



Bern, 3. Februar 2021

Politik der frühen Kindheit

Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Bericht des Bundesrates

in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019

Zusammenfassung

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 «Strategie zur Stärkung der frühen Förderung» und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019 «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser» vor. Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat für die Erarbeitung des Berichts eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die betroffenen Bundesämter, die zuständigen interkantonalen Konferenzen sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband vertreten waren.

Der Bundesrat nimmt im vorliegenden Bericht eine Auslegeordnung der rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten sowie der aktuellen Tätigkeiten der drei staatlichen Ebenen vor und zeigt auf, inwiefern von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren Lücken und Verbesserungspotenzial identifiziert werden sowie welche Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene bestehen.

Zunächst werden eine Begriffsklärung sowie eine Bestandsaufnahme der bestehenden rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen vorgenommen:

- Auf kantonaler und nationaler Ebene sind insbesondere die Begriffe «Politik der frühen Kindheit», «Frühe Förderung» und «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» für Massnahmen und Angebote im Bereich der frühen Kindheit gebräuchlich. Sie werden häufig als Synonyme verwendet. Für den vorliegenden Bericht wurde auf der Grundlage der Strategie «Für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik» des Bundesrates eine Definition des Begriffs «Politik der frühen Kindheit» erarbeitet, die die Massnahmen und Leistungen im Bereich der frühen Kindheit umfassend betrachtet und sowohl Förder- als auch Schutzmassnahmen berücksichtigt.
- Die Politik der frühen Kindheit ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund und eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen. Der vorliegende Bericht zeigt die für die Politik der frühen Kindheit relevanten internationalen Normen und verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen auf.

Weiter enthält der Bericht eine Auslegeordnung der Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit sowie des Angebots und der Nachfrage, der Qualität und der Finanzierung:

- Auf der Grundlage der erarbeiteten Definition des Begriffs «Politik der frühen Kindheit» wird ein (nicht abschliessender) Katalog der Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit vorgestellt. Die berücksichtigten Leistungen umfassen sowohl die allgemeine Förderung in der frühen Kindheit, Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen als auch ergänzende Erziehungshilfen.
- Anschliessend wird auf der Grundlage von vorliegenden Studien und Analysen der bisherige Wissensstand zum Angebot und zur Nachfrage, zur Qualität sowie zur Finanzierung der Angebote zusammengefasst. Dabei wird jeweils in einem separaten Unterkapitel die familienergänzende Kinderbetreuung vertieft betrachtet.

Schliesslich wurden aus Sicht verschiedener Akteurinnen und Akteure bestehende Lücken und Verbesserungspotenziale betreffend die staatlichen Tätigkeiten im Bereich der Politik der frühen Kindheit zusammengefasst. Sie betreffen die statistischen Datengrundlagen, den Informations- und Erfahrungsaustausch beziehungsweise die Koordination, den Zugang zu den Angeboten sowie die Qualität und die Finanzierung der Angebote.

In den Schlusskapiteln des Berichts stellt der Bundesrat Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene dar und zeigt die Massnahmen auf, die umgesetzt werden:

- Einführung einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik
- Verbesserung der Datenlage zum Gesundheitszustand von Kindern im Vorschulalter unter Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen
- Verbesserung der Datenlage zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Alter
- Verstärkte Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Fachpersonen
- Einführung einer regelmässigen Bestandsaufnahme der Politik der frühen Kindheit in den Kantonen
- Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination auf Bundesebene
- Verstärkte Förderung des Zugangs zu Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit von Kindern mit Migrationshintergrund
- Verstärkte Förderung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter mit Behinderungen
- Verstärkte Subventionierung von Familienorganisationen mit Tätigkeiten betreffend die Zielgruppe Familien mit Kindern im Vorschulalter

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Ausgangslage	1
2 Begriffsdefinitionen	4
2.1 In der Schweiz verwendete Begriffe.....	4
2.2 Im internationalen Kontext verwendete Begriffe.....	6
2.3 Politik der frühen Kindheit im engeren und weiteren Sinne	7
3 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten	9
3.1 Internationale Normen	9
3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	10
3.3 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf Bundesebene.....	11
3.4 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf interkantonaler Ebene	18
3.5 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone	19
3.6 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene	22
4 Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit	24
4.1 Leistungen.....	24
4.1.1 Allgemeine Förderung in der frühen Kindheit.....	26
4.1.1.1 Begegnungs- und altersgerechte Lernorte für Kinder im Vorschulalter und deren Bezugspersonen (A1)	26
4.1.1.2 Familienergänzende Kinderbetreuung (A2)	26
4.1.1.3 Elternbildung (A3)	27
4.1.1.4 Angebote im Bereich Gesundheit (A4)	27
4.1.1.5 Frühe Sprachförderung (universal) (A5)	28
4.1.2 Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen.....	28
4.1.2.1 Angebote für Kinder im Vorschulalter (B1)	28
4.1.2.2 Angebote für Erziehende und weitere Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter (B2)	29
4.1.2.3 Angebote für Familien (B3)	29
4.1.3 Ergänzende Erziehungshilfen	29
4.1.3.1 Aufsuchende Familienarbeit (C1)	29
4.1.3.2 Familienpflege (C2)	30
4.1.3.3 Heimerziehung (C3)	30
4.2 Angebot und Nachfrage.....	30

4.2.1	Angebot und Nachfrage betreffend Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit	31
4.2.2	Angebot und Nachfrage betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	32
4.2.3	Angebot und Nachfrage im internationalen Vergleich	33
4.3	Qualität	33
4.3.1	Qualifikationsbedarf in den Arbeitsfeldern der Politik der frühen Kindheit	34
4.3.2	Qualitätsanforderungen betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	35
4.3.3	Qualität im internationalen Vergleich	36
4.4	Finanzierung	37
4.4.1	Finanzierung betreffend Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit	37
4.4.2	Finanzierung betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	38
4.4.3	Finanzierung im internationalen Vergleich	38
4.4.4	Nutzen von Investitionen im Bereich der Politik der frühen Kindheit aus volkswirtschaftlicher Sicht	39
5	Lücken und Verbesserungspotenzial aus Sicht verschiedener Akteure	41
5.1	Statistische Datengrundlagen	41
5.2	Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination	42
5.3	Zugang zu den Angeboten	44
5.4	Qualität der Angebote	45
5.5	Finanzierung der Angebote	46
6	Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene	48
6.1	Statistische Datengrundlagen	48
6.2	Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination	49
6.3	Zugang zu den Angeboten	51
6.4	Qualität der Angebote	52
6.5	Finanzierung der Angebote	53
7	Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit	55
	Literaturverzeichnis	58
	Anhang	64
Anhang 1:	Wortlaut der Postulate	64
Anhang 2:	Zusammensetzung der Arbeitsgruppe	66

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Ausländer- und Integrationsgesetz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BBI	Bundesblatt
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BehiV	Behindertengleichstellungsverordnung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz
BLG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände
BRK	UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BstatG	Bundesstatistikgesetzes
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EBGB	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ECEC	Early Childhood Education and Care
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKFF	Eidgenössische Kommission für Familienfragen
EKKJ	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
FamZG	Familienzulagengesetz
FBBE	Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
IAS	Integrationsagenda Schweiz
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen
IKA	Interkantonale Austauschplattform
ISCED	International Standard Classification of Education
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
KAP	Kantonale Aktionsprogramme

KBFHG	Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KIBEV	Kinderbetreuungsverordnung
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KJFG	Kinder- und Jugendförderungsgesetz
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KRK	UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes
NCD-Strategie	Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHG	Opferhilfegesetz
PAVO	Pflegekinderverordnung
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGB	Schweizerische Gesundheitsbefragung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
Sonderpädagogik-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik
SPK	Sprachengesetz
SpoFöG	Sportförderungsgesetz
SZH	Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik
WBK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

1 Ausgangslage

In der Sommersession 2019 hat der Nationalrat das Postulat 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) «Strategie zur Stärkung der frühen Förderung» mit dem Auftrag an den Bundesrat überwiesen, eine Strategie zur Stärkung und Weiterentwicklung der frühen Förderung von allen Kindern in der Schweiz zu erarbeiten. Hierzu soll ein Bericht erstellt werden, in dem eine Auslegeordnung vorgenommen wird, Defizite benannt werden sowie eine Strategie zur Verbesserung der Situation inklusive Finanzierung definiert wird. Es soll ebenfalls aufgezeigt werden, welche gesetzlichen Anpassungen für die Umsetzung der Strategie notwendig sind. Das in der Herbstsession 2019 überwiesene Postulat Gugger 19.3262 «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser» beauftragt den Bundesrat ebenfalls mit der Erarbeitung einer Strategie und eines Massnahmenpaketes, mit welchem die frühe Förderung wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

In der Schweiz sind für die Massnahmen und Leistungen im Bereich der frühen Kindheit insbesondere die Begriffe «Politik der frühen Kindheit», «Frühe Förderung» sowie «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)» gebräuchlich. Sie werden häufig synonym verwendet. In den obengenannten Postulaten werden ebenfalls alle drei Begriffe genannt, ohne dass explizit eine Unterscheidung vorgenommen wird. Der Bundesrat betrachtet in diesem Bericht die Massnahmen und Leistungen im Bereich der frühen Kindheit umfassend und bezieht in die Auslegeordnung sowohl die Förder- als auch die Schutzmassnahmen, die sich auf die Lebensphase der frühen Kindheit beziehen, mit ein.

Die Politik der frühen Kindheit ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund und eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen:

- Die **Gemeinden** sind wichtige Anlaufstellen für Familien mit Vorschulkindern. Sie nehmen in der Regel eine koordinierende Rolle in Bezug auf das Angebot ein, unterstützen die Vernetzung der relevanten Akteurinnen und Akteure, beteiligen sich an der Finanzierung der Angebote und sorgen beispielsweise mit Betreuungsgutscheinen für tiefere Elterntarife, ergreifen Massnahmen zur Qualitätsentwicklung, schliessen Leistungsvereinbarungen mit Leistungsanbietenden ab und fördern (Pilot-)Projekte. Dabei nimmt der Schweizerische Gemeindeverband eine Multiplikator-Rolle von Programmen für Gemeinden wahr und leitet diesen relevante Informationen und Good-Practice-Wissen weiter. Der Schweizerische Städteverband organisiert und unterstützt ebenfalls den Wissenstransfer und den Erfahrungsaustausch zwischen den Städten.
- Die **Kantone** erheben in der Regel insbesondere Daten zum kantonalen und kommunalen Angebot, koordinieren die Zusammenarbeit der zuständigen Verwaltungsstellen auf Kantonsebene sowie die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, setzen Massnahmen zur Qualitätsentwicklung um und finanzieren Angebote mit. Die interkantonalen Konferenzen fördern die Zusammenarbeit der Kantone in den für die frühe Kindheit relevanten Bereichen und erarbeiten gemeinsame Positionen.
- Der **Bund** koordiniert in erster Linie die Zusammenarbeit der Bundesstellen, produziert und publiziert statistische Informationen, welche für die Politik der frühen Kindheit von Bedeutung sind, und fördert im Rahmen seines Zuständigkeitsbereiches die für die Politik der frühen Kindheit relevante Forschung. Er setzt zudem in Zusammenarbeit mit den verschiedenen staatlichen Ebenen und der Zivilgesellschaft nationale Impulsprogramme um, vergibt Finanzhilfen und begleitet den Erlass von Verordnungen und Abschlüssen im Bereich der Berufsbildung mit Bezug zur frühen Kindheit. Die für das Thema relevanten ausserparlamentarischen Kommissionen beraten den Bundesrat in Bereichen betreffend die Politik der frühen Kindheit. Diese Kommissionen vertreten auch die Interessen und Anliegen der Kinder sowie ihrer Bezugspersonen und stellen den Austausch mit Fachpersonen und Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sicher.

- Die Akteurinnen und Akteure der **Zivilgesellschaft** (u.a. Stiftungen, Vereine, Interessensgemeinschaften und Hilfsorganisationen) nehmen sowohl Aufgaben im Bereich des Betriebs von Angeboten als auch im Bereich der Innovationsförderung wahr und unterstützen die Entwicklung und Umsetzung von Massnahmen auf Ebene der Kantone und Gemeinden. Sie erarbeiten Grundlagen, identifizieren Lücken und Verbesserungspotenziale, finanzieren Forschungsvorhaben, führen Vernetzungsaktivitäten durch und setzen Sensibilisierungskampagnen um. Zudem setzen sie Projekte für Gemeinden oder Kantone um oder finanzieren diese mit.

Der Bericht der Schweizerischen UNESCO-Kommission vom 26. Februar 2019¹, auf welchen das Postulat Gugger 19.3262 «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser» verweist, zeigt auf, wie in den letzten Jahren öffentliche und private Akteurinnen und Akteure mit der Erarbeitung von Konzepten, Studien und Förderprogrammen dazu beigetragen haben, dass sich die Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern verbessern. Es wird im Bericht hingegen gefordert, dass künftig eine kohärente ganzheitliche Politik auf den verschiedenen staatlichen Ebenen unter Beizug der Zivilgesellschaft etabliert wird. Es brauche eine Koordination auf Bundesebene und die dazu geeignete Strategie. Dazu seien nationale und kantonale Dialoge geeignet, welche die verschiedenen politischen Akteurinnen und Akteure zusammenbringen. Zudem brauche es solide gesetzliche Grundlagen auf Ebene Bund und Kantone (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, S. 4 f.). Seit einigen Jahren gibt es zwar verschiedene national ausgerichtete Programme und Initiativen mit starkem inhaltlichen Bezug zur frühen Kindheit, in deren Rahmen sich die betroffenen Stellen auf Bundes- und auf interkantonaler Ebene zusammen mit Kantonen und Gemeinden zur Politik der frühen Kindheit austauschen. Sie waren oder sind jedoch mehrheitlich zeitlich befristet und thematisch ausgerichtet (z.B. auf die Gesundheitsförderung, die Armutsprävention oder die Integrationsförderung): Das Nationale Programm zur Bekämpfung von Armut (2014–2018, vgl. Fussnote 20), die kantonalen Integrationsprogramme (KIP, 2014–2017 und 2018–2021, vgl. Ziff. 3.3, 3.4 und 3.5), der TK-Dialog «Aufwachsen» (vgl. Fussnote 85), die Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie, vgl. Ziff. 3.3, BAG), die kantonalen Aktionsprogramme (KAP) (seit 2017) «Ernährung und Bewegung» und «Psychische Gesundheit» und das Projekt Miapas von der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (vgl. Ziff. 3.5) (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, S. 33). Um den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den in den verschiedenen Initiativen und Programmen involvierten Akteuren sicherzustellen, wird von den (zivilgesellschaftlichen) Akteurinnen und Akteuren empfohlen beziehungsweise gefordert, dass künftig eine systematische Kooperation und Koordination zwischen Bund und Kantonen erfolgt (Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia und Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, 2020; Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, S. 30; Tripartite Konferenz, 2017, S. 38).

Im Sinne eines Beitrages zur verbesserten Koordination der betroffenen staatlichen Akteurinnen und Akteure, nimmt der Bundesrat im vorliegenden Bericht eine Auslegeordnung der rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten sowie der aktuellen Tätigkeiten der drei staatlichen Ebenen vor und zeigt auf, inwiefern Lücken und Verbesserungspotenzial identifiziert worden sind sowie welche Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene bestehen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) setzte für die Erarbeitung des Berichtes eine Arbeitsgruppe mit Vertretenden aller drei staatlichen Ebenen ein und stützte sich auf wissenschaftliche Studien und weitere Publikationen, die in den letzten Jahren im Auftrag von

¹ In der Strategieguppe zur Erarbeitung es Berichtes waren Mitglieder aller politischen Ebenen aus den verschiedenen Landesteilen sowie der Zivilgesellschaft vertreten. Internationales und nationales Expertenwissen ist durch einen Beirat eingeflossen. Verfasst wurde die Publikation durch INFRAS, eng begleitet und gesteuert durch die Schweizerische UNESCO-Kommission. Die Publikation und ihre Verbreitung wurde gefördert durch die Jacobs Foundation und die Stiftung Mercator Schweiz (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, S. 5).

privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren erstellt wurden: In der Arbeitsgruppe waren die zuständigen Bundesstellen (BAG, BAK, BASPO, BFS, BSV, EBGB, SEM, SBFI), die betroffenen interkantonalen Konferenzen (EDK², GDK, SODK, KdK) sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband vertreten.

Der Aufbau des Berichts sieht wie folgt aus: Im Kapitel 2 werden zunächst die in der Schweiz sowie international verwendeten Begriffe für den Bereich der frühen Kindheit erläutert. Im Anschluss wird in Anlehnung an die Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik eine Definition des Begriffs «Politik der frühen Kindheit» vorgenommen. Das Kapitel 3 zeigt die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten der verschiedenen staatlichen Ebenen in diesem Politikfeld auf und das Kapitel 4 ist den Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit gewidmet. Es werden darin zunächst die Leistungen beschrieben und in einem Leistungskatalog strukturiert aufgeführt. Anschliessend wird auf der Grundlage von bisher vorliegenden Studien der Wissensstand zum Angebot und zur Nachfrage, zur Qualität sowie zur Finanzierung der Angebote zusammengefasst. Schliesslich werden im Kapitel 5 Lücken und Verbesserungspotenzial im Bereich der Politik der frühen Kindheit aus Sicht verschiedener Akteurinnen und Akteure aufgezeigt. Das Kapitel 6 enthält die Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene und das Kapitel 7 die Schlussfolgerungen des Bundesrates sowie das weitere Vorgehen.

² In Zusammenarbeit mit dem Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH), der EDK-Fachagentur für Heil- und Sonderpädagogik

2 Begriffsdefinitionen

Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene haben sich in den letzten Jahren zur Bezeichnung der Angebote und Massnahmen im Bereich der frühen Kindheit unterschiedliche Begriffe und Begriffsdefinitionen etabliert. In diesem Kapitel werden zunächst die in der Schweiz verbreiteten Bezeichnungen erläutert und danach wird aufgezeigt, inwiefern sie sich von den international anerkannten Begriffsdefinitionen unterscheiden. Schliesslich wird in Anlehnung an die Strategie des Bundesrates für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik eine für den vorliegenden Bericht gültige Definition des Begriffs «Politik der frühen Kindheit» vorgenommen.

2.1 In der Schweiz verwendete Begriffe

In der Schweiz sind für die Massnahmen und Angebote im Bereich der frühen Kindheit insbesondere die Begriffe «Politik der frühen Kindheit», «Frühe Förderung» sowie «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)» gebräuchlich³. Sie werden häufig synonym verwendet (Stern, Schwab Cammarano, & De Rocchi, 2017, S. 7). Der Begriff «Frühe Förderung» etablierte sich zunächst hauptsächlich in der Deutschschweiz, wohingegen die Thematik in der Romandie mehrheitlich unter «politique de la petite enfance» diskutiert wurde. Im Rahmen der Umsetzung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) haben auch in der Romandie die Begriffe «encouragement préscolaire» beziehungsweise «encouragement précoce» Eingang in strategische Konzepte gefunden (Dubach, et al., 2018, S. 8).

Insbesondere «Frühe Förderung» und «FBBE» werden häufig bedeutungsgleich verwendet. Vereinzelt werden in der Literatur diese Begriffe explizit voneinander abgegrenzt, dies geschieht jedoch nicht einheitlich. So wird beispielsweise «FBBE» als Teilgebiet der «Frühen Förderung» verstanden oder umgekehrt (Dubach, et al., 2018, S. 10).

Unter der Bezeichnung «**Politik der frühen Kindheit**» etablierte sich in den letzten Jahren ein eigenständiges Politikfeld. Es wurde insbesondere mit der im 2016 gestarteten Kampagne «Ready!» der Jacobs Foundation bekanntgemacht und seine Definition im 2019 durch die Schweizerische UNESCO-Kommission im Rahmen ihrer Publikation «Für eine Politik der frühen Kindheit» (2019, S. 11) präzisiert: Die Politik der frühen Kindheit schaffe Rahmenbedingungen und Angebote, die die Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern unterstützen und ein gesundes Aufwachsen ermöglichen. Zu den involvierten Politikbereichen zählt die Schweizerische UNESCO-Kommission insbesondere die Bildungs-, Sozial-, Gesundheits-, Integrations-, aber auch die Kultur- und Steuerpolitik sowie die Raumplanung.

Der Begriff «**Frühe Förderung**» hat sich mittlerweile vor allem in strategischen Konzepten von Kantonen und Gemeinden und auf interkantonaler Ebene etabliert, insbesondere im Rahmen der Umsetzung der KIP⁴. Zudem wird er in Grundlagen- und Positionspapieren von Fachverbänden und Interessengruppen verwendet (Dubach, et al., 2018, S. 7). Auf Bundesebene nahm 2009 die Eidgenössische Migrationskommission (EKM) erstmals eine Begriffsklärung sowie eine

³ Im Französischen und Italienischen werden die Begriffe in der Regel mit «Encouragement précoce» bzw. «Sostegno precoce» und «Éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)» bzw. «Formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia (FEAPI)» übersetzt.

In Deutschland und Österreich sowie teilweise auch in der Schweiz ist ebenfalls der Begriff «Frühe Hilfen» gebräuchlich. Bei den «Frühen Hilfen» liegt der Fokus in der Regel auf der Begleitung sozial benachteiligter Familien mit und ohne Migrationshintergrund sowie auf der Vernetzung der Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind (Bundesamt für Gesundheit, 2018, S. 10).

⁴ Für die zweite Programmperiode 2018–2021 wurde der Förderbereich umbenannt in «Frühe Kindheit», um den ganzheitlichen Ansatz und die interdisziplinäre Verankerung in den Regelstrukturen zu betonen. Zurzeit wird eine weitere Begriffsanpassung im Hinblick auf die dritte Programmperiode ab 2024 geprüft.

Abgrenzung zum Ausdruck «Frühförderung»⁵ vor (Schulte-Haller, 2009, S. 11-16). Weitere Begriffsdefinitionen wurden gemeinsam von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut sowie vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) und vom Staatssekretariat für Migration (SEM) erarbeitet:

- Die SODK hat im Rahmen der Festlegung von gemeinsamen Eckwerten für die interkantonale Zusammenarbeit zwischen SODK, EDK und GDK in diesem Bereich «Frühe Förderung» folgendermassen definiert (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, 2017): «Massnahmen der Frühen Förderung umfassen Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (z.B. Kindertagesstätten oder Tagesfamilien), familienunterstützende Angebote (z. B. Elternberatung, Elternbildung oder soziokulturelle Begegnungszentren für Familien mit Kleinkindern) oder aufsuchende, niederschwellige lebens- und wohnortnahe Angebote. Frühe Förderung unterstützt die Entwicklung und Entfaltung des Kleinkindes in einem umfassenden und ganzheitlichen Sinn».
- Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut entstandene Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden für den Bereich der frühen Förderung enthält folgende Begriffserklärung (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 4 f.): «Frühe Förderung hat zum Ziel, Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess in -und ausserhalb der Familie zu unterstützen. Sie umfasst Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter (...), verschiedene Unterstützungsangebote für die ganze Familie (...) wie auch Massnahmen zur Gestaltung des Wohnumfeldes von Kindern und Familien. (...) Es geht darum, den Kindern ein anregungsreiches Umfeld mit vielfältigen Lerngelegenheiten zu bieten, sodass sie sich gemäss ihrem Potenzial möglichst optimal entwickeln können».
- Das BAG (2018, S. 10) erläutert den Begriff aus gesundheitsbezogener Perspektive: «Frühe Förderung umfasst alle professionell erbrachten Massnahmen und staatlich sowie privatwirtschaftlich erbrachten Leistungen, welche die Kinder und ihre Familien in den ersten vier Lebensjahren unterstützen und sowohl direkt als auch indirekt Einfluss auf die gesundheitliche und psychosoziale Entwicklung des Kindes ausüben. Von der Definition ausgeschlossen sind Angebote, die Familien nutzen, um ihre Kinder möglichst gut auf die Leistungsgesellschaft vorzubereiten (z.B. Frühchinesisch-Kurse)».
- Das SEM definierte «Frühe Förderung» im Rahmen der ersten Programmperiode der KIP folgendermassen: «Grundsätzlich gilt, dass die frühe Förderung für alle Kinder wichtig ist und ihre motorischen sprachlichen, kognitiven und sozialen Fähigkeiten gefördert werden sollen. Unterstützung erhalten Kinder dabei sowohl von den Eltern durch ihre liebevolle Beziehung zum Kind und durch konsequente Erziehung sowie gegebenenfalls über qualitativ gute externe Betreuung durch Fachpersonen. (...) Die Aufgabe der Integrationsförderung besteht darin, Potenziale und Risiken früh zu erkennen und mit geeigneten Massnahmen Hemmnisse abzubauen. Es geht darum, dass Kinder mit Migrationshintergrund nach dem Grundsatz der Chancengerechtigkeit gleichermassen von einer qualitativ hochstehenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung profitieren können».⁶

⁵ Da der Begriff «Frühförderung» in Deutschland oder «Früherziehung» in der Schweiz ebenfalls in der Heil- und Sonderpädagogik und der Förderung von hochbegabten Kindern Verwendung findet, empfahl die EKM, für die Frühförderung im Sinne einer generell früh einsetzenden Entwicklungsförderung des Kindes eine begriffliche Abgrenzung vorzunehmen. Als Alternativen nannte sie die Begriffe «Frühe Förderung», «Frühe Bildungsförderung» oder «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)».

⁶ Siehe www.sem.admin.ch > Einreise & Aufenthalt > Integration > Themen > Frühförderung.

«**Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)**» ist ein international verwendeter Fachausdruck. Er ist eine Übertragung des englischen Begriffs «Early childhood education and care» (vgl. Ziff. 2.2), welcher die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1998 für ihren Ländervergleich zu den Institutionen und Strategien im Frühbereich wählte (Dubach, et al., 2018, S. 9). In der Schweiz wurde er 2012 mit dem «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz (Wurstmann Seiler & Simoni, 2016) eingeführt. Gemäss diesem unterstützt FBBE die soziale, emotionale, kognitive, körperliche und psychische Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Die frühkindliche «Bildung» bezieht sich dabei auf die individuellen Bildungsprozesse des Kindes. Sie umfasst die Aneignungstätigkeit des Kindes, sich ein Bild von der Welt zu konstruieren. «Bildung» erfolgt somit indem sich das Kind aktiv, neugierig und lernend mit seiner Umwelt auseinandersetzt und wird in diesem Sinne als der Beitrag des Kindes zu seiner Entwicklung verstanden. «Erziehung» und «Betreuung» sind die Beiträge der Erwachsenen zur Bildungs- und Entwicklungsförderung von Kindern: «Erziehung» bezeichnet die Gestaltung einer anregungsreichen Bildungsumwelt, in der die Erwachsenen Kindern vielseitige Lerngelegenheiten bereitstellen. «Betreuung» meint die soziale Unterstützung, die Versorgung und Pflege der Kinder, die emotionale Zuwendung, den Schutz vor Gefahren sowie den Aufbau von wichtigen persönlichen Beziehungen (Wurstmann Seiler & Simoni, 2016, S. 20).

2.2 Im internationalen Kontext verwendete Begriffe

Im internationalen Kontext sind ebenfalls verschiedene Begriffe geläufig. Sie beziehen sich im Unterschied zur Schweiz, welche die Altersspanne mehrheitlich auf 0-4 Jahre festlegt, in der Regel auf die Altersgruppe 0-6-jährig. Zudem wird auf Institutionen frühkindlicher Bildung und Erziehung beziehungsweise Einrichtungen der Kindertagesbetreuung fokussiert⁷. In der Schweiz werden zur Politik der frühen Kindheit jedoch üblicherweise eine breite Palette an weiteren Angeboten, insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung und der Elternbildung und -beratung, gezählt (siehe Ziff. 4.1).

Die international verwendeten Ausdrücke unterscheiden sich je nach Land, Institution und Akteurinnen und Akteure. Die UNESCO verwendet hauptsächlich den Begriff «*éducation et protection de la petite enfance (EPPE)*», die OECD «*éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)*» und die Europäische Kommission «*FBBE*» (UNESCO, 2017, S. 21).⁸ Sie werden folgendermassen definiert:

- Gemäss der UNESCO beginnt die «**EPPE**» ab der Geburt und umfasst eine Vielzahl nicht-formeller, formeller und informeller Formen. Dazu zählen beispielsweise Elternbildung,

⁷ Im Klassifizierungssystem «International Standard Classification of Education (ISCED)» der UNESCO, welches nationale und internationale Bildungsvergleiche ermöglicht, entspricht die frühkindliche Bildung und Erziehung der untersten Stufe (ISCED 0). Diese Stufe umfasst zwei Arten von Bildungsprogrammen. Bildungsprogramme der ISCED Stufe 010 sind für unter dreijährige Kinder konzipiert. Bei diesen Programmen stehen der Spracherwerb und die Entwicklung von motorischen Fertigkeiten im Vordergrund. Programme für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt werden als ISCED 020 klassiert. Diese Programme dienen dem Erwerb sozialer Fertigkeiten und der Förderung der Selbstständigkeit. In der Regel findet auch eine erste Auseinandersetzung mit Buchstaben und Zahlen statt. In einigen Ländern (wie der Schweiz) sind solche Programme im ersten Abschnitt oder Zyklus der unter die Schulpflicht fallenden Bildung angesiedelt. Zur Stufe 020 zählen in der Schweiz die ersten beiden Jahre der obligatorischen Schule, d.h. der Kindergarten bzw. die ersten beiden Jahre einer Eingangsstufe. In der Schweiz werden in den Bildungsstatistiken nur Programme der ISCED Stufe 020 ausgewiesen. Für Programme der ISCED Stufe 010 sind keine Daten verfügbar (Bundesamt für Statistik, 2015). Eine Übersicht über das Bildungssystem der Schweiz und die Unterteilung in die einzelnen ISCED-Stufen bietet die EDK (www.edk.ch > Basis-Wissen Bildungssystem CH > Bildungssystem CH).

⁸ On rencontrera également les termes «*développement de la petite enfance*», «*éducation et soins de la petite enfance*» et «*protection et développement de la petite enfance*». Die verwendeten englischen Begriffe lauten: «*Early Childhood Care and Education (ECCE)*» (UNESCO), «*Early Childhood Education and Care (ECEC)*» (OECD) und «*Early Childhood Education and Care (ECEC)*» (Europäische Kommission).

Interventionen für die Gesundheit von Mutter und Kind, Betreuungseinrichtungen, Projekte «von Kind zu Kind», Kinderbetreuung zuhause oder in einer Einrichtung, Kindergärten und vorschulische Strukturen (UNESCO, 2017, S. 21).

- Gemäss der OECD (2001, S. 14) schliesst der Begriff « **EAJE** » alle Einrichtungen und Modelle ein, die sich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bis zur Einschulung widmen, unabhängig von deren Ausgestaltung und Finanzierung, den Öffnungszeiten oder dem Inhalt der Programme.
- Gemäss der Definition der Europäischen Kommission (2019, S. 24) umfasst **FBBE** die Angebote für Kinder von der Geburt bis zum Primarschulalter, für die es einen nationalen Regelungsrahmen gibt, das heisst die einer Reihe von Vorschriften und Mindeststandards entsprechen und/oder bestimmte Akkreditierungsverfahren durchlaufen müssen.

2.3 Politik der frühen Kindheit im engeren und weiteren Sinne

Der Bundesrat (2008, S. 4) hat in seiner Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik vom 27. August 2008 die Kinder- und Jugendpolitik auf der Grundlage der Bundesverfassung und des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) als eine Politik des Schutzes, der Förderung und der Mitwirkung definiert. Unterschieden werden die Kinder- und Jugendpolitik im engeren und die Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne.

In Anlehnung an die obengenannte Strategie wird in diesem Bericht für das Politikfeld betreffend die Massnahmen und Angebote im Bereich der frühen Kindheit der Begriff «Politik der frühen Kindheit» verwendet. Die Politik der frühen Kindheit, welche sich auf die Lebensphase der frühen Kindheit bezieht, wird somit als eine Teilmenge der Kinder- und Jugendpolitik betrachtet. Der Bundesrat wählt in diesem Bericht einen kindzentrierten Ansatz, der entsprechend der KRK die Rechte und das Wohl der Kinder in den Hauptfokus der verfolgten Ziele stellt. Im Folgenden wird in Anlehnung an die Definition der Kinder- und Jugendpolitik im engeren und weiteren Sinne eine Definition für die Begriffe «Politik der frühen Kindheit im engeren Sinne» und «Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne» vorgenommen:

Die **Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne** leistet gezielt Beiträge, um Kinder und Jugendliche zu schützen, zu fördern und ihre Mitwirkung zu ermöglichen. Dabei ist eine wirksame Kombination von Kinder- und Jugendschutzbestimmungen, die Einbindung von Erziehenden und erwachsenen Bezugspersonen sowie die Stärkung von Lebenskompetenzen im Rahmen der Schule und der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit zentral. In partizipativen Strukturen und Projekten erfahren sich Kinder und Jugendliche als akzeptierte Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner und Meinungsträgerinnen und Meinungsträger. Dies fördert ihre Persönlichkeitsentwicklung, Kommunikationsfähigkeit und ihr Verantwortungsbewusstsein (Bundesrat, 2008, S. 5).

Die frühe Kindheit bezeichnet die Lebensphase ab der Schwangerschaft bis zum Eintritt in die obligatorische Schule (Kindergarten oder Eingangsstufe). Die **Politik der frühen Kindheit im engeren Sinne** orientiert sich entsprechend an den Bedürfnissen von noch ungeborenen Kindern (Kinder im Mutterleib) und Kindern im Vorschulalter (Säuglinge und Kleinkinder). Da Erziehende und weitere Bezugspersonen in dieser Lebensphase eine zentrale unterstützende Rolle in der Entwicklung der Kinder haben, richtet sie sich an Kinder im Vorschulalter, ihre Erziehenden und weitere Bezugspersonen sowie an Fachpersonen, die mit Kindern im Vorschulalter und ihren Erziehenden in Kontakt stehen. Der Übergang in die obligatorische Schule ist ebenfalls Bestandteil einer Politik der frühen Kindheit. Die Politik der frühen Kindheit im engeren Sinne umfasst insbesondere Tätigkeiten und Massnahmen, die Kinder im Vorschulalter vor der Gefährdung des Kindeswohls schützen, welche die frühkindliche Entwicklung und die Bildungschancen bestmöglich begleitend fördern und eine adäquate

Mitwirkung der Kinder im Vorschulalter ermöglichen sowie deren Kohärenzsinn⁹ fördern. Im Fokus stehen dabei das physische und psychische Wohl eines Kindes, dessen Schutz und gesunde und chancengerechte Entwicklung. Damit verfolgt die Politik der frühen Kindheit im engeren Sinne das Ziel, dass alle Kinder im Vorschulalter in der Schweiz geschützt werden, in der Entwicklung ihrer emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen gefördert und unterstützt werden und zu unabhängigen, verantwortungsbewussten Menschen heranwachsen¹⁰.

Die **Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne** geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen. Dann ist sie als Querschnittsaufgabe, welche die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere etablierte Politikbereiche einbringt, zu verstehen. Kinder- und Jugendpolitik erstreckt sich somit auf zahlreiche Gesetzgebungsbereiche und muss in jedem dieser Bereiche konkretisiert werden (Bundesrat, 2008, S. 5).

Die **Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne** bringt entsprechend die Bedürfnisse von noch ungeborenen Kindern (Kinder im Mutterleib) und Kindern im Vorschulalter (Säuglinge und Kleinkinder bis zum Eintritt in den Kindergarten oder die Eingangsstufe) und ihrer Erziehenden in die sie betreffenden Politikbereiche ein und schafft somit die Rahmenbedingungen, die die Lern- und Entwicklungsprozesse von Kindern im Vorschulalter unterstützen und ein sicheres und gesundes Aufwachsen ermöglichen. Die Politik der frühen Kindheit erstreckt sich entsprechend auf viele Gesetzgebungs- und Politikbereiche. Die Politikbereiche werden je nach Zuständigkeit von unterschiedlichen Stellen und Staatsebenen getragen.

⁹ Mit dem Kohärenzsinn ist ein überdauerndes Grundvertrauen in das Leben und in die eigenen Fähigkeiten, das Leben zu bewältigen, gemeint, das drei Komponenten umfasst (Meier Magistretti & Walter-Laager, Leitfaden. Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung, 2016):

1. Die Verstehbarkeit: Damit ist das Vertrauen gemeint, dass Ereignisse und Aufgaben des Lebens (und der Erziehung der eigenen Kinder) grundsätzlich verstehbar sind, dass die anstehenden Aufgaben bis zu einem gewissen Grad voraussehbar sind und dass es gelingt, Ereignisse und Herausforderungen kognitiv einzuordnen.

2. Die Handhabbarkeit: Diese beinhaltet die Überzeugung, dass Aufgaben und Herausforderungen des Lebens (und der Kindererziehung) zu meistern sind, dass die Ressourcen und Kräfte dafür vorhanden sind und dass bei fehlenden eigenen Ressourcen Hilfestellungen in der Aussenwelt gefunden werden können.

3. Die Sinnhaftigkeit, die bedeutet, dass es sich lohnt, Aufgaben und Anforderungen des Lebens in Angriff zu nehmen und Engagement in sie zu investieren.

¹⁰ Verschiedene Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit helfen ebenfalls Familie und Erwerbstätigkeit besser zu vereinbaren. Der Bundesrat erachtet aber im vorliegenden Bericht die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit nicht als direktes Ziel einer Politik der frühen Kindheit.

3 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz stützt sich auf die KRK und die Bundesverfassung (BV; SR 101). Sie ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen. Das BSV ist auf Stufe Bund die Fachstelle für Kinder- und Jugendpolitik.

Analog zu dieser Aufgabenteilung und Kompetenzordnung liegt auch die Politik der frühen Kindheit – als spezifischer Teil der Kinder- und Jugendpolitik – in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden und wird geprägt von der Tätigkeit zahlreicher privater Trägerschaften. Thematisch liegt die Politik der frühen Kindheit an der Schnittstelle der Sozial-, Gesundheits-, Integrations- und Bildungspolitik und wird somit jeweils von unterschiedlichen Ämtern oder Stellen getragen. Die Leistungen betreffend dieses Politikfeld werden sowohl von öffentlichen als auch von privaten Trägerschaften erbracht. Sie ersetzen die Familie nicht, sondern unterstützen diese.

Der Fokus der staatlichen Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit kann je nach Zielsetzung und zuständiger Stelle variieren. So stehen beispielsweise bei den Massnahmen zur Förderung der Entwicklung von Kindern im Vorschulalter meist die pädagogischen Aspekte und die altersgerechten Lernbedingungen in der frühen Kindheit im Fokus. Die sozialpolitischen Konzepte fokussieren insbesondere auf die Begleitung sozial benachteiligter und mehrfach belasteter Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Die Massnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung beziehen sich in erster Linie auf die Förderung der physischen und psychischen Gesundheit der Kinder im Vorschulalter und beinhalten in der Regel ebenfalls die sogenannte Frühförderung (insbesondere Behandlung von Kindern mit Entwicklungsdefiziten im Rahmen der Heil- und Sonderpädagogik) (Hafen, 2019, S. 6).

In diesem Kapitel werden zunächst die für die Politik der frühen Kindheit relevanten internationalen Normen und verfassungsrechtlichen Grundlagen erläutert (siehe Ziff. 3.1 und 3.2). Danach werden sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch die Zuständigkeiten auf Bundesebene aufgezeigt (siehe Ziff. 3.3). Die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten auf interkantonaler Ebene werden unter Ziff. 3.4 dargestellt. Im Anschluss wird auf die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone (siehe Ziff. 3.5) und auf Ebene der Städte und Gemeinden eingegangen (siehe Ziff. 3.6).

3.1 Internationale Normen

Die Schweiz ratifizierte Anfang 1997 das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK; SR 0.107). Dieses hebt die Verantwortung der Staaten für den Schutz und das Wohl Minderjähriger (bis 18 Jahre) hervor, fasst die Menschenrechte für den Lebensbereich des Kindes zusammen und legt die besonderen Rechte auf Schutz, Förderung und Mitwirkung von Kindern fest. Die vier elementaren Grundsätze, auf denen das Übereinkommen beruht, beinhalten das Überleben und die Entwicklung des Kindes, die Nichtdiskriminierung, die Wahrung der Interessen der Kinder sowie deren Beteiligung. Die Politik der frühen Kindheit trägt direkt oder indirekt dazu bei, u. a. die Rechte des Kindes auf Entwicklung (Art. 6 Abs. 2 KRK), auf angemessenen Lebensstandard (Art. 27 Abs. 1 KRK), auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit (Art. 28 KRK) sowie das Recht von Kindern mit Behinderungen auf einen effektiven Zugang zu Bildung und Erziehung (Art. 23 Abs. 3 KRK) zu verwirklichen. Zudem steuert sie dazu bei, dass die Erziehenden und der Vormund bei ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, u. a. durch den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern unterstützt werden (Art. 18 Abs. 2 KRK).

Zu erwähnen ist auch das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK; SR 0.109), das von der Schweiz 2014 ratifiziert wurde. Dieses Übereinkommen legt ein besonderes Augenmerk auf Kinder mit Behinderungen (Art. 7 BRK). Zu seinen Grundsätzen gehören die volle und wirksame Teilhabe

an der Gesellschaft, die Chancengleichheit und die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen (Art. 3 Bst. c, e und h BRK). Die Massnahmen im Bereich der frühen Kindheit tragen zur Umsetzung zahlreicher Rechte der BRK bei, insbesondere des Rechts auf eine unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19 BRK), des Rechts auf Bildung (Art. 24 BRK), des Rechts auf Gesundheit, insbesondere die Gesundheitsleistungen, die von Personen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderungen benötigt werden, einschliesslich Früherkennung und Frühintervention, soweit angebracht (Art. 25 Bst. b BRK). Die BRK verlangt zudem von den Vertragsstaaten, Kindern mit Behinderungen und ihren Familien frühzeitig umfassende Informationen, Dienste und Unterstützung zur Verfügung zu stellen (Art. 23 Abs. 3 BRK).

Die Politik der frühen Kindheit hat zudem Eingang in die Agenda 2030 der UNESCO mit ihren 17 Zielen (und 169 Unterzielen) für nachhaltige Entwicklung gefunden: Beispielsweise lautet das Unterziel 4.2, dass bis 2030 «alle Mädchen und Jungen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind».¹¹

Weiter hat der Europarat Empfehlungen mit Bezug zur Politik der frühen Kindheit verabschiedet, insbesondere diejenigen von 2006 über die Politik zur Förderung einer positiven Elternschaft¹² und diejenigen von 2011 über die Rechte des Kindes und kinder- und familienfreundliche Sozialdienste¹³.

Im Gegensatz zur KRK und zur BRK handelt es sich bei der Agenda 2030 und den Empfehlungen des Europarates nicht um rechtsverbindliche internationale Instrumente.

3.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen

In der Schweiz stützen sich die Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit insbesondere auf die Artikel 2 Absatz 3, Artikel 8, Artikel 11 Absatz 1, 41 Absatz 1 Buchstabe c, f und g, Artikel 67 Absatz 2, Artikel 116 Absatz 1 sowie Artikel 122 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV):

- **Artikel 2 Absatz 3 BV** legt fest, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern sorgt.
- **Artikel 8 BV** hält fest, dass niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung; dass Mann und Frau gleichberechtigt sind; und dass das Gesetz Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten vorsieht.
- Im **Artikel 11 Absatz 1 BV** ist der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung verankert.
- In **Artikel 41 Absatz 1 Buchstaben c, f und g BV** werden folgende an den Gesetzgeber gerichteten Sozialziele mit Bezug zur Politik der frühen Kindheit festgehalten:
 - Familien werden als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert,

¹¹ Siehe www.eda.admin.ch > Home > Agenda 2030 > 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung.

¹² Siehe <https://rm.coe.int/16805d6dc5>. Der Begriff «Positive Elternschaft» bezieht sich auf das elterliche Verhalten, basierend auf dem Wohl des Kindes, das sorgend, ermächtigend, gewaltfrei ist und Anerkennung und Führung einschliesst, was auch das Aufstellen von Grenzen bedeutet, um die umfassende Entwicklung des Kindes zu ermöglichen.

¹³ Siehe <https://rm.coe.int/1680472b8c>.

- Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sollen sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können, und
- Kinder und Jugendliche werden in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt.
- **Artikel 67 Absatz 2 BV** gibt dem Bund die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Es handelt sich hierbei um eine parallele und subsidiäre Kompetenz des Bundes.
- Gemäss **Artikel 116 Absatz 1 BV** kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.
- Gemäss **Artikel 122 Absatz 1 BV** ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. So werden beispielsweise im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Verwandtschaft, Art. 252-348 ZGB; SR 210) unter anderem die Rechte und Pflichten der Eltern gegenüber ihren Kindern sowie der zivilrechtliche Kinderschutz geregelt.

3.3 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf Bundesebene

In ihren thematischen Zuständigkeiten im Bereich der Politik der frühen Kindheit tätig sind auf Bundesebene insbesondere das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Kultur (BAK), das Bundesamt für Sport (BASPO), das Bundesamt für Justiz (BJ), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB), das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Zudem produziert und publiziert das Bundesamt für Statistik (BFS) statistische Informationen, welche für die Politik der frühen Kindheit von Bedeutung sind. Ausserparlamentarische Kommissionen mit Schnittstellen zur Politik der frühen Kindheit sind insbesondere die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF), die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) und die Eidgenössische Migrationskommission (EKM).

Das **BAG** unterstützt Aktivitäten, welche die frühkindliche Gesundheitsförderung und Prävention verbessern. Sie wirkt sich in der ersten Lebensphase positiv auf den weiteren Lebensverlauf aus und verringert die Kosten im Gesundheits-, Sozial- und Strafrechtswesen. Das BAG hat dazu das Konzept «Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit» (2018) verfasst und konkrete Massnahmen formuliert.¹⁴ Diese lehnen sich an die Handlungsfelder der «Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten» (NCD-Strategie) an und tragen zur Umsetzung der Nationalen Strategie Sucht und der Berichte im Bereich der psychischen Gesundheit bei. Es stehen dabei gesundheitsrelevante Themen wie Ernährung, Bewegung und gelingende Sozialkontakte im Vordergrund, welche die Basis für die gesundheitsbezogene Resilienz eines Menschen bilden. Der Hauptfokus liegt auf Familien in schwierigen Situationen und der Vernetzung der Akteure (Bundesamt für Gesundheit (BAG), Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen, Gesundheitsförderung Schweiz, 2019, S. 7).¹⁵

Das **BAK** kann gestützt auf das Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 (SpG; SR 441.1) den Kantonen Finanzhilfen zur Förderung des Erwerbs der Landessprachen vor Eintritt in die Primarschule gewähren. Bisher hat es jedoch nur Projekte für Kinder im Kindergarten oder in der

¹⁴ Im Konzept «Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit» wurden folgende Handlungsfelder definiert: Früherkennung, Gesundheitsförderung und Prävention, koordinierte und integrierte Versorgung mit Fokus auf den Gesundheitsbereich und sozial benachteiligte Familien, Koordination und Vernetzung, Monitoring und Forschung sowie Information und Sensibilisierung.

¹⁵ In der Gesundheitspolitischen Strategie des Bundesrats 2020–2030 wird unter dem Ziel 4 «Gesund älter werden» die Stossrichtung «Mehr Gesundheit für Kinder und Jugendliche» genannt (siehe www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Gesundheit 2030 > Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrates 2020–2030).

Eingangsstufe und nicht im Vorschulalter unterstützt. Mit den Kantonen sind Überlegungen im Gang, um diesen unterstützten Bereich auf das Vorschulalter auszuweiten. Das BAK kann zudem auf der Grundlage des Förderungskonzepts zur Stärkung der kulturellen Teilhabe (Verordnung des EDI über das Förderungskonzept 2016–2020 zur Stärkung der kulturellen Teilhabe vom 25. November 2015; SR 442.130) nationale Vorhaben oder Vorhaben mit Modellcharakter zur Stärkung der kulturellen Teilhabe fördern. In diesem Rahmen wurden beispielsweise 2016 eine Veranstaltung und eine Fokuspublikation zum Thema «Ästhetische Bildung und kulturelle Teilhabe – von Anfang an» gefördert. Ab 2019 wurde das darauf aufbauende nationale Vorhaben «Lapurla» des Migros Kulturprozent in Zusammenarbeit mit der Hochschule der Künste unterstützt. Ziel dieses Projekts ist die Schaffung von besseren Rahmenbedingungen für Angebote zur kulturellen Teilhabe ab der frühen Kindheit. Schliesslich unterstützt das BAK gemäss Artikel 15 des Bundesgesetzes über die Kulturförderung (KFG; SR 442.1) und gestützt auf die Verordnung des EDI über das Förderungskonzept für die Leseförderung (SR 442.127) Organisationen und Projekte, die der Förderung des Lesens dienen, beispielsweise Projekte im Bereich Literatur für Vorschulkinder. Das Projekt Buchstart, um nur eines zu nennen, wurde 2008 mit dem Ziel gestartet, die Sprachentwicklung aller in der Schweiz geborener Kinder zu unterstützen und ihnen Zugang zur Welt der Bücher zu verschaffen.¹⁶

Das **BASPO** fördert gemäss Sportförderungsgesetz vom 17. Juni 2011 (SpoFöG; SR 415.0) Sportangebote (Kurse und Lager) für Kinder und Jugendliche über das Programm Jugend+Sport (J+S), jedoch nur im Alter von 5 bis 20 Jahren. Im Bereich Kleinkinder sind einige Sportverbände hingegen seit Jahren in der frühen motorischen Förderung aktiv (MuKi/Vaki-Turnen)¹⁷. Weiter führt das BASPO die Geschäftsstelle des Netzwerks Gesundheit und Bewegung Schweiz hepa.ch, welches unter anderem Bewegungsempfehlungen für Säuglinge und Kleinkinder herausgibt. Träger des Netzwerkes sind das BASPO, das BAG, die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und die Beratungsstelle für Unfallverhütung. Weiter trägt das BASPO mit seinen Programmen an die Zielerreichung der NCD-Strategie im Bereich Bewegung und Sport bei. Aktuell erarbeitet das BASPO in Erfüllung des Postulates 18.3846 Loher «Tägliche Sport- und Bewegungsaktivitäten im Kindes- und Jugendalter» einen Bericht, der aufzeigt, inwiefern die Sportförderung erreicht, dass sich Kleinkinder, Kinder und Jugendliche täglich mindestens eine Stunde bewegen und ob es Gruppen gibt, die aktuell weniger gut erreicht werden.

Das **BFS** erhebt insbesondere Daten in folgenden für die Politik der frühen Kindheit relevanten Bereichen: Formen des Familienlebens, Elternschaft (Durchschnittsalter der Mütter und Väter bei Geburt, nichteheliche Lebendgeburten, Adoptionen, Vaterschaftsanerkennungen), familienergänzende Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Erwerbstätigenquote, Teilzeiterwerbstätige, Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach Geburt eines Kindes, Auswirkungen der Kinderbetreuungspflichten auf die aktuelle Erwerbstätigkeit, Arbeitsflexibilität aus familiären Gründen sowie Hindernisse bei der Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungsaufgaben, Aufteilung der Hausarbeit und der Kinderbetreuung in Paarhaushalten, Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit), finanzielle Situation der Haushalte, Armut, Materielle Entbehrung, Entbehrungen von Pflegeleistungen, Sonderpädagogik, Sozialhilfe, soziale Sicherheit für Familien und Kinder, Scheidungen, Wohlbefinden und Gesundheit,

¹⁶ Das BAK sorgt gestützt auf Artikel 67a der Bundesverfassung für die Umsetzung von nationalen Massnahmen zur Förderung der musikalischen Bildung von Kindern und Jugendlichen. In diesem Rahmen finanziert das BAK nationale Projekte im Bereich musikalische Bildung, die sich an Kinder und Jugendliche unter 26 Jahren richten. In der Praxis richteten sich die bisher eingereichten und unterstützten Projekte fast ausschliesslich an Kinder ab dem Schulalter. Ausserdem unterstützt das BAK die musikalische Bildung über das nationale Programm Jugend und Musik (J+M). Hier können Kinder zwischen 6 und 20 Jahren an Musikkursen und -lagern teilnehmen, die von J+M-Leiterinnen und -Leitern betreut werden. Für die Förderperiode 2021–2024 wurde die Alterskategorie auf Wunsch der Partner des Programms J+M auf 4 bis 25 Jahre angepasst. Kinder im Vorschulalter einzubeziehen, ist derzeit nicht geplant.

¹⁷ Dieser Bereich wird hingegen nur punktuell mit Finanzhilfen durch das BASPO unterstützt.

häusliche Gewalt (in der Polizeilichen Kriminalstatistik PKS), Opferhilfe (in der Opferhilfestatistik OHS), Wohnverhältnisse, Werte und Einstellungen, Soziales Netzwerk, Transfers zwischen Haushalten, Migrationshintergrund, im Haushalt gesprochene Sprachen. Die Daten werden zum Teil auf Haushaltsebene oder für alle Kinder gemeinsam erhoben und es ist in diesen Fällen nicht möglich, die «frühe Kindheit» getrennt zu analysieren. Für die meisten der genannten Bereiche sind auch international vergleichende Daten verfügbar.

Das **BJ** ist zuständig für die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen auf dem Gebiet des Zivilrechts, das Sache des Bundes ist (Art. 122 Abs. 1 BV; SR 101). In der zweiten Abteilung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Verwandtschaft, Art. 252-348 ZGB; SR 210) werden unter anderem die Rechte und Pflichten der Eltern gegenüber ihren Kindern sowie der zivilrechtliche Kinderschutz geregelt. Es handelt sich hier um die Massnahmen zum Schutz des Kindes, die der Staat im Rahmen einer Intervention bei einer Kindeswohlgefährdung ergreifen kann (Art. 307 ff. ZGB). Das staatliche Eingriffsrecht im zivilrechtlichen Kinderschutz ist somit bundesrechtlich abschliessend geregelt. Die Umsetzung erfolgt durch die vom Kanton bezeichnete zuständige kantonale oder (inter-)kommunale Kinderschutzbehörde oder durch ein Gericht in eherechtlichen Verfahren. Einige Bestimmungen des ZGB zum Kinderschutz wurden im Rahmen der Totalrevision des Vormundschaftsrechts ebenfalls revidiert und zusammen mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.¹⁸ Auf der Grundlage von Artikel 316 ZGB (Pflegekinderaufsicht) hat der Bund 1977 eine Rahmenverordnung zur Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses erlassen (Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 [Pflegekinderverordnung, PAVO]; SR 211.222.338). Die PAVO regelt in erster Linie die Bewilligung für sowie die Aufsicht über Pflegefamilien und Heime im Rahmen der Kinderschutz-indizierten Fremdbetreuung und enthält wenige Bestimmungen zu Betreuungsangeboten in Tagesstrukturen der familienergänzenden Betreuung (Tagesfamilien, Kindertagesstätten u.ä.). Zum Schutz von Minderjährigen können die Kantone jedoch Bestimmungen erlassen, die über die PAVO hinausgehen (Art. 3 Abs. 1 PAVO) (siehe Ziff. 3.5 und 4.3.2). Weiter ist am 1. Januar 2019 die Neuregelung der Melderechte (Art. 314c ZGB) und Meldepflichten (Art. 314d ZGB) bei Verdacht auf Gefährdung des Kindeswohls in Kraft getreten. Seither unterliegen nicht mehr nur Personen in amtlicher Tätigkeit, also etwa Lehrpersonen oder Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen, der Pflicht, bei Verdacht auf eine Kindeswohlgefährdung Meldung an die Kinderschutzbehörde zu erstatten. Diese Meldepflicht gilt neu auch für alle Fachpersonen, die beruflich regelmässig mit Kindern Kontakt haben, etwa das Betreuungspersonal in Kindertagesstätten. Sie müssen künftig die Kinderschutzbehörde einschalten, wenn konkrete Hinweise bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet ist und sie die Gefährdung nicht selber abwenden können.¹⁹ Das BJ ist überdies für die Ausarbeitung von Gesetzestexten im Bereich der Opferhilfe zuständig, in dem der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz besitzt (Art. 124 BV; SR 101). Das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG; SR 312.5) sieht entsprechend verschiedene Leistungen für Personen vor, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind.

Das **BLV** ist das Kompetenzzentrum des Bundes u.a. für die Bereiche Ernährung und Lebensmittelsicherheit. Es kann gestützt auf Artikel 24 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BLG; SR 817.0) u.a. der Öffentlichkeit und der obligatorischen Schule ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse vermitteln, welche namentlich für die Gesundheitsvorsorge, den Gesundheitsschutz und die nachhaltige Ernährung von Bedeutung sind. Bei der Umsetzung der Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024, die ein wichtiger Baustein der NCD-Strategie ist (vgl. Ziff. 3.3, BAG), gilt es einerseits die Bevölkerung in der Schweiz gezielt zu informieren und ihre Ernärungskompetenzen in Zusammenarbeit mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen zu stärken. Dabei wird ein besonderer Fokus auf

¹⁸ www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte

¹⁹ siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte.

die Schwangeren und Stillenden sowie die Säuglinge und Kleinkinder gelegt. Andererseits müssen die Rahmenbedingungen wie z.B. Lebensmittelangebot und Mahlzeiten in der Gemeinschaftsverpflegung (inkl. Mittagstische) in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft so verbessert werden, dass sie eine ausgewogene Ernährung erlauben.

Das **BSV** sorgt als Fachstelle für die Kinder- und Jugendpolitik für einen kontinuierlichen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Bundesstellen (Art. 20 KJFG), erarbeitet Grundlagenberichte im Bereich Kinder- und Jugendpolitik und ist zuständig für die Vergabe von Finanzhilfen mit Bezug zur frühen Kindheit.²⁰ Diese Tätigkeiten erfolgen gestützt auf verschiedene rechtliche Grundlagen:

- Mit dem befristeten Impulsprogramm des Bundes für die vorschulische und die schulergänzende familienergänzende Kinderbetreuung fördert der Bund auf der Grundlage des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG; SR 861) die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit²¹. Er subventioniert Angebote für Kinder in Kindertagesstätten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Tagesfamilien. Spielgruppen werden nicht subventioniert, da diese nicht in erster Linie dazu dienen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen. Seit 2018 werden zudem Kantone und Gemeinden finanziell unterstützt, die die Kindertagesstättentarife für die Eltern senken, indem sie ihre Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöhen. Es werden ebenfalls Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Erziehenden mitfinanziert (BBI 2016, 6424). Ziel dieser Unterstützung ist jedoch, die Vereinbarkeit zwischen Familie und Erwerbstätigkeit zu verbessern, die frühe Förderung von Kindern steht nicht im Fokus. Aus diesem Grund sind diese Subventionen auch nicht an Auflagen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote gebunden.
- Gestützt auf das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen vom 24. März 2006 (FamZG; SR 836.2) kann der Bund Familienorganisationen im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen für ihre Tätigkeiten zur Förderung von Familien gewähren. Die Finanzhilfen können an gemeinnützige Organisationen ausgerichtet werden, die in der ganzen Schweiz oder im ganzen Gebiet einer Sprachregion tätig sind. Die Familienorganisationen nehmen Tätigkeiten im Förderbereich «Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung» oder im Förderbereich «Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung» wahr. Gegenwärtig werden fünf Organisationen²² mit rund 2 Millionen Franken jährlich subventioniert.
- Gestützt auf das Kinder- und Jugendförderungsgesetz vom 30. September 2011 (KJFG; SR 446.1) kann der Bund mittels bis Ende 2022 befristeter Anschubfinanzierung kantonale Programme zur konzeptuellen Weiterentwicklung der Kinder- und

²⁰ Der Bund kann auch im Rahmen von Impulsprogrammen, wie z.B. anlässlich des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018 Bereiche wie die frühe Kindheit in hauptsächlicher Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden subsidiär befristet fördern (vgl. Fussnote 44). So bearbeitete das BSV im Rahmen dieses Programms in erster Linie das Wirkpotenzial von verschiedenen Angeboten für sozial benachteiligte Kinder und Familien. Darüber hinaus wurden zentrale Aspekte für eine gelingende Elternzusammenarbeit sowie Grundlagenmaterial für die strategische Verankerung des Bereichs für kleinere und mittlere Gemeinden erarbeitet. Schliesslich wurden innovative Projekte unterstützt und daraus ein Modell der kontinuierlichen Förderung ab der frühen Kindheit abgeleitet (vgl. www.gegenarmut.ch > frühe Förderung).

²¹ Da das Parlament weiterhin einen grossen Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen feststellte, hat es 2018 beschlossen, das Impulsprogramm ein drittes Mal um vier Jahre bis zum 31. Januar 2023 zu verlängern (Bundesamt für Sozialversicherungen, 2019, S. 1).

²² Dachverband Pro Familia Schweiz, kibesuisse – Verband Kinderbetreuung Schweiz, Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes, Verein pro enfance und Verein a:primo.

Jugendpolitik – die Politik der frühen Kindheit eingeschlossen – unterstützen (Art. 26 KJFG). Das BSV kann jedes Jahr maximal vier vertragliche Vereinbarungen für die Dauer von je drei Jahren abschliessen. Der Bund beteiligt sich zu 50 Prozent, höchstens aber mit 150'000 Franken pro Jahr und Kanton an den anrechenbaren Ausgaben des kantonalen Programms. Seit Programmbeginn haben mehrere Kantone die Gelegenheit genutzt, um nebst Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik allgemein gezielte Massnahmen im Bereich der frühen Kindheit zu initiieren oder umzusetzen.

- Über die Kredite «Kinderschutz» und «Kinderrechte» (Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte vom 11. Juni 2010; SR 311.039.1) subventioniert der Bund Organisationen, welche gesamtschweizerisch oder sprachregional in den Themenbereichen Kinderschutz und Kinderrechte tätig sind. Die Finanzhilfen Kinderschutz tragen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (Kinder im Vorschulalter eingeschlossen) vor allen Formen von körperlicher oder geistiger Gewaltausübung, Misshandlung und Ausbeutung bei. Ausserdem fördern sie den Schutz vor Gefahren in Zusammenhang mit der Nutzung von elektronischen Medien. Der Kredit «Kinderrechte» trägt zur Bekanntmachung der Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 und zur Koordination ihrer Umsetzung bei.
- Die Invalidenversicherung hat als Sozialversicherung zum Ziel, die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben, die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität auszugleichen und zu einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung der betroffenen Versicherten beizutragen. Kinder und Jugendliche können mit medizinischen Massnahmen, Hilfsmitteln und Massnahmen zur beruflichen Eingliederung unterstützt werden; zudem erhalten die anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen eine Hilfenentschädigung beziehungsweise einen Assistenzbeitrag. Im Rahmen von Art. 74 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) werden zudem Organisationen der privaten Invalidenhilfe mit Finanzhilfen unterstützt, um versicherte Personen respektive deren Angehörige zu beraten oder Kurse anzubieten.

Das **EBGB** unterstützt die zuständigen Stellen des Bundes bei der Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und informiert die Öffentlichkeit. Die Tätigkeiten des EBGB betreffen alle Menschen mit Behinderungen von der Geburt bis zum Lebensende und beziehen sich somit ebenfalls auf Kinder im Vorschulalter. Die Förderung der Gleichstellung und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist sowohl eine Querschnitts- als auch eine Daueraufgabe, der bei allen staatlichen Massnahmen Rechnung getragen werden muss. Zu den Aufgaben des EBGB gehört zudem die Koordination der mit Gleichstellungsfragen betrauten besonderen Fachstellen des Bundes sowie der Massnahmen von Behörden und Organisationen. Der Bundesrat (2018) verabschiedete am 9. Mai 2018 einen Bericht zur Politik für Menschen mit Behinderungen, der prioritäre Umsetzungsbereiche definiert. Das gemeinsam mit den Kantonen beschlossene Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» weist dabei enge Bezüge zur Politik der frühen Kindheit auf.²³ Der Bund (über das EBGB) gewährt gestützt auf Artikel 16 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG; SR 151.3) und Artikel 16 ff. der Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV; SR 151.31) Finanzhilfen zur Unterstützung von Projekten

²³ Zu den prioritären Handlungsfeldern des Programms «Selbstbestimmtes Leben» gehört die «Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten», die darauf abzielt, Unterstützungsangebote soweit zu flexibilisieren, dass sie individuell den Bedürfnissen der Menschen mit Behinderungen angepasst werden können. Mit dem Feld «Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen» wird zudem eine verbesserte Zugänglichkeit von Dienstleistungen und Einrichtungen angestrebt, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt an allen relevanten Lebensbereichen teilhaben können. Die beiden Handlungsfelder sind insofern mit der Politik der frühen Kindheit verbunden, als die Unterstützungsangebote den Bedürfnissen von Eltern mit Behinderungen sowie von Eltern mit Kindern mit Behinderungen angepasst sein sollten; dasselbe gilt für Dienstleistungen und Einrichtungen im Bereich der frühen Kindheit.

zugunsten der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in der Höhe von zwei Millionen Franken pro Jahr. Im Bereich der frühen Kindheit/Bildung waren die Projekt bisher vor allem auf die Sensibilisierung und/oder die Inklusion ausgerichtet.

Das **SBFI** hat keine direkte Zuständigkeit im Bereich frühe Kindheit. Es ist jedoch unter anderem zuständig für die Begleitung und den Erlass der Verordnungen über die berufliche Grundbildung mit Bezug zur frühen Kindheit (insbesondere Fachfrau/Fachmann Betreuung EFZ) sowie für die Begleitung und Genehmigung der Abschlüsse in der höheren Berufsbildung (insbesondere dipl. Kindererzieher/in HF). In Erfüllung der Motion Eymann vom 25. September 2018 (18.3834 «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme») nimmt das SBFI aktuell zusammen mit den anderen betroffenen (Bundes-)Stellen²⁴ die nötigen Arbeiten auf. Die Motion beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie die frühe Sprachförderung vor Eintritt in den Kindergarten mithilfe des Bundes im ganzen Land umgesetzt werden kann.

Das **SEM** leistet auf Basis des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) seit 2014 Beiträge an die Integrationsförderung der Kantone über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Die Umsetzung der KIP orientiert sich an strategischen Zielen in acht Förderbereichen, welche Bund und Kantone gemeinsam vereinbart haben. Einer dieser Förderbereiche ist die «Frühe Kindheit». Zentrale Ziele sind die Förderung der Chancengleichheit und die Stärkung der Regelangebote²⁵. Die Beiträge des Bundes an die KIP stammen aus zwei unterschiedlichen Finanzquellen (geregelt in Art. 58 AIG). Die Beiträge aus dem Integrationsförderkredit können zur Integration aller Ausländerinnen und Ausländer, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, eingesetzt werden und sind an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone und Gemeinden eigene Mittel in mindestens derselben Höhe aufwenden. Die Integrationsförderung für Menschen aus dem Asylbereich ist anders organisiert: Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Kantone mit einer Integrationspauschale pro vorläufig aufgenommenen Person und pro anerkanntem Flüchtling.²⁶ Gestützt auf den Bericht Integrationsagenda Schweiz (EJPD, WBF, KdK, SODK, EDK, 2018) hat der Bundesrat am 25. April 2018 beschlossen, die Bundesbeiträge an die Integration für Personen im Asylbereich von 6 000 auf 18 000 Franken pro Person zu verdreifachen. Die Erhöhung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Kantone entsprechende Programmvereinbarungen mit dem Bund unterzeichnen. Die Integrationsagenda Schweiz sieht im Bereich der frühen Kindheit vor, dass Kinder bis 4 Jahre sprachlich gezielt gefördert werden²⁷. Des Weiteren kann das SEM gestützt auf Artikel 56 und 58 AIG (SR 142.20) Projekte von nationaler Bedeutung fördern²⁸.

²⁴ Im Bereich der frühen Sprachförderung können einzelne Bundesstellen (insbesondere gestützt auf das AIG (SR; **142.20**) und das Sprachengesetz (SpG; SR **441.1**) komplementär, gestützt auf spezialgesetzliche Regelungen, Beiträge ausrichten, um die Kantone und Gemeinden oder weitere Partner bei dieser Aufgabe zu unterstützen.

²⁵ Das folgende strategische Programmziel haben Bund und Kantone für 2018–2021 für den Bereich «Frühe Kindheit» vereinbart: «Migrationsfamilien sind informiert über die gesundheitsbezogenen, familienunterstützenden und integrationsfördernden Angebote im Frühbereich und haben chancengleichen Zugang zu diesen».

²⁶ Finanzielle Beiträge an die «Frühe Förderung» im Rahmen der KIP (vor Integrationsagenda Schweiz) im Jahr 2018: Bund und Kantone zusammen 10.7 Mio, Kantone (inkl. Gemeinden) 6.74 Mio, Bund (AIG) 3.32 Mio., Bund (IP) 0.64 Mio., Bund insgesamt 3.96 Mio. Das «Factsheet Finanzen KIP 2018» kann abgerufen werden unter www.sem.admin.ch > Startseite SEM > Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > KIP 2018–2021 > Finanzen Kantonale Integrationsprogramm KIP 2018.

²⁷ Als Wirkungsziel haben der Bund und die Kantone vereinbart, dass 80 Prozent der Kinder aus dem Asylbereich sich beim Start der obligatorischen Schule in der am Wohnort gesprochenen Sprache verständigen können.

²⁸ Beispielsweise das Programm Modellvorhaben 2009–2011: Integrationsförderung im Frühbereich und das Folgeprogramm Modellvorhaben 2012–2014: Integrationsförderung im Frühbereich: Qualifizierung des Personals und Studien. Die Schlussberichte zu beiden Programmen können abgerufen werden unter www.sem.admin.ch > Startseite SEM > Einreise & Aufenthalt > Integration > Programme und Projekte von nationaler Bedeutung.

Die ausserparlamentarischen Kommissionen, insbesondere die EKFF, die EKKJ und die EKM, beraten die Bundesverwaltung in Bereichen betreffend die Politik der frühen Kindheit:

- Die **EKFF** entwickelt als Verwaltungskommission gemäss Art. 8a Absatz 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) familienpolitische Perspektiven, sensibilisiert die Öffentlichkeit in Bezug auf die familialen Lebensbedingungen in der Schweiz und zeigt Forschungslücken auf. Sie vernetzt die Akteure und erarbeitet Stellungnahmen, Empfehlungen und Lösungsvorschläge zu familienpolitischen Fragestellungen. Von zentraler Bedeutung für die EKFF ist, dass die Familien in ihrer Vielfalt und aufgrund ihrer Leistungen gesellschaftlich anerkannt werden. Sie setzt sich dafür ein, dass auf privater als auch auf öffentlicher Ebene gute Rahmen- und Lebensbedingungen für alle Familienformen geschaffen werden. Zu den strategischen Schwerpunkten gehören die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, die Diversität der Familienformen sowie Familien in schwierigen Lebenssituationen. Die EKFF nimmt in diesem Rahmen ebenfalls regelmässig Stellung zur Politik der frühen Kindheit wie beispielsweise zur Qualitätssteuerung der institutionellen Kinderbetreuung.²⁹
- Die **EKKJ** hat gemäss Artikel 22 KJFG den Auftrag, den Bundesrat in kinder- und jugendpolitischen Belangen zu beraten, die Situation der jungen Generation in der Schweiz zu beobachten, Entwicklungen aufzuzeigen und bei Bedarf Massnahmen vorzuschlagen, kinder- und jugendpolitisch wichtige Bundesgesetze und Verordnungen vor ihrem Erlass auf ihre Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche zu begutachten sowie die Öffentlichkeit für die Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu sensibilisieren. Das Mandat der EKKJ umfasst Kinder ab Geburt. In ihren Arbeiten (Berichte, Stellungnahmen, Positionspapiere oder Veranstaltungen) berücksichtigt die EKKJ somit auch die Situation und die Anliegen von Kindern im Vorschulalter. So wird beispielsweise im Positionspapier «Das Recht des Kindes auf eine Erziehung ohne Gewalt» den jungen Kindern besondere Beachtung geschenkt. Im EKKJ-Bericht «Aufwachsen im digitalen Zeitalter» geht der Artikel «Frühkindliche Medienwelten im digitalen Zeitalter» auf den Umgang von ganz jungen Kindern mit Medien ein.
- Die **EKM** befasst sich gestützt auf Artikel 100b AIG mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr aller Ausländerinnen und Ausländer, einschliesslich von Personen aus dem Asylbereich, ergeben. Sie arbeitet mit den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit den in der Migration tätigen Nichtregierungsorganisationen zusammen; dazu gehören namentlich die im Bereich der Integration tätigen kantonalen und kommunalen Ausländerkommissionen. Sie beteiligt sich am internationalen Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Die Kommission kann bei Grundsatzfragen der Integrationsförderung angehört werden. Sie ist berechtigt, für die Durchführung von Integrationsprojekten von nationaler Bedeutung beim SEM finanzielle Beiträge zu beantragen³⁰. In diesem Sinne kann sie Empfehlungen zur Politik der frühen Kindheit mit Bezug zur ausländischen Bevölkerung abgeben.

²⁹ www.ekff.admin.ch > Publikationen > Policy Briefs

³⁰ In den Jahren 2009–2011 haben die EKM und das SEM beispielsweise Modellvorhaben im Bereich «Integrationsförderung im Frühbereich» unterstützt (vgl. www.ekm.admin.ch > Projekte > Abgeschlossene Programme > Frühförderung). Ausserdem hat die EKM 2009 die Studie «Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder» publiziert (siehe Fussnote 28).

3.4 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf interkantonaler Ebene

Auf interkantonaler Ebene befassen sich die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) mit der Thematik der frühen Kindheit. Federführende Konferenz ist die SODK.

Die interkantonale Zusammenarbeit und Koordination erfolgt über die Instrumente der gemeinsamen Erklärungen und der Empfehlungen durch die zuständigen Fachkonferenzen. Sie haben zwar keinen verpflichtenden Charakter, führen jedoch trotzdem zu einer Harmonisierung. Einzig im Bereich der Sonderpädagogik existiert ein rechtsverbindliches Konkordat³¹ (Sonderpädagogik-Konkordat).

Die **SODK** (2017) hat 2017 Eckwerte für Frühe Förderung verabschiedet. Darin wird die frühe Förderung als wichtiges politisches Querschnittsthema anerkannt. Die **EDK** und **GDK** haben basierend darauf einer gemeinsamen und koordinierten Zusammenarbeit in diesem Bereich zugestimmt. Auch das Sekretariat der **KdK** ist in die Arbeiten einbezogen. Ziel der Zusammenarbeit der interkantonalen Konferenzen ist eine kohärente Politik auf interkantonaler Ebene und die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der frühen Förderung. Die Konferenzen treffen sich regelmässig in einer Austauschplattform (IKA), koordinieren ihre Bestrebungen und erarbeiten bei Bedarf gemeinsame Positionen. 2019 haben sie eine Tagung für die kantonalen Fachverantwortlichen der Frühen Förderung aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Integration und Soziales organisiert.³² Seit 2020 nehmen auch der Schweizerische **Städteverband** und der Schweizerische **Gemeindeverband** an der IKA teil.

Ausgenommen von der IKA ist das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung, welches gemeinsam von der SODK und der EDK verantwortet wird. 2018 haben diese beiden Konferenzen eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, welche politische Zielsetzungen für die interkantonale Ebene beinhaltet und Leitsätze für die Zusammenarbeit festlegt. Die Federführung für die familienergänzende Betreuung im Frühbereich (0-4 Jahre)³³ liegt ebenfalls bei der SODK. Sie gibt Empfehlungen für diesen Bereich heraus, die darauf abzielen, dass die Kantone die Qualität, das Angebot und die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung verbessern und organisiert mit der EDK regelmässig Fachtagungen. Weiter publiziert sie Übersichtsberichte zum Stand der familienergänzenden Kinderbetreuung im Frühbereich in den Kantonen.

Die SODK, die EDK und das SZH³⁴ (EDK-Fachagentur für Sonderpädagogik) vertreten die Schweiz zudem in den internationalen Fachgremien «Netzwerk Eurydice», «OECD Network on Early Childhood Education and Care ECEC» und «European Agency for Special Needs and Inclusive Education» und stellen die Einbettung der Schweiz bei internationalen Studien sicher: So ist zum Beispiel die Situation der Schweiz berücksichtigt im Bericht «Key Data on Early

³¹ Kann abgerufen werden unter: www.edk.ch > Startseite > Arbeiten > Sonderpädagogik.

³² Der Tagungsbericht kann abgerufen werden unter: www.sodk.ch > Themen > Kinder und Jugend > Frühe Förderung.

³³ Die Federführung für den Bereich Kinderbetreuung während der obligatorischen Schulzeit liegt bei der EDK.

³⁴ Das Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH) (EDK-Fachagentur für Sonderpädagogik) berät und vernetzt Bund, Kantone und Institutionen zu den Herausforderungen der Heil- und Sonderpädagogik und entwickelt innovative Lösungsansätze und Produkte im Bereich der inklusiven (frühkindlichen) Bildung. Es publiziert als Herausgeberin jedes Jahr einen Themenschwerpunkt zur frühen Kindheit in der Schweizerischen Zeitschrift für Heilpädagogik sowie Fachartikel zum Thema in der Revue suisse de pédagogie spécialisée und gibt Fachbücher in diesem Bereich heraus. Der biennale Schweizer Kongress für Heilpädagogik des SZH bietet jeweils Vorträge und Workshops zur heilpädagogischen Früherziehung und zur inklusiven frühkindlichen Bildung an.

Childhood Education and Care (ECEC) in Europe 2019» (siehe Ziff. 4.3). Eine Studie der OECD zum Thema «Quality beyond regulations» mit einem vertiefenden Länderbericht zur Situation in der Schweiz ist zurzeit in Arbeit. Die Schweiz hat ebenfalls am europäischen Projekt und den verschiedenen Berichten zur inklusiven frühkindlichen Bildung und Erziehung (Inclusive Early Childhood Education, IECE) der European Agency (2017)³⁵ mitgearbeitet.

Weiter vertritt die SODK die Kantone bei SAVOIRSOCIAL, der Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales, welche für die Steuerung und Entwicklung der beruflichen Grundbildung und der höheren Berufsbildung im Kinderbereich zuständig ist.

Die **KdK** erarbeitete im 2011 gemeinsam mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem SEM Grundlagen zur Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Diese führten 2014 zur Lancierung der KIP, welche ein strategisches Ziel zur Stärkung der Frühen Förderung beinhalten. Im Dezember 2016 beziehungsweise im Januar 2017 entschieden sich die Kantonsregierungen und der Bundesrat für eine Fortführung der Programme und genehmigten die Grundlagen für die KIP 2018–2021³⁶ (siehe ebenfalls Ziff. 3.3 und 3.5).

Die **KOKES** koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich des zivilrechtlichen Kinderschutzes untereinander, mit dem Bund und nationalen Organisationen. Sie führt Fachtagungen durch, erhebt gesamtschweizerische Statistik-Zahlen und gibt fachliche Empfehlungen ab. Im Unterschied zu SODK, EDK, GDK und KdK, die im Kinderschutz für den Bereich der Prävention zuständig sind, ist die KOKES für den Bereich der Intervention zuständig. Da die Grenzen zwischen Prävention und Intervention fließend sind, besteht eine enge Zusammenarbeit. Bei den Meldevorschriften bei Kindeswohlgefährdungen hat die KOKES ein Merkblatt³⁷ erarbeitet, das die bundesrechtlichen Regelungen zu den Melderechten und Meldepflichten erläutert und in einem Anhang auf die kantonalen Regelungen verweist. Bei den von der KOKES erhobenen Statistik-Zahlen³⁸ werden beim Bestand der zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen seit 2019 auch die Alterskategorien (0-2 Jahre, 3-6 Jahre, 7-12 Jahre und 13-18 Jahre) sowie die Angaben zum Geschlecht ausgewiesen.

3.5 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone

Bisher existiert keine systematische gesamtschweizerische Bestandsaufnahme zu den rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten auf Ebene der Kantone für alle Bereiche der frühen Kindheit.

Für den Bereich der familienergänzenden Betreuung publiziert die SODK hingegen bereits seit 2013 regelmässig Übersichten über die kantonalen Vorgaben und ihre Inhalte. Die neuste Übersicht ist im 2020 (Ecoplan, 2020, S. 62 ff.) erschienen.

Für die weiteren Bereiche der Politik der frühen Kindheit bilden insbesondere Kinder- und Jugendhilfegesetze sowie das Kinderschutzrecht oder Normen im Bereich der Heil- und Sonderpädagogik rechtliche Grundlagen. Zudem haben verschiedene kantonale rechtliche Grundlagen einen Bezug zur Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne (z.B. Raumplanung, Familienzulagen, Prämienverbilligungen). Über eigenständige umfassende Regelungen zur frühen Kindheit verfügen einige Kantone beispielsweise im Rahmen ihrer Familien- oder der

³⁵ Die Materialien können abgerufen werden unter: <https://www.european-agency.org/projects/iece>.

³⁶ Das Grundlagenpapier (Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2018–2021) vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a des Subventionsgesetzes (SR 616.1) kann abgerufen werden unter: www.sem.admin.ch > Startseite SEM > Einreise & Aufenthalt > Integration > Kantonale Integrationsprogramme > KIP 2018–2021.

³⁷ Das Merkblatt kann abgerufen werden unter: www.kokes.ch > Dokumentation > Empfehlungen.

³⁸ KOKES-Statistik 2019, kann abgerufen werden unter: www.kokes.ch > Dokumentation > Statistik.

Kinder- und Jugendpolitik. Für gewisse Bereiche (z.B. Spielgruppen) gibt es auf kantonaler Ebene bisher meist keine spezifischen rechtlichen Grundlagen (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019).

Das Engagement und die Rolle, welche die Kantone in den verschiedenen Teilbereichen der frühen Kindheit einnehmen, sind unterschiedlich. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass bis vor einigen Jahren die Politik der frühen Kindheit in der Schweiz in der Regel nicht umfassend betrachtet wurde. Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Mehrheit der Kantone:

- eine Strategie im Bereich der Politik der frühen Kindheit erarbeitet hat, die ein breites Spektrum an Angeboten (familienergänzende Betreuung, Spielgruppen, Elternberatung, frühe Sprachförderung, Familienzentren etc.) umfasst,
- eine koordinierende, beratende und vernetzende Rolle in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Anbietern der Angebote einnimmt und
- für die Aufsicht und Bewilligung der familienergänzenden Betreuung zuständig ist sowie die Angebote mitfinanziert.

Etwas mehr als die Hälfte der Kantone führt zudem eigene Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit durch (z.B. Qualitätsentwicklung) und finanziert Projekte Dritter oder Aus- und Weiterbildungen.

Für die **strategische (Weiter-)Entwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik** setzten die Kantone in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen um. 22 Kantone haben mit Unterstützung des Bundes strategiegebundene Massnahmenpakete zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik erarbeitet und umgesetzt. Mehrere Kantone haben dabei ebenfalls die frühe Kindheit berücksichtigt. Zudem erfolgte diesbezüglich eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit. Mittlerweile verfügen 18 Kantone über eine Strategie im Bereich der Politik der frühen Kindheit (BE, BS, LU, OW, NW, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH) oder sind dabei eine Strategie zu erarbeiten (AR, AG, BL, GL, GR, SO, UR). 3 Kantone (GE, FR, TI) berücksichtigen die frühe Kindheit im Rahmen der KIP und in Unterlagen zur Familien- oder Kinder- und Jugendpolitik. 5 Kantone (AI, JU, NE, SZ, VS) verfolgen Massnahmen im Bereich der frühen Kindheit in erster Linie im Rahmen der KIP.³⁹

In Bezug auf die **familienergänzende Kinderbetreuung** sind die Kantone insbesondere für den Vollzug der PAVO zuständig. Diese regelt auf nationaler Ebene unter anderem die Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen von Kindertagesstätten sowie die Aufsicht.⁴⁰ Die Kantone können Bestimmungen erlassen, die über die Regelungen der PAVO hinausgehen. Die meisten Kantone haben entsprechende kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen und stützen sich dabei auf die nationalen Vorgaben. Sie wiederholen oder präzisieren diese. Die Kantone nehmen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zudem eine (Mit-)finanzierungsrolle ein und machen Qualitätsvorgaben (Ecoplan, 2020, S. 14 ff.).

Im **Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention** setzt die Mehrheit der Kantone Aktionsprogramme (KAP) um, die von der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz mitfinanziert werden. Es werden insbesondere die psychische Gesundheit sowie die gesunde Ernährung und

³⁹ In einer Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2017 wurden die kantonalen Strategiepapiere untersucht. Am häufigsten (von mind. 20 Kantonen) wurden in diesen die Angebote und Handlungsfelder Aus- und Weiterbildung von FBBE-Fachpersonen, Mütter- und Väterberatung und Elternarbeit/Elternbildung genannt. Weitere von mehr als der Hälfte der Kantone genannte Angebote und Arbeitsfelder waren Spielgruppen, familienergänzende Betreuung, Sprachförderung, Programme für Risikofamilien, Koordination und Vernetzung und Gesundheitsförderung. Weniger als die Hälfte der Kantone nannte folgende Angebote und Handlungsfelder: Familienzentren/Maisons vertes, Schwangerschaft/Geburt und Aussenraumgestaltung/Spielplätze (Stern, Schwab Cammarano, & De Rocchi, 2017, S. 20).

⁴⁰ Neben der PAVO und gegebenenfalls weiteren kantonalen Gesetzen oder Verordnungen betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung kommen für die Eröffnung einer Kindertagesstätte und Tagesstruktur für Schulkinder weitere Gesetze und Vorschriften zur Anwendung, welche in der Regel nicht spezifisch auf die Kinderbetreuung ausgerichtet sind, sondern für alle Bauten und Institutionen gelten.

Bewegung von Kindern und Jugendlichen gefördert. Seit 2015 vernetzt die Stiftung zudem über das Projekt «Miapas» Fachleute, die in der Gesundheitsförderung von Kleinkindern tätig sind (Entwicklung gemeinsamer Grundlagen, Empfehlungen und Botschaften) (Buser & Augsburger, 2018). Die Kantone definieren Präventionsprogramme und orientieren diese an den Zielen der nationalen Strategien Sucht und NCD sowie am Dialogbericht zur psychischen Gesundheit in der Schweiz (Bundesamt für Gesundheit, Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Gesundheitsförderung Schweiz, 2016). Im Jahr 2019 setzten 22 Kantone ein kantonales Aktionsprogramm im Bereich «Ernährung und Bewegung» und 21 Kantone ein Aktionsprogramm im Bereich «Psychische Gesundheit» mit der Zielgruppe Kinder und Jugendliche um. In 13 Kantonen lief im 2019 ein Tabakpräventionsprogramm u.a. mit Massnahmen und Projekten für die Zielgruppen der Familien und Kinder (z.B. Schutz vor Passivrauch bei Kleinkindern).

Zur **Förderung der Integration im Bereich der Migration** schliessen die Kantone gestützt auf Artikel 58 AIG Programmvereinbarungen mit dem Bund für Integrationsprogramme (KIP) ab (siehe ebenfalls Ziff. 3.3 und 3.4). Die Kantone und die Gemeinden sind die Hauptakteure für die konkreten Integrationsmassnahmen vor Ort. Die Programme haben zum Ziel, den Zugang zu den Angeboten der kantonalen und kommunalen Regelstrukturen sicherzustellen und sie bei Bedarf punktuell zu ergänzen. Die frühe Kindheit ist einer der acht definierten Förderbereiche der KIP. Die von den Kantonen finanzierten Massnahmen haben unterschiedliche Schwerpunkte, z.B. sollen Erziehende in ihrer Rolle unterstützt oder Kinder bei der frühen Sprachbildung gefördert werden. Weiter wird die Verbesserung der Koordination zwischen den im Bereich der frühen Kindheit beteiligten Akteuren angestrebt und die Qualitätsentwicklung der Angebote gefördert. Das zentrale Ziel ist es, die Chancengerechtigkeit bei Schuleintritt zu erhöhen (Staatssekretariat für Migration und Konferenz der Kantonsregierungen, 2017). Die Grundlagen zu den KIP sehen vor, dass sich die Kantone mindestens zur Hälfte an der Finanzierung beteiligen. Für die Zielgruppe der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge werden die Kantone durch die Ausrichtung einer Integrationspauschale unterstützt, die ebenfalls zur Erreichung der vereinbarten Programmziele dient. Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz (IAS) wurde das Programmziel für Kinder im Asylbereich durch ein konkretes, verbindliches Wirkungsziel in der frühen Sprachbildung noch akzentuiert (siehe Ziff. 3.3).

In Bezug auf die **Förderung der Integration von Kindern mit Behinderungen** sind die Kantone gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) dafür zuständig, dass Kinder eine an ihre besonderen Bedürfnisse angepasste Grundschulung erhalten. Das Gesetz sieht die Förderung der Integration behinderter Kinder in die Regelschule mit entsprechenden Schulungsformen vor, soweit dies möglich ist und dem Wohl des Kindes dient. Seit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) am 1.1.2008 sind die Kantone in organisatorischer, struktureller und finanzieller Hinsicht allein zuständig für den gesamten Bereich der Sonderpädagogik. Als Folge der NFA wurde Ende 2007 das Sonderpädagogik-Konkordat⁴¹ verabschiedet, welches das sonderpädagogische Grundangebot (Heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik) regelt (siehe Ziff. 3.4 und 4.5). Bisher sind 16 Kantone dem Konkordat beigetreten⁴².

Im **Bereich des zivilrechtlichen Kindesschutzes** sind die Entscheide für die Anordnung von Massnahmen durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder Zivilgerichte zu

⁴¹ Kann abgerufen werden unter: www.edk.ch > Startseite > Arbeiten > Sonderpädagogik.

⁴² Unabhängig vom Beitritt zum Sonderpädagogik-Konkordat muss jeder Kanton in einem Sonderpädagogik-Konzept festlegen, wie er seine sonderpädagogischen Massnahmen regelt (vgl. <https://szh.ch> > Themen > Recht und Finanzierung > Kantonale Konzepte). Ebenfalls für alle Kantone verbindlich ist die Abklärung des verstärkten sonderpädagogischen Bedarfs in einem geregelten Verfahren (vgl. <https://szh.ch> > Themen > Standardisiertes Abklärungsverfahren (SAV)). Die Kantone sind frei, weitere Angebote in das sonderpädagogische Grundangebot aufzunehmen.

treffen. Die Kantone sind für die Organisation der KESB und ihre Aufsicht zuständig (siehe ebenfalls Ziff. 3.3). Die KESB sind je nach Kanton kantonale oder (inter-)kommunale Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden. Neben den KESB können zivilrechtliche Kinderschutzmassnahmen auch von Zivilgerichten in eherechtlichen Verfahren angeordnet werden. **Der freiwillige Kinderschutz** umfasst Beratungen und Leistungen, die nicht behördlich angeordnet sind. Dazu zählen alle Massnahmen und Beratungseinrichtungen (z.B. Sozialdienste, Familienberatungsstellen, Kinderspitäler, kinderpsychiatrische Dienste etc.), welche von Erziehenden und Kindern freiwillig in Anspruch genommen werden können.

3.6 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene

Die Zuständigkeit zur Bereitstellung und Finanzierung von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit liegt in den meisten Kantonen in erster Linie bei den Städten und Gemeinden. Eine umfassende Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen auf kommunaler Ebene gibt es bisher nicht.

Die grossen **Städte** verfügen in der Regel über eine Strategie im Bereich der frühen Kindheit. Zwischen 2013 und 2016 haben 17 mittelgrosse Schweizer Städte im Rahmen des Programms «Primokiz» (Vernetzung von lokalen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der frühen Kindheit) eine entsprechende Strategie entwickelt. In der zweiten Programmphase «Primokiz²» (2016–2020) werden weitere Städte und Gemeinden bei der Erarbeitung einer umfassenden Strategie unterstützt.⁴³ Die grösseren Städte investieren im Bereich der Politik der frühen Kindheit mehrere hundert Millionen Franken jährlich. Sie erhalten dazu den politischen Auftrag meist auf lokaler Ebene. Viele Städte haben so in den letzten Jahren ihr Angebot bedeutend ausgebaut und verfügen über umfassende Strukturen zur familienergänzenden Betreuung. Entsprechend wurden in städtischen Kantonen gemessen an der Bevölkerung zuletzt auch am meisten neue Betreuungsplätze geschaffen. Dies geschah durch öffentliche als auch private Träger, jedoch in den meisten Fällen mit Unterstützung der Gemeinde bei der Erstellung der Infrastruktur und mittels Subventionierung von Betreuungsplätzen. Die Städte haben in den letzten Jahren zudem Konzepte und Strategien erarbeitet, um spezifische Zielgruppen für Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu identifizieren (beispielsweise Sprachtests, um Kindern mit Defiziten spezifische Sprachförderungsangebote zu vermitteln) und um die Betreuungsplätze zu vergünstigen (beispielsweise mittels Betreuungsgutscheinen). Den Städten kommt insofern eine gewisse Pionierrolle in der Entwicklung von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu. Es kann festgestellt werden, dass in den Städten eine starke Professionalisierung stattgefunden hat und vielenorts spezifische Fachstellen bestehen.

Auch immer mehr **kleinere und mittlere Gemeinden** sind im Bereich der Politik der frühen Kindheit aktiv und setzen dieses Thema auf die politische Agenda⁴⁴. Allerdings zeigt die Situationsanalyse des Schweizerischen Gemeindeverbands aus dem Jahr 2017 (Meier Magistretti & Schraner, 2017), dass erst ein kleiner Teil der befragten Gemeinden über eine kommunale Strategie beziehungsweise ein langfristiges Konzept verfügt. Es verfügte damals

⁴³ Vgl. www.primokiz.ch: Das Programm wird von Radix geleitet und von der Jacobs Foundation und der Roger Federer Foundation gesteuert.

⁴⁴ 2017/2018 realisierte der Schweizerische Gemeindeverband als Partner des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut gemeinsam mit dem BSV das Projekt «Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der frühen Förderung» und brachte zwei Publikationen («Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden. Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung: Situationsanalyse und Empfehlungen und Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden» und «Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden») heraus. Ziel war es, den Gemeinden die Potenziale und Chancen der frühen Förderung aufzuzeigen, diesbezügliche Erfahrungen und Erkenntnisse insbesondere der kleineren und mittleren Gemeinden abzuholen und sie mit praktischen Arbeitsinstrumenten und Argumenten bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien, Konzepten und Netzwerken der frühen Förderung zu unterstützen. Die Publikationen wurden an regionalen Seminaren in der ganzen Schweiz vorgestellt.

jede zehnte der kleineren und mittleren Gemeinden über eine Strategie oder ein kommunales Konzept zur Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Bei einem Viertel der befragten Gemeinden war der Gemeinderat für diesen Bereich zuständig. Ein weiteres Viertel der Gemeinden gab an, dass niemand offiziell zuständig sei, dass hingegen teilweise ein grosses Engagement von einzelnen Personen ohne spezifischen Auftrag bestehe. In 40% der befragten Gemeinden war entweder eine Person oder ein Team zuständig. Eine entsprechende Koordinations- und Vermittlungsstelle gab es in 14% der befragten Gemeinden. Etwas mehr als die Hälfte der befragten Gemeinden steuerte ihre Angebote mittels Leistungsvereinbarungen mit den anbietenden Organisationen (insbesondere Tageseltern/ oder -vereine sowie Spielgruppen). Häufig bestanden ebenfalls Leistungsvereinbarungen zwischen einzelnen Gemeinden. Hingegen bestanden kaum Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton. Als wichtigste Hürden für die Erarbeitung einer kommunalen Strategie nannten die befragten Gemeinden insbesondere die geringe Grösse ihrer Gemeinde, mangelnde finanzielle Ressourcen oder mangelnde Infrastruktur sowie mangelndes Fachwissen (Meier Magistretti & Schraner, 2017). Es ist hingegen davon auszugehen, dass in den letzten Jahren in kleineren und mittleren Gemeinden im Bereich der Politik frühen Kindheit eine massgebliche Entwicklung stattgefunden hat (siehe Ziff. 4.2).

Der **Schweizerische Gemeindeverband** nimmt eine Multiplikator-Rolle von Programmen für Gemeinden (beispielsweise Primokiz, siehe Ziff. 3.6) wahr und leitet den Gemeinden relevante Informationen und Good-Practice-Wissen zum Bereich der frühen Kindheit weiter. Der **Schweizerische Städteverband** organisiert und unterstützt ebenfalls den Austausch von Wissen und Erfahrung zwischen den Städten als wichtige Akteure der Politik der frühen Kindheit und bringt sich mit eigenen Beiträgen in die fachliche und politische Diskussion ein⁴⁵.

⁴⁵ Beispielsweise haben die Städteinitiativen Sozialpolitik und Bildung im 2019 gemeinsam eine Resolution zur Politik der frühen Kindheit verabschiedet, in welcher sie ihre Position darlegen und Forderungen an die kantonale und nationale Politik formulieren (siehe www.staedteinitiative.ch > Konferenzthemen > Städte für eine Politik der frühen Kindheit).

4 Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit

In diesem Kapitel werden zunächst die Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit beschrieben. Danach wird auf der Grundlage von vorliegenden Studien und Analysen der bisherige Wissensstand zum Angebot und zur Nachfrage, zur Qualität sowie zur Finanzierung der Angebote zusammengefasst. Dabei wird jeweils in einem separaten Unterkapitel die familienergänzende Kinderbetreuung vertieft betrachtet, da hierzu aktuelle Studien vorliegen, welche diesen Teilbereich näher beleuchten.⁴⁶

4.1 Leistungen

Die Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit umfassen sowohl die allgemeine Förderung in der frühen Kindheit, Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen als auch ergänzende Erziehungshilfen.⁴⁷

Die meisten Angebote werden durch die Betroffenen selbst nachgesucht. Beratungs- und Unterstützungsangebote sowie ergänzende Erziehungshilfen können jedoch auch über einvernehmliche Regelungen in Anspruch genommen oder von den Behörden (KESB oder Gericht) auf der Basis zivilrechtlicher Bestimmungen angeordnet werden. Behördliche Anordnungen erfolgen dabei nur subsidiär und müssen verhältnismässig sein. Das heisst, dass die angeordneten Massnahmen zur Abwendung einer Kindeswohlgefährdung nötig und geeignet sein müssen und nur erfolgen, wenn «die Erziehenden nicht von sich aus Abhilfe schaffen» und die Leistungen freiwillig in Anspruch nehmen. Im Sinne einer inklusiven Gesellschaft sollten im Rahmen der allgemeinen Unterstützungsangebote Kinder mit Behinderungen sowie fremdsprachige Kinder gleichbehandelt werden. Auf spezifische Unterstützung sollte nur zurückgegriffen werden, wenn ein inklusives Angebot nicht in Frage kommt.⁴⁸

Leistungen mit allgemeinem Zugang können von allen Personen, die einer bestimmten Ziel- oder Anspruchsgruppe angehören nachgefragt und in Anspruch genommen werden. Leistungen, bei denen der Zugang durch einen fallbezogenen Entscheid einer autorisierten Stelle ermöglicht wird, setzen voraus, dass eine autorisierte Stelle (Behörde, Gericht, Fachstelle, Fachdienst) entscheidet, dass einem Kind oder einer Familie der Zugang zu einer Leistung zu gewähren ist. Diesem Entscheid geht in der Regel die fachliche Einschätzung über einen vorliegenden Bedarf und/oder eine vorliegende Anspruchsberechtigung voraus. Die Inanspruchnahme von Leistungen, bei denen der Zugang durch behördliche beziehungsweise gerichtliche

⁴⁶ insbesondere der Überblick zur familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen von EcoPlan, 2020.

⁴⁷ Das Modell lehnt sich an dasjenige der Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe von Schnurr (2012, S. 72 ff.) an, welches die Grundlage für den Bundesratsbericht "Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung" bildete (Bundesrat, 2012, S. 23). Weitere häufig vorgenommene Kategorisierungen sind: A) allgemeine frühe Förderung (richtet sich dabei grundsätzlich an alle Kinder und Familien, B) selektive frühe Förderung (richtet sich an bestimmte «Risikogruppen»), C) indizierte frühe Förderung (bezeichnet Angebote und Massnahmen, die aufgrund einer detaillierten Abklärung für einzelne Kinder oder Familien eingeleitet werden. Hier besteht bereits eine Entwicklungsverzögerung) sowie A) Familienergänzende Angebote, B) Familienunterstützende Angebote und C) Familienexterne Angebote (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, S. 20 ff.)

⁴⁸ Werden Kinder mit besonderen Bedürfnissen (Behinderung, Beeinträchtigung, besonderer Bildungsbedarf, chronische Erkrankung) schon in der frühen Kindheit separat gefördert oder betreut, werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in separativen Settings (Sonderklasse in der Regelschule oder Sonderschulklasse) beschult (Bundesamt für Statistik, 2019; Lanners, 2020).

Entscheidungen und Anordnungen erfolgt, werden gestützt auf die zivilrechtlichen Kinderschutzbestimmungen angeordnet.⁴⁹

Die fördernden Leistungen mit allgemeinem Zugang werden in untenstehender Abbildung unter «(A) Allgemeine Förderung in der frühen Kindheit» aufgeführt. Die Leistungen zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen werden unter «(B) Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen» zusammengefasst. Die Kategorie (C) beinhaltet die Leistungen betreffend die ergänzenden Erziehungshilfen.⁵⁰ Für jede Kategorie werden konkrete Beispiele für Angebote im Rahmen dieser Leistungen aufgeführt. Diese Auflistung ist nicht abschliessend:

A	Allgemeine Förderung in der frühen Kindheit
A1	Begegnungs- und altersgerechte Lernorte für Kinder im Vorschulalter und deren Bezugspersonen <i>Spielgruppen, Eltern-Kind-Turnen, Krabbelgruppen, Offene Eltern-Kind-Treffpunkte, öffentliche Spielplätze, Bibliotheken/Ludotheken mit spezifischem Angebot für den Frühbereich, Familienzentren, Quartierzentren, kindergerecht gestaltete Wohnumgebung (Grünflächen in Quartieren, Dorfplätze, Innenhöfe etc.) ...</i>
A2	Familienergänzende Kinderbetreuung <i>Institutionell: Kindertagesstätten, Tagesfamilien (in Tageselternvereinen oder -netzwerken organisiert), nicht institutionell: Selbständigerwerbende Tageseltern oder Nannys ...</i>
A3	Elternbildung <i>Informationen zur frühkindlichen Entwicklung und zu Unterstützungs- und Beratungsangeboten (z.B. Elternbriefe, Info-Plattformen, Veranstaltungskalender), Gruppenangebote für Eltern (z.B. Anlässe und Kurse zu Erziehungs- und Entwicklungsthemen, regionale Elternrunden, Femmes-Tische) ...</i>
A4	Angebote im Bereich Gesundheit <i>Schwangerschaftsberatung, Schwangerschafts- und Geburtsbegleitung, Geburts- und Elternvorbereitung, Stillberatung, Wochenbettbetreuung, kinderärztliche Versorgung, frühe Gesundheitsförderung und Prävention, Angebote zur Förderung der Gesundheitskompetenz (Informationsmaterialien Ernährung, Alkohol in der Schwangerschaft etc.) ...</i>
A5	Frühe Sprachförderung (universal) <i>Frühe Sprachförderung bzw. -bildung in Tagesfamilien, Kindertagesstätten und Spielgruppen, Angebote zur Leseförderung (Literacy) ...</i>
B	Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen
B1	Angebote für Kinder im Vorschulalter <i>Selektive Sprachförderung (Angebote für die Förderung des Erwerbs einer Landessprache, z.B. Sprachspielgruppen, Eltern-Kind-Gruppen für Erwerb von Sprachkompetenzen), sonderpädagogische Angebote: heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Psychomotorik etc., Kinderpsychiatrie ...</i>
B2	Angebote für Erziehende und weitere Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter <i>Elternberatung bei Schwangerschaft und Geburt, Mütter- und Väterberatung, Beratung</i>

⁴⁹ Diese Anordnungen beziehen sich meist auf Leistungen der Kategorien (B) Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen und (C) Ergänzende Erziehungshilfen (Bundesrat, 2012; Schnurr, 2012).

⁵⁰ siehe Schnurr (2012), Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, S. 93.

	<i>von Erziehenden in Partnerschaftskonflikten, Trennungs- und Scheidungsberatung, Beratung bezüglich der elterlichen Sorge und des Besuchsrechts, Beratung bezüglich Vaterschaft, Unterhalt und Sorgerecht, Beratung von Erziehenden und weiteren Bezugspersonen von Kindern mit einer Beeinträchtigung, Opferhilfeberatungsstellen ...</i>
B3	Angebote für Familien <i>Psychotherapeutische oder psychologische Eltern-Kind-Therapien, Erziehungs- und Familienberatung, Angebote, die Erziehende in Erfüllung ihrer Aufgaben entlasten, Kinderspitem (Pflege von Kindern mit chronischen Erkrankungen oder Behinderungen) ...</i>
C	Ergänzende Erziehungshilfen
C1	Aufsuchende Familienarbeit <i>Sozialpädagogische Familienbegleitung und Hausbesuchsprogramme</i>
C2	Familienpflege <i>Ausserfamiliäre Unterbringung in Pflegefamilien</i>
C3	Heimerziehung <i>Ausserfamiliäre Unterbringung in einer stationären Institution für Kinder</i>

4.1.1 Allgemeine Förderung in der frühen Kindheit

4.1.1.1 Begegnungs- und altersgerechte Lernorte für Kinder im Vorschulalter und deren Bezugspersonen (A1)

Begegnungs- und altersgerechte Lernorte für Kinder im Vorschulalter und deren Bezugspersonen erlauben Kindern, unterschiedliche körperliche und soziale Erfahrungen zu machen und ermöglichen den Erziehenden und weiteren Bezugspersonen sich auszutauschen. Solche Begegnungsorte sind beispielsweise Spielgruppen, das Eltern-Kind-Turnen, Krabbelgruppen, offene Eltern-Kind-Treffpunkte, Spielplätze, Bibliotheken und Ludotheken mit spezifischem Angebot für den Frühbereich sowie Familienzentren und Quartierzentren. Weiter ist auch eine kindergerecht gestaltete Wohnumgebung ein wichtiges Lernumfeld für kleine Kinder wie Spiel- oder Dorfplätze, Grünflächen in Quartieren, Innenhöfe oder Familientreffs⁵¹ (Dubach, et al., 2018, S. 17; Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 16).

4.1.1.2 Familienergänzende Kinderbetreuung (A2)

Zur familienergänzenden Kinderbetreuung werden sowohl die regelmässige institutionelle Betreuung von Kindern durch Einrichtungen beziehungsweise durch in Vereinen oder Netzwerken organisierten Privatpersonen als auch die nicht institutionelle Kinderbetreuung, bei welcher in der Regel nicht im Haushalt lebende Privatpersonen Kinder betreuen, gezählt.

Die institutionelle Betreuung erfolgt durch private oder öffentliche Einrichtungen. Für Kinder im Vorschulalter sind dies insbesondere Krippen und Kindertagesstätten. Tagesfamilien sind ebenfalls eine Betreuungsform des institutionellen Bereichs, sofern sie beispielsweise in Tageselternvereinen oder -netzwerken organisiert sind. Die institutionellen Betreuungsangebote sind kostenpflichtig und werden in bestimmten Fällen subventioniert (Bundesamt für Statistik, 2015). Die nicht institutionelle Betreuung bezieht sich auf die familienergänzende Kinderbetreuung durch Privatpersonen, die keiner Organisation angehören (z.B. selbständigerwerbende Tageseltern oder Nannys) (Bundesamt für Statistik, 2015, S. 4).

⁵¹ Auch wenn die Beratung bei Begegnungsorten in der Regel nicht im Zentrum steht, sind die Übergänge hierzu bei einigen Angeboten fließend. So bieten insbesondere Familientreffpunkte häufig auch Dienstleistungen zur Begleitung und Unterstützung von Familien an (Dubach, et al., 2018, S. 17).

Im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung werden die Kinder in ihrer sozialen, emotionalen, kognitiven, körperlichen und psychischen Entwicklung unterstützt⁵². Dies bedingt, dass das Betreuungsangebot qualitativ hochwertig ist (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 11). Die Eltern nutzen die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung meist, um Erwerbstätigkeit und Familie besser vereinbaren zu können oder um sich aus anderen Gründen bei der Kinderbetreuung zu entlasten. Weitere Gründe für die Nutzung der Angebote sind beispielsweise, dass Kindern neue Begegnungsmöglichkeiten zum Spielen, Lernen und zur Sozialisation ermöglicht werden und die frühkindliche Erziehung durch ausgebildete Fachkräfte erfolgen kann (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, S. 19).

4.1.1.3 Elternbildung (A3)

Elternbildungsangebote geben den Erziehenden Anregungen für die Kindererziehung und ermöglichen ihnen ihr Wissen und ihre Handlungsoptionen zu erweitern, um angemessen auf die kindlichen Bedürfnisse zu reagieren. Sie unterstützen sie damit in ihrer Rolle als Erziehende. Das Angebot im Bereich der Elternbildung ist vielfältig. Es können Kurse, Treffen oder Anlässe, die in Gruppen abgehalten werden und unterschiedlichen Themen gewidmet sind, besucht werden. Angebote zur Informationsvermittlung wie beispielsweise Elternbriefe und entsprechende Elemente im Rahmen der Schwangerschafts- und Geburtsbegleitung können ebenfalls der Elternbildung zugeordnet werden (Dubach, et al., 2018, S. 16; Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 13).

4.1.1.4 Angebote im Bereich Gesundheit (A4)

Das Gesundheitsverhalten der Erziehenden und insbesondere der Mutter während der Schwangerschaft sowie Umweltfaktoren wie beispielweise Schadstoffe, Stress, Bewegung und Ernährung, welche am Anfang des Lebens langfristig die Gesundheit eines Menschen bestimmen (frühkindliche Prägungen), können einen massgeblichen Einfluss auf den Gesundheitszustand im späteren Leben haben. Verschiedene Angebote im Gesundheitsbereich stellen die gesundheitliche Versorgung von der Schwangerschaft über die Geburt bis ins Kleinkindalter sicher und dienen der Gesundheitsförderung und Prävention.

Die gesundheitliche Versorgung erfolgt ab der Schwangerschaft bis ins Kleinkindalter zunächst in erster Linie im Rahmen der Betreuung durch Gynäkologinnen und Gynäkologen und Hebammen. Erstere betreuen die Schwangeren vor und nach der Geburt. Letztere bieten eine ambulante Begleitung während der Schwangerschaft und im Wochenbett an. Danach nehmen vor allem Kinderärztinnen und Kinderärzte, Hausärztinnen und Hausärzte sowie Fachärztinnen und Fachärzte aber auch Mütter- und Väterberatungsstellen eine wichtige Rolle in der medizinischen Grundversorgung und der Beratung der Erziehenden und Kinder im Vorschulalter ein. Sie spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle bei der Früherkennung und Frühintervention, indem sie Erziehende in psychosozialen Risikosituationen oder Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf an spezialisierte Angebote weiterleiten. Insbesondere die Kinderärztinnen und Kinderärzte führen Vorsorgeuntersuchungen durch und geniessen bei den Erziehenden meist grosses Vertrauen, da sie das Kind und seine Familie seit der Geburt kennen. Bei Entwicklungsbeeinträchtigungen und Verhaltensauffälligkeiten (z.B. im Bereich Lernen, Kommunikation/Sprache oder Motorik) spielt dabei die interprofessionelle Zusammenarbeit der Kinderärztinnen und Kinderärzte mit nicht-ärztlichen Fachleuten eine wichtige Rolle (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 10; Jenni, 2013, S. 114 f.).

Die frühe Gesundheitsförderung und Prävention beginnt ebenfalls bereits vor der Geburt, da beispielsweise die Ernährung der Mutter oder ihr Stressempfinden während der Schwangerschaft einen Einfluss auf die spätere psychosoziale Entwicklung des Kindes haben. Gesundheitsförderliche und präventive Massnahmen werden üblicherweise von denselben Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich vermittelt, welche ebenfalls behandelnde und

⁵² Die Entwicklungsbereiche werden insbesondere im Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz erläutert (Wurstmann Seiler & Simoni, 2016, S. 25 ff.).

therapeutische Massnahmen während Schwangerschaft, Geburt, Wochenbett und im frühen Kindesalter wahrnehmen. Dies sind insbesondere Gynäkologinnen und Gynäkologen, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Beratungsstellen für Familienplanung, Hebammen, Pflegende, Stillberaterinnen und Stillberater sowie Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten. Weitere Angebote der frühen Gesundheitsförderung sind beispielsweise Informationsmaterialien zur Ernährung und Bewegung oder zum Substanzkonsum in der Schwangerschaft (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 10; Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, S. 7 ff.).

4.1.1.5 Frühe Sprachförderung (universal) (A5)

Die frühe Sprachförderung oder frühe Sprachbildung im Rahmen der allgemeinen Förderung richtet sich im Unterschied zur selektiven Sprachförderung (siehe B1) an alle Kinder. Ziel ist, dass alle Kinder ihre Sprachkompetenzen optimal entfalten können. Die Unterstützung früher Sprachbildung ist besonders wirksam, wenn die den Kindern vertrauten Personen Sprachförderstrategien in den Alltag integrieren. Die sogenannte alltagsintegrierte Sprachförderung findet beispielsweise in der Familie, in Tagesfamilien, in Kindertagesstätten oder in Spielgruppen statt (Isler, Kirchhofer, Hefti, Simoni, & Frei, 2017, S. 2 und 7; Dubach, et al., 2018, S. 38 ff.).

4.1.2 Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen

4.1.2.1 Angebote für Kinder im Vorschulalter (B1)

Unter den Angeboten für Kinder im Vorschulalter zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und besonderer Lebenslagen lassen sich insbesondere die selektive Sprachförderung, die sonderpädagogischen Angebote sowie die Kinderpsychiatrie zusammenfassen.

Selektive Sprachförderangebote richten sich an Kinder, bei denen auf Grund von Risikofaktoren eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Sprachentwicklung beeinträchtigt werden könnte. Beispielsweise werden in Sprachspielgruppen, oder Eltern-Kind-Sprachkursen gezielt Kinder mit geringen Kenntnissen in der Ortssprache beim Erlernen dieser Sprache unterstützt. Diese Angebote existieren an einigen Orten zusätzlich zur alltagsintegrierten Sprachförderung für alle Kinder, die beispielsweise in Spielgruppen oder in Kindertagesstätten stattfindet (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019; Dubach, et al., 2018, S. 22).

Sonderpädagogische Angebote wie die heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik gehören gemäss der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik zum sonderpädagogischen Grundangebot (siehe Ziff. 3.4). In der heilpädagogischen Früherziehung werden Kinder mit Behinderungen, mit Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen ab Geburt bis maximal zwei Jahre nach Schuleintritt gefördert. Dies geschieht in der Regel mittels Abklärung, präventiver und erzieherischer Unterstützung sowie angemessener Förderung im familiären Kontext. In Zusammenarbeit mit den Erziehungsverantwortlichen beabsichtigt die heilpädagogische Früherziehung, dem Kind in seinem jeweiligen Lebensumfeld optimale Lern- und Entwicklungsbedingungen zu ermöglichen. Die Logopädie befasst sich mit Störungen der Kommunikation, der mündlichen und schriftlichen Sprache, des Sprechens, des Redeflusses und der Stimme, des Schluckens sowie der Schriftsprache (Lesen und Schreiben). Eine Psychomotoriktherapie wird bei psychomotorischen Entwicklungsauffälligkeiten, -störungen und -behinderungen durchgeführt (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, 2007).

Psychotherapeutische oder psychologische Sprechstunden werden für Kinder mit psychischen Auffälligkeiten (beispielsweise depressive Störungen, Angststörungen oder besonders ausgeprägtes Trotzverhalten) angeboten (von Wyl, Chew Howard, Bohleber, & Haemmerle, 2017, S. 5; Blaser & Amstad, 2016, S. 50).

4.1.2.2 Angebote für Erziehende und weitere Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter (B2)

Zur Bewältigung von allgemeinen Herausforderungen und besonderer Lebenslagen gibt es vielfältige Beratungsangebote für Erziehende und weitere Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter. Sie werden bei herausfordernden Lebens- oder Problemlagen in Anspruch genommen wie beispielsweise Schwangerschaft und Geburt, Betreuung und Erziehung, Partnerschaftskonflikten sowie Trennungs- und Scheidungssituationen. Häufig werden Erziehende von Kindern im Vorschulalter von Gynäkologinnen und Gynäkologen, Hebammen, (Kinder-)Ärztinnen und (Kinder-)Ärzten und Fachpersonen der Mütter- und Väterberatung beraten. Kinderärztinnen und Kinderärzte beispielsweise beraten im Rahmen von Vorsorgeuntersuchungen die Erziehenden ebenfalls in Erziehungs- und Entwicklungsfragen (in Bezug auf allgemeine Aspekte einer gesunden Entwicklung des Kindes wie beispielsweise das Schlafverhalten von Säuglingen aber auch in Bezug auf sinnvolle Fördermassnahmen wie beispielsweise die Wichtigkeit des gemeinsamen Lesens für die Sprachentwicklung). In der Mütter- und Väterberatung werden Themen der kindlichen Entwicklung, der Pflege, der Ernährung und der Erziehung beziehungsweise die Herausforderungen der Mutter-/Vaterrolle behandelt. Neben diesen häufig genutzten Beratungsangeboten gibt es viele weitere unter anderem auch für bestimmte Zielgruppen. Beispielsweise gibt es spezielle Beratungen für Erziehende und andere Bezugspersonen von Kindern mit Behinderungen. Weitere spezifisch thematische Beratungsstellen sind beispielsweise die Opferhilfeberatungsstellen, welche Angehörige von Kindern, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt wurden, beraten (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 13; Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, S. 11; Schnurr, 2012, S. 81).

4.1.2.3 Angebote für Familien (B3)

Zu den Angeboten für Familien zählen Erziehungs- und Familienberatungsangebote, Angebote, welche die Erziehenden in der Erfüllung ihrer Aufgaben entlasten, die Kinderspitex sowie psychotherapeutische oder psychologische Eltern-Kind-Therapien. In vielen dieser Angebote setzen die Teilnehmenden sich mit der Interaktion zwischen Kindern und Erwachsenen auseinander und betrachten das Familiensystem umfassend, um es zu stärken.

Erziehungs- und Familienberatungsangebote dienen der allgemeinen Beratung zu Fragen der Erziehung und des Zusammenlebens in der Familie. Die Kinderspitex kümmert sich um die Pflege und Beratung zuhause für Kinder mit chronischen Erkrankungen oder Behinderungen sowie die Beratung und Anleitung ihrer Erziehenden und Bezugspersonen. Es werden Kinder mit leichteren, mittleren aber auch mit schweren, akuten oder chronischen Erkrankungen oder Behinderungen betreut. Sterbende Kinder werden ebenfalls bis ans Lebensende gepflegt und begleitet. Die Leistungen der Kinderspitex werden auf ärztliche Verordnung erbracht.⁵³ Im Rahmen von psychotherapeutischen oder psychologischen Eltern-Kind-Therapien werden psychisch belastete Mütter oder Väter gemeinsam mit ihren Kindern stationär oder ambulant behandelt, um den betroffenen Elternteil und das Kind zu entlasten und die Eltern-Kind-Beziehung zu stärken. Kindern dient die Behandlung insbesondere in Bezug auf den Erhalt ihrer körperlichen und psychischen Gesundheit, die Förderung ihrer Entwicklung und die Verbesserung der Bindung an seine Erziehenden (Psychiatrische Dienste Thurgau, 2017).

4.1.3 Ergänzende Erziehungshilfen

4.1.3.1 Aufsuchende Familienarbeit (C1)

Aufsuchende familienunterstützende Angebote umfassen insbesondere die sozialpädagogische Familienbegleitung und Hausbesuchsprogramme. Die sozialpädagogische Familienbegleitung unterstützt Familien bei der Bearbeitung unterschiedlichster familiärer Problemlagen, indem der konstruktive Umgang mit Spannungen in der Familie gefördert wird, die Erziehende bei der

⁵³ Vgl. www.kinder-spitex.ch

Erziehung und Lebensgestaltung gestärkt und die Kinder individuell gefördert werden (Avenir Social und Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz, 2017, S. 1). Hausbesuchsprogramme sind meist über mehrere Monate oder Jahre angelegt. Die Zielgruppen sind je nach Programm unterschiedlich⁵⁴. Hausbesuchsprogramme verfolgen das Ziel, die Lern- und Spielerfahrungen von Kindern zu fördern und die Erziehenden in ihrer Rolle zu stärken. Sie umfassen neben den Hausbesuchen meist eine breite Palette an weiteren Massnahmen (Elternbildung, Elterngruppen, Unterstützung und Beratung, Ermunterung zu unterschiedlichen Aktivitäten, Case Management, Gesundheitsförderung und regelmässige Überprüfung der Entwicklung der Kinder) (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, S. 24; Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 14).

4.1.3.2 Familienpflege (C2)

Bei der Familienpflege handelt es sich um eine (in der Regel) nicht-professionalisierte Form der öffentlich verantworteten Erziehung von Kindern in einer Pflegefamilie. Pflegefamilien nehmen Kinder auf um ihnen vorübergehend oder langfristig einen Lebensraum zu geben und ihre Erziehung zu verantworten. Neben der Vollzeit- oder Dauerpflege gibt es auch Formen der Wochenpflege, bei welchen ein Pflegekind teils bei den Pflegeeltern, teils in der Herkunftsfamilie lebt. Eine Unterbringung ausserhalb der Familie kommt in Frage, wenn das Zusammenleben aufgrund von starken Konflikten zwischen Erziehenden und Kindern oder Verhaltensproblemen eines Kindes unzumutbar geworden oder das Kindeswohl gefährdet ist (Bundesrat, 2012, S. 28).

4.1.3.3 Heimerziehung (C3)

Die Heimerziehung umfasst ein breites Spektrum an Formen von vollständiger bis teilstationärer Unterbringung von Kindern in einer sozialpädagogischen oder sonderpädagogischen Einrichtung. Die Mitarbeitenden der Institution übernehmen meist für einen längeren Zeitraum die Betreuung und die Erziehungsverantwortung sowie die Entwicklungsbegleitung. Typische Anlässe, die zu einer Heimplatzierung führen können, sind komplexe Situationen von Kindern mit einer Behinderung oder die Notwendigkeit einer therapeutischen Hilfe, die anders nicht zur Verfügung gestellt werden kann, die Abwesenheit der Erziehenden (infolge Krankheit, Haft, Flucht oder Tod) sowie eine erhebliche Überforderung der Erziehenden bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgaben (Schnurr, 2012, S. 85; Bundesrat, 2012, S. 27).

4.2 Angebot und Nachfrage

Eine systematische Übersicht über das Angebot und die Nachfrage im Bereich der Politik der frühen Kindheit existiert bisher nicht. Im Rahmen von verschiedenen Publikationen wurden jedoch Daten zum Angebot und vereinzelt ebenfalls zur Nachfrage erhoben beziehungsweise ausgewertet:

- Die im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbandes erstellte Übersicht über die kommunalen Strategien und Konzepte der Hochschule Luzern (Meier Magistretti & Schraner, 2017) (siehe Ziff. 3.6) fokussierte auf kleinere und mittlere Gemeinden mit einer Grösse von max. 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Es ist hingegen davon auszugehen, dass sich die Situation in Bezug auf das Angebot auf kommunaler Ebene seither massgeblich verändert hat.⁵⁵ Eine Übersicht zum Angebot im Bereich der Politik der frühen Kindheit in kleineren und mittelgrossen Städten wurde letztmals im 2012 veröffentlicht (Stern, Tassinari,

⁵⁴ PAT «Parents as Teachers», das in der Schweiz unter den Namen Zeppelin oder «Mit Eltern Lernen» bekannt ist, beispielsweise ist ein Hausbesuchsprogramm, bei dem Personen mit mehrfachen psychosozialen Belastungen unterstützt werden (siehe <https://parentsasteacher.org> und www.stiftung-mercator.ch > Projekte). Ein Beispiel für ein Hausbesuchsprogramm, das sich an sozial belastete und bildungsferne Familien richtet, ist schritt:weise oder petit:pas (siehe www.a-primo.ch > Angebote > schritt:weise).

⁵⁵ Bei der Befragung gaben 143 der 785 befragten Gemeinden an, dass sie einen Ausbau im Bereich der frühen Förderung planen. In 215 der Gemeinden gab es Pläne für den Ausbau oder für die Verbesserung im Bereich der Unterstützung und Förderung von Familien mit Kindern im Vorschulalter.

Walther, North, & Iten, 2012). Daten zur Nutzung der einzelnen Angebote im Bereich der frühen Kindheit in den Gemeinden können der Kohortenstudie der Hochschule Luzern und der Karl-Franzens-Universität Graz (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019) entnommen werden. Sie sind jedoch nicht repräsentativ für die gesamte Schweiz⁵⁶.

- Für den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung verfasste das BFS (2020) einen Überblick über die verfügbaren statistischen Informationen auf Basis von Daten aus dem Jahr 2018. Zudem enthält die Studie von Ecoplan im Auftrag der SODK «Aktueller Überblick der familienergänzenden Betreuungsangebote in den Kantonen» (Ecoplan, 2020) Angaben zur Verfügbarkeit von statistischen Angaben zum Angebot und zur Nachfrage. Weiter liess das BSV im 2017 im Rahmen der Evaluation der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (siehe Ziff. 3.3) untersuchen, ob das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage entspricht (Bieri, Felfe, & Ramsden, 2017).

Aufgrund der aktuellen Datenlage können keine abschliessenden Aussagen über das Angebot und die Nachfrage in Bezug auf die verschiedenen Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit in der Schweiz gemacht werden. Im Sinne eines Überblicks zum aktuellen Wissensstand werden aber im Folgenden die Ergebnisse der obengenannten Publikationen zusammengefasst.

4.2.1 Angebot und Nachfrage betreffend Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit

Die Situationsanalyse des Schweizerischen Gemeindeverbandes aus dem Jahr 2017 (Meier Magistretti & Schraner, 2017) stellte grosse regionale Unterschiede im Angebot der **kleineren und mittleren Gemeinden** fest. In der deutschsprachigen Schweiz waren die am häufigsten vorhandenen Angebote Spielgruppen und Mütter- und Väterberatungsstellen. In der französisch- und italienischsprachigen Schweiz waren dies Angebote wie Kindertagesstätten oder Tagesfamilien. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahren das Angebot insbesondere in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung auch in der Deutschschweiz weiter ausgebaut wurde (siehe Ziff. 4.2.2). Familien- und Quartierzentren für Familien mit Kindern im Vorschulalter waren gemäss der Studie am meisten verbreitet in der italienischsprachigen Schweiz (in jeder dritten Gemeinde), jedoch nur in etwas mehr als jeder zehnten Gemeinde in der deutschsprachigen und französischsprachigen Schweiz. Angebote im Bereich der frühesten Kindheit (Kurse zur Geburtsvorbereitung, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Angebote der Kinder-Spitex) wurden von weniger Gemeinden genannt, da sie grösstenteils regional organisiert sind. Angebote zur frühen Sprachförderung standen vor allem in der deutschsprachigen Schweiz zur Verfügung. Eher selten in allen drei Sprachregionen war das Angebot der Hausbesuchsprogramme.

Bezüglich **die kleineren und mittelgrossen Städte** liess sich bereits im 2012 zusammenfassend festhalten, dass über alle befragten Städte gesehen hauptsächlich in den Bereichen Spielgruppen, Sprachförderung, Mütter- und Väterberatung und familienergänzende Kinderbetreuung ein breites Spektrum an Angeboten und Massnahmen bestand. Zudem waren Angebote und Massnahmen in den Bereichen Elternbildung und Quartierentwicklung weit verbreitet (Stern, Tassinari, Walther, North, & Iten, 2012). Obwohl keine entsprechende umfassende Studie vorliegt, kann auch bei den **grösseren Städten** davon ausgegangen werden, dass alle über ein breites Angebot im Bereich der Politik der frühen Kindheit verfügen (siehe Ziff. 3.6).

Gemäss der Kohortenstudie der Hochschule Luzern und der Karl-Franzens-Universität Graz (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019) werden insbesondere die

⁵⁶ Durch die Mitwirkung von neun Städten und Gemeinden wurde gewährleistet, dass die Ergebnisse unterschiedliche Strukturen der Deutschschweiz repräsentieren (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019, S. 16)

Schwangerschaftsvorsorge, die Wochenbetthebamme und die Mütter- und Väterberatung sehr häufig in Anspruch genommen. Vergleichsweise wenig genutzt werden Mütter- und Familientreffs (betrifft insbesondere Deutschschweizer Städte und Gemeinden), Eltern-Kind-Gruppen sowie Elternkurse. Dies hängt jedoch auch damit zusammen, dass nicht alle Städte und Gemeinden solche Angebote zur Verfügung stellen.

4.2.2 Angebot und Nachfrage betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

Das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen wurde in den letzten Jahren stark ausgebaut, dies nicht zuletzt dank des 2003 in Kraft getretenen Impulsprogramms des Bundes für die vorschulische und die schulergänzende familienergänzende Kinderbetreuung (siehe Ziff. 3.3). Zudem führen mittlerweile die meisten Kantone eine systematische und regelmässige Datenerhebung zu den Betreuungsangeboten durch⁵⁷ (Ecoplan, 2020, S. 56).

Der Erhebung zu Familien und Generationen des BFS⁵⁸ basierend auf Daten aus dem Jahr 2018 zufolge besucht in der Schweiz jedes dritte Kind im Alter von 0-3 Jahren eine Kindertagesstätte. Rund 6% der Kinder in diesem Alter werden in einer Tagesfamilie betreut, ungefähr 5% von Nannys, Au-Pairs oder Babysitter, 40% von Grosseltern und rund 8% von weiteren Personen aus dem Umfeld.

In der Schweiz existieren gemäss aktuellen Angaben der Kantone insgesamt rund 100 000 Betreuungsplätze⁵⁹ (rund 3 200 Einrichtungen mit durchschnittlich je 31.4 Betreuungsplätzen). Dabei konzentrieren sich jedoch beinahe die Hälfte der Einrichtungen auf zwei Kantone mit grossen Agglomerationen (Zürich und Waadt) (Ecoplan, 2020, S. 60). Daten zum Angebot an (subventionierten) Betreuungsplätzen sind von Städten verfügbar, die an den Projekten Cercle Indicateurs⁶⁰ und City Statistics⁶¹ teilnehmen (berücksichtigt wird das Angebot für 0-3-jährige Kinder): Der Anteil der Kinder, die in einer Kindertagesstätte oder in einer Tagesfamilie betreut werden, variiert bei den untersuchten Städten relativ stark⁶². Entsprechend ist von grossen regionalen Unterschieden beim Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen auszugehen (Bundesamt für Statistik, 2020, S. 7-8).

Die Nachfrage beziehungsweise der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsangeboten wird nur von wenigen Kantonen mittels regelmässiger Bedarfsanalysen erhoben. Diese Analysen zeigen in der Regel, dass zwar grundsätzlich insgesamt meist genügend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, aber die Nachfrage nach subventionierten Plätzen höher ist als das Angebot und je nach Region ein Überangebot oder ein Nachfrageüberschuss besteht (Ecoplan, 2020, S. 60). Eine 2017 im Rahmen der Evaluation des Impulsprogramms des Bundes erstellte Bedarfsanalyse (Bieri, Felfe, & Ramsden, 2017) zeigte ebenfalls, dass insbesondere in den

⁵⁷ Erhoben werden in der Regel die Anzahl Kindertagesstätten und die Anzahl bewilligte Betreuungsplätze, jedoch selten die effektiv betreuten Kinder. Es handelt sich dabei jedoch meist um interne Statistiken, die nur bedingt einen Vergleich über die Kantone zulassen, da die Erhebungseinheiten und die Datenqualität unterschiedlich sind. Insbesondere bei den Kantonen ohne regelmässige Erhebung werden meist nicht alle Gemeinden, Anbietenden oder Angaben erfasst.

⁵⁸ Siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Familien > Familienergänzende Kinderbetreuung

⁵⁹ Geht man davon aus, dass ein Kind im Schnitt 0.5 Betreuungsplätze belegt, werden insgesamt etwa 200 000 Kinder in diesen Einrichtungen betreut.

⁶⁰ Siehe www.are.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Evaluation und Daten > Nachhaltigkeitsindikatoren > Cercle indicateurs

⁶¹ Siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Querschnittsthemen > City Statistics (Urban Audit)

⁶² Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Daten nicht aufzeigen, wie viele der betreuten Kinder aus der jeweiligen Stadt stammen. Eine hohe Anzahl betreuter Kinder pro wohnhafte Kinder könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass in der entsprechenden Stadt viele Kinder von dort nicht wohnhaften Arbeitnehmenden betreut werden.

Kernstädten und Agglomerationen trotz eines guten Angebotes nach wie vor eine ungedeckte Nachfrage nach Kinderbetreuungsangeboten besteht. Die Erziehenden wünschen sich dabei primär den Ausbau des Angebotes bei den Kindertagesstätten.

4.2.3 Angebot und Nachfrage im internationalen Vergleich

In der Schweiz wird gemäss den Erhebungen des BFS für ein Drittel der Kinder unter 3 Jahren ein formelles Betreuungsangebot (Kindertagesstätten, in einem Netzwerk organisierte Tagesfamilien) genutzt⁶³. Dies entspricht dem europäischen Durchschnitt von 35%. Die durchschnittliche Betreuungsdauer pro Woche ist im europäischen Durchschnitt jedoch höher. In der Schweiz spielen zudem andere Betreuungsformen (Privatpersonen, Grosseltern, unabhängige Tagesfamilien, Au-Pairs usw.) eine wichtigere Rolle als in anderen Ländern Europas. Sie werden für rund 40% der Kinder genutzt und im europäischen Durchschnitt bloss für 28% der Kinder. Ausschliesslich durch die Erziehenden werden in der Schweiz rund 43% der Kinder betreut, was dem europäischen Durchschnitt von 47% naheliegt (Bundesamt für Statistik, 2020, S. 16 f.). Dabei sind bei einem internationalen Vergleich von Angebot und Nachfrage ebenfalls die unterschiedlichen Rahmenbedingungen wie beispielsweise allfällige Regelungen betreffend eine Elternzeit zu berücksichtigen.

4.3 Qualität

Die Qualität der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit hängt insbesondere von den Kompetenzen des Fach- und Betreuungspersonals sowie von weiteren Faktoren wie beispielsweise dem Betreuungsschlüssel, der betriebsinternen Arbeitsorganisation, der Strukturierung von Tagesabläufen, der betrieblichen Qualitätssicherung oder der Gestaltung von Innen- und Aussenräumen ab (Dubach, et al., 2018, S. 3). So wurde insbesondere der Ausbau des Angebots im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung von neuen Ausbildungsgängen für das Betreuungspersonal sowie teilweise von neuen Regulierungen und Gesetzes- oder Verordnungsanpassungen begleitet (Ecoplan, 2020, S. 1).

Als Grundlage für die Diskussion über die erforderliche Qualität der verschiedenen Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit dient insbesondere der «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 12). Empfehlungen betreffend die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung wurden insbesondere von der SODK, von der Conférence Latine de Promotion et Protection de la Jeunesse, der Conférence latine des affaires sanitaires et sociales, vom Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse sowie von der Plattform für Kinderbetreuung pro enfance formuliert (Ecoplan, 2020, S. 11 ff.). Verschiedene Trägerschaften haben zudem ein Qualitätslabel für Kindertagesstätten lanciert (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 12).

Vorliegende Studien und Berichte zeigen insbesondere den Qualifikationsbedarf in den Arbeitsfeldern im Bereich der Politik der frühen Kindheit sowie die Qualitätsanforderungen der Kantone an die familienergänzende Kinderbetreuung auf. Zudem werden Vergleichsdaten zur Qualität auf internationaler Ebene erhoben:

- Im 2018 wurde im Auftrag von SAVOIRSOCIAL (Dubach, et al., 2018) der Qualifikationsbedarf in den Arbeitsfeldern der frühen Kindheit ermittelt. Dabei haben sich in verschiedenen Bereichen Kompetenzlücken gezeigt. Untersucht wurden die Arbeitsfelder in

⁶³ Im europäischen Vergleich werden die Begriffe «formelle Betreuung» (Kindertagesstätten, in einem Netzwerk organisierte Tagesfamilien) und «andere Betreuungsmöglichkeiten» (Privatpersonen, Grosseltern, unabhängige Tagesfamilien, Au-pair usw.) verwendet. Da beim Ländervergleich der Schulbesuch zur formellen Kinderbetreuung mitgezählt wird, werden zwecks besserer Vergleichbarkeit nur Kinder unter drei Jahren berücksichtigt. Kinder dieser Altersgruppe sind trotz des unterschiedlichen Einschulungsalters in den verschiedenen Ländern in der Regel noch nicht eingeschult.

Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung, die familienunterstützenden Angebote (Mütter- und Väterberatung, Elternbildung, Aufsuchende Familienarbeit und Eltern-Kind-Treffpunkte) sowie die Familienpflege und Heimerziehung⁶⁴. Die Studie von Ecoplan im Auftrag der SODK «Aktueller Überblick der familienergänzenden Betreuungsangebote in den Kantonen» (Ecoplan, 2020) zeigt die Qualitätsanforderungen der Kantone im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf.

- Auf internationaler Ebene stellt die Studienreihe «Starting Strong» der OECD den Stand der frühkindlichen Bildung und Erziehung in den OECD-Mitgliedsstaaten dar⁶⁵. Weiter gibt der Bericht „Schlüsselzahlen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) in Europa – Ausgabe 2019“ (Europäische Kommission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2019) einen Überblick über die Qualität des institutionellen Angebots im Bereich der frühkindlichen Bildung und Erziehung und der staatlich geregelten Tagesbetreuung im öffentlichen und privaten Sektor in 38 europäischen Ländern⁶⁶.

In den folgenden Unterkapiteln werden die Ergebnisse der obengenannten Studien zusammengefasst.

4.3.1 Qualifikationsbedarf in den Arbeitsfeldern der Politik der frühen Kindheit

Im Rahmen der Untersuchung des Büros für Arbeits- und sozialpolitische Studien im Auftrag von SAVOIRSOCIAL (Dubach, et al., 2018) wurde folgender Qualifikationsbedarf in den Arbeitsfeldern im Bereich der Politik der frühen Kindheit ermittelt:

Bei Fachpersonen ohne Leitungsfunktion in Kindertagesstätten, Spielgruppen und in der Elternbildung zeigten sich teilweise Kompetenzlücken in der Bildungsorientierung und in der Begleitung der kindlichen Lern- und Entwicklungsprozesse (beispielsweise Beobachtung und Dokumentation des Verhaltens der Kinder und Fähigkeit, dieses analytisch einzuordnen und daraus Schlüsse für das eigene pädagogische Handeln abzuleiten). Weiter treten Kompetenzlücken in Bezug auf die Inklusion und den Umgang mit Diversität auf (wenig Fachwissen zu Methoden der interkulturellen Pädagogik, Sensibilität für Fragen sozialer Benachteiligung, Umgang mit heterogenen Elterngruppen in der Elternbildung). Defizite werden ebenfalls bei der konkreten Zusammenarbeit mit den Erziehenden festgestellt (beispielsweise Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenzen durch Mitarbeitende in der Heimpflege). Zudem wurden Lücken bei personalen und professionellen Kompetenzen bei Nannys, Pflegeeltern, Betreuenden in Kindertagesstätten und in der Mütter- und Väterberatung festgestellt (beispielsweise Fähigkeit, das eigene Handeln vor dem Hintergrund der eigenen Sozialisation und die persönliche Rolle in den Entwicklungs- und Bildungsprozessen der Kinder zu reflektieren). Bei der frühen Sprachförderung wurden verschiedene Defizite festgestellt, insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. So ist das Sprachverhalten der Fach- und Betreuungspersonen teilweise nicht kindgerecht beziehungsweise zu wenig anregend und nicht altersangemessen und die eigenen sprachlichen Kompetenzen sind

⁶⁴ Nicht berücksichtigt wurden Arbeitsfelder, in denen hauptsächlich Gesundheitsfachpersonen oder Psychologen und Psychologinnen tätig sind und die deshalb nicht in den Zuständigkeitsbereich von SAVOIRSOCIAL fallen sowie stark spezialisierte Angebote, die eine Indikation voraussetzen und typischerweise Fachpersonen mit bereits bestehenden Abschlüssen auf Hochschulstufe vorbehalten sind (z.B. Heilpädagogische Früherziehung, Sonderpädagogik, Logopädie). Zudem wurden mehrere Arbeitsfelder ausgeschlossen, deren Betreuungsintensität eher gering ist (z.B. Babysitting, Bibliotheken, Ludotheken, Spielplätze) (Dubach, et al., 2018, S. V).

⁶⁵ Ähnlich wie die PISA-Studien geben diese Studien einen international vergleichenden Überblick, basieren jedoch nicht auf einem Leistungstest der Kinder. Die Studie Starting Strong 2017 (OCDE, 2018) systematisiert und vergleicht allgemeine Daten zu den frühkindlichen Bildungssystemen der Mitgliedsstaaten (insb. Rahmenbedingungen, Finanzierung, Fachkräftequalifikation, Arbeitsbedingungen, Zugänglichkeit und Lehrprogramme).

⁶⁶ Die 28 EU-Mitgliedstaaten, die Schweiz, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Liechtenstein, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien und die Türkei.

unterschiedlich ausgeprägt. Es fehlen zudem teilweise konkrete Ansätze und Konzepte zur alltagsintegrierten Sprachförderung und es bestehen Lücken bei der Erkennung von Sprachentwicklungsstörungen.

In Bezug auf Fachpersonen mit Leitungsfunktion wurde Handlungsbedarf in erster Linie im Angebot von Aus- und Weiterbildungen, bezüglich die in Aus- und Weiterbildungen vermittelten Kompetenzen sowie die Nutzung des Aus- und Weiterbildungsangebotes festgestellt. Obwohl es in den meisten Arbeitsfeldern genügend spezifische Weiterbildungen für Personen, die eine Leitungsfunktion ausüben oder anstreben, gibt, wurden hierbei Lücken in niederschwellig zugänglichen Arbeitsfeldern wie beispielsweise Spielgruppen, Tagesfamilien und Eltern-Kind-Treffpunkte erkannt. Häufig werden diese Tätigkeiten im Nebenverdienst oder als Zweitberuf oder im Rahmen der Freiwilligenarbeit ausgeführt, entsprechend selten wird eine soziale oder pädagogische Grundbildung vorausgesetzt. Dies führt dazu, dass es an Weiterbildungen fehlt, die zu Leitungsfunktionen führen. Grundsätzlich stellt die Studie fest, dass Personen in Leitungsfunktionen, welche dafür qualifizierende Weiterbildungen besucht haben, über die für ihre Aufgabe erforderlichen Kompetenzen verfügen. In Bezug auf die Bildungsorientierung, das konzeptionelle Arbeiten und die Zusammenarbeit mit Erziehenden sowie die fachliche und praxisbezogene Anleitung der Mitarbeitenden sind jedoch die Kompetenzen nicht immer genügend ausgeprägt. Viele Personen mit einer Leitungsfunktion haben zudem keine entsprechende Weiterbildung besucht. Somit wurde ein grosser Qualifikationsbedarf in vielen Arbeitsfeldern geortet.

Aufgrund der Ergebnisse der Studie hat SAVOIRSOCIAL beschlossen, neue Bildungsangebote im Bereich der frühen Sprachförderung zu prüfen, die ausbildungsbegleitende Berufsmatura zu stärken, um die Durchlässigkeit zur Hochschulstufe (z.B. an pädagogische Hochschulen, die Masterstudiengänge im Bereich der frühen Kindheit anbieten) zu fördern und damit zur Professionalisierung des Arbeitsfeldes beizutragen. Zudem soll der Abschluss Kindererzieher/-innen an der Höheren Fachschule in der Deutschschweiz gefördert werden (SAVOIRSOCIAL, 2019).

4.3.2 Qualitätsanforderungen betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

Zuständig für die Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung der familienergänzenden Kinderbetreuung sind gemäss PAVO grundsätzlich die Kantone. Sie haben jedoch die Möglichkeit, diese Verantwortung an die Gemeinden zu delegieren (siehe Ziff. 3.3 und 3.5). In diesem Bereich hat in den letzten Jahren eine leichte Verschiebung in Richtung kantonale Zuständigkeit stattgefunden. Aktuell haben nur fünf Kantone die Bewilligung und Aufsicht an die Gemeinden delegiert. Zudem wird in zwei Kantonen die Verantwortung für die Aufsicht vom Kanton und den Gemeinden geteilt. Die Reglementierung wird nur in zwei Kantonen den Gemeinden überlassen (Ecoplan, 2020, S. 1).

Erste Voraussetzungen für die Bewilligung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen legt bereits die PAVO fest. Diese werden jedoch in kantonalen Vorgabedokumenten präzisiert und erweitert. Mit Ausnahme von zwei Kantonen enthalten diese Vorgaben zum pädagogischen Konzept, der Ausbildung des Betreuungspersonals sowie zum Betreuungsschlüssel. Zudem werden die in der PAVO festgehaltenen Vorgaben betreffend Immobilien, Sicherheit und Hygiene in der Regel weiter präzisiert. Lohnvorgaben sowie Vorgaben zum Qualitätsmanagement werden selten gemacht.

Unterschiede zwischen den Kantonen sind insbesondere in Bezug auf die Vorgaben betreffend die pädagogischen Konzepte, die Ausbildung des Betreuungspersonals sowie den Betreuungsschlüssel festzustellen:

- Alle Kantone setzen für die Bewilligung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen das Vorliegen eines pädagogischen Konzepts voraus. Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen bei den inhaltlichen Ansprüchen an ein entsprechendes Konzept. In den meisten

Kantone sind diese eher allgemein formuliert. Drei Kantone verzichten auf diesbezügliche Vorgaben. Eine Prüfung oder Überarbeitung des Konzeptes sowie eine Prüfung der Umsetzung wird hingegen nur von wenigen Kantonen eingefordert (Ecoplan, 2020, S. 23 f.).

- Regionale Unterschiede sind bei den Vorgaben zur Qualifikation des Betreuungspersonals festzustellen. Zwar machen alle Kantone Vorgaben zur Ausbildung des Betreuungspersonals und setzen dabei grundsätzlich dieselben Ausbildungen voraus, jedoch unterscheiden sich die Anforderungen betreffend die Kindertagesstätten-Leitenden. In der Romandie ist neben der Berufserfahrung meist eine Tertiärausbildung Voraussetzung für die Leitung einer Kindertagesstätte. In der Deutschschweiz werden eher Weiterbildungen in Betriebswirtschaft oder Führung vorausgesetzt (Ecoplan, 2020, S. 25 ff.).
- Weiter variieren die kantonalen Vorgaben zum Betreuungsschlüssel⁶⁷ insbesondere in Bezug auf die Altersklasse und Grösse der Kindergruppen.⁶⁸ Regionale Unterschiede zeigen sich bei den Vorgaben bezüglich das Verhältnis von ausgebildetem und nicht ausgebildetem Betreuungspersonal. In der Deutschschweiz dominiert ein geforderter Mindestanteil an ausgebildetem Betreuungspersonal von 50%. In der Romandie müssen mindestens zwei Drittel der Angestellten eine anerkannte Ausbildung ausweisen. Dafür sind die Vorgaben in der Westschweiz betreffend das Betreuungsverhältnis etwas weniger streng (Ecoplan, 2020, S. 31 ff.).

4.3.3 Qualität im internationalen Vergleich

Es gibt bisher keine Vergleichsstudien zur Qualität für alle Bereiche der Politik der frühen Kindheit auf internationaler Ebene. Hingegen vergleichen sowohl die OECD als auch die Europäische Kommission entsprechende Daten insbesondere von institutionalisierten und staatlich geregelten Betreuungs- und Bildungsangeboten für Kinder im Vorschulalter. Dabei ist zu beachten, dass sich die Vergleichsdaten in der Regel auf entsprechende Angebote für Kinder der Altersgruppe 0-6-jährig beziehen und somit die ersten zwei Jahre der obligatorischen Schule in der Schweiz (d.h. Kindergarten beziehungsweise erste zwei Jahre einer Eingangsstufe) einschliessen (siehe Ziff. 2.2).

Der Bericht zum Stand der frühkindlichen Bildung in den OECD-Mitgliedsstaaten (OCDE, 2018, S. 16 f.) zeigt auf, dass die Qualifikationsanforderungen an die Fachpersonen im Bereich der frühkindlichen Bildung insgesamt gestiegen sind. Hingegen bleiben die Einkommen weiterhin tiefer als diejenigen des Bildungspersonals ab der Primarstufe. Handlungsbedarf wird entsprechend insbesondere in Bezug auf die Steigerung der Qualifikation der Fachkräfte und die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen sowie in Bezug auf die Entwicklung von pädagogischen Richtlinien beziehungsweise Lehrprogrammen gesehen.

Die Europäische Kommission kommt in ihrem Bericht ihrerseits zum Schluss, dass in zahlreichen europäischen Ländern bisher für Kinder unter 3 Jahren noch kein hochwertiges Angebot der FBBE existiert (die Europäische Kommission bezieht sich dabei auf institutionelle Angebote und die staatlich geregelte Tagesbetreuung (siehe Ziff.2.2)). Ein klarer pädagogischer Inhalt für alle Kinder, der von hoch qualifiziertem Personal vermittelt und durch politische Leitlinien gestützt wird, findet sich am häufigsten in den nordischen und baltischen Regionen sowie in den Balkanstaaten. Die Qualifikationsanforderungen an das Personal sind in der Regel für eine Tätigkeit mit jüngeren Kindern niedriger als mit älteren Kindern⁶⁹, so können beispielsweise in den meisten Ländern Mitarbeitende ohne eine Grundqualifikation als Assistenten eingestellt werden. Die Einhaltung struktureller Normen und Standards sowie die Lernprozesse und der

⁶⁷ Der Betreuungsschlüssel beinhaltet in der Regel insbesondere Vorgaben zur Anzahl der Betreuungspersonen pro Gruppe, zur Gruppengrösse, zum Anteil an ausgebildetem Betreuungspersonal, zur Gewichtung von Kleinkindern sowie zum Betreuungsverhältnis.

⁶⁸ Beispielsweise variiert die Höchstzahl zweijähriger Kinder pro Betreuungsperson zwischen 3 und 8 Kindern.

⁶⁹ Dies trifft ebenfalls auf die Schweiz zu (Europäische Kommission/ECEA/Eurydice, 2019, S. 10).

tägliche Umgang in den Institutionen der frühkindlichen Bildung und Betreuung werden nur in einer Minderheit der verglichenen Länder evaluiert (Europäische Kommission/ECEA/Eurydice, 2019, S. 3).

Im Überblick der familienergänzenden Betreuungsangebote in den Kantonen von Ecoplan (Ecoplan, 2020) werden die kantonalen Vorgaben zu pädagogischen Konzepten, zur Ausbildung des Betreuungspersonals und zum Betreuungsschlüssel mit den Vorgaben weiterer europäischer Länder verglichen (siehe Kapitel 3.4 und 3.5 der Publikation).

4.4 Finanzierung

Daten zur Finanzierung der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit in kleineren und mittleren Gemeinden können insbesondere der im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbandes erstellten Übersicht (siehe Ziff. 3.6) entnommen werden (Meier Magistretti & Schraner, 2017). In Bezug auf den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung enthält die Studie von Ecoplan im Auftrag der SODK «Aktueller Überblick der familienergänzenden Betreuungsangebote in den Kantonen» (Ecoplan, 2020) Angaben zur Finanzierung. Zudem gab der Bundesrat 2015 im Rahmen der Erarbeitung eines Berichtes in Erfüllung des Postulats Bulliard-Marbach (13.3259) «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» eine Studie zu den Vollkosten und die Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich in Auftrag (INFRAS und Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen, 2015). Die in Ziffer 4.3 genannten Vergleichsstudien auf internationaler Ebene liefern ebenfalls vergleichende Informationen zur Finanzierung.

In den folgenden Unterkapiteln werden die Ergebnisse der obengenannten Studien zusammengefasst. Zudem werden im Sinne einer groben Einschätzung des volkswirtschaftlichen Nutzens einer Politik der frühen Kindheit die entsprechenden Ergebnisse einer Analyse von INFRAS und dem Schweizerischen Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen (2016) sowie einer Studie von BAK Economics (2020) im Auftrag der Jacobs Foundation wiedergegeben.

4.4.1 Finanzierung betreffend Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit

Die im 2017 vorgenommene Situationsanalyse im Auftrag des Gemeindeverbandes (Meier Magistretti & Schraner, 2017) zeigte in Bezug auf die kleineren und mittleren Gemeinden deutliche regionale Unterschiede bei der Finanzierung von Angeboten im Bereich der frühen Kindheit. In der italienischsprachigen Schweiz dominierte das Modell der vollen Finanzierung der Angebote durch die Gemeinden (46% der befragten Gemeinden). In der deutsch- und französischsprachigen Schweiz wurde dieses Modell viel seltener genannt (22 bzw. 15% der befragten Gemeinden). In diesen Sprachregionen wurden die entsprechenden Angebote sowie der Bereich Infrastruktur überwiegend teilfinanziert. Die Gemeinden investierten rund 1 bis 3% ihrer jährlich wiederkehrenden Gemeindeausgaben in den Bereich der Politik der frühen Kindheit. Hingegen machten hierzu weniger als ein Fünftel der befragten Gemeinden eine Angabe. Nicht alle Angebote, die in einer Gemeinde zur Verfügung stehen, werden auch von der Gemeinde finanziell unterstützt. Viele Gemeinden leisten materielle Unterstützung indem die Infrastruktur beziehungsweise Räumlichkeiten kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Daneben erfolgt eine fachliche oder organisatorische Unterstützung in Form von Vernetzung oder Informationsaustausch (Vorstellen der Angebote auf der Webseite, Bereitstellen von Broschüren, Steuerung und Qualitätssicherung von Angeboten). Die Teilfinanzierung (Subventionierung) ist schweizweit die häufigste Form der Unterstützung durch die Gemeinden. Nur jede 10. Gemeinde bietet gar keine Unterstützung für Angebote im Bereich der frühen Kindheit an.

Eine umfassende Situationsanalyse betreffend die Finanzierung von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit in grösseren Gemeinden und Städten ist nicht vorhanden. Hingegen

ist bekannt, dass insbesondere grosse Städte wie beispielsweise Zürich, Winterthur oder Lausanne jährlich zweistellige Millionenbeträge alleine in den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung investieren (Städteinitiative Sozialpolitik und Städteinitiative Bildung, 2019, S. 9).

4.4.2 Finanzierung betreffend den Teilbereich der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung wird in der Schweiz zum grössten Teil durch die Familien finanziert. Die Gemeinden und die Anbieterinnen und Anbieter von familienergänzender Kinderbetreuung sind auch im Falle einer Subventionierung in der Tarifgestaltung weitestgehend frei. Nur eine Minderheit der Kantone verfügt über einheitliche Tarifberechnungsgrundlagen für subventionierte Einrichtungen⁷⁰. Die Tarife, welche die Erziehenden bezahlen, variieren je nach finanzieller Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden und/oder die Wirtschaft stark. Sie sind zudem aufgrund unterschiedlicher Einheiten (pro Monat, Tag, Betreuungsstunde, Festlegung des massgebenden Einkommens zur Subventionsberechtigung, weitere Bedingungen) kaum vergleichbar.

In rund der Hälfte der Kantone beteiligen sich sowohl die Kantone als auch die Gemeinden an der Finanzierung der Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. In neun Kantonen (alle aus der Deutschschweiz) wird die Verantwortung für die Finanzierung den Gemeinden überlassen und nur in zwei Kantonen liegt die Verantwortung diesbezüglich ausschliesslich beim Kanton. In vier Westschweizer Kantonen beteiligen sich sowohl der Kanton, die Gemeinden als auch die Unternehmen an der Finanzierung der Angebote. Bezüglich der Form der (Mit-)Finanzierung bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Am meisten Verbreitung findet die leistungsabhängige Objektfinanzierung⁷¹. Aber auch diesbezüglich ist der Subventionsmechanismus sehr unterschiedlich geregelt. Ebenfalls häufig ist die leistungsunabhängige Objektfinanzierung⁷². Selten auf kantonaler Ebene, jedoch häufiger auf kommunaler Ebene, werden direkte Beiträge an die Erziehenden zur Deckung der Betreuungskosten ausbezahlt. Bei dieser sogenannten Subjektfinanzierung erhalten die Familien vom Subventionsgebenden einen Beitrag an die Betreuungskosten, der zweckgebunden ist und nur für effektiv verrechnete Leistungen ausbezahlt wird. Kriterien für den Erhalt und die Höhe der finanziellen Unterstützung werden von den Subventionsgebenden häufig auf Basis von sozialpolitischen Zielsetzungen festgelegt. Weit verbreitete Kriterien zur Festlegung der Subventionshöhe sind beispielsweise der gemeinsame Beschäftigungsgrad der Erziehenden, das Einkommen und Vermögen derselben sowie die Familiengrösse (Ecoplan, 2020, S. 43 ff.).

4.4.3 Finanzierung im internationalen Vergleich

Internationale Vergleichsstudien für alle Bereiche der Politik der frühen Kindheit existieren auch betreffend die Finanzierung bisher nicht. Hingegen enthalten sowohl die bereits genannten Vergleichsstudien der OECD und der Europäischen Kommission Angaben insbesondere zur familienergänzenden Kinderbetreuung (siehe Ziff. 4.3.3).

Gemäss der Studie der OECD «Starting Strong 2017» (OCDE, 2018, S. 25, 100) haben die meisten OECD-Länder in den vergangenen Jahren ihre Investitionen in Angebote frühkindlicher Bildung und Erziehung und Ganztagesbetreuung erhöht. Im Durchschnitt betragen die

⁷⁰ Hier hat gegenüber früheren Jahren eine Veränderung stattgefunden. So erliessen 2011 noch eine Mehrheit der Kantone Vorgaben zu den Elterntarifen.

⁷¹ Die gesprochenen Beträge der Subventionsgebenden sind an eine bestimmte Leistung geknüpft und werden in der Regel pro betreutes Kind beziehungsweise pro Betreuungsstunde ausbezahlt.

⁷² Bei der Finanzierungsform unterstützen die Subventionsgebenden die privaten Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung mit einmaligen oder jährlich wiederkehrenden Pauschalbeiträgen unabhängig von der tatsächlich erbrachten Betreuungsleistung.

öffentlichen Ausgaben der Länder in diesem Bereich 0.8 Prozent ihres Bruttoinlandproduktes (BIP). Betreffend die Schweiz schätzt die OECD die öffentlichen Ausgaben auf etwas weniger als 0.2 Prozent des BIP. Einzig für Irland werden prozentual tiefere öffentliche Ausgaben angegeben. Die OECD wertete für ihren Ländervergleich Daten aus dem Jahr 2013 aus und bezieht sich dabei auf Angebote für Kinder der Altersgruppe 0-6-jährig und schliesst somit die ersten zwei Jahre der obligatorischen Schule in der Schweiz (d.h. Kindergarten beziehungsweise erste zwei Jahre einer Eingangsstufe) ein (siehe Ziff. 2.2).

Die Europäische Kommission kommt im Rahmen ihrer Vergleichsstudie aus dem Jahr 2019 (Europäische Kommission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2019, S. 3) ihrerseits zum Schluss, dass in Europa zwar die meisten Familien Gebühren für institutionalisierte Angebote der frühkindlichen Bildung und Betreuung und die staatlich geregelte Tagesbetreuung für Kinder im Alter unter 3 Jahren entrichten müssen. In der Schweiz, in Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich sind die durchschnittlichen monatlichen Gebühren hingegen am höchsten. Knapp die Hälfte der europäischen Länder garantiert einen Platz in einer entsprechenden Institution ab einem Alter von 3 Jahren, dies häufig kostenlos.

Ähnliche Ergebnisse lieferte die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz aus dem Jahr 2015 (INFRAS und Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen, 2015). Sie zeigt auf, dass zu diesem Zeitpunkt die Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz nach Kaufkraftbereinigung zwar im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen lagen. Hingegen bezahlten die Erziehenden in der Schweiz vergleichsweise deutlich mehr für einen Betreuungsplatz. In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligte sich die öffentliche Hand wesentlich stärker an der Finanzierung der Betreuungsplätze als in der Schweiz. Im Unterschied zur Schweiz waren in den ausländischen Vergleichsregionen in der Regel alle Plätze subventioniert und die Maximaltarife für die Erziehenden deutlich unter den Vollkosten angesetzt. Die finanzielle Belastung der Eltern durch Betreuungsausgaben war in der Schweiz entsprechend doppelt bis dreimal so hoch wie in den Vergleichsregionen⁷³. Ecoplan (2020) kommt im aktuellen Überblick zu den familienergänzenden Betreuungsangeboten in den Kantonen ebenfalls zum Schluss, dass die Gebühren auch in den öffentlich subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern sehr hoch sind (siehe Kapitel 4.3 der Publikation).

4.4.4 Nutzen von Investitionen im Bereich der Politik der frühen Kindheit aus volkswirtschaftlicher Sicht

Verschiedene internationale Studien zeigen, dass Kinder, die im Vorschulalter von qualitativ hochwertigen Betreuungs- und Unterstützungsangeboten profitieren, über bessere kognitive, soziale sowie sprachliche Kompetenzen verfügen⁷⁴. Im Vergleich zu Kindern, welche entsprechende Angebote nicht nutzen, erbringen sie in der Regel bessere Schulleistungen und sind später erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt. Es ist somit davon auszugehen, dass die Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen entlasten (Bundesrat, 2018, S. 8).

INFRAS und das Schweizerische Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen (2016, S. 20, 40 ff.) werteten 15 Studien aus dem In- und Ausland betreffend den volkswirtschaftlichen Nutzen von Investitionen im Bereich der Politik der frühen Kindheit aus. Die

⁷³ Während in den Nachbarländern grundsätzlich alle Krippenplätze subventioniert werden, ist dies in der Schweiz häufig nur bei einem Teil der Plätze der Fall. In der Schweiz entspricht der höchste Elterntarif deshalb in subventionierten Krippen in etwa den Vollkosten eines Platzes. In den Nachbarländern liegt er bei 20 bis 40 Prozent der Vollkosten und Erziehende mit hohem Einkommen profitieren ebenfalls von Subventionen (Bundesrat, 2015, S. 8).

⁷⁴ Ebenfalls im Bereich der Heil- und Sonderpädagogik belegt die internationale Forschung die Effizienz und die Wirksamkeit von sonderpädagogischen Frühmassnahmen (Resch, Hasenbacher, & Kurz, 2020).

Studien aus dem Ausland lassen sich zwar nur bedingt auf die Schweiz übertragen. Trotzdem lässt die Auswertung die Annahme zu, dass aus volkswirtschaftlicher Perspektive ein Nutzen der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit (insbesondere der familienergänzenden Kinderbetreuung) hinsichtlich des Humankapital sowie Kosteneinsparungen bei Unternehmen und der öffentlichen Hand resultiert. Das Humankapital wird durch den verbesserten Schulerfolg und Arbeitsmarktchancen vor allem für Kinder aus bildungsfernen Familien sowie durch die erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter (höhere Löhne und verbesserte Karrierechancen) vergrößert. Von der erhöhten Erwerbstätigkeit der Mütter profitieren die Unternehmen insbesondere indem sie die Personalwiederbeschaffungskosten senken können. Mehreinnahmen beziehungsweise Einsparungen bei der öffentlichen Hand sind durch höhere Steuereinnahmen aufgrund der erhöhten Erwerbstätigkeit der Mütter sowie geringeren Sozialausgaben (Senkung des Sozialhilferisikos bei Scheidung oder Arbeitslosigkeit des Partners sowie ein geringeres Risiko für Kinder später arbeitslos oder sozialhilfeabhängig zu werden) zu erwarten. Zudem wird davon ausgegangen, dass es durch weniger Stütz- und Fördermassnahmen im Bildungssystem sowie durch weniger straffällige Jugendliche und Erwachsene zu Einsparungen im Bildungs- und Justizsystem kommt.

Weiter hat BAK Economics (2020, S. 7 f.; Balthasar & Ritz, 2020, S. 5 ff.) im Auftrag der Jacobs Foundation die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Entwicklung eines Teils einer umfassenden Politik der frühen Kindheit untersucht: den Ausbau von Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie von begleitenden Förderprogrammen für benachteiligte Kinder. Die Studie kommt zum Schluss, dass Investitionen in den Ausbau dieser Angebote eine positive volkswirtschaftliche Nettoerendite aufweisen. Gründe dafür sind in erster Linie die Steigerung des verfügbaren Arbeitsangebotes, da die Erziehenden von Betreuungsaufgaben entlastet werden sowie die Verbesserung des Qualitätsniveaus der Arbeitskräfte (sowohl in der Generation der Erziehenden über die zusätzliche Berufserfahrung als auch in der Generation der Kinder über die individuellen Kompetenzen, die schulischen Leistungen und den Bildungsabschluss). Beides trägt langfristig zu einem Produktivitätswachstum bei und erhöht neben dem Bruttoinlandprodukt den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz (Balthasar & Ritz, 2020).

5 Lücken und Verbesserungspotenzial aus Sicht verschiedener Akteure

Die vorliegende Auslegeordnung zeigt, dass auf allen staatlichen Ebenen sowie von privaten Akteurinnen und Akteuren bereits eine Vielzahl von Massnahmen getroffen werden, um schweizweit qualitativ hochstehende und für alle Bevölkerungsgruppen zugängliche Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu fördern. Dieses Kapitel zeigt verschiedene Bereiche auf, in denen unterschiedliche Akteurinnen und Akteure auf Defizite oder Verbesserungspotenzial im Bereich der Politik der frühen Kindheit hinweisen. Dabei wird auf die Aktivitäten der staatlichen Akteure fokussiert.⁷⁵

5.1 Statistische Datengrundlagen

In Bezug auf die Verfügbarkeit von statistischen Datengrundlagen zeigt sich beispielsweise, dass sich die Verbesserung der Datenlage in einigen Bereichen empfehlen würde, damit verlässliche datengestützte Entscheidungsgrundlagen für die Entwicklung von zielgerichteten Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit zur Verfügung stehen:

- Betreffend die **familienergänzende Kinderbetreuung** verfügt die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern über wenig Daten zum bereitgestellten Angebot an Betreuungsplätzen. So erheben u.a. die Nachbarländer das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot grösstenteils systematisch und regelmässig. In der Schweiz ist dies aufgrund fehlender Informationen sowie mangelnder Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und Kohärenz der kantonalen Daten nicht der Fall (SKBF, 2018, S. 53; Ecoplan, 2020, S. 52 f.). Ebenfalls für die weiteren Bereiche der Politik der frühen Kindheit fehlen schweizweit repräsentative Daten zu Angebot und Nachfrage (siehe Ziff. 4.2). Zudem deckt die jährlich aktualisierte Bestandsaufnahme der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen, die gemeinsam vom BSV und der SODK im Internet⁷⁶ zugänglich gemacht wird, bisher die frühe Kindheit nicht systematisch ab.
- Informationen in Bezug auf den **Gesundheitszustand** der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz sind lückenhaft. Beispielsweise werden in der Schweiz nicht alle empfohlenen Indikatoren der europäischen Geburtsstatistik erhoben. Ebenso sind Daten zu Entwicklungsschritten sowie zu gesundheitsfördernden oder gesundheitsschädigenden Verhaltensweisen von Kleinkindern unvollständig respektive nicht auf nationaler Ebene vorhanden (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.), 2020, S. 21 und 205). In den letzten Jahren hat sich die Datenlage zwar verbessert, hingegen fehlen weiterhin in vielen Bereichen altersspezifische Erhebungen. Hinsichtlich Gesundheitsdeterminanten⁷⁷ (u.a. Gewicht, körperliche Aktivität, Tabakkonsum, täglicher Alkoholkonsum) liegen für 11-15-Jährige (HBSC⁷⁸) Daten vor. Auch für ab 15-jährige Jugendliche und Erwachsene liegen

⁷⁵ Verschiedene (zusätzliche) Forderungen und Empfehlungen wurden ebenfalls im Rahmen von diversen weiteren Berichten, Resolutionen und Manifesten formuliert: siehe beispielsweise Bericht der Schweizerischen UNESCO-Kommission «Für eine Politik der frühen Kindheit» (www.unesco.ch > Bildung > Frühkindliche Bildung), Resolution der Städteinitiativen Sozialpolitik und Bildung «Städte für eine Politik der frühen Kindheit» (www.staedteinitiative.ch > Konferenzthemen > Städte für eine Politik der frühen Kindheit), Manifest zur Kinder- und Jugendgesundheit (www.gesundheitsmanifest.ch > Kinder- und Jugendgesundheit) und Positionspapier von Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia und Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz «Kinder gestalten die Zukunft – mehr Investitionen in die Förderung und Betreuung von Kindern ab Geburt» (www.netzwerk-kinderbetreuung.ch > Journal > Gesellschaft).

⁷⁶ Siehe www.kinderjugendpolitik.ch

⁷⁷ Siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Gesundheit > Gesundheitsdeterminanten

⁷⁸ Schülerinnen und Schülerbefragung HBSC: siehe <https://www.hbsc.ch/de/publikationen.html>

Daten vor und können teilweise mit Elternschaft verknüpft werden (z.B. Schweizerische Gesundheitsbefragung (SGB))⁷⁹. Hinsichtlich Vulnerabilitäts- und Risikofaktoren (z.B. Gewalterfahrung, Risikoverhalten der Eltern, psychische Erkrankungen der Eltern) liegen für Erwachsene Daten vor. Diese sind aber ohne die Information zu Elternschaft für die Einschätzung der damit verbundenen Belastungen für Kinder nicht aussagekräftig. In den selteneren Datenquellen, die Kinder ab Geburt erfassen, werden die Daten meist in grossen Altersspannen aggregiert und eine Alterskategorie 0-4 ist kaum vorhanden (Dratva, 2019, S. 1). Ebenfalls ist über die psychische Gesundheit von Kindern im Vorschulalter wenig bekannt. Angaben zur Häufigkeit und Verteilung psychischer Auffälligkeiten sind beispielsweise ausschliesslich für Kinder im Schulalter vorhanden (von Wyl, Chew Howard, Bohleber, & Haemmerle, 2017, S. 4). Auch zur Nutzung von digitalen Medien im Vorschulalter und den damit verbundenen möglichen Auswirkungen (z.B. im Bereich Sprachentwicklung, Körpergewicht, etc.) gibt es kaum aussagekräftige Daten und Studien (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.), 2020, S. 22 f.). Für die Altersgruppe 0-25 Jahre liegen in Bezug auf deren Gesundheitsdeterminanten oder Krankheiten, Entwicklungsschritte und -indikatoren kaum nationale oder longitudinale Daten aus der Schweiz vor. Einzig die C-Surf-Studie befasst sich im Rahmen einer Kohortenstudie mit der Gesundheit von jungen Männern⁸⁰. Um jedoch die Entwicklung und Gesundheit der Schweizer Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen beurteilen zu können, benötigt die Schweiz nationale Daten über die ganze Altersspanne von 0-25 Jahren (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.), 2020, S. 102 f.).

- Ebenfalls in Bezug auf die **Integrationsförderung** ist die Datenlage eingeschränkt. Die Integrationsindikatoren des BFS (2017) geben zwar wichtige Hinweise zu den Lebensbedingungen von Familien mit Migrationshintergrund, gleichzeitig bestehen jedoch Lücken hinsichtlich des quantitativen Bedarfs spezifischer Förderangebote, der Erreichbarkeit von benachteiligten Gruppen wie auch zur Beurteilung der Wirksamkeit der eingesetzten Massnahmen.

5.2 Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination

Die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und integrierten Angebots erfordert die Abstimmung und Koordination der verschiedenen Akteurinnen und Akteure und ihrer Einzelmassnahmen sowie die Zusammenarbeit und Vernetzung mit den bestehenden Regelstrukturen insbesondere des Sozial-, Bildungs-, Integrations- und Gesundheitsbereichs⁸¹ (Bundesrat, 2018, S. 12). Organisatorisch sind die Zuständigkeiten für die Politik der frühen Kindheit auf den verschiedenen staatlichen Ebenen häufig auf unterschiedliche Verwaltungseinheiten verteilt. Dabei hat sich die Zusammenarbeit und Koordination in den letzten Jahren bereits massgeblich verbessert. So wurden sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene vermehrt umfassende Konzepte oder Strategien entwickelt und neue Austauschgefässe geschaffen (siehe Ziff. 3.4, 3.5 und 3.6). Die Kooperation sowie die Koordination der Massnahmen der verschiedenen Stellen untereinander bleibt jedoch aufgrund des Querschnittcharakters der Politik der frühen Kindheit eine Herausforderung (EDK, GDK, SODK, 2019, S. 18):

⁷⁹ Der Indikator zu Kindern aus Familien mit risikoreichem Substanzkonsum (Alter 0-14 Jahre) ist im Schweizer Monitoring-System Sucht und nichtübertragbare Krankheiten (MonAM) aufgeschaltet. Die Analysen zum Indikator basieren auf der Schweizerischen Gesundheitsbefragung. Siehe <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/kinder-aus-familien-mit-risikoreichem-substanzkonsum-alter-0-14>

⁸⁰ C-Surf-Studie von Gmel bei jungen Männern: siehe www.c-surf.ch/de/1.html

⁸¹ Auch die Regelstrukturen von weiteren Bereichen wie beispielsweise des Kulturbereichs spielen eine wichtige Rolle in der Politik der frühen Kindheit.

- Um die Abstimmung und Koordination zwischen den Angeboten **auf kommunaler Ebene** zu verbessern, wird empfohlen, dass Gemeinden und Städte eine Strategie erarbeiten, die möglichst alle beteiligten Stellen und Angebote einbezieht. Immer mehr Gemeinden und Städte verfügen bereits über eine solche Strategie (Tripartite Konferenz, 2017, S. 24 f.) (siehe Ziff. 3.6).
- **Auf interkantonaler Ebene** wurden kantonale Fachverantwortliche für Frühe Förderung definiert.⁸² Sie treffen sich insbesondere zu gemeinsamen Tagungen, um den Austausch zwischen den verschiedenen betroffenen interkantonalen Konferenzen (namentlich der EDK, der GDK und der SODK) zu fördern und um aktuelles Wissen unter den Kantonen zu teilen und sich über Erfahrungen auszutauschen. Es besteht jedoch Bedarf, die Zusammenarbeit und Koordination der Kantone untereinander sowie mit den Städten, Gemeinden und weiteren Partnerinnen und Partnern sowie mit laufenden Projekten und Programmen auf Bundesebene weiter zu intensivieren und zu verbessern (EDK, GDK, SODK, 2019, S. 4, 18).
- **Auf nationaler Ebene** liefen in den letzten Jahren verschiedene zeitlich befristete und thematisch ausgerichtete Programme und Initiativen mit starkem inhaltlichem Bezug zur Politik der frühen Kindheit. Dabei konnten sich die betroffenen Stellen auf Bundes- und auf interkantonaler Ebene zusammen mit Kantonen und Gemeinden sowie mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren vernetzen und austauschen.⁸³ Es wird empfohlen, künftig den Informations- und Erfahrungsaustausch bezüglich diese zum Teil parallel laufenden Aktivitäten zu verbessern (Tripartite Konferenz, 2017, S. 38). Auf Bundesebene erfolgt zwar im Rahmen der Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik Bund ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesstellen mit Schnittstellen zur Kinder- und Jugendpolitik. Zudem fördert der Bund gestützt auf Artikel 18 KJFG den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Fachpersonen⁸⁴ und stellt Informationen über bewährte Arbeitsformen zur Verfügung. Die frühe Kindheit wird dabei jedoch nur punktuell berücksichtigt.
- Ebenfalls wichtig ist die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs **zwischen** den zahlreichen **zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren**, die im Bereich der Politik der frühen Kindheit tätig sind, sowie die Unterstützung des freiwilligen Engagements (beispielsweise Austausch zu Good Practices, neue Erkenntnisse aus der Forschung sowie neue Entwicklungen) (Tripartite Konferenz, 2017, S. 47; Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.), 2020, S. 335).

Vereinfacht würde eine verbesserte Zusammenarbeit in und zwischen Gemeinden und Kantonen sowie auf Bundesebene und über die staatlichen Ebenen hinweg insbesondere dadurch, dass auf allen Ebenen (in Gemeinden, Kantonen und auf Bundesebene) jeweils eine für die Koordination der verschiedenen von der Politik der frühen Kindheit betroffenen Bereiche zuständige Fachstelle definiert würde, die den Informations- und Erfahrungsaustausch sicherstellen kann.

⁸² Die Liste mit den Adressen der kantonalen Fachverantwortlichen für Frühe Förderung kann unter www.sodk.ch > Themen > Frühe Förderung abgerufen werden.

⁸³ Um den Austausch der föderalen Ebenen mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu fördern, hat die Tripartite Konferenz (Politische Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Ebenen zwischen urbanen und ländlichen Räumen) 2012 den Integrationsdialog lanciert. Am Dialog «Dialog Aufwachsen» nahmen zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure der frühen Förderung sowie Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft teil. Der inhaltliche Schwerpunkt lag auf den gesundheitlichen Aspekten rund um Schwangerschaft, Geburt und erstes Lebensjahr. Die Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Dialogs wurden in einem Bericht festgehalten, der an der nationalen Integrationskonferenz 2017 präsentiert wurde. Er kann unter www.dialog-integration.ch > Aufwachsen abgerufen werden.

⁸⁴ Insbesondere die Kantone, Städte und Gemeinde sowie deren Kommissionen und Verbände, die zuständigen Bundesstellen, Nichtregierungsorganisationen sowie Expertinnen und Experten.

5.3 Zugang zu den Angeboten

Forschungsergebnisse belegen, dass Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit insbesondere für **Kinder aus benachteiligten Haushalten** positive Auswirkungen auf die Entwicklung und Bildungschancen haben. Die Arbeiten im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut haben hingegen gezeigt, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien die Angebote häufig unterdurchschnittlich nutzen, obwohl sie am meisten von diesen profitieren würden. Nicht selten spielen dabei die Kosten eine entscheidende Rolle (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 11; Bundesrat, Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018, 2018, S. 10 ff.). Ebenfalls besteht häufig kein institutionalisiertes Fördernetz, das die verschiedenen Einzelangebote verknüpft. Ein solches würde den Zugang zu den Angeboten jedoch massgeblich vereinfachen. Beispielsweise sollten die Familien bereits im Rahmen der Maternity Care von Fachpersonen (Hebammen, Ärztinnen und Ärzten, Mütter- und Väterberater etc.) aktiv darin unterstützt werden, je nach Bedarf passende Angebote zu nutzen (Bundesrat, 2018, S. 11; Tripartite Konferenz, 2017, S. 26 f.). Entsprechend gibt es insbesondere in Bezug auf die Gewährleistung eines niederschweligen Zugangs zu Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit für alle Familien (ebenfalls sozioökonomisch benachteiligte Familien mit und ohne Migrationshintergrund) sowie die Vernetzung der Fachpersonen untereinander Verbesserungspotenzial.⁸⁵

Weiter ist bisher die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in vielen Bereichen der Politik der frühen Kindheit nicht gegeben.⁸⁶ **Kinder und Erziehende mit Behinderungen** müssten ebenfalls, wenn immer möglich, barrierefreien Zugang zu den Angeboten haben. Alle Massnahmen und Angebote in diesem Bereich müssen somit den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen (Bundesrat, Behindertenpolitik, 2018, S. 14 f., 39). Zu berücksichtigen gilt es insbesondere die physische Zugänglichkeit (der Betreuungseinrichtungen, Spielplätze, angebotenen Aktivitäten, der Orte, an denen Ausbildungen für Erziehende angeboten werden, usw.), die Zugänglichkeit der Kommunikation/Information (z. B. Übersetzung von Dokumenten für schwangere Frauen in leichte Sprache oder in Gebärdensprache) und die inklusive Teilnahme von Kindern und Erziehenden mit Behinderungen an den angebotenen Aktivitäten ohne Zusatzkosten. Dem Bund kommt in diesem Bereich hauptsächlich die Aufgabe zu, die wichtigsten Akteure – Kantone und Gemeinden – zu informieren, zu sensibilisieren und zu unterstützen. Das EBGB unterstützt derzeit ein Projekt von Procap, mit dem die bestehenden Angebote in dem Bereich analysiert und betroffene Familien gefragt werden sollen, welche Art von Angeboten fehlt und welche Good Practices vorhanden sind.

⁸⁵ Um sozial benachteiligte Familien und solche mit Migrationshintergrund besser zu erreichen, haben sich beispielsweise der Einbezug von Schlüsselpersonen aus der gleichen Kultur oder die Zusammenarbeit mit interkulturellen Dolmetschenden und Vermittelnden bewährt (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 13).

⁸⁶ Es gibt zwar beispielsweise verschiedene Anstrengungen auf privater, städtischer und kantonaler Ebene, die die Integration von Kindern mit Behinderungen in Kindertagesstätten und Spielgruppen unterstützen. Es wurde jedoch bisher nicht erhoben, wie viele Kinder im Vorschulalter eine Spielgruppe oder Kindertagesstätte integrativ besuchen. Zudem lässt sich aus den vorhandenen Daten schliessen, dass neben der Tatsache, dass Entwicklungsbeeinträchtigungen oft erst im Kindergartenalter diagnostiziert werden, Familien mit Kindern mit Behinderung im Vorschulalter selten familienergänzende Betreuungsangebote nutzen, obwohl die Belastung der Erziehenden im Zusammenleben mit einem Kleinkind mit Behinderung erhöht ist (Lütolf & Schaub, 2017, S. 8).

Im Sinne seiner allgemeinen Bemerkung Nr. 9 (2006) zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen empfiehlt der UNO-Kinderrechtsausschuss dem Vertragsstaat eindringlich, im Umgang mit Behinderung einen menschenrechtsorientierten Ansatz zu verfolgen und empfiehlt ihm daher, sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen in allen Kantonen Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung, zu Frühförderprogrammen und zu Möglichkeiten der inklusiven Berufsbildung erhalten (siehe Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom 4. Februar 2015: Schlussbemerkungen: www.bsv.admin.ch > Sozialpolitische Themen > Kinder- und Jugendpolitik > Kinderrechte > Schlussbemerkungen UNO-Kinderrechtsausschuss 04.02.2015 [PDF]).

5.4 Qualität der Angebote

Es hängt wesentlich von der Qualität der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit ab, ob und wie stark diese sich positiv auf die Entwicklung von Kindern auswirken. Stimmt die Qualität eines Angebotes nicht, kann eine intensive Angebotsnutzung sogar negative Auswirkungen auf die kindliche Entwicklung haben (Stern & Schwab Cammarano, 2018, S. 12). Die Qualitätssicherung der Angebote ist deshalb zentral für die Erreichung der mit der Politik der frühen Kindheit angestrebten Ziele, dabei spielen sowohl die Qualifikation und Kompetenzen der Fachpersonen als auch weitere Faktoren wie beispielsweise bei Betreuungsangeboten u.a. die Gruppengrösse, die Anzahl Betreuungspersonen pro Kind sowie die Grösse und Ausstattung der Räume eine zentrale Rolle.

Die Anforderungen an Fachpersonen, die in den Arbeitsfeldern der Politik der frühen Kindheit tätig sind, unterscheiden sich je nach Arbeitsfeld und konkreter Funktion. Insbesondere in folgenden Bereichen werden eine Verbesserung der Qualifikation und Kompetenzen gefordert:

- Bei **Fachpersonen** ohne Leitungsfunktion gibt es Verbesserungspotenzial insbesondere in Bezug auf die Bildungsorientierung in der alltäglichen Arbeit und Kenntnisse frühkindlicher Entwicklungs- und Lernprozesse⁸⁷, die Inklusion sozial benachteiligter Familien und positivem Umgang mit Diversität, die Zusammenarbeit mit den Erziehenden ausserhalb des direkten Betreuungskontexts (z.B. Unterstützung in Krisensituationen), die Reflexion der eigenen Rolle und des eigenen Handelns, den bewussten und adäquaten Sprachgebrauch sowie Kenntnisse zur Umsetzung einer alltagsintegrierten Sprachförderung (in ihrer Mehrdimensionalität, die auch die Zusammenhänge zwischen motorischer Entwicklung und Ausdrucksvermögen miteinschliesst) (Dubach, et al., 2018, S. XVIII f., 59 f.). Bei Fachpersonen mit Leitungsfunktion wurde in erster Linie Handlungsbedarf in Bezug auf das Angebot von Aus- und Weiterbildungen erkannt: Teilweise ungenügende Kompetenzen wurden beispielsweise in Bezug auf die Bildungsorientierung, das konzeptionelle Arbeiten und die Zusammenarbeit mit Erziehenden sowie die fachliche und praxisbezogene Anleitung der Mitarbeitenden festgestellt. Viele Personen mit einer Leitungsfunktion haben zudem keine entsprechende Weiterbildung besucht (siehe Ziff. 4.3.1.).⁸⁸
- Ebenfalls besteht Bedarf, die **Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen** bei Kindern im Vorschulalter, insbesondere in den Bereichen der psychischen, physischen und sexuellen Gewalt sowie bei Vernachlässigung zu verbessern. Hierzu sowie um die Sicherheit von Fachpersonen im Umgang mit einem Verdacht auf eine Gefährdung zu stärken, wäre die entsprechende Aus- und Weiterbildung von Fachpersonen sowie die Entwicklung und Umsetzung von Früherkennungsinstrumenten wichtig. Zudem müssten insbesondere Institutionen, in denen die Kinder in der Regel unbegleitet sind (z.B. in Kindertagesstätten, Spielgruppen und Heimen) Schutzkonzepte zur Vorbeugung sexueller Ausbeutung von betreuten Kindern implementieren. Entsprechende Früherkennungsinstrumente und Schutzkonzepte scheinen bisher nur vereinzelt zu existieren (Bundesrat, 2018, S. IV, 14 und 29).⁸⁹

⁸⁷ Insbesondere Beobachtung und Dokumentation des Verhaltens der Kinder und die Fähigkeit, dieses analytisch einzuordnen und daraus Schlüsse für das eigene pädagogische Handeln (oder den Beizug von externen Fachkräften) abzuleiten.

⁸⁸ Im Rahmen der Fachkräftestudie im Auftrag von SAVOIRSOCIAL (IWSB - Institut für Wirtschaftsstudien Basel, 2016, S. 22 und 62) wird darauf hingewiesen, dass der hohe Kostendruck in der familienergänzenden Kinderbetreuung verhindert, dass ohne Weiteres mehr qualifiziertes Personal angestellt werden kann. Angesichts der überdurchschnittlich grossen Berufsabwanderungsquote in den Arbeitsfeldern der sozialen Berufe sind Massnahmen zum Personalerhalt deshalb ebenfalls von grosser Bedeutung.

⁸⁹ Im Rahmen eines Forschungsberichts im Auftrag des BSV (Krüger, Lätsch, Voll, & Völksen, 2018, S. 49-52) wurden alle Instrumente, die in der Praxis in der Schweiz existieren, mittels Internetrecherche und Interviews mit Experten und Expertinnen erfasst.

- Bei den Berufsgruppen, die mit und für Kinder arbeiten, ist zudem ein **Fachwissen zu den Kinderrechten** (insbesondere das Recht auf Anhörung und Partizipationsmöglichkeiten) unabdingbar. Der UN-Kinderrechtsausschuss schätzte die Sensibilisierung der Berufsgruppen, die mit und für Kinder arbeiten, in der Schweiz als unzureichend ein. Er empfiehlt insbesondere systematische Schulungen von Betreuenden, Sozialarbeitenden, Polizei- und Gesundheitspersonal. Der Bundesrat hat auf der Grundlage der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses beschlossen, eine Bestandsaufnahme zur Situation bezüglich Schulung von Kinderrechten in der Berufsbildung (Aus- und Weiterbildung) von Berufsgruppen, die mit und für Kinder arbeiten, durchzuführen und bei Bedarf Massnahmen zur Sensibilisierung und Schulung hinsichtlich der KRK und der damit verbundenen Anforderungen zu ergreifen (Bundesrat, 2018, S. 7 und 18). Eine entsprechende Bestandsaufnahme des SBFJ zur Aus- und Weiterbildung der Berufsgruppen mit beruflicher Grundbildung hat gezeigt, dass dazu eine verstärkte Sensibilisierung und Schulung wichtig wäre.⁹⁰ Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) sieht ebenfalls Optimierungspotenzial in der Sensibilisierung von Fachpersonen, die mit und für Kinder arbeiten (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte, 2019, S. 221).
- Über den Ausbildungsstand der professionellen Betreuenden und Beratenden im Kleinkinderbereich (Kindertagesstätten, Tageseltern, Mütter- und Väterberatungsstellen) in Bezug auf die **frühe motorische Förderung** und die Wichtigkeit der Bewegung sowie die Qualität von Bewegungs- und Sportangeboten in der frühen Kindheit ist bisher im Vergleich zu Angeboten für ältere Kinder wenig bekannt. Studien zeigen, dass der Erwerb vielfältiger motorischer Grundkompetenzen und die Förderung der körperlichen Aktivität wesentlich durch die familienergänzenden Betreuungsangebote beeinflusst werden kann (Arhab, 2018). In der Schweiz sind auf Basis von Projekten gewisse Massnahmen in diesem Bereich umgesetzt worden.⁹¹ Eine systematische Übersicht zum Ausbildungsstand besteht heute jedoch nicht.

Bei den **Qualitätsanforderungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung** bestehen teilweise grosse Unterschiede zwischen den Kantonen, insbesondere in Bezug auf die Vorgaben betreffend die Ausbildung des Betreuungspersonals, den Betreuungsschlüssel sowie die pädagogischen Konzepte. So unterscheiden sich beispielsweise die Anforderungen an die Ausbildung von Kindertagesstätten-Leitenden sowie die Vorgaben bezüglich das Verhältnis von ausgebildetem und nicht ausgebildetem Betreuungspersonal. Zudem prüfen nur wenige Kantone die pädagogischen Konzepte oder deren Umsetzung. Lohnvorgaben sowie Vorgaben zum Qualitätsmanagement werden ebenfalls selten gemacht (siehe Ziff. 4.3.2.).

5.5 Finanzierung der Angebote

In Bezug auf die Finanzierung von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit wurden deutliche regionale Unterschiede festgestellt (siehe Ziff. 4.4.1). Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zeigt sich, dass sie in der Schweiz zum grössten Teil durch die Familien finanziert wird. Die Tarife für die Erziehenden variieren dabei je nach finanzieller Unterstützung durch die Kantone und Gemeinden und/oder die Wirtschaft stark (siehe Ziff. 4.4.2).

Die SODK regt in ihren Empfehlungen aus dem Jahr 2011 an, dass die Kantone und Gemeinden nach Möglichkeit die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung gemeinsam tragen. Betreffend die Form der Beiträge der öffentlichen Hand empfiehlt sie folgendes

⁹⁰ Bei Revisionen von Rahmenlehrplänen wie beruflichen Grundbildungen und Angeboten der höheren Berufsbildung (z. B. Kindererzieher/-in HF) sind die Trägerschaften vom SBFJ zu sensibilisieren, zu prüfen, ob die Kinderrechte wie beispielsweise das Recht auf Partizipation angemessen berücksichtigt sind. Parallel dazu empfiehlt das SBFJ, bei sämtlichen Berufsgruppen der beruflichen Grundbildung, die mit und für Kinder arbeiten, die Berufsbildungsverantwortlichen aller Lernorte zu den Kinderrechten zu sensibilisieren.

⁹¹ Siehe beispielsweise www.radix.ch > Gesunde Schulen > Bewegung und Ernährung > Purzelbaum Schweiz und www.youplabouge.ch.

Mischsystem: Betreuungsbeiträge, wiederkehrende Betriebsbeiträge sowie einmalige Starthilfe- oder Projektbeiträge. Zudem empfiehlt sie, dass die öffentliche Hand Normkosten (Kosten für einen Betreuungsplatz berechnet auf der Grundlage der Personal-, Verwaltungs-, Raum- und Einrichtungskosten) als Orientierungspunkt für die Subventionshöhe festlegt und ein einheitliches Tarif-System definiert, das sicherstellt, dass die Tarife für alle Erziehenden bezahlbar sind. Ab einem gewissen Einkommen sollen die Erziehenden die Vollkosten tragen (Ecoplan, 2020, S. 11 f.)

Eine bedeutende Zugangshürde zu den Leistungen der Politik der frühen Kindheit für sozial benachteiligte Familien und Kinder können insbesondere fehlende finanzielle Mittel beziehungsweise hohe Kosten darstellen.⁹²

⁹² Für die Unterstützung von Sozialhilfeabhängigen legt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtlinien fest, die Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe darstellen. Diese erlangen erst durch die kantonale Gesetzgebung verbindlichen Charakter. Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit gehören oftmals zu den situationsbedingten Leistungen. Diese ermöglichen es einerseits, Sozialhilfe individuell sowie nach Bedarf auszurichten und andererseits das Gewähren besonderer Mittel mit bestimmten Zielen zu verknüpfen. In den SKOS-Richtlinien wird darauf hingewiesen, dass diese Leistungen auch die Förderung von Familien bezwecken (siehe <https://richtlinien.skos.ch>). Aufgrund fehlender Daten kann jedoch nicht beurteilt werden, ob und in welchem Umfang Kantone und Gemeinden entsprechende Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit ausprechen und spezifische finanzielle Hürden bestehen.

6 Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Die Politik der frühen Kindheit ist in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus der politischen Diskussion gerückt. Die vorliegende Auslegeordnung zeigt auf, dass die Mehrheit der Kantone und grösseren Städte sowie eine wachsende Zahl an kleineren Städten und Gemeinden mittlerweile eine Strategie für dieses Politikfeld oder einzelne Bereiche des Politikfeldes erarbeitet haben.

In diesem Kapitel werden verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der heutigen verfassungsmässigen Kompetenzen erläutert, die in Bezug auf die Handlungsfelder Statistische Datengrundlagen, Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination, Zugang zu den Angeboten, Qualität der Angebote sowie Finanzierung der Angebote bestehen. Die in diesem Kapitel aufgezeigten Entwicklungsmöglichkeiten können im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen erfolgen. Ihre Umsetzung benötigte jedoch einen entsprechenden Ausbau der finanziellen und personellen Ressourcen.

Weitere Entwicklungsmöglichkeiten mit Schnittstellen zur Politik der frühen Kindheit prüft der Bundesrat aktuell zudem im Rahmen von folgenden Arbeiten:

- In Erfüllung der Motion Eymann vom 25. September 2018 (18.3834 «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme») wird der Bundesrat prüfen, wie die **frühe Sprachförderung vor Eintritt in den Kindergarten** mithilfe des Bundes im ganzen Land umgesetzt werden kann.
- Der Bund erarbeitet aktuell in Erfüllung des Postulates 18.3846 Lohr «Tägliche **Sport- und Bewegungsaktivitäten** im Kindes- und Jugendalter» einen Bericht des Bundesrates, der insbesondere die aktuellen Massnahmen, Programme und Initiativen der Schweiz zur Förderung der sportlichen Aktivitäten darlegt. Er soll Auskunft geben, welche Zielgruppen mit dem aktuellen System der Sportförderung weniger erreicht werden und beleuchten, ob in anderen Ländern wirksame sportliche Fördermassnahmen bestehen, die auf die Schweiz übertragbar sind. In diesem Bericht soll die aktuelle Situation der Förderung von Sport und Bewegung im Kleinkindalter ebenfalls dargelegt werden (siehe Ziff. 3.3, BASPO).
- Der Bund prüft derzeit, inwiefern die Unterstützungsmassnahmen für den Spracherwerb auf der Grundlage der Sprachenverordnung (siehe Ziff. 3.3, BAK) ausgebaut werden können, um auch die Kantone bei der Umsetzung von **Massnahmen zur Sprachförderung für die Zielgruppe Kleinkinder** zu unterstützen. Dazu stützt er sich auf eine Erhebung bei den Kantonen, die von der EDK in Absprache mit dem BAK durchgeführt wurde.

6.1 Statistische Datengrundlagen

Obwohl eine grosse Anzahl an Daten in für die Politik der frühen Kindheit relevanten Bereichen erhoben werden (siehe Ziff. 3.3, BFS) und in den letzten Jahren zahlreiche Studien publiziert wurden, fehlen teilweise verlässliche datengestützte Entscheidungsgrundlagen für eine zielgerichtete (Weiter-)Entwicklung der Massnahmen und Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit. Es bestehen auf Bundesebene insbesondere folgende Entwicklungsmöglichkeiten für eine Verbesserung der Datenlage:

Einführung einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik

- Das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot wird in der Schweiz insbesondere aufgrund fehlender Informationen und mangelnder Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und Kohärenz der kantonalen Daten bisher nicht systematisch erhoben (SKBF, 2018, S. 53; Ecoplan, 2020, S. 54 f.). Eine gesamtschweizerische systematische und regelmässige Erfassung des Angebots und der Nutzung von familienergänzenden Betreuungsangeboten würde die Planung und Steuerung eines bedarfsgerechten Angebotes in den Kantonen, Regionen und Gemeinden massgeblich vereinfachen.

Entwicklungsmöglichkeit A: Es wird eine gesamtschweizerische Erhebung zum Angebot und zur Nutzung der Angebote der Kantone im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eingeführt. Für die Führung einer solchen nationalen Statistik, benötigt der Bund entsprechende Daten von kantonalen Datensammlungen. Die Kantone sind gemäss der Pflegekinderverordnung (Art. 1 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1b) verpflichtet, Angaben zu den Betreuungsplätzen zu führen, die als Grundlage einer solchen Statistik genutzt werden können. Bei der Erhebung handelt es sich folglich um eine Indirekterhebung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 des Bundesstatistikgesetzes (BstatG; SR 431.01), die einer Grundlage in einer Bundesratsverordnung bedarf. Die Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) kann mit einem entsprechenden Anhang ergänzt werden.

Im Austausch mit den zuständigen interkantonalen Konferenzen prüft der Bund aktuell, ob von den Kantonen jene Daten erhoben werden, die die Anforderungen an Einheitlichkeit, Umfang und Qualität erfüllen und die es erlauben würden, eine Statistik auf Bundesebene zu führen.

Verbesserung der Datenlage zum Gesundheitszustand von Kindern im Vorschulalter unter Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen

- In Bezug auf die Datenlage zum Gesundheitszustand von Kindern empfiehlt das Schweizerische Gesundheitsobservatorium im Rahmen des aktuellen Nationalen Gesundheitsberichtes insbesondere, dass epidemiologische Daten (Risikofaktoren, Gesundheitsdaten) für Kinder bis zum zehnten Altersjahr schweizweit einheitlich und in regelmässigen Abständen gesammelt werden und Datenlücken auch mittels einmaliger Studien gefüllt werden, falls sie für die Steuerung der Angebote für die Gesundheitsversorgung des Kinder- und Jugendalters wichtig sind. Es empfiehlt zudem, das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen genauer zu untersuchen. Der Bund prüft gemeinsam mit den Kantonen die Handlungsempfehlungen, die im Rahmen des Nationalen Gesundheitsberichts erstellt wurden.

Entwicklungsmöglichkeit B: Es werden allfällige Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf die Handlungsempfehlungen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums geprüft.

Verbesserung der Datenlage zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Alter

- Im Rahmen des geplanten Monitorings zur Integrationsagenda Schweiz sollen Daten zur Nutzung der Angebote sprachlicher Förderung der Kinder aus dem Asylbereich erhoben werden. Es fehlen aber Daten zur gesamten Migrationsbevölkerung. Die Integrationsindikatoren des BFS sehen keine Indikatoren vor, die Aussagen zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund ermöglichen. Es fehlen insbesondere Daten zu den sprachlichen Kompetenzen von Kindern vor Eintritt in die obligatorische Schule wie auch zum Zugang von Kindern mit Migrationshintergrund zu den Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit.

Entwicklungsmöglichkeit C: Der Bund prüft eine Erweiterung der Integrationsindikatoren. Es könnten beispielsweise folgende Indikatoren erfasst werden: Zugang von Kindern mit Migrationshintergrund zu Angeboten im Bereich FBBE; Sprachkompetenzen vor Eintritt in die obligatorische Schule.

6.2 Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination

Die Politik der frühen Kindheit betrifft verschiedene Politikfelder mit unterschiedlichen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren. Mehrere Bundesstellen nehmen gestützt auf diverse rechtliche Grundlagen Aufgaben im Bereich der Politik der frühen Kindheit wahr (siehe Ziff. 3.3).

Die vorliegende Auslegeordnung hat gezeigt, dass in vielen Bereichen der Politik der frühen Kindheit grosse regionale Unterschiede bestehen. Die Möglichkeiten einzelner Akteurinnen und Akteure, den notwendigen Informations- und Erfahrungsaustausch über verschiedene Ebenen und Zuständigkeitsbereiche zu organisieren, sind zum Teil beschränkt.

Massnahmen für einen verbesserten Informations- und Erfahrungsaustausch sowie für eine effizientere und zielgerichtete Zusammenarbeit könnten insbesondere gestützt auf folgende bestehende gesetzliche Grundlagen umgesetzt werden:

Verstärkte Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Fachpersonen

- Auf der Grundlage von Artikel 18 und 21 KJFG kann der Bund den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den in der Kinder- und Jugendpolitik tätigen Fachpersonen fördern und Informationen über bewährte Arbeitsformen zur Verfügung stellen sowie die Entwicklung der fachlichen Kompetenz im Bereich Kinder- und Jugendpolitik fördern. Der Informations- und Erfahrungsaustausch erfolgt bisher hauptsächlich über den regelmässigen Kontakt mit den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik (KKJP). Zudem setzt das BSV als Fachstelle für die Kinder- und Jugendpolitik auf Bundesebene im Rahmen seiner regelmässigen Aktivitäten Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung um, kann dabei die Politik der frühen Kindheit jedoch aufgrund der zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen jeweils nur punktuell berücksichtigen.
- Im Integrationsbereich kann der Bund gestützt auf Artikel 56 AIG den Erfahrungsaustausch zwischen Fachpersonen fördern. Dieser dient der Professionalisierung und der qualitativen Weiterentwicklung des Feldes.
- Im Rahmen der Nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten und der Strategie Sucht unterstützt das BAG den Fachaustausch auf nationaler Ebene zu gesundheitspolitischen Fragen.

Entwicklungsmöglichkeit D: Mögliche Massnahmen auf Bundesebene bezüglich der verstärkten Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen Fachpersonen sind beispielsweise: Verstärkte Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches mit den weiteren Akteurinnen und Akteuren der Politik der frühen Kindheit (betroffene interkantonale Konferenzen, Gemeindeverband, Städteverband, Nicht-Regierungsorganisationen, weitere Fachpersonen), Unterstützung von Dritten bei der Erarbeitung und Bereitstellung von Informationen über bewährte Arbeitsformen (Good Practices) im Bereich der Politik der frühen Kindheit sowie Unterstützung der Erarbeitung von praktischen Arbeitsinstrumenten (beispielsweise Leitfäden und Orientierungshilfen).

Einführung einer regelmässigen Bestandsaufnahme der Politik der frühen Kindheit in den Kantonen

- Ebenfalls auf der Grundlage von Artikel 18 KJFG veröffentlichen das BSV und die SODK gemeinsam auf einer elektronischen Plattform eine jährlich aktualisierte Bestandsaufnahme der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen.⁹³ Sie deckt die kantonalen Leistungen in den Bereichen Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien; Beratung und Unterstützung; Ergänzende Hilfen zur Erziehung; Abklärung und Fallführung ab.⁹⁴ Auf der Plattform sind zudem Angaben zu den rechtlichen Grundlagen der Kinder- und Jugendpolitik, zu den Leistungen sowie zu Projekten und Programmen auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene abrufbar. Ebenfalls werden auf der Startseite regelmässig aktuelle Informationen veröffentlicht. Die Plattform fördert damit den Informationsaustausch und trägt

⁹³ Siehe www.kinderjugendpolitik.ch

⁹⁴ Siehe Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Schnurr, 2012, S. 72 ff.; Bundesrat, 2012, S. 23).

dazu bei, den Fachpersonen von Bund, Kantonen und Gemeinden die Zusammenarbeit zu erleichtern. Die Politik der frühen Kindheit wird jedoch bisher nicht systematisch abgedeckt.

Entwicklungsmöglichkeit E: Die Bestandsaufnahme wird um die Leistungen der Politik der frühen Kindheit gemäss Kapitel 4 des vorliegenden Berichtes ergänzt. Der Bund finanziert die technische Weiterentwicklung der Plattform und deren Betrieb. Die Kantone übermitteln dem Bund jährlich die aktualisierten kantonsspezifischen Informationen, die in der Folge durch den Bund auf der Plattform veröffentlicht werden. Zudem liefern die verschiedenen Bundesstellen mit Aktivitäten im Bereich der Politik der frühen Kindheit die sie betreffenden Informationen.

Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination auf Bundesebene

- Gestützt auf Artikel 20 KJFG koordiniert das BSV die Massnahmen des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik und sorgt für einen kontinuierlichen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Bundesstellen. Dies geschieht bisher in erster Linie über die seit 2014 bestehende Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik Bund, die sich einmal jährlich trifft und wichtige Informationen und Unterlagen untereinander austauscht. In diesem Rahmen wird die Politik der frühen Kindheit bisher nur punktuell berücksichtigt.
- Gestützt auf Artikel 56 AIG fördert das SEM den Informations- und Erfahrungsaustausch zu integrationsrelevanten Themen.

Entwicklungsmöglichkeit F: Die Politik der frühen Kindheit wird in den Austausch zwischen den Bundesstellen verstärkt einbezogen. Hierzu besteht die Möglichkeit, eine ständige Untergruppe der Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik Bund mit denjenigen Bundesstellen zu bilden, die Schnittstellen zur Politik der frühen Kindheit haben. Im Rahmen von ein bis zwei-Mal jährlich organisierten Treffen findet ein fachlicher Austausch zu den Arbeiten und Massnahmen auf Bundesebene sowie zur finanziellen Unterstützung von Dritten im Bereich der Politik der frühen Kindheit statt.

Schliesslich hat die WBK-N in Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.412 Matthias Aebischer «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» eine mögliche Massnahme auf Bundesebene ausgearbeitet.⁹⁵ Mit dem Ziel, die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit in den dafür zuständigen Kantonen und Gemeinden zu fördern, entschied sich die Kommission für die Förderung von Programmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit im Sinne einer Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone. In diesem Rahmen könnte der Bund Massnahmen zur verbesserten Koordination auf Ebene der Kantone (unter Einbezug der Gemeinden und weiteren Akteurinnen und Akteuren) unterstützen. Die Initiative wird aktuell im Parlament beraten.

6.3 Zugang zu den Angeboten

In Bezug auf die Förderung eines niederschweligen Zugangs zu Angeboten der Politik der frühen Kindheit für alle Kinder und ihre Familien (ebenfalls sozioökonomisch benachteiligte Familien mit und ohne Migrationshintergrund sowie Kinder und Erziehende mit Behinderungen) bestehen auf Bundesebene insbesondere folgende Entwicklungsmöglichkeiten:

Verstärkte Förderung des Zugangs zu Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit von Kindern mit Migrationshintergrund

Gestützt auf Artikel 58 AIG unterstützt das SEM im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) die Kantone subsidiär dabei, die Angebote der Regelstrukturen im

⁹⁵ Die Vorlage wurde am 18. Juni 2020 vom Nationalrat angenommen, jedoch am 9. September 2020 vom Ständerat abgelehnt. Die Vorlage wird nun erneut im Nationalrat beraten.

Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung durch gezielte Massnahmen für die Migrationsbevölkerung besser erreichbar zu machen.

Entwicklungsmöglichkeit G: Das SEM prüft zusammen mit den Kantonen, wie im Rahmen der Weiterentwicklung der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) der Zugang zu den Angeboten für Kinder mit Migrationshintergrund weiter verbessert werden kann.

Verstärkte Förderung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter mit Behinderungen

- Das EBGB unterstützt Projekte zugunsten der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen (siehe Ziff. 3.3). Damit soll die Chancengerechtigkeit konkret und praktisch gefördert werden. Das BehiG führt insbesondere die Bereiche Bildung, berufliche Tätigkeit, Wohnen, Personentransport, Kultur und Sport an. Es können Projekte eines Kantons, einer Gemeinde, einer auf nationaler Ebene tätigen Organisation oder einer ganzen Sprachregion unterstützt werden. Die beim EBGB eingereichten Projekte zur Förderung der Chancengleichheit von Kindern mit Behinderungen können somit eine finanzielle Unterstützung des Bundes erhalten.

Entwicklungsmöglichkeit H: Es werden gestützt auf das BehiG künftig vermehrt Projekte im Bereich der Politik der frühen Kindheit unterstützt, sofern entsprechende Finanzhilfesuche eingereicht werden.

Weiter könnte der Bund im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.412 Matthias Aebischer «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» (siehe Ziff. 6.1) auch kantonale Massnahmen unterstützen, die den Zugang zu den Angeboten ebenfalls für Kinder aus sozial benachteiligten Familien sowie für Kinder und ihre Erziehenden mit Behinderungen gewährleisten.

6.4 Qualität der Angebote

Die vorliegende Auslegeordnung hat gezeigt, dass in Bezug auf die Professionalisierung von Fachpersonen, die in den Arbeitsfeldern der Politik der frühen Kindheit tätig sind, sowie die Entwicklung von Qualitätsrichtlinien und entsprechenden Hilfsmitteln teilweise Handlungsbedarf verortet wird (siehe Ziff. 5.4). Im Rahmen der geltenden rechtlichen Grundlagen besteht auf Bundesebene ein eingeschränkter Handlungsspielraum zur Förderung der Professionalisierung von Fachpersonen oder zur Förderung der Qualität von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit:

- Das SEM kann beispielsweise gestützt auf die Artikel 56 und 58 AIG im Rahmen von Projekten und Programmen von nationaler Bedeutung die Qualitätsentwicklung und Professionalisierung im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung mit Relevanz für die Integration fördern. Weiter werden im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme Empfehlungen zur qualitativen Weiterentwicklung von Angeboten im Förderbereich Frühe Kindheit abgegeben.
- Der Bund unterstützt zudem gestützt auf das FamZG gemeinnützige Organisationen, die in der ganzen Schweiz oder im ganzen Gebiet einer Sprachregion Tätigkeiten im Förderbereich «Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung» oder im Förderbereich «Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung» wahrnehmen (siehe Ziff. 3.3, BSV). Er fördert über diesen Kredit unter anderen Familienorganisationen, die Tätigkeiten zur Qualitätsentwicklung in der familienergänzenden Kinderbetreuung wahrnehmen.
- Im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.412 Matthias Aebischer «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» (siehe Ziff. 6.1) könnte der Bund kantonale Massnahmen zur Qualitätsförderung und Qualitätssicherung wie beispielsweise die Entwicklung von Qualitätsrichtlinien und die Erarbeitung von Hilfsmitteln unterstützen.

Im Folgenden wird erläutert, welche Abklärungen im Rahmen der vorliegenden Auslegeordnung hinsichtlich Entwicklungsmöglichkeiten betreffend die Förderung der Qualität im Bereich der Politik der frühen Kindheit getroffen wurden:

- **Aus- und Weiterbildung:** In Bezug auf die Förderung der Professionalisierung in der Berufsbildung gibt es auf Bundesebene keine Handlungsmöglichkeit. Für die Inhalte der Aus- und Weiterbildung sind die Verbände zuständig. So wurde beispielsweise die berufliche Grundbildung Fachfrau / Fachmann Betreuung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis EFZ in den letzten Jahren in einem längerdauernden Prozess totalrevidiert und am 21. August 2020 erlassen. Sie tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Dabei wurden alle Aspekte und Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen inklusive die Fachrichtung Kinder miteinbezogen und wo immer möglich berücksichtigt. Für die Inhalte dieser Ausbildung ist die zuständige Trägerschaft des Berufs zuständig. In der Weiterbildung hat der Bund nur sehr wenige Regelungskompetenzen, auch bezüglich der Inhalte. Eine finanzielle Unterstützung zur inhaltlichen Verbesserung besteht ebenfalls nicht, da das Weiterbildungsgesetz als Rahmengesetz konzipiert ist und es entsprechend keine Projektförderung für sektorale Politikbereiche vorsieht. Der Bund kann eine einzelne Weiterbildung nicht finanziell unterstützen.
- **Familienergänzende Kinderbetreuung:** Auf der Grundlage des KBFHG (siehe Ziff. 3.3, BSV) subventioniert der Bund den Aufbau von Angeboten für Kinder in Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Tagesfamilien. Ziel dieser Unterstützung ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit mittels Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen. Bezüglich der Qualität der Angebote besteht einzig die Auflage, dass die zuständige kommunale oder kantonale Behörde eine Betriebsbewilligung erteilt.

Auf Bundesebene werden für die familienergänzende Kinderbetreuung einzig in der PAVO Vorgaben zur Aufsicht und Bewilligung gemacht. Die Zuständigkeit wird dafür den Kantonen zugewiesen. In den Jahren 2009 und 2010 hat der Bundesrat geprüft, inwieweit Qualitätsvorgaben in der PAVO konkretisiert werden könnten.⁹⁶ Nachdem die Vorschläge des Bundesrates und dabei namentlich die Regelung der familienergänzenden Betreuung aber zwei Mal in der Vernehmlassung sehr kritisch aufgenommen wurden, verzichtete er auf diese Revision.

Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichtes wurde die Möglichkeit einer Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben zur familienergänzenden Kinderbetreuung in der PAVO, wie dies bereits in den beiden Entwürfen des Bundesrates für die sogenannte Kinderbetreuungsverordnung (KIBEV) in den Jahren 2009 und 2010 vorgesehen war, nochmals diskutiert. Bereits in der Vernehmlassung zur KIBEV wurde verschiedentlich die Kompetenz des Bundesrates sowie diejenige des Bundes generell zum Erlass solcher Bestimmungen in Frage gestellt. Auch der Bundesrat ist inzwischen der Ansicht, dass die freiwillige und familienergänzende Kinderbetreuung keine zivilrechtliche Materie darstellt. Das Zivilgesetzbuch kann damit nicht als Grundlage für eine Vereinheitlichung der Vorgaben an die familienergänzende Kinderbetreuung dienen.

6.5 Finanzierung der Angebote

Es bestehen deutliche regionale Unterschiede bei der Finanzierung von Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit. Aufgrund der föderalen Aufgabenteilung und der primären Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden beschränken sich die Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene auf unterstützende Massnahmen.

⁹⁶ Vgl. dazu die Dokumentation auf www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Ausserfamiliäre Betreuung von Kindern.

Insbesondere bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zeigt sich, dass sie in der Schweiz zum grössten Teil durch die Familien finanziert wird und die Tarife dabei beträchtlich variieren (siehe Ziff. 4.4). Auf der Grundlage befristeter Bestimmungen im KBFHG kann der Bund Kantone finanziell unterstützen, in denen die Betreuungskosten für erwerbstätige Erziehende mittels Erhöhung der Subventionen gesenkt werden. Gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen gibt es keine Möglichkeiten für den Bund, Angebote über die bestehenden Möglichkeiten hinaus zu finanzieren.

Verstärkte Subventionierung von Familienorganisationen mit Tätigkeiten betreffend die Zielgruppe Familien mit Kindern im Vorschulalter

- Der Bund unterstützt gestützt auf das FamZG gemeinnützige Organisationen, die in der ganzen Schweiz oder im ganzen Gebiet einer Sprachregion Tätigkeiten im Förderbereich «Begleitung und Beratung von Familien sowie Elternbildung» oder im Förderbereich «Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung» wahrnehmen (siehe Ziff. 3.3, BSV).

Entwicklungsmöglichkeit I: Es wäre möglich, gestützt auf das FamZG vermehrt Tätigkeiten zu unterstützen, die Familien mit Kindern im Vorschulalter zugutekommen.

7 Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit

Die vorliegende Auslegeordnung der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit sowie der rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten der staatlichen Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verdeutlicht sowohl die Vielfältigkeit als auch den ausgeprägten Querschnittscharakter dieses Politikfeldes.

Massnahmen und Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit tragen massgeblich zur Erreichung der übergeordneten Ziele diverser Politikbereiche wie beispielsweise der Gesundheits-, Integrations-, Sozial-, oder Bildungspolitik bei. Mit seiner Definition einer «Politik der frühen Kindheit» betrachtet der Bundesrat im vorliegenden Bericht das Politikfeld aus einer kindszentrierten Perspektive und stellt das physische und psychische Wohl des Kindes, dessen Schutz und gesunde und chancengerechte Entwicklung in den Hauptfokus.

Die vorgenommene Begriffsklärung und die Erarbeitung eines (nicht abschliessenden) Leistungskataloges soll in erster Linie dazu dienen, den Austausch und die Verständigung der verschiedenen staatlichen Akteurinnen und Akteure untereinander zu vereinfachen. Die Auslegeordnung der rechtlichen Grundlagen, Zuständigkeiten und Aktivitäten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen leistet ihrerseits einen Beitrag dazu, künftig die diversen staatlichen Massnahmen besser aufeinander abstimmen zu können.

Weiter zeigt der Bundesrat im vorliegenden Bericht fünf Handlungsfelder auf, in denen unterschiedliche Akteurinnen und Akteure auf Lücken und Verbesserungspotenzial in Bezug auf die staatlichen Tätigkeiten hinweisen. Es sind dies die Handlungsfelder «Statistische Datengrundlagen», «Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination», «Zugang zu den Angeboten», «Qualität der Angebote» sowie «Finanzierung der Angebote».

Der Bundesrat prüfte bei der Erarbeitung dieses Berichts Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen in den obengenannten Handlungsfeldern. Dabei zeigten sich insbesondere folgende Optionen:

- A) Einführung einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik
- B) Verbesserung der Datenlage zum Gesundheitszustand von Kindern im Vorschulalter unter Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen
- C) Verbesserung der Datenlage zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Alter
- D) Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Fachpersonen
- E) Einführung einer regelmässigen Bestandsaufnahme der Politik der frühen Kindheit in den Kantonen
- F) Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination auf Bundesebene
- G) Verstärkte Förderung des Zugangs zu Leistungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit von Kindern mit Migrationshintergrund
- H) Verstärkte Förderung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter mit Behinderungen
- I) Verstärkte Subventionierung von Familienorganisationen mit Tätigkeiten betreffend die Zielgruppe Familien mit Kindern im Vorschulalter

Laufende und sich in Prüfung befindliche Massnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten: Einige der Entwicklungsmöglichkeiten (A, B, C, G und H) befinden sich bereits in Prüfung oder in Umsetzung. So prüft der Bund aktuell im Austausch mit den zuständigen interkantonalen Konferenzen, ob von den Kantonen jene Daten erhoben werden, die die Anforderungen an Einheitlichkeit, Umfang und Qualität erfüllen, um eine Statistik auf Bundesebene zur familienergänzenden Kinderbetreuung führen zu können (A). Ebenfalls werden Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf die Handlungsempfehlungen des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums geprüft (B). Weiter können bei entsprechenden Finanzhilfesuchen bereits heute vermehrt Projekte zur Förderung der Chancengerechtigkeit von Kindern mit Behinderungen unterstützt werden (H). Geprüft werden zudem eine Erweiterung der Integrationsindikatoren, um die Datenlage zur Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Alter zu verbessern (C) sowie Massnahmen im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme zur Verbesserung des Zugangs von Kindern mit Migrationshintergrund zu den Angeboten im Bereich der Politik der frühen Kindheit (G).

Weitere Entwicklungsmöglichkeiten: Der Bericht zeigt weitere Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene (D, E, F, und I) auf: Erstens die verstärkte und regelmässige Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Fachpersonen durch den Bund (D), zweitens die Einführung einer regelmässigen Bestandsaufnahme der Politik der frühen Kindheit in den Kantonen (E), drittens die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination auf Bundesebene (F) und viertens die stärkere Förderung von Tätigkeiten, die Familien mit Kindern im Vorschulalter zugutekommen, im Rahmen der Finanzhilfen an Familienorganisationen gestützt auf das FamZG (I).

Der Bundesrat will die Zusammenarbeit und die Koordination auf Bundesebene im Bereich der Politik der frühen Kindheit (F) künftig verstärken. Hierzu wird eine ständige Untergruppe der Koordinationsgruppe Kinder- und Jugendpolitik Bund gebildet, die der besseren Koordination zwischen den in die Politik der frühen Kindheit involvierten Bundesämtern und dem fachlichen Austausch dient. Diese Massnahme kann mit den bestehenden personellen Ressourcen erfolgen.

Die Umsetzung der Entwicklungsmöglichkeiten (D, E und I) erforderte jedoch einen entsprechenden Ausbau der finanziellen und personellen Ressourcen beziehungsweise eine Umverteilung der bisherigen finanziellen Beiträge an Dritte. Angesichts der Hauptzuständigkeit der Kantone und Gemeinden im Bereich der Politik der frühen Kindheit erachtet der Bundesrat eine verstärkte Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs im Bereich der Politik der frühen Kindheit über das KJFG sowie die Einführung einer regelmässigen Bestandsaufnahme der Politik der frühen Kindheit in den Kantonen zwar als sinnvoll, jedoch nicht prioritär. Eine entsprechende Ausweitung würde einen Ausbau von finanziellen und personellen Ressourcen im BSV bedingen. Auf eine Erhöhung der Finanzhilfen an Trägerschaften mit Tätigkeiten, die Familien mit Kindern im Vorschulalter zugutekommen (I), verzichtet der Bundesrat, da dies zu einer Umverteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel führen würde und somit tiefere Finanzhilfe-Beiträge an andere unterstützte Organisationen zur Folge hätte.

Zusätzliche Handlungsoptionen über die obengenannten Entwicklungsmöglichkeiten hinaus werden im Rahmen von folgenden Arbeiten mit Schnittstellen zur Politik der frühen Kindheit geprüft: In Erfüllung der Motion Eymann 18.3834 «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarten Eintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme» prüft der Bundesrat, wie die frühe Sprachförderung vor Eintritt in den Kindergarten mithilfe des Bundes im ganzen Land umgesetzt werden kann. Weiter legt der Bundesrat in Erfüllung des Postulates 18.3846 Lohr «Tägliche Sport- und Bewegungsaktivitäten im Kindes- und Jugendalter» die aktuelle Situation der Förderung von Sport und Bewegung im Kleinkindalter dar. Schliesslich prüft der Bund, inwiefern Massnahmen zur Sprachförderung gestützt auf die Sprachenverordnung auf die Zielgruppe Kinder vor dem Kindergartenalter ausgeweitet werden können.

In Bezug auf die Förderung der Qualität der Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit bestehen auf Basis der geltenden rechtlichen Grundlagen keine konkreten Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Hingegen kann die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches, insbesondere zu bewährten Arbeitsweisen (Good Practices), wesentlich zu einer Verbesserung der Qualität der Angebote beitragen. Entsprechende Massnahmen setzen bereits heute verschiedene Bundesstellen um (siehe Kapitel 3.3).

Der Bundesrat erachtet die Politik der frühen Kindheit als wichtiges gesellschaftspolitisches Handlungsfeld. Sie trägt dazu bei, dass alle Kinder sicher und gesund aufwachsen, sich chancengerecht entwickeln und später am gesellschaftlichen und beruflichen Leben teilnehmen können. Die Resultate der Studie von BAK Economics (2020) zeigen zudem, dass sich Investitionen in diesem Bereich ebenfalls aus ökonomischer Sicht lohnen. Die Chancen von Kindern auf einen guten Bildungsabschluss werden erhöht, wenn sie qualitativ hochstehende Angebote im Bereich der Politik der frühen Kindheit in Anspruch nehmen können. Eine höhere Ausbildung trägt zur Verbesserung des Gesundheitsverhaltens und der Einkommensperspektive sowie zur Reduktion von gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten bei. Die Volkswirtschaft profitiert davon, wenn Kinder im Erwachsenenalter bessere Chancen auf mehr Erwerbstätigkeit, höhere Produktivität und höhere Löhne haben. Die Hauptzuständigkeit bei der Umsetzung der Politik der frühen Kindheit liegt jedoch bei den Kantonen und Gemeinden. Auf Bundesebene werden bereits eine Vielzahl an Massnahmen zur Förderung der Politik der frühen Kindheit umgesetzt oder geprüft. Aktuell sieht der Bundesrat deshalb keinen Bedarf für eine deutliche Ausweitung der Tätigkeiten auf Bundesebene. Handlungsbedarf sieht er jedoch bei der Zusammenarbeit und der Koordination auf Bundesebene (Entwicklungsmöglichkeit F). Diese soll künftig durch einen regelmässigen fachlichen Austausch der Bundesstellen mit Schnittstellen zur Politik der frühen Kindheit verstärkt werden.

Literaturverzeichnis

- Arhab, A. A.-B.-A. (2018). Childcare Correlates of Physical Activity, Sedentary Behavior, and Adiposity in Preschool Children: A Cross-Sectional Analysis of the SPLASHY Study. *Journal of Environmental and Public Health*. doi:<https://doi.org/10.1155/2018/9157194>
- Avenir Social und Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz. (2017). *Leitbild Sozialpädagogische Familienbegleitung*. Von https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/RZ_Flyer_A5_Leitbild_SPF_WEB_mc_230120.pdf abgerufen
- BAK. (2020). *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation*. Basel: BAK Economics AG. Von <https://jacobsfoundation.org/studien-broschueren/> abgerufen
- Balthasar, A., & Ritz, M. (2020). *Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen*. Zürich: Jacobs Foundation. Von <https://jacobsfoundation.org/studien-broschueren/> abgerufen
- BFS. (2017). *Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*. Neuchâtel. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration.assetdetail.2546310.html> abgerufen
- Bieri, O., Felfe, C., & Ramsden, A. (2017). *Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?* Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Luzern/St. Gallen. Von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html> abgerufen
- Blaser, M., & Amstad, F. (2016). *Psychische Gesundheit über die Lebensspanne. Grundlagenbericht*. Bern und Lausanne: Gesundheitsförderung Schweiz. Von https://gesundheitsfoerderung.ch/assets/public/documents/de/5-grundlagen/publikationen/psychische-gesundheit/berichte/Bericht_006_GFCH_2016-04_-_Psychische_Gesundheit_ueber_die_Lebensspanne.pdf abgerufen
- Bundesamt für Gesundheit (BAG), Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen, Gesundheitsförderung Schweiz. (2019). *Jahresbericht 2018. Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017-2024*. Bern. Von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html> abgerufen
- Bundesamt für Gesundheit. (2018). *Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit*. Bern. Von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/gesundheitsfoerderung-und-praevention/praevention-fuer-kinder-und-jugendliche/fruehe-kindheit.html> abgerufen
- Bundesamt für Gesundheit, Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren, Gesundheitsförderung Schweiz. (2016). *Massnahmenplan zur Nationalen Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017-2024*. Bern. Von <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten/erarbeitung-massnahmenplanung-ncd.html> abgerufen
- Bundesamt für Sozialversicherungen. (2019). *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach sechzehn Jahren (Stand 31. Januar 2019)*. Bern. Von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html> abgerufen

- Bundesamt für Statistik. (2015). *Internationale Standardklassifikation für Bildung (ISCED 2011)*. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.248786.html> abgerufen
- Bundesamt für Statistik. (2015). *Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen*. Bern: Bundesamt für Statistik. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.assetdetail.1343435.html> abgerufen
- Bundesamt für Statistik. (2019). *Statistik der Sonderpädagogik. Schuljahr 2017/18*. Von <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/1961-1800> abgerufen
- Bundesamt für Statistik. (2020). *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018*. Neuchâtel. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.html> abgerufen
- Bundesrat. (2008). *Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001*. Bern. Von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/12878.pdf> abgerufen
- Bundesrat. (2012). *Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007*. Bundesratsbericht, Bern. Von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/Kinderschutz/gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie.html> abgerufen
- Bundesrat. (2015). *Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3259 Christine Bulliard-Marbach "Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren" vom 22. März 2013*. Bern.
- Bundesrat. (2018). *Behindertenpolitik*. Bundesratsbericht, Bern. Von <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html> abgerufen
- Bundesrat. (2018). *Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018*. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014, Bern.
- Bundesrat. (2018). *Früherkennung innerfamiliärer Gewalt bei Kindern durch Gesundheitsfachpersonen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3206 Feri Yvonne vom 15. März 2012*. Bern.
- Bundesrat. (2018). *Massnahmen zum Schliessen von Lücken bei der Umsetzung der Kinderrechtskonvention. Bericht des Bundesrates in Folge der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses an die Schweiz vom 4. Februar 2015*. Bern.
- Buser, P., & Augsburger, K. (2018). *Koordiniertes Denken und Handeln für die frühe Kindheit. CHSS(Nr. 4)*. Von <https://soziale-sicherheit-chss.ch/artikel/koordiniertes-denken-und-handeln-fuer-die-fruehe-kindheit/> abgerufen
- Dratva, J. e. (2019). *Wissenschaftliche Übersichtsarbeit frühe Kindheit (0-4j.) in der Schweiz: Gesundheit und Prävention. Studie im Auftrag des BAG*. Von <https://www.zhaw.ch/storage/gesundheit/institute-zentren/igw/projekte/public-health/SchlussberichtBAGfrueheKindheit-zhaw-gesundheit.pdf> abgerufen
- Dubach, P., Jäggi, J., & Stutz, H. (2016). *Qualifikationsbedarf in der Frühen Förderung und Sprachförderung. 1. Zwischenbericht im Auftrag von SAVOIRSOCIAL*. Bern.

- Dubach, P., Jäggi, J., Stutz, H., Bannwart, L., Stettler, P., Guggenbühl, T., . . . Dimitrova, M. (2018). *Qualifikationsbedarf in der Frühen Förderung und Sprachförderung*. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Von <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/qualifikationsbedarf-in-der-fruehen-foerderung-und-sprachfoerderung> abgerufen
- Ecoplan. (2020). *Aktueller Überblick der familienergänzenden Betreuungsangebote in den Kantonen*. Bern: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren.
- EDK, GDK, SODK. (2019). *Gemeinsam für die Frühe Förderung. Bericht zur Tagung EDK, GDK, SODK vom 11. Juni 2019*. Bern: Generalsekretariate EDK, SODK und GDK. Von https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b81/4b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03_Tagungsbericht_Frühe_Förderung_d.pdf abgerufen
- EJPD, WBF, KdK, SODK, EDK. (2018). *Integrationsagenda Schweiz. Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2019*. Von <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/integrationsagenda.html> abgerufen
- Europäische Kommission/EACEA/Eurydice/Eurostat. (2019). *Schlüsselzahlen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa, Ausgabe 2019*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Von <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5816a817-b72a-11e9-9d01-01aa75ed71a1> abgerufen
- Europäische Kommission/ECEA/Eurydice. (2019). *Eurydice Brief: Schlüsselzahlen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Von <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd227cc1-ddac-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-search> abgerufen
- Hafen, M. (2019). *Analyse der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt und Entwicklung einer kantonalen Strategie*. Basel: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt. Von <https://www.volksschulen.bs.ch/nm/2019-analyse-der-fruehen-foerderung-im-kanton-basel-stadt-und-entwicklung-einer-kantonalen-strategie-ed.html> abgerufen
- INFRAS und Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen. (2015). *Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz*.
- INFRAS und Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen. (2016). *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*. Zürich und St. Gallen.
- Isler, D., Kirchhofer, K., Hefti, C., Simoni, H., & Frei, D. (2017). *Fachkonzept "Frühe Sprachbildung"*. Zürich: Bildungsdirektion Kanton Zürich. Von <https://www.datocms-assets.com/4985/1556868404-fachkonzeptfruehesprachbildungde.pdf> abgerufen
- IWSB - Institut für Wirtschaftsstudien Basel. (2016). *Fachkräfte- und Bildungsbedarf für soziale Berufe in ausgewählten Arbeitsfeldern des Sozialbereichs*. Olten: SAVOIRSOCIAL. Von https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/09/Fachkräftestudie_D.pdf abgerufen
- Jenni, O. (2013). Die Rolle der Kindermedizin in der frühkindlichen Bildung. In M. Stamm, & D. Edelmann, *Handbuch frühkindliche Bildungsforschung* (S. 113-119). Wiesbaden: Springer VS. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19066-2>
- Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia und Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz. (2020). *«Kinder gestalten die Zukunft – mehr Investitionen in die Förderung und Betreuung von Kindern ab Geburt». Positionspapier*. Bern. Von https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/d0/70/d070430f-42d9-

4de8-b13b-
1d1fb13d6ab0/kinder_gestalten_die_zukunft_positionspapier_unterstutzer_innenkreis_def.pdf abgerufen

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. (2017). Gemeinsam für die Frühe Förderung - Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit zwischen SODK, EDK und GDK. Von https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2017.05.11_Eckwerte_SODK_Fruehe_Foerderung_d_def.pdf abgerufen

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. (11. Mai 2017). Gemeinsam für die Frühe Förderung. Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit zwischen SODK, EDK und GDK. Bern. Von www.sodk.ch: <http://www.sodk.ch/fachbereiche/kinder-und-jugend/fruehe-foerderung/> abgerufen

Krüger, P., Lätsch, D., Voll, P., & Völksen, S. (2018). Übersicht und evidenzbasierte Erkenntnisse zu Massnahmen der Früherkennung von innerfamiliärer Gewalt bzw. Kindeswohlgefährdungen. *Beiträge zur sozialen Sicherheit*. Von <https://soziale-sicherheit-chss.ch/artikel/frueherkennung-von-innerfamiliaerer-gewalt-und-kindeswohlgefahrdung/> abgerufen

Lanners, R. (2020). Neue Einblicke in die Schweizer Sonderpädagogik. *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*(07-08), S. 51-59.

Lütolf, M., & Schaub, S. (September 2017). Integration von Kindern mit Behinderung in der Frühen Bildung. Juristische und empirische Ausgangslage, Aufgaben und Anforderungen. (S. S.-u. Sonderpädagogik, Hrsg.) *Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik*(9), S. 6-13.

Magistretti Meier, C., Walter-Laager, C., Schraner, M., & Schwarz, J. (2019). *Angebote der Frühen Förderung in Schweizer Städten (AFFiS). Kohortenstudie zur Nutzung und zum Nutzen von Angeboten aus Elternsicht*. Luzern, Graz: Hochschule Luzern - Soziale Arbeit und Karl Franzens-Universität Graz. Von <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=3640> abgerufen

Meier Magistretti, C., & Schraner, M. (2017). *Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden. Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung: Situationsanalyse und Empfehlungen*. Bern: Schweizerischer Gemeindeverband. Von https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/publikationen/deutsch/Situationsanalyse_D_E.pdf abgerufen

OCDE. (2001). *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*. Paris: Service des Publications de l'OCDE. Von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264292826-fr.pdf?expires=1566997385&id=id&accname=oid030182&checksum=B7E60FABA5D319FBCCCE8D8B58DC5878> abgerufen

OCDE. (2018). *Petite enfance, grands défis 2017: Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*. Paris: Éditions OCDE. Von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264300491-fr.pdf?expires=1594905404&id=id&accname=oid030182&checksum=2B201FC1B4B108328F72385E137E8535> abgerufen

Psychiatrische Dienste Thurgau. (2017). *Eltern-Kind-Behandlung. Bereich KJPD und Psychotherapie*. Broschüre. Von https://www.stgag.ch/uploads/tx_comsolitdocs/pdt_Eltern_Kind_Behandlung20170413.pdf abgerufen

- Resch, B., Hasenbacher, V., & Kurz, R. (2020). Die Bedeutung und Effizienz interdisziplinärer Frühförderung für Kinder mit Beeinträchtigung oder drohender Behinderung – eine Literaturrecherche. *Pädiatrie & Pädologie*. doi:<https://doi.org/10.1007/s00608-020-00815-z>
- SAVOIRSOCIAL. (2019). *Communiqué: Massnahmen im Bereich Frühe Förderung und Sprachförderung*. Von https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/12/SAVOIRSOCIAL_Communique_FrueheFoerderung_191210_D.pdf abgerufen
- Schnurr, S. (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. In *Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725)* (S. 66-109). Von <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/grundlagen-gesetze.html> abgerufen
- Schulte-Haller, M. (2009). *Frühe Förderung. Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder*. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM). Von http://www.kip-pic.ch/media/1142/mat_fruehfoerderung_d.pdf abgerufen
- Schwab Cammarano, S., Gschwend, E., Sigrist, D., & Stern, S. (2019). *Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft*. INFRAS. Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission. Von <https://www.unesco.ch/neue-publikation-vorschlaege-fuer-eine-politik-der-fruehen-kindheit-in-der-schweiz/> abgerufen
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. (2007). *Einheitliche Terminologie für den Bereich der Sonderpädagogik von der EDK am 25. Oktober 2007 verabschiedet gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik*. Von <https://www.szh.ch/themen/recht-und-finanzierung/interkantonale-vereinbarungen> abgerufen
- Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (Hrsg.). (2020). *Gesundheit in der Schweiz - Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Nationaler Gesundheitsbericht 2020*. Bern: Hogrefe Verlag. Von <https://www.gesundheitsbericht.ch/de> abgerufen
- Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte. (2019). *Die Umsetzung des Partizipationsrechts des Kindes nach Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention in der Schweiz. Studie zu den rechtlichen Grundlagen und zur Praxis in neun Kantonen in den Themenbereichen Familienrecht, Jugendstrafrecht, Kinderschutz, ...* Bern.
- SKBF. (2018). *Bildungsbericht Schweiz 2018*. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung. Von https://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsberichte/2018/Bildungsbericht_Schweiz_2018.pdf abgerufen
- Staatssekretariat für Migration und Konferenz der Kantonsregierungen. (2017). *Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund - Kantone in den Jahren 2018-2021*. Grundlagenpapier vom 25. Februar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG, Bern. Von <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf> abgerufen
- Städteinitiative Sozialpolitik und Städteinitiative Bildung. (2019). *Städte für eine Politik der frühen Kindheit. Tagungsbericht der Doppelkonferenz vom 13. September 2019*. Von https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/tagungsbericht_herbstkonferenz_web.pdf abgerufen
- Stern, S., & Schwab Cammarano, S. (2018). *Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden*. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV. Von

- https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_de_NAP_Fruehe_Foerderung_DEF.pdf abgerufen
- Stern, S., Schwab Cammarano, S., & De Rocchi, A. (2017). *Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE. Bestandsaufnahme bei den Kantonen*. INFRAS. Zürich: Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem BSV und dem SEM. Von <https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2017/07/Koordinationsstudie-2.pdf> abgerufen
- Stern, S., Tassinari, S., Walther, U., North, N., & Iten, R. (2012). *Situationsanalyse zur frühen Förderung in kleinen und mittleren Städten der Schweiz*. Zürich: Jacobs Foundation.
- Tripartite Konferenz. (2017). *TK-Integrationsdialog 2012 - 2017. Erkenntnisse, Schlussfolgerungen, Empfehlungen*. Von http://www.dialog-integration.ch/_upload/file/i_20171106-084533-933.pdf abgerufen
- UNESCO. (2017). *Les preuves sont là: il faut investir dans l'éducation et la protection de la petite enfance. État des lieux dans le monde*. Paris. Von <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248129> abgerufen
- von Wyl, A., Chew Howard, E., Bohleber, L., & Haemmerle, P. (2017). *Psychische Gesundheit und Krankheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Versorgung und Epidemiologie. Eine systematische Zusammenstellung empirischer Berichte von 2006 bis 2016 (Obsan Dossier 62)*. Neuchâtel: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium. Von https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2018/obsan_dossier_62.pdf abgerufen
- Wurstmann Seiler, C., & Simoni, H. (2016). *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz*. Zürich. Von https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/eb/e4/ebe4a788-061e-44f9-aedf-f71e397d33bf/orientierungsrahmen_d_3_auftrag_160818_lowres.pdf abgerufen

Anhang

Anhang 1: Wortlaut der Postulate

Postulat WBK-N 19.3417 «Strategie zur Stärkung der frühen Förderung»

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Strategie zur Stärkung und Weiterentwicklung der frühen Förderung von Kindern in der Schweiz zu erarbeiten.

Eine Minderheit (Pieren, Bigler, Dettling, Flückiger Sylvia, Glauser, Gutjahr, Herzog, Keller Peter, Tuena) beantragt die Ablehnung des Postulates.

Begründung

Die frühkindliche Förderung von Kindern im Vorschulalter ist ein breit diskutiertes bildungspolitisches Anliegen. Allgemein wird anerkannt, dass damit die Startchancen in die Volksschule verbessert, die gesellschaftliche Integration gestärkt und allfällige Defizite - zum Beispiel im Spracherwerb - frühzeitig erkannt werden können. Bereits heute bestehen im Bereich der frühen Förderung vielfältige Angebote, entwickelt und getragen von Kantonen, Gemeinden und Privaten.

Allerdings stellt sich die Frage, ob Handlungsbedarf besteht und ob im Speziellen ein verstärktes Engagement des Bundes nötig ist. Die Antwort ist nicht eindeutig und die Lage komplex, das hat u. a. die Behandlung der parlamentarischen Initiative Aebischer Matthias 17.412 gezeigt. So ist nicht klar, wo Defizite bestehen und welche ergänzenden Massnahmen der Bund ergreifen soll. Es stellen sich auch Fragen der Zuständigkeit und zur Abgrenzung gegenüber anderen Themenbereichen.

Erwartet werden eine Auslegeordnung, in der Defizite benannt werden, sowie eine Strategie zur Verbesserung der Situation inklusive Finanzierung. Schliesslich ist aufzuzeigen, welche gesetzlichen Anpassungen hierfür notwendig sind.

Stellungnahme des Bundesrates vom 29.05.2019

Die aktuelle Situation im Bereich frühe Förderung ist komplex, und viele Unklarheiten bestehen. Eine Auslegeordnung mit Klärung des Begriffs der frühen Förderung, der Verantwortlichkeiten und Aufzeigen des Bedarfs im Bereich der frühen Kindheit ist deshalb angezeigt. Bei allfälligen Massnahmen wird das Subsidiaritätsprinzip respektiert.

Antrag des Bundesrates vom 29.05.2019

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Postulat Gugger 19.3262 «Geht es den Kindern gut, geht es der Schweiz besser»

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, eine geeignete Strategie und ein Massnahmenpaket aufzuzeigen, mit welchen die in Politik und Fachkreisen weitgehend unbestrittene Förderung der frühen Kindheit zugunsten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung, auch frühe Förderung oder FBBE genannt, wirksam, zweckmässig und wirtschaftlich umgesetzt werden kann.

Dabei geht es darum, den Bereich der Früherziehung und Beratung auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden zu stärken und verbessern, speziell in den Bereichen:

1. Qualität der Berufe im Bereich Früherziehung und Beratung;
2. Integration fremdsprachiger Kinder insbesondere in Spielgruppen und Kindertagesstätten;
3. Koordination bestehender Angebote und die überregionale Zusammenarbeit;
4. die wissenschaftliche Begleitung, Evaluation und Projektarbeit.
5. Ebenso soll aufgezeigt werden, wie Bund, Kantone und Gemeinden effizient und aufgabenteilig im Bereich FBBE zusammenarbeiten können.

Begründung

Im aktuellen Bericht der schweizerischen Unesco-Kommission vom 26. Februar 2019 wird betont, dass der Handlungsbedarf gross bleibt, trotz Studien und Förderprogrammen von Gemeinden, Kantonen, Bund, privater Initiativen und freier Stiftungen, die sich um bessere Rahmenbedingungen in der frühen Kindheit kümmern. Wenn es nicht gelingt, eine kohärente Politik auf den verschiedenen staatlichen Ebenen unter Beizug der Zivilgesellschaft zu etablieren, dann würden die bisherigen Massnahmen Flickwerk mit wenig Wirkung bleiben. Es braucht also eine Koordination auf Bundesebene und die dazu geeignete Strategie mit bisher fehlenden gesetzlichen Grundlagen zur Förderung der FBBE. Solide verfassungsmässige und gesetzliche Grundlagen auf Ebene Bund und Kantone müssen letztlich das Ziel einer Verankerung der Politik der frühen Kindheit sein.

Stellungnahme des Bundesrates vom 29.05.2019

Die aktuelle Situation im Bereich Frühe Förderung ist komplex, und viele Unklarheiten bestehen. Eine Auslegeordnung mit Klärung des Begriffs der Frühen Förderung, der Verantwortlichkeiten und Aufzeigen des Bedarfs im Bereich der frühen Kindheit ist deshalb angezeigt. Bei allfälligen Massnahmen wird das Subsidiaritätsprinzip respektiert.

Antrag des Bundesrates vom 29.05.2019

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Anhang 2: Zusammensetzung der Arbeitsgruppe

Delegierte von interkantonalen Konferenzen

- Frau Gaby Szöllösy, Generalsekretärin, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- Frau Martina Beeler, Stellvertretende Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend (bis August 2020), Frau Joanna Bärtschi (ab September 2020), Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- Frau Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin Familie und Gesellschaft, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- Frau Silvia Steiner, Projektleiterin, Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
- Herr Reto Furter (bis April 2020), Leiter Koordinationsbereich Obligatorische Schule, Kultur und Sport; Frau Claudia Petiti (ab Mai 2020), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Generalsekretariat, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- Frau Nicole Gysin, Chefin Kommunikation, Stellvertretende Leiterin Bereich Innenpolitik, Konferenz der Kantonsregierungen

Delegierte Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband

- Frau Claudia Hametner, Stellvertretende Direktorin, Verantwortliche Gesundheit, Bildung, Integration und Soziales, Schweizerischer Gemeindeverband
- Herr Marius Beerli (bis Mai 2020), Leiter Gesellschaftspolitik; Frau Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik (ab September 2020), Schweizerischer Städteverband

Delegierte von Bundesstellen

- Frau Nadia Jaggi, Projektleiterin Frühe Kindheit, Sektion Gesundheitsförderung und Prävention, Bundesamt für Gesundheit
- Frau Nadja Mahler, Verantwortliche Forschung und Gesundheit, Bundesamt für Sport
- Frau Stéphanie Cattaneo-Andrey, Leiterin Dienst Sprachen und Gesellschaft, Bundesamt für Kultur
- Frau Stéphanie Schneider, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Dienst Sprachen und Gesellschaft, Bundesamt für Kultur
- Frau Andrea Mosimann, Bereichsleiterin Thematische Analysen und Erhebungen, Bundesamt für Statistik
- Frau Nathalie Christen, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
- Herr Hervé Bribosia, Projektverantwortlicher, Ressort Bildungskoooperation und -forschung, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

- Herr Tindaro Ferraro, Leiter Sektion Berufliche Integration, Stellvertretender Leiter Abteilung Integration, Staatssekretariat für Migration
- Frau Alexandra Perréard, Fachspezialistin, Gesellschaftliche Integration, Staatssekretariat für Migration
- Frau Rita Kieffer, Fachspezialistin, Berufliche Integration, Staatssekretariat für Migration

Für die Berichterstattung zuständiges Bundesamt für Sozialversicherungen

- Herr Ludwig Gärtner, Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, Vize-Direktor
- Frau Sabine Scheiben, Co-Leiterin Bereich Kinder- und Jugendfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
- Frau Michelle Jenni, Projektleiterin, Bereich Kinder- und Jugendfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
- Frau Michèle Rudaz, Fachspezialistin, Bereich Berufliche Integration, Geschäftsfeld Invalidenversicherung