

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 23. September 2015

831.

Schriftliche Anfrage von Katharina Prelicz-Huber und Ursula Näf betreffend Angebot Deutsch als Zweitsprache auf allen Schulstufen, Art und Umfang der Erhebung der Ansprüche in den Schulkreisen sowie effektive Verwendung der gesprochenen Ressourcen

Am 24. Juni 2015 reichten Gemeinderätinnen Katharina Prelicz-Huber (Grüne) und Ursula Näf (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/219, ein:

Das Volksschulgesetz sieht vor, dass Gemeinden Aufnahmeunterricht für Lernende mit Deutsch als Zweitsprache bei Bedarf in allen Schulstufen durchführen müssen. Da es sich um eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe handelt, ist die Finanzierung als gebundene Ausgabe zu betrachten.

Wir erachten es als wichtig, dass alle SchülerInnen, die einen gesetzlichen Anspruch auf DaZ-Unterricht haben, auch tatsächlich ein adäquates Angebot erhalten. Wie ein Pool von DaZ-Wochenlektionen auf die einzelnen Schulen verteilt wird, liegt aber heute in der Verantwortung der Schulpflege mit den einzelnen Schulleitungen. Durch diese Kompetenzverteilung bleibt weitgehend undurchsichtig, ob ein/e SchülerIn mit DaZ-Anspruch auch tatsächlich die nötigen Ressourcen erhält.

Die Erfahrung aus verschiedenen Schuleinheiten und Schulkreisen zeigen, dass DaZ-Stunden öfter auch für andere Zwecke eingesetzt werden und neu zugezogene SchülerInnen in der Stadt Zürich im laufenden Schuljahr DaZ-Unterricht weit unter dem gesetzlichen Anspruch erhalten, weil im Pool keine Lektionen mehr vorhanden seien. Das legt den Verdacht nahe, dass der gesetzliche Anspruch auf DaZ nicht vollumfänglich erfüllt wird.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele SchülerInnen in der Stadt Zürich haben Anspruch auf DaZ-Unterricht und wie werden diese Zahlen erhoben?
2. Inwiefern fliesst die Einschätzung der DaZ- und Klassenlehrpersonen neben dem Resultat der Sprachstandserhebung bei der Anspruchsberechnung ein?
3. Wie viele SchülerInnen erhielten in der Vergangenheit und erhalten momentan trotz gesetzlichen Anspruchs keinen oder zu wenig DaZ-Unterricht und wie viele davon stehen auf Wartelisten?
4. Wie stellt sich der Stadtrat zur Tatsache, dass Ansprüche, die das kantonale Volksschulgesetz definiert, erfüllt werden müssen, es sich bei den DaZ-Stunden also um gebundene Ausgaben handelt? Ist er der Ansicht, dass die notwendigen DaZ-Stunden ausreichend budgetiert sind?
5. Sieht der Stadtrat bei der Verteilung der DaZ-Lektionen auf die Schulkreise und Schuleinheiten ebenfalls Handlungsbedarf, damit die DaZ-Lektionen dort zur Verfügung stehen, wo anspruchsberechtigte Kinder den Unterricht brauchen? Wie wird gewährleistet, dass die Schulleitungen die gesprochenen Ressourcen auch tatsächlich für den DaZ-Unterricht einsetzen?
6. Inwiefern überprüft der Stadtrat die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Seit dem Schuljahr 2013/14 ist das Sprachstandserhebungsinstrument «Sprachgewandt» gemäss § 16 Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen (VSM, LS 412.103) als eine von mehreren Entscheidungsgrundlagen für die Zuweisung zum Deutsch als Zweitsprache(DaZ)-Unterricht obligatorisch (Bildungsratsbeschluss Nr. 11 vom 19. März 2012). «Sprachgewandt» entstand unter Mitwirkung der Städte Winterthur und Zürich; es ersetzt das erste Sprachstandserhebungsinstrument für Deutsch als Zweitsprache (SSI-DaZ), welches auf Sommer 2009 hätte eingeführt werden sollen. Das Instrument war jedoch enorm zeitintensiv. Es wurde deshalb als «nicht praxistauglich» beurteilt.

Das Instrumentarium «Sprachgewandt» dient der ersten Beurteilung, ob ein Kind DaZ-Unterricht benötigt oder nicht. Für die definitive Zuweisung zum DaZ-Unterricht ist die Einschätzung des Sprachstands durch die Lehrpersonen (DaZ- sowie Regel-Lehrperson) erforderlich.

Seit dem Schuljahr 2014/15 sind Verantwortlichkeiten, Funktionen und Abläufe für die Zuweisung zum DaZ-Unterricht im DaZ-Konzept für die Schulen der Stadt Zürich (PK-Beschluss vom 25. März 2014) geregelt. Das Städtzürcher DaZ-Konzept wurde auf der Grundlage des § 12 ff. VSM sowie der Vorgaben des kantonalen Volksschulamts (Handreichung «Deutsch als Zweitsprache [DaZ] in Aufnahmeunterricht und Aufnahmeklasse» sowie «Einsatz des Instrumentariums Sprachgewandt in Deutsch als Zweitsprache» vom 10. September 2013) erstellt und berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse der Schulen der Stadt Zürich. Es sieht u. a. eine jährliche Erfassung der Anzahl DaZ-berechtigter Schülerinnen und Schüler vor. Diese Städtzürcher Datenerhebung DaZ soll Kennzahlen liefern, die im Sinne eines Monitorings zur Ressourcenlegitimation bzw. zur bedürfnisorientierten Ressourcensteuerung genutzt werden können. Ausserdem dienen die Zahlen der Schulen auch den Kreisschulpflegern zur Ressourcenverteilung an die Schulen und um den Ressourcenbedarf im Schulkreis zu eruieren. Abweichungen von den erfassten Zahlen sind im Verlauf des Schuljahres allerdings immer möglich, da die Anzahl der Immigrantenfamilien mit fremdsprachigen Kindern sich im Laufe des Jahres ändern kann.

Die Erfassung der Anzahl DaZ-berechtigter Schülerinnen und Schüler fand gegen Ende des Schuljahres 2014/15 zum ersten Mal statt. Eine definitive Auswertung liegt zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor. Die nachfolgenden Antworten basieren auf Erfahrungswerten und Rückmeldungen aus den Kreisschulpflegern.

Zum besseren Verständnis der Antworten erfolgt vorab eine Darstellung der Grundlagen zum DaZ-Unterricht:

Der DaZ-Unterricht (Aufnahmeunterricht) gehört zu den Sonderpädagogischen Massnahmen und ist damit in der Verordnung über die Sonderpädagogischen Massnahmen (VSM, LS 412.103) geregelt. Er wird – mit Ausnahme der sogenannten Aufnahmeklassen, welche aus den vom Kanton den Kreisschulpflegern zugeteilten regulären Vollzeitseinheiten (VZE) alimentiert werden müssen – ausschliesslich von den Gemeinden finanziert (städtische DaZ-Ressourcen) und unterscheidet sich in den folgenden drei Angeboten.

1. DaZ in Kindergarten und 1. Klasse

Offizielle Bezeichnung	DaZ im Kindergarten
Zielgruppe	Kinder ohne Deutschkenntnisse sowie Kinder mit Grundkenntnissen in Deutsch
Alter	Kindergarten und 1. Klasse
Ressourcen	0,5 Wochenlektionen (WL) pro Kind mit DaZ-Anspruch
DaZ-Unterricht	Jedes Kind mit DaZ-Anspruch hat Anspruch auf mindestens 2 Lektionen Unterricht pro Woche. Bereits mit einer minimalen Gruppengrösse von 4 Schülerinnen und Schülern wird diese Vorgabe erfüllt.
Form	Integriert in Regelklasse und/oder Gruppenunterricht
Finanzierung	Städtische DaZ-Ressourcen
Dauer	Maximal drei Jahre

2. DaZ-Intensiv

Offizielle Bezeichnung	Anfangsunterricht (Kleingruppen), Aufnahmeklassen
Zielgruppe	Schülerinnen und Schüler ohne oder mit geringen Deutschkenntnissen (z. B. neu Zugezogene)
Alter	2. bis 9. Klasse
Ressourcen	2 WL pro Schülerin oder Schüler mit DaZ-Anspruch

DaZ-Unterricht	Jede Schülerin und jeder Schüler mit DaZ-Anspruch hat Anspruch auf mindestens 1 Lektion pro Tag. Mit der minimalen DaZ-Gruppengrösse von 3 Schülerinnen und Schülern wird diese Vorgabe erfüllt.
Form	In Kleingruppen oder in Aufnahmeklassen
Finanzierung	Städtische DaZ-Ressourcen (Kleingruppen) oder kantonale VZE (Aufnahmeklassen)
Dauer	Kleingruppen: maximal 1 Jahr Aufnahmeklassen: maximal 1 Jahr (Vollzeit) bis maximal 2 Jahre (teilintegriert)

3. DaZ-Aufbau

Offizielle Bezeichnung	Aufbauunterricht
Zielgruppe	Schülerinnen und Schüler mit Grundkenntnissen in Deutsch
Alter	2. bis 9. Klasse
Ressourcen	0,5 Wochenlektionen (WL) pro Schülerin oder Schüler mit DaZ-Anspruch
DaZ-Unterricht	Jede Schülerin und jeder Schüler mit DaZ-Anspruch hat Anspruch auf mindestens 2 Lektionen Unterricht pro Woche. Bereits mit einer minimalen Gruppengrösse von 4 Schülerinnen und Schülern wird diese Vorgabe erfüllt.
Form	Integriert in Regelklasse und/oder Gruppenunterricht
Finanzierung	Städtische DaZ-Ressourcen
Dauer	In der Regel zwei Jahre

Die Zuweisungsverfahren zu den drei DaZ-Angeboten sind im städtischen DaZ-Konzept geregelt. Ein DaZ-Zuweisungsverfahren wird angewandt bei:

- fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern, die bereits DaZ-Unterricht erhalten: Bei ihnen wird überprüft, ob eine weitere Förderung notwendig ist;
- fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern, bei denen vermutet wird, dass Bedarf auf DaZ-Unterricht besteht, unabhängig davon, welche Schulstufe sie besuchen.

Für Schülerinnen und Schüler mit Deutsch als Erstsprache, bei denen die Vermutung besteht, dass sie zusätzliche Sprachförderung benötigen, wird das Zuweisungsverfahren für Integrative Förderung gewählt.

Zu Frage 1: («Wie viele SchülerInnen in der Stadt Zürich haben Anspruch auf DaZ-Unterricht und wie werden diese Zahlen erhoben?»)

Die Erfahrung zeigt, dass etwa 60 Prozent der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler Anspruch auf DaZ-Unterricht haben. Das sind aktuell rund 8200 Schülerinnen und Schüler.

Zum ersten Mal wurde im Mai 2015 zur Ermittlung bzw. Überprüfung der Anzahl DaZ-Schülerinnen und -Schüler ein Erhebungsinstrument in allen Schulen eingesetzt. Die Daten werden momentan vom Schulamt ausgewertet.

Zu Frage 2: («Inwiefern fliesst die Einschätzung der DaZ- und Klassenlehrpersonen neben dem Resultat der Sprachstandserhebung bei der Anspruchsberechnung ein?»)

Das von der PK am 25. März 2014 verabschiedete DaZ-Konzept regelt die Funktionen und Rollen aller Beteiligten und hält die Zuteilungsverfahren fest. Zusammengefasst bedeutet dies für die drei Angebote:

1. DaZ im Kindergarten und 1. Klasse

- Aufgrund der Einschätzungen der Eltern sowie der Beobachtungen der Lehrpersonen wird das Kind provisorisch dem DaZ-Unterricht zugeteilt.
- Die definitive Zuweisung findet im laufenden Schuljahr – unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Schulleitung – durch die Lehrpersonen statt. Sie basiert auf den Ergebnissen aus dem Sprachstandserhebungsinstrument «Sprachgewandt» sowie der Einschätzung des Sprachstands durch die Lehrpersonen.

- Am regulären Elterngespräch – die Zuweisung durch die Lehrpersonen sowie die Information der Eltern anlässlich des regulären Elterngesprächs ersetzt das schulische Standortgespräch – werden die Eltern über die definitive Zuweisung und die Förderplanung informiert sowie ihr Einverständnis eingeholt.
- Mit der Zustimmung durch die Schulleitung ist die Zuweisung abgeschlossen.

2. DaZ-Intensiv

Bei DaZ-intensiv ist der Prozess derselbe wie bei DaZ im Kindergarten und 1. Klasse.

3. DaZ-Aufbau

- Aufgrund der Ergebnisse aus dem Sprachstandserhebungsinstrument «Sprachgewandt» sowie der Einschätzung des Sprachstands durch die Lehrpersonen erstellen diese eine Empfehlung für die Zuweisung und Förderplanung.
- Am schulischen Standortgespräch wird über die definitive Zuweisung, die Eckpunkte für die Förderplanung sowie den Zeitpunkt der nächsten Überprüfung entschieden.
- Mit der Zustimmung der Schulleitung ist die Zuweisung abgeschlossen.

Zu Frage 3: («Wie viele SchülerInnen erhielten in der Vergangenheit und erhalten momentan trotz gesetzlichen Anspruchs keinen oder zu wenig DaZ-Unterricht und wie viele davon stehen auf Wartelisten?»)

Gemäss Rückmeldungen aus den Schulkreisen kann davon ausgegangen werden, dass der gesetzliche Anspruch bei allen Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf DaZ-Unterricht, wie er sich aus § 12 ff. VSM ergibt, erfüllt wird. Es existieren keine Wartelisten. In Zukunft wird es die Stadtzürcher Datenerhebung DaZ ermöglichen, ein besonderes Augenmerk auf allfällige Engpässe bei den DaZ-Ressourcen zu richten.

Bezüglich des Anfangsunterrichts haben die Schulkreise unterschiedliche Konzepte. Die meisten Schulkreise führen Aufnahmeklassen. Die Schulen haben in der Regel genügend Ressourcen, um unterjährig eintretende Schülerinnen und Schüler in ihren DaZ-Gruppenunterricht aufzunehmen, so dass der gesetzliche Anspruch auf eine Lektion pro Tag erfüllt werden kann. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass hinsichtlich der Grösse einer DaZ-Gruppe – im Gegensatz zur Aufnahmeklasse (vgl. § 15 Abs. 2 VSM) – keine gesetzliche Vorschrift besteht.

Zu Frage 4: («Wie stellt sich der Stadtrat zur Tatsache, dass Ansprüche, die das kantonale Volksschulgesetz definiert, erfüllt werden müssen, es sich bei den DaZ-Stunden also um gebundene Ausgaben handelt? Ist er der Ansicht, dass die notwendigen DaZ-Stunden ausreichend budgetiert sind?»)

Das kantonale Volksschulrecht vermittelt in § 34 Volksschulgesetz (VSG, LS 412.100) und § 12 ff. VSM einen Anspruch auf Deutsch-Unterricht für Fremdsprachige, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, wobei die dafür anfallenden Kosten als referendums-mässig gebunden angesehen werden können. Dies bedeutet freilich nicht, dass bei der Ausgestaltung des entsprechenden Angebots keinerlei Spielraum besteht. Vielmehr sind die Gemeinden berechtigt, ihr Angebot im Rahmen der kantonalen Vorgaben nach Bedarf selbst zu konzipieren, da die Gemeinde- und Schulsituationen sehr unterschiedlich sein können (vgl. dazu auch die bereits erwähnte Handreichung «Deutsch als Zweitsprache [DaZ] in Aufnahmeunterricht und Aufnahmeklasse», insbesondere S. 2 und 7). Dies führt auch zu einem gewissen Spielraum bei der Budgetierung.

Das Budget für die DaZ-Ressourcen berechnet das Schulamt aufgrund des Erfahrungswerts, dass etwa 60 Prozent aller fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler in der Stadt Zürich Anspruch auf DaZ-Unterricht haben (s. dazu auch die Antwort auf Frage 1). Bis heute wurden damit knapp ausreichend DaZ-Ressourcen budgetiert. Die Stadt verfügt aktuell über budgetierte 149 VZE für den DaZ-Unterricht. Der momentane Bedarf liegt bei 148 VZE (Stand Juni 2015).

Mit der aktuell eingeführten jährlichen Stadtzürcher Datenerhebung DaZ kann nun effektiv überprüft und belegt werden, ob ausreichend DaZ-Ressourcen budgetiert worden sind bzw. ob der erwähnte Erfahrungswert für die zukünftige Budgetierung weiterhin verwendet werden kann. Da die Ergebnisse auf den aktuellen Zahlen basieren und das Budget jeweils ein Jahr im Voraus erstellt wird, können sie für die Budgetierung lediglich als Richt- und Erfahrungswerte dienen. Allfällige Zusatzkreditbegehren könnten durch die Datenerhebung gestützt werden.

Zu Frage 5: («Sieht der Stadtrat bei der Verteilung der DaZ-Lektionen auf die Schulkreise und Schulinheiten ebenfalls Handlungsbedarf, damit die DaZ-Lektionen dort zur Verfügung stehen, wo anspruchsberechtigte Kinder den Unterricht brauchen? Wie wird gewährleistet, dass die Schulleitungen die gesprochenen Ressourcen auch tatsächlich für den DaZ-Unterricht einsetzen?»)»

Die gesamtstädtischen DaZ-Ressourcen werden durch die PK gemäss Anteil fremdsprachiger Schülerinnen und Schüler auf die Schulkreise verteilt. Diese verteilen ihre DaZ-Ressourcen gemäss den Bedürfnissen der Schulen auf die Schulen. Die Schulen haben im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen den Spielraum, ein DaZ-Angebot nach Bedarf zu definieren (vgl. dazu wiederum die erwähnte Handreichung «Deutsch als Zweitsprache [DaZ] in Aufnahmeunterricht und Aufnahmeklasse», insbesondere S. 7 ff.). Die Schulleitungen setzen deshalb diese Ressourcen für den DaZ-Unterricht gemäss den Erfordernissen der Schule ein. Diese Prozesse erfolgen im Einklang mit Art. 6 Abs. 3 lit. c sowie Art. 12 Abs. 4 lit. o Organisationsstatut (OS, AS 412.103). Es besteht daher kein Handlungsbedarf.

Aufgrund von Rückfragen bei den Schulpräsidien kann festgestellt werden, dass keine DaZ-Stunden zweckfremd eingesetzt werden. DaZ-Stunden werden nicht für andere Zwecke eingesetzt. DaZ-Unterricht wird separativ und integrativ erteilt. Klassenlehrperson und DaZ-Lehrperson sprechen sich über die jeweiligen Bedürfnisse der DaZ-Schülerinnen und -Schüler ab. So kann z. B. ein integrierter DaZ-Unterricht in einer Mathematiklektion den DaZ-Schülerinnen und -Schülern beim Begreifen eines Rechentextes sehr gute Unterstützung leisten.

Zu Frage 6: («Inwiefern überprüft der Stadtrat die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages?»)»

Die Überprüfung der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Volksschule der Stadt Zürich fällt gemäss der kantonalen Volksschulgesetzgebung und Art. 89 ff. Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) in die Zuständigkeit der Kreisschulpflegen und der PK. Sie erfolgt im Rahmen ihrer Aufsicht gemäss § 42 VSG. Die städtischen Schulbehörden werden dabei zukünftig unterstützt durch die ab Schuljahr 2013/14 jährlich durchgeführte Stadtzürcher Datenerhebung DaZ und die damit verbundene Auswertung, die im Verlauf des Schuljahres 2015/16 erstmals Kennzahlen bezüglich der für den DaZ-Unterricht benötigten Ressourcen liefern wird.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti