



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Soziale Arbeit
FH Zentralschweiz

FRÜHE FÖRDERUNG IN KLEINEREN UND MITTLEREN GEMEINDEN – SITUATIONSANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

DIE GEMEINDEN ALS STRATEGISCHE PLATTFORM UND NETZWERKER
DER FRÜHEN FÖRDERUNG



IMPRESSUM

Meier Magistretti, C & Schraner, M (2017): Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden. Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung: Situationsanalyse und Empfehlungen, im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbands unter Mitwirkung von Natalie Benelli (HSLU-SA), Claudia Hametner (SGV), Norbert Graf (SGV).

Die vorliegende Studie ist Teil des Projektes «Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung», das in gemeinsamer Trägerschaft mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut und in enger Kooperation mit dem Schweizerischen Städteverband umgesetzt wird.

Weitere Informationen über das Gesamtprojekt unter www.chgemeinden.ch > Kampagnen/Projekte oder www.gegenarmut.ch > frühe Förderung.

Foto Titelseite: Shutterstock

Foto Rückseite: Familienzentrum am Park

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Die Frühe Förderung sowie die Unterstützung der Eltern mit Kindern im Vorschulalter haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zum zentralen Thema, insbesondere bei der Prävention und Bekämpfung von Armut, geworden. Ziel der Frühen Förderung ist es, alle Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt in ihren Sprach- und Sozialkompetenzen als auch in ihrer gesundheitlichen Entwicklung zu fördern und gleichzeitig deren Eltern in diesem Entwicklungsprozess als gleichwertige Partner einzubeziehen. Besonders profitieren Kinder und ihre Familien in einem belasteten familiären Umfeld sowie, Kinder aus Migrations- und Flüchtlingsfamilien mit ungenügenden Kenntnissen der lokalen Sprache. Allen Kindern wird damit der Einstieg in die Schule erleichtert und ihnen der Weg zu einer chancengerechten Bildung vorbereitet.

Die Frühe Förderung von Kindern im Vorschulalter ist vor allem im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Städte. Auf dieser Ebene ist deshalb in den letzten Jahren eine Vielfalt von Familien unterstützenden, Familien ergänzenden Angeboten entwickelt und bereitgestellt worden. Gleichzeitig sind auf Stufe Kantone Konzepte und Strategien entworfen worden, welche die Gemeinden in ihren Anstrengungen unterstützen und sie mit den Akteuren/Anbietern sowie mit anderen Gemeinden, Städten vernetzen können.

Die von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (HSLU) erstellte Studie gibt einen Überblick über die kommunalen Strategien und Konzepte der Frühen Förderung in den kleineren und mittleren Gemeinden. Ein besonderer Fokus wurde auf die vertikale Vernetzung zwischen Kanton und Gemeinde und auf die horizontale Vernetzung zwischen den Gemeinden sowie innerhalb der Gemeinde mit den Akteuren gelegt. Ziel war es, zu erfahren, in wie weit kantonale Strategien/Konzepte und das entsprechende Fachwissen in die kommunalen Strategien und Konzepte einbezogen werden bzw. einbezogen worden sind. Die Bestandsaufnahme zeigt auf, wo kleinere und mittlere Gemeinden Unterstützung bei der Entwicklung und/oder Umsetzung von kommunalen Konzepten und/oder Strategien in der Frühen Förderung benötigen und wo Kantone subsidiär begleiten und vernetzen können.

Eine ganzheitliche, umfassende kommunale Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik nimmt eine zentrale Rolle in der Prävention und Bekämpfung von Armut ein und trägt nachgewiesenermassen dazu bei, soziale Folgekosten zu vermeiden. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie zeigen, wie Gemeinden Angebote der Frühen Förderung gestalten und steuern und welche Herausforderungen sich ihnen stellen.



Claudia Hametner, stv. Direktorin,
Schweizerischer Gemeindeverband



Prof. Dr. Claudia Meier Magistretti
Hochschule für Soziale Arbeit Luzern

Inhalt

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Ziele der Studie	9
1.3 Fragestellungen	9
1.4 Vorgehen	9
1.5 Rücklaufquote und Stichprobenmerkmale	11
2 Wie gestalten und wie steuern Gemeinden Angebote der Frühen Förderung?	13
2.1 Angebote der Frühen Förderung in der deutschsprachigen Schweiz	13
2.2 Angebote der Frühen Förderung in der französischsprachigen Schweiz	13
2.3 Angebote der Frühen Förderung in der italienischsprachigen Schweiz	13
2.4 Nationaler Überblick und Regionale Unterschiede bei Angeboten der Frühen Förderung	15
2.5 Kommunale Ausbaupläne in der Frühen Förderung	16
2.6 Unterstützung der Angebote durch die Gemeinden	17
3 Wie steuern Gemeinden den Bereich der Frühen Förderung?	21
3.1 Welche Instrumente nutzen die Gemeinden zur politischstrategischen Steuerung der Frühen Förderung?	22
4 Wie gestaltet sich gemeindeinterne Vernetzung im Bereich der Frühen Förderung?	25
5 Wo sehen Gemeinden Herausforderungen und Hürden?	27
6 Wie nutzen Gemeinden kantonale Konzepte und Strategien zur Frühen Förderung?	28
7 Welche Erfahrungen bestehen zu regionalen Vernetzungen und Kooperationen?	30
8 Welche Form von Unterstützung wünschen sich Gemeinden?	32
9 «Es muss für die Gemeinde stimmen» – Ergebnisse der Vertiefungsstudie	34
9.1 Was bewegt Gemeinden zur Initiierung einer Strategie zur Frühen Förderung?	34
9.2 Wie entwickeln Gemeinden Strategien zu Frühen Förderung?	35
9.3 Was planen die Gemeinden in naher Zukunft?	35
9.4 (Wie) gestalten Gemeinden die Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer Strategien?	36
9.5 Welchen Nutzen bringen die Strategien den Gemeinden?	36
9.6 Welche Unterstützung erhalten die Gemeinden von den Kantonen?	37
10 Empfehlungen des Schweizerischen Gemeindeverbandes	39
11 Literatur	42
12 Verzeichnisse	43

Zusammenfassung

Ausgangslage

Frühe Förderung mit dem Ziel der Chancengerechtigkeit erfährt in der Schweiz zunehmend Beachtung. Der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) erachtet die Frühe Förderung als wichtiges Instrument zur sprachlichen und sozialen Förderung von Kindern insbesondere aus sozial benachteiligten Familien. Er möchte insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden stärker für das Thema der Frühen Förderung sensibilisieren und sie, in Ergänzung zu bestehenden Instrumenten, bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien und Konzepten der Frühen Förderung unterstützen.

Die vorliegende Studie ist Teil des Projektes «Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung», das der Schweizerische Gemeindeverband in gemeinsamer Trägerschaft mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut realisiert hat. Die Studie wurde von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit (HSLU) durchgeführt und beinhaltet einen Überblick über die kommunalen Strategien und Konzepte der Frühen Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden.

Fragestellungen

Die Studie umfasst folgende primäre Fragestellungen:

- Wie gestalten und wie steuern Gemeinden Angebote der Frühen Förderung?
- Wie nutzen Gemeinden kantonale Konzepte und Strategien zur Frühen Förderung?
- Wie vernetzen sich Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?
- Welche Stärken, welche Herausforderungen, welche Potenziale und welchen Unterstützungsbedarf sehen Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?

Vorgehen

Die Studie umfasst eine quantitative Online-Erhebung bei 2109 Gemeinden der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz mit einer Grösse von maximal 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und eine qualitative Vertiefungsstudie mit ausgewählten Gemeinden. Die Online Befragung wurde von 785 Gemeinden vollständig ausgefüllt, was einem Rücklauf von 37,2 % entspricht. Für die vertiefende Interviewbefragung mit 14 Gemeinden wurden aus allen Landesteilen Gemeinden ausgewählt, die bereits über eine gemeindeeigene Strategie der Frühen Förderung verfügen. Die Kontaktierung der Gemeinden wurde in beiden Teilen der Studie ganz oder mehrheitlich vom Schweizerischen Gemeindeverband geleistet.

Angebote der Frühen Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden

Die Gemeinden gaben Auskunft über vorhandene Angebote der Frühen Förderung. Die Ergebnisse entsprechen nicht einer systematischen Bestandsaufnahme in den Gemeinden. Sie stellen aber dar, welche Arten von Angeboten von der Gemeinde unterstützt werden bzw. welche aus Sicht der Gemeinden (Verwaltung und Mitglieder der Exekutive) am häufigsten als Angebote der Frühen Förderung bekannt sind. Es zeigen sich deutliche regionale Unterschiede in den zur Verfügung stehenden Angeboten für Familien mit Babys und Vorschulkindern. In der französischsprachigen und in der italienischsprachigen Schweiz überwiegen Angebote wie Kindertagesstätten und Tagesfamilien, während in der deutschsprachigen Schweiz Spielgruppen und die Mütter- und Väterberatungsstellen die am häufigsten angebotenen Dienstleistungen für Familien mit Kindern im Vorschulalter sind.

Angebote zur Sprachförderung für Vorschulkinder bestehen in der deutschsprachigen Schweiz, werden aber von Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz kaum, von denjenigen in der italienischsprachigen Schweiz gar nicht genannt. Nur jede vierte der hier befragten kleineren und mittleren Gemeinden nennt Angebote der Förderung in frühester Kindheit, d. h. Angebote nach der Geburt (Wochenbettbegleitung durch Hebammen) oder die Vernetzung zwischen Hebammen und Mütter- und Väterberatung. Eine weitere Lücke zeigt sich in aufsuchenden Programmen: In allen drei Sprachregionen werden für Familien mit hohen Belastungen nur in jeder zehnten Gemeinde Hausbesuchsprogramme angeboten.

Geplanter Ausbau der Frühen Förderung in Gemeinden

Knapp ein Fünftel der befragten Gemeinden geben an, dass sie einen Ausbau im Bereich der Frühen Förderung planen. Dieser umfasst mehrheitlich den Ausbau und - in sehr viel geringerem Ausmass – die Vernetzung bestehender Angebote oder eine Erhöhung der finanziellen Unterstützung von bestehenden Angeboten der Frühen Förderung.

Reichweite der kommunalen Angebote in der Frühen Förderung

Ergänzend wurde erfragt, wie gross der Prozentsatz der Familien mit Kleinkindern ist, die durch Angebote der Frühen Förderung in der jeweiligen Gemeinde erreicht werden. Lediglich 15 % der Gemeinden machten entsprechende Angaben und schätzen den Anteil der erreichten Kinder im Vorschulalter mehrheitlich auf eine Anzahl von 10–50 % ein. Es muss angenommen werden, dass die Gründe hierfür unterschiedlich sind.

Finanzierungsmodelle und Umfang der Finanzierung

Bei der Finanzierung von Angeboten der Frühen Förderung durch die Gemeinde zeigen sich deutliche regionale Unterschiede: Während in der italienischsprachigen Schweiz das Modell der Vollfinanzierung von Angeboten der Frühen Förderung häufig ist, wird dies in der deutsch- und in der französischsprachigen Schweiz weit seltener genannt. In diesen beiden Landesteilen überwiegen die Teilfinanzierungen von Angeboten der Frühen Förderung sowie im Bereich der Infrastruktur. Befragt nach dem Anteil der regelmässigen Gemeindebeiträge, welche in die Frühe Förderung fliessen, geben die Gemeinde Werte von 1 % bis 3 % der jährlich wiederkehrenden Gemeindeausgaben für diesen Bereich an. Die Mehrheit der hier befragten Gemeinden (82 %) konnte diese Frage nicht beantworten.

Strategische Steuerung der Frühen Förderung auf Gemeindeebene

Die Steuerung der Frühen Förderung erfolgt in der Mehrheit der befragten Gemeinden aller Landesteile über Leistungsaufträge. Mehr als ein Drittel der befragten Gemeinden schliesst Leistungsaufträge im regionalen Verbund mit anderen Gemeinden ab. In der Regel sind innerhalb der Gemeindeverwaltung der Gemeinderat selber, eine dafür beauftragte Person oder ein Team für den Bereich der Frühen Förderung zuständig. In jeder fünften Gemeinde besteht aber weder eine formelle noch eine informelle Verantwortlichkeit für Frühe Förderung.

Strategien und Konzepte Früher Förderung auf Gemeindeebene

Nur jede 10. kleinere oder mittlere Gemeinde verfügt über eine eigene Strategie der Frühen Förderung. Weitere 10 % der Gemeinden planen aber, eine solche Strategie zu erarbeiten, was zeigt, wie wenig verbreitet systematisierte Formen der politischen Steuerung im Bereich der Frühen Förderung auf Gemeindeebene sind. Als wichtigste Hürden in der Realisierung gemeindeeigener Strategien nennen die Gemeinden die Gemeindegrösse. Bei einigen Gemeinden sind auch mangelnde finanzielle Ressourcen ein Problem, bei anderen eher mangelnde Infrastruktur oder nicht ausreichendes Fachwissen auf Gemeindeebene. Eine Stärke der kleineren und mittleren Gemeinden könnte hingegen in der Bevölkerungsnähe liegen. Nur jede 10. Gemeinde berichtet über Schwierigkeiten, Familien mit Kindern im Vorschulalter zu erreichen.

Wie nutzen Gemeinden kantonale Konzepte und Strategien zur Frühen Förderung?

Etwas mehr als die Hälfte der hier befragten Gemeinden liegen in Kantonen, die über eine Strategie der Frühen Förderung verfügen. Jedoch wissen nur knapp ein Drittel dieser Gemeinden, dass eine kantonale Strategie existiert und weniger als ein Fünftel der Gemeinden, die eine kantonale

Strategie als Orientierung haben, nutzen diese auch. Die Gründe dafür sind vielfältig: Am häufigsten genannt wurde, dass die Strategie nicht an den Bedürfnissen der Gemeinde orientiert sei, dass neben dem Tagesgeschäft keine Zeit bleibt für strategische Überlegungen oder dass die Strategie in der Gemeinde nicht genügend bekannt ist. Fast ein Viertel der Gemeinden findet eine Strategie unnötig, da kein Bedürfnis nach Angeboten der Frühen Förderung besteht und sich die Familien in den betreffenden Gemeinden selber organisieren.

Wie vernetzen sich Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?

Einige Gemeinden begegnen den Herausforderungen in der Gestaltung der Frühen Förderung, welche sich durch kleine Gemeindegrössen ergeben, durch die Bildung regionaler Netzwerke im Bereich der Frühen Förderung. In fast der Hälfte der Gemeinden bestehen gemeindeübergreifende Kooperationen. Die wichtigsten Ziele dieser regionalen Netzwerke sind die Förderung der Zusammenarbeit und die Optimierung der Angebote.

Welche Herausforderungen und welchen Unterstützungsbedarf sehen Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?

Auf die Frage, welche Form von Unterstützung die Gemeinden von den Kantonen wünschen, fielen die Antworten deutlich und einhellig aus. Für den Ausbau und die Konsolidierung der Angebote der Frühen Förderung ist primär finanzielle Unterstützung gefragt. Als weniger wichtig wurden auch personelle Ressourcen, politische Unterstützung, Wissensvermittlung oder Beratungsangebote seitens des Kantons erachtet.

Was können Gemeinden von Beispielen gelungener Praxis lernen?

Die aufgeführten Ergebnisse stammen aus der qualitativen Vertiefungsbefragung in 14 Schweizer Gemeinden: acht deutschsprachige, drei französischsprachige und drei italienischsprachige Gemeinden.

Warum entwickeln Gemeinden eigene Strategien der Frühen Förderung?

In der Entwicklung gemeindeeigener Strategien der Frühen Förderung lassen sich *proaktive* und *reaktive* Vorgehensweisen beschreiben. *Proaktiv* handeln Gemeinden, die aufgrund von Bevölkerungsumfragen auf Bedürfnisse der Bevölkerung aufmerksam wurden und in der Folge eine Strategie der Frühen Förderung entwickelten, um die Bedürfnisse der Bevölkerung – insbesondere im Bereich der familienergänzenden Betreuung und Bildung – wahrzunehmen. Eine zweite Form proaktiver Strategieentwicklung auf Gemeindeebene wird durch nationale Programme z. B. die Anstossfinanzierung des Bundesamts für Sozialversicherungen initiiert.

Reaktive Strategieentwicklungen erfolgen entweder als Reaktion auf akute Problemlagen oder auf Druck von Eltern oder Schulen. Schulen und Kindergärten gelangen an die Gemeinden insbesondere wegen Schwierigkeiten mit Kindern mit mangelhaften Kenntnissen der lokalen Sprache, mit Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten oder mit anderen Problemen. Eine Gemeinde im Kanton Tessin entwickelte eine Strategie und eigene Angebote der Frühen Förderung als Folge einer durch die Einführung von HarmoS (Harmonisierung der Volksschulen) entstandenen Situation.

Wie entwickeln Gemeinden eigene Strategien der Frühen Förderung?

In der Vorgehensweise, welche Gemeinden bei der Entwicklung von Strategien wählen, lassen sich drei Typen unterscheiden: «*Top-Down-Strategie*», «*Bottom-Up-Strategie*» und «*Horizontale Strategie*».

Top-Down-Strategie: Einige Gemeinden der deutschsprachigen Schweiz haben ihre Strategien auf nationale oder kantonale Initiativen abgestützt. Genannt wurden hier die Programme der Jacobs-Foundation («Bildungslandschaften») und die kantonalen Programme der «Spielgruppe plus» für Kinder mit heilpädagogischem Förderbedarf. Als hilfreich werden hier auch die Homepages der Kantone genannt, welche auch Übersichten über kommunale Angebote bieten. Sie ermöglichen es den Gemeinden, eigene Strategien auf die kantonalen Strategien abzustützen und Beispiele guter Praxis aus anderen Gemeinden einfach aufzufinden.

Bottom-Up-Strategie: Einige Gemeinden erarbeiteten eine gemeindeeigene Strategie, weil Angebote der Frühen Förderung ohne Unterstützung durch die Gemeinde hätten geschlossen werden müssen. In anderen Gemeinden waren es das thematische Interesse und der politische Wille für Frühe Förderung ausschlaggebend für die Erarbeitung einer eigenen Strategie ausschlaggebend.

Horizontale Strategie: Die Mehrheit der Gemeinden wählte eine horizontale Vorgehensweise bei der Strategieentwicklung, indem sie ihre Konzepte gemeindeübergreifend oder regional in Kooperation mit anderen Gemeinden erarbeiten.

Wie entwickeln Gemeinden ihre eigenen Strategien in Zukunft weiter?

Fast alle Gemeinden evaluieren ihre Strategien oder haben eine entsprechende Evaluation in Planung, um adäquat auf Veränderungen reagieren zu können. Im Vordergrund der zukünftigen Entwicklung der gemeindeeigenen Strategien steht mehrheitlich die Konsolidierung des Erreichten. Andere Gemeinden wollen die Schulen zukünftig stärker einbeziehen.

Welchen Nutzen bringen die Strategien für die Gemeinden?

Alle Gemeinden berichten von einem unmittelbaren Nutzen der Strategie zur Frühen Förderung und dies sowohl für die

Gemeinde selbst als auch für die Angebote in diesem Bereich. Eine gemeindeeigene Strategie hilft den Gemeinden, Angebote der frühen Förderung zu legitimieren, die Autonomie der Gemeinde zu stärken, Handlungsspielräume für die Gemeinde in der Frühen Förderung zu eröffnen, Einfluss auf die Finanzierung von Angeboten zu nehmen, und Planungssicherheit zu gewinnen. Nicht zuletzt dient ein eigenes Konzept aber auch der Positionierung der Gemeinde als ein familienfreundlicher (Wohn-)Ort, der durch die Verankerung von Angeboten der Frühen Förderung an Attraktivität gewinnt. Eine gemeindeeigene Strategie ermöglicht nicht auch den verantwortlichen Anbietern von Massnahmen der Frühen Förderung Legitimation. Besonders Gemeinden aus den romanischen Landesteilen betonen, dass Angebote durch die Strategie besser und flexibler den lokalen Gegebenheiten und den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden können.

Welche Unterstützung erhalten Gemeinden durch die Kantone

Es zeigt sich, dass Kantone die Gemeinden auf ganz unterschiedliche Weise unterstützen können und dass diese Unterstützung vor allem dann als hilfreich erachtet wird, wenn sie an die Gegebenheiten der Gemeinden angepasst erfolgt. Kantone unterstützen Gemeinden in der Rolle als Vorreiter, indem sie kantonale Strategien der Frühen Förderung als Modelle zur Verfügung stellen, an denen sich Gemeinden orientieren können. Gemeinden profitieren auch von kantonalen Unterstützung mittels Leitfäden oder anderen Formen der Beteiligung. Schliesslich wird auch die Wissensvermittlung durch den Kanton als wichtige Unterstützung in der Entwicklung einer Strategie der Frühen Förderung genannt. Es bestehen aber auch Spannungsfelder zwischen Gemeinden und Kanton im Bereich der Frühen Förderung. Es gibt Gemeinden, welche in der kantonalen Strategie keinen Nutzen für die Gemeinde sehen und die andere Orientierungshilfen, z. B. von zivilgesellschaftlichen Organisationen, bevorzugen. Einige Gemeinden vermerken jedoch, dass eine Finanzierung der Strategieentwicklung durch die Kantone fehlt oder dass sie an Bedingungen geknüpft ist, auf welche die Gemeinde nicht eingehen möchte.

Empfehlungen des Schweizerischen Gemeindeverbands

Der Schweizerische Gemeindeverband formuliert gestützt auf die Ergebnisse der Studie Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Frühen Förderung auf Gemeindeebene. Die Empfehlungen umfassen unter anderem den Einbezug kantonalen Strategien in die Entwicklung kommunaler Konzepte der Frühen Förderung, die Bildung von regionalen Netzwerken und von Netzwerken innerhalb der Gemeinde zwischen den Anbietern der Frühen Förderung sowie die Ausrichtung der Frühen Förderung auf Ressourcen und Kompetenzen der Familien.



Foto: Familienzentrum am Park

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Frühe Förderung mit dem Ziel der Chancengerechtigkeit erfährt in der Schweiz zunehmend Beachtung. Es bestehen zahlreiche und vielfältige Programme und Aktivitäten. Es ist wichtig, diese zu koordinieren und zu systematisieren, um Angebote allen Familien, insbesondere den sozioökonomisch belasteten, zugänglich zu machen.

Der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) erachtet die Frühe Förderung als wichtiges Instrument zur sprachlichen und sozialen Förderung von Kindern insbesondere aus sozial benachteiligten Familien und beteiligt sich seit 2014 aktiv in seiner Funktion als Programmpartner im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz insgesamt und insbesondere im Programmschwerpunkt «Frühe Förderung». Der SGV möchte insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden stärker für das Thema der frühen Förderung sensibilisieren und sie, in Ergänzung zu bestehenden Instrumenten, bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien und Konzepten der frühen Förderung unterstützen. Im Rahmen dieser Analyse wurden dazu Gemeinden (bis maximal 10 000 Einwohnende) zu ihren aktuellen Strategien, Konzepten und Angeboten im Bereich der Frühen Förderung befragt.

Mit der Konzeption, der Durchführung dieser Erhebung und der Erstellung dieses Berichts hat der Schweizerische Gemeindeverband die Hochschule Luzern – soziale Arbeit (HSLU) beauftragt.

1.2 Ziele der Studie

Ziel der Untersuchung ist es, erstens, einen Überblick über kommunale Strategien und Konzepte der frühen Förderung sowie über diesbezügliche relevante kantonale Rahmenbedingungen (kantonale Strategien und Konzepte, Massnahmen der frühen Förderung) zu erhalten.

Zusätzlich zu diesem Überblick interessiert zweitens, in wie weit kantonale Strategien und Konzepte in die kommunalen Strategien bzw. Konzepte einbezogen werden (Top-Down) und in wieweit bereits vorhandene kommunale Strategien oder Konzepte Impulse für die Entwicklung von kantonalen Strategien bzw. Konzepten liefern (Bottom-Up).

Drittes Ziel dieser Studie ist die Erfassung des Unterstützungsbedarfs von kleinen und mittleren Gemeinden zur Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien sowie von kommunalen und regionalen Netzwerken in der Frühen Förderung (horizontale Ebene).

1.3 Fragestellungen

Die Studie der HSLU umfasst acht zentrale Fragestellungen, die sich in vier übergeordnete Fragestellungen einordnen lassen:

1. Wie gestalten und wie steuern Gemeinden Angebote der Frühen Förderung?

Welche Ressourcen, Kompetenzen und Fachkenntnisse im Bereich der Frühen Förderung sind auf kommunaler Ebene vorhanden und wie werden sie wirkungsorientiert eingesetzt?

Wie werden Angebote im Bereich der Frühen Förderung in einer Gemeinde politisch gefördert und mit welchen Massnahmen?

2. Wie nutzen Gemeinden kantonale Konzepte und Strategien zur Frühen Förderung?

Inwiefern nutzen Gemeinden die Grundlagen und Konzepte aus den kantonalen Strategien?

Inwieweit entwerfen die Gemeinden ihre eigenen Strategien der Frühen Förderung und inwiefern erfahren sie vom Kanton diesbezüglich eine Unterstützung?

3. Wie vernetzen sich Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?

Werden Netzwerke zwischen der Gemeinde und den Akteuren im Bereich der Frühen Förderung aufgebaut und gepflegt?

Welche Ziele verfolgt die Gemeinde mit einer Vernetzung zwischen Gemeinde/Region und den Akteuren in der Frühen Förderung? Welcher Mehrwert wird damit aus Sicht der Gemeinden geschaffen?

4. Welche Stärken, welche Herausforderungen, welche Potenziale und welchen Unterstützungsbedarf sehen Gemeinden im Bereich der Frühen Förderung?

Welche Stärken, Herausforderungen und Potenziale sehen die Gemeinden bei der Umsetzung der Frühen Förderung in Bezug auf Organisation, Finanzierung, Kooperation und Kommunikation?

Welche Formen der Unterstützung und welchen Unterstützungsbedarf sehen die Gemeinden?

1.4 Vorgehen

Die Studie umfasst zwei Teile: eine quantitative Online-Erhebung bei allen Gemeinden mit einer Grösse von maximal 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und eine qualitative Vertiefungsstudie mit ausgewählten Gemeinden aus allen drei Landesteilen.

Quantitative Online-Befragung

Die oben genannten Fragestellungen wurden in einer Online-Erhebung mittels Fragebogen untersucht. Der Fragebogen wurde nach einer Kurzkonsultation unter den Programmpartnern (Bundesamt für Sozialversicherungen, Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Sozialdirektorenkonferenz SODK, Schweizerischer Städteverband) und einem Pretest (mit einer Gemeinde ausserhalb der Stichprobe) vom Schweizerischen Gemeindeverband genehmigt. Der Fragebogen wurde ins Französische und Italienische übersetzt.

Die Gemeinden wurden vom Schweizerischen Gemeindeverband mit einer E-Mail kontaktiert, die den Link zur online Umfrage enthielt. Angefragt wurden 2109 Gemeinden der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz mit einer Einwohnerzahl von bis zu 10 000 Einwohnern. Um den Rücklauf zu erhöhen, erfolgte in zeitlichem Abstand eine weitere Nachfrage, in der Gemeinden gezielt angesprochen wurden. Insgesamt dauerte die Umfrage vom 21.03.2017 bis 31.05.2017.

Qualitative Vertiefungsstudie

Im Anschluss an die quantitative Befragung mit dem Online-Fragebogen wurde im September 2017 eine qualitative Befragung der Gemeinden mittels Telefoninterviews durchgeführt. Ziel dieser Vertiefungsgespräche war es, Zusatzinformationen zu offenen und vertieften Fragestellungen zu generieren und Gemeinden zu identifizieren, welche ihre Good Practice Beispiele in den für 2018 geplanten in allen drei Sprachregionen vorgesehenen regionalen Seminaren vorstellen würden. Die Fragestellungen umfassten Informationen zu den Prozessen und zu jeweiligen Erfolgsfaktoren in der Strategieentwicklung der Gemeinden, die Kooperation mit und die Formen der Unterstützung durch die Kantone sowie die genannten Beispiele guter Praxis.

Die Interviews wurden mit Hilfe eines Interviewleitfadens durchgeführt und auf Tonträger aufgezeichnet. Der Leitfa-

den, welcher auf Deutsch, Französisch und Italienisch übersetzt worden war, wurde in jeweils drei Fragekomplexe gegliedert. Im ersten Teil wurden gemeindeeigene Konzepte und Strategien der Frühen Förderung erfragt. Hauptaugenmerk lag dabei auf der Frage, wie die Gemeinden eigene Konzepte oder Strategien erarbeiten konnten, wie sich der Entwicklungsprozess gestaltete, welche Vor- und Nachteile eine gemeindeeigene Strategie für Gemeinden mit sich bringt und wie sich die kommunalen Konzepte in Zukunft weiterentwickeln sollen.

Der zweite Teil befasste sich mit der Frage, inwiefern der Kanton oder andere Gemeinden beim Entwickeln des Konzepts Unterstützung geleistet haben und wo diese besonders nützlich war.

Der dritte und letzte Block fokussierte auf Erfahrungen, die von den Gemeinden als besonders positiv bewertet wurden wie z. B. spezifische Angebote der Frühen Förderung, Netzwerke, Finanzierungsmodelle oder andere Beispiele guter Praxis sein, welche für andere Gemeinden nützlich sein könnten.

Für die Telefoninterviews wurden Gemeinden ausgewählt, die im Online-Fragebogen angegeben hatten, über eine gemeindeeigene Strategie der Frühen Förderung zu verfügen. Ein weiteres Kriterium war, dass die Person, die den Fragebogen ausgefüllt hatte, in leitender Position tätig war und entweder verantwortlich für Angebote für Familien mit Kindern im Vorschulalter oder im Bereich Integration tätig war oder die sich in einem anderen Rahmen mit Familien mit Kindern im Vorschulalter beschäftigte, z. B. Integration.

Die Kontaktierung der ausgewählten Gemeinden wurde vom Schweizerischen Gemeindeverband geleistet. Da sich die Kontaktierung in der italienischsprachigen Schweiz als aufwändig erwies, übernahm die Forschungsgruppe der HSLU einen Teil der Stichprobenrekrutierung in diesem Landesteil. Interviewt wurden acht deutschsprachige Gemeinden, drei Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz und drei Gemeinden in der italienischsprachigen Schweiz.

TABELLE 1: Rücklaufquote

Umfragesprache	Versandte Fragebogen	Vollständig ausgefüllte Fragebogen	Rücklauf in %	Durchschnittliche Beantwortungszeit
Deutsch	1350	N=588	43,6 %	16 Minuten
Französisch	618	N=162	26,2 %	16 Minuten
Italienisch	141	N=35	24,8 %	14 Minuten
Total- und Durchschnittswerte	Total: 2109	Total: 785	Durchschnitt: 37,2 %	Durchschnitt: 15 Minuten

Die durchgeführten Interviews wurden transkribiert, auf Deutsch übersetzt, auf ihre Struktur überprüft und untereinander verglichen. Mit Hilfe einer zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse wurden Gemeindeportraits erstellt und in einer zweiten inhaltsanalytischen Auswertung synthetisierend analysiert.

1.5 Rücklaufquote und Stichprobenmerkmale

Es wurden insgesamt 2109 Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von bis 10 000 befragt. Geantwortet haben 785 Gemeinden, was einem Rücklauf von 37,2 % entspricht. Es ist nicht auszuschliessen, dass sich an der Umfrage vor allem die aktiven und interessierten Gemeinden beteiligt haben und dass hier Ergebnisse vorliegen, die eine eher positive Selektion beschreiben. Im Rücklauf sind deutliche regionale Unterschiede zu bemerken. Während in der deutschsprachigen Schweiz 588 (43,6 %) der angeschriebenen Gemeinden einen vollständig ausgefüllten Fragebogen zurücksandten, waren es in der französischsprachigen Schweiz mit 162 (26,2 %) und in der italienischsprachigen Schweiz mit 35 (24,8 %) Gemeinden deutlich weniger.

Insgesamt haben 397 Personen in leitender Funktion in der Gemeindeverwaltung den Fragebogen ausgefüllt. 204 Personen hatten andere Funktionen, z. B. im Gemeinderat (Exekutivmitglieder), in Schulleitungen oder Schulpräsidien. 39 Personen waren Fachmitarbeitende, 88 Personen Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen.

Somit haben mehrheitlich Personen geantwortet, welche eine leitende Funktion in der Gemeinde und/oder Fachkenntnisse im Bildungs- und Frühförderungsbereich haben.

Von den befragten Personen haben 273 im Rahmen ihrer allgemeinen Tätigkeit teilweise mit Familien mit Kindern im Vorschulalter zu tun. Vergleichsweise wenige, nämlich 84 sind direkt verantwortlich für die Angebote für Familien mit Kindern im Vorschulalter. 61 der Antwortenden sind im Bereich Integration tätig und 124 Personen beschäftigen sich in einer anderen Funktion mit Aufgaben im Zusammenhang mit Familien mit Kindern im Vorschulalter. 115 der Befragten haben in ihrer eigenen Tätigkeit innerhalb der Gemeinde keinen Bezug zum Bereich der Frühen Förderung.

ABBILDUNG 1: Funktion der befragten Personen

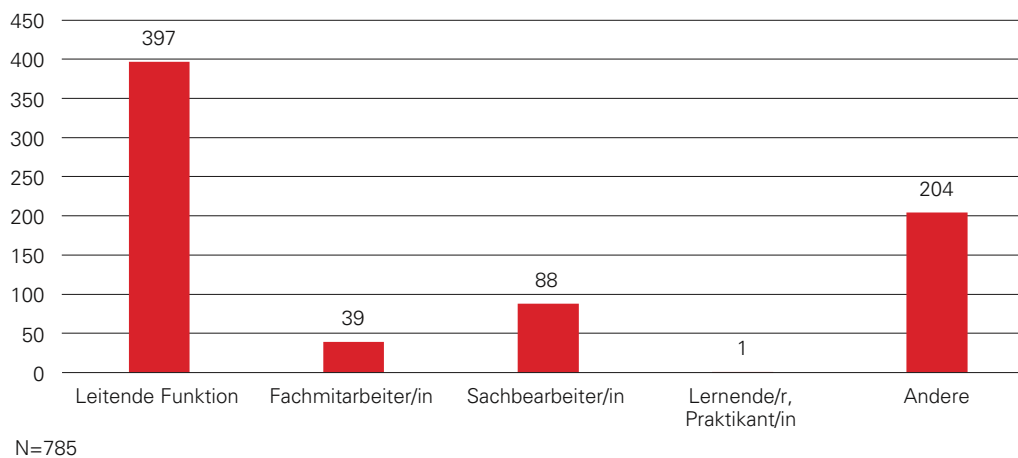


ABBILDUNG 2: Aufgabenbereich der befragten Personen

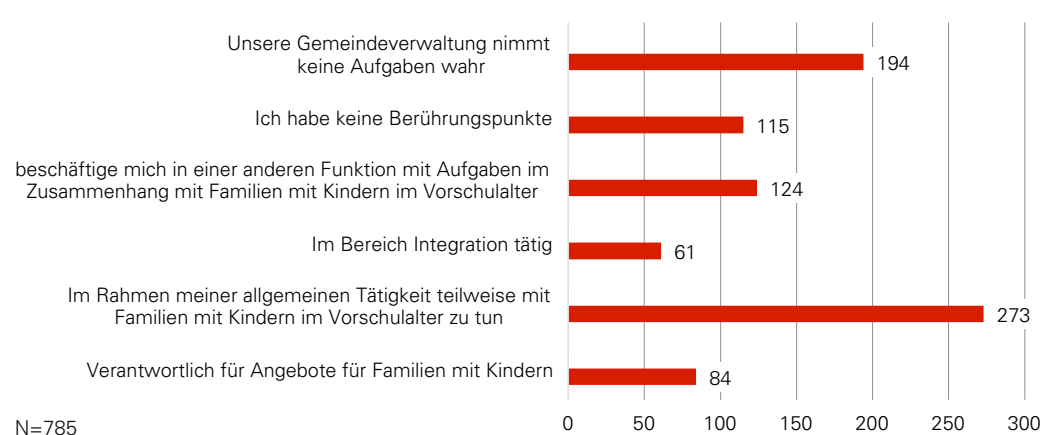




Foto: Familienzentrum am Park

2 Wie gestalten und wie steuern Gemeinden Angebote der Frühen Förderung?

2.1 Angebote der Frühen Förderung in der deutschsprachigen Schweiz

Gemeinden in der deutschsprachigen Schweiz nennen drei Formen von Angeboten besonders häufig (Abbildung 3). Im Bereich der frühesten Kindheit sind die *Spielgruppen* bei der grossen Mehrheit der Gemeinden (454 Nennungen aus 558 Gemeinden) gewährleistet. Ebenfalls häufig können Eltern das Angebot der *Mütter- und Väterberatung* beanspruchen. In einem geringeren Umfang wurde die Wochenbettbetreuung genannt. Gut verbreitet sind auch Angebote der *Tagesmütter/Tagesfamilien*; auch hier gibt es in fast jeder zweiten Gemeinde ein solches Angebot. Kindertagesstätten (Kitas) hingegen werden in 249 der 558 Gemeinden angeboten.

2.2 Angebote der Frühen Förderung in der französischsprachigen Schweiz

Wie Abbildung 4 zeigt, wurden in der französischsprachigen Schweiz Angebote der ausserhäuslichen Betreuung und Bildung wie *Tagesfamilien* und *Kindertagesstätten* besonders häufig genannt. Das Angebot an Kindertagesstätten ist damit in der französischsprachigen Schweiz auch in kleineren und mittleren Gemeinden breit: In fast jeder zweiten Gemeinde steht ein solches Angebot zur Verfügung. Dasselbe gilt für Tagesfamilien, die von 90 der insgesamt 162 Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz genannt worden sind. Alle übrigen Angebote wurden sehr viel seltener erwähnt. Dies gilt insbesondere für die Angebote der Förderung in der frühesten Kindheit, d. h. für Angebote nach der Geburt (Wochenbettbetreuung) sowie für die Mütter-/Väterberatung. Hier bewegt sich die Anzahl Nennungen um 30, was einer ungefähren Dichte von einem solchen Angebot in maximal jeder fünften Gemeinde entspricht, was nicht bedeuten muss, dass in diesem Bereich eine generelle Unterversorgung in der französischsprachigen Schweiz besteht. Es ist möglich, dass ein Teil der Beratungstätigkeit von «Doula»¹ abgedeckt wird, die in der französischsprachigen Schweiz sehr verbreitet ist, die aber nicht von der Gemeinde finanziert

oder unterstützt wird, da sie auf freiwilliger Basis als Beraterinnen arbeiten. Der relativ hohe Anteil an «anderen Angeboten» erklärt sich dadurch, dass etliche Gemeinden Angebote wie Tagesstrukturen für Kleinkinder, Krippen oder Spielgruppen nicht auf ihrem eigenen Boden anbieten, sondern als Netzwerke gemeinsam mit anderen Gemeinden in der benachbarten Gegend der Gemeinde zur Verfügung stellen.

2.3 Angebote der Frühen Förderung in der italienischsprachigen Schweiz

Der Schwerpunkt der in der italienischsprachigen Schweiz genannten Angebote auf Gemeindeebene liegt – analog zur frankophonen Schweiz – im Bereich der ausserhäuslichen Betreuung und Bildung: *Kindertagesstätten*, *Spielgruppen* und *Tageseltern* wurden besonders häufig genannt und sind in ungefähr jeder dritten Gemeinde verfügbar (Abbildung 5). Auffallend ist der grosse Anteil an Familienzentren: Fast jede 7. Gemeinde verfügt über ein solches Angebot, das häufig auch Betreuungs- oder Beratungsangebote integriert. Im Bereich der frühesten Förderung werden erstaunlich wenige Angebote genannt: So geben nur 4 der 35 Gemeinden an, dass sie über ein Angebot der Wochenbettbegleitung und nur 3 Gemeinden geben an, dass sie über kinderärztliche Dienste verfügen. Die Kategorie «Andere Angebote» umfasst mehrheitlich Transportangebote. Diese werden von kleinen Gemeinden unterstützt, die beispielsweise mit gerade drei Kindern im Vorschulalter über keine gemeindeeigenen Strukturen verfügen, den Familien aber den Zugang zu Angeboten in nahe gelegenen grösseren Gemeinde ermöglichen.

¹ www.doula.ch > Verband Doula CH / Association suisse des doula / Associazione svizzera delle doule

ABBILDUNG 3: Angebote in Gemeinden der deutschsprachigen Schweiz

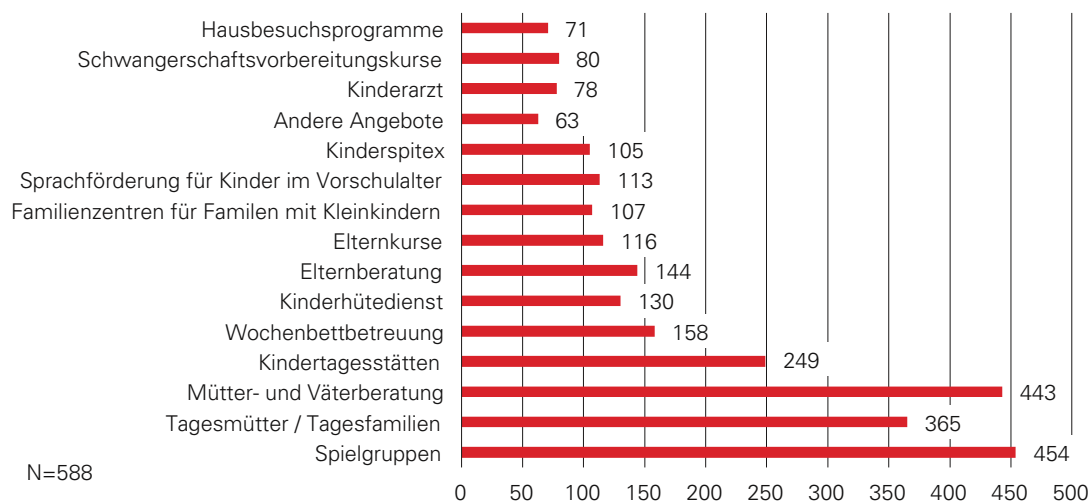


ABBILDUNG 4: Angebote in Gemeinden der französischsprachigen Schweiz

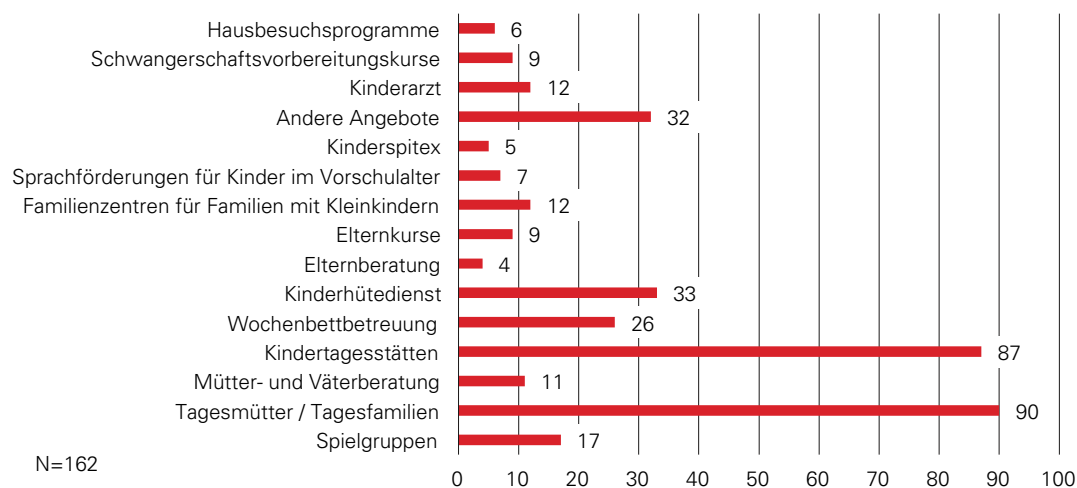
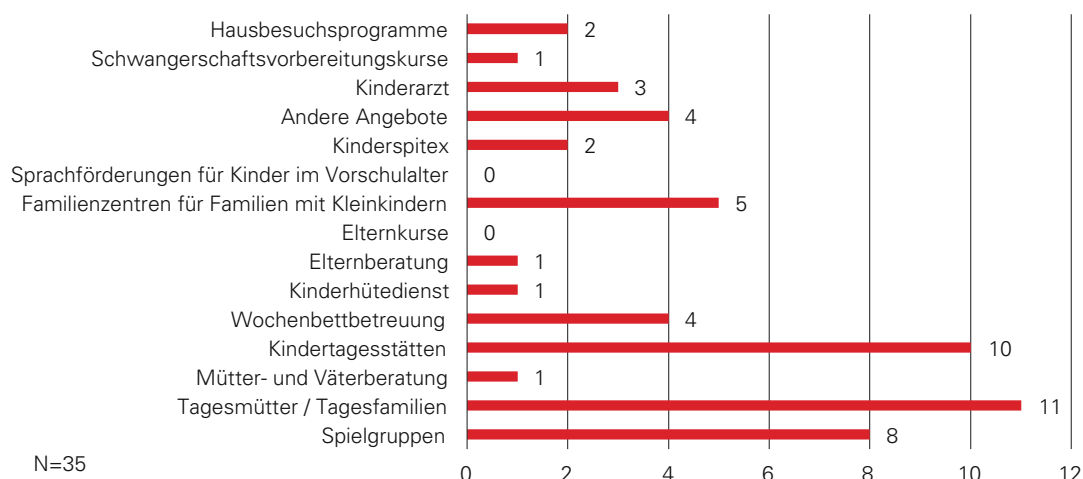


ABBILDUNG 5: Angebote in Gemeinden der italienischsprachigen Schweiz



2.4 Nationaler Überblick und regionale Unterschiede bei Angeboten der Frühen Förderung

In kleineren und mittleren Gemeinden steht ein unterschiedlich breites Angebot an familienergänzenden und familienunterstützenden Einrichtungen zur Verfügung. Es zeigen sich regionale Unterschiede und auch Lücken in der Versorgung.

Regional präsentiert sich die kommunale Versorgung von *Familien mit Neugeborenen und Kleinkindern* äusserst heterogen. Im Bereich der frühesten Kindheit fällt auf, dass mehr als die Hälfte aller Gemeinden über das Angebot der Mütter- und Väterberatung verfügen (455 Nennungen). Kurse zur Geburtsvorbereitung, Kinderärztinnen und Kinderärzte sowie Angebote der Kinder-Spitex stehen nicht in allen Gemeinden zur Verfügung: Diese Dienste sind mehrheitlich regional organisiert. Hingegen sind Wochenbett Hebammen lokal nur beschränkt verfügbar (188 Nennungen); nur jede vierte Gemeinde nennt ein solches Angebot. Dies ist insofern bedeutsam, als eine kontinuierliche Begleitung von Familien nach der Geburt einen nachgewiesenen positiven Einfluss auf die frühkindliche Entwicklung hat (Meier Magistretti & Walter-Laager 2016, Walter-Laager & Meier Magistretti 2016). Während in der deutschsprachigen Schweiz drei Viertel der Gemeinden über ein Angebot zur Wochenbettbegleitung verfügen (443 Nennungen), hat in der französischsprachigen Schweiz knapp jede fünfte, in der italienischsprachigen Schweiz jede vierte Gemeinde ein entsprechendes Angebot.

Familienergänzende Bildungs- und Betreuungsangebote wie Spielgruppen, Tagesfamilien und Kindertagesstätten für Vorschulkinder stehen Familien auch in kleineren und mittleren Gemeinden zur Verfügung. Gesamtschweize-

risch sind solche Angebote in ungefähr jeder zweiten Gemeinde zu finden. Am häufigsten werden Spielgruppen angeboten. Auch Tageseltern gibt es in 466 Gemeinden. Weniger dicht ist das Angebot an Kindertagesstätten, das von weniger als der Hälfte der Gemeinden aufgeführt wird (346 Nennungen). Dies gilt noch stärker für Kinderhütendienste, welche von 164 der Gemeinden angeboten werden.

Es lassen sich wiederum deutliche regionale Unterschiede feststellen. In der deutschsprachigen Schweiz sind Kindertagesstätten in kleineren Gemeinden eher selten vorhanden; dafür gibt es häufiger Tagesfamilien und Spielgruppen. Anders in der französisch- und in der italienischsprachigen Schweiz: Dort besteht ein grosses Angebot an Kindertagesstätten und Tageseltern, in der italienischsprachigen Schweiz auch an verschiedenen Formen von Spielgruppen. In der französischsprachigen Schweiz ist das Spielgruppenangebot kleiner. In der italienischsprachigen Schweiz sind zudem Familien- und Quartierzentren für Familien mit Kindern im Vorschulalter in jeder dritten Gemeinde vorhanden: Angebote, die in der deutschsprachigen und in der französischsprachigen Schweiz viel seltener genannt werden; nur etwas mehr als jede zehnte kleine oder mittlere Gemeinde verfügt über ein Familienzentrum oder einen Familientreffpunkt.

Hausbesuchsprogramme für Familien mit hohen Belastungen werden in allen drei Regionen ebenfalls selten - wiederum in zirka jeder zehnten Gemeinde - angeboten. Angebote zur Sprachförderung für Vorschulkinder bestehen in der deutschsprachigen Schweiz (365 Nennungen), werden aber von Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz kaum, von denjenigen in der italienischsprachigen Schweiz gar nicht genannt.

ABBILDUNG 6: Vorhandene Angebote in den Gemeinden

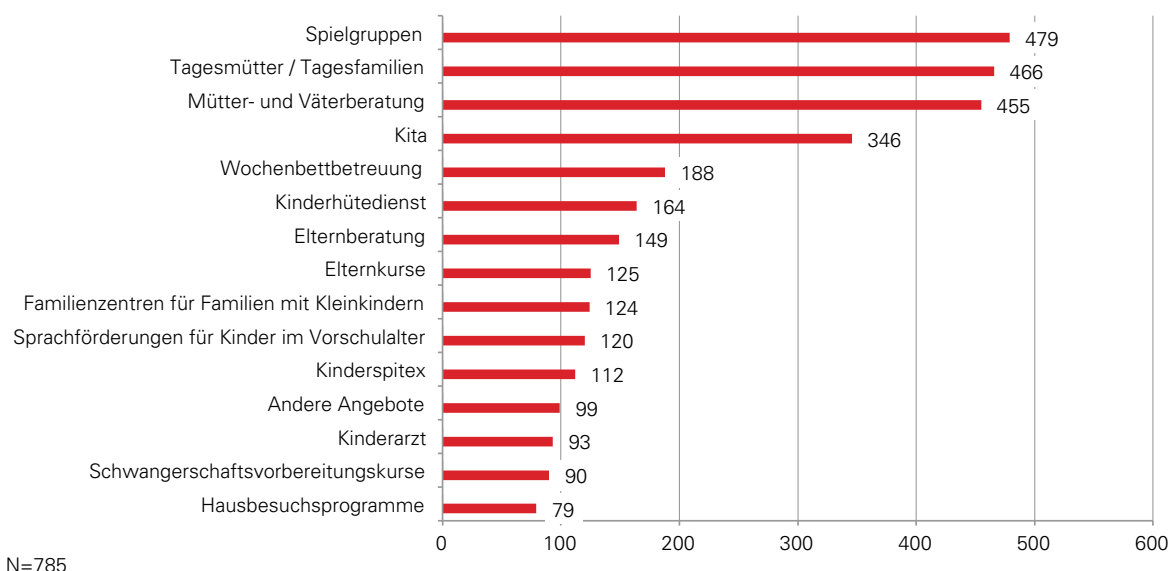
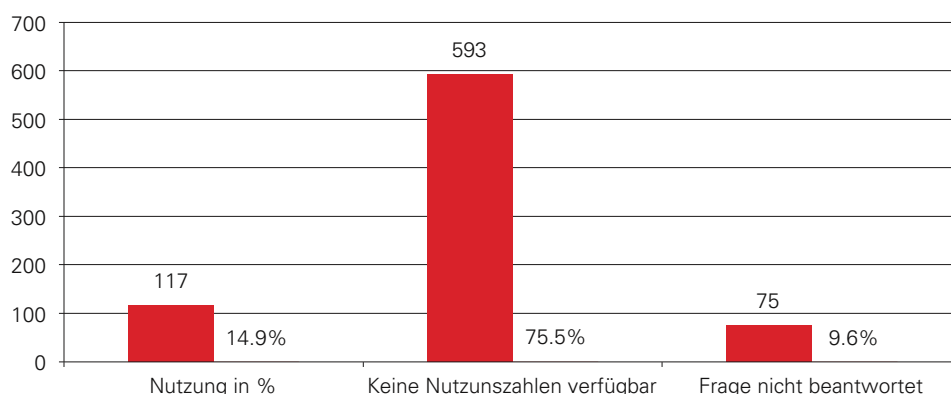
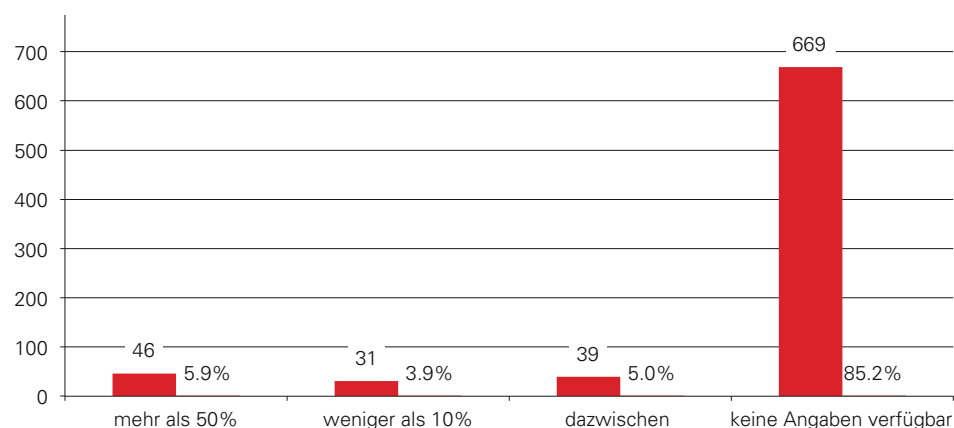


ABBILDUNG 7: **Kinder, die Angebote nutzen**

N=785

ABBILDUNG 8: **Nutzung der Angebote**

N=785

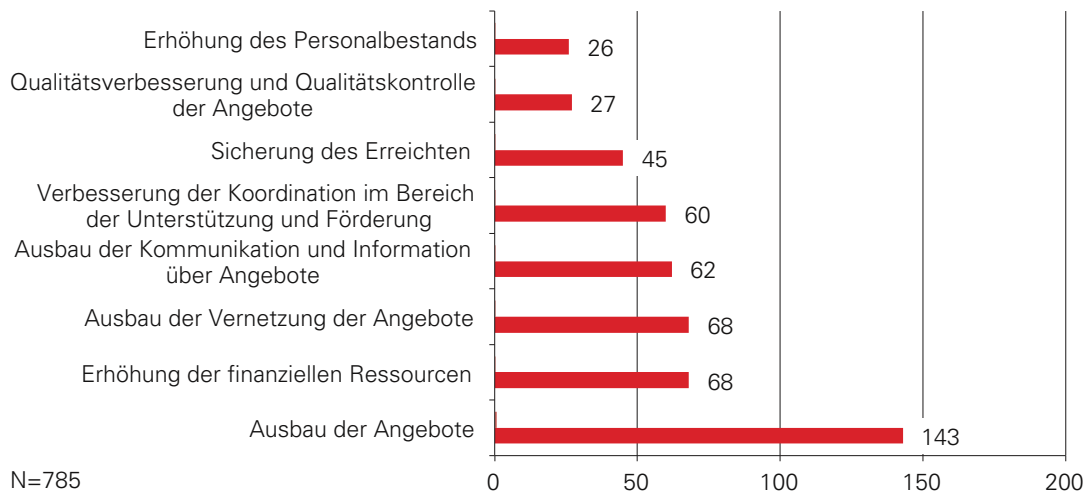
Es ist zu beachten, dass bei den Aussagen zu Angeboten Mehrfachnennungen möglich waren; es ist durchaus möglich, dass Gemeinden mehrere Angebote beispielsweise der familienergänzenden Betreuung haben, während andere gar keine familienexterne Betreuung zur Verfügung stellen. Ergänzend wurde deshalb erfragt, wie gross der Prozentsatz der Familien mit Kleinkindern ist, die durch Angebote der Frühen Förderung in der jeweiligen Gemeinde erreicht werden. Nur wenige Gemeinden konnten dazu Auskunft geben. Lediglich 117 Gemeinden (15 %) machten entsprechende Angaben auf die Frage: «Wie hoch ist der Anteil der Kinder, die Angebote in Ihrer Gemeinde nutzen?»

46 Gemeinden, die Angaben zu Nutzungszahlen eingegeben haben, sind der Meinung, dass ihre Angebote von mehr als 50 % der in der Gemeinde wohnenden Familien mit Kindern im Vorschulalter genutzt werden. 31 Gemeinden schätzen, dass sie mit ihren Angeboten weniger als

10 % der Familien erreichen. Die restlichen Gemeinden (39) liegen mit ihren Angaben zwischen diesen Prozentwerten.

2.5 Kommunale Ausbaupläne in der Frühen Förderung

143 der 785 Gemeinden planen einen Ausbau im Bereich der Frühen Förderung. Dies zeigt, dass vielerorts die langfristige Bedeutung der Unterstützung von Familien mit Kindern im Vorschulalter und die Bildung, Betreuung und Gesundheitsförderung für Kinder erkannt worden ist. In 215 der Gemeinden gibt es Pläne für den Ausbau oder für die Verbesserung im Bereich der Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Im Vordergrund steht dabei die Absicht, bestehende Angebote auszubauen und diese zu vernetzen. Dass dazu meist eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen notwendig ist, scheint evident und erklärt die ebenfalls häufige Nennung

ABBILDUNG 9: **Geplante Massnahmen für die Verbesserung der frühen Förderung**

der Absicht, die finanziellen Ressourcen für Frühe Förderung zu erhöhen. Weniger häufig werden Massnahmen der Qualitätssicherung, der Erhöhung des Personalbestands oder die Sicherung des Status Quo als prioritäre Ziele genannt.

2.6 Unterstützung der Angebote durch die Gemeinden

Jede Gemeinde gestaltet das Ausmass, die Form und die Verteilung der Unterstützung für Angebote der Frühen Förderung in eigener Verantwortung. Nicht alle Angebote, die Familien in einer Gemeinde zur Verfügung stehen, werden direkt von den Gemeinden unterstützt. Es zeigt sich hier eine grosse Heterogenität.

Die Gemeinden unterstützen die Angebote im Bereich der Frühen Förderung auf verschiedenen Ebenen. Sie finanzieren Angebote ganz oder teilweise, stellen Infrastruktur kostenlos zur Verfügung oder unterstützen die Angebote fachlich und organisatorisch über verschiedene Formen von Vernetzung und Informationsaustausch. Nach Sprachregionen ergibt sich folgendes Bild:

Die volle Finanzierung von Angeboten erfolgt in der italienischsprachigen Schweiz am häufigsten. In 46 % der befragten Gemeinden wird diese Form der Unterstützung von Angeboten der Frühen Förderung realisiert. In der deutschsprachigen und in der französischsprachigen Schweiz tun dies sehr viel weniger Gemeinden (22 % bzw. 15 %).

Teilfinanzierungen von Angeboten sind dagegen in der französischsprachigen und in der deutschsprachigen Schweiz gebräuchlicher. Fast zwei Drittel (64 %) der Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz und weit

mehr als die Hälfte der deutschsprachigen Gemeinden (58 %) unterstützen Angebote über Teilfinanzierungen. In der italienischsprachigen Schweiz sind es nur etwas mehr als ein Viertel der Gemeinden (26%), die Teilfinanzierungen zur Unterstützung von Angeboten leisten.

Eine grosse Zahl von Gemeinden leistet materielle Unterstützung in Form von Infrastruktur oder Räumlichkeiten, welche Angeboten der Frühen Förderung kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Diese Form der Unterstützung ist in der deutschsprachigen Schweiz am meisten verbreitet. 60 % der Gemeinden bieten kostenlose Infrastruktur an. In den anderen Landesteilen besteht das Angebot ebenfalls in 43 % der Gemeinden in der italienischsprachigen und in 33 % der Gemeinden in der französischsprachigen Schweiz.

Andere Formen der Unterstützung wie z. B. die Information über Angebote der Frühen Förderung auf der Webseite der Gemeinde finden sich in der französischsprachigen Schweiz in 13 %, in der deutschsprachigen Schweiz in 11 % und in der italienischsprachigen Schweiz in 6 % der Gemeinden.

Nur wenige Gemeinden bieten für Angebote der Frühen Förderung gar keine Unterstützung an. In der französischsprachigen Schweiz sind es 12 %, in der italienischsprachigen 9 % und in der deutschsprachigen 6 %.

Im Schweizerischen Durchschnitt ist die Teilfinanzierung (Subventionierung) von Angeboten der Frühen Förderung die häufigste Form der Unterstützung durch die Gemeinden. Der Umfang dieser Teilfinanzierungen beträgt in mehr als drei Viertel der Gemeinden (78 %) weniger als 50 % der Gesamtkosten des Angebots; in 17 % der Gemeinden

TABELLE 2: Angebotsunterstützung durch Gemeinde

Form der Unterstützung	Deutschsprachige Schweiz (N =588)	Französischsprachige Schweiz (N =162)	Italienischsprachige Schweiz (N =35)	Gesamte Schweiz (N=785)
Finanzierung von Angeboten	132 (22 %)	24 (15 %)	16 (46 %)	172 (22 %)
Teilfinanzierung von Angeboten	338 (58 %)	103 (64 %)	9 (26 %)	450 (57 %)
Kostenlose Infrastruktur	351 (60 %)	53 (33 %)	15 (43 %)	419 (53 %)
Keine Unterstützung	36 (6 %)	20 (12 %)	3 (9 %)	59 (8 %)
Andere Formen der Unterstützung	65 (11 %)	21 (13 %)	2 (6 %)	88 (11 %)

übernimmt die Gemeinde mehr als 50 % der Kosten. Die Finanzierung von Angeboten ist in der italienischsprachigen Schweiz mit 46 % am ausgeprägtesten. In der französischsprachigen Schweiz überwiegt die Teilfinanzierung von Angeboten mit 64 %. In der deutschsprachigen Schweiz stellen 60 % der antwortenden Gemeinden eine kostenlose Infrastruktur zur Verfügung. In allen Sprachregionen der Schweiz werden Angebote der Frühen Förderung durch kostenlose Infrastruktur unterstützt (53 %). Diese Form der Unterstützung ist in der deutschsprachigen Schweiz besonders häufig (60 %). Lediglich 10 % der Gemeinden bieten gar keine Unterstützung für Angebote der Frühen Förderung an.

Die Höhe der jährlich wiederkehrenden Gesamtausgaben der Gemeinde, die in den Bereich der Angebote für Familien mit Kindern im Vorschulalter fließen, scheint nicht überall bekannt bzw. einfach feststellbar zu sein. Jedenfalls haben weniger als 20 % der Gemeinden (139) diese Frage beantwortet oder beantworten können.

645 Gemeinden haben die Frage offen gelassen. Diejenigen Gemeinden, welche ihre Ausgaben im Bereich der Frühen Förderung bezifferten, nannten überwiegend einen Anteil von weniger als 1 % der Gemeindeausgaben oder einen Anteil von 1–3 % der Gemeindemittel, welche in Frühe Förderung fließen. Mehr als 3 % des jährlichen

ABBILDUNG 10: Finanzaufwand für Frühe Förderung (Anteil der jährlich wiederkehrenden Gesamtausgaben)

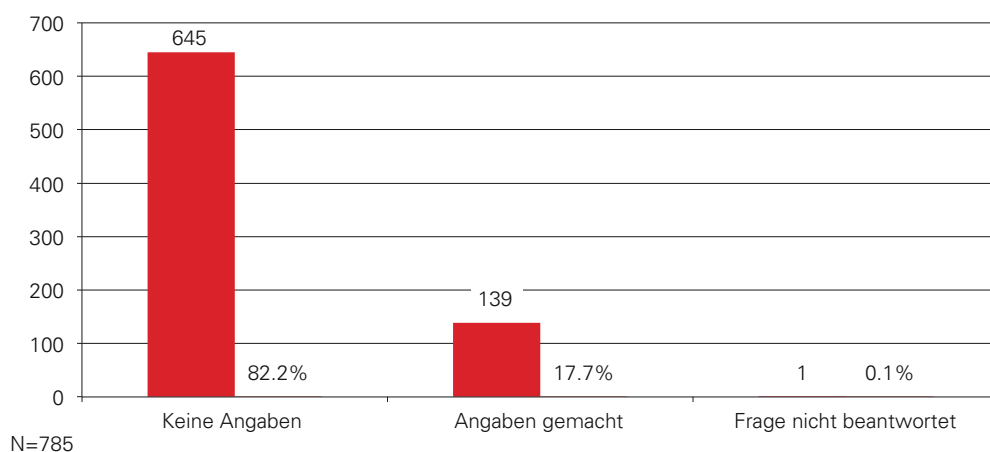


TABELLE 3: **Aufgaben der Gemeinde**

Aufgaben	Deutschsprachige Schweiz (N =588)	Französischsprachige Schweiz (N =162)	Italienischsprachige Schweiz (N =35)	Gesamte Schweiz (N=785)
Informationsvermittlung	505 86 %	74 46 %	15 43 %	594 76 %
Koordination und Vernetzung	155 26 %	34 20 %	6 17 %	195 25 %
Steuerung und Qualitätskontrolle oder Qualitätssicherung	221 38 %	42 26 %	5 14 %	268 34 %
Angebote für spezifische Gruppen	113 19 %	6 4 %	1 3 %	120 15 %
Andere	35 6 %	15 10 %	3 9 %	53 7 %

Budgets wenden nur 13 der 785 befragten Gemeinden für Frühe Förderung auf.

Die Investitionen der Gemeinden in Frühe Förderung erschöpfen sich jedoch nicht in finanziellen Zuwendungen. Die immaterielle Unterstützung des Bereichs und die Aufgaben, welche die Gemeinden selber übernehmen, wurden daher ebenfalls erfragt.

Hier zeigt sich, dass Formen der Informationsvermittlung, z. B. Vorstellen der Angebote auf der Webseite der Gemeinde, zur Verfügung stellen von Broschüren, in allen Landesteilen, insbesondere aber in der deutschsprachigen Schweiz, zu den Aufgaben gehören, welche die Gemeinden selber übernehmen. Die Steuerung und Qualitätssicherung von Angeboten der Frühen Förderung ist in der deutschsprachigen Schweiz stärker gewichtet als in den übrigen Landesteilen. Einige Gemeinden entwickeln zudem selber Angebote für spezifische Zielgruppen, dies wiederum mehrheitlich in der deutschsprachigen Schweiz. Meist dürfte es sich dabei um Massnahmen der Sprachförderung für Vorschulkinder mit Migrationshintergrund handeln.²

Der Koordination und der Vernetzung von Angeboten der Frühen Förderung wird noch relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Nur etwas mehr als ein Drittel der Gemeinden übernehmen diese Aufgabe, die wiederum in der deutschsprachigen Schweiz verbreiteter ist als in der französisch- und in der italienischsprachigen Schweiz. Die Bildung von Netzwerken ist im Bereich der Frühen Förderung aber eine potenziell hochwirksame Intervention (Meier Magistretti et al. 2015, Pehlke et al. 2017). Daher wurde im Fragebogen diesbezüglich vertiefter nachgefragt

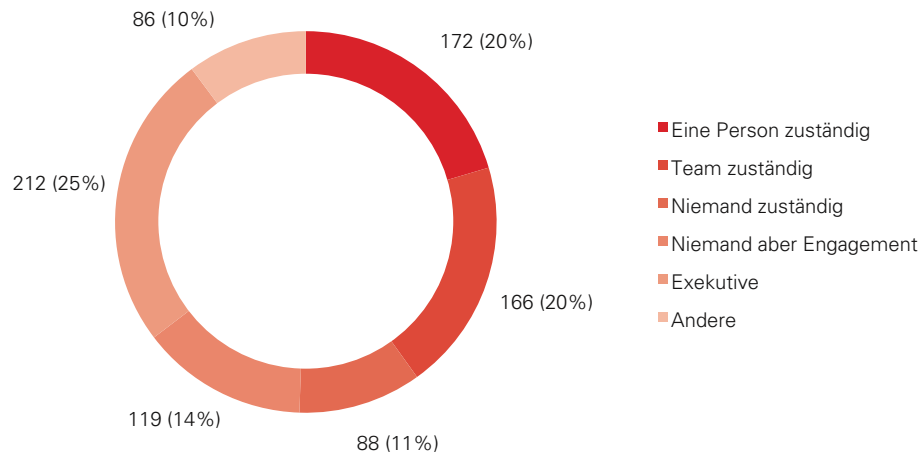
² www.kip-pic.ch / Seit 1.1.2014 verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP) in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden.



Foto: Familienzentrum am Park

3 Wie steuern Gemeinden den Bereich der Frühen Förderung?

ABBILDUNG 11: Zuständigkeit für die Angebote in den Gemeinden



Aktuell sind die Zuständigkeiten für den Bereich Frühe Förderung sehr heterogen geregelt. Es scheint noch keine für die Mehrheit der Gemeinden beste Lösung für die Steuerung Früher Förderung auf kommunaler Ebene zu geben. Bei einem Viertel bzw. bei 212 der Gemeinden ist *der Gemeinderat* für die Frühe Förderung zuständig. Bei einem weiteren Viertel der Gemeinden ist *niemand* zuständig; es besteht aber teilweise ein Engagement von einzelnen Personen ohne spezifischen Auftrag. Bei 40 % ist *eine Person* oder *ein Team* zuständig.

Nur 113 der kleineren oder mittleren Gemeinden verfügen über eine gemeindeeigene Koordinations- und Vermittlungsstelle für den Bereich der Frühen Förderung. Lediglich 30 planen eine solche Koordinationsstelle einzurichten.

ABBILDUNG 12: Steuerung der Angebote durch eine Koordinations- oder Vermittlungsstelle

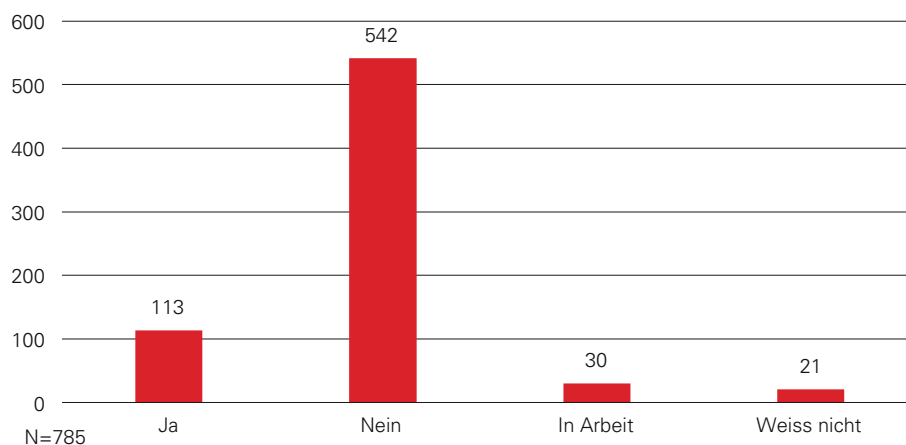
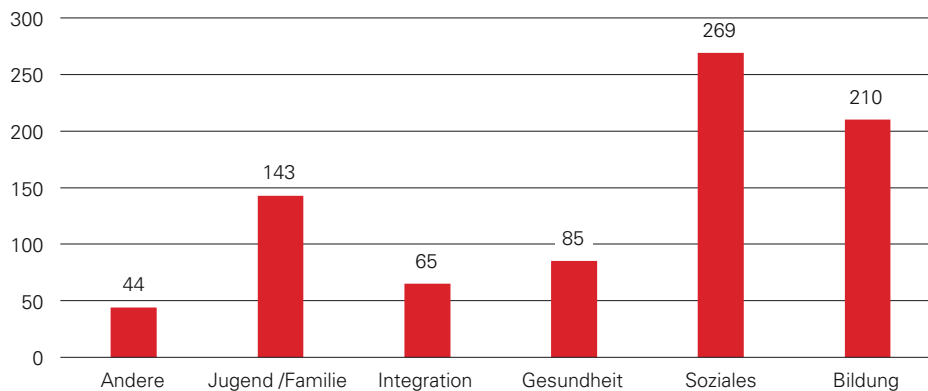


ABBILDUNG 13: Tätigkeitsbereich der befragten Personen



N=785

Die meisten der mit Früher Förderung auf Gemeindeebene betrauten Personen sind im Sozialwesen (269 Nennungen) oder im Bildungswesen (210 Nennungen) tätig. Spezialisierte, explizit für Jugend und Familie zuständige Abteilungen oder Departemente, wurden mit 143 Nennungen ebenfalls häufig aufgeführt. Dass Frühe Förderung von Personen in Bereichen für Gesundheit oder solchen für Integration (85 Nennungen, bzw. 65 Nennungen,) gesteuert wird, kommt deutlich seltener vor³.

3.1 Welche Instrumente nutzen die Gemeinden zur politisch strategischen Steuerung der Frühen Förderung?

Um die Formen der politischen und strategischen Steuerung Früher Förderung auf Gemeindeebene zu erfahren, wurde erhoben, ob die Gemeinden

- individuelle Leistungsverträge mit Anbietern als Steuerungsinstrument nutzen oder ob sie
- eine gemeindeeigene Strategie oder ein gemeindeeigenes Konzept für den Bereich entwickelt haben.

Falls eine Gemeinde eines oder mehrerer dieser politisch strategischen Steuerungselemente nannte, wurde mit ge-

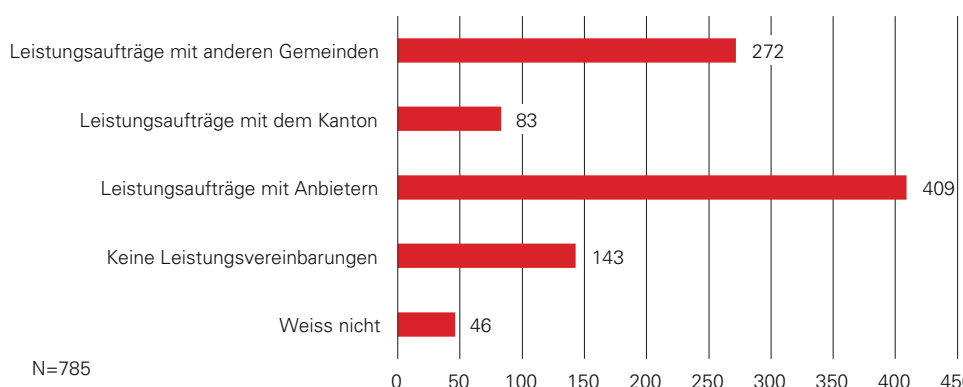
zieltem Nachfragen erfasst, wie sich diese Instrumente konkret ausgestalten. Die Ergebnisse sind in den folgenden Abschnitten dargestellt.

(Individuelle) Leistungsaufträge

Eine verbreitete Form der politischen Steuerung von bevölkerungsbezogenen Aufgaben sind Leistungsaufträge mit Organisationen der Zivilgesellschaft. Ob und wie ausgeprägt Leistungsvereinbarungen im Bereich der Frühen Förderung auf Gemeindeebene Praxis sind, wurde in dieser Untersuchung erstmals systematisch erhoben.

Etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden (409 Nennungen) steuern Angebote der Frühen Förderung mit Leistungsvereinbarungen mit den anbietenden Organisationen. Hauptsächlich wurden hier Tageseltern (-vereine) und Spielgruppen genannt. Ebenfalls häufig kommen Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinden vor. Im Gegensatz dazu scheinen jedoch kaum Leistungsvereinbarungen zwischen Gemeinden und dem Kanton zu bestehen.

ABBILDUNG 14: Leistungsvereinbarungen der Gemeinden



N=785

³ Da bei der Befragung Mehrfachantworten möglich waren, ist zu berücksichtigen, dass einzelne Personen eventuell mehrere Departemente als Tätigkeitsbereich angegeben haben können.

Gemeindeeigene Konzepte oder Strategien der Frühen Förderung

Nur 74 Gemeinden verfügen über ein gemeindeeigenes Konzept oder über eine kommunale Strategie zur Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Abbildung 15 verdeutlicht, wie wenig verbreitet systematisierte Formen der politischen Steuerung im Bereich der Frühen Förderung noch sind. Hingegen berichten 82 Gemeinden, dass sie aktuell eine solche Strategie planen oder erarbeiten.

Die Ergebnisse lassen vermuten, dass entsprechende Initiativen auch personenabhängig und/oder auf einzelne punktuelle Bereiche wie Bildungs- und Betreuungsangebote beschränkt sind. Von einer kohärenten Strategie einer umfassenden Frühen Förderung, die gesundheitliche und soziale Entwicklungschancen neben den üblichen Bildungsangeboten systematisch fördert, sind die meisten Gemeinden noch entfernt. Umso wichtiger ist es, ihren Unterstützungsbedarf ernst- und wahrzunehmen.

ABBILDUNG 15: **Steuerung der Angebote durch ein gemeindeeigene(s) Konzept/Strategie**

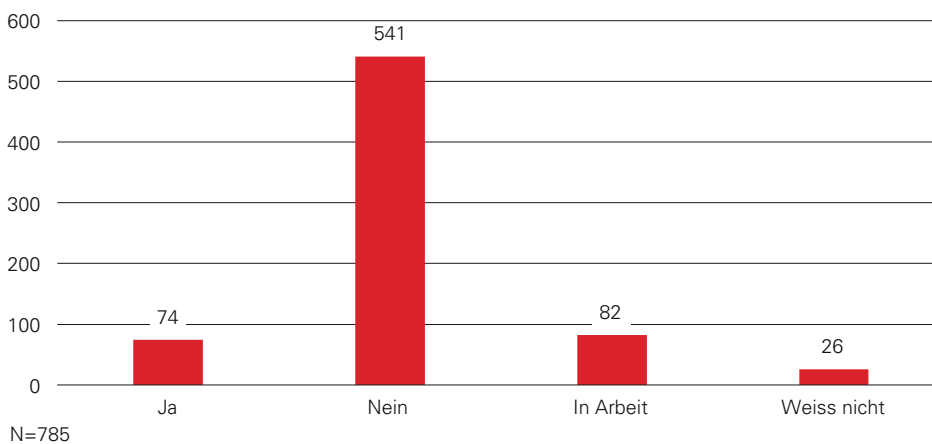


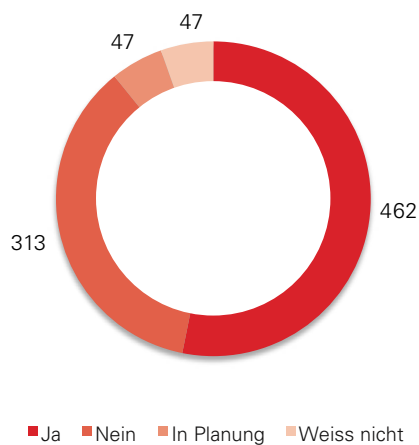


Foto: Familienzentrum am Park

4 Wie gestaltet sich gemeindeinterne Vernetzung im Bereich der Frühen Förderung?

Die Frage, ob innerhalb der Gemeinde Netzwerke oder Kooperationen bestehen, wurde 462 Mal mit ja beantwortet.

ABBILDUNG 16: Netzwerke innerhalb der Gemeinde



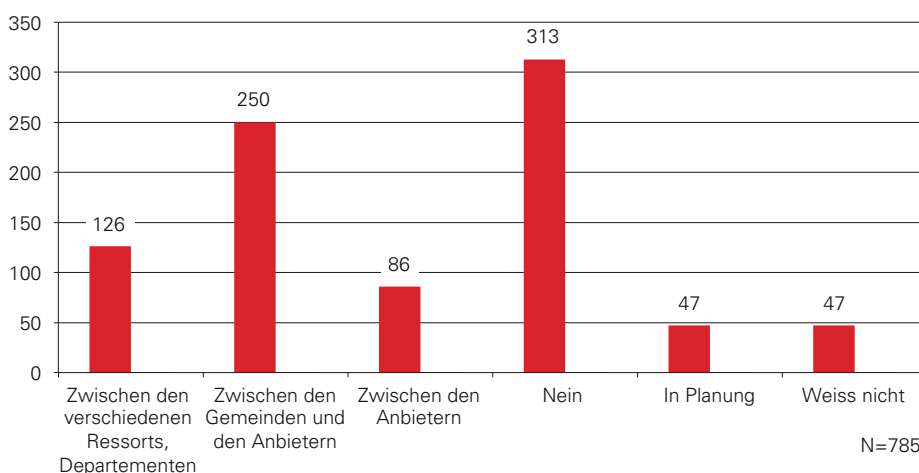
In 126 der Gemeinden bestehen Netzwerke bzw. Kooperationen zwischen den verschiedenen Ressorts und Departementen. 336 der Gemeinden haben Kooperationen und Netzwerke mit oder zwischen den Anbietern etabliert. 313 Gemeinden haben kein Netzwerk und keine Koopera-

tion in der Frühen Förderung, obwohl sie möglicherweise Leistungsvereinbarungen mit Anbietern abgeschlossen haben. Daneben sind verwaltungsinterne Netzwerke häufig, die bezwecken, verschiedene Ressorts oder Departemente innerhalb der Gemeindeverwaltung zu verbinden. Nur ein kleiner Teil der Netzwerkarbeit betrifft die Gestaltung und Leitung von Netzwerken unter den Anbietern. Der überwiegende Teil der Gemeinden (313) gibt an, keine Vernetzungsaktivitäten im Bereich der Frühen Förderung wahrzunehmen.

Die Vernetzungen und Kooperationen innerhalb der Gemeinden bestehen in verschiedenen Formen. Über alle Sprachregionen hinweg sind Netzwerktreffen, die mehrmals im Jahr stattfinden, die häufigste Form. Dies zeigt sich besonders stark ausgeprägt in der französischsprachigen Schweiz. Ebenfalls häufig genutzt werden Webseiten, auf welchen Informationen zu den gemeindeinternen Angeboten zur Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter aufgeschaltet sind.

Netzwerktreffen, die nur einmal im Jahr zu Stande kommen, sind relativ häufig anzutreffen. Dies rührt jedoch vor allem daher, dass sie in der deutschsprachigen Schweiz sehr verbreitet sind. In den beiden anderen Sprachregionen ist diese Form der Vernetzung deutlich seltener.

ABBILDUNG 17: Kooperationen und Netzwerke innerhalb der Gemeinde



Die Broschüre «Wegweiser Soziales» wurde in der italienischsprachigen Schweiz als Form der Vernetzung am meisten genannt. Über die ganze Schweiz hinweg werden Broschüren nicht sehr häufig genutzt. Interaktive Webseiten und Newsletter sind für Netzwerke ebenfalls kaum relevant.

sowie die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren zu verbessern. Relativ häufig möchten Gemeinden mit Netzwerken auch die Familien oder die Anbieter in eine regionale Gesamtstrategie einbinden. Nur in wenigen Gemeinden werden Vernetzungsaktivitäten mit dem Ziel unternommen, einzelne Anbieter zu entlasten.

Das wichtigste Ziel der Netzwerke innerhalb der Gemeinden ist die Förderung der Zusammenarbeit. Weiter dienen Vernetzungsaktivitäten den Gemeinden dazu, Bedarfslücken zu schliessen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden

ABBILDUNG 18: **Formen der Kooperationen und Vernetzungen innerhalb der Gemeinde**

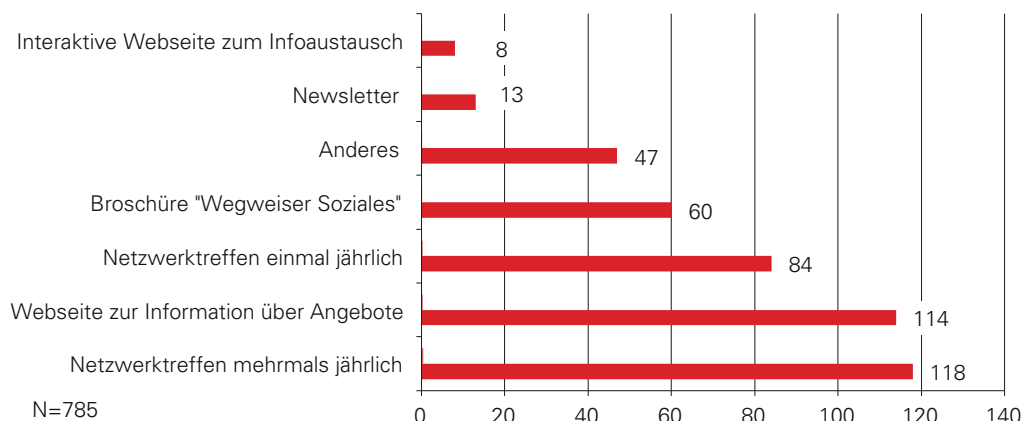
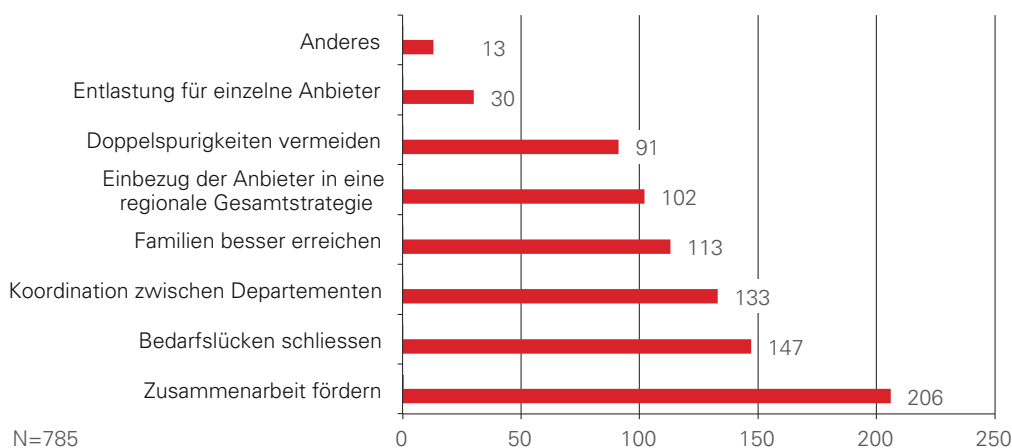


ABBILDUNG 19: **Wichtigsten Ziele der Kooperationen und Netzwerke innerhalb der Gemeinde**



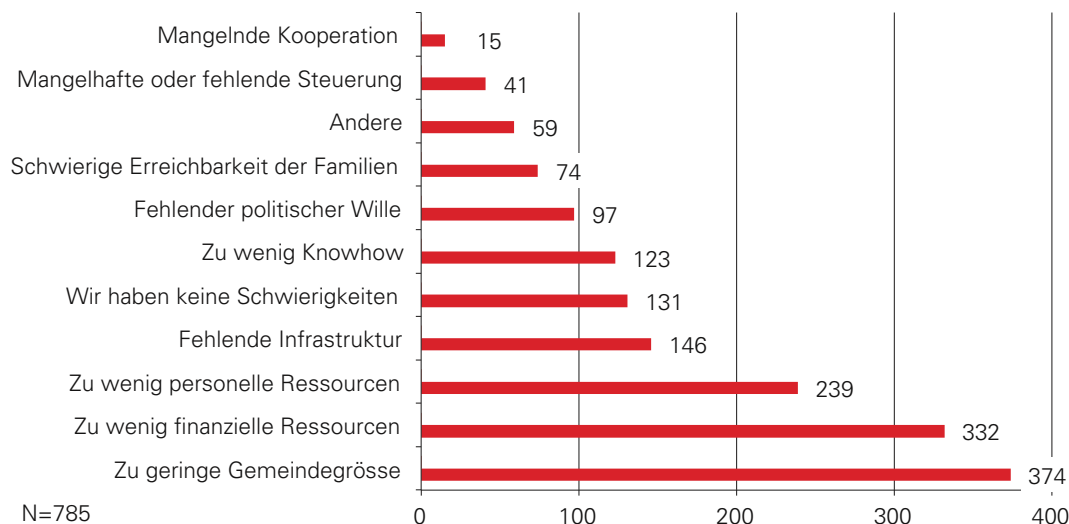
5 Wo sehen Gemeinden Herausforderungen und Hürden?

Die grösste Herausforderung bei der Umsetzung von Angeboten zur Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter scheint die zu geringe Gemeindegrösse zu sein; dies wurde 374 Mal genannt. Doch auch mangelnde finanzielle Ressourcen (332 Nennungen) und zu wenig personelle Ressourcen (239 Nennungen) wurden angegeben. Somit stellen diese drei Herausforderungen mit 945 von total 1631 Antworten offensichtlich die grössten Schwierigkeiten dar und deuten generell auf mangelnde Ressourcen hin. Ebenfalls zur Kategorie mangelnde Ressourcen könnten die fehlende Infrastruktur (146 Nennungen) und das mangelnde spezifische Fachwissen (Knowhow: 123 Nennungen) zugewiesen werden. 97 Mal

wurde auf fehlenden politischen Willen hingewiesen. Die Erreichbarkeit der Familien scheint mit 74 Nennungen kein vordringliches Problem zu sein.

Eine mangelhafte oder fehlende Steuerung bei der Umsetzung von Angeboten wurde vergleichsweise selten (41 Nennungen) angegeben. Lediglich 15mal wurde mangelnde Kooperation als Herausforderung genannt. Gar keine Schwierigkeiten zu haben, berichten 131 Gemeinden.

ABBILDUNG 20: Herausforderungen bei der Umsetzung von Angeboten



6 Wie nutzen Gemeinden kantonale Konzepte und Strategien zur Frühen Förderung?

In den letzten Jahren haben einige Kantone Strategien zur Frühen Förderung entwickelt, mit denen sie diesen Bereich zu stärken und zu implementieren versuchen. Im Rahmen dieser Studie interessierte die Frage, inwiefern Gemeinden diese kantonalen Strategien kennen, nutzen und umsetzen.

Etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden (434) liegen in Kantonen, die über eine kantonale Strategie verfügen. Jedoch wissen nur von knapp 235 dieser Gemeinden, dass eine kantonale Strategie existiert. Lediglich 133 Gemein-

den, die eine kantonale Strategie als Orientierung haben, nutzen diese auch.

Der Hauptgrund für die Nutzung der kantonalen Strategie war nach Auskunft der Gemeinden die Optimierung der Angebote. Die politische und fachliche Abstützung der Massnahmen wurde weniger häufig genannt und die Abstimmung der Gemeindestrategie auf kantonale Strategien nochmals deutlich seltener.

ABBILDUNG 21: **Nutzung kantonaler Strategien durch Gemeinden**

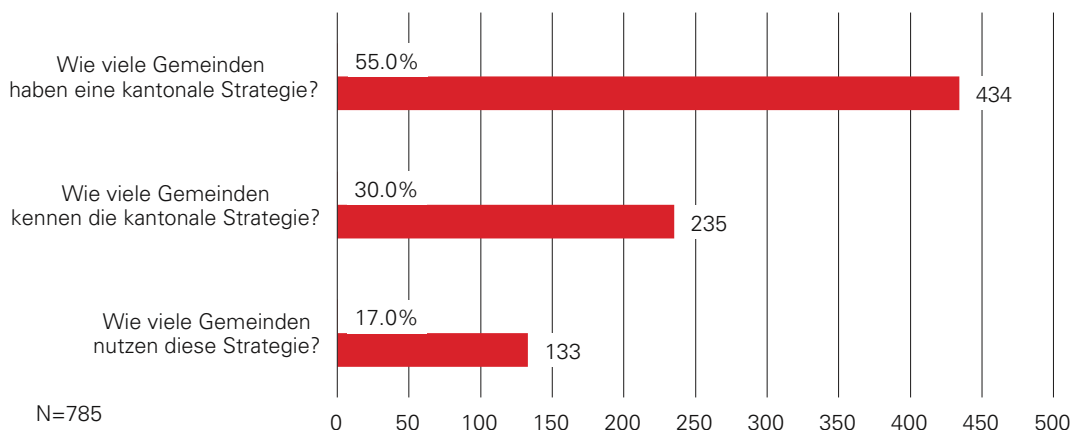


ABBILDUNG 22: **Nutzung der kantonalen Strategien**

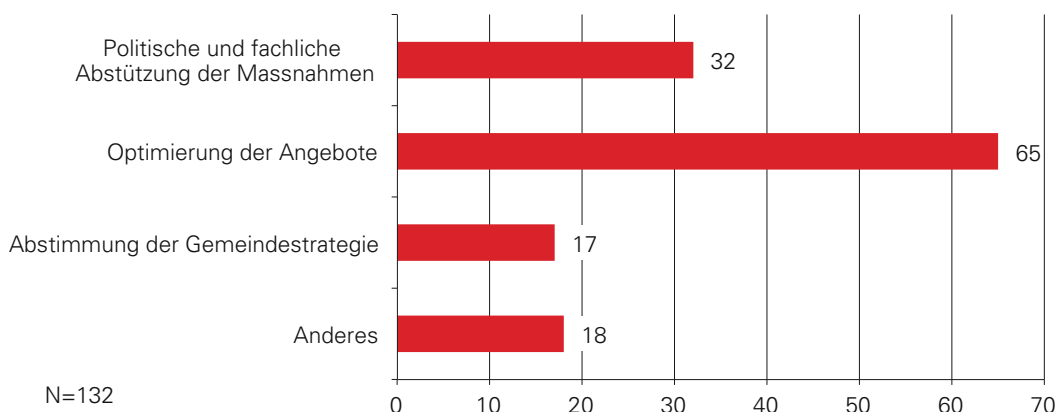


ABBILDUNG 23: Gründe für die Nicht-Nutzung des kantonalen Konzepts

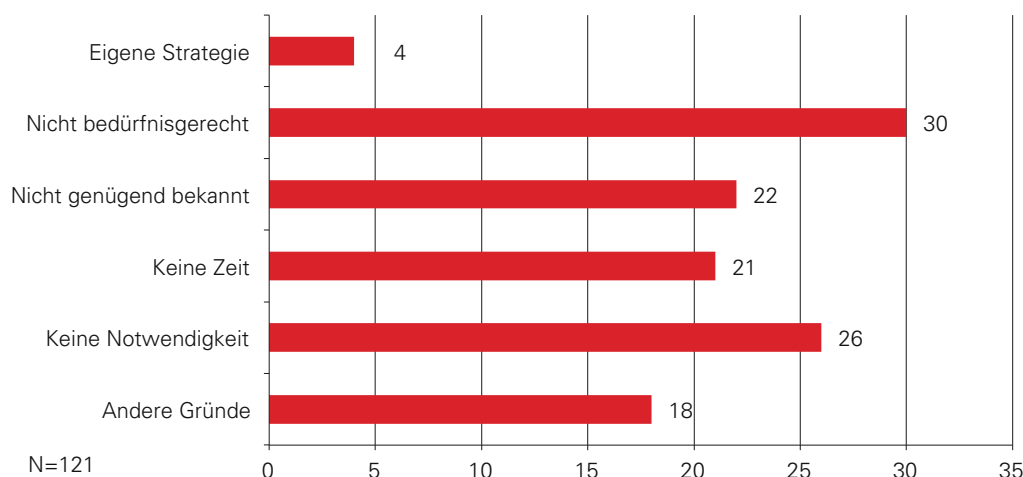
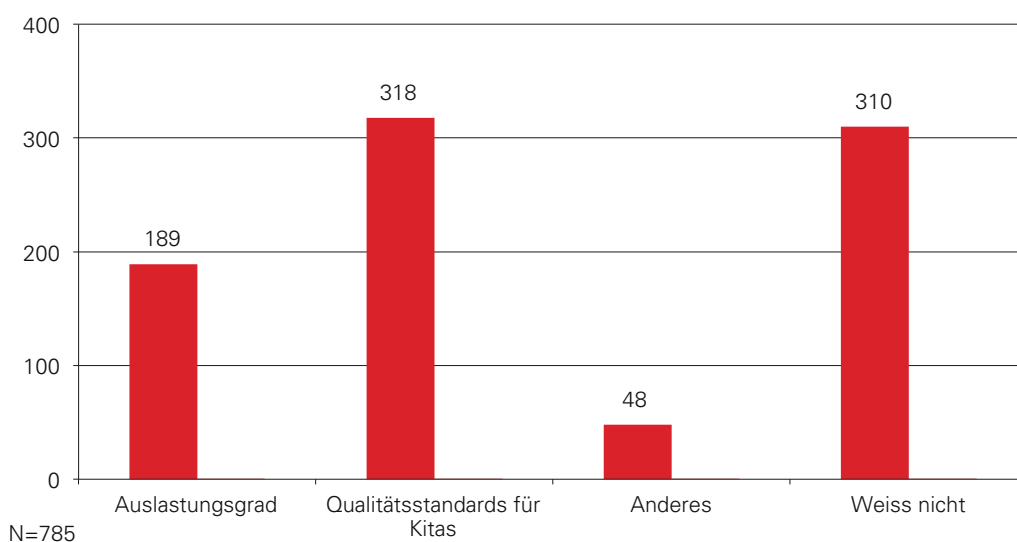


ABBILDUNG 24: Kantonale Vorgaben im Bereich der frühen Förderung



Es stellt sich die Frage, weshalb Gemeinden, die eine kantonale Strategie zur Verfügung haben, diese nicht nutzen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Am häufigsten genannt wurde, dass das Konzept bzw. die Strategie nicht an den Bedürfnissen der Gemeinde orientiert sei. Fast gleich häufig erfolgte die Antwort, dass neben dem Tagesgeschäft keine Zeit für strategische Überlegungen bleibt und dass die Strategie in der Gemeinde nicht genügend breit bekannt sei.

Bei der Antwortmöglichkeit «Wir sehen keine Notwendigkeit, das Konzept bzw. die Strategie des Kantons zu nutzen» bestand die Möglichkeit, selbst eine Begründung anzugeben. Hier wurde mehrfach genannt, dass das Bedürfnis gar nicht bestehe oder dass keine Strategie der Frühen Förderung notwendig sei, weil sich die Familien in der betreffenden Gemeinde selber organisieren.

Auch bei der Antwortmöglichkeit «Anderes» konnte eine Textantwort angefügt werden. Mehrfach wurde hier er-

klärt, dass man erst am Anfang stehe und das Konzept deshalb noch nicht angewendet wird.

Neben der Frage der (Nicht-)Nutzung kantonaler Strategien stellt sich auch die Frage nach den kantonalen Vorgaben, welche die Gemeinden zu befolgen haben.

Die Wahrnehmung der kantonalen Vorgaben durch die Gemeinden spiegelt die Fragmentierung des Bereichs der Frühen Förderung und die fehlende Umsetzung einer kohärenten Frühen Förderung deutlich. Vorgaben bestehen – immer in der Wahrnehmung der hier befragten Gemeinden – lediglich im Bereich der ausserhäuslichen Betreuung, wobei zu untersuchen wäre, ob sich die zu befolgenden Qualitätsstandards lediglich auf Infrastruktur und Gebäude oder aber tatsächlich auf die pädagogische und Entwicklungsfördernde Qualität der Angebote bezieht.

7 Welche Erfahrungen bestehen zu regionalen Vernetzungen und Kooperationen?

Einige Gemeinden begegnen den Herausforderungen, welche sich durch kleine Gemeindegrössen ergeben, durch die Bildung regionaler Netzwerke im Bereich der Frühen Förderung. In 356 Gemeinden bestehen gemeindeübergreifende Kooperationen.

Die wichtigsten Ziele dieser Kooperationen sind in erster Linie, die Zusammenarbeit zu fördern sowie die Angebote zu optimieren und zu regionalisieren. Da auch die Verbes-

serung der Versorgung oft genannt wurde, lässt sich aus den vier meistgenannten Kooperationen schliessen, dass regionale Netzwerke den Gemeinden zur Unterstützung der Familien mit Kindern im Vorschulalter und zu deren Erreichbarkeit dienen. Als Entlastung für die Gemeinden werden diese Netzwerke eher selten wahrgenommen.

ABBILDUNG 25: Regionale Netzwerke

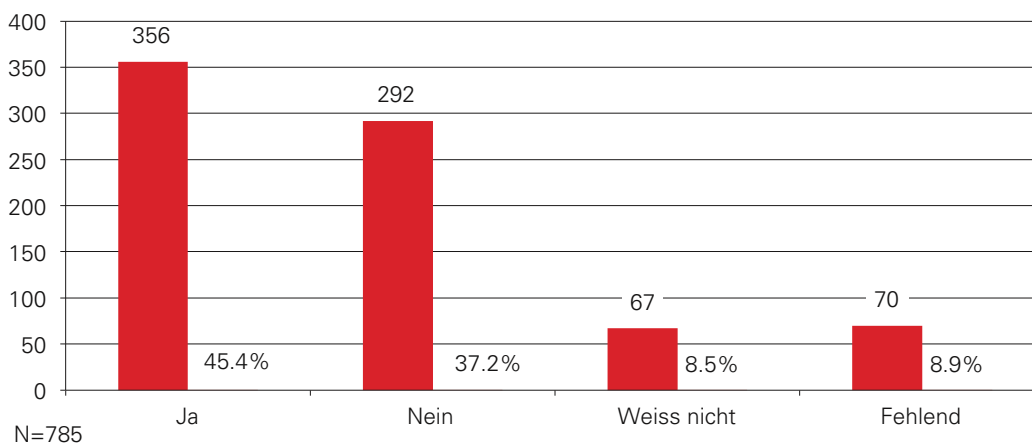
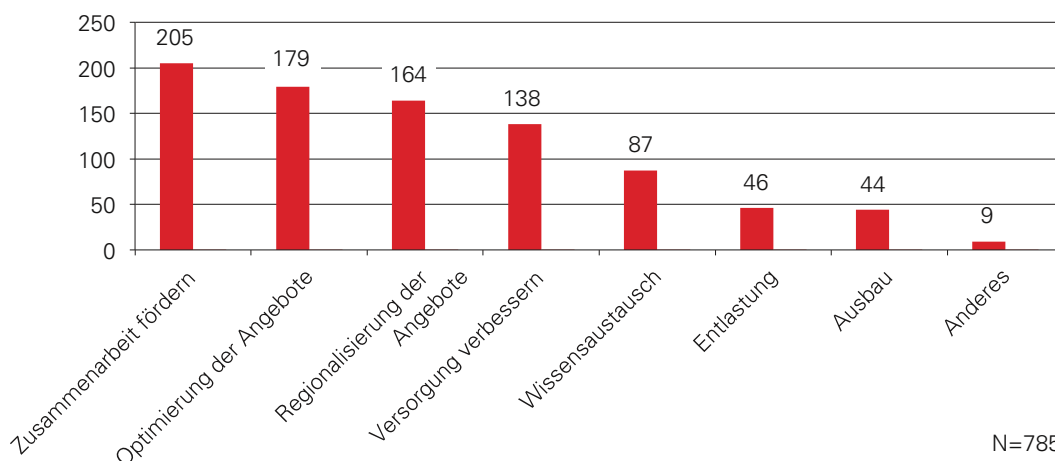


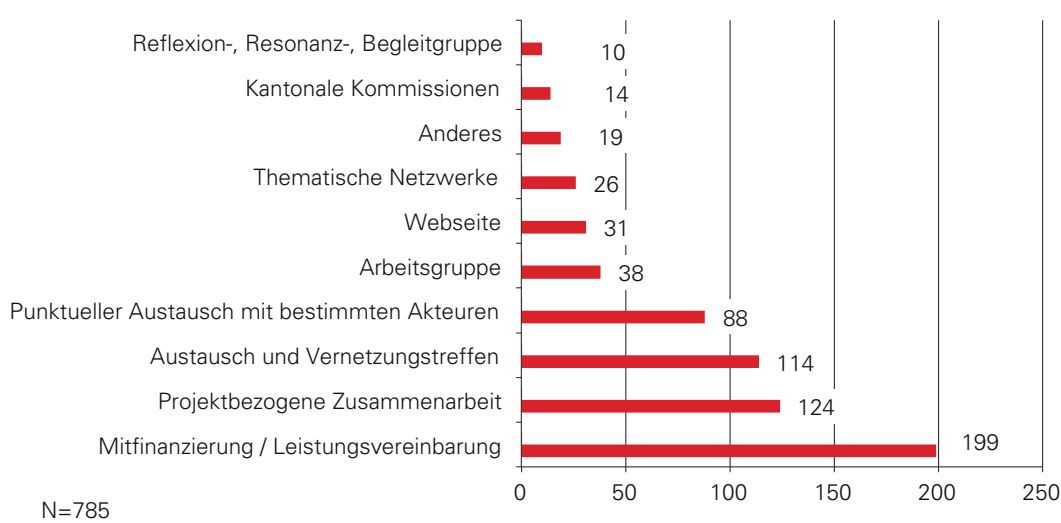
ABBILDUNG 26: Wichtigste Ziele der regionalen Kooperationen und Netzwerke



Die Vermutung, dass vor allem kleine Gemeinden, die nicht auf eine kantonale Strategie zurückgreifen können und aus finanziellen Gründen keine eigene Strategie entwickeln können, regionale Kooperationen realisieren, wird gestützt durch die Tatsache, dass Mitfinanzierungen und Leistungsvereinbarungen regelmässig und am häufigsten genannt wurden. Der punktuelle Austausch mit bestimmten Akteuren sowie eine projektbezogene Zusammenarbeit deuten

ebenfalls darauf hin, dass Angebote von verschiedenen Gemeinden genutzt und so Kosten reduziert werden können. Regelmässig genutzt werden auch Vernetzungstreffen, an welchen sich die Gemeinden gegenseitig austauschen.

ABBILDUNG 27: **Bereiche mit regelmässiger Kooperation**



8 Welche Form von Unterstützung wünschen sich Gemeinden?

Auf die Frage, welche Form von Unterstützung die Gemeinden von den Kantonen wünschen, konnten die Befragten aus den bestehenden Antwortmöglichkeiten eine Reihenfolge nach ihrer Priorisierung angeben. Die Antworten fielen ziemlich einhellig aus. Für den Ausbau und die Konsolidierung der Angebote der Frühen Förderung ist finanzielle Unterstützung gefragt: Finanzielle Ressourcen wurden 399 Mal als nützlichste Unterstützung angegeben.

Im Vergleich dazu erachten nur wenige Gemeinden Informationen über bestehende Unterstützungsmöglichkeiten (46 Nennungen) oder eine Förderung der Kooperation unter den Gemeinden (45 Nennungen) als nützlichste Form der Unterstützung. Personelle Ressourcen wurden kaum

in erster Priorität genannt (27 Nennungen), jedoch mit insgesamt 118 Nennungen, aller Antworten zu der zweit nützlichsten Unterstützung gewählt. Damit nehmen die personellen Ressourcen im Vergleich zu den restlichen Unterstützungsformen eine Sonderposition ein. Weder politische Unterstützung (27 Nennungen) noch eine Beratung der Gemeinden durch den Kanton (25 Nennungen) wurden häufig genannt. Auch Wissensvermittlung über Angebote und Strategien anderer Gemeinden hatten eine geringe Priorität. Ebenfalls wenig Unterstützungsbedarf besteht beim Erreichen von Familien oder beim Ausbau der Infrastruktur.

ABBILDUNG 28: Unterstützungsbedarf der Gemeinden durch die Kantone nach Priorität

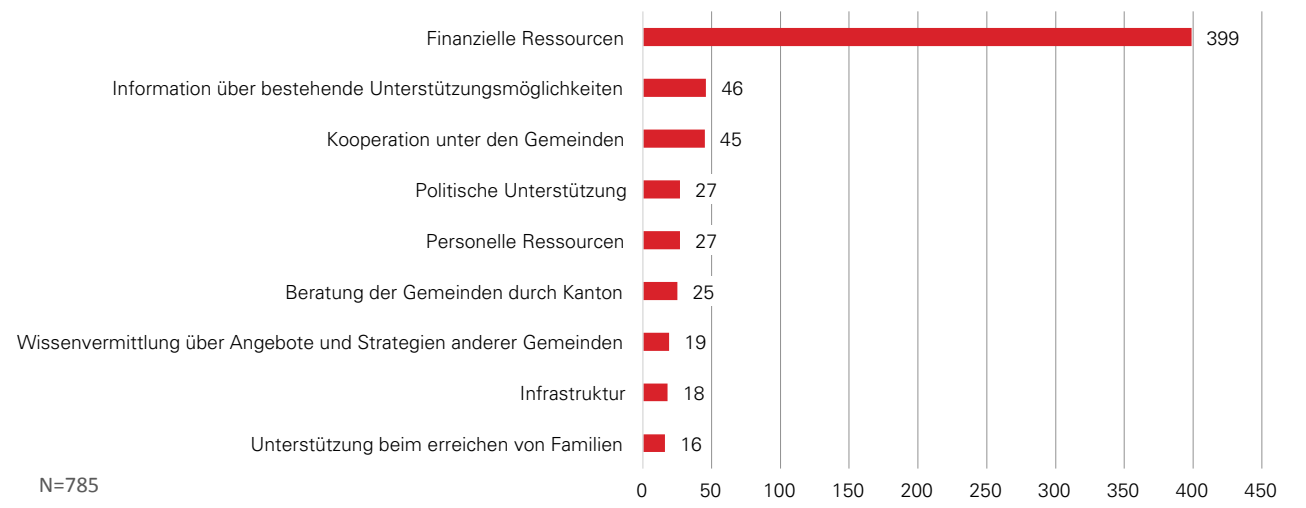




Foto: Familienzentrum am Park

9 «Es muss für die Gemeinde stimmen» – Ergebnisse der Vertiefungsstudie

Um von erfolgreichen Gemeinden zu lernen, wurden ausgewählte Gemeinden eingehender mit vertiefenden Telefoninterviews befragt, die bereits über eine gemeindeeigene Strategie der Frühen Förderung verfügen. Acht deutschsprachige, drei französischsprachige und drei italienischsprachige Gemeinden gaben Auskunft darüber, wie eine gelingende Strategie der Frühen Förderung erarbeitet werden kann und welche Form der Unterstützung durch den Kanton dabei hilfreich ist. Zusätzlich wurden die Gemeinden gebeten, Beispiele guter Praxis zu beschreiben, die für andere Gemeinden übertragbar sein könnten.

9.1 Was bewegt Gemeinden zur Initiierung einer Strategie zur Frühen Förderung?

Gemeinden entwickeln Strategien entweder proaktiv aus politischem Interesse oder reaktiv auf Druck bzw. Anregung von Schulen, Eltern, Kindergärten und anderen Interessengruppen.

Proaktiv entwickelte Strategien

Proaktive Entwicklungen lassen sich anhand zweier typischen Vorgehensweisen beschreiben:

Sie entstehen als Folge einer Bevölkerungsbefragung durch die Gemeinde und münden in einer Strategie. Solche Befragungen werden entweder regelmässig durchgeführt oder es handelte sich um einmalige Erhebungen, z. B. im Rahmen von Studierendenprojekten. Diese Umfragen zeigten den Gemeindeverantwortlichen auf, dass in der Gemeinde ein Bedürfnis nach Angeboten der Frühen Förderung, insbesondere auch nach Angeboten familienergänzender Betreuung und Bildung, bestand. Eine kleinere Gemeinde beschränkte sich bei der Bedarfsanalyse auf Gespräche mit Leitenden eines bestehenden Angebots (Kindertagesstätte), um wahrgenommene Bedürfnisse in der Bevölkerung zu verifizieren. Aufgrund solcher Bedürfnisanalysen können Gemeinden ihre Strategie in der Frühen Förderung entwickeln. Solche Formen des Monitorings und des darauf aufbauenden politischen Handelns wurde in dieser Befragung ausschliesslich in Gemeinden der französischsprachigen und der italienischsprachigen Schweiz genannt.

Eine zweite Form des proaktiven Entwickelns von gemeindeeigenen Strategien findet sich ausschliesslich in der deutschsprachigen Schweiz. Hier geben nationale oder kantonale Programme Anstösse, die dann von initiativen Einzelpersonen in der Gemeindepolitik aufgenommen und umgesetzt werden. So nannten die hier befragten Gemeinden mehrfach Namen von vorwiegend weiblichen Gemeinderätinnen, welche einen Workshop zur Frühen Förderung des Kantons oder eines kantonalen bzw. nationalen Programmes (Primokiz, «Kinder im Gleichgewicht», «Bildungslandschaft») zum Anlass nahmen, Frühe Förderung in ihrer Gemeinde mit einer eigenen Strategie politisch zu verankern.

Reaktiv entwickelte Strategien

Gemeinden – in dieser Befragung vornehmlich aus der deutschsprachigen Schweiz – entwickeln Strategien Früher Förderung als Reaktion auf akute Problemlagen oder als Reaktion auf Druck aus der Bevölkerung. Hauptsächlich sind es die Schulen und Kindergärten, die auf Schwierigkeiten mit Kindern mit mangelhaften Deutschkenntnissen, mit Verhaltensauffälligkeiten oder anderen Problemen hinweisen und erwirken, dass Lehrpersonen aus Kindergarten und Unterstufe bei der Gemeinde den Anspruch an Angeboten in der Frühen Förderung anmelden. Weiter weisen Eltern auf den Bedarf nach familienergänzender Bildung und Betreuung hin und üben teilweise massiven Druck auf die Gemeinde aus, damit entsprechende Angebote bereitgestellt und gefördert werden.

Eine Gemeinde im Kanton Tessin entwickelte eine Strategie und eigene Angebote der Frühen Förderung als Folge einer durch die Einführung von HarmoS (Harmonisierung der Volksschulen) entstandenen Situation. Nach den Richtlinien von HarmoS dürfen Kinder erst ab 4 Jahren den Kindergarten besuchen. Im Tessin gingen Kinder traditionellerweise aber bereits ab 3 Jahren in den Kindergarten. Für Kinder zwischen 3 und 4 entstand durch HarmoS plötzlich eine Lücke im Angebot, die durch die bestehenden Kindertagesstätten nicht unmittelbar geschlossen werden konnte.

9.2 Wie entwickeln Gemeinden Strategien zu Frühen Förderung?

In den vorliegenden Interviews lassen sich drei hauptsächliche Vorgehensweisen bei der Strategieentwicklung erkennen; sie können mit den Begriffen «*Top-Down-Strategie*», «*Bottom-Up-Strategie*» und «*Horizontale Strategie*» beschrieben werden.

Top-Down-Strategie

Einige Gemeinden der deutschsprachigen Schweiz haben ihre Strategien auf nationale oder kantonale Initiativen abgestützt. Genannt wurden hier die Programme der Jacobs Foundation («Bildungslandschaften») und die kantonalen Programme der «Spielgruppe plus», die zusätzliche Angebote für Kinder mit besonderen Bedürfnissen oder Sprachförderung umfassen. Diese Programme boten zwei Gemeinden Richtlinien und Orientierungshilfen bei der Entwicklung kommunaler Strategien. Die Gemeinden orientierten sich an den Vorlagen der Programme oder nahmen die Fachberatung der involvierten Akteure in Anspruch. Als hilfreich wurden hier die Homepages der Kantone genannt, die den Gemeinden erlaubten, ihre eigenen Strategien auf die kantonalen Strategien abzustützen bzw. sich von diesen inspirieren zu lassen.

Bottom-Up-Strategie

Andere Gemeinden aus der deutschsprachigen und aus der italienischsprachigen Schweiz nutzten zur Entwicklung einer gemeindeeigenen Strategie das Bottom-Up Verfahren. Einige schufen eine gemeindeeigene Strategie, weil Angebote ohne Unterstützung durch die Gemeinde hätten geschlossen werden müssen. In anderen Gemeinden waren das thematische Interesse und der politische Wille für Frühe Förderung ausschlaggebend für die Erarbeitung einer eigenen Strategie. Bestehende Initiativen von Privaten (Spielgruppen, Kindertagesstätten) wurden dabei in eine von der Gemeinde unterstützte Strategie (deutschsprachige Schweiz) oder in gemeindeeigene Programme (italienischsprachige Schweiz) überführt und unterstützten so die Angebote der Frühen Förderung längerfristig. Fast immer waren es aber initiativ Einzelpersonen, welche diese Bottom-Up-Strategien initiierten und durchsetzten.

Horizontale Strategie

Die Mehrheit der 14 befragten Gemeinden wählten zusätzlich oder ausschliesslich eine horizontale Vorgehensweise bei der Strategieentwicklung; es handelt sich um Gemeinden in allen drei Sprachgebieten. Unter «horizontaler Strategieentwicklung» sind verschiedene Prozesse zusammengefasst, die gemeindeintern oder gemeindeübergreifend bzw. regional gestaltet wurden.

Gemeindeinterne Strategieentwicklungen sind solche, in denen die Gemeindeverwaltung wichtige bzw. sämtliche Akteure in die Situationsanalysen im Bereich der Frühen

Förderung einbezieht mit ihnen die Strategie entwickelt, mit ihnen die Vernehmlassung durchführt und die Ergebnisse auswertet. Leistungsvereinbarungen oder Aufträge mit privaten Anbietern oder mit Akteuren im Feld werden vereinbart, oder es werden andere Formen der Unterstützung wie Teilfinanzierungen, punktuelle Zusatzfinanzierungen, günstige Mietbedingungen oder die unentgeltliche Nutzung von Infrastruktur gewährt.

Gemeindeübergreifende Netzwerke werden dort initiiert, aktiviert oder genutzt, wo Gemeinden zu klein sind, um eigene Strategien zu entwickeln, oder wo Gemeinden Ideen, Anregungen und Erfahrungen anderer Gemeinden nutzen. Festzuhalten sind hier allerdings deutliche regionale Unterschiede. Strategien werden in den befragten Gemeinden in der deutschsprachigen Schweiz schriftlich festgehalten und mehrheitlich öffentlich zugänglich gemacht. In der italienischsprachigen Schweiz werden Strategien eher als «policies» verstanden, d. h. als politische Orientierung und Praxis, die sich pragmatisch orientiert und oft auf eine Verschriftlichung verzichtet wird. In der französischsprachigen Schweiz stützen sich kleinere Gemeinden – immer basierend auf die hier befragten Gemeindevertreter – auf bereits bestehende regionale oder kantonale Strategien oder Programme und schliessen sich diesen an; dies wiederum ohne zwingend ein eigenes Strategiepapier zu verfassen.

9.3 Was planen die Gemeinden in naher Zukunft?

Auf die Frage, ob sie ihre Angebote bzw. ihre Strategien in naher Zukunft erweitern möchten, antworteten die hier befragten Gemeinden vorwiegend negativ. Im Vordergrund stehen bei ihnen die Konsolidierung und der Erhalt des Erreichten. Eine Gemeindevertretung formulierte das sinngemäss so:

«Wir sind immer offen, die Realität zu lesen und allfällige Zeichen und Anregungen aus der Bevölkerung oder vom Kanton aufzunehmen. Wenn wir sehen, dass es neue Bedürfnisse gibt, schauen wir, ob und wie wir helfen können, auf diese einzugehen (...). Wenn wir aber angegangen werden, sind wir gerne bereit zu überprüfen, wie wir helfen können. Wenn wir sehen, dass es sinnvoll ist, leisten wir gerne unseren Beitrag.»

Eine andere Gemeinde erweitert Bestehendes quantitativ, indem sie die Anzahl der gemeindeeigenen Krippenplätze erhöht. Dieselbe Gemeinde sieht sich aufgrund der Nachfrage nach Kindertagesstättenplätzen für Kleinstkinder (3–4 Monate) veranlasst, das bisherige Kita-Angebot für untere Altersgruppen zu erweitern. Neue Angebote sind vereinzelt geplant. So wird die regionale Fachstelle von einer Gemeinde neu unterstützt. Andere Gemeinden planen, die Schulen stärker einzubeziehen oder einen Ferienhort einzuführen. Eine Gemeinde plant eine bauliche Erweiterung, um alle Angebote der Frühen Förderung unter einem Dach zusammenzuführen. Grössere Ausbaupläne

bestehen lediglich in einer italienischsprachigen Gemeinde. Dort soll eine Kindertagesstätte für Gemeindeangestellte eröffnet werden. Dieser Bedarf wurde dank eines vom kantonalen Amt für Statistik erarbeiteten Fragebogens erkannt, der im Rahmen der kantonalen Strategie als Unterstützungsangebot für Gemeinden konzipiert und zur Verfügung gestellt wurde. Die neue Kindertagesstätte soll im 2018 eröffnet werden.

9.4 (Wie) gestalten Gemeinden die Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer Strategien?

Fast jede der hier befragten Gemeinden überprüft oder evaluiert ihre Strategie in einer für sie realisierbaren und adäquaten Form. Andere Gemeinden geben professionelle Evaluationen extern in Auftrag, werden von kantonalen oder gemeindeinternen Stellen laufend mit Monitoring- oder anderen Überprüfungsverfahren begleitet. Kleinere Gemeinden verzichten auf systematische Evaluationen, weil sie in engem persönlichen Kontakt zu den Anbietern stehen oder sich auf etablierte Netzwerke abstützen, welche sie als «Sounding Boards» nutzen können.

9.5 Welchen Nutzen bringen die Strategien den Gemeinden?

Die Ausführungen zum Nutzen, den die Gemeinden in den Strategien zur Frühen Förderung sehen, fielen sehr breit und vielfältig aus. Dies trifft für alle Sprachgebiete zu, besonders aber für die Gemeinden in der deutschsprachigen Schweiz. Der Nutzen zeigt sich in drei Bereichen: Die Gemeinde gewinnt durch die Strategie, die Angebote der Frühen Förderung gewinnen und die Bevölkerung bzw. die Familien mit Kleinkindern profitieren davon.

Nutzen für die Gemeinden

Eine Strategie der Frühen Förderung hilft den Gemeinden, Angebote der frühen Förderung zu legitimieren. Sie geniessen mehr Autonomie, indem sie den Handlungsspielraum der Strategie nutzen und nicht mehr jedes einzelne Angebot vom Gemeinderat genehmigen lassen müssen. Sie gewinnen Planungssicherheit und stehen weniger unter Druck – «Es ist jetzt möglich, in Etappen zu denken». Die Gemeinden nennen als weiteren Nutzen, dass sie einen Überblick über die bestehenden Angebote haben und diese kommunizieren können. Die Prozesswege werden kürzer, Nähe, Verständnis und Vertrauen zwischen Anbietern und der Gemeinde wachsen – dies ist insbesondere dort der Fall, wo Anbieter in die Strategie miteinbezogen wurden.

Zentral sind auch finanzielle Aspekte: So werten es Gemeinden als positiv, Einfluss auf die Finanzierung von Angeboten nehmen und die Kosten im Überblick behalten zu können. Dank der Strategie ist es für die Gemeinden einfacher, die entsprechenden Mittel in den Budgetdebatten zu begründen. Innerhalb des vorgegebenen Finanzrahmens haben sie damit mehr Autonomie. Besonders gross scheint der Nutzen dann zu sein, wenn sich die Gemeinde (politische Be-

hörde, Gemeindeverwaltung) mit der Strategie identifizieren und deren Umsetzung lebendig gestalten und verankern.

Dadurch, dass die Strategien auf Bestehendem aufbauen und bisherige Erfahrungen genutzt werden, lernen die Verantwortlichen, wie Angebote aufgebaut und über welche Kanäle Zugänge zu den Zielgruppen gefunden werden können. Dies ist möglich, wenn Strategien und Konzepte «von Leuten vor Ort» entworfen bzw. erstellt werden. Schwieriger abzuschätzen ist nach Meinung einiger der Befragten der langfristige Nutzen einer Strategie. Der Nutzen, so eine verantwortliche Person aus der Gemeindeverwaltung, zeige und ergebe sich wohl erst mit der Zeit. Nicht zuletzt dient ein eigenes Konzept aber auch der Positionierung der Gemeinde, wie dies im Interview einer Gemeinde so formuliert wurde:

«Es ist wichtig, die Eltern und Kinder von Geburt an abzuholen und die Gemeinde als positiv zu positionieren, die etwas geben kann.» Dies kann sich durchaus in den Einwohnerzahlen auswirken. So bemerkt eine Gemeinde: «In acht Jahren, seit der Eröffnung der Krippe, ist die Bevölkerung um 200 Einwohner/innen angestiegen. Das kann etwas mit der Krippe zu tun haben. Es gibt viele ältere Menschen, die ihre Häuser an junge Familien verkaufen. Der Steuersatz spielt eine Rolle, aber auch die Qualität unserer Schulen und der Krippe».

Nutzen für die Anbieter und für die Angebote der Frühen Förderung

Eine gemeindeeigene Strategie gibt eine Legitimation nicht nur der Gemeinde selbst, sondern auch den verantwortlichen Anbietern von Massnahmen der Frühen Förderung. Besonders Gemeinden aus den romanischen Landesteilen betonen, dass Angebote durch die Strategie besser und flexibler den lokalen Gegebenheiten und den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden können. Dringliche Massnahmen können niederschwellig umgesetzt werden: Letzteres nannte vor allem die Grenzgemeinde, welche dank der vorhandenen Strategie rasch auf die aktuelle Problematik der Kleinkinder aus Flüchtlingsfamilien reagieren konnte.

Nutzen für die Kinder und deren Familien

Je mehr Kinder die Angebote der Frühen Förderung einer Gemeinde beanspruchen, desto stärker wird Chancengleichheit ermöglicht. Umgekehrt legitimiert eine gute Nutzung der Angebote wiederum die Aktivitäten und die Strategie der Gemeinde. Vor allem die Gemeinden der französischsprachigen Schweiz betonen den direkten Nutzen von Kindertagesstätten. Sie ermöglichen Frauen bzw. beiden Elternteilen einer Berufstätigkeit nachzugehen, unterstützen die soziale Entwicklung der Kinder und erhöhen die Chancengerechtigkeit.

9.6 Welche Unterstützung erhalten die Gemeinden von den Kantonen?

Um Hinweise auf zielführende kantonale Unterstützung an Gemeinden zu erhalten, wurden die Gemeinden, welche bereits über eigene Konzepte für Frühe Förderung verfügen, rückblickend auf hilfreiche bzw. weniger hilfreiche Angebote ihrer Kantone bei der Entwicklung und Umsetzung dieser Strategien befragt. – Es zeigt sich, dass Kantone Gemeinden auf ganz unterschiedliche Weise unterstützen können und dass diese Unterstützung vor allem dann als hilfreich erachtet wird, wenn sie an die Gegebenheiten der Gemeinden angepasst geleistet wird. Eine der befragten Gemeinden drückte das so aus:

«Erfahrungen mit dem Kanton müsste jede Gemeinde selber machen, da stellt sich die Frage: Ist das für unsere Gemeinde relevant und auch umsetzbar? Unsere Gemeinde gibt nicht viel auf die Erfahrung anderer, weil andere Gemeinden andere Bedingungen haben. Man kann solche Erfahrungen und Konzepte nicht eins zu eins umsetzen.»

Kantone als Vorreiter

Einige Gemeinden beschreiben ihren Kanton als «sehr aktiv» und schätzen die Möglichkeit, Synergien nutzen zu können. Dies ist beispielsweise dadurch möglich, dass Gemeinden kantonale Konzepte als Vorlagen oder Leitfäden nutzen und sie auf die lokalen Gegebenheiten übertragen können:

«Der Kanton war früh mit einem Konzept zur Stelle und so konnten Top-Down Angebote und Strategien vom Kanton an die Gemeinde weiterempfohlen werden» oder «Die Kantonale Strategie konnte gut gebraucht werden; sie diente als gute Grundlage».

Eine Gemeinde geht sogar so weit in der Annahme, dass kantonale Strategien gegenüber der Bevölkerung einfacher zu vermitteln sind als solche auf Gemeindeebene. Kantone können zudem positiv als Ideen-Generierer wirken. Eine Gemeinde drückt das so aus: «Ideen vom Kanton sind immer wichtig». Gemeinden profitieren auch von kantonaler Unterstützung mittels Leitfäden oder anderen Formen der Beteiligung, so etwa beim Aufbau von Kinderkrippen oder Netzwerken der Frühen Förderung.

Kantone als Partner

Kantone werden auch als Partner beschrieben, welche mit den Gemeinden das gemeinsame Ziel der Chancengleichheit verfolgen. Partnerschaft in einem gleichberechtigten Sinn erfordert auch ein klares Auftreten der Gemeinden: «Es ist wichtig, den Mut zu haben, mit den kantonalen Stellen zu verhandeln und nicht klein beizugeben.» Eine Gemeinde würde sich wünschen, dass bereits die kantonalen Strategien unter Einbezug der Gemeinden erarbeitet würden: «Es gibt aktuell kantonales Strategie- und Umset-

zungspapier. Der Einbezug von Akteuren auf lokaler Ebene ist zu wenig. Es ist etwas unverständlich, warum der Kanton ein Strategiepapier entwirft, ohne die Gemeinden, die bereits aktiv sind, miteinzubeziehen. Vorläufig gibt es leider noch kein Abgleich zwischen regionalen und kantonalen Strategien».

Auch in der italienischsprachigen Schweiz wird der Kanton als Partner wahrgenommen. So subventionieren Kanton und Gemeinden gemeinsam die lokale Kindertagesstätte, während die Gemeinden den Kanton mit lokalen Massnahmen zur Bewältigung aktueller Probleme, z. B. bei der Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen, unterstützt. Die Gemeinde betont dabei die Wichtigkeit einzelner engagierter Personen in der kantonalen Verwaltung.

Kantone als Finanz- und Auftraggeber

Es gibt verschiedene Formen der finanziellen Unterstützung der Kantone an die Gemeinden in der Frühen Förderung. Einige Gemeinden vermerken jedoch, dass eine Finanzierung der Strategieentwicklung durch die Kantone fehlt oder dass sie an Bedingungen geknüpft ist, welche die Gemeinde nicht eingehen möchte. Dennoch berichten einige der hier befragten Gemeinden, dass sie finanzielle Unterstützung durch kantonale Stellen erhalten haben. In einer Gemeinde wurde in der Pilotphase eine regionale Integrationsstelle vom Kanton finanziert, über welche Pilotprojekte der Frühen Förderung abgewickelt werden konnten. Als erschwerend werden dabei reglementarische Vorschriften wahrgenommen, so z. B. in einer Gemeinde, die meint:

«Es gibt aber viele Vorgaben, damit Geld fliesst. Leistungsvereinbarungen, die man erfüllen muss; das ist manchmal schwer auf Papier zu bringen und somit plausibel zu machen, dass nicht immer alles so läuft wie der Kanton sich das vorstellt.»

Andererseits stellt dieselbe Gemeinde dann auch fest: «Der Kanton ist sehr grosszügig, wenn die Normen erfüllt werden».

In mehreren Gemeinden gab es keine Finanzierungsmöglichkeiten für Angebote der Frühen Förderung. Dennoch konnten Angebote realisiert werden, wenn sie sich an Familien mit Migrationshintergrund richteten. Für die Finanzierung dieser Angebote konnten Integrationsprogramme, z. B. im Bereich der Sprachförderung, genutzt werden. Trotzdem: die finanzielle Unterstützung durch die Kantone scheint nicht überall ausreichend zu sein, um eine gute Qualität der Angebote zu sichern:

«Das einzige Problem, das wir haben, ist, dass wir aus finanziellen Gründen Praktikantinnen anstellen müssen, damit die Krippe läuft. Das sind alle 6–12 Monate neue Leute. Die Praktikantinnen sind oft krank oder hören bereits nach 3 Monaten auf, so dass die regulär Angestellten und

die Direktorin einspringen und Überstunden machen müssen, die uns dann sehr viel kosten ... Leider sind die Subventionen des Kantons zu tief, um durchgehend professionelles Personal anstellen zu können.»

Kantone als Wissensvermittler

Einige Gemeinden nennen auch die Wissensvermittlung durch den Kanton als wichtige Hilfestellung für die Entwicklung einer Strategie der Frühen Förderung. Kurse zu Früher Förderung, Kick-off-Workshops und vom Kanton organisierte Konferenzen oder Weiterbildungen werden dabei als hilfreich beschrieben. Grundlegende Wissensvermittlung scheint dabei wichtig zu sein. Genannt wurde z. B. auch schon nur eine klare Beschreibung dessen, was Frühe Förderung ist und was sie beinhaltet.

Homepages der Kantone wurden generell als wertvoll erachtet. Als besonders positiv wurden Links zu Beispielen guter Praxis in anderen Gemeinden genannt sowie die Möglichkeit, alle notwendigen Dokumente einfach auffinden bzw. sich an bereits vorhandenen Beispielen von Konzepten der Frühen Förderung orientieren zu können. Ebenfalls als positiv bewertet wurden einfache Unterstützungsformen wie etwa telefonische Auskünfte bei Fragen zur Konzept- oder Programmentwicklung.

Kantone in der Kritik

Einzelne Gemeinden äusserten sich in einigen Bereichen auch kritisch. Diese Kritik sollte nicht isoliert, sondern als Hinweis für künftige Entwicklungen gewertet werden. Kantonale Strategien sollten nicht als zentralistische Weisung wahrgenommen werden, sondern die lokalen Gegebenheiten von Gemeinden berücksichtigen und einen Nutzen für die Gemeinde erbringen. Wenn dies nicht der Fall ist, weichen Gemeinden selbst dann auf andere Leitlinien (z. B. der Jacobs-Foundation) aus, wenn kantonale Strategien verfügbar wären. Kritisiert wurde vereinzelt die Passivität einzelner Kantone, die z. B. zur Folge hatte, dass die Gemeinde dem Kanton Geld vorschliessen musste, um eine Kindertagesstätte zu finanzieren. Von einer anderen Gemeinde wurde eine aktivere Rolle des Kantons in der Unterstützung oder Initiierung von regionalen Netzwerken gewünscht. Wichtig scheint auch die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme von kantonalen Unterstützung zu sein. Modelle, in denen finanzielle Unterstützung mit obligatorischen Beratungsangeboten gekoppelt wird, stiessen bei einzelnen Gemeinden auf Ablehnung.

Geteilte Verantwortung

Die Unterstützung, welche Kantone den Gemeinden anbieten, ist eine Seite der Medaille. Die andere ist die, dass Gemeinden auch eine Form der Holschuld gegenüber dem

Kanton haben und für die Strategieentwicklung auf kommunaler Ebene festhalten: *«Man sollte sich zuerst beim Kanton informieren.»* Es gibt auch die Möglichkeit, dass Gemeinden Dienstleistungen beim Kanton einkaufen können, z. B. die Organisation und die Qualitätssicherung bei Kindertagesstätten.

Eigeninitiative der Gemeinde kann sich auch finanziell auszahlen, wie ein Beispiel zeigt: *«Unsere Gemeinde hat also nicht gewartet, bis der Kanton etwas vorgibt. Entsprechend sind unsere Kosten mit dem Inkrafttreten des Gesetzes nicht explodiert.»*

Frühe Förderung gesetzlich verankert – ein Beispiel

Im Unterschied zu anderen Kantonen besteht im Kanton Tessin – und analog dazu in einigen Kantonen der französischsprachigen Schweiz – ein Gesetz zur Betreuung und Pflege in den Familien, z. B. im Tessin «la legge sull'assistenza e cura a domicilio LACD». Dies besagt: Gemeinde, Kanton und private Vereine und Einrichtungen beteiligen sich an den Initiativen und Projekten. Die privaten Einrichtungen sind privatrechtliche Institutionen, die aber zu 100 % von der Gemeinde und dem Kanton finanziert werden. Gemäss dem kantonalen Gesetz über die Betreuung und Pflege in den Familien werden private und «öffentliche» Strukturen – in Anführungszeichen, da es sich um privatrechtliche Einrichtungen handelt – zu 80 % von den Gemeinden und zu 20 % vom Kanton finanziert. Der Kanton koordiniert zudem deren Tätigkeiten. Die Beteiligung von Kanton, Gemeinde und Privaten hat im Tessin Tradition. Die privaten Einrichtungen kümmern sich konkret darum, die Bedürfnisse der Bevölkerung umzusetzen.

Der Kanton hat auch eine Aufsichtsfunktion, sei es in Bezug auf Projektkonzeption und Bildungsinhalte, sei es in Bezug auf Fragen der Hygiene und Sicherheit. Alle diese Einrichtungen unterstehen dem kantonalen Familiengesetz und damit der Kontrolle durch den Kanton über die Abteilung Schule des Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Cantone Ticino (DECS) und des Dipartimento della sanità e della socialità (DSS). Damit bestehen im Kanton Tessin Rahmenbedingungen, welche die Zusammenarbeit und die Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und Anbietern regeln und die Rollenklärung vereinfachen. Der Kommentar einer Gemeindevertretung zu diesem System: *«Das Lächeln der Kinder ist der beste Beweis dafür, dass es funktioniert. Das ist die Hauptsache.»* In einigen Kantonen der französischsprachigen Schweiz unterstützt der Kanton auch Netzwerke der Frühen Förderung finanziell.

10 Empfehlungen des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) erachtet die Frühe Förderung als wichtiges Instrument zur sprachlichen und sozialen Förderung von Kindern insbesondere aus sozial benachteiligten Familien. Er hat gestützt auf die Ergebnisse der Studie Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Frühen Förderung auf Gemeindeebene formuliert.

Ziel und Zweck der Frühen Förderung ins Zentrum einer wirksamen, nachhaltigen Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik stellen

Die Frühe Förderung ist im Kompetenz- und Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, die bereits eine Vielfalt von Angeboten und Initiativen für Familien mit Kindern im Vorschulalter und deren Eltern umsetzen. Es ist wichtig, diese in eine ganzheitliche Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik einzubetten und in den Legislaturzielen zu verankern.

Die Gemeinden sind vielfältig strukturiert und organisiert, es gibt keine allgemein verbindliche Universallösung. Sie orientieren sich an den kommunalen Ansprüchen und Rahmenbedingungen und legen fest, welche Angebote der Frühen Förderung, mit welchen Zielen, in welchem Umfang sie bereitstellen, unterstützen und finanzieren wollen. Die Gemeinde gewinnt dadurch an Attraktivität.

Die kantonalen Strategien/Konzepte als Grundlage/ Ausgangspunkt einbeziehen

In den Strategien und Konzepten der Kantone werden die Familien und deren Kinder im Vorschulalter ins Zentrum eines kantonalen und kommunalen Handelns in der Frühen Förderung gestellt. Diese Grundlagen sind politisch und fachlich breit abgestützt und interdisziplinär ausgestaltet. Für die Gemeinden sind dies wichtige Orientierungs- und Arbeitshilfen, wie Strategien und Konzepte in der Frühen Förderung auf kommunaler Ebene entworfen und zielorientiert umgesetzt werden können.

Die Frühe Förderung strategisch und konzeptionell ausrichten

Die Gemeinden legen in der Frühen Förderung die langfristigen Ziele fest, bündeln die Kompetenzen und Massnahmen, stellen Infrastruktur und Mittel bereit und legen die Verbindlichkeiten zwischen ihnen und den Anbietern fest. Eine kommunale Gesamtstrategie ist von grossem Nutzen, da sie hilft, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, finanzielle Mittel gezielter einzusetzen und so langfristig Kosten einzusparen.

Plattformen/Netzwerke in der Frühen Förderung innerhalb der Gemeinde sowie zwischen der Gemeinde und den Anbietern aufbauen und entwickeln

Die Gemeinden übernehmen in der Frühen Förderung eine wichtige Rolle als strategische Plattform und Netzwerker. Sie stossen Kooperationen und Initiativen zur Vernetzung an, gestalten diese mit und vernetzen Behörden, Verwaltung, Akteure und Anbieter. Sie fördern ein einheitliches Verständnis für Ziel und Zweck der Frühen Förderung.

Die Frühe Förderung Ressourcen und Kompetenzen orientiert ausrichten.

Die Gemeinden nehmen Einfluss auf Qualität, Umfang und Verfügbarkeit von Angeboten in der Frühen Förderung und legen diese in Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern fest.

Vermittlungs-/ Koordinationsstellen schaffen und bekannt machen

Die Gemeinden sind Ansprechstelle für Familien mit Kindern im Vorschulalter sowie für Anbieter von Angeboten in der Frühen Förderung. Sie informieren über Angebote in der Frühen Förderung, schaffen Kontakte zwischen Familien und Anbietern und erleichtern den Zugang zu Angeboten in der Frühen Förderung.

Gemeinde übergreifend, regional vernetzen und austauschen

Die Gemeinden optimieren und ergänzen ihre Angebote in der Frühen Förderung, in dem sie die Planung möglicher Angebotsstrukturen gemeinsam mit anderen Gemeinden in der Region an die Hand nehmen, sich mit anderen Gemeinden vernetzen und so den regionalen Austausch fördern und damit eine bessere Abstimmung der Angebote in der Region erreichen.

Weitere Hinweise zur Entwicklung von kommunalen Strategien der Frühen Förderung und Unterstützungsmöglichkeiten finden Sie in der Orientierungshilfe für kleine und mittlere Gemeinden unter:

Schweizerischer Gemeindeverband

Nationales Programm gegen Armut



Foto: Familienzentrum am Park

11 Literatur

Meier Magistretti, C. & Walter-Laager, C. (2016). *Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der Frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. Bern: Nationales Programm gegen Armut, BSV.

Meier Magistretti C, Capeder A, Huser, C, Isenschmid M, Schläppi M, Wergles M & Zäch S (2015): Was macht Netzwerke wirksam? Erfolgsfaktoren in Netzwerken am Beispiel der Frühen Förderung Stadt Luzern. Schwerpunkt: Versorgung gestalten. *Sozial Aktuell*, 4, 23–25.

Pehlke, J. (in Arbeit): *Netzwerkarbeit der frei praktizierenden Hebammen in der Schweiz*. Zugang der Familien mit Neugeborenen zu weiteren Angeboten der frühen Förderung. Verfügbar: <https://www.zhaw.ch/de/gesundheit/forschung/hebammen/projekte/netzwerkarbeit-frei-praktizierende-hebammen/> (Zugriff: 26.9.2017)

Stern, S. & Schwab Cammarano, S., INFRAS in Zusammenarbeit mit Aeberhard S. und Sidler, C., Faktor Journalisten (2018). *Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden*. Bern: Nationales Programm gegen Armut, BSV.

Walter-Laager, C. & Meier Magistretti, C. (2016). *Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. Bern: Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, BSV

12 Verzeichnisse

TABELLE 1: Rücklaufquote	10
TABELLE 2: Angebotsunterstützung durch Gemeinde	18
TABELLE 3: Aufgaben der Gemeinde	19
ABBILDUNG 1: Funktion der befragten Personen	11
ABBILDUNG 2: Aufgabenbereich der befragten Personen	11
ABBILDUNG 3: Angebote in Gemeinden der deutschsprachigen Schweiz	14
ABBILDUNG 4: Angebote in Gemeinden der französischsprachigen Schweiz	14
ABBILDUNG 5: Angebote in Gemeinden der italienischsprachigen Schweiz	14
ABBILDUNG 6: Vorhandene Angebote in den Gemeinden	15
ABBILDUNG 7: Kinder, die Angebote Nutzen	16
ABBILDUNG 8: Nutzung der Angebote	16
ABBILDUNG 9: Geplante Massnahmen für die Verbesserung der frühen Förderung	17
ABBILDUNG 10: Finanzaufwand für Frühe Förderung (Anteil der jährlich wiederkehrenden Gesamtausgaben)	18
ABBILDUNG 11: Zuständigkeit für die Angebote in den Gemeinden	21
ABBILDUNG 12: Steuerung der Angebote durch eine Koordinations- oder Vermittlungsstelle	21
ABBILDUNG 13: Tätigkeitsbereich der befragten Personen	22
ABBILDUNG 14: Leistungsvereinbarungen der Gemeinden	22
ABBILDUNG 15: Steuerung der Angebote durch ein gemeindeeigenes Konzept/Strategie	23
ABBILDUNG 16: Netzwerke innerhalb der Gemeinde	25
ABBILDUNG 17: Kooperationen und Netzwerke innerhalb der Gemeinde	25
ABBILDUNG 18: Formen der Kooperationen und Vernetzungen innerhalb der Gemeinde	26
ABBILDUNG 19: Wichtigsten Ziele der Kooperationen und Netzwerke innerhalb der Gemeinde	26
ABBILDUNG 20: Herausforderungen bei der Umsetzung von Angeboten	27
ABBILDUNG 21: Nutzung kantonaler Strategien durch Gemeinden	28
ABBILDUNG 22: Nutzung der kantonalen Strategien	28
ABBILDUNG 23: Gründe für die Nicht-Nutzung des kantonalen Konzepts	29
ABBILDUNG 24: Kantonale Vorgaben im Bereich der frühen Förderung	29
ABBILDUNG 25: Regionale Netzwerke	30
ABBILDUNG 26: Wichtigsten Ziele der regionalen Kooperationen und Netzwerke	30
ABBILDUNG 27: Bereiche mit regelmässiger Kooperation	31
ABBILDUNG 28: Unterstützungsbedarf der Gemeinden durch die Kantone nach Priorität	32

