziehungsberechtigten eine Stigmatisierung darstellen könnte, wünschen sich diese eine Rückstellung. Gelegentlich wollen Erziehungsberechtigte ihr Kind auch «einfach noch Kind sein lassen» und sehen in der Einschulung einen Eingriff in den «natürlichen Lauf» der Kindsentwicklung. Einige Primarschullehrpersonen haben sehr hohe Erwartungen, was ein Kind in der 1. Klasse schon können sollte. Diese Erwartungshaltung erzeugt Druck auf die Kindergartenlehrpersonen, was ebenfalls dazu beitragen könnte, dass Kinder zurückgestellt werden.

2.5 Umgang mit Rückstellung

Wenn immer möglich ist auf die Rückstellung von Kindern sowohl beim Kindergarten- wie beim Primarschuleintritt zu verzichten. Sicher ist aber jeder Fall einzeln zu prüfen. In vielen Gemeinden besteht ein Einschulungsfachteam, in dem die ortszuständige Schulpsychologie vertreten ist. Diese interdisziplinären Teams geben Empfehlungen zu Fördermassnahmen und weiterführender Förderdiagnostik ab und prüfen den Rückstellungsantrag. Diese Art der Fallprüfung etabliert sich zusehends. Sie hilft professionell, flexibel und bedarfsgerecht auf Einzelfälle zu reagieren. In ungefähr der Hälfte aller Schulgemeinden wird die Abteilung Schulpsychologie entweder im Rahmen der oben genannten Fachteams oder mit einer Einzelanmeldung beigezogen. Die Organisation des Fachteams bzw. das Einleiten einer Einzelanmeldung ist Sache der Schulträger. In knapp der Hälfte der Fälle entscheidet der Schulrat ohne Einbezug der Abteilung Schulpsychologie. Entsprechend können bei diesen Fällen über Gründe und Ablauf keine Aussagen gemacht werden. Es darf angenommen werden, dass dabei Empfehlungsschreiben des Kinderarztes oder anderer Fachpersonen eingefordert werden.

2.6 Chancengleichheit

2.6.1 Durch das Angebotsobligatorium des Zweijahres-Kindergartens trägt der Kanton Schwyz zur Chancengleichheit bei. 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. Das Bezugs- bzw. Bindungssystem des Kindes verändert sich. Damit einher gehen Verhaltenserwartungen sowohl von den Erziehungsberechtigten als auch von der Schule, die nicht nur unterschiedlich, sondern auch umfangreicher sind. Unterstützenden Massnahmen im Übergang zwischen den beiden Erziehungssystemen Familie und Schule wird aus fachlicher Sicht grosse Bedeutung zugeschrieben, gerade für die Sicherung der Chancengleichheit.

2.7 Entwicklungsperspektiven, Verbesserungen

2.7.1 Die zentrale Fragestellung, inwiefern die Regelschulen in ihren professionelleren Kompetenzen im Umgang mit Heterogenität gestärkt werden könnten, wurde vom Amt für Volksschulen und Sport bereits 2017 als langfristiges Entwicklungsziel priorisiert. Entsprechende Massnahmen wurden schon eingeleitet (CAS Einführung in die Integrative Förderung) oder sind in Diskussion.

2.7.2 Es besteht ein gewisses Entwicklungspotenzial beispielsweise durch frühe Förderung und begleitende Angebote für Erziehungsberechtigte. Damit könnte der Problematik im Übergang Familie – Schule frühzeitiger begegnet werden. Es liegt jedoch in der Kompetenz der kommunalen Behörden, solche Hilfsangebote zu schaffen.

2.7.3 In vielen Gemeinden sind Fachteams eingerichtet, die sich einzelner Fälle annehmen und entsprechende Massnahmen einleiten. In diesen Fachteams ist meistens auch die Abteilung Schulpsychologie vertreten. Es wäre durchaus sinnvoll, diese Teams intensiver auch im Sinne der Prävention zu nutzen. Dazu braucht es jedoch einen gewissen Perspektivenwechsel in

den einzelnen Schulen. Um Situationen längerfristig zu entschärfen, müssten Fragen viel mehr präventiv und förderorientiert und weniger defizitorientiert angegangen werden. Einen solchen Perspektivenwechsel einzuleiten, liegt jedoch in den Händen der örtlichen Schulbehörden und Schulleitungen.

2.8 Ausbildungs- versus Kinderzulagen

Das Thema der Ausbildungszulagen wurde bereits auf Bundesebene aufgegriffen. Im Geschäft 18.091 hat der Nationalrat als Erstrat am 19. März 2019 entschieden, das Bundesgesetz über die Familienzulagen entsprechend anzupassen. Heute gilt für Ausbildungszulagen eine Altersgrenze von 16 Jahren. Künftig sollen diese Zulagen bereits ab 15 Jahren ausgerichtet werden können. Das Geschäft wird nun dem Ständerat zugeführt. Weil das Anliegen auf nationaler Ebene an die Hand genommen wird, ist ein Handeln auf kantonaler Ebene nicht angezeigt.

3. Fazit

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht des Regierungsrates festhalten, dass die Frage nach dem richtigen Einschulungszeitpunkt sowie der dazu erforderlichen unterstützenden Massnahmen kaum wissenschaftlich beantwortet werden kann. Vielmehr ist dieser Prozess des Übergangs von Elternhaus zur Schule stark individuell und oftmals auch von Emotionen geprägt, weshalb jede Einschulung individuell zu klären ist.

Aus Sicht des Regierungsrates stehen den verantwortlichen Schulträgern die dazu erforderlichen Mittel und Instrumente in ausreichendem Ausmass zur Verfügung. Auch stellt die effektive Anzahl an Rückstellungen in Relation zur Gesamtschülerzahl nicht ein Problem dar, welches aktiv angegangen werden müsste.

Die Frage nach der Abgrenzung zwischen Kinder- und Ausbildungszulage ist zudem auf Ebene der nationalen Politik bereits in Bearbeitung.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 8/18 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Erziehungsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Ausgleichskasse Schwyz; Bildungsdepartement; Amt für Volksschulen und Sport.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

