

Zürich, den 3. September 2008

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. März 2008 reichte die SP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2008/108, ein:

Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat eine Weisung zur Sprachförderung (Verbesserung der Sprach- und Deutschkenntnisse) vor dem Kindergarten zu unterbreiten.

Begründung

Alle Kinder sollen mit ausreichenden Sprach- und Deutschkenntnissen in den Kindergarten eintreten. Kinder mit ungenügenden Sprachkompetenzen sollen ein Jahr vor Beginn des Kindergartens erfasst und zum Besuch einer Sprachspielgruppe oder einer Tageskinderkrippe verpflichtet werden. Kinder aus sozial benachteiligten, bildungsfernen oder fremdsprachigen Familien erbringen im Durchschnitt erheblich schlechtere Schulleistungen als Kinder aus bildungsnahen und deutschsprachigen Familien. Trotz Fördermassnahmen und Anstrengungen der Lehrpersonen gelingt es Kindergarten und Schule häufig nicht, diesen Schülerinnen und Schülern gute Bildungschancen zu vermitteln. Die frühe Förderung der Sprachkompetenzen verbessert die Chancengleichheit in den Schulen der Stadt Zürich.

Vieles ist zur Verbesserung der Situation an der Schule bereits im Gang oder in Vorbereitung: Leistungstest, Bildungsstandards, individuelle Förderung im Unterricht usw. Diese Massnahmen sind unverzichtbar, aber zum Teil mit hohem Aufwand verbunden. Die Sprachförderung vor der obligatorischen Schulzeit, also vor dem Kindergarteneintritt, ist als Massnahme besonders wirkungsvoll und mit verhältnismässig geringem Aufwand verbunden. Um jene Kinder bestimmen zu können, die gefördert werden sollen, müsste das Aufnahmeverfahren für den Kindergarten angepasst werden: Es erfolgt ein Jahr früher und beinhaltet auch die Erfassung der Sprach- und Deutschkenntnisse.

Mit einer Motion kann nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) der Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er deren Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies gemäss Art. 91 Abs. 2 GeschO GR innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen.

1. Der Beginn der Schulpflicht ist abschliessend geregelt, eine frühere schulische Förderung von Kindern ist kantonalrechtlich nicht vorgesehen.

Das neue *Volksschulgesetz* (VSG) sieht vor, dass Kinder, die bis zum 30. April eines Jahres das vierte Altersjahr vollenden, auf Beginn des nächsten Schuljahres schulpflichtig werden, wobei sie zunächst in den Kindergarten eintreten, der zwei Jahre dauert (§ 3 Abs. 2 und § 5 VSG). Sofern der Entwicklungsstand eines Kindes

es als angezeigt erscheinen lässt, kann die Schulpflege den vorzeitigen Eintritt in den Kindergarten auf Beginn des nächsten Schuljahres bewilligen, wenn das Kind bis zum 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat (§ 3 Abs. 1 lit. a *Volksschulverordnung*).

Entsprechend bezieht sich auch die Pflicht der Gemeinden, über die Blockzeiten hinausgehende bedarfsgerechte Tagesstrukturen für die Betreuung anzubieten, nur auf Schülerinnen und Schüler ab diesem Alter. Demgemäss gehört ein Angebot vor dem Kindergarten nicht zum Schulsystem, sondern zur Frühförderung und kann deshalb nicht ohne umfassende Gesetzesänderungen obligatorisch erklärt werden. Die Forderung in der Begründung der Motion, das Aufnahmeverfahren für den Kindergarten so anzupassen, dass Kinder mit sprachlichem Förderbedarf bereits ein Jahr früher erfasst und in den Kindergarten aufgenommen werden, widerspricht dem übergeordneten kantonalen Recht und kann daher im städtischen Recht nicht umgesetzt werden. Zu prüfen ist aber, ob auf kommunaler Ebene unter dem bereits erwähnten Aspekt der Freiwilligkeit eine vorschulische Erfassung der Kinder möglich wäre.

2. Im vorschulischen Bereich findet die familienergänzende Betreuung der Kinder im Krippenwesen statt. Übergeordnete Rechtsgrundlagen dafür bilden die *eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption* vom 19. Oktober 1977 (PAVO) und die *kantonale Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten* vom 6. Mai 1998. Diese enthalten für die Gemeinden keine Angebotspflicht, sehen aber eine Bewilligungspflicht vor.

Dazu hat die Bildungsdirektion die *Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen* (Krippenrichtlinien) erlassen, die jetzt gerade auf 1. Juli 2008 neu gefasst worden sind. Darin sind u. a. auch pädagogische Grundsätze für die Krippenführung («die Betreuung der Kinder orientiert sich an pädagogischen Grundsätzen, Zielen und Vorgehensweisen») festgesetzt. Zu den von der Bildungsdirektion formulierten fünf *Bildungszielen* für die Legislaturperiode 2007 bis 2011 gehört auch «*die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ausserfamiliärer Betreuung und Frühförderung der Kinder im Vorschulalter*».

Die Bildungsdirektion sieht gemäss einer Medienmitteilung vom 29. November 2007 ein grosses Potenzial in der Frühförderung von Kindern im Vorschulalter, also vor Eintritt in Kindergarten oder Grundstufe. Es werde zurzeit abgeklärt, wie die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder bis vier Jahre ausgebaut werden kann. Analog zur Regelung im Volksschulgesetz werde erwogen, dass die Gemeinden ein bedarfsgerechtes Angebot gewährleisten.

3. Auf der kommunalen Ebene besteht aufgrund der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 über den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Kinderbetreuung konkret» bereits eine über das kantonale VSG hinausgehende Verpflichtung der Stadt zur Gewährleistung der familienergänzenden Kinderbetreuung. *Art. 2^{bis} Gemeindeordnung* bestimmt: *Die Stadt Zürich gewährleistet in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechen-*

des und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht. Eine vom Gemeinderat zu genehmigende Verordnung regelt den Elternbeitrag nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und die subventionierten Leistungen.

Die gestützt darauf vom Stadtrat erlassene und vom Gemeinderat genehmigte neue *Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich* tritt auf den 1. Januar 2009 in Kraft. Darin ist explizit festgehalten, dass für jedes Kind mit Bedarf ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht (Art. 2 Abs. 1). Die Benützung familienergänzender Betreuungsangebote ist freiwillig und entgeltlich (Art. 2 Abs. 2). In diesem Rahmen der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung wäre grundsätzlich auch ein Ausbau der sprachlichen Frühförderung, allerdings klar abgegrenzt vom Kindergarten, auf kommunaler Ebene rechtlich möglich.

4. Frühförderung ist in zunehmendem Masse Thema in der bildungspolitischen Diskussion auf nationaler, kantonaler und auf Gemeindeebene. Die Stadt Zürich hat das erkannt. Zurzeit wird die bildungspolitische Dimension der Frühförderung im Schul- und Sportdepartement bearbeitet. Die Stadträtliche Integrationsdelegation hat in ihrer achten Sitzung am 20. Juni 2008 ein gemeinsam formuliertes Grundsatzpapier des Schul- und Sportdepartements, des Präsidialdepartements und des Sozialdepartements gutgeheissen und das SSD entsprechend mandatiert. Dieses Mandat betrifft vor allem die Arbeit, das gesamtstädtische Angebot (Ist-Zustand) im Rahmen der Frühförderung zu sichten und zu analysieren. Es wäre deshalb aus strategischer Sicht unklug, zum jetzigen Zeitpunkt mit isolierten Massnahmen den späteren Handlungsspielraum einzuschränken und eine Auftragserteilung vorwegzunehmen. Weiter verfolgt das SSD die Evaluation der Ergebnisse aus anderen Schweizer Städten zu vergleichbaren Einzelprojekten, wie es im Motionstext vorgeschlagen ist. Schliesslich ist die bildungspolitische Diskussion des Frühbereichs ein strategischer Schwerpunkt im SSD für das Jahr 2009.
5. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass eine obligatorische sprachliche Frühförderung von Kindern im Vorschulalter sich mit dem übergeordneten kantonalen Recht nicht vereinbaren liesse und zudem eine Verpflichtung der Stadt zur Bereitstellung freiwilliger Angebote zum heutigen Zeitpunkt eindeutig zu früh käme. Auch abgesehen davon, dass die von der Bildungsdirektion in Aussicht gestellten rechtlichen Änderungen zur Angebotspflicht von Gemeinden im vorschulischen Betreuungsbereich noch nicht feststehen, bedarf der Ausbau der Frühförderung in der Stadt Zürich einer sorgfältigen und vertieften Überprüfung, bevor die Planung konkreter Massnahmen in Angriff genommen werden kann. Wie ausgeführt, bearbeitet das Schul- und Sportdepartement das Thema «Frühförderung» intensiv. Ob und in welcher Form eine Sprachförderung im Vorschulbereich realisiert werden kann, ist Gegenstand dieser Prüfung. Es kann wohl gesagt werden, dass eine vorschulische Sprachförderung vielerorts begrüsst und kantonale wie auch kommunale Akzeptanz erhalten würde, die erfolgreiche Schaffung eines solchen Angebots aber vorgängig

einer umfassenden Abklärung bedarf. Aus all diesen rechtlichen und sachlichen Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss umgewandelt in ein Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy