

**Stadtrat**

An den  
Grossen Stadtrat  
8201 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 19. Dezember 2017

**Massnahmen Frühe Förderung Prüfung eines Konzeptes zur  
Sprachstanderhebung: Bewilligung einer fünfjährigen Pilotphase**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag, basierend auf der Vorlage des Stadtrates vom 18. März 2014 betreffend Massnahmen zur frühen Förderung in der Stadt Schaffhausen, deren Massnahmen 1 bis 10 der Grossen Stadtrat mit Beschluss vom 11. November 2014 zugestimmt hat.

Im ersten Teil dieser Vorlage wird über die Umsetzung der Massnahme Nr. 4 „Frühe Deutschförderung - Prüfung eines Konzeptes zur Sprachstanderhebung“ berichtet.

Im zweiten Teil wird ein Antrag zur Einrichtung einer Fachstelle Frühe Deutschförderung für eine Pilotphase von fünf Jahren unterbreitet. Beide Teile sind inhaltlich miteinander verknüpft.

## 1. Zusammenfassung

In der Stadt Schaffhausen werden rund 36 % der Kinder bei Kindergarteneintritt als förderbedürftig aufgrund nicht ausreichender Deutschkenntnisse eingestuft. Das sind rund 100 Kinder pro Jahrgang. Aufgrund entwicklungspsychologischer und sprachwissenschaftlicher Erkenntnisse zeigt eine erst im Kindergartenalter einsetzende Sprachförderung insbesondere in der Zweitsprache Deutsch kaum nachhaltige Wirkung und verhindert chancengerechte Zugangsbedingungen am Startpunkt ins obligatorische Bildungssystem. Diese Erkenntnisse werden aktuell in der vom Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen bei der interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Auftrag gegebenen Evaluation zum Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) vom April 2017 bestätigt. Darin wird zur Qualitätssicherung empfohlen, dass die Ressourcen für den DaZ-Unterricht im Kindergarten erhöht werden sollten und dieser in der Regel integrativ statt wie bisher separativ durchgeführt werden sollte. Die ersten Lebensjahre stellen hier die Weichen.

Damit deutlich mehr Kinder gut Deutsch sprechen, wenn sie in den Kindergarten eintreten, wie es als ein Ziel des Massnahmenpaketes "Frühe Förderung" formuliert ist, setzt das Programm "Frühe Deutschförderung" bereits bei Kindern im zweiten bis dritten Lebensjahr an und orientiert sich an erfolgreichen Modellprojekten aus dem Kanton Basel-Stadt und der Stadt Chur. Das Programm steht auf mehreren Säulen, die zusammen ein solides Fundament für die vorschulische Sprachförderung bilden:

- Sprachstandserhebung aller Kinder 1,5 Jahre vor Kindergarteneintritt und damit systematische Einschätzung des Förderbedarfs;
- alltagsintegrierte Sprachförderung in Spielgruppen und Kindertagesstätten;
- verbindliche Beteiligung der Eltern in begleitenden Elternbildungsveranstaltungen zur Sprachförderung in der Familie;
- zweijährige Weiterbildung für das Fachpersonal.

Das Programm Frühe Deutschförderung ist zunächst als fünfjährige Pilotphase angelegt. Diese Pilotphase soll dazu dienen,

- das Förderangebot bedarfsgerecht aufzubauen, dessen Umsetzung in der Praxis zu testen und konkrete Erfahrungen zu sammeln;
- die Ergebnisse der Pilotphase zu evaluieren und zwar in Bezug auf
  - den pädagogischen Mehrwert für die betroffenen Kinder im Sinne der angestrebten Chancengleichheit während der obligatorischen Schulzeit und im Hinblick auf die Berufsbildung;
  - die Auswirkungen auf den Kindergarten und die Unterstufe der Primarstufe im Sinne der angestrebten Entlastung des Unterrichts und der Lehrpersonen;
  - die Substantiierung der Kosten (personelle Ressourcen; Betreuungsplätze in Spielgruppen, Krippen etc.);
  - die zu erzielenden Einsparungen bei den zurzeit in Kindergarten und Unterstufe laufenden Massnahmen zur Deutschförderung (DAZ etc.);
  - die Erarbeitung eines Detailkonzepts;
  - die Erarbeitung eines Entwurfs einer Verordnung als Grundlage für die Stadt Schaffhausen, beinhaltend eine Mitwirkungs- und Mitfinanzierungspflicht der Eltern.

Diese Arbeiten stehen auch im Kontext mit dem von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantons am 25. Oktober 2017 eingereichten Postulat betreffend eine gesamtheitlich optimierte Frühförderung fremdsprachiger Kinder. Sollte dieses vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen werden, ist eine Koordination mit dem Kanton vorzunehmen, was sich insbesondere auf die Fragen der gesetzlichen Grundlagen und der Finanzierung auswirken wird.

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Bericht zur Umsetzung von Massnahme Frühe Deutschförderung-Prüfung eines Konzeptes zur Sprachstanderhebung</b> .....	<b>6</b>
3.1.1.	<i>Die ersten Lebensjahre stellen die Weichen</i> .....	6
3.1.2.	<i>Erläuterung von Begriffen</i> .....	7
3.1.3.	<i>Umsetzung in anderen Kantonen und Gemeinden</i> .....	7
<b>3.2.</b>	<b>Umsetzungsmodelle zur Sprachstanderhebung im Vergleich</b> .	<b>8</b>
<b>3.3.</b>	<b>Rechtliche Verankerung</b> .....	<b>10</b>
3.3.1.	<i>Kantonale Gesetzgebung</i> .....	10
3.3.2.	<i>Gesetzgebung auf Gemeindeebene</i> .....	10
<b>4.</b>	<b>Umsetzung Pilot-Programm "Frühe Deutschförderung"</b> .....	<b>11</b>
<b>4.1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>11</b>
4.1.1.	<i>Selektionsverfahren: Erfassung der Zielgruppe</i> .....	11
4.1.2.	<i>Umsetzung der Sprachförderung</i> .....	11
4.1.3.	<i>Ausbau der Angebote</i> .....	12
<b>4.2.</b>	<b>Programmorganisation</b> .....	<b>13</b>
4.2.1.	<i>Aufgaben der Fachstelle Frühe Deutschförderung</i> .....	13
4.2.2.	<i>Verpflichtende Mitwirkung der Eltern</i> .....	14
<b>4.3.</b>	<b>Finanzierung</b> .....	<b>15</b>
4.3.1.	<i>Kosten</i> .....	15
4.3.2.	<i>Kostenbeteiligung der Stadt und der Eltern</i> .....	15
<b>4.4.</b>	<b>Schlussfolgerung und Empfehlung</b> .....	<b>15</b>

## 2. Ausgangslage

Am 18. März 2014 hat der Stadtrat eine Vorlage mit zehn Massnahmen zur frühen Förderung von Kindern aus der Stadt Schaffhausen an den Grossen Stadtrat überwiesen. Am 11. November 2014 hat der Grosse Stadtrat diese Vorlage verabschiedet und den Massnahmen im Grundsatz zugestimmt. Ziel des zehn Punkte umfassenden Massnahmenkataloges ist, dass

- in der Stadt Schaffhausen ein bedarfsgerechtes Angebot für armutsbetroffene, bildungsferne oder anderweitig sozial benachteiligte Kinder besteht,
- deutlich mehr Kinder gut Deutsch sprechen, wenn sie in den Kindergarten eintreten,
- Unterstützungsmassnahmen, welche die Verwaltung für benachteiligte Kinder sprechen müssen, abnehmen.

Zur Umsetzung der Massnahmen wurde eine referatsübergreifende Projekt- und Steuergruppe gebildet, welche seit Januar 2015 die Implementierung in Angriff genommen hat und gegebenenfalls entsprechende Vorlagen an den Grossen Stadtrat erarbeitet. Zusätzlich wird die Umsetzung und die Wirksamkeit des zehn Punkte umfassenden Massnahmenkataloges evaluiert. Nach fünf Jahren wird dem Grossen Stadtrat ein Abschlussbericht zur Umsetzungskontrolle vorgelegt. Der vom Grossen Stadtrat ebenfalls geforderte Zwischenbericht nach drei Jahren wird diesem mit separater Vorlage vom 19. Dezember 2017 zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag soll die Massnahme Nr. 4 „Frühe Deutschförderung - Prüfung eines Konzeptes zur Sprachstanderhebung“ vorläufig abgeschlossen werden.

Die Massnahme beinhaltet die Prüfung unterschiedlicher Umsetzungskonzepte der Sprachstanderhebung. Es wurde geprüft, ob eine Sprachstanderhebung bei Kindern im zweiten bis dritten Lebensjahr nach Erfahrungen aus anderen Kantonen und Gemeinden, aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse und nach Klärung der rechtlichen Grundlagen auch in der Stadt Schaffhausen zu empfehlen wäre und ob ein entsprechendes Umsetzungskonzept in Angriff genommen werden kann. Insbesondere stand die Frage im Vordergrund, ob eine Sprachstanderhebung in Form eines selektiven Obligatoriums rechtlich überhaupt umsetzbar wäre oder ob eine Erhebung auf freiwilliger Basis ebenso zielführend sein könnte.

### 3. Bericht zur Umsetzung von Massnahme Frühe Deutschförderung-Prüfung eines Konzeptes zur Sprachstandserhebung

Zur Umsetzung der Massnahme wurden folgende Punkte geprüft:

- Umsetzungsmodelle zur Sprachstandserhebung (selektives Obligatorium vs. freiwillige Variante) basierend auf Erfahrungen aus anderen Kantonen und Gemeinden sowie wissenschaftlichen Erkenntnissen;
- Rechtliche Grundlagen für ein selektives Obligatorium;
- Finanzielle Auswirkungen.

In diesem Bericht werden die wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zu den einzelnen Punkten dargestellt. Für detailliertere Informationen wird auf die Literaturangaben verwiesen.

#### 3.1.1. *Die ersten Lebensjahre stellen die Weichen*

Für die Sprachentwicklung, wie auch damit zusammenhängend für alle anderen Entwicklungsbereiche, gelten die ersten fünf Lebensjahre von Kindern als besonders günstige Zeitfenster zum Erwerb von Fähigkeiten und Kompetenzen und zugleich als besonders kritisch, wenn bestimmte Grenzsteine der Entwicklung verzögert oder gar nicht erreicht werden.

Ungenügende Sprachkenntnisse zu Beginn der Schullaufbahn erschweren die erfolgreiche berufliche und gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen auf lange Sicht und führen zu Kosten, die umso später investiert eine umso geringere Bildungsrendite erwarten lassen. Mangelnde oder gar fehlende deutsche Sprachkenntnisse bei Kindergarten Eintritt erhöhen das Risiko für ein späteres Schulversagen um ein Mehrfaches wie z.B. die PISA-Erhebungen zeigen.<sup>1</sup>

Die bisherige Förderpraxis, Kinder erst ab Kindergarten Eintritt in Deutsch als Zweitsprache zu unterrichten, greift demnach zu spät und entspricht im Hinblick auf qualitativ wirksame Unterrichtsformen nicht mehr den erforderlichen didaktischen Empfehlungen. Diese Erkenntnisse werden aktuell in der vom Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen bei der interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Auftrag gegebenen Evaluation zum Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) vom April 2017 bestätigt<sup>2</sup>. Darin wird zur Qualitätssicherung empfohlen, dass die Ressourcen für den DaZ-Unterricht im Kindergarten erhöht werden sollten und dieser in der Regel integrativ statt wie bisher separativ durchgeführt werden sollte. Zudem sollten Instrumente zur Sprachstandserfassung obligatorisch verwendet werden. Sie dienen der Selektionsdiagnostik und können Hinweise zur individuellen Förderplanung geben (vgl. Sodogé & Studer, 2017, S.8 f.). Ein Modell zur vorschulischen Förderung von Deutsch als Zweitsprache, welches den vorgenannten Kriterien entspricht, wird nachfolgend erläutert.

---

<sup>1</sup> Rund 10 % der Schüler im Kanton Schaffhausen erzielen im Alter von 15 Jahren kritische Werte im Bereich der Lesekompetenz (vgl. PISA-Bericht, 2009)

<sup>2</sup> Sodogé, A. & Studer, M. (2017). Fachaudit Deutsch als Zweitsprache im Kanton Schaffhausen. Hochschule für Heilpädagogik im Auftrag des Erziehungsdepartements Schaffhausen. Verfügbar unter: [http://scnem.com/art\\_resource.php?sid=ab3hm.1o9t6bm](http://scnem.com/art_resource.php?sid=ab3hm.1o9t6bm) (Wochenbrief des ED vom 01. Juni 2017, zuletzt abgerufen am 24.10.2017)

### 3.1.2. *Erläuterung von Begriffen*

Frühkindliche Sprachstanderhebungen zielen darauf ab, Kinder mit Förderbedarf so frühzeitig wie möglich vor dem Schuleintritt zu erkennen, um sie ihrem Entwicklungsstand entsprechend angemessen sprachlich zu fördern. In unserem Bildungssystem entsprechen die sprachlichen Anforderungen bei Kindergarteneintritt dem Sprachstand deutschsprachig aufwachsender Kinder. Bei der Bestimmung von „ausreichenden Deutschkenntnissen<sup>3</sup>“ und damit bei der Bestimmung des Sprachförderbedarfs werden diese Kinder als Referenzrahmen gewählt. Es wird von einem Sprachförderbedarf beim Zweitspracherwerb ausgegangen, wenn Kinder einen Rückstand in der Sprachentwicklung von einem halben Jahr im Vergleich zum Mittelwert der einsprachigen Altersgruppe aufweisen. Haben Kinder mit einer anderen Muttersprache als Deutsch 1.5 Jahre vor Kindergarteneintritt einen Sprachrückstand von einem halben Jahr und mehr im Vergleich zu deutschsprachigen Kindern, so liegt ein Sprachförderbedarf vor. Wird aufgrund einer schriftlichen Befragung aller Eltern Förderbedarf für das Kind festgestellt, so sind beispielsweise die Eltern im Kanton Basel-Stadt verpflichtet, ihr Kind mindestens ein Jahr vor dem Kindergarteneintritt ein entsprechendes Förderangebot besuchen zu lassen.

Diese Verpflichtung wird als selektives Obligatorium bezeichnet, weil es nur Kinder mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen betrifft. Die rechtlichen Grundlagen dafür sind im Kanton Basel-Stadt in einer Ergänzung des Schulgesetzes hinterlegt und mit einer entsprechenden Verordnung ausgeführt<sup>4</sup> werden.

### 3.1.3. *Umsetzung in anderen Kantonen und Gemeinden*

Der Kanton Basel-Stadt führt seit 2009 Sprachstanderhebungen zunächst auf freiwilliger Basis und seit 2013 obligatorisch durch. Ziel der Massnahme ist es Kinder mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen mindestens ein Jahr vor Kindergarteneintritt bei Bedarf entsprechend zu fördern.

Die Universität Basel, Abteilung Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie, hat zu diesem Zweck einen standardisierten Fragebogen entwickelt, aus der die individuelle Förderschwelle abgeleitet werden kann. Dieser Fragebogen wird 18 Monate vor Kindergarteneintritt an alle Haushalte mit Kindern in diesem Altersspektrum verschickt. Die Eltern nehmen anhand der gestellten Fragen eine Einschätzung des Sprachstandes ihres Kindes vor. Die Fragebogen werden durch die Universität Basel ausgewertet. Die schriftliche Befragung erlaubt es, den Förderbedarf von Kindern mit Deutsch als Zweitsprache zuverlässig einzuschätzen. Der Kanton Basel Stadt hat damit eine wichtige Pionierarbeit geleistet, von der andere Programmstädte profitieren können.

---

<sup>3</sup> Ausreichende Deutschkenntnisse sind eine Selektionsschwelle, die politisch anders definiert wird, als im wissenschaftlichen Kontext. Die Stadt Chur verwendet die wissenschaftliche Definition von 18 Punkten (1 Standardabweichung). Der Kanton Basel-Stadt definiert die Förderschwelle bei 14 Punkten. Weitere Hinweise zur Handhabung der Förderschwelle (Grob, A., Keller, K. & Trösch, L.M. (2014). *Zweitsprache Mit ausreichenden Sprachkenntnissen in den Kindergarten*. Basel: Universität Basel. Fakultät für Psychologie; Bericht Fachstelle Frühe Deutschförderung (2014). Kanton Basel-Stadt

<sup>4</sup> vgl. Bericht Fachstelle Frühe Deutschförderung (2014). Kanton Basel-Stadt

Aufgrund der Resultate werden im Kanton Basel Stadt Kinder mit einem ausgewiesenen Sprachförderbedarf ins selektive Obligatorium aufgenommen und verpflichtend ein Jahr vor dem Kindergarten sprachlich in einer dafür vorgesehenen Einrichtung gefördert.

Dazu wurde ein entsprechendes Programm entwickelt, welches eine alltagsintegrierte Sprachförderung an mindestens zwei Halbtagen pro Woche vorsieht und eine entsprechende Qualifizierung von pädagogischen Fachkräften. Kern der Zusammenarbeit ist die Einbindung von Spielgruppen, weil diese einen niederschweligen Zugang zur Zielgruppe ermöglichen.

Mittlerweile werden Sprachstanderhebungen in der Stadt Zürich, in der Stadt Chur und ab dem Schuljahr 2017/18 auch im Kanton Luzern durchgeführt. Empfehlungen zur Umsetzung und auch die Einführung von obligatorischen Massnahmen werden in den genannten Städten und Kantonen unterschiedlich gehandhabt.

### **3.2. Umsetzungsmodelle zur Sprachstanderhebung im Vergleich**

Zur Prüfung unterschiedlicher Umsetzungskonzepte für die Stadt Schaffhausen wurden die "Programmstädte" Basel-Stadt („mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten“) und Chur („Deutsch für die Schule“) genauer unter die Lupe genommen. Sowohl Basel-Stadt als auch Chur starteten mit der Sprachstanderhebung auf freiwilliger Basis mit dem Ziel, die nötigen flankierenden Massnahmen auf- und auszubauen, um in einem zweiten Schritt das selektive Obligatorium einzuführen. Die Stadt Chur hat im Jahr 2015 mit der freiwilligen Variante begonnen mit dem Ziel, das selektive Obligatorium im Jahr 2019 ebenfalls einzuführen. Die zwei Modelle sind ähnlich aufgebaut, weisen aber in den Punkten Organisation, flankierende Massnahmen, Elternarbeit, Finanzierung und rechtlicher Verankerung einige Unterschiede auf.

Schaffhausen ist von der Grösse, der Bevölkerungsstruktur und den zu erwartenden Kindern mit Sprachförderbedarf am ehesten mit Chur vergleichbar. Das Konzept der Stadt Chur überzeugt in der Umsetzung durch Elemente zur Elternarbeit, um die Kinder auch im familiären Rahmen sprachlich zu fördern. Zugleich bleibt bei diesem Modell eine gewisse finanzielle Verpflichtung der Eltern selbst bei einem selektiven Obligatorium erhalten und trägt zu einer Nachhaltigkeit der Massnahme bei. Das sind Punkte, die Basel-Stadt nicht im Programm vorgesehen hat. Gerade aber der Einbezug der Eltern ist in der Frühen Förderung von grosser Bedeutung. Dass die Eltern in die Pflicht genommen werden, deckt sich zudem mit dem Integrationsansatz, auf dem die gesetzliche Anpassung der Stadt Chur beruht. Denn Integration ist eng mit der ausreichenden Beherrschung einer Landessprache verknüpft und setzt Eigenleistung voraus.

Das aufsuchende Modell der Stadt Chur ist ein wirksamer Ansatz, der die Zielgruppe über den schriftlichen Weg hinaus bei Bedarf an ihrem Wohnort besucht, umso mehr Familien fürs Programm zu gewinnen. Die Zahlen zeigen denn auch, dass mit dieser aufsuchenden Methode nahezu alle Familien erreicht werden können. Bei genauerem Hinschauen lässt sich aber feststellen, dass sich dies lediglich auf das Ausfüllen des Fragebogens beschränkt. Dies veranschaulicht die nachfolgende Tabelle.

	Basel-Stadt (2015) Mit Obligatorium	Chur (2015)* Ohne Obligatorium
Verschickte Fragebogen	1778	284
Rücklauf	1767 (99.4 %) **	275 (97 %) ***
Sprachförderbedarf	592 (35 %)	66 (23 %)
Massnahme	66.4 % Spielgruppe 23.5 % Tagesheim 7.8 % andere Einrichtung	40 (60 %) Programm „Deutsch für die Schule“

Erläuterungen:

\* Die Zahlen für 2017 liegen in Chur im ähnlichen Rahmen (260 Verschickungen), gemäss tel. Auskunft, Ltg. Fachstelle Chur, B.Joos-Lopez ,21.03.17)

\*\*79.5 % fristgerecht; 99.4 % total nach Mahnwesen

\*\*\*97 % nach Erinnerungsschreiben, bei den fehlenden fremdsprachigen wurde durch die Programmverantwortliche nachgehakt, bis die Rücklaufquote 100 % betrug. Dies hat sich sehr gelohnt, weil diese Kinder alle einen Sprachförderbedarf hatten und ins Programm aufgenommen wurden.

Im Beispiel der Stadt Chur ist der Rücklauf der Fragebogen ähnlich hoch wie bei Basel-Stadt mit dem selektiven Obligatorium. In der Folge werden aber nur zwei Drittel der Kinder, die einen Förderbedarf aufweisen, im Programm „Deutsch für die Schule“ angemeldet und besuchen ein Angebot der Frühen Förderung. Ein Drittel wird nicht erreicht und kann ohne Verpflichtung nicht verbindlich und spezifisch gefördert werden. Diesem unbefriedigenden Umstand kann nur mit einem selektiven Obligatorium entgegen gewirkt werden. Die Steuergruppe Frühe Förderung der Stadt Schaffhausen empfiehlt daher für ein Definitivum des selektiven Obligatoriums den Erlass einer entsprechenden Verordnung mit verpflichtenden Bestimmungen. Die rechtliche Verankerung gilt es in einer separaten Vorlage nach einer Pilotphase zu erarbeiten. Nachfolgend kann zurzeit nur der mögliche Rahmen dafür skizziert werden.

In einem ersten Schritt sollen daher in einem auf fünf Jahre angelegten Pilotprojekt Erfahrungen gesammelt und Erkenntnisse in Bezug auf die Auswirkungen auf bestehende schulische Massnahmen zur Deutschförderung und auf die Kosten gewonnen werden, so wie dies in der Einleitung und der Schlussfolgerung (Ziff. 1 und Ziff. 4.4 der Vorlage) dargelegt ist. Nach bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnissen ist es zielführend, Massnahmen zu Sprachförderung so frühzeitig wie möglich zu beginnen und eine längerfristige Förderung zu gewährleisten. Dazu sind konzeptionell und systematisch koordinierte Übergänge zwischen dem vorschulischen Bereich und dem formalen Bildungssystem zu schaffen. Die Umsetzung des Pilotprojektes ist daher eng mit der Massnahme "Vernetzung von Schule und Vorschule" des Massnahmenpaketes Frühe Förderung verknüpft.

### **3.3. Rechtliche Verankerung**

#### **3.3.1. Kantonale Gesetzgebung**

Den Sprachstand von Kindern im Vorschulbereich systematisch zu erheben, ist im kantonalen Schulgesetz derzeit nicht vorgesehen. Der Geltungsbereich des Schulgesetzes ist auf die obligatorische Schulzeit, beginnend mit dem Kindergarten beschränkt. Diese Ausgangslage könnte sich dann ändern, wenn das eingangs angeführte Postulat der GPK des Kantonsrates vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen würde.

#### **3.3.2. Gesetzgebung auf Gemeindeebene**

Gemäss Art. 1 Abs. 2 der Stadtverfassung vom 25. September 2011 ist die Stadt Schaffhausen im Rahmen des übergeordneten Rechts autonom und besorgt die öffentlichen Aufgaben, für die nicht der Bund oder der Kanton zuständig sind. Der Bereich der Frühen Förderung liegt wegen einer zurzeit noch fehlenden kantonalrechtlichen Regelung in der Zuständigkeit der Stadt Schaffhausen.

Eine spezifische rechtliche Grundlage zur Frühen Deutschförderung bzw. eine rechtliche Basis für die Umsetzung der entsprechenden Massnahmen fehlt indessen auch auf kommunaler Ebene. Dazu ist dem Grossen Stadtrat nach Abschluss der Pilotphase ein Verordnungsentwurf zur Frühen Deutschförderung vorzulegen, worin auch die Verpflichtungen der Eltern stipuliert sind. Diese rechtliche Verankerung muss bei einer Überweisung des angeführten Postulats der GPK des Kantons durch den Kantonsrat an den Regierungsrat mit der kantonalen Gesetzgebung koordiniert werden.

Die Erarbeitung einer Verordnung wird erst dann als sinnvoll erachtet, wenn die im Rahmen einer fünfjährigen Pilotphase gesammelten Erfahrungen angemessen evaluiert sind. Die Evaluation wird dann auch die finanziellen Auswirkungen einschätzen, welche auch die mögliche Reduktion bereits bestehender schulischer Massnahmen zur Deutschförderung auf der Kindergartenstufe umfassen.

## 4. Umsetzung Pilot-Programm "Frühe Deutschförderung"

### 4.1. Einleitung

4.1.1. Ab dem Schuljahr 2019/2020 wird eine Umsetzung des Pilot-Programms "Frühe Deutschförderung" angestrebt. Dazu ist ein ca. einjähriger organisatorischer Vorlauf ab 2018 zum Aufbau einer entsprechenden Fachstelle und insbesondere zum Ausbau des Angebotes an Förderplätzen in Spielgruppen und Kindertagesstätten nötig (siehe Abschnitt. 4.1.3). In der vierjährigen Entwicklungsphase wird das Programm dem laufenden Bedarf entsprechend weiterentwickelt und angepasst. Zusammen ergibt das eine fünfjährige Pilotphase.

#### 4.1.2. *Selektionsverfahren: Erfassung der Zielgruppe*

Die Deutschkenntnisse werden analog zu Basel-Stadt und Chur mittels Fragebogen eineinhalb Jahre vor Kindergarteneintritt erhoben. Dazu werden im Januar die Fragebogen über das Bildungsreferat an alle Haushalte mit Kindern im entsprechenden Zielalter verschickt. Familien, die den Erhebungsbogen nicht zurückschicken, werden persönlich kontaktiert oder aufgesucht. Sie werden über den Inhalt des Programms aufgeklärt und bei Bedarf beim Ausfüllen unterstützt. Bei Eltern, die sich nicht genügend verständigen können, werden Dolmetschende eingesetzt. Die Auswertung der Fragebogen erfolgt durch die Universität Basel, die Resultate werden wiederum durch das Bildungsreferat versandt. Das vorauslaufende Förderjahr beginnt und endet mit dem Schuljahr.

An spezifischen Informationsanlässen werden Familien (z.B. in bereits teilnehmenden Spielgruppen, im Familienzentrum oder im Rahmen der Kindergarteneinschulung) für die frühzeitige Sprachförderung sensibilisiert. In der vierjährigen Entwicklungsphase werden durch die entsprechend geschaffene Fachstelle Empfehlungen zu möglichen Fördermassnahmen herausgegeben. Mit Einführung des selektiven Obligatoriums wäre an Stelle einer Empfehlung eine Verfügung für eine sprachliche Fördermassnahme vorgesehen<sup>5</sup>. Flankierend kann ein Mahnwesen eingeführt werden. In der Wahl der Fördermassnahme sind die Eltern im Rahmen der von der Fachstelle empfohlenen Institutionen frei.

#### 4.1.3. *Umsetzung der Sprachförderung*

Die vorgeschlagene Fördermassnahme besteht aus einem mindestens einjährigen Besuch einer Spielgruppe mit dem Fokus auf Sprachförderung und Integration, an mindestens zwei Halbtagen pro Woche. Der Mindestbedarf an Förderung (vier Stunden an zwei Tagen pro Woche) wird für Kinder mit sehr geringen oder keinen Deutschkenntnissen nicht ausreichen, um die Deutschkenntnisse innerhalb eines Jahres an das notwendige Niveau für einen gelingenden Kindergarteneintritt heranzuführen. D.h., es wird für bestimmte Kinder auch weiterhin DaZ-Unterricht im Kindergarten brauchen, für andere indessen nicht mehr. Konzeptuell wird die Ausrichtung des DaZ-Unterrichts in Zusammenhang mit der Massnahme "Vernetzung Vorschule-Schule" überprüft.

---

<sup>5</sup> Nach Erfahrungen der Fachstelle Basel-Stadt betreffen die Rekurse (ca. 45 pro Jahr) vor allem Fälle, in denen keine Fördermassnahme verfügt wurde. Ein möglicher Missbrauch des Screenings wurde bisher nicht beobachtet.

Bei entsprechendem Bedarf wäre auch an einen Ausbau im Bereich der Kindertagesstätten zu denken, da hier mit längerer Betreuungsdauer und einem grösserem Betreuungsumfang die Deutschkenntnisse optimaler gefördert werden können. Die Evaluation der Sprachstanderhebungen in Basel zeigen<sup>6</sup>, dass der optimale Bedarf bei 20 Stunden pro Woche über zwei Jahre liegen sollte, um Kinder mit geringen oder keinen Deutschkenntnissen an ein ausreichendes Sprachentwicklungsniveau für den Eintritt in Kindergarten heranzuführen.

Mindestens eine Fachperson pro Einrichtung soll durch eine entsprechende Zusatzqualifizierung zur alltagsintegrierten Sprachförderung weitergebildet werden. Der Ausbau dieser Angebote und die entsprechende Zusatzqualifizierung des Personals würden sukzessiv der Nachfrage entsprechend angepasst.

Der Programmleitung Frühe Deutschförderung obliegt es, den quantitativen Bedarf zu ermitteln und die teilnehmenden Einrichtungen bei der hochwertigen qualitativen Umsetzung zu unterstützen. Dazu zählen die Fachberatung vor Ort, die kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Eltern zu entwickeln und umzusetzen sowie die Gestaltung der Rahmenbedingungen für den nachfolgenden Kindergarteneintritt zu verwirklichen. Zu all diesen offenen Fragen werden nach Abschluss der Pilotphase gesicherte Erkenntnisse vorliegen, um über eine definitive Einführung beraten und entscheiden zu können.

#### 4.1.4. Ausbau der Angebote

Eine Anpassung der subventionierten Plätze wird in allen Angeboten nötig. Gemäss Schulstatistik der Stadt Schaffhausen hatten in den letzten fünf Jahren im Schnitt 108 Kinder im ersten Kindergartenjahr Deutsch als Zweitsprache (DaZ) Aufbauförderung. Dies entspricht einem Anteil von 36 %, geht man von 300 Kindergarteneintritten jährlich aus. Für die vierjährige Pilotphase wird mit einem Ausbaubedarf an Förderplätzen für gesamthaft 90 Kindern kalkuliert.

	Vorhanden	Ausbau (2019)	Ende Pilotphase (2022)
Miteneand-Spielgruppen	30 Kinder (3 Spielgruppen)	40 Kinder (4 Spielgruppen)	70 Kinder (7 Spielgruppen)
Kindertagesstätten und Tageseltern	0 Kinder	10 Kinder	20 Kinder
Total	30 Kinder	50 Kinder	90 Kinder

Der Bedarf soll überwiegend durch den Ausbau an Spielgruppenplätzen und zu einem kleineren Teil durch den Ausbau an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten /Tageseltern erreicht werden.

<sup>6</sup> Grob et al. (2014). Zweitsprache Mit ausreichenden Sprachkenntnissen in den Kindergarten. Basel: Universität Basel. Fakultät für Psychologie

Demgegenüber sollte nach erfolgreicher Einführung des Modells der Bedarf an DaZ Unterricht im Kindergarten reduziert werden können. Um hier eine substantielle Beurteilung vornehmen zu können, bedarf es ebenfalls der fünfjährigen Pilotphase.

## **4.2. Programmorganisation**

Für die Umsetzung des Modells der Stadt Schaffhausen ist das Bildungsreferat verantwortlich. Dazu braucht es vorerst befristete zusätzliche Ressourcen, insbesondere im Bereich der Programmleitung und Administration. Es wird mit einer je auf die Dauer der Pilotphase befristeten 50%-Stelle für die Leitung und einer 20%-Stelle für die Administration gerechnet, die zusammen die Programmstelle „Frühe Deutschförderung für die Stadt Schaffhausen“ bilden. Für die Aufbauphase (2018) wird mit 40 % für die Leitung, ab dem ersten Programmjahr (2019) mit 50 % gerechnet. In den ersten zwei Programmjahren wird der Aufwand für den Aufbau von Programmplätzen und die aufsuchende Elternarbeit bei der Erhebung grösser eingeschätzt. In den Folgejahren werden aufgrund zunehmender Programmplätze die Durchführung der Elternarbeit, die Beratung von Fachkräften und die Evaluation mehr Ressourcen brauchen. Bezüglich der kalkulierten Ressourcen dient die Umsetzung in der Stadt Chur als Referenz. Der genaue Bedarf an personellen Ressourcen wird ebenfalls während der Pilotphase geklärt, evaluiert und substantiiert.

### *4.2.1. Aufgaben der Fachstelle Frühe Deutschförderung*

Die Aufgaben sind nicht abschliessend nachfolgend in Stichworten aufgeführt:

- Aufbau und Weiterentwicklung des Angebots in Zusammenarbeit mit den Spielgruppen und Kindertagestätten;
- Erfassung der Zielgruppe: Versand des Erhebungsbogens, Beratung der Eltern bei deren Beantwortung;
- Mahnung bei ausbleibenden Rückmeldungen, Sensibilisierung und Informationsarbeit;
- Verfassen der Empfehlungen resp. Verfügungen für die Fördermassnahme;
- Verwaltung der Anmeldungen;
- Zusammenarbeit und Einsatzvergabe für Kulturvermittler/innen;
- Zusammenarbeit mit Migrant/innen- und Kulturvereinen;
- Zusammenarbeit mit der Universität Basel für die Auswertung der Erhebungsbogen;
- Kontrolle der Anforderungen an die Spielgruppen;
- Organisation und Durchführung der Elterninformationsveranstaltungen;
- Evaluation, Berichtswesen;
- Information der Öffentlichkeit.

#### 4.2.2. *Verpflichtende Mitwirkung der Eltern*

Frühkindliche Sprachförderung findet in den ersten Lebensjahren vor allem innerhalb der Familie statt. Kindertagesstätten und Spielgruppen haben ergänzenden Charakter und können kompensatorische Wirkung entfalten, wenn die Qualität der Angebote hoch ist. Der Einbezug der Eltern ist daher unabdingbar und die begleitende Elternbildung ist ein wesentlicher Bestandteil des Programms Frühe Deutschförderung.

Die Umsetzung geschieht in sechs bis acht jährlich durchgeführten Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen. Ziel der Veranstaltungen ist es die Eltern zu sensibilisieren und vor allem zu motivieren, die sprachliche Entwicklung ihrer Kinder angemessen zu unterstützen. Folgende Themen sind hier denkbar:

- Information über die Sprachentwicklung und die Chancen der Mehrsprachigkeit im frühen Kindesalter;
- Methoden alltagsintegrierter Sprachförderung in der Familie;
- Umgang mit Kommunikations- und elektronischen Medien;
- entwicklungsfördernde Freizeitgestaltung;
- Übergang ins Schulsystem, Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Eltern und Schule;
- weitere Themen (z.B. zur Gesundheitsprävention) dem Bedarf der beteiligten Eltern angepasst.

Die Teilnahme ist für die Eltern mit Ausnahme ihrer finanziellen Beteiligung an den Kosten der Spielgruppe, Kindertagesstätte oder Tageseltern unentgeltlich. Es wird aber eine verbindliche Teilnahme der Eltern eingefordert. Das Herstellen einer vertrauensvollen Beziehung und die Ansprache der Eltern als Experten ihrer Kinder, wird die Verbindlichkeit verstärken. Die Durchführung und Planung obliegt der Programmleitung in Zusammenarbeit mit den beteiligten Institutionen und bei Bedarf unter Einbezug von interkulturellen Vermittlern. Um den tatsächlichen Aufwand für die Planung und Durchführung und auch für die Evaluation dieses Programmteils zu ermitteln, ist die fünfjährige Pilotphase ein notwendiger Rahmen, um fundierte Erfahrungen zu sammeln.

Eine Verpflichtung der Eltern zur Teilnahme an der Erhebung und an den Massnahmen wird in der zu erarbeitenden und dem Grossen Stadtrat zusammen mit den Evaluationsbericht über die Pilotphase vorzulegenden Verordnung zu regeln sein.

### **4.3. Finanzierung**

#### *4.3.1. Kosten*

Für die Umsetzung des Programms während der fünfjährigen Pilotphase (2018-2022) wird mit Gesamtkosten von rund 580`000 Franken gerechnet. Die Kostenschätzung beinhaltet den Personalaufwand, den Ausbau des Angebotes an Förderplätzen, die Dienstleistung Dritter und den Sachaufwand. Eine detaillierte Kostenschätzung ist als tabellarische Aufstellung beigefügt (Beilage 1). Die effektiven Kosten inklusive Minderaufwand durch die mögliche Reduzierung des DaZ Unterrichts im Kindergarten werden, wie bereits ausgeführt, in der Pilotphase ermittelt und evaluiert.

#### *4.3.2. Kostenbeteiligung der Stadt und der Eltern*

Durch die Subventionierung der mitenand-Spielgruppen und der Betreuungsplätze in den Kindertagesstätten und Tagesfamilien beteiligt sich die Stadt Schaffhausen bereits massgeblich an den flankierenden Massnahmen. Dies soll auch während der Pilotphase in diesem Rahmen beibehalten werden.

Zusätzlich bleiben die Eltern in der Verantwortung, indem sie einen Beitrag an die Spielgruppen, Kindertagesstätten oder Tageseltern zu leisten haben. Durch das in den Kindertagesstätten etablierte Tarilstufenmodell werden sie ihren Verhältnissen entsprechend in die Massnahme eingebunden und selbst bei einem selektiven Obligatorium in die Pflicht genommen. Die mitenand-Spielgruppen können durch die Subventionen günstige Spielgruppentarife anbieten (empfohlen werden hier 10 Franken pro Halbtage). Es handelt sich bei dieser Form der Subvention um eine Objektfinanzierung zugunsten der Institutionen. Eine Subjektfinanzierung, z.B. in Form von Betreuungsgutscheinen für Eltern wie im Kanton Basel-Stadt oder im Kanton Luzern, ist derzeit nicht vorgesehen.

Eine Verpflichtung der Eltern in Bezug auf die Kostentragung wird ebenfalls in der zu erarbeitenden Verordnung zu regeln sein.

### **4.4. Schlussfolgerung und Empfehlung**

Das Screening mittels Basler Fragebogen eineinhalb Jahre vor dem Kindergarten Eintritt ist ein erprobtes und evaluiertes Instrument, um Kinder mit Sprachförderbedarf frühzeitig zu erkennen. Diese Form der Sprachstandserhebung bietet, gemessen am Aufwand, den grösstmöglichen Zugang zur Zielgruppe. Es kann somit eine frühzeitige Sprachförderung unterstützen, welche einen entsprechenden Ertrag in Form einer höheren Bildungsrendite verspricht.

Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass es mit Hilfe des vorgeschlagenen Pilot-Programms „Frühe Deutschförderung für die Stadt Schaffhausen“ gelingen kann, die Eigenverantwortung und Partizipation zukünftiger Schulkinder und deren Familien zu fördern und einen chancengerechten Start ins formale Bildungssystem zu schaffen, gleichzeitig aber auch eine deutliche Entlastung der Schule und der Lehrpersonen, vor allem im Kindergarten und auf der Unterstufe der Primarstufe, zu erreichen.

Es gilt zu betonen, dass die vorgeschlagene Umsetzung zur Frühen Deutschförderung im Gesamtpaket der Massnahmen im Bereich der Frühen Förderung einzuordnen ist. Es hängt wesentlich von der koordinierenden Gesamtverantwortung ab, ob sich eine interdisziplinäre vertikale und horizontale Vernetzung nachhaltig und dauerhaft zu entwickeln beginnt.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, die fünfjährige Pilotphase „Frühe Deutschförderung für die Stadt Schaffhausen“ zu bewilligen. Diese Pilotphase soll, wie bereits dargelegt, dazu dienen,

- das Förderangebot bedarfsgerecht aufzubauen, dessen Umsetzung in der Praxis zu testen und konkrete Erfahrungen zu sammeln;
- die Ergebnisse der Pilotphase zu evaluieren und zwar in Bezug auf
  - den pädagogischen Mehrwert für die betroffenen Kinder im Sinne der angestrebten Chancengleichheit während der obligatorischen Schulzeit und im Hinblick auf die Berufsbildung;
  - die Auswirkungen auf den Kindergarten und die Unterstufe der Primarstufe im Sinne der angestrebten Entlastung des Unterrichts und der Lehrpersonen;
  - die Substantiierung der Kosten (personelle Ressourcen; Betreuungsplätze in Spielgruppen, Krippen etc.);
  - die zu erzielenden Einsparungen bei den zurzeit in Kindergarten und Unterstufe laufenden Massnahmen zur Deutschförderung (DAZ etc.);
  - die Erarbeitung eines Detailkonzepts;
  - die Erarbeitung eines Entwurfs einer Verordnung als Grundlage für die Stadt Schaffhausen, beinhaltend eine Mitwirkungs- und Mitfinanzierungspflicht der Eltern.

Diese Arbeiten stehen auch im Kontext mit dem von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Kantons am 25. Oktober 2017 eingereichten Postulat betreffend eine gesamtheitlich optimierte Frühförderung fremdsprachiger Kinder. Sollte dieses vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen werden, ist eine Koordination mit dem Kanton vorzunehmen, was sich insbesondere auf die Fragen der gesetzlichen Grundlagen und der Finanzierung auswirken wird.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

**Anträge:**

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrates vom 19. Dezember 2017 betreffend Frühe Förderung, Prüfung eines Konzeptes zur Sprachstanderhebung: Bewilligung einer fünfjährigen Pilotphase.
2. Der Grosse Stadtrat bewilligt befristet für das Pilotprojekt die Einrichtung einer Programmstelle „Frühe Deutschförderung für die Stadt Schaffhausen“ im Bildungsreferat.
3. Der Grosse Stadtrat bewilligt für die durch das Pilotprojekt ausgelösten Mehrkosten einen Verpflichtungskredit in Höhe von 580'000 Franken zuzulasten der entsprechenden Konten (gemäss Beilage 1).
4. Der Stadtrat legt dem Grossen Stadtrat im Verlauf des fünften Pilotjahres (zweite Hälfte 2022) eine Evaluation inklusive Bericht und Antrag zur Kosten- und Ressourcenanalyse vor.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

Peter Neukomm  
Stadtpräsident

Marijo Caleta  
Stadtschreiber i.V.

**Beilage:**

Kostenplan Sprachstanderhebung Frühe Deutschförderung