



Mit Chancengleichheit gegen Armut

Eine Analyse der Frühen Förderung in den Kantonen

Mit Chancengleichheit gegen Armut: Eine Analyse der Frühen Förderung in den Kantonen

In Kürze: Mit der Erklärung «Armut halbieren» lancierte die Caritas 2010 – im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung – eine Dekade zur Armutsbekämpfung in der Schweiz. Darin formuliert die Caritas nicht nur Forderungen an Politik und Wirtschaft, sondern verpflichtet sich auch selbst zu einem regelmässigen Monitoring der Schweizerischen Armutspolitik. Die vorliegende Analyse zur kantonalen Politik der Frühen Förderung ist Teil davon.

Armut wird in der Schweiz massgeblich vom Bildungsniveau beeinflusst. Grundsätzlich gilt: Je besser ausgebildet eine Person ist, desto geringer ist ihr Risiko, in die Armut abzurutschen. Gleichzeitig können ungleiche Startbedingungen beim Eintritt in den Kindergarten im Laufe der Schulkarriere nicht wettgemacht werden. Für eine Verbesserung der Chancengleichheit ist also die Frühe Förderung vor dem Eintritt in den Kindergarten entscheidend.

Hierzulande liegt die Frühe Förderung in der Kompetenz der Kantone. Der vorliegende Monitoring-Bericht fragt nach kantonalen Strategien zur Frühen Förderung als Instrument der Armutsbekämpfung.

Insgesamt schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich schlecht ab. Die Frühe Förderung steht erst am Anfang, und die Herangehensweise unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. In den letzten zwei Jahren erstellten lediglich vier Kantone Strategien zur Frühen Förderung. Vier weitere Kantone sind in ihren diesbezüglichen Bemühungen weit fortgeschritten. Der Grossteil der Kantone allerdings verortet die Frühe Förderung als Teilbereich in anderen Politiken. Diese liefern zwar wertvolle Beiträge, greifen aber hinsichtlich der Bekämpfung von Armut zu kurz.

Um das Potenzial der Frühen Förderung wirksam zu nutzen, braucht es eigenständige kantonale Strategien mit verbindlichen Zielen und Massnahmen sowie eine systematische Überprüfung der Wirksamkeit. Ein ganzheitlicher Blick tut dringend not. Die Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Kantone ist eine zentrale Voraussetzung dafür.

Im europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 lancierte die Caritas mit der Erklärung «Armut halbieren» eine Dekade der Armutsbekämpfung in der Schweiz. Ziel der Dekade ist es, die Zahl der armutsbetroffenen Menschen zu halbieren und das Risiko der sozialen Vererbung von Armut markant zu verringern. Damit dies gelingt, sind Massnahmen sowohl in der Politik wie auch in der Wirtschaft notwendig. Die Caritas selbst hat sich dazu verpflichtet, die Fortschritte in der Schweizerischen Armutspolitik regelmässig zu dokumentieren. Ausdruck dafür ist das vorliegende Armutsmonitoring zur Frühen Förderung in der Schweiz. Darin werden die Anstrengungen in den Kantonen auf dem Gebiet der Frühen Förderung dargestellt und analysiert. Der Vergleich zwischen den Kantonen erlaubt es, dringliche Handlungsfelder zu benennen und *best practices* bekannt zu machen.

Was heisst Frühe Förderung?

Die Schweiz kennt bislang keine allgemeingültige Definition der «Frühen Förderung». Die Definition der Caritas basiert auf derjenigen des Netzwerkes Kinderbetreuung Schweiz.¹

Frühe Förderung beinhaltet alle Angebote sowohl inner- als auch ausserhalb der Familie, die sich an die Altersgruppe von 0 Jahren bis und mit Kindergarteneintritt richten und eine ganzheitliche Entwicklung des Vorschulkindes ermöglichen. Die Angebote unterstützen die individuellen Bildungs- und Entwicklungsprozesse des Kindes. Darun-

¹ Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (Juli 2012): Frühe Förderung – was ist das? Eine Begriffsklärung. In: <http://upload.sitesystem.ch/B2DBB48B7E/6DB445865A/78F69C375C.pdf> (20. 9. 2013).

ter fallen die familienergänzende Kinderbetreuung (Kita, Krippen, Tagesfamilien usw.), Elternberatung und Elternbildungskurse, aber auch soziokulturelle Begegnungszentren für Familien mit Kleinkindern oder niederschwellige, lebens- und wohnortnahe aufsuchende Angebote.

Aus armutspolitischer Perspektive ist Frühe Förderung dann erfolgreich, wenn es gelingt, die Startchancen von Kindern anzugleichen. Um dies zu erreichen, muss sie folgenden Anforderungen genügen:

- Die Erreichbarkeit und der Zugang zu Angeboten ist gewährleistet, das heisst sie sind bezahlbar und niederschwellig.
- Die Angebote richten sich an Kinder und Eltern.
- Seitens der Behörden sind die Zuständigkeiten im Bereich der Frühen Förderung geklärt.
- Die relevanten Akteure sind gut vernetzt.
- Bildung ist zentrales Element der Angebote und nahtlose Förderketten werden gewährleistet.
- Die pädagogische Qualität des Angebots ist sicher gestellt und das Fachpersonal ist bezüglich der Arbeit mit armutsbetroffenen Familien und Kindern geschult.

Mit obigen Forderungen schliesst die Caritas an die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse an, die einen Paradigmenwechsel von Betreuung zu Bildung und einen einheitlichen Bildungs- und Betreuungsrahmen in der Schweiz fordern.²

Armutsbetroffene Kinder und Familien

Wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen die positive Wirkung Früher Förderung auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Im vorliegenden Monitoring interessiert, ob diese Erkenntnis von den politischen Instanzen aufgenommen und in Strategien, Zielen und Massnahmen umgesetzt wird. Unter sozial benachteiligten Kindern und Familien verstehen wir jene, die unter der Armutsgrenze leben oder als armutsgefährdet gelten. In der Schweiz leben mehr als ein Drittel aller Armutsbetroffenen in Haushalten mit Kindern,

bei den Armutsgefährdeten ist es sogar die Hälfte.³ In absoluten Zahlen heisst das: In der Schweiz sind über 130 000 Kinder unter 17 Jahren von Armut betroffen, weitere 120 000 sind von Armut bedroht.

Frühe Förderung ist Armutsbekämpfung

Armut in der Schweiz hängt massgeblich mit dem Bildungsniveau zusammen: Je besser ausgebildet eine Person ist, desto geringer ist ihr Risiko, in die Armut abzurutschen. Gemäss den jüngsten Berechnungen verfügen 56,8 Prozent der Sozialhilfebeziehenden über keine berufliche Ausbildung.⁴ Die Armutsstatistik der Schweiz bestätigt den kausalen Zusammenhang von Bildung und Armut: Während die Armutsquote der Gesamtbevölkerung aktuell bei 7,6 Prozent liegt, sind Personen, die über keine nachobligatorische Ausbildung verfügen, mit 13,7 Prozent überdurchschnittlich von Armut betroffen.⁵ Diese Zahlen legen einen einzigen Schluss nahe: Investitionen in die Bildung müssen zentraler Bestandteil einer nachhaltigen Armutspolitik sein.

Diese Investitionen sind umso dringlicher, als die Bildungschancen in der Schweiz massgeblich durch die soziale Herkunft bestimmt werden.⁶ Eine neue Untersuchung der UNICEF zur Situation von Kindern in 29 Industrienationen betont die langfristigen Folgen der Kinderarmut in der Schweiz: Kinder, die materiell hinter andere zurück fallen, «tun dies von Geburt weg und tragen die Konsequenzen dieser sozialen Ungleichheit ein Leben lang». Kinder aus armutsbetroffenen Familien haben dadurch ungleich schlechtere Chancen im Schweizerischen Bildungssystem. Die Regelstrukturen ab dem vierten Lebensjahr sind nicht in der Lage, die ungleichen Startbedingungen wettzumachen. Hingegen zeigen Studien, dass Kinder, welche ein Vorschulprogramm absolvierten, bessere Schulleistungen,

² Stamm, Margrit (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Freiburg. S. 13f.

³ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/data.html> (20. 9. 2013).

⁴ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html#parsys_96270 (13. 9. 2013).

⁵ In: Bundesamt für Statistik (2013): Armut in der Schweiz. Ergebnisse 2007 bis 2011. Neuenburg (publiziert am 13. 8. 2013). S. 2.

⁶ Stamm, Margrit (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Freiburg. S. 10.

höhere Bildungsabschlüsse, tiefere Klassenwiederholungs-raten und eine bessere Gesundheit haben.⁷ Frühe Förderung muss deshalb vor dem Eintritt in die obligatorische Schulzeit einsetzen.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Frühen Förderung

Investitionen in die Frühe Förderung lohnen sich und zahlen sich langfristig aus. Ein gut ausgebildetes System der Frühen Förderung erhöht das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft um jährlich 0,1 Prozent und ist zudem in der Lage, das Ausmass der Kinderarmut jährlich um mehrere Prozentpunkte zu reduzieren.⁸ Jeder Franken, der in der Frühen Förderung eingesetzt wird, bringt einen volkswirtschaftlichen Nutzen von mindestens vier Franken.⁹ Dieser Nutzen entsteht dank einer höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter, einem geringeren Bezug von Sozialleistungen und positiver Sozialisations- und Integrationseffekte auf die Kinder.

Die Schweiz im internationalen und im interkantonalen Vergleich

Die international angelegte PISA-Studie, welche die Kompetenzen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler testet und vergleicht, belegt die Bedeutung der Frühen Förderung: Die Länder mit den kompetentesten Schülerinnen und Schülern verfügen über gut ausgebaute Systeme der Frühen Förderung. Sie unterstützen Kinder aus unterprivilegierten, bildungsfernen Schichten besonders gut.¹⁰

Die Schweiz schneidet im internationalen Vergleich in doppelter Hinsicht schlecht ab. Erstens fließen nur gerade 0,2 Prozent des Bruttoinlandproduktes in die Frühe Förde-

rung.¹¹ International wird ein Wert von mindestens einem Prozent empfohlen. Zweitens profitieren in der Schweiz im internationalen Vergleich viel weniger Kinder von einem Frühförder- oder Vorschulangebot. Während 90 Prozent der 5-Jährigen an professionellen Angeboten der Frühen Förderung teilnehmen, reduziert sich dieser Wert bei den 4-Jährigen auf 41 und bei den unter 3-Jährigen auf drei Prozent.¹² Verglichen mit dem europäischen Durchschnitt von 77 Prozent bei unter 3-Jährigen und 90 Prozent bei 4-Jährigen sind die Schweizer Werte sehr tief.

Dabei variiert dieser Wert innerhalb der Schweiz beträchtlich. Die höchsten Raten verzeichnet die lateinische Schweiz, wohingegen die deutsche Schweiz deutlich hinterher hinkt. Eine Situationsanalyse der Frühen Förderung in kleinen und mittleren Städten der Schweiz bestätigt die regionalen Unterschiede.¹³ So verfügen die Städte der Romandie über ein weit besser ausgebautes Angebot an familienexterner Betreuung, niederschweligen Angeboten, Elternbildung und Gesundheitsförderung als die Städte der Deutschschweiz.

⁷ Ebd. S. 25.

⁸ Anger, Christina und Axel Plünnecke (2007): Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag von der Wissensfabrik. Köln.

⁹ Stamm, Margrit (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Freiburg. S. 32.

¹⁰ Ebd. S. 16.

¹¹ <http://www.oecd.org/els/family/PF1.6%20Public%20spending%20by%20age%20of%20children%20-%20290713.pdf> (22. 10. 2013).

¹² http://www.oecd.org/edu/Switzerland_EAG2013%20Country%20Note.pdf (20. 9. 2013).

¹³ Stern, Susanne (et al.)(2012): Situationsanalyse zur Frühen Förderung in kleinen und mittleren Städten der Schweiz. INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation.

Frühe Förderung im Umbruch: zahlreiche Akteure, unterschiedliche Akzente

Der Nachholbedarf in der Frühen Förderung ist in der Schweiz grundsätzlich erkannt. In jüngster Zeit wird die Frühe Förderung von zahlreichen Akteuren und Akteurinnen durch vielfältige Projekte gestaltet. Neben verschiedenen Bundesämtern engagieren sich Kantone und interkantonale Akteure sowie zahlreiche private Trägerschaften und Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstitute und weitere Akteure aus Politik und Wirtschaft. Dabei werden unterschiedliche Akzente betont: Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit (1), die Stärkung des Bildungsaspektes in der Frühen Förderung und damit einhergehend die Frage der Qualitätssicherung (2), die Integration von Familien und Kindern mit Migrationshintergrund (3) sowie neu das Potenzial der Frühen Förderung als Instrument der Armutsbekämpfung (4). Die Bestrebungen in den Bereichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Qualitätssicherung und Integrationsförderung leisten dabei Beiträge zu einer umfassenden armutspolitischen Perspektive in der Frühen Förderung. Im Folgenden werden ausgewählte Entwicklungen und Akteure aufgeführt und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zur Bekämpfung von Armut beurteilt.¹⁴

Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass immer mehr Frauen auch nach der Gründung einer Familie im Erwerbsleben bleiben wollen und dies sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus sozialpolitischer Sicht als sinnvoll erachtet wird, wurden die Bemühungen, die Erwerbs- mit der Familienarbeit zu vereinbaren, in den letzten Jahren voran getrieben. Hervorzuheben sind hier insbesondere der Familienartikel, der im Frühjahr 2013 zur Abstimmung kam und scheiterte sowie die Anschubfinanzierung des Bundes.

Familienartikel

Am 3. März 2013 kam der Familienartikel vors Volk. Die Vorlage setzte sich zum Ziel, die Familienpolitik in der Verfassung zu verankern. Vorab die Vereinbarkeit von Beruf beziehungsweise Ausbildung und Familie sollte vom Bund und von den Kantonen gezielt gefördert werden. Trotz einem knappen Volksmehr scheiterte der Familienartikel an den Ständen. Damit wurde die Möglichkeit vertan, die Bedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf nationaler Ebene zu verbessern. Im Anschluss an die Abstimmung sind die Kantone nun gefordert, den wachsenden Bedarf an familienexterner Betreuung zu organisieren.

Anschubfinanzierung

Die Bilanz nach zehn Jahren Anschubfinanzierung benennt neben dem erfolgreichen Ausbau der Betreuungsplätze auch Herausforderungen.¹⁵ So besteht Handlungsbedarf in der Qualifikation des Fachpersonals (überdurchschnittlich viele Praktikantinnen und Auszubildende in der familienexternen Betreuung), in der Bereitstellung von subventionierten Betreuungsplätzen und in der Passung von Angebot und Nachfrage. Nach wie vor gibt es zu wenige Baby-Plätze, und die Öffnungszeiten decken sich nicht mit der Nachfrage.

Aus armutspolitischer Perspektive ist ein Ausbau der Betreuungsplätze zu begrüssen. Er muss jedoch zu einer Zunahme der subventionierten Plätze führen, die es armutsbetroffenen Familien ermöglicht, mit einem Zweiteinkommen die finanzielle Situation der Familie zu verbessern.

¹⁴ Für eine detaillierte Übersicht über die Akteure vgl. http://www.fruehkindliche-bildung.ch/fileadmin/documents/aktuell/Uebersicht_Akteure_DE_130604.pdf (23. 9. 2013).

¹⁵ Vgl. Bilanz nach 10 Jahren, <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/00112/index.html?lang=de> (17. 9. 2013).

Qualitätssicherung: Bildung statt Betreuung

Fachleute fordern in jüngster Zeit einen Paradigmenwechsel in der Frühen Förderung: Kinder sollen nicht nur betreut, sondern gemäss ihrem Entwicklungsstand auch gebildet werden. Im November 2012 publizierten die Schweizerische UNESCO-Kommission und das Netzwerk Kinderbetreuung einen Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz.¹⁶

Der Wechsel von Betreuung zu Bildung ist aus armutspolitischer Perspektive sehr zu begrüssen, denn dadurch richtet sich der Blick beispielsweise auf die spezifische Schulung des Personals in den Bereichen Armut und Chancengerechtigkeit. Gleichzeitig ist hier Vorsicht geboten: Qualitätsstandards dürfen nicht zum Auslesekriterium werden. Die Frühe Förderung wird in der Schweiz zum grössten Teil privat finanziert. Wenn sich nur wohlhabende Familien eine Kinderbetreuung mit Gütesiegel leisten können, sind das ausgleichende Potenzial der Frühen Förderung und der Ausgleich der Startchancen dahin.

Integration fördern

Gemeinsam lancierten das Bundesamt für Migration und die eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2008 das Modellvorhaben «Integrationsförderung im Frühbereich».¹⁷ Das Projekt setzte sich zum Ziel, die Erreichbarkeit der Angebote für Familien mit Migrationshintergrund zu verbessern, in die interkulturelle Qualifizierung von Betreuungspersonen zu investieren sowie Konzeptarbeiten auf Gemeindeebene zu fördern. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass im «Grenzland Integration und Früher Förderung» zahlreiche Angebote existieren und dass einige Kantone, Gemeinden und Städte Frühförderungskonzepte unter dem Blickwinkel der Integration formuliert haben. Es fehle jedoch ein ganzheitlicher Zugang und die Vielfalt der Angebote sei unüberblickbar.¹⁸

¹⁶ <http://www.orientierungsrahmen.ch/downloads/Orientierungsrahmen.pdf> (23. 9. 2013).

¹⁷ <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html> (17. 9. 2013).

¹⁸ Buholzer Alois (Hrsg.) (März 2012): Integrationsförderung im Frühbereich. Evaluationsbericht – Kurzfassung. Institution für Schule und Heterogenität, Pädagogische Hochschule Zentralschweiz, Luzern, S. 32.

2009 publizierte die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen zentrale Empfehlungen für den Bereich der Frühen Förderung.¹⁹ Darin hält sie fest, dass sich Frühe Förderung an alle Kinder richten muss. Nur so erreiche man eine gute Durchmischung, ohne eine spezifische Gruppe zu stigmatisieren. Sie verweist darauf, dass Kinder aus sozial benachteiligten und fremdsprachigen Milieus überdurchschnittlich von Früher Förderung profitieren. Eine zentrale Herausforderung stelle aber nach wie vor die Erreichbarkeit der Zielgruppe dar.

Während die Integrationsbemühungen des Bundes auf Familien und Kinder mit Migrationshintergrund ausgerichtet sind, setzt sich eine ganzheitliche armutspolitische Perspektive zum Ziel, Kinder und Familien aus armutsbetroffenen Kontexten in der Schweiz zu erreichen und ihre Startchancen zu verbessern. Diese Zielgruppen können, müssen aber nicht kongruent sein. Denn unter den armutsbetroffenen Familien in der Schweiz sind auch viele Alleinerziehende ohne Migrationshintergrund. Deren Bedürfnisse bezüglich Betreuung und Bildung können sich massgeblich von den Bedürfnissen der Zielgruppe «Familien mit Migrationshintergrund» unterscheiden.

¹⁹ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (2009): Frühförderung: Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen. http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_fruehfoerderung.pdf (23. 9. 2013).

Armut bekämpfen

Im Mai 2013 verabschiedete der Bundesrat das nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz.²⁰ Darin verpflichtet sich der Bund für ein vermehrtes Engagement in der Armutspolitik. Für die Laufzeit von fünf Jahren (2014–2018) stehen dem Programm neun Millionen Franken zur Verfügung. Einer der vier Programmschwerpunkte fokussiert explizit «Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene». Das Programm stellt die Ausbildungsmöglichkeiten von Jugendlichen in den Kontext ihrer Bildungskarrieren und argumentiert, dass bereits in der frühen Kindheit (0–4 Jahre) die Basis für spätere Lernprozesse gelegt wird. Dementsprechend widmet sich ein Teilbereich des Programms gezielt der Förderung sozial benachteiligter Kinder im Vorschul- und Schulalter.

Das Engagement des Bundes soll auf den bestehenden Massnahmen aufbauen und komplementär wirken. Neben den Aktivitäten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), welche eine Bestandsaufnahme zu «Früher Förderung, zur familien- und schulergänzenden Betreuung und zum Übergang von der frühen Förderung in die ersten Schuljahre» bearbeiten, fokussiert das nationale Programm in einer zweiten Programmaktivität auf drei spezifische Herausforderungen im Bereich der Frühen Förderung.²¹ Erstens soll eine Bestandsaufnahme Übersicht über bestehende Angebote für sozial benachteiligte Kinder in Kindertagesstätten schaffen. Zusätzlich sollen erfolgversprechende Massnahmen in anderen Ländern auf deren Übertragbarkeit in die Schweiz geprüft werden. Zweitens sollen Angebote der Frühen Förderung besser koordiniert und Akteure besser vernetzt werden. Drittens erstellt das Bundesprogramm einen Überblick über ausserschulische Massnahmen für sozial benachteiligte Kinder. In diesem Bereich sollen *good practices* identifiziert und Pilotvorhaben unterstützt werden.

Mit dem nationalen Programm wird Armutsbekämpfung und -prävention im Schweizerischen Kontext erstmals auf nationaler Ebene verortet. Innerhalb des Programms wird die Frühe Förderung als entscheidender Bereich des Ausgleichs von Startchancen erkannt. Der Handlungsbedarf hinsichtlich der Koordination der Akteure wurde im Programm aufgenommen. Gleichzeitig bringt das Programm auch einige Ernüchterungen. So wird ausser Bestandsaufnahmen wenig Neues angepeilt. Mindestens in einem zweiten Schritt müsste man über Bestandsaufnahmen und Modellvorhaben hinausgehen und eine nachhaltige und ganzheitliche Politik der Frühen Förderung vorantreiben, die auch kantonale Strategien zu Frühen Förderung beinhaltet. Mit dem Fokus auf Bestandsaufnahmen sind auch Finanzierung und Qualitätsstandards kein explizites Thema des Armutsprogramms.

²⁰ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30598.pdf> (16. 9. 2013).

²¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30598.pdf> (25. 10. 2013).

Kantonale Strategien zu Früher Förderung als Instrument der Armutsbekämpfung und -prävention

Sowohl die Bildungs- wie auch die Armutspolitik liegen in der Schweiz in der Kompetenz der Kantone. Caritas nimmt dies zum Anlass, im vorliegenden Monitoring nach kantonalen Strategien zur Frühen Förderung als Instrument der Armutsbekämpfung und -prävention zu fragen. Datengrundlage ist eine Umfrage, die Caritas zwischen September und Oktober 2013 bei den Kantonen durchgeführt hat.

Die Kantone werden anhand folgender Kriterien in sechs Gruppen unterteilt:

- Eine kantonale Strategie ist vorhanden: Schaffhausen, Zürich, Bern und Zug.
- Ein internes Konzept liegt vor: Basel-Stadt.
- Ein Konzept ist in Erarbeitung bzw. eine politische Vorlage zur Erarbeitung eines Konzeptes ist hängig: Luzern, Basel-Landschaft, Freiburg.
- Frühe Förderung ist integraler Bestandteil anderer Konzepte: Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Solothurn, Tessin, Thurgau, Waadt.
- Ansätze existieren in der Integrationspolitik und/oder der familienergänzenden Betreuung: Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Wallis.
- Es gibt keine kantonalen (Teil-)Konzepte: Appenzell Innerrhoden, Glarus, St Gallen, Uri.

In den Kantonen, die eine Strategie zur Frühen Förderung entwickelt haben, wurde diese anhand folgender Fragen analysiert:

- Wird in den Strategien ein Zusammenhang zwischen Früher Förderung und Armutsbekämpfung hergestellt?
- Werden armutsbetroffene Kinder und Familien als Zielgruppe benannt und wird die Frühe Förderung definiert?
- Kennen die Kantone Angebot von und Nachfrage nach Früher Förderung von armutsbetroffenen Familien?
- Werden Ziele und Massnahmen in der Frühen Förderung definiert, die explizit der Armutsbekämpfung dienen?
- Werden diese Ziele und Massnahmen evaluiert?

Eine kantonale Strategie zur Frühen Förderung ist vorhanden

Mit Schaffhausen, Zürich, Bern und Zug verfügen vier Kantone über Strategien zur Frühen Förderung. Im Folgenden werden Stärken und Entwicklungspotenziale der einzelnen Strategien erläutert. Die Kantone sind nach Erscheinungsdatum der Strategie geordnet.

Kanton Schaffhausen

Im Oktober 2011 publizierte der Kanton Schaffhausen mit den «Leitlinien Frühe Förderung: Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen» als erster Kanton eine Strategie zur Frühen Förderung.

Stärken

- Die Leitlinien definieren Frühe Förderung und schaffen einen expliziten Zusammenhang zwischen Früher Förderung und Armutsbekämpfung bzw. -prävention. So wird bei der Zielgruppe auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien verwiesen und ein Schwerpunkt auf die Frage der Erreichbarkeit dieser Zielgruppe gelegt. Die Angebote sollen für alle Familien erschwinglich sein und sich am spezifischen Bedarf sozial benachteiligter Familien und Kinder ausrichten.
- Die Leitlinien umfassen handlungsleitende Grundsätze, die sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen. Diese beinhalten unter anderem die aus armutspolitischer Perspektive wichtigen Punkte: Betreuungsorte als Bildungsorte zu verstehen, die Zusammenarbeit zwischen Fachpersonen aus dem frühkindlichen Bereich und den Eltern zu fördern, die Angebote der frühen Förderung auf die Bedürfnisse der Familie auszurichten sowie eine hohe Qualität der Angebote zu sichern.
- Auf der Basis einer Analyse des kantonalen Kontextes werden Handlungsfelder definiert. Diese beinhalten: Familienförderung und Familienpolitik, familienergänzende Förderung, familienunterstützende Förderung, frühe Gesundheitsförderung sowie entwicklungsfördernde öffentliche Lebensräume. Aus diesen Handlungsfeldern werden spezifische Ziele und Massnahmen abgeleitet.

Eine kantonale Strategie ist vorhanden:

Schaffhausen, Zürich, Bern und Zug.

Ein internes Konzept liegt vor:

Basel-Stadt.

Ein Konzept ist in Erarbeitung bzw. eine politische Vorlage ist hängig:

Luzern, Basel-Landschaft, Freiburg.

Frühe Förderung ist integraler Bestandteil anderer Konzepte:

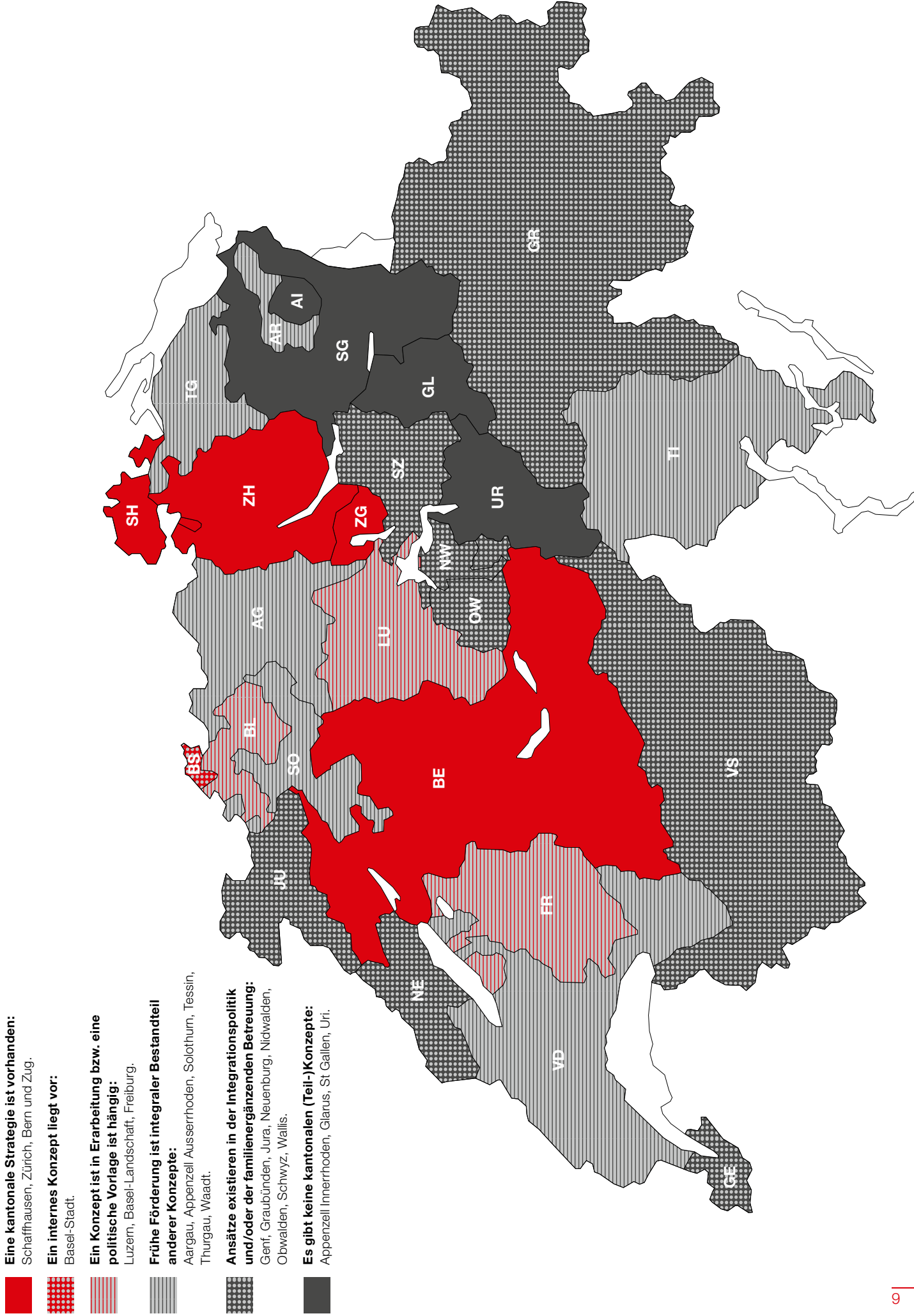
Aargau, Appenzell Ausserrhodon, Solothurn, Tessin, Thurgau, Waadt.

Ansätze existieren in der Integrationspolitik und/oder der familienergänzenden Betreuung:

Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Wallis.

Es gibt keine kantonalen (Teil-)Konzepte:

Appenzell Innerrhodon, Glarus, St Gallen, Uri.



- + Die Berücksichtigung des Handlungsfeldes «entwicklungsfördernde öffentliche Lebensräume» ist Schweizweit einzigartig. Damit bezieht Schaffhausen die Stadt- und Raumplanung in die Frühe Förderung ein und schafft niederschwellige Angebote, die zu mehr Lebensqualität in den Quartieren führen.
- + Seit 2013 verfügt der Kanton Schaffhausen über eine Vermittlungs- und Koordinationsstelle Frühe Förderung, die sich mit der Umsetzung der Aufgabenfelder befasst.

Entwicklungspotenzial

- Bei den Leitlinien handelt es sich um handlungsleitende Grundsätze. Diese sind nicht verbindlich.
- Eine Evaluation der Massnahmen findet derzeit nicht statt. Geplant sind lediglich regelmässige Befragungen der Kindergärtnerinnen und Kindergärtner zum kognitiven Stand der Kindergarten-Kinder beim Eintritt.
- Während das Angebot im Bereich der Frühen Förderung der zuständigen Fachstelle gut bekannt ist, gibt es keine Erhebungen zur Nachfrage.

Kanton Zürich

Die Bildungsdirektion Kanton Zürich publizierte im Mai 2012 die «Strategie Frühe Förderung».

Stärken

- + Die Strategie schafft einen expliziten Bezug zur Armutsbekämpfung und -prävention und verfolgt das Ziel, dass alle Kinder im Kanton in einem anregenden Umfeld aufwachsen und einen guten Start ins Leben haben. Die Angebote stehen allen Familien und Kindern offen. Die Startchancen von Kindern aus bildungsfernen, fremdsprachigen und sozial benachteiligten Familien sollen mit besonderen Massnahmen verbessert werden.
- + Die Strategie definiert spezifische Zielgruppen sowie den Begriff der Frühen Förderung und konzentriert sich auf fünf Ziele, von denen ausgehend die jeweiligen Ämter und Direktionen Massnahmen formulieren und umsetzen. Die Ziele umfassen folgende Bereiche: Bestehendes sichern und weiterentwickeln, Lerngelegenheiten schaffen, Erreichbarkeit der Eltern verbessern, Vernetzung in den Gemeinden fördern, Übergang in den Kindergarten und in die Schule gut gestalten.

- + Die Umsetzung der Ziele erfolgt direktionsübergreifend.
- + Die Strategie orientiert sich an neun Leitsätzen. Darin werden aus armutspolitischer Perspektive wichtige Punkte betont: das Verständnis von Betreuungsorten als Bildungsorten, die Qualitätssicherung in den Angeboten sowie Vernetzung und Koordination zwischen verschiedenen Angeboten.
- + Die Umsetzung der Strategie wird direktionsintern jährlich einem Controlling unterzogen.

Entwicklungspotenzial

- Angebot und Nachfrage armutsbetroffener Familien bezüglich der Frühen Förderung werden vom Kanton nicht erhoben.
- Es ist keine gesamthafte Evaluation vorgesehen.

Kanton Bern

Der Kanton Bern verfügt seit Juni 2012 über ein «Konzept frühe Förderung Kanton Bern». Das Konzept basiert auf einem parlamentarischen Vorstoss (Motion Messerli M068-2009), der vom Regierungsrat befürwortet und vom Grossen Rat im September 2012 angenommen wurde. Im Rahmen der Umsetzungsarbeiten wird die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für verschiedene Bereiche geprüft. Zusätzlich verfasst der Kanton Bern regelmässig Sozialberichte, die den Bereich der Frühen Förderung einschliessen.

Stärken

- + Sowohl im Konzept der Frühen Förderung wie auch im Sozialbericht wird die Frühe Förderung definiert und als Mittel zur Armutsprävention gefasst.
- + Das Konzept beinhaltet eine Analyse des Ist-Zustands und leitet daraus Handlungsfelder und Massnahmen ab. Abschliessend wird eine Priorisierung der Massnahmen vorgenommen.
- + Das Konzept beinhaltet Eckpunkte einer idealen Frühen Förderung. Diese umfassen folgende Bereiche: die Koordination und Vernetzung auf lokaler, kantonaler und nationaler Ebene, die Schaffung eines zusammenhängenden Bildungs- und Betreuungsraumes, die Sicherung des Zugangs zu den Angeboten für alle Eltern und Kinder, die Vernetzung und Weiterentwicklung von Bestehendem inklusive zielgerichtetem Ausbau sowie die Qualifizierung von im Frühbereich tätigen Personen. Hervorgehoben wird die Bedeutung

der Förderketten, die Bedeutung der subventionierten familienexternen Kinderbetreuung, der einkommensabhängige Elterntarif sowie das aufsuchende Programm «schritt:weise».

- + Ein Reporting findet statt und die Messung der Wirksamkeit wird derzeit weiterentwickelt.
- + Mit der Fachstelle Familie verfügt der Kanton Bern über eine zentrale Stelle innerhalb der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, die sich um die Koordination der Umsetzung des Konzepts kümmert.

Entwicklungspotenzial

- + Einzelne Massnahmen werden evaluiert, eine gezielte umfassende Nachfrageerhebung wird aber nicht durchgeführt.
- + Das Konzept beinhaltet Eckpunkte einer guten Frühen Förderung. Es werden aber keine konkreten Ziele definiert.

Kanton Zug

Seit dem September 2013 verfügt auch der Kanton Zug über ein Konzept «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug». Dieses ist auf der Basis des Legislaturziels des Regierungsrates «Konzept frühkindliche Förderung für benachteiligte Familien» entstanden. Die Direktion des Innern hat nun den Auftrag, gemeinsam mit anderen Direktionen sowie mit Gemeinden und weiteren Akteurinnen und Akteuren im Frühbereich die Umsetzung zu planen und Massnahmen durchzuführen.

Stärken

- + Das Konzept schafft einen Bezug zwischen Früher Förderung und Armutsbekämpfung bzw. -prävention. Durch die Unterstützung der Erziehungskompetenz der Eltern und die Bildung der Kinder soll die soziale Vererbung von Armut verhindert werden.
- + Das kantonale Konzept ist auf die Situation von benachteiligten Kindern ausgerichtet und definiert sowohl das Verständnis von Früher Förderung als auch die Zielgruppe der sozial benachteiligten Familien.
- + Das Konzept stützt sich auf eine vorgängige Situationsanalyse im Kanton Zug. Daraus abgeleitet wurden Handlungsbedarf und Schwerpunkte der Weiterentwicklung formuliert.

- + Das Konzept legt drei strategische Bereiche für das kantonale Engagement fest: die Verbesserung des Zugangs der Eltern zum bestehenden Informations- und Beratungsangebot, die Sicherung und Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität der Angebote sowie die Förderung der Sprachkompetenz der Kinder.

Entwicklungspotenzial

- + Die Laufzeit des Konzeptes ist auf die nächsten drei bis fünf Jahre beschränkt.
- + Das Konzept überlässt die Definition von Zielen und Massnahmen den zuständigen umsetzenden Stellen. Spezifisches Augenmerk sollte hier der Wirksamkeit der Massnahmen zur Armutsbekämpfung und -prävention gewidmet werden.
- + Die Frage der Evaluation und Zielerreichung ist derzeit noch offen.
- + Obwohl das Angebot teilweise bekannt ist, gibt es gegenwärtig keine separaten Statistiken zu Nachfrage und Nutzung durch armutsbetroffene Familien.

Ein internes Konzept liegt vor

Der **Kanton Basel Stadt** verfügt seit dem Sommer 2008 über ein unveröffentlichtes Konzept, das im Auftrag des Regierungsrates von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe erstellt wurde. Dabei handelt es sich um ein Gesamtkonzept sowie einen Massnahmenplan mit dem Ziel, allen Kindern einen guten Lebensstart zu ermöglichen und egalitäre schulische und berufliche Chancen zu gewährleisten. Der Frühbereich wurde anschliessend in der Legislatur 2009–2013 als Schwerpunkt verankert.

Das heisst: Der Zusammenhang zwischen Armutsbekämpfung und Früher Förderung ist erkannt. Das auf einer Datenanalyse basierende Gesamtkonzept will bestehende Angebote bedarfsgerecht ausbauen und insbesondere benachteiligte Familien für Angebote gewinnen. Angebotslücken sollen durch zusätzliche Projekte geschlossen werden. In diesem Kontext wurde das Sprachförderprogramm «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergärten» lanciert, welches ab dem Schuljahr 2013/2014 flächendeckend umgesetzt wird. Der Legislaturplan beinhaltet Ziele im Bereich Frühe Förderung und Armutsbekämpfung, beispielsweise die Förderung der Chancengleichheit, die Förderung der Erziehungskompetenz der Eltern sowie die

Sprachförderung der Kinder. Zum Stand der Umsetzung der Projekte wird jährlich ein Bericht erstellt. Dieser erfasst alle Angebote für sozial benachteiligte Kinder im Vorschulalter und deren Familien. Zusätzlich wurde eine Koordinationsstelle «Frühbereich» eingerichtet, die Projekte und Massnahmen im Bereich der Frühen Förderung vernetzt.

Wegweisend ist der Kanton Basel Stadt bezüglich der Verankerung der Frühen Förderung in der kantonalen Verfassung. Diese beschreibt das Recht, «(...) dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht».

Ein Konzept ist in Erarbeitung bzw. eine politische Vorlage ist hängig

In drei Kantonen gibt es aktuell politische Diskussionen zur Erstellung einer kantonalen Strategie zur Frühen Förderung. In Luzern ist bereits ein Konzept in Erarbeitung. In den Kantonen Freiburg und Basel-Landschaft sind politische Vorstösse hängig.

Kanton Luzern

Ausgehend von einem Postulat wird im Kanton Luzern derzeit ein Konzept zu «Frühe Förderung und Bildung» erarbeitet. Dieses wird sich explizit auf die Armutsbekämpfung beziehen. Die Publikation ist für 2014 geplant.

Bis anhin existieren vereinzelte Konzepte in den Städten Luzern (Konzept zur Frühen Förderung) und Sursee (Integrationskonzept), worin explizit auf sozial benachteiligte Familien verwiesen wird. Parallel dazu verfügt der Kanton Luzern bereits über zahlreiche Massnahmen im Bereich Frühe Förderung und Armutsbekämpfung, beispielsweise die Mütter- und Väterberatung (Miges Balu), Projekte zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Projekte in der Integration, die spezifisch die Ausbildung von Fachpersonal in den Blick nehmen. Zudem verfasste der Kanton Luzern 2006 seinen ersten Sozialbericht. Dieser wird 2013 mit aktuellen Zahlen neu aufgelegt.

Gezielte Erhebungen zu Angebot und Nachfrage im Bereich der Frühen Förderung für armutsbetroffene Familien bestehen derzeit nicht.

Kanton Basel-Landschaft

Im Kanton Basel Landschaft ist derzeit eine politische Vorlage zur Frühen Förderung in Erarbeitung. Parallel dazu wird auch ein Armutsbericht erstellt. Im 2010 publizierten Familienbericht wird ein expliziter Verweis auf ressourcen-schwache Familien gemacht, deren Erreichbarkeit thematisiert und das Bemühen formuliert, diese für Bildungs- und Förderangebote zu gewinnen.

Die Bereiche des Kinderschutzes, der Familienförderung und der Integration definieren bis anhin Ziele hinsichtlich der Chancengleichheit, des Ausgleichs der Startchancen für alle Kinder und der sozialen Integration. Projekte mit Fokus Sprachförderung («Deutsch in Spielgruppen») sowie Erreichbarkeit der Migrationsbevölkerung sind bereits lanciert. Auf Gemeindeebene gibt es vereinzelt Fachstellen im Bereich der Frühen Förderung, und mehrere Gemeinden haben Familienzentren eingerichtet.

Angebot und Nachfrage werden auf kantonalen Ebene nicht erhoben und sind höchstens auf Gemeindeebene bekannt.

Kanton Freiburg

Gegenwärtig ist im Kanton Freiburg das Postulat Bürger-Gobet hängig, das ein Konzept zur Frühen Förderung verlangt. Das Postulat fordert insbesondere den Nachweis niederschwelliger Angebote und Massnahmen in der Früherkennung und Frühförderung im Vorschulalter.

Bis anhin orientierte sich die Politik der Frühen Förderung im Kanton Freiburg einerseits am kantonalen Integrationsprogramm, das Ende 2013 publiziert wird und die Chancengleichheit für Familien mit Migrationshintergrund fordert. Andererseits richteten sich die Massnahmen an den Zielen der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik aus, die unter anderem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verlangt.

Zwischen den relevanten Akteuren im Frühbereich findet eine Vernetzung statt. Zahlreiche Massnahmen verdeutlichen das Engagement des Kantons Freiburg im Bereich Frühe Förderung und Armutsbekämpfung. Beispielsweise der Massnahmenkatalog in der Legislaturperiode 2012–2016, der die Unterstützung für Kinder aus benachteiligten Familien fordert.

Zur Zeit wird von den Gemeinden die Nachfrage nach familienexternen Betreuungsplätzen erhoben.

Frühe Förderung ist integraler Bestandteil anderer Konzepte

Sechs Kantone verorten ihre Aktivitäten der Frühen Förderung in verschiedenen Politikbereichen und verweisen auf diverse Teilkonzepte. Punkto Umfang und Fokus existieren erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Die Ergebnisse sind in alphabetischer Reihenfolge aufgelistet.

Kanton Aargau

Der Kanton Aargau verfügt über eine kantonale «Familienperspektive Aargau 2010–2013», die sich gegenwärtig in Umsetzung befindet. Diese fokussiert auf die Ressourcenstärkung der Familien, auf Förderung der Koordination familienpolitischer Stellen und auf die Optimierung der Information. Im Kontext der Familienperspektive wurden Massnahmen in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Elternbildung sowie der aufsuchenden Familienarbeit umgesetzt. Die Angebote richten sich an sozial benachteiligte Kinder und Familien mit und ohne Migrationshintergrund.

Zusätzlich fasst das kantonale Integrationsprogramm Bedarf und Stand der Frühen Förderung im Migrationsbereich zusammen. Einzelne Städte (Aarau, Baden) verfügen über ein koordiniertes Programm zur Frühen Förderung.

Der Zusammenhang zwischen der Frühen Förderung und der Armutsbekämpfung wird nicht explizit hergestellt, sondern mit dem Ziel der Stärkung der Familien, der Minimierung familiärer Risiken und der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf implizit angegangen. Angebot und Nachfrage im Bereich Frühe Förderung für armutsbetroffene Familien werden nicht systematisch erfasst. Aktuell

sind Vernetzungsarbeiten von interdepartementalen Arbeitsgruppen in Zusammenarbeit mit Gemeinden und weiteren Akteuren im Gange. Die Bildung einer Koordinationsstelle Frühe Förderung wird derzeit geprüft.

Kanton Appenzell Ausserrhoden

Es sind hauptsächlich Ansätze auf Projektebene vorhanden. – Das Familienleitbild von 2009, das Kantonale Integrationsprogramm (2014–2017) sowie die Strategie des Amtes für Gesellschaft (2013–2016) definieren Handlungsfelder, Massnahmen und Projekte. So sollen die Elternarbeit verstärkt, ein erleichterter Zugang zu familienexterner Betreuung für Familien mit Migrationshintergrund geschaffen und Informationsplattformen erstellt werden. Die Frühe Förderung wird jedoch nicht aus ganzheitlicher Armutsperspektive angegangen.

Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn verfügt über verschiedene Teilkonzepte der Frühen Förderung in den Bereichen der Integration, der Gewaltprävention und der Familienpolitik. Darin sind Massnahmen wie das niederschwellige Programm «schrittweise» enthalten, das explizit auf die Verbesserung der Chancengerechtigkeit ausgerichtet ist. Generell setzen sich die Teilkonzepte jedoch nur implizit mit der Armutsbekämpfung auseinander. Ein departementaler Massnahmenplan zum Thema Frühe Förderung wird derzeit im Amt für soziale Sicherheit erarbeitet.

Für einkommensschwache Familien richtet der Kanton Solothurn Ergänzungsleistungen aus.

In der Legislatur 2014–2017 soll zudem eine übergeordnete kantonale Armutstrategie erarbeitet werden, die auch den Bereich der Frühen Förderung aufgreift. Bestehende Angebote in der Frühen Förderung sind dem Kanton bekannt. Eine eigenständige Erhebung der Angebote für armutsbetroffene Familien existiert jedoch nicht. Die Armutssituation wird im Sozialbericht 2013 beschrieben. Über kommunale Erhebungen ist nichts bekannt.

Kanton Tessin

Der Kanton Tessin stellt die Familienpolitik ins Zentrum und versteht die Frühe Förderung als Teil davon. Die Entwicklungen im Tessin sind in der Schweiz aus mindestens zwei Gründen einzigartig:

Erstens können Kinder bereits im Alter von drei Jahren den öffentlichen Kindergarten besuchen. Zweitens nimmt der Kanton eine Vorreiterrolle in der Bekämpfung der Familienarmut ein: Das «Tessiner Modell» bewahrt dank der Gewährung von Familienergänzungsleistungen zahlreiche Familien vor der Sozialhilfe.

Seit 2003 verfügt das Tessin zudem über ein Familiengesetz, das eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf festschreibt. Bildung nach dem Prinzip der Prävention und Förderung ist derzeit auch Schwerpunktthema in den kantonalen Programmlinien 2012–2015. Die Programmlinien betonen unter anderem die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten im Bereich der Frühen Förderung.

Die Frühe Förderung im Kontext der Armutsbekämpfung wird nicht separat erhoben. Noch dieses Jahr soll aber eine Studie der Fachhochschule über die kantonale Familienpolitik publiziert werden.

Der Kanton Tessin orientiert sich in seiner Armutspolitik am nationalen Programm zur Bekämpfung und Prävention von Armut mit den Schwerpunkten in der Unterstützung der Frühen Förderung, speziell in der Vereinbarkeit, unterstützenden Massnahmen im aussenschulischen Bereich und in der Elternarbeit.

Kanton Thurgau

Gegenwärtig ist die Frühe Förderung im Kanton Thurgau im Konzept für eine koordinierte Kinder-, Jugend- und Familienpolitik geregelt. In diesem Kontext unterstützt der Kanton verschiedene Pilotprojekte, führt regelmässige Evaluationen zum Angebot im vorschulischen Bereich durch und verstärkt die Beratungstätigkeit. Mit der Forderung nach einer gesunden Entwicklung der Kinder und einer Verbesserung der Chancengerechtigkeit wird die Frühe Förderung implizit mit Armutsbekämpfung und -prävention in Verbindung gebracht. Die laufenden Projekte konzentrieren sich auf Sprachförderung und Familien mit Migrationshintergrund.

Der Kanton Thurgau plant, 2014 im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms ein kantonales Konzept zur Frühen Förderung zu erarbeiten. Seit 2009 existiert im Thurgau eine Fachstelle für den Bereich Frühe Förderung. Angebot und Nachfrage im Bereich der Frühen Förderung für armutsbetroffene Familien werden nicht erhoben.

Kanton Waadt

Ende 2012 entschied der Kanton Waadt, ein gezieltes Programm zur Frühen Förderung in der Legislatur 2012–2017 zu erarbeiten. Schwergewichtig soll das Bildungswesen und der integrative Charakter der Bildung gestärkt werden (z. B. Weiterbildung von Fachkräften im Frühbereich).

Die Politik des Kantons orientiert sich an der Chancengleichheit aller Kinder, wobei benachteiligte Kinder und Familien gezielt unterstützt werden sollen. Frühe Förderung wird also mit Armutsbekämpfung verbunden. In diesem Kontext steht auch das niederschwellige Programm «petit:pas» («schritt:weise»), das nach einer Pilotphase in der Stadt Lausanne ab 2014 auf den ganzen Kanton ausgedehnt werden soll. Zu «petit:pas» wird sowohl eine Evaluation wie ein Monitoring durchgeführt. Im Rahmen der Umsetzung von «petit:pas» ist auch eine Erhebung des Angebots und der Nachfrage im Bereich der Frühen Förderung geplant.

Ansätze in der Integrationspolitik und/oder der familienergänzenden Betreuung

Sieben Kantone verorten die Frühe Förderung in der kantonalen Integrationspolitik mit der Zielgruppe «Familien mit Migrationshintergrund» und/oder fokussieren auf die familienexterne Betreuung. Die Verbindung von Früher Förderung und Armut besteht in diesen Ansätzen nur implizit. Die Kantone werden in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt.

Kanton Genf

Im Kanton Genf stehen die Förderung der familienergänzenden Betreuung und das Angebot an niederschweligen Angeboten im Zentrum. Der Anteil der 3-Jährigen, die familienexterne Betreuungseinrichtungen besuchen, ist im landesweiten Vergleich mit mehr als 80 Prozent überdurchschnittlich hoch. Genf engagiert sich ausserdem im Aufbau von Quartierzentren und führt Sprachkurse für Mütter mit Migrationshintergrund durch.

Kanton Graubünden

Der Kanton engagiert sich seit 2003 im Bereich der familienexternen Betreuung und neu auch im kantonalen Integrationsprogramm mit der Frühen Förderung sozial benachteiligter fremdsprachiger Kinder. Diese zielt darauf ab, die Qualität des Fachpersonals in der Frühen Förderung zu sichern. Eine Evaluation ist nicht vorgesehen. Der Bedarf an familienexternen Betreuungsplätzen wird jährlich erhoben. Graubünden sieht derzeit keinen Anlass, eine eigenständige Strategie zur Frühen Förderung zu entwickeln.

Kanton Jura

Der Kanton Jura legt sein Schwergewicht in der Frühen Förderung auf die familienexterne Betreuung. Seit 2006 wurde das Angebot an Betreuungsplätzen ausgebaut, ein Sozialtarif für Kindertagesstätten verabschiedet und eine spezielle Begleitung in Kindertagesstätten für benachteiligte Kinder und Kinder mit besonderen Bedürfnissen eingerichtet. Familien in prekären Lebenslagen erhalten für die familienexterne Betreuung finanzielle Zuschüsse. Noch 2013 soll ein kantonaler Armutsbericht erscheinen, und im Juni 2014 ist die Publikation einer Strategie zur familienexternen Betreuung geplant.

Kanton Neuenburg

Frühe Förderung ist ein Schwerpunkt des kantonalen Integrationsprogramms (2014–2017). Mit «Réussir l'intégration dès l'enfance» verfügt der Kanton über einen integrativen Zugang zu Früher Förderung, der sich zwar auf Familien mit Migrationshintergrund konzentriert, aber grundsätzlich der gesamten Bevölkerung offen steht. Insbesondere die Bedürfnisse von neu zugezogenen Familien und die Sprachförderung stehen im Zentrum. In diesem Rahmen werden auch niederschwellige aufsuchende Angebote gefördert.

Die Armutsbekämpfung wird im Kanton Neuenburg konzeptionell mit Hilfe einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Sozialpolitik sowie einer Pilotgruppe zu interinstitutioneller Zusammenarbeit angegangen.

Kanton Nidwalden

Auch im Kanton Nidwalden ist die Frühe Förderung Teil der nationalen Integrationsförderung 2014/15. Mit der Verankerung der Frühen Förderung in der Integrationspolitik fokussiert der Kanton Nidwalden auf Familien mit Migrationshintergrund. Insbesondere Sprachförderung und die Schulung des Fachpersonals in interkultureller Kompetenz stehen im Zentrum. Der Kanton unterstützt ausserdem die aufsuchende Familienarbeit. Seit 2013 ist zudem ein neues Kinderbetreuungsgesetz in Kraft, das die Finanzierung der familienexternen Betreuung bis zum Schuleintritt regelt.

Kanton Obwalden

Der Kanton verfügt über vereinzelte Projekte im Bereich Integration. Diese fokussieren auf Sprachförderung und die Unterstützung von Familien mit Migrationshintergrund. Ein expliziter Zusammenhang von Armut und Früher Förderung wird nicht gemacht. Auch werden das Angebot und die Nachfrage im Bereich Frühe Förderung nicht systematisch erhoben.

Kanton Schwyz

Die Frühe Förderung ist Teil des kantonalen Integrationsprogramms. Die Armutsdimension wird implizit mit der Förderung sozial schwacher Familien und/oder Familien mit Migrationshintergrund tangiert. Im kantonalen Integrationsprogramm werden beispielsweise Elternbildungskurse, Sprachförderung von fremdsprachigen Kindern und die Schulung von Fachpersonen in interkultureller Kompetenz veranschlagt. Im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms wird evaluiert, inwiefern man die Zielgruppe erreicht.

Kanton Wallis

Im Kanton Wallis wurde in den letzten Jahren das Angebot an familienexternen Betreuungsplätzen ausgebaut.

Es gibt keine kantonalen (Teil-)Konzepte

Kanton Appenzell Innerrhoden

Aufgrund der geringen Grösse des Kantons macht Appenzell Innerrhoden Einzelfallberatung. Der Kanton geht davon aus, die Zielgruppe vollständig zu erreichen, die Nachfrage umfassend zu kennen und eine gezielte Unterstützung leisten zu können. Massnahmen existieren in den Bereichen sprachliche Integrationsförderung und Unterstützung von Tagesfamilien bzw. Kinderhorten.

Kanton Glarus

Im Kanton Glarus gibt es vereinzelte Angebote für ausländische Eltern aus bildungsfernen Schichten. Ein aktuell hängiges Postulat fordert ein kantonales Familienleitbild. Der diesbezügliche Entscheid wird 2014 erwartet.

Kanton St. Gallen

Im Kanton St Gallen liegt die Frühe Förderung im Hoheitsgebiet der Gemeinden. Auf dieser Ebene liefern beispielsweise das Frühförderungskonzept der Stadt St. Gallen, die Koordinationsstelle St. Margarethen und das Leitbild der Familienpolitik der Stadt Rapperswil-Jona einen Beitrag. In den Einzelkonzepten wird kein direkter Zusammenhang zur Armutsbekämpfung gemacht.

Ausgehend von einem Vorstoss im Kantonsrat zu «Integrierter Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St Gallen – dringender Handlungsbedarf» prüft der Kanton derzeit, inwiefern weitergehende Massnahmen notwendig sind. Der Kanton St. Gallen macht keine Erhebungen zu Angebot und Nachfrage. Evaluationen sind keine geplant.

Kanton Uri

Es sind gegenwärtig keine Bestrebungen im Bereich Frühe Förderung und Armutsbekämpfung bzw. Armutsprävention im Gange.

Frühe Förderung: Würdigung der kantonalen Strategien und Ansätze

Wie im einleitenden Teil festgehalten, schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich bezüglich ihrer Politik in der Frühen Förderung bis anhin schlecht ab. Das vorliegende Monitoring zeigt aber die Anstrengungen, die in jüngerer Zeit auf kantonaler Ebene unternommen wurden. In den letzten zwei Jahren sind in vier Kantonen Strategien entstanden, einige Kantone sind im Begriff, eine Strategie zu verabschieden, und bei zahlreichen Kantonen ist Frühe Förderung integraler Teil anderer Konzepte und Politikbereiche. Es existieren jedoch interkantonal erhebliche Unterschiede.

Die Strategien im Vergleich

Vergleicht man die vier bestehenden kantonalen Konzepte so zeigt sich: Alle Konzepte stellen einen expliziten Zusammenhang zwischen Früher Förderung und Armutsbekämpfung her, alle Konzepte beinhalten Definitionen der Zielgruppe sowie der Frühen Förderung, durchgängig betonen sie die Bedeutung der Erreichbarkeit der armutsbetroffenen Bevölkerung, heben die pädagogische Qualität der Betreuungseinrichtungen hervor, und alle erkennen die Wichtigkeit der frühen Sprachförderung und des Einbezugs der Elternbildung.

Dennoch unterscheiden sie sich graduell bezüglich ihrer Schwerpunkte: Bern, Zürich und Schaffhausen unterstreichen die Herstellung eines zusammenhängenden Betreuungs- und Bildungsraumes und betonen die Bedeutung der Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Privaten, Kantonen und Gemeinden. Einzigartig ist der Schwerpunkt der Schaffung entwicklungsfördernder öffentlicher Lebensräume im Kanton Schaffhausen.

Bezüglich der Formulierung von Zielen und Massnahmen sowie der Wirkungsmessung derselben durch gezielte Evaluationen sind die Bemühungen in den Kantonen unterschiedlich geregelt und auch verschieden weit fortgeschritten. Ein verbindliches Reporting wird derzeit nur in Bern und Zürich durchgeführt. Bern, Schaffhausen und Zürich verfügen über Fachstellen zur Koordination und Umsetzung der Konzepte. Bern und Zug kennen Angebote und Nachfrage der Frühen Förderung auf Kantonsebene teilweise, Schaffhausen macht Teilerhebungen zum Angebot. Die Konzepte unterscheiden sich auch hinsichtlich Laufzeit und Verbindlichkeit: Während die Leitlinien im Kanton Schaffhausen nicht bindend sind, handelt es sich

bei Zürich, Bern und Zug um verbindliche Konzepte. Das Konzept des Kantons Zug ist auf die nächsten drei bis fünf Jahre beschränkt.

Einschätzung der Ansätze

Die Kantone ohne eigenständige Strategie zur Frühen Förderung unterscheiden sich stark in ihrem Engagement. Weit fortgeschritten sind Basel-Stadt mit einem internen Konzept und Luzern, wo eine Strategie zur Frühen Förderung gegenwärtig erarbeitet wird. Basel-Landschaft und Freiburg sind auf gutem Weg, demnächst eine Strategie zu verfassen.

Die Fortschritte der Kantone, die Frühe Förderung als integralen Bestandteil anderer Konzepte behandeln oder Frühe Förderung vorab in der Integrationspolitik und der Förderung der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf vorantreiben, variieren stark. Thurgau beispielsweise verfügt trotz fehlender Strategie über eine Koordinationsstelle zu Früher Förderung, und im Tessin sind Kinder ab drei Jahren in die Regelstrukturen des Kindergartens eingebunden.

Mehrere Kantone verweisen bei der Frage nach ihren Bemühungen im Bereich der Frühen Förderung auf kantonale Integrationsprogramme oder auf den Ausbau an familienexternen Betreuungsplätzen. Beide Entwicklungen sind auf die Forderungen und Entwicklungen auf nationaler Ebene zurückzuführen (Integrationsprogramme und Anschubfinanzierung). Aus armutspolitischer Perspektive sind diese Entwicklungen begrüssenswert. Gleichzeitig reicht der Blick auf die Migrationsbevölkerung und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht aus, um armutsbetroffene Familien und Kinder bedürfnisgerecht zu fördern und Chancengleichheit zu erlangen.

Der Monitoring-Bericht verdeutlicht den Mangel an Kenntnissen über das kantonale Angebot im Bereich der Frühen Förderung und die Nachfrage nach spezifischen Angeboten durch armutsbetroffene Familien. Im Prozess des Monitorings wurde zudem ein weiterer Mangel ersichtlich: Die kantonalen Zuständigkeiten im Bereich der Frühen Förderung sind sehr oft nicht geklärt. Gemäss einem kantonalen Sozialdirektor gibt es «(...) momentan wahrscheinlich keinen Bereich der in den Zuständigkeiten unklarer und fragmentierter ist, als der Bereich der Frühen Förderung».

Frühe Förderung – die Erfordernisse aus Sicht der Caritas

Die Caritas lancierte 2010 die Erklärung «Armut halbieren». Diese setzt das politische Ziel, die Zahl der Armutsbetroffenen in der Schweiz innerhalb von zehn Jahren zu halbieren und die soziale Vererbung von Armut markant zu senken. Die Forschung zeigt deutlich, dass die Frühe Förderung diesbezüglich einen grundlegenden Beitrag leistet.

Sowohl die Bildungs- als auch die Armutspolitik liegt in der Schweiz weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Die Caritas fordert deshalb die Kantone auf, Strategien zur Frühen Förderung zu entwickeln. Folgende Punkte sind aus armutspolitischer Optik zentral:

Ganzheitliche Perspektive

In einer Mehrheit der Kantone liefern Einzelmassnahmen im Bereich der Integration und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf derzeit Beiträge zur Frühen Förderung. Zur Bekämpfung von Armut reichen diese jedoch nicht aus. Um armutsbetroffene Familien und Kinder bedürfnisgerecht zu fördern und Chancengleichheit zu erlangen, braucht es kantonale Strategien mit einem ganzheitlichen Blick.

Den Bedarf kennen

Will man Frühe Förderung als Instrument zur Armutsbekämpfung wirksam nutzen, muss sich diese am Bedarf der armutsbetroffenen Kinder und Familien ausrichten. Grundlage für eine erfolgreiche Strategie der Frühen Förderung ist deshalb eine kantonale Bedarfsanalyse aus armutspolitischer Perspektive.

Langfristig und verbindlich: Ziele und Massnahmen formulieren

Armutshilfende Strategien der Frühen Förderung müssen Ziele und Massnahmen zu den folgenden Handlungsfeldern beinhalten:

- Erreichbarkeit armutsbetroffener Familien und Kinder,
- pädagogische Qualität der Einrichtungen,
- Qualität der Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals,
- Elternbildung,
- Vernetzung und Koordination des Angebotes zwischen Privaten, Gemeinden und Kantonen,
- Berücksichtigung der Förderketten.

Um die Entwicklung qualitativ hochstehender Angebote zu fördern und die Nachhaltigkeit der Massnahmen zu garantieren, sind die Strategien langfristig auszurichten und die Ziele verbindlich zu formulieren.

Die Wirkung evaluieren

Zur bedarfsgerechten Gestaltung der Ziele und Massnahmen braucht es eine regelmässige Evaluation.

Zuständigkeiten klären

Um Frühe Förderung systematisch zu betreiben, ist eine Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Kantone dringend notwendig. Die Teilbereiche der Frühen Förderung fallen oft in die Zuständigkeit verschiedener kantonaler Departemente. Die Einrichtung sogenannter Fach- und Koordinationsstellen zu Früher Förderung hat sich diesbezüglich als erfolgreich erwiesen.

Wir helfen Menschen.

Löwenstrasse 3
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr.14075
NPO-Label, Reg.-Nr.22116

