



Analyse der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt und Entwicklung einer kantonalen Strategie Bericht zur SWOT-Analyse



2019

Autor

Prof. Dr. Martin Hafen
Hochschule Luzern
Soziale Arbeit

Juni 2019
Erziehungsdepartement des
Kantons Basel-Stadt

Jugend, Familie und Sport

Volksschulen

Leimenstasse 1 • 4001 Basel
jfs@bs.ch
volksschulen@bs.ch



Vorwort

Die frühe Förderung bzw. frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) steht seit einigen Jahren international im Fokus. In der Schweiz hat die Thematik seit dem 2008 erschienenen UNESCO-Bericht Auftrieb erhalten. Der Kanton Basel-Stadt hat als einer der ersten Kantone den Frühbereich als Schwerpunkt im Legislaturplan 2009 - 2013 verankert. Auch im Legislaturplan 2013 - 2017 waren Massnahmen zur frühen Förderung als Instrumente zur Förderung der Chancengleichheit aufgeführt. Ziel der frühen Förderung ist es, Kindern im Vorschulalter einen guten Lebensstart zu ermöglichen, mögliche Defizite früh zu erkennen und geeignete Fördermassnahmen einzuleiten.

Auch im Kanton Basel-Stadt sind im Bereich der frühen Förderung verschiedene Akteure tätig. Neben den im Bereich Jugend, Familie und Sport und insbesondere im «Zentrum für Frühförderung (ZFF)» wahrgenommenen Aufgaben ist der «Fachbereich Frühe Deutschförderung» der Volksschulen für die frühe Deutschförderung im Hinblick auf die Einschulung zuständig. Damit jedes Kind möglichst gut in seine Schulzeit starten kann, fördert der Kanton das Deutschlernen vor dem Kindergarten. Kinder, die kaum oder gar kein Deutsch sprechen oder verstehen, müssen im Jahr vor dem Kindergarten eine Spielgruppe mit integrierter Deutschförderung oder eine andere deutschsprachige Einrichtung besuchen. Das Gesundheitsdepartement bearbeitet im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung insbesondere Fragen der Ernährung, Bewegung, der psychischen Gesundheit und des Schutzes vor Passivrauchen.

Um sich einen Überblick über nationale und internationale Entwicklungen, aber auch über Stärken und Schwächen des eigenen Angebots zu verschaffen, hat das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt Prof. Dr. Martin Hafen von der Hochschule Luzern den Auftrag erteilt, die frühe Förderung im Kanton zu analysieren. Diese Analyse soll als Basis dienen für die Entwicklung einer kantonalen Strategie der frühen Förderung, auch verbunden mit der Zielsetzung die verschiedenen Teilbereiche auch organisatorisch näher zusammenzuführen. Dieser Bericht liegt nun vor. Damit sind wichtige Grundlagen erarbeitet, um weitere Schritte machen und Entscheidungen treffen zu können.

Wir danken Prof. Martin Hafen und allen beteiligten Mitarbeitenden für die wertvolle Arbeit.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt

Thomas Mächler
Leiter Jugend, Familie und Sport

Doris Ilg
Stv. Leiterin Volksschulen

Basel, im Juni 2019

Abstract

Unterschiedliche Forschungsdisziplinen zeigen, wie wichtig die ersten Lebensjahre für die gesundheitliche und die psychosoziale Entwicklung eines Menschen sind. Chronischer Stress durch Gewalt in der Familie oder emotionale Vernachlässigung hat bis ins hohe Alter negative Konsequenzen, die sich (unter anderem) in Form von schulischen Problemen, einer schlechten Gesundheit und einer verkürzten Lebenszeit sowie einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für sozial auffälliges Verhalten und Sozialhilfeabhängigkeit äussern. Gleichzeitig werden in der frühen Kindheit die Grundlagen für den Aufbau einer grossen Zahl von Lebenskompetenzen gelegt, welche die Basis für eine konstruktive Bewältigung der verschiedenartigen Herausforderungen bilden, die sich im Laufe des Lebens eines Menschen stellen.

Ein angemessenes, qualitativ hochstehendes Angebot der Frühen Förderung unterstützt die Familien dabei, ihren Kindern ein Umfeld zum Aufwachsen zu bieten, in dem sie vor übermässigen Belastungen geschützt sind und das ihnen den altersgerechten Aufbau von Lebenskompetenzen ermöglicht. Davon profitieren nicht nur die Kinder und ihre Familien, sondern die ganze Gesellschaft, weil auf diese Weise die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Problemen in der Schule und im sonstigen Leben verringert wird. Frühe Förderung ist demnach eine zentrale Strategie der Prävention. Nicht in die Frühe Förderung zu investieren, heisst im Gegenzug nichts anderes, als Kosten für die zukünftige Behandlung von Problemen zu generieren, die in der Gegenwart verhindert werden könnten. Die Forschung zeigt auch, dass die Schweiz im internationalen Vergleich sehr wenig in den Frühbereich investiert. Das zeigt sich unter anderem daran, dass das Angebot für familienergänzende Bildung und Betreuung in der Schweiz quantitativ und vor allem qualitativ ungenügend ausgebaut ist und die finanzielle Beteiligung der Eltern an den Kosten höher ist als in allen anderen Ländern in Europa.

Der Kanton Basel-Stadt steht im Schweizer Vergleich in Hinblick auf die Frühe Förderung ziemlich gut da. In den letzten Jahren wurde das Angebot systematisch ausgebaut und einiges investiert. Berücksichtigt man die schnell zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Frühen Förderung und den Vergleich mit anderen Ländern, dann zeigt sich, dass es auch im Kanton Basel-Stadt noch ein beträchtliches Verbesserungspotenzial gibt. Das federführende Erziehungsdepartement hat entsprechend den Auftrag für den vorliegenden Bericht zu einer SWOT-Analyse erteilt, der die Grundlage für die Entwicklung einer Strategie der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt bilden soll. In diesem Bericht wird die Situation im Kanton und in der Schweiz analysiert und mit der vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz verglichen. In Gesprächen mit Vertreterinnen aus der Verwaltung und der Praxis wird der Blick auf die konkrete Situation im Kanton weiter geschärft. Auf der Basis der gesammelten Erkenntnisse werden Empfehlungen für die anstehende Strategieentwicklung abgeleitet und im Rahmen eines Fokusgruppenworkshops mit Fachstellen-Verantwortlichen aus der Verwaltung diskutiert. Die Empfehlungen umfassen folgende vier Dimensionen:

- Den konsequenten Aufbau auf dem bisher Erreichten
- Die Verbesserung der Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern
- Die Ausweitung von Angeboten für Familien in schwierigen Lebenssituationen mit Fokus auf die Einrichtung eines Angebots der familienzentrierten Koordination und Unterstützung
- Die Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen im Frühbereich zugunsten aller Familien

Inhalt

1. Einleitung	6
1.1. Auftrag.....	7
1.2. Vorgehen.....	7
2. Dokumentenanalyse zur Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt	9
2.1. Frühe Förderung im Kanton Basel-Stadt aus der Perspektive der Verwaltung.....	9
2.1.1. Themenbereich Prävention und Gesundheitsförderung.....	10
2.1.2. Themenbereich Bewegung.....	11
2.1.3. Themenbereich Elternbildung und Zugang zu spezifischen Gruppen.....	11
2.1.4. Themenbereich Frühe Betreuung und Bildung, Früherkennung.....	12
2.1.5. Themenbereich Sprachliche Förderung.....	13
2.1.6. Themenbereich Koordination und Vernetzung.....	15
2.2. Bericht der CMS zur Situation des Frühbereichs im Kanton Basel-Stadt.....	15
2.2.1. Vorgehen.....	15
2.2.2. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	16
2.2.3. Empfehlungen des Berichts.....	18
2.3. Die Versorgungslage der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt im Schweizer Vergleich.....	19
2.4. Die Kosten im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung.....	21
2.5. Erwerbsarbeitsbezogene Rahmenbedingungen I: Elternzeit.....	24
2.6. Erwerbsarbeitsbezogene Rahmenbedingungen II: Familienfreundliche Arbeitsmodelle....	26
2.7. Die Qualität im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung.....	28
2.7.1. Die fachlichen Kompetenzen in Relation zur Ausbildung der Betreuungspersonen.....	29
2.7.2. Zum Einsatz von Nichtprofessionellen im Kontext der FBBE.....	33
2.8. Arbeitsbedingungen im Bereich FBBE und die Befindlichkeit der Fachpersonen.....	34
2.8.1. Die Arbeitsbedingungen der Kindertagesstätten in der Stadt Zürich.....	34
2.8.2. Die Arbeitsbedingungen in den Sprachförderspielgruppen des Kantons Basel-Stadt.....	36
2.9. Fazit zur Situation im Kanton Basel-Stadt aus der Perspektive der Dokumente.....	38
3. Literaturanalyse	41
3.1. Frühe Förderung aus der Perspektive der systemischen Präventionstheorie.....	42
3.2. Frühe Förderung durch die Reduktion von Risikofaktoren.....	43
3.3. Frühe Förderung durch den Aufbau von Schutzfaktoren.....	45
3.4. Die besondere Situation sozioökonomisch schlechter gestellter Familien.....	47
3.5. Zur Kosteneffizienz der Frühen Förderung.....	49
3.6. Die Frühe Hilfen-Netzwerke in Österreich: ein Beispiel gelingender Praxis.....	49
3.7. Plädoyer für eine Strategie der «Early Childhood in all Policies».....	51
4. Befragung von Schlüsselpersonen in der Verwaltung und im Feld	53
4.1. Vorgehen.....	54
4.2. Darstellung der Ergebnisse.....	55
4.2.1. «Lücken im Netz»: Die Situation von Familien in Krisensituationen.....	55
4.2.2. Die ungenügende Erreichbarkeit von Familien in schwierigen Situationen.....	57

4.2.3. Die Qualität von Angeboten der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung	59
4.2.4. Die Vernetzung und Koordination im Feld und in/mit der Verwaltung.....	62
4.2.5. Abschliessende Bemerkungen	63
4.3. Diskussion der Ergebnisse	64
5. Ableitung von Empfehlungen	68
5.1. Massnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der FBBE	70
5.1.1. Die Situation in den Kitas und den Spielgruppen	70
5.1.2. Strategien zur Verbesserung der Qualität in FBBE-Angeboten.....	72
5.2. Die strukturelle Verortung der FBBE in der kantonalen Verwaltung.....	73
5.3. Massnahmen für Familien in schwierigen Situationen	73
5.3.1. Aufbau eines Angebots der familienzentrierten Unterstützung und Koordination ...	75
5.3.2. Verstärkte Unterstützung von Eltern-Kind-Zentren in den Quartiertreffpunkten	77
5.3.3 Weitere Massnahmen zur Unterstützung von Familien mit besonderen Belastungen	77
5.4. Vorschläge für die Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene.....	79
5.4.1. Finanzielle Entlastung	79
5.4.2. Elternzeit und familienfreundliche Arbeitsbedingungen.....	80
5.4.3. Massnahmen auf der Ebene der Stadt- und Verkehrsplanung	80
6. Ergebnisse des Fokusgruppenworkshops zur Diskussion der Empfehlungen.....	81
6.1. Massnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der FBBE	82
6.2. Die strukturelle Verortung der Verwaltungseinheiten im Frühbereich.....	82
6.3. Massnahmen für Familien in schwierigen Situationen	83
6.4. Vorschläge für die Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene.....	83
7. Abschliessendes Fazit	85
8. Literatur	90

1. Einleitung

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

- Frühe Förderung wird in diesem Bericht als Gesamtheit aller Angebote und Massnahmen verstanden, die Familien bei der Erfüllung ihrer anspruchsvollen Aufgabe unterstützen, ihren Kindern einen optimalen Start ins Leben zu ermöglichen.
- Der Bericht besteht aus einer SWOT-Analyse und Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Frühbereichs im Kanton Basel-Stadt; er bildet die Basis für die Erarbeitung einer kantonalen Strategie der Frühen Förderung.
- Im Rahmen der Analyse werden die Situation in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt beschrieben, die Erkenntnisse aus der internationalen Forschung zur Bedeutung der frühen Kindheit zusammengefasst und die Perspektiven von Fachpersonen aus Verwaltung und Praxis für Frühen Förderung im Kanton erhoben.

Unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen zeigen, wie wichtig die ersten vier Lebensjahre für die psychosoziale und körperliche Entwicklung eines Menschen sind (Leopoldina 2014). Gerade naturwissenschaftliche Disziplinen wie Neurobiologie oder die Epigenetik haben in den letzten Jahrzehnten zu einer verstärkten gesellschaftlichen Wahrnehmung des präventiven Potenzials der Frühen Förderung geführt. «Frühe Förderung» wird dabei in Anlehnung an die allgemeine Definition von Hafén (2014a) breit definiert: Der Begriff beschreibt alle professionell erbrachten Massnahmen und staatlich sowie privatwirtschaftlich erbrachte Leistungen (wie Kindergeld, bezahlte Elternzeit oder familienfreundliche Arbeitszeitmodelle), welche die Kinder und ihre Familien in den ersten vier Lebensjahren unterstützen und die – direkt oder indirekt – einen Einfluss auf die gesundheitliche und psychosoziale Entwicklung des Kindes ausüben. Diese Deutung des Begriffs verweist neben Aktivitäten, die im Rahmen des Gesundheitssystems erbracht werden (Schwangerenvorsorge, Gynäkologie, Betreuung durch Hebammen, Elternberatung, Stillberatung etc.) auch auf Konzepte aus andern professionellen Handlungsfeldern, die für die Entwicklung eines Kindes von Bedeutung sind. Angesichts des gut dokumentierten Zusammenhangs von Bildung, Einkommen und Gesundheit stehen in diesem Zusammenhang vor allem bildungs- und sozialpolitische Konzepte der Frühen Förderung im Vordergrund – etwa das Konzept der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) (Simoni & Wustmann 2016) oder das Konzept der «Frühen Hilfen», das in Deutschland und Österreich im Vordergrund steht (Meier-Gräwe & Wagenknecht 2011, Haas & Weigl 2017). Ersteres bezieht sich auf die pädagogischen Aspekte und die Bildungsbedingungen in der frühen Kindheit, während das zweite den Fokus auf die Begleitung sozial benachteiligter¹ und mehrfach belasteter Familien mit und ohne Migrationshintergrund sowie die Vernetzung der Organisationen richtet, die in diesem Bereich tätig sind. Schliesslich umfasst die «Frühe Förderung» in der hier genutzten umfassenden Bedeutung als frühkindliche Prävention und Gesundheitsförderung (vgl. dazu Kap. 3.1.) auch die «heilpädagogische Frühförderung», die auf die Behandlung von Kindern mit Entwicklungsdefiziten im Rahmen der Heil- und Sonderpädagogik sowie die

¹ «Soziale Benachteiligung» wird in diesem Bericht mit einem tiefen sozioökonomischen Status gleichgesetzt, der sich aus der Kombination von Bildungsabschluss und Einkommen ergibt. Von «mehrfach belasteten Familien» ist die Rede, wenn die Familie – unabhängig vom sozioökonomischen Status – massiven zusätzlichen Belastungen ausgesetzt ist – etwa durch eine Suchterkrankung oder die psychische Störung eines Elternteils.

Förderung von besonders begabten Kindern in der Zeit vor dem Schuleintritt ausgerichtet ist. Schliesslich sind weitergehende Massnahmen aus andern Politikbereichen wie der Migrations- aber auch der Verkehrs- oder Wohnbaupolitik von Bedeutung. Nicht eingeschlossen im hier zugrundeliegenden Verständnis von Früher Förderung und frühkindlicher Prävention sind alle Massnahmen, die von Seiten der Familie ergriffen werden, um ihr Kind möglichst effizient auf die Leistungsgesellschaft vorzubereiten (Frühchinesisch etc.).

1.1. Auftrag

Der Kanton Basel-Stadt ist einer der Deutschschweizer Kantone, der den Ausbau und die Gestaltung der Frühen Förderung systematischer angeht als andere, unter anderem durch ein regelmässiges Monitoring der Aktivitäten in diesem Bereich (Stern et al. 2017). Wie in Kap. 2. gezeigt wird, ist der Kanton in Kooperation mit zahlreichen Partnerorganisationen im Feld seit vielen Jahren bestrebt, das Angebot mit Blick auf die wissenschaftlichen Befunde und auf den Bedarf resp. die Bedürfnisse hin anzupassen, die sich aus den Veränderungen der Gesellschaft (Familienstrukturen, Arbeitsmarkt, Bildungswesen etc.) ergeben. Die Dynamik dieser Entwicklungen und der schnelle Ausbau der kantonalen Angebote im Frühbereich hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass die kantonale Steuerung der Frühen Förderung immer komplexer und anforderungsreicher wird. Vor diesem Hintergrund hat das federführende Erziehungsdepartement (ED) im Jahr 2018 beschlossen, bei Martin Hafen vom Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit eine evidenzbasierte Analyse² in Auftrag zu geben. Im Rahmen dieser Analyse werden die Stärken und Schwächen des Angebots und seine Strukturierung sowie die damit verbundenen Chancen und Risiken mit Blick auf das vorhandene wissenschaftliche und praxisbezogene Wissen erörtert (SWOT-Analyse). In diesem Zusammenhang wird auch die Schnittstelle zum ebenfalls im Frühbereich aktiven Gesundheitsdepartement (GD) in die Beobachtungen einbezogen. Diese partizipativ erarbeitete SWOT-Analyse schliesst mit konkreten Empfehlungen für inhaltliche und strukturelle Anpassungen des basel-städtischen Angebots im Frühbereich. Damit bildet sie die Basis für die Entwicklung einer kantonalen Strategie der Frühen Förderung, die auf den bestehenden Konzepten und Massnahmenpaketen aufbaut.

1.2. Vorgehen

Für die Erarbeitung der SWOT-Analyse wird ein multimethodischer Ansatz gewählt, der Aktenstudien, eine Literaturrecherche und qualitative Befragungsmethoden kombiniert. Um die vorhandenen Erfahrungen möglichst umfassend einbeziehen zu können und um die zu entwickelnde Strategie optimal auf den Bedarf und die Bedürfnisse des Kantons Basel-Stadt auszurichten, ist ein ausgeprägt partizipatives und gleichzeitig strukturiertes, zielgerichtetes Vorgehen vorgesehen. Durch den engen Kontakt mit dem Auftraggeber wird der Bezug zu den oberen Hierarchiestufen sichergestellt.

Der vorliegende Bericht zu den Stärken (**Strengths**), Schwächen (**Weaknesses**), Chancen (**Opportunities**) und Risiken (**Threats**) des bestehenden Angebots mit Blick auf die Vergangenheit, die Gegenwart

² Als fachliche Grundlage der Analyse sollen unter anderem die Studien zur Frühen Förderung dienen, die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erstellt wurden (Walter-Laager & Meier Magistretti 2016, Meier Magistretti & Walter-Laager, Stern & Schwab Cammorano 2018).

und die Zukunft bildet die Grundlage für die Formulierung einer tragfähigen und auf Nachhaltigkeit³ ausgerichteten Strategie der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt. Er setzt sich aus den folgenden Schritten bzw. Kapiteln zusammen:

- einer Dokumentenanalyse, die auf die Aktivitäten im Kanton Basel-Stadt bezogen ist (Kap. 2),
- einer Literaturanalyse mit Blick auf die nationale und internationale Fachliteratur zur Frühen Förderung und der Darstellung eines besonders bemerkenswerten Praxisbeispiels (Kap. 3),
- einer Befragung von verwaltungsinternen und -externen Schlüsselpersonen im Kanton Basel-Stadt (i. e. Fachstellenleitungen und Koordinator*innen) mittels eines Leitfadenterviews (Kap. 4.),
- der Formulierung von Empfehlungen auf der Basis der erarbeiteten Erkenntnisse (Kap. 5) zur
 - inhaltlichen Weiterentwicklung der Angebote (Schliessen von Lücken, Eliminieren von Doppelspurigkeiten, weitere Stärkung von gut funktionierenden Angeboten etc.) und zur
 - strukturellen Verortung der Frühen Förderung in der kantonalen Verwaltung (Abstimmung, Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit den Institutionen im Feld etc.),
- einem Fokusgruppenworkshop mit fünf verwaltungsinternen Fachbereichsverantwortlichen zur Diskussion der Empfehlungen (Kap. 6) und
- der Formulierung eines abschliessenden Fazits.

³ 'Nachhaltigkeit' verstanden in einem doppelten Sinn: Einerseits als planungsbezogene Dauerhaftigkeit kombiniert mit Anpassungsfähigkeit auf der strukturellen Ebene, andererseits mit Blick auf die Ressource, die Kinder für die Zukunft des Kantons darstellen (Hafen 2010).

2. Dokumentenanalyse zur Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

- Im Kanton Basel-Stadt besteht eine grosse Vielfalt von Angeboten zur Unterstützung von Familien, und die Verwaltung im Erziehungsdepartement und im Gesundheitsdepartement setzt sich seit Jahren systematisch für die Koordination und den Ausbau des Angebots ein.
- Im Schweizer Vergleich nimmt der Kanton eine führende Rolle ein. Da die Frühe Förderung in der Schweiz verglichen mit anderen Staaten nur ungenügend ausgebaut ist, relativiert sich die positive Einschätzung der Situation im Kanton, und es werden auch hier neben vielen Stärken substantielle Schwächen und Lücken sichtbar.
- Die Erreichbarkeit und Unterstützung mehrfach belasteter Familien ist nicht ausreichend ausgebaut; in diesem Bereich braucht es eine bessere Vernetzung der Akteure sowie ein Angebot, das vulnerable Familien zeitnah und niederschwellig unterstützen und den vorhandenen Angeboten zuführen kann.
- Sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Basel-Stadt sind die Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern für die Eltern zu teuer und qualitativ nicht optimal aufgestellt.
- Weiter fehlt eine substantielle Elternzeit rund um die Geburt, also in einer Zeit, die für den Aufbau einer verlässlichen Bindung zwischen Eltern und Kind besonders wichtig ist und in der sich die Familie auf die neue Situation einstellen muss. Schliesslich braucht es von Seiten der Arbeitgeber mehr familienfreundliche Arbeitsmodelle.

Für die Beschreibung der Situation der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt und in der Schweiz werden drei Gruppen von Dokumenten analysiert:

- Dokumente des Erziehungsdepartements Basel-Stadt zu den Aktivitäten und Strukturen innerhalb der kantonalen Verwaltung,
- ein Bericht der Christoph Merian Stiftung zur Situation des Frühbereichs im Kanton Basel-Stadt (Conzelmann 2016) sowie
- weitere Dokumente im Kontext der Frühen Förderung, die sich mit der Situation der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt und in der übrigen Schweiz auseinandersetzen.

2.1. Frühe Förderung im Kanton Basel-Stadt aus der Perspektive der Verwaltung

Im Rahmen eines Berichts zum Frühbereich Basel-Stadt (Erziehungsdepartement Basel-Stadt 2008) wurde die Grundlage für den Ausbau der Frühen Förderung mittels eines Gesamtkonzepts samt Massnahmenplan gelegt, der seitdem kontinuierlich überprüft und weiterentwickelt wird. 2011 wurden fünf Massnahmenbereiche/Aufgabenfelder für den Frühbereich definiert, in denen der Kanton Basel-Stadt seine Schwerpunkte setzt (s. nachfolgend Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport 2014/2017). 2014 wurde ein zusätzliches Aufgabenfeld «Bewegung» entwickelt. Für die Umsetzung der Massnahmen sind das Erziehungsdepartement und das Gesundheitsdepartement zuständig.

Die Gesamtkoordination liegt beim Erziehungsdepartement, Abteilung Jugend- und Familienförderung. Im Folgenden werden die verschiedenen Themenbereiche kurz vorgestellt:

- Prävention und Gesundheitsförderung (GD)
- Bewegung (ED/GD)
- Elternbildung und Zugang zu spezifischen Gruppen (ED)
- Betreuung und Bildung, Früherkennung (ED)
- Sprachliche Förderung (ED)
- Koordination und Vernetzung (ED)

2.1.1. Themenbereich Prävention und Gesundheitsförderung

Im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung achtet das Gesundheitsdepartement darauf, dass sich das im Jahr 2009 in diesem Kontext entwickelte Schwerpunktprogramm «Gesundheitsförderung im Frühbereich» optimal in die kantonalen Tätigkeiten der Prävention und Gesundheitsförderung einfügt, die stark durch die Themen und finanziellen Beiträge der kantonalen Aktionsprogramme von Gesundheitsförderung Schweiz geprägt sind. Im Fokus des Schwerpunktprogramms im Frühbereich stehen eine grosse Zahl von Angeboten rund um die Themen Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit und Schutz vor Passivrauchen (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Durch das Gesundheitsdepartement unterstützte Aktivitäten im Frühbereich



Quelle: Gesundheitsdepartement Basel-Stadt

Zielgruppe der Aktivitäten sind Kinder im Vorschulalter, sowie deren Eltern oder Betreuungs- und Fachpersonen. Ziel des Programms ist es, die Zielgruppen mittels verschiedener Angebote und Projekten für die grosse Bedeutung eines gesundheitsfördernden Umfelds zu sensibilisieren. Neben der Entwicklung von Informationsmaterialien (z. B. der Broschüre «Gesunder Start ins Leben» in mehreren Sprachen), Informationsveranstaltungen und Kampagnen (z. B. einer Sensibilisierungskampagne zu postpartaler Depression) werden junge Familien mit Migrationshintergrund in Kooperation mit dem HEKS-Projekt «Vitalina», mit der Unterstützung von interkulturellen Vermittler*innen kontaktiert und auch gut erreicht. Weitere Kontakte zu Eltern mit kleinen Kindern zur Vermittlung von Gesundheitsthemen werden im Rahmen einer Infomesse und einer «Hüpfburg-Woche» geknüpft, die jeweils im April resp. August stattfinden. Schliesslich wird in Zusammenarbeit mit Kinderärzt*innen angestrebt, die Familien für die Inanspruchnahme der empfohlenen kinderärztlichen Vorsorgeuntersuchungen zu motivieren. Die Eltern von 2- und 4-jährigen Kindern werden dafür persönlich angeschrieben. Die Zusammenarbeit mit den praktizierenden Kinderärzt*innen erfolgt seit dem Jahr 2010 im Rahmen einer Arbeitsgruppe «Gesundheit im Frühbereich». Im Weiteren betreuen die Schulärzt*innen in Kooperation mit dem GD die Kitas.

2.1.2. Themenbereich Bewegung

Das Erziehungsdepartement engagiert sich – teilweise in Kooperation mit dem Gesundheitsdepartement – in zwei Projekten der Bewegungsförderung im Frühbereich; dem Projekt «Burzelbaum in Kitas und Spielgruppen» und dem Projekt «MiniMove». Das in den Basler Kindergärten seit Jahren erfolgreich praktizierte Projekt «Burzelbaum» wurde weiterentwickelt und seit 2011 in den Kitas bzw. seit 2013 in den Spielgruppen umgesetzt. Ziel des Angebots ist es, im Alltag der Kitas und der Spielgruppen gezielte und freie Bewegung anzubieten und zu fördern. Dazu wird die Infrastruktur angepasst, das Betreuungspersonal wird im Rahmen eines Kurses an der Berufsfachschule Basel geschult und die Eltern werden sensibilisiert. Das Projekt wurde vom Sportamt in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Tagesbetreuung lanciert. Das Projekt wird nach vier Staffeln nicht weitergeführt, die Nachhaltigkeit wird mittels Kursen und Fachtagungen gewährt. Das niederschwellige Angebot «MiniMove» wiederum legt den Fokus auf die Bewegungsförderung von Vorschulkindern aus Familien, die wenig Möglichkeit haben, an Spiel- und Bewegungsangeboten teilzunehmen. Das Angebot wurde im Auftrag des Erziehungsdepartements von der Stiftung IdéeSport entwickelt und umgesetzt. In den Wintermonaten können Kinder und ihre Eltern an 18 Sonntagnachmittagen ohne Anmeldung in drei Turnhallen unter Anleitung von Fachpersonen und jugendlichen Coaches spielen und sich bewegen.

2.1.3. Themenbereich Elternbildung und Zugang zu spezifischen Gruppen

Im Bereich Elternbildung ist ein Konzept zur Elternbildung mit Fokus auf den Frühbereich erarbeitet worden. Es hat zum Ziel, Eltern und Erziehungsberechtigte mittels niederschwelliger Angebote in der Wahrnehmung ihrer Erziehungskompetenz zu stärken. Die Empfehlungen werden in den bestehenden und in den neuen Angeboten implementiert. Die Beauftragte Elternbildung informiert mit dem Veranstaltungskalender «ELFA» (Eltern- und Familienbildung Basel-Stadt) dreimal pro Jahr über die anstehenden Veranstaltungen und Kurse. Weiter beteiligt sich der Kanton finanziell am HEKS-Elternbildungsangebot «Eduлина», das sich an Eltern mit kleinen Kindern richtet, die einen Migrationshintergrund haben und während sechs Monaten in Kursen in ihrer Erziehungskompetenz gestärkt werden. An die gleiche Zielgruppe richten sich die Programme «Femmes Tische im Frühbereich» und das gut evaluierte Programm «schritt:weise» (Diez & Simoni 2012, Feller-Länzlinger 2013, Dreifuss & Lanzen 2018). Die «Femmes Tische» finden in Kulturvereinen, bestehenden Gruppen oder Quartieren-

tren statt. Die Kinder der Teilnehmer*innen werden während der Treffen vor Ort betreut. Das Ziel dabei ist, Migrant*innen mit Kleinkindern mit spezifischen Inhalten zur frühen Förderung zu erreichen und Fachstellen und weitere Unterstützungsangebote bekannt zu machen. Bei «schrittweise» besuchen professionell geschulte und begleitete Hausbesucherinnen mit Migrationshintergrund sozial benachteiligte Familien mit Kindern zwischen zwei und drei Jahren. Zentrale Ziele des Programms sind die Förderung der Kinder in ihrer Entwicklung und die Unterstützung und Stärkung der Eltern in ihrer Erziehungskompetenz.

2.1.4. Themenbereich Frühe Betreuung und Bildung, Früherkennung

Der Bereich Frühe Betreuung und Bildung orientiert sich am FBBE-Konzept, das auf der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD basiert. Dabei orientieren sich die zuständigen Stellen am «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz» (Simoni & Wustmann 2016) sowie am Qualitätslabel «Qualikita für Kindertagesstätten in der Schweiz» (Verein QualiKita 2019). Die Anzahl Vollzeitplätze in Tagesheimen⁴ im Kanton Basel-Stadt ist seit vielen Jahren kontinuierlich am Steigen (Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport 2015).

Die Angebote der Tagesbetreuung werden durch die «Fachstelle Tagesbetreuung» koordiniert; gleichzeitig bewirtschaftet die Fachstelle die Schnittstellen mit den Bereichen «Weiterbildungsangebote für Fachpersonen der Tagesbetreuung», «Prävention und Gesundheitsförderung» und «Elternbildung». Thematische Schwerpunkte in den beiden letztgenannten Bereichen sind «Gesunde Ernährung und Bewegung», «Eingewöhnung ins Tagesheim», «Kindermitwirkung in Basler Kitas» und «Sprachförderung»; sie werden mit unterschiedlichen Projekten verfolgt. Weiter organisiert die Fachstelle jährlich Veranstaltungen zu Fachthemen (zum Beispiel Kreativitätsförderung, Spielen, Zusammenarbeit mit Eltern), welche jeweils von 150 bis 200 Fachpersonen besucht werden, und fördert die Vernetzung zwischen den Institutionen. Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit werden Fachthemen aufgegriffen und weiterentwickelt (z.B. Betreuungsschlüssel, Eingewöhnung, Beissen bei kleinen Kindern). Im Hinblick auf das neue Tagesbetreuungsgesetz erarbeitet die Fachstelle Qualitätsvorgaben.

Die kantonale Vermittlungsstelle für Tagesheime zog Ende 2011 in gemeinsame Räumlichkeiten mit den Geschäftsstellen der Elternberatung und der Tagesfamilien im Zentrum der Stadt («Freie Strasse 35»). Nebst der telefonischen Erreichbarkeit sind täglich auch Kurzberatungen möglich. Das Angebot wird rege genutzt. Am selben Ort befindet sich die Koordinationsstelle für «schrittweise» sowie die Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen. Somit entstehen Synergien, die sowohl für die Fachstellen wie auch für die ratsuchenden Eltern von Nutzen sind.

Auf struktureller Ebene umfassen die Aufgaben der Fachstelle Tagesbetreuung folgende Bereiche (www.tagesbetreuung.bs.ch):

- Aufsicht, Planung und Bewirtschaftung der subventionierten Kitas
- Beratung von Eltern und Vermittlung von subventionierten Plätzen in Kitas durch die Vermittlungsstelle
- Aufsicht der mitfinanzierten und nicht subventionierten Kitas und der Privatkindergärten mit Betreuungsangebot

⁴ Aktuell werden Tagesheime nicht mehr grundsätzlich von Kindertagesstätten (Kitas) unterschieden. Entsprechend wird in diesem Bericht durchgehend die Bezeichnung «Kindertagesstätte» oder die Kurzform «Kita» verwendet.

- Unterstützung bei der Gründung von neuen Angeboten
- Berechnung der Elternbeiträge für Kitas und Tagesfamilien
- Gewähren von individuellen Elternbeitragsreduktionen in Kitas und Tagesfamilien
- Subventionierung und Begleitung der Angebote der Tagesfamilien
- Subventionierung und Begleitung der Angebote der Elternberatung Basel-Stadt
- Subventionierung und Begleitung der Angebote des Programms für Elternbildung (PEB)
- Koordination der Pro Juventute Elternbriefe für Eltern von Kindern im 1. Lebensjahr

Eine zentrale Rolle kommt in diesem Themenbereich dem «Zentrum für Frühförderung» (ZFF) zu, das dem «Kinder- und Jugenddienst» (KJD) untergeordnet ist. Das Zentrum hat den Auftrag, einen Beitrag zur psychosozialen Grundversorgung im Frühbereich zu leisten. Das Angebot, das sich ursprünglich nur an Familien mit Kindern mit Behinderungen richtete, bietet heute allen Eltern mit Kindern im Säuglings- und Kleinkindalter bei vielen Fragen Unterstützung an. Ziel der Angebote «Abklärung», «Beratung» und «Förderung» ist, für die Kinder gemeinsam mit ihrem Umfeld bestmögliche Entwicklungsbedingungen zu schaffen. Mit der Integration der Logopädie wurde im ZFF ein weiterer Förderbereich für Familien mit kleinen Kindern abgedeckt. An der Schnittstelle zum Kindergarten zeichnet sich das ZFF verantwortlich für die Klärung und Beschreibung des Unterstützungsbedarfs der angehenden Kindergartenkinder zuhanden der Fachstelle «Zusätzliche Unterstützung» des ED. Mit der Durchführung einer jährlichen Fachtagung für alle Netzwerkpartner des ZFF wird die Zusammenarbeit und fachliche Entwicklung im Frühbereich gefördert. Das ZFF ist auch an ausgewählten Quartiertreffpunkten (QTP) präsent. Da mehr als die Hälfte der Besucherinnen und Besucher dieser Treffpunkte einen Migrationshintergrund haben, eignen sie sich besonders gut für die Erreichung dieser Zielgruppe.

Die Elternberatung Basel-Stadt (vormals Mütter- und Väterberatung) ist eine weitere wichtige Institution der Frühen Förderung. Sie bietet ein differenziertes Beratungsangebot (mit oder ohne Voranmeldung, telefonisch oder in den Räumlichkeiten der Elternberatung, zuhause bei den Eltern und vor allem in den Quartiertreffpunkten mit einem Eltern-Kind-Zentrum) für Eltern von Kindern ab Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten. Das niederschwellige Angebot steht allen Familien offen und ist kostenlos. Zentrale Aufgabe ist die Prävention und Gesundheitsförderung im Frühbereich. Schliesslich findet Frühe Förderung auch in den Quartiertreffpunkten statt, die über ein Eltern-Kind Zentrum verfügen. In den vier, nach soziodemografischen Kriterien ausgewählten Quartiertreffpunkten sind qualifizierte Fachpersonen angestellt, die ein niederschwelliges Förderungsangebot anbieten. Elternberaterinnen und Heilpädagoginnen bieten ausserdem an bestimmten Tagen in der Woche ihre Dienste vor Ort an.

2.1.5. Themenbereich Sprachliche Förderung

Der Bereich besteht aus zwei Schwerpunkten: Der «Fachstelle frühe Deutschförderung» und der «Leseförderung», die unterschiedliche Vorleseaktionen anbietet. Die «Fachstelle frühe Deutschförderung» ist hauptsächlich mit der Umsetzung des selektiven Obligatoriums zur Deutschförderung vor dem Kindergarten beauftragt. Das Pilotprojekt startete im Jahr 2010; seit 2016 ist die Sprachförderung im Schulgesetz verankert. Das Ziel ist, dass alle im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Kinder mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten eintreten. Daneben ist die Fachstelle für die operative Umsetzung der Spielgruppenvergünstigung verantwortlich, die seit dem Jahr 2010 Familien mit geringem Einkommen gewährt werden kann. Mit dem Obligatorium werden Eltern von Kindern

mit unzureichenden Deutschkenntnissen verpflichtet, diese im Jahr vor dem Eintritt in den Kindergarten an zwei halben Tagen pro Woche in eine auf Deutsch geführte Spielgruppe zu schicken. Eltern können sich auch für eine Kita oder für eine Tagesfamilie entscheiden. Im Rahmen dieser Angebote werden Kinder spielerisch und altersgerecht an die deutsche Sprache herangeführt. In Kitas können Kinder bereits ab rund 2,5 Jahren zur Sprachförderung aufgenommen werden.

Das Erziehungsdepartement legt Wert darauf, dass die Förderung in Deutsch vor der Einschulung alltagsintegriert geschehen kann. Dies setzt in Bezug auf die Zweitsprachförderung kompetente Betreuungspersonen voraus. Um das Personal für die Thematik zu qualifizieren, bietet die Berufsfachschule Basel (BFS) seit dem Jahr 2009 den Lehrgang «Frühe sprachliche Förderung – Schwerpunkt Deutsch» an. Die Kosten für den Lehrgang werden für Fachpersonen, die im Kanton Basel-Stadt arbeiten, vom Erziehungsdepartement übernommen. Laut der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der Fachstelle Frühe Deutschförderung und den Spielgruppen darf die Sprachförderung einzig durch eine Spielgruppenleitung praktiziert werden, die diesen Lehrgang besucht oder bereits abgeschlossen hat (resp. über eine adäquate Zusatzausbildung verfügt). Gleichwohl gilt es, die sehr heterogene Situation der Spielgruppen, für die es keine staatliche Regulierung und Reglementierung gibt, sowie die Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Deutschförderung im Auge zu behalten und weitere Massnahmen einzuleiten.⁵ Spielgruppen, die über eine besonders hohe Prozess-, Orientierungs- und Strukturqualität (Simoni & Wustmann 2016, S. 63f.) verfügen, können die Deutschförderung auch an drei oder vier Halbtagen anbieten. Bei Kitas und Tagesfamilien sind die entsprechenden Qualitätskriterien in den Leistungsvereinbarungen mit der Fachstelle Tagesbetreuung geregelt.

Die wissenschaftliche Evaluation der ersten Phase dieses interkantonal aufmerksam beobachteten Obligatoriums (Grob et al. 2014) zeigte, dass der Besuch von extrafamilialen Betreuungseinrichtungen mit Vorteilen für die Entwicklung der Zweitsprachekompetenz bei Kindern mit Migrationshintergrund verbunden ist. Von besonderer Bedeutung sind dabei der frühe Beginn der extrafamilialen Betreuung, ein ausreichender zeitlicher Umfang und eine gute Prozessqualität dieser Einrichtungen. Offen bleibt gemäss den Autori*nnen der Studie, inwiefern die vom Erziehungsdepartement Basel-Stadt unterstützte Weiterbildung der Fachpersonen zu einer verbesserten Sprachförderung beiträgt, ob didaktisch arrangierte Lernsettings den alleinigen Besuch einer Einrichtung übersteigen und inwiefern die flächendeckende Umsetzung des selektiven Obligatoriums seit 2013 die Befunde während der vorobligatorischen Phase bestätigen. Ebenso seien Aussagen über die längerfristigen Auswirkungen des selektiven Obligatoriums auf den Zweitspracherwerb über den gesamten obligatorischen Bildungsverlauf wünschenswert, gegenwärtig und im bestehenden Forschungsdesign im Rahmen dieses Projekts jedoch nicht möglich.⁶ Die mehrheitlich positiven Erkenntnisse aus der Studie von 2014 bestätigen sich auch in der neuesten Befragung der Leiter*innen der mittlerweile 40 Sprachförderspielgruppen (Amsler & Täschler 2019), die spezifisch auf diese Aufgabe vorbereitet wurden resp. werden. Trotz teilweise ungünstiger Arbeitsbedingungen wie geringen Beschäftigungszeiten und Verdienstmöglichkeiten⁷, Planungsunsicherheiten, hohen Fixkosten oder eingeschränkten Unterstützungsangeboten bleibt die personelle Situation gemäss dem Bericht in vielen Spielgruppen über Jahre konstant, und es sind grossmehrheitlich dieselben Personen, die bereits seit Beginn (2010) die Frühe Deutschförderung in Basel vorantreiben. Besonders intensiviert wurde die Zusammenarbeit mit den

⁵ Ergänzung durch die Leiterin der Fachstelle Frühe Deutschförderung, Susann Täschler (per Mail am 26.2.2019).

⁶ Gemäss der Leiterin der Fachstelle Frühe Deutschförderung plant das Psychologische Institut der Universität Basel ab 2019 eine entsprechende Studie (mitgeteilt per Mail am 30.1.2019).

⁷ Vgl. diesbezüglich auch Kap. 2.8.2.

Eltern, was zu einer weiter verbesserten Nachhaltigkeit der Lernerfolge in der Spielgruppe beitragen soll.

2.1.6. Themenbereich Koordination und Vernetzung

Im Bereich Koordination und Vernetzung schliesslich hat der Kanton Basel-Stadt 2010 im Erziehungsdepartement eine «Koordinationsstelle Frühe Förderung» eingerichtet, um die unterschiedlichen Angebote aufeinander abzustimmen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden, Synergien aufzunehmen und ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen (Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport 2010). Die Koordinationsstelle Frühe Förderung führte unter anderem eine systematische Erfassung von Kennzahlen ein, womit die Entwicklung des Gesamtangebots erfasst und gesteuert werden kann. Zudem organisiert sie regelmässige Koordinationstreffen mit allen in der frühen Förderung zuständigen Fachpersonen, aus denen auch Arbeitsgruppen wie die «Arbeitsgruppe Gesundheit, Bewegung und Ernährung» oder die «Begleitgruppe schritt:weise» entstanden, um inhaltliche und organisatorische Aspekte weiter entwickeln und konkrete Massnahmen einleiten zu können. Weiter organisiert die Koordinationsstelle ein jährliches Netzwerktreffen mit Infomesse. Die Messe gibt dem Frühbereich eine Identität und fördert die Zusammenarbeit. 30 bis 40 in der Frühen Förderung tätige Institutionen und Fachpersonen haben dabei die Möglichkeit, ihre Angebote zu präsentieren, einen Überblick zu schaffen sowie Synergien und Ideen aufzugreifen. Die Eltern können sich gleichzeitig informieren und beraten lassen. Schliesslich werden auch systematisch Kontakte über die Kantonsgrenzen hinaus gepflegt. So will das von der Jacobs Foundation initiierte Programm «Primokiz» Schweizer Städten ermöglichen, die frühkindliche Förderung in einem Konzept zusammenzufassen und dieses umzusetzen. Der Kanton Basel-Stadt stellt als Referenzkanton durch die Koordinationsstelle Frühe Förderung seine Erfahrungen und sein Know-how zur Verfügung und berät auf Anfrage interessierte Programmstädte.

2.2. Bericht der CMS zur Situation des Frühbereichs im Kanton Basel-Stadt

Die Christoph Merian Stiftung (CMS) unterstützt (unter anderem) seit vielen Jahren Projekte und Initiativen im Sozialbereich. 2016 publizierte die CMS einen Bericht, der sich mit der Situation der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt auseinandersetzt und dabei einen besonderen Fokus auf die Situation sozial benachteiligter und mehrfach belasteter Familien mit oder ohne Migrationshintergrund legte (Conzelmann 2016). Dieser Bericht ist für die hier angestrebte SWOT-Analyse von grosser Bedeutung. In zwei Vorgesprächen bestätigten sowohl die Autorin des Berichts, Cornelia Conzelmann, als auch die Verantwortlichen bei der CMS ihre Bereitschaft, die Bemühungen des Kantons um eine weitere Verbesserung der Angebotsstruktur im Frühbereich zu unterstützen. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen des Berichts zusammenfassend dargestellt.

2.2.1. Vorgehen

Die Autorin befragte knapp 20 Schlüsselpersonen aus dem Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbereich, die im Frühbereich tätig sind und in ihrem Berufsalltag mit der Situation von sozial benachteiligten Familien mit kleinen Kindern konfrontiert werden. Weiter analysierte sie eine Reihe von Berichten mit Bezug zum Kanton Basel-Stadt: Die Familienbefragung von 2013, den Bericht des Regierungsrates zum Anzug von Otto Schmid und Konsorten betreffend Patenschaften für Personen und Familien mit Migrationshintergrund, die Sozialberichterstattung von 2014, den Bericht des Erziehungsdepartementes zu Massnahmen und Projekten zur Frühen Förderung vom März 2014 sowie die Feldstudie «Arme Kinder» der CMS. Schliesslich untersuchte die Autorin Frühbereichskonzepte aus

vier Schweizer Städten (Bern, Zürich, Winterthur, Aarau) und einer Stadt in Deutschland (Düsseldorf).

2.2.2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Gemäss Conzelmann (2016, S. 9) verfügt Basel-Stadt in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung/Betreuung über eine Vielzahl von Angeboten im Frühbereich (Schwangerschaft bis zum Kindergartenentritt). Sie unterscheidet folgende Angebotstypen:

- **universelle Angebote**, das heisst Angebote, die allen Familien zugänglich sind und auch von fast allen Familien genutzt werden (z. B. Schwangerenvorsorge bei Frauenärzt*innen oder Hebammen, Nachsorge durch Hebammen und Elternberatung) sowie Angebote, die ebenfalls allen offenstehen, deren Nutzung mit einer speziellen Motivation verbunden ist (z. B. Tagesbetreuung)
- **selektive Angebote**, die sich an spezielle Gruppen wenden oder bei speziellen Fragen aufgesucht werden, ohne dass es dafür die Indikation einer dritten Stelle braucht (z. B. Angebote für Familien mit Migrationshintergrund, Familien- und Erziehungsberatung, Sozialhilfe)
- **indizierte Angebote**, die in der Regel auf Zuweisung aktiv werden (z. B. gynäkologische Sozialmedizin/Psychosomatik, Sozialpädagogische Familienbegleitung)

Im Idealfall kämen diese Angebote im niederschweligen, freiwilligen Bereich rechtzeitig zum Tragen. Sie unterstützten eine gesunde Entwicklung des Kindes und seiner Familie, und Dank ihnen könnten Risiken aufgefangen werden. Die Bedingung dafür sei, dass die Familien selber realisieren, was sie brauchen, dass sie sich problemlos informieren können und dass sie allenfalls weiterführende Angebote von sich aus adäquat und rechtzeitig nutzen. Die grosse Mehrheit der Familien verfügten über diese Kompetenzen. Sowohl in der Dokumentenanalyse als auch in den Gesprächen mit den Schlüsselpersonen habe sich jedoch gezeigt, dass es im Kanton Basel-Stadt eine substantielle Zahl von Familien gibt, die in Umständen leben, die ihnen eine adäquate Nutzung des vorhandenen Angebots erschweren. Da diese Familien in der Regel überdurchschnittlich hoch belastet seien und über weniger Ressourcen verfügten als Durchschnittsfamilien, wären gerade sie auf eine umfassende Nutzung insbesondere der selektiven und indizierten Angebote angewiesen. Folgende Faktoren tragen gemäss der Autorin auf der einen Seite zur überdurchschnittlich hohen Vulnerabilität⁸ dieser Familien bei und erschweren auf der anderen Seite ihren Zugang zu den vorhandenen Unterstützungsangeboten.

- **Armut:** Ein tiefer sozioökonomischer Status der Eltern fördert die Belastung der Familie und verschlechtert die Entwicklungsbedingungen der Kinder.⁹ Conzelmann (2016, S. 12) verweist auf die Sozialberichterstattung von 2014, gemäss derer 17,9 Prozent der Sozialhilfebeziehenden Einelternfamilien sind und weitere 8,7 Prozent Ehepaare mit Kindern.
- **Psychische/physische Erkrankungen eines Elternteils:** Eine psychische Erkrankung eines Elternteils (z. B. eine postpartale Depression der Mutter oder eine schwere Suchterkrankung) aber auch schwere körperliche Erkrankungen sind für eine junge Familie eine enorme Zusatzbelastung, die ohne adäquate Unterstützung des Familiensystems die gesunde Entwicklung des Kleinkindes massiv beeinträchtigen kann.
- **Isolation:** Kinder aus Familien, die nicht über ein soziales Netz (Familie, Freunde) verfügen, etwa weil sie neu zugewandert sind oder weil sie Freizeitangebote wenig nutzen können (Angst

⁸ Von Vulnerabilität wird gesprochen, wenn die familienexternen und -internen Belastungen höher sind als die verfügbaren Ressourcen oder Schutzfaktoren zur Bewältigung dieser Belastungen. Der entsprechende Gegenbegriff ist Resilienz, also die Feststellung, dass Familien mit den Belastungen zurechtkommen, weil sie über ausreichende Ressourcen verfügen (Hafen 2014b).

⁹ Vgl. dazu Kap. 3.4.

vor dem neuen Umfeld, Sprache, Armut), werden ebenfalls von einer Mehrheit der befragten Personen als vulnerabel bezeichnet (Conzelmann 2016, S. 17).

Weitere vulnerabilitätsfördernde Faktoren seien gemäss der befragten Personen Partnerschaftsstreitigkeiten sowie die Geburt von mehreren Kindern in einem kurzen Zeitraum. Conzelmann (ebda.) weist darauf hin, dass die Kumulation von Belastungsfaktoren die Vulnerabilität stark ansteigen lässt und dass «Sans Papiers» die wohl am stärksten belastete Gruppe sind, da sie von regulären Sozialleistungen ausgeschlossen sind und höchstens über Kinderschutzmassnahmen Unterstützung erhalten können – ein Weg, der allerdings zum Aufdecken der illegalen Anwesenheit führen könne und welcher deshalb nur in extremen Fällen beschritten werde.

Die Erreichung sozial benachteiligter und mehrfach belasteter Familien mit oder ohne Migrationshintergrund sei entsprechend ein bedeutendes Ziel der Frühen Förderung. Wie der CMS-Bericht (Conzelmann 2016, S. 17f.) deutlich macht, ist das Ausmass dieser Erreichbarkeit stark und durch den Kontext und die jeweiligen Berufsgruppen beeinflusst. Die Kinderärzt*innen dürften nahezu 100% der Familien mit Vorschulkindern erreichen. Ihr Fokus liege auf Vorsorgeuntersuchungen und Behandlung von akuten Erkrankungen des Kindes. Bei Entwicklungsauffälligkeiten würden Kinder in der Regel an das Zentrum für Frühförderung überwiesen. Die Schwelle für das Ansprechen von Problemen, die über die gesundheitliche Fragestellung hinausgehen, sei gemäss den Befragten jedoch recht hoch. Auch fehlten nebst der medizinischen Tätigkeit oft die Ressourcen, sich stets über das aktuelle Angebot für Familien im Sozial- und Bildungsbereich à jour zu halten. Eine zweite Berufsgruppe, die sehr viele Familien erreicht, seien die Hebammen. Die meisten Familien würden in den ersten ein bis zwei Wochen nach der Geburt durch eine Hebamme betreut, manchmal auch länger, wobei die Hebammen durch die Hausbesuche auch einen Einblick ins Familienleben erhielten, der den Kinderärzt*innen verwehrt bleibe.

Eine Schlüsselstellung komme anschliessend der Elternberatung zu. Sie biete Familien mit Neugeborenen einen Hausbesuch an und halte sowohl in der Geschäftsstelle an der Freien Strasse als auch in den Quartiertreffpunkten regelmässig Sprechstunden ab. Die Berater*innen seien nicht nur für Gesundheits- und Entwicklungsfragen ansprechbar, sondern berücksichtigten die Situation der ganzen Familie. Die Elternberatung Basel-Stadt ist gemäss Conzelmann (2016, S. 18) sehr gut vernetzt und arbeitet eng mit Hebammen, Quartiertreffpunkten, Kinderärzt*innen, Zentrum für Frühförderung und weiteren Stellen zusammen. Weitere Möglichkeiten für einen Kontakt zwischen Professionellen und Familien böten die Quartiertreffpunkte. Conzelmann (ebda.) verweist diesbezüglich auf die Familienbefragung von 2013. Hier beantworteten 40 Prozent der befragten Familien die Frage nach Erfahrungen mit den Quartiertreffpunkten mit «weiss nicht». In Hinblick auf die eher schwierig erreichbaren Zielgruppen sei diesbezüglich zu beachten, dass sich Familien mit Migrationshintergrund signifikant seltener an der Umfrage beteiligten als die anderen Gruppen. Neben diesen universellen Angeboten gebe es eine Reihe von Stellen, die bei speziellem Bedarf (durch die Familien festgestellt oder durch Überweisung) zum Tragen kämen: Dazu gehörten z.B. die Sozialdienste des Frauen- und des Kinderspitals, der Kinder- und Jugenddienst, die Familien- und Erziehungsberatung, die Elternhilfe beider Basel, das Zentrum für Frühförderung, die Sozialhilfe sowie die Anlaufstelle für Sans Papiers. Die Sozialhilfe hat nach Conzelmann (ebda.) eine besondere Stellung: Sie habe einen spezifischen Zugang zu armutsbetroffenen Familien, d. h. zu einer der vulnerabelsten Zielgruppen. Allerdings sei der Handlungsspielraum aus rechtlichen und Ressourcengründen eingeschränkt; die Abfederung der unmittelbaren materiellen Not stehe im Vordergrund.

Gemäss dem CMS-Bericht (Conzelmann 2016, S. 18) kennen die verschiedenen Institutionen aus dem Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich mehrheitlich die Angebotspalette, arbeiten punktuell zusammen und empfehlen Familien, entsprechende Dienste zu nutzen oder überweisen sie an solche. Die Elternberatung habe eine Sonderstellung: Das Einverständnis der Eltern vorausgesetzt, erhalte die Geschäftsstelle von den Geburtskliniken die Adressen und Telefonnummern der Familien, so dass sich die Beraterinnen proaktiv bei den Eltern melden und einen Hausbesuch anbieten können. Bei zugezogenen Eltern von Kindern von zwei bis vier Jahren erfolge diese Meldung auch aus Datenschutzgründen nicht; es werde jedoch ein Informationsflyer abgegeben. Was es im freiwilligen Bereich nicht gebe, sei eine «Fallführung», d. h. eine Stelle, die koordinative Funktionen übernimmt, wenn eine Familie von verschiedenen Diensten begleitet wird. Das bedeutet nach Conzelmann (ebda.), dass ein hohes Mass an Eigeninitiative der Familien erforderlich ist, wenn es darum geht, Empfehlungen umzusetzen, sich bei einer Fachstelle anzumelden und diese aufzusuchen. Falls eine Familie die Empfehlung nicht umsetze oder zu einem Termin nicht erscheine, könne sie «verloren gehen». Eine koordinative Fallführung komme allenfalls zum Tragen, wenn der Kinder- und Jugenddienst (KJD) involviert ist.¹⁰

2.2.3. Empfehlungen des Berichts

Basierend auf der Dokumentenanalyse, den Erfahrungen aus anderen Städten und vor allem der Befragung der Schlüsselpersonen im Feld werden im Bericht (S. 5 bis 8) fünf Empfehlungen formuliert:

- Einrichtung einer niederschweligen Anlauf- und Informationsstelle für Eltern und Fachpersonen, kombiniert mit einem familienorientierten Sozialdienst
- Bereitstellung einer unkompliziert zugänglichen, kostengünstigen Familienhilfe zur praktischen Entlastung von Familien in akuten Notsituationen (Krankheit, Überforderung).
- Etablierung eines Brückenbauer*innen-Projekts
- Schaffung einer Möglichkeit für Sans Papiers, Angebote der Regelstrukturen zu nutzen, ohne eine Ausweisung befürchten zu müssen
- Auf bestehenden Angeboten aufbauen

Die *Anlauf- und Informationsstelle* solle den Eltern (insbesondere den sozial Benachteiligten) erleichtern, sich im vielfältigen Angebot der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt zurechtzufinden und die ihren Bedürfnissen entsprechenden Angebote zu wählen. Das sei auch eine Entlastung der Fachleute, die die Familien an die Anlaufstelle verweisen können, wenn sie selbst den Überblick über das Angebot nicht haben. Der vorgeschlagene *familienorientierte Sozialdienst* sei noch spezifischer auf die Bedürfnisse sozial benachteiligter und mehrfach belasteter Familien mit und ohne Migrationshintergrund auszurichten. Familien mit kleinen Kindern stünden bis anhin vor allem die Sozialdienste in der Frauenklinik und im Kinderspital zur Verfügung. Sie könnten nur tätig werden, wenn Mutter oder Kind im Spital oder in der Poliklinik behandelt würden. Der familienorientierte Sozialdienst kann nach Conzelmann (2016, S. 5) bei komplexen Situationen beigezogen werden, um niederschwellig Hilfe zu leisten. Ein solches Angebot könnte für Familien mit Kleinkindern sozialberaterische Aufgaben übernehmen und dadurch andere Fachstellen entlasten (z. B. Elternberatung, Betreuungsinstitutionen, den KJD, die Sozialhilfe). Der Sozialdienst müsste einen finanziellen Spielraum (analog zum Sozialdienst des UKBB) haben, damit er handlungsfähig sei, d. h. Stiftungen und Sponsoren einbeziehen. Als Standort, wird im Bericht (ebda.) die Freie Strasse 35 («Familie im Zentrum») vorgeschlagen. Diese Anlaufstelle sei für Familien gut etabliert. Zudem befänden sich dort die privaten Angebote «Elternberatung Basel-

¹⁰ Ruth Hürlimann weist im Rahmen des Fokusgruppengesprächs (Kap. 6) darauf hin, dass dies nur im Kontext einer verordneten Begleitung durch die KESB geschehe.

Stadt», die «Geschäftsstelle Tagesfamilien Basel-Stadt» (Trägerschaft von beiden Angeboten: Verein für Kinderbetreuung), die «Fach- und Kontaktstelle für Spielgruppen» sowie Angebote des Erziehungsdepartementes: die «Vermittlungsstelle Tagesheime» und die Koordination der Angebote «schritt:weise» und «femmesTische».

Auch die Einrichtung einer unkompliziert zugänglichen und kostengünstigen *Familienhilfe* wird in erster Linie mit Blick auf die sozial benachteiligten und mehrfach belasteten Familien mit und ohne Migrationshintergrund vorschlagen (ebda., S. 6). Diese Familien hätten oft kein soziales Netz (keine Grosseltern oder andere Verwandte in der Nähe), mehrere Kinder und in der Regel geringe finanzielle Möglichkeiten, was schnell zu Überforderungssituationen führen könne, z. B. bei psychischer oder physischer Erkrankung oder Unfall eines Elternteils oder eines der Kinder. Die im Bereich Familienentlastung bereits tätigen Spitex-Angebote oder die SRK Familienentlastung würden mehrfach als zu teuer und zu unflexibel beurteilt (lange Vorabklärungen, Aufgabe entweder Haushalt oder Kinder, nicht beides). Das *Brückenbauer*innen-Projekt* wiederum fokussiere auf sozial benachteiligte Familien mit Migrationshintergrund (ebda., S. 6f.), wobei das Projekt aktuell noch auf Familien mit Schulkindern ausgerichtet sei. Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines Pools von Vermittlungspersonen (Brückenbauer*innen) aus verschiedenen Kulturkreisen, die Familien unterstützen, die sich aus verschiedenen Gründen (noch) nicht in Basel auskennen, vorhandene Angebote nicht nutzen oder Hilfe bei Alltagsangelegenheiten bräuchten. Ein Pilotprojekt der CMS (in Kooperation mit dem ED, dem Präsidiatdepartement und der GGG Migration) sei für das Gundeldingerquartier in Planung und soll bei positiver Evaluation auf weitere Quartiere ausgedehnt werden.¹¹ In diesem Zusammenhang sei von Seiten der Befragten auch erwähnt worden, dass das «Stadthelferprojekt»¹² auf Familien mit Kleinkindern ausgedehnt werden könnte. In Hinblick auf den *Spezialfall Sans Papiers* schlägt der CSM-Bericht (Conzelmann 2016, S. 7) vor, in Zusammenarbeit mit dem Präsidiatdepartement, der «Abteilung Migration beim Justiz- und Sicherheitsdepartement» sowie mit der «Anlaufstelle Sans Papiers» eine Art von «Urban Citizenship»-Modell zu prüfen, das Familien Zugangsmöglichkeiten zu sozialen Dienstleistungen verschafft. Die Empfehlung 5 schliesslich «*Auf bestehenden Angeboten aufbauen*» beruhe auf der Feststellung, dass auf der Basis bestehender Bildungs- und Betreuungsangebote (z.B. Kindertagesstätten, Spielgruppen, Kindergärten, Elternbildungsangeboten) oder auch der Sozialhilfe mit dem Einsatz entsprechender Ressourcen vielfach ein Mehrwert geschaffen werden könnte, ohne neue Projekte zu lancieren. Als Beispiele werden genannt: der Ausbau der Eltern- und Elternbildungsarbeit in Kindertagesstätten und Spielgruppen, die verstärkte Bewirtschaftung der horizontalen Schnittstellen im Frühbereich und der vertikalen Schnittstellen zwischen dem Frühbereich und dem formalen Bildungssystem (Kindergarten, Primarschule, Tagesstrukturen) sowie die Erweiterung des Handlungsspielraums der Sozialhilfe bei der Betreuung von Familien mit kleinen Kindern über die materielle Sachhilfe hinaus.

2.3. Die Versorgungslage der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt im Schweizer Vergleich

Neben dem Bericht der CMS gibt es eine Reihe von nationalen Berichten und Studien, die sich mit Aspekten der frühbereichsspezifischen Versorgungsstruktur in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt

¹¹ Nach Mitteilung der Koordinatorin Frühe Förderung des ED ist die Pilotphase des Projekts mittlerweile abgeschlossen. Das Projekt werde vorläufig für eine Phase von zwei Jahren weitergeführt, wobei eine Erweiterung auf ein Quartier im Kleinbasel vorgesehen ist. Auch eine Evaluation sei geplant. (Gespräch vom 26.2.2019)

¹² Das Stadthelferprojekt unterstützt Klient*innen der Sozialhilfe Basel, welche in der Freiwilligenarbeit tätig sein möchten.

befassen. Wie einleitend mit Bezug auf Stern, Schwab Cammarano und de Rocchi (2017) erwähnt, gehört der Kanton zu den Deutschschweizer Kantonen, die den Ausbau der Frühen Förderung umfassender und systematischer angehen als andere. In diesem Kapitel geht es darum, anhand der vorliegenden Studien ein noch facettenreicheres Bild über die Versorgungsstruktur im Kanton Basel-Stadt zu bekommen und diese in Relation zur Situation in der übrigen Schweiz zu stellen.

Wie sich in den letzten drei OECD-Studien (OECD 2012b/2015/2018) zur Situation der Bildung in den OECD-Staaten gezeigt hat, ist die Versorgungsstruktur im Frühbereich in der Schweiz im internationalen Vergleich schlecht ausgebaut. Die staatlichen Investitionen haben in den letzten Jahren in Relation zum Bruttoinlandprodukt nicht zugenommen – anders als in Staaten wie Frankreich oder Norwegen. Neben den ökonomischen Kennzahlen, die aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit der einzelnen Länder, mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen sind, gibt es weitere Indikatoren, welche die These einer vergleichsweise schlecht ausgebauten Versorgungsstruktur untermauern. Ein solcher Indikator ist die im internationalen Vergleich extrem tiefe Quote von Kindern unter drei Jahren, die während mindestens zweimal zwei Stunden pro Woche eine institutionalisierte familienergänzende Kinderbetreuung¹³ in Anspruch nehmen. In der Schweiz ist dies bei 39 Prozent der Kinder der Fall (BFS 2017), während der Vergleichswert bei den EU-Mitgliedern der OECD für Kinder unter drei Jahren bei 80 Prozent liege (OECD 2015).¹⁴

Ein weiterer Indikator ist die im internationalen Vergleich hohe Teilzeiterwerbsquote von Frauen in der Schweiz. So arbeiteten im 2. Quartal 2017 59 Prozent der in der Schweiz erwerbstätigen Frauen Teilzeit (<90 Stellenprozent), während der Vergleichswert bei den Männern 17,6 Prozent betrug (BFS 2019). Vor der Geburt des ersten Kindes liegt die Vollzeiterwerbsquote (>90 Stellenprozent) bei den Frauen bei 72 Prozent (BFS 2017). Entsprechend wird die Kinderbetreuung auch als wichtigster Grund für eine Teilzeittätigkeit genannt: 26,5 Prozent aller Teilzeit arbeitenden Frauen geben die Kinderbetreuung als Grund an; von den (vergleichsweise wenigen) Teilzeit arbeitenden Männern geben nur 6,1 Prozent diesen Grund an (BFS 2019). Schliesslich ist zu erwähnen, dass es bei 81 Prozent der erwerbstätigen Paare mit Kindern unter 13 Jahren im gemeinsamen Haushalt die Frau ist, die zuhause bleibt, wenn ein Kind krank ist (BFS 2017, S. 41). Ergänzend ist zu vermerken, dass diesbezüglich nicht nur die Betreuung von Kindern einen Einfluss auf die Teilzeiterwerbstätigkeit hat, sondern auch die Arbeit im Haushalt. Auch hier sind die Männer deutlich untervertreten. So wird die Hausarbeit in 63 Prozent der Paarhaushalte mit Kindern hauptsächlich durch die Frau geleistet, während nur in 5,1 Prozent der Haushalte der Mann diese Aufgabe übernimmt und in den restlichen Familien die Hausarbeit gleichmässig aufgeteilt wird. Ebenfalls einen Einfluss hat die Haltung der Mütter und Väter in Hinblick auf die Verteilung der Betreuungsaufgaben. So stimmten im Jahr 2010 etwas über 60 Prozent der Schweizer Mütter und 60 Prozent der Väter der Aussage zu «Frauen sollten bereit sein, ihre Erwerbstätigkeit zum Wohle der Familie zu reduzieren». In Dänemark lag der gleiche Wert bei 15 resp. 12 Prozent (OECD 2012a).

Innerhalb der Schweiz ist die Versorgungslage sehr heterogen. Gemäss der Nationalfondsstudie von Stern et al. (2013) gibt es in Hinblick auf die Versorgungsstrukturen im Frühbereich grosse Unterschiede zwischen den Sprachregionen und zwischen Stadt und Land. Die Kantone in der lateinischen Schweiz stellten ein besseres Angebot zur Verfügung als die Kantone in der Deutschschweiz, und die Versorgungslage in den Städten sei im Durchschnitt deutlich besser als in den ländlichen Gebieten. In

¹³ Zu diesen Angeboten zählen Spielgruppen, Kindertagesstätten und die in einem Netzwerk organisierten Tageseltern.

¹⁴ Die unterschiedlichen Alterskategorien hängen mit dem unterschiedlichen Eintrittsalter ins formale Bildungssystem (Kindergarten) zusammen. Ab dem Kindergartenalter weist die Schweiz mit über 95 Prozent eine der höchsten familienergänzenden Betreuungsquoten weltweit aus.

der gleichen Studie (S. 32) zeigt sich, dass der Kanton Basel-Stadt zusammen mit den Kantonen Neuenburg und Genf im Frühbereich über das schweizweit am besten ausgebaute Angebot verfügt. Gemäss der Studie (S. 29f.) gehört der Kanton Basel-Stadt auch zu den Schweizer Kantonen, die in Relation zu den Kindern unter vier Jahren am meisten neue Betreuungsplätze geschaffen haben. Dieser Trend hat sich auch in den Folgejahren fortgesetzt. So zeigt eine Erhebung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV 2016), dass der Kanton Basel-Stadt zusammen mit den Kantonen Neuenburg, Zürich, Waadt und Zug bis 2015 am meisten von den Finanzhilfen des Bundes zum Aufbau von Kindertagesstätten profitierte (was ja immer auch mit Eigenleistungen verbunden ist). Doch der Kanton nimmt nicht nur in Hinblick auf die Menge der Angebote eine führende Rolle in der Schweiz ein, sondern auch in Hinblick auf die Innovation. Besondere Beachtung erfährt insbesondere das in Kap. 2.1.5. vorgestellte Obligatorium zur frühen Deutschförderung (Stern et al. 2016, S. 28/43). Aber auch bezüglich der Förderung von Familienzentren als Orte der Integration und frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung gehört der Kanton Basel-Stadt zu den Kantonen mit einer langen Tradition (um die 30 Jahre) und einer konsequenten Förderung durch die Verwaltung (Calderón & Mülle 2017). Schliesslich wurde in Basel auch das mittlerweile von Zürich adaptierte und gut evaluierte Hebammen-Programm «Family Start» entwickelt, das an der Schnittstelle von Akteur*innen aus dem Gesundheitswesen (Hebammen/Gynäkolog*innen/Elternberatung) und dem Sozialbereich (z. B. Sozialdienste Frauen- und Kinderspital) angesiedelt ist (Kurth 2016, Kurth et al. 2016, Zemp et al. 2017; Späth & Zemp Stutz 2018).

In Hinblick auf die Nutzung der Angebote im Bereich der Frühen Förderung, zeigt eine Studie zur Situation der Familien in der Schweiz (BFS 2017), dass die Inanspruchnahme von institutionalisierter familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton Basel-Stadt schweizweit am höchsten ist. Nahezu 60 Prozent der Familien mit Kindern unter 13 Jahren, nehmen mindestens einmal pro Woche ein entsprechendes Angebot in Anspruch.¹⁵ Im schweizerischen Durchschnitt liegt dieser Wert bei 33 Prozent. Am Beispiel der Schweiz im Allgemeinen und des Kantons Basel-Stadt im Besonderen lässt sich gut zeigen, dass der Bezug von Bedürfnis und Angebot ein wechselseitiger ist: Die wachsenden Bedürfnisse bei den Familien (z. B. durch die Veränderung der Familienstrukturen) führen (idealerweise) zu einem Ausbau des Angebots, das wiederum bei gewissen Familien (zuvor latente) Bedürfnisse weckt. Daneben gibt es die Dimension des Bedarfs, der sich aus den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen ableiten lässt (vgl. dazu Kap. 3.).

2.4. Die Kosten im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Ein grosses Thema in der Diskussion rund um die Frühe Förderung sind die Kosten, die Eltern für die familienergänzende Betreuung zu tragen haben. Wie die Studie von Stern et al. (2015) zeigt, liegen die entsprechenden Beiträge in der Schweiz und vor allem in der Deutschschweiz massiv höher als in den Gemeinden der Vergleichsländer Deutschland, Österreich und Frankreich. Der Kanton Basel-Stadt wurde in diesem Vergleich nicht einbezogen, dafür aber in einer früheren Studie (Schwegler, Stern & Iten 2012), in welcher die Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich verglichen wurden. Gemäss dieser Studie fahren Eltern im Kanton Basel-Stadt generell

¹⁵ In der Schule sind es vor allem die Tagesstrukturen und die Kitas, die von Bedeutung sind. Wie die Studie von Stern et al. 2013 zeigt, ist das baselstädtische Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung im Schweizer Vergleich ebenfalls an der Spitze (mit GE, NE und ZH). Zählt man die nicht institutionellen familienergänzenden Betreuungsangebote dazu (z. B. Grosseltern), dann liegt der baselstädtische Wert bei 80 Prozent, was schweizweit ebenfalls der Höchstwert ist (BFS 2017, S. 48). Im Interview teilt Sabine Ammann, die Leiterin der «Fachstelle Tagesbetreuung», mit, dass im Jahr vor dem Kindergarten rund 50 Prozent der Kinder ein institutionalisiertes Angebot in Anspruch nahmen.

etwas besser als im Kanton Zürich; die Betreuungskosten (gemessen in Kindertagesstätten) sind aber auch hier beträchtlich. Das zeigt sich z. B. bei den Spielgruppen, deren Vollkosten im Kanton Basel-Stadt zu 78 Prozent aus den Elternbeiträgen bestritten werden (Feller-Länzlinger, Itin & Bucher 2013, S. 25).¹⁶ Die hohen elterlichen Beträge an die familienergänzende Kinderbetreuung führen dazu, dass es sich für ein besser verdienendes verheiratetes Ehepaar mit kleinen Kindern finanziell nicht lohnt, das zweite Arbeitspensum auf mehr als 40 Stellenprozent auszubauen (was eine Erklärung dafür ist, dass Frauen in hohem Ausmass Teilzeit erwerbstätig sind). Die höheren Beiträge an die Spielgruppen, Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie die zusätzlichen Steuern eliminieren den finanziellen Mehrwert des zweiten Einkommens, wobei der Einfluss der Betreuungskosten ein Mehrfaches der zusätzlichen Steuerausgaben ausmacht (Schwegler, Stern & Iten 2012, S. 59).

Ein Blick auf die Familienbefragung von 2017 (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2017, S. 48) zeigt, dass sich die Lage – zumindest aus Sicht der befragten Eltern – bis heute nicht merklich gebessert hat – im Gegenteil: Verbesserungen im Bereich der FBBE sind der dringlichste Wunsch der befragten Familien, wobei die finanzielle Entlastung am häufigsten als erwünschte Verbesserung genannt wurde. Das erscheint nachvollziehbar, insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Basel-Stadt zusammen mit dem Kanton Genf für Familien mit kleinen Kindern der teuerste Wohnkanton der Schweiz ist (Rühl, Schüpbach & Hurst 2016). Ausschlaggebend dafür sind neben den Steuern, welche von vielen Basler Familien in der letzten Familienbefragung (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2018) als zu hoch angesehen werden¹⁷, vor allem die hohen Krankenkassenprämien und die Mieten. Bezieht man die Kinderbetreuungskosten mit in die Berechnung ein, so nimmt Basel-Stadt für eine Familie mit zwei Tagen externer Betreuung von zwei Kindern schweizweit in Hinblick auf die finanzielle Wohnattraktivität sogar deutlich den letzten Platz ein (Rühl, Schüpbach & Hurst 2016, S. 25) und dies, obwohl der Kanton-Baselstadt mithin schweizweit die grosszügigsten Verbilligungen für Krankenkassenprämien gewährt und mit Fr. 10'000.- pro Kind einen vergleichsweise hohen Steuerabzug für familienergänzende Kinderbetreuung gewährt.

Aus der Sicht von Schwegler, Stern und Iten (2012) führt der effizienteste Weg, um die unbefriedigende Situation zu verbessern, über eine Erhöhung des Abzuges der Betreuungskosten von der Einkommenssteuer; das wiederum bedinge ein vergrössertes Engagement der öffentlichen Hand bei der Subventionierung von FBBE-Angeboten. Zusätzlich würden durch ein Anheben des Geschwister-Rabatts Familien mit mehreren Kindern entlastet. Diese leiden gemäss der Studie (ebda.) in besonderem Ausmass unter den hohen Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Weitere Unterstützungsmöglichkeiten lägen in der Reduktion des zu entrichtenden Maximalbetrags für die Betreuung oder in der Senkung der Maximaltarife deutlich unter die Vollkostengrenze der Betreuung. Auf einer (noch) umfassenderen Ebene haben Stern et al. (2016) für den Schweizer Frühbereich eine Kosten-/Nutzen-Analyse in der Form von drei Szenarien mit Fokus auf die folgenden drei Dimensionen erstellt:

- **Betreuungs- und Förderangebote für alle Kinder im Vorschulalter:** insbesondere Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen

¹⁶ Diese staatlichen Beiträge haben sich in der Zwischenzeit sicher erhöht. Gemäss Susann Täschler (Rückmeldung im Rahmen der Nachbearbeitung des Fokusgruppengesprächs) zahlt der Kanton im Schuljahr 19/20 1,78 Millionen Franken an die 40 Sprachförderspielgruppen. Gemäss Sabine Ammann (Mail vom 25.4.19) bezahlen die Eltern in den subventionierten Kitas gut ein Drittel der Kosten (Fr. 44.20 von ca. Fr. 120.-); knapp zwei Drittel werden vom Kanton getragen. Eine Kalkulation der Elternbeiträge in den nicht subventionierten Kitas sei nicht möglich, da im Kanton Basel-Stadt keine Meldepflicht für Spielgruppen besteht.

¹⁷ Hier ist zu beachten, dass die sozial benachteiligten Familien bei der basel-städtischen Familienbefragung eine deutlich geringere Rücklaufquote zu verzeichnen haben als die anderen Familien. Da der Kanton Basel-Stadt für tiefe Einkommen vergleichsweise steuergünstig ist, kommt es bei dieser Einschätzung wohl zu einer gewissen Verzerrung.

- **Unterstützungsmassnahmen für bestimmte Gruppen:** insbesondere Programme zur Unterstützung von Risikofamilien und für Familien mit Migrationshintergrund
- **familienfreundliche Arbeitsbedingungen:** insbesondere flexible Arbeitsmodelle für Mütter und Väter und Elternzeit

Die drei Berechnungsszenarien wurden folgendermassen konzipiert (S. 9):

- **Das Basisszenario** stellt die Ist-Situation dar (z.B. das heutige Angebot der familienergänzenden Betreuung oder die heutige Dauer des Mutterschaftsurlaubs). Wenn zur Ist-Situation keine Daten verfügbar waren, wurde eine literatur- oder expertengestützte Schätzung vorgenommen.
- **Das mittlere Ausbauszenario** beschreibt eine leichte bis mittlere Ausweitung des Ist-Angebots auf den drei Dimensionen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Es stellt einen Zwischenschritt zum «starken Ausbau» dar und beschreibt ein aus Sicht des Kindeswohls und Vereinbarkeit von Familie und Beruf wünschbares und gleichzeitig mittelfristig umsetzbares Szenario.
- **Das starke Ausbauszenario** zeigt einen weitergehenden Ausbau, mit dem das Kindeswohl, die Chancengerechtigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Vergleich zu heute deutlich verbessert werden und der in einer längerfristigen Perspektive realisierbar wäre.¹⁸

Für den Status Quo (also das Basisszenario) berechnen Stern et al. (2016, S. 39) einen Gesamtaufwand von 2,7 Milliarden Franken pro Jahr, der zu 51 Prozent in die allgemeinen Betreuungs- und Förderangebote, zu 1 Prozent in spezifische Förderangebote für Familien mit besonderem Förderbedarf (wie das baselstädtische Sprachförderangebot oder Programme wie «schritt:weise», «FemmesTische» oder «Zeppelin») und zu 48 Prozent in familienfreundliche Arbeitsmodelle investiert wird. Für das mittlere und das starke Ausbauszenario werden Mehrkosten in der Höhe von 1,2 Milliarden resp. 1,9 Milliarden Franken veranschlagt. Die Berechnungen sehen vor, dass die Aufstockung auf den drei Dimensionen nicht linear erfolgt, sondern zumindest ansatzweise auf eine Stärkung der Förderangebote für Familien mit besonderem Förderbedarf ausgerichtet ist.¹⁹ Im starken Ausbauszenario verschiebt sich die Verteilung entsprechend nach dem Schlüssel 47/4/49 Prozent.

Angesichts der zusätzlichen Kosten für einen Ausbau der Frühen Förderung in der Schweiz weisen Stern et al. (2016, S. 42f.) auf den positiven finanziellen Nutzen hin, der sich durch einen Ausbau der Frühen Förderung ergibt. Im Fokus stünden dabei unter anderem eine Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen oder die bessere Vorbereitung der Kinder auf den Kindergarten, wobei die Qualität der Angebote ein entscheidender Faktor für eine solche Wirkung sei. Die stärkste empirische Evidenz bestehe hinsichtlich der Effekte auf Kinder aus sozial benachteiligten, bildungsfernen Familien. Eine gute Angebotsqualität vorausgesetzt, könnten diese Kinder besonders von familienergänzender Betreuung profitieren. Umso bedenklicher sei, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien die familienergänzenden Betreuungsangebote unterdurchschnittlich nutzten, was u. a. mit Informationsdefiziten, hohen Elterntarifen und dem hohen Anteil nicht subventionierter Betreuungsplätze zusammenhänge. Doch auch mittelständische und gutverdienende Familien seien in der Schweiz durch Betreuungsausgaben finanziell stark belastet. Die Finanzierungsfrage sei deshalb für den weiteren Ausbau des

¹⁸ Auf der Dimension «familienfreundliche Arbeitsbedingungen» werden z. B. die zu erwartenden Kosten für das in Kap. 2.3.2. erwähnte Elternzeitmodell der EKFF berechnet. Das Beispiel zeigt, dass auch das starke Ausbauszenario nicht einer Luxusvariante entspricht, sondern den Weg beschreibt, der begangen werden muss, um die Schweiz in Hinblick auf die Familienfreundlichkeit in etwa ins Mittelfeld der OECD-Staaten zu führen.

¹⁹ Diese Massnahmen zugunsten sozial benachteiligter und mehrfach belasteter Familien mit oder ohne Migrationshintergrund sind finanziell auch am interessantesten, da sie die höchste Wirkung und damit auch den grössten Return on Investment (RoI) versprechen (vgl. dazu Kap. 3.5.).

Betreuungsangebots zentral. Mit einer stärkeren Beteiligung der öffentlichen Hand an den Betreuungskosten könnte die finanzielle Belastung der Familien reduziert und der Zugang zu den Angeboten erleichtert werden. Auch eine Beteiligung der Arbeitgeber an den Betreuungskosten erscheint sinnvoll, weil sowohl der Staat wie auch die Wirtschaft direkte Nutzniesser der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und der verbesserten schulischen Leistungen bildungsferner Kinder sind.

2.5. Erwerbsarbeitsbezogene Rahmenbedingungen I: Elternzeit

Wie die Kosten/Nutzen-Analyse von Stern et al. (2016) zeigt, ist die Elternzeit (resp. der Mutter- und Vaterschaftsurlaub²⁰) ein wichtiger Faktor für die Bewältigung der Aufgabe, ein Kind möglichst gut ins Leben zu führen. Müller und Ramsden (2017, S. 6/9) leiten ihre Analyse der vorliegenden Literatur zu Modellen und Auswirkungen der Elternzeit mit dem Hinweis ein, dass die Schweiz mit ihrem 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub und ihrem Verzicht auf einen gesetzlich festgelegten Vaterschaftsurlaub resp. dem Nichtvorhandensein einer Elternzeit im Vergleich mit 30 OECD-Staaten auf dem drittletzten Platz lande. Nur Mexiko und einzelne Staaten in den USA gewähren den Familien noch weniger bezahlte Zeit rund um die Geburt eines Kindes. Eine Elternzeit, die sich Mütter und Väter aufteilen, habe sich in den meisten OECD-Ländern – zusätzlich zu einem Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub – längst etabliert. Verschiedentlich wurden die eingeführten Modelle über die Zeit adaptiert und in keinem dieser Länder sei es zu einer Aufhebung der einst eingeführten Massnahme gekommen. In der Folge fassen die Autor*innen (ebda., S. 7f.) die wichtigsten Auswirkungen einer Elternzeit für die Familien und die Wirtschaft zusammen.

Auf der *Ebene der Familie* führe eine substanzielle Elternzeit bei den Müttern zu einer Verbesserung der psychischen Gesundheit, zu einer höheren Lebenszufriedenheit und zu einer Ausdehnung der Stillzeit. Bei den Vätern erhöhe die Elternzeit das familiäre Engagement der Väter und stärke die Vater-Kind-Beziehung. Längerfristig seien diese Effekte insbesondere ab einer längeren Bezugsdauer wirksam. Elternzeit führe kurzfristig zu einer grösseren Beteiligung der Väter an der Haus- und Familienarbeit und somit zu einer egalitäreren Aufgabenteilung innerhalb der Familie. Es liege noch keine Evidenz vor, dass Elternzeit auch längerfristig zu einer egalitären Aufteilung der Familien-, Haus- und Erwerbsarbeit führt. Der Egalisierungseffekt werde gemäss skandinavischen Studien verstärkt, wenn Elternzeit Teil einer umfassenden Gleichstellungspolitik ist, zu welcher insbesondere auch ein gut ausgebauten Kinderbetreuungsangebot gehört. In Hinblick auf die Kinder verbessere die Elternzeit die physische Gesundheit im ersten Geburtsjahr. Die Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen auf die längerfristige kognitive Entwicklung und die Bildungsverläufe der Kinder/Jugendlichen seien nicht eindeutig und zeigten entweder keine oder schwach positive Effekte auf (weniger hohe Schulabbruchquote, bessere schulische Leistungen). Ein positiver Zusammenhang werde insbesondere bei einem stärkeren Engagement der Väter nachgewiesen. Sozioökonomisch weniger privilegierte Familien und Familien mit tiefer Bildung profitieren gemäss der Literaturübersicht mehr von Elternzeit als sozioökonomisch besser gestellte Familien und Familien mit hohem Bildungsabschluss. Schliesslich habe die

²⁰ Während Konzepte der Elternzeit, die Bedingungen für bezahlte Zeit (und möglicherweise auch unbezahlte Zeit mit Arbeitsplatzgarantie) nach der Geburt mit Blick auf beide Elternteile regelt, sind Mutter- und Vaterschaftsurlaub nur auf den jeweiligen Elternteil ausgerichtet.

Elternzeit einen positiven Einfluss auf individuelle Entscheide zur Familiengründung, und hohe Erwerbsersatzquoten förderten den Entscheid für ein Kind oder mehrere Kinder, ohne dass sich dabei auf der gesellschaftlichen Ebene ein Einfluss der Elternzeit auf die Geburtenrate nachweisen liesse.²¹

Auf der *Ebene der Wirtschaft* zeigt sich nach Müller und Ramsden (ebda.), dass Elternzeit mit einer Dauer unter zwei Jahren einen positiven Effekt auf die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit der Mütter hat. Dieser positive Effekt erreiche sein Maximum bei einer Dauer der Elternzeit von zirka 28 Wochen; danach verringere er sich mit zunehmender Länge des Urlaubs und werde nach einer Dauer von zwei Jahren negativ. Frauen mit höheren Einkommen kehrten in der Regel früher an den Arbeitsplatz zurück als Frauen mit tieferen Einkommen. Väter veränderten ihren Beschäftigungsgrad kaum aufgrund von Elternzeit. Tun sie es doch, könne sich dies wie bei den Müttern aufgrund verminderter Karrierechancen negativ auf die Erwerbssituation auswirken. Die sukzessive Erhöhung der Länge der Elternzeit erhöhe die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen tendenziell, da Elternzeit in einem viel grösseren Umfang von den Müttern in Anspruch genommen wird und dies bei längerer Elternzeit zu einer Verminderung der Karrierechancen führt. Andererseits habe bezahlte Elternzeit einen eher positiven Effekt auf Produktivität, Umsatz und Arbeitsplatzmoral in Unternehmen. Sie führe in der Tendenz zu Kosteneinsparungen aufgrund geringerer Fluktuation von Mitarbeitenden²². Insgesamt werde die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität durch bezahlte Elternzeit erhöht. Dadurch liessen sich die Ausgaben des Staates bereits bei einer geringen Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Mütter dank höherer Steuererträge kompensieren.

Müller und Ramsden (ebda., S. 8-10) kommen aufgrund ihrer Literaturanalyse zum Schluss, dass das durch die Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF vorgeschlagene Elternzeitmodell hinsichtlich der Ausgestaltung, der Erwerbsersatzquote und der Länge angemessen ist, aber im Vergleich mit Modellen in anderen OECD-Staaten immer noch eher moderat konzipiert ist. Dieses Modell sieht, zusätzlich zu den 14 Wochen Mutterschaftsurlaub, 24 Wochen Elternzeit vor, von denen je vier Wochen einem individuellen Anspruch von Mutter und Vater entsprechen. Bei den restlichen 16 Wochen bestehe die Wahlfreiheit, wer von beiden die entsprechende Elternzeit beziehen will. Die Erwerbsersatzquote soll wie bei der Mutterschaftsversicherung 80 Prozent betragen. Die Autor*innen führen aufgrund ihrer Analyse der internationalen Literatur folgende Gründe für ihre positive Beurteilung des EKFF-Modells an:

- Der individuelle, nicht übertragbare Anspruch auf Elternzeit, erweise sich insbesondere für Väter als wirksamer Anreiz für die Inanspruchnahme von Elternzeit, wobei die Zeit von vier Wochen eher zu knapp bemessen sei.
- Eine hohe Erwerbsersatzquote von 80 Prozent sei wichtig. Insbesondere für Väter biete sie einen starken Anreiz, Elternzeit auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen (u. a. da die Einkommen der Väter in der Regel höher und die Familien auf diese Einkommen angewiesen sind).
- Bezüglich der Dauer der Elternzeit liege das EKFF-Modell unter dem wirtschaftlichen «Optimum» von 28 Wochen. Bei dieser Länge der Elternzeit erreichten die positiven Effekte auf die Erwerbstätigkeit der Frauen ihren Höhepunkt.

²¹ In Hinblick auf eine Erklärung dieses Widerspruchs der Ergebnisse auf der Mikroebene der Familie (mehr Kinder) und Makroebene des Staates (kein Anstieg der Geburtenrate nachweisbar) vermuten die Autor*innen, dass auf der Makroebene verschiedene Einflussfaktoren eine Rolle spielen, die unterschiedliche und gegensätzliche Wirkungen hervorbringen.

²² Diese erwünschten Effekte ergeben sich auch bei den familienfreundlichen Arbeitsmodellen (vgl. das nachfolgende Unterkapitel).

- Es gelte zu prüfen, ob ein individueller Anspruch für die Mutter vor der Niederkunft zweckmässig sein könnte. Im Gegensatz zu vielen OECD-Ländern hätten Mütter im Schweizer System keinen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub vor der Niederkunft. Inzwischen wisse man durch eine Vielzahl von Studien, dass sich körperliche und psychische Belastungen wie Stress während der Schwangerschaft negativ auf Mutter und Kind auswirken.
- Die Elternzeitmodelle anderer Länder zeigten zudem Entwicklungen auf, welche auch für ein Schweizer Modell von Interesse sind: Zu erwähnen sei insbesondere die Möglichkeit für Mütter und Väter, während der Elternzeit Teilzeit zu arbeiten, ohne dabei den Anspruch auf Elternzeit zu verlieren.

2.6. Erwerbsarbeitsbezogene Rahmenbedingungen II: Familienfreundliche Arbeitsmodelle

Neben der Elternzeit ist es vor allem die Art der Gestaltung der Arbeit, die einen Einfluss darauf hat, ob die jungen Familien (in all ihren Formen) Familienleben und Erwerbsarbeit mit möglichst wenigen negativen Nebenwirkungen auf beiden Ebenen in Einklang bringen können. In ihrer Kosten-/Nutzen-Analyse listen Stern et al. (2016, S. 65) auf Basis der verfügbaren wissenschaftlichen Studien und Berichte die wichtigsten Formen von familienfreundlichen Arbeitsmodellen auf:

- **Teilzeit:** abgestufte familienbedingte Teilzeitarbeit
- **Familienbezogene Freistellung:** Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs, familienbedingte Auszeit, Zusatzurlaub (bezahlt), Sonderurlaub (unbezahlt)
- **Erhöhung der Zeitsouveränität:** Jobsharing, Berücksichtigung familiärer Zeitbedarfe bei der Arbeitseinsatzplanung, Gleitzeit, Arbeitszeitkonto, Jahresarbeitszeit, Flexible Pausenregelung, Ferienregelung
- **Arbeitsabläufe und -inhalte:** Kommunikationszeiten, Teamarbeit unter Berücksichtigung der familiären Situation
- **Flexibilität des Arbeitsortes:** Arbeit von zu Hause (Homeoffice)
- **Finanzielle Zulagen:** Geburtszulage, Freiwillige Familienzulage, Erfahrungszuschlag
- **Unterstützung bei der Kinderbetreuung:** Beratung über Angebote, Vermittlung oder Bereitstellung von Angeboten, Kostenbeteiligung Kinderbetreuung, Kinderbetreuung in Ausnahmesituationen
- **Personalentwicklung:** Berücksichtigung familiärer Belange bei der Weiterbildung, gleichberechtigte Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen
- **Planung von Wiedereinstieg und Arbeitsplatzzuschnitt:** Planungsgespräch, Kontakthaltemöglichkeiten, Rückkehrgespräche
- **Unterstützung aktiver Vaterschaft:** Väterspezifische Bedarfsanalyse, Vaterschaftsurlaub, Vorbilder in der Führungsetage
- **Betonung der Wertschätzung von Familien:** Familienfeste, Tochtertag/Kids-Day, familienfreundliche Parkplatzregelung

In Hinblick auf die Quantifizierung der Kosten der flexiblen (Teilzeit-)Arbeit stützen sich Stern et al. (2016, S. 30) vor allem auf eine Studie von Prognos aus dem Jahr 2005²³, die entsprechende Berechnungen für den deutschsprachigen Raum vorgenommen hatte. Dabei fielen vor allem vier Arten von

²³ Prognos (Hrsg.) (2005): Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Basel

Kosten ins Gewicht: die Organisationskosten, die Personalwiederbeschaffungskosten, die Infrastrukturkosten und die Kosten für Homeoffice-Arbeitsplätze. Der Aufwand für die Organisation der Teilzeitarbeit wird pro rückkehrende Mutter auf etwa zwei Arbeitstage kalkuliert. In Hinblick auf die Personalwiederbeschaffungskosten könne gemäss der zitierten Studie davon ausgegangen werden, dass ein beträchtlicher Anteil der neugewordenen Mütter nach der Geburt nicht mehr mit dem gleichen Pensum arbeite. Daher müssten jeweils für den reduzierten Anteil des Pensums neue Mitarbeitende gesucht werden. Die Infrastrukturkosten der durch Teilzeitarbeit erhöhten Belegschaft seien in der Studie von 2005 nur indirekt berechnet worden, da keine weiteren Datengrundlagen zu diesen Kosten in den untersuchten Unternehmen gefunden wurden. Aus diesem Grund werde bei der Berechnung der Szenarien auch auf die Kalkulation dieses Kostenaspekts verzichtet. In die Berechnung aufgenommen wurden hingegen die Kosten für die Einrichtung von Homeoffice-Arbeitsplätzen. Für die beiden Ausbauszenarien im Bereich familienfreundliche Arbeitsmodelle rechnen Stern et al. (2016, S. 33) bei bestehenden Kosten von 580 Millionen Franken (Basisszenario) mit Mehrkosten für die Unternehmen in der Höhe von 130 resp. 190 Millionen Franken.

Den Kosten für die Gestaltung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen steht auch ein kalkulierbarer Nutzen entgegen. Gemäss Stern et al. (2016, S. 35f.) liefert die psychologische Literatur zu den Auswirkungen von Arbeitsbedingungen auf Kinder und Familie wertvolle Hinweise. Sie zeige z. B., dass sich die Arbeitsbedingungen der Eltern auf Psyche und Motivation der Arbeitnehmenden auswirken und dass Stress am Arbeitsplatz dazu führe, dass sich Eltern vermehrt zurückziehen und weniger Zeit mit ihren Kindern verbringen, mit allen Auswirkungen. Insbesondere prekäre Arbeitsbedingungen der Eltern wirkten sich stark negativ auf die Familien aus. Stern et al. (ebda.) weisen darauf hin, dass es noch relativ wenige ökonomische Studien zu den Auswirkungen von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen auf Kinder, Familie und Gesellschaft gibt; hier bestehe grosser Nachholbedarf. Befragungen zeigten, dass familienfreundliche Arbeitsbedingungen bei den Arbeitnehmenden einen hohen Stellenwert einnehmen. So seien Mütter bereit, einen tieferen Lohn zu akzeptieren, um dafür familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu erhalten.

Dass sich die Investitionen in familienfreundliche Arbeitsbedingungen auch für die Unternehmen auszahlen, zeigt sich nach Stern et al. (ebda.) am Beispiel der erwähnten Prognos-Studie. Im Rahmen dieser Studie wurde ein RoI von 1:8 ermittelt, d. h. für jeden in familienfreundliche Arbeitsbedingungen investierte Franken resultierten Einsparungen in der Höhe von acht Franken. Ein entscheidender Faktor in Hinblick auf die Kostenwirksamkeit ist nach Stern et al. (ebda.) die erhöhte Rückkehrquote an den Arbeitsplatz nach dem Elternurlaub. Dadurch vermeide das Unternehmen relativ hohe Personalwiederbeschaffungskosten. Diese Einsparungen («Einnahmen») werden in den Berechnungen den Personalwiederbeschaffungskosten («Ausgaben») gegenübergestellt, die durch die Organisation der Teilzeitpensen anfallen. Umgerechnet auf die beiden Ausbauszenarien ergebe sich für die Unternehmen beim starken Szenario aufgrund der hochgerechneten Rückkehr von zusätzlichen 14'000 Arbeitnehmenden bereits ein Gewinn in der Höhe von 30 Millionen Franken. Im mittleren Szenario (mit der errechneten Rückkehr von zusätzlichen 7'000 Arbeitnehmenden) überwögen die Ausgaben für die Organisation der Teilzeitarbeitsplätze die Einsparungen durch die erhöhte Rückkehrquote noch um 220 Millionen Franken.

Laut Stern et al. (2016, S. 36) können durch familienfreundliche Arbeitsbedingungen neben den eingesparten Personalwiederbeschaffungskosten auch weitere konkrete Einsparungen anfallen:

- **Attraktivitätseffekt:** Familienfreundliche Angebote steigerten die Attraktivität des Unternehmens als Arbeitgeber und erhöhten dessen Wettbewerbsfähigkeit auf Personalbeschaffungsmärkten.

- **Karriereeffekt:** Die Unternehmenspraxis zeige, dass Teilzeitpensen unter 70 Prozent auch in «teilzeitfreundlichen» Unternehmen ein Karrierehemmnis sein können. In den Ausbauszenarien arbeiteten mehr Teilzeitmitarbeitende in Pensen über 70 Prozent als im Basisszenario. Aus Unternehmenssicht bedeutete dies, dass bei Vakanzen und Besetzungsprozessen diese in höherem Masse für eine Inhouse-Rekrutierung zur Verfügung stünden, was die Personalbeschaffungskosten weiter senken könne.
- **Penseneffekt:** Da gemäss Annahmen in den Ausbauszenarien nicht nur die aus dem Mutterschaftsurlaub Zurückkehrenden zu höheren Teilzeitpensen arbeiteten, sondern dies allen Eltern zustehe, könne das gesamte verfügbare Arbeitsvolumen im Unternehmen ansteigen. Die durch diesen «Penseneffekt» geschaffenen höheren Kapazitäten könnten genutzt werden, um Fluktuationen oder Expansionen ohne externe Rekrutierung durchzuführen.
- **Produktivitätseffekt:** Es gebe in der Forschungsliteratur Hinweise darauf, dass familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu einer Motivationssteigerung und einer Fehlzeitsenkung führen können, wodurch die Mitarbeitendenproduktivität erhöht werde.

Aufgrund der vorliegenden Studie kann nach Stern et al. (ebda.) davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen/Einsparungen durch die oben genannten Effekte zusammen mit den berechneten Rückkehr-effekten, die Kosten der Unternehmen für die Ermöglichung von Teilzeitarbeit bereits im mittleren Szenario decken und im starken Ausbauszenario sogar deutlich übersteigen. Zu beachten ist dabei, dass die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben bei sozial benachteiligten Familien zusätzliche Herausforderungen bieten kann und entsprechend gesondert beachtet werden sollte (Verein a:primo 2019). Diese Herausforderungen müssten durch Bund, Kantone, Gemeinden und Wirtschaft gemeinsam angegangen werden.

2.7. Die Qualität im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Wir haben bis dahin gesehen, dass das Versorgungsangebot im Frühbereich, die Finanzierungsmodalitäten der Nutzung dieses Angebots sowie die Bedingungen rund um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zentrale Aspekte im Kontext der Frühen Förderung darstellen. In diesem Zusammenhang hat sich auch gezeigt, dass diese Aspekte miteinander in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang stehen – dergestalt etwa, dass die sehr restriktive Schweizer Regelung der bezahlten Zeit rund um die Geburt (14 Wochen Mutterschaftsurlaub) den Druck auf die Versorgungsangebote erhöht und gleichzeitig den Wiedereinstieg insbesondere der Mütter ins Erwerbsleben beeinträchtigt, was in den Unternehmen zu höheren Kosten führt. Zum Abschluss soll nun noch ein weiterer Aspekt angeschaut werden, der in den vorherigen Kapiteln teilweise angetönt wurde: Die Qualität der Angebote im Bereich FBBE. In der Qualitätsdiskussion wird in der Regel zwischen Struktur-, Orientierungs- und Prozessqualität unterschieden. Die *Strukturqualität* bezieht sich auf Aspekte im Kontext der Betreuungsorganisation wie verfügbare m² pro Kind, Aussenräume zum Spielen, Zahl der zu betreuenden Kinder pro Fachkraft (in Relation zu deren Ausbildung), Massnahmen zur Qualitätssicherung etc.²⁴ Die *Prozessqualität* bezieht sich auf die Qualität der Interaktion zwischen der Betreuungsperson und dem einzelnen Kind resp. mehreren Kindern, wobei hier die emotionale und verhaltensbezogene Unterstützung von der aktiven Lernunterstützung (z. B. im Bereich der Sprachförderung) unterschieden wird. Die *Orientierungsqualität* schliesslich umfasst pädagogisch bedeutsame Orientierungen, Überzeugungen und Werthaltungen der Erziehenden (Simoni & Wustmann 2016, S. 63f.).

²⁴ Vgl. für entsprechende Empfehlungen in der Schweiz kibesuisse (2016).

Im Rahmen eines aktuellen Reviews zu den international verfügbaren wissenschaftlichen Studien im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (Slot 2018) wurden die zentralen Qualitätsmerkmale auf den Ebenen der Prozess- und der Strukturqualität herausgearbeitet: Den grössten Einfluss auf die Prozessqualität hat die Ausbildung, die Vorbereitung der Betreuungspersonen auf ihre Aufgabe und die Begleitung/Unterstützung im Alltag. Weitere positive Einflussfaktoren auf die Prozessqualität, die für das psychische Wohlbefinden und die Lernfortschritte eines Kindes entscheidend ist, haben die Zahl der zu betreuenden Kinder pro Fachkraft sowie die Bemühungen der Organisation in Hinblick auf die Qualitätssicherung. Dann gibt es gemäss der Studie eine Reihe von weiteren Kontextfaktoren wie das Wohlbefinden und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden, die einen Einfluss auf die Prozessqualität haben, wobei die Zahl der Studien in Bezug auf viele dieser Faktoren gering sei und vor allem im Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren ein grosser Forschungsbedarf bestehe.

Im weiteren Verlauf dieses Kapitels soll nun anhand einer aktuellen Studie von Dubach et al. (2018) ein Blick auf die fachlichen Kompetenzen des Personals geworfen werden, das im Kontext der FBBE tätig ist, wobei die Kompetenzen in Relation zu den jeweiligen Ausbildungen gesetzt werden. Abschliessend wird gefragt, unter welchen Bedingungen Personen in FBBE-Organisationen eingesetzt werden können, die über keinerlei formale Ausbildung in diesem Bereich verfügen («Nichtprofessionelle»).

2.7.1. Die fachlichen Kompetenzen in Relation zur Ausbildung der Betreuungspersonen

Dubach et al. (2018, S. IX) untersuchten in ihrer umfassenden Delphi-Befragung²⁵ von Expert*innen aus dem Frühbereich unter anderem den Zusammenhang des Qualifikationsniveaus der im Bereich FBBE tätigen Personen und der Prozessqualität in der täglichen Arbeit und leiteten daraus den Qualifikationsbedarf in den einzelnen Arbeitsfeldern ab. Die Ergebnisse dieser Studie sollen an dieser Stelle etwas ausführlicher dargestellt werden, weil sie wertvolle Rückschlüsse in Hinblick auf die Aus- und Weiterbildung des Personals im FBBE-Bereich ermöglichen und das Thema Qualität aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten.

Die Kompetenzlücken werden gemäss Dubach et al. (ebda.) tendenziell als geringer eingestuft, je höher das Qualifikationsniveau ist. Dies gelte sowohl für Vergleiche innerhalb eines gegebenen Arbeitsfeldes (z. B. eine Ausbildung als «Fachperson Betreuung FaBe Kind» vs. eine Ausbildung als «Kindererzieherin HF» in Kindertagesstätten), als auch für den Vergleich verschiedener Arbeitsfelder. Gemäss Dubach et al. (ebda.) werden die Kompetenzlücken vor allem in tertiär geprägten Arbeitsfeldern (Elternbildung, aufsuchende Familienarbeit wie im Projekt «Zeppelin») als eher gering beurteilt.²⁶ Für den Vergleich von niederschweligen Arbeitsfeldern einerseits und Kindertagesstätten und Kinderheimen andererseits, gelte dies weniger ausgeprägt. Dies dürfte nach Einschätzung des Autorenteam damit zusammenhängen, dass die Expert*innen bei niederschweligen Arbeitsfeldern stillschweigend von geringeren Erwartungen oder Ansprüchen an die Frühe Förderung ausgingen. In der Folge führen Dubach et al. (2018, S. IXf.) die wichtigsten von den befragten Expert*innen identifizierten Kompetenzlücken des FBBE-Personals auf, wobei sie Mitarbeitende ohne und mit Führungsfunktion unterscheiden:

²⁵ Eine Delphi-Studie ist ein zwei- oder mehrstufiges Befragungsverfahren, in dem die Ergebnisse jeder Stufe den Befragten wieder unterbreitet werden und so die Basis für die nächste Befragungstufe bilden.

²⁶ Diese Einschätzung hat sich in der ersten wissenschaftlichen Studie zur Beurteilung der Prozessqualität in Schweizer Betreuungseinrichtungen im Frühbereich (Perren, Frei & Herrmann 2016) nicht bestätigt. Hier zeigten sich zwischen Spielgruppen, Kindertagesstätten und Tagesfamilien keine signifikanten Qualitätsunterschiede. In allen drei Settings war die Qualität der emotionalen und verhaltensbezogenen Unterstützung deutlich besser als die der aktiven Lernunterstützung.

Kompetenzlücken von FBBE-Mitarbeitenden ohne Führungsfunktion

- **Bildungsorientierung:** Häufig werde auf Kompetenzlücken in der Bildungsorientierung und in der Begleitung der kindlichen Lern- und Entwicklungsprozesse hingewiesen. Dies betreffe namentlich die 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. Solche Lücken würden nicht allein bei Fachpersonen festgestellt, welche direkt Aufgaben in der Kinderbetreuung übernehmen (insbesondere Kindertagesstätten und Spielgruppen). Auch in der Elternbildung werde festgestellt, dass teilweise wichtige entwicklungspsychologische Grundlagen fehlen, wenn diese nicht schon durch die Vorbildung (z.B. Abschluss als Sozialpädagog*in oder Psycholog*in) vermittelt sind.
- **Inklusion und Umgang mit Diversität:** Mehrere der Befragten verwiesen relativ pauschal auf Kompetenzlücken in diesem Themenbereich; differenziertere Rückmeldungen lägen lediglich für den Bereich der Kindertagesstätten vor. Sie beträfen nicht nur spezifisches Fachwissen zu Methoden der interkulturellen Pädagogik, sondern auch grundsätzliche Sensibilitäten für Fragen sozialer Benachteiligung und einen positiven Umgang mit Diversität. In der Elternbildung würden teilweise Kompetenzlücken im Umgang mit heterogenen Elterngruppen ausgemacht.²⁷
- **Zusammenarbeit mit den Eltern:** Im grundsätzlichen Zugang und dem Verhältnis zu den Eltern würden nur selten Kompetenzlücken festgestellt. Defizite würden vielmehr in der konkreten Zusammenarbeit mit den Eltern geortet. In der familienergänzenden Betreuung und in Kinderheimen betreffe dies vor allem die Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenzen sowie ihre Unterstützung in Krisensituationen. Auch in der Elternbildung werde vereinzelt festgestellt, dass Kompetenzen für eine ressourcenorientierte Sichtweise nicht besonders stark ausgeprägt sind.
- **Personale und professionelle Kompetenzen:** Häufig genannte Kompetenzlücken beträfen hier die Fähigkeit, das eigene Handeln vor dem Hintergrund der eigenen Sozialisation und die persönliche Rolle in den Entwicklungs- und Bildungsprozessen der Kinder zu reflektieren. Diese Lücken kämen nicht allein bei Nannies oder Pflegeeltern vor, die in der Regel wenig spezifische Ausbildung geniessen, sondern auch bei Betreuer*innen in Kindertagesstätten sowie Elternberater*innen. In besonderer Weise mit ihren Erwartungen und Rollenvorstellungen konfrontiert seien die Pflegeeltern. Schliesslich werde in mehreren Arbeitsfeldern ein zusätzlicher Bedarf an Fähigkeiten zum Selbstmanagement und zur Stressbewältigung registriert; ebenso eine stärkere professionelle Identifikation und Grundhaltung.
- **Sprachförderung:** Hier fielen die Urteile unterschiedlich und bisweilen auch gegensätzlich aus. Gemäss Dubach et al. (ebda.) nimmt das Thema Sprachförderung in der Studie insofern einen besonderen Stellenwert ein, als Diskussionen um die mögliche Einführung einer Berufsprüfung für frühe Sprachförderung den Auslöser ihres Forschungsprojekts bildeten. Bei der Ermittlung des Qualifikationsbedarfs sei die frühe Sprachförderung als Unterabschnitt in das allgemeine Kompetenzprofil integriert worden. Mehrere Expert*innen hätten dies kritisiert: Das Profil weise damit eine Schlagseite auf, die der Mehrdimensionalität der kindlichen Entwicklung nicht gerecht werde. Trotz der Kritik am Kompetenzprofil und der Forderung nach einer ganzheitlicheren Betrachtungsweise wurde aber gleichzeitig recht deutlich ein Qualifikationsbedarf registriert: Beim Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand seien die Sprachförderung und der Umgang mit Mehrsprachigkeit denn auch mehrfach als Kompetenzlücken bezeichnet worden. Besonders häufig sei dies im Bereich

²⁷ Für Susann Täschler ist das ein Hinweis auf die nicht immer ausreichend ausgebildete Orientierungsqualität (Mail vom 17.04.19).

der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen) der Fall gewesen.²⁸ Die angesprochenen Defizite betreffen hauptsächlich die folgenden Punkte:

- *Konkretes Sprachverhalten:* Das Sprachverhalten der Fach- und Betreuungspersonen sei nicht kindgerecht; sie pflegten eine wenig anregende, differenzierte und altersangemessene Kommunikation mit den Kindern. Auch seien ihre eigenen sprachlichen Kompetenzen unterschiedlich ausgeprägt.
- *Fehlendes Wissen:* Die Fach- und Betreuungspersonen seien mit dem Grundgedanken der alltagsintegrierten Sprachförderung – im Gegensatz zur expliziten Förderung – zu wenig vertraut; ebenso mangle es ihnen an Kenntnissen konkreter Ansätze und Konzepte (z.B. «sustained shared thinking»). Vorhandene Konzepte seien primär auf den Erwerb der Umgangssprache und noch zu selten auf Mehrsprachigkeit ausgerichtet. Schliesslich würden Lücken im Wissen um die sprachliche Entwicklung, ihren Zusammenhang mit anderen Entwicklungsbereichen und im Erkennen von Sprachentwicklungsstörungen registriert.
- *Schwierigkeiten in der Umsetzung:* Den Fach- und Betreuungspersonen gelinge es zu selten, sprachfördernde Elemente im pädagogischen Alltag umzusetzen. Dies könne unterschiedliche Gründe haben: Mangelnde Kenntnis und Übung in der Anwendung entsprechender Methoden oder «Werkzeuge», besondere Herausforderungen bei der pädagogischen Arbeit mit Kindergruppen (z.B. gleichmässige Wahrnehmung und Förderung aller Kinder) oder auch Rahmenbedingungen wie der Anteil fremdsprachiger Kinder oder – vor allem bei Nannies – Vorgaben der Eltern (z.B. Kommunikation in Englisch, auch wenn es für alle Beteiligten eine Fremdsprache ist).

Insgesamt fällt nach Dubach et al. (ebda.) auf, dass Expert*innen, die der Forschung, in Ausbildungsinstitutionen oder in der Politiksteuerung und Interessenvertretung tätig sind, die Kompetenzen des Fach- und Betreuungspersonals kritischer beurteilen als Fachleute aus stärker praxisbezogenen Arbeitsfeldern. Bei der frühen Sprachförderung sei dies besonders ausgeprägt. Dies möge damit zusammenhängen, dass diese Expert*innen eher einen Blick von aussen haben und Anforderungen stellen, die sich nicht primär am reibungslosen Arbeits- und Betriebsablauf orientieren. Ebenso nähmen Expert*innen aus der Romandie in gewissen Bereichen geringere Kompetenzlücken wahr als ihre Pendants aus der Deutschschweiz (und tendenziell auch dem Tessin). Hinter diesen unterschiedlichen Einschätzungen könnte sich auch ein «Qualifikationseffekt» verbergen, weil in der familienergänzenden Kinderbetreuung der Romandie deutlich mehr tertiär ausgebildete Kindererzieher*innen tätig seien als in der Deutschschweiz.

Kompetenzlücken von FBBE-Mitarbeitenden mit Führungsfunktion

- **Angebot:** In den meisten Arbeitsfeldern gebe es genügend spezifische Weiterbildungen für Personen, die eine Leitungsfunktion ausüben oder anstreben. Lücken würden mehrfach in niederschwellig zugänglichen Arbeitsfeldern (z.B. Spielgruppen, Tagesfamilien, Eltern-Kind-Treffpunkten) festgestellt. Dies habe gemäss den befragten Expert*innen auch damit zu tun, dass Tätigkeiten in diesen Feldern typischerweise als Nebenverdienst, «Zweitberuf» oder Freiwilligenarbeit konzipiert sind und keine soziale oder pädagogische Grundbildung voraussetzen. Entsprechend mangle es auch an Weiterbildungen, die auf diesen heterogenen und oftmals fachfremden Ausbildungen aufbauend zu Leitungsfunktionen führen.

²⁸ Aus der Sicht von Susann Täschler (Mail vom 17.4.19) reicht es nicht, eine hochwertige Weiterbildung zur Sprachförderung anzubieten, wenn nicht auf eine hochwertige pädagogische Grundausbildung aufgebaut werden kann – grundlegende Mängel in der pädagogischen Arbeit blieben so bestehen.

- **Vermittelte Kompetenzen:** Wenn Personen in Leitungsfunktionen tatsächlich dafür qualifizierende Weiterbildungen besucht hätten, verfügten sie in der Regel über die erforderlichen Kompetenzen, um ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Mehrfach wurde aber auch festgestellt, dass Personen in Leitungsfunktionen trotz Weiterbildungen geringe fachliche, insbesondere pädagogische Kompetenzen besitzen (z.B. in den Bereichen Bildungsorientierung, konzeptionelles Arbeiten, Zusammenarbeit mit Eltern). Es falle ihnen vielfach schwer, ihre Mitarbeitenden in Fragen der Frühen Förderung zu sensibilisieren und praxisnah anzuleiten. Etwas seltener würden Lücken vor allem bei Managementkenntnissen und Personalführung geortet. Vereinzelt würden Weiterbildungen für Führungskräfte als zu akademisch bezeichnet oder es werde die Vermittlung eines Führungsstils gewünscht, der kooperativer angelegt ist.
- **Nutzung des Angebots:** Längst nicht alle Personen mit einer Leitungsfunktion hätten jedoch die erforderlichen bzw. empfohlenen Führungsweiterbildungen besucht. In diesem Punkt bestehe unter den Expert*innen ein breiter Konsens; in vielen Arbeitsfeldern wird ein Qualifikationsbedarf geortet. Mehrfach werden finanzielle Gründe für die diagnostizierten Defizite angeführt: Die entsprechenden Bildungsgänge seien kostspielig und die Gebühren müssten häufig vollständig oder zu beträchtlichen Teilen von den Interessent*innen und Interessenten selber übernommen werden.

Ansätze zur Verbesserung der Situation

In der Folge skizzieren Dubach et al. (2018, S. XI-XVIII) auf Basis ihrer Expert*innenbefragung, sechs Ansätze zur Verbesserung der Situation, die hier aus Kapazitätsgründen nur genannt, aber nicht weiter ausgeführt werden:

- **Verbessern der Übersichtlichkeit** der Bildungsangebote im Frühbereich (unter anderem durch eine Internetseite)
- **Verbessern der Koordination und Durchlässigkeit** der Weiterbildungen unter anderem durch die Modularisierung niederschwelliger Bildungsangebote und durch eine systematisierte Anrechnung von Bildungsleistungen
- **Einführung neuer Abschlüsse** im FBBE-Bereich, z. B. einer Berufsprüfung, die auch für Personen ohne Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (Lehrabschluss) absolviert werden könnte
- **Reformierung der bestehenden Bildungsangebote**, wobei dieser Ansatz nicht im Fokus der Expert*innenbefragung gestanden sei, da entsprechenden Reformen bereits in anderen Kontexten angegangen würden
- **Stärkere Nutzung bestehender Bildungsangebote**, z. B. durch die vermehrte Ausbildung und Anstellung von Kindererzieher*innen HF oder die Stärkung der ausbildungsbegleitenden Berufsmatur
- **Verstärkung des Lernens in der Praxis**, etwa durch Schaffung von mehr praxisbasierten Lernmöglichkeiten durch Intervision oder den Bezug von externen Fachkräften sowie durch Stärkung der Rolle der Berufsbildner*innen.

Nach Dubach et al. (2018, S. XVIV) tragen drei dieser Handlungsansätze eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit in sich, bei einer erfolgreichen Umsetzung die Qualität der Frühen Förderung unmittelbar zu erhöhen. Dies gelte für das Lernen in der Praxis, die stärkere Nutzung bestehender Bildungsangebote und die Reform von Bildungsgängen. Bei den übrigen drei Handlungsansätzen seien die Wirkungszusammenhänge komplexer. Das spreche nicht grundsätzlich gegen sie. Als Handlungsoptionen von besonderer Bedeutung seien insbesondere die Bestrebungen zur stärkeren Koordination und grösseren Durchlässigkeit des Bildungssystems sowie die Einführung neuer Abschlüsse. Denn einzig sie gingen ein Problem an, das in den Expertendiskussionen einen sehr breiten Raum einnahm: Die begrenzten

Entwicklungs- und Qualifikationsperspektiven des Fach- und Betreuungspersonals, insbesondere im niederschweligen Bereich. Um die Handlungsansätze wirksam zu verfolgen, sind nach Dubach et al. (ebda.) unterschiedliche Akteure gefordert. Fast jeder Ansatz erfordere in der einen oder anderen Form ein Mitwirken der Branchenorganisationen. Ohne ihr Engagement sei eine erfolgreiche Umsetzung wenig realistisch. Zwar könne zumindest das Lernen in der Praxis auch durch die Initiative von einzelnen Institutionen (Praxisbetriebe, Bildungsanbieter, Forschungsteams) vorangetrieben werden. Doch besteht eine erhebliche Gefahr, dass sich auf diese Weise die bestehenden Qualitätsunterschiede zwischen den Praxisbetrieben verstärken, wenn nicht parallel dazu Anstrengungen unternommen würden, um unterschiedliche Formen des Lernens in der Praxis systematisch in allen Institutionen des Frühbereichs zu verankern.

2.7.2. Zum Einsatz von Nichtprofessionellen im Kontext der FBBE

Zum Abschluss dieser Ausführungen zur Ausbildung der Fachpersonen im Bereich FBBE soll kurz auf den Grundlagenbericht von Hafén (2018) zum Einsatz von Nichtprofessionellen in professionellen Kontexten im Frühbereich Bezug genommen werden. Der Bericht geht unter anderem von der Feststellung aus, dass in der Schweiz (und dabei vor allem in der Deutschschweiz) in unterschiedlichen Handlungsfeldern des Frühbereichs (Vorpraktikant*innen in Kitas, Hausbesucher*innen in Programmen wie schritt:weise, Personal in Familienzentren etc.) Personen ohne formale fachspezifische Berufsausbildung (EFZ-Niveau oder höher) oder sogar ohne Ausbildung ausserhalb des formalen Bildungssystems (z. B. eine Ausbildung als Spielgruppenleiterin) eingesetzt werden. So zeige eine Erhebung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV 2016), dass durchschnittlich 44 Prozent der in Kindertagesstätten tätigen Personen über keinen spezifischen Berufsabschluss verfügen. Der Autor betont an mehreren Stellen des Berichts, dass der Einsatz von Nichtprofessionellen im Frühbereich (wie in andern Handlungsfeldern) immer nur eine Ergänzung der professionellen Arbeit mit Menschen sein kann. Gerade im Frühbereich sei es unabdingbar, die dringend notwendige Professionalisierung sowohl auf formaler als auch auf inhaltlicher Ebene weiter fortzuführen und die Arbeitsbedingungen für die (meist weiblichen) Personen in diesem Bereich zu verbessern. Im Gegenzug zeigt er anhand theoretischer Überlegungen, mit Bezug auf Ergebnisse aus der Freiwilligenforschung und mit Blick auf die Evaluationen von Projekten, die systematisch Nichtprofessionelle einsetzen, dass dieser Einsatz durchaus legitim ist, wenn die folgenden Bedingungen von Seiten der Organisationen berüchtigt werden, die systematisch Nichtprofessionelle (mit oder ohne Bezahlung) einsetzen:

- eine umsichtige Auswahl der Nichtprofessionellen,
- ihre umfassende Vorbereitung und Weiterbildung,
- eine angemessene, auch kurzfristig abrufbare Begleitung durch professionelle Fachkräfte,
- die Organisation von regelmässigen Austauschtreffen unter den Nichtprofessionellen sowie
- eine möglichst hohe Wertschätzung und Integration ins Team.

Weiter wird im Bericht auch deutlich gemacht, dass die Nichtprofessionellen durchaus auch Aspekte mitbringen, über die Professionelle nicht unbedingt verfügen. So hätten die eingesetzten Nichtprofessionellen im Bereich von Hausbesuchsprogrammen wie «schritt:weise» in der Regel einen vergleichbaren lebensweltlichen Hintergrund (Migration, soziale Benachteiligung, eigene Kinder) wie die durch sie unterstützten Familien, was ihnen den Zugang zu schwer erreichbaren Familien erleichtere. Dazu komme, dass die Beziehungen der Nichtprofessionellen zu den Familien weniger durch Machtdifferenzen geprägt sind und ein Mass an Reziprozität ermöglichen, das in der professionellen Arbeit nicht erreichbar sei.

2.8. Arbeitsbedingungen im Bereich FBBE und die Befindlichkeit der Fachpersonen

Die Erforschung der konkreten Arbeitsbedingungen im Bereich der Familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung ist angesichts der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Settings eine herausforderungsreiche Aufgabe. Es kann im Rahmen dieses Berichts entsprechend nicht das Ziel sein, einen umfassenden Überblick über die Arbeitsbedingungen zu geben; vielmehr wird angestrebt, anhand von zwei Untersuchungen zu schauen, ob es Tendenzen gibt, die in der Steuerung und Weiterentwicklung von FBBE-Angeboten zu beachten sind, weil sie – wie oben gezeigt – einen massgeblichen Einfluss auf die Prozessqualität und damit auf das Wohlbefinden der Kinder und ihre Lernfortschritte haben können. Die beiden Studien beziehen sich einerseits auf die Situation in den Kindertagesstätten der Stadt Zürich (Blöchliger & Bauer 2014) und andererseits auf jene der Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt.

2.8.1. Die Arbeitsbedingungen der Kindertagesstätten in der Stadt Zürich

In ihrer Studie zu den Arbeitsbedingungen und der Gesundheit des Kindertagesstätten-Personals in der Stadt Zürich erfassten Blöchliger und Bauer (2014) rund 70 Prozent der Kindertagesstätten²⁹ und befragten 1093 Betreuungspersonen im gesamten Spektrum der Anstellungen und Ausbildungen, 100 Kita-Leitungen und 55 Vertreter*innen der Trägerschaften. 94 Prozent der Befragten sind Frauen; 70 Prozent der Lernenden und der Praktikant*innen sind jünger als 20 Jahre, und beim ausgebildeten Personal ist die Mehrheit (64 Prozent) zwischen 21 und 30 Jahre alt. In ihren Ausführungen zum Stand der Forschung konstatieren Blöchliger und Bauer (ebda., S. 5), dass es in der Schweiz in diesem Untersuchungsbereich kaum Studien gibt. Sie verweisen auf eine Befragung, in deren Rahmen die Einflussfaktoren auf die Arbeitszufriedenheit von ausgebildeten Erzieher*innen in Zürich untersucht wurden.³⁰ Gemäss dieser Untersuchung seien die wichtigsten Faktoren für zufriedenes Personal ein gutes Arbeitsklima, das Vorhandensein von Handlungsspielraum im Alltag und Anerkennung. Beklagt wurden das geringe Einkommen, der Personalmangel und das Fehlen von Anerkennung. Als weitere Belastungsfaktoren erwiesen sich der Lärm und fehlende Räume für Kinder und Personal. Die wichtigsten Erkenntnisse der Studie von Blöchliger und Bauer (ebda., S. 10-21) zusammenfassend dargestellt:

- **Arbeitszeiten:** Die Hälfte des Kitapersonals arbeite in einem Pensum zwischen 90 und 100 Prozent. In einem Vollpensum arbeiteten vorwiegend die Praktikant*innen und Praktikanten. Ein Drittel des Personals arbeite zwischen 70 und 90 Prozent, der Rest weniger.
- **Zeit für Vor- und Nachbereitung:** Rund 70 Prozent der Kita-Leitungen gäben an, dass es in ihrer Kita eine Regelung bezüglich Vor- und Nachbereitungszeit gibt. Die Unterschiede seien jedoch gross. Etwa ein Drittel der befragten Betreuungspersonen scheine ohne Vor- und Nachbereitungszeit auskommen zu müssen, während in anderen Kitas bis 12 Stunden pro Woche zur Verfügung stünden.
- **Räumliche Ausstattung:** Die Ausstattung ihrer Kita mit Arbeitsmaterialien fänden zwei Drittel des befragten Kitapersonals gut; hingegen werde das Fehlen geeigneter Arbeits- und Erholungsräume für Mitarbeitende beklagt. Erwachsenengerechte Möbel seien in rund der Hälfte aller Kitas vorhanden. Lärmschutzmassnahmen sowie geeignete Pausen- und Mitarbeitendenräume würden dagegen von gut der Hälfte der Befragten als nur teilweise vorhanden angegeben.

²⁹ Blöchliger und Bauer (ebda., S. 8), dass die grösseren Kitas in der Befragung etwas überrepräsentiert sind.

³⁰ Kocierz, A. (2013) Einflussfaktoren auf die Arbeitszufriedenheit von ausgebildeten Erzieher*innen in der Stadt Zürich (unveröffentlichte Bachelorarbeit), Institut für Führung und Personalmanagement, Universität St.Gallen.

- **Absenzen:** In der Befragung sei zwischen kurzzeitigen Absenzen (bis 10 Tage) und Langzeitabsenzen unterschieden worden. Da die Fragen zu den Kurzzeitabsenzen von vielen Teilnehmenden nicht gemäss Instruktion oder gar nicht ausgefüllt wurden, liessen sich kaum verlässliche Aussagen machen. Bei den Langzeitabsenzen waren in mehr als der Hälfte der Kitas ein bis zwei Personen innerhalb eines Jahres länger als zehn Tage krank, wobei der Mutterschaftsurlaub in der Erhebung nicht explizit ausgeschlossen wurde.
- **Fluktuation I:** Durch Lehrabschlüsse und Praktikumsende seien die Kitas von einer «natürlichen» Fluktuation betroffen. Diese bringe zwar einen hohen Aufwand durch die Einarbeitung neuer Praktikant*innen und der Lernenden mit sich, werde aber als Berufs-Charakteristikum akzeptiert und eingeplant. Die Rate der nicht natürlichen Fluktuation scheine beim ausgebildeten Personal höher zu sein als beim noch nicht ausgebildeten. Die Hälfte der Kitas berichte, dass in einem Jahr eine oder mehrere Gruppenleitungen oder Miterziehende gekündigt hätten. Gemäss Befragung gebe es einige Kitas mit einer Fluktuationsrate der Miterziehenden über 100 Prozent. Das bedeute, dass in diesen Kitas Stellen während eines Jahres mehrfach besetzt werden mussten. Wie hoch jedoch die effektive Fluktuation in den untersuchten Kitas ist, konnte gemäss der Autorin und des Autors der Studie mit dem gewählten Vorgehen nicht erhoben werden.
- **Fluktuation II:** Die Kündigung von ausgebildeten Mitarbeitenden könne das Team-Klima derart verschlechtern, dass weitere Mitarbeitende kündigen. Häufig würden die angetroffenen Bedingungen in den Kitas als Kündigungsgrund genannt. Die Ergebnisse der quantitativen Befragung zeigten, dass 35 Prozent der Gruppenleitungen und 45 Prozent der Miterziehenden weniger als zwei Jahre an der bisherigen Stelle arbeiten. Das lege den Schluss nahe, dass die Fluktuation in den untersuchten Kitas in der Stadt Zürich hoch sein dürfte. Daneben gebe es jedoch auch Kitas mit seit Jahren stabiler Belegschaft. Die Unterschiede zwischen den Kitas schienen in dieser Frage gross zu sein. In deutschen Studien sei die Fluktuation der Erziehenden kein grosses Thema. Thematisiert würden hier in erster Linie die Absenzen.
- **Personalmangel:** Die Personalsituation scheine in etwa der Hälfte der befragten Kitas nicht stabil zu sein. Dort könne der Betreuungsschlüssel oft nicht eingehalten werden. Nur zwanzig Prozent der befragten Betreuungspersonen gäben an, dass in ihrer Kita immer genügend Personal zur Verfügung steht, um die anstehende Arbeit zu bewältigen. Rund die Hälfte der Befragten berichte, dass in ihren Kitas eine personelle Unterbesetzung teilweise oder sogar immer der Fall sei. Die Hälfte der Kitas berichte, dass sie offene Stellen hätten. In einigen Trägerschaften blieben Stellen mehrere Monate lang unbesetzt. Kita-Leitungen berichteten, dass insbesondere Praktikant*innen, Miterziehende mit Berufserfahrung und Berufsbildende schwierig zu finden seien. Kleine Arbeitspensen (40 bis 60 Prozent) schienen etwas schwieriger zu besetzen als höherprozentige.

Ressourcen und Belastungen wirken sich gemäss der Studie (ebda., S. 13) auf die sogenannten Beanspruchungsfolgen wie Gesundheit, Arbeitszufriedenheit und Fluktuationsneigung aus. Bezüglich Ausprägung der einzelnen Beanspruchungsfolgen zeigten die Ergebnisse der Studie, dass rund 80 Prozent des Kita-Personals den eigenen Gesundheitszustand als eher gut bis sehr gut einschätzen. Die Lernenden und die Praktikant*innen beurteilten ihre Gesundheit als am schlechtesten. 65 Prozent der Betreuungspersonen gäben an, dass sie sich manchmal oder oft erschöpft und ausgelaugt fühlen. Am höchsten seien die Werte beim unausgebildeten Personal (75 Prozent der Lernenden und 65 Prozent der Praktikant*innen), gefolgt von den Kita-Leitungen. Dass viele Personen mit Leitungsfunktion oder pädagogische Fachkräfte wegen Burnout aus dem Beruf ausscheiden, sei hingegen durchaus thematisiert worden. Der Anspruch, allen Kindern gerecht zu werden, könne zu Überforderung führen. Die Betreuungspersonen berichten gemäss Blöchliger und Bauer (ebda.) weiter, dass insbesondere schwierige Familienverhältnisse der Kinder und verhaltensauffällige Kinder sie belasten. Als hilfreich werde in solchen

Situationen der Austausch im Team dargestellt. 91 Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz geben gemäss Blöchlinger und Bauer (ebda.) an, dass sie mit den Arbeitsbedingungen zufrieden sind. In der vorliegenden Studie lägen die Werte deutlich tiefer. 60 bis 70 Prozent der Betreuungspersonen gäben an, dass sie mit ihren Arbeitsbedingungen zufrieden seien. Unzufriedener zeigten sich die Betreuungspersonen mit ihrer Lohnsituation. Dennoch gäben nur 30 Prozent des befragten Kita-Personals an, dass sie ab und zu die Absicht hätten, die Kita oder den Beruf zu wechseln. Die Identifikation mit der eigenen Arbeit sei über alle Funktionsgruppen hinweg recht hoch. Entsprechend beurteile das Betreuungspersonal das eigene Arbeitsengagement wie auch die eigene Arbeitsleistung als recht hoch. Am höchsten schätzten sich diesbezüglich die Kita-Leitungen ein.

Auf Basis dieser Befunde der Studie lassen sich nach Blöchlinger und Bauer (ebda., S 14f.) einige Empfehlungen formulieren: Zuallererst brauche es mehr Personal, denn der Personalmangel wirke sich nicht nur negativ auf die Prozessqualität, sondern auch auf die Befindlichkeit der Mitarbeitenden aus, was Krankheitsausfälle und Kündigungen wahrscheinlicher mache. Der ungünstige Einfluss auf die Prozessqualität zeige sich unter anderem an der unzureichenden Vor- und Nachbereitung, die sich nicht nur für die Arbeit mit den Kindern, sondern auch für Elternkontakte nachteilig auswirke. Weiter erwähnen die Autorin und der Autor (ebda.) die Bedeutung des Teamklimas, das mit der Arbeitszufriedenheit, dem Gesundheitszustand, der Qualität der Zusammenarbeit und der Fluktuation im Zusammenhang stehe. Weitere relevante Aspekte seien die Führungsqualität sowie die pädagogische Ausrichtung, mit der sich alle Mitarbeitenden identifizieren sollten und deren Weiterentwicklung kontinuierlich angestrebt werden sollte. Schliesslich sei auch eine erhöhte gesellschaftliche Anerkennung der Arbeit mit kleinen Kindern anzustreben – eine Anerkennung, die sich irgendwann auch in einer besseren Bezahlung ausdrücken sollte.

2.8.2. Die Arbeitsbedingungen in den Sprachförderspielgruppen des Kantons Basel-Stadt

In einer im Auftrag des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt verfassten Diplomarbeit von Studierenden der Fachhochschule Nordwestschweiz (Schindler et al. 2010) zeigte sich, dass die Arbeitsbedingungen baselstädtischer Spielgruppenleiter*innen eher prekär sind. Im Rahmen der Studie wurde errechnet, dass die Kontaktstunden mit den Kindern lediglich 42 Prozent der aufgewendeten Zeit ausmachen, während der Rest der Zeit für Vor- und Nachbereitung, Elterngespräche, Administration etc. aufgewendet wird. Da die Spielgruppenleiter*innen ihre Spielgruppe wie selbstständige Unternehmer*innen führen und alle Kosten (Miete, Versicherungen, Löhne etc.) selbst tragen müssen, fällt ihr persönlicher Lohn für diese Arbeit sehr tief aus. So arbeiteten die Befragten Spielgruppenleiter*innen im Durchschnitt 699 Stunden pro Jahr (also knapp ein 40%-Pensum) und verdienten in diesem Zeitraum durchschnittlich Fr. 3'180.- pro Jahr, d. h. Fr. 265.- pro Monat. In ihrem Fazit listen die Autor*innen der Studie eine Reihe von Einsparungsmöglichkeiten auf, die eine effizientere Gestaltung der Spielgruppen ermöglichen sollen. Dass neben einer besseren Auslastung der Räumlichkeiten, der Akquise von Spendengeldern, der Reduktion der Vor- und Nachbereitungszeit, Übertragung der Zünikosten auf die Eltern und anderen Aspekten auch die Möglichkeit einer Lohnreduktion (ebda., S. 37) vorschlagen, verweist auf wirklich prekäre Arbeitsbedingungen – ein Befund, der ohne Weiteres auf die ganze Schweiz übertragen werden kann (Hruza et al. 2017).

Durch die Integration vieler Spielgruppen in das Programm Frühe Deutschförderung mit seinen regelmässigen Auswertungen ergibt sich über die Entwicklung der Arbeitsbedingungen der Spielgruppenleiter*innen in den letzten Jahren ein gutes Bild. So zeigte der Abschlussbericht der Pilotphase (Grob et al. 2014, S. 60), dass die Arbeitsbedingungen in den Spielgruppen verbesserungswürdig sind. Der

Fokus wurde dabei jedoch nicht auf die Befindlichkeit der Mitarbeitenden gelegt, sondern auf die Prozessqualität, die in keiner der untersuchten Dimensionen den Wert «gut» erreichte. Es sei anzunehmen, dass sich der Besuch des Lehrgangs «Frühe sprachliche Förderung – Schwerpunkt Deutsch» der Berufsfachschule Basel durch die Spielgruppenleiter*innen mit der Zeit positiv auf die Prozessqualität auswirken werden; zusätzlich wären aber auch Verbesserungen in Bezug auf die Qualität der Betreuungseinrichtungen erstrebenswert.

Welche Verbesserungen das sein könnten, zeigte sich im Bericht zur 9. Befragung der Leiter*innen von Spielgruppen im Obligatorium zur frühen Deutschförderung (Amsler & Täschler 2018). Die von Spielgruppenleiter*innen am häufigsten genannten Vorschläge bezogen sich auf die potenzielle Verbesserung der Qualität im Bereich Sprachförderung: die zusätzliche Förderung des Austausches zwischen den Spielgruppenleiter*innen, vermehrtes Coaching und Selbstreflexion, vermehrte Aus- und Weiterbildung, mehr und besser qualifiziertes Personal etc. Bei den Wünschen an den Fachbereich Frühe Deutschförderung stand der Wunsch nach mehr finanziellen Mitteln im Vordergrund, gefolgt durch die Verbesserung des Umgangs mit Krisen und Unterstützung bei der Elternarbeit (ebda. S. 34f.).

Wie der aktuelle Bericht zur zehnten Befragung der Spielgruppenleiter*innen (Amsler & Täschler 2019, S. 38) zeigt, haben die konsequenten Bemühungen um eine adäquate Vorbereitung für die Tätigkeit im Bereich der frühen Deutschförderung nicht nur einen positiven Effekt auf die Prozessqualität in den angeschlossenen Spielgruppen, sondern auch auf die Löhne. So sei der durchschnittliche Stundenlohn von Spielgruppenleiter*innen mit der entsprechenden Ausbildung höher, als derjenigen ohne Sprachförderausbildung. Insgesamt bewegten sich die Löhne der Spielgruppenleiter*innen eher im oberen Bereich der Lohnempfehlungen des Schweizerischen Spielgruppenleiterinnenverbandes (mit Stundenlöhnen bis zu Fr. 70.-), wobei die Lohnschere zwischen besser und schlechter Verdienenden, bedingt durch die unterschiedlichen Funktionen, gross sei.³¹ Gemäss dem Bericht (S. 39) hat die Zahl der Mitarbeiter*innen seit der letzten Befragung abgenommen. Diese führe zu leicht erhöhten Pensen, was aus Sicht der Kontinuität sehr zu begrüßen sei.

Im Vergleich zum Vorjahr habe sich die Ausbildungs-Qualifikation der Spielgruppenleitenden nochmals verbessert. Dies lege den Schluss nahe, dass die diesbezüglichen Bemühungen von Seiten des Fachbereichs gefruchtet haben.³² Inzwischen gebe es praktisch keine Spielgruppe mehr, bei der nicht ständig eine Person mit Grund- und Zusatzqualifikation³³ die Arbeit mit den Kindern verantwortet. Dies sei angesichts der Tendenz, dass das Verhältnis zwischen deutsch- und fremdsprachigen Kindern in einigen Spielgruppen unausgeglichen ist, unbedingt notwendig. Bei einem Grossteil der verpflichteten Kindern gestalte sich auch die Elternzusammenarbeit aufwändig. Diesbezüglich wäre eine Professionalisierung wünschenswert, so dass die verpflichteten Kinder konkret von der Zusammenarbeit zwischen Förderinstitution und Elternhaus mehr profitieren könnten. Weiterentwickelt habe sich im vergangenen Jahr auch die Zusammenarbeit zwischen dem Frühbereich und der Schuleingangsstufe. Für viele Spielgruppenleitende sei es inzwischen selbstverständlich, dass sie mit Kindergartenlehrpersonen im Austausch sind. Insbesondere vor und nach dem Stufenwechsel fänden an vielen Orten gegenseitige Besuche und Treffen statt. Begünstigt werde der persönliche Austausch auch durch die hohe Kontinuität

³¹ Anmerkung der Verantwortlichen der Sprachförderspielgruppen im persönlichen Gespräch (19.3.2019).

³² Nachdem die Sprachförder-Spielgruppen in Basel innert weniger Jahre bezüglich ihrer Orientierungs-, Prozess und Strukturqualität auf ein hohes Niveau geführt werden konnten, bedarf es nach Ansicht der Autorschaft des Berichts (ebda.) nun weiterer Massnahmen im Frühbereich zugunsten der Chancengerechtigkeit beim Schuleintritt. Dass ein Drittel der Spielgruppenleiter*innen die Ansicht vertrete, ihre Grundausbildung reiche nicht (mehr) aus, weise zugleich auf deren geschärfte Sensibilität hinsichtlich der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen hin.

³³ Die Grundqualifikation ist bei den Spielgruppenleiter*innen in der Regel das Spielgruppenleiter*innen-Zertifikat.

der Spielgruppen: Über die Jahre hätten sich viele Kontakte gebildet, man kenne sich im Quartier. Zusätzlich zum Austausch beigetragen haben auch die Einladungen von Schulleitungen zu Schulkonferenzen. Diese hätten bereits in vielen Quartieren, resp. Schulhäusern stattgefunden. Der Fachbereich der Frühen Deutschförderung nutze diese Gelegenheit ein bis zwei Mal monatlich zusammen mit Spielgruppenleitenden, um über die Möglichkeiten und Grenzen der Frühen Deutschförderung aufzuklären.

2.9. Fazit zur Situation im Kanton Basel-Stadt aus der Perspektive der Dokumente

Nehmen wir diese Ausführungen zu den baselstädtischen Sprachförderspielgruppen als Anlass für ein Fazit zu diesem Kapitel, in dem angestrebt wurde, einen Einblick in den Stand der Frühen Förderung in der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton Basel-Stadt zu vermitteln. Das Beispiel symbolisiert die aktuelle Situation der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt recht gut. Es zeigt, warum der Kanton im schweizerischen Vergleich der Frühen Förderung als fortschrittlich eingeschätzt wird. Da wird ein innovativer Zugang nicht nur lanciert, sondern auch mit der angemessenen Beharrlichkeit und konsequenter Evaluation in den Regelstrukturen verankert. Selbstverständlich bezieht sich diese positive Einschätzung nicht nur auf die frühe Deutschförderung. Basel-Stadt gilt auch als einer der Schweizer Kantone, die sich seit längerer Zeit systematisch darum bemühen, die Angebote der Frühen Förderung und die relevanten Rahmenbedingungen auszubauen. Der Kanton Basel-Stadt führt eine Koordinationsstelle, ein Zentrum für Frühförderung, arbeitet mit renommierten nationalen Programmen zusammen und unterstützt gerade die weniger wohlhabenden Familien auch in finanzieller Hinsicht dabei, Kinder und Beruf in Einklang zu bringen.

Dieser grundsätzlich positive Befund wirft die Frage auf, warum die Bemühungen angesichts der vergleichsweise günstigen Bedingungen im Frühbereich weiter ausgebaut und dieser Ausbau im Rahmen einer Strategie geordnet werden sollen. Die Antwort auf diese Frage findet sich zuerst, wenn man den Blick auf andere Länder richtet. Der Ausbaustandard der Frühen Förderung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich in unterschiedlichen Hinsichten so rückständig, dass die Auszeichnung, in der Schweiz zu den «Besten» zu gehören, relativiert werden muss. Die bisherige Analyse hat denn auch eine Reihe von Handlungsfeldern aufgezeigt, in denen auch im Kanton Basel-Stadt substanzielle Verbesserungen möglich und aus fachlicher Sicht auch anzustreben sind:

- die hohen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung, die insbesondere Familien aus der Mittelschicht stark belasten und den Frauen erschweren eine berufliche Karriere zu verfolgen, die dem Niveau ihrer Ausbildung entspricht;
- die nicht immer optimale Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung mit ihrem durchschnittlich zu tiefen Ausbildungsstand der Fach- und der Leitungspersonen, nicht einfachen strukturellen Rahmenbedingungen, herausforderungsreichen Arbeitsbedingungen, tiefen Löhnen, hoher Fluktuation und weiteren Faktoren, die mit der im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlichen staatlichen Subventionierung zusammenhängen;
- der unzureichende Grad der Erreichung und Unterstützung von sozial benachteiligten und mehrfachbelasteten Familien mit und ohne Migrationshintergrund mit den «Sans Papiers» als Höchststrikogruppe;
- die nicht ausreichend etablierte interprofessionelle Zusammenarbeit von Fachleuten aus dem Gesundheits-, dem Sozial- und dem Bildungsbereich, die sich unter anderem an den ungenügenden Strukturen in Hinblick auf ein schnelles professionelles reagieren in familiären Krisensituationen zeigt;

- das Fehlen einer unkompliziert zugänglichen, kostengünstigen Familienhilfe zur praktischen Entlastung von Familien in akuten Notsituationen (Krankheit, Überforderung) sowie
- das Fehlen einer substanziellen Elternzeit nach der Geburt eines Kindes.

In Hinblick auf die künftige Entwicklung und die darauf bezogene Erarbeitung einer Strategie ist von zentraler Bedeutung, dass bestehende Stärken der Frühen Förderung in Basel gewürdigt werden, denn sie bilden die Basis für den weiteren Ausbau und die Behebung von Lücken. Das gilt nicht nur für das Angebot im Frühbereich, sondern auch für die Verwaltung, die bestrebt ist, dieses Angebot möglichst zielführend und effizient zu koordinieren und zu führen. Auch hier zeigt die Analyse eine Reihe von Stärken auf – etwa die enge Zusammenarbeit der in Kap. 2.1. beschriebenen Verwaltungseinheiten, die im Erziehungsdepartement in der Abteilung Jugend- und Familienförderung angesiedelt sind. Auch die strukturelle Eingliederung des Zentrums für Frühförderung in den Kinder- und Jugenddienst (KJD) ist vielversprechend, da hier zwei relevante Handlungsfelder im Frühbereich – das Bildungs- und das Sozialwesen – zusammengeführt werden. Auf der anderen Seite erscheint es so, als sei der KJD mit seiner gegenwärtigen Strukturierung nicht ausreichend in der Lage, flexibel und schnell auf die Bedürfnisse von Familien zu reagieren, die sich in einer akuten Notlage befinden. Das wäre nicht nur für die Entlastung der Eltern wichtig, sondern vor allem auch für die Kinder, für deren Entwicklung chronischer Stress einen eminenten Risikofaktor darstellt (vgl. Kap. 3.2.).

In Hinblick auf die Vernetzung und die Koordination innerhalb der Verwaltung erscheint die Angliederung der frühen Deutschförderung an die Volksschulen nicht optimal, da sich die stark in der Deutschförderung engagierten Spielgruppen ja nicht grundsätzlich von anderen Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung unterscheiden, die durch die Fachstelle Tagesbetreuung koordiniert und unterstützt werden. Auch die Vernetzung zwischen den Fachleuten im Erziehungsdepartement und jenen im Gesundheitsdepartement könnte sicher noch zielführend ausgebaut werden. Andererseits erfolgt die thematische Arbeit sehr oft im Rahmen von nationalen Programmen. Damit ist gemäss dem GD³⁴ eine breitere Konzept-, Handlungs-, Evaluationsbasis möglich, welche über die Kantonsgrenze hinausgeht. So wurde im Rahmen dieses Ansatzes beispielsweise das in Kap. 2.1.2. erwähnte, vom damaligen Rektorat Kindergarten, der Leitung Sportamt und unserer Dienststelle lancierte Strukturprojekt «Burzelbaum» in vielen anderen Kantonen übernommen.

Auch wenn im Frühbereich noch ein beträchtliches Ausbaupotenzial vorhanden ist, so ist doch zu betonen, dass der Kanton Basel-Stadt insgesamt ein familienfreundlicher Kanton ist. Das zeigt sich nicht nur in der neuesten Familienbefragung (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2018), sondern auch am Evaluationsbericht zur Umsetzung des Aktionsplanes «Kinderfreundliche Stadt Basel 2013 bis 2017» (Fricker 2017), dem Bericht zur Re-Zertifizierung als «Kinderfreundliche Stadt» (Prelicz-Huber 2018) oder den Bestrebungen in Hinblick auf eine Verbesserung der Kindermitwirkung (Abteilung Jugend- und Familienangebote, Fachstelle Tagesbetreuung & Abteilung Jugend- und Familienförderung 2016). Der Umstand, dass die frühe Kindheit im Allgemeinen und die besondere Situation von sozial benachteiligten und mehrfach belasteten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund im Besonderen in diesem Bericht nur am Rand erwähnt wird, zeigt, wie wichtig es ist, diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Durch seinen Auftrag zu diesem Projekt der Strategieentwicklung im Frühbereich zeigen die Verantwortlichen des Erziehungsdepartementes, dass sie sich der Bedeutung dieses

³⁴ Mitteilung durch die stellvertretende Leitung Prävention des GD per Mail vom 7.6.2019.

Handlungsfeldes bewusst sind. Im nachfolgenden Kapitel sollen nun eine Reihe von wissenschaftlichen und politikbezogenen Argumenten dargestellt werden, die zeigen, warum dieser Entscheid des ED so wichtig und richtig ist.

3. Literaturanalyse

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

- Die umfangreichen Erkenntnisse aus vielen wissenschaftlichen Disziplinen zeigen, dass Frühe Förderung ein zentrales Handlungsfeld der Prävention ist, weil Risikofaktoren wie chronischer Stress in der ersten Lebensphase verheerende Auswirkungen auf die körperliche und die psychosoziale Entwicklung haben können.
- Gleichzeitig werden in den ersten Jahren die Grundlagen für eine grosse Zahl von Lebenskompetenzen gelegt, die für die Bewältigung von Herausforderungen auf dem weiteren Lebensweg von zentraler Bedeutung sind.
- Besondere Aufmerksamkeit ist dabei sozial benachteiligten Familien mit und ohne Migrationshintergrund und Familien in akuten Belastungssituationen (z. B. wegen Krankheit eines Elternteils) zu schenken, denn ihre Ressourcen sind geringer als die anderer Familien und ihre Belastungen höher.
- Investitionen in die frühe Kindheit zahlen sich auch ökonomisch aus, weil durch die Frühe Förderung die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass im späteren Leben schulische, arbeitsmarktbezogene, soziale, strafrechtliche oder gesundheitliche Probleme auftreten.
- Programme wie die Frühe Hilfen-Netzwerke in Österreich zeigen, wie das Angebot im Frühbereich mit relativ wenig Aufwand für alle Eltern besser zugänglich gemacht und für mehrfachbelastete Familien eine niederschwellige und nachhaltig wirksame Unterstützung bereitgestellt werden kann.
- Praktisch alle Gesellschaftsbereiche profitieren von den Investitionen in den Frühbereich. In der Schule reduziert sich der Unterstützungsbedarf, Sozialhilfe-, Strafrechts- und Gesundheitskosten können gesenkt werden, die Integration wird gefördert, und die Wirtschaft profitiert davon, dass mehr gut ausgebildete Frauen den Fachkräftemangel entschärfen.
- Auf der anderen Seite können die gleichen Gesellschaftsbereiche im Sinne einer Strategie der «Early childhood in all Policies» einen substanziellen Beitrag an eine nachhaltig präventiv wirksame Ausgestaltung des Frühbereichs leisten.

Nach der Bestandesaufnahme zum Stand der Frühen Förderung in der Schweiz im Allgemeinen und zum Kanton Basel-Stadt im Besonderen, wird die Bedeutung des Frühbereichs in diesem Kapitel aus der Perspektive der verfügbaren wissenschaftlichen Literatur analysiert. Dabei wird eine präventionstheoretische Perspektive verfolgt, die nach den zentralen Risiko- und Schutzfaktoren in der frühen Kindheit fragt (Kap. 3.2. und 3.3.), einen Blick auf die besondere Situation von sozial benachteiligten Familien wirft (Kap. 3.4.), die Frage nach der Kosteneffizienz der Frühen Förderung beantwortet (Kap. 3.5.) und mit den Frühe Hilfen-Netzwerken aus Österreich ein bemerkenswertes Good Practice-Modell vorstellt, dass auf eine bessere Erreichbarkeit und Unterstützung von mehrfach belasteten Familien ausgerichtet ist (Kap. 3.6). Abgeschlossen wird das Kapitel mit einem Plädoyer für eine Strategie der «Early Childhood in all Policies» (Kap. 3.7.).³⁵

³⁵ Ich beziehe mich in diesem Kapitel auf eine Reihe von mehr oder weniger umfangreichen Texten, die ich in den letzten Jahren zu diesem Thema verfasst habe (etwa Hafén 2013, 2014a/b, 2015, 2017a/b/c, 2018). Ein besonderer Fokus wird auf einen aktuellen Text des Bundesamtes für Gesundheit gelegt, der im Rahmen der NCD-Strategie verfasst wurde und an dessen Erstellung ich massgeblich beteiligt war (BAG 2018).

3.1. Frühe Förderung aus der Perspektive der systemischen Präventionstheorie

Die Systemtheorie des deutschen Soziologen Niklas Luhmann (1994/1997) versteht sich als umfassende Gesellschaftstheorie, deren Instrumentarium auch zur Beschreibung psychischer und körperlicher Systeme genutzt wird. Sie eignet sich aufgrund ihrer hohen Reichweite und ihres Abstraktionsgrades gut als Grundlage für eine theoretische Beschreibung von Prävention und Gesundheitsförderung (Hafen 2005/2013b). Aus diesem Grund soll dieses Kapitel mit einigen Erkenntnissen aus dieser Optik eingeleitet werden.

Aus der Perspektive der Systemtheorie sind Systeme keine Einheiten oder Dinge, sondern operative Differenzen. Jedes System, sei es eine Körperzelle, ein Organ oder eine Organisation, reproduziert sich dadurch, dass es die systemeigenen Operationen aneinanderreicht (Selbstreferenz) und sich damit von den Systemen in der Umwelt abgrenzt. Gleichzeitig ist jedes System auf seine Umwelt angewiesen, weil es aus ihr die Informationen bezieht, die es für die Fortsetzung seiner Operativität benötigt (Fremdreferenz). So ist die Psyche eines Menschen auf ein funktionierendes Gehirn und viele weitere körperliche Systeme genauso angewiesen, wie ein soziales System auf das gleichzeitige Mitlaufen (die Ko-Produktion) psychischer Prozesse. Das Leben eines Menschen ist entsprechend geprägt durch das, was in seiner Umwelt passiert. Wenn von Gesundheit als bio-psycho-öko-sozialem Phänomen die Rede ist (Engel 1977), dann bedeutet dies aus der systemtheoretischen Perspektive, dass in den psychischen und körperlichen Systemen und in ihrer relevanten Umwelt Risiko- und Schutzfaktoren vorkommen, die ihre Entwicklung günstig (in Richtung Gesundheit) oder ungünstig (in Richtung Krankheit) beeinflussen.

Wenn ein kleines Kind aufwächst, so verläuft seine Entwicklung als Resultat dieser fortlaufenden System-Umwelt-Differenzen. So ist es auf eine soziale Umwelt angewiesen, die ihm Liebe, Aufmerksamkeit und Anerkennung entgegenbringt, ihm aber ab einem gewissen Alter auch zu verstehen gibt, was nicht geht oder gefährlich ist. Die Bindung zu den primären Bezugspersonen gibt ihm die Sicherheit, ohne nachhaltigen Stress Neues auszuprobieren und die Erfahrung von Erfolg und Misserfolg zu machen. Was und wieviel ein Kind ausprobieren und lernen kann, hängt auch von der Gestaltung der Wohnung oder der Aussenräume ab, die dem angeborenen Entdeckungs- und Bewegungsdrang mehr oder weniger entgegenkommt. Auf diese Weise entwickeln sich die körperlichen und psychischen Fähigkeiten im laufenden Zusammenspiel von Körper, Psyche, sozialer und physikalisch-materieller Umwelt. Sind die Umwelteinflüsse eher negativ – wenig emotionale Zuwendung, keine anregende Umgebung, vielleicht sogar Gewalt – dann steigt die Gefahr für eine ungünstige körperliche, psychische und soziale Entwicklung des Kindes.

Aus der Perspektive von Prävention und Gesundheitsförderung illustriert dieses Beispiel das komplexe Zusammenspiel von Risiko- und Schutzfaktoren. Es zeigt auch, dass Systeme von aussen nie vollständig berechenbar sind. Zum einen kann man sie nur beschränkt beobachten, was gerade bei psychischen Systemen offensichtlich ist. Zum andern bestimmen sie nach den eigenen Strukturen, welche system-internen und externen Anlässe für sie eine Belastung oder eine Entlastung darstellen und welche ohne jeden Einfluss bleiben. Wie die Resilienzforschung (Werner 1993) zeigt, gibt es Kinder, die sich auch unter schwierigen Bedingungen gesund entwickeln. Die für Prävention und Gesundheitsförderung wichtige Einflussfaktorenforschung bestimmt, mit welcher statistischen Wahrscheinlichkeit ein Faktor in Hinblick auf ein spezifisches Problem einen schädigenden oder einen schützenden Einfluss auf ein System hat. Wie das einzelne System dann konkret reagiert, ist eine andere Sache, da statistische Wahrscheinlichkeiten auf den Einzelfall bekanntlich nicht zutreffen müssen.

Für unsere Thematik ist weiter von besonderer Bedeutung, dass Systeme „historisch“ sind (Luhmann 1994). Sie legen Strukturen an, auf deren Basis der Umwelt Informationen abgewonnen werden. Diese Informationen können zu einer Anpassung der Systemstrukturen (Lernprozessen) führen, die dann wieder die Grundlage weiterer Informationsverarbeitung darstellen. Auf diese Weise entwickelt sich zum Beispiel das psychische System eines Menschen bis zu seinem Tod weiter. Es ist einfach nachzuvollziehen, dass der Strukturreichtum der Psyche eines erwachsenen Menschen mit all ihren bewussten und unbewussten Aspekten weit umfassender ist als der Strukturreichtum des psychischen Systems eines einjährigen Kindes. Er ist aber auch viel schwieriger zu verändern, was sich unter anderem darin zeigt, wie viel es braucht, um Menschen zu einer Veränderung ihres Lebensstils zu motivieren. Ein Argument für die Frühe Förderung als zentrales Handlungsfeld von Prävention und Gesundheitsförderung ist entsprechend, dass früh gebildete Strukturen den Aufbau weiterer Strukturen prägen und dass diese Strukturen somit für die gesundheitliche und soziale Entwicklung eines Menschen von grosser Bedeutung sind.

Als weiteres Beispiel für die Untermauerung dieser These lässt sich die Selbstwirksamkeitserwartung (Bandura 1997) anführen, die in der Präventionsliteratur immer wieder als wichtiger Schutzfaktor angeführt wird. Ein kleines Kind, das über Jahre hinweg immer wieder die Erfahrung macht, dass es die Herausforderungen überwinden kann, die der Alltag stellt, und dass es beim Erfolg seiner Anstrengungen von relevanten Bezugspersonen gelobt, beziehungsweise bei Misserfolg getröstet und zu einem neuen Versuch ermuntert wird, entwickelt so etwas wie die Grundhaltung: «Ich kann etwas und mir wird von meinem Umfeld etwas zugetraut». Eine solche Grundhaltung später im Rahmen eines Präventionskurses zu entwickeln, ist im Vergleich dazu wie der Versuch einzuschätzen, mit einem Tropfen einen heissen Stein abzukühlen. Zu viel ist schon passiert, als sich ein so grundlegendes Strukturbündel wie die Selbstwirksamkeitserwartung mit wenigen Interventionsversuchen nachhaltig verändern liesse.

3.2. Frühe Förderung durch die Reduktion von Risikofaktoren

In den letzten 20 Jahren haben sich mit der Neurobiologie und der Epigenetik zwei naturwissenschaftliche Disziplinen entwickelt, anhand derer sich die systemtheoretische These der Bedeutung früh gebildeter Strukturen gut untermauern lässt. Dies soll am Beispiel der Stressverarbeitungsfähigkeit geschehen, zu deren Verständnis beide Disziplinen einen massgeblichen Beitrag leisten. Aus der Perspektive der Neurobiologie ist Stress nicht nur im Erwachsenenalter ein Schlüsselmechanismus für die psychische und die körperliche Gesundheit (Servan-Schreiber 2006) sowie das Sozialverhalten (Bauer 2011), sondern auch in der frühen Kindheit. So zeigen diverse Studien in ihrer Literaturübersicht, dass übermässiger negativer Stress durch wiederholte negative oder gar traumatische Erfahrungen («adverse childhood experiences») wie emotionale Vernachlässigung oder Gewalt das Gehirn von kleinen Kindern schädigen und dass diese Schädigung negative Folgen für das ganze spätere Leben haben kann (Shonkoff und Garner 2012, Benarous et al., Bartlett et al. 2017). Als Folgen sind nicht nur schwere psychische Störungen in den späteren Lebensphasen bekannt, sondern auch eine Häufung von nicht übertragbaren Krankheiten wie Herz-/Kreislaufkrankheiten, Diabetes Mellitus 2 und Adipositas in Verbindung mit einer deutlich verkürzten Lebenszeit. Bauer (2011) wiederum zeigt auf, wie emotionale Vernachlässigung in der frühen Kindheit die Aggressionsregulierung im späteren Leben einschränkt. Aggression sei eine notwendige Reaktion auf Schmerz – ungeachtet, ob dieser Schmerz durch Schläge oder durch soziale Prozesse, wie beispielsweise durch Ausgrenzung, bewirkt werde. Während ein emotional angemessen betreutes Kind im präfrontalen Kortex (unserem «Denkzentrum») ein neuronales Netzwerk zur Aggressionsregulation entwickle, fehle dieses Netzwerk bei vernachlässigten Kindern

ganz oder teilweise. Das führe unter Umständen dazu, dass diese Menschen im späteren Leben ihre Aggressivität nur schlecht bewältigen können, sie würden aufbrausend oder gefühlskalt-sadistisch. Diese sozial bedingten neuronalen Defizite lassen sich nach Bauer bei verurteilten Gewalttätern mit grosser Regelmässigkeit nachweisen.

Shonkoff (2011) fordert denn auch, dass sich die Frühe Förderung nicht darauf beschränkt, Kindern eine anregende Umgebung zu bieten. Vielmehr müsse sie auch darauf ausgerichtet sein, stressauslösende Faktoren wie häusliche Gewalt oder emotionale Vernachlässigung möglichst weitgehend auszuschliessen. Erneut ist es also die Kombination von Schutzfaktoren und Risikofaktoren, die im Fokus der Frühen Förderung steht und sowohl eine salutogenetische Perspektive der Förderung als auch eine pathogenetische Perspektive des Schutzes vor Belastungen verfolgt. Auch an diesem Beispiel zeigt sich, welche Bedeutung den Professionen und Berufen in dieser Hinsicht zukommt: Die Unterstützung einer jungen Familie durch Gynäkolog*innen, Hebammen, Pflegefachpersonen, Pädiater, Still- und Elternberatung sowie Pädagog*innen festigt das wichtigste soziale Bezugssystem des kleinen Kindes. So verweist die US-amerikanische Gesellschaft der Pädiater*innen (2012, e228f.) auf die wichtige Rolle der Kinderärzt*innen in Hinblick auf die Reduktion von stressbedingten Entwicklungsstörungen in der frühen Kindheit. Die verheerenden Folgen von frühkindlichem Stress auf die körperliche, die kognitive und die psychosoziale Entwicklung von kleinen Kindern sollten vermehrt Thema in der Ausbildung sein, und auf die kategorische Trennung von körperlichen und psychosozialen Problemen sollte vor dem Hintergrund der aktuellen Ergebnisse der frühkindlichen Stressforschung verzichtet werden. Weiter sollten die Pädiater*innen eine aktivere Führungsrolle in der Information von Eltern, Fachleuten aus der Pädagogik und Entscheidungsträgern im Bereich der Frühen Förderung einnehmen und sich zudem anwaltschaftlich für die Durchführung von qualitativ hochstehenden Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung einsetzen.

Doch wenden wir uns der Epigenetik zu, der Lehre der Genaktivierung. Die Epigenetik, die Lehre der Genaktivierung (Rutter 2006/2007, Kegel 2009, Bauer 2006, Spork 2016), geht davon aus, dass die Aktivierung einzelner gesundheitsrelevanter Gene durch Prozesse in der Umwelt beeinflusst wird. So legt Bauer (2006) mit Blick auf die Stressforschung dar, dass jeder Mensch über ein Stressgen verfügt, das von Geburt an aktiviert ist. Das ist eine evolutionäre Notwendigkeit, denn wenn ein Lebewesen mangels Stressentwicklungsfähigkeit nicht auf Gefahren in seiner Umwelt reagieren könnte, wäre es diesen relativ schutzlos ausgeliefert. Gemäss Bauer besitzen Menschen und viele Tierarten zusätzlich ein Anti-Stressgen. Dieses werde aktiviert, wenn der Mensch in den ersten Lebensmonaten die Erfahrung gemacht habe, dass bei Stress auslösenden Reizen wie Hunger oder Einsamkeit jemand da ist, der für Nahrung und emotionale Zuwendung sorgt. Bleibe diese Zuwendung in der ersten Lebensphase mehrheitlich aus, so bleibe das Anti-Stressgen deaktiviert. Das bedeutet, dass vernachlässigte Kinder Zeit ihres Lebens unter einer erhöhten Stressanfälligkeit leiden, was sich ungünstig auf ihre psychische und körperliche Gesundheit wie auch auf ihr Sozialverhalten auswirkt. Geliebte Kinder wiederum entwickeln das für eine gesunde und altersgerechte Entwicklung so wichtige Grundvertrauen sowie eine angemessene Stressresilienz durch das aktivierte Antistressgen.³⁶

Rutter (2007) betont, dass das interdisziplinäre Forschungsgebiet der Epigenetik noch sehr jung ist und noch kaum abgeschätzt werden kann, welche sozialen Aspekte sich über die Anpassung der Gene auf

³⁶ Ebenfalls im Fokus der Epigenetik stehen ernährungsbedingte Krankheiten: So zeigt Kegel (2009) anhand von Forschungsergebnissen, dass die Aktivierung vererbter Krankheitsgene durch die Ernährung der Mutter beeinflusst wird. So sinke die Wahrscheinlichkeit, dass eine genetisch vererbte Krankheit wie Diabetes mellitus Typ 2 im späteren Leben eines Kindes ausbricht, wenn sich die Mutter während der Schwangerschaft gesund ernähre. Das Krankheitsgen bleibe deaktiviert, während eine ungesunde Ernährung die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich dieses Gen aktiviert.

das Leben einzelner Menschen und ihrer Nachkommen auswirken. Er fasst drei wichtige Schlussfolgerungen zusammen, die sich nach dem aktuellen Stand der Forschung ergeben:

- Das Auftreten von psychischen Störungen korreliert zu einem bedeutenden Anteil mit epigenetischen Effekten, die sich durch schützende oder gefährdende Umweltbedingungen von Kindern ergäben.
- Ein Teil des Risikos, das mit einer gefährdenden Umwelt verbunden ist, beruhe stärker auf epigenetischen, als auf rein sozialisationsbedingten psychischen Effekten.
- Im Vordergrund der Erforschung dieser Zusammenhänge sollte nicht die Identifikation weiterer beteiligter Gene stehen, sondern die Erforschung konkreter Verhaltensweisen, welche die Umwelt eines Kindes über den Stressmechanismus förderlich oder riskant machen.

Gemäss Rutter zeigt sich immer deutlicher, dass nicht nur die soziale Umwelt die Gene, sondern auch die Gene die soziale Umwelt beeinflussen. Die Forschung tue daher gut daran, die Einflüsse nicht eindimensional, sondern in ihrer Wechselwirkung zu untersuchen.

Die Forschungen in Epigenetik und Neurobiologie liefern zweifellos wichtige Erkenntnisse für die Frühe Förderung. So gibt es eine fast nicht mehr überblickbare Menge an pädagogischer Fachliteratur, die sich mehr oder weniger explizit auf die neurobiologische Forschung bezieht (vgl. etwa Hüther/Krens 2008, Hüther/Nitsch 2009 oder Bauer 2007). Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass diese Erkenntnisse nicht grundsätzlich neu sind. Das an Freuds Phasenmodell orientierte Stufenmodell der Entwicklung von Erikson (1957), die Bindungstheorie (u. a. Bowlby 1951), Theorien des sozialen Lernens (etwa Bandura 1979), der ökologische Ansatz von Bronfenbrenner (1981), die Resilienzforschung (Werner 1993) und weitere entwicklungsorientierte Ansätze weisen seit langem auf die Bedeutung der ersten Lebensjahre für die psychosoziale Entwicklung eines Kindes hin. Und auch die herkömmliche Stressforschung (Seyle 1991, Lazarus 1999) kommt zu ganz ähnlichen Erkenntnissen wie die Neurobiologie mit ihren bildgebenden Verfahren.

Wir wollen es bei diesen wenigen, überblicksmässig dargestellten Beispielen aus unterschiedlichen Forschungsbereichen bewenden lassen. Sie sollen lediglich auf einige Prinzipien verweisen, die für das Verständnis der Frühen Förderung als Handlungsfeld von Prävention und Gesundheitsförderung besonders wichtig sind. Zuerst lässt sich an ihnen zeigen, wie Körper, Psyche und Soziales in einer steten Wechselwirkung stehen. So hat sich gezeigt, dass sich ein sozialer Risikofaktor wie fehlende emotionale Zuwendung nicht nur auf die psychische Befindlichkeit, sondern auf den gesamten Körper einen Effekt hat. Die Folgen davon wirken in Form von übermässiger Aggressivität oder fehlender sozio-emotionaler Kompetenz auf die sozialen Faktoren zurück. Und schliesslich wird deutlich, wie wichtig es ist, dass Kinder ihre ersten Lebensjahre in einer möglichst stressfreien Umgebung mit möglichst viel emotionaler Zuwendung verbringen können und welchen Beitrag eine gut ausgebaute Frühe Förderung zur Erreichung dieses Ziels leisten kann.

3.3. Frühe Förderung durch den Aufbau von Schutzfaktoren

Die Ausführungen im vorherigen Unterkapitel haben gezeigt, dass Risiko- und Schutzfaktoren zwei Konzepte sind, die in einer engen Beziehung stehen und sich wechselseitig beeinflussen und ergänzen – dergestalt, dass z. B. ein abwesender Schutzfaktor (z. B. eine tragende Bindung) zu einem Risikofaktor werden kann. In diesem Kapitel soll anhand der Gesundheitskompetenz und weiterer Lebenskom-

petenzen ein umfassenderer Blick auf die Schutzfaktoreseite geworfen werden. Die Gesundheitskompetenz (health literacy) ist ein Schutzfaktor für die Gesundheit eines Menschen, dem in der Fachliteratur grosse Bedeutung zugemessen wird (Schaeffer & Pelikan 2017). In der Forschung wird der Fokus dabei vor allem auf die Erhebung der Gesundheitskompetenz bei der Bevölkerung und bei spezifischen Bevölkerungsgruppen gelegt, nicht aber auf die Entstehungsbedingungen der Gesundheitskompetenz, die wie die Entstehungsbedingungen anderer Lebenskompetenzen in der frühen Kindheit ihren Anfang nehmen (Hafen 2017a/b). Kickbusch (2006, S. 69) definiert Gesundheitskompetenz als die «Fähigkeit des Einzelnen, im täglichen Leben Entscheidungen zu treffen, die sich positiv auf die Gesundheit auswirken – zu Hause, in der Gesellschaft, am Arbeitsplatz, im Gesundheitssystem, im Markt und auf politischer Ebene.» Nach dieser Definition ist Gesundheitskompetenz eine kognitive Kompetenz, denn eine Entscheidung ist eine bewusste Wahl für (oder gegen) etwas und zwar – und das ist besonders wichtig – vor dem Hintergrund anderer Wahlmöglichkeiten (Luhmann 2000). Nun gibt es jedoch viele gesundheitsrelevante Verhaltensweisen, die zwar mit dem Konzept der (Gesundheits-)Kompetenz in Verbindung gebracht werden können, aber nicht ausschliesslich auf bewusste Entscheidungen zurückzuführen sind. Vielmehr basieren sie auf Gewohnheiten und manifestieren sich oft unbewusst: Das tägliche Bewegungsverhalten, die Routinen bei der Ernährung und beim Einkaufen, bei der Gestaltung von Sozialkontakten oder beim Umgang mit Stress auslösenden Herausforderungen. Damit stellt sich die Frage nach den Entwicklungsbedingungen dieser Gewohnheiten und Routinen und – eng damit verbunden – die Frage nach den Veränderungsmöglichkeiten von Gesundheitskompetenz.

Systemtheoretisch wird Gesundheitskompetenz wie jede andere Kompetenz als Struktur psychischer und körperlicher Systeme gesehen (Hafen 2016b). Strukturen definieren die Möglichkeiten, die in einem System in Hinblick auf seine Auseinandersetzung mit der Umwelt zur Verfügung stehen (Luhmann 1994). In jedem Moment bilden die Systemstrukturen die Basis für Informationsgewinne, die sich aus diesen Umweltkontakten ergeben. Aufgrund der gewonnenen Informationen können sich Strukturveränderungen ergeben. Diese Strukturanpassungen entsprechen Lernprozessen in psychischen Systemen, die bisweilen bewusst, in vielen Fällen aber auch unbewusst erfolgen. Wenn ein Kind z. B. wiederholt die Erfahrung macht, dass es für ein positiv bewertetes Verhalten belohnt und für ein negatives bestraft wird, dann ist wahrscheinlich, dass es sein Verhalten in der Zukunft vornehmlich nach der Aussicht auf Belohnung oder Bestrafung ausrichtet. In körperlichen Systemen wie dem Gehirn erfolgt die Strukturanpassung in Form der Formierung und Modifizierung neuronaler Netzwerke und damit ohne jeden Bezug auf das Bewusstsein. Dieser Prozess – der Informationsgewinn im Kontakt mit der Umwelt und die Anpassung der Systemstrukturen – beginnt bei einem Kind im Mutterbauch und setzt sich fort bis zum Tod. So zeigt die Neurobiologie, dass schon ein Fötus über seinen Kontakt mit dem Fruchtwasser lernt, unterschiedliche Geschmacksrichtungen zu unterscheiden und dass diese Unterscheidungsfähigkeit sich auf ernährungsbezogene Vorlieben nach der Geburt auswirkt (Hüther & Krens 2008). Im Verlauf des weiteren Lebens kommen zu dieser Ausgangsbedingung zahllose weitere Umwelteinflüsse dazu, die das spätere Ernährungsverhalten beeinflussen: Das Stillen mit seinen weitreichenden positiven Auswirkungen auf die Gesundheit (Belfield & Kelly 2010), die familiären Ernährungsgewohnheiten, das Ernährungsverhalten der Peers, die Werbung, das Nahrungsmittelangebot im Detailhandel etc. Die Kompetenz einer erwachsenen Person, sich gesund zu ernähren, resultiert entsprechend aus unzähligen Erfahrungen und Einflüssen, die sich aus dem Kontakt mit der Umwelt ergeben; sie kann nicht nur als rein rationales Entscheiden für oder gegen die ‚gesunde Wahl‘ verstanden werden – eine Erkenntnis, die sich auch zahlreichen Experimenten der Verhaltensökonomik ableiten lässt (Kahneman 2011).

Wie das Ernährungsverhalten basieren auch das Bewegungsverhalten, die Pflege von Sozialkontakten, das Stressmanagement, der Konsum von Suchtmitteln und viele weitere gesundheitsrelevante Einflussfaktoren auf unzähligen bewussten und unbewussten Erfahrungen, die im Zuge der Auseinandersetzung mit der Umwelt bereits in der frühesten Kindheit gemacht werden und Folgen für die psychosoziale und gesundheitliche Entwicklung haben (Hafen 2017b). Zu diesen lebensstilbezogenen Aspekten der Gesundheitskompetenz kommen zahlreiche Lebenskompetenzen wie die Selbstwirksamkeitserwartung (Bandura 1999), die Selbstregulationsfähigkeit (Moffitt et al. 2011), die Sozialkompetenz (Simoni et al. 2008), die Risikokompetenz (Gigerenzer 2013) oder die kognitive Intelligenz (Schweinhart et al. 2005), die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Gesundheit haben und als weitere Elemente der Gesundheitskompetenz gesehen werden können. Alle diese Kompetenzen sind im 5. Lebensjahr in beträchtlichem Ausmass ausgebildet. Natürlich bleiben sie auch im weiteren Leben veränderbar, aber mit zunehmendem Alter wird die Stabilität des Strukturgeflechts immer grösser. Darum ist es so schwierig, sich und andere zu ändern (Roth 2012), was durchaus auch in Hinblick auf die Gesundheitskompetenz gilt.

Es ist einfach zu sehen, dass die Entwicklung der Gesundheitskompetenz mit all ihren Teilkompetenzen massgeblich durch die soziale Umwelt eines kleinen Kindes und dabei insbesondere durch die Familie geprägt wird. Der Unterstützung dieser Familien kommt demnach auch in dieser Hinsicht eine zentrale Bedeutung zu, und es ist offensichtlich, dass die medizinischen Professionen ein wichtiges Element dieser Unterstützung sind. Das ist umso mehr der Fall, wenn die Fachleute und Institutionen gut mit den Unterstützungsangeboten im Sozial-, Bildungs- und Integrationsbereich vernetzt sind. Ebenfalls von Bedeutung ist die räumliche Umwelt, in der das Kind aufwächst. Eine anregende Umgebung im Wohnumfeld (drinnen und draussen) fördert das freie Spiel, welches die Basis für den Erwerb der meisten Lebenskompetenzen bildet. Etwas ältere Kinder (ab ca. drei Jahren) profitieren zudem massgeblich davon, wenn sie möglichst viel Gelegenheit zum unbeaufsichtigten draussen spielen erhalten (Richard-Elsner 2017). Der kinderfreundlichen Gestaltung des Wohnumfeldes im Rahmen der Siedlungs- und Verkehrspolitik kommt entsprechend eine enorme präventive Bedeutung zu. So zeigte die Zürcher Studie von Hüttenmoser (1995), dass sich Kinder, die im Alter von drei bis fünf Jahren ohne Begleitung der Eltern draussen aufhalten können, markant mehr bewegen und mehr Sozialkontakte haben. Im Vergleich zu Kindern, die nur in Begleitung von Erwachsenen nach draussen können, verfügen sie über bessere motorische Kompetenzen, höhere Werte in Sozialkompetenz, eine höhere Selbstwirksamkeitserwartung und sie sind selbstständiger – alles Kompetenzen, die für den Eintritt ins Schulsystem von Bedeutung sind.

3.4. Die besondere Situation sozioökonomisch schlechter gestellter Familien

Eine besonders wichtige Zielgruppe der Frühen Förderung sind Familien mit einem tiefen Bildungsstand und einem geringen Einkommen, bei denen die Familien mit Migrationshintergrund stark vertreten sind. Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien haben erwiesenermassen schlechtere Ausgangsbedingungen für das spätere Leben. Sie verbringen ihre frühe Kindheit in einer Umgebung, die weniger Anlass zu günstigen Lernprozessen gibt, als Kinder aus nicht benachteiligten Familien (Heckman & Masterov 2007). Zudem sind sie vermehrt Stress ausgesetzt, was sich wie gezeigt ungünstig auf die Entwicklung des Gehirns und die damit verbundene psychosoziale Entwicklung auswirkt. All dies führt dazu, dass sie im späteren Leben ein tieferes Lebenseinkommen haben, öfter kriminell werden, mehr unter chronischen Krankheiten leiden, mehr Suchtmittel konsumieren und früher sterben

als die Durchschnittsbevölkerung (Heckman & Masterov 2007). Je früher die Unterstützung dieser benachteiligten Kinder und ihrer Familien einsetzt, desto grösser sind die zu erwartenden Wirkungen und desto substanzieller sind die Einsparungen für die öffentliche Hand, die weniger Kosten für spätere Fördermassnahmen, Sozialhilfe, Gesundheit, Strafverfolgung etc. tragen muss (u. a. über die Steuern) und vom höheren Lebenseinkommen der Geförderten profitiert (Barnett 2011). Dabei ist nicht zu vergessen, dass auch benachteiligte Familien über Ressourcen verfügen und es vielen gelingt, ihren Kindern unter schwierigen Bedingungen eine gute erste Lebensphase zu ermöglichen. Diese Ressourcen gilt es zu würdigen und zu nutzen (Wilson-Simmons et al. 2017).

Angesichts des besonderen Unterstützungsbedarfs von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien, wird die Frage kontrovers diskutiert, ob die staatlichen Mittel entsprechend schwerpunktmässig für Programme investiert werden sollen, die benachteiligte Familien im Fokus haben. In seinem Vergleich universeller und selektiver Programme zählt Barnett (2010) drei Gründe auf, die eher für universelle Ansätze sprechen: Zum einen werden mit den universellen Ansätzen auch benachteiligte Familien umfassender erreicht als mit spezifischen Programmen, die immer nur wenige Familien einschliessen; zum andern ermöglichen die universellen Programme positive Lern- und Sozialisierungseffekte durch den Einfluss von Kindern aus nicht benachteiligten Familien, und schliesslich würden von solchen Ansätzen auch Kinder von Mittelschichtsfamilien profitieren. Barnett (2010) und Camilli et al. (2010) empfehlen mit Blick auf diese Überlegungen (wie auch) für die Zukunft den Wechsel von einer tendenziell selektiven zu einer möglichst universellen Strategie der familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung im frühen Kindesalter. Im Gegensatz zu den USA wird der universelle Ansatz in vielen Ländern vor allem auf der Ebene der staatlich verfügbaren Versorgungsstrukturen verfolgt. Im Vordergrund stehen dabei die Bereitstellung von familienergänzender Kinderbetreuung, familiengerechter medizinischer Versorgung, sozialen Unterstützungsangeboten wie der Elternberatung sowie der Vernetzung und Koordination dieser Angebote. Diese Grundversorgung wird ergänzt durch eher kleinräumige Programme mit spezifischen Zielsetzungen oder Programme, die zum Aufbau der Grundversorgung beitragen, die dann langfristig durch die staatlichen Institutionen übernommen wird oder werden sollte.

Eine grosse Herausforderung ist die Erreichbarkeit von sozioökonomisch benachteiligten Familien (Knaller 2013). Für die Schweiz gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die zeigen, dass diese Zielgruppe weniger von FBBE-Angeboten profitiert als die besser gestellten Familien (Burger et al. 2017). Die Gründe dafür sind vielfältig: Oft sind die Programme auf Mittelschichtsfamilien ausgerichtet und sprechen benachteiligte Familien nicht an. Bisweilen ist auch Scham oder ein Gefühl, nicht zu genügen, ein Grund, der diese Familien davon abhält, sich solchen Angeboten gegenüber zu öffnen. Bei Familien mit Migrationshintergrund kommen Sprachprobleme und Probleme mit der interkulturellen Verständigung dazu. Es gibt in der Schweiz eine Reihe von interdisziplinär ausgerichteten und auf Vernetzung setzende Programme und Projekte (Stark durch Beziehung, Youp'la bouge, L'intégration des enfants migrants dans le domaine préscolaire, Integrationsförderung im Frühbereich, schrittweise, Zeppelin, Spielgruppe Plus, Mit ausreichend Deutsch in den Kindergarten, Implementierung des infans-Konzepts der Frühpädagogik in Schweizer Kindertagesstätten, PAT, Zämä ufa Wäg, TIPI), die diese Hürden erfolgreich bewältigen (Meier Magistretti & Walter-Laager 2016, S. 51). Zudem wird die Entwicklung weiterer wirksamer Angebote für sozial benachteiligte Familien durch einen Leitfaden zu wirksamer Praxis gefördert, der im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gemeindeverband erarbeitet wurde (Walter-Laager & Meier Magistretti 2016).

3.5. Zur Kosteneffizienz der Frühen Förderung

Von grossem Interesse nicht nur für die Forschenden und die Praxis, sondern auch für die Politik sind die Ergebnisse zur Kosten-Effizienz von Programmen im Kontext der frühkindlichen Prävention und Gesundheitsförderung. In den USA werden seit vielen Jahren umfassende Studien mit Fokus auf den «Return-on-Investment» (RoI) oder die «benefits-to-costs» von Programmen der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung durchgeführt, die teilweise durch unterstützende Massnahmen für die Eltern ergänzt werden. Im Vordergrund stehen bei allen Studien Einsparungen in den Bereichen individuelle Schulförderung, Strafverfolgung und -vollzug, Sozialhilfe, Gesundheitskosten sowie volkswirtschaftlich bedeutsame Mehrwerte wie ein durchschnittlich höheres Lebenseinkommen. So errechnen Heckmann und Masterov (2007, S. 486) beim Perry Preschool-Projekt einen RoI von gut 1:9, was bedeutet, dass die öffentliche Hand für jeden in das Programm investierten Dollar Einsparungen in der Höhe von mehr als 9 Dollar erwarten kann. Bezieht man das erhöhte Lebenseinkommen und die volkswirtschaftlichen Vorteile mit ein, die sich daraus ergeben, wird der RoI des Perry Programms gar auf 1:16 errechnet, wobei ,weiche« Faktoren wie die Lebensqualität noch nicht berücksichtigt sind (Schweinhart et al. 2005, Heckman & Masterov 2007). In Hinblick auf das Chicago Child-Parent Center and expansion Program (CPC) kommen Heckman und Masterov (2007) auf einen RoI von knapp 1:8, während Barnett (2010) in seiner Überblicksarbeit auf eine Studie verweist, die den RoI des CPC-Programms mit 1:10 errechnet. Die aktuellste Nachuntersuchung zu den Wirkungen von CPC (Reynolds et al. 2011) – durchgeführt im Alter von 26 Jahren – kommt auf einen RoI von knapp 1:11. In Hinblick auf das Abecedarian-Programm ergibt sich nach Barnett und Masse (2007) ein vergleichsweise geringer RoI in der Höhe von 1:2,5. Heckman und Masterov (2007, S. 476) weisen in ihrer Studie schliesslich nach, dass die Kosteneffizienz der Fördermassnahmen abnimmt, je später die Zielpersonen gefördert werden. So ist der RoI von schulischen Fördermassnahmen weniger als halb so hoch wie derjenige von Massnahmen der frühkindlichen Prävention und Gesundheitsförderung und bei Massnahmen zur Förderung der Eintrittschancen in den Arbeitsmarkt in der Adoleszenz verschwindet er praktisch ganz.

Gemäss Burger et al. (2017) gibt es auch in der Schweiz einige Studien zur Kosteneffizienz von FBBE-Angeboten. Je nach Modellrechnung, Untersuchungsgebiet und zeitlicher Perspektive (kurz- versus langfristiger Nutzen) variiere das Kosten-Nutzenverhältnis zwischen 1:1,6 und 1:3,5. Es sei aber zu beachten, dass die Ergebnisse der rezipierten Studien nicht in anerkannten wissenschaftlichen Journals publiziert worden sind. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sich die nationale wie auch die internationale Forschung vornehmlich auf Kosten-/Nutzenanalysen im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung bezieht und andere Massnahmen im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung in der frühen Kindheit kaum auf ihre Kosteneffizienz untersucht werden. Wie erwähnt, beinhalten viele der US-amerikanischen Programme auch professionelle Unterstützung der Eltern. Es ist aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich zu bestimmen, welche Elemente welchen Beitrag zur Wirkung dieser Programme geleistet haben (Camilli et al. 2010).

3.6. Die Frühe Hilfen-Netzwerke in Österreich: ein Beispiel gelingender Praxis

Es ist klar, dass es weltweit, aber auch in der Schweiz eine grosse Zahl an Projekten und Programmen gibt, die sich erfolgreich für die Verbesserung der Lebensbedingungen von kleinen Kindern und ihren Familien einsetzen. Es ist unmöglich, an dieser Stelle einen Überblick über die Good Practice in der

Schweiz oder in anderen Ländern zu geben. Stattdessen soll mit den Frühen Hilfen-Netzwerken ein Programm vorgestellt werden, das der Schweiz und auch dem Kanton Basel-Stadt eine gute Orientierung bieten könnte, da es drei zentrale Aspekte der Frühen Förderung effizient miteinander verbindet: Die Koordination von Fachstellen und Fachleuten, die Unterstützung aller Familien bei ihrer Orientierung in der Angebotsvielfalt und die konkrete Unterstützung von mehrfach belasteten Familien im Sinne eines Fallmanagements.³⁷ Das Beispiel der Frühen Hilfe-Netzwerke aus Österreich (Haas & Weigl 2017, Knaller 2013, Schachner et al. 2017) könnte für die Schweiz auch aus strukturellen Gründen von besonderer Bedeutung sein. Zum ersten sind die hiesigen Lebensverhältnisse von kleinen Kindern und ihren Familien gut mit den österreichischen Verhältnissen vergleichbar. Zum zweiten verfolgt das Programm eine Strategie, die explizit darauf ausgerichtet ist, bestehende Angebote nicht zu konkurrieren, sondern sie in die Aktivitäten einzubinden. Zum dritten ist das Konzept der Frühen Hilfen nicht auf den frühpädagogischen Bereich beschränkt, sondern bezieht alle für die Lebensverhältnisse von kleinen Kindern und ihren Familien bedeutsamen Institutionen, Berufe und Professionen mit ein.

Die Bezeichnung «Frühe Hilfen» weist darauf hin, dass die österreichische Strategie primär auf die Erreichung von Familien in schwierigen Lebenssituationen ausgerichtet ist, sie beschränkt sich aber nicht darauf. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ist dabei ein zentraler Aspekt neben weiteren Bereichen wie der Sozialhilfe, der Armutsprävention oder der Gesundheitsvorsorge. Die Strategie ist von der Struktur her primär auf Vernetzung und auf die Erreichung von schwer erreichbaren Zielgruppen ausgerichtet (Knaller 2013). Möglichst viele Institutionen und Fachleute, die in Kontakt mit kleinen Kindern und ihren Familien stehen, werden in regionale Netzwerke zusammengefasst. Eine Fachstelle, deren Mitarbeiter*innen auch Familienbegleitungen übernehmen, koordiniert die Netzwerke. Diese Familienbegleitungen stehen als Regelangebot jedoch allen Familien mit kleinen Kindern zur Verfügung (universeller Aspekt). Sie bestehen im Idealfall in einem Erstkontakt vor der Geburt und mehreren Hausbesuchen im ersten Jahr nach der Geburt. Finanziert werden diese von der Krankenversicherung (Haas & Weigl 2017). Dieses Regelangebot bildet den ersten Zugang zur Früherkennung von Familien, die besondere Herausforderungen zu bewältigen haben und über vergleichsweise wenige Ressourcen verfügen. Diese Familien werden intensiver begleitet und bei Bedarf den spezialisierten Institutionen im Netzwerk zugeführt. Umgekehrt machen diese Institutionen solche Familien auf die Dienstleistungen der Frühe-Hilfe-Koordinationsstelle aufmerksam. Wenn eine Kinderärztin beispielsweise feststellt, dass eine Mutter mit der Betreuung ihrer Kinder überfordert ist oder psychische Probleme hat, weist sie ihre Kontaktdaten (mit der Zustimmung der Mutter) an die regionale Koordinationsstelle weiter. Diese Stelle nimmt dann möglichst bald, spätestens innerhalb von zwei Werktagen, mit der Familie Kontakt auf, um ihre Bedürfnisse zu klären. Bei einer offensichtlichen Gefährdung des Kindeswohls werden die Familien an die Kinder- und Jugendhilfe überwiesen, die in Österreich für den Kinderschutz zuständig ist.

Der Erstkontakt mit der Familie erfolgt in der Regel zu zweit, so dass für die Eltern eine gewisse Auswahlmöglichkeit in Hinblick auf die Begleitperson besteht. Bei Unklarheiten zum weiteren Vorgehen steht den Begleitpersonen ein Expert*innen-Team zur Verfügung. Die eigentliche Begleitung dauert so lange wie notwendig, gegebenenfalls sogar bis zum sechsten Altersjahr des Kindes. Dabei wird darauf geachtet, dass die Betreuung möglichst immer durch die gleiche Person gewährleistet wird und durch eine ressourcen- und lösungs-orientierte Grundhaltung geprägt ist. Das Ziel ist, eine optimale Beziehungstiefe zu ermöglichen und die Schnittstellen zwischen den einzelnen Phasen von der Schwangerschaft bis zum Eintritt in die Schule angemessen zu gestalten. Die Betreuung besteht aus Beratung und

³⁷ Ich orientiere mich hier schwerpunktmässig und mit Bezug auf aktuellere Literatur an Hafén (2015).

aus der punktuellen Zuweisung zu den spezialisierten Institutionen im Netzwerk, etwa zu einer Elternberatungsstelle, zur Sozialhilfe oder einer Suchtberatungsstelle. Wo notwendig werden die Familien zu solchen Terminen begleitet, um eine möglichst hohe Compliance zu ermöglichen. Die Koordinationsstellen legen grossen Wert auf Austausch unter den Fachleuten. Regelmässige Teamsitzungen bieten Raum für Diskussion, Reflexion und Intervention. Sie werden ergänzt durch regelmässige Supervision.

Noch steht die Umsetzung der Frühe-Hilfen-Strategie in Österreich am Anfang. Ein nationales Zentrum Frühe Hilfe (NFH) begleitet den Aufbau der Koordinationsstellen und der Netzwerke. Zudem erarbeitet das NFH die dafür notwendigen Grundlagen. Die Erfahrungen in Modellregionen wie im Vorarlberg zeigen, wie vielversprechend der Ansatz insgesamt ist. Sie bestätigen damit die umfassenden Erkenntnisse aus Deutschland, an denen sich das Modell unter anderem orientiert. Neben der erwähnten Kosteneffizienz von Frühe-Hilfe-Netzwerken und dem individuellen Nutzen für die Familien zeigt sich, dass sich die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den im Netzwerk vereinten Einrichtungen verbessert. Andererseits sind wie bei jeder interinstitutionellen Vernetzung auch Widerstände zu überwinden. Es ist daher wichtig, den angeschlossenen Einrichtungen aufzuzeigen, dass sie durch das Netzwerk in ihrem Handlungsbereich nicht eingeschränkt, sondern unterstützt werden – was letztlich den betreuten Kindern und ihren Familien zugutekommt.

3.7. Plädoyer für eine Strategie der «Early Childhood in all Policies»

An den bisherigen Ausführungen hat sich gezeigt, wie wichtig ein angemessenes, qualitativ hochstehendes Angebot im Frühbereich ist. Es trägt dazu bei, Risikofaktoren in der frühen Kindheit (insbesondere chronischen Stress) zu reduzieren und Schutzfaktoren im Form des Aufbaus von Lebenskompetenzen zu stärken. Die Angebote sollen allen Familien zugutekommen, weil die gesellschaftlichen Veränderungen die Rahmenbedingungen des Aufziehens von Kindern radikal verändern und die Familien entsprechend unterstützt werden müssen. Ein besonderer Fokus soll neben dieser universellen Strategie auf Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf gelegt werden (selektive Strategie), weil bei ihnen die Belastungen am grössten und die Ressourcen nur spärlich vorhanden sind. Durch die Stärkung der Schutzfaktoren und die Reduktion der Risikofaktoren wird die Frühe Förderung zu einer zentralen Präventionsstrategie, von der die ganze Gesellschaft profitiert: Die Schule wird entlastet, weil die Kinder über besser ausgebildete Lebenskompetenzen verfügen und weniger spezifische Fördermassnahmen notwendig sind. Der verbesserte Schulerfolg führt zu einem erleichterten Einstieg ins Berufsleben, was den Bedarf für Massnahmen der Arbeitsintegration verringert, die Abhängigkeit von Sozialhilfe reduziert und das durchschnittliche Lebenseinkommen erhöht, was sich positiv auf die Steuereinnahmen auswirkt. Schliesslich wirkt sich eine erfolgreiche Strategie der Frühen Förderung auch günstig auf die Gesundheits- und auf die Strafrechtskosten aus, sie fördert die Integration und sie verbessert – was vielleicht der wichtigste Punkt überhaupt ist – die Lebensqualität und Zufriedenheit der Menschen.

So wie unterschiedliche Gesellschaftsbereiche von einem guten Ausbau der Frühen Förderung profitieren, so können auch praktisch alle Gesellschaftsbereiche einen Beitrag an ihren Ausbau leisten. Frühe Förderung besteht bei weitem nicht nur aus Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung. Auch die Sozialpolitik, das Gesundheitswesen, die Integrationspolitik, die Unternehmen, die Stadtplanung und die Verkehrspolitik können die präventive Wirkung der Frühen Förderung unterstützen, weil die Förderung von bestimmten Schutzfaktoren und die Reduktion von Risikofaktoren in ihrem Leistungs- und Entscheidungsbereich liegt. Entsprechend könnte man analog zur Forderung nach einer intersektoralen Gesundheitspolitik, die alle Politikbereiche einbezieht («health in all policies»), auch für eine

Strategie der «Early Childhood in all Policies» plädieren, die Frühe Förderung als universelle politische Aufgabe sieht, in die alle Politikbereiche und Departemente eingebunden werden.

4. Befragung von Schlüsselpersonen in der Verwaltung und im Feld

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

- Die Befragten sind sich einig, dass in den letzten Jahren ein umfassendes und facettenreiches Angebot im Frühbereich entwickelt worden ist, das viele Stärken, aber auch massgebliche Lücken hat. Zudem wird innerhalb des ED und im Feld bemängelt, dass in den letzten Jahren eine gewisse Stagnation zu verzeichnen sei. Der Entscheid, die Entwicklung einer kantonalen Strategie in die Wege zu leiten, wird durchgehend begrüsst.
- Als grösstes Defizit wird das Fehlen eines niederschweligen, zeitnah verfügbaren Angebots zur Begleitung und Unterstützung von Familien in komplexen Belastungssituationen wahrgenommen. Das grosse Potenzial der Früherkennung von familiären Problemen, das sich durch den Kontakt von Fachleuten aus den unterschiedlichsten Bereichen der Frühen Förderung mit belasteten Familien ergibt, kann so nicht ausgeschöpft werden, weil die Frühintervention in vielen Fällen nicht angemessen funktioniert.
- Aus fachlicher Sicht verstärkt dieses Unterstützungsdefizit das Risiko, dass diese Familien alleine gelassen werden und die kleinen Kinder dadurch einer Stressbelastung ausgesetzt werden, die ihre Entwicklung beeinträchtigt und langfristige negative Folgen in der Schule und im späteren Leben mit sich bringen kann.
- Besonders davon betroffen sind sozial benachteiligte Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Die Befragten sind sich einig, dass das Potenzial zur Erreichung dieser Familien noch nicht ausgeschöpft ist. Von besonderer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang eine verstärkte Integration der Fachleute aus dem Gesundheitsbereich in das Netzwerk der Frühen Förderung.
- Weitere Möglichkeiten für eine bessere Erreichbarkeit sozial benachteiligter Familien liegen bei den Quartiertreffpunkten, bestehenden oder geplanten «zugehenden» Projekten oder darin, dass eine staatliche Finanzierung des Besuchs von Spielgruppe oder Kita nicht fremdsprachigen, sondern allen Familien gewährt wird, die sich ein solches Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht leisten können.
- Die Befragten sind sich einig, dass die Qualität der Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung auf unterschiedlichen Ebenen (Struktur, Orientierung, Prozess) verbessert werden müsste und dass die betreffenden Organisationen bei der Qualitätsentwicklung aktiv unterstützt werden müssten.
- Auch der Ausbau von Vernetzung und Koordination der unterschiedlichen Angebote im Frühbereich wird allgemein als notwendig erachtet. Besonderes Augenmerk soll dabei nicht nur auf die horizontale Vernetzung zwischen den einzelnen Angeboten und kantonalen Fachstellen gelegt werden, sondern auch auf die weitere Stärkung der vertikalen Vernetzung zum Kindergarten und zur Schule, die im Bereich der frühen Deutschförderung und beim ZFF sehr gut funktioniert.
- Von vielen Befragten wird gefordert, dass die Verwaltung ihre Koordinationsfunktion (wieder) stärker wahrnimmt und mit entsprechenden Mitteln und Kompetenzen ausgestattet wird. Uneinig sind sich die Befragten, wie die Koordination der Fachstellen innerhalb der Verwaltung in Zukunft ausgestaltet werden soll. Insbesondere die Zusammenführung der Fachstelle Frühe Deutschförderung mit den anderen Fachstellen wird kontrovers diskutiert.

4.1. Vorgehen

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden fünf Bereichsverantwortliche aus der kantonalen Verwaltung ausgewählt, mit denen ein einstündiges Interview zur Situation der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt (Angebotsebene) und zur Steuerung und Koordination der Frühen Förderung in der Verwaltung (Verwaltungsebene) geführt wurde. Die Befragten stammen aus folgenden Bereichen der kantonalen Verwaltung:

- Anastasia Planta, Koordinatorin frühe Förderung (ED)
- Ruth Hürlimann, Leiterin Zentrum für Frühförderung, Kinder- und Jugenddienst (ED)
- Sabine Ammann, Leiterin der Fachstelle Tagesbetreuung, Abteilung Kinder- und Familienangebote (ED)
- Susann Täschler, Leiterin Fachbereich Frühe Deutschförderung, Dienste der Volksschulen (ED)
- Leiterin «Programm Gesundheit im Frühbereich» der Abteilung Prävention der Medizinischen Dienste (GD)³⁸

Die Perspektive der Mitarbeiter*innen aus der Verwaltung wurde durch fünf Interviews mit Fachpersonen ausserhalb der Verwaltung geführt:

- Cornelia Conzelmann, Verfasserin des Berichts «Kinder von 0 bis 4 Jahren („Frühbereich“) in Basel Analyse der Ist-Situation und der Handlungsoptionen zuhanden der Christoph Merian Stiftung.» (Conzelmann 2016)
- Elisabeth Kurth, Geschäftsführerin des Projekts Family Start beider Basel
- Miriam Müller Gudenrath, Geschäftsleiterin Verein für Kinderbetreuung Basel
- Mireille Lingg, Geschäftsleiterin des Eltern-Kind-Zentrums MaKly (in Begleitung von Anina Oegerli, stellvertretende Leiterin des MaKly)
- Bettina Eriksen, Leiterin des Dachverbandes der Basler Spielgruppen

Der Fragebogen für das Leitfadenterview wurde sowohl auf der Angebots- wie auch auf der Verwaltungsebene durch Fragen zu den vier Dimensionen einer SWOT-Analyse – Stärken (**Strengths**), Schwächen (**Weaknesses**), Chancen (**Opportunities**) und Risiken (**Threats**) – strukturiert. Die einzelnen Bereiche wurden mit offenen Leitfragen (z. B. «Wo sehen Sie die Stärken des aktuellen Angebots der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt?») eingeleitet. In der Folge wurde mit präzisierenden Steuerungsfragen nachgehakt, die aus den Ergebnissen der Dokumenten- und aus der Literaturanalyse abgeleitet wurden. Dieses Vorgehen wurde vorgängig mit der Koordinatorin der Frühen Förderung, Anastasia Planta, vorbesprochen. Bei der Durchführung der Interviews zeigte sich, dass die einleitenden offenen Fragen nach den aktuellen Stärken und Schwächen der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt für den Einstieg in die Interviews ideal waren und bei praktisch allen Interviews schon hier alle relevanten Aspekte im Fokus der präzisierenden Steuerungsfrage thematisiert wurden und nur noch punktuell vertieft werden mussten.

Auf eine wörtliche Transkription der Gespräche wurde aus Zeit- und Ressourcengründen verzichtet. Die Gespräche wurden auf Band aufgenommen und vom Interviewleiter gleichzeitig mit dem Notebook dokumentiert, was problemlos funktionierte. Für die Verarbeitung der Interviews wurden bei Bedarf die Tonaufnahmen beigezogen. Die Auswertung der Ergebnisse erfolgte anhand von Kategorien, die

³⁸ Auf Wunsch der Leitung der Abteilung Prävention der Medizinischen Dienste des GD wird der Name der befragten Person hier nicht genannt. Die direkt zugeschriebenen Aussagen werden mit «Abteilung Prävention des GD» referiert. Die anderen Befragten innerhalb der Verwaltung sprachen sich im Rahmen des Fokusgruppenworkshops für die Nennung der Namen aus.

aus der Dokumenten- und Literaturanalyse, den Forschungsfragen und den SWOT-Kategorien des Leitfadens abgeleitet wurden. Neben dieser (deduktiven) Grundstrukturierung der Ergebnisse wurden aus den Antworten (induktiv) Subkategorien generiert. Diese Kombination von deduktiver und induktiver Kategorienbildung empfiehlt sich nach Kuckartz (2016, S. 70ff.) besonders bei Gesprächen mit offen formulierten Fragestellungen, damit von der befragten Person geäußerte neue bedeutungsvolle Aspekte berücksichtigt und in das Kategoriensystem eingegliedert werden können.

4.2. Darstellung der Ergebnisse

Die Frage nach den Stärken und Schwächen der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt führte erwartungsgemäss in erster Linie zur Thematisierung von Defiziten und Verbesserungsmöglichkeiten. Von allen Befragten wurde anerkannt, dass der Kanton in den letzten zehn Jahren vieles unternommen hat, um Familien mit Kindern unter vier Jahren mehr Unterstützung zu bieten. Entstanden sei ein breites Angebot, das in seiner Komplexität heute nur schwer zu überschauen sei und dessen Struktur «eher organisch» gewachsen sei, wie es eine Befragte ausdrückte, obwohl der Kanton Basel-Stadt gemäss Anastasia Planta als erster Kanton in der Schweiz eine Koordinationsstelle eingeführt hat. Diese verfüge aber seit einigen Jahren nicht mehr über die gleichen Kompetenzen und vor allem auch nicht über Geldmittel für die Lancierung von Aktivitäten.

Als sehr positiv wird die Integration unterschiedlicher Angebote in der «Freien Strasse 35» wahrgenommen, wenngleich die Platzverhältnisse mittlerweile sehr eng seien. Von den Fachfrauen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung wird auch betont, dass die Entwicklung in den letzten Jahren eher stagniert habe. Der Kanton Basel-Stadt werde in der Schweiz zwar – nicht zuletzt wegen der frühen Sprachförderung, ihrer Verankerung im Schulgesetz, der kantonalen Finanzierung und der strukturellen Nähe zu den Volksschulen – mehrheitlich als fortschrittlich wahrgenommen, aber es beständen doch eine Reihe von Lücken und Defiziten und zwar auf der Angebots- wie auch auf der Strukturierungsebene, die bis dahin nicht angegangen worden seien. Das Erstellen einer SWOT-Analyse als Basis für die Entwicklung einer kantonalen Strategie der Frühen Förderung wurde entsprechend sehr begrüsst. Die Zeit sei reif, einen weiteren Schritt nach vorne zu machen.³⁹

4.2.1. «Lücken im Netz»: Die Situation von Familien in Krisensituationen

Ein Thema, das von allen Befragten im Feld angesprochen und das auch in der Verwaltung als Problem anerkannt wird, ist die unzureichende Begleitung und Unterstützung von Familien in Krisensituationen. Fachpersonen der Frühen Förderung kämen in praktisch allen Handlungsfeldern (Gynäkologie, Pädiatrie, Elternberatung, ZFF, Quartiertreffpunkte, Spielgruppen, Kitas, Tagesfamilien etc.) mit Familien in Kontakt, die mehr oder weniger offensichtlich mit akuten Problemen zu kämpfen hätten. Das können eine schlechte psychische Verfassung der Mutter sein, akute Geldnot, massive Probleme beim Bindungsaufbau zwischen Eltern und Kind, Probleme der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit oder irgendein anderes Problem, das die Familie belastet. Mehrheitlich seien sozial benachteiligte Familien mit oder ohne Migrationshintergrund davon betroffen. Von Seiten der Fachpersonen stelle sich in diesen Situationen das Problem, dass sie weder über die strukturellen Möglichkeiten verfügten, noch (in der Regel) dafür ausgebildet seien, diese Familien über ihren eigentlichen Auftrag (z. B. im

³⁹ Die Abteilung Prävention des GD legt Wert auf die Feststellung, dass in Hinblick auf die Arbeiten des GD im Frühbereich von Stagnation keine Rede sein könne.

Quartiertreffpunkt oder in der Kinderarztpraxis) hinaus zu unterstützen. Zugleich gebe es aber auch keine klar definierte Stelle, an die man sich wenden könne, damit sie sich um die Familie kümmert.

So beschreibt Elisabeth Kurth vom Hebammen-Projekt «Family Start», dass sie eine Familie in einer absoluten Situation der Überforderung während neun Tagen insgesamt über 30 Stunden unterstützt habe, um die Situation zu beruhigen (u. a. um für ein Kind einen Kita-Platz zu organisieren). Die kontaktierten Sozialdienste hätten sich alle als nicht zuständig erklären müssen, und der Kinder- und Jugenddienst (KJD) sei nicht für zeitnahe Kriseninterventionen eingerichtet.⁴⁰ Selbst wenn es notwendig sei, die KESB einzuschalten, dauere es bisweilen mehrere Tage, bis es zu einer Intervention komme. Um auf Risiko- und Krisensituationen besser reagieren zu können, hat der Verein «Family Start» gemäss Elisabeth Kurth mit Unterstützung der Christoph Merian-Stiftung (CMS) Ende 2018 das Projekt «Sorgsam – Support am Lebensstart» lanciert (Kurth et al. 2019), das die Finanzierung einer zeitnahen Beratung und Unterstützung erlaube und den Berater*innen eine angemessene Fortbildung in familienzentrierter Beratung ermögliche. Weiter sei «Family Start» daran, die Erkennung von Familien in schwierigen Situationen mittels eines systematischen Screenings zu systematisieren – eine Vorgehensweise, die sich Sabine Ammann von der Fachstelle Tagesbetreuung des ED auch für andere Handlungsfelder im Frühbereich vorstellen kann, z. B. das Screeninginstrument des Programm «Guter Start ins Kinderleben in Rheinland Pfalz. Das würde jedoch einen deutlichen Ausbau der Kapazitäten im Bereich der Frühintervention bedingen.

Die unbefriedigende Situation wird auch von anderen Befragten bestätigt. So beschreibt Mireille Lingg von QTP «MaKly» eine Reihe von Situationen, in denen sie (als ausgebildete Sozialarbeiterin) Begleitungen übernahm, die zeitlich und aufgabenbezogen weit über ihren Leistungsauftrag hinausreichten. Ein Antrag beim Kanton, auch eine niederschwellige Sozialarbeit zu finanzieren, die im QTP angesiedelt sei, wurde gemäss Mireille Lingg abschlägig beantwortet. Und Ruth Hürlimann vom Zentrum für Frühförderung (ZFF) weist darauf hin, dass auch die Mitarbeitenden am ZFF immer wieder mit schwierigen familiären Situation konfrontiert würden, die auch die Entwicklungsbeeinträchtigungen beeinflussten, derentwegen ein Kind betreut werde. Das ZFF habe schon kaum ausreichende Mittel, um einem Kind die notwendigen Therapien zukommen zu lassen. Andererseits ist das ZFF fachlich gut aufgestellt, um sich auch um die komplexen familiären Belastungssituationen zu kümmern; es fehle einfach an den Ressourcen, um dies umfassend zu tun. Eine niederschwellige Betreuung belasteter Familien sei daher dringlich. Weil das ZFF solche Familien (bis hin zu den Sans Papiers und in den Asylbereich) heute besser erreiche als früher, werde die Dringlichkeit einer solchen Betreuung immer deutlicher.

Auch Miriam Müller von der Elternberatung beklagt das Fehlen einer niederschweligen und zeitnahen Begleitung von Familien in komplexen und problembelasteten Situationen. Die Schnittstelle zum KJD sei nicht angemessen ausgestaltet. Es komme immer wieder vor, dass die Elternberater*innen, die mit einer Familie in Kontakt stehen, wichtige Informationen aus unterschiedlichen Institutionen im Frühbereich nicht oder nicht rechtzeitig bekämen. Die Elternberatung wäre auch (sehr) offen für Anfragen aus dem KJD, aber solche Anfragen, welche auf die Expertise der Elternberatung ausgerichtet sind, kämen praktisch nie. Ähnlich beurteilt Betina Eriksen vom Dachverband der Spielgruppen die Situation. Die Spielgruppenleitenden würden immer wieder mit schwierigen familiären Situationen konfrontiert. Es gebe zwar eine pädagogische Mitarbeiterin der Fachstelle Frühe Deutschförderung, die in sol-

⁴⁰ In der Fokusgruppendifkussion wird betont, dass der KJD über einen 24-Stunden-Pikettdienst verfügt.

chen Situationen eingesetzt werde, aber das reiche oft nicht aus, und bisweilen sei es so, dass die Abklärungen beim ZFF oder beim KJD so lange dauerten, dass das betreffende Kind schon gar nicht mehr in der Spielgruppe sei.⁴¹

4.2.2. Die ungenügende Erreichbarkeit von Familien in schwierigen Situationen

Eng verbunden mit einer niederschweligen, zeitnahen Begleitung von Familien in schwierigen Situationen ist die Frage, wie diese Familien erreicht werden können. Die Befragten sind sich einig, dass es sehr wohl Fachbereiche gibt, die prinzipiell eine weitgehende Erreichbarkeit aller Familien garantieren – etwa die Gynäkologie, die Hebammen, die Kinderärzt*innen oder die Elternberatung. Diese Institutionen seien entsprechend zentrale Instanzen der Früherkennung von familiären Problemen. Das Problem sei entsprechend nicht nur, dass kein zeitnah und niederschwellig verfügbares Angebot der Begleitung und Unterstützung von Familien in schwierigen Lebenssituationen bestehe; es sei auch wichtig, die Fachpersonen und -institutionen, die mit diesen Familien in Kontakt stehen, für ein solches Angebot zu sensibilisieren. Insbesondere sei es entscheidend, die Gynäkolog*innen, Kinderärzt*innen und Pflegefachleute in die Netzwerke der Frühen Förderung einzubinden. Zwar habe sich die diesbezügliche Situation in den letzten Jahren etwas verbessert, aber das Potenzial der Früherkennung werde bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Das liege unter anderem daran, dass gerade die eigenständig arbeitenden Fachpersonen (insbesondere Kinderärzt*innen und Hebammen) über keine Möglichkeiten verfügten, Leistungen im Bereich der Vernetzung und des interprofessionellen Fachaustausches zu verrechnen. Umso wichtiger sei es, dass ein Angebot bereitstehe, dass diesen Fachpersonen die Weitervermittlung von belasteten Familien so einfach wie möglich mache. Das sieht Susann Täschler auch für die Spielgruppen so. Durch das Obligatorium funktioniere die Erreichung der Zielfamilien sehr gut. Die Fachstelle Frühe Deutschförderung pflege den Kontakt mit den Pädiater*innen in Bezug auf die Abklärung der Deutschkenntnisse für die Aufnahme ins Obligatorium.⁴² Auch im ZFF ist die Zusammenarbeit mit den Kinderärzt*innen ein wichtiger Bestandteil der Begleitung der Familien. Es wird betont, dass in Hinblick auf die Zusammenarbeit eine positive Veränderung erkennbar ist. Der hohe Erreichungsgrad führe dazu, dass mehr Kinder mit schwierigen familiären Verhältnissen erkannt würden. Das Problem aus Sicht von Susann Täschler ist, dass das ZFF nur dann aktiv werden kann, wenn die Familie ihr Einverständnis gibt.

Gemäss der Abteilung Prävention hat in den Medizinischen Diensten der Kinder- und Jugendgesundheitsdienst (KID) täglich einen guten Kontakt mit den Kinderärzt*innen im Rahmen der schulärztlichen Tätigkeit. Darüberhinausgehende, projektbezogene Arbeit ist jedoch schwierig, da den Kinderärzt*innen oft die Zeit dazu fehlt. Ähnliche Erfahrungen werden im Netzwerk Gesundheitsförderung im Frühbereich der Abt. Prävention gemacht. Die erste schulärztliche Untersuchung des KID erfolgt im 1. Kindergartenjahr. Frühere flächendeckende Screeninguntersuchungen oder Gesundheitsbefragungen im Frühbereich wären eine Aufgabe, die neu geschaffen werden müsste. Eine regelmässige Zusammenarbeit mit den Gynäkolog*innen finde im Rahmen des Programms «Rauchstopp in der Schwangerschaft» statt. Es bestünden zudem weitere Kooperationen mit Gynäkolog*innen in verschiedenen Bereichen, so z.B. zur psychischen Gesundheit (postpartale Depression). Bei Bedarf werde – wie auch bei den

⁴¹ Im Fokusgruppengespräch weist Ruth Hürlimann darauf hin, dass die Aufgabenbereiche von ZFF und KJD so verschieden sind, dass die beiden Institutionen nicht in einen Topf geworfen werden können. Zudem ist es so, dass bei spät eintreffenden Anmeldungen zwar noch eine Abklärung gemacht werden könne, aber keine Therapie mehr. Bisweilen kämen die Anmeldungen von Seiten der Spielgruppenleitenden sehr spät.

⁴² Es handelt sich dabei um Zweitabklärungen, wenn die Eltern mit dem Entscheid nicht einverstanden sind. Eine solche Zweitabklärung kann gemäss Ruth Hürlimann auch im ZFF gemacht werden.

Hebammen – der Kontakt gesucht. Schliesslich bestehe im Rahmen des Programms «Gesundheitsförderung im Frühbereich» eine regelmässige und bedarfsgerechte Zusammenarbeit zu Fachleuten und Institutionen aus anderen Bereichen wie der Elternberatung, z.B. bei der Erarbeitung von Broschüren und Hilfsmitteln. Aus der Sicht von Cornelia Conzelmann müsste sich das GD noch stärker als heute darum bemühen, die Fachpersonen aus dem Gesundheitssystem ins Netzwerk der Frühen Förderung zu integrieren. Ihrer Ansicht nach ist das GD zu stark auf Informationsvermittlung ausgerichtet.

Neben einer verbesserten Einbindung von Fachpersonen aus dem Gesundheitssystem in ein interprofessionelles Netzwerk im Frühbereich, gibt es nach Ansicht einzelner interviewten Personen noch weitere Möglichkeiten, die Erreichbarkeit von mehrfach belasteten und/oder sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund zu verbessern. Dies mache nicht nur im Sinne der Früherkennung von familiären Problemlagen Sinn, sondern auch im Hinblick auf die Prävention von solchen Problemen. So wäre es nach Mireille Lingg z. B. sinnvoll, wenn die Quartiertreffpunkte (QTP) neben einem möglichst breiten und niederschweligen Angebot an Aktivitäten auch Mittel für eine aktive (aufsuchende) Kontaktarbeit im Quartier hätten. Gerade sozioökonomisch benachteiligte Familien hätten oft Hemmungen, von sich aus ein Angebot in Anspruch zu nehmen. Dabei seien es gerade diese Familien, die besonders auf Unterstützung angewiesen wären, zumal sie oft übermässig von Isolation betroffen seien. Das treffe insbesondere auf sozial benachteiligte Familien mit Migrationshintergrund zu. Mittels einer ressourcen-orientierten Kontaktaufnahme an bestimmten Stellen im Quartier (z. B. auf dem Spielplatz oder bei einem Lebensmittelgeschäft) liessen sich sicher nicht alle, aber doch eine substantielle Anzahl von weiteren Familien zu einem Besuch des QTP bewegen, wo die Kontakte über die einzelnen Angebote dann vertieft werden könnten. Das MaKly habe auch ein entsprechendes Projekt eingegeben; dieses sei aber nicht bewilligt worden.

Mireille Lingg verweist auf das Buch «Tagesbetreuung im Wandel» (Rietmann & Hensen 2008), das eine Skizze vom Familienzentrum als hochpotentielles Zukunftsmodell zeichne. In diesem Modell seien die QTP's mit Fokus auf Familien mit Kindern im Vorschulalter eigentliche Zentren der Begegnung, Begleitung, Bildung und Beratung. Die Zentren würden von einem breiten Publikum genutzt, seien stadtweit bekannt und verfügten sowohl über Infrastruktur, Organisationsstruktur und Professionelles Know-how. Diese Zentren könnte man konzeptionell stärken und mit weiteren integrierten Dienstleistungen zu einem Kompetenznetzwerk der Frühen Hilfen ausbauen. Entsprechend könnte hier auch die aussuchende Arbeit mit Risiko-Familien unkompliziert eingebunden werden. Diese Bündelung von Beratungs- und Hilfsangeboten unter einem Dach wäre auf der Grundlage eines sozialräumlichen Gesamtkonzeptes kostengünstig und relativ zeitnah umsetzbar. Verschiedene Dienstleister, die sich gegenseitig ergänzten, aufeinander abgestimmt seien und engmaschig zusammenarbeiteten, damit vermeintlich vorgegebene Familienschicksale (Vererbung von Armut, Risikofaktor Zuwanderung, Früherkennung von Entwicklungs- und Gesundheitsproblemen, multiplen Familienproblemen) sich zum Best-Möglichen entwickeln! Cornelia Conzelmann verweist darauf, dass in den vorbildlichen Quartiertreffpunkten in Grossbritannien diese Form von zugehender Kontaktaufnahme institutionalisiert sei. Auch wären regelmässig Kinderärzt*innen in den Treffpunkten präsent.

Neben den Quartiertreffpunkten bieten sich nach Ansicht der Befragten weitere Settings, über die sozial benachteiligte Familien besser erreicht werden könnten. Mehrfach genannt werden dabei die Spielgruppen. Über das Obligatorium zur frühen Deutschförderung liessen sich bedauerlicherweise nur die Familien mit Migrationshintergrund besser erreichen, nicht aber die sozial benachteiligten Familien, in denen Deutsch gesprochen werde. Das sei zum einen ungerecht – umso mehr als gemäss Mireille Lingg

vom QTP «MaKly» auch gut betuchte Expat-Familien vom Obligatorium profitierten. Zum anderen sei es aber auch eine verpasste Chance, mit diesen Familien, die sich die Beiträge an die Spielgruppe schlicht nicht leisten könnten, in Kontakt zu kommen und ihren Kindern die Nutzung der Angebote zu ermöglichen.⁴³ Für Susann Täschler ist es – im Sinne der Verbesserung der sprachlichen *und* sozialen Durchmischung – ein Ziel, vermehrt auch wohlhabendere Eltern dazu zu bewegen, ihre Kinder in Deutschförderspielgruppen zu platzieren. Für weniger wohlhabende Familien (mit nichtverpflichteten Kindern) bezahle der Fachbereich Vergünstigungsangebote für den Spielgruppenbesuch. Seit Längerem werde versucht, diese Beträge anzuheben. Sabine Ammann wiederum betont auch in Hinblick auf die Kitas, dass die Subventionskriterien überdacht werden sollten. In Zürich hätten z. B. alle Familien mit Sozialhilfe Anspruch auf einen subventionierten Kitaplatz.

Weiter wird von Cornelia Conzelmann und von Elisabeth Kurth das Potenzial des «Brückenbauer*innen»-Projekts erwähnt, das im Gundeldinger-Quartier als Pilot lanciert wurde und jetzt – im Rahmen einer Kooperation von ED und CMS – im Kleinbasel angeboten werden soll. Aktuell sei das Projekt auf Familien mit Schulkindern ausgerichtet, was fachlich gesehen keinen Sinn mache, da dieses niederschwellige Kontaktangebot auch für Familien mit kleinen Kindern äusserst wertvoll sein könne. Auch die Elternberatung, die sehr proaktiv auf Familien mit neu geborenen Kindern zugehe, erreiche nicht alle Familien – nicht zuletzt, weil sie nicht immer eine Telefonnummer für die Kontaktaufnahme erhalte. Noch dringender sei das Problem der Erreichbarkeit von Familien, die erst nach der Geburt der Kinder nach Basel zögen. Es komme nicht selten vor, dass die Existenz von kleinen Kindern in problembelasteten Familien erst bemerkt werde, wenn eine Familie aufgrund der Sprachstandserfassung erstmals angeschrieben werde oder wenn ein älteres Geschwister in die Schule komme und dort die Aufmerksamkeit auf die Familie gelenkt werde. Hier müssten andere Kontaktmöglichkeiten besser ausgeschöpft werden. Der Aufwand, der betrieben werden müsse, um die Familien zu erreichen, sei riesig.

Die Abteilung Prävention des GD erhofft sich von einer verbesserten Erreichbarkeit mehrfach belasteter und sozial benachteiligter Familien auch, dass diese die bestehenden Programme häufiger nutzen, als dies bei dieser Zielgruppe bis anhin der Fall ist. Und Cornelia Conzelmann betont, wie wichtig es wäre, die Eltern vermehrt Elternbildungsangebote nutzen zu lassen. In Grossbritannien erhielten Eltern, die Sozialhilfe beziehen, an einigen Orten automatisch einen Kitaplatz für ihre Kinder, verbunden mit der Auflage, Elternbildungsangebote zu nutzen.

4.2.3. Die Qualität von Angeboten der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Die in Kap. 2.7.1. ausgeführte Erkenntnisse, dass die Qualität in den Angeboten der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz fachlichen Ansprüchen nicht in jeder Hinsicht gerecht werde, wird von den Befragten auch für Basel bestätigt. Gemäss Sabine Ammann, der Leiterin der Fachstelle Tagesbetreuung seien zwar gerade in Hinblick auf die Strukturqualität auch Fortschritte gemacht worden; weitere Fortschritte seien das neue Tagesbetreuungsgesetz zu erwarten. In Hinblick auf die Prozessqualität seien jedoch weitere Anstrengungen nötig. Im Rahmen der Bewilligungserteilung würden zum Beispiel anhand von Vorgaben die Grösse und die Eignung der Räumlichkeiten abgeklärt und eine entsprechende Platzzahl genehmigt. Zusätzlich müssten Auflagen der Baubehörden erfüllt werden. Die Betreuungsschlüssel würden regelmässig bei allen Institutionen überprüft und mit

⁴³ Entsprechend hat der Dachverband der Basler Spielgruppen 2017 eine Petition (Nr. 17-5329) mit dem Titel «Recht auf kostenlose Bildung für alle» eingereicht, in der der unentgeltliche Besuch einer Spielgruppe im Rahmen von 6 Stunden pro Woche für alle Familien gefordert wird. Die Petitionskommission hat die Petition im Mai 2018 zur Klärung einer Reihe von Fragen, die sich aus der Petition ergeben, an den Regierungsrat überwiesen.

der Belegung verglichen. Miriam Müller betont, dass auch Verbesserungen auf der Ebene der Betreuungspersonen unabdingbar sind, vor allem in Hinblick auf den Lohn.

Dieser leicht optimistischen Sicht zur Entwicklung der Strukturqualität steht die Sicht mehrerer Befragter entgegen, dass die Anstellungsbedingungen (niedrige Löhne, Arbeitszeiten etc.) in den Kitas und vor allem auch den Spielgruppen oft bedenklich schlecht seien. Miriam Müller vom Verein für Kinderbetreuung bedauert, dass diesem Punkt in den Diskussionen rund um das Tagesbetreuungsgesetz kaum Beachtung geschenkt werde. Insgesamt stünden die Angebote ökonomisch so stark unter Druck, dass nur wenige von ihnen in der Lage seien, die Standards der strukturellen Qualität (Betreuungsschlüssel in Relation zum Ausbildungsniveau, m² pro Kind, Standards bezüglich der Ausbildung von Lernenden, ein ausgewogenes Verhältnis von Praktikums- und Lehrstellen etc.) kontinuierlich oder nur mehrheitlich einzuhalten.⁴⁴ Besonders schlimm sei die Situation in den Spielgruppen, die kaum über finanzielle Sicherheiten verfügten, obwohl gemäss Susann Täschler rund vier Fünftel der Spielgruppenleitenden auf das Einkommen angewiesen seien. Spielgruppen in Quartieren mit wenigen Kindern aus dem Obligatorium der frühen Deutschförderung könnten den fachlich erwünschten Betrieb mit zwei Spielgruppenleitenden für acht bis zehn Kinder aus ökonomischen Gründen kaum aufrechterhalten und müssten Praktikant*innen einsetzen. Susann Täschler verweist in diesem Zusammenhang auf den 10. Spielgruppenbericht (Amsler & Täschler 2019), in dem die hohe Arbeitszufriedenheit der Sprachförderspielgruppenleiter*innen zum Ausdruck komme, was sich ja auch in der geringen Fluktuation ausdrücke. Zudem bewegten sich die Löhne am oberen Rand der Empfehlungen des Schweizerischen Spielgruppenverbandes oder sogar darüber.

Weiter fühlten sich die Spielgruppenverantwortlichen gemäss Betina Eriksen, der Leiterin des Dachverbandes der Basler Spielgruppen, durch die Qualitätskontrollen aus dem Bereich der Frühen Deutschförderung oft stark unter Druck gesetzt – umso mehr als diese Kontrollen nicht nur durch die Fachstelle Frühe Deutschförderung, sondern zusätzlich auch durch die Berufsfachschule (BFS) durchgeführt würden, die für die Weiterbildungen der Spielgruppenleitenden im Bereich Frühe Deutschförderung verantwortlich ist. Betina Eriksen sind diese Evaluationen zu einseitig auf die Sprachförderung ausgerichtet. Entsprechend unterstütze sie in Basel einzelne Spielgruppen bei der Selbstevaluation mit dem mit dem QE-Tool «quentins», das durch den Schweizerischen Spielgruppen-Leiter*innen Verband (SSLV) zur Verfügung gestellt werde. Susann Täschler wiederum spricht das Problem an, dass der Anteil von fremdsprachigen Kindern in gewissen Spielgruppen sehr hoch sei. In der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Spielgruppen und dem ED sei der Betreuungsschlüssel so definiert, dass Kindergruppen mit einem hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern mehr deutschsprachiges Betreuungspersonal zum Einsatz bringen müssen. Gemäss Sabine Ammann wird rund ein Viertel der Kitas zweisprachig geführt. Eine Mitfinanzierung durch den Kanton wird nur gewährt, wenn der Anteil Deutsch mindestens 50% beträgt. Zu denken gibt dem Fachbereich Frühe Deutschförderung in Hinblick auf die schlechte Durchmischung der Sprachförderspielgruppen auch, dass das zweisprachige Preschoolangebot laufend ausgebaut wird, wodurch vermehrt verpflichtete Expats-Kinder von den Gratis-Sprachförder-Spielgruppen abgezogen werden.

Weiter wird die Ausbildung der Mitarbeitenden von einigen der Befragten als nicht genügend beurteilt. Die Kitas setzten aus ökonomischen Gründen noch immer Vorpraktikant*innen ein, obwohl dies aus Gründen der Qualität und der Fairness gegenüber den Praktikant*innen nicht empfohlen würde, da

⁴⁴ Gemäss Sabine Ammann (anlässlich der Fokusgruppendifkussion) werden die Kosten der Kitas modellhaft anhand von Vorgaben bezüglich der Anzahl und der Qualifikation des Personals berechnet. Diese Modellkosten würden mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz festgelegt, die politischen Diskussionen seien noch am Laufen. In Hinblick auf verfügbare Fläche in den Kitas werde konsequent auf 6m² pro Kind und idealerweise 10m pro Kind hingearbeitet.

diese in zu grossem Ausmass als kostengünstige Arbeitskräfte eingesetzt würden. Differenziert wird gemäss Sabine Ammann zwischen Praktika, welche im Hinblick auf eine Ausbildung, Praktika, welche aus andern Gründen (z.B. zum Erwerb der Fachmatur) und Praktika ohne Anschlussmöglichkeiten. Insbesondere letztere müssten vermieden werden. Generell wird auch die Standardausbildung als Fachperson Betreuung Kind auf Niveau EFZ (Berufslehre mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis) als nicht ausreichend eingeschätzt, wenn nicht noch Mitarbeitende mit einer höheren spezifischen Ausbildung (z. B. HF oder FH) im Team mitarbeiteten.

Als ungünstig wird diesbezüglich die Situation in den Spielgruppen beurteilt, da die Ausbildung zur Spielgruppenleitung nicht auf Niveau EFZ erfolge. Ein Grossteil der Spielgruppenleitenden verfüge zwar über ein EFZ, jedoch nicht über ausreichende pädagogische Grundqualifikationen, da die EFZ nicht im pädagogischen Bereich erworben wurden. Der Fachbereich schlägt daher gemäss Susann Täschler für das Spielgruppenpersonal, das in der frühen Deutschförderung engagiert sei, eine eidgenössisch zertifizierte Nachqualifikation (z. B. als FaBe) vor. Schliesslich ist Mireille Lingg vom QTP «MaKly» der Ansicht, dass die Leitenden der QTP's mit Fokus auf Familien mit Kindern im Vorschulalter optimalerweise eine Ausbildung in Sozialer Arbeit haben sollten, da mit dieser Ausbildung das Vernetzungs-, Kontakt- und Früherkennungspotenzial besser ausgeschöpft werden könnte.

Teilweise prekär sei schliesslich die Raumsituation für gewisse Spielgruppen⁴⁵, aber auch für die Quartiertreffpunkte einen nur schwierig bewältigbaren Kostenfaktor ausmachen.⁴⁶ Es brauche Modelle, die eine Nutzung staatlicher Gebäude durch die Spielgruppen ermöglichen – ein Vorschlag, den sowohl Betina Eriksen als auch Susann Täschler machen. Susann Täschler ergänzt, dass die Unterbringung der Sprachförder-Spielgruppen in schulischen Räumlichkeiten zudem den Vorteil der stufenübergreifenden Vernetzung zwischen dem Frühbereich und der Schuleingangsstufe böte. Wichtig sei einfach, dass die Bildung und Betreuung der Kinder in Räumlichkeiten stattfinde, die fachlichen Ansprüchen genügen. Mit Unterstützung durch den Dachverband schlägt Susann Täschler vor, dass die Sprachförderspielgruppen ein ähnliches Bewilligungsverfahren durchlaufen wie Kitas. Insgesamt könnte die Situation der Spielgruppen verbessert werden, wenn diese wie die Kitas von staatlicher Seite her subventioniert würden, meint Betina Eriksen. Das würde auch ermöglichen, Qualitätsansprüche einzufordern und durchzusetzen. Dabei sei darauf zu achten, dass die Ungerechtigkeiten, die durch das Obligatorium der Frühen Deutschförderung entstehen (insbesondere der fehlende Anspruch von deutschsprachigen, sozial benachteiligten Familien auf einen subventionierten Platz), ausgemerzt würden. Schliesslich wäre es ideal, so Betina Eriksen, wenn die Spielgruppenleitenden durch den Staat angestellt würden, damit wenigstens einigermaßen vertretbare Anstellungsverhältnisse erreicht werden könnten. Heute arbeiteten die meisten Spielgruppenleitenden als Selbstständigerwerbende und kämen sofort in finanzielle Nöte, wenn während des Semesters z. B. eine oder zwei Familien wegzögen und die Plätze ihrer Kinder leer bleiben.

Sabine Ammann und Anastasia Planta betonen (wie auch Cornelia Conzelmann), dass die Kitas und die Spielgruppen bei ihren Anstrengungen im Bereich Qualitätsentwicklung unterstützt werden müssen, da ihre Rahmenbedingungen einen systematischen QE-Prozess oft nicht erlaubten und die Standards der Qualitätssicherungsinitiative «qualikita»⁴⁷ bei weitem nicht immer umgesetzt würden. Leider sei der

⁴⁵ Gemäss Susann Täschler ist aber auch ein beträchtlicher Teil der Spielgruppen kostengünstig oder gar unentgeltlich in Quartier- oder Kirchenzentren untergebracht.

⁴⁶ So wendet der QTP «MaKly» gemäss Mireille Lingg ein Drittel der Subventionen für die Miete auf und muss entsprechend zeitintensives Fundraising betreiben – Zeit, die entsprechend nicht für die Nutzer*innen des QTP aufgewendet werden kann.

⁴⁷ www.quali-kita.ch

Kanton Basel-Stadt aus der Kooperation im Rahmen eines Projekts mit der Stadt Zürich ausgestiegen, mit dem die Qualitätsanstrengungen in Kitas von Seiten der Verwaltung unterstützt wurden. Es reiche nicht aus, einfach Standards zu setzen; auch die Schule würden bei der Etablierung der Qualitätsstandards begleitet. Sabine Ammann betont weiter, dass ein Projekt zur Verbesserung der Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht mit den bestehenden Mitteln durchgeführt werden könne. Es brauche dafür zusätzliche Finanzmittel. Susann Täschler weist darauf hin, dass sich die Qualitätsentwicklung in den Kitas – im Gegensatz zur QE in den Spielgruppen, die derzeit einzig auf die Sprachförderpraxis fokussiere – auf die gesamten Abläufe, Räumlichkeiten, Angebote, die Infrastruktur, inklusive Sprachförderung etc. beziehe. Daher sei sie sehr viel aufwändiger und zeitintensiver.

4.2.4. Die Vernetzung und Koordination im Feld und in/mit der Verwaltung

Einen gewissen Dissens zeigen die Interviews in Hinblick der Funktion von Kitas und Spielgruppen auf. Die Fachstellenleiterin Frühe Deutschförderung, Susann Täschler, und die Leiterin des Spielgruppenschulverbandes, Betina Eriksen, sind beide der Ansicht, dass die Spielgruppen eine Vorstufe zum formalen Bildungssystem darstellten. Kitas und Spielgruppen unterschieden sich von Ihrer Organisationsform diametral. Im Gegensatz zu Kitas, die ein Ganztagesangebot böten, sei das Angebot der Spielgruppe, das in der Regel zweimal wöchentlich für zwei bis drei Stunden angeboten werde, (einzig) auf das spielerische Lernen respektive die Förderung ausgerichtet. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen unterscheiden sich gemäss Susann Täschler die Ausbildungen des Personals in Kitas und Spielgruppen, wobei es für das Kita-Personal einen eidgenössisch zertifizierten Abschluss gebe und für die Spielgruppenleitenden nicht. Die teilweise unzureichende Ausbildung der Spielgruppenleiter*innen werde oftmals wettgemacht durch grössere Lebenserfahrung beim Berufseinstieg sowie eine längere Verweildauer im Beruf. Bei den Sprachförderspielgruppen sei diese überdurchschnittlich lange, oftmals über 20 Jahre.

Eine mögliche Zusammenführung der Fachstelle Frühe Deutschförderung mit den anderen Stellen im ED in der Abteilung Jugend, Familie und Sport wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Susann Täschler befürchtet, dass die gut funktionierende vertikale Vernetzung zum formalen Bildungssystem und auch die Bemühungen um eine Qualitätsentwicklung in den Spielgruppen bei einer Zusammenlegung der Fachstellen beeinträchtigt werden könnten. Die anderen Mitarbeiter*innen des ED erhoffen sich durch einen Zusammenschluss der Stellen eine verbesserte horizontale Vernetzung und Zusammenarbeit. Weiter sind sie der Meinung, dass sich durch einen solchen Zusammenschluss die vertikale Vernetzung der Fachstelle Tagesbetreuung zu den Kindergärten und der Primarschule noch weiter verbessern liesse.⁴⁸

Nach Sabine Ammann läuft die Vernetzung innerhalb der Verwaltung und zum Feld insgesamt gut, was einerseits der Kleinräumigkeit der Verhältnisse im Kanton, andererseits aber auch der Koordinationsstelle zu verdanken sei. Ein grosser Anteil der funktionierenden Vernetzung beruhe jedoch auf informellen Kontakten. Es sei wichtig, die Vernetzung und Koordination noch stärker strukturell zu verankern. Die Vernetzung der Kitas werde von Seiten der Fachstelle ebenfalls gefördert – untereinander und vertikal. Das sei wichtig für den fachlichen Austausch und den Kinderschutz, brauche aber auch entsprechende Ressourcen. Die vertikale Vernetzung der Kitas mit dem formalen Bildungssystem laufe je nach Quartier unterschiedlich. Vor allem die Quartiere mit den «Bildungslandschaften»⁴⁹ machten das

⁴⁸ Siehe zur vertikalen Vernetzung auch die nachfolgenden Ausführungen.

⁴⁹ Die «Bildungslandschaften» sind ein Programm der Jacobs Foundation zur Förderung Vernetzung und der Zusammenarbeit von Institutionen der formalen und der informellen Bildung.

gut; hier gingen die Schulleitungen auf die Kitas zu. Es gebe Kinder, die bei Eintritt in den Kindergarten in die Tagesstruktur überträten und solche, die noch weiter in Kitas betreut würden. Dieser Umstand führe auch dazu, dass die vertikale Vernetzung der Fachstelle Tagesbetreuung zur Fachstelle Tagesstruktur sehr gut funktioniere. Zudem gebe es auch Quartiere, in denen die Zuteilung der Kinder gemeinsam gemacht würde und entsprechend die Erfahrungen der Kitas willkommen seien. Es gebe auch Quartiere mit weniger Zusammenarbeit und entsprechend weniger positiven Erfahrungen.

Nicht ganz so positiv wird die Vernetzung und Koordination von den Befragten aus der Praxis beurteilt. Gemäss Miriam Müller läuft der Informationsfluss zwischen den Organisationen und Fachpersonen im Frühbereich oder ins formale Bildungssystem alles andere als optimal. Die Übergänge und Übergaben – z. B. zwischen Hebammen und Elternberatung, Spitälern und Hebammen sowie zwischen Kita, Kindergarten und Schule – seien nicht immer optimal koordiniert, obwohl diesbezüglich schon viele gemeinsame Anstrengungen unternommen habe. Ein Problem sei, dass aktuell niemand den Lead bei diesen Koordinationsbemühungen innehabe. Eine Behandlungskette von der Schwangerenbetreuung bis zum Eintritt ins formale Bildungssystem mit klar definierten Schnittstellen wäre wünschenswert. Ein weiteres Problem ist gemäss Miriam Müller, dass die Einschulung immer früher erfolgt und deshalb die Rückstellungsgesuche von Seiten der Familien zunähmen. In einem Teil dieser Fälle sei im jeweiligen Jahr nicht klar, was mit diesen Kindern passiere. Es mangle insgesamt an Koordination von Seiten der Verwaltung.⁵⁰

Auf Verwaltungsebene sollte die Zusammenarbeit von ED und GD aus Sicht von Anastasia Planta und Sabine Ammann verbessert und auf die Strategieentwicklungsebene gehoben werden. Die Zusammenarbeit im Rahmen von Projekten wie «Burzelbaum» oder der «Anlaufstelle für Angehörige psychisch kranker Eltern» respektive über die Koordinationstreffen reichten nicht aus. Zudem sollte die Arbeitsgruppe «Gesundheitsförderung im Frühbereich» stärker strukturiert werden. Die Abteilung Prävention des GD wiederum fühlt sich gut darüber informiert, was im ED läuft. Die Abteilung richte sich nach den nationalen Strategien, Programmen und themengebundenen Fonds aus, z. B. nach der Nationalen Strategie für nichtübertragbare Krankheiten (NCD-Strategie), den kantonalen Aktionsprogrammen (KAP) der Gesundheitsförderung Schweiz oder dem Tabakpräventionsfonds (TPF). Wenn für Projekte Stakeholder einbezogen werden müssten, gehe die Abteilung Prävention auf diese zu und suche den Austausch und die Zusammenarbeit. Dies sei mit dem ED sowie auch mit anderen Departementen (PD und JSD) sowie weiteren Institutionen wie z.B. der Elternberatung der Fall. Als Beispiel für gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen ED und GD nach der Abteilung Prävention im GD mehrere Projekte genannt werden, unter anderem «Auf in den Wald», die «Burzelbaum Fotobox», «Fourchette Verte» oder «FemmesTische». Darüber hinaus sei die Abteilung Prävention mit der AG «Gesundheit im Frühbereich» (bei der mehrere Personen des ED vertreten sind) bestrebt, Bedürfnisse abzuholen.

4.2.5. Abschliessende Bemerkungen

Die Abteilung Prävention des GD wünscht sich, dass der Frühbereich in der Politik nicht nur schwerpunktmässig zu gewissen Zeiten Platz bekommt wie bis anhin, sondern laufend ein Thema bleibt. Weiter sollten Fachpersonen im Gesundheitswesen (Ärztenschaft, Hebammen etc.) mehr Zeit für die Gesundheitsförderung erhalten (sei es in Untersuchungen oder für Vernetzung).

Für Sabine Ammann ist es ein gutes Zeichen, dass der Frühbereich mit dem vorliegenden Bericht wieder fokussiert wird. Man müsse jetzt weiter in den Frühbereich investieren, sonst stagniere man auf einem

⁵⁰ In der Fokusgruppendifkussion weist Ruth Hürlimann darauf hin, dass innerhalb der Verwaltung sehr wohl Koordination zwischen dem KID (Kinder- und Jugendgesundheitsdienst) und der Volksschule stattfindet.

fachlich nicht befriedigenden Niveau. Anastasia Planta betont, dass die unterschiedlichen Abteilungen insgesamt zu stark auf ihre eigenen Interessen und Arbeitsbereiche schauten; das erschwere es, eine gemeinsame Haltung zur Bedeutung des Frühbereichs mit all seinen Facetten zu entwickeln. Eine solche Haltung sei entscheidend, um die Frühe Förderung im Kanton Basel-Stadt vorwärts zu bringen. Eine hauptsächlich im ED entwickelte auf einer gemeinsamen Haltung basierende Strategie würde von den anderen Departementen, die im Bereich der Frühen Förderung aktiv sind (Gesundheitsdepartement, Sozialdepartement), wohl mitgetragen. Wichtig sei, dass die Koordination möglichst weit oben in der Verwaltungshierarchie angesiedelt sei – vielleicht sogar im Rahmen einer eigenen Abteilung, der die einzelnen Fachbereiche zugeteilt sind. Basel-Stadt müsse wieder zu einem Pionierkanton werden. Dass dies nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln möglich ist, sei offensichtlich. Die Abteilung Prävention des GD wiederum gibt zu bedenken, dass die auch für den Frühbereich wichtigen nationalen Strategien (NCD-Strategien, Kantonale Aktionsprogramme, TPF) beim GD angesiedelt sind. Dies sollte im Rahmen der geplanten Strategieentwicklung mitbedacht werden.

4.3. Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragung korrespondieren weitgehend mit den Ergebnissen zur Dokumentenanalyse in Kap. 2. Die Situation bezüglich der Erreichbarkeit von mehrfach belasteten und sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund scheint sich seit dem Bericht von Cornelia Conzelmann aus dem Jahr 2016 nicht massgeblich verbessert zu haben. Es fehlt an einer niederschweligen, zeitnahen Begleitung und Unterstützung von Familien in schwierigen Situation. Dies ist umso schwerwiegender, als durch den Ausbau der Frühen Förderung in den letzten zehn Jahren ein beträchtliches Früherkennungspotenzial aufgebaut worden ist, das durch die ungenügenden Möglichkeiten der Frühintervention zumindest partiell verschenkt wird. Von allen Befragten wird hier ein grosser Handlungsbedarf festgestellt. Aus der Perspektive der in Kap. 3 skizzierten wissenschaftlichen Erkenntnisse kann diese Feststellung nur unterstrichen werden. Die grosse, oft chronische Stressbelastung durch die belastenden Familienverhältnisse kann verheerende Auswirkungen für die gesundheitliche und psychosoziale Entwicklung der kleinen Kinder zur Folge haben; zudem können sie die für ihren weiteren Lebensweg so wichtigen Lebenskompetenzen nicht so aufbauen wie Kinder, die in günstigen Verhältnissen aufwachsen. Eine gut funktionierende Frühintervention besteht primär in einer angemessenen Unterstützung der Familien in einer Krisensituation. Durch diese Unterstützung kann oft verhindert werden, dass es zu einer Chronifizierung der familiären Probleme kommt. Das wiederum trägt dazu bei, dass weniger Kinderschutzmassnahmen verfügt werden müssen. Die Erfahrungen in vergleichbaren Ländern wie Deutschland und Österreich zeigen, dass eine niederschwellige Begleitung durchaus auch kurzzeitig erfolgen kann. Je komplexer die familiäre Situation ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Familie über einen längeren Zeitraum begleitet werden muss, wobei diese Begleitung in der Regel die zentrale Funktion hat, die Familien den bereits vorhandenen Angeboten im Frühbereich zuzuführen. Wie sich anhand der wissenschaftlichen Literatur einfach zeigen lässt, profitieren nicht nur die einzelnen Kinder und ihre Familien, sondern die ganze Gesellschaft von einer solchen Unterstützung: Die Schulen werden entlastet und müssen weniger schulische Fördermassnahmen erbringen, weil die Kinder mit mehr Kompetenzen ins formale Bildungssystem eintreten; der Bildungsverlauf dieser Kinder ist entsprechend erfolgreicher, was ihren Eintritt ins Erwerbsleben erleichtert. Das wiederum spart Kosten für die Arbeitsintegration resp. die Sozialhilfe und erhöht die durchschnittlichen Einkommenssteuern. Weiter wird die Wahrscheinlichkeit von gesundheitlichen und sozialen Problemen verringert, die mit einem ungünstigen Bildungsverlauf korrelieren. Wie die Ausführungen in Kap. 3.5. gezeigt haben, ist der Return-on-investment von Massnahmen, die sich an Familien in schwierigen Situationen richten,

besonders gross. Und je früher diese Massnahmen einsetzen, desto grösser ist der RoI. Das bedeutet, dass eine systematische Unterstützung von belasteten Familien wenn immer möglich schon während der Schwangerschaft einsetzen sollte – eine Erkenntnis die in den Interviews immer wieder geäussert wurde.

Die Befragten erkennen entsprechend auch, wie wichtig, aber auch wie schwierig es ist, die Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich in die Netzwerke im Frühbereich zu integrieren. Die Gynäkolog*innen, Hebammen, Stillberater*innen, Pflegefachpersonen und Kinderärzt*innen sind es, die zuerst systematisch mit den Familien in Kontakt treten. Sie sind aufgrund ihrer Ausbildung in der Regel fähig (oder sollten dahingehend geschult werden), Probleme in der Familie zu erkennen. Da die Fachpersonen im Gesundheitswesen jedoch weder die Fähigkeiten noch die strukturellen Möglichkeiten haben, sich auch um diese Probleme zu kümmern, sind sie darauf angewiesen, dass sich andere Fachpersonen der Familien annehmen und sie den spezialisierten Angeboten zuführen. Eine verstärkte Einbindung der Gesundheitsfachleute in die professionellen Netzwerke im Frühbereich führt für Fachpersonen entsprechend nicht nur zu Mehraufwand (z. B. in Form der Anwendung eines Screenings), sondern auch zu einer (zeitlichen und emotionalen) Entlastung, da sie wissen, dass sich jemand um die Familien kümmert.

Die Interviews zeigen (und bestätigen die entsprechenden Erkenntnisse aus der Forschung), dass nicht nur die Fachpersonen aus dem Gesundheitsbereich diese wertvolle Früherkennungsfunktion erfüllen können, sondern alle professionell tätigen Personen, die mit Familien in Kontakt stehen: Mitarbeitende in Quartiertreffpunkten oder Familienzentren, Spielgruppenleitende, Kitamitarbeitende, Sozialarbeiter*innen, Tagesfamilien oder Mitarbeitende familienorientierter Projekte – sie alle können diese Funktion wahrnehmen, die man als «primäre Früherkennung» bezeichnen könnte (Hafen 2013). Bei dieser primären Früherkennung geht es gerade nicht um eine professionalisierte und evidenzbasierte Abklärung von Unterstützungsbedarf, sondern um ein konsequentes und systematisches Hinschauen. Die eigentliche Abklärung des Unterstützungsbedarfs – die man dann als «sekundäre Früherkennung» bezeichnen könnte – wäre dann die Aufgabe spezifisch geschulter Fachleute. Diese können ihre Aufgabe jedoch nur wahrnehmen, wenn sie auch in Kontakt mit den Familien kommen.

Die Früherkennung von familiären Problemen ist aber nicht der einzige Grund der für die in den Interviews immer wieder zum Ausdruck gebrachte Notwendigkeit, sozial benachteiligte Familien mit oder ohne Migrationshintergrund effizienter zu erreichen. Auch ohne dringliche Problemlagen führt diese verbesserte Erreichbarkeit dazu, dass diese Familien die verfügbaren Angebote häufiger nutzen als das aktuell geschieht. Auch hierin liegt ein beträchtliches präventives Potenzial, etwa wenn es gelingt soziale Isolation zu verringern, wechselseitige (reziproke) Unterstützung zu fördern oder die Familien mit formeller oder informeller Elternbildung zu erreichen. Zugehende Angebote wie die «Vitalina», «FemmesTische» oder «schritt:weise» bieten gute Möglichkeiten, auch Familien zu erreichen, die sich nicht in einer akut belasteten Situation befinden, aber sich auch sonst schwer damit tun, die vorhandenen Angebote in Anspruch zu nehmen.

Neben einer besseren Erreichbarkeit und Unterstützung von mehrfach belasteten und/oder sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund stand mit der Notwendigkeit verstärkter Qualitätsentwicklung im Bereich der familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung ein weiteres Thema im Fokus, das sich auch in der Dokumentenanalyse in Kap. 2 als dringlich herausgestellt hat. Eine gute Qualität dieser Angebote ist aus unterschiedlichen Gründen von Bedeutung. Auf der einen Seite erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von frühkindlichem Stress, wenn die prozessuale Qua-

lität nicht ausreichend ist und zum anderen wird das Bildungspotenzial dieser Einrichtungen nicht ausgeschöpft, wenn die Qualitätsanforderungen nicht erfüllt werden. Das geschieht zulasten der Kinder und ihrer Familien aber auch zulasten des formalen Bildungssystems. Zumindest wenn man Bildung als umfassenden Prozess versteht, der den Aufbau von unterschiedlichsten (Lebens-)Kompetenzen und nicht nur der Sprachfähigkeit umfasst, dann wird klar, dass selbstverständlich auch Kitas und Tagesfamilien eine Bildungsfunktion erfüllen und nicht nur einfach Kinder betreuen. Dass diese Bildungsfunktion nur erfüllt werden kann, wenn die Prozess-, Orientierungs- und Strukturqualität auf einem angemessenen Niveau ist, hat sich in Kap. 2.7. gezeigt. Die Forderung nach einer systematischen, durch die Verwaltung unterstützte Qualitätsentwicklung, die von mehreren Befragten geäußert wurde, erscheint aus fachlicher Perspektive demnach mehr als gerechtfertigt. Zu diskutieren wäre, ob die Qualitätsentwicklung freiwillig oder verpflichtend (z. B. gebunden an die Subventionierung) erfolgen soll. Klar ist aus der Befragung in jedem Fall geworden, dass die Kitas und Spielgruppen in der Regel unter zu hohem ökonomischem Druck stehen, um ihre Qualität ohne externe Unterstützung auf einem angemessenen Niveau zu halten. Entsprechend sollten sie bei ihren Qualitätsbemühungen unterstützt werden – sei es generell durch eine verstärkte Subventionierung oder spezifisch durch eine substanzielle Begleitung bei ihren Bemühungen um Qualitätsentwicklung.

Ausgehend davon, dass sich wohl die Form, aber nicht die Funktion von Kitas und Spielgruppen grundsätzlich unterscheidet – dass also Spielgruppen und Kitas sowohl Bildungs- als auch Betreuungsaufgaben übernehmen –, macht eine strukturelle Trennung der jeweiligen Fachstellen innerhalb der Verwaltung zumindest von aussen keinen Sinn. Für beide Einrichtungstypen genauso wie für das ZFF und erst Recht für das Wohl des einzelnen Kindes und seiner Familie ist eine gut funktionierende vertikale Vernetzung zu den Institutionen im formalen Bildungssystem von elementarer Bedeutung. Die Behebung von Lücken, wie sie offenbar in einigen Quartieren (noch) bestehen, sollte entsprechend im Vordergrund stehen. Auf der anderen Seite lässt sich die horizontale Vernetzung und Zusammenarbeit mit einer Zusammenlegung der relevanten Bereiche verbessern, da die Kooperation über Abteilungsgrenzen hinweg in der Regel aufwändiger ist. Dass eine Verbesserung der Koordination innerhalb der Verwaltung notwendig ist, lässt sich auch aus den Beanstandungen von Seiten einzelner Befragten aus der Praxis ableiten. Klar ist, dass eine aktive Koordination nur möglich ist, wenn auch entsprechende Mittel und Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden. Bei aller Kritik an der unzureichenden Koordination ist aber doch das Votum von Anastasia Planta hervorzuheben, dass der Kanton Basel-Stadt der erste Kanton der Schweiz war, der überhaupt eine Koordinationsstelle im Frühbereich eingerichtet und betrieben hat. Exakt dies – die Einrichtung und Betreuung einer Koordinationsstelle – gilt in der Fachliteratur als eines der wichtigsten Elemente, um Synergien zu aktivieren und so den Nutzen von staatlichen und privaten Angeboten – sei es nun im Sozialbereich, im Jugendbereich oder eben im Frühbereich – zu steigern (Turrini et al. 2010, Hafen 2013a).

Die Vernetzung des ED zu den anderen Departementen (insbesondere zum GD) wird etwas unterschiedlich wahrgenommen und vom GD positiver beurteilt als vom ED. Wenn man Frühe Förderung wie in Kap. 3.2. ausgeführt, als multipolitische Aufgabe versteht, bietet sich eine möglichst weitgehende Zusammenarbeit an, die idealerweise – so wie es Anastasia Planta im Interview in Bezug auf ED und GD formulierte – nicht nur auf Fachstellenebene, sondern auf der Ebene der Strategieentwicklung angesiedelt ist. Ob auf dieser Ebene auch andere Departemente einbezogen werden sollten, kann auf Basis der Befragung nicht beurteilt werden. In jedem Fall wurde mit der Integration des KJD im ED schon eine gute Basis für die Zusammenarbeit mit der KESB und damit dem Justizdepartement geschaffen, was bei einem allfälligen Aufbau eines niederschweligen und zeitnah einsetzbaren Unterstützungsangebots für Familien in komplexen Belastungssituationen von grosser Bedeutung ist. Es ist zu vermuten, dass

– wie von Anastasia Planta zur Diskussion gestellt – die Integration der Fachstellen im Frühbereich im Rahmen einer eigenen Abteilung die interne Zusammenarbeit positiv beeinflussen und die Bedeutung der Frühen Förderung gegen aussen zusätzlich betonen würde. Ebenfalls ist dem Argument beizupflichten, dass die Entwicklung einer gemeinsamen Haltung zur Frühen Förderung innerhalb des ED, aber auch über die Departementsgrenzen hinweg von grosser zentraler Bedeutung ist, um die Frühe Förderung zukunftsfähig gestalten zu können. Insbesondere die Schnittstelle zwischen ED und GD ist in diesem Zusammenhang umsichtig zu gestalten. Nur wenn die Verwaltung geeint auftritt, wird es gelingen, eine solche Haltung auch auf politischer Ebene zu entwickeln. Nur dann wird es möglich sein, die Frühe Förderung im Kanton Basel-Stadt so auszugestalten, wie es aus fachlicher Perspektive angezeigt und aus der Sicht der Familien wünschbar wäre.

5. Ableitung von Empfehlungen

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

Auf der Basis der Dokumentenanalyse, der Literaturanalyse und der Interviews mit Fachpersonen aus der Verwaltung werden Empfehlungen zur Behebung von Lücken im Angebot des Frühbereichs im Kanton Basel-Stadt und zu möglichen Umstrukturierungen auf der Ebene der Verwaltung abgeleitet. Dabei soll grundsätzlich auf dem Bestehenden aufgebaut werden. Die Empfehlungen haben die Verbesserung der Situation und eine möglichst gute Durchmischung aller Familien zum Ziel, richten aber einen besonderen Fokus auf sozial benachteiligte und mehrfach belastete Familien mit und ohne Migrationshintergrund.

Grundsätzliches

- Die Würdigung der zahlreichen und vielfältigen Angebote im Frühbereich, die im Laufe der letzten Jahre im Kanton Basel-Stadt aufgebaut worden sind. Sie bilden die Basis für die weitere Entwicklung.
- Die Verbesserung der Qualität im Bereich der familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung auf Struktur- und auf Prozessebene mit dem Ziel, das Bildungspotenzial der Einrichtungen (Kitas und Spielgruppen) für Kinder und Eltern möglichst umfassend auszuschöpfen.
- Eine neue strukturelle Verortung der Verwaltungseinheiten, in deren Fokus Familien mit Kindern zwischen 0 und 4 Jahren stehen.

(Selektive) Massnahmen für sozial benachteiligte und/oder mehrfachbelastete Familien mit oder ohne Migrationshintergrund

- Aufbau eines Angebots der familienzentrierten Unterstützung und Koordination nach österreichischem Vorbild, das in der Form eines Fallmanagements eine niederschwellige und zeitnahe Begleitung von Familien in komplexen Belastungssituationen erlaubt und den Fachpersonen und Organisationen im Frühbereich als Koordinationsstelle dient.
- Die verstärkte Einbindung der Fachpersonen und Institutionen aus dem Gesundheitsbereich in das durch die Koordinationsstelle betreute Netzwerk.
- Eine verstärkte Förderung von Eltern-Kind Zentren in den Quartiertreffpunkten und von anderen niederschwelligen Kontaktangeboten in den Quartieren, die die Isolation von Familien mit kleinen Kindern reduzieren, Unterstützung in Alltagssituationen und Elternbildung ermöglichen und die gegenseitige Hilfe und Unterstützung fördern.
- Die zusätzliche Unterstützung und Ausweitung von «aufsuchenden» Projekten, die Familien in ihrem Lebensraum kontaktieren und sie mit den bestehenden Angeboten bekannt machen.
- Die Unterstützung des Hebammen-Projekts «Family Start», das wie die Elternberatung an der Schnittstelle von Gesundheits- und Sozialwesen angesiedelt ist.
- Die Prüfung der Einführung eines evidenzbasierten Angebots der sozialpädagogischen Familienbegleitung, das explizit auf die Stärkung der Bindung zwischen Eltern und Kind in belasteten Familien ausgerichtet ist.
- Die Ausweitung der Möglichkeiten einer stationären Betreuung von psychisch belasteten Müttern mit Kleinkindern.
- Die Unterstützung von niederschwelligen Entlastungsangeboten für Familien in Notsituationen.

(Universelle) Massnahmen für alle Familien

- Einrichtung einer zentral gelegenen Kontaktstelle für alle Familien, die sich bezüglich der Angebote im Frühbereich orientieren möchten oder ein konkretes Anliegen haben.
- Die finanzielle Entlastung aller Eltern, die ein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung in Anspruch nehmen.
- Die Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen und die Einführung einer Elternzeit in der Verwaltung, in Non-Profit-Organisationen sowie in privatwirtschaftlichen Unternehmen.
- Eine Stadtplanungs- und Verkehrspolitik, die auch Kindern unter fünf Jahren vermehrt unbegleitetes Spielen im Freien ermöglicht.

Auf der Basis der Dokumentenanalyse zur Situation der Frühen Förderung in der Schweiz und in Basel, der Literaturrecherche mit Blick auf Wissenschaft, Politik und Praxis sowie der Befragung von verwaltungsinternen Mitarbeiter*innen und Fachleuten aus der Praxis sollen nun Empfehlungen für die Entwicklung einer Strategie der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt abgeleitet werden. Diese Empfehlungen folgen dem Prinzip des «selektiven Universalismus» (Hills & Lelkes 1999). Das bedeutet, dass die Strukturen im Kanton Basel-Stadt für alle Familien verbessert werden sollen, der Situation der sozial benachteiligten und mehrfach belasteten Familien mit und ohne Migrationshintergrund dabei aber besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

In der Dokumentenanalyse (Kap. 2) und in der Befragung (Kap. 4) hat sich gezeigt, dass der Kanton Basel-Stadt in den letzten gut zehn Jahren viel in den Frühbereich investiert und ein reiches, bisweilen nur schwierig überblickbares Angebot an Institutionen, Programmen und Projekten initiiert und/oder finanziert hat. Das bringt dem Kanton im Vergleich mit anderen Kantonen eine Spitzenposition ein. Richtet man den Blick jedoch auf vergleichbare Staaten in Europa und orientiert man sich gleichzeitig an der reichlich vorliegenden wissenschaftlichen Evidenz zur Bedeutung der frühen Kindheit für die lebenslange Entwicklung eines Menschen (vgl. Kap. 3), so werden substanzielle Lücken deutlich – Lücken, die durch die Befragung innerhalb der Verwaltung und im Feld durchgehend bestätigt und anhand von Beispielen anschaulich gemacht werden können.

Obwohl der Kanton Basel-Stadt im Schweizer Vergleich viel in den Frühbereich investiert, ist in den letzten Jahren eine gewisse Stagnation festzustellen.⁵¹ Der systematische Ausbau der Angebote zwischen 2008 und 2014 sowie die Erfolge der frühen Deutschförderung haben in den letzten Jahren aus Sicht der Befragten zu einer Konsolidierung auf einem noch deutlich zu tiefen Niveau geführt, da es, wie diese Analyse zeigt, noch substanzielle Lücken auf Angebotsebene und viel Potenzial auf Ebene der Qualität der Angebote und der Ebene der strukturellen Unterstützung aller Eltern zu verzeichnen gibt.⁵² Die zu entwickelnde Strategie der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt ist darauf ausgerichtet, die Entwicklung des Angebots im Frühbereich weiter voranzutreiben und dabei die einzelnen Departemente optimal einzubinden. Aus der Perspektive dieses Berichts müsste es das Ziel sein, in der Schweiz als innovativer Pionierkanton in diesem Bereich wahrgenommen zu werden und im Vergleich mit den Staaten im näheren europäischen Umfeld zumindest ein durchschnittliches Niveau zu erreichen. Es steht ausser Frage, dass diese Ziele ohne zusätzliche Aufwendungen nicht zu erreichen sein werden.

⁵¹ Gemäss der Abteilung Prävention des GD gilt dies nicht für den Gesundheitsbereich.

⁵² Susann Täschler (Mail vom 17.4.19) beurteilt das Potenzial bezüglich der Sprachförderspielgruppen (in ihrer jetzigen Form) als ausgeschöpft. In Hinblick auf die Prozess-Qualität seien die Gruppen inzwischen am Limit angelangt. Hingegen liesse sich strukturell (Räume/Vernetzung) und auf Orientierungsebene (Haltung, Reflexion und Grundausbildung!) wohl noch einiges verbessern.

Die vorliegende Forschungsliteratur zeigt aber deutlich, dass die entsprechenden Investitionen nicht nur aus humanistischen Überlegungen wie dem Schaffen von mehr Chancengerechtigkeit angezeigt sind, sondern dass sie sich mittel- und langfristig auch ökonomisch auszahlen werden. Als erstes wird die Schule profitieren, wenn die Kinder mit ausreichenden Deutschkenntnissen und ausgestattet mit einer soliden Basis an Lebenskompetenzen in den Kindergarten kommen. Eine bessere Schulkarriere eröffnet den einzelnen Kindern bessere Chancen, ihre Talente im späteren Leben einbringen zu können, was nicht nur ihrem Wohlbefinden und ihrer Gesundheit zugutekommt, sondern auch der Gesellschaft.

Die nachfolgenden Empfehlungen unterscheiden sich insofern, als sie an ganz unterschiedlichen Punkten ansetzen und unterschiedlichen Aufwand zur Realisierung bedingen. Die gewählte Reihenfolge drückt gleichzeitig die Priorisierung aus, die für die Strategieentwicklung vorgeschlagen wird. Wenn die Mittel dafür vorhanden sind, können einzelne Massnahmen selbstverständlich auch gleichzeitig lanciert werden. Zentral ist dabei die Überlegung, dass es nicht darum geht, die Angebotsstruktur grundsätzlich auf den Kopf zu stellen. Vielmehr soll im Sinne der Ausführungen in Kap. 2 konsequent auf den bestehenden Basisdienstleistungen und sonstigen Angeboten aufgebaut und diese in Hinblick auf die Verbesserung der Qualität unterstützt werden. Wenn es im Angebot jedoch substantielle Lücken gibt, dann sollen diese möglichst schnell geschlossen werden.

5.1. Massnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der FBBE

Wie in Kap. 2.7 ausgeführt, ist die Qualität der Angebote im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) in der Schweiz ausbaufähig. Folgt man den Interviews mit den Fachleuten in der Verwaltung und im Feld, so ist das auch im Kanton Basel-Stadt nicht anders. Zwar sind gewisse Fortschritte auf der Ebene der Strukturqualität zu verzeichnen, aber auch hier gibt es noch ein beträchtliches Verbesserungspotenzial. So sind die Räumlichkeiten in den Spielgruppen nicht immer ideal. Oft sind sie zu eng, der Lärmpegel ist sehr hoch, und es fehlt an Möglichkeiten, die Kinder ohne grossen Aufwand im Freien spielen zu lassen, was für ihre motorischen Fähigkeiten und ihre Augenentwicklung von grosser Bedeutung wäre (vgl. dazu Kap. 3.3.). Besonders gross ist das Ausbaupotenzial im Bereich der Orientierungs- und der Prozessqualität. Hier steht zuerst die Ausbildung des Personals im Vordergrund – ein Faktor, der nicht so einfach beeinflussbar ist. Während sich die Fachwelt einig ist, dass die im Frühbereich tätigen Personen mit einer Berufslehre als Fachperson Betreuung Kind (FaBe Kind) mit eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) nicht optimal auf die Arbeit mit Kindern zwischen 0 und 4 Jahren vorbereitet sind (s. Kap. 2.7.1) und mehr Mitarbeitende im Bereich der FBBE über einen Abschluss einer Höheren Fachschule (z. B. als Kindererzieher*in HF) resp. einer Fachhochschule (z. B. als Sozialpädagog*in oder Heilpädagog*in) verfügen sollten, ist diese unbefriedigende Situation auf der Ebene der Ausbildung nicht auf die Schnelle veränderbar. Umso wichtiger ist es, Verbesserungsschritte, die im Bereich des Möglichen liegen, möglichst schnell zu realisieren.

5.1.1. Die Situation in den Kitas und den Spielgruppen

Durchaus veränderbar ist die Situation in den einzelnen Einrichtungen. So sollten die einzelnen Institutionen finanziell so stark unterstützt werden, dass sie nicht mehr auf den Einsatz von Vorpraktikant*innen angewiesen sind und die Mitarbeitenden rechnerisch so in den Verteilungsschlüssel (Fachperson nach Ausbildung in Relation zur Anzahl zu betreuender Kinder nach Alter) einbezogen werden, wie es die Richtlinien des Verbandes Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse 2016) vorsehen. Dabei ist darauf zu achten, dass dieser Betreuungsschlüssel auch dann eingehalten werden kann, wenn Mitarbeitende krankheitsbedingt oder infolge anderer Gründe (z. B. dem Besuch einer Fortbildung) ausfallen.

Weiter wäre zu berücksichtigen, dass in jeder Betreuungsreinrichtung mindestens eine Person mit höherer Ausbildung (z. B. als Sozialpädagog*in) angestellt ist, die für die Betreuung der Lernenden, die Leitung von Interventionen und die Organisation von internen Fortbildungen freigestellt ist, so wie dies im Kanton Basel-Stadt bei den schulischen Tagesstrukturen mit der Funktion der pädagogischen Leitung der Fall ist.⁵³ Durch entsprechende Verbesserungen auf der strukturellen Ebene könnten sowohl die Orientierungsqualität (z. B. durch das systematische Entwickeln von gemeinsamen Haltungen) als auch die Prozessqualität (bei der Arbeit mit den Kindern und ihren Eltern) mit den bestehenden Ausbildungsstrukturen markant verbessert werden.

Etwas speziell gestaltet sich die Situation bei den Spielgruppen. Gemäss Susann Täschler gilt es hier dringend zu unterscheiden zwischen Spielgruppen und Sprachförder-Spielgruppen. Bei Letzteren gilt als Voraussetzung neben einer pädagogischen Grundqualifikation die Zusatzausbildung (zweijähriger berufsbegleitender Lehrgang in früher sprachlicher Förderung, Berufsfachschule Basel) dazu. Bei den Spielgruppen ohne frühe Sprachförderung ist die Ausbildungsqualität tiefer, weil die Spielgruppenleitenden in der Regel nicht über eine formale Ausbildung auf der Stufe EFZ verfügen, sondern über eine mehr oder weniger formalisierte Fortbildung als Spielgruppenleiter*in im Umfang von ca. 200 Stunden. Das ist aus fachlicher Sicht deutlich zu wenig. Wie in Kap. 2.8.2. gezeigt, investiert der Kanton viel in die Begleitung und Fortbildungen der Spielgruppenleitenden der Sprachförderspielgruppen, etwa mit der zweijährigen berufsbegleitenden Weiterbildung „Lehrgang Frühe Sprachförderung“⁵⁴. Das hat unter anderem zur Folge, dass diese vergleichsweise lange in diesem Feld tätig sind, was einen konstanten Aufbau der fachlich relevanten Kompetenzen ermöglicht und für die Kontakte zu den Kindern und ihren Familien ein grosser Vorteil ist. Insgesamt ist es aber doch zu empfehlen, dass die kantonalen Bemühungen zur Sicherung der Qualität auch auf die Spielgruppen ausgedehnt werden, was eine konsequente Mitfinanzierung und Bewilligungspflicht dieser Form der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern bedingen würde.

Auf der anderen Seite sollte die frühkindliche Bildung (nicht «nur» Betreuung) in Spielgruppen, Kitas und Tagesfamilien konsequent gefördert werden – wobei Bildung als umfassender Prozess der Entwicklung von kognitiven, sprachlichen, emotionalen, sozialen und motorischen Kompetenzen zu verstehen ist. Familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, ohne dieses Potenzial zur frühkindlichen Bildung im Sinne des Orientierungsrahmens (Simoni & Wustmann 2016) auszuschöpfen, macht aus fachlicher Optik wenig Sinn, weil durch diese Limitierung ein enormes Potenzial verschenkt wird. Das Gleiche gilt für die Zusammenarbeit mit den Eltern. Sowohl Kitas wie auch Spielgruppen sind Kontaktorte, die sowohl informelle wie auch stärker formalisierte Elternbildungsangebote ermöglichen. Diese Chance sollte unbedingt genutzt werden, denn die Familie ist und bleibt der wichtigste Ort der frühkindlichen Bildung und Erziehung. Entsprechend sollte es das Ziel jeder institutionalisierten Bildung, Betreuung und Erziehung im Frühbereich (und nicht nur dort) sein, das in jeder Familie vorhandene Potenzial so weit wie möglich bei seiner Entfaltung zu unterstützen.

⁵³ Im Fokusgruppengespräch wird darauf hingewiesen, dass im Kontext des neuen Tagesbetreuungsgesetzes und der Verordnung pro Kita eine Fachperson mit Tertiärausbildung vorgesehen ist. Dadurch ist das Problem für die adäquate Betreuung von Kindern mit sehr hohem Unterstützungsbedarf nicht behoben. Wenn das Konzept der integrativen Kita weiterverfolgt wird, wären in diesem Bereich eigene konzeptionelle Arbeiten notwendig.

⁵⁴ Dieser Lehrgang wird auch von Kita-Mitarbeitenden absolviert.

5.1.2. Strategien zur Verbesserung der Qualität in FBBE-Angeboten

Es ist klar, dass die hier beschriebenen fachlich dringend angezeigten Optimierungsmöglichkeiten der Qualität von Angeboten der familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung einen beträchtlichen finanziellen Mehraufwand bedingen. Der zu erwartende Return on Investment ist sicher nicht gleich hoch wie bei den Angeboten, die spezifisch auf sozial benachteiligte und/oder mehrfach belastete Familien mit und ohne Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Folgt man der relevanten Fachliteratur ist aber immer noch beträchtlich (zwischen 1:2 und 1:3). Zudem ist eine angemessene fachliche Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung auch eine ethisch begründbare Notwendigkeit, da immer mehr Familien schlicht und einfach auf die Nutzung dieser Angebote angewiesen sind und sicher sein müssen, dass ihr Kind in Rahmenbedingungen betreut wird, die seine Entwicklung fördern und sie ganz sicher nicht hemmen. Schaut man nun die Situation in der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton Basel-Stadt im Besonderen an (vgl. Kap. 2.4), so zeigt sich, dass die Elternbeiträge für die Nutzung dieser Angebote höher sind als in jedem vergleichbaren Land in Europa. Eine Erhöhung der Elternbeiträge zur Finanzierung der Qualitätsverbesserung ist demnach keine Option. Es braucht neben den heute schon beträchtlichen Aufwendungen zusätzliche Mittel, um das durchschnittliche Niveau der Qualität im Bereich FBBE so zu steigern, dass das Potenzial, das in diesem Bereich liegt, zugunsten der Familien, der Schule, der Wirtschaft, des Sozial- und Gesundheitswesens und letztlich der ganzen Gesellschaft optimal ausgeschöpft werden kann.

In Hinblick auf die Frage, wie diese dringend notwendigen Qualitätsverbesserungen erreicht werden können, stehen zwei Strategien im Vordergrund. Die erste Strategie besteht darin, mit Blick auf die verfügbaren Dokumente (kibesuisse-Richtlinien, Orientierungsrahmen für Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung) Standards zu definieren, die staatliche Subventionierung an die Erfüllung dieser Standards zu knüpfen und es den Trägerorganisationen resp. den Einrichtungen zu überlassen, wie sie diese Standards erreichen wollen. Längerfristig gesehen ist diese Form der Selbstorganisation sicher angemessen. Angesichts des ausbaubaren Kompetenzniveaus nicht nur der Fachleute, sondern auch der Leitungspersonen im Frühbereich (vgl. Kap. 2.7.1. und auch Aussagen in den Interviews) erscheint eine umfassendere Unterstützung bei der Qualitätsentwicklung im Frühbereich durchaus angezeigt. Die Stadt Zürich geht aktuell diesen Weg: Mit dem Projekt Q-Kita verfolgt sie das Ziel, in den teilnehmenden Kitas ein Qualitätsentwicklungsprozess zu verankern, der auf Verbesserung der Qualität auf den acht Dimensionen ausgerichtet ist, die im Rahmen des Labels «qualikita» beschrieben werden. Der Prozess besteht aus regelmässigen Selbstevaluationen, die durch externe Evaluationen ergänzt werden. Die Kitas werden in die verschiedenen Prozessschritte eingeführt und bei der Umsetzung durch Coaches vor Ort unterstützt. Erfahrungsaustausch-Treffen unter den Kita-Leitungen wie auch Trägerschaften fördern den fachlichen Austausch und die Reflexion. Das dreijährige Projekt dauert von Mai 2016 bis anfangs 2019. Die Teilnahme ist freiwillig und voraussetzungsfrei. Gemäss den Angaben auf der Projektwebseite⁵⁵ nehmen aktuell 34 Kitas von 27 Trägerschaften als Pilotkitas teil. Das Projekt wurde in der Anfangsphase gemeinsam mit dem Kanton Basel-Stadt entwickelt. Während sich Zürich in der Folge für die Umsetzung des Projektes entschied, wurde das Projekt im Kanton Basel-Stadt gestoppt. Für den Kanton Basel-Stadt wäre zudem zu überlegen, ob und wie die Sprachförderspielgruppen in einen solchen Qualitätsentwicklungsprozess einbezogen werden könnten.

⁵⁵https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/familien_kinder_jugendliche/kinderbetreuung/auftrag_fruehbereich/qualitaet-in-kitas/q-kita.html (Stand 24.3.2019).

5.2. Die strukturelle Verortung der FBBE in der kantonalen Verwaltung

Werfen wir zum Abschluss dieser Ausführungen zur Qualität im FBBE-Bereich einen Blick auf die strukturelle Verortung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der kantonalen Verwaltung. Es ist offensichtlich, dass die Frühe Förderung auch weiterhin schwerpunktmässig im ED angesiedelt sein soll. Etwas anders sieht die Situation in Hinblick auf die Frage aus, in welchen Bereichen diese Einheiten platziert werden. Unterschiedliche Haltungen gibt es insbesondere in Hinblick auf die Platzierung der Frühen Deutschförderung bei den Volksschulen vor dem Hintergrund, dass die Koordinationsstelle im Frühbereich, die Fachstelle Tagesbetreuung und das Zentrum für Frühförderung im Bereich Familie, Jugend und Sport angesiedelt sind. Da die Frühe Deutschförderung ohne Frage ein zentrales Element der Vorbereitung der Kinder auf den Eintritt ins formale Schulsystem ist, macht eine enge Anbindung an die Volksschulen durchaus Sinn. Die für den Bildungsverlauf so wichtige vertikale Vernetzung wird dadurch optimal gewährleistet. Geht man jedoch – wie in der Diskussion der Befragungsergebnisse ausgeführt – davon aus, dass nicht nur die Sprachförderspielgruppen, sondern auch die Kitas einen Bildungsauftrag haben und zudem ein Drittel der frühen Deutschförderung abdecken, dann erschwert die Platzierung der Frühen Deutschförderung bei den Volksschulen die horizontale Vernetzung beträchtlich, wobei das zusätzliche Potenzial bei einer Zusammenlegung nur ausgeschöpft werden kann, wenn sich alle im Frühbereich involvierten Fachstellen am Qualitätsdiskurs beteiligen. Weiter ist zu beachten, dass die vertikale Vernetzung zum formalen Bildungssystem auch durch die Koordinationsstelle, die Fachstelle Tagesbetreuung und insbesondere das ZFF gepflegt wird und bei einer Zusammenführung der Frühen Deutschförderung noch weiter verstärkt werden könnte und sollte.

Auf der Basis dieser Überlegungen und mit Blick auf den im vorherigen Kapitel vorgeschlagenen Aufbau einer kantonalen Koordinationsstelle mit einem gleichzeitigen Auftrag für eine niederschwellige Begleitung von mehrfach belasteten Familien lautet die entsprechende Empfehlung insgesamt, die relevanten Fachstellen möglichst nahe zusammenzuführen – möglicherweise sogar in Form einer eigenen Abteilung für den Frühbereich. Ob mit eigener Abteilung für den Frühbereich oder ohne: In jedem Fall wird für die zukünftige Strukturierung mit Blick auf die in diesem Bericht ausgeführten Erkenntnisse vorgeschlagen, die Angebote im Frühbereich (ZFF, familienzentrierte Koordination und Begleitung, Fachstelle Tagesbetreuung, Frühe Deutschförderung, Elternbildung) auf Verwaltungsebene möglichst weitgehend zu integrieren. Damit kann das Angebot nicht nur auf horizontaler Ebene optimal abgestimmt werden; der Frühbereich bekommt auch in der Aussendarstellung eine Position, die seiner Bedeutung für die Entwicklung der Kinder angemessen ist. Es steht ausser Frage, dass nicht nur der horizontalen Vernetzung zu Angeboten und relevanten Verwaltungseinheiten in den anderen Departementen höchste Bedeutung zugemessen werden sollte. Mit Blick auf die Bildungslaufbahn des einzelnen Kindes sollte auch der vertikalen Vernetzung mit den Angeboten und Verwaltungseinheiten in den nachfolgenden Altersstufen (Volksschule, offene Jugendarbeit, Kindermitwirkung etc.) besondere Beachtung geschenkt werden.

5.3. Massnahmen für Familien in schwierigen Situationen

Die in Kap. 4.2 dargestellten und diskutierten Ergebnisse der Befragung zeigen eine solche Lücke auf: Immer wieder kommen unterschiedliche Fachpersonen im Frühbereich (Hebammen, Gynäkologen, Kinderärzt*innen, Spielgruppenleitende, Kita-Mitarbeitende, Elternberater*innen, Stillberater*innen, Mitarbeitende in Quartierzentren, ehrenamtliche Familienbegleiter*innen etc.) mit Familien in Kontakt, die in schwierigen Lebenssituationen stecken – oft in Situationen, die eine gesunde und altersgerechte

Entwicklung des Kindes beeinträchtigen oder sogar verhindern. Positiv formuliert lässt sich sagen, dass durch das breite Angebot im Frühbereich ein beträchtliches Potenzial der Früherkennung von problematischen Lebensbedingungen von kleinen Kindern vorhanden ist. Dieses Früherkennungspotenzial ist eine der wichtigsten Ressourcen im Bereich der Frühen Förderung, weil – wie sich in Kap. 3 gezeigt hat – durch frühzeitige Unterstützung der betreffenden Familie die Stressbelastung der Kinder reduziert werden kann, die für ihre weitere Entwicklung so schädlich ist, und weil das Kind durch die Unterstützung seiner Familie beim Aufbau von Lebenskompetenzen unterstützt wird, die seine Resilienz in Hinblick auf spätere Belastungen stärken. Zudem kann durch eine frühzeitige ressourcen-orientierte Unterstützung von Familien in schwierigen Lebenssituationen die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass der Schutz des Kindeswohls nur noch durch radikale Massnahmen wie eine Fremdplatzierung garantiert werden kann.

Das wichtigste Problem, dass sich aus der Dokumentenanalyse und aus den Befragungen ergibt, ist folgendes: Es fehlt an breit verankerten Strukturen, die eine unkomplizierte, flexible und vor allem: zeitnahe Unterstützung von Familien in Krisensituationen ermöglichen. Das bedeutet, dass die Fachpersonen im Feld vor eine ungünstige, ja eigentlich ethisch nicht verantwortbare Wahl gestellt werden: Entweder sie überlassen die problembelastete Familie sich selbst, weil sie nicht zuständig sind und weder über die zeitlichen noch über die fachlichen Ressourcen verfügen, um die Familien über ihren eigentlichen Leistungsauftrag hin zu unterstützen. Oder sie versuchen, diese Unterstützung zu leisten, um die Familien nicht einfach sich selbst zu überlassen, und überfordern dabei nicht selten sich selbst. Der Kinder- und Jugenddienst (KJD) verfügt sowohl über die fachlichen Kompetenzen für eine Unterstützung belasteter Familien, aber nicht über die strukturellen Voraussetzungen, diese Unterstützung zeitnah und flexibel zu leisten, was in vielen Fällen unabdingbar ist.⁵⁶ Dies ist zumindest die Meinung der Fachleute im Feld. Das ZFF innerhalb des KJD ist auf die Förderung einzelner Kinder mit Entwicklungsbeeinträchtigungen und kann in diesem Zusammenhang auch ihre Familien unterstützen, kommt aber nur mit den Familien der Kinder in Kontakt, die vom ZFF begleitet werden und endet zudem mit dem Eintritt in den Kindergarten.

Die nachfolgenden Empfehlungen zielen entsprechend zuerst darauf, ein Angebot zu entwickeln, das eine äusserst niederschwellige, flexible und zeitnahe Unterstützung von Familien in belasteten Situationen ermöglicht. Bei diesen Familien geht es auch, aber nicht nur, um sozial benachteiligte Familien mit oder ohne Migrationshintergrund, sondern auch um besser gestellte Familien mit Mehrfachbelastungen, die sich aus der psychischen Krankheit eines Elternteils, einer Sucht- oder Gewaltproblematik, einem Kind mit starken kognitiven und/oder körperlichen Beeinträchtigungen oder einem anderen Belastungsfaktor ergeben, der die Familie in eine Krise stürzen kann. Weiter wird in diesem Unterkapitel ausgeführt, wie die so genannt «schwierig erreichbaren Familien» grundsätzlich besser erreicht werden können, um ihnen die diversen Angebote im Frühbereich näher zu bringen. Dabei ist auf allen Ebenen konsequent darauf zu achten, dass die Familien nicht nur als schwach und hilfebedürftig beobachtet werden, sondern dass auch ihre Potenziale und ihre Ressourcen gewürdigt und genutzt werden.⁵⁷

⁵⁶ Ruth Hürlimann betont im Fokusgruppengespräch, dass der KJD) sehr wohl über die strukturellen Voraussetzungen für diese Unterstützungen in Krisensituationen verfüge. Abzuklären wäre höchstens, welche Familien diese Leistungen in Anspruch nehmen können und ob dies den Bedarf abdecken kann.

⁵⁷ Gemäss Susann Täschler (Mail vom 17.4.19) gilt das explizit auch für die Sprachfähigkeit. Die Frühe Deutschförderung behebe demnach nicht ein Defizit (Fremdsprache), sondern versuche etwas Zusätzliches (Lokalsprache) mitzugeben.

Insgesamt schliessen die Empfehlungen in diesem Unterkapitel an der in Kap. 3 ausgeführten Erkenntnis an, dass die Kinder aus den hier fokussierten Familien am meisten von den Angeboten im Frühbereich profitieren und dass der gesellschaftliche Nutzen (Social Return on Investment SRoI) bei dieser Zielgruppe am höchsten ist, weil die Kinder dieser Zielgruppe ohne angemessene Unterstützung ihrer Familien im späteren Leben überdurchschnittlich häufig auf staatliche Unterstützungsleistungen (in der Schule, im Sozial- und im Gesundheitswesen) angewiesen sind und auch öfters strafrechtlich auffällig werden.

5.3.1. Aufbau eines Angebots der familienzentrierten Unterstützung und Koordination

Wie oben beschrieben, hat aus wissenschaftlicher und fachlicher Sicht die Schaffung eines standardisierten, in die Regelstrukturen eingebettetes Angebot Priorität, das eine qualitativ hochstehende und gleichzeitig flexible Unterstützung von Familien in schwierigen Lebenssituationen garantiert und gleichzeitig allen Familien mit kleinen Kindern als Koordinationsstelle zur Verfügung steht. Dabei wird vorgeschlagen, sich an dem in Kap. 3.6. vorgestellten Konzept der Frühen Hilfen aus Österreich und dem Anwendungsbeispiel «Netzwerk Familie» in Vorarlberg zu orientieren. Für den Kanton Basel-Stadt würde das heissen, dass eine Koordinationsstelle eingerichtet wird, die nicht nur die unterschiedlichen Angebote im Frühbereich des Kantons untereinander vernetzt und die Koordination ihrer Aktivitäten unterstützt. Vielmehr soll das Netzwerk auch dazu genutzt werden, um Familien in schwierigen Situation möglichst früh zu erkennen, um ihnen die benötigte Hilfe und Unterstützung in einem Stadium zukommen lassen zu können, in dem das Kindeswohl möglichst noch nicht grundsätzlich gefährdet ist.⁵⁸ Für die dem Netzwerk angeschlossenen Institutionen, Programme, Projekte und Fachleute bedeutet dies, dass sie eine (eine!) Stelle haben, an die sie sich wenden resp. auf die sie verweisen können, wenn sie in Kontakt mit Familien in schwierigen Situationen kommen. Dadurch werden die Netzwerkpartner entlastet und können sich auf die Erfüllung der Funktionen beschränken, für die sie eingerichtet und auch fachlich kompetent sind.

Für die Weitervermittlung der Familien wird das gleiche Verfahren wie im Netzwerk Familie in Vorarlberg vorgeschlagen: Wenn z. B. ein Kinderarzt, eine Gynäkologin, eine Hebamme, die Leiterin eines Quartiertreffpunkts, ein Spitalsozialdienst oder eine Spielgruppenleitung im Kontakt zu einer Familie einen besonderen Unterstützungsbedarf ausmacht, weist sie die Familie auf die Möglichkeit einer unterstützenden Begleitung hin und fragt bei vorhandenem Interesse, ob sie ihre Kontaktdaten an die Koordinationsstelle weitergeben darf. Wie am Beispiel des Netzwerks Familie in Vorarlberg ausgeführt, wird dieses Angebot von der grossen Mehrheit der Familien gerne angenommen. Nach dieser Zustimmung der Familie nehmen die in der Koordinationsstelle angestellten Berater*innen innert möglichst kurzer Frist Kontakt mit der Familie auf – telefonisch oder dadurch, dass sie die Familie zuhause aufsuchen. In einem Abklärungsgespräch werden der Unterstützungsbedarf und das weitere Vorgehen besprochen, wobei sich die Beratungspersonen auf ein Gremium von Fachleuten abstützen können, die bei Bedarf zur Beurteilung beigezogen werden können. In der Folge kommt es zu einer Begleitung der Familie im Sinne eines Fallmanagements.⁵⁹ Das bedeutet, dass die Familie durch eine Fachperson beratend begleitet wird und in diesem Kontext je nach Bedarf einzelnen Angeboten im Netzwerk zugeführt wird. Das kann die Vermittlung eines Kitaplatzes sein, die Ermöglichung einer Psychotherapie,

⁵⁸ Besondere Beachtung ist dabei im Sinne des Berichts von Conzelmann (2016) der Situation der Sans Papiers zu schenken, deren Aufenthalt durch die Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten nicht grundsätzlich gefährdet werden darf.

⁵⁹ Im Fokusgruppengespräch weist Ruth Hürlimann darauf hin, dass dieses Vorgehen im ZFF üblich ist, aber nur bei Familien Anwendung findet, deren Kinder Förderbedarf haben, resp. der Fokus des Unterstützungsbedarfs beim Kind angenommen wird und sich die Familien deshalb an das ZFF wenden.

eine Schuldenberatung, eine sozialpädagogische Familienbegleitung oder was auch immer die Familie in ihrer konkreten Situation benötigt. Die Begleitung wird so lange aufrechterhalten, wie sie von der Familie benötigt wird. Dabei wird nicht nur auf eine ressourcen- und kompetenzorientierte Grundhaltung der Beratungspersonen Wert gelegt, sondern im Sinne des Empowermentansatzes auch darauf, die Familie dabei zu unterstützen, ihre Situation so bald wie möglich eigenständig bewältigen zu können.

Durch die Fokussierung auf Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf wird das Netzwerk selbst weit mehr gefestigt als durch Koordinationstreffen auf institutioneller Ebene alleine. Diese Koordinationstreffen sind nach wie vor ein wichtiger Bestandteil des Netzwerks, aber durch die Zuführung von Familien von den Netzwerkpartnern zur Koordinationsstelle und umgekehrt bekommt das Engagement im Netzwerk für die angeschlossenen Organisationen und Fachpersonen eine Praxisnähe und Alltagsbezogenheit, die sonst kaum zu erreichen ist. Das wird auch diejenigen Akteur*innen zu einer Teilnahme im Netzwerk motivieren, die sich bis heute nur in Ausnahmefällen in ein Netzwerk einbinden lassen. Auf diese Weise lässt sich insbesondere die im Kanton Basel-Stadt noch nicht optimale Mitarbeit von Akteuren im Gesundheitswesen verbessern, denn diese Akteure*innen – Kinderärzt*innen, Gynäkolog*innen, Hebammen, Frauenärzt*innen, Pflegefachleute etc. – sind unverzichtbare Instanzen der Früherkennung von familiären Problemen. Sie können diese Funktion aber in der Regel nur unzureichend wahrnehmen, weil ihnen die zeitlichen Ressourcen fehlen und weil sie für eine weitergehende psychosoziale Unterstützung der Familien weder bezahlt werden noch ausgebildet sind.⁶⁰ Durch die Einbindung in das Netzwerk erfahren sie Entlastung und können sich auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren.

In Hinblick auf den Aufbau einer solchen Koordinationsstelle sind unterschiedliche Überlegungen von Bedeutung. Von der strukturellen Verortung her bietet sich eine Anbindung an den KJD und damit an das ZFF an. Hier ist das interdisziplinäre Knowhow für die fachliche Absicherung der Begleitung der Familien vorhanden, und hier könnte auch die Abklärung in Hinblick auf eine mögliche Kindeswohlgefährdung in Kooperation mit der KESB erfolgen. Wer die eigentliche Beratungstätigkeit übernehmen könnte, sollte diskutiert werden und sich am Bedarf orientieren. Diese Aufgabe könnte zum Teil durch die Elternberatung übernommen werden. Andererseits berät das ZFF viele Familien mit ganz spezifischen Fragestellungen und in sehr herausfordernden Situationen z. B. bei Familien mit Kindern mit Beeinträchtigungen wie ASS, Trisomie 21, Mutismus und ähnlichem – also in Fällen, für die sehr viel Fachkompetenz und Know-how nötig ist.⁶¹ Ein Vorteil könnte hingegen sein, dass die Elternberater*innen einen deutlichen Bezug zum Gesundheitssystem haben, was die Hemmschwelle von Seiten der begleiteten Familien möglicherweise senkt.⁶²

Um das Angebot möglichst niederschwellig zu halten, wäre die Einrichtung einer Kontaktstelle günstig, die für alle Familien offensteht. Idealerweise wäre diese Kontaktstelle an einem Ort im Stadtzentrum angesiedelt, in dem auch andere Angebote aus dem Frühbereich angesiedelt sind. Dieser Ort ist aktuell

⁶⁰ Wie im Kap. 4.2.1. erwähnt, lanciert der Verein «Family Start» mit Unterstützung der CMS ein Projekt mit dem Namen «Sorgsam – Support am Lebensstart», das ähnlich konzipiert, aber auf eine spezifische Zielgruppe (Familien mit Neugeborenen) ausgerichtet ist. Eine gute Absprache zwischen der kantonalen Verwaltung, der CMS und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur*innen im Feld ist ohnehin zu empfehlen. Sie findet ja aktuell schon statt.

⁶¹ Um diese Frage zu klären und auch sonst, wäre es sicher hilfreich, wenn der Aufbau eines familienzentrierten Unterstützungs- und Koordinationsangebotes nach dem Modell des Netzwerks Familie in Vorarlberg durch die Pionier*innen aus dem Vorarlberg beratend begleitet würde. In Basel ist es nach Cornelia Conzelmann so, dass Elternberater*innen in der Regel Pflegefachpersonen sind und die Mehrheit über ein NDS in Mütter- und Väterberatung samt Berufsprüfung verfügten. Dieses Nachdiplomstudium, das von Careum angeboten werde, sei sehr interdisziplinär ausgerichtet.

⁶² Das ist zumindest die Vermutung von Cornelia Conzelmann im Interview.

das Informations- und Beratungszentrum «Freie Strasse 35». Die Frage ist, ob die räumlichen Kapazitäten in diesem Gebäude ausreichen und ausreichend familienfreundlich sind. Ideal wäre fraglich ein grosses Zentrum in zentraler Lage mit direktem Zugang zur Strasse, in dem möglichst viele der baselstädtischen Angebote im Frühbereich angesiedelt sind. Die Koordinationsarbeit mit den Institutionen könnte – natürlich in enger Zusammenarbeit mit den Berater*innen an der Front – weiterhin anderen Räumlichkeiten des ED erfolgen, wobei eine Zusammenlegung der Koordinationsstelle und des KJD/ZFF naheliegend wäre.

5.3.2. Verstärkte Unterstützung von Eltern-Kind-Zentren in den Quartiertreffpunkten

Quartiertreffpunkte und Familienzentren sind erfahrungsgemäss Orte, die wie dafür geschaffen sind, um mit sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund in Kontakt zu kommen. Entsprechend eignen sie sich gut für informelle (und ggf. auch formelle) Elternbildung, niederschwellige Beratungen und weitere Unterstützungsangebote, in die nach Möglichkeit auch geeignete Besucher*innen einbezogen werden. Zudem bieten sie den Besucher*innen Raum für Kontakte zu anderen Eltern und zum Knüpfen von Freundschaften, die wiederum eine gegenseitige Unterstützung ermöglichen. Idealerweise befinden sich in den Räumlichkeiten auch weitere Angebote wie eine Spielgruppe oder eine Kindertagesstätte, und es werden kulturelle Angebote organisiert, an denen sich Besucher*innen auch aktiv beteiligen können. Gerade Familien mit Migrationshintergrund werden mit Hilfe dieser Institutionen aus ihrer Isolation geholt, zumindest so lange die Angestellten der Treffpunkte und Zentren sich aktiv darum bemühen, die neuen Gäste gut in die bestehenden Gruppen und Angebote zu integrieren. Angesichts der niedrighschwelligeren und hoch effizienten Unterstützungs- und Integrationsarbeit, die Eltern-Kind Zentren in den Quartiertreffpunkten jeden Tag leisten, und angesichts ihres grossen Früherkennungspotenzials sollten die Angebote ausgebaut und die entsprechenden Träger finanziell stärker unterstützt werden, um die notwendigen personalen Ressourcen zu organisieren und Räumlichkeiten zu mieten, die aus fachlicher Sicht angemessen sind. In diesem Zusammenhang könnte der Vorschlag des QTP «MaKly» geprüft werden, auch Mittel für aufsuchende Quartierarbeit bereitzustellen, um auch mehr der Familien zu erreichen, die das Eltern-Kind-Zentrum noch nicht kennen.

5.3.3 Weitere Massnahmen zur Unterstützung von Familien mit besonderen Belastungen

Neben der in Kap. 5.1.1 vorgeschlagenen Stelle für eine niederschwellige Unterstützung von belasteten Familien gibt es weitere Massnahmen, mit denen Familien bei ihrer anspruchsvollen Aufgabe unterstützt werden können, ihren Kindern einen möglichst guten Start ins Leben zu ermöglichen. Das die Christoph Merian Stiftung und durch den Kanton finanzierte durch das HEKS durchgeführte Projekt «Brückenbauer*innen Gundeli» könnte auf Familien mit kleinen Kindern ausgedehnt werden. Auf diese Weise könnte das Projekt – neben bereits bestehenden und bewährten Projekten wie «Vitalina», «Femmes Tische» und «schritt:weise» – ein weiteres sinnvolles Element der Bemühungen sein, Familien mit Migrationshintergrund zu erreichen.⁶³ Ähnlich wie beim Programm «schritt:weise» das auch in Basel angeboten wird, dient das Brückenbauer*innen-Projekt nicht nur der Unterstützung der betreuten Familien, sondern bietet auch den nichtprofessionellen Familienbegleiter*innen sinnvolle, fachlich begleitete Tätigkeit, in die sie ihre spezifischen Kompetenzen einbringen können. Bei beiden Programmen

⁶³ Im Rahmen der Bedarfsabklärung für eine Ausweitung des «Brückenbauer*innen»-Projekts müsste natürlich sorgfältig abgeklärt werden, in welcher Hinsicht das Projekt gegenüber den bereits etablierten Projekten und Programmen einen Mehrwert bietet.

ist eine umsichtige Auswahl, eine angemessene Vorbereitung sowie eine sorgfältige fachliche Begleitung entscheidend, um die Qualität des Angebots zu garantieren.⁶⁴

In Hinblick auf die Betreuung rund um die Geburt wird der Arbeit der Hebammen in vielen vergleichbaren Ländern eine hohe Bedeutung zugemessen. So wird in Deutschland und Österreich die Weiterbildung von Hebammen zu Familienhebammen gefördert, die von der Funktion und von der Ausbildung her mit den Elternberater*innen zu vergleichen sind. Diese sind spezifisch dafür geeignet, bei den Hausbesuchen problematische Familienverhältnisse zu erkennen und eine niederschwellige Unterstützung anzubieten. Diese Aufgaben werden in der Schweiz teilweise durch die Elternberatung übernommen, deren Berater*innen wie die Hebammen über eine Grundausbildung im Gesundheitsbereich verfügen. Hebammen wie auch die Elternberatung nehmen somit mit ihrem Potenzial zur Vernetzung mit den entsprechenden Akteur*innen (Gynäkolog*innen, Frauenärzt*innen, Kinderärzt*innen, Haus*ärztinnen) eine besondere Rolle ein. Oft erschwert die Herkunft aus dem Gesundheitssystem jedoch die Vernetzung mit den Akteur*innen im Sozial- und im Bildungsbereich. Wie in Kap. 2.3. erwähnt, wurde in Basel das Programm «Family Start» entwickelt, das explizit auf die Pflege der Schnittstellen zwischen der Arbeit der Hebammen und den Gynäkolog*innen vor und der Elternberatung nach der Geburt ausgerichtet ist. Neben dem Umstand, dass gerade auch die Hebammen dringend auf eine Stelle angewiesen sind, die problembelastete Familien niederschwellig und zeitnah begleiten kann, sind sie als Selbstständigerwerbende ökonomisch gesehen oft in einer so schwierigen Situation, dass sie ihr Potenzial für eine unterstützende und wertschätzende Begleitung der Familien sowie der Früherkennung von sozialen und psychischen Problemen nicht voll ausschöpfen können. Angesichts der wissenschaftlich nachgewiesenen Wirkung von «Family Start» (Kurth et al. 2016, Zemp et al. 2017) wäre es sinnvoll, die aufgebauten Strukturen weiter zu stärken und das Programm auch von staatlicher Seite so zu unterstützen, dass es vom Projektmodus in den Regelbetrieb überführt werden kann.

Weiter stellt sich die Frage, ob im Kanton Basel-Stadt nicht auch ein Programm ins Angebot aufgenommen werden sollte, das sozial benachteiligte Eltern im Rahmen einer sozialpädagogischen Familienbegleitung systematisch dabei unterstützt, eine verlässliche Bindung zu ihrem Kind aufzubauen.⁶⁵ Bewährte und auf ihre Wirkung untersuchte Programme in diesem Bereich sind z. B. «STEEP» (Suess et al. 2016), «SAFE» (Brisch 2010) oder «Grow Together» (Spiel et al. 2018). Sie basieren auf der in Kap. 3.2. beschriebenen wissenschaftlichen Erkenntnis, dass die Grundlage für eine gute Bindungsfähigkeit in der ersten Lebensphase gelegt wird und dass die Bindungserfahrungen der Eltern einen massgeblichen Einfluss haben. Alsdann wird von Seiten einzelner der befragten Fachpersonen bemängelt, dass es in Basel keine Möglichkeit gibt, psychisch beeinträchtigte junge Mütter zusammen mit ihren Kleinkindern stationär zu betreuen, damit die Trennung vom Kind nicht noch zu einer zusätzlichen psychischen Belastung für die Mutter führt. Dazu kommt, dass der Vater oder andere Betreuungspersonen mit der Betreuung eines Kleinkindes in einer ohnehin schwierigen Situation überfordert sind, was sich auch negativ auf die Entwicklung des Kindes und allfälliger Geschwister auswirken kann. Schliesslich wäre zu prüfen, ob kurzfristige Unterstützung von Familien in Notsituationen, wie sie etwa durch das Rote Kreuz Basel-Stadt geleistet wird, für die Familien in ausreichendem Ausmass verfügbar ist.

⁶⁴ Vgl. dazu Kap. 2.7.2 zum Einsatz von Nichtprofessionellen in professionalisierten Handlungsfeldern.

⁶⁵ Das Programm müsste konzeptionell über die Angebote der sozialpädagogischen Familienbegleitung hinausgehen, die durch den Verein «Help for Families» angeboten wird. Das Gleiche gilt für die Arbeit der Hebammen, die im Zuge ihrer Hausbesuche die Mütter immer auch dabei unterstützen, Alltagssituationen wie das Windeln zum Bindungsaufbau zu nutzen.

Erneut ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton Basel-Stadt auf Programm- und Projektebene eine grosse Vielfalt von Angeboten vorhanden sind, die unterschiedliche thematische Aspekte abdecken und auf verschiedene Zielgruppen ausgerichtet sind. Bei der Einführung ergänzender Angebote, wäre entsprechend eine sorgfältige Abklärung notwendig, welche Angebote schon bestehen und wie die Zusammenarbeit mit den Institutionen und ihren Trägerorganisationen gestaltet werden könnte. Auch hier kommt der aktiven Koordination durch den Kanton eine tragende Bedeutung zu.

5.4. Vorschläge für die Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene

Neben den vorgeschlagenen Massnahmen für eine bessere Erreichung von Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf und den Vorschlägen zur Verbesserung der Qualität im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung gibt es mit Blick auf die Erkenntnisse aus der Fachliteratur und auf die Interviews eine Reihe von weiteren Ansätzen zur Stärkung des Frühbereichs.

5.4.1. Finanzielle Entlastung

Wie in Kap. 2 gezeigt, gibt es eine weitere Ebene der Frühen Förderung, die ein beträchtliches Verbesserungspotenzial beinhaltet: Die Ebene der strukturellen Rahmenbedingungen, die das Leben aller Familien beeinflussen. Es gibt zwar keine konkreten Zahlen, welchen Anteil der Kosten für Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung der Kanton Basel-Stadt übernimmt. Aber der Umstand, dass das Zweiteinkommen einer Mittelschichtsfamilie mit zwei Kindern ab einem Pensum von 40 Prozent vollständig durch die Betreuungskosten aufgebraucht wird, deutet darauf hin, dass die Verhältnisse im Kanton Basel-Stadt nicht merklich besser sind als in der übrigen Deutschschweiz. Was die Selbstbeteiligung betrifft, so steht die Deutschschweiz wie gezeigt, im nationalen (im Vergleich zur lateinischen Schweiz) wie auch im internationalen Vergleich, sehr schlecht da.

Der Kanton Basel-Stadt könnte also auch durch die finanzielle Entlastung der Familien eine Pionierrolle in der Schweiz einnehmen. Eine Entlastung durch eine verstärkte staatliche Subventionierung der Angebote und Steuererleichterungen kommen nicht nur den einzelnen Familien zugute, sondern auch der Wirtschaft. Sie profitiert davon, dass gut ausgebildete Frauen ihre berufliche Karriere vermehrt auch mit Kindern weiterverfolgen, was dem Fachkräftemangel entgegenwirkt, der auch im Wirtschaftsstandort Basel spürbar ist. Dazu kommt, dass der Kanton Basel-Stadt durch gute Rahmenbedingungen im Frühbereich und ein gut ausgebautes, kostengünstiges Angebot im Bereich der FBBE, im Vergleich zu anderen Kantonen und Städten, einen Standortvorteil erwirbt, der sich auch positiv auf die Steuereinnahmen auswirkt. Damit keine Missverständnisse aufkommen: In Kapitel 5.1. wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass ein Angebot der niederschweligen und zeitnahen unterstützenden Begleitung von mehrfach belasteten Familien im Fokus stehen sollte. Weiter wurde betont, dass der Anteil von sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund bei den mehrfach belasteten Familien überproportional hoch ist. Es kann bei den hier gemachten Vorschlägen der finanziellen Entlastung aller Familien entsprechend nicht darum gehen, aus dem Kanton Basel-Stadt einen «Elitekanton» nach einem Vorbild wie Singapur zu machen. Ganz im Sinn einer optimalen sozialen Durchmischung besteht das Ziel vielmehr darin, neben dem Ausbau der Unterstützung sozial benachteiligter Familien auch besser gestellte Familien anzusprechen. Dass dies gerade auch ökonomisch sinnvoll ist, kommt dann wieder den Familien in schwierigeren Verhältnissen zugute, wenn die längerfristig eingesparten Gelder und höheren Einnahmen aus Einkommenssteuern wieder in den Frühbereich investiert werden.

5.4.2. Elternzeit und familienfreundliche Arbeitsbedingungen

Weitere Möglichkeiten der Entlastung und Unterstützung von Familien lassen sich ebenfalls aus den Ausführungen in Kap. 2 ableiten. Im Vordergrund steht diesbezüglich zum einen die bezahlte Elternzeit, die den Eltern rund um die Geburt eines Kindes die Möglichkeit verschafft, sich an die neue Situation zu gewöhnen und sie dabei unterstützt, eine verlässliche Bindung zu ihrem Kind aufzubauen. Wie gezeigt ist die Schweiz auch in dieser Hinsicht rückständig, da sie neben dem 14-wöchigem Mutterschaftsurlaub nicht einmal einen gesetzlich verankerten Vaterschaftsurlaub kennt, geschweige denn eine Elternzeit, deren positive Wirkung auf die Familien durch die Forschung gut belegt ist. Wenn der Kanton Basel-Stadt auch nicht in der Lage ist, die Einführung einer Elternzeit auf nationaler Ebene in die Wege zu leiten, so haben die Verwaltung, aber auch privatwirtschaftliche Unternehmen doch die Möglichkeit, den werdenden Eltern unter ihren Angestellten bessere Bedingungen zur Verfügung zu stellen, so wie das bisweilen auch geschieht. Das Gleiche gilt für einen weiteren relevanten Aspekt einer umfassenden Frühen Förderung: Die Bereitstellung familienfreundlicher Arbeitsmodelle. Auch hier ist die Initiative fortschrittlicher Organisationen gefragt, die erkennen, dass eine familienfreundliche Unternehmenspolitik nicht nur Geld kostet, sondern für die Organisation auch einen deutlichen Mehrwert erbringt, in Form von zufriedenen, leistungsfähigen Mitarbeitenden und eines guten Images als Arbeitgeber*in.

5.4.3. Massnahmen auf der Ebene der Stadt- und Verkehrsplanung

Schliesslich gibt es auch ausserhalb des Sozial-, des Gesundheits- und des Bildungswesens sowie der Arbeitswelt Möglichkeiten, die Situation von Familien zu verbessern. Dabei ist erneut zu beachten, dass Basel im Zuge des Bestrebens zu einer kinderfreundlichen Stadt zu werden resp. eine solche zu bleiben (vgl. Kap. 2.9) in den letzten Jahren viel unternommen hat, um die Familien mit grösseren und kleineren Kindern zu unterstützen. Trotzdem gibt es auch hier durchaus substanzielles Verbesserungspotenzial. Als ein Beispiel neben anderen seien hier die Stadtplanung und die Verkehrspolitik hervorgehoben. Die Wissenschaft zeigt deutlich, wie wichtig es für die körperliche, psychische und soziale Entwicklung der Kinder ist, wenn sie draussen spielen können. Durch den Bau von verkehrsfreien Siedlungen und die Umgestaltung von verkehrsbelasteten Quartierstrassen zu Wohnstrassen kann der Bewegungsraum im unmittelbaren Lebensumfeld von Kindern markant vergrössert werden, was sich unmittelbar auf das Bewegungs- und Sozialverhalten der Kinder (und der Erwachsenen) auswirkt (vgl. Kap. 3.1.3). Wie im gleichen Kapitel gezeigt, kommen viele der im Draussenspiel erworbenen Kompetenzen nicht nur den Kindern selbst zugute, sondern auch den Systemen, in deren Kontext sie leben, insbesondere der Schule. Und letztlich verbessern verkehrsfreie Räume nicht die Lebensqualität von Kindern, sondern auch diejenige der Erwachsenen.

6. Ergebnisse des Fokusgruppenworkshops zur Diskussion der Empfehlungen

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

- Die Empfehlungen werden in der Fokusgruppendifkussion generell positiv aufgenommen. In der Diskussion wurden die folgenden Punkte besonders hervorgehoben.
- Bei allen Kritikpunkten am Angebot der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt gilt es auch, das bisher Erreichte und den dafür betriebenen Aufwand angemessen zu würdigen.
- Die Bemühungen zur Sicherung der Qualität der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern unter vier Jahren müssen weitergeführt resp. ausgebaut werden.
- Der Vorschlag zu einer neuen strukturellen Verortung der Verwaltungseinheiten, in deren Fokus Familien mit Kindern zwischen 0 und 4 Jahren stehen, wird kontrovers diskutiert. Die Wichtigkeit einer guten Zusammenarbeit mit dem GD wird betont.
- Um die Effizienz der einzelnen Angebote erhöhen und Synergien optimal ausschöpfen zu können, braucht es eine griffige Koordination auf übergeordneter Ebene und entsprechend eine Verstärkung der bisherigen Koordinationsbemühungen in der Verwaltung.
- Es braucht zusätzliche Anstrengungen zur Erreichung und Unterstützung von mehrfach belasteten Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Die Einführung eines Angebots der familienzentrierten Unterstützung und Koordination wird begrüsst; weitere Massnahmen werden kontrovers diskutiert.
- Bei allen Bemühungen, sozial benachteiligte und mehrfach belastete Familien verstärkt zu unterstützen, müssen die Angebote auch für die grosse Mehrzahl der Familien attraktiver gemacht werden, bei denen alles gut läuft – gerade auch im Sinne einer verbesserten Integration der beiden Gruppen.
- In diesem Sinn werden auch die vorgeschlagenen strukturellen Massnahmen begrüsst – in der Hoffnung, dass die anstehenden politischen Entscheide rund um das neue Tagesbetreuungsgesetz möglichst im Sinne der Familien ausfallen.

Die Ergebnisse der Interviews sowie die aus dem Bericht abgeleiteten Empfehlungen wurden im Rahmen eines Fokusgruppenworkshops mit vier der fünf Personen aus der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt diskutiert, die auch interviewt worden waren.⁶⁶ Die Leiterin des Programms «Gesundheit im Frühbereich» der Abteilung Prävention der Medizinischen Dienste des Gesundheitsdepartements konnte am Workshop leider nicht teilnehmen.⁶⁷ Sie betont jedoch die Wichtigkeit der Zusammenarbeit von ED und GD im Frühbereich, eine Ansicht, die auch von den anwesenden Workshop-Teilnehmer*innen geteilt wird. Die Anwesenden sind (wie auch das GD) der Ansicht, dass die Stärken der Frühen Förderung

⁶⁶ Der Fokusgruppenworkshop wurde folgendermassen gestaltet: Zuerst wurden unklare Stellen im Kapitel 4 zu den Interviewergebnissen besprochen; danach wurden die Empfehlungen diskutiert. Unklare oder nicht zutreffende Stellen bei der Darstellung der Interviews und bei den Empfehlungen wurden in der Folge direkt in den jeweiligen Kapiteln überarbeitet – teilweise auf Basis konkreter Formulierungsvorschläge im Nachgang zum Fokusgruppenworkshop. Die entsprechenden Stellen sind im Text gekennzeichnet.

⁶⁷ Im Weiteren wurden von Seiten des GD einige Anpassungsvorschläge zum Interview-Kapitel gemacht, die alle berücksichtigt werden konnten.

im Kanton Basel-Stadt durchaus mehr betont werden könnten. Der Bericht wird insgesamt jedoch als sehr informativ empfunden; er bilde eine gute Grundlage für den anstehenden Prozess der Strategieentwicklung.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Workshop-Diskussion zu den Empfehlungen zusammenfassend dargestellt. Auf die direkt im Text angepassten Punkte wird hier nicht im Detail eingegangen.

6.1. Massnahmen zur Qualitätssicherung im Bereich der FBBE

Die Beteiligten sind sich einig, dass die Bemühungen zur Sicherung der Qualität im Bereich der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern weitergeführt oder sogar verstärkt werden müssen. In der Frühen Deutschförderung zeigt sich gemäss Susann Täschler, was möglich ist. Verbesserungspotenzial sei hier vor allem auf der Ebene der Grundausbildung vorhanden, denn ohne pädagogische Grundausbildung seien die notwendigen pädagogischen Kompetenzen oft nicht ausreichend ausgebildet. Auch die Sensibilität gegenüber kultureller Vielfalt und andere Aspekte der Orientierungsqualität seien nicht immer angemessen ausgebildet. Wie aufwändig eine umfassende Qualitätsentwicklung ist, betont auch Sabine Ammann von der Fachstelle Tagesbetreuung, die im Rahmen der Qualitätsarbeit in Kitas umfangreiche Erfahrungen gesammelt hat. Die Beobachtungen und die insgesamt eher kritische Einschätzung, die im Rahmen der Schweizer Studie zur Qualität im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gemacht wurden (vgl. Kap. 2.7.1), werden im Grossen und Ganzen aber auch für die Einrichtungen im Kanton Basel-Stadt geteilt. Wie schon in den Interviews gesagt wurde (Kap. 4.2.3) wird bedauert, dass sich der Kanton aus der Kooperation mit der Stadt Zürich zurückgezogen habe, in deren Rahmen die Qualitätsanstrengungen der Kitas von Seiten der Verwaltung unterstützt wurden. Es reiche nicht aus, einfach Standards zu setzen; auch die Schulen würden bei der Etablierung der Qualitätsstandards begleitet.

6.2. Die strukturelle Verortung der Verwaltungseinheiten im Frühbereich

Der Vorschlag für eine neue strukturelle Verortung der Verwaltungseinheiten, in deren Fokus Familien mit Kindern zwischen 0 und 4 Jahren stehen, wird kontrovers diskutiert. Anastasia Planta, Ruth Hürliemann und Sabine Ammann befürworten den Vorschlag, die Frühe Deutschförderung mit den anderen Abteilungen im ED zusammenzulegen – möglicherweise sogar im Rahmen einer eigenen Abteilung Frühe Förderung. Susann Täschler steht einer Zusammenführung der Fachstellen im JFS skeptisch gegenüber, da sie einen Einbruch der Qualitätsentwicklung befürchtet. Sie betont die strukturelle Nähe der Frühen Deutschförderung zur Volksschule. Das zeige sich auch daran, dass die Frühe Deutschförderung ihre gesetzliche Grundlage in der Verordnung zum Schulgesetz habe, während die übrigen Aktivitäten ihre Legitimation über das Kinder- und Jugendhilfegesetz bekommen. Die anderen Diskussionssteilnehmer*innen betonen den Wert des fachlichen Austausches, der auch in der laufenden Diskussion als inspirierend wahrgenommen wird. Alle sind sich einig, dass eine gute Zusammenarbeit mit dem GD für die Gestaltung der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt von grosser Bedeutung ist. Sie begrüssen entsprechend, dass das GD auf der Ebene der Strategieentwicklung wieder eingebunden ist.

6.3. Massnahmen für Familien in schwierigen Situationen

Für die Teilnehmenden ist unbestritten, dass es zusätzliche Anstrengungen braucht, um mehrfachbelastete Familien mit oder ohne Migrationshintergrund besser zu erreichen und zu unterstützen, sowie dies aufgrund der Dokumenten- und der Literaturanalyse auch empfohlen wird. Es wird aber mehrfach darauf hingewiesen, dass auch für die nicht belasteten und sozial nicht benachteiligten Familien mehr getan werden muss. Die staatlich geförderten Angebote müssten für alle Familien attraktiv sein; das fördere die Durchmischung, was für die Integration generell, aber vor allem auch für die Deutschförderung wichtig sei. Es sei nicht günstig, wenn begüterte Familien ausschliesslich teure private Angebote nutzten, denn das fördere die Segregation.

Die Empfehlung zur Einrichtung eines Angebots der familienzentrierten Unterstützung und Koordination wird durchgehend (auch vom GD) positiv aufgenommen. Es wird betont, dass die Kontaktstelle für alle Familien offen sein soll und die beratende Begleitung (im Sinne eines Fallmanagements) dann im Hintergrund läuft, so wie das in Österreich auch der Fall ist. Abzuklären wäre, welche Institution das Fallmanagement macht und mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet wird – die Elternberatung, das ZFF oder beide zusammen. Ruth Hürlimann betont, dass das ZFF mit seinen gut ausgebauten fachlichen Ressourcen auf jeden Fall involviert sein müsste. Die Teilnehmenden sind sich einig, dass der Einbindung von Vertreter*innen von Gesundheitsberufen im Frühbereich (Gynäkologie, Pädiatrie, Hebammen) eine grosse Bedeutung zukommt.

Eine Ausweitung des «Brückenbauer*innen»-Projekts auf Familien mit kleinen Kindern und auf weitere Quartiere wird von einem Teil der Workshopteilnehmerinnen eher skeptisch beurteilt – eine Einschätzung, die (schriftlich) auch vom GD geteilt wird. Die Evaluation sei nicht in jeder Hinsicht befriedigend ausgefallen, und es sollte eher die bereits etablierten Programme «vitalina», «schritt:weise» und «femmes tische» verstärkt gefördert werden. Auch diesbezüglich ist das GD gleicher Meinung. Für Susann Täschler stellt die Ausdehnung des «Brückenbauer*innen»-Projekts hingegen eine klare Verbesserung dar, da sie den Einbezug von Familien mit Migrationshintergrund vereinfacht. Die Idee der Leiterin des QTP «MaKly» schliesslich, die Quartiertreffpunkte mit Mitteln für aufsuchende Quartierarbeit auszustatten, wird eher skeptisch aufgenommen. Die QTP seien konzeptionell nicht auf aufsuchende Arbeit ausgerichtet.⁶⁸

Kontrovers diskutiert wird die Forderung aus der Praxis, dass es ein stationäres Angebot für psychisch beeinträchtigte Frauen mit kleinen Kindern brauche. Gemäss Anastasia Planta hat eine Befragung bei den Institutionen keinen solchen Bedarf gezeigt. Bei der UPK gebe es kein solches Angebot, dafür aber in der Sonnenhalde. Die Teilnehmenden einigen sich auf die Formulierung, dass das bestehende Angebot in dieser Hinsicht optimiert werden soll. Dass es ein stationäres Angebot braucht, in dem psychisch beeinträchtigte Frauen zusammen mit einem Kind unter vier Jahren aufgenommen werden können, ist bei den Teilnehmer*innen des Workshops unbestritten.

6.4. Vorschläge für die Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene

Die durch die vorgängigen Literaturkapitel begründeten Vorschläge für eine stärkere Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene werden von den Workshopteilnehmerinnen grundsätzlich befürwortet. Eine Diskussion zu einzelnen Details oder einer Prioritätensetzung findet nicht statt. In Bezug

⁶⁸ Cornelia Conzelmann bringt diesbezüglich die Idee ins Spiel, die «Brückenbauer*innen» in die Tätigkeit der familienzentrierten Quartierzentren zu integrieren (Mail vom 8.6.2019).

auf die Senkung der Elternbeiträge wird auf die Diskussionen rund um das neue Tagesbetreuungsgesetz verwiesen. Der Kanton Basel-Stadt sei da prinzipiell in die richtige Richtung unterwegs, wobei von den Entscheiden im Grossen Rat abhängen, ob die Fortschritte eher gering oder substanziell seien. Andere Fortschritte wie eine kinderfreundlichere Verkehrspolitik (z. B. in Form einer konsequenten Umwandlung von Quartierstrassen in Wohnstrassen) oder die Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen werden vom Fachlichen her befürwortet im Wissen, dass solche Veränderungen hoch komplex sind und vom politischen Willen (nicht zuletzt der Bevölkerung) respektive vom Willen und den Möglichkeiten privatwirtschaftlicher Unternehmen abhängen.

7. Abschliessendes Fazit

Die wichtigsten Inhalte des Kapitels in Kürze

Folgende Kernpunkte des Berichts können an dieser Stelle festgehalten werden:

- Die Versorgungslage der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt ist im Schweizer Vergleich gut. In den letzten 15 Jahren wurden grosse Anstrengungen unternommen, um das zu erreichen.
- Dieser positive Befund wird relativiert durch den Umstand, dass die Schweiz bezüglich der Ausgestaltung des Frühbereichs (vor allem im Bereich der familienergänzenden Bildung und Betreuung) sehr schlecht dasteht.
- Dieses Erkenntnis relativiert die positive Einschätzung der Situation im Kanton Basel-Stadt und wird bestätigt durch die umfassenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Bedeutung der frühen Kindheit für die psychosoziale und gesundheitliche Entwicklung eines Menschen, welche die Grundlage für die hier diagnostizierten Lücken und Ausbaupotenziale bildet.
- Entsprechend wird dem Kanton Basel-Stadt empfohlen, eine evidenzbasierte und zukunftsweisende Strategie der Frühen Förderung zu entwickeln, die nicht nur den einzelnen Kindern und ihren Familien, sondern auch der Schule, der Wirtschaft, dem Sozialwesen, dem Gesundheitswesen und der Integrationspolitik zugutekommt.
- Diese Strategie umfasst vier Kernpunkte:
 - Aufbau auf dem bisher Erreichten
 - Verbesserung der Qualität im Bereich der familienergänzenden Bildung und Betreuung
 - Verstärkung der Bemühungen zur Unterstützung von Familien in schwierigen Situationen
 - Aufbau einer Stelle der familienzentrierten Koordination und Unterstützung dieser Familien
 - Zusätzliche Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene
- Entsprechend verfolgt die Strategie einen doppelten Fokus: Die Verbesserung der Situation aller Familien und zusätzliche Unterstützung von Familien in schwierigen Situation, hervorgerufen durch Mehrfachbelastungen, soziale Benachteiligung oder einen Migrationshintergrund.
- Frühe Förderung ist eine Investition in den Kanton Basel-Stadt und in die Zukunft unseres Landes, die sich nicht nur ökonomisch auszahlen wird, sondern auch in Hinblick auf die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit, die Gestaltung der Demokratie und die Schaffung von mehr Chancengleichheit.

Die hier vorgenommene Analyse zeigt, dass der Kanton Basel-Stadt im Schweizer Vergleich gut positioniert ist. Es ist in den letzten Jahren viel unternommen worden, um Familien mit Kindern unter vier Jahren die Unterstützung zu bieten, die aufgrund der grossen Veränderungen des familiären Zusammenlebens und der Bedürfnisse respektive der Erfordernisse des Arbeitsmarktes notwendig ist. Diese Stärkung des Frühbereichs gründet auch auf den schnell zunehmenden wissenschaftlichen Erkenntnissen, die zeigen, wie wichtig die erste Lebensphase für die gesundheitliche und psychosoziale Entwicklung eines Menschen ist. Sie zeigen auch, welche immense präventive Wirkung Investitionen in den Frühbereich in unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen erzeugen, unter anderem im Schulsystem, das sich zunehmend mit Kindern konfrontiert sieht, deren Lebenskompetenzen (Sozialkompetenz, Kenntnisse der Lokalsprache, Kommunikations- und Konzentrationsfähigkeit etc.) nicht immer so ausgebildet sind, wie das für einen funktionierenden Schulbetrieb nötig wäre.

Die wissenschaftliche Literatur zeigt, dass die Position der Schweiz im internationalen Vergleich auf einem Niveau ist, das man angesichts des Wohlstands in unserem Land nur als beschämend bezeichnen kann. Das bedeutet, dass sich die im Schweizer Vergleich gute Positionierung des Kantons Basel-Stadt relativiert, was den Ausbau der Angebotsstruktur im Frühbereich betrifft. Entsprechend haben sich in der Dokumentenanalyse und in den Gesprächen mit den Fachleuten in der Verwaltung und im Feld trotz der grossen Vielfalt an Angeboten im Frühbereich auch eine Reihe von substanziellen Lücken und Defiziten offenbart. Diese Lücken lassen sich anhand von notwendigen Massnahmen in drei Themenbereiche gruppieren:

- Massnahmen zur Verbesserung der Qualität im Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung
- Massnahmen für Familien in schwierigen Situationen
- Massnahmen zur Unterstützung aller Familien auf struktureller Ebene

Im ersten Themenbereich geht es insbesondere darum, die Kitas und die Spielgruppen systematischer dabei zu unterstützen, die Qualität der geleisteten Arbeit auf den Ebenen der Struktur, der Orientierung und der Prozesse zu verbessern. Die umfassenden Erfahrungen mit der Qualitätsentwicklung in Kitas und in der Frühen Deutschförderung zeigen, dass eine solche Verbesserung einen beträchtlichen Aufwand bedeutet, der auch für die Institutionen eine grosse Belastung mit sich bringt. Dieser Aufwand steigt, wenn versucht wird, nicht nur die Prozessqualität der Sprachförderung zu optimieren (was im Kanton Basel-Stadt wohl besser gelungen ist als in jedem anderen Schweizer Kanton), sondern die pädagogische Prozess- und Orientierungsqualität insgesamt. Es ist klar, dass dies nur bei einer angemessenen Strukturqualität möglich ist, die wiederum von unterschiedlichen Faktoren (Ausbildungsniveau, Anstellungsbedingungen, Verteilungsschlüssel, räumliche Ausstattung etc.) beeinflusst wird. Es ist aus fachlicher Sicht klar, dass die Verantwortung der Qualität unter den bestehenden (Finanzierungs-)Bedingungen nicht einfach den Kitas und Spielgruppen überlassen werden kann. Sie brauchen auf diesem Weg substanzielle Unterstützung und Begleitung, so wie sie in der Stadt Zürich angeboten wird und wie sie für die Qualitätsentwicklung im Schulsystem selbstverständlich ist.

Im Bereich der Unterstützung von Familien in schwierigen Situationen wird eindringlich dafür plädiert, eine Stelle einzurichten, die nicht nur die Koordination der Institutionen und Fachleute im Frühbereich zur Aufgabe hat und als Kontaktstelle für alle Familien offensteht, sondern auch eine niederschwellige und schnell abrufbare Begleitung von Familien in schwierigen Situationen im Sinne eines Fallmanagements garantiert. Weiter sollen in diesem Themenbereich Angebote gefördert werden, die auf eine verbesserte Erreichung von mehrfach belasteten und/oder sozial benachteiligten Familien mit oder ohne Migrationshintergrund ausgerichtet sind. Im Fokus steht hier die verstärkte staatliche Unterstützung von Eltern-Kindzentren in den Quartiertreffpunkten und von niederschwelligen Angeboten wie den bereits etablierten Programmen «Vitalina», «Femmes Tische» und «schritt:weise», aber auch die Unterstützung des etablierten und umfassend evaluierten Hebammenprojekts «Family Start», sowie die zusätzliche Unterstützung und Ausweitung von «zugehenden» Projekten, die Familien in ihrem Lebensraum kontaktieren und sie mit den bestehenden Angeboten bekannt machen. Empfohlen wird weiter, ein qualitativ hochstehendes Programm der Familienbegleitung anzubieten, das sozial benachteiligte Eltern beim Bindungsaufbau zu ihrem Kind unterstützt. Alle diese Empfehlungen lassen sich durch eine immense Menge an Forschungsergebnissen begründen, die zeigen, dass mehrfach belastete Familien mit oder ohne Migrationshintergrund und soziale Benachteiligung über deutlich weniger Ressourcen verfügen und mehr Belastungen ausgesetzt sind. Für die Kinder aus diesen Familien heisst das, dass sie im späteren Leben mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit Schulprobleme entwickeln, von Sozialhilfe

abhängig sind, straffällig werden und über eine deutlich schlechtere Gesundheit verfügen als Kinder aus wenig belasteten Familien. Die präventive Wirkung von Investitionen in den Frühbereich ist entsprechend auf dieser Ebene am grössten, genauso wie der volkswirtschaftliche Nutzen, der sich aus diesen Investitionen ergibt.

Bei aller Fokussierung auf Familien in belasteten Situationen braucht es trotz der beträchtlichen Aufwendungen, die in den letzten Jahren realisiert worden sind, weitere Massnahmen, welche die Versorgungssituation im Frühbereich für alle Familien verbessern. Die staatlich subventionierten Angebote müssen auch für die grosse Mehrzahl an gut funktionierenden und ökonomisch gut gestellten Familien attraktiver werden. Das fördert die Durchmischung nicht nur in der Frühen Deutschförderung, sondern auch in den Quartiertreffpunkten und anderen Angeboten, in denen Familien aus unterschiedlichen Schichten und Kulturen zusammenkommen. In keinem Bereich lässt sich die Integrationsförderung zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen so effizient betreiben wie im Frühbereich. Schaut man auf konkrete Massnahmen, so steht eine verstärkte Subventionierung der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern unter vier Jahren im Fokus. Eine solche wurde mit der einstimmigen Annahme des neuen Tagesbetreuungsgesetzes durch den Grossen Rat realisiert, was eine gewisse finanzielle Entlastung der Eltern sowie Qualitätsverbesserungen in den bisher mitfinanzierten Tagesheimen ermöglicht. Ideal für die allgemeine Stärkung der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt wäre die Einrichtung eines Kontaktzentrums an zentraler Lage, an der die Kontaktstelle und möglichst viele weitere Angebote angesiedelt sind, so wie dies aktuell ansatzmässig an der «Freie Strasse 35» der Fall ist, wobei die Situation hier wegen der engen Raumverhältnisse und dem nicht vorhandenen direkten Zugang von der Strasse her nicht ideal ist. Schliesslich können auch andere Gesellschaftsbereiche noch mehr zu einer gesunden Entwicklung von Kindern unter vier Jahren beitragen, etwa die Verkehrspolitik oder die Unternehmen über familienfreundliche Arbeitsbedingungen.

Wenn immer es darum geht, eine Verbesserung der Versorgung im Frühbereich voranzutreiben kommen – gerade in der Schweiz – fast reflexartig auch Widerstände zum Ausdruck. «Früher ist das doch auch ohne diese vielen Angebote gegangen», «Wir haben doch schon so viel gemacht» oder «Wer soll das alles bezahlen?». Es gibt gut begründete Antworten auf diese Fragen; einige von ihnen sind auch in diesem Bericht aufgeführt: Die Gesellschaft und die Formen des Zusammenlebens sind nicht mehr die gleichen wie vor 20 Jahren und erst recht nicht wie vor 50 Jahren. Die Erwerbstätigkeit der Frauen nimmt kontinuierlich zu und ihre Lebensentwürfe verändern sich – durchaus zum Wohl der Gesellschaft, die auf ihre Kompetenzen angewiesen ist. Das bedeutet, dass wir nicht mehr vom mehrheitlich gelebten Modell der Kleinfamilie ausgehen können, bei dem der Vater das Geld verdient und die Mutter zuhause bei den Kindern ist, solange die klein sind. Da die Väter ihre Erwerbsarbeitszeit nicht substantiell reduzieren und die Frauen die ihrige ausbauen, braucht es neue Formen der Unterstützung. Das ist nicht anders als im 19. Jahrhundert, wo die allgemeine Schulpflicht aufgrund ähnlicher gesellschaftlicher Veränderungen eingeführt wurde – gegen beträchtlichen politischen Widerstand im Übrigen.

Die gleichen Widerstände müssen nun erneut überwunden werden. Das gilt auch für den Kanton Basel-Stadt. Wie der Bericht der Bildungs- und Kulturkommission zum Ratschlag Totalrevision des Gesetzes betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG) (Bildungs- und Kulturkommission 2019) zeigt, ist eine knappe Mehrheit der vorbereitenden Kommission der Ansicht, dass im Frühbereich nicht von einem «grundsätzlichen Anrecht auf eine staatliche Betreuung» ausgegangen werden könne (ebda., S. 9). Diese Haltung trägt zum Umstand bei, dass die Schweizer Eltern anteilmässig einen grösseren Beitrag an die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung leisten müssen als in jedem anderen Land in Europa (vgl. Kap. 2.4). Umso wichtiger ist der einstimmige Entscheid des Gros-

sen Rates, die staatlichen Beiträge zur Subventionierung substanziell zu erhöhen. Bis jedoch die Unterstützung auf dem gleichen Niveau ist wie in vergleichbaren Staaten (Deutschland, Österreich, Frankreich oder gar den skandinavischen Ländern), hat auch der Kanton Basel-Stadt noch einen weiten Weg zu gehen. Aus fachlicher Sicht gibt es keinen Grund, warum in die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung weniger investiert werden sollte als ins formale Bildungssystem – im Gegenteil. Hier werden die Grundlagen für die weitere Entwicklung gelegt – mit Auswirkungen für alle weiteren Bildungsstufen, aber auch die Wirtschaft sowie die Sozial-, die Gesundheits- und die Integrationspolitik. Zudem werden die Freiheitsgrade der Familien durch zusätzliche, freiwillig wahrzunehmende Unterstützung nicht eingeschränkt, wie im politischen Diskurs gerne argumentiert wird, sondern erweitert. Und das ist ganz im Sinne des liberalen Menschenbildes, das die Grundlage der schweizerischen Demokratie bildet. Die Familie bleibt der wichtigste Bildungs- und Entwicklungsort der Kinder, aber die Familien sollen bei dieser anspruchsvollen Aufgabe nicht alleine gelassen werden. Kinder zu haben, ist nicht ausschliesslich Privatsache.

Die Forderung nach einem grundsätzlichen Anrecht auf eine qualitativ hochstehende staatliche Betreuung im Frühbereich stimmt nicht nur mit den hier ausgeführten Überlegungen überein, sondern auch mit dem eben erschienenen Manifest der Schweizerischen Unesco-Kommission (2019) mit dem Titel «Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft». Folgende vier Punkte werden in diesem Dokument als zentral erachtet:

- Die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebote mit angemessenen Tarifen für alle und einem besonderen Fokus auf das Ziel, dass die Angebote auch von sozial benachteiligten Familien genutzt werden
- Eine gut funktionierende Koordination und Vernetzung der vielfältigen Akteure und Angebote mit Fokus auf eine umsichtige Gestaltung der Schnittstelle von Bildungs-, Sozial-, Gesundheits- und Integrationspolitik
- Die Sicherung respektive Verbesserung der Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung von Kindern unter vier Jahren mit besonderem Fokus auf die Qualifikation des Personals, die pädagogische Arbeit mit den Kindern, die Arbeitsbedingungen im Bereich FBBE sowie die strukturellen Rahmenbedingungen
- Die Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel mit Fokus auf die Bereitstellung eines qualitativ hochstehenden Angebotes, die finanzielle Entlastung der Familien, die Erreichung und Unterstützung sozial benachteiligter Familien und eine effiziente Koordination und Vernetzung der Angebote

Wenngleich die Empfehlungen den Fokus auf die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung legen und die gesundheits-, sozial- und integrationspolitischen Implikationen eher am Rand in die Überlegungen einbezieht, so sind die Parallelen zu diesem Bericht doch offensichtlich. Das ist auch nicht erstaunlich, stützen sich doch beide Dokumente auf die aktuell verfügbaren, äusserst umfangreichen wissenschaftlichen Daten. Das ist auch beim Expertenbericht «Soziale Selektivität» des Schweizerischen Wissenschaftsrates (Becker & Schoch 2018) nicht anders. Dieser Bericht analysiert das Schweizerische Bildungssystem insgesamt und bemängelt, dass das System durch ein «hohes Mass an Chancungleichheit» geprägt sei (S. 68). Das sei für die Bewältigung der grossen arbeitsmarktbezogenen Herausforderungen (strukturell bedingter Wegfall von vielen niedrig qualifizierten Jobs vs. Fachkräftemangel) ungünstig. Als ersten Grund für diesen Umstand nennt der Bericht «eine gering verbreitete frühkindliche Betreuung und Förderung» (ebda.). Angesichts der kumulativen Auswirkungen der sozialen Selektivität an den Übergängen innerhalb des Bildungssystems seien demnach gleiche Chancen

schon vor dem Eintritt in dieses System entscheidend. Das spreche für eine «strategische Unterstützung der frühkindlichen Förderung» im Rahmen einer umfassenden Bildungspolitik (ebda., S. 10). Wie am Beispiel der Studie von Marmot (2010) gezeigt, wird die gleiche Forderung nach verstärkten Investitionen in den Frühbereich auch in Hinblick auf die ungleich verteilten Gesundheitschancen geäußert.

Die zusätzlichen Investitionen wirken sich entsprechend nicht nur positiv für die einzelnen Familien und die Kinder aus, sondern für die ganze Gesellschaft. Profitieren wird insbesondere das Schulsystem, aber auch der Arbeitsmarkt, die Sozialpolitik, die Integrationspolitik und das Gesundheitswesen. Das ist der Aufwand wert, auch wenn die ökonomischen Gewinne erst in ein paar Jahren anfallen werden. Nicht deutlich mehr Geld in die Frühe Förderung zu investieren, als dies aktuell der Fall ist, bedeutet nichts anderes, als den kommenden Generationen Kosten zu vererben, die heute verhindert werden könnten. Das ist nicht nur volkswirtschaftlich fragwürdig, sondern auch ethisch bedenklich. Mit einer zukunftsweisenden kantonalen Strategie der Frühen Förderung können die Weichen in eine andere Richtung gestellt werden – zum Wohl der Familien, der Kinder und des ganzen Kantons Basel-Stadt. Diese Empfehlung für eine mutige, zukunftsweisende und evidenzbasierte Strategie der Frühen Förderung erfolgt durchaus im Bewusstsein, dass gesellschaftliche Veränderungen Zeit brauchen und im demokratischen Prozess Widerstände und Verzögerungen auftreten werden. Die Strategie soll zeigen, dass der Kanton Basel-Stadt die Zeichen der Zeit erkannt hat und die wissenschaftlichen Fakten ernstnimmt. Sie bildet damit die Grundlage für einen Prozess, der den Kanton in der Schweiz in Hinblick der Gestaltung des Frühbereichs zu einem Vorbild für andere Kantone machen wird. Damit leistet er einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Ziels, dass die Schweiz im internationalen Vergleich auch in Bezug auf den Frühbereich einen Status erreicht, der dem Selbstverständnis des Landes als moderner, innovativer, wirtschaftlich erfolgreicher und den Menschen- und Kinderrechten verpflichteter Staat entspricht.

8. Literatur

- Abteilung Jugend- und Familienangebote, Fachstelle Tagesbetreuung & Abteilung Jugend- und Familienförderung (2016). Kindermitwirkung in Basler Tagesheimen. Erfahrungen aus dem Pilotprojekt 2014 bis 2016. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport.
- Amsler, Felix; Akgünlü, Gülten & Knutti, Herbert (2016). Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt Bericht zur 7. Befragung von Spielgruppenleitenden (2014/15 und 2015/16). Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt Fachbereich Frühe Deutschförderung.
- Amsler, Felix & Täschler, Susann (2018). Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt Bericht zur 9. Befragung von Spielgruppenleiterinnen. Schuljahr 2017/18. Kennzahlen zu Kindern im Obligatorium in Spielgruppen mit Sprachförderung. Basel: EDBS in Kooperation mit Amsler Consulting.
- Amsler, Felix & Täschler, Susann (2019). Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt. Bericht zur 10. Befragung von Spielgruppenleiterinnen. Schuljahr 2018/19. Kennzahlen zu Kindern im Obligatorium in Spielgruppen mit Sprachförderung. Basel: EDBS in Kooperation mit Amsler Consulting.
- Bandura, Albert (1979). *Aggression: eine sozial-lerntheoretische Analyse*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bandura, Albert (1997). *Self-efficacy. The exercise of control*. New York: Freeman.
- Barnett, W. Steven (2010). Universal and Targeted Approaches to Preschool Education in the United States. *International Journal of Child Care and Education Policy* 4, 1: 1-12.
- Barnett, W. Steven (2011). Effectiveness of Early Educational Intervention. *Science* 333: 975-978.
- Barnett, W. Steven & Masse Leonard N. (2007). Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. *Economics of Education Review* 26: 113–125.
- Bartlett, Jessica D.; Smith, Sheila & Bringewatt, Elizabeth (2017). *Helping Young Children Who Have Experienced Trauma: Policies and Strategies for Early Care and Education*. New York: National Center for Children in Poverty.
- Bauer, Joachim (2006). *Das Gedächtnis des Körpers. Wie Beziehungen und Lebensstile unsere Gene steuern*. 8. Auflage. Frankfurt: Piper.
- Bauer, Joachim (2007). *Lob der Schule. Sieben Perspektiven für Schüler, Lehrer und Eltern*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Bauer, Joachim (2011). *Schmerzgrenze. Vom Ursprung alltäglicher und globaler Gewalt*. München: Blessing.
- Becker, Rolf & Schoch, Jürg (2018). *Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Expertenbericht*. Bern: SWR.
- Belfield, Clive R.; Kelly, Inas R. (2010). *The Benefits of Breastfeeding across the Early Years of Childhood*. Working Paper 16496. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Benarous, Xavier; Raffin, Marie; Bodeau, Nicolas; Dhossche, Dirk; Cohen, David & Consoli, Angèle (2016). Adverse Childhood Experiences Among Inpatient Youths with Severe and Early-Onset Psychiatric Disorders: Prevalence and Clinical Correlates. *Child Psychiatry and Human Development*. DOI 10.1007/s10578-016-0637-4.
- Bildungs- und Kulturkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt (2019). *Bericht der Bildungs- und Kulturkommission zum Ratschlag Totalrevision des Gesetzes betreffend Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz, TBG)*. Basel: Grosser Rat.
- Blöchliger, Olivia & Bauer, Georg F. (2014). *Arbeitsbedingungen und Gesundheit des Kindertagesstätten-Personals in der Stadt Zürich: eine repräsentative, quantitative und qualitative Befragung des Personals in Kitas in der Stadt Zürich durch das Institut für Epidemiologie, Biostatistik und Prävention (EBPI) der Universität Zürich. Zusammenfassung des Sozialdepartements*. Zürich: Stadt Zürich, Sozialdepartement, Koordination Frühe Förderung.
- Bowlby, John (1951). *Maternal care and mental health: a report prepared on behalf of the World Health Organization as a contribution to the United Nations programme for the welfare of homeless children*. Geneva: World Health Organization.

- Brisch, Karl-Heinz (2010). SAFE® - Sichere Ausbildung für Eltern. Sichere Bindung zwischen Eltern und Kind. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bronfenbrenner, Urie (1981). Die Ökologie der menschlichen Entwicklung. Natürliche und geplante Experimente. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Bundesamt für Gesundheit BAG (Hrsg.) (2018). Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit. Bern: BAG.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (Hrsg.) (2016). Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach dreizehn Jahren (Stand 1. Februar 2016). Bern: BSV.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2017). Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017. Anhang des Familienberichts 2017. Bericht des Bundesrates vom 26. April 2017 in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik BFS (Hrsg.) (2019). Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Teilzeiterwerbstätigkeit in der Schweiz 2017. BFS-Aktuell, 03 Arbeit und Erwerb. Neuchâtel: BFS.
- Burger, Kaspar; Neumann, Sascha & Brandenburg, Kathrin (2017). Studien zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Eine Bestandsaufnahme erstellt im Auftrag der Jacobs Foundation. Fribourg/Sion: Universität Fribourg, Université de Genève (Section Valais).
- Calderón, Ruth & Mülle, Maya (2017). Familienzentren in der Deutschschweiz. Eine Bestandesaufnahme. Dielsdorf: Netzwerk Bildung und Familie.
- Camilli, Gregory; Vargas, Sadako; Ryan, Sharon & Barnett, W. Steven (2010). Meta-Analysis of the Effects of Early Education Interventions on Cognitive and Social Development. Teachers College Record Volume 112, 3: 579-620.
- Conzelmann, Cornelia (2016). Kinder von 0-4 Jahren („Frühbereich“) in Basel Analyse der Ist-Situation und der Handlungsoptionen zuhanden der Christoph Merian Stiftung. Basel: Christoph Merian Stiftung.
- Dubach, Philipp; Jäggi, Jolanda; Stutz, Heidi; Bannwart, Livia; Stettler, Peter; Guggenbühl, Tanja; Legler, Victor & Dimitrova, Mina (2018). Qualifikationsbedarf in der Frühen Förderung und Sprachförderung. Schlussbericht im Auftrag von SAVOIRSOCIAL. Bern: Büro Bass.
- Engel, George L. (1977). The need for a new medical model: A challenge for biomedicine. Science, 196, 129-136.
- Erikson, Erik H. (1957). Kindheit und Gesellschaft. Zürich: Klett-Cotta.
- Erziehungsdepartement des Kanton Baselstadt (Hrsg.) (2008). Bericht zum Frühbereich Basel-Stadt. Ergebnisse der interdepartementalen Arbeitsgruppe Frühbereich vom 09. April 2008. Gesamtkonzept und Massnahmenplan. Basel: EDBS.
- Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport (Hrsg.) (2014). Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung. Stand der Umsetzung: März 2014. Basel: EDBS.
- Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport (Hrsg.) (2017). Massnahmen und Angebote zur frühen Förderung. Bericht 2016. Basel: EDBS.
- Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport (Hrsg.) (ohne Datum). Quantitative Entwicklung der familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern im Kanton Basel-Stadt in den Jahren 2003 – 2014. Basel: EDBS.
- Feller-Länzlinger, Ruth; Itin, Ariane & Bucher, Noëlle (2013). Studie über den Stand der Spielgruppen in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen-Verbands (SSLV) und der Jacobs Foundation. Luzern: Interface.
- Fricker, Isabel (2017). Interne Evaluation «Kinderfreundliche Stadt Basel 2013–17». Schlussbericht, Juni 2017. Basel: Erziehungsdepartement Basel-Stadt; Jugend, Familie und Sport.
- Gigerenzer, Gerd (2013). Risiko: Wie man die richtigen Entscheidungen trifft. München: Bertelsmann.

- Grob, Alexander; Keller, Karin & Trösch, Larissa M. (2014). Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Basel: Universität Basel, Fakultät für Psychologie, Abteilung für Entwicklungs- und Persönlichkeitspsychologie.
- Guggisberg Martina et al. (2016): Armut und materielle Entbehrung von Kindern. Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2014. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel.
- Haas, Sabine & Weigl, Marion (2017). Frühe Hilfen Eckpunkte eines „Idealmodells“ für Österreich 2017. Aktualisierter wissenschaftlicher Ergebnisbericht. Wien: Gesundheit Österreich.
- Hafen, Martin (2005). Systemische Prävention. Grundlagen für eine Theorie präventiver Massnahmen. Heidelberg: Carl Auer.
- Hafen, Martin (2010). Gesundheitsförderung, Prävention und Nachhaltige Entwicklung – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine systemtheoretische Analyse von drei Konzepten der Zukunftsbeeinflussung. Luzern: interact.
- Hafen, Martin (2013a). Interdisziplinarität in der Frühen Förderung Notwendigkeit, Herausforderung und Chance. In: Frühförderung interdisziplinär 32, 2: 98-107.
- Hafen, Martin (2013b). Grundlagen der systemischen Prävention. Ein Theoriebuch für Lehre und Praxis. Zweite, vollständig überarbeitete Auflage, Heidelberg: Carl Auer.
- Hafen, Martin (2013c). Früherkennung in der offenen Jugendarbeit zwischen Unterstützung und Kontrolle. Sozialarbeit in Österreich 4: 39-44.
- Hafen, Martin (2014a). ‚Better Together‘ - Prävention durch Frühe Förderung. Präventionstheoretische Verortung der Förderung von Kindern zwischen 0 und 4 Jahren. 2., umfassend überarbeitete Version des Schlussberichts zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Luzern: Hochschule Luzern.
- Hafen, Martin (2014b): Resilienz aus präventionstheoretischer Perspektive. Prävention 01/2014: 2-7.
- Hafen Martin (2015). Zur Bedeutung professioneller Arbeit im Kleinkindbereich – ein Argumentarium mit Blick auf theoretische Überlegungen, empirische Evidenz und erfolgreiche Praxis. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Hafen, Martin (2017a). Stärkung von Lebenskompetenzen in der frühen Kindheit – ein Weg zur Reduktion sozialer Ungleichheit. S. 35-63 in: Dagmar Domenig & Urs Schäfer (Hrsg.), Eltern sein plus! Band 3 der Reihe Teilhabe und Verschiedenheit. Zürich: Seismo.
- Hafen, Martin (2017b). Die Entwicklung der Gesundheitskompetenz in der frühen Kindheit. Public Health Forum, 25, 1: 81–83.
- Hafen, Martin (2017c). Prävention in der ersten Lebensphase. Frühe Förderung als gesundheits-, sozial- und integrationspolitische Investition. Paediatrica 25, 3: 35-37.
- Hafen, Martin (2018). Einsatz von Nichtprofessionellen in professionellen Kontexten im Frühbereich. Ein Grundlagenbericht mit besonderem Fokus auf Programme zur Unterstützung von sozial benachteiligten Familien. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Heckman, James & Masterov Dimitryi (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economics 29, 3: 446-493.
- Hills, John & Lelkes, Orsolya (1999). Social security, selective universalism and patchwork redistribution. S. 1-22 in: Roger Jowell, John Curtice, Alison Park & Katarina Thomson (eds.), British Social Attitudes: the 16th Report, Who Shares New Labour Values? Aldershot: Ashgate.
- Hruza, Peter; Knutti, Herbert; Scholer, Martine & Seiler, Jacqueline (2017). Qualität und Finanzierung für Spielgruppen. Handreichung für Gemeinden. Basel/Bern/Luzern. Büro Communis, OTB, Smart Start.
- Hüther, Gerald; Krens, Inge (2008). Das Geheimnis der ersten Jahre. Unsere frühesten Prägungen. Weinheim/Basel: Beltz.
- Hüther, Gerald; Nitsch, Cornelia (2009). Wie aus Kindern glückliche Erwachsene werden. 2. Aufl. München: Gräfe und Unzer.

- Hüttenmoser, Marco (1995). Children and Their Living Surroundings: Empirical Investigations into the Significance of Living Surroundings for the Everyday Life and Development of Children. *Children's Environments*, 12, 4: 403-413.
- Interface 2013: Studie über den Stand der Spielgruppen in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen-Verbands (SSLV) und der Jacobs Foundation.
- Kahneman, Daniel (2011). *Schnelles Denken, langsames Denken*. 11. Aufl. München: Penguin.
- Kegel, Bernhard (2009). *Epigenetik – Wie Erfahrungen vererbt werden*. Köln: Dumont.
- kibesuisse (Hrsg.) (2016). *Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten*. Zürich: kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz.
- Kickbusch, Ilona (2006). *Die Gesundheitsgesellschaft*. Gamburg: Verlag für Gesundheitsförderung.
- Knaller, Christine (2013). *Evidenz zur Vernetzung von Frühen Hilfen und zur Erreichbarkeit der Zielgruppen*. Wien: Gesundheit Österreich GmbH / Geschäftsbereich ÖBIG.
- Kurth, Elisabeth (2016). *Faktenblatt Wochenbett*. Basel: Swiss TPH.
- Kurth, Elisabeth; Krähenbühl, Katrin; Eicher, Manuela; Rodmann, Susanne; Fölmli, Luzia; Conzelmann, Cornelia & Zemp, Elisabeth (2016). Safe start at home: what parents of newborns need after early discharge from hospital – a focus group study. *BMC Health Services Research*, 16, 82.
- Kurth, Elisabeth; Barth, Monika; Loosli, Barbara; Ruffieux, Andrea; Lüscher, Ursula; Spät, Anna; Merten, Sonja; Strelbel, Dominique & Zemp Stutz, Elisabeth (2019). Das Pilotprojekt «Sorgsam – Support am Lebensstart» unterstützt die Hebammenarbeit im Frühbereich. *MS (erscheint in Obstetrika, Juni 2019)*.
- Lazarus, Richard S. (1999): *Stress and Emotion. A new Synthesis*. London.
- Leopoldina (Hrsg.) (2014). *Frühkindliche Sozialisation. Biologische, psychologische, linguistische, soziologische und ökonomische Perspektiven*. Halle/München/Mainz: Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Union der deutschen Akademien der Wissenschaften.
- Luhmann, Niklas (1994). *Soziale Systeme – Grundriss einer allgemeinen Theorie*. 5. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1997). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000). *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Marmot, Michael (2010). *Fair Society, Healthy Lives. The Marmot Review. strategic review of health inequalities in england post-2010*. www.ucl.ac.uk/marmotreview.
- Meier-Gräwe, Uta & Wagenknecht, Inga (2011). *Kosten und Nutzen Früher Hilfen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Projekt »Guter Start ins Kinderleben«*. Expertise. Materialien zu Frühen Hilfen. Köln: Nationales Zentrum Frühe Hilfen NZFH.
- Meier Magistretti, Claudia & Walter-Laager, Catherine (2016). *Kriterien wirksamer Praxis in der Frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der Frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien*. Bern: Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, BSV.
- Moffitt, Terry E.; Arseneault, Louise; Belsky, Daniel ... & Caspi, Avshalom (2011). A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108, 7: 2693-2698.
- Müller, Franziska & Ramsden, Alma (2017). *Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. Literaturanalyse zuhanden der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern*.
- OECD (Hrsg.) (2012a). *Gender Initiative, calculation based on data from the European Social Survey 2010*. Paris: OECD.
- OECD (Hrsg.) (2012b). *Bildung auf einen Blick 2012. OECD-Indikatoren*. Paris: OECD.
- OECD (Hrsg.) (2015). *Bildung auf einen Blick 2015. OECD-Indikatoren*. Paris: OECD.
- OECD (Hrsg.) (2018). *Bildung auf einen Blick 2018. OECD-Indikatoren*. Paris: OECD.

- Prelicz-Huber, Katharina (2018). Bericht zur Re-Zertifizierung der Stadt Basel zuhanden der UNICEF-Arbeitsgruppe „Kinderfreundliche Gemeinde“. Zürich.
- Reynolds, Arthur J.; Temple, Judy A.; White, Barry A. B.; Ou, Suh-Ruu & Robertson, Dylan A. (2011). Age 26 Cost-Benefit Analysis of the Child-Parent Center Early Education Program. *Child Development* 82: 379–404.
- Richard-Elsner, Christiane (2017). *Draussen Spielen*. Lehrbuch. Weinheim: Beltz.
- Rietmann, Stephan & Hensen, Gregor (Hrsg.) (2008). *Tagesbetreuung im Wandel. Das Familienzentrum als Zukunftsmodell*. 2. durchges. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Roth, Gerhard (2012). *Persönlichkeit, Entscheidung und Verhalten. Warum es so schwierig ist, sich und andere zu verändern*. 7. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Rühl, Thomas; Schüpbach, Jan & Hurst, Simon (2016). *Wohnen, Pendeln, Krippe: Wo lebt sich's am günstigsten? Swiss Issues Regionen*. Zürich: Credit Suisse Group AG.
- Rutter, Michael (2006). *Genes and behavior: Nature-nurture interplay explained*. Malden: Blackwell Publishing.
- Rutter, Michael (2007). Gene-environment interdependence. In: *Developmental Science* 10:1: 12-18.
- Schachner, Anna; Hesse, Nina; Rappauer, Anita & Stadler-Vida, Michael (2017). *Umsetzung von regi-onalen Frühe-Hilfen-Netzwerken in Österreich. Endbericht der summativen Evaluation*. Wien: queraum. kultur- und sozialforschung.
- Schaeffer, Doris & Pelikan, Jürgen M. (Hrsg.) (2017). *Health Literacy. Forschungsstand und Perspektiven*. Göttingen: Hogrefe.
- Schindler, Fabienne; Haug, Maurice; Thommen, Daniel & Guldimann, Raphael (2010). *Wirtschaftliche Situation der Leiterinnen und Leiter von Spielgruppen in Basel-Stadt*. Basel: FHNW.
- Schwegler, Regina; Stern, Susanne & Iten, Rolf (2012). *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste-me. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*. Bern: Infrac.
- Schweinhart, Lawrence J.; Montie, Jeanne; Xiang, Zongping; Barnett, Stephen; Belfield Clive; Nores, Milagros (2005): *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age*. Ypsilanti, MI 48198: High/Scope Press.
- Schweizerische UNESCO-Kommission (2019). *Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz*. Erarbeitet von Infrac im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Bern: Schweizerische UNESCO-Kommission.
- Servan-Schreiber, David (2006). *Die Neue Medizin der Emotionen. Stress, Angst, Depression: Gesund werden ohne Medikamente*. 5. Auflage. München: Goldmann.
- Seyle, Hans (1991): *Stress beherrscht unser Leben*. München.
- Shonkoff, Jack P. (2011). Protecting Brains, Not Simply Stimulating Minds. *Science*, Vol. 333, 19. August 2011: 982-983.
- Shonkoff, Jack P.; Garner, Andrew S. (2012). The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress. In: *Pediatrics* 2012;129: e232–e246.
- Simoni, Heidi; Herren, Judith; Kappeler, Silvana & Licht Batya (2008). Frühe soziale Kompetenz unter Kindern. S. 15-34 in: Tina Malti & Sonja Perren (Hrsg.), *Soziale Kompetenz bei Kindern und Jugendlichen. Entwicklungsprozesse und Förderungsmöglichkeiten*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Simoni, Heidi & Wustmann, Corinna (2016). *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz*. 3. erw. Auflage, erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind im Auftrag der schweizerischen Unesco-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz. Zürich: Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz.
- Slot, Pauline (2018). *Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review*. OECD Education Working Paper No. 176. Utrecht: University of Utrecht.
- Späth, Anna & Zemp Stutz, Elisabeth (2018). *5 Jahre Familystart: Evaluationsbericht. Zwischenbericht zum Zugang zur postpartalen Betreuung*. Im Auftrag des Vereins Familystart. Basel: Swiss TPH.

- Spiel, Christiane; Popper, Vera & Graf Daniel (2018). Evaluation Grow Together. Ergebnisbericht. Institut für Angewandte Psychologie: Arbeit, Bildung, Wirtschaft, Universität Wien.
- Spork, Peter (2016). Der zweite Code. Epigenetik oder: Wie wir unser Erbgut steuern können. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rohwolt.
- Stamm, Margrit (2009). Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz. Fribourg: Universität Fribourg.
- Stamm, Margrit; Brandenburg, Kathrin; Knoll, Alex; Negrini, Lucio & Sabini, Sandra (2012). FRANZ. Früher an die Bildung – erfolgreicher in die Zukunft. Familiäre Aufwuchsbedingungen, familienergänzende Betreuung und kindliche Entwicklung. Schlussbericht. Universität Fribourg: Departement Erziehungswissenschaften.
- Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.) (2018). Familienbefragung 2017. Ergebnisbericht. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt.
- Stern, Susanne; Iten, Rolf; Schwab, Stephanie; Felfe, Christina; Lechner, Michael & Thiemann, Petra (2013). Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schweizerischer Nationalfonds NFP 60. Schlussbericht. Zürich/St.Gallen: Infrac / Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), Universität St. Gallen.
- Stern, Susanne; Schultheiss, Andrea; Flidner, Juliane; Iten, Rolf & Felfe, Christina (2015). Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. Zürich/St.Gallen: Infrac/Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), Universität St. Gallen.
- Stern, Susanne.; Gschwend, Eva; Iten, Rolf; Bütler, Monika & Ramsden, Alma (2016). Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Zürich: Jacobs Foundation.
- Stern, Susanne; Schwab Cammarano Stefanie & De Rocchi, Ariane (2017). Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE. Bestandsaufnahme bei den Kantonen. Zürich: Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem BSV und dem Bundesamt für Migration.
- Stern, Susanne & Schwab Cammarano Stefanie (2018). Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden. Bern: BSV, Nationales Programm gegen Armut.
- Stringhini, Silvia; Carmeli, Cristian; Jokeli, Marcus ... Kivimäki, Mika (2017). Socioeconomic status and the 25 × 25 risk factors as determinants of premature mortality: a multicohort study and meta-analysis of 1.7 million men and women. *The Lancet*. DOI 10.1016/S0140-6736(16)32380-7.
- Suess, Gerhard J.; Bohlen, Uta; Carlson, Elizabeth A.; Spangler, Gottfried & Frumentia Maier, Maria (2016). Effectiveness of attachment based STEEP™ intervention in a German high-risk sample. *Attachment & Human Development*, 18, 5: 443-460.
- Turrini, Alex; Cristofoli, Daniela; Frosini, Francesca; Nasi, Greta (2010). Networking Literature about Determinants of Network Effectiveness. *Public Administration*, 88, 2: 528-550.
- Verein a:primo (Hrsg.) (2019). Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Kontext sozialer Benachteiligung. Situationsanalyse und Handlungsfelder. Winterthur: Verein a:primo.
- Verein QualiKita (Hrsg.) (2019). QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten. 3. Auflage. Zürich: Verein QualiKita.
- Walter-Laager. Cathérine; Meier Magistretti, Claudia (2016b): Leitfaden: Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien. Bern: Bundesamt für Sozialversicherung/Nationales Programm gegen Armut.
- Werner, Emmy E. (1993). Risk, resilience and recovery: Perspectives from the Kauai longitudinal study. In: *Development and psychopathology* 5: 503-515.
- Wilson-Simmons, Renée; Jiang, Yang & Aratani, Yumiko (2017). Strong at the Broken Places: The Resiliency of Low-Income Parents. New York: National Center for Children in Poverty.

Zemp, Elisabeth; Signorell, Andri; Kurt, Elisabeth & Reich, Oliver (2017). Does Coordinated Postpartum Care Influence Costs? *International Journal of Integrated Care*, 17, 1, 7: 1–11, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/ijic.2487>.