



Sitzung vom: 9. November 2021

Beschluss Nr.: 148

Motion betreffend Erhöhung Einschulungsalter obligatorischer Kindergärten: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion betreffend Erhöhung Einschulungsalter obligatorischer Kindergärten (52.21.11), welche von Kantonsrätin Veronika Wagner-Hersche, Kerns als Erstunterzeichnende und 18 Mitunterzeichnenden am 9. September 2021 eingereicht wurde (52.21.11), wie folgt:

1. Gegenstand und Begründung der Motion

1.1 Auftrag

Mit der Motion wird gefordert, das Einschulungsalter zu erhöhen und den gesetzlichen Stichtag um drei bis fünf Monate früher anzusetzen und die Volksschulverordnung entsprechend anzupassen.

1.2 Begründung

In Art. 12 der Volksschulverordnung des Kantons Obwalden sei der Schuleintritt so geregelt, dass Kinder, welche bis und mit 31. Juli das fünfte Altersjahr erreicht haben, auf das folgende Schuljahr schulpflichtig würden. Somit seien die Kinder beim Eintritt in den obligatorischen Kindergarten erst fünfjährig, beim Übertritt in die erste Klasse sechsjährig. Das heisse, beim freiwilligen Zweijahreskindergarten seien die Jüngsten gerade mal vier Jahre alt. Viele Eltern seien verunsichert, weil die Kinder am Einschulungstag sehr jung seien.

In der Volksschule bzw. bei den Kindergartenlehrpersonen gebe der Stichtag für die Einschulung immer wieder Anlass zur Diskussion. Sie stellten fest, dass Kinder, welche im Frühjahr/Sommer Geburtstag haben und somit die jüngsten Kinder in der Klasse sind, oft zu wenig selbstständig seien, Mühe hätten sich von den Eltern zu lösen oder Hilfe beim Umkleiden für den Turnunterricht benötigten. Es fehle den Kindern aber auch an Ausdauer und Konzentrationsfähigkeit. Kurz gesagt, sie seien einfach noch nicht kindergarten- bzw. schulreif. Die Auswirkungen von zu früh eingeschulerten Kindern seien beträchtlich. So richte sich die Aufmerksamkeit der Lehrperson zwangsläufig vermehrt auf die unselbstständigen Kinder, derweil die älteren Kinder zu kurz kämen. Nicht zu unterschätzen seien auch die Zunahme von Mehraufwand und Mehrkosten für den Schulbetrieb. Zum Beispiel aufgrund vermehrter, intensiver Elterngespräche, Rückstellungen und Einsatz von Klassenassistenten.

Dass biologisch ältere Kinder in der Entwicklung in der Regel weiter und erfolgreicher seien als ihre jüngeren Klassensgspändli, sei in der internationalen Fachliteratur gut dokumentiert. Die Obwaldner Zeitung habe am 9. August 2021 von einer noch unveröffentlichten Studie eines Forschungsteams um Bildungsökonom Stefan Wolter, Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung, berichtet, welche nachweise, dass ältere Kinder in einer Klasse im

Vorteil seien und schulisch besser abschneiden würden. Das Geburtsdatum sei folglich ein entscheidender Faktor für den Schulerfolg, was Eltern dazu veranlassen könne, ihr Kind ein Jahr zurückzustellen. Damit erhöhe sich der Altersunterschied zwischen dem jüngsten und ältesten Kind sogar auf bis zu zwei Jahre, was zu noch grösserer Ungleichheit führen könne.

Durch die obengenannten Erkenntnisse – Mehraufwand und Mehrkosten für die Schule, ohne dass die Kinder profitierten – seien sie sich einig, dass der aktuell geltende Stichtag «31. Juli» nicht optimal und eine Gesetzesanpassung daher sinnvoll und nötig sei. Dies zum Wohle der Kinder. Ein Vergleich mit den Kantonen Zug, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Nidwalden, welche ebenfalls nicht dem Harnos-Konkordat angehörten, zeige, dass diese Kantone den Stichtag für den obligatorischen Schuleintritt zwischen den Monaten Februar und April angesetzt hätten.

2. Ausgangslage

2.1 Rechtslage

Gemäss Art. 56 Abs. 2 i.V. m. Art. 68 Abs. 1 des Bildungsgesetzes (BiG; GDB 410.1) beginnt die Schulpflicht mit dem obligatorischen Kindergartenjahr. Die Einwohnergemeinde kann gemäss Art. 68 Abs. 2 BiG ein freiwilliges zweites Kindergartenjahr anbieten. Kinder, die bis zu einem bestimmten Stichtag das fünfte Altersjahr vollenden, treten gemäss Art. 68 Abs. 1 BiG auf Beginn des nächsten Schuljahrs in den Kindergarten ein. In Art. 12 Abs. 1 der Volksschulverordnung (GDB 412.11) hat der Kantonsrat den Stichtag auf den 31. Juli angesetzt.

2.2 Beginn Schulpflicht im Kanton Obwalden

Die Schulpflicht im Kanton Obwalden begann früher mit dem vollendeten siebten Altersjahr (vgl. Schulgesetz vom 4. Mai 1947 sowie vom 16. Mai 1965; LB VIII, S. 137 ff. und LB XI, S. 294 ff.). Seit 1. August 1978 erfolgt er mit dem vollendeten sechsten Altersjahr (vgl. Schulgesetz vom 28. Mai 1978; LB XVI, S. 121 ff.). Ursprünglich legte das Schulgesetz den Stichtag auf den 30. Juni fest. Das Schulgesetz von 1978 legte den Stichtag für die Einschulung dann auf den 31. Dezember des Vorjahres vor. Der Kantonsrat passte den Stichtag in der Folge mehrfach an. Zuletzt verschob er ihn mit Beschluss vom 29. Juni 2018 um einen Monat vom 30. Juni auf den 31. Juli. Damit sind heute die Erstklässlerinnen und Erstklässler im Durchschnitt etwas mehr als ein Jahr jünger als vor 50 Jahren, sie sind jedoch nicht jünger als sechs Jahre.

Gemäss Art. 9 des Schulgesetzes von 1978 dauerte die Schulpflicht acht Jahre. Der Kindergarten und das letzte Schuljahr waren freiwillig, wobei die Einwohnergemeinde das dritte Jahr der Oberstufe obligatorisch erklären konnte. Mit dem Bildungsgesetz von 2006 wurde in Art. 56 Abs. 2 ein Kindergartenjahr obligatorisch erklärt. Gemäss Art. 68 Abs. 2 BiG kann die Einwohnergemeinde ein freiwilliges zweites Kindergartenjahr anbieten. Als erste Gemeinde führte Giswil das freiwillige zweite Kindergartenjahr im Jahr 2007 ein. Seit Sommer 2021 bieten nun alle Obwaldner Gemeinden ein freiwilliges zweites Kindergartenjahr an. Der Eintritt in die obligatorische Schulzeit erfolgt heute mit dem Kindertageeintritt mit dem vollendeten fünften Altersjahr.

2.3 Nationaler Kontext

Der Schuleintritt und die Dauer der Volksschule wurden und werden auf nationaler Ebene immer wieder intensiv diskutiert. Während die grundsätzliche Zuständigkeit der Kantone für den Volksschulbereich unbestritten war, wurde insbesondere beim Schuleintrittsalter, dem Schuljahresbeginn sowie bei der Dauer der Schulpflicht eine Harmonisierung gefordert. Bereits im Jahr 1969 forderte die Jugendfraktion der damaligen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei in diesen Bereichen ein stärkeres Eingreifen des Bundes. Am 4. März 1973 nahm eine Mehrheit des Volkes einen Verfassungsartikel an, der dem Bund in diesen Bereichen weitreichende Kompetenzen gegeben hätte. Die Vorlage scheiterte jedoch knapp am Ständemehr.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) beschloss, auch als Reaktion auf die Vorstösse auf Bundesebene, im Jahr 1970 das noch heute gültige Konkordat über die Schulkoordination (GDB 410.2). Der Kanton Obwalden trat diesem Konkordat mit Beschluss vom 22. Januar 1971 als einer der ersten Kantone bei. Das Konkordat regelt in Art. 2 Bereiche, in welchen sich die Konkordatskantone verpflichten, ihre Schulgesetzgebung anzugleichen. In Art. 2 Bst. a wird das Schuleintrittsalter auf das vollendete sechste Altersjahr festgelegt und als Stichtag der 30. Juni genannt. Abweichungen im kantonalen Recht bis zu vier Monaten vor und nach diesem Datum sind zulässig. Bis das Konkordat von 1970 seine koordinierende Wirkung entfalten konnte, dauerte es jedoch weitere 19 Jahre. Insbesondere Art. 2 Bst. b mit der Dauer der Schulpflicht von neun Jahren sowie die in Art. 2 Bst. d geforderte Umstellung des Schulbeginns vom Frühling in den Herbst führten in verschiedenen Kantonen zu langen politischen Auseinandersetzungen.

Am 21. Mai 2006 haben das Schweizer Stimmvolk und alle Stände mit einem Ja-Stimmenanteil von 86 Prozent die Anpassungen der Bundesverfassung im Bereich der Bildung angenommen. Art. 62 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV; SR 101) beauftragt die Kantone, im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht sowie in wenigen weiteren Bereichen auf dem Koordinationsweg eine Harmonisierung herbeizuführen. Kommt diese nicht zu Stande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften. In Umsetzung dieses Verfassungsauftrags beschloss die EDK am 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat). In Art. 5 Abs. 1 des HarmoS-Konkordats wird der Stichtag im Vergleich zum Konkordat von 1970 um einen Monat nach vorne, auf den 31. Juli gelegt. Ein Spielraum für die Kantone ist in diesem Konkordat nicht vorgesehen. Das Konkordat sieht zudem die Besuchspflicht für den Zweijahreskindergarten vor, was zu einer Verlängerung der obligatorischen Schulzeit auf elf Jahre führt. 17 Kantone, die zusammen 87 Prozent der Wohnbevölkerung der Schweiz repräsentieren, haben das HarmoS-Konkordat angenommen. Der Kanton Obwalden ist dem Konkordat nicht beigetreten. Zur Erfüllung des verfassungsmässigen Koordinationsauftrags gemäss Art. 62 BV müssten jedoch die durch das HarmoS-Konkordat schweizweit koordinierend wirkenden Eckwerte herangezogen werden.

Während im Schuljahr 2006/07 erst drei Kantone den Stichtag auf den 31. Juli gelegt hatten, waren es im Schuljahr 2020/21 bereits 21 Kantone. Einzig der Kanton Nidwalden passte in dieser Periode den Stichtag nicht in Richtung des Koordinationsziels an und verschob ihn vom 30. Juni auf den 31. März. Beim Zweijahreskindergarten galten im Schuljahr 2006/07 in 13 Kantonen Regelungen, die einen zweijährigen Kindergartenbesuch ermöglichten. Im Schuljahr 2018/19 galt nur noch in den Kantonen Obwalden und Zug keine zweijährige Angebotspflicht für Gemeinden, wobei im Kanton Zug bereits alle Gemeinden ein entsprechendes Angebot führten.

2.4 Zweites Kindergartenjahr im Kanton Obwalden

Neben dem Stichtag hat auch die Dauer des Kindergartens einen wesentlichen Einfluss auf das Einschulungsalter. Mit dem Bildungsgesetz von 2006 wurde im Kanton Obwalden der Kindergarten für alle Kinder obligatorisch. Damit wurde die obligatorische Schulzeit von neun auf zehn Jahre erhöht und der Eintritt in die obligatorische Schulzeit um ein Jahr nach vorne geschoben. Während der einjährige Kindergarten in allen Gemeinden bereits lange eingeführt war und von praktisch allen Kindern besucht wurde, war die Frage des zweiten Kindergartenjahres im Vorfeld des Bildungsgesetzes von 2006 sehr umstritten. Eine Angebotspflicht für die Gemeinden wurde bereits früh im Erarbeitungsprozess verworfen. Das Bildungsgesetz gibt in Art. 68 Abs. 2 den Einwohnergemeinden explizit die Möglichkeit, ein freiwilliges zweites Kindergartenjahr anzubieten.

Während das obligatorische Kindergartenjahr kantonal geregelt ist, haben die Einwohnergemeinden beim freiwilligen zweiten Kindergartenjahr grosse Freiheiten. Es bestehen für das

zweite Kindergartenjahr keine einheitliche Stundentafel und kein gemeinsames Einführungskonzept.

Während im Schuljahr 2015/16 im Kanton Obwalden 29 Prozent der Kinder das freiwillige zweite Kindergartenjahr besuchten, waren es im Schuljahr 2020/21 bereits 68 Prozent. Es ist damit zu rechnen, dass die Quote in Obwalden weiter rasch ansteigen wird. Dies vor dem Hintergrund, dass im Sommer 2020 mit Sarnen und im Sommer 2021 mit Sachseln nun alle Gemeinden ein zweites Kindergartenjahr anbieten. Es ist gut möglich, dass aufgrund des raschen Ausbaus des Angebots und der hohen Nachfrage nach dem zweiten Kindergartenjahr die Obwaldner Kindergärten in den letzten Jahren einem hohen Anpassungsdruck ausgesetzt waren; so mussten die Schulorganisation sowie die pädagogisch-didaktischen Konzepte für die jüngeren Kinder angepasst werden.

Im Kanton Obwalden besuchen jedoch interkantonal gesehen nach wie vor am wenigsten Kinder den Zweijahreskindergarten. Durch den vergleichsweise tiefen Anteil an Kindern, welche den Zweijahreskindergarten besuchen, ist das durchschnittliche Schuleintrittsalter der Obwaldner Kinder im Durchschnitt höher als in den anderen Kantonen.

2.5 Pädagogisch-didaktische Überlegungen zum Schuleintrittsalter

Mit dem Eintritt in den Kindergarten beginnt für die Kinder die Bildungslaufbahn in der Volksschule. Für die Kinder ist dies ein zentraler und bedeutender Schritt, der prägend für die weitere Schullaufbahn sein kann. Einige Kinder haben vorher eine Spielgruppe oder Kinderkrippe besucht, andere Kinder verlassen zum ersten Mal regelmässig und für einen längeren Zeitraum das familiäre Umfeld. Dieser Übergang ist sowohl für die Kinder als auch für die Eltern mit verschiedenen Herausforderungen verbunden. Beim Eintritt in den Kindergarten unterscheiden sich die Kinder bezogen auf ihr Wissen, ihr Können, ihren individuellen Entwicklungsstand und ihre sprachlichen Voraussetzungen in hohem Masse. Diese Unterschiede hängen auf der einen Seite von den individuellen Voraussetzungen und auf der anderen Seite von den durch das Umfeld gebotenen Lernmöglichkeiten ab. Durch einen frühen Kindergarteneintritt können Defizite in beiden Bereichen frühzeitig erkannt und angegangen werden. Der Zweijahreskindergarten soll den Kindern einen sanften Einstieg in die obligatorische Schulzeit ermöglichen.

2.6 Leistungsunterschiede aufgrund des Alters

Durch die Setzung eines Stichtages beträgt der Altersunterschied in jeder Klasse ein Jahr. Aufgrund von Rückstellungen kann dieser Altersunterschied auf bis zu zwei Jahre anwachsen. Es gibt breite wissenschaftliche Evidenz, dass dieser Unterschied Einfluss auf die Leistung hat. Ältere Kinder haben gegenüber den jüngeren Kindern einen messbaren Vorteil. Durch die Verschiebung des Stichtages kann dieser relative Alterseffekt jedoch nicht behoben werden, da der Altersunterschied unabhängig vom Stichtag gleich gross bleibt.

2.7 Schulorganisatorische Möglichkeiten

Die Gemeinden haben bei der Gestaltung des freiwilligen zweiten Kindergartenjahres grosse Freiheiten. Die Kinder besuchen während diesem freiwilligen Kindergartenjahr gemäss den kommunalen Stundentafeln zwischen acht und 18 Lektionen Unterricht. Im obligatorischen Kindergartenjahr sind gemäss der kantonalen Stundentafel 19 Lektionen verpflichtend. Da sich die Voraussetzungen der Kinder beim Eintritt in den Kindergarten stark unterscheiden, sind für den Eintritt in den Kindergarten auch individuelle Lösungen grundsätzlich möglich. So kann der Kindergartenbesuch in den ersten Wochen oder auch über eine längere Zeit mit einer reduzierten Lektionsanzahl als Eingewöhnungszeit vereinbart werden. Insbesondere beim Schuljahresstart, aber auch je nach Bedarf, können in den Kindergärten Assistenzpersonen eingesetzt werden. Ist aufgrund von Entwicklungsverzögerungen eine Rückstellung angezeigt, ist auch eine solche möglich. Bei Bedarf kann der Schulpsychologische Dienst beratend beigezogen werden.

2.8 Überprüfungsbedarf Kindergarteneintritt

Das Bildungs- und Kulturdepartement hat aktuell keinen vertieften Einblick über die aktuellen pädagogischen Entwicklungen im Bereich des Kindergarteneintritts sowie der konkreten Umsetzung der schulorganisatorischen Möglichkeiten in den Schulen. Aufgrund der hohen Bedeutung des Kindergarteneintritts für die Bildungslaufbahn der Kinder, sowie der grossen strukturellen Anpassungen am Übergang in den Kindergarten (Ausbau Betreuungsangebote im Vorschulbereich, Einführung Zweijahreskindergarten, usw.) soll der Kindergarteneintritt, nicht nur bezogen auf den Stichtag, sondern als Ganzes geprüft, Verbesserungspotential eruiert und dem Kantonsrat darüber Bericht erstattet werden.

3. Fazit und Antrag des Regierungsrats

In der Langfriststrategie 2022+ hat der Regierungsrat die strategische Leitidee formuliert, dass der Kanton gegenüber Bund und anderen Kantonen ein verlässlicher Partner sein will. Der Einschulungszeitpunkt ist einer der ganz wenigen, gemäss Bundesverfassung zu koordinierenden Bereiche. Der Regierungsrat nimmt diesen Koordinationsauftrag ernst.

Gestützt auf die dargelegte Sach- und Rechtslage und insbesondere in Erwägung der erst im Sommer 2019 in Kraft getretenen letztmaligen Anpassung des Stichtages sieht der Regierungsrat keinen sofortigen Handlungsbedarf, den Stichtag anzupassen.

Der Regierungsrat teilt jedoch das Anliegen der Motionärin, wonach der Kindergarteneintritt auch für die jüngeren Kinder gelingen soll. Deshalb und vor dem Hintergrund, dass alle Obwaldner Gemeinden in den letzten Jahren den Zweijahreskindergarten eingeführt haben und damit ein grosser Teil der Kinder früher eingeschult wird, erachtet es der Regierungsrat als richtig, den Kindergarteneintritt nicht nur bezogen auf den Stichtag, sondern umfassend zu evaluieren und dem Kantonsrat Bericht zu erstatten.

Entsprechend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion „Erhöhung Einschulsalter obligatorischer Kindergarten“ in ein Postulat umzuwandeln.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Bildungs- und Kulturdepartement
- Amt für Volks- und Mittelschulen
- Ratssekretariat des Kantonsrats

Im Namen des Regierungsrats

Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 17. November 2021