

Vorlage an den Landrat

**Bericht zur Motion 2018/888 von Claudia Brodbeck: «Schulpflicht mit
Einschulungsentscheid der Eltern»**
2018/888

vom 25. August 2020

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Landrat überwies am 9. Mai 2019 (Beschluss Nr. 2636) die Motion 2018/888 «Schulpflicht mit Einschulungsentscheid der Eltern». Die Motion verlangt, dass der Regierungsrat das Bildungsgesetz dahingehend revidiert, dass die Eltern ihr Kind ohne eine ärztliche oder schulpsychologische Abklärung oder weitere Begründungen ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen können. Die Forderung der Motion betrifft den ausserordentlichen Eintritt in den Kindergarten, welcher aktuell auf Stufe Verordnung geregelt ist. Deshalb kann das Anliegen der Motion mittels einer Verordnungsänderung von § 8a der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule umgesetzt werden. Die Verordnungsänderung tritt per 1.1.2021 in Kraft, mit erstmaliger Wirkung für das Schuljahr 2021/22.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht	3
2.1.	Inhalt der Motion	3
2.2.	Stellungnahme des Regierungsrats und Überweisung der Motion	4
2.3.	Ziel der Vorlage	5
2.4.	Massnahmen / Änderung der «Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule»	5
3.	Vernehmlassung.....	5
3.1.	Ergebnis der Vernehmlassung	5
3.2.	Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse durch den Regierungsrat	6
4.	Anträge	7
4.1.	Beschluss	7
4.2.	Abschreibung von Vorstössen des Landrats	7
5.	Anhang	7

2. Bericht

2.1. Inhalt der Motion

Am 28. Oktober 2018 reichte Claudia Brodbeck die Motion 2018/888 «Schulpflicht mit Einschulungsentscheid der Eltern» ein, welche vom Landrat am 9. Mai 2019 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde.

«Im Rahmen der Harmonisierung des Schweizer Schulsystems wurde der Einschulungstichtag vom 30. April auf den 31. Juli vorverschoben. Damit sind die jüngsten Kinder knapp vierjährig beim Eintritt in den Kindergarten. Der frühe Kindergartenstart ist für einige Kinder eine Chance und für andere, die den Entwicklungsstand noch nicht erreicht haben, eine Überforderung. Der Betreuungsschlüssel: 1 Kindergärtnerin mit z.T. über 20 Kindern erschwert die Situation in vielen Gemeinden zusätzlich.

Jedes vierte Kind, das bei der Einschulung nach dem 30. April Geburtstag hatte, musste in den ersten drei Schuljahren ein Jahr repetieren. Bei Kindern, die dagegen vor dem 1. Mai geboren waren, war nur jedes 16. von einer Repetition betroffen 1. Internationale Studien zum Schulverlauf und Geburtsdatums-Effekt kommen zur gleichen Schlussfolgerung 2, nicht für alle Kinder zahlt sich der frühe Schulstart aus.

Die Eltern haben die Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Kinder. Entsprechend soll ihnen das Recht zugestanden werden zu entscheiden, ob ihr Kind bereits in den Kindergarten eingeschult werden soll oder ob es für das eigene Kind pädagogisch richtig ist, die Einschulung um ein Jahr hinauszuschieben. Dadurch können die Eltern ihr Kind vor der Überforderung einer zu frühen Einschulung schützen.

Beispielsweise ist dies im Kanton Aargau, Solothurn und im Kanton Bern bereits möglich und wird von rund 10 % der Eltern wahrgenommen. Die Abmeldung erfolgt allein durch die Eltern und es braucht dazu weder eine ärztliche noch eine schulpsychologische Abklärung. Damit können Kosten gespart und frühen schädlichen Pathologiesierungen kann entgegengewirkt werden.

Die Kindergärten werden entlastet und die Kindergärtnerin kann sich wieder all jenen Kindern widmen, die vom Entwicklungsstand her bereit sind am Kindergartenalltag teilzunehmen und davon zu profitieren. Kinder, die noch nicht eingeschult werden, finden in der Familie, Spielgruppen und Kinderkrippen eine Umgebung, in der sie sich in der Kleingruppe weiterentwickeln können und in der man sich aufgrund des hohen Betreuungsschlüssels auch intensiv mit ihnen beschäftigen kann, so dass sie im darauffolgenden Jahr die Kindergartenbereitschaft erlangen. Wirkungsvolle Frühförderung, die ab Geburt einsetzen soll (mit dem Kind in der Muttersprache sprechen, ihm ein Umfeld bieten, in dem es spielen und Erfahrungen mit der Umwelt und anderen Kindern sammeln kann) darf nicht mit Früheinschulung verwechselt werden. Wissen wir doch, dass Kinder die ausgiebig spielen durften Ende der achten Klasse zu den leistungsstärksten Schülern gehören (Margrit Stamm, 2008) während sich Spieldeprivation und zu frühes aufgezwungenes schulisches Lernen negativ auf die kindliche Entwicklung auswirken kann. Kinder sollen deshalb nicht nach einem starren Stichtag, sondern nach dem Entwicklungsstand eingeschult werden. Ziel ist es mit einem gelungenen Kindergarten- und Schulstart den Grundstein für ein lebenslanges Lernen zu legen.

¹ Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe, Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2016

² Jeronimus et al. PLOS one, 2015

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Bildungsgesetz so zu revidieren, dass die Eltern ihr Kind ohne eine ärztliche oder schulpsychologische Abklärung oder weitere Begründungen ein Jahr später in das erste Kindergartenjahr eintreten lassen können».

2.2. Stellungnahme des Regierungsrats und Überweisung der Motion

Infolge seines Beitritts zum HarmoS-Konkordat vom 17. Juni 2010 hat der Kanton Basel-Landschaft das Stichdatum für den Schuleintritt im Bildungsgesetz (BildG, SGS 640) vom 30. April auf den 31. Juli verschoben (§ 22 Abs. 1 BildG). Gemäss den Übergangsbestimmungen (§ 107 Abs. 1 BildG) erfolgte die Verschiebung von 2012 bis 2017 gestaffelt. Seither gilt als Stichtag der 31. Juli des Jahres, in welchem das jeweilige Schuljahr beginnt. Kinder, welche bis zum Stichtag das 4. Altersjahr vollendet haben, treten auf Beginn des nächsten Schuljahres in den Kindergarten ein. Der gesamtschweizerische Vergleich zeigt, dass in 18 von 26 Kantonen als Stichtag der 31. Juli gilt. Zudem regeln die beiden Kantone Basel-Stadt und Luzern mit je nur einem Tag Differenz zu diesem Datum die Einschulung fast analog. Der Stichtag 31. Juli entspricht somit der gängigen Praxis.

Die Bestimmungen gemäss Bildungsgesetz und HarmoS-Konkordat definieren den allgemeinen Rahmen für den Schuleintritt und orientieren sich an einem systematischen Regelverlauf einer Schullaufbahn. Da die Einschulung aber nicht als punktueller Start verstanden wird, sondern als Prozess, der den individuellen Entwicklungsstand des Kindes berücksichtigt, regelt die Verordnung für den Kindergarten und die Primarschulen (SGS 641.11) die Ausnahmeregelungen zum Schuleintritt (§ 8 Abs. 1 und 2).

Ein ausserordentlicher Eintritt in den Kindergarten ist bisher einerseits möglich, wenn ein Kind bis zu 15 Tage vor oder nach dem Stichtag geboren wurde. Auf Antrag der Erziehungsberechtigten kann die Schulleitung diese Kinder ein Jahr früher einschulen oder ein Jahr zurückstellen. Bei der früheren Einschulung gilt als Voraussetzung, dass keine zusätzliche Klasse gebildet werden muss. Für die Beantragung der Rückstellung von Kindern, welche nicht unter diese erste Regelung fallen, müssen die Erziehungsberechtigten bisher im Vorfeld eine fachliche Beurteilung durch den schulpsychologischen oder den jugendpsychiatrischen Dienst einholen.

Mit der Verschiebung des Stichtags um insgesamt 3 Monate, sind die jüngsten Kindergartenkinder bei Schuleintritt gerade einmal vier Jahre alt. Mit der alten Regelung waren sie mindestens vier Jahre und drei Monate alt. Das Durchschnittsalter der Kinder beim Eintritt in den Kindergarten im Kanton Basel-Landschaft betrug 2017 vier Jahre und acht Monate. Gemäss Statistik zur Altersverteilung bei den Einritten in die Bildungsstufen waren 2017 rechnerisch gesehen 1.0% der Kinder zu jung und 2.9% zu alt für den Kindergarteneintritt. Die Repetitionsquoten für das 1. und 2. Kindergartenjahr lagen für das Jahr 2017 bei 0.9% bzw. 1.2%, was total 47 Kindern entspricht.

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion vom 19. Februar 2019 für eine Entgegennahme der Motion als Postulat plädiert. Seiner Meinung nach funktioniert die bestehende Regelung zur Rückstellung, welche eine fachliche Beurteilung durch den schulpsychologischen oder den Jugendpsychiatrischen Dienst im Vorfeld des elterlichen Antrags die Schulleitung vorschreibt, gut. Zudem ermöglicht dieses Vorgehen, im Dialog mit den Eltern bei zurückgestellten Kindern bei Bedarf auch ambulante Fördermassnahmen zu initiieren, um das Kind auf den verspäteten Eintritt optimal vorzubereiten. Im Jahre 2017 hat der Schulpsychologische Dienst insgesamt 73 Abklärungen getätigt, wovon 41 Rückstellungswünsche betrafen und daraus schliesslich 35 Rückstellungen erfolgten. Der Regierungsrat war jedoch bereit, das Verfahren und weitere Optionen zu prüfen und darüber zu berichten.

Der Landrat ist dieser Empfehlung nicht gefolgt und hat am 9. Mai 2019 mit Beschluss Nr. 2636 eine Überweisung der Motion beschlossen.

2.3. Ziel der Vorlage

Die von der Motionärin gewünschte Revision des Bildungsgesetzes ist nicht notwendig, um das Elternrecht im Rahmen des Einschulungsprozesses für den Kindergarten zu stärken. Das Gesetz gibt den Rahmen vor, während die Verordnung den ausserordentlichen Eintritt in den Kindergarten regelt. Gemäss Erfahrungswerten aus den Kantonen Bern, Solothurn und Aargau beantragen jährlich rund 10% der Eltern für ihre Kinder eine Rückstellung. Dies bedeutet, dass es sich um eine Ausnahmesituation handelt. Die meisten Eltern, demnach rund 90%, lassen ihre Kinder nach vollendetem 4. Altersjahr in den Kindergarten eintreten. Deshalb kann dem Anliegen der Motionärin durch eine Anpassung der Verordnung und somit der ausserordentlichen Einschulung entsprochen werden. Diese Neuregelung orientiert sich auch an der gängigen Praxis, beispielsweise in den Nachbarkantonen Aargau und Solothurn, welche ebenfalls den Eltern die Entscheidungshoheit über den Kindergarteneintritt ihrer Kinder zusprechen. Im Kanton Aargau können die Eltern bei der Schulpflege ihr Gesuch einreichen, im Kanton Solothurn entscheiden die Eltern nach Rücksprache mit der Schulleitung, ob sie ihr Kind später einschulen wollen. Der Kanton Basel-Landschaft orientiert sich bei der Umformulierung der Verordnung am Wortlaut der Solothurner Verordnung.

2.4. Massnahmen / Änderung der «Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule»

Nach Rücksprache mit der Motionärin, welche dem Vorgehen bezüglich einer Änderung der «Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule» zugestimmt hat, hat der Regierungsrat beschlossen, die Verordnung anzupassen. Neu werden die Erziehungsberechtigten - in Rücksprache mit der Schulleitung - über eine allfällige Rückstellung ihrer Kinder entscheiden können, ohne dass vorgängig eine Abklärung durch Fachexpertinnen oder Fachexperten stattfinden muss. Weiterhin sind die Erziehungsberechtigten von Kindern, welche bis zu 15 Tage nach dem Stichtag geboren sind, berechtigt, bei der Schulleitung eine frühere Einschulung ihrer Kinder zu beantragen. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass keine neue Klasse gebildet werden muss.

§ 8 der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule regelt neu in Absatz 1 nur noch die Früheinschulung, während im Absatz 2 die spätere Einschulung geregelt wird. Absatz 3 regelt den Prozess. Gleichzeitig kann § 8 Absatz 2 angepasst und die vergangene, gestaffelte Einführung des neuen Stichtags für die Einschulung gestrichen werden.

3. Vernehmlassung

3.1. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Beschluss 2019-1615 vom 26. November 2019 hat der Regierungsrat die Ausnahmeregelung zum Schuleintritt in der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschulen (SGS641.11; § 8, Abs. 1 und Abs. 2) zur Vernehmlassung in Form einer konferenziellen Anhörung freigegeben. Die Vernehmlassungspartner dabei waren:

- Gemeinden Baselland
- Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)
- Amtliche Kantonalkonferenz der Lehrerinnen und Lehrer (AKK)
- Schulleitungskonferenz Kindergarten und Primarschule BL (SLK KG/PS)
- Konferenz Basellandschaftlicher Schulratspräsidien
- Lehrerinnen und Lehrerverein Baselland (LVB)
- vpod Baselland

Die konferenzielle Anhörung fand am Dienstag, 17. Dezember 2019, im Landratssaal in Liestal statt. Teilgenommen haben insgesamt 34 Vernehmlassungspartner, darunter der VBLG, 28 Gemeinden, 3 Vertreterinnen und Vertreter der Schulen sowie 2 Personen aus den

Personalverbänden. Nebst den Ergebnissen aus der Anhörung, gaben weitere 7 Gemeinden eine schriftliche Stellungnahme ab, davon 2 in Ergänzung zu ihrer Teilnahme an der Anhörung. Eine weitere Stellungnahme gingen von Seiten des Verbandes der Privatschulen beider Basel ein.

3.2. Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse durch den Regierungsrat

Aus den mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen wurden folgende Bedürfnisse ersichtlich:

1. Der Wunsch nach der Kommunikation des Einföhrungstermins, der aufgrund der bereits fortgeschrittenen Planung erst auf das Schuljahr 2020/2021 wirksam werden soll, damit Schulen und Eltern im Vorfeld über die Neuerung informiert werden können.

Stellungnahme:

Eine Einföhrung im Schuljahr 2019/2020 mit Wirkung auf das Schuljahr 2020/2021 ist nicht sinnvoll, da die Anmeldungen für den Kindergarten 2020/2021 bereits versandt wurden und die Klassenbildung bereits begonnen hat. Daher soll die Verordnungsänderung per 01.01.2021 in Kraft treten, mit erstmaliger Wirkung auf das Schuljahr 2021/22.

2. Die Gleichbehandlung aller Gemeinden bei diesem Prozess, also ein homogenes Vorgehen bzw. Verfahren im Vorfeld einer allfälligen Rückstellung.

Stellungnahme:

Der Gleichbehandlung der Gemeinden wird insofern Rechenschaft getragen, als der Antrag auf Rückstellung in den Anmeldeprozess für den Kindergarten integriert wird und dies in § 8a, Absatz 3 der Verordnung so festgehalten wird.

3. Die Unterstützung der Schulleitungen bezüglich ihrer neuen Aufgabe, der Elterngespräche.

Stellungnahme:

Die Unterstützung der Schulleitungen bei ihrer neuen Aufgabe der Elterngespräche erfolgt mittels einer Handreichung durch den Schulpsychologischen Dienst sowie die Abgabe einer Checkliste an die Eltern im Vorfeld der Einschulung. Letztere enthält Informationen darüber, welche Grundkompetenzen die Kinder beim Eintritt in den Kindergarten haben müssen.

Mit seinem Beschluss, die elterlichen Kompetenzen beim Entscheid für einen verzögerten Schuleintritt zu stärken, setzt der Regierungsrat somit das Kernanliegen der Motion 2018/888 um.

4. Anträge

4.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat den Bericht zur Motion 2018-888 «Schulpflicht mit Einschulungsentscheid der Eltern» zur Kenntnis zu nehmen.

4.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrats

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung:

Motion 2018/888 «Schulpflicht mit Einschulungsentscheid der Eltern: Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen bezüglich der Stärkung der elterlichen Kompetenzen und die erforderliche Verordnungsänderung setzt der Regierungsrat das Kernanliegen der Motion 2018/888 um.

Liestal, 25. August 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

5. Anhang

- Verordnungsänderung § 8 der Vo für den Kindergarten und die Primarschule
- Synoptische Darstellung von § 8 der Vo über den Kindergarten und die Primarschule