

Expertise über Kosten und Finanzierung eines Programms zur inklusiven Vorschulbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Kanton Luzern

Erstellt durch

Dr. Marc Zimmermann
Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention
Hochschule Luzern - Soziale Arbeit

im Auftrag von

Stiftung Kifa Schweiz¹

Luzern, 18. Oktober 2019

Kurzzusammenfassung

Das Angebot von integrativen Kita-Plätzen ermöglicht Vorschulkindern mit besonderen Bedürfnissen (Behinderungen) den Anschluss an das integrative Schulsystem und schliesst eine Angebotslücke im Kanton Luzern. Dank dem 2014 lancierten Pilotprojekt KITApplus werden im Kanton Luzern heute bereits 30 Vorschulkinder integrativ betreut. Drei unabhängige Evaluationen haben die positive Wirkung des Pilotprojekts bestätigt. Das Angebot soll deshalb gesetzlich verankert werden.

Aufgrund der Erfahrungen und Hochrechnungen aus dem Pilotprojekt können die Zusatzkosten für einen integrativen Kita-Platz im Kanton Luzern mit rund 12'650.- Franken jährlich veranschlagt werden. Bei einem hochgerechneten Bedarf von 60 bis maximal 75 integrativen Kita-Plätzen jährlich, ergibt dies Gesamtkosten von 759'000.- bis maximal 949'000.- Franken. Diese Kosten sollen zukünftig je hälftig durch den Kanton und den Gemeinden über den Sonderschul-Pool getragen werden.

Die vorschulische Betreuung und Förderung erzielt hohe positive Effekte bei der Leistungsfähigkeit der Kinder und der Produktivität deren Eltern. Aufgrund dieser nachgewiesenen sozialen und volkswirtschaftlichen Effekte dürfte die Wirkung der integrativen Kita-Plätze deren Kosten weit übertreffen.

1. Ausgangslage

Vor 2014 existierten im Kanton kaum Angebote für sonderpädagogische familienergänzende Betreuung. Seit 2014 wurde deshalb im Rahmen des Pilotprojekts *KITApplus* die inklusive Vorschulbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen angeboten und laufend ausgebaut. Drei Evaluationen belegen nicht nur die positiven heil- und sozialpädagogischen Wirkungen auf die Entwicklung der Kita-Kinder, sondern auch die positive Bewertung durch die Eltern, Kita-Mitarbeitenden und heilpädagogischen Früherzieherinnen². Bisher sind weder im Rahmen des Sonderpädagogik-Konkordats³ noch in der Verordnung über die Sonderschulung des Kantons Luzern⁴ diese Angebote und deren Kostenträger klar geregelt.

Die Initiatorin und bisherige Koordinatorin des Angebots, die Stiftung Kifa Schweiz, unterstützt die Absicht, das Angebot einer inklusiven familienergänzenden Betreuung gesetzlich zu verankern und dessen Finanzierung zu regeln. Deshalb wurde für die Frage nach einer längerfristigen Kostenveranschlagung und möglichen Finanzierung diese Expertise bei der HSLU Soziale Arbeit in Auftrag gegeben.

¹ www.stiftung-kifa.ch

² Auswertung Pilotphase 2012-2014, Bericht Pädagogische Hochschule Luzern; Monitoring Schuljahr 2014 / 2015, Bericht Pädagogische Hochschule Luzern; Gabriel-Schärer, Pia & Stadelmann, Karin A. (2017). «*Gelebte Diversity in Kitas*». *Aufbau von Fach- und Handlungskompetenzen im Angebot KITApplus*. Luzern: Hochschule Luzern.

³ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007

⁴ Kantonale Verordnung über die Sonderschulung vom 11.12.2007, gestützt auf § 7 Absatz 4 des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999

2. Kosten

Die Kosten und Finanzierung der *regulären* Betreuung von Kindern sind auf kommunaler Ebene gesetzlich geregelt und bilden nicht Teil dieser Ausführungen. Hier wird auf den Mehraufwand eingegangen, der für die Zusatzleistungen für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Vorschulalter entsteht.

Dabei können grundsätzlich folgende Aufwendungen unterschieden werden:

2.1. Pilotprojekt KITApus

Familienergänzende Betreuung wird im Kanton Luzern im Rahmen des Pilotprojekts KITApus bereits seit 2014 angeboten. Die Anschubfinanzierung dafür erfolgte durch die Stiftung Kifa Schweiz. Die Gemeinden und der Kanton Luzern haben dabei zunehmend gewisse Kosten übernommen. Heute werden bereits 30 Kita-Plätze für Kinder mit besonderen Bedürfnissen durch Kanton und Gemeinden finanziert. Da die notwendigen Erfahrungen aus dem Pilotprojekt bereits vorliegen, sind die Einführungskosten vollumfänglich abgegolten.

2.2. Laufende Kosten

2.2.1. Aufwand für die heilpädagogische Früherziehung

Die Kitas mit inklusiven Betreuungsangeboten werden durch heilpädagogische FrüherzieherInnen HFD spezialisiert für Kinder mit besonderen Bedürfnissen begleitet und beraten. Diese Coaching-Leistungen werden durch die MitarbeiterInnen der Fachstelle für Früherziehung und Sinnesbehinderung des Kantons Luzern (Teil der Dienststelle Volksschulbildung) erbracht.

Die Vollkosten der FrüherzieherInnen für die Begleitung, Vor- und Nachbereitung, Administration und Weg werden mit rund 90 Franken pro Arbeitsstunde veranschlagt. 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 3'600 Franken pro Kind.

2.2.2. Mehraufwand Kitas

Der bei den Kitas durch das inklusive Angebot entstehende Mehraufwand aufgrund zusätzlicher Betreuungsleistungen und intensiverer Elternarbeit ist abhängig von den Bedürfnissen der Kinder: Die Erfahrungen aus der Pilotphase haben gezeigt, dass in ca. 75% der Fälle eine Betreuungsleistung gerechnet mit einem Faktor 1.5 ausreicht. Das heisst, dass für die Erbringung integrativer Leistungen sowie Betreuungs- und Koordinationsleistungen der Aufwand für die Kitas etwa eineinhalbmals so gross ist, wie bei Kindern ohne besondere Bedürfnisse. Bei ca. 20% der Kinder kann die Betreuung den Faktor 2 erreichen. In seltenen Fällen, insbesondere bei Kindern mit starken Beeinträchtigungen, muss der Aufwand bei einem Faktor 2.5 angesetzt werden (ca. 5%). In diesen Faktoren eingerechnet sind zusätzliche Personalressourcen sowie allfällige bauliche Massnahmen (als Abschreibungssatz). Auch der Mehraufwand aufgrund des Austauschs mit den heilpädagogischen FrüherzieherInnen, entsprechenden Weiterbildungen sowie durch die Teilnahme an regelmässigen Austauschrunden und Standortgesprächen ist in diesem Faktor bereits berücksichtigt.

In der KITApus-Pilotphase wurde eine durchschnittliche Kita-Betreuung von 107 Tagen pro Jahr erhoben. Bei durchschnittlichen Kosten von 130 Franken⁵ pro Kitaplatz und Tag ergibt dies einen Mehraufwand von:

Durchschnittliche Zusatzkosten für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Kitas:

Kinder	Faktor	Kosten pro Tag / CHF	Anteil
Schwache Beeinträchtigung	1.5	CHF 65	75%
Mittlere Beeinträchtigung	2	CHF 130	20%
Starke Beeinträchtigung	2.5	CHF 195	5%

Bei durchschnittlich 107 Betreuungstagen pro Jahr ergibt dies Zusatzkosten für die Kitas von durchschnittlich 9'042.- Franken pro Kind.

⁵ Durchschnittliche Tagessätze von KITApus-Kitas gemäss Erhebung durch die Projektleitung vom 18.09.2019.

Zu den oben genannten «variablen» Kosten pro Kind mit besonderen Bedürfnissen kommen in seltenen Einzelfällen Ausgaben für die Infrastruktur der Kitas hinzu. Diese Kosten können als Investition in die Kitas betrachtet werden und kommen in der Regel den Betrieben zu gute. Die Finanzierung dieser Aufwendungen kann in der Regel durch Rückstellungen bzw. den Erneuerungsfonds der Kitas oder durch Finanzierung mittels Fördergeldern (Förderstiftungen, Infrastrukturfinanzierung Gemeinden) finanziert werden. Der oben genannte Faktor für den Mehraufwand der Kitas enthält zudem eine Entschädigung für Infrastruktur-Abschreibungen der Kitas.

Für die Inklusion von Kindern mit leichten Beeinträchtigungen entstehen somit für Kanton und Gemeinden keine zusätzlichen Sachausgaben, bauliche oder sonstige Investitionen.

2.3. Kosten pro Kind

Pro Kitaplatz für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen (inklusive Kita-Platz) entstehen durchschnittlich folgende Jahreskosten:

Heilpädagogische Früherziehung	CHF 3'600.-
Zusatzaufwand Kita	9'042.-
Totalkosten pro Kind/Jahr:	CHF 12'642.-

Somit liegen die durchschnittlichen Zusatzkosten pro inklusivem Kita-Platz für Kinder mit besonderen Bedürfnissen bei rund 12'650.- Franken jährlich.

2.4. Kosten insgesamt

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.

Kosten Heilpädagogische Früherziehung pro Kind /Jahr	CHF 3'600.-
Anzahl inklusive Kita-Plätze	60
Kosten Heilpädagogische Früherziehung pro Jahr:	CHF 216'000.-
Kosten Kitas pro Kind und Jahr	CHF 9'042.-
Anzahl inklusive Kita-Plätze	60
Totalzusatzkosten Kitas pro Jahr:	CHF 542'520.-

Somit liegen die Gesamtkosten für inklusive Frühpädagogik im Kanton Luzern bei rund 60 x 12'650.- Franken also im Total bei rund 759'000.- bzw. bei maximal rund 949'000.- Franken bei 75 Kindern im inklusiven Kita-Betrieb.

3. Finanzierung

Der Finanzierungsschlüssel für die Kosten der sonderpädagogische Früherziehung ist im Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern vorgegeben. Die Gemeinden finanzieren somit über den Sonderschul-Pool die Hälfte der Früherziehung. Dieser Verteilschlüssel kommt somit auch für die inklusiven Angebote zum Tragen:

Totalkosten inklusive Kita pro Jahr bei 60 Kindern	CHF 759'000.-
Finanzierungsanteil Kanton Luzern	CHF 379'500.-
Finanzierungsanteil Gemeinden	CHF 379'500.-
Totalkosten inklusive Kita pro Jahr bei max. 75 Kindern	CHF 949'000.-
Finanzierungsanteil Kanton Luzern	CHF 474'500.-
Finanzierungsanteil Gemeinden	CHF 474'500.-

Für das Angebot einer inklusiven Kinderbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen erwachsen dem Kanton Luzern und der Gesamtheit der Gemeinden je jährliche Finanzierungskosten von maximal 475'000 Franken.

Da bereits während der Phase des Pilotprojekts KITApus ab 2014 ein zunehmender Finanzierungsanteil durch die Gemeinden und den Kanton getragen wurde, sind die oben beschriebenen Zusatzkosten kleiner. Denn bereits heute tragen Kanton und ein Grossteil der Gemeinden die Kosten von 30 Kita-Plätzen für Kinder mit besonderen Anforderungen in Form einer freiwilligen Kostenübernahme.

4. Nutzen und Wirkung

Der Kanton Luzern hat inklusive Angebote und Strukturen für die Volksschulen eingeführt. Damit diese pädagogisch besser zum Tragen kommen, sollten die Inklusionsleistungen bereits im Vorschulalter ansetzen. Kinder mit Entwicklungsverzögerungen oder Behinderungen können so frühzeitig in die Regelstrukturen integriert werden. Dadurch erhöht sich nicht nur der pädagogische Erfolg, sondern es werden auch zusätzliche direkte Aufwendungen bei der Einschulung und den ersten Schuljahren vermieden. Es kann also realistisch davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für inklusive Tagesstättenplätze eine Investition in die Zukunft der Kinder und der Gesellschaft darstellen, die auch finanzielle Rückflüsse bzw. Einsparungen bewirken.

4.1. Wertschöpfung dank inklusiver Kinderbetreuung im Vorschulalter

4.1.1. Transferausgaben

Kantons- oder Gemeindeausgaben, die für Löhne und Betriebskosten von Institutionen aufkommen, haben im Sozialbereich einen direkten «Social Return on Investment» von rund 50%. Das heisst, dass von den investierten Mitteln des Kantons (CHF 380'000) rund die Hälfte (CHF 190'000) direkt (Steuern, Abgaben) oder indirekt (Konsum, Multiplikatoreffekte) wieder an den Staat zurückfliessen.

4.1.2. Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Entlastung der Eltern

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist auch für Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen ein wichtiges Anliegen. Dabei kann das Angebot der vorschulischen Betreuung den Eltern eine Entlastung bringen, die sich direkt in der beruflichen Leistungsfähigkeit der Eltern niederschlägt.

Dieser volkswirtschaftlich wünschbare Effekt ist bei Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen vermutlich höher als bei durchschnittlichen Eltern, da sich viele Eltern bereits an einer Belastungsgrenze befinden. Eine Betreuungsentlastung wirkt somit auch als eine präventive Massnahme gegen die Ausgrenzung der Eltern aus dem Arbeitsmarkt und daraus entstehenden Sozialleistungskosten.

4.1.3. Wertschöpfung dank inklusiv aufgewachsenen jungen Menschen

Nicht zuletzt kann auch eine gesteigerte künftige Wertschöpfung durch die Betroffenen selbst erwartet werden. Diese sind dank früher Inklusion besser sozial integriert und somit stabiler in ihrer Bildungskarriere verankert. Insbesondere Kinder mit Entwicklungsverzögerungen werden so erfolgreicher die Schule absolvieren und dadurch beruflich wesentlich bessere Aussichten auf dem Arbeitsmarkt haben. Das generiert nicht nur mehr Arbeitskräfte, sondern spart auch mögliche Folgekosten z.B. bei der Arbeitsmarktintegration.

4.2. Einsparungen dank inklusiver Vorschulbetreuung

4.2.1. Einsparungen bei Einschulung und ersten Schuljahren

Die vorschulische Inklusion entlastet nicht nur die einzelnen Lehrpersonen, SchulassistentInnen, Heil- und SozialpädagogInnen, sie kann auch die Leistungsfähigkeit und Kohäsion der Schulklassen erhöhen. Denn die Aufwendungen für die Einschulung und Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen dürften zurück gehen. Zusätzlich werden dadurch die direkten Folgekosten für die heilpädagogische Betreuung in den ersten Schuljahren der inklusiven Schulen gesenkt.

Bei der Annahme, die SchulassistentInnen von 60 Klassen (pro inklusiven Kita-Platz in einer Klasse) um je 10% jährlich zu reduzieren, wird eine geschätzte Einsparung von insgesamt rund 205'000 Franken, je zur Hälfte bei Kanton und Gemeinden erzielt.⁶ Damit werden die Ausgaben des Kantons für die inklusive Vorschulbetreuung bereits im Ansatz kompensiert.

⁶ Annahme: Klassenassistentenz zu CHF 90 pro Stunde und Einsatz für 10 Schulwochenstunden.

4.2.2. Einsparungen weiterer sozialer Folgekosten

Gerade bei Kindern mit Entwicklungsverzögerungen oder aus sozial schwierigen Verhältnissen können frühzeitig erfolgte Massnahmen bereits grosse Wirkungen erzielen. Wenn dank inklusiven sonderpädagogisch begleiteten Kitaplätzen nur einzelne Folgeprobleme von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen frühzeitig behandelt bzw. vermieden werden können, so sind dies in der Regel bereits hohe eingesparte Geldbeträge:

- Kosten für einen Sonderschulplatz pro Jahr: CHF 90'000.-
- Kosten für ein Heimplatz pro Jahr: CHF 100'000.-

Ein Kind, das 10 Jahre in einer Sonderschule gefördert wird, kostet somit die öffentliche Hand rund eine Million Franken.⁷ Entsprechend hoch sind die Einsparungen, könnte eine entsprechende Betreuung dank einem inklusiven Kita-Platz vermieden werden. Studien haben zudem gezeigt, dass nicht nur künftige Sozialkosten eingespart werden, sondern auch die Gesundheitskosten von Kindern mit besonderen Bedürfnissen dank Früher Förderung signifikant reduziert werden dürften.⁸

Damit kann aufgezeigt werden, dass eine relativ kleine Investition in ein Vorschulangebot einen Beitrag leisten kann, deutlich höhere Folgekosten zu vermeiden.

4.3. Soziale Wirkung

Die vorschulische Betreuung und frühe Förderung dank inklusiven Kita-Plätzen leistet einen grossen Beitrag an die Erreichung der Zielsetzungen aus der Integrationsagenda des Bundes. Den Wert des Sozialen Kohäsion dank Früh-Inklusion (Soziale Wirkung, Impact) zu beziffern, ist ein schwieriges Unterfangen. Diverse Studien zur Frühen Förderung von Kindern haben hingegen eindeutig einen ökonomischen Nutzen ausgewiesen.⁹ Es kann von einer Kosten-Effizienz Relation (Social Return on Investment) von 1:2.5¹⁰ bis hin zu 1:16¹¹ 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»¹² bringt, welche diesen Franken um das 16-Fache übersteigen. Dabei sind sich die Studien einig, dass je früher eine entsprechende Förderung bei Kindern einsetzt, desto höher ist dieser ökonomische Wirkungsgrad. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen ist diese Hebelwirkung nochmals deutlich höher als für eine allgemeine Grundgesamtheit.

Es ist demnach naheliegend, dass Menschen, die bereits in inklusiven vorschulischen Institutionen betreut wurden, nicht nur ein erhöhtes soziales Integrationspotential verfügen, sondern dem Staat auch sehr viel Ausgaben ersparen. Der Wert integrierender Gesellschaften macht sich somit nicht nur in der Aufrechnung von Einzelschicksalen manifest, sondern kann auch aufgrund gesamtgesellschaftlicher Kriterien als ökonomisch sinnvoll betrachtet werden.

5. Fazit und Kosten-Nutzen Gegenüberstellung

Die einzelnen Wertschöpfungs- und Einsparungspotentiale basieren auf Annahmen von Fachpersonen und Vergleichsstudien. Sie zeigen, dass die relativ bescheidenen Ausgaben von jährlich 12'650 Franken pro Kind gut investiert sind und diese soziale Investition eine relativ hohe positive Sozialrendite für den Kanton Luzern ausweist.

⁷ Werden die Kinder in einem Internat betreut, so steigen die Kosten auf rund zwei Millionen Franken.

⁸ Bowers, Anne P.; Strelitz, Jason (2012). *An Equal Start: Improving outcomes in Children's Centres*. The Evidence Review. London: Institute of Health Equity.

⁹ Hafen, Martin (2014). *Prävention durch Frühe Förderung*. S. 61 f. Luzern: Hochschule Luzern.

¹⁰ Vgl. Barnett, W. Steven; Masse Leonard N. (2007). *Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications*. S. 113-125 in: *Economics of Education Review* 26

¹¹ Schweinhart, Lawrence J.; Montie, Jeanne; Xiang, Zongping; Barnett, Stephen; Belfield Clive; Nores, Milogros (2005). *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age*. Ypsilanti, MI 48198: High/Scope Press

¹² Hafen, Martin (2014). *Prävention durch Frühe Förderung*. S. 61. Luzern: Hochschule Luzern.