

Konzept Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug

Legislaturziel des Regierungsrats Nr. 34 (2010-2014)
"Konzept frühkindliche Förderung für benachteiligte Familien"

Inhalt

1. Ausgangslage	2
1.1 Auftrag des Regierungsrats	2
1.2 Organisatorische Grundlagen	3
1.3 Aktuelle Entwicklung in der Schweiz	3
2. Begriffe	3
2.1 Frühkindliche Förderung	4
2.2 Benachteiligte Familien	5
3. Ziele, Inhalte, Vorgehen	5
3.1 Ziele	5
3.2 Inhalte	6
3.3 Vorgehen	6
4. Ergebnisse der Situationsanalyse	7
4.1 Zusammenfassung der Bestandesaufnahme	8
4.2 Fazit zum Handlungsbedarf	8
5. Schwerpunkte für die Weiterentwicklung	9
6. Leitlinien für die Umsetzung	15
7. Weitere Schritte	16
Quellen	16

Anhänge

Anhang 1: Bericht zur Bestandesaufnahme im Kanton Zug

Anhang 2: Thesenpapier von Prof. Margrit Stamm

Anhang 3: Bericht zum Expertenworkshop vom 28. Januar 2013

Impressum

Birgitta Michel Thenen, lic.phil.
Koordinationsstelle familienergänzende Kinderbetreuung
Kantonales Sozialamt

Der Regierungsrat hat das Konzept an seiner Sitzung vom 10. Sept. 2013 zur Kenntnis genommen und die Direktion des Innern mit der Umsetzungplanung beauftragt.
DI DIS 50564

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag des Regierungsrats

Im März 2010 verabschiedete der Regierungsrat seine Strategie 2010 - 2018¹. Der Kanton Zug muss in den nächsten Jahren sechs zentrale Herausforderungen meistern, um ein attraktiver Wirtschafts- und Wohnraum zu bleiben. Dazu gehört die Förderung der Qualität des Wohn- und Lebensraums.

Abbildung 1: Strategie des Regierungsrats 2010-2018 - Die Herausforderungen



Den Herausforderungen will der Regierungsrat mit 24 strategischen Zielen begegnen, die die Position des Kantons Zug stärken sollen¹. Eines dieser strategischen Ziele im Bereich Wohn- und Lebensraum ist die Stärkung der Familien.

Abbildung 2: Strategisches Ziel Qualität Wohn- und Lebensraum

III. Legislaturziele 2010 – 2014					
4. Förderung Qualität Wohn- und Lebensraum					
	2010	2011	2012	2013	2014
Vielfältige Wohn-, Arbeits- und Freizeitmöglichkeiten		Erhöhung Angebot preisgünstiger Wohnungen: Anpassung Richtplan mit entsprechenden Zonen, Revision Wohnraumförderungsgesetz			
		Kostenlose Nutzung kantonaler Sportanlagen für Zuger Vereine			
Stärkung der Familien		Schaffung Rahmenbedingungen für bessere Kinderbetreuungsangebote			
		Konzept frühkindliche Förderung für benachteiligte Familien			
		Stärkung Gesundheit der Familien mit Kindern: Beratung, Krisenintervention			
Bewältigung der demografischen Herausforderung		Impulse für Gesundheitsförderung im Alter			
		Unterstützung neuer Wohnformen im Alter			

¹ Kanton Zug (2010)

Zu jedem strategischen Ziel hat der Regierungsrat für die Legislatur 2010 bis 2014 Ziele festgelegt. Für die Umsetzung des Legislaturziels Nr. 34 "Konzept frühkindliche Förderung für benachteiligte Familien" ist die Direktion des Innern bzw. das kantonale Sozialamt zuständig.

1.2 Organisatorische Grundlagen

Die Direktionen der kantonalen Verwaltung sind im Frühbereich aktuell wie folgt tätig:

Direktion	Amt	Angebot
Bildungsdirektion	Amt für gemeindliche Schulen	Heilpädagogische Früherziehung (Leistungsauftrag mit dem heilpädagogischen Dienst Zug)
Direktion des Innern	Kantonales Sozialamt	Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung
		Integrationsförderung, Schwerpunkt Sprache und Bildung: Projekte im Bereich Sprachförderung und Elternbildung
Gesundheitsdirektion	Gesundheitsamt	Kantonales Schwerpunktprogramm gesundes Körpergewicht 2012-2015: Verschiedene Projekte zur Ernährung und Bewegung
		Zuger Mütter- und Väterberatung (Leistungsvereinbarung mit der Fachstelle punkto Jugend und Kind)

1.3 Aktuelle Entwicklung in der Schweiz

Gemäss Sozialzielen der Schweizerischen Bundesverfassung schützen und fördern Bund und Kantone Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern (Art. 41, Abs. 1, Bst. c). Obwohl sich das Schweizer Volk eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie wünschte, erhält der Bund mit der Ablehnung des Familienartikels am 3. März 2013 keine Verfassungsgrundlage, um für ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot zu sorgen. Damit liegt die Verantwortung für den weiteren Ausbau des Betreuungsangebots bei den Kantonen und Gemeinden.

Ende 2015 stellt der Bund zudem die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung definitiv ein. Dank des Impulsprogramms sind seit 2003 rund 3.7 Mio. Franken in den Kanton Zug geflossen und rund 850 neue Betreuungsplätze entstanden, 500 davon für Kinder im Vorschulalter. Dennoch ist das Angebot nach wie vor nicht bedarfsgerecht. Im Vorschulbereich fehlen vor allem Betreuungsplätze für Babys und Kleinkinder sowie Betreuungsplätze mit Sozialtarifen. Den weiteren Ausbau des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots im Kanton Zug werden die Gemeinden aus eigenen Mitteln finanzieren müssen.

2. Begriffe

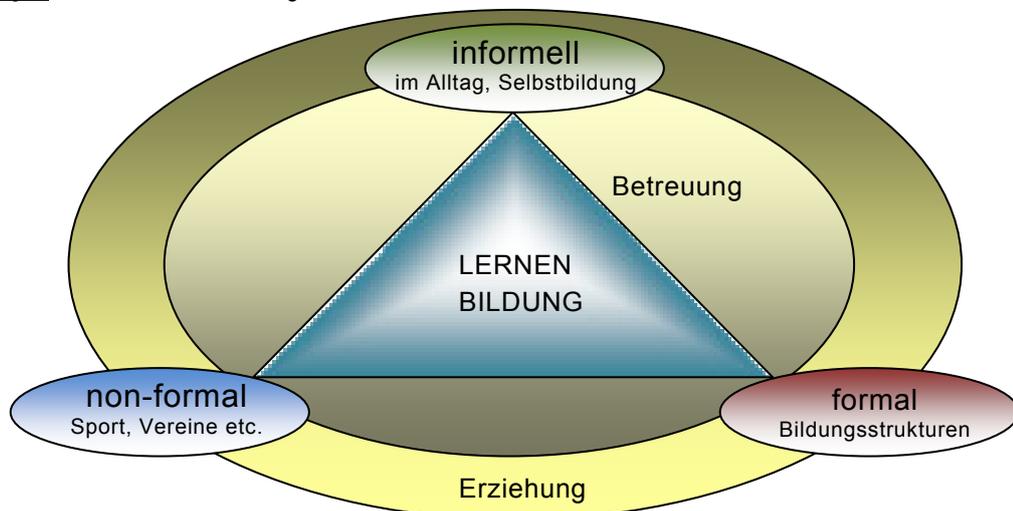
Das Legislaturziel "Konzept frühkindliche Förderung für benachteiligte Familien" beinhaltet zwei zentrale Begriffe, die für die Bestimmung des Geltungsbereichs des Konzepts zu klären sind:

2.1 Frühkindliche Förderung

Mit frühkindlicher Förderung, früher Förderung oder Frühförderung werden in der Regel Massnahmen verschiedener Art bezeichnet, durch die Kinder im Vorschulalter in ihrer Entwicklung unterstützt werden. Ziel ist, kindliches Lernen zu ermöglichen und anzuregen. Es handelt sich dabei um Selbstbildungsprozesse des Kindes, die von seinen Interessen geleitet werden und im Spiel und in alltäglichen Lebenszusammenhängen stattfinden. Diese Form des frühkindlichen Lernens wird als informelle Bildung² bezeichnet. Mit dem Eintritt in die Schule wird es durch die formale und die non-formale Bildung erweitert (vgl. Abbildung).

Im Vorschulalter hat das informelle Lernen die grösste Bedeutung. Es ist eingebettet in einen Kontext aus Betreuung und Erziehung. In der Betreuung steht die Beaufsichtigung und Pflege der Kinder im Vordergrund, durch Erziehung machen die Betreuungspersonen die Kinder mit ihrer Lebenswelt vertraut und unterstützen sie in ihrer Entwicklung. Die Begriffe Betreuung, Bildung und Erziehung werden häufig auch in Kombination verwendet (FBBE: frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung)³.

Abbildung 3: Die Formen der Bildung



Im vorliegenden Konzept steht die Unterstützung und Begleitung der kindlichen Selbstbildungsprozesse im Zentrum. Für benachteiligte Kinder sollen "anspruchsvolle, anregungsreiche, entwicklungs- und beziehungsförderliche Umgebungen geschaffen werden, in denen sie alle Sinnesorgane brauchen und ihre Lerndispositionen entwickeln können"⁴. Deshalb wird im vorliegenden Konzept der Begriff der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) bevorzugt.

Beim Begriff der frühkindlichen Förderung liegt der Akzent auf dem Handeln der Erwachsenen (Förderung) und nicht bei den Bildungsbedürfnissen der Kinder. Frühförderung ist zudem ein stehender Begriff der Heil- und Sonderpädagogik, der vor allem in Deutschland und Österreich verwendet wird. In der Schweiz ist der Begriff der Heilpädagogischen Früherziehung häufiger. Sie richtet sich an Kinder, die in ihrer Entwicklung gefährdet, verzögert oder behindert sind.

² Schweizerische UNESCO-Kommission (2005), S. 1

³ Stamm, M. (2009), S. 19

⁴ Stamm, M. (2012), S. 2.

2.2 Benachteiligte Familien

Das kantonale Konzept ist laut Auftrag des Regierungsrats auf benachteiligte Familien als Zielgruppe auszurichten. Dieser Fokus ist berechtigt. Der familiäre Hintergrund wirkt sich langfristig auf den Bildungserfolg der Kinder aus. Die PISA-Schulleistungstests haben Schwachpunkte des Schweizerischen Bildungssystems aufgedeckt: Schülerinnen und Schüler mit einem ungünstigen sozioökonomischen Hintergrund und fremdsprachige Kinder haben mehr Probleme beim Erwerb der schulischen Grundkenntnisse und dadurch schlechtere Schulleistungen. Sie haben mehr Mühe, den Zugang zu den höheren Bildungsstufen zu schaffen und sind den Anforderungen einer Berufslehre weniger gewachsen⁵. Besonders ungünstig wirkt sich die Kombination der Risikofaktoren Armut und Migrationshintergrund auf den Lernerfolg der Kinder aus.

Die Chancengerechtigkeit in der Bildung liegt in der Schweiz im Durchschnitt der OECD-Länder⁶. Der Einfluss der Fremdsprachigkeit und der sozialen Herkunft auf die Schulleistungen sind aber in der Schweiz besonders gross. Benachteiligte Kinder treten bereits mit einem Rückstand ins Bildungssystem ein, den die Schule nur ungenügend kompensieren kann. Die frühe Förderung von Kindern mit familiären Benachteiligungen und aus fremdsprachigen Familien stellt damit eine zentrale Herausforderung für das schweizerische Bildungssystem dar⁵. Länder, in denen frühe Förderung üblich ist, schnitten bei PISA besser ab. Insbesondere benachteiligte Kinder profitierten.

Zielgruppe dieses Konzepts sind Familien und Kinder, die von einer sozialen Benachteiligung betroffen sind. Gemäss OECD-Definition handelt es sich um sogenannten Risikokinder⁷, die hauptsächlich aufgrund von sozioökonomischen, kulturellen und sprachlichen Faktoren benachteiligt und damit in ihrer Entwicklung gefährdet sind. Dazu gehören ein niedriges Haushaltseinkommen, ein niedriger Bildungsstand und ein tiefer beruflicher Status der Eltern und/oder ungenügende Kenntnisse der Umgebungssprache. Die Kinder sind gleich doppelt benachteiligt: Einerseits wachsen sie unter schlechteren Rahmenbedingungen auf (Armut, enge Wohnverhältnisse, verkehrsreiche Wohnumgebung, soziale Isolation etc.), andererseits haben die Eltern weniger Ressourcen zur Verfügung, um ihre Kinder intensiv zu fördern. Die Nachteile der familiären Rahmenbedingungen beeinträchtigen die Bildungschancen der Kinder lebenslang.

Familien mit Kindern, die von einer Behinderung betroffen oder bedroht sind und einen sonderpädagogischen Förderbedarf haben, gehören nicht zur Zielgruppe dieses Konzepts. Sie nutzen spezifische Förderangebote wie z.B. Heilpädagogische Früherziehung und Logopädie.

3. Ziele, Inhalte, Vorgehen

3.1 Ziele

Das Legislaturziel "frühkindliche Förderung von benachteiligten Familien" gehört zum strategischen Ziel "Stärkung der Familien" (vgl. Abbildung S. 2). Für die kindliche Entwicklung stellt die Familie der zentrale Schlüsselfaktor dar. Bildung beginnt mit der Geburt. Schon vor dem Kindergarten- bzw. Schuleintritt werden wichtige Weichen für die späteren Lebensperspektiven gestellt. Vor allem die bildungsrelevanten Leistungen der Eltern verschaffen den Kindern zeitlebens Vorteile. Gemeinsame Aktivitäten und familiäre Förderung haben eine ausschlaggebende Wirkung auf die Entwicklung von sog. Vorläuferfertigkeiten⁸. Kinder aus benachteiligten Famili-

⁵ EDK (2003), S. 2.

⁶ OECD (2010) S. 16.

⁷ Eurydice-Netz (2009), S. 7.

⁸ Stamm, M. (2013), S. 9

en haben in der Regel geringere kognitive Fertigkeiten und einen geringeren Wissensstand, wenn sie in den Kindergarten eintreten. Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund sind aufgrund von Sprachproblemen zusätzlich benachteiligt. Neben der Familie beeinflusst auch die familienergänzende Kinderbetreuung die kindliche Entwicklung. Sie kann familiäre Nachteile mindern, wenn die Betreuung regelmässig über längeren Zeitraum hinweg mit konstanten Betreuungspersonen stattfindet und von hoher Qualität ist. Sie stellt ein wichtiger, ergänzender Faktor der frühkindlichen Bildung dar⁹.

Das kantonale Konzept zur frühkindlichen Bildung zeigt auf, wie sich die Rahmenbedingungen von Kindern aus benachteiligten Familien innerhalb und ausserhalb des Elternhauses verbessern lassen, um ihre Bildungschancen zu erhöhen. Ziel des Konzepts ist, Eltern und Kinder zu stärken. Einerseits sollen Eltern in ihrem Bemühen gestärkt werden, für ihre Kinder günstige Bedingungen für die Entwicklung zu gestalten. Andererseits sollen Kinder die Möglichkeit erhalten, ausserhalb der Familie Orte des Lernens nutzen zu können, um familiäre Nachteile auszugleichen. Dass sich Investitionen in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung von benachteiligten Kindern lohnen, zeigen verschiedene Evaluationen. Sie benötigen weniger sonderpädagogische Unterstützung, müssen seltener Klassen wiederholen, zeigen weniger delinquentes Verhalten und schaffen den Einstieg ins Berufsleben leichter¹⁰.

3.2 Inhalte

Das Konzept zur frühkindlichen Bildung im Kanton Zug ist strategisch ausgerichtet und bildet ein Handlungsrahmen für das Engagement des Kantons im Frühbereich für die nächsten drei bis fünf Jahre. Es erfüllt folgende Aufgaben:

1. Es zeigt die **Ausgangslage und den Handlungsbedarf** im Kanton Zug auf (Kap. 4).
2. Es legt die **Handlungsfelder und Leitlinien** für ein Engagement des Kantons im Frühbereich fest (Kap. 5 und 6).
3. Es klärt das weitere **Vorgehen und den Zeitrahmen** für die nächsten Entwicklungsschritte (Kap. 7).

Folgende Ansprüche erfüllt das vorliegende FBBE-Konzept nicht:

- Es enthält keine Umsetzungsplanung mit konkreten Schritten/Projekten Die Umsetzung des Konzepts wird nach der Behandlung durch den Regierungsrat geplant (vgl. Kap. 7).
- Auf eine Darstellung der frühkindlichen Bildung in der Schweiz und in den Kantonen wird verzichtet (weitere Informationen unter www.projektplattform-fruehfoerderung.ch). Verschiedene Zuger Gemeinden erarbeiten ebenfalls Frühförderkonzepte, die an dieser Stelle nicht dargestellt werden.
- Zu den Erkenntnissen der Wissenschaft zur frühkindlichen Bildung sind bereits verschiedene Publikationen vorhanden (vgl. www.fruehkindliche-bildung.ch).

3.3 Vorgehen

Das Fundament des vorliegenden Rahmenkonzepts bilden einerseits die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, die Beschlüsse des Regierungsrats und die aktuellen kantonalen Projekte. Andererseits berücksichtigt es die aktuelle Situation im Frühbereich und den damit verbundenen

⁹ Eurydice-Netz (2009), S. 143

¹⁰ infoDISG (4/2010), S. 6

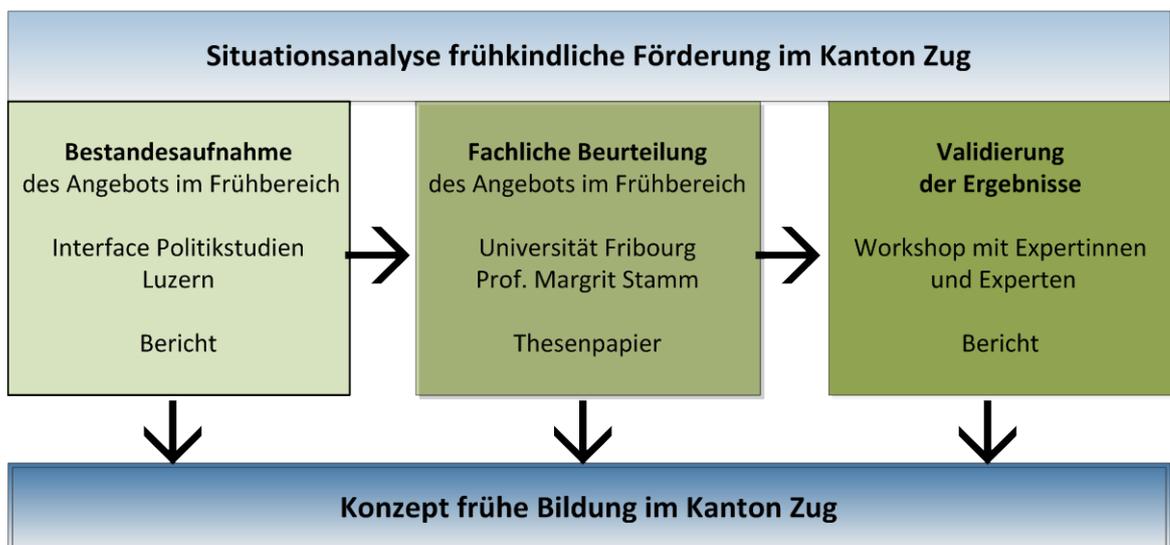
Handlungsbedarf. Der Handlungsbedarf wurde in mehreren Teilschritten ermittelt und validiert, mit dem Ziel, ein möglichst vollständiges und klares Bild der Ausgangssituation zu erhalten.

Die **Bestandesaufnahme des Angebots** im Frühbereich im Kanton Zug wurde von Interface Politikstudien in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen Sozialamt im Sommer 2012 durchgeführt (Internetrecherche, telefonische Befragung). Dabei wurde zwar die ganze Breite des Angebots systematisch erfasst (Beratungs- und Informationsangebote, Angebote im Bereich Freizeit/Animation und familienergänzende Kinderbetreuungsangebote), auf Vollständigkeit der Daten musste jedoch aus Ressourcengründen verzichtet werden. Die Auswertung der Daten wurde in einem Bericht dargestellt (vgl. Anhang 1).

Die Ergebnisse der Bestandesaufnahme wurden anschliessend im **Thesenpapier** von Prof. Dr. Margrit Stamm von der Universität Fribourg aus fachlicher und wissenschaftlicher Sicht bewertet (vgl. Anhang 2). Das Papier zeigt die verschiedenen Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des Angebots im Kanton Zug auf und formuliert zuhanden des Kantons sechs Empfehlungen, mit dem Ziel, die frühkindliche Bildung von Kindern gezielt und wirkungsvoll zu unterstützen.

Die Bestandesaufnahme und das Thesenpapier wurden in einem dritten Schritt im Januar 2013 in einem **Workshop mit den Expertinnen und Experten** aus dem Frühbereich des Kantons Zug validiert. Es wurden konkrete Empfehlungen und Entwicklungsschwerpunkte für das Engagement des Kantons im Frühbereich diskutiert (vgl. Anhang 3).

Abbildung 4: Die Schritte der Konzeptentwicklung



4. Ergebnisse der Situationsanalyse

Die im Sommer 2012 durchgeführte Bestandesaufnahme erlaubt einen Überblick über das vielfältige Angebot, das Familien mit Kindern im Vorschulalter im Kanton Zug zur Verfügung steht (vgl. Anhang 1). In den folgenden beiden Kapiteln 4 und 5 wird aufgezeigt, in welchen Bereichen sich der Kanton zukünftig für die frühkindliche Bildung von Kindern engagieren soll. Die zukünftigen Entwicklungsschwerpunkte basieren auf den Thesen von Prof. Margrit Stamm und den Ergebnissen des ExpertInnenworkshops vom Januar 2013 (vgl. Anhang 2 und 3):

4.1 Zusammenfassung der Bestandesaufnahme von Interface Politikstudien

Das Angebot im Kanton Zug für Familien mit Kindern im Vorschulalter lässt sich grob in drei Bereiche einteilen: Animation/Prävention, familienergänzende Kinderbetreuung und Beratung/Intervention (vgl. Anhang 1, S. 4). Gemäss Bericht von Interface Politikstudien lässt sich das Angebot wie folgt charakterisieren (vgl. Anhang 1, Kap. 2):

1. **Angebot:** Es besteht ein vielfältiges und flächendeckendes Angebot, das in städtischen Gebieten reichhaltiger ist als auf dem Land. Am meisten Angebote gibt es im Bereich Animation, gefolgt von der familienergänzenden Kinderbetreuung und den Beratungsstellen.
2. **Sprache:** Die überwiegende Mehrzahl der Angebote ist deutschsprachig. Am häufigsten werden Kinderbetreuungsangebote in anderen Sprachen angeboten, mehrheitlich Englisch, gefolgt von anderen europäischen Sprachen.
3. **Ausrichtung:** Rund ein Fünftel der Angebote ist förderorientiert. Am häufigsten bieten Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung Sprach- und Entwicklungsförderung an.
4. **Zielgruppen:** Die Angebote richten sich mehrheitlich an alle Familien. Primäre Zielgruppe sind Kinder im Vorschulalter. Ein Drittel der Angebote steht explizit auch benachteiligten Kindern offen.
5. **Trägerschaft und Finanzierung:** Die Mehrheit der Angebote wird von Privaten getragen. Die Finanzierung erfolgt über Elternbeiträge und private Spenden. Rund zwei Drittel der Angebote erhalten auch Beiträge der öffentlichen Hand.
6. **Kosten:** Rund drei Viertel der Angebote sind kostenpflichtig, am häufigsten die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Tarife weisen eine grosse Bandbreite auf. Kostenlos sind vor allem Animationsangebote und teilweise Informations- und Beratungsangebote.
7. **Zugang zu den Angeboten:** Zugangseinschränkungen gibt es vor allem bei Kinderbetreuungsangeboten, weil sie kostenpflichtig sind und Sozialtarife nicht flächendeckend angeboten werden. Zugangshindernisse ergeben sich auch durch die Betriebssprache.
8. **Nutzung:** Die Nutzung von Spielgruppen und Kindertagesstätten ist im schweizerischen Vergleich leicht unterdurchschnittlich, der Anteil von Kindern mit Benachteiligung ist bescheiden. Zahlen zur Nutzung der anderen Angebote im Frühbereich fehlen weitgehend.
9. **Kommunikation und Information:** Zur Erreichung der Zielgruppen werden verschiedene Kommunikationsmittel eingesetzt: Die Dokumentation des Angebots im Internet (Websites) wird ergänzt durch Printprodukte (Broschüren, Flyer) und Inserate in Zeitungen. Ein wirksames Kommunikationsmittel ist die Mund-zu-Mund-Propaganda.

4.2 Fazit zum Handlungsbedarf

Die Bestandesaufnahme von Interface Politikstudien zeigt insgesamt ein positives Bild zur Ausstattung des Kantons Zug mit Angeboten im Frühbereich. Die fachliche Analyse der Ergebnisse zeigt jedoch Entwicklungsbedarf in einzelnen Bereichen:

1	Konzeptionelle Ebene Nur eine Minderheit der Angebote ist auf die frühe Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder ausgerichtet und verfügt über ein Konzept zur Unterstützung des frühkindlichen Lernens. Für die Wirksamkeit der Angebote ist die Bildungsorientierung entscheidend.
---	---

2	<p>Angebotsebene</p> <p>Trotz breitem Angebot und kurzen Wegen erreicht das Angebot gerade jene Familien bzw. Kinder am wenigsten, die es am nötigsten hätten. Das Angebot wird der Zielgruppe der benachteiligten Familien wenig gerecht, weil es meist in der traditionellen "Kommstruktur"¹¹ organisiert ist.</p>
3	<p>Ebene der Finanzierung</p> <p>Die heterogene Kostenstruktur der Angebote benachteiligt einkommensschwache Familien. Insbesondere die familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote werden von benachteiligten Familien aus Kostengründen unterdurchschnittlich genutzt.</p>
4	<p>Methodische Ebene</p> <p>Obwohl die Familie für die Entwicklung der Kinder eine Schlüsselrolle spielt, tragen die Angebote dieser Tatsache zu wenig Rechnung. Nur wenige Angebote sind auf die Familie als Gesamtsystem ausgerichtet und beziehen Eltern und Kinder mit ein.</p>
5	<p>Ebene der Koordination/Steuerung</p> <p>Das Angebot ist wenig systematisch und kaum auf konkrete Wirkungsziele ausgerichtet. Eine Kooperation der Vorschulangebote untereinander und mit den Kindergärten findet nicht statt. Eine zentrale Koordination des Angebots fehlt.</p>

Der Kanton Zug kann die positive Ausgangslage nutzen, indem er gezielt Massnahmen in jenen Bereichen ansetzt, von denen am ehesten zu erwarten ist, dass sie die frühkindliche Bildung fördern. Dabei ist ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass Kinder aus benachteiligten Familien von den Massnahmen profitieren.

5. Schwerpunkte für die Weiterentwicklung

Die aktuelle Forschung zur frühkindlichen Bildung lässt die Schlussfolgerung zu, dass die wirksamste Form der Förderung von benachteiligten Kindern die Kombination eines qualitativ hochstehenden Betreuungsangebots mit einem Unterstützungsangebot für die Eltern ist¹². Am erfolgversprechendsten sind Massnahmen, die beim Lebens- und Betreuungsumfeld der Kinder ansetzen und Kompetenzen für einen erfolgreichen Schulstart aufbauen. Die Direktion des Innern schlägt deshalb vor, dass der Kanton Zug für sein künftiges Engagement im Frühbereich folgende drei Schwerpunkte festlegt:

INFORMATION UND BERATUNG

Zielgruppenerreichung der Informations- und Beratungsangebote sicherstellen

KINDERBETREUUNG

Pädagogische Qualität von Kinderbetreuungsangeboten sichern und weiterentwickeln

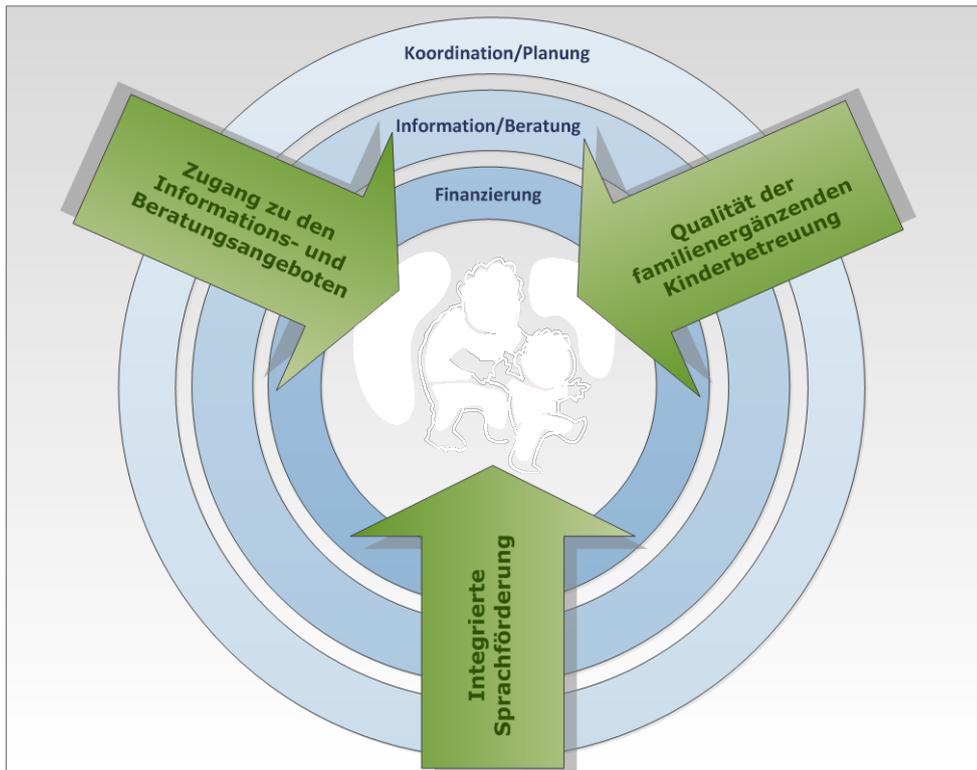
SPRACHE

Sprachkompetenzen integriert fördern

¹¹ Kommstruktur bedeutet, dass die Familien das Angebot aufsuchen müssen.

¹² Eurydice-Netz (2009), S. 141

Abbildung 5: Die Schwerpunkte der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug



Auf der Basis der Situationsanalyse lassen sich in den drei Schwerpunkten konkrete Massnahmen zur Förderung von benachteiligten Familien ableiten. Prof. Margrit Stamm empfiehlt dem Kanton Zug, sich auf eine begrenzte Anzahl zu konzentrieren, "von denen er am ehesten erwartet, dass sie die frühe Bildung, Betreuung und Erziehung aller Kinder von Anfang an fördern und dabei insbesondere auch jenen zugutekommen, die aus Minoritätsfamilien stammen"¹³. Die untenstehend vorgeschlagenen Massnahmen zur Weiterentwicklung des Angebots im Frühbereich wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

1	Wirkungsorientierung Der Kanton unterstützt Massnahmen, die der frühkindlichen Bildung von benachteiligten Kindern dienen.
2	Subsidiarität Das Engagement des Kantons ergänzt das bestehende Angebot oder entwickelt es weiter.
3	Koordination Der Kanton entwickelt und koordiniert sein Engagement gemeinsam mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im Frühbereich.
4	Nachhaltigkeit Die kantonalen Massnahmen schliessen an bereits bestehende Projekte und Engagements des Kantons im Frühbereich an.
5	Legitimation Das Engagement des Kantons stützt sich auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder Beschlüsse des Regierungsrats.

¹³ Stamm, M. (2012), S. 7

HANDLUNGSFELD INFORMATION UND BERATUNG

Zielgruppenerreichung der Informations- und Beratungsangebote sicherstellen

Ziele

Benachteiligte Familien erhalten einen besseren Zugang zum vorhandenen Informations- und Beratungsangebot, damit die Erziehungskompetenz der Eltern gestärkt wird und sie ihre Kinder in ihrer Entwicklung angemessen unterstützen können.

Handlungsbedarf

Das vorhandene Informations- und Beratungsangebot im Kanton Zug ist nicht für alle Familien gleich gut erreichbar und nutzbar:

- Es bestehen Unterschiede in der regionalen Versorgung, weil die Informations- und Beratungsstellen vorwiegend in städtischen Gemeinden angesiedelt sind. Mit wenigen Ausnahmen ist das Angebot in einer sog. Kommstruktur¹⁴ organisiert.
- Die Angebote sind nicht spezifisch auf die Bedürfnisse von benachteiligten Familien ausgerichtet.

Herausforderungen

- Benachteiligte Familien müssen möglichst früh, d.h. bereits während der Schwangerschaft oder kurz nach der Geburt der Kinder in der Erziehungsaufgabe gestärkt werden.
- Benachteiligte Familien sind auf den traditionellen Informationswegen schwer erreichbar. Sie nutzen die vorhandenen Informations- und Beratungsangebote wesentlich weniger häufig.
- Die Informations- und Beratungsangebote sind im Kanton Zug mehrheitlich zentral organisiert.

Rechtliche Grundlagen

Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz):

- §§ 14, 15: Persönliche Hilfe
- § 34: Jugendförderung und Jugendschutz
- § 37: Beiträge des Kantons an Institutionen im Kanton

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB):

- Art. 171: Ehe- und Familienberatung

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz):

- § 7: Information über das Schulsystem und über die Angebote der Integrationsförderung
- § 11: Beratung über Fragen der Integration

Verschiedene gesetzliche Grundlagen des Bundes zur Integrationsförderung

Aktuelles Engagement des Kantons

1. Der Kanton ist durch Leistungsvereinbarungen an der Finanzierung verschiedener Informations- und Beratungsdienstleistungen für Familien beteiligt.
2. Der Kanton ist durch eine Leistungsvereinbarung an der Finanzierung der Heilpädagogischen Früherziehung beteiligt.
3. Die Verbesserung der Koordination der Angebote für Familien, um eine kundenorientierte Weiterentwicklung sicherzustellen, ist Teil des Massnahmenplans des Regierungsrats zur Familienpolitik (Massnahme Nr. 4).
4. Aufsuchende Beratungsangebote sind z.B. in der Mütter-/Väterberatung und in der Familienbegleitung bereits vorhanden.
5. Das kantonale Integrationsprogramm 2014 - 2017 (KIP) enthält im Bereich "Frühe Förderung" das Programmziel Nr. 9, das einen chancengerechten Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung vorsieht. Die Einführung des Hausbesuchsprogramms "schritt:weise" ist geplant (Pilotprojekt in einzelnen Gemeinden) und weitere Massnahmen zur Elternbildung.
6. Eine Motion (Vorlage Nr. 1833) verlangt die Einführung von Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache als Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut.

¹⁴ Kommstruktur bedeutet, dass die Familien das Angebot aufsuchen müssen.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

- Regelmässige Erhebungen zur Nutzung von Informations- und Beratungsangeboten durch benachteiligte Familien durchführen.
- Informations- und Beratungsbedürfnisse von benachteiligten Familien feststellen und Zugangshindernisse identifizieren.
- Ausrichtung des Informations- und Beratungsangebots auf benachteiligte Familien als Zielgruppe verbessern.
- Zielgerichtete Stärkung und Erweiterung der vorhandenen Gehstrukturen in den Informations- und Beratungsangeboten für Familien (aufsuchende ganzheitliche Familienarbeit).
- Informations- und Beratungsangebote verstärkt auf die Familie als System ausrichten.
- Verbindliche Mitarbeit der Eltern bei der Förderung von benachteiligten Kindern zur Stärkung der Erziehungsverantwortung prüfen.
- Qualifizierung der Fach- und Beratungspersonen im Bereich interkulturelle Kompetenzen verbessern.
- Angebot der interkulturellen Vermittlung stärken.
- Zusammenarbeit mit Migrationsorganisationen und Schlüsselpersonen als "Türöffner" für schwer erreichbare Familien aufbauen.
- Früherfassung der Kinder aus benachteiligten Familien verbessern.
- Kooperation der Angebote im Frühbereich verbessern.
- Verbindliche Zusammenarbeit an der Schnittstelle zur Schule bzw. zum Kindergarten aufbauen.
- Implementierung von bewährten Massnahmen der frühen Förderung (mit Kommstruktur) nach erfolgreicher Pilotphase (z.B. in Leistungsvereinbarungen).
- Weitere Massnahmen zur Bekämpfung der Familienarmut prüfen.

HANDLUNGSFELD KINDERBETREUUNG

Pädagogische Qualität von Kinderbetreuungsangeboten sichern und weiterentwickeln

Ziel

Die Kompetenzen von Kindern aus benachteiligten Familien werden durch den Besuch von Spielgruppen, Kindertagesstätten und Tagesfamilien mit einer hohen pädagogischen Qualität gestärkt.

Handlungsbedarf

Im Kanton Zug zeichnen sich nur wenige Angebote im Frühbereich durch ihre Bildungsorientierung aus. Bildungswirksam sind qualitativ hochstehende Angebote dann, wenn sie von den Kindern über einen längeren Zeitraum bzw. regelmässig besucht werden. Im Kanton Zug kommen ergänzend zur Familie Spielgruppen, Kindertagesstätten und Tagesfamilien als Orte des frühen Lernens in Frage.

Herausforderungen

- Benachteiligte Familien nutzen familienergänzende Kinderbetreuungsangebote unterdurchschnittlich und bevorzugen qualitativ weniger hochstehende Angebote.
- Die pädagogische Qualität der Angebote im Kanton Zug ist nicht gesichert.
- Ein erhöhter Bildungsanspruch verlangt nach genügend qualifiziertem Personal.
- Nur ein kleiner Teil des Kinderbetreuungsangebots im Kanton Zug bietet Sozialtarife an, die auch für benachteiligte Familien bezahlbar sind.
- In der öffentlichen Diskussion stehen die Kosten und nicht die Qualität der Angebote im Fokus.

Rechtliche Grundlagen

Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz):

- § 1 Abs. 2: Integration, Chancengleichheit und Förderung der Entwicklung als Zweckbestimmung
- § 3 Abs. 2: Weiterentwicklung der Qualitätsanforderungen als kantonale Aufgabe
- § 6: Beiträge der Erziehungsberechtigten müssen den Zugang von einkommensschwachen Familien erlauben (in Angeboten von Gemeinden und subventionierten privaten Angeboten)

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz):

- § 3 Abs. 1: Integrationsförderung in den Regelstrukturen, insbesondere auch in der familienergänzenden Kinderbetreuung

Aktuelles Engagement des Kantons

- Sicherung der Basisqualität der familienergänzenden Kinderbetreuung durch gesetzliche Qualitätsanforderungen (Kinderbetreuungsgesetz und -verordnung), Empfehlungen der Direktion des Innern zum Vollzug der gesetzlichen Grundlagen und Beratung der Gemeinden
- Kantonales Pilotprojekt zur frühkindlichen Förderung in Kindertagesstätten im Kanton Zug (2012-2014) mit dem Ziel, die Bildungsorientierung der Angebote und die Qualifizierung der Betreuungspersonen zu verbessern (RRB 31. Januar 2012). Acht Kitas aus drei Gemeinden nehmen teil.

Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

- Regelmässige Erhebungen zur Nutzung von Kinderbetreuungsangeboten durch benachteiligte Familien durchführen.
- Informations- und Beratungsbedürfnisse von benachteiligten Familien feststellen und Zugangshindernisse identifizieren.
- Bildungsorientierung (pädagogische Qualität) von Spielgruppen, Kindertagesstätten und Tagesfamilien stärken.
- Pädagogische Qualifikation des Betreuungspersonals (Bildungsorientierung und interkulturelle Kompetenzen) durch Weiterbildung verbessern.
- Qualität von Kinderbetreuungsangeboten regelmässig überprüfen und ausweisen (Q-Label).
- Zusammenarbeit mit den Eltern verbessern (Erziehungspartnerschaft, Elternbildung).
- Zugang aller Familien zu den Angeboten durch tragbare Elternbeiträge verbessern.
- Subventionierte Betreuungsplätze vorrangig an benachteiligte Familien vergeben.
- Zugang zu den Angeboten für Migrationsfamilien durch interkulturelle Vermittlung erleichtern.
- Benachteiligte Familien durch gezielte Anreize motivieren, ihren Kindern den Besuch eines Angebots zu ermöglichen.
- Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse von benachteiligten Familien ausrichten (Öffnungszeiten).
- Ein bedarfsgerechtes, qualitativ hochstehendes und bezahlbares Betreuungsangebot für Kinder aus allen Familien sicherstellen.
- Zusammenarbeit der Betreuungsangebote mit anderen Akteuren und Akteurinnen im Frühbereich verbessern.
- Verbindliche Zusammenarbeit an der Schnittstelle zur Schule bzw. zum Kindergarten aufbauen.

HANDLUNGSFELD 3

HANDLUNGSFELD SPRACHE

Sprachkenntnisse integriert fördern

Ziel

Die Sprachkompetenzen von Kinder aus Migrationsfamilien werden durch integrierte Sprachförderung unterstützt, damit sie mit ausreichenden Sprach- und Basiskompetenzen in den Kindergarten eintreten.

Handlungsbedarf

Im Kanton Zug gibt es keine gezielte, flächendeckende und integrierte Sprachförderung für Vorschulkinder. Nicht alle Kinder verfügen deshalb beim Kindergarteneintritt über ausreichende Kenntnisse der Umgebungssprache und sog. Vorläuferfertigkeiten, die für den späteren Schulerfolg ausschlaggebend sind.

Herausforderungen

- Sprachförderung muss ganzheitlich erfolgen und alle Kompetenzbereiche unterstützen, die für den Schulerfolg grundlegend sind.
- Das vorhandene Angebot genügt den quantitativen und qualitativen Ansprüchen nicht.
- Angebote zur Sprachförderung sollen die ganze Familie mit einbeziehen und gleichzeitig die die Familie als Bildungsort stärken.

Rechtliche Grundlagen

Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz):

- § 3 Abs. 1: Integrationsförderung in den Regelstrukturen, insbesondere auch in der familienergänzenden Kinderbetreuung
- § 10: Sprachliche Frühförderung für Kinder im Vorkindergartenalter durch ein bedarfsgerechtes Angebot der Gemeinden

Verschiedene gesetzliche Grundlagen des Bundes zur Integrationsförderung

Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz):

- § 1 Abs. 2: Integration, Chancengleichheit und Förderung der Entwicklung als Zweckbestimmung
- § 3 Abs. 2: Weiterentwicklung der Qualitätsanforderungen als kantonale Aufgabe
- § 6: Beiträge der Erziehungsberechtigten müssen den Zugang von einkommensschwachen Familien erlauben (in Angeboten von Gemeinden und subventionierten privaten Angeboten)

Aktuelles Engagement des Kantons

1. Im Rahmen der Programmvereinbarung "Sprache und Bildung" werden Weiterbildungskurse für Betreuungspersonen in Kitas und Spielgruppen zur Sprachentwicklung und Sprachförderung angeboten und Projekte im Bereich der Sprachförderung finanziell unterstützt.
2. Das kantonale Integrationsprogramm 2014 - 2017 (KIP) enthält im Bereich "Frühe Förderung" das Programmziel Nr. 9, das einen chancengerechten Zugang zu den Angeboten der frühen Förderung vorsieht. Unter anderem sind Massnahmen zur integrierten Sprachförderung geplant.
3. Eine Motion (Vorlage Nr. 2202) verlangt die Einführung der obligatorischen sprachlichen Frühförderung vor dem Eintritt in den freiwilligen Kindergarten. Sie ist Teil der geplanten Revision des Schulgesetzes.
4. Im Rahmen der Revision des Schulgesetzes wird die Einführung einer Eingangsstufe geprüft.

Möglichkeiten für die Weiterentwicklung

- Bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot mit integrierter Sprachförderung sicherstellen.
- Qualifizierung der Betreuungspersonen verbessern (Sprachentwicklung und -förderung, interkulturelle Kompetenzen).
- Angebote mit integrierter Sprachförderung kostenlos anbieten.
- Angebote der Sprachförderung gezielt mit Angeboten der Elternarbeit und -bildung verbinden.
- Verbindliche Mitarbeit der Eltern bei der Förderung der Sprachkompetenz der Kinder klären.
- Angebot der interkulturellen Vermittlung stärken.
- Zielgerichtete frühzeitige Erfassung von Sprachstand und Grundkompetenzen von Vorschulkindern durch standardisierte Verfahren.
- Grundkompetenzen für den Kindergarten definieren und durch geeignete Verfahren feststellen.
- Verbindliche Zusammenarbeit an der Schnittstelle zur Schule aufbauen.
- Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren in Frühbereich verbessern.
- Angebote der integrierten Sprachförderung evaluieren und weiterentwickeln.

6. Leitlinien für die Umsetzung

Die Umsetzung des Konzepts wird von den zuständigen Direktionen in einem nächsten Schritt in Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren im Frühbereich geplant. Als erstes sind in den einzelnen Handlungsfeldern Prioritäten zu setzen. Danach werden konkrete Massnahmen geprüft, ausgewählt und deren Umsetzung geplant (Zuständigkeiten, Ressourcenbedarf, Zusammenarbeit mit Partnerinnen und Partnern). Dabei sind die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden, des Kantons und der privaten Trägerschaften (Planung/Steuerung, Angebot, Finanzierung) aufeinander abzustimmen und verbindlich zu vereinbaren.

Bei der Umsetzungsplanung beachtet der Kanton folgende Leitlinien. Sie stützen sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse zum frühen Lernen von Kindern und zur Wirksamkeit von Fördermassnahmen ab:

1	Frühkindliche Bildung ist integrativ und alltagsnahe.
---	---

Begründung: Werden Kinder in ihrem gewohnten Familien- und Betreuungsumfeld gefördert, stehen ihnen verschiedene Rollenmodelle für das informelle Lernen zur Verfügung. Integrative Angebote im Rahmen der Regelstrukturen haben sich erfolgreicher erwiesen als separierende Förderangebote.

2	Frühkindliche Bildung ist ganzheitlich und erfolgt in allen Kompetenzbereichen.
---	---

Begründung: Für die Bildungschancen von Kindern stellen Sprachkompetenzen eine wichtige aber nicht ausreichende Grundlage dar. Informelles Lernen in einem anregungsreichen Lebensumfeld erfolgt in allen Kompetenzbereichen gleichzeitig. Damit werden Schlüsselkompetenzen und Vorläuferfertigkeiten entwickelt, die für den späteren Schulerfolg ausschlaggebend sind.

3	Frühkindliche Bildung ist systemisch und bezieht die Familie mit ein.
---	---

Begründung: Der wichtigste Lernort der Kinder ist die Familie. Eine anregungsreiche familiäre Umgebung und das Interesse der Eltern an der Entwicklung ihrer Kinder sind wichtige Voraussetzungen für deren Bildungschancen. Durch die Stärkung der familiären Ressourcen verbessern sich die Entwicklungsbedingungen der Kinder.

4	Frühkindliche Bildung ist partizipativ und eine gemeinsame Aufgabe von Familie und Gesellschaft.
---	--

Begründung: Frühkindliche Bildung ist eine gemeinsam Aufgabe der Eltern, der Familie, der öffentlichen Hand und von Privaten. Sie erfordert die Vernetzung und Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure mit dem Ziel, die frühkindliche Bildung frühzeitig und zielgerichtet zu unterstützen, um den Kindern einen chancengerechten Zugang zu den weiteren Bildungswegen zu ermöglichen.

7. Weitere Schritte

	Was?	Wann?	Wer?
1	Regierungsrat nimmt das Konzept zur Kenntnis und erteilt den Auftrag zur Umsetzungsplanung	2013	RR
2	Umsetzungsplanung der Direktionen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und weiteren Partnerorganisationen (Prioritätensetzung, Massnahmen, Ressourcen, Koordination und Kooperationen etc.)	Ab 2013	Direktionen
3	Regierungsrat genehmigt die Umsetzungsplanung	Ab 2014	RR
4	Umsetzung der vom RR genehmigten Massnahmen	Ab 2014	Direktionen
5	Berichterstattung über die Umsetzung im Rahmen des Geschäftsberichts	Ab 2014	Direktionen

Quellen

- EDK (2003). Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Aktionsplan "PISA 2000"-Folgemassnahmen.
- Eurydice-Netz (2009). Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten.
- infoDISG (4/2010). Informations-Magazin der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) des Kantons Luzern.
- OECD (2010). PISA 2009 Ergebnisse. Potenziale Nutzen und Chancengerechtigkeit sichern.
- Kanton Zug (2010). Mit Zug einen Schritt voraus. Strategie des Regierungsrates 2010-2018.
- Schweizerische UNESCO-Kommission (2005). Bildung für nachhaltige Entwicklung.
- Stamm, M. (2009). Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz.
- Stamm, M (2012). Situationsanalyse Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug - Thesenpapier (unveröffentlicht).
- Stamm, M. (2013). Bildungsort Familie. Dossier 13/1.

