



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 13. Februar 2019 (StB 79)

B+A 7/2019

Frühe Sprachförderung

Umsetzung gemäss § 55a Gesetz über
die Volksschulbildung

**Vom Grossen Stadtrat mit
einer Protokollbemerkung
beschlossen am 11. April 2019.
(Definitiver Beschluss des Grossen Stadt-
rates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021

Strategischer Schwerpunkt gemäss Gemeindestrategie

- **Solidarische Stadt für alle Generationen**

Leitsatz: In der Stadt Luzern wird das Miteinander von Menschen unterschiedlicher Generationen, aber auch Kulturen und sozialer Gruppen gelebt.

Legislaturgrundsatz und -ziel gemäss Legislaturprogramm

Gesundheit

Legislaturgrundsatz L12

Die Stadt Luzern unterstützt die gesunde Entwicklung der Wohnbevölkerung und insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

Legislaturziel Z12

Die Stadt Luzern stellt durch eine frühe Erkennung sicher, dass bei sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen die richtige Massnahme zur richtigen Zeit erfolgt.

Übersicht

Die Entwicklung in der frühen Kindheit ist von grosser Bedeutung für den Bildungsverlauf eines Kindes; dies insbesondere in Bezug auf die Sprachentwicklung und das Sprechen und Verstehen der vorherrschenden Bildungssprache. Diese Entwicklung findet primär in der Familie statt. Weil nicht alle Familien ihre Kinder ausreichend fördern können, benötigen betroffene Kinder bereits vor dem Kindergarten Eintritt eine frühe Sprach- bzw. Deutschförderung, damit sie mit ausreichend Deutschkenntnissen in die Schule starten können. Entsprechende Angebote erlauben es, Kinder ganzheitlich zu fördern. Damit soll verhindert werden, dass mehrsprachige und/oder sozial benachteiligte Kinder bereits bei Schulbeginn in Rückstand geraten.

Der Kanton Luzern ergänzte deshalb 2016 das Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a): Er entrichtet neu unter bestimmten Bedingungen Beiträge an Gemeinden, die frühe Sprachförderung anbieten. Insbesondere muss bei jedem Kind im Alter von 3 Jahren eine Sprachstandserhebung durchgeführt werden. Überdies gibt der Kanton weitere Empfehlungen ab. Diese Neuerungen sind in § 55a VBG und in § 28a der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 (Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405) enthalten. Die Umsetzung von § 55a VBG ist freiwillig. Bisher haben Gemeinden wie Emmen, Horw, Root, Sursee, Triengen und Nebikon mit der Umsetzung des entsprechenden Paragraphen begonnen. Sie alle haben die Umsetzungsempfehlungen des Kantons mit weiteren, eigenen Massnahmen ergänzt, damit sie die Kinder mit Förderbedarf überhaupt erreichen und diese auch wirklich Fortschritte in der Sprachentwicklung machen. Die Wirksamkeit der frühen Sprachförderung hängt nicht nur davon ab, wie Kinder die Sprachförderung vermittelt erhalten, sondern auch vom zeitlichen Umfang der Sprachförderungsangebote.

In der Stadt Luzern ist die Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) zuständig für die Umsetzung der frühen Förderung von Kindern bis 4 Jahre bzw. bis zum Kindergarten Eintritt (B+A 16/2011: «Frühe Förderung» [Projektphase] und B+A 37/2015: «Evaluation Frühe Förderung» [Evaluation und Antrag Programm Weiterführung ab 2016]). Sie wird im teilrevidierten Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote 2017 als verantwortliche Dienstabteilung bestätigt. Die Stadt Luzern tut bereits viel und dies wirksam – das zeigen die Evaluation im Jahr 2015 und die weiter steigenden Zahlen der beteiligten Kinder und Institutionen im Programm Frühe Förderung der Stadt Luzern.

In der Volksschule findet ebenfalls frühe Sprachförderung statt: im Unterricht Deutsch als Zweitsprache (DaZ) und in den Pilotprojekten «Sozialraumorientierte Schule».

In der Stadt Luzern hat eine interdisziplinäre Projektgruppe bestehend aus Experten und Expertinnen der Sozial- und Sicherheitsdirektion sowie der Bildungsdirektion die Umsetzung von § 55a VBG analysiert und verschiedene Empfehlungen für die Umsetzung erarbeitet.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag verfolgt der Stadtrat das Ziel, die bisherigen Massnahmen der Frühen Förderung und die Bemühungen der städtischen Sozial- und Sicherheitsdirektion

wirkungsvoll mit den Empfehlungen des Kantons zu ergänzen. Dadurch soll eine beträchtliche Anzahl sozial benachteiligter Kinder, die bisher nicht erreicht werden konnte, erfasst und wenn nötig den Förderangeboten zugeführt werden.

Mit der Umsetzung der frühen Sprachförderung gemäss § 55a VBG entstehen der Stadt Luzern im ersten Jahr Zusatzkosten von rund Fr. 123'000.–. Im zweiten und dritten Jahr ist mit Zusatzkosten von rund Fr. 166'000.– bzw. Fr. 223'000.– zu rechnen. Nach der Ausbauphase werden sich die Kosten auf jährlich Fr. 193'000.– einpendeln.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	7
1.1 Gesetzliche und fachliche Grundlagen	7
1.2 Gesamtprogramm «Frühe Förderung» der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF)	8
1.2.1 Netzwerk «Frühe Förderung»	8
1.2.2 Sprachförderung im Vorschulalter	8
1.2.2.1 Förderbeiträge / Besondere Anspruchsberechtigung	10
1.2.3 Mütter- und Väterberatung ^{plus}	10
1.3 Weitere Massnahmen im Vorschulbereich	10
1.3.1 Programm KitaPlus	10
1.3.2 Frühe Förderung bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern	10
1.3.3 Logopädie im Vorschulalter	10
1.4 Sprachförderung in der Volksschule	11
1.4.1 Kindergartenkinder mit Förderunterricht Deutsch als Zweitsprache (DaZ)	11
1.4.2 Frühe Förderung in «Sozialraumorientierten Schulen»	11
1.5 Herausforderungen für die Stadt Luzern	11
1.5.1 Erreichbarkeit der kleinen Kinder und ihrer Eltern	12
1.5.2 Angemessene Angebote im Vorschulalter	13
1.5.3 Gestaltung Übergang Vorschule zur Volksschule	14
2 Frühe Sprachförderung gemäss § 55a Gesetz über die Volksschulbildung	14
2.1 Gesetzliche Grundlagen	15
2.2 Sprachstandserhebung und Auswertung	16
2.3 Spielgruppenbesuch	16
2.4 Weiterbildung der Spielgruppenleitenden	16
2.5 Finanzierung durch den Kanton	17
3 Chancen und Risiken der Umsetzung von § 55a Gesetz über die Volksschulbildung	18
3.1 Chancen	18
3.2 Risiken	19
3.3 Zusammenfassung und Fazit	19

4	Umsetzung	20
4.1	Verantwortung und Rollen	20
4.2	Sprachstandserhebung und Auswertung	21
4.3	Angemessene Angebote sicherstellen	21
4.4	Übergang Vorschule zur Volksschule gestalten	22
4.5	Wirkung der neuen Massnahme prüfen	22
5	Übersicht Finanzen und Folgekosten	22
5.1	Berechnungsgrundlage	22
5.2	Kosten des ersten Jahres	24
5.3	Kosten Folgejahre	25
6	Ausgabenrecht und zu belastendes Konto	25
7	Politische Würdigung	26
8	Antrag	28

Anhang

- **Umsetzungsvarianten der frühen Sprachförderung gemäss § 55a VBG**

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Die Stadt Luzern verfügt über ein Gesamtprogramm «Frühe Förderung» (B+A 16/2011 und B+A 37/2015). Dieses enthält eine Reihe von freiwilligen Angeboten, welche unter anderem die frühe Sprachförderung in der Familie und in Institutionen wie Kindertagesstätten (Kitas) und Spielgruppen unterstützen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt in der Unterstützung von sozial benachteiligten Kindern sowie in der Stärkung bzw. Weiterentwicklung der bestehenden Angebote. Mit diesen Massnahmen kann ein Teil der Kinder mit einem Bedarf an früher Sprachförderung erfasst und den geeigneten Förderangeboten in der Stadt zugewiesen werden.

1.1 Gesetzliche und fachliche Grundlagen

Der vorliegende Bericht und Antrag (B+A) basiert auf folgenden Grundlagen:

- B+A 16/2011 vom 31. August 2011: «Frühe Förderung: Prävention und Förderung im Vorschulalter; Strategie und Massnahmen» (Projektphase)
- B+A 37/2015 vom 2. Dezember 2015: «Evaluation Frühe Förderung» (Evaluation und Antrag Weiterführung Programm in der Regelstruktur ab 2016)
- Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (sRSL 5.4.2.3.3)
- Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 19. Dezember 2012 (sRSL 5.4.2.3.4)
- Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a)
- Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008 (Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405)
- Konzept Sprachförderung der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF)
- Richtlinien Unterstützung Elterntarif Spielgruppen (in Kraft seit 1. Juli 2016)
- Teilnahmevereinbarung Programm Sprachförderung

1.2 Gesamtprogramm «Frühe Förderung» der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF)

Das Gesamtprogramm «Frühe Förderung» der Stadt setzt sich zusammen aus einer Reihe von sich ergänzenden Massnahmen. Eine davon ist die Sprachförderung im Vorschulalter (frühe Sprachförderung).

1. Netzwerk «Frühe Förderung»	2. Sprachförderung im Vorschulalter	3. Mütter- und Väterberatung ^{plus}
▪ Koordination ▪ Netzwerkanlässe ▪ Infoletter ▪ Interdisziplinäre Fachgruppe ▪ Netzprojekte	▪ Weiterbildung Institutionen ▪ Verbesserte Rahmenbedingungen Spielgruppen ▪ Förderbeiträge an Eltern für die Spielgruppe Art. 18 Abs. 1 lit. c des Reglements¹ ▪ Betreuungsgutscheine gemäss Art. 11b des Reglements²	▪ Beratung ▪ Früherkennung und Screening ▪ Einsatz interkulturelle Vermittlung ▪ Hausbesuche ▪ interkulturelle Vermittlung zur Sicherstellung der Verständigung

Tabelle 1: Massnahmen der frühen Förderung Stadt Luzern

1.2.1 Netzwerk «Frühe Förderung»

In der Fachgruppe, an den Netzwerkanlässen sowie im Infoletter des Gesamtprogramms «Frühe Förderung» werden Themen der frühen Förderung und damit der frühen Sprachförderung regelmässig aufgenommen und vertieft. Im Zentrum stehen die Informations- und Wissensvermittlung und die Zusammenarbeit aller Akteure in der Stadt. Ziel ist es, allen Kindern mit Bedarf Zugang zu den entsprechenden Angeboten zu bieten.

1.2.2 Sprachförderung im Vorschulalter

Im Rahmen des Programms «Sprachförderung im Vorschulalter» besuchen Spielgruppenleitende und Mitarbeitende von Kindertagesstätten während 10 bis 20 Tagen eine umfassende Weiterbildung. Nach Abschluss der Weiterbildung besuchen sie zweimal jährlich den Fachaustausch mit der Stadt Luzern und nehmen an Intervisionssitzungen teil. Die Stadt übernimmt die Kosten für die Ausbildung und finanziert den Spielgruppen eine zweite Mitarbeiterin mit (Art. 18 Abs. 1 lit. d des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote). Sie stellt damit die Qualität der Spielgruppenangebote sicher. Dieser Beitrag erzielt eine hohe pädagogische Wirkung, wie die Evaluation aus dem Jahr 2015 zeigt.³ Weitere Informationen zum Programm Sprachförderung im Vorschulalter sind im entsprechenden Konzept 2016–2020 zu finden.⁴ Die frühe Sprachförderung in den Spielgruppen und in den Kindertagesstätten steht Kindern offen, die Unterstützung in der ganzheitlichen gesunden Entwicklung benötigen. Kinder, die einen spezifischen Bedarf an einer frühen sprachlichen und/oder sozialen Förderung haben, wird der Zu-

¹ Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote.

² Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote.

³ Meier Magistretti, C., Rabhi-Sidler, S., Seiterle, N. und Auerbach, S. (2015). Starke Familien – von Anfang an. Evaluation der Massnahmen «Frühe Förderung» in der Stadt Luzern – Kurzbericht, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

⁴ Stadt Luzern. Sprachförderung im Vorschulalter in der Stadt Luzern. Kurzbeschreibung. 2016;

<https://www.stadtluzern.ch/doc/1200332>

gang – falls notwendig – mit besonderen Massnahmen ermöglicht (siehe 1.2.2.1 Förderbeiträge / Besondere Anspruchsberechtigung).

Übersicht der **Spielgruppen (SPG)** in der Stadt Luzern, die im Programm «Frühe Sprachförderung» dabei sind:

Anzahl	2014	2016	2018
SPG-Trägerschaften / mit Anzahl Gruppen in der Stadt total	23 / 61	25 / 69	25 / 75
Davon SPG-Trägerschaften im Programm Sprachförderung	5	6	11
Davon SPG-Leiterinnen im Programm Sprachförderung	7	11	18
Stadtgebiete* (von total 14) mit mind. 1 SPG im Sprachförderprogramm	5	8	7

*Stadtgebiet = Schulbetriebseinheit.

Tabelle 2: Anzahl Spielgruppen, die im Luzerner Programm «Frühe Sprachförderung» dabei sind (Stand Okt. 2018)

Das Programm startete im Jahr 2013 mit sieben Spielgruppenleiterinnen und fünf der total 23 Trägerschaften in fünf verschiedenen Stadtgebieten. 2018 sind bereits elf der insgesamt 25 Spielgruppenträgerschaften mit 18 Leiterinnen Teil des Programms. Das heisst, dass teilweise mehrere Spielgruppenleiterinnen aus derselben Trägerschaft stammen. Die Trägerschaften verfügen über ein bis fünf Gruppenangebote mit jeweils einer bis drei Spielgruppenleiterinnen. Ende 2018 beteiligen sich immer noch 15 Spielgruppenträgerschaften mit schätzungsweise 41 Gruppenangeboten nicht am Programm. In sieben von insgesamt 14 Einzugsgebieten der Stadt gibt es noch kein Spielgruppenangebot mit früher Sprachförderung.⁵

Übersicht der **Kitas** in der Stadt Luzern, die im Programm «Frühe Sprachförderung» dabei sind:

Anzahl	2014	2016	2018
Kitas in der Stadt insgesamt	32	34	34
Kita-Trägerschaften im Programm Sprachförderung	1	2	8
Kitaleitende im Programm Sprachförderung 2018	1	2	8
Stadtgebiete* (von total 14) mit mind. einer Kita im Sprachförderprogramm	1	2	8

*Stadtgebiet = Schulbetriebseinheit.

Tabelle 3: Entwicklung der Kindertagesstätten, die im Programm «Frühe Sprachförderung» dabei sind (Stand Okt. 2018)

⁵ Felsberg/Unterlöchli/Utenberg, Fluhmühle, Hubelmatt/Geissenstein, Littau Dorf, Mariahilf, Moosmatt, Rönrimos/Grenzhof.

Von den aktuell 34 Kitas in der Stadt Luzern beteiligen sich acht Trägerschaften mit jeweils einer Mitarbeitenden (aus acht verschiedenen Einzugsgebieten) am Programm.

1.2.2.1 Förderbeiträge / Besondere Anspruchsberechtigung

Die Stadt Luzern hat die Möglichkeit, Kinder beim Deutschlernen mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen; dies in Form von Betreuungsgutscheinen für eine Kindertagesstätte (Art. 11b lit. a des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote) oder in Form von Förderbeiträgen an die Spielgruppenkosten (Art. 18 Abs. 1 lit. e des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote).

1.2.3 Mütter- und Väterberatung^{plus}

Weil die ersten Lebensjahre der Kinder essenziell sind für ihre ganzheitliche Entwicklung und insbesondere für ihre Sprachentwicklung, ist die Zusammenarbeit mit der Mütter- und Väterberatung wichtig. Dies gilt insbesondere für das Hausbesuchsprogramm «Mütter- und Väterberatung^{plus}». Durch das Angebot werden Kinder und Eltern, die Entwicklungsrisiken wie Armut, Überbelastung, soziale Isolation oder Krankheit der Eltern aufweisen, erkannt und zu Hause begleitet. Beraterinnen zeigen den Eltern beispielsweise, wie die frühkindliche Sprachentwicklung gefördert werden kann: im Spiel, in der Begegnung mit anderen Kindern oder beim Erzählen erstsprachlicher Kindergeschichten. Bei Bedarf thematisieren Mütter- und Väterberaterinnen mit den Eltern den Spielgruppen- oder Kitabesuch, und sie helfen bei der Suche nach geeigneten Angeboten und Finanzierungshilfen.

1.3 Weitere Massnahmen im Vorschulbereich

1.3.1 Programm KitaPlus

KitaPlus hat zum Ziel, behinderten Kindern und Kindern mit besonderen Bedürfnissen den Zugang zu Kindertagesstätten zu ermöglichen und damit Rechtsgleichheit zu schaffen. Kita-Mitarbeitende werden dabei von heilpädagogischen Früherzieherinnen des Kantons angeleitet und beraten, wie sie das Kind spezifisch und angemessen betreuen und fördern können. Es handelt sich um Kinder mit Entwicklungsverzögerungen, Entwicklungsstörungen, Verhaltensauffälligkeiten und Behinderungen. Auch Kinder mit Sprach- und anderen Entwicklungsproblemen können vom Programm profitieren. Die Teilnahme wird über Betreuungsgutscheine mitfinanziert, sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

1.3.2 Frühe Förderung bei den Sozialen Diensten der Stadt Luzern

Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern, insbesondere der Bereich Existenzsicherung, betreuen vermehrt Familien mit Kleinkindern, welche einen Bedarf an früher Förderung haben. Es wurden entsprechende interne Massnahmen ergriffen (Information und Sensibilisierung der Mitarbeitenden, Austausch und Teilnahme in der Fachgruppe «Frühe Förderung»), um die betroffenen Kinder in die Angebote der frühen Förderung, z. B. Spielgruppen und Kindertagesstätten, zu bringen.

1.3.3 Logopädie im Vorschulalter

Kinder mit einer Spracherwerbsverzögerung/-störung in der Erst- oder Zweitsprache benötigen eine logopädische Therapie. Die Logopädie der Stadt Luzern ist die Fachstelle in den Bereichen

Sprachentwicklung und Entwicklung der Zweitsprache. Sie ist für Kinder im Schulalter sowie für Kinder im Vorschulalter zuständig. Kinder, die in ihrer gesamten Entwicklung verzögert sind, werden vom Heilpädagogischen Früherziehungsdienst (HFD) des Kantons begleitet.

1.4 Sprachförderung in der Volksschule

1.4.1 Kindergartenkinder mit Förderunterricht Deutsch als Zweitsprache (DaZ)

Kinder mit keinen oder sehr geringen Deutschkenntnissen werden bereits im freiwilligen Kindergarten von einer DaZ-Lehrperson unterstützt, damit sie die deutsche Sprache erlernen und sich im Unterrichtsalldag zurechtfinden. Mithilfe des Instrumentariums «Sprachgewandt» können Lehrpersonen auf allen Stufen der Volksschule erheben, wie gut die Schülerinnen und Schüler die Unterrichtssprache Deutsch beherrschen. Der Bedarf an DaZ-Unterricht wird dabei für jedes einzelne mehrsprachige Kind regelmässig überprüft.

1.4.2 Frühe Förderung in «Sozialraumorientierten Schulen»

Vereinzelte nehmen Schulen am kantonalen Projekt «SORS – Sozialraumorientierte Schulen»⁶ teil. Sie entwickelten dafür Projekte im Bereich frühe Förderung sowie spezifische Pilotangebote für die frühe Sprachförderung wie Mutter-Kind-Nachmittage mit Kinderbetreuung und integrierter früher Sprachförderung für die Kinder oder Geschichtenerzählnachmittage. Das SORS-Projekt des Kantons Luzern endet 2020, die Weiterführung dieser Angebote ist nicht gesichert.

Diese Übersicht zeigt, dass die Stadt Luzern ein breites und gutes Angebot im Bereich frühe Förderung hat: Angebote für alle Kinder bis zu den spezifischen Angeboten für Kinder mit besonderem Förderbedarf. Trotzdem kann damit je nach Quartier nur ein kleinerer Teil der Kinder mit Bedarf an früher Sprachförderung (und früher Förderung allgemein) im Vorschulalter erkannt und erreicht werden. Sobald die Kinder in die obligatorische Volksschule wechseln, ändert sich die Situation.

1.5 Herausforderungen für die Stadt Luzern

Mehrsprachige Kinder sind überdurchschnittlich oft von Belastungsfaktoren betroffen, die die Entwicklung beeinträchtigen und eine umfassende frühe Förderung notwendig machen. Gründe für eine umfassende frühe Förderung sind beispielsweise die fehlende Integration der Eltern, schwierige sozioökonomische Verhältnisse, Arbeitslosigkeit oder schwierige Arbeitsbedingungen.

Um den Kindern eine gesunde Entwicklung und gute Startchancen im Leben und in der Schule zu ermöglichen, soll die ganzheitliche Entwicklung beobachtet und, falls angezeigt, unterstützt werden. In jedem Fall ist die Zusammenarbeit mit den Eltern insbesondere im Vorschulalter unumgänglich.

Das bestehende Angebot von Massnahmen der «Frühen Förderung» zeigt Wirkung, wie die externe Evaluation im Jahr 2015 zeigt (B+A 37/2015: «Evaluation Frühe Förderung»). Kinder in vor-

⁶ Quelle: <https://volksschulbildung.lu.ch/entwicklung/sozialraum>

schulischen Angeboten profitieren von der frühen Sprachförderung in ihrer Sprachentwicklung. Insbesondere die umfangreiche Weiterbildung für Spielgruppenleiterinnen und die Teilfinanzierung der zweiten Mitarbeiterin zeigen Wirkung: Leiterinnen von Spielgruppen verfügen über eine höhere Handlungskompetenz und wissen besser, wie sie bei Defiziten zu reagieren haben. Auch die Zusammenarbeit der städtischen Akteure hat sich verbessert: Spielgruppen arbeiten heute enger mit der Logopädie der Volksschule zusammen.

Trotzdem sieht sich die Stadt Luzern mit mehreren Herausforderungen konfrontiert:

- Die Erreichbarkeit von allen Vorschulkindern zu gewährleisten;
- Angemessene Angebote im Vorschulalter aufrechtzuerhalten;
- Den Übergang von der Vorschule zur Volksschule sinnvoll zu gestalten.

Mit der Umsetzung von § 55a VBG können diese Herausforderungen wirkungsvoll angegangen werden. In den folgenden Kapiteln werden diese drei Herausforderungen einzeln beschrieben.

1.5.1 Erreichbarkeit der kleinen Kinder und ihrer Eltern

Um die Ursachen früher Entwicklungsverzögerungen und -defizite angehen zu können, braucht es eine gute Zusammenarbeit und eine «Bildungspartnerschaft» mit den Eltern. Wirkungsvolle, individuell abgestimmte Unterstützungsmassnahmen und Programme in der frühen Sprachförderung müssen deshalb die Eltern intensiv miteinbeziehen. Bei den bestehenden Massnahmen der Frühen Förderung der Stadt Luzern ist dieser Einbezug der Eltern noch selten und nicht systematisch. Erst in den Schulen werden die Bildungspartnerschaften zwischen Eltern und Schule verbindlicher. Dank der Massnahmen «Frühe Förderung» und des Ausbaus der Spielgruppenbeiträge an besonders benachteiligte Kinder konnten mehr mehrsprachige Kinder für die familienergänzenden Angebote gewonnen werden. Zu Beginn des Programms im Jahr 2014 betrug der Anteil mehrsprachiger Kinder in Spielgruppen nur noch 25 Prozent. Zwei Jahre später, im Jahr 2016, stieg er wieder markant an auf 35 Prozent. In dieser Zeit wurden Eltern und Beratungsstellen für Familien mit kleinen Kindern intensiv über die Bedeutung der frühen Sprachförderung und die entsprechenden finanziellen Unterstützungsleistungen der Stadt Luzern informiert. Die Anzahl Beiträge an Eltern für die Spielgruppenjahresbeiträge verdoppelten sich daraufhin.

Anteil Kinder mit Mehrsprachigkeit in **Spielgruppen**:

Erstsprachen in den Spielgruppen	2012	2014	2016
Deutsch als Erstsprache	64%	75%	65%
Andere Sprache als Erstsprache	34%	25%	35%
Keine Angaben	2%	0%	0%

Tabelle 4: Anteil Kinder mit Erstsprache Deutsch oder einer anderen Erstsprache

Anteil Kinder mit Mehrsprachigkeit in **Kitas**:

Erstsprachen in Kitas	2012	2014	2016
Deutsch als Erstsprache	67%	73%	69%
Andere Sprache als Erstsprache	30%	27%	31%
Keine Angaben	3%	0%	0%

Tabelle 5: Anteil Kinder mit Erstsprache Deutsch oder einer anderen Erstsprache, Monitoringbericht 2016, Kinderbetreuung Stadt Luzern

Trotzdem ist im Schnitt nur jedes zweite Kind in einem vorschulischen Angebot. Im nationalen Vergleich befindet sich die Stadt Luzern im unteren Mittel. Das zeigen Erhebungen im Rahmen des Monitorings über die familienergänzende Kinderbetreuung.

Zudem ist die Anzahl Kinder mit DaZ-Unterricht im Kindergarten in denjenigen Quartieren tief, in welchen der Anteil an Kindern in vorschulischen, familienergänzenden Angeboten (Kitas und Spielgruppen) hoch ist, wie die folgende Tabelle zeigt:

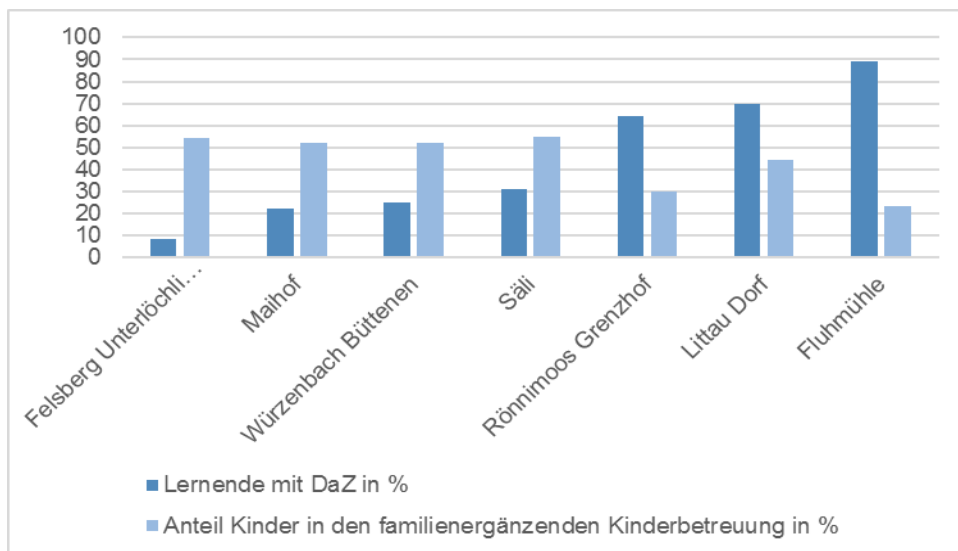


Tabelle 6: Anteil Kinder in vorschulischen, familienergänzenden Angeboten und in DaZ-Angeboten der Volksschule und pro Quartier (Datenbasis: Schuljahr 2016/2017 [Vorschule] und 2017/2018 [DaZ Volksschule])

Zu beachten ist, dass die Kausalität zwischen dem Anteil von Lernenden mit DaZ und der Nutzung von familienergänzender Kinderbetreuung nicht eindeutig ist. Der Anteil Lernender mit DaZ kann aber als **ein** Indikator betrachtet werden im Verhältnis zur familienergänzenden Kinderbetreuung. Als weiterer Indikator wäre der Anteil oder die Anzahl Kinder mit einer anderen Erstsprache als Deutsch pro Quartier interessant. Dazu lassen sich jedoch keine Aussagen machen, da dieser spezifische Parameter weder von der Volksschule noch von LUSTAT erhoben wird. Von LUSTAT sind lediglich Zahlen zum Anteil von Ausländerinnen und Ausländern im Quartier erhältlich. Doch ist dies wenig aussagekräftig, da darin auch alle Deutschsprechenden erfasst sind.

1.5.2 Angemessene Angebote im Vorschulalter

Voraussetzungen für eine qualitativ gute frühe Förderung sind: genügend Plätze (in Spielgruppen und Kitas), ein angemessener Umfang des Angebotes (ein Kind sollte mind. 6 Std. pro Woche in einem Angebot sein) sowie genügend finanzielle und fachliche Ressourcen in den Angeboten. Die Stadt Luzern bietet den Spielgruppen und Kindertagesstätten mit dem Programm «Frühe Sprachförderung» bereits heute eine minimale finanzielle und fachliche Unterstützung zur Sicherung der Qualität an. Allerdings tut sie dies nicht flächendeckend. Vom Programm «Frühe Sprachförderung» der Dienstabteilung KJF kann nur ein Teil der Institutionen profitieren (siehe dazu auch Tabellen 5 und 6). Spielgruppenangebote können jedoch ohne Unterstützung der Stadt Luzern oder weiterer Geldgeber langfristig nicht aufrechterhalten werden. Ohne die Weiterführung der bestehenden Massnahmen der städtischen Frühen Förderung läuft die Stadt Luzern Gefahr, die Spielgruppenverantwortlichen zu überfordern, dies in personeller Hinsicht als auch was die Infrastruktur betrifft.

Insbesondere Spielgruppen in Brennpunktquartieren (Fluhmühle, Rönrimoos/Grenzhof, Ruopigen) könnten in Schwierigkeiten geraten.

1.5.3 Gestaltung Übergang Vorschule zur Volksschule

Auch die Volksschule, insbesondere Schulen in Brennpunktquartieren, spürt die Auswirkungen der fehlenden flächendeckenden sowie qualitativ und quantitativ ungenügenden Angebote in der frühkindlichen Bildung und Förderung mit allen Konsequenzen: Einerseits fehlt der systematische Austausch zwischen den vorschulischen Angeboten und der Volksschule. Andererseits kommen nach wie vor zu viele Kinder, die Bedarf an früher Sprachförderung hätten, ohne vorschulische Förderung und somit bereits mit einem Bildungsrückstand und schwierigen Startchancen in die Volksschule. Der Anteil der Kinder mit DaZ im Kindergarten und in der Basisstufe schwankt im Schuljahr 2017/2018 zwischen 2,6 Prozent im Unterlöchli- und 89,8 Prozent im Fluhmühlequartier.⁷

2 Frühe Sprachförderung gemäss § 55a Gesetz über die Volksschulbildung

2016 revidierte der Kanton das kantonale Gesetz über die Volksschulbildung und ergänzte es mit einem neuen Artikel zur frühen Sprachförderung. Er führte dabei finanzielle Beiträge an Gemeinden ein, welche spezifische Massnahmen zur frühen Sprachförderung vorsehen.

Mit früher Sprachförderung meint der Kanton primär die Förderung von Deutsch als Zweitsprache (und nicht die umfassende frühkindliche Sprachentwicklung). Er erarbeitete dazu drei Varianten (siehe Anhang), welche darauf abzielen, Kinder mit einer anderen Erstsprache als Deutsch systematisch zu erfassen und einem frühen Sprachförderangebot zuzuführen. Der Kanton hofft, mit diesen Massnahmen auch Migrantenkinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien erfassen und fördern zu können.

Wollen die Gemeinden für die Umsetzung der frühen Sprachförderung finanzielle Mittel vom Kanton erhalten, müssen sie eine der drei vom Kanton vorgeschlagenen Varianten umsetzen.

Die Umsetzung von § 55a VBG ist für die Gemeinden freiwillig. Gemeinden wie Emmen, Horw, Root, Kriens, Sursee, Triengen und Nebikon haben mit der Umsetzung der Variante 1 bereits begonnen.

Alle drei Varianten beinhalten eine «Sprachstandserhebung» in der Form eines Fragebogens, welcher von den Eltern ausgefüllt wird. Bei der Variante 1 des Kantons erfolgt die Sprachförderung schon im Alter von drei Jahren, bei den Varianten 2 und 3 startet die Sprachförderung erst im Alter von vier Jahren, wenn die Kinder bereits im Kindergarten sind. Alle Gemeinden wählten bis anhin die Umsetzungsvariante 1 des Kantons, da sie die Kinder bereits mit drei Jahren in ein frühes Förderangebot bringt. Bei den anderen beiden Varianten können die Kinder erst mit vier Jahren ein Förderangebot besuchen, womit die Zeit für die notwendigen Entwicklungen zu kurz ist. Auch die Stadt Luzern wird demnach die Variante 1 umsetzen. Diese sieht den Eintritt in die Spielgruppe mit drei Jahren vor, dann in der Regel den Eintritt in den freiwilligen Kindergarten mit vier Jahren und danach in der Regel den Eintritt in den obligatorischen Kindergarten mit fünf Jahren.

⁷ Kindergartenkinder mit Förderunterricht DaZ, Volksschule Stadt Luzern, 2017/2018.



Abb. 1: Umsetzungsvariante 1 des Kantons Luzern

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a)

§ 55a Frühe Sprachförderung

¹ Die Gemeinden können Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen verpflichten, im Jahr vor dem obligatorischen Schuleintrittsalter ein Angebot der frühen Sprachförderung regelmässig zu besuchen.

² Soweit angezeigt, klären die Gemeinden im Jahr vor dem freiwilligen Kindergartenjahr den Stand der Deutschkenntnisse der Kinder ab.

³ Die frühe Sprachförderung kann von den Gemeinden im Rahmen des ersten freiwilligen Kindergartenjahres, der bestehenden Strukturen der vorschulischen Angebote (z. B. Spielgruppe) oder in separat dafür errichteten Formen angeboten werden.

⁴ Die Gemeinden können von den Erziehungsberechtigten angemessene finanzielle Beiträge verlangen.

⁵ Der Kanton unterstützt die Gemeinden durch die Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen sowie mit einem Beitrag an die Kosten der frühen Sprachförderung

⁶ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung.

Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung vom 16. Dezember 2008

(Volksschulbildungsverordnung, VBV; SRL Nr. 405)

Art. 14a Frühe Sprachförderung

¹ In Gemeinden mit Angeboten der frühen Sprachförderung kann die Schulleitung für Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen im Hinblick auf den obligatorischen Kindergartenentritt den Besuch eines Angebots der frühen Sprachförderung verfügen.

² Die Dienststelle Volksschulbildung stellt ein Instrument zur Sprachstandserhebung zur Verfügung.

³ Die Gemeinden können von den Erziehungsberechtigten einen einkommensabhängigen Beitrag verlangen, der höchstens die Hälfte der Kosten deckt.

Art. 28a Beiträge an die frühe Sprachförderung

¹ Der Kanton leistet den Gemeinden Beiträge an die frühe Sprachförderung von Kindern, die gemäss Sprachstandserhebung im Hinblick auf den Kindergarten über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen und im Jahr vor dem obligatorischen Kindergartenentritt ein Angebot der frühen Sprachförderung besuchen.

² Die Beiträge werden in Form von Pauschalen pro Halbtage geleistet, an welchem ein Kind ein Angebot der frühen Sprachförderung gemäss Absatz 1 besucht.

³ Die Pauschalen orientieren sich an den Durchschnittskosten entsprechender Angebote und sollen durchschnittlich einen Viertel der Kosten decken

2.2 Sprachstandserhebung und Auswertung

Die Gemeinde soll die «Sprachstandserhebung» jeweils 18 Monate vor dem Schuleintritt (freiwilliger bzw. obligatorischer Kindergarten) durchführen. Zeigt die Auswertung des Elternfragebogens einen Bedarf an Sprachförderung, soll das Kind mit finanzieller Unterstützung von Kanton, Gemeinde und Eigenleistung durch die Eltern ein regelmässiges Sprachförderangebot besuchen. Der Fragebogen zur Sprachstandserhebung dient dazu, Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen zu erkennen. Das Instrument ist für den grossflächigen Einsatz konzipiert und gilt mit einer Bearbeitungszeit von 5 Minuten als zeit- und ressourcenökonomisches Verfahren. Der Fragebogen wurde in neun Sprachen übersetzt. Er kann individuell oder mit Unterstützung von interkulturellen Vermittlern und Vermittlerinnen oder anderen Fachpersonen bearbeitet werden. Die Eltern schätzen darin das Sprachverständnis und die Sprachproduktion der Kinder ein. Sie geben zudem an, wie oft ihr Kind Gelegenheit hat, Deutsch zu sprechen, und ob ihr Kind bestimmte Wörter verwendet und vorgegebene Fragen versteht. Die Auswertung basiert auf insgesamt 17 Fragen.

Für den Versand und die Auswertung der Sprachstandserhebungen leistet der Kanton keine Beiträge. Diese müssen von den Gemeinden übernommen werden.

2.3 Spielgruppenbesuch

Bei ausgewiesenem Bedarf soll das Kind auf Empfehlung und mit Unterstützung der Gemeinde während mindestens eines Jahres eine Spielgruppe besuchen. Dazu nimmt die Gemeinde mit den Eltern Kontakt auf. Die Eltern suchen ein geeignetes Angebot für ihr Kind und erhalten einen einkommensabhängigen Beitrag von der Stadt Luzern an den Jahresbeitrag für die Spielgruppe. Nach dem Spielgruppenjahr besuchen die Kinder den freiwilligen Kindergarten, evtl. mit DaZ-Lektionen, danach den obligatorischen Kindergarten. Eine Verpflichtung der Eltern, die Kinder bereits mit drei Jahren in die Angebote zu schicken, ist gemäss geltenden Gesetzen nicht möglich.

2.4 Weiterbildung der Spielgruppenleitenden

Der Kanton verlangt von den Spielgruppenleitenden, welche Kinder mit Sprachförderbedarf betreuen wollen, eine Weiterbildung in früher Sprachförderung. Zudem müssen diese über die Spielgruppenleiterinnenausbildung verfügen und mindestens zwei Jahre Berufserfahrung mit dieser Altersgruppe nachweisen.

Der Kanton finanziert je nach Anbieter maximal Fr. 516.– an die Weiterbildung pro Spielgruppenleiterin pro Jahr.

2.5 Finanzierung durch den Kanton

Die weiteren Voraussetzungen für Kantonsbeiträge sind:

- Mindestens eine Spielgruppenleitende verfügt über die Spielgruppenleiterinnenausbildung, zwei Jahre Berufserfahrung, eine Weiterbildung⁸ in früher Sprachförderung und sehr gute Deutschkenntnisse (Sprachniveau C1);
- Von der Gemeinde liegt ein Konzept zur frühen Sprachförderung vor;
- Die Gemeinde führt Sprachstandserhebungen durch;
- Das Kind besucht die Spielgruppe während eines Jahres mindestens zweimal die Woche je zwei bis drei Stunden.

Sind die Voraussetzungen erfüllt, kann die Stadt mit folgenden Kantonsbeiträgen rechnen:

- maximal ein Viertel oder Fr. 450.– des Jahresbeitrages für die Spielgruppe pro Kind;
- maximal Fr. 516.– für Weiterbildungskosten pro Spielgruppenleitende pro Jahr;
- Zurverfügungstellung des Formulars «Sprachstandserhebung» in neun Sprachen, Briefvorlagen für Elternbriefe, Auswertungsanleitungen, Informationsmaterial usw.

Vom Kanton nicht mitfinanziert werden:

- Weiterbildungen frühe Sprachförderung für Kitas;
- Frühe Sprachförderung in Kitas;
- Administration der Sprachstandserhebung; Vorbereitung, Durchführung und Nachbearbeitung;
- Kontaktaufnahme mit den Eltern: Information und Sensibilisierung;
- Personelle und finanzielle Unterstützung der Spielgruppen, Objektfinanzierung.

Lesebeispiel:

	Kosten in Fr.
Spielgruppen Bruttokosten pro Jahr für 2 Halbtage/Wo	2'000
- Elternbeiträge, einkommensabhängig*	500
- Gemeindebeitrag	1'050
- Maximaler Kantonsbeitrag**, 25 % der Bruttokosten	450

*Der einkommensabhängige Beitrag der Eltern soll max. die Hälfte der Spielgruppenkosten betragen. Hier wurde mit einem Durchschnittswert gerechnet.

**Der Kantonsbeitrag orientiert sich an den jährlichen Durchschnittskosten; durchschnittlich übernimmt der Kanton ein Viertel, maximal ein Drittel der Kosten, je nach Kosten des Angebotes zwischen Fr. 125.– und Fr. 225.– Jahresbeitrag pro Halbtage.

Tabelle 7: Beispiel: Familie mit niedrigem Einkommen und teurerer Spielgruppe

⁸ Der Kanton gibt dazu Empfehlungen ab, welche Weiterbildungen von ihm finanziell unterstützt werden.

3 Chancen und Risiken der Umsetzung von § 55a Gesetz über die Volksschulbildung

3.1 Chancen

Mit dem einfachen Tool «Sprachstandserhebung» können sprachlich auffällige Kinder und erwartungsgemäss ein beträchtlicher Teil der sozial benachteiligten Kinder erfasst werden.

Die dafür vorgesehene Sprachstandserhebung ist erprobt und weiterentwickelt.

Mit einer Sprachstandserhebung möglichst alle Kinder im Vorschulalter zu erfassen, scheint in anderen Städten gut zu funktionieren. Der Kanton Basel-Stadt ist besonders erfolgreich in der Umsetzung. Er investiert hohe fachliche und finanzielle Ressourcen in den qualitativen und quantitativen Ausbau der Spielgruppen und arbeitet mit einem selektiven Obligatorium, um gezielt Kinder mit Sprachförderbedarf zu erreichen. Die Stadt Zürich hingegen empfiehlt den Eltern lediglich die Teilnahme des Kindes an einem vorschulischen Betreuungsangebot. Sie setzt dabei auf Kinderkrippen und nicht auf Spielgruppen. Zwar erfasst Zürich mit der Sprachstandserhebung mehr als 80 Prozent der Vorschulkinder, bringt aber weniger Kinder mit Bedarf in die Angebote als Basel; dies dürfte damit zusammenhängen, dass Zürich die Elternbeiträge nur in geringem Ausmass finanziert und ein Kita- bzw. Spielgruppenbesuch freiwillig ist.

Die Luzerner Gemeinden, die die frühe Sprachförderung gemäss § 55a VBG umsetzen, machen dieselben Erfahrungen: Root, Sursee, Nebikon, Triengen und Horw haben die Umsetzungsempfehlungen des Kantons mit weiteren eigenen Massnahmen ergänzt, damit sie die gewünschte Wirkung erreichen können. Die Gemeinde Emmen, welche lediglich die minimalen Umsetzungskriterien anwendet, erhält gemäss ersten Erfahrungen lediglich 65 Prozent der Sprachstandserhebungen zurück.⁹ Bei 35 Prozent der Dreijährigen kann kein Kontakt mit den Eltern hergestellt werden, und somit können die Kinder mit Bedarf auch nicht einem geeigneten Angebot zugeführt werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass gerade schwierig erreichbare Eltern und Kinder mit besonderem Bedarf unter diese 35 Prozent fallen.

Die Sprachstandserhebung ist also dann ein effektives Mittel zur Erfassung eines beträchtlichen Teils der schwierig erreichbaren Kinder, wenn nach der Sprachstandserhebung bei den Eltern nachgefasst wird.¹⁰ Die Startchancen für die Kinder im Kindergarten können durch Unterstützung in der Entwicklung des Zweitspracherwerbs und durch die Verbesserung der Sozialkompetenz durch die Gruppenerfahrung (Sozialisation) massgeblich verbessert werden. Mittel- und langfristig sollte die Volksschule bei den schulunterstützenden Massnahmen, insbesondere bei DaZ und bei der Klassenassistenz entlastet werden.

Erhalten Spielgruppenleiterinnen eine angemessene fachliche Weiterbildung, finanzielle Unterstützung für eine zweite Mitarbeiterin und werden sie angemessen entlöhnt¹¹, sind sie in der Lage, die

⁹ Gemäss telefonischer Aussage Jürgen Feigel, Teamleiter Regionale Jugend- und Familienberatung, im Oktober 2018.

¹⁰ Dies zeigen die Untersuchungen in Basel-Stadt mit einer Erreichbarkeit von über 90 Prozent, in Zürich und erste Erfahrungen in Root.

¹¹ Schweiz. Spielgruppen-LeiterInnenverband Schweiz, SSLV: Löhne. Bei 2 × 2,5–3 h Spielgruppenangebot inkl. Vor- und Nachbereitung sowie Elternarbeit (= 18,1%-Arbeitspensum) entspricht dies einem minimalen Monatslohn von Fr. 815.– nach der Grundausbildung.

in Zukunft steigende Anzahl immer jünger werdender und unterschiedlich entwickelter Kinder angemessen zu begleiten. Wenn die Stadt Luzern Spielgruppen fair und angemessen unterstützt, sind qualitativ gute und quantitativ genügende Angebote gewährleistet.

3.2 Risiken

Die vorgesehene Finanzierung der Elternbeiträge und der Förderangebote (Spielgruppen und Kindertagesstätten) durch den Kanton ist ungenügend. Die kantonalen Beiträge sind nicht ausreichend, um langfristig stabile und qualitativ gute Angebote schaffen zu können. Die Stadt Luzern muss – will sie ihren bisherigen Qualitätsanspruch an die Förderangebote beibehalten – weiterhin zusätzlich finanzielle Mittel in den qualitativen und quantitativen Ausbau der Angebote investieren, denn in der Stadt leben im Vergleich zu anderen Gemeinden überdurchschnittlich viele Familien und Kinder mit Belastungen, insbesondere in den Brennpunktquartieren. Des Weiteren sind die Mietpreise hoch und geeignete Räumlichkeiten rar; besonders für die Spielgruppen ist die finanzielle Belastung dadurch beträchtlich.

Zudem ist die vom Kanton vorgesehene Intensität der Sprachförderung ($2 \times 2,5$ Stunden pro Woche) für die Entwicklung des Zweitspracherwerbs minimal bemessen. Für einige Kinder wird dies nicht ausreichen. In der Strategie des Kantons ist die Mitfinanzierung der frühen Sprachförderung in Kitas nicht berücksichtigt.

Das Element der Elternbildung/-arbeit ist im Konzept nicht enthalten bzw. wird nicht mitfinanziert. Dies hat zur Folge, dass das Potenzial der Sprachförderung zuhause mit den Eltern nicht miteinbezogen und genutzt wird, obwohl dies gemäss Fachleuten die wirkungsvollste Massnahme wäre. Mit der Sprachförderung zuhause ist gemeint, zusammen zu spielen, Bücher vorzulesen, Geschichten zu erzählen, Rollenspiele zu machen und die Welt zu entdecken, anstatt den Bildschirm zu konsumieren.

Der kurzfristig hohe personelle Administrationsaufwand für die Stadt Luzern im ersten Quartal wegen der Sprachstandserhebung wird vom Kanton ebenfalls nicht mitfinanziert.

3.3 Zusammenfassung und Fazit

Wie im Kapitel 1 aufgezeigt, hat die Stadt Luzern bereits ein gutes Programm zur frühen Förderung. Die bestehenden Massnahmen gehen bereits heute inhaltlich weiter als die vom Kanton vorgeschlagene Umsetzung. Die städtischen Massnahmen können die Umsetzung gemäss § 55a VBG sehr gut ergänzen, sollen allerdings nicht nur punktuell in einigen Stadtgebieten wie heute, sondern systematisch und flächendeckend in allen Angeboten und Stadtgebieten angewendet werden. Nach dem Versand der Sprachstandserhebungen muss unbedingt bei den Eltern, die den Fragebogen nicht zurücksenden, nachgefasst werden, um wirklich die Kinder mit Bedarf zu erfassen und sprachfördernden Angeboten zuweisen zu können.

Hauptnutzen der Umsetzung dieses Berichtes und Antrages ist einerseits eine flächendeckende und systematische Erfassung des Handlungsbedarfs, die verbesserte Erreichbarkeit sozial benachteiligter Kinder und deren Zuführung zu Förderangeboten, eine Beteiligung an den Kosten dieser Massnahmen durch den Kanton und ein positiver Effekt auf die DaZ-Aufwände der Stadt.

Die Tabelle auf der folgenden Seite zeigt im Überblick die Veränderungen der frühen Sprachförderung vor und nach der Einführung der Massnahmen nach § 55a VBG.

Frühe Sprachförderung vor und nach Einführung von § 55a VBG

Qualitätskriterium	Minimale Umsetzung § 55a VBG	Bisherige Umsetzung Stadt Luzern	Umsetzung § 55a VBG kombiniert mit städtischer Umsetzung gemäss diesem B+A
Sprachstandserhebung zur flächendeckenden Erfassung der Kinder	ja	nein	ja
Nachfassen bei Eltern für maximale Erreichbarkeit/Erfassung der Kinder	nein	nein	ja
Erfolgreich vermittelte Kinder in den Spielgruppen und Kitas	50 %*	45 %**	92–95 %*
Weiterbildung für SPG-Leiterinnen	2–3 Tage	10–20 Tage	10–20 Tage
Weiterbildung für Kita-Leiterinnen	nein	ja	ja
Qualitätssicherung und -entwicklung in den Spielgruppen: 2. Mitarbeiterin, Fachaustausch	nein	ja	ja
Flächendeckendes Angebot an Spielgruppen und Kitas mit Sprachförderung im Vorschulalter	ja	nein	ja

*Erfahrungswerte aus anderen Gemeinden.

**Gemäss Monitoring familienergänzende Kinderbetreuung 2016.

4 Umsetzung

4.1 Verantwortung und Rollen

Die Verantwortung für die frühe Förderung und frühe Sprachförderung liegt bei der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) der Sozial- und Sicherheitsdirektion. Die Umsetzung soll in guter Zusammenarbeit mit der Dienstabteilung Volksschule stattfinden.

Die Abteilung KJF ist zuständig für die Administration, die Auswertung der Sprachstandserhebungen bzw. Elternfragebögen, die weitere Kommunikation mit den Eltern inklusive des Nachfassens

sowie die Beurteilung und Empfehlung. Die Kostengutsprachen für die Eltern können über die bereits bestehenden Prozesse des Ressorts Betreuungsgutscheine abgewickelt werden. Dort werden bereits heute die Anträge für die Spielgruppenbeiträge behandelt.

4.2 Sprachstandserhebung und Auswertung

Die Eltern von dreijährigen Kindern werden von der Stadt Luzern jeweils im Januar mit einem Info-schreiben und dem Fragebogen zum Sprachstand des Kindes bedient. Das sind zirka 670 Adres-sen.

Von März bis Mai werden die Sprachstandserhebungen geprüft, bewertet, und es wird allenfalls nachgefasst bei den Eltern. Bei Bedarf werden Telefondolmetschende beigezogen. Den Eltern wird der Förderbedarf des Kindes mitgeteilt, worauf diese einen geeigneten Spielgruppen- oder Kita-platz für das Kind suchen. Wenn nötig wird das Gespräch mit den Eltern gesucht, um sie von der freiwilligen Massnahme zu überzeugen. Mit der Spielgruppen- oder Kitabestätigung können Eltern bei der Stadt Luzern finanzielle Hilfe anfordern; diese ist einkommensabhängig. Im Herbst kann von der Stadt ein Teil dieser Kosten zusammen mit den Weiterbildungskosten beim Kanton wieder zurückgefordert werden.

4.3 Angemessene Angebote sicherstellen

Die Stadt Luzern finanziert im Rahmen der bestehenden städtischen Massnahmen der frühen Sprachförderung entsprechende Unterstützungsleistungen: Sie finanziert einerseits umfassendere Weiterbildungen (10–20 Tage) als die vom Kanton vorgesehenen (lediglich 3 Tage), sie bezahlt einen Beitrag an eine zweite Mitarbeiterin und unterstützt auch den Fachaustausch und die Intervi-sion. Diese Leistungen sollen mit der Umsetzung von § 55a VBG lediglich flächendeckend auf alle Spielgruppen und auch Kitas ausgedehnt werden. Die dafür notwendigen Strukturen sind bei der Dienstabteilung Kinder Jugend Familie bereits vorhanden.

Zudem sind die Kindertagesstätten unbedingt miteinzubeziehen, auch wenn § 55a VBG dies noch nicht vorsieht. Denn es gibt Kinder, die in einem ausschliesslich fremdsprachigen Umfeld betreut werden, oder Kinder, welchen es neben der fehlenden Deutschförderung auch an sozialen Lernge-legenheiten fehlt. Bei diesen Kindern greifen die vom Kanton vorgesehenen Sprachförderungs-massnahmen zu kurz; für sie eignet sich ein Kitabesuch an drei Halbtagen die Woche, um mit der deutschen Sprache in Kontakt zu kommen und sich auch in der sozialen Entwicklung für den Kin-dergarteneintritt vorbereiten zu können. Die frühe Deutschförderung ist in Art. 18 Abs. 1 lit. c des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote verankert. Mit dem Einbezug von Kitas ins Angebot früher Deutschförderung kann zudem das Risiko gemindert werden, dass die vorhandene Anzahl Spielgruppenplätze für eine höhere Anzahl Kinder nicht aus-reichen.

4.4 Übergang Vorschule zur Volksschule gestalten

Bis anhin findet kein systematischer Austausch statt. In einzelnen Schulen werden erste Versuche gestartet, sich gegenseitig kennenzulernen sowie Bedürfnisse und Erwartungen auszutauschen. Das Ziel der Kooperation ist es, eine gemeinsame Elternarbeit im Sinne von Information und Sensibilisierung zu gestalten und bei Bedarf Beobachtungen und bereits erfolgte Massnahmen zu einzelnen Kindern auszutauschen. Mit § 55a VBG ist ein wichtiger Grundstein gelegt, damit die vorschulischen Institutionen und die Volksschule enger miteinander zusammenarbeiten müssen.

4.5 Wirkung der neuen Massnahme prüfen

Der Stadtrat sieht vor, die Wirkungen der Massnahmen mittels begleitender wissenschaftlicher Evaluation zu überprüfen. Es ist wichtig zu prüfen, ob die Kinder, die nach der Sprachstandserhebung einen Bedarf aufzeigen, tatsächlich eine Kita oder eine Spielgruppe besuchen und mit der Umsetzung von § 55a VBG wie erwartet mehr sozial benachteiligte Kinder erreicht werden. Zudem gilt es, die intendierte Wirkung zu erfassen und zu dokumentieren, dass die frühe Sprachförderung mittel- und längerfristig einen Rückgang des Bedarfs an DaZ-Unterricht begünstigt, mit den entsprechenden Einsparungen. Nicht zuletzt soll das Angebot bezüglich Quantität und Qualität beobachtet werden, um allenfalls Verbesserungen einleiten zu können. Relevante Daten werden ab Start im 1. Quartal 2020 fortlaufend und systematisch erfasst, einige davon bereits mittels der Parameter aus dem bestehenden Monitoringbericht. Es findet eine jährliche Auswertung statt mit Meilensteinberichten im Frühling 2022 und Frühling 2024.

5 Übersicht Finanzen und Folgekosten

5.1 Berechnungsgrundlage

Es wird davon ausgegangen, dass nach einer Sprachstandserhebung 33–35 Prozent der dreijährigen Kinder einen Bedarf an früher Sprachförderung haben. Dies zeigen Erfahrungen aus dem Kanton Basel-Stadt (33 %), der Gemeinde Emmen (35 %) usw.

Geht man davon aus, dass in der Stadt Luzern rund 670–700 Zweieinhalb- bis Dreieinhalbjährige pro Jahr an einer Sprachstandserhebung teilnehmen, sind es rund 230–240 Kinder, die eine Massnahme / ein Angebot benötigen. Rund 50 der 230–240 Kinder und deren Eltern werden, so die Annahme, eine besondere Beurteilung bzw. Beratung beanspruchen; diese muss mit einem grösseren Aufwand berechnet werden.

Es kann damit gerechnet werden, dass die Kosten für die Förderbeiträge an Eltern für die Spielgruppe gemäss Art. 18 Abs. 1 lit. c des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote sowie die Sprachstandserhebungen jedes Jahr ungefähr dieselben bleiben, da sich das Mengengerüst nicht wesentlich verändern wird.

In der Aufbauphase werden sich die Kosten für die Beiträge an Spielgruppen und Kitas jährlich erhöhen, da einerseits noch viele Spielgruppenleiterinnen und Kitamitarbeitende weitergebildet werden müssen, andererseits nach der Weiterbildung noch gleich viele Spielgruppen einen Beitrag an eine zweite Mitarbeiterin erhalten müssen (siehe auch Kapitel 1.2.2).

5.2 Kosten des ersten Jahres

	Anzahl	Kostenansatz in Fr.	Betrag in Fr.	Betrag Budget be- stehend in Fr.
Ausgaben				
Beiträge an SPG und Kitas: WB, Arbeitsaufwand und Beitrag an 2. Mitarbeiterin	18	Ø 7'666	138'000	
<i>Für diese Massnahme bereits im bestehenden Budget</i>				132'000
Sprachstandserhebung: Personalaufwand	670	Ø pro Erhebung 29.85	20'000	
Förderbeiträge an Eltern für die Spielgruppe Art. 18 des Reglements der Stadt an Kinder (Kosten pro Kind pro Jahr)	240*	1'800	432'000	
<i>Für diese Massnahme bereits im bestehenden Budget</i>				120'000
Evaluation: 10 % des Projektbudgets (über 4 Jahre Ausbauphase verteilt)			25'000	
Zwischentotal Ausgaben			615'000	
Einnahmen				
Beiträge Kanton an WB (max. 1/3)	10	516	5'160	
Durchschnittliche Beiträge Eltern pro Kind pro Jahr (einkommensabhängig)	240*	550**	132'000	
Durchschnittliche Beiträge Kanton (pro Kind pro Halbjahr Fr.125–225)	270*	380	102'600	
Zwischentotal Einnahmen			239'760	
Kosten Total			375'240	
<i>Bereits im bestehenden Budget</i>				252'000
Effektiv zusätzliche Kosten			123'240	

*Erläuterung für die Differenz von 30 (240–270): Es wird davon ausgegangen, dass es Kinder geben wird, für welche der Kanton gemäss § 55a VBG einen Beitrag leistet, aber kein Anspruch auf einen städtischen Beitrag gegeben ist.

**Im Rahmen der Evaluation (vgl. Kapitel 4.5) wird untersucht werden, ob die geforderten Elternbeiträge bezahlbar sind oder ob Kinder wegen zu hoher Beiträge nicht in die SPG bzw. Kita geschickt werden.

Tabelle 8: Vergleich Frühe Sprachförderung vor und nach Einführung von § 55a VBG

5.3 Kosten Folgejahre

Die weiteren jährlichen Kosten für den Auf- und Ausbau bis Ende 2022 sehen wie folgt aus:

Jahr	Anzahl Beiträge an Spielgruppen in Fr. (für Arbeitsaufwand und 2. Mitarbeiterin)	Budget in Fr. (Gesamtkosten abzüglich Einnahmen, = Kosten total, vgl. Tabelle)	Bereits im Budget vorhanden in Fr.	Effektiv zusätzliche Kosten in Fr.
2021	32	418'000	252'000	166'000
2022	47	475'000	252'000	223'000

Tabelle 9: Kostenentwicklung

Im Jahr 2022 ist die Ausbauphase vollzogen, die jährlichen Kosten werden sich reduzieren und ab 2023 bei einem Budgetbedarf von Fr. 445'000.– einpendeln. Die Ausgaben für die Weiterbildungen von Spielgruppen- und Kitamitarbeitenden werden zurückgehen. Es werden nur noch Neueinsteigende weitergebildet werden müssen. Die Anzahl Weiterzubildende wird sich bei 2–4 einpendeln.

6 Ausgabenrecht und zu belastendes Konto

Freibestimmbare Ausgaben von mehr als Fr. 750'000.– hat der Grosse Stadtrat durch einen Sonderkredit zu bewilligen (§ 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016, FHGG; SRL Nr. 160, in Verbindung mit Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, GO; sRSL 0.1.1.1.1). Sein Beschluss unterliegt nach Art. 68 lit. b Ziff. 2 GO dem fakultativen Referendum.

Bei wiederkehrenden Ausgaben ist vom Gesamtbetrag der einzelnen Betreffnisse auszugehen. Ist dieser nicht feststellbar, ist der zehnfache Betrag einer Jahresausgabe massgebend (§ 36 Abs. 1 FHGG).

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag wird ein Sonderkredit für die Umsetzung der frühen Sprachförderung in der Höhe von Fr. 1'863'000.– beantragt. Dieser Betrag entspricht den zusätzlichen Kosten, die mit der Umsetzung der frühen Sprachförderung gemäss § 55a VBG während der ersten 10 Jahre entstehen.

Jahr	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Anzahl Jahre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Betrag pro Jahr	123	166	223	193	193	193	193	193	193	193
kumuliert	123	289	512	705	898	1'091	1'284	1'477	1'670	1'863

(Beträge in Tausend Franken)

Die mit dem beantragten Kredit zu tätigen Aufwendungen sind dem Fibukonto 3636.022 Beiträge an frühe Förderung, Kostenträger 2158303 Frühe Förderung (Aufgabe 215 Kinder Jugend Familie) (Erfolgsrechnung), zu belasten.

7 Politische Würdigung

Die Stadt Luzern tut bereits viel in der frühen Sprachförderung: Mit dem Programm «Frühe Sprachförderung» spricht sie erfolgreich Spielgruppen und Kindertagesstätten an, damit diese ihr Angebot qualitativ verbessern können. Zudem stellt sie den Zugang zu diesen Angeboten mit individuellen Elternbeiträgen sicher. Das Programm «Frühe Sprachförderung» wird durch zwei weitere Massnahmen der frühen Förderung ergänzt, konkret durch MVB^{plus} (früher: Hausbesuche) der Mütter- und Väterberatung und durch das Netzwerk Frühe Förderung. Die Umsetzung aller drei Massnahmen ist sehr erfolgreich. Die Programme verzeichnen jährlich einen Zuwachs an Kindern sowie Fachpersonen.

Die Umsetzung von § 55a VBG erlaubt es, durch die vorgesehene Sprachstandserhebung mehr Kinder mit Förderbedarf zu identifizieren. Die vom Kanton vorgesehene Umsetzung des entsprechenden Paragraphen garantiert indes nicht, dass alle diese Kinder auch wirklich erreicht werden bzw. an einem Angebot teilnehmen. Dies weil es – wie erwähnt – nicht eingeplant ist, nach der Sprachstandserhebung bei den Eltern nachzufassen. Die vom Kanton vorgesehene finanzielle Ausstattung zur Umsetzung erlaubt es weiter nicht, den aktuellen Qualitätsstandard in den Förderangeboten einzuhalten, welchen die Stadt Luzern mit dem eigenen Programm «Frühe Förderung» heute erreicht. Aus diesen Gründen erachtet es der Stadtrat als notwendig, die kantonale Minimalvariante der frühen Förderung zu ergänzen: indem eine Nachfassung stattfinden soll, indem die Weiterbildung der Spielgruppenleiterinnen auf dem aktuellen städtischen Niveau beibehalten werden soll, indem den Spielgruppen eine zweite Mitarbeiterin mitfinanziert werden soll, indem – im Gegensatz zu den kantonalen Vorgaben – auch Kitas eingebunden werden sollen und indem die Elternbeiträge zu einem höheren Ansatz mitfinanziert werden als vom Kanton vorgesehen. Entsprechende Ergänzungen haben andere Luzerner Gemeinden wie Sursee, Root, Horw, Nebikon usw. in der Umsetzung von § 55a VBG vorgenommen. Zudem zeigen Erfahrungen aus Städten wie Basel, dass ein Erfolg der frühen Sprachförderung an diese Ergänzungen gekoppelt ist.

Der Stadtrat geht davon aus, dass sich die Umsetzung von § 55a VBG und Ergänzungen wie folgt auf die Beteiligung der Spielgruppen und Kitas auswirken wird:

Übersicht **Spielgruppen** in der Stadt Luzern nach Umsetzung von § 55a VBG:

	2014	2016	2018*	2022**
	Anzahl			
Spielgruppenträgerschaften / mit Anzahl Gruppen in der Stadt	23/61	25/69	25/75	27/90
Spielgruppenträgerschaften und Anzahl Spielgruppen im Programm Sprachförderung	5	6	11	22/72
SPG-Leiterinnen im Programm Sprachförderung 2018	7	11	18	40
Stadtgebiete (von total 14) mit min. 1 SPG im Sprachförderprogramm	5	8	6	11

*Stand Okt. 2018.

**Prognose.

Tabelle 10: Übersicht der Spielgruppen (SPG) in der Stadt und im Programm «Frühe Förderung» nach Umsetzung von § 55a VBG

Der Stadtrat geht davon aus, dass in mindestens 80 Prozent aller 27 Spielgruppenträgerschaften (= 22), in mindestens 80 Prozent aller Spielgruppen (= 72) und in mindestens 80 Prozent aller Stadtgebiete (= 11) mindestens eine Mitarbeiterin pro Gruppe arbeiten wird.

Übersicht **Kitas** in der Stadt Luzern nach Umsetzung von § 55a VBG:

	2014	2016	2018*	2022**
	Anzahl			
Kitas in der Stadt insgesamt	32	34	34	37
Kita-Trägerschaften im Programm Sprachförderung	1	2	8	12
Kitaleitende im Programm Sprachförderung	1	2	8	22
Stadtgebiete (von total 14) mit mind. einer Kita im Sprachförderprogramm	1	2	8	13

*Stand Okt. 2018.

**Prognose.

Tabelle 11: Übersicht Kitas in der Stadt und im Programm «Frühe Förderung» nach Umsetzung von § 55a VBG

Der Stadtrat ist überzeugt, dass er mit der Umsetzung von § 55a VBG und den erwähnten Ergänzungen die Chancengleichheit von Kindern im Bildungsbereich erhöhen kann und damit deren Potenzial stärkt, sich entfalten zu können. Mit den auf die frühe Sprachförderung fokussierten Massnahmen kann die Stadt Luzern auch Kinder mit weiteren Benachteiligungen erreichen. Der Stadtrat verfolgt damit seine Strategie, dass sich die Stadt Luzern durch eine solidarische Gemeinschaft auszeichnet, die alle Bevölkerungsgruppen fördert und integriert.

Die Investitionen in die frühe Förderung sind Investitionen in die Zukunft. Kurzfristig wird die Volksschule profitieren, indem die Kinder beim Schuleintritt bereits Deutschkenntnisse erwerben und soziale Erfahrungen in den Spielgruppen- und Kitastrukturen machen konnten. Mittel- und langfristig profitiert die Gesellschaft, indem die frühe Förderung einen Beitrag leistet, durch Investitionen in Kinder von heute das Risiko der sozialen Ausgrenzung von Erwachsenen in Zukunft zu mindern, die weitaus höhere Kosten verursacht.

8 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, für die Umsetzung der frühen Sprachförderung einen Sonderkredit von 1,86 Mio. Franken zu bewilligen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 13. Februar 2019


Beat Züsli
Stadtpräsident




Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 7 vom 13. Februar 2019 betreffend

Frühe Sprachförderung

Umsetzung gemäss § 55a Gesetz über die Volksschulbildung,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 34 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29 Abs. 1 lit. b, Art. 68 lit. b Ziff. 2 und Art. 69 lit. b Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für die Umsetzung der frühen Sprachförderung wird ein Sonderkredit von 1,86 Mio. Franken bewilligt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 11. April 2019

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Daniel Furrer
Ratspräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber



**Stadt
Luzern**
Grosser Stadtrat

Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 7/2019 Frühe Sprachförderung: Umsetzung gemäss § 55a Gesetz über die Volksschulbildung

Die **Protokollbemerkung** zu Kapitel 1.5 Herausforderungen für die Stadt Luzern auf Seite 11 f. lautet:

«Die bestehenden Angebote im Vorschulalter sind weiterzuentwickeln.»

Anhang: Umsetzungsvarianten der frühen Sprachförderung gemäss § 55a VBG

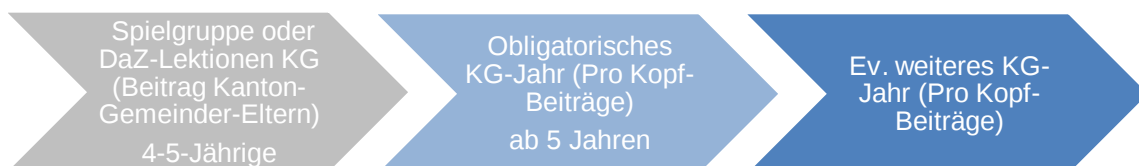
Umsetzungsvariante 1



- Sprachstandserhebung 1½ Jahre vor dem **freiwilligen** Kindergarten
- Besuch von Spielgruppe und anschliessend Besuch des freiwilligen Kindergartenjahrs oder DaZ-Lektionen im Kindergarten und anschliessend Besuch obligatorisches Kindergartenjahr
- keine Verpflichtung der Eltern möglich
- Beiträge Kanton-Gemeinden-Eltern: Gemeinden sollen das Angebot (Spielgruppe/DaZ) mit folgenden Beiträgen finanzieren:
 - Einkommensabhängiger Beitrag Eltern: max. die Hälfte der Kosten
 - Kantonsbeitrag orientiert sich an den jährlichen Durchschnittskosten, durchschnittlich jedoch ein Viertel, maximal ein Drittel der Kosten, je nach Kosten des Angebotes zwischen Fr. 125.– und Fr. 225.– Jahresbeitrag pro Halbtage, das würde bedeuten: bei 2× Spielgruppe/Woche Fr. 250.– bis Fr. 450.–.

Die Umsetzungsvariante 1 ist gemäss Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern und der interdisziplinären Projektgruppe der Stadt Luzern die einzige vielversprechende bzw. gewinnbringende Umsetzungsform, weil sie es ermöglicht, Kinder mit frühem Förderungsbedarf frühzeitig zu erfassen.

Umsetzungsvariante 2



- Sprachstandserhebung 1½ Jahre vor dem **obligatorischen** Kindergarten
- Besuch von Spielgruppe oder DaZ-Lektionen im Kindergarten
- Beiträge Kanton-Gemeinden-Eltern: Gemeinden sollen das Angebot (Spielgruppe/DaZ) mit folgenden Beiträgen finanzieren:
 - Einkommensabhängiger Beitrag Eltern: max. die Hälfte der Kosten
 - Kantonsbeitrag orientiert sich an den Durchschnittskosten, durchschnittlich jedoch ein Viertel der Kosten, je nach Kosten des Angebotes zwischen Fr. 125.– und Fr. 225.– Jahresbeitrag pro Halbtage, das würde bedeuten: bei 2× Spielgruppe/Woche Fr. 250.– bis Fr. 450.–

Die Umsetzungsvariante 2 des Kantons bringt der Stadt Luzern keinen Mehrwert, da sie mit dem seit Längerem existierenden zweijährigen Kindergarten bereits mehrheitlich gut praktiziert wird. Diese Variante der Fördermassnahme setzt gemäss Fachleuten zu spät ein, um die Startchancen für den Schuleintritt der Kinder tatsächlich zu verbessern. Diese Variante bringt deshalb der Volksschule, insbesondere den Kindergärten, keine Entlastung.

Umsetzungsvariante 3



- Sprachstandserhebung 1½ Jahre vor dem **obligatorischen** Kindergarten
- Besuch von freiwilligem Kindergartenjahr
- Normale Pro-Kopf-Beiträge, kein zusätzlicher Kantonsbeitrag, kein Elternbeitrag

Die Umsetzungsvariante 3 des Kantons bringt der Stadt Luzern keinen Mehrwert, da sie mit dem seit Längerem existierenden zweijährigen Kindergarten bereits mehrheitlich gut praktiziert wird. Bei dieser Variante setzt die Fördermassnahme gemäss Fachleuten zu spät ein, um die Startchancen für den Schuleintritt der Kinder tatsächlich zu verbessern. Diese Variante bringt deshalb der Volksschule, insbesondere den Kindergärten, keine Entlastung.