

Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010

4711

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative
«prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die
Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und an das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Bestimmungen des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 über die Kindergartenstufe sind unter Beibehaltung der bewährten Grundsätze wie spielerisches, soziales, emotionales, musikalisches und intellektuelles Lernen wie folgt zu ändern:

- Verlängerung der Dauer der Kindergartenstufe um mindestens ein Jahr unter Beibehaltung des heutigen Eintrittsalters mit entsprechender Anpassung der Lernziele;
- Führung in altersgemischten Klassen;
- Berücksichtigung der individuellen Entwicklung des Kindes, insbesondere auch durch die Möglichkeit einer kürzeren oder längeren Verweildauer;

- Unterstützung der Lehrpersonen durch zusätzliche Lehrstellen (VZE), so dass gewährleistet ist, dass mindestens die Hälfte der erteilten Stunden durch zwei Lehrpersonen verantwortet werden.

Begründung:

- Die bewährten Stärken der Kindergartenpädagogik (spielerisches, soziales, emotionales, musisches und intellektuelles Lernen) werden ausgebaut sowie die aus den derzeit laufenden Schulversuchen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt. Jedes Kind hat neu die Möglichkeit, seinem individuellen Entwicklungsstand gemäss 2, 3, oder 4 Jahre in der Kindergartenstufe zu verweilen. Kinder mit speziellen pädagogischen Bedürfnissen können einerseits bereits nach 2 Jahren in die 2. Klasse eintreten oder haben im umgekehrten Fall die Chance, während 4 Jahren sanft auf den Umstieg in die Primarschule vorbereitet zu werden. Das heutige Eintrittsalter in die Kindergartenstufe wird nicht verändert.
- Die dazu notwendige individuelle Betreuung wird gewährleistet durch die Erhöhung der zugeteilten Vollzeitstellen. Damit stehen den Kindern während mindestens 50% der Kindergartenzeit 2 Lehrpersonen zur Verfügung. Die Arbeit in altersdurchmischten Lerngruppen erhöht die Möglichkeiten zur individuellen Förderung zusätzlich, da ältere Kinder ihren Wissensvorsprung gerne an die jüngeren weitergeben.
- In der weiter entwickelten Kindergartenstufe lernen die Kinder ihrer individuellen Entwicklung gemäss früher lesen, schreiben und rechnen. Damit kann der Neugier und dem Wissensdurst der Kinder Rechnung getragen werden. Zudem steigen die Chancen jedes einzelnen Kindes, mit gefestigten sprachlichen Grundkenntnissen erfolgreich in der Primarschule starten zu können.
- Da die weiter entwickelte Kindergartenstufe die bewährten Elemente der Kindergarten- und der Primarschulpädagogik verbindet, erleben die Kinder beim Übertritt in die Primarschule eine pädagogische Kontinuität, die verhindert, dass dieser Wechsel als Einschnitt empfunden wird und zu negativen Reaktionen führt.
- Die Kosten für die Erweiterung der Kindergartenstufe sind gut investiertes Geld. Nur auf einem optimalen Fundament kann die Volksschule des Kantons Zürich in Zukunft den Anforderungen genügen, die die Veränderungen in der Gesellschaft automatisch mit sich bringen werden. Davon werden auch die Berufs- und die weitere schulische Bildung nach der Volksschule profitieren.

Weisung

1. Formelles

Am 15. März 2010 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» eingereicht. Mit Verfügung vom 6. Mai 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI, 2010, 984).

Gestützt auf § 133 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert vier Monaten nach der Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Innert gleicher Frist beantragt er dem Kantonsrat zudem einen der folgenden Entscheide:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Die in der Form der allgemeinen Anregung ausformulierte Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» wahrt die Einheit der Materie und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Die Initiative ist auch nicht undurchführbar.

Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative als gültig.

2. Inhaltliche Beurteilung der Volksinitiative

2.1 Ausgangslage

Seit den 90er-Jahren wird in verschiedenen Kantonen die Aus- und Umgestaltung des Kindergartens diskutiert. Dies aus folgenden Gründen:

- Beim Eintritt in den Kindergarten weisen gleichaltrige Kinder einen sehr unterschiedlichen Lern- und Entwicklungsstand auf.
- Der sich in erster Linie am Alter der Kinder orientierende Übertritt vom Kindergarten in die 1. Klasse wird von Kindern und Eltern häufig als Bruch sowohl im methodisch-didaktischen wie auch im personellen und räumlichen Sinn erlebt.
- Am Übergang zwischen Kindergarten und 1. Primarklasse kommt es zu einer ersten Selektion, d. h., ein Teil der Kinder wird entweder um ein Jahr zurückgestellt oder sie werden in Einführungs- oder Kleinklassen eingeteilt.

Mit der Grundstufe, welche die beiden Kindergartenjahre und die 1. Primarklasse umfasst, und der Basisstufe, welche die beiden Kindergartenjahre und die 1. und 2. Primarklasse umfasst, wurden zwei Modelle entwickelt, deren flexible organisatorische Rahmenbedingungen und pädagogisch-didaktische Ausgestaltung der Entwicklungs- und Leistungsheterogenität der Kinder im Alter zwischen vier und acht Jahren gerechter werden sollen.

Im Kanton Zürich wurde in der Volksabstimmung vom 24. November 2002 die Vorlage zu einem neuen Volksschulgesetz und damit auch die flächendeckende Einführung der Grundstufe abgelehnt. Am 31. März 2003 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat eine Leistungsmotion zur Durchführung eines Schulversuches mit der Grund- oder Basisstufe ab dem Schuljahr 2004/2005 (vgl. KR-Nr. 33/2003). Mit Beschluss vom 10. September 2003 entschied der Regierungsrat, einen Schulversuch mit der Grundstufe durchzuführen.

Mit dem Schuljahr 2004/2005 begannen die ersten Klassen des Schulversuchs. In den folgenden Schuljahren folgten zwei weitere Staffeln. Bis heute umfasst der Schulversuch im Kanton Zürich 86 Klassen. Die Grundstufe unterscheidet sich vom Kindergarten und der 1. Primarklasse durch folgende organisatorische Rahmenbedingungen:

	Grundstufe	Kindergartenstufe	1. Klasse
Lehrpersonen- lektionen	36 Wochenlektionen (WL) davon 12 im Teamteaching	23 Stunden (es wird nicht in Lektionen gerechnet)	32 WL davon 10 im Teamteaching oder in der Halbklassse
Lektionen pro Kind	im ersten und zweiten Grundstufenjahr 20–22 WL im letzten 24 WL	16,5 Std.–21 Std.	22 WL
Jahrgänge	3 Jahrgänge	2 Jahrgänge	mehrklassig möglich
Flexible Verweildauer	2–4 Jahre	ja	nein
Klassengrösse	20–25 (Richtzahl 22)	21	25 wenn mehrklassig 21
Integration	3 WL für integrierte Förderung	2–3 WL	2–6 WL für integrierte Förderung, Einschulungsklasse möglich
Lohnkategorie Lehrpersonen	Primarstufe	Kindergartenstufe	Primarstufe

Den Kindern der Grundstufe stehen während rund 50% der Zeit zwei Lehrpersonen zur Verfügung (Teamteaching). Die Klassen werden altersdurchmischt geführt, und es wird ein hoher Grad an Individualisierung angestrebt. Die Grundstufe wird in der Regel in drei Jahren durchlaufen. Um den Entwicklungsunterschieden der Kinder Rechnung tragen zu können, kann sie auch in zwei oder vier Jahren absolviert werden.

Der Kanton Zürich beteiligt sich mit dem Grundstufenversuch am Entwicklungsprojekt «Erziehung und Bildung in Kindergarten und Unterstufe der EDK-Ost und Partnerkantone». Insgesamt beteiligten sich zehn Deutschschweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein mit insgesamt 170 Schulversuchsklassen am Projekt. Von diesen 170 Schulversuchsklassen wurden 106 als Grundstufe und 64 als Basisstufe geführt. Die übrigen Deutschschweizer Kantone beteiligen sich am Projekt ohne eigene Versuchsklassen. Dies ermöglichte die gemeinsame Durchführung und Finanzierung der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation der Schulversuche. Die Erkenntnisse aus den Schulversuchen in den Kantonen sowie die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation wurden im Projektschlussbericht zusammengefasst. Am 4. Juni 2010 hat die Plenarkonferenz der EDK-Ost und der angeschlossenen Partnerkantone diesen Projektschlussbericht zuhanden der Kantone verabschiedet.

2.2 Ergebnisse der Evaluation

Das Institut für Bildungsevaluation der Universität Zürich hat im Rahmen einer summativen Evaluation die Lernfortschritte vom Eintritt in die Eingangsstufe bis zum Ende der 3. Primarklasse gemessen. Die formative Evaluation wurde von der Pädagogischen Hochschule St. Gallen durchgeführt mit dem Ziel, Aussagen zu Umsetzung, Unterrichtsentwicklung und Akzeptanz der Grund- oder Basisstufe bei Eltern und Lehrpersonen zu machen.

Aus der Evaluation können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Die Schnittstelle zwischen Kindergarten und 1. Primarklasse kann aufgelöst werden. Massnahmen wie Einschulungs- oder Kleinklassen sind in der Grundstufe nicht notwendig.
- Die integrative Ausrichtung der Grund- und Basisstufe ermöglicht nahezu allen Kindern einen nach Lern- und Entwicklungsstand ausgerichteten Zugang zum Lesen, Schreiben und Rechnen. Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen können innerhalb des Klassenverbands verbleiben und werden besonders gefördert. Eine Überforderung der Lehrpersonen ist nicht eingetreten, die Integration aller Kinder führt zu keinem Nachteil für die leistungstärkeren Kinder.
- Die sozialen Beziehungen zu anderen Kindern, das Wohlbefinden und das Selbstvertrauen werden von den Kindern im Kindergarten, in der Grund- und Basisstufe gleich positiv eingeschätzt.
- Eltern, welche die pädagogischen Ziele der neuen Modelle durch eigene Erfahrung kennenlernen, schätzen diese durchwegs positiv ein. Die Mehrheit der Eltern würde ihre Kinder wieder in eine Grund- oder Basisstufe schicken.
- Die grosse Mehrheit der Lehrkräfte beurteilt die Grund- oder Basisstufe positiv und schätzt die Zusammenarbeit im Teamteaching.
- Die individuell unterschiedliche Verweildauer wird in der Grund- oder Basisstufe etwas öfter genutzt als im Kindergarten.
- Schülerinnen und Schüler der Grund- und Basisstufe erreichen in den ersten beiden Jahren einen statistisch bedeutend grösseren Lernfortschritt als Kindergartenkinder. Dieser Vorsprung wurde für die Kompetenzbereiche phonologisches Bewusstsein, Lesen, Schreiben und Mathematik nachgewiesen. Die Kindergartenkinder holen die Rückstände bis zum Ende der ersten Klasse allerdings weitgehend, bis zum Ende der zweiten Klasse vollständig auf.
- Kinder treten mit sehr unterschiedlichen Fähigkeiten in den Kindergarten ein. Die grossen Unterschiede in den verschiedenen Kompetenzbereichen lassen sich durch die Erstsprache und die so-

ziale Herkunft der Kinder erklären; weniger bedeutsam sind Alter und Geschlecht. Kinder mit Deutsch als Zweitsprache verfügen beim Eintritt in den Kindergarten bzw. in die Grund- oder Basisstufe statistisch signifikant bereits über deutlich geringere sprachliche und mathematische Fähigkeiten, was sie während der ersten drei Jahre ihrer Schullaufbahn nicht aufzuholen vermögen. Die Lernfortschritte der Kinder mit Deutsch als Erstsprache und der Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen sind in allen drei Modellen in allen Kompetenzbereichen praktisch gleich gross.

2.3 Kosten einer flächendeckenden Umsetzung der Grundstufe

Die Grundstufe führt zu Mehrkosten gegenüber dem herkömmlichen Modell. Dafür gibt es zwei Ursachen: Die erste liegt in der erhöhten Anzahl Wochenlektionen. Anstelle von 23 Stunden im Kindergarten bzw. 32 Wochenlektionen in der 1. Primarklasse stehen in der Grundstufe 36 Wochenlektionen zur Verfügung. Damit stehen in rund 50% der Zeit zwei Lehrpersonen zur Verfügung. Bei einer flächendeckenden Umsetzung der Grundstufe würde dies dazu führen, dass insgesamt rund 100 Lehrerstellen (VZE) mehr gebraucht würden als heute. Die zweite Ursache liegt in der Besoldungseinstufung der Lehrpersonen, weil Grundstufenlehrkräfte wie Primarlehrkräfte eingestuft werden.

Ein Kostenvergleich zwischen der Grundstufe, dem Kindergarten und der 1. Primarklasse zeigt folgendes Bild:

Herkömmliches Modell:

	Kosten pro Kind (in Franken)	Lohnkosten (in Mio. Franken)
1. Kindergarten	6405	77
2. Kindergarten	6405	77
1. Primarklasse	8097	103
Kosten insgesamt		257

Grundstufe:

	Kosten pro Kind (in Franken)	Lohnkosten (in Mio. Franken)
Kosten	8133	299

Damit belaufen sich die Mehrkosten für die Grundstufe auf insgesamt rund 42 Mio. Franken. Davon müsste der Kanton 32% und die Gemeinden müssten 68% übernehmen. Es gibt jedoch lokale Unterschiede; für kleinere Gemeinden kann die Einführung einer Grundstufe Kostenvorteile mit sich bringen, denn mit der Zusammenlegung von Kindergarten und 1. Primarklasse können die Klassengrössen optimiert werden.

Bei einer flächendeckenden Umsetzung der Grundstufe würden neben den wiederkehrenden Personalkosten einmalige Kosten für die Infrastruktur sowie für die Aus- und Weiterbildung anfallen. Im Rahmen des Schulversuchs wurden pro Lehrkraft rund Fr. 5600 für die Aus- und Weiterbildung aufgewendet. Bei einer flächendeckenden Einführung der Grundstufe könnten diese Kosten verringert werden, weil auf das Wissen der Lehrkräfte der Schulversuchsgemeinden zurückgegriffen werden könnte. Zudem verfügen immer mehr Lehrkräfte über eine genügende Ausbildung. Unter Annahme, dass die Kosten um einen Drittel bis die Hälfte gesenkt werden könnten, entstünden Kosten für die Aus- und Weiterbildung von 8–11 Mio. Franken.

Für die Infrastruktur der Volksschule sind die Gemeinden zuständig. Die Anforderungen einer Grundstufe unterscheiden sich leicht vom herkömmlichen Kindergarten. Die Richtlinien des Volksschulamtes enthalten für die Grundstufe folgende Empfehlungen:

	Grundstufe	Kindergarten	1. Primarklasse
Räume	Hauptraum 68–90 m ² Nebenraum 20–25 m ²	Richtgrösse 72 m ² Nebenraum 36 m ²	Richtgrösse 72 m ² Nebenraum 18 m ²

2002 führte die damalige Zürcher Hochschule Winterthur eine Studie zu den Kosten der Infrastruktur für die Grundstufe durch. Die damaligen Aussagen sind grundsätzlich auch heute noch gültig: Der Zustand der Gebäude und Räume sowie die Erweiterungsmöglichkeiten sind in den Gemeinden sehr unterschiedlich. Exemplarisch wurde dies am Beispiel zweier Gemeinden und eines Schulkreises der Stadt Zürich aufgezeigt. Diese Beispiele haben belegt, dass die Baukosten in der Regel in einem vertretbaren Rahmen sind und sich zwischen Fr. 10 000 und Fr. 50 000 bewegen.

2.4 Schlussfolgerungen

Die Grundstufe erreicht ihre Ziele. Die Schnittstelle zwischen Kindergarten und 1. Primarklasse konnte aufgelöst werden, die Verbindung von Elementen des Kindergartens und der Primarschule gelingt. Ein Vorteil der Grundstufe liegt darin, dass die Integration von Kindern mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen ohne Leistungseinbusse gelingt. Kinder in den ersten beiden Jahren erreichen einen deutlich grösseren Lernfortschritt als Kindergartenkinder, wobei dieser Fortschritt nicht nachhaltig ist. Offen ist, weshalb sich die Leistungen wieder angleichen. Ein Grund könnte darin liegen, dass sich mit dem Übertritt in die 2. Primarklasse die individuelle Ausrichtung des Unterrichts am Lern- und Entwicklungsstand der Kinder verringert. Hinzu kommt, dass die gleichen Lernziele erreicht werden müssen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass auch der Kindergarten seit dem Beginn des Schulversuchs grosse Veränderungen erfahren hat. So wurde mit dem Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100) das frühere Verbot von Lesen und Schreiben im Kindergarten aufgehoben. Seit dem Schuljahr 2008/2009 gilt ein Lehrplan für den Kindergarten. Schliesslich wurde die Unterrichtszeit der Kinder im Kindergarten durch die Blockzeiten erhöht.

Gemäss der durchgeführten Evaluation erbringen der Kindergarten, die Grund- und Basisstufe vergleichbare Leistungen. Die flächendeckende Einführung der Grund- oder der Basisstufe würde seitens der Gemeinden einen erheblichen Mehraufwand und bei Kanton und Gemeinden insbesondere höhere Lohnkosten auslösen. Die Struktur der Einstiegsstufe ist für den Schulerfolg nicht ausschlaggebend. Aus diesen Gründen ist von der Einführung der Grund- und Basisstufe abzusehen.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative «prima-Initiative (Kantonale Volksinitiative für die Weiterentwicklung der Kindergartenstufe)» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi