
Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen
(Nationales Programm gegen Armut) und dem Staatssekretariat für Migration

Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE

Bestandsaufnahme bei den Kantonen

Zürich, 27. Oktober 2016

Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano und Ariane De Rocchi; INFRAS

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 3 |
| 1. Auftrag und Ziel | 6 |
| 2. Untersuchungskonzept | 9 |
| 2.1. Untersuchungsgegenstand und -fragen | 9 |
| 2.2. Methodisches Vorgehen | 9 |
| 3. Ergebnisse der Bestandsaufnahme | 13 |
| 3.1. Kantonale Strategien im Bereich der FBBE | 13 |
| 3.1.1. Überblick | 13 |
| 3.1.2. Zuständigkeiten und involvierte Akteure | 19 |
| 3.1.3. Inhaltliche Ausgestaltung der kantonalen Strategien | 19 |
| 3.2. Koordinationsansätze in den Kantonen | 21 |
| 3.2.1. Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung | 21 |
| 3.2.2. Koordination mit den Gemeinden | 23 |
| 3.2.3. Koordination mit Akteuren ausserhalb der kantonalen Verwaltung | 26 |
| 3.2.4. Koordination auf interkantonaler Ebene und auf Bundesebene | 28 |
| 3.2.5. Ressourcen für die Koordination | 31 |
| 3.2.6. Erfolgsfaktoren und hemmende Faktoren | 32 |
| 4. Bilanz und Empfehlungen | 34 |
| Literatur | 37 |

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Das Thema der frühen Kindheit ist in den letzten Jahren in der Schweiz erfreulicherweise sowohl im gesellschaftlichen Diskurs als auch in Politik und Verwaltung zunehmend präsenter geworden. Diese Präsenz zeigt aber gleichzeitig auf, wie heterogen und wenig einheitlich das Verständnis davon ist, was die frühe Kindheit bedeutet und welche Ansätze verfolgt werden. Auch herrscht nicht immer Einverständnis darüber, welche Zuständigkeiten eine jede der drei politischen und administrativen staatlichen Ebenen zu übernehmen hat und welche Aufgaben vom Staat bzw. von privaten Akteuren und Institutionen erfüllt werden sollen. Es fehlt bisher eine systematische Verankerung der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz und entsprechend fehlen auch förderliche Rahmenbedingungen.

Zurzeit fokussiert der Bund in seiner Familienpolitik vor allem auf die «work-life balance» der Familien. Auf dem Arbeitsmarkt sind Frauen unterrepräsentiert. Das Ja in der Volksabstimmung über die Initiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014 hat den Druck auf Arbeitsmarkt und die Politik, innovative Konditionen für eine effektive Kompatibilität von Arbeit und Familie zu entwickeln, erheblich erhöht. Der Bund investiert zusätzliche CHF 120 Mio. für den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen, jedoch wird dabei auf Quantität und explizit nicht auf Qualität gesetzt. Daneben investiert das Staatssekretariat für Migration im Rahmen der kantonalen Integrationsprogrammen KIP 2014–2017 zusammen mit den Kantonen knapp 30 Mio. in die Frühe Förderung.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene zeigt sich, dass das Thema der frühen Kindheit zwar aktiv angegangen wird. Jedoch besteht auch hier zwischen den Kantonen kein einheitliches Vorgehen oder ein geteiltes Verständnis, was die wichtigen Parameter für die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sind. Verschiedene Kantone haben eine Strategie der frühen Kindheit entwickelt und umgesetzt, andere haben Teilaspekte in die kantonale Familien- oder Integrationspolitik integriert. Weitere Kantone erarbeiten zurzeit eine Strategie oder eine politische Vorlage, manche fördern kantonale Programme, die Aspekte des Bereichs der frühen Kindheit adressieren. Es existiert jedoch nur punktuell und wenig systematisch eine Kooperation zwischen den Bereichen und den drei föderalistischen Ebenen sowie der Vielzahl nicht-staatlicher Akteure und Institutionen.

Die Jacobs Foundation möchte mit ihrer Advocacy Strategie zu einem gemeinsamen Verständnis der Bedeutung der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowie zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Schweiz beitragen. Wir sind davon überzeugt, dass es hierfür einer umfassenden Politik der frühen Kindheit bedarf, um Chancengerechtigkeit zu schaffen und eine hohe Bildungsrendite zu erzielen.

Unter einer Politik der frühen Kindheit verstehen wir eine Politik, die in erster Linie das Wohl des Kindes und dessen bestmögliche Entwicklung sicherstellt. Damit kommt sie auch den Familien als Ganzes zugute. Die frühe Kindheit ist eine gemeinsame Aufgabe des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereichs, die sich über familien- und kinderfreundliche Rahmenbedingungen für alle Kinder bis hin zum Schutz des einzelnen Kindes erstrecken soll. Familienpolitische und integrationspolitische Massnahmen sind unabdingbare Querschnittsthemen. Ebenso sollte eine Politik der frühen Kindheit auch dem Arbeitsmarkt nützen, indem Eltern aufgrund flexibler Arbeitsmodelle und qualitativ hochwertiger und finanzierbarer Kinderbetreuung dem Arbeitsmarkt weiterhin erhalten bleiben. Profitieren kann auch die Volkswirtschaft und die Gesellschaft, da gut geförderte und begleitete Kinder als Erwachsene besser qualifiziert sind, höhere Steuern zahlen können und weniger Risikoverhalten zeigen.

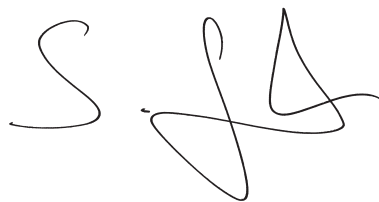
Wir möchten im Rahmen unserer Advocacy Strategie verschiedene Themen und Fragestellungen näher beleuchten, um den Boden für weitere konstruktive Diskurse zu schaffen.

Um eine systematischen Zusammenarbeit zwischen den föderalistischen Ebenen und Akteuren des Bereichs der frühen Kindheit zu etablieren, braucht es Klarheit darüber, welche föderalistische Ebene zur Zeit in welcher Form aktiv ist und wie eine Koordination dieses Engagements erfolgt bzw. erfolgen könnte.

Deshalb haben wir in gemeinsamer Trägerschaft mit dem Bundesamt für Sozialversicherung und dem Staatssekretariat für Migration diese Bestandsaufnahme in Auftrag gegeben. Wir möchten herauszufinden, ob und in welcher Form in den Kantonen Strategien oder Konzepte für die frühe Kindheit existieren und wie die Umsetzung der kantonalen Strategien zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene koordiniert wird.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass viele Kantone sich der Thematik der frühen Kindheit explizit oder implizit angenommen haben und verschiedene Formen der vertikalen und horizontalen Koordination existieren. Es wird aber auch deutlich, dass häufig noch keine Systematik in der Koordination besteht und dass es weiterhin der Arbeit an einem gemeinsamen Verständnis einer frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung hin zu einer umfassenden Politik der frühen Kindheit bedarf.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre und würden uns freuen, Sie als kritischen Wegbegleiter an unserer Seite zu wissen.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large 'S' followed by a stylized, cursive 'Giuliani'.

Sandro Giuliani

Geschäftsführer und Delegierter des Stiftungsrats
Jacobs Foundation

1. Auftrag und Ziel

1. AUFTRAG UND ZIEL

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) hat zum Ziel, alle Kinder vom Säuglingsalter bis zum Schuleintritt in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess in- und ausserhalb der Familie zu unterstützen. Das Konzept der FBBE ist breit gefasst: FBBE beinhaltet Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter, die verschiedensten Unterstützungsangebote für Familien in sozialer, gesundheitlicher oder pädagogischer Hinsicht wie auch die Qualitätsentwicklung der beteiligten Institutionen. FBBE ist eine gemeinsame Aufgabe des Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesens sowie zahlreicher weiterer Akteure und Politikfelder an der Schnittstelle dieser Bereiche wie beispielsweise die Integrationspolitik.

Im Bereich der FBBE ist in der Schweiz einiges im Tun. Insbesondere in den Städten und grösseren Agglomerationsgemeinden sind in den letzten Jahren viele Angebote für kleine Kinder und ihre Eltern entstanden und viele Gemeinden haben eigene Strategien für die FBBE entwickelt. Die FBBE wurden zudem als ein Förderschwerpunkt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) definiert. Bisher fehlt jedoch eine gesamtschweizerische Übersicht zum Stand der FBBE auf kantonaler Ebene. Vor diesem Hintergrund haben die Jacobs Foundation (JF) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)/Nationales Programm gegen Armut (NAP) und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS mit einer Studie über die kantonalen Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE beauftragt. Mit dieser Studie sind drei Zielsetzungen verbunden:

1. Sie gibt einen Überblick, ob und in welcher Form in den Kantonen Strategien oder Konzepte im FBBE-Bereich existieren.
2. Sie untersucht, wie die Umsetzung der kantonalen Strategien mit Bund und Gemeinden koordiniert wird und zeigt systematische Koordinationsansätze beispielhaft auf.
3. Sie eruiert, ob Bedarf für eine gesamtschweizerische Koordination im FBBE-Bereich besteht.

Der vorliegende Bericht gibt zunächst einen Überblick zu den Untersuchungsfragen und zum methodischen Vorgehen (Kapitel 2). In Kapitel 3 sind die Ergebnisse der Bestandsaufnahme in den Kantonen zu den kantonalen Strategien (3.1) und den Koordinationsansätzen (3.2) zusammengefasst. In Kapitel 4 wird eine Bilanz gezogen und Empfehlungen zuhanden von Bund und Kantonen formuliert. Im folgenden Kasten werden zentrale Begriffe der Studie kurz definiert.

1. AUFTRAG UND ZIEL

FBBE, Frühe Förderung und Politik der frühen Kindheit

Anstelle des Begriffs der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung FBBE werden in der Praxis häufig auch die Begriffe «Frühe Förderung» oder «Politik der frühen Kindheit» verwendet. Die drei Begriffe meinen im Prinzip das Gleiche und können synonym verwendet werden. Im vorliegenden Bericht verwenden wir jedoch den Begriff der FBBE (deutsche Übersetzung des international gebräuchlichen Begriffs ECEC: Early Childhood Education and Care).

Kantonale Integrationsprogramme KIP und Frühe Förderung

Seit dem 1. Januar 2014 verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP), in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Dazu hat das Staatssekretariat für Migration SEM mit den Kantonen Programmvereinbarungen für die Jahre 2014–2017 abgeschlossen. Die Frühe Förderung ist einer von acht Förderbereichen der spezifischen Integrationsförderung und alle KIP enthalten somit Massnahmen zur Frühen Förderung. Dies wurde von Bund und Kantonen in einer gemeinsamen Strategie festgelegt. Primäre Zielgruppe der Massnahmen im KIP ist die Migrationsbevölkerung.

Modell Primokiz

Im Rahmen des von der Jacobs Foundation lancierten Programms Primokiz hat das Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) ein Modell für eine umfassende und vernetzte Politik der frühen Kindheit entwickelt. Das «Modell Primokiz» (Jacobs Foundation 2012) steht gemäss Konzept des MMI auf drei tragenden Säulen: Dem Bildungswesen, dem Gesundheitswesen und dem Sozialwesen. Im vorliegenden Bericht wird zudem der «Integrationspolitik» spezielle Beachtung geschenkt. Die Integrationspolitik ist als Querschnittsaufgabe der Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik zu verstehen. Als tragende Ebenen werden die universelle Prävention (förderliche Lebensbedingungen und Angebote für alle Kinder), die selektive Prävention (Angebote für spezifische Gruppen) und die indizierte Prävention (Angebote für einzelne Kinder/Familien) gesehen (siehe Abbildung 1):

Abbildung 1: Modell Primokiz



Quelle: Ein integriertes Modell Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung, Jacobs Foundation, 2012.



2.

Untersuchungs-
konzept

2. UNTERSUCHUNGSKONZEPT

2.1 Untersuchungsgegenstand und -fragen

Gegenstand der Untersuchung sind die kantonalen Strategien im FBBE-Bereich und die damit verknüpften horizontalen und vertikalen Koordinationsansätze. Auf der Ebene der horizontalen Koordination geht es darum zu zeigen, inwiefern die Kantone heute bereits über umfassende FBBE-Strategien verfügen, die die betroffenen Politikbereiche (Gesundheit, Bildung, Soziales, Integration), die verschiedenen Angebote und Präventionsebenen und die betroffenen Akteure in- und ausserhalb der Verwaltung miteinander vernetzen. Auf der Ebene der vertikalen Koordination steht die Frage nach der Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund respektive interkantonalen Gremien einerseits und innerhalb der Kantone mit den Gemeinden andererseits im Vordergrund. Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Untersuchungsfragen im Überblick.

Tabelle 1: Die wichtigsten Untersuchungsfragen im Überblick

| BEREICH | UNTERSUCHUNGSFRAGE |
|------------------------------|---|
| Kantonale Strategien | Welche kantonalen Strategien oder Konzepte gibt es im FBBE-Bereich? |
| | Welche Stellen sind für die Umsetzung verantwortlich und welche weiteren Akteure werden in die Umsetzung der Strategien einbezogen? |
| | Wie sind die Strategien ausgestaltet? Welche Bereiche (Gesundheit, Soziales, Bildung, etc.) und Ebenen (Massnahmen für alle Familien, für bestimmte Familien und für einzelne Fälle) sind in den Strategien berücksichtigt? |
| | Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestehen zwischen den kantonalen Strategien im FBBE-Bereich? |
| Koordinationsansätze | Wie erfolgt die vertikale Koordination? Gibt es hier systematische, institutionalisierte Ansätze? |
| | Welche Ressourcen stehen für die vertikale Koordination zur Verfügung? Bewähren sich die Ansätze zur vertikalen Koordination? |
| | Wie erfolgt die horizontale Koordination? Gibt es hier systematische, institutionalisierte Ansätze? |
| | Welche Ressourcen stehen für die horizontale Koordination zur Verfügung? Bewähren sich die Ansätze zur horizontalen Koordination? |
| Weiterer Koordinationsbedarf | Besteht ein Bedarf der Kantone bezüglich horizontaler und vertikaler Koordination? |
| | Besteht ein Bedarf für Koordination auf gesamtschweizerischer Ebene? |

Tabelle INFRAS.

Für den vorliegenden Bericht wurden einerseits alle kantonalen Strategien oder Konzepte angeschaut, die sich explizit auf den Bereich der FBBE bzw. Frühen Förderung oder Politik der frühen Kindheit beziehen. Falls keine solche Strategie vorhanden war, wurde entweder ein Dokument aus dem Bereich Familien-, Kinder- und Jugendpolitik oder das kantonale Integrationsförderprogramm KIP verwendet.

2.2 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Bestandsaufnahme wurde in vier Schritten erarbeitet:

- In einem ersten Schritt wurde basierend auf Internetrecherchen sowie punktueller Anfragen per Mail eine erste Übersicht zu den in den Kantonen verfügbaren FBBE-Strategien erstellt.
- In einem zweiten Schritt wurden die verfügbaren Dokumente (spezifische FBBE-Strategien oder kantonales KIP 2014-2017) einer kurzen inhaltlichen Analyse unterzogen. Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden in einem Excelfile dokumentiert.
- In einem dritten Schritt wurde pro Kanton ein telefonisches, leitfadengestütztes Interview mit der für die Umsetzung der FBBE hauptverantwortlichen Stelle geführt. Der thematische Fokus der Interviews lag auf den vertikalen und horizontalen Koordinationsansätzen.
- Im vierten und letzten Schritt wurden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und Interviews synthetisiert und im vorliegenden Bericht aufbereitet.

2. UNTERSUCHUNGSKONZEPT

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die untersuchten Dokumente und die interviewten kantonalen Stellen:

Tabelle 2: Übersicht über die untersuchten Dokumente und interviewten Stellen

| KANTON | UNTERSUCHTES DOKUMENT | JAHR | INTERVIEWTE STELLE |
|--------|---|-------------|--|
| AG | KIP 2014–2017 | 2013 | Fachstelle Familie und Gleichstellung, Departement Gesundheit und Soziales |
| AI | KIP 2014–2017 | 2013 | Amt für Ausländerfragen, Fachstelle Integration, Justiz-, Polizei- und Militärdepartement |
| AR | Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten | 2013 | Abteilung Chancengleichheit, Amt für Soziales, Departement Gesundheit und Soziales |
| BE | Konzept Frühe Förderung im Kanton Bern | 2012 | Sozialamt, Abteilung Familie, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern |
| BL | Frühe Sprachförderung im Baselbiet | 2013 | Abteilung Familien, Integration und Dienste, Sicherheitsdirektion |
| BS | Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung | 2014 (2008) | Koordinationsstelle Frühe Förderung, Erziehungsdepartement |
| FR | KIP 2014–2017 | 2013 | Jugendamt, Direktion für Gesundheit und Soziales |
| GE | KIP 2014–2017 | 2013 | Bureau de l'intégration des étrangers, Département de la sécurité et de l'économie |
| GL | Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» | 2014 | Abteilung Familie, Departement Bildung und Kultur |
| GR | KIP 2014–2017 | 2013 | Amt für Migration und Zivilrecht Graubünden, Fachstelle Integration, Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit. Sozialamt, Fachbereich Familie, Kinder und Jugendliche, Departement für Volkswirtschaft und Soziales. |
| JU | KIP 2014–2017 | 2013 | Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme, Service de la population, Département de l'intérieur |
| LU | Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern | 2014 | Fachstelle Gesellschaftsfragen bei der Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Gesundheits- und Sozialdepartement |
| NE | KIP 2014–2017 | 2013 | Service de la cohésion multiculturelle, Département de l'économie et de l'action sociale |
| NW | Strategie der Frühen Förderung im Kanton Nidwalden 2017–2024 | 2016 | Fachstelle Gesundheitsförderung und Integration GF1, Gesundheits- und Sozialdirektion |
| OW | KIP 2014–2017 ¹ | 2015; 2013 | Fachstelle Gesellschaftsfragen, kantonales Sozialamt, Sicherheits- und Justizdepartement |
| SG | Strategie «Frühe Förderung» Kanton St.Gallen | 2015 | Amt für Soziales, Departement des Innern |
| SH | Leitlinien Frühe Förderung: Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen | 2011 | Vermittlungs- und Koordinationsstelle Frühe Förderung, Abteilung Sonderpädagogik, Erziehungsdepartement |
| SO | Leitbild und Konzept Familie und Generationen | 2009 | Fachstelle Integration, Amt für Soziale Sicherheit, Departement des Innern |
| SZ | Kinder- und Jugendleitbild des Kantons Schwyz | 2016 | Amt für Gesundheit und Soziales, Departement des Innern |
| TG | Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau | 2015 | Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen, Departement für Erziehung und Kultur |
| TI | KIP 2014–2017 | 2013 | Leiter Familien- und Jugendamt (Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani – UFAG), Departement Gesundheit und Soziales (Dipartimento della sanità e della socialità) |

¹ Der «Rollende Projektplan der Fachstelle für Gesellschaftsfragen 2016–2019» mit dem Schwerpunkt 2 Frühe Förderung lag uns erst nach dem Interview vor.

2. UNTERSUCHUNGSKONZEPT

| KANTON | UNTERSUCHTES DOKUMENT | JAHR | INTERVIEWTE STELLE |
|--------|---|------|---|
| UR | Frühe Förderung im Kanton Uri: Konzept | 2015 | Fachstelle Gesundheitsförderung Uri (private Organisation) |
| VD | Programme cantonal de promotion de la santé et de prévention primaire enfants (0–6 ans)-parents | 2006 | Prévention primaire petite enfance, Service de protection de la jeunesse, Département de la formation et de la jeunesse |
| VS | KIP 2014–2017 | 2013 | Dienststelle für Bevölkerung und Migration, Fachstelle Integration, Department Bildung und Sicherheit |
| ZG | Konzept frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug | 2013 | Kantonales Sozialamt, Direktion des Innern |
| ZH | Strategie Frühe Förderung | 2012 | Bildungsplanung, Geschäftsstelle Frühe Förderung, Bildungsdirektion Kanton Zürich. Amt für Jugend und Berufsberatung, Bildungsdirektion Kanton Zürich. |

Tabelle INFRAS.

Im gegebenen Projektrahmen konnte pro Kanton jeweils nur ein Interview geführt werden. Die Auswertungen im vorliegenden Bericht geben somit primär die Sichtweise der interviewten Stelle wieder. Der vorliegende Bericht hat nicht den Anspruch, die Situation in den einzelnen Kantonen umfassend abzubilden.

In gewissen Kantonen sind derzeit Strategien für die FBBE in Erarbeitung. Diese lagen uns jedoch nicht vor und konnten im Rahmen der Dokumentenanalysen nicht einbezogen werden.

3.

Ergebnisse der
Bestandsaufnahme

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Nachfolgend sind die wichtigsten Ergebnisse der Dokumentenanalyse und Interviews zusammengefasst. Die Bestandsaufnahme zu den kantonalen Strategien und Koordinationsansätzen im Bereich der FBBE zeigt den Stand Mai/Juni 2016.

Kapitel 3.1 gibt zunächst einen Überblick über die kantonalen Strategien im Bereich der FBBE (3.1.1). Weiter wird gezeigt, welche kantonalen Stellen für die Umsetzung verantwortlich sind und welche weiteren Akteure in die Umsetzung involviert sind (3.1.2). Kapitel 3.1.3 gibt Einblick in die inhaltliche Ausgestaltung der Strategien.

In Kapitel 3.2 sind die Koordinationsansätze auf der kantonalen Ebene detailliert dargestellt. Wir unterscheiden dabei die verwaltungsinterne Koordination (3.2.1), die Koordination mit den Gemeinden (3.2.2), die Koordination mit weiteren Akteuren (3.2.3) und die Koordination auf der überkantonalen und gesamtschweizerischen Ebene (3.2.4). Kapitel 3.2.5 zeigt, wie viele Ressourcen den Kantonen für die Koordination zur Verfügung stehen und Kapitel 3.2.6 beschreibt die aus Sicht der Kantone förderlichen und hinderlichen Faktoren für eine gelungene Koordination.

3.1 Kantonale Strategien im Bereich der FBBE

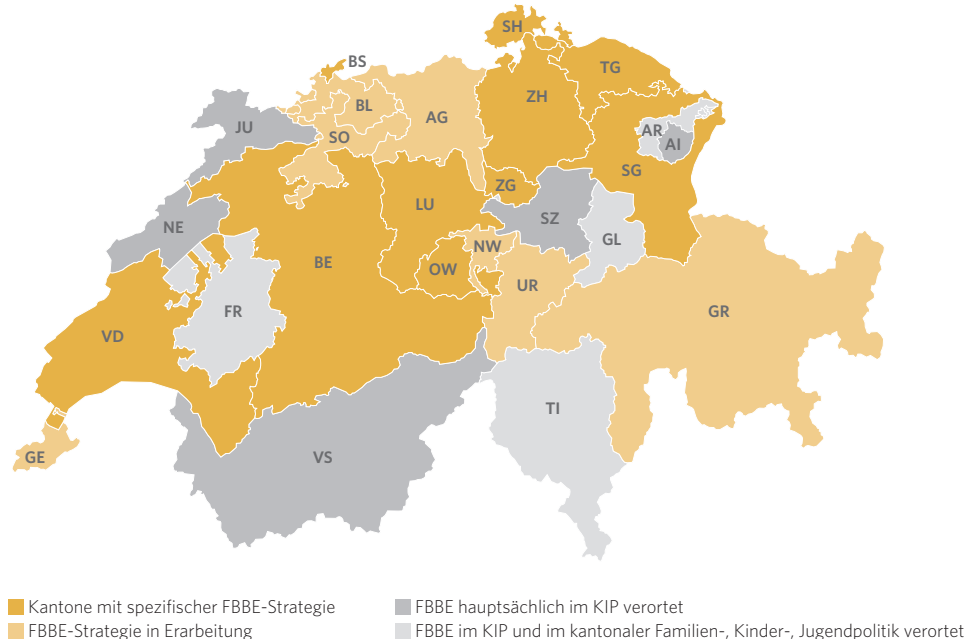
3.1.1 Überblick

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die kantonalen Strategien im FBBE-Bereich. Wir unterscheiden dabei vier Gruppen von Kantonen:

- 1. Kantone mit einer spezifischen Strategie für den FBBE-Bereich** (10 Kantone: BE, BS, LU, OW, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH): Diese Kantone verfügen über ein Konzept, Programm oder Strategiepapier, das die wichtigsten Stossrichtungen und Handlungsfelder im Bereich der FBBE definiert. Es handelt sich in der Regel um offizielle, publizierte Dokumente. Nur in einem Kanton stellt die Strategie ein internes Papier dar.
- 2. Kantone, welche daran sind, eine spezifische FBBE-Strategie zu erarbeiten** (7 Kantone: AG, BL, GE, GR, NW, SO, UR): Die Kantone in dieser Gruppe sind bei der Erarbeitung einer Strategie sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Gewisse Kantone stehen ganz am Anfang (GE, GR), einige sind mitten im Prozess (BL, SO) und andere haben bereits eine fertig ausgearbeitete Strategie, die jedoch vom Regierungsrat noch nicht beraten und/oder bewilligt wurde (AG, NW, UR).
- 3. Kantone, welche sich für die FBBE v.a. auf das KIP abstützen** (5 Kantone: AI, JU, NE SZ, VS): Seit dem 1. Januar 2014 verfügt jeder Kanton über ein KIP, in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt sind. Die Frühe Förderung ist jeweils einer von acht Förderbereichen. In den KIP ist verbindlich festgelegt, welches strategische Ziel im Bereich der Frühen Förderung am Ende der Programmperiode erreicht werden sollen. Zielgruppe der KIP ist die Migrationsbevölkerung.
- 4. Kantone, die sich für die FBBE auf das KIP sowie anderen Grundlagen, insbesondere Gesetze und Strategien im Bereich Kinder- und Jugendpolitik oder Familienpolitik stützen** (4 Kantone: AR, GL, FR, TI): Verschiedene Kantone verfügen neben dem KIP auch über eine ausformulierte Familien- oder Kinder- und Jugendpolitik, die ebenfalls Massnahmen im Bereich der FBBE beinhaltet.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Abbildung 2: Überblick über die kantonalen Strategien der FBBE



Grafik INFRAS.

Die Kantone mit einer spezifischen FBBE-Strategie stellen die grösste Gruppe dar (10 Kantone). Weiter sind 7 Kantone daran, eine spezifische FBBE-Strategie zu erarbeiten. Betrachtet man diese beiden Gruppen zusammen (Kantone mit spezifischer FBBE-Strategie oder FBBE-Strategie in Erarbeitung), fällt auf, dass es sich bis auf die Kantone Waadt und Genf um Deutschschweizer Kantone handelt. In 9 Kantonen gibt es keine spezifische Strategie für den FBBE-Bereich. Entweder ist die FBBE im KIP und/oder einer anderen kantonalen Strategie, z.B. in der kantonalen Familien-, Kinder- und Jugendpolitik verortet. Bei diesen beiden Gruppen handelt es sich mehrheitlich um Kantone der lateinischen Schweiz (5 von 9 Kantonen). Zudem kann zwischen den beiden grossen Gruppen mit/ohne spezifische Strategie ein gewisser Stadt-Land-Unterschied festgestellt werden. Städtische Kantone (BS, GE) oder Kantone mit grossen städtischen Zentren (BE, LU, VD, ZH) sind tendenziell eher in der ersten Kategorie – mit spezifischer FBBE-Strategie – anzutreffen, während in der zweiten Kategorie (ohne spezifische FBBE-Strategie) die ländlichen Kantone überwiegen (AI, AR, GL, JU, FR, SZ). Es gibt jedoch auch Ausnahmen: So haben kleinere, ländliche Kantone wie NW, OW und UR eine FBBE-Strategie erarbeitet (auch wenn im NW und UR die Genehmigung noch hängig ist).

In der folgenden Tabelle sind verschiedene Angaben zu den verfügbaren kantonalen Strategien, zu den für die Umsetzung zuständigen Stellen und zum Stand der Umsetzung aufgeführt.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Tabelle 3: Überblick über die kantonalen Strategien im Bereich der FBBE, die zuständigen Stellen und den Stand der Umsetzung (Stand Mai/Juni 2016)

| KANTON | BEZEICHNUNG STRATEGIE | ZUSTÄNDIGE STELLE/AMT | STAND DER UMSETZUNG |
|--------|---|---|--|
| AG | Strategie in Erarbeitung | Fachstelle Familie und Gleichstellung | Die Fachstelle Familie und Gleichstellung hat zusammen mit anderen Departementen und externer Unterstützung ein Konzept zur Frühen Förderung entwickelt. Der Regierungsrat entscheidet demnächst darüber (Stand Juni 2016). |
| AI | FBBE hauptsächlich im KIP 2014–2017 verortet. | Amt für Ausländerfragen, Fachstelle Integration | Das KIP beinhaltet v.a. eine zentrale Massnahme im FBBE-Bereich (Sprachförderung für Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen ein Jahr vor dem Kiga-eintritt). Diese wird umgesetzt. |
| AR | Vielfalt als Chance: Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten | Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit | Die Strategie «Vielfalt als Chance» beinhaltet im Handlungsfeld «starke Familien» verschiedene Massnahmen im Bereich der FBBE, die derzeit umgesetzt werden. |
| BE | Konzept Frühe Förderung im Kanton Bern (ergänzend: Sozialbericht 2015) | Sozialamt, Abteilung Familie | Konzept wird umgesetzt. Es ist für den Zeitraum 2012–2016 terminiert. Ergänzende Massnahmen ab 2016 wurden im Sozialbericht 2015 integriert. |
| BL | Strategie in Erarbeitung | Fachbereich Familie, Sicherheitsdirektion | Ein Konzept Frühe Förderung ist in Erarbeitung. Im Herbst ist dazu eine erste Veranstaltung mit Stakeholdern geplant. Das Konzept soll Bestehendes optimieren und bekanntmachen und keine neuen Strukturen schaffen. Bereits vorhanden ist ein Konzept für die Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund («Frühe Sprachförderung im Baselbiet»). |
| BS | Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung | Koordinationsstelle Frühe Förderung, Erziehungsdepartement | Bereits seit 2008 gibt es in BS ein Konzept zur FBBE. Dieses wird laufend weiterentwickelt und die Umsetzung überwacht (Monitoring). |
| FR | Keine explizite Strategie. Basis für die FBBE ist u.a. das kantonale Jugendgesetz (2006). | Jugendamt, Direktion für Gesundheit und Soziales | Derzeit wird die Kinder- und Jugendpolitik im Rahmen eines partizipativen Prozesses (je participe/i mache mit (2015–2017) weiterentwickelt. Weitere Grundlagen sind der Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg (2004) und das KIP 2014–17. |
| GE | Strategie geplant | Bureau de l'intégration des étrangers, Département de la sécurité et de l'économie | Es gibt sehr viele Massnahmen im Bereich FBBE, die z.T. im Rahmen des KIP oder auch ausserhalb dieses Rahmens durch die Gemeinden umgesetzt werden. Bis Ende des ersten KIP soll ein Konzept für die FBBE erstellt werden. Die genaue Stossrichtung und der Fahrplan sind aber derzeit noch offen. |
| GL | Massnahmen im Bereich FBBE basieren auf dem Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» sowie dem KIP 2014–17 | Fachstelle Familie, Amt für Volksschule und Sport | Da die Fachstelle Familie erst im Aufbau ist, werden im Bereich FBBE derzeit v.a. drei Massnahmen im Rahmen des KIP unter Leitung der Fachstelle Integration umgesetzt. |
| GR | Strategie in Erarbeitung. | Sozialamt, Fachbereich Familie, Kinder und Jugendliche | Ein Grundlagenkonzept zur Frühen Förderung befindet sich in Erarbeitung. Es wird Empfehlungen zuhanden der Gemeinden beinhalten, im Bereich der FBBE aktiv zu werden. |
| JU | FBBE wird hauptsächlich im Rahmen des KIP 2014–2017 umgesetzt. | Service de la population, Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme | Das KIP ist eine wichtige Grundlage für den FBBE-Bereich. Es bestehen verschiedene Projekte und Massnahmen, auch in Zusammenarbeit mit dem Sozial- und Gesundheitsbereich. |
| LU | Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern | Fachstelle Gesellschaftsfragen, Dienststelle Soziales und Gesellschaft | Das Konzept wird im Zeitraum 2014–2017 umgesetzt, es wird aber auch über diesen Zeitpunkt hinaus weiterlaufen. |
| NE | Programm «Réussir l'intégration dès l'enfance» (2010–2013), Programm wurde in KIP 2014–17 integriert. | Service de la cohésion multiculturelle COSM (Integrationsfachstelle) | Die kantonale Integrationsfachstelle koordinierte bereits 2010–2013 das Programm «Réussir l'intégration dès l'enfance», das später ins KIP integriert wurde. Die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen findet in enger Zusammenarbeit mit anderen Departementen und weiteren Akteuren statt. |
| NW | Konzept zur Frühen Förderung im Kanton Nidwalden liegt vor, ist aber noch nicht genehmigt. | Abteilung Gesundheitsförderung und Integration | Der Regierungsrat wird im Sommer 2016 darüber beschliessen (Stand Juni 2016). |
| OW | Rollender Projektplan Fachstelle für Gesellschaftsfragen 2016–2019, Schwerpunkt 2 «Frühe Förderung». | Sozialamt, Fachstelle für Gesellschaftsfragen | Die Frühe Förderung ist eines der Schwerpunktthemen innerhalb der Fachstelle Gesellschaftsfragen für die Jahre 2016–2019. U.a. wurde bisher eine Bestandsaufnahme gemacht. Weiter gibt es ein Programmkonzept Sprachförderung 2009–2011 und 2012–2013 sowie den Familienbericht 2013. |
| SG | Strategie «Frühe Förderung» Kanton St. Gallen | Departement des Innern, Bildungsdepartement, Gesundheitsdepartement (Leitung: Amt für Soziales, Departement des Innern) | Der Kanton befindet sich mitten in der Umsetzung der Strategie. Es sind verschiedene Massnahmen definiert, die von den drei involvierten Departementen einzeln und z.T. auch gemeinsam umgesetzt werden. |
| SH | Leitlinien Frühe Förderung: Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen | Vermittlungs- und Koordinationsstelle Frühe Förderung, Erziehungsdepartement | Die kantonalen Leitlinien werden schrittweise umgesetzt. In gewissen Bereichen ist die Umsetzung schon weiter fortgeschritten, in anderen wurde noch nicht begonnen. |

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

| KANTON | BEZEICHNUNG STRATEGIE | ZUSTÄNDIGE STELLE/AMT | STAND DER UMSETZUNG |
|--------|---|--|---|
| SO | Leitlinien in Erarbeitung | Amt für Soziale Sicherheit, Fachstelle Familien | Der Kanton ist daran, Leitlinien für die Frühe Förderung zu erarbeiten. Eine Bestandsaufnahme ist nicht vorgesehen. Es gibt bereits ein Grundlagenpapier zur Integrationsförderung im Frühbereich und einen Qualitätsleitfaden für Sprachförderung in Spielgruppen und Kitas. |
| SZ | FBBE wird v.a. im Rahmen des KIP 2014–2017 behandelt. | Amt für Gesundheit und Soziales, Abteilung Soziales | Im Rahmen des KIP werden einzelne Massnahmen zur FBBE umgesetzt. Im November 2015 fand eine Fachtagung zum Thema «Frühe Förderung zwischen individueller und sozialer Verantwortung – Aufwachsen im Kanton Schwyz» statt. Im Kinder- und Jugendleitbild wird die FBBE nicht als eigener Bereich behandelt. |
| TG | Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau | Fachstelle für Kinder- und Jugend- und Familienfragen | Das Konzept erschien November 2015 und läuft bis 2019. Derzeit werden das Konzept bekannt gemacht und verschiedene Massnahmen aufgegleist. Es besteht eine sehr enge Koordination mit dem KIP. Weiter gibt es ein Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik 2014–2018. |
| TI | Keine spezifische Strategie aber verschiedene Unterstützungs-massnahmen im Frühbereich. | Familien- und Jugendamt (Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani) | Es gibt verschiedene Unterstützungs-massnahmen für Familien, auch speziell für den Frühbereich, gestützt auf die entsprechenden kantonalen Gesetze (legge per le famiglie und legge sugli assegni familiari). Im Rahmen der aktuellen Leitlinien des Regierungsrates 2015–2019 wird die Familienpolitik neu ausgerichtet. Es ist u.a. geplant, die Betreuungsangebote im Frühbereich auszubauen und deren Qualität sowie die Koordination zu verbessern. Daneben gibt es auch das KIP mit Massnahmen im Bereich FBBE. |
| UR | Es wurde ein Konzept zur Frühen Förderung im Kanton Uri erarbeitet, dieses ist aber noch nicht genehmigt. | Fachstelle Gesundheitsförderung Uri | Es ist derzeit jedoch offen, wann der Regierungsrat über das Konzept entscheiden wird. Für den Moment stehen keine Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung. |
| VD | Programme cantonal de promotion de la santé et de prévention primaire enfants (0–6 ans)-parents | Service de la santé publique und Service de protection de la jeunesse | Im Präventionsprogramm werden seit 2006 verschiedene Massnahmen für kleine Kinder und ihre Familien umgesetzt. Es bestehen generell viele Massnahmen im Frühbereich, auch über das Programm hinaus. Im KIP wurden spezifische Massnahmen für Migrationsfamilien definiert. |
| VS | KIP 2014–2017 | Fachstelle Integration | Die FBBE wird v.a. im Rahmen des KIP umgesetzt. |
| ZG | Konzept frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug | Sozialamt, Abteilung Generationen und Gesellschaft | Anfang 2016 wurde ein konkretes Umsetzungskonzept mit verschiedenen Schwerpunkten erarbeitet. Es können jedoch nicht alle Handlungsschwerpunkte gleichzeitig angegangen werden, da die nötigen Ressourcen fehlen. |
| ZH | Strategie Frühe Förderung | Bildungsplanung und Amt für Kinder- und Jugendberatung | Die Strategie Frühe Förderung wurde in der Legislatur 2011–2015 verabschiedet und wird seither umgesetzt, auch über die letzte Legislaturperiode hinaus. Es gibt ein Controlling, welches den Zielerreichungsgrad der einzelnen Massnahmen aufzeigt. |

Tabelle INFRAS. Quelle: Dokumentenanalysen und Interviews (Stand Mai/Juni 2016).

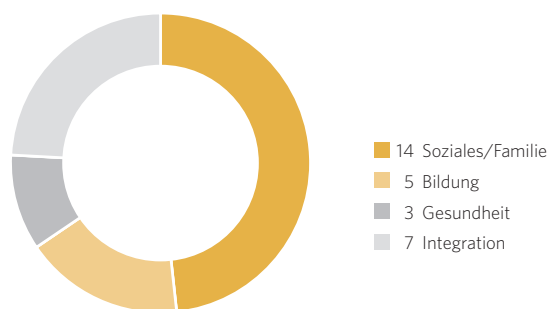
3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

3.1.2 Zuständigkeiten und involvierte Akteure

Hauptverantwortliche Stelle für die Umsetzung der FBBE-Strategie

In der Regel wird eine einzige Stelle als hauptverantwortlich für die Umsetzung bezeichnet. In drei Kantonen wurden jeweils zwei Stellen als hauptverantwortlich bezeichnet. Wie die folgende Abbildung zeigt, sind in den kantonalen Verwaltungen am häufigsten die Stellen im Bereich Soziales/Familie für die Umsetzung der FBBE-Strategien und Massnahmen zuständig (14 Kantone). In knapp einem Viertel der Kantone (7 Kantone) sind die Integrationsfachstellen im Lead. In fünf Kantonen können die hauptverantwortlichen Stellen dem Bereich Bildung und in drei Kantonen dem Bereich Gesundheit zugeordnet werden.

Abbildung 2: Hauptverantwortliche Stelle in der Verwaltung für die Umsetzung der FBBE



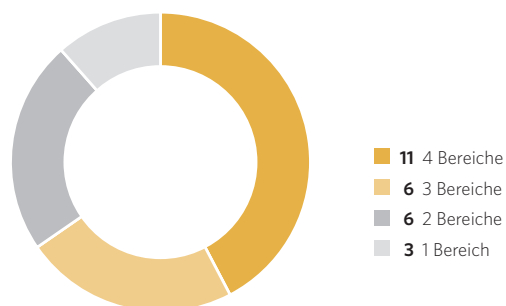
Grafik INFRAS. Datenquelle: Interviews und Dokumentenanalysen, Mai/Juni 2016. N=26.

Legende: Zuordnung der hauptverantwortlichen Stelle zu den Bereichen Soziales/Familie, Bildung, Gesundheit oder Integration gemäss Angaben aus den Dokumenten und Interviews. (Mehrfachnennungen möglich; Total 29 hauptverantwortliche Stellen).

Weitere an der Umsetzung beteiligte Stellen innerhalb der kantonalen Verwaltung

In der Regel sind neben der hauptverantwortlichen Stelle noch weitere Stellen bzw. Departemente für die Umsetzung der FBBE-Strategien zuständig. Gemäss dem Primokiz-Modell ist es wünschenswert, dass die drei «Säulen» der FBBE – die Bereiche Soziales, Bildung und Gesundheit – die Umsetzung der FBBE-Strategie gemeinsam angehen. Wir haben deshalb ausgewertet, in wie weit diese drei Bereiche plus der Bereich Integrationspolitik, welcher als Querschnittsaufgabe zu verstehen ist, in die Umsetzung oder Erarbeitung der Strategien involviert sind (siehe Abbildung):

Abbildung 3: Einbezug der Bereiche Soziales, Bildung, Gesundheit und Integration in die Umsetzung der FBBE



Grafik INFRAS. Datenquelle: Interviews und Dokumentenanalysen, Mai/Juni 2016. N=26.

Legende: Zugehörigkeit der in die Umsetzung/Erarbeitung der FBBE-Strategie involvierten Stellen zu den Bereichen Soziales/Familie, Bildung, Gesundheit oder Integration. Auswertung nach Anzahl involvierter Bereiche im Kanton.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

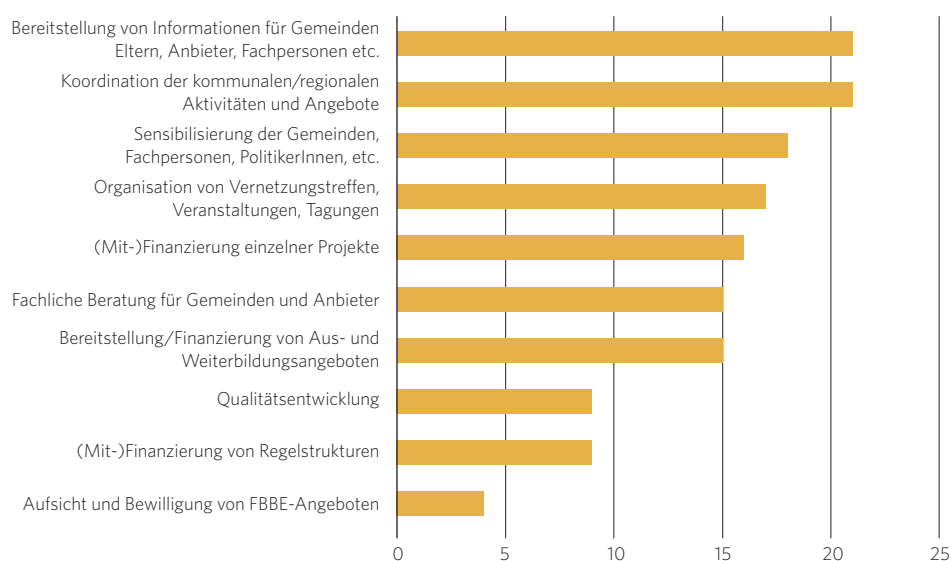
Die Auswertung zeigt folgendes Bild: In 11 Kantonen sind alle vier Bereiche involviert. In je sechs Kantonen sind drei Bereiche bzw. zwei Bereiche beteiligt. Lediglich in drei Kantonen sind neben dem hauptverantwortlichen Bereich keine weiteren Bereiche involviert.

Wie die vertiefende Analyse zu den Koordinationsansätzen in der Verwaltung zeigen wird, ist der Einbezug der verschiedenen Bereiche in der Umsetzung jeweils auch mit gewissen Herausforderungen für die hauptverantwortlichen Stellen verbunden. Diese werden in Kapitel 3.2.1 näher ausgeführt.

Rolle des Kantons

Im Rahmen der Dokumentenanalyse haben wir untersucht, wie die Rolle des Kantons beschrieben wird. Mit je 21 Nennungen ist die häufigste Aufgabe der kantonalen Stelle(n) die Bereitstellung von Informationen für verschiedene Akteure und die Koordination der kommunalen und/oder regionalen Angebote und Aktivitäten. Ebenfalls häufig genannt sind die Sensibilisierung und die Organisation von Vernetzungstreffen und anderen Veranstaltungen zum Thema FBBE.

Abbildung 4: Rolle der kantonalen Stellen bei der Umsetzung der FBBE-Strategien und Massnahmen



Grafik INFRAS. Datenquelle: Dokumentenanalyse. N=22

Legende: Angaben zur Rolle des Kantons in den ausgewerteten Dokumenten. N=22. (in vier Dokumenten keine Angaben zur Rolle des Kantons). Mehrfachnennungen möglich.

In der Regel deckt ein Kanton verschiedene der in der Abbildung aufgeführten Funktionen/Rollen ab. Zu vier Kantonen haben wir in den untersuchten Dokumenten keine Angaben zur Rolle des Kantons gefunden.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

In den Interviews wurde die Rolle des Kantons ebenfalls thematisiert. Basierend auf den Ergebnissen der Interviews lassen sich drei Gruppen von Kantonen unterscheiden:

1. Kantone, die im Bereich der **FBBE primär beratend/unterstützend/koordinierend** wirken. Hier sind die Gemeinden oder Regionen in erster Linie für die Umsetzung der Massnahmen im FBBE-Bereich zuständig. Es handelt sich hierbei um die grösste Gruppe (12 Kantone).
2. Kantone, die bei der Umsetzung der FBBE-Strategien und Massnahmen **federführend** sind (8 Kantone). Die Umsetzung erfolgt hier primär zentral auf der kantonalen Ebene, die Gemeinde haben eher eine untergeordnete Rolle bzw. sind wenig aktiv.
3. Kantone, die **sowohl eine koordinierende Rolle haben als auch selber Massnahmen umsetzen** (6 Kantone).

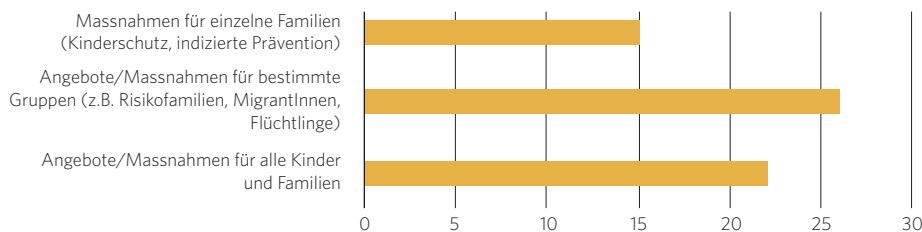
In der Mehrheit der Kantone kommt dem Kanton somit eine aktive Rolle zu, in dem er entweder federführend ist oder zumindest einzelne Massnahmen selber umsetzt.

3.1.3 Inhaltliche Ausgestaltung der kantonalen Strategien

Berücksichtigung der drei Ebenen des Primokiz-Modells

Gemäss Primokiz-Modell sollte eine umfassende FBBE-Strategie das ganze Spektrum von Massnahmen abdecken: Von den Massnahmen und Angeboten für alle Kinder und Familien über spezifische Massnahmen für bestimmte Gruppen (z.B. für Risikofamilien) bis zu Massnahmen für einzelne Kinder oder Familien (z.B. Kinderschutzmassnahmen). Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurde untersucht, ob dies in den untersuchten kantonalen Strategien der Fall ist (siehe Abbildung):

Abbildung 5: In den FBBE-Strategien erwähnte Massnahmentypen



Grafik INFRAS. Datenquelle: Dokumentenanalyse. N = 26

Legende: Auswertung der in den untersuchten kantonalen Dokumenten erwähnten Massnahmentypen.

Die Auswertung zeigt, dass alle untersuchten Dokumente Massnahmen für spezifische Gruppen vorsehen. 22 Dokumente sehen auch Massnahmen/Angebote für alle Kinder und Familien vor. Angebote für einzelnen Kinder und Familien sind in 15 Dokumenten erwähnt:

Insgesamt haben 14 Kantone umfassende Strategien mit allen drei Massnahmentypen. Bis auf zwei Kantone beinhalten alle Dokumente mindestens zwei der drei Massnahmentypen. Es gilt zu berücksichtigen, dass verschiedene Kantone zurzeit daran sind, eine umfassende FBBE-Strategie zu erarbeiten, dieses aber noch nicht in die Analyse einbezogen werden konnte (siehe Kapitel 3.1.1).

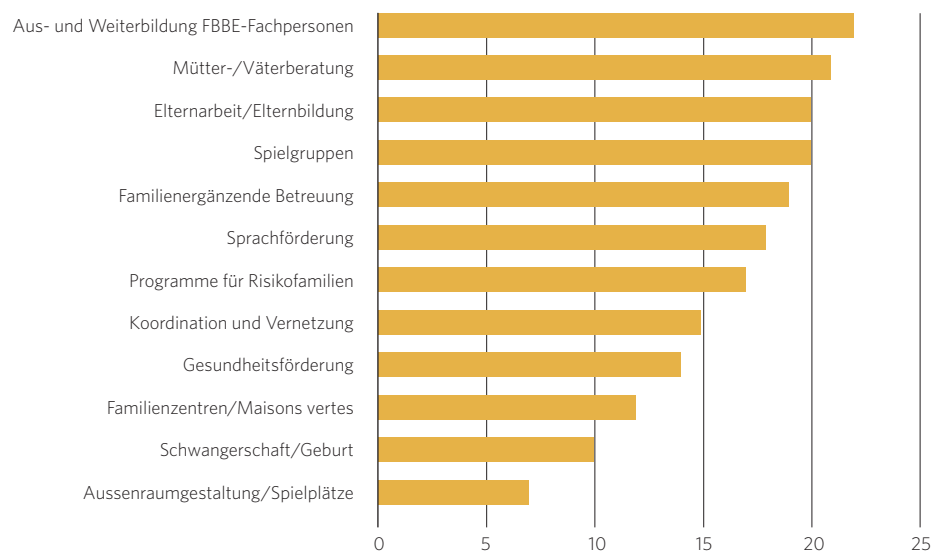
3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Welche Strategien decken sowohl die drei Ebenen ab und involvieren gleichzeitig die drei Säulen (Gesundheit, Bildung, Soziales) in die Umsetzung der Strategie, wie dies im Primokiz-Modell für eine umfassende FBBE vorgesehen ist (siehe Kapitel 2)? Basierend auf unserer Auswertung der vorliegenden kantonalen Dokumente und ergänzender Aussagen aus den Interviews trifft dies auf acht Kantone zu. Es handelt sich mit einer Ausnahme um Kantone mit einer spezifischen FBBE-Strategie. Drei Kantone berücksichtigen zwar die drei Ebenen, involvieren aber nicht alle Säulen in die Umsetzung. Drei andere Kantone wiederum beziehen die verschiedenen Säulen mit ein, haben aber nicht zu allen Ebenen Massnahmen definiert.²

In den Strategien erwähnte Themen/Handlungsfelder

Weiter haben wir untersucht, welche Themen oder Handlungsfelder in den untersuchten Dokumenten erwähnt werden. Folgende Abbildung zeigt die in den untersuchten Dokumenten enthalten Angebote und Handlungsfelder geordnet nach der Häufigkeit der Nennungen (Mehrfachnennungen möglich):

Abbildung 6: Übersicht über die in den Dokumenten erwähnten Angebote und Handlungsfelder



Grafik INFRAS. Datenquelle: Dokumentenanalyse. N = 26

Legende: Auswertung, der in den untersuchten Dokumenten genannten Angebote und Themenfelder (Anzahl Nennungen; Mehrfachnennungen möglich).

In mindestens 22 von 26 Dokumenten wird die Aus- und Weiterbildung von FBBE-Fachpersonen als Handlungsfeld genannt. In 21 respektive 20 Dokumenten sind die Mütter-/Väterberatung und das Thema Elternbildung erwähnt. Auch Spielgruppen nehmen einen relevanten Platz ein (in 19 Dokumenten erwähnt) – sie werden sogar häufiger genannt als die familienergänzenden Betreuungsangebote (Kitas, Tagesfamilien: in 18 Dokumenten erwähnt)³. Ebenfalls in mehr als der Hälfte der untersuchten Dokumente erwähnt sind Massnahmen im Bereich der Sprachförderung, Programme für Risikofamilien, Koordinations- und Vernetzungsmassnahmen sowie Massnahmen und Angebote im Bereich der Gesundheitsförderung. Die Bandbreite der in den untersuchten Dokumenten erwähnten Themen ist somit relativ gross. Auch hier gilt es zu berücksichtigen, dass gewisse Kantone zurzeit noch daran sind, eine FBBE-Strategie zu erarbeiten und diese in der vorliegenden Analyse teilweise noch nicht berücksichtigt werden konnten.

² Kantone, die noch mit der Umsetzung begonnen haben (AG, NW, UR) wurden hier nicht mitberücksichtigt.

³ Spielgruppen gibt es vornehmlich in der Deutschschweiz. In der Westschweiz sind Spielgruppen – ausser in den beiden zweisprachigen Kantonen Freiburg und Wallis (dort «Maternelles» genannt) wenig bekannt. Die in der Westschweiz angebotenen «haltes-garderies», «haltes-jeux» und «jardins d'enfants» entsprechen eher Halbtages-Kindertagesstätten. Im Tessin besuchen knapp drei Viertel aller Kinder bereits ab drei Jahren den Kindergarten, die sogenannte «scuola dell'infanzia».

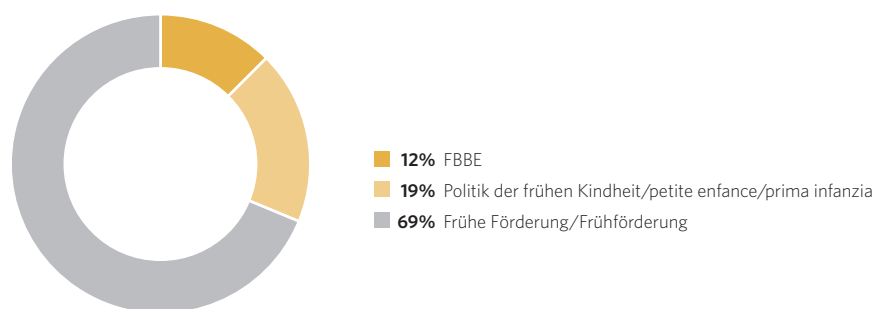
3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Kantone mit einer spezifischen FBBE-Strategie (siehe Kapitel 4.1.1, Gruppe 1) weisen bis auf zwei Ausnahmen ein sehr breites Themenspektrum auf. Kantone ohne spezifische FBBE-Strategie weisen in der Regel ein mittleres (5 Kantone) bis geringes (4 Kantone) Themenspektrum auf.

In den untersuchten Dokumenten verwendete Begriffe

In der Regel verwenden die Kantone in ihren Dokumenten nur einen Begriff für die Bezeichnung des Themenfeldes der FBBE. Mit Abstand am häufigsten wird dabei der Begriff der Frühen Förderung oder Frühförderung verwendet (in 22 Dokumenten). Sechs Kantone verwenden auch den Begriff «Politik der frühen Kindheit» oder «Petite Enfance/Prima infanzia». Der Begriff der FBBE wird nur in vier Dokumenten verwendet.

Abbildung 7: In den Dokumenten verwendete Begriffe



Grafik INFRAS. Datenquelle: Dokumentenanalyse. N=32 (Mehrfachnennungen)
Legende: Auswertung der Dokumente von 26 Kantonen.

Sechs Kantone verwenden in ihren Dokumenten zwei unterschiedliche Begriffe. Es werden entweder Frühe Förderung und FBBE (3 Kantone) oder dann Frühe Förderung und Politik der frühen Kindheit kombiniert (3 Kantone).

3.2 Koordinationsansätze in den Kantonen

Gemäss den Aussagen in den Interviews besteht in der Hälfte der Kantone eine Koordination im FBBE-Bereich auf allen drei untersuchten Ebenen: Auf Verwaltungsebene, mit den Gemeinden sowie mit weiteren Akteuren (13 Kantone). Ein weiteres Fünftel der Kantone koordiniert den FBBE-Bereich auf zwei der drei untersuchten Ebenen (5 Kantone). Vier Kantone koordinieren den FBBE-Bereich auf einer der drei untersuchten Ebenen. Lediglich ein Kanton verzichtet ganz auf jegliche Koordination im FBBE-Bereich, während in drei Kantonen eine Strategie im FBBE-Bereich in Erarbeitung ist, weshalb zum jetzigen Zeitpunkt keine genaueren Aussagen möglich sind. In den folgenden Kapiteln werden die Koordinationsansätze der Kantone detailliert beleuchtet.

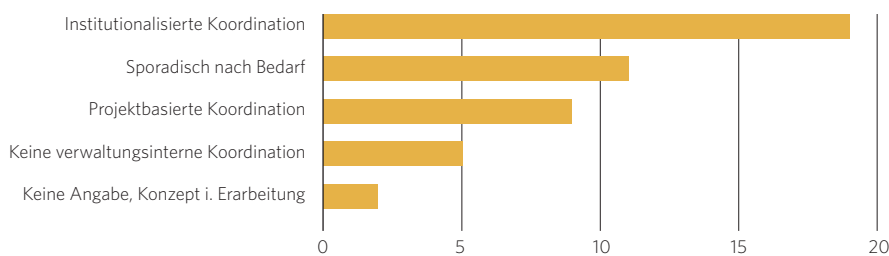
3.2.1 Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltung

Übersicht über die verwaltungsinterne Koordination und Koordinationsgefässe

Die befragten Kantone nennen verschiedene Ansätze, wie die FBBE auf Verwaltungsebene koordiniert wird. Die Bandbreite reicht dabei von keinem systematischen ämter- oder departementsübergreifenden Austausch über den sporadischen Austausch nach Bedarf bis zu regelmässiger Koordination. Im gleichen Kanton können gleichzeitig institutionalisiert-formelle wie auch sporadisch-informelle Zusammenarbeitsformen bestehen. Die folgende Abbildung zeigt die in den Kantonen vorgefundenen Koordinationsarten:

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Abbildung 8: Art der Koordination



Grafik INFRAS. Datenquelle: Interviews Mai/Juni 2016. N = 26, Mehrfachnennungen möglich
 Legende: Auswertung der Aussagen der Befragten, Anzahl Nennungen.

Eine Mehrheit der Kantone kennt irgendeine Form der institutionalisierten Koordination auf Verwaltungsebene im Bereich der FBBE (16 Kantone; 3 Kantone im Aufbau). Als institutionalisierte Koordinationsgefässe werden genannt:

- **Interdepartementale Arbeits- oder Koordinationsgruppe:** Hier besteht eine fixe Arbeits- oder Koordinationsgruppe zum Thema FBBE/Frühe Förderung, die die Politik des Kantons in diesem Bereich ämter- und departementsübergreifend koordiniert (5 Kantone; 1 Kanton noch nicht genehmigt, 2 Kantone im Aufbau). Projekte entstehen aus der stehenden Koordinationsgruppe hinaus.
- **Begleit-, oder Steuergruppe bzw. Kommission:** Acht Kantone verfügen über eine Begleit- oder Steuergruppe oder eine Kommission, die die Umsetzung der FBBE-Politik (teils auch Familien- oder Jugendpolitik) bzw. deren Koordination im Hintergrund begleitet (8 Kantone).
- **Koordinationsstelle im Bereich FBBE/Verantwortliche Frühe Förderung:** Nur eine Minderheit der Kantone verfügt über eine **kantonale FBBE-Koordinationsstelle**. Aktuell besteht eine solche in zwei Kantonen. In zwei weiteren Kantonen ist eine Koordinationsstelle in der FBBE-Strategie vorgesehen, jedoch noch nicht bewilligt. In einem Kanton sind drei Verwaltungsstellen gemeinsam für die Koordination des FBBE-Bereichs zuständig. In zwei Kantonen sind bestimmte Verwaltungsstellen für die Koordination der FBBE zuständig, die auch noch für weitere Bereiche wie Familien oder Jugend zuständig sind. In zwei Westschweizer Kantonen wurden kantonale **Verantwortliche für den Bereich der Frühen Förderung** bestimmt. Aufgaben und Kompetenzen der Koordinationsstellen oder Verantwortlichen sind unterschiedlich definiert. Die Existenz einer Koordinationsstelle oder einer für den FBBE-Bereich verantwortlichen Person bedeutet primär, dass auf Ebene der Verwaltung eine Ansprechperson für FBBE besteht und eine Koordination der Angebote möglich ist, umfasst aber nicht zwangsläufig eine Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten.

Darüber hinaus besteht in vier Kantonen zwar keine interdepartementale Koordinationsgruppe, aber doch eine regelmässige, institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen zwei oder drei Ämtern oder Fachstellen aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales oder Integration. In drei Kantonen erfolgt zwar kein Austausch über das eigene Departement hinaus, aber doch ein institutionalisierter fachstellen- oder departementsinterner Austausch zwischen verschiedenen Stellen.

In neun Kantonen arbeiten verschiedene Verwaltungsstellen auf Projektbasis regelmässig zusammen. Die Koordination erfolgt rein projektbasiert, eine Koordination um der Koordination willen wird abgelehnt. Elf Kantone pflegen einen eher sporadischen Austausch nach Bedarf zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen.

Lediglich vier Kantone geben in der Befragung an, dass keine verwaltungsinterne Koordination im FBBE-Bereich besteht. In drei Kantonen sind entsprechende Strategien in Erarbeitung und noch nicht spruchreif.

Inhalt und Tiefe der Koordination

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Aussagen über den Inhalt oder die Tiefe der Koordination sind dagegen schwierig zu machen (findet eine wirkliche Abstimmung statt oder wird nur einseitig informiert?). Insgesamt ergeben die Aussagen aus den Interviews den Eindruck, dass es in Bezug darauf, ob eine tatsächliche inhaltliche Abstimmung geschieht, keinen Unterschied macht, ob die Koordination eher institutionalisiert oder eher sporadisch (z.B. ohne fixes Gremium oder Projektgruppe) stattfindet. Wichtig scheinen der Wille und eine bestimmte Kultur der Zusammenarbeit. Wo hingegen der Wille zur Zusammenarbeit fehlt oder einzelne Stellen die Hoheit über ein Themengebiet nicht abgeben möchten, kann auch keine inhaltliche Abstimmung stattfinden.

Weiterer Koordinationsbedarf

16 Kantone geben an, dass sich die bestehenden Ansätze zur Koordination weitgehend bewähren. Zufrieden sind insbesondere jene Kantone, die entweder über eine institutionalisierte verwaltungsinterne Koordination im FBBE-Bereich verfügen oder über eine Koordination nach Bedarf. Vier Kantone geben an, dass es für eine Beurteilung noch zu früh ist. Zwei Kantone haben sich dazu nicht geäußert.

Gleichzeitig sieht eine Mehrheit der Kantone Bedarf für eine Verbesserung oder einen Ausbau der Koordinationsmassnahmen auf Verwaltungsebene. Verbesserungsbedarf sehen die Befragten (1.) in jenen Kantonen, wo die Zusammenarbeit rein projektbezogen ist und keine darüberhinausgehende interdepartementale Koordination besteht, sowie (2.) in einigen Kantonen mit institutionalisierter Koordination, wo diese aber noch nicht genügend greift. Probleme hierbei sind:

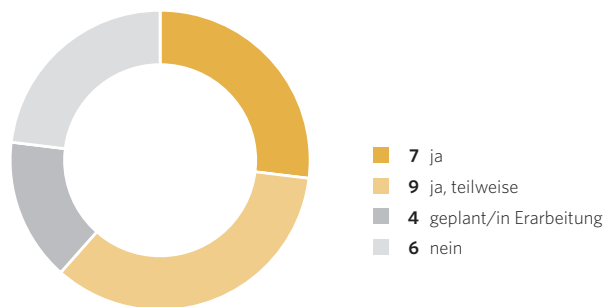
- (1.):
 - Ein fehlender expliziter Koordinationsauftrag (3 Nennungen),
 - eine fehlende systematische und projektübergreifende Zusammenarbeit (4 Nennungen).
- (2.):
 - Widersprüche zwischen Struktur der Projektgruppe und der Amtshierarchie: Projektgruppe liegt quer zur Hierarchiestruktur der Ämter. Schwierige Koordination zwischen Projektstrukturen und Linienstrukturen, da Projektbeteiligte einerseits dem Projekt unterstellt sind, aber auch ihren Vorgesetzten (1 Nennung).
 - Weiterfluss der Informationen vom Koordinationsgremium in die involvierten Ämter und Departemente wird noch nicht genügend umgesetzt (1 Nennung).
 - Fehlende interdepartementale Koordination; institutionalisierte Koordination lediglich departementsintern (1 Nennung).
 - Fehlender Auftrag für verwaltungsinterne Koordination: Koordinationsstelle für FBBE kann keine verwaltungsinterne Koordination leisten, da ein expliziter Auftrag sowie die Kultur zur Zusammenarbeit zwischen den Departementen fehlen (1 Nennung).

3.2.2 Koordination mit den Gemeinden

Übersicht über die Aktivitäten und Angebote in den Gemeinden

Wie Abbildung 9 zeigt, haben sieben Kantone gemäss eigener Aussage eine vollständige und neun Kantone eine partielle Übersicht über die Aktivitäten der Gemeinden im Bereich der FBBE. Weitere vier Kantone planen die Erarbeitung einer solchen Übersicht. Lediglich 6 Kantone verfügen über keinerlei Übersicht über die Aktivitäten und Angebote der Gemeinden im FBBE-Bereich.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Abbildung 9: Hat der Kanton eine Übersicht über die Aktivitäten und Angebote in den Gemeinden?

Grafik INFRAS. Datenquelle: Interview. N=26

Legende: Auswertung der Aussagen der Befragten, Anzahl Kantone.

Von den sieben Kantonen, die angeben, einen **guten Überblick** über die Aktivitäten der Gemeinden zu haben, haben zwei eine Situationsanalyse im Rahmen der Teilnahme an Primokiz durchgeführt. Ein Kanton führt eine aktualisierte Adressliste von allen Akteuren und Angeboten. Die übrigen vier Kantone überblicken das FBBE-Angebot in den Gemeinden gut aufgrund der Kleinräumigkeit (2 Kantone) oder der geringen Zahl an Gemeinden (2 Kantone).

Von den neun Kantonen mit einem **partiellen Überblick** geben vier an, einen Überblick über jene Angebote zu haben, die der Kanton mitfinanziert. Zwei Kantone verfügen über Bestandsaufnahmen, die jedoch bereits einige Jahre zurückliegen. Weitere Kantone geben an, einen Überblick zu haben über jene Gemeinden, die im FBBE-Bereich aktiv sind. Allen gemeinsam ist, dass sie zwar eine gewisse Übersicht über die Aktivitäten der Gemeinden haben, insbesondere da, wo Aktivitäten bestehen, aber gleichzeitig auch das Problem der weissen Flecken besteht.

Ansätze und Gefässe für die Koordination mit den Gemeinden

Die Ansätze zur Koordination der Aktivitäten des Kantons mit jenen der Gemeinden im Bereich der FBBE variieren stark. Die Hälfte der Kantone verfügt über institutionalisierte Koordinationsgefässe mit den Gemeinden (13 Kantone). Die dafür eingesetzten Gefässe sind teilweise spezifisch für den FBBE-Bereich, teilweise thematisch breiter gefasst. Neben den institutionalisierten Gefässen können in den Kantonen auch sporadische oder projektbezogene Zusammenarbeitsformen mit den Gemeinden bestehen (siehe weiter unten). Nachfolgend werden die häufigsten **Koordinationsgefässe** mit den Gemeinden im Bereich der FBBE genannt:

- **FBBE-Ansprechperson** für die Gemeinden: Sechs Kantone verfügen über eine Ansprechperson Frühe Förderung oder Integration auf Gemeinde- und auf Kantonsebene. Je nachdem, ob eine spezifische FBBE-Strategie besteht oder die Frühe Förderung in erster Linie KIP-basiert ist, umfasst das Aufgabengebiet der Ansprechperson eher die FBBE oder die Integration. In einem Kanton fungiert die Koordinationsstelle Frühe Förderung als Ansprechperson gegenüber den Gemeinden.
- **Informations- und Austauschgefässe:** KIP-Informationsgefäss (1 Nennung), Regionale Vernetzungstreffen (1 Nennung), jährliche Informationsveranstaltung in den Regionen (1 Nennung).
- **Strategische Koordinationsgefässe:** Gemeindekonferenz (1 Nennung), Begleitgruppe/Beirat/Observatorium (3 Nennungen),
- **Operative Koordinationsgefässe:** Operative Koordinationsgruppe (1 Nennung), Gemeindegremium (1 Nennung).

In fünf Kantonen findet neben der institutionalisierten Zusammenarbeit noch eine projektbezogene Zusammenarbeit mit den Gemeinden statt, in zwei Kantonen bestehen keine stehenden Gefässe, aber eine projektbasierte Zusammenarbeit. In zwei weiteren Kantonen findet der Austausch nach Bedarf statt, auch ein Kanton mit institutionalisierten Gefässen koordiniert sich zusätzlich nach Bedarf mit den Gemeinden. Lediglich in sechs Kantonen werden die Aktivitäten von Kanton und Gemeinden im Bereich der FBBE nicht koordiniert. In drei Kantonen sind aufgrund der Arbeiten an der FBBE-Strategie derzeit keine Aussagen zum Stand der Koordination mit den Gemeinden möglich.

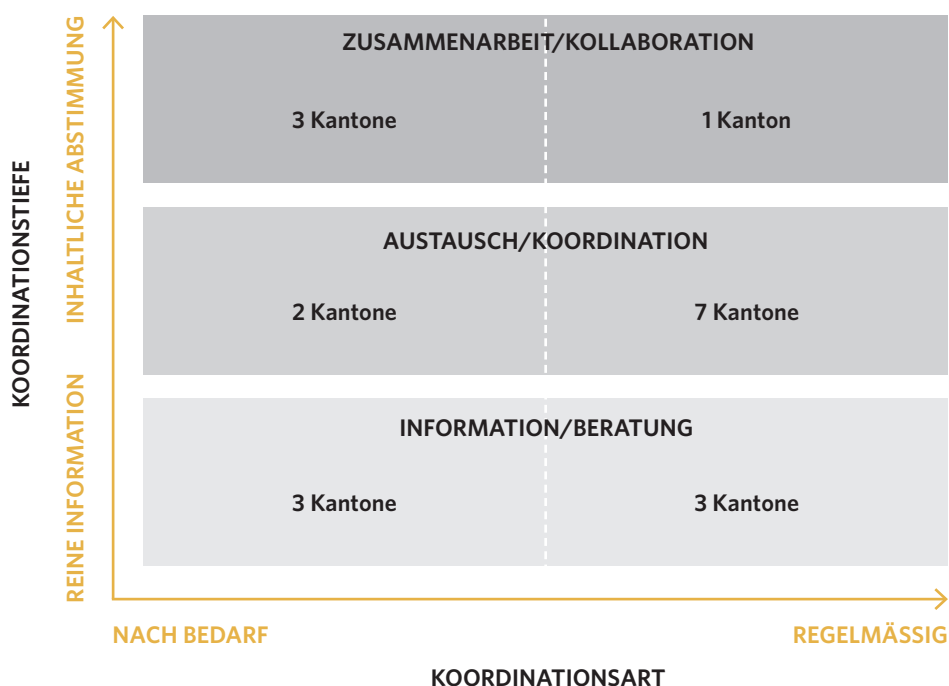
3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Mehr als die Hälfte der Kantone verzichtet gemäss Aussage der Befragten darauf, die Koordination mit den Gemeinden im Bereich der FBBE explizit zu regeln (15 Kantone). Auch die oben genannten Koordinationsgefässe verfügen teilweise über keine gesetzliche Grundlage. Neun Kantone verfügen dagegen über eine schriftliche Regelung, sei dies im Rahmen des KIP, des Familien- oder Gesundheitsgesetzes, im Bereich der familienergänzenden Betreuung oder in einem internen Strategiepapier (9 Kantone). Bei zwei Kantonen ist keine Aussage möglich, weil eine Strategie derzeit in Erarbeitung ist.

Inhalt und Tiefe der Koordination

Weiter wurden die Kantone gefragt, was die Koordination zwischen Kanton und Gemeinden im FBBE-Bereich beinhaltet. Inhaltlich geht es bei der Koordination mit den Gemeinden mehrheitlich um fachliche und finanzielle Unterstützung, um Beratung und um wechselseitige Information. Teilweise ist die Koordination projektbezogen und daher thematisch spezifisch auf einen Bereich (z.B. Spielgruppen, Mütter- und Väterberatung) ausgerichtet. Je nachdem, wie breit der FBBE-Begriff ausgelegt wird, ob das KIP die Grundlage der Aktivitäten im FBBE-Bereich darstellt oder eine spezifische Strategie besteht, oder ob ein spezifischer Koordinationsauftrag im FBBE-Bereich besteht, ist die Zusammenarbeit mit den Gemeinden thematisch enger oder breiter gefasst. Die folgende Abbildung zeigt auf, wo sich die Kantone im Hinblick auf ihre Koordinationsart (nach Bedarf bis regelmässig) sowie auf die «Koordinationstiefe» (reine Information bis inhaltliche Abstimmung) einordnen.

Abbildung 10: Art und Tiefe der Koordination zwischen Kanton und Gemeinden



Grafik INFRAS. Quelle: Interviews, N = 21, keine Angaben 5 Kantone: AG, AI, BL, GR, SZ.
Legende: Aussagen der Kantone.

Betrachtet man die Spalten der Grafik, lässt sich herauslesen, welche Kantone über eine regelmässige Koordinationsform mit den Gemeinden verfügen, und welche eher nach Bedarf. Im Gegensatz zum verwaltungsinternen Austausch, wo mehr als die Hälfte der Kantone über eine regelmässige Koordinationsform verfügt, kennt lediglich ein Drittel der Kantone eine regelmässige Austauschform mit den Gemeinden (8 Kantone). Die Koordination zwischen Kanton und Gemeinden findet mehrheitlich nach Bedarf statt (13 Kantone). Wie sich zeigt, geht die Benennung einer Ansprechperson Frühe Förderung oder Integration auf Gemeindeebene nicht zwangsläufig mit einer regelmässigen Koordination einher (2 Kantone), sondern eher mit einer Koordination nach Bedarf (4 Kantone).

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Betrachtet man die Zeilen der Grafik, so sieht man die Qualität des Austauschs mit den Gemeinden. Eine regelmässige **inhaltliche Abstimmung** kennt lediglich ein Kanton, eine inhaltliche Abstimmung nach Bedarf findet sich in drei Kantonen. Eine regelmässige Form von **Austausch und Koordination** kennen 7 Kantone, einen Austausch nach Bedarf kennen zwei Kantone. Am häufigsten kommt die Kategorie der Information und Beratung nach Bedarf vor (8 Kantone). Eine regelmässige **Information und Beratung** kommt schliesslich gar nicht vor.

Besteht weiterer Koordinationsbedarf mit den Gemeinden?

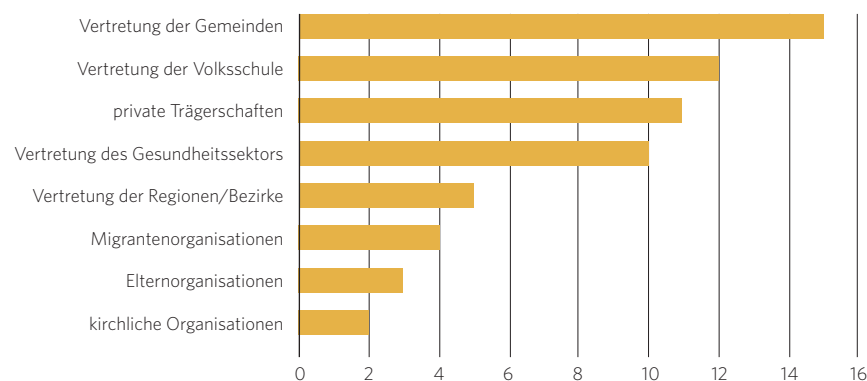
Die Mehrheit der Kantone ist mit dem gewählten Ansatz zur Koordination mit den Gemeinden zufrieden. In zwei Kantonen läuft die Zusammenarbeit gemäss Ansicht der Befragten mit einigen Gemeinden gut, mit anderen weniger. Die Befragten sehen in fünf Kantonen einen Bedarf für eine stärkere Koordination mit den Gemeinden. In drei Kantonen sollten die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden im FBBE-Bereich nach Aussage der Befragten klarer geregelt werden. Ein Kanton fände eine Übersicht über die Aktivitäten der Gemeinden im FBBE-Bereich hilfreich. Ein weiterer Kanton würde eher mehr in die Sensibilisierung der Gemeinden investieren. Zwei Befragte erachten es noch zu früh, um Bilanz zu ziehen.

3.2.3 Koordination mit Akteuren ausserhalb der kantonalen Verwaltung

Einbezug weiterer Akteure von ausserhalb der kantonalen Verwaltung

In vielen Kantonen wirken neben den verwaltungsinternen Stellen noch weitere Akteure von ausserhalb der kantonalen Verwaltung bei der Umsetzung der FBBE-Strategien mit. In den untersuchten Dokumenten wurden am häufigsten Vertretungen der Gemeinden und der Volksschule erwähnt. Die folgende Abbildung zeigt, wie häufig die verschiedenen Akteursgruppen in den kantonalen Strategien erwähnt werden. Dabei waren auch Mehrfachnennungen möglich. Es gilt zu bemerken, dass in 9 untersuchten Dokumenten keine Angaben zur Umsetzungsorganisation gemacht wurden. Von den 17 Kantonen, die in ihren Dokumenten Angaben machen, haben alle mindestens eine Akteursgruppe erwähnt⁴.

Abbildung 11: Akteure ausserhalb der kantonalen Verwaltung, die bei der Umsetzung mitwirken



Grafik INFRAS, Datenquelle: Dokumentenanalyse, Mai 2016. N = 17

Auswertung zur Frage, ob neben den kantonalen Stellen noch weitere Akteure in die Umsetzung der FBBE-Strategien involviert sind bzw. in den Dokumenten erwähnt werden. Keine Angaben zu 9 Kantonen.

⁴ In den Dokumenten der Kantone mit spezifischer FBBE-Strategie werden in der Tendenz mehr Akteure erwähnt als in den anderen Kantonen (durchschnittliche 3–5 weitere Akteursgruppen). Es gibt jedoch auch Kantone, die in ihren FBBE-Strategien gar keine Angaben zur Umsetzungsorganisation machen (3 Kantone mit spezifischer FBBE-Strategie). In einem einzigen Dokument sind alle der in der folgenden Abbildung aufgeführten Akteursgruppen sowie weitere Akteure erwähnt.

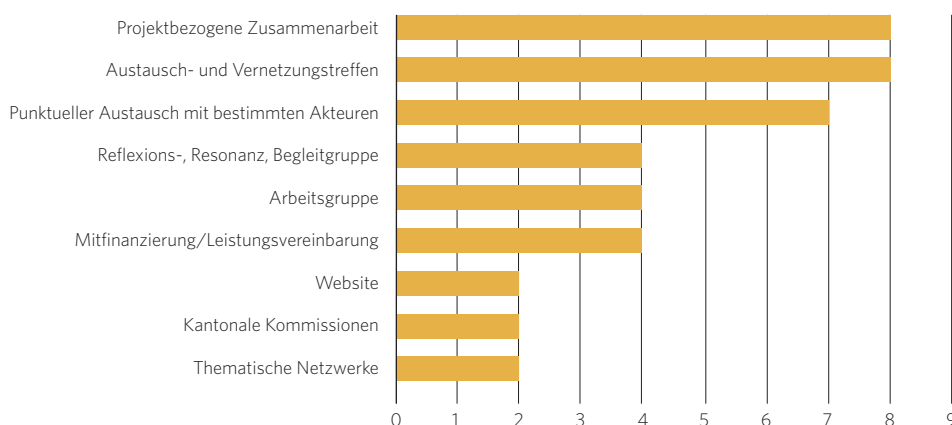
3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Die Aussagen aus den Interviews decken sich weitgehend mit den obigen Angaben darüber, mit welchen verwaltungsexternen Akteuren die Kantone im Bereich der FBBE zusammenarbeiten. Allerdings legen die Kantone nach Aussage der Befragten einen deutlichen Schwerpunkt auf die Koordination mit privaten Trägerschaften (Kitas, Tageselternorganisationen, Spielgruppen etc.) einerseits sowie Akteuren aus dem Gesundheitssektor (Mütter- und Väterberatung, Hebammen, Kinderärzte, Psychomotorik, Logopädie, Heilpädagogische Früherziehung) andererseits. Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Schulen wurde an dieser Stelle deutlich seltener erwähnt, was allerdings mit dem Aufbau des Interviews zusammenhängen dürfte (der Aspekt der Koordination mit den Gemeinden wurde zuvor bereits abgehandelt).

Ansätze zur Koordination mit weiteren Akteuren

Nachfolgende Darstellung zeigt die häufigsten Ansätze zur Koordination mit verwaltungsexternen Akteuren im Bereich der FBBE.

Abbildung 12: Ansätze zur Koordination mit weiteren Akteuren



Grafik INFRAS. Datenquelle: Interviews Mai/Juni 2016. N=26
 Legende: Anzahl Nennungen, Mehrfachnennungen möglich.

Wie die Abbildung zeigt, sind die **projektbezogene Zusammenarbeit** (8 Kantone) einerseits sowie **Austausch- und Vernetzungstreffen** (8 Kantone) andererseits die beliebtesten Formen der Zusammenarbeit mit den verwaltungsexternen Akteuren im Feld. Sieben Kantone pflegen zudem einen **punktuellen Austausch** mit bestimmten Akteuren. In vier Kantonen sorgen **Arbeitsgruppen** für die Koordination zwischen dem Kanton und weiteren Akteuren. Wiederum in vier Kantonen bestehen **Reflexions-, Resonanz- oder Begleitgruppen**, die die Aktivitäten im FBBE-Bereich im Hintergrund mitverfolgen. Drei Kantone üben im Rahmen der **Mitfinanzierung** von Angeboten eine gewisse Koordination aus. In zwei Kantonen bestehen **thematische Netzwerke** sowie **kantonale Kommissionen** unter Mitwirkung von weiteren Akteuren. In einem Kanton gibt es eine **Übersichtswebsite**, in einem weiteren ist eine geplant. Fünf Kantone verzichten auf die Koordination mit weiteren Akteuren. In vier Kantonen ist eine allfällige Koordination mit weiteren Akteuren erst im Aufbau.

Die Hälfte der Kantone verzichtet darauf, die Koordination mit weiteren Akteuren explizit zu regeln (13 Kantone). Fünf Kantone kennen dagegen eine schriftliche Regelung. In einem Kanton ist dies unterschiedlich je nach Massnahme.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Zufriedenheit der Befragten und Verbesserungsmöglichkeiten in der Koordination mit weiteren Akteuren

Auch hier ist die Hälfte der Kantone mit dem gewählten Ansatz zufrieden (13 Kantone). Drei Kantone erachten es zu früh für eine Bilanz. Verbesserungsmöglichkeiten sehen die Befragten wie folgt:

- Bedarf nach mehr strategischer Koordination bzw. nach Koordination generell (4 Nennungen),
- die kantonalen und kommunalen Zuständigkeiten für Spielgruppen sind zu klären und eine Ansprechperson für Spielgruppen ist zu definieren (1 Nennung),
- Weiterbildungsangebot für Fachpersonen weiterführen, z.B. Kita, Spielgruppen, MVB, Hebammen (1 Nennung),
- mehr Koordination via Leistungsvereinbarungen (1 Nennung).

3.2.4 Koordination auf interkantonaler Ebene und auf Bundesebene

Übersicht über die Akteure und Koordinationsgefässe auf der interkantonalen Ebene

Auf der interkantonalen Ebene gibt es sowohl Direktorenkonferenzen wie auch Fachkonferenzen, die sich mit der Thematik der FBBE befassen. Die folgende – nicht abschliessende – Liste bietet eine Übersicht über die interkantonalen Akteure und deren Aktivitäten im Bereich der FBBE.

- **Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK):** Auf der Ebene der Direktorenkonferenzen hat die SODK die Federführung für den Frühbereich (0–4) und damit auch für das Thema FBBE. Dies wurde bereits 2007 in einer gemeinsamen Erklärung der SODK und der EDK festgehalten⁵. Aus diesem Grund vertritt die SODK die Schweiz im OECD Netzwerk Early Childhood Education and Care (ECEC). Die SODK beschäftigt sich in erster Linie im Rahmen der Familienpolitik mit dem Frühbereich (Schwerpunkt dabei ist die familienergänzende Betreuung und die frühe Förderung⁶). Daneben sind Kinder von 0–4 auch Thema in der Kinder- und Jugendpolitik (Kinder- und Jugendförderung sowie Kinderschutz und Jugendhilfe). Die SODK hat zwei Empfehlungen herausgegeben, welche FBBE betreffen: **«Empfehlungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich» (SODK, 24. Juni 2011)** und **«Empfehlungen zur Kinder- und Jugendpolitik» (SODK, 19. Mai 2016)**. Die Empfehlungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung beziehen sich auf die Rolle der Kantone in der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter (0–4 Jahre), in Kindertagesstätten und in Tagesfamilien. 2016 erschien ein Bericht mit einer Bestandsaufnahme und Überprüfung der Umsetzung dieser Empfehlungen (Ecoplan 2014). Die Empfehlungen zur Kinder- und Jugendpolitik bezwecken, eine harmonisierte Entwicklung der kantonalen Politiken, um die Gleichbehandlung der in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendlichen (von 0–25) zu gewährleisten. Dazu wurden Minimalstandards zu Fragen der Qualität, des Zugangs und der Finanzierung der Angebote für Kinder und Jugendliche festgelegt. Die Empfehlungen zur Kinder- und Jugendpolitik wurden zusammen mit zwei Fachkonferenzen der SODK, der Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF) und der Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS) erarbeitet.
- **Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK:** Die EDK, eine interkantonale Direktorenkonferenz, ist primär für den Schulbereich zuständig und zählt die FBBE deshalb nicht zu ihren Schwerpunktthemen. In verschiedenen Übersichtspublikationen zum Schweizer Bildungswesen wird die FBBE jedoch als Thema erwähnt: Im **«Bildungsbericht Schweiz 2014»**, verfasst von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF im Auftrag von Bund und Kantonen, mit Informationen aus Statistik, Forschung und Verwaltung zum gesamten Bildungswesen der Schweiz, wird die FBBE an verschiedenen Stellen aufgeführt. Der Bericht **«Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen»** (Andrea Haenni Hoti Hrsg., 2015) behandelt das Thema FBBE ausführlich im Kapitel 3, **«Stärkung der Chancengerechtigkeit durch Frühe Förderung»**.
- **Gemeinsame Aktivitäten SODK/EDK:** Mit dem Ziel, den Austausch zwischen kantonalen Verantwortlichen aus den Bereichen Soziales und Bildung zu fördern, haben SODK und EDK am 29. Oktober und 27. November 2013 zusammen ein zweitägiges Forum zum Thema **«Qualität und Zusammenspiel von Betreuung und Bildung. Familien- und schulergänzende Tagesstrukturen und frühe Förderung: Stand und Perspektiven in**

⁵ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklaerung_Kinderbetreuung_2008_3_13_d.pdf

⁶ Vgl. SODK Position Familienpolitik 2013: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/d_2013.06.28_SODK_Position_Familienpolitik.pdf

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

den Kantonen» veranstaltet. An diesem Anlass wurde ein Überblick über die Entwicklungen der letzten Jahre gemacht, konkrete Umsetzungsbeispiele aus den Kantonen vorgestellt, sowie kantonale Perspektiven im Bereich der familien- und schulgänzenden Strukturen und der Frühen Förderung ausgetauscht. 2014 haben SODK und EDK zudem am Bericht «Key Data on Early Childhood Education and Care (ECEC) in Europe 2014»⁷ mitgewirkt. Dieser enthält umfassende Daten über die Schweiz zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich 0–4 (in Kindertagesstätten und Tagesfamilien) und für die Vorschulstufe (4–6) im europäischen Vergleich. Der Bericht wurde im Rahmen des Netzwerks Eurydice erstellt und speist sich aus quantitativen Daten (Eurostat) sowie aus Strukturdaten, die EDK und SODK für die Schweiz hauptsächlich basierend auf Auswertungen der Daten der SECO-BSV Plattform www.berufundfamilie.ch 2013 geliefert haben. Der Bericht enthält insbesondere ländervergleichende Aussagen zur Organisation (Strukturen, Zuständigkeiten, Personal, Qualitätsvorgaben), zur Teilnahme und Finanzierung sowie zu inhaltlich-pädagogischen Aspekten. Im April 2016 fand ein weiteres gemeinsames Forum zum Thema «Qualität der familien- und schulgänzenden Tagesstrukturen – Stand und Perspektiven in den Kantonen» statt. Beide Tagungen (2013 und 2016) wurden mit Tagungsberichten dokumentiert, zur ersten Tagung wurde auch eine Übersicht über den Stand der familien- und schulgänzenden Betreuung in den Kantonen erstellt.⁸

Auf Ebene der Fachkonferenzen ist FBBE zudem auch Thema in den Bereichen Integration und Gesundheitsförderung:

- Im Integrationsbereich gibt es zwei weitere relevante interkantonale Gefässe:
 - **Die Konferenz der Integrationsbeauftragten (KID):** Die Kantonsregierungen haben die interkantonale Koordination der Ausländer- und Integrationspolitik im Jahre 2003 der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zugewiesen. Seit 2006 führt das Sekretariat der KdK zudem im Mandatsverhältnis die Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten (KID), einer Fachkonferenz. Diese befassen sich im Rahmen der KIP mit der Thematik der FBBE.
 - **Die Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration KofI:** Die KofI fördert den Fachaus-tausch und die Zusammenarbeit unter kommunalen und kantonalen Fachstellen für Integration. Gemäss ihrer Webseite scheint die FBBE kein Schwerpunktthema zu sein. Die kantonalen Integrationsfachstellen sind jedoch verantwortlich für die Umsetzung der kantonalen Integrationsprogramme KIP, in denen die frühe Förderung einen von acht Förderbereichen darstellt.
- Im Gesundheitsbereich befasst sich die **Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung in der Schweiz VBGF**, eine Fachkonferenz der Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren GDK, mit der Thematik der FBBE. Die VBGF hat u.a. 2014 ihre Herbsttagung zu diesem Thema veranstaltet. Sie verweist auf ihrer Webseite auch auf die Aktivitäten von Radix im Bereich der frühen Förderung, z.B. im Rahmen des Programms «Gesunde Gemeinden». Auftraggeber von Radix sind Bund und Kantone sowie private Organisationen und Unternehmen.

Übersicht über die Koordinationsgefässe, Aktivitäten und Akteure auf Bundesebene

Auf Bundesebene befassen sich in erster Linie drei Ämter mit der FBBE:

- **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV:** Das BSV ist auf Bundesebene für die Familien-, die Sozial- und Gesellschaftspolitik wie auch für die Kinder- und Jugendpolitik zuständig. Es leistet im Rahmen der Finanzhilfen für die familienergänzende Betreuung wie auch im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut (NAP) 2014–2018 und des inzwischen abgeschlossenen Präventionsprogramms «Jugend und Gewalt» 2011–2015 Beiträge zur Förderung der FBBE. Im NAP, welches von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, Sozialpartnern und Nicht-Regierungsorganisationen gemeinsam umgesetzt wird, ist «Chancengleichheit und Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen» eines von vier Handlungsfeldern. Aktuell werden 15 Modell- und Pilotprojekte im Bereich der frühen Förderung von Kindern aus benachteiligten Familien unterstützt. Weiter hat das BSV in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Soziale Arbeit Luzern HSLU einen Forschungsbericht und einen Leitfaden zu wirksamer Praxis in der frühen Förderung erarbeiten lassen. Auch im von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam getragenen Präventionsprogramm «Jugend und Gewalt» war Prävention in der frühen Kindheit ein zentrales Thema.

⁷ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:Key_Data_on_Early_Childhood_Education_and_Care_in_Europe_-_2014_Edition

⁸ <http://www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familienergaenzende-betreuung-im-fruehbereich/>

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

- **Staatssekretariat für Migration SEM:** Seit 2014 verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP), in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Dazu hat das Staatssekretariat für Migration mit den Kantonen Programmvereinbarungen für die Jahre 2014–2017 abgeschlossen. In der gemeinsamen Strategie legten Bund und Kantone die Förderbereiche fest, in denen spezifische Integrationsmassnahmen flächendeckend in der ganzen Schweiz umgesetzt werden. Die frühe Förderung wurde dabei als einer von acht Förderbereichen definiert. Das SEM investiert jedoch bereits seit 2008 in den Frühbereich (zwei Modellvorhaben: 2008–2011 «Integrationsförderung im Frühbereich» und 2012–2013 «Qualifizierung des Personals und Studien»). Im Jahr 2009 hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) zudem einen ausführlichen Bericht zur Frühen Förderung publiziert (EKM 2009).
- **Bundesamt für Gesundheit BAG:** Beim BAG befassen sich verschiedene Abteilungen und Programme mit dem Thema der Kinder- und Jugendgesundheit. Während sich gewisse Massnahmen auf die Schwangerschaft beziehen, liegt bei anderen der Fokus bei Kindern und Jugendlichen. U.a. werden im Rahmen des Nationalen Programms Ernährung und Bewegung und des Programms Migration und Gesundheit verschiedene Projekte im Frühbereich unterstützt. Im Rahmen des Programms bildung + gesundheit Netzwerk Schweiz (b + g) wird Gesundheitsförderung und -prävention an Schulen umgesetzt.

Die drei Ämter engagieren sich auch im TAK-Dialog «Aufwachsen – Gesund ins Leben starten» (siehe nächster Abschnitt).

Weiter beschäftigt sich auf Bundesebene auch die **Schweizerische Unesco-Kommission**⁹, mit der Thematik der FBBE (siehe <http://www.unesco.ch/wie/bildung/fruehkindliche-bildung/>). Sie ist dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) angegliedert. U.a. hat sie gemeinsam mit dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz das erste pädagogische Referenzdokument für den frühkindlichen Bereich, den Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, lanciert und sie betreut in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz und Elternbildung CH die Projektplattform Frühförderung. Zudem engagiert sie sich für die Umsetzung des Aktionsrahmens Bildung 2030, welcher ein Teil der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen ist.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK

Die TAK ist die politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden für eine gemeinsame Agglomerationspolitik in der Schweiz. Im Rahmen der Arbeiten zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik möchte sie den Austausch mit nicht-staatlichen Akteuren fördern und hat dazu das Gefäss des «Integrationsdialogs» installiert. Einer der drei Integrationsdialoge – der Integrationsdialog «Aufwachsen – Gesund ins Leben starten» befasst sich explizit mit der FBBE. Damit möchte die TAK einen Beitrag zur Gestaltung der Rahmenbedingungen für eine gute körperliche, seelische und soziale Entwicklung im frühen Kindesalter leisten. Der Dialog soll auch zur Umsetzung der bundesrätlichen Strategie «Gesundheit 2020» beitragen, deren Fokus unter anderem auf der Chancengleichheit liegt. Aus dem Integrationsdialog der TAK resultierte u.a. ein Papier mit Empfehlungen zur frühen Förderung zuhanden der Dialogpartner.

Koordination auf der interkantonalen Ebene und auf Bundesebene aus Sicht der Befragten

In den Interviews gaben die befragten KantonsvertreterInnen an, dass es auf der interkantonalen Ebene keine spezifische Koordination für den FBBE-Bereich gebe. Ein Austausch finde teilweise im Rahmen der Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF, KKJF Ost, KKJF Zentralschweiz), der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) oder der Konferenz der Integrationsbeauftragten (KID) statt. Das KIP und die damit verbundenen Treffen werden ebenfalls häufig genannt. Die VertreterInnen der Westschweiz erwähnten zudem einen interkantonalen Weiterbildungsanlass zum Thema, der sehr begrüsst wurde. Verschiedene Befragte verweisen auch auf das Bundesprogramm Ernährung und Bewegung, wo in fünf Kantonen eine interdisziplinär zusammengesetzte Projektgruppe besteht, die ebenfalls den Frühbereich abdeckt. Auch sogenannte Runde Tische von Kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz) oder weiterer Vereine wie Elternbildung Schweiz oder Netzwerk Kinderbetreuung und das Programm Primokiz

⁹ Die Kommission umfasst 20 Mitglieder, die vom Bundesrat ernannt werden, um die Botschaft der UNESCO in der Schweiz zu verbreiten. Sie setzen sich dafür ein, interdisziplinär, interkulturell und international zu arbeiten und durch gemeinsames Handeln die Ideale der UNESCO zu fördern und nach aussen zu tragen.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

wurden als Austauschplattformen genannt. Bei der Ausarbeitung von Strategien zur FBBE oder bei generellen Fragen zum Thema holen die Kantone oft Informationen bei anderen Kantonen oder Städten ein. So bestehen viele bilateralen Kontakte zwischen Kantonen oder Städten, die je nach Bedarf genutzt und als sehr nützlich und wertvoll bezeichnet werden.

Eine Koordination mit dem Bund findet laut den Interviews vor allem im Rahmen der KIP statt. Es gäbe eine starke Koordination von Seite Staatssekretariat für Migration (SEM), die mehrheitlich sehr geschätzt wird. Vereinzelt wurde auch erwähnt, dass der Bund gewisse Projekte ausserhalb des KIP mitfinanziere. Eine Person nannte auch die Anstossfinanzierung des BSV für die familienergänzende Betreuung.

Weiterer Koordinationsbedarf aus Sicht der Befragten

Bezüglich eines weiteren Koordinationsbedarfs auf der gesamtschweizerischen Ebene äusserten sich die befragten Kantone eher zurückhaltend. Die meisten Kantone finden, dass es nicht unbedingt eine gesamtschweizerische Koordination im FBBE-Bereich brauche. Die Kantone seien im Bereich der FBBE sehr unterschiedlich weit fortgeschritten und auch unterschiedlich organisiert, so dass ein Austausch unter allen Kantonen wenig Sinn mache. Der bilaterale Austausch zwischen den Kantonen oder innerhalb einer Region (z.B. Westschweiz) funktioniere relativ gut und genüge eigentlich. Die Kantone hätten bereits viel voneinander abschauen, kopieren und lernen können. Einige Kantone meinten, dass es vor der Erarbeitung der Strategie hilfreich gewesen wäre, wenn man einen Überblick über die Strategien der anderen Kantone gehabt hätte.

Sechs InterviewpartnerInnen sehen Bedarf, die Koordination auf der gesamtschweizerischen Ebene auszubauen. Dabei wurden folgende Koordinationsansätze genannt:

- Durchführung einer jährlichen Tagung oder Konferenz, wo sich die Kantone und Gemeinden über aktuelle Trends, gute Beispiele und laufende Projekte informieren und austauschen können.
- Verstärkte Koordination unter den verschiedenen interkantonalen Gremien wie auch den verschiedenen Bundesämtern, die mit dem Thema FBBE zu tun haben.
- Erfahrungsaustausch unter den Integrationsdelegierten zum Thema FBBE vor der Lancierung des zweiten KIP (2018–2022).

3.2.5 Ressourcen für die Koordination

Die Frage der Ressourcen ist für die Befragten sehr schwierig zu beantworten. Häufig sind die Ressourcen, die für die Koordination verwendet werden dürfen, nicht explizit definiert. Zudem hängt der Aufwand davon ab, welche Tätigkeiten unter Koordination subsummiert werden. Die folgenden Angaben basieren daher auf groben Schätzungen der Befragten.

Tabelle 4: Anzahl Stellenprozente bei der Hauptverantwortlichen Person für FBBE

| STELLENPROZENTE HAUPTVERANTWORTLICHE KOORDINATION | ANZAHL KANTONE |
|---|----------------|
| mehr als 50% | 3 |
| 20 bis 50% | 6 |
| bis 20% | 9 |
| 0% | 3 |

Tabelle INFRAS. Quelle: Interviews Mai/Juni 2016, N = 21. Keine Angaben: 5 Kantone: AG, BE, GL, GR, SO.

Es zeigt sich, dass in vielen Kantonen nur wenige Ressourcen für die Koordination zur Verfügung stehen. In drei Kantonen sind keine Stellenprozente für die Koordination vorgesehen. In neun Kantonen sind es zwischen 2 und 20 Prozent. In sechs Kantonen stehen zwischen 20 und 50 Stellenprozente für die Koordination zur Verfügung. Lediglich in drei Kantonen sind es mehr als 50 Stellenprozente.

3. ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

Inwiefern bei anderen Verwaltungsstellen noch Ressourcen für die Koordination der FBBE aufgewendet werden können, ist für die Befragten noch schwieriger zu beantworten. Lediglich neun Kantone können dazu eine Aussage machen. Davon stehen in vier Kantonen keine weiteren Ressourcen für die FBBE-Koordination zur Verfügung, in drei Kantonen sind es gemäss Schätzung der Befragten zwischen 10 und 20 Prozent, in einem Kanton 50 sowie in einem Kanton 100 Stellenprozente. Diese Angaben stehen unter dem Vorbehalt, dass gewisse Kantone mehr Tätigkeiten unter Koordination subsummiert haben könnten als andere.

16 Befragte können noch weitere budgetierte Leistungen für die FBBE nennen (Personal- und Sachaufwand). Diese sind beispielsweise Gelder für Publikationen, Tagungen und Vernetzungstreffen, Projektkosten, etc. Es werden Beträge genannt von rund 5000 bis 100'000 CHF.

Insgesamt scheint die Ressourcenlage im Bereich der FBBE-Koordination eher knapp zu sein. So sind lediglich fünf Kantone der Meinung, ihre Ressourcen reichen für die Koordination aus. Hingegen sind in elf Kantonen die Ressourcen (insbesondere im Bereich Personal) so knapp bemessen, dass sie nicht alle Aufgaben im aus fachlicher Sicht wünschenswerten Umfang erledigen können.

3.2.6 Erfolgsfaktoren und hemmende Faktoren

Die Befragten sind sich weitgehend einig, welche Faktoren für eine gute Koordination eher förderlich, welche eher hemmend sind. Es sind dies im Wesentlichen die Ressourcen, das politische Umfeld, klare bzw. unklare Zuständigkeiten sowie die Bekanntheit der Akteure untereinander. Folgende Tabelle zeigt die Faktoren im Detail auf, die gemäss Aussagen der befragten KantonsvertreterInnen für eine wirkungsvolle Koordination förderlich sind.

Tabelle 5: Förderlicher Faktoren für eine wirkungsvolle Koordination

| ERFOLGSFAKTOREN | ANZAHL NENNUNGEN |
|---|------------------|
| Klare Zuständigkeiten, Kompetenzen, Rollen | 6 |
| Politischer Rückhalt, politische Verankerung z.B. im Legislaturprogramm | 6 |
| Wenn man sich kennt/kurze Wege | 6 |
| Partizipation/Einbezug aller Stakeholder | 4 |
| Rechtsgrundlagen, Regelungen | 3 |
| Genügend finanzielle und personelle Ressourcen | 3 |
| Regelmässiger Austausch | 3 |
| Personenabhängig/Kompetenzen | 2 |
| Kleinräumigkeit des Kantons | 2 |
| Koordinationsstelle/Verantwortliche beim Kanton | 2 |
| Zusammenarbeit mit Hochschulen im Rahmen von Projekten | 2 |

Tabelle INFRAS. Quelle: Interviews Mai/Juni 2016, N = 25. Keine Angabe: VS.
Legende: Aussagen der Befragten, Mehrfachnennungen möglich.

Besonders **förderlich** für eine gute Koordination sind gemäss Aussage der Befragten demnach klare Zuständigkeiten im Bereich der FBBE, der politische Rückhalt sowie kurze Wege zu den verantwortlichen Personen. Als besonders erfolgsversprechend wird zudem ein partizipatives Vorgehen unter Einbezug aller Stakeholder erachtet.

Als **hemmende** Faktoren werden an erster Stelle mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen genannt (7 Nennung), gefolgt von unklaren Zuständigkeiten (4 Nennungen). Vorurteile gegenüber der FBBE (3 Nennungen), der mangelnde politische Wille (3 Nennungen) sowie einen mangelnden gesetzlichen Auftrag zur Koordination im FBBE-Bereich (3 Nennungen) sind weitere hemmende Faktoren, die von den Befragten genannt wurden. Zwei Kantone erwähnen schliesslich die mangelnde Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene als hemmenden Faktor für eine wirkungsvolle Koordination.

4.

Bilanz und Empfehlungen

Bilanz

Im FBBE-Bereich ist auf kantonaler Ebene gerade sehr viel im Tun...

Die Bestandsaufnahme zu den kantonalen Strategien im Bereich der FBBE zeigt insgesamt ein erfreuliches Bild. 10 Kantone verfügen über eine spezifische FBBE-Strategie und sieben Kantone sind derzeit daran, eine solche Strategie zu erarbeiten. Andere Kantone haben in einem anderen Bereich, z.B. Familien- oder Kinder- und Jugendpolitik, Strategien oder Massnahmen definiert, die auch Teilbereiche der FBBE beinhalten. Alle Kantone wiederum haben in ihrem KIP Massnahmen zur FBBE definiert, wobei die KIP primär Massnahmen für die Migrationsbevölkerung beinhalten. Es gibt somit keinen Kanton, der im Bereich der FBBE untätig ist. Allerdings gibt es einige Kantone, wo eine FBBE-Strategie erarbeitet wurde, die Umsetzungsphase aber noch nicht bewilligt ist. Deutlich wird, dass derzeit gerade sehr viel passiert im Bereich der FBBE. In mehreren Kantonen sind FBBE-Strategien in Erarbeitung und neue Zusammenarbeits- und Austauschformen im Aufbau. Auch die Zuständigkeiten wie auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden in einigen Kantonen neu definiert.

Die Kantone wählen ganz unterschiedliche Wege, um die FBBE politisch zu verankern

Ein weiteres Resultat der Bestandsaufnahme ist, dass der FBBE-Begriff und damit auch deren Koordination in den Kantonen unterschiedlich weit gefasst wird. Die meisten kantonalen Strategien beinhalten jedoch ein breites Spektrum von Themen, Massnahmen und Zielgruppen. Insbesondere Kantone mit einer spezifischen FBBE-Strategie decken viele Themenbereiche ab und sehen Massnahmen für alle drei Ebenen (alle Familien, spezifische Gruppen und einzelne Familien) vor. Strategien von Kantonen, die sich nur oder hauptsächlich auf das KIP abstützen, haben in der Regel ein engeres Themenspektrum. Es gibt jedoch auch zwei Kantone, die im KIP alle Ebenen abdecken und relativ viele Themen einbeziehen. Die Bestandsaufnahme zeigt somit, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, um die Politik der frühen Kindheit auf der kantonalen Ebene zu verankern: Es gibt den Weg über eine spezifische FBBE-Strategie, über die Verortung in anderen Strategien (Familien- oder Kinder- und Jugendpolitik) wie auch über das KIP, wobei letzteres auf die Migrationsbevölkerung beschränkt ist.

Es bestehen vielfältige Ansätze und Gefässe für die verwaltungsinterne Koordination

Positiv zu werten ist die Tatsache, dass die FBBE in den meisten Kantonen ämter- und/oder departementsübergreifend umgesetzt wird. In 17 Kantonen sind mindestens drei von vier «Säulen» oder Bereichen einer umfassenden FBBE-Politik (Soziales, Bildung, Gesundheit, Integration) in die Erarbeitung oder Umsetzung der FBBE-Strategien involviert. Dies erfordert viel Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltungen, wofür die Kantone unterschiedliche Gefässe anwenden: Fünf Kantone haben interdepartementale Arbeits- oder Koordinationsgruppen eingerichtet, acht Kantone verfügen über eine Begleit- oder Steuergruppe, die die FBBE-Politik im Hintergrund begleitet und zwei Kantone haben eine kantonale FBBE-Koordinationsstelle. Darüber hinaus gibt es Kantone, wo zwar kein spezifisches Koordinationsgefäss besteht, aber doch eine regelmässige ämterübergreifende Zusammenarbeit stattfindet. In anderen Kantonen wiederum erfolgt die Koordination primär auf Projektbasis oder sie tauschen sich eher sporadisch, nach Bedarf aus. Lediglich vier Kantone kennen keine verwaltungsinterne Koordination. In drei Kantonen konnte keine Aussage zur verwaltungsinternen Koordination gemacht werden, da eine FBBE-Strategie gerade in Erarbeitung und noch nicht spruchreif ist.

Die Mehrheit der Kantone übernimmt eine aktive Rolle im FBBE-Bereich und setzt auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Gemeinden

Bezüglich der Rolle des Kantons bei der Umsetzung gibt es grosse Unterschiede. In der Mehrheit der Kantone übernimmt der Kanton eine aktive Rolle, ist teils sogar federführend für die Umsetzung von Massnahmen im Bereich der FBBE, ohne dabei jedoch den Stellenwert der Gemeinden und der Fachpersonen zu vernachlässigen. In 12 Kantonen sind die Gemeinden hauptsächlich für die FBBE zuständig und dem Kanton kommt primär eine koordinierende und unterstützende Rolle zu.

4. BILANZ UND EMPFEHLUNGEN

Teilweise wird ein partizipatives Vorgehen beim Aufgleisen von Projekten im FBBE-Bereich gewählt, was sich nach Aussage der Befragten sehr bewährt. Insgesamt zeigen sich dabei zwischen kleinen und grösseren Kantonen keine systematischen Unterschiede im Rollenverständnis, d.h. dass es sowohl kleinere wie auch grössere Kantone gibt, die ihre Rolle im FBBE-Bereich aktiver interpretieren. Auch zwischen den Landesteilen treten auf Ebene der Koordinationsformen keine wesentlichen Unterschiede zutage. Schliesslich haben sieben Kantone gemäss eigener Einschätzung einen guten und weitere neun Kantone einen partiellen Überblick über die Aktivitäten der Gemeinden im Bereich der FBBE.

Bewährte Koordinationsgefässe und Beispiele guter Praxis

Für die Koordination auf **Verwaltungsebene** haben sich in einigen Kantonen fixe Koordinationsgremien wie interdepartementale Arbeits- oder Koordinationsgruppen bewährt. In anderen Kantonen begünstigen die gegebenen Verwaltungsstrukturen die verwaltungsinterne Koordination und Zusammenarbeit, v.a. wenn mehrere für die FBBE relevante Bereiche (z.B. Soziales und Integration) im gleichen Amt oder sogar bei der gleichen Fachstelle angesiedelt sind, etwa in Form einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen oder einer Abteilung Chancengleichheit oder Generationen und Gesellschaft. In anderen Kantonen wiederum gibt es eine rege interdepartementale Zusammenarbeit und eine entsprechend offene Zusammenarbeitskultur, die auch im FBBE-Bereich zum Tragen kommt. Bei der Einrichtung von Koordinationsstellen im Bereich der FBBE sind die Kantone hingegen eher zurückhaltend (2 Kantone fix; 2 Kantone geplant). Eine Koordinationsstelle bewährt sich aus unserer Sicht insbesondere dann, wenn ihr genügend Koordinationskompetenzen und -ressourcen eingeräumt werden, sei es für die Koordination innerhalb der Verwaltung, sei es gegenüber den Gemeinden. Eine Klärung der Zuständigkeiten im Bereich der FBBE auf Ebene der Verwaltung wie auch deren Sichtbarmachung auf der Website oder im Organigramm sind der Koordination im FBBE-Bereich gemäss unserer Einschätzung förderlich.

Für die **Koordination mit den Gemeinden** kann die Einrichtung von Ansprechpersonen auf Kantons- und Gemeindeebene in unseren Augen zwar den wechselseitigen Austausch begünstigen, reicht aber für eine wirkungsvolle Koordination nicht aus. Nach Aussage der Befragten gewinnbringender sind hier regelmässige Zusammenarbeitsformen in Koordinations- oder Projektgruppen. Für bestimmte Themen wie Früherkennung oder Kinderschutz haben sich in einem Kanton runde Tische bewährt.

Für die **Koordination mit weiteren Akteuren** haben sich Fachkonferenzen und Vernetzungstreffen bewährt. Positiv erwähnt werden auch Leistungsvereinbarungen zur Qualitätssicherung bei den Einrichtungen. Der Einsatz von Begleit-, Reflexions- oder Steuergruppen wird ebenfalls geschätzt. Auch Elternforen werden als hilfreiche Gremien genannt, wie auch Adresslisten aller beteiligten Akteure und Einrichtungen. Fünf Kantone nennen ihr partizipatives Vorgehen bei der Koordination mit Gemeinden und weiteren Akteuren als gutes Beispiel.

Auf der **interkantonalen Ebene** hat die SODK die Federführung für den Frühbereich und damit auch für das Thema FBBE. FBBE wird aber auch in verschiedenen anderen bestehenden interkantonalen Gefässen in den Bereichen Bildung, Integration und Gesundheit behandelt. Die FBBE ist dabei eines von vielen Themen, das in diesen Gremien diskutiert wird und wird somit vermutlich nicht überall in der gleichen Tiefe diskutiert. Auch auf Bundesebene befassen sich verschiedene Ämter und Abteilungen mit der FBBE oder bestimmten Teilaspekten davon.

Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der Bestandsaufnahme lassen sich vier zentrale Empfehlungen ableiten:

1. **Das Erreichte aufrechterhalten und weiterentwickeln:** Wie die Bestandsaufnahme zeigt, hat sich in den meisten Kantonen ein Bewusstsein für die Bedeutung der FBBE herausgebildet. Viele Kantone haben die Phase der Strategieentwicklung nun hinter sich und es geht jetzt darum, das Erreichte zu verfestigen und zu optimieren. Die laufende Koordination innerhalb der Verwaltung, mit den Gemeinden und weiteren Akteuren bleibt eine Daueraufgabe, die insbesondere die hauptverantwortlichen Stellen in den Kantonen auch künftig beanspruchen wird. Andere Kantone wiederum stehen erst ganz am Anfang – die Umsetzung der Strategien hat dort noch gar nicht begonnen. Angesichts der knappen finanziellen und personellen Ressourcen in vielen Kantonen stellt das weitere Vorantreiben der Umsetzung eine Herausforderung dar. Auch wenn wir in der vorliegenden Bestandsaufnahme viele positive Ansätze und Beispiele gefunden haben, bleibt der Eindruck, dass im Bereich der FBBE noch viel zu tun bleibt.
2. **FBBE-Massnahmen für die gesamte Bevölkerung formulieren und verwaltungsintern breit abstützen:** Die KIP haben in vielen Kantonen wesentlich dazu beigetragen, Massnahmen im Bereich der FBBE zu lancieren oder auszubauen. Wenn sich Kantone im Bereich der FBBE jedoch nur oder hauptsächlich auf das KIP abstützen, besteht die Gefahr, dass sich die Massnahmen einseitig auf die Migrationsbevölkerung beziehen und Massnahmen für alle Kinder und Familien zu kurz kommen. Wir empfehlen deshalb, dass alle Kantone den Begriff der FBBE möglichst breit fassen und auch innerhalb der Verwaltung alle relevanten Bereiche (Soziales, Bildung, Gesundheit und Integration) in die Umsetzung einbeziehen, wie dies auch das Primokiz-Modell für die FBBE vorsieht.
3. **FBBE beim Bund stärker institutionalisieren:** Derzeit laufen auf gesamtschweizerischer Ebene einige Programme (NAP, TAK-Dialog «Aufwachsen – Gesund ins Leben starten»), im Rahmen derer sich Bundes-, Kantons- und GemeindevertreterInnen über FBBE austauschen können. Es wäre empfehlenswert sich mit der Frage zu befassen, wie dieser Austausch nach dem Ende dieser Programme weitergeht und wie die FBBE losgelöst von Programmen oder Projekten nachhaltig verankert werden könnte.
4. **Austausch zwischen Bund und Kantonen verstärken:** Neben dem Austausch im Rahmen der oben genannten Programme (TAK, NAP) gibt es auch innerhalb verschiedener interkantonaler Direktoren- und Fachkonferenzen (SODK, EDK, KKJF, KKJS, KID, VBGF) zumindest einen punktuellen Austausch über die FBBE. EDK und SODK pflegen einen regelmässigen Austausch zum Thema. Mit den weiteren Fachkonferenzen (KID, VBGF) welche das Thema behandeln, besteht zurzeit kein institutionalisierter Austausch zum Thema FBBE. Ein guter, systematisierter Austausch und Informationsfluss zwischen den verschiedenen Gremien wie auch mit den drei hauptsächlich zuständigen Bundesämtern (BSV, SEM, BAG) würde helfen, Massnahmen effizient zu koordinieren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Zudem könnte sichergestellt werden, dass die Bundesebenen sowie alle Kantone in etwa auf dem gleichen Wissensstand sind, Erfahrungen austauschen und voneinander lernen können.

Literatur

SODK 2011: Empfehlungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich» erarbeitet (SODK, 24. Juni 2011).

Ecoplan 2014: Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014. Im Auftrag der SODK.

SKB 2015: Bildungsbericht Schweiz 2014, verfasst von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKB.

Haenni Hoti Andrea (Hrsg) 2015: Bericht Equity – Diskriminierung und Chancengerechtigkeit im Bildungswesen. Bern 2015

TAK: «Aufwachsen – gesund ins Leben starten» Empfehlungen zuhanden der Dialogpartner, verabschiedet am 27. Juni 2014.

Tiresia/INFRAS 2015: Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni. Rapporto di analisi generale. Studie im Auftrag des Dipartimento della sanità e della socialità (DSS), http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/Cosa_facciamo/Rapporto_Sondaggio_Neo_Mamme_Versione_Def.pdf
EKM 2009: Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandsaufnahme und Handlungsfelder.

Impressum

Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE

Bestandsaufnahme bei den Kantonen
Zürich, 27. Oktober 2016

Auftraggeber

Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen (Nationales Programm gegen Armut) und dem Staatssekretariat für Migration

Projektleitung

Philine Zimmerli, Jacobs Foundation

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano und Ariane De Rocchi
INFRAS
Binzstrasse 23
8045 Zürich

Layout und Design

BLYSS Brand Identity, Zürich

Jacobs Foundation

Seefeldquai 17

Postfach

CH-8034 Zürich

www.jacobsfoundation.org