

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend „Zentrales Frühförderungselement „Deutsch“ integrieren - zum Nutzen aller“, eingereicht von Gemeinderätin B. Günthard-Maier (FDP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend „Zentrales Frühförderungselement „Deutsch“ integrieren – zum Nutzen aller“ wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 22. Juni 2009 reichte Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier namens der FDP-Fraktion mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 29. März 2010 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, ob die Städtische Frühförderung mit einem selektiven Obligatorium für Deutschunterricht für Kinder vor dem Kindergarteneintritt verbunden werden kann. Alle Winterthurer Kinder sollen ihre Kindergarten- und Schulkarriere mit ausreichend Deutschkenntnissen starten können. Ohne diese Voraussetzung ist das Grundrecht der Chancengleichheit nicht gewährt, entsprechend negative Folgen können sich weder unsere Gesellschaft noch unser Wirtschaftsstandort leisten.“

Der Grosse Gemeinderat Winterthur hat am 15.6.2009 mit der Weisung 2009/038 einen befristet wiederkehrenden Kredit von 322'000 Franken zur Frühförderung von Kindern bewilligt. Damit soll die Chancengleichheit im Vorschulalter unterstützt werden. Gemäss Leitbild bestehen die Familien der Zielgruppen eher aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen mit oder ohne Migrationshintergrund: "Wir gehen davon aus, dass die meisten Eltern dieser Zielgruppe erkennen, wie wichtig die Förderung ihrer Kleinkinder ist... und dass sie die auf sie zugeschnittenen Fördermassnahmen freiwillig in Anspruch nehmen."

Leider macht eine Pionierin auf dem Gebiet "Frühförderung und Integration", der Kanton Basel Stadt, gegenteilige Erfahrungen. In einer Gesetzesänderung beabsichtigt er deshalb ein "selektives Obligatorium" zum Erwerb von Deutschkenntnissen vor den Kindergarten. Dieses sei wichtig, "weil... gerade Eltern mit bildungsfermem Hintergrund die Notwendigkeit für eine Frühförderung ihrer Kinder häufig nicht" einsehen. Dies stellt Pierre Felder, Leiter des Ressorts Schulen, an der Orientierung zur entsprechenden Gesetzesänderung, fest. Dr. Christoph Eymann, Vorsteher des Erziehungsdepartementes, meint am gleichen Anlass ernüchtert, leider gelinge es Kindergarten und Schule trotz enormer personeller und finanzieller Anstrengungen nicht, den Kindern gute Bildungschancen und damit Chancengleichheit zu gewähren: "Kinder, die ohne ausreichende Sprachkenntnisse eingeschult werden, haben durch die ganze Schullaufbahn eine zwei auf dem Rücken. Das lässt sich mit Duzenden von Untersuchungen belegen." (Z.B. "Starting Strong II", OECD, www.oecd.org >Abtut> Statistics > Publications & Documents). Deshalb müsse das Bildungsrecht der Kinder höher gewichtet werden als das Erziehungsrecht der Eltern.

Nicht abschliessend geklärt ist, ob ein solches Projekt auf Grund der geltenden Kantonalen Bestimmungen möglich ist. Eine Änderung vom 11. Dezember 2000 im Kantonalen Jugendhilfegesetz (Seite 437) lässt darauf schliessen. Wenn der Stadtrat diese Frage in seiner Postulatsantwort klärt, könnten nötige Massnahmen rasch eingeleitet werden (z.B. Behördeninitiative). Ziel ist es, dass die Stadt Winterthur das Ziel der Chancengleichheit im Vorschulalter tatsächlich erreicht - unter effizientem Mitteleinsatz und zum Vorteil auch von andern Städten, die von den Pioniererfahrungen Winterthurs profitieren können.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Das Konzept «Frühförderung Winterthur» basiert auf der Kooperation mit den Eltern. Die Eltern werden unterstützt, Eigenverantwortung zu übernehmen und sich freiwillig dafür zu engagieren, dass ihr Kind gut vorbereitet in den Kindergarten eintreten wird. Für die freiwillige Kooperation sprechen mehrere Gründe. Einerseits fehlt im Kanton Zürich die Rechtsgrundlage für die Einführung eines Bildungsobligatoriums vor der obligatorischen Schulzeit und andererseits wurde der gesellschaftliche Diskurs über das Schuleintrittsalter, das seit je umstritten war, mit den Debatten über Harnos in den letzten Jahren neu entfacht. Ein weiterer wichtiger Grund für eine freiwillige Kooperation liegt in der im Postulat erwähnten Frage nach der Gewichtung des Bildungsrechts der Kinder gegenüber dem Erziehungsrecht der Eltern: Bei welchen Kindern gilt es, das Erziehungsrecht der Eltern zurückzustellen? Wer entscheidet auf welcher Grundlage, bei wem in dieser frühen Kindheitsphase mit einem Obligatorium in den Zuständigkeitsbereich der Familien eingegriffen werden soll und kann?

Diese Fragen können auf kommunaler Ebene nicht geklärt werden. Um Frühförderung zu ermöglichen, gilt es, pragmatisch vorzugehen und mit den bestehenden Grundlagen das Beste zu erreichen. Dies bedeutet: Familien mit Förderbedarf möglichst früh, am besten bei der Geburt des Kindes, erfassen. Sie kontinuierlich begleiten, beraten und die geeigneten Förderangebote vermitteln. Den Zugang zu Angeboten der Elternbildung und zu Förderangeboten für Kleinkinder (Spiel- und Krabbelgruppen, Kindertagesstätten (Kitas), Tagesfamilien) vereinfachen und nicht zuletzt die Sprachförderung – wie auch die Förderung anderer, z.B. motorischer Fähigkeiten – in Spielgruppen, Kitas und Tagesfamilien integrieren. Um dies zu erreichen, wird seit Januar 2010 das Konzept Frühförderung Winterthur umgesetzt.

Die Fachstelle Frühförderung hat in ihrem ersten Betriebsjahr 72 Familien mit Kindern im Vorschulalter begleitet. Sie hat 39 Kindern einen Platz in einer Spielgruppe und 4 Kindern einen solchen in einer Kita vermittelt. Die Eltern nahmen die Beratung und Unterstützung durch die Fachstelle gerne in Anspruch. Die grösste Hürde, das Kind in eine Spielgruppe zu schicken, ist der Elternbeitrag: Die Teilnahme an zwei Halbtagen pro Woche kostet ca. 1'400 Franken im Jahr, ein Betrag, den sich Eltern, die knapp über dem Existenzminimum leben, nicht leisten können. Die Fachstelle Frühförderung übernimmt deshalb Elternbeiträge teilweise und generiert dazu Drittmittel bei Stiftungen, Fonds oder Serviceclubs. 2010 war dies 25 Mal der Fall. Details dazu finden sich im Merkblatt „Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Förderangeboten“ auf www.fruehfoerderung.winterthur.ch > Merkblätter. Bei den Kindertagesstätten besteht die grösste Hürde für Eltern im fehlenden Angebot an subventionierten Plätzen. Die Teilnahme in qualitativ guten Spielgruppen und Kindertagesstätten ist die beste Vorbereitung auf den Kindergarten, für fremdsprachige Kinder stellt sie die beste Massnahme dar, um Deutsch zu lernen.

In ihrem ersten Betriebsjahr ist es der Fachstelle Frühförderung in lediglich zwei Fällen nicht gelungen, die Eltern von der Notwendigkeit des Spielgruppenbesuchs ihres Kindes zu überzeugen. In solchen Fällen wäre ein Obligatorium hilfreich. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Basler Modell lohnt sich also vor allem, um von diesen Erfahrungen zu profitieren.

Das Projekt des Kantons Basel-Stadt „mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“

Die Situation im Kanton Basel-Stadt zeigt sich ähnlich wie in Winterthur, allerdings mit einem höheren Anteil fremdsprachiger Kinder im Kindergarten (Basel: 48 %, Winterthur: zwischen 21 % und 40 %, je nach Schulkreis). Wie in Winterthur bestehen auch in Basel bereits im Kindergarten heterogene Klassen. Die Chancen der Schüler/innen, Defizite während der obligatorischen Schulzeit aufzuholen, stehen ähnlich schlecht. Der Anteil fremdsprachiger Schüler/innen im tiefsten Niveau der Sekundarstufe ist ebenfalls übermässig hoch und damit sind die Chancen auf einen gelingenden Einstieg in die Berufslaufbahn ebenfalls ungerecht verteilt. Der Kanton Basel-Stadt hat sich vor diesem Hintergrund für eine verbindliche Sprachförderung im Vorschulalter auf der Grundlage eines Obligatoriums entschlossen. Dies bedeutet nun aber nicht, wie oft angenommen wird, dass bereits dreijährige Kinder in den Deutschunterricht geschickt werden. Die Sprachförderung geschieht durchaus altersgerecht und erfolgt spielerisch in Spielgruppen und Tagesheimen (Basler Bezeichnung für Kindertagesstätten/Kinderkrippen).

Mit dem Projekt „mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“ tätigt der Kanton Basel-Stadt eine Grossinvestition im Vorschulbereich. Die jährlich wiederkehrenden Kosten betragen 1.9 Mio., dazu kommen Projektkosten von 2.4 Mio. verteilt auf 6 Jahre. Zudem übernehmen Private, also Spielgruppen- und Kita-Trägerschaften und -Leiterinnen ca. 1 Mio. in Form von Ausbildungsbeiträgen und ehrenamtlichem Engagement. In Basel umfasst ein Kindergarten-Jahrgang ca. 1'500 Kinder. Zum Vergleich: Der Kredit für die Frühförderung in Winterthur beträgt Fr. 322'000.--, zusätzlich finanziert das Jugendsekretariat eine Stelle. Ein Kindergarten-Jahrgang umfasst in Winterthur ca. 900 Kinder.

Das Basler Projekt ist in drei Teilprojekte gegliedert:

Teilprojekt 1: Recht und Ressourcen:

Dieses Teilprojekt wurde 2009 mit der grossmehrheitlichen Zustimmung zur Änderung des Schulgesetzes und des Tagesbetreuungsgesetzes durch den Grossen Rat abgeschlossen (www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100310/000000310058.pdf)

Die Ergänzung des Schulgesetzes bildet die Rechtsgrundlage, die im Kanton Zürich fehlt. Der neue § 56a lautet wie folgt:

„Sprachliche Förderung in Deutsch vor der Einschulung

§ 56a. Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse, so haben dessen Erziehungsberechtigte ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.

² Die Volksschulleitung bzw. die zuständige Stelle der Gemeinden sorgt in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf; sie informiert und unterstützt die Erziehungsberechtigten und sichert die Qualität des Förderangebots.

³ Nötigenfalls verfügt die Volksschulleitung bzw. die zuständige Stelle der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.“

Die Änderung des Schulgesetzes hat weitere Änderungen in der Schulordnung zur Folge, damit der Zeitpunkt für die Kindergartenanmeldung um ein Jahr vorverlegt werden kann. Die Kindergartenanmeldung soll auch für das Selektionsverfahren zum Besuch einer Einrichtung mit integrierter Sprachförderung benutzt werden. Zudem muss der Regierungsrat eine Verordnung zur frühen sprachlichen Förderung neu erlassen.

Im Tagesbetreuungsgesetz werden als Tagesbetreuungsangebote neben den Tages- und Halbtagesheimen, den Tagesfamilien, den Tagesschulen, Mittagstischen und Nachmittags- horten neu auch die Spielgruppen genannt. Dies hat zur Folge, dass die Tagesbetreuungs- verordnung durch den Regierungsrat angepasst werden muss, damit sich der Kanton neu auch bei den Spielgruppen an den Elternbeiträgen beteiligen kann.

Teilprojekt 2: Qualitätsentwicklung und Ausbau des Angebots

Der Erfolg der Sprachförderung hängt wesentlich von den Erzieherinnen und von einem för- derlichen Umfeld ab, das in der Spielgruppe oder in der Kita geschaffen wird. Dass die Qua- lität der Förderinstitutionen für die Entwicklung der Kinder im Vorschulalter von grosser Be- deutung ist, wurde wissenschaftlich mehrfach nachgewiesen. Trotzdem ist in der Schweiz das Ausbildungsniveau der Kita-Erzieherinnen zu tief, Fortbildungen sind teuer und müssen privat finanziert werden. Die Aus- und Weiterbildungen der Spielgruppenleiterinnen sind pri- vat organisiert und werden auf eigene Kosten besucht.

Das Projekt „mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“ setzt deshalb ei- nen Schwerpunkt bei der Weiterbildung der Erzieherinnen und Leiterinnen der Förderange- bote. Die Berufsfachschule Basel entwickelte einen neuen, praxisorientierten Lehrgang „Frü- he sprachliche Förderung – Schwerpunkt Deutsch“, der zwei Jahre dauert und 19 ½ Unter- richtstage plus 12 Supervisions-/Intervisionstreffen beinhaltet. Die Weiterbildung schliesst mit einem kantonalen Zertifikat ab, welches einem Abschluss auf der Stufe der Höheren Berufs- bildung (Tertiär B) entspricht. Für Teilnehmende mit Arbeitsort im Kanton Basel-Stadt ist die Weiterbildung kostenlos, d.h. der Kanton übernimmt die Kosten. Sie treffen mit dem Erzie- hungsdepartement eine schriftliche Vereinbarung und übernehmen später die Kinder, welche durch das Selektionsverfahren in Deutsch gefördert werden sollen.

Neben dieser Weiterbildung hat das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt Leit- sätze zur Sprachförderung für Tagesheime (Kitas) und Qualitätsstandards für Spielgruppen mit Sprachförderung erlassen.

Teilprojekt 3: Entwicklung Auswahlverfahren

Wie wird ermittelt, welches Kind im Vorschulalter in Deutsch gefördert werden soll? Um eine Selektion vornehmen zu können, liess das Erziehungsdepartement bei der Uni Basel einen wissenschaftlich basierten und in der Praxis getesteten Bogen zur Erhebung der Sprach- kompetenz für die Selbsteinschätzung durch die Eltern der dreijährigen Kinder entwickeln. Der Erhebungsbogen wird allen Eltern 1 ½ Jahre bevor ihr Kind in den Kindergarten eintritt, verschickt. Die Eltern erhalten auch die Gelegenheit, den Erhebungsbogen unter Anleitung auszufüllen, beispielsweise in einem Quartierzentrum. Weil das Obligatorium erst 2013 in Kraft tritt, bestehen noch keine Erfahrungen mit der logistischen Abwicklung oder über die Rücklaufquote. Es ist anzunehmen, dass der Aufwand zur Auswertung und Benachrichtigung der Eltern erheblich ist. Die selektierten Kinder werden im Jahr vor dem Kindergarten eine Sprachspielgruppe oder eine qualifizierte Kindertagesstätte besuchen.

Die Elternbeiträge der Spielgruppen und Kindertagesstätten werden durch den Kanton Ba- sel-Stadt für diese Kinder reduziert. Die Möglichkeit, von reduzierten Elternbeiträgen zu pro- fitieren, besteht bei einem freiwilligen Besuch der Spielgruppe bereits seit 2010.

Einschätzung dieses Projekts

Fachleute anerkennen die grosse Investition des Kantons Basel-Stadt in den Vorschulbe- reich. Insbesondere die Weiterbildungen der Erzieherinnen und Leiterinnen von Angeboten und damit deren Aufwertung ist ausserordentlich wertvoll und beispielhaft. Kritisiert werden der späte Zeitpunkt und dadurch die kurze Dauer des Spielgruppenbesuchs von nur einem Jahr sowie die einseitige Beschränkung auf die Sprache. Die Sprachentwicklung hängt beim Kleinkind sehr eng mit Bewegungsentwicklung und sozialem Verhalten zusammen, was in

den Weiterbildungen und Qualitätsstandards berücksichtigt werden müsste. Auch die Zusammenarbeit mit den Eltern fehlt im Konzept weitgehend.

Ein Obligatorium hat klare Vorteile in Bezug auf nicht-kooperative Eltern. Das Selektionsverfahren mittels Fragebogen wird als gute Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit Eltern betrachtet. Interessant wäre allerdings insbesondere die Gruppe der Eltern, welche den Erhebungsbogen nicht von sich aus zurückschicken. Es ist anzunehmen, dass viele von ihnen sich nicht gegen die Sprachförderung wehren, sondern dass es andere Gründe gibt, weshalb sie den Bogen nicht retourniert haben. Als repressive Massnahme ist im Gesetz der verfügte Besuch einer Einrichtung vorgesehen. Wie dies erfolgt, ist (noch) nicht bekannt.

Die Situation im Kanton Zürich

Auf Anfrage des Departements Schule und Sport der Stadt Winterthur nahm die Bildungsdirektion des Kantons Zürich mit Brief vom 10. Dezember 2010 zu einer obligatorischen Sprachförderung im Vorschulalter wie folgt Stellung:

„Es gibt keine gesetzliche Grundlage für ein „Deutsch-Obligatorium für Kinder im Vorschulalter“. In der Bildungsdirektion sind auch keine Bestrebungen im Gange, eine solche kantonale Rechtsgrundlage zu schaffen, insbesondere sieht das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz, welches zur Zeit beim Kantonsrat liegt, keine solche Verpflichtung vor. Eine verpflichtende Sprachförderung besteht erst ab Eintritt in die Volksschule. So schreibt einerseits der Lehrplan für die Kindergartenstufe Sprachförderung einschliesslich Hochdeutsch als Unterrichtssprache (nebst Mundart) vor und andererseits fördern speziell ausgebildete Lehrpersonen das Erlernen von Deutsch als Zweitsprache (DaZ) bei Kindern aus fremdsprachigen Familien (...).“

Die Bildungsdirektion habe sich zum Ziel gesetzt, die Zugänge und Erreichbarkeit der Eltern zu verbessern, damit Angebote der frühen Förderung allen Kindern zur Verfügung stehen können. Die Familie wird aber nach wie vor als erster und wichtigster Ort der frühen Förderung erachtet und die Nutzung von Angeboten der Frühen Förderung soll freiwillig bleiben. Leitsätze der Bildungsdirektion zur frühen Förderung finden sich auf www.bildungsdirektion.zh.ch/internet/bi/de/projekte/Fr_Foerd.html

Fazit für Winterthur

Der Stadtrat ist überzeugt, dass das Konzept «Frühförderung Winterthur» weiterhin eine gute Grundlage bildet. Die darin vertretene Haltung gegenüber Eltern, nämlich die Anerkennung ihrer zentralen Rolle bei der Förderung des Kindes und die Unterstützung von Eigeninitiative und Eigenverantwortung, ist zweifellos richtig. Der Aufwand zur Einführung eines selektiven Obligatoriums wäre unabhängig von der rechtlichen Situation sehr hoch. Die Ressourcen für die direkte Arbeit mit den Familien einzusetzen, ist effizienter, als der Aufbau eines Verwaltungssystems für die Sprachstandserhebung und Selektion von Kindern im Vorschulalter.

In Winterthur werden Kinder mit Frühförderbedarf möglichst erfasst, bevor sie drei Jahre alt sind. Die Sprachentwicklungsforschung zeigt, dass eine Zweitsprache im Kleinkindalter mühelos erlernt wird, wenn das Kind die Muttersprache richtig aufbauen konnte. Der Aufbau der Muttersprache erfolgt bereits ab dem Säuglingsalter. Deshalb sind Angebote der Elternbildung für Eltern mit Kindern von 0 bis 3 Jahren ebenfalls wichtige Bestandteile der Frühförderung. Dazu gehören z.B. geleitete muttersprachliche Eltern-Kind-Gruppen, welche als Pilotprojekte in Töss und im Familienzentrum angeboten werden. Neben den Eltern sind die Erzieherinnen und Spielgruppenleiterinnen, Mütterberaterinnen und Hebammen die wichtigsten Bezugs- und Förderpersonen. Im Rahmen der Umsetzung des Konzepts Frühförderung

wurden und werden für sie Weiterbildungen und Coachings angeboten. Dadurch erhöhen sich ihre Kompetenzen in der Sprach- und Motorikförderung, und der Elterneinbezug, die Zusammenarbeit mit Eltern und der interkulturelle Dialog werden verbessert. Für diese Weiterbildungen und Coachings müssen allerdings Drittmittel generiert werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor der Frühförderung ist zweifellos die konstruktive Zusammenarbeit aller Fachstellen, Fachleute und Verantwortlichen der Förderinstitutionen. Für sie werden daher Vernetzungstreffen organisiert, was ausserordentlich geschätzt wird und wertvoll ist, um die betroffenen Eltern und Kinder optimal zu begleiten.

Das System «Frühförderung Winterthur» ist noch im Aufbau begriffen. Auch nach Abschluss der Aufbauphase wird es Familien geben, die möglicherweise zu spät oder gar nicht erfasst werden. Der Stadtrat ist aber zuversichtlich, dass das „Winterthurer Modell“ tauglich ist, um auch ohne ein selektives Obligatorium für Sprachunterricht möglichst vielen Kindern einen guten Schulstart zu ermöglichen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder