

Frühe Förderung als sozialpolitische Strategie

Ein Plädoyer für die Umstellung der Sozialpolitik von Intervention auf Prävention

Text: Martin Hafen | Bilder: Holger Salach

Das Sozialwesen ist mit wachsenden Kosten konfrontiert, was viele Gemeinden stark belastet. Die konsequente Unterstützung von Familien mit kleinen Kindern könnte massgeblich dazu beitragen, soziale Probleme zu verhindern und damit auch Strafrechts- und Gesundheitskosten einzusparen.

Über die Sozialhilfe wird in der Schweiz eifrig diskutiert – oft sachlich, dann wieder reisserisch wie in der Boulevardpresse, die vor einigen Monaten eine Kampagne gegen den

«Sozialhilfe-Irrsinn» lanciert hat. Der «Fall Carlos» und andere Beispiele im Kontext sozialbetreuerischer Massnahmen werden dabei inhaltlich und wegen der hohen Kosten skandalisiert, ohne dass wirkungsvollere und vor allem kostengünstigere Alternativen für den Umgang mit sozial auffälligen Jugendlichen aufgezeigt werden. Weiter ist augenscheinlich, dass die Gemeinden zunehmend unter den Kosten im Sozialwesen leiden. Einige unter ihnen sehen es als Lösungsweg, sich bei der Festsetzung von Sozialhilfeansätzen nicht mehr an die Richtlinien der Schweiz-



rischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu halten, und immer öfter wird die Frage gestellt, ob der Sozialstaat überhaupt noch überlebensfähig sei.

Die Bedeutung der frühen Kindheit

In der schweizerischen Debatte um die Zukunft des Sozialstaates wird kaum je beachtet, dass im Ausland seit vielen Jahren andere Wege beschritten werden. Nicht nur die skandinavischen Länder, sondern auch viele andere Staaten in der OECD haben schon längst realisiert, dass sich Sozialhilfe nicht auf Symptombekämpfung beschränken darf, sondern die Ursachen der Sozialhilfeabhängigkeit angehen muss (Mahon 2010), was sich auch auf die Ausgestaltung der Sozialen Arbeit auswirkt (Gray 2014). «Von der Intervention zur Prävention und Investition» lautet das Credo. Nun stellt sich die Frage, wo denn die Ursachen für Sozialhilfeabhängigkeit zu finden sind. Die Antwort liegt vor: in der frühen Kindheit. Nicht nur traditionelle Disziplinen wie die Entwicklungspsychologie, die Bindungstheorie oder die Stressforschung weisen seit Langem auf die zentrale Bedeutung der ersten Lebensphase für die psychosoziale Entwicklung eines Kindes hin; deckungsgleiche Erkenntnisse kommen in zunehmendem Mass auch aus naturwissenschaftlichen Disziplinen wie der Neurobiologie

Die Schweiz investiert im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich wenig in die Frühe Förderung

oder der Epigenetik. Kinder aus Familien mit tiefen Bildungsabschlüssen und vergleichsweise geringem Einkommen wachsen überdurchschnittlich oft in Verhältnissen auf, die ihre kognitive und psychosoziale Entwicklung erschweren. Das hat Auswirkungen auf ihren Schulerfolg und die Integration in den Arbeitsmarkt. Die Verringerung sozialer Ungleichheit ist demnach einer der zentralen Schlüsselmechanismen zur Verringerung der Probleme, die den Sozialstaat, aber auch das Gesundheitswesen oder das Rechtssystem belasten (Bowers & Strelitz 2012). Das wiederum macht die Frühe Förderung zu einem bedeutenden, wenn nicht zum bedeutendsten Handlungsfeld der Prävention (Hafen 2014).

Frühe Förderung als Prävention und als Investition

Durch die systematische Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien werden die negativen Effekte sozioökonomischer Benachteiligung dieser Familien abgeschwächt. Wenn Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien im Rahmen von qualitativ hochwertigen Kindertagesstätten gefördert und ihre Familien im Kontext Sozialer Arbeit unterstützt werden, dann haben sie im Vergleich zu nicht geförderten Kindern später weniger Bedarf für schulische Fördermassnahmen. Sie haben in der Folge bessere Chancen für den Eintritt in den Arbeitsmarkt, und sie weisen ein durchschnittlich deutlich erhöhtes Lebens Einkommen auf. Entsprechend sind sie als Erwachsene weniger häufig von Sozialhilfe abhängig; sie begehen aber auch weniger Straftaten und sind seltener krank. Diese Zusammenhänge sind in Dutzenden von hochwertigen Studien konsistent belegt (Barnett 2013). Ebenfalls umfassend belegt ist die Kosteneffizienz solcher Fördermassnahmen: Für die US-amerikanischen Modell-

Zum Thema



Martin Hafen,
Prof. Dr., Sozialarbeiter/Soziologe,
ist Dozent an der Hochschule Luzern –
Soziale Arbeit.

Frühe Förderung

Wie ist der immer lauter ertönende Ruf nach einem Ausbau der Frühen Förderung zu verstehen? Sollen die Kinder bereits im Vorschulalter mit Frühchinesisch-Kursen möglichst gut auf den unerbittlichen Wettbewerb in der kapitalistischen Leistungsgesellschaft vorbereitet werden? Geht es um das Tuning von möglichst perfekten Menschen und damit um die Ausmerzung des Nichtperfekten? In der Tat zeigt die Forschung, dass Frühe Förderung den Schulerfolg verbessert, den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert und das Lebens Einkommen erhöht. Zudem trägt sie zu einer besseren Gesundheit bei, reduziert die Sozialhilfeabhängigkeit und beugt Straftaten vor. Das ist auch gut so. Die Frühe Förderung kann und soll sich den vorherrschenden Werten der Leistungsgesellschaft nicht vollständig entziehen. Aber sie soll diese Werte auch nicht bedingungslos übernehmen. Vielmehr soll sie betonen, dass das Recht auf Bildung und andere Kinderrechte nicht primär zur Befriedigung der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes, sondern unter dem Primat der Gerechtigkeit eingeführt worden sind. Und sie soll durchaus darauf hinweisen, dass ihre Massnahmen zwar dazu beitragen, Sozialhilfe- und Gesundheitskosten zu reduzieren, dass sie aber auch und vor allem auf die Herstellung von mehr Chancengleichheit in Hinblick auf Gesundheit und Lebensperspektiven von konkreten Menschen ausgerichtet sind. Frühe Förderung in diesem Sinn vergisst auch nicht, dass in ihrem Fokus nicht nur die leistungsfähigen, gesunden und konformen Kinder stehen, sondern alle Kinder, also auch die verträumten, die sperrigen und die kranken. Sie genauso zu fördern wie alle andern auch, das muss das Ziel der Frühen Förderung sein, denn auch sie sind unsere Zukunft.

programme, die seit den 1960er-Jahren laufen und deren Effekte teilweise bis heute erforscht werden, errechnen die Forscher einen Return on Investment (ROI) in der Höhe von 1:6 bis 1:16 (Heckman & Masterov 2007). Das heisst, dass der Staat für jeden in ein solches Förderprogramm investierten Dollar zwischen 6 und 16 Dollar für Leistungen im Bereich der schulischen Förderung, der Arbeitsmarktintegration, der Sozialhilfe, des Strafrechts und des Gesundheitswesens einspart.

Die Situation in der Schweiz

Studien in der Schweiz (etwa Stamm 2009) belegen genauso wie die vergleichenden Analysen der OECD, dass die Schweiz im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich wenig in die Frühe Förderung investiert. So zeigt der neueste OECD-Bildungsbericht (OECD 2012), dass in unserem Land für Angebote im Alter zwischen 0 und 5 Jahren nur 0,2 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausgegeben werden, während der Durchschnittswert aller OECD-Staaten bei 0,5 Prozent liegt, also zweieinhalb Mal so hoch ist. Ebenfalls kritisiert wird die Qualität der Angebote. Oftmals werden in den Kindertagesstätten zu viele Kinder von zu wenigen Personen betreut, und der Ausbildungsstandard dieser Betreuungspersonen liegt zudem unter dem, der zum Beispiel in skandinavischen Staaten eingefordert wird. Weiter sind die Angebote zu teuer. Die Aus-

wirkungen der Vernachlässigung der Frühen Förderung in der Schweiz lassen sich ebenfalls im OECD-Bildungsbericht nachlesen: Im Untersuchungszeitraum der Studie nahmen lediglich drei Prozent der dreijährigen Schweizer Kinder regelmässig ein Angebot der familienergänzenden Betreuung in Anspruch. Damit nimmt die Schweiz den zweitletzten Platz aller OECD-Staaten ein, deren Durchschnittswert bei 66 Prozent liegt.

Doch nicht nur im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung weist die Schweiz in Hinblick auf die Unterstützung von Familien mit kleinen Kindern Defizite auf. Der Mutterschaftsurlaub ist kurz bemessen; einen Vaterschaftsurlaub gibt es nicht. Die Familienzulagen sind weit davon entfernt, die entstehenden Kosten zu decken, und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle sind rar. Das führt dazu, dass sich nur ein ganz geringer Teil der Väter substantiell an der Bildung und Betreuung der kleinen Kinder beteiligt und dass viele Frauen ihre Berufskarriere trotz hochwertiger Ausbildung zu lange unterbrechen müssen, wenn sie ihren Kindern ein entwicklungsförderliches Umfeld bereitstellen wollen.

Investition statt Intervention

Nun kann man natürlich sagen, Kinder zu haben, sei Privatsache; der Staat habe sich hier nicht einzumischen. Die Vertreter dieser Haltung bleiben die Antwort auf die Frage jedoch schuldig, was mit den Kindern aus jenen Familien geschehen soll, die für eine kindgerechte Förderung zu wenige Ressourcen haben. Diesen Familien keine substantielle Unterstützung zu gewährleisten, heisst, dass Folgekosten nicht nur in der Sozialhilfe, sondern auch im Gesundheitswesen oder im Rechtssystem zu tragen sind, die das Mehrfache der Kosten für eine angemessene frühe Förderung betragen. Es heisst auch, dass diesen Kindern Möglichkeiten der Gestaltung eines gelingenden Lebens verwehrt bleiben, die andern Kindern zur Verfügung stehen. Der Ansatzpunkt für die Bewältigung der Probleme des Sozialstaates liegt entsprechend in einem Perspektivenwechsel: Sozialpolitik darf sich nicht mehr darauf beschränken, bereits bestehende soziale Probleme bei Jugendlichen und Erwachsenen zu bearbeiten; vielmehr sollte sie auch darauf ausgerichtet sein, dem Entstehen dieser Probleme durch einen umfassenden Ausbau der hierzulande vernachlässigten Frühen Förderung entgegenzuwirken.

Dabei gilt es zum einen, die richtige Mischung zwischen universellen Massnahmen für alle Familien und selektiven Massnahmen für sozioökonomisch benachteiligte Familien zu finden, so wie dies aktuell in Österreich mit der Etablierung einer nationalen Strategie der Frühen Hilfen angestrebt wird (vgl. dazu Hafén in SozialAktuell 7/8 2015). Zum andern ist es wichtig, dass der defizitorientierte Blick auf benachteiligte Familien ersetzt wird durch eine lösungs- und ressourcenorientierte Grundhaltung, die nicht nur die Schwächen, sondern auch auf die Stärken und Möglichkeiten dieser Familien berücksichtigt. Schliesslich könnte die Soziale Arbeit im frühkindlichen Bereich durch einen solchen Perspektivenwechsel erweitert werden. Soziale Arbeit würde sich dann nicht mehr wie heute auf Sozialhilfe und Kinderschutzmassnahmen beschränken, sondern weitere Schwerpunkte in sozialpädagogischer Familienbegleitung und soziokultureller Gestaltung der Lebenswelt solcher Familien in Nachbar-

schaft und Gemeinde setzen. Einer sorgfältigen Gestaltung der Schnittstellen dieser präventiven Sozialen Arbeit zum Kinderschutz kommt dann eine ganz besondere Bedeutung zu.

Die Bedeutung des politischen Willens

Das Wissen um eine Abkehr von einer ineffizienten, also relativ wirkungslosen und überbeurteilten Sozialpolitik hin zu einer präventiven Investitionspolitik, welche die Kinder als Zukunft unseres Landes wirklich ernst nimmt, ist also umfassend vorhanden. Auch gibt es zahlreiche Praxismodelle, die zeigen, wie dieser Schritt gelingen kann. Was es jetzt braucht, ist eine nationale Strategie der Frühen Förderung, die wiederum vom politischen Willen abhängig ist. Die Politiker und Politikerinnen, die sich gegen einen solchen Wechsel von Intervention zu Prävention in der Sozialpolitik aussprechen, kommen angesichts des verfügbaren Wissens nicht umhin, Gründe für ihre Haltung anzuführen. Ein Blick in die Grundlagen zur Entwicklung von Kindern und in die Wirkungsforschung zur Frühen Förderung zeigt, dass es schwierig sein wird, solche Gründe zu finden.

Literatur

- Bowers, A. P.; Strelitz, J. (2012). *An Equal Start: Improving outcomes in Children's Centres. The Evidence Review*. London: Institute of Health Equity.
- Gray, M. (2014). *The Swing to Early Intervention and Prevention and its Implications for Social Work*. *British Journal of Social Work*, 44, 1750–1769.
- Hafén, M. (2014). «Better Together» – Prävention durch Frühe Förderung. Präventionstheoretische Verortung der Förderung von Kindern zwischen 0 und 4 Jahren (2., überarb. und erw. Version des Schlussberichtes zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit). Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.
- Hafén, M. (2015). Prävention durch Frühe Hilfen. Ressourcenorientierte Unterstützung belasteter Familien mit kleinen Kindern. *SozialAktuell* 7/8 2015.
- Heckman, J.; Masterov, D. (2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children*. *Review of Agricultural Economic*, 3, 446–493.
- Mahon, R. (2010). *After neo-liberalism? The OECD, the World Bank and the child*. *Global Social Policy*, 10, 172–192.
- OECD (Hrsg.) (2012). *Education at a Glance: OECD Indicators 2012*. Paris: OECD.
- Stamm, M. (2009). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz*. Fribourg: Universität Fribourg.



Frühförderung und Kinderbetreuung als Investition – Good Practice für den Metropolitanraum Zürich

Frühe Förderung rentiert – um welchen Preis?

Einblicke und Erfahrungen aus der Praxis in Pratteln

Ausgangslage

Frühe Förderung im Sinne von Bildung, Betreuung und Erziehung findet innerhalb der Familie sowie familienunterstützend und -ergänzend statt und steht in gemeinsamer Verantwortung von Eltern und Gemeinwesen. Das primäre Ziel Früher Förderung in Pratteln ist, dass Kinder beim Kindergartenentritt die Voraussetzungen mitbringen, dem Kindergartenalltag folgen zu können und sich bestmöglich zu entwickeln. Auf der Ebene der Eltern verfolgt Frühe Förderung das Ziel, dass diese ein für die Entwicklung der Kinder förderliches Umfeld sicherstellen können.

In einer Situationsanalyse (2010) wurde festgestellt, dass es in Pratteln sowohl viele Familien mit sozioökonomischen Belastungen als auch viele Angebote im Frühbereich gibt. Diese sind aber wenig koordiniert und benachteiligte Familien werden mangelhaft erreicht.

Lösungsansatz und Umsetzung

Das Pilotprojekt (2012-2015) umfasste den Aufbau einer Fachstelle Frühe Förderung und die Durchführung des niederschweligen Spiel- und Lernprogramms schrittweise. Die Fachstelle Frühe Förderung mit 40 Stellenprozenten wurde damit beauftragt, Eltern und Erziehungsberechtigte über Bildung, Betreuung und Erziehung im Frühbereich zu informieren und zu sensibilisieren. Zudem wurde sie mit der Koordination der Angebote und Vernetzung der Akteure betraut. Das Büro der Fachstelle ist seit der Eröffnung im Sommer 2012 vereint unter einem Dach mit der Mütter-Väter-Beratung, der Erziehungsberatung und der Mobilien Jugendarbeit. Eltern und Fachleute erhalten seither an einer Adresse kostenlose Auskunft und Beratung für Anliegen von Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen.

Die Gemeinde investierte für das Pilotprojekt pro Vorschulkind und Tag vierzig Rappen. Dies ist ein kleiner Betrag, der nachweislich um ein Vielfaches zurückkommt. Dank Früherkennung, Prävention und Sensibilisierung werden spätere Therapiekosten oder teure Vollzugsmassnahmen reduziert und die Selbstkompetenzen der Eltern und Kinder von Anfang an gestärkt.

Seit Januar 2016 wird die Fachstelle unter dem Begriff «Frühe Kindheit» unbefristet weitergeführt.

Kritische Punkte

- Vernetzung: verstärkte Kooperation und Koordination unter den Akteuren im Frühbereich
- Information: Sensibilisierung über die Wichtigkeit der prägenden frühen Kindheitsjahre

- Koordination: Management der Übergänge Frühe Lebensphasen – Vorschule – Schule
- Weiterentwicklung: Implementierung einer kommunalen Strategie im Frühbereich
- Evaluation: Qualitätssicherung «Prattler Kinder sind beim Eintritt in die Schulpflicht gut vorbereitet und können dem Kindergartenalltag bestmöglich folgen»

Erfolgsfaktoren

- Definition Zielgruppen, Wirkungsziele der Massnahmen und Management der Übergänge
- Extern begleitete Selbstevaluation
- Expertenempfehlungen und Zwischenberichte laufend publizieren
- Netzwerkaufbau und Pflege (Schlüsselpersonen)
- Ressourcen definieren und weitere akquirieren wie z.B. Beteiligung im nationalen Förderprogramm Primokiz der Jacobs Foundation (Expertenrat) und kantonale Unterstützung, da Pratteln als Flaggschiff «Frühe Förderung» schweizweit als ein gutes Praxisbeispiel gilt

Handlungsempfehlung:

- Als Pilotprojekt starten
- Ressourcen, Auftrag und Qualität klären
- Praktikabilität vor Ort, rasche Sichtbarkeit
- Tätigkeiten, Zahlen und Fakten von Anfang an sauber dokumentieren
- Lobbyarbeit politisch und gesellschaftlich
- Wirksamkeit und Rendite aufzeigen

Frühe Förderung ist keine Vision mehr, denn die Kinder sind unsere Zukunft und haben Rechte auf Gesundheit, Bildung und Achtsamkeit – von Anfang an! Wir empfehlen, vermehrt beim Wickeltisch anzusetzen (Prävention) als bei der Werkbank (Reparatur) und die vorhandenen Ressourcen umzuverteilen – weil es sich lohnt.

Kontaktangaben für Rückfragen:

Manuela Hofbauer, Leiterin Fachbereich Frühe Kindheit Pratteln, manuela.hofbauer@pratteln.bl.ch, 079 745 37 95

Weitere Informationen:

www.fruehekindheit.pratteln.bl

Frühförderung und Kinderbetreuung als Investition – Good Practice
für den Metropolitanraum Zürich

Betreuungsgutscheine

Das Luzerner Modell

Ausgangslage

Die Stadt Luzern startete am 1. April 2009 das Pilotprojekt «Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung» und nahm damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein. Der Pilotversuch dauerte bis Ende 2012. Die Evaluation zeigte, dass die Erfahrungen mit diesem Finanzierungsmodell positiv waren, und schuf die Grundlagen für dessen definitive Einführung in der Stadt Luzern. Am 17. Juni 2012 stimmte das Stadtluzerner Stimmvolk mit 72,9 % dem neuen Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote zu. Damit konnten die Betreuungsgutscheine per Januar 2013 definitiv eingeführt werden.

Lösungsansatz und Umsetzung

Betreuungsgutscheine sind eine finanzielle Unterstützung für die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter, mit dem Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Eltern können frei wählen, wo sie ihr Kind betreuen lassen. Damit schuf die Stadt Luzern als erste Schweizer Gemeinde eine für Eltern faire Finanzierung der Kinderbetreuung.

Eltern können heute unter 34 Kindertagesstätten in der Stadt Luzern und weiteren Angeboten in den Gemeinden des Kantons Luzern auswählen. Die Höhe des monatlich ausbezahlten Betrags ist abhängig vom Betreuungspensum des Kindes sowie dem Erwerbspensum und Einkommen der Eltern.

Für den Bezug der Gutscheine müssen die Eltern einige Grundvoraussetzungen erfüllen, z.B. den Wohnsitz in der Stadt Luzern oder ein Erwerbspensum von mindestens 120 % bei Paaren oder 20 % bei Alleinerziehenden.

Die Erfahrungen mit den Betreuungsgutscheinen sind durchwegs positiv: Dank der Betreuungsgutscheine lässt sich das Haushaltseinkommen, die Erwerbstätigkeit von Paarhaushalten sowie Alleinerziehenden und in der Regel auch die Steuereinnahmen für die Gemeinden erhöhen. Zudem kann die längst fällige Rechtsgleichheit hergestellt werden.

Kritische Punkte

Kritische Stimmen befürchteten, mit der Einführung des neuen Finanzierungssystems könnte die Qualität in den Kindertagesstätten abnehmen. Während der Pilotphase wurde diesem Thema mit zweimaliger Befragung von Eltern und Leitenden der Betreuungsinstitutionen besondere Beachtung geschenkt. Es konnte kein Qualitätsabfall festgestellt werden.

Eine weitere Befürchtung war, dass sich die Tarife überdurchschnittlich schnell erhöhen könnten. Ein aktueller Vergleich mit anderen Städten zeigt jedoch, dass dies nicht der Fall ist. Eine «gesunde» Konkurrenz scheint eine unkontrollierte Entwicklung der Tarife zu verhindern.

Erfolgsfaktoren

Für die Systemumstellung ist eine gute Vorbereitung notwendig und eine gute Kommunikation und Absprache mit allen Beteiligten notwendig. Des Weiteren soll nur mit Betreuungsinstitutionen eine Vereinbarung abgeschlossen werden, welche die notwendigen Qualitätsstandards nachweisen können. Es soll der Gemeinde nicht nur um den quantitativen Ausbau des Betreuungsangebotes gehen, sondern auch um eine qualitativ gute Kinderbetreuung. Ist die Betreuungsqualität hoch, profitieren insbesondere Kinder in schwierigen Lebenssituationen oder sozial benachteiligte Kinder.

Es bewährt sich, die Tarifentwicklungen der Institutionen zu beobachten und bei Bedarf anzupassen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass der Selbstbehalt für die Eltern steigt und sich Familien mit kleinem Einkommen die familienergänzende Betreuung nicht mehr leisten können.

Handlungsempfehlung:

Eine gute Steuerung:

- Nur Institutionen mit gültiger Bewilligung haben Anspruch auf Betreuungsplätze mit Betreuungsgutscheinen
- Vereinbarung mit teilnehmenden Betreuungseinrichtungen über Zusatzkriterien wie z.B. das Recht auf Kontrollen, die Informationspflicht über Veränderungen des Betreuungsumfanges oder der Tarife, die Anwendung der deutschen Sprache im Betreuungsalltag oder die Einhaltung der Löhne gemäss Berufsverband für Angestellte.

Eine gute Vorbereitung und sorgfältige Kommunikation mit Parteien, Kindertagesstätten, Eltern, Arbeitgebern und weiteren involvierten Stellen ist bei einer Umstellung des Finanzierungssystems sehr zu empfehlen.

Kontaktangaben für Rückfragen:

Monika Hürlimann, Bereichsleiterin Vorschulalter
Stadt Luzern, monika.huerlimann@stadtluzern.ch

Weitere Informationen:

www.betreuungsgutscheine.stadtluzern.ch