



an den

## **EINWOHNERRAT EMMEN**

### **46/19 Beantwortung der Interpellation von Jasmin Stangl, Maria-Rosa Saturnino und Barbara Fas namens der SP Fraktion vom 17. Dezember 2019 betreffend schul- und familienergänzende Betreuung beeinträchtigter Kinder**

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

#### **A. Wortlaut der Interpellation**

In der Gemeinde Emmen und unmittelbarer Nähe gibt es momentan neun Kindertagesstätten, in welchen auch Betreuungsgutscheine der Gemeinde Emmen eingelöst werden können.<sup>1</sup> Dieses Betreuungsangebot ist vor allem für Familien geeignet, deren Kinder keine Beeinträchtigung haben. Nun wissen wir alle, dass es nicht allen Familien so geht und Kinder zur Welt kommen, welche in irgendeiner Weise beeinträchtigt sind.

Die Stadt Luzern hat 2012 ein Pilotprojekt gestartet, um eben diesen Kindern und deren Familien die Möglichkeit zu bieten, die Kinder extern betreuen zu lassen - das Projekt KitaPlus<sup>2</sup>. Mittlerweile sind beinahe ein Drittel aller Kindertagesstätten im Kanton Luzern dabei, darunter auch eine Emmer Kita, was uns freut. Da wir von der SP Emmen jedoch der Meinung sind, dass dies zu wenig ist, stellen sich für uns folgende Fragen:

1. Wie sieht die Strategie der Gemeinde Emmen betreffend familienergänzende Betreuung für Kinder mit einer Beeinträchtigung aus?
2. In welcher Form unterstützt die Gemeinde Emmen Kindertagesstätten, welche sich ebenfalls dem Kita Plus anschliessen möchten oder bereits dabei sind?
3. Gibt es eine Unterstützung für Familien mit beeinträchtigten Kindern, welche in der Schule sind? Wie sieht diese Unterstützung aus?
4. Welche anderen Massnahmen trifft die Gemeinde Emmen zur Inklusion von beeinträchtigten Kindern und deren Familien in Emmen?

---

<sup>1</sup> [http://www.emmen.ch/de/politikverwaltung/verwaltung/dienste/dienstleistungen/?dienst\\_id=33204&themenbereich\\_id=743&the\\_ma\\_id=2041](http://www.emmen.ch/de/politikverwaltung/verwaltung/dienste/dienstleistungen/?dienst_id=33204&themenbereich_id=743&the_ma_id=2041)

<sup>2</sup> <http://www.kindertagesstaette-plus.ch/das-projekt/kitaplus-luzern>

## **B. Stellungnahme des Gemeinderates**

### **1. Einleitung / Ausgangslage**

KITApus Luzern startete 2012 im Rahmen eines Pilotprojekts in der Stadt Luzern. Inzwischen wurde das Programm auf den ganzen Kanton Luzern ausgeweitet. Seit Programmstart bis im Sommer 2019 wurden im Rahmen von KITApus 95 Kinder aus 17 Wohngemeinden in 40 verschiedenen Kitas betreut. Im November 2019 wurde die "Motion Wolanin Jim und Mit. über die Schaffung einer Finanzierungsregelung für den Kita-Besuch von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (Behinderungen)" im Kantonsrat eingereicht. Damit soll die zukünftige Finanzierung sichergestellt werden.

KITApus richtet sich an Familien mit einem Kind mit physischer und/oder psychischer und/oder kognitiver Beeinträchtigung. Entscheidend für die Aufnahme in KITApus Luzern ist, dass die Kriterien des Heilpädagogischen Früherziehungsdienstes des Kantons Luzern erfüllt werden und dass das Kind durch den Heilpädagogischen Früherziehungsdienst begleitet wird.

Kindertagesstätten können ohne Einschränkung an KITApus teilnehmen. Wichtig ist, dass die Kita-Leitung und das Kita-Personal ein Interesse haben, Kinder mit besonderen Bedürfnissen in ihrer individuellen Entwicklung zu unterstützen und deren Teilhabe am sozialen Geschehen zu fördern. Dank KITApus kommen Kinder mit besonderen Bedürfnissen mit anderen Kindern und einem ausserfamiliären Umfeld in Kontakt. Viele KITApus-Kinder werden später ordentlich eingeschult. Dank dem Kita-Besuch sind sie dafür besser vorbereitet.

KITApus ist kein spezielles Integrationsprojekt. Vielmehr werden die bestehenden Regelstrukturen so weiterentwickelt, dass sie von Kindern mit besonderen Bedürfnissen genutzt werden können. Der Regelansatz sollte auch bei der organisatorischen Einbindung der Heilpädagogischen Dienste, bei der Zusammenarbeit mit der Verwaltung und bei der Finanzierung der Betreuungsplätze erfolgen, indem bestehende Angebote, Abläufe und Regelungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen angepasst werden.

### **2. Beantwortung der Fragen**

Zu den gestellten Fragen der Interpellanten nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

#### **1. Wie sieht die Strategie der Gemeinde Emmen betreffend familienergänzende Betreuung für Kinder mit einer Beeinträchtigung aus?**

Die Gemeinde Emmen verfolgt die Strategie, den Kindern mit Beeinträchtigung die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen, damit diese einen optimalen Schulstart haben können und dass dadurch grössere Folgekosten für Therapien und Sonderbehandlungen auf ein Minimum beschränkt oder sogar gänzlich vermieden werden können. Das bestehende Reglement über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter soll entsprechend ergänzt und angepasst werden.

Die Gemeinde Emmen hat die Möglichkeit, am Angebot KITApus Luzern teilzunehmen. Es ist ein gemeinsames Programm der Stiftung Kind und Familie, des Heilpädagogischen Früherziehungsdienstes des Kantons Luzern (HFD), der Stadt Luzern und kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz).

Sämtliche Kindertagesstätten können ohne Einschränkung an KITApus teilnehmen. Die Praxis zeigt, dass die Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen für Kindertagesstätten grundsätzlich tragbar ist. Die Beurteilung der personellen, materiellen und baulichen Rahmenbedingungen in einer Kindertagesstätte ist aber stark davon abhängig, welche besonderen Bedürfnisse das Kind aufweist.

Wiederum nicht entscheidend ist, ob das Kind bereits eine Kindertagesstätte besucht oder nicht. Besucht das Kind bereits eine Kindertagesstätte oder wird es noch nicht vom Heilpädagogischen Früherziehungsdienst begleitet, kann es trotzdem an KITApus teilnehmen. In diesem Fall nehmen die Eltern oder die Kindertagesstätte Kontakt mit dem Heilpädagogischen Früherziehungsdienst auf. Die Anmeldung erfolgt in der Regel durch die Eltern.

**2. In welcher Form unterstützt die Gemeinde Emmen Kindertagesstätten, welche sich ebenfalls dem KITApus anschliessen möchten oder bereits dabei sind?**

Die Betreuungskosten werden grundsätzlich von den Eltern bezahlt. Die Gemeinde Emmen beteiligt sich jedoch finanziell gemäss dem vor Ort gültigen Reglement über die Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter (Art. 11). Aufgrund dessen kann die Gemeinde Emmen pro Jahr CHF 5'000.00 für Projekte sprechen, welche der Qualitätsverbesserung, der Förderung oder der Integration von Kindern mit speziellen Bedürfnissen dienen. Zudem ist die Übernahme der Mehrkosten inklusive Betreuung grundsätzlich über das vor Ort gültige Subventionsmodell geregelt. Dabei sollten für die betroffenen Eltern keine Mehrkosten und den beteiligten Kindertagesstätten keine Mindererträge entstehen.

Zur Unterstützung der Familien mit Kindern mit Beeinträchtigung wendet die Gemeinde Emmen immer den Baby-Tarif der Betreuungsgutscheine an.

**3. Gibt es eine Unterstützung für Familien mit beeinträchtigten Kindern, welche in der Schule sind? Wie sieht diese Unterstützung aus?**

Kinder mit Beeinträchtigungen können als sogenannte IS-Kinder integrativ in der Regelschule der VS Emmen geschult werden.

Das Kantonale Konzept für die Sonderschulung von 2012 (wird aktuell überarbeitet unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Evaluation IF/IS und tritt voraussichtlich per August 2021 in Kraft) regelt die Integrative Sonderschulung der Kantone.

«Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 28. November 2004 haben die Kantone den verfassungsrechtlichen Auftrag erhalten, für eine ausreichende Sonderschulung aller Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung zu sorgen.»

Die Invalidenversicherung hat sich aus der Mitfinanzierung für sonderpädagogische Massnahmen per 1. Januar 2008 zurückgezogen. Die gesamte Verantwortung im Sonderschulbereich wurde von den Kantonen übernommen. Für die Kantone erwuchs die Aufgabe, kantonale Sonderschulkonzepte zu erarbeiten, die nicht mehr den Grundsätzen des Versicherungsrechts entsprechen. Das Sonderschulkonzept eines Kantons wurde in das Bildungsrecht integriert.

Am 18. Dezember 2007 hat der Regierungsrat des Kantons Luzern ein entsprechendes Sonderschulkonzept ausgearbeitet. Die Umsetzung und Überprüfung des Konzeptes wurde an die Dienststelle Volksschulbildung (DVS) übertragen.

Die nachfolgend aufgeführten Grundlagen bilden die Rahmenbedingungen für das Sonderschulkonzept:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
- Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behinderungsgleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002
- Interkantonale Vereinbarung über soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002
- Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007
- Bundesgesetz über die Institution zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) vom 6. Oktober 2006
- Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern vom 22. März 1999
- Erkenntnisse aus der Bildungsforschung und der Schulentwicklung über Fragen der Integration und Separation (z.B. die Ziele des Projekts «Schule mit Zukunft»)
- Zahlen aus der demographischen Entwicklung, welche in den Jahren 1994 – 2004 im Kanton Luzern eine Abnahme der Geburten um 23% ergaben, seither aber wieder leicht zugenommen haben

Das Abklärungsverfahren ist systemisch-ganzheitlich ausgestaltet und richtet sich nach der Verordnung über die Sonderschulung und nach der Beurteilung der Lernenden in der Volksschule (SRL Nr. 405a).

Bei Abklärungen für die Sonderschulung müssen Abklärung, Entscheidung und Durchführung der Massnahmen von getrennten Instanzen wahrgenommen werden.

Die Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern (DVS) entscheidet über die Massnahmen, die für ein behindertes Kind, welches in der Regelschule integrativ geschult wird, gesprochen werden sollen. Je nach Art der Behinderung werden die Massnahmen angepasst.

Bevor die DVS über die Massnahmen entscheiden kann, muss die Schulleitung der Schule einen Antrag auf IS (integrative Sonderschulung) stellen. Aufgrund der Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst (SPD) oder den Fachdienst für Sonderschulabklärungen entscheidet die DVS über die Massnahmen, die für das betroffene Kind verfügt werden.

#### Übersicht über die sonderpädagogische Angebotsgestaltung im Kanton Luzern

Emmen hat für das Schuljahr (2020/2021) für diese Fälle Sozialpädagogische Stunden bewilligt, welche je nach Grösse der Tagesstruktur verteilt werden. In den Regelklassen in Kindergarten/Basisstufe, Primarschule und Sekundarschule werden Förderangebote und sonderpädagogische Angebote zur Verfügung gestellt:

- Integrative Förderung
- Deutsch als Zweitsprache
- Zentrum für Integration der VS Emmen ab Schuljahr 2020/21 im Schulhaus Gersag PS
- Timo-out-Klassen
- Nachhilfeunterricht

Schuldienste: pädagogisch-therapeutische Massnahmen (Logopädie, Psychomotorik), Schulpsychologischer Dienst, Schulsozialarbeit

Sonderschulung: Heilpädagogische Früherziehung (bis Schuleintritt), Integrative Sonderschulung, Separative Sonderschulung in heilpädagogischen Institutionen (nicht in der Regelschule)

Folgende Betreuungs- und Therapieangebote stehen zur Verfügung:

- Betreuungsangebote wie Kinderhort, Tageseltern, schul- und familienergänzende Tagesstrukturen, sozialpädagogische Tagesbetreuung
- Therapieangebote: medizinisch-therapeutische Angebote wie z. B. Ergo-, Physio-, Psychotherapie, etc.

Mit den Zuteilungsunterlagen bekommen die Eltern der Kindergarten- und Basisstufenkinder vom Rektorat der Volksschule Emmen einen Flyer der DVS «Sonderschulung – Informationen für Eltern» zugeschickt. Auf zwei Seiten gibt der Flyer Auskunft über die Möglichkeiten für Eltern mit einem behinderten Kind: Wann ist eine Sonderschulung notwendig, die Abklärung des Kindes beim regionalen Schulpsychologischen Dienst bringt Klarheit.

Eine schriftliche Verfügung, die an die Schulleitung der betreffenden Schuleinheit und den Rektor der Volksschule Emmen geschickt wird, beinhaltet die gesprochenen Massnahmen, die von der Regelschule umgesetzt werden müssen.

Im Rahmen der kognitiven Entwicklung werden für Kinder mit Intelligenzminderung Entlastungslektionen für die Schulleitung und die Klassenlehrperson gesprochen. In der Regel werden bis zu sechs Lektionen Heilpädagogische Schulung (IS) pro Woche verordnet. Diese Lektionen werden von einer Heilpädagogin/einem Heilpädagogen unterrichtet. Dazu

kommen bis zu vier Stunden Klassenassistenz pro Woche. Es ist auch möglich, dass eine Lektion Logopädie gesprochen wird.

Weist ein Kind eine **Verhaltensbehinderung** auf können IF-Lektionen (Integrative Förderung), Klassenassistenz, unter Umständen Logopädie und Beratungsstunden für die Schule und die Familie gesprochen werden. Die Schulleitung und die Klassenlehrperson erhalten für ihre Zusatzbelastung Entlastungsstunden zugesprochen.

Für Kinder mit einer **Körperbehinderung** sieht die DVS Heilpädagogische Schulung und Klassenassistenz vor. Die Massnahmen hängen natürlich von der Art der Körperbehinderung ab.

Die meisten Schulhäuser sind rollstuhlgängig.

Bei Kindern mit einer **Sprachbehinderung** verfügt die DVS zum Beispiel Integrative Förderung (IF) und Logopädie.

Es versteht sich, dass die Spezialstunden wie Logopädie, Psychomotorik, Heilpädagogische Schulung, etc. von ausgebildeten Fachkräften unterrichtet werden.

Die Tagesstrukturen, welche in jeder Schuleinheit Standard sind, werden auch von Kindern mit Beeinträchtigung besucht. Der Gemeinderat Emmen hat für das Schuljahr 2020/2021 für diese Fälle Sozialpädagogische Stunden bewilligt, welche je nach Grösse der Tagesstruktur verteilt werden.

#### **4. Welche anderen Massnahmen trifft die Gemeinde Emmen zur Inklusion von beeinträchtigten Kindern und deren Familien in Emmen?**

Der Regelansatz liegt bei der organisatorischen Einbindung der Heilpädagogischen Dienste, bei der Zusammenarbeit mit den Kindertagesstätten und bei der Finanzierung der Betreuungsplätze. Dies geschieht, indem bestehende Angebote, Abläufe und Regelungen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen aufgelegt und angepasst werden.

Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Luzern zeigen, dass für eine erfolgreiche Integration in eine Kindertagesstätte eine gute Vorarbeit ratsam ist. Die gegenseitigen Erwartungen und Ziele müssen geklärt und die notwendigen Unterstützungsmassnahmen definiert sein. Dazu sind verschiedene Gespräche notwendig. Die behutsame Begleitung von Eltern und Kindertagesstätten ist ein wichtiger Faktor, damit die Integrationen von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Kindertagesstätten erfolgreich ist. Es gilt zu betonen, dass KITaplus kein spezielles Integrationsprojekt ist. Vielmehr werden die bestehenden Regelstrukturen so weiterentwickelt, dass sie von Kindern mit besonderen Bedürfnissen genutzt werden können. Dabei können folgende Institutionen in der Gemeinde Emmen unterstützend mitwirken: Regionale Jugend- Familienberatung Emmen, Rain und Rothenburg, Mütter-Väter-Beratung, Logopädie, Psychomotorik, Verein Tageseltern, Heilpädagogische Unterstützung HFD und/ oder eine Sozialpädagogische Familienbegleitung.

Mit KITApus werden Eltern mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen durch wohnortnahe Betreuungsangebote entlastet und somit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert.

Zudem können sich betroffene Eltern an pro infirmis wenden. Pro infirmis begleitet und unterstützt Eltern mit Kindern, die ein kognitives und körperliches Handicap haben. Je nach dem werden die Eltern durch Beiträge von Dritten finanziell unterstützt. Hier können eventuell Kosten über die Hilflosenentschädigung oder den Intensivpflegezuschlag der IV vergütet werden.

### **3. Kosten**

Die Interpellation als solches verursacht keine speziellen Kosten. Obwohl die Kosten nicht zu den Fragestellungen der Interpellanten gehört, macht es aber dennoch Sinn, sich noch etwas mit den Kosten, der Finanzierung aber auch mit dem Return on Investment näher zu beschäftigen. Diese Erkenntnisse können auch wegweisend sein, wie die Haltung zu KITApus ausfällt.

Der Fragestellung über die Kosten und Finanzierung eines Programms zur inklusiven Vorschulbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Kanton Luzern ist die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit in einer Studie von Dr. Marc Zimmermann nachgegangen.

Die Gesamtkosten teilen sich auf in Kosten für die Heilpädagogische Früherziehung und die Zusatzaufwendungen für die Kita. Ausgehend von der Annahme eines realistischen Bedarfs von 60 bis maximal 75 Plätzen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen im Kanton Luzern liegen die Vollkosten der FrüherzieherInnen für die Begleitung, Vor- und Nachbearbeitung, Administration und Weg bei rund CHF 90.00 pro Arbeitsstunde. Pro Kind wurde aufgrund der Auswertung der Pilotphase ein Aufwand von rund 40 Stunden im Jahr errechnet. Damit belaufen sich die Jahreskosten für die Heilpädagogische Früherziehung auf durchschnittlich CHF 3'600.00 pro Kind. Der bei den Kitas durch das erweiterte Angebot entstehende Mehraufwand aufgrund zusätzlicher Betreuungsleistungen und intensivierter Elternarbeit ist abhängig von den Bedürfnissen der Kinder. Die Erfahrungen aus der Pilotphase haben gezeigt, dass in ca. 75 % der Fälle eine Betreuungsleistung mit einem Faktor 1.5 ausreicht. Das heisst, dass für die Erbringung integrativer Leistungen sowie Betreuungs- und Koordinationsleistungen der Aufwand für die Kitas etwa eineinhalbmal so gross ist, wie bei Kindern ohne besondere Bedürfnisse. Bei ca. 20 % der Kinder kann die Betreuung den Faktor 2 erreichen. In seltenen Fällen erreicht der Faktor auch einen Wert von 2.5. In der KITApus Pilotphase wurde eine durchschnittliche Kita-Betreuung von 107 Tagen pro Jahr erhoben. Bei durchschnittlichen 107 Betreuungstagen pro Jahr ergibt dies laut Studie Zusatzkosten für die Kitas von durchschnittlich CHF 9'042.00 pro Kind. Total betragen die Kosten pro Kind und pro Jahr demzufolge CHF 12'642.00. Nach den Hochrechnungen zu urteilen, kann im Kanton Luzern von einem realistischen Bedarf an Kita-Plätzen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen von 60 bis maximal 75 Plätzen ausgegangen werden, was Kosten von CHF 759'000.00 bis maximal CHF 949'000.00 ergeben. Gemäss aktueller Vernehmlassung zur Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung im Rahmen der Neuberechnung der Kantonsbeiträge und Weiterentwicklungen

im Volksschulbereich und als Antwort auf den Vorstoss von Kantonsrat Jim Wolanin ist eine Finanzierung vorgesehen, die hälftig durch den Kanton und die Gemeinde getragen werden soll.

Es wäre nicht ganz richtig, nur von den Kosten zu sprechen. Die Kosten bzw. das Angebot erzeugt auch eine Wirkung. Die vorschulische Betreuung und Frühe Förderung dank inklusiven Kita-Plätzen leistet einen grossen Beitrag an die Erreichung der Zielsetzung aus der Integrationsagenda des Bundes. Studien haben gezeigt, dass von einer Kosten-Effizienz Relation von 1:2.5 bis hin zu 1:16 ausgegangen werden kann. Das heisst, dass ein ausgegebener Franken für die Frühe Förderung von Kindern Einsparungen in Bereichen individuelle Schulförderung, Strafverfolgung, und -vollzug, Sozialhilfe, Gesundheitskosten sowie volkswirtschaftlich bedeutsame Mehrwerte wie ein durchschnittlich höheres Lebenseinkommen bringt, welche diesen Franken um bis zum 16-fachen übersteigt. Dabei sind sich die Studien jeweils einig, dass je früher eine entsprechende Förderung bei Kindern einsetzt, desto höher ist der ökonomische Wirkungsgrad.

#### **4. Schlussfolgerung**

Die einzelnen Wertschöpfungs- und Einsparungspotentiale basieren auf Annahmen von Fachpersonen und Vergleichsstudien. Sie zeigen, dass die relativ bescheidenen Ausgaben von jährlich CHF 12'650.00 pro Kind gut investiert sind und diese sozialen Investitionen eine relativ hohe positive Sozialrendite für den Kanton aber auch für die teilnehmenden Gemeinden ausweist. Es kann also realistisch davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben eine Investition in die Zukunft der Kinder und die Gesellschaft darstellen, die auch finanzielle Rückflüsse bzw. Einsparungen bewirken.

Emmenbrücke, 23. September 2020

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger  
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel  
Gemeindeschreiber