

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 1. Dezember 2010

1975. Schriftliche Anfrage von Thomas Marthaler und Kyriakos Papageorgiou betreffend Frühförderung für sozial benachteiligte Kinder, Strategie und Massnahmen des Stadtrates. Am 15. September 2010 reichten die Gemeinderäte Thomas Marthaler (SP) und Kyriakos Papageorgiou (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2010/392, ein:

Kindern aus Familien mit sozialen Problemlagen treffen oft schlecht vorbereitet auf die Schul- und Arbeitswelt. Diese Tatsache verschlechtert ihre Chancen in einer Gesellschaft, die mit ihrer Vielfalt und Komplexität nach frühzeitiger Vermittlung von Lernkompetenzen verlangt. Die intensive Lernzeit vor dem sechsten Lebensjahr wird zu wenig genutzt.

Geschäft 2008/147 verlangte eine Vorlage (Strategie - Frühförderungskonzept) zur Frühförderung von Kindern, mit Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder. Der Gemeinderat lehnte das Anliegen ab. Der Stadtrat erklärte sich vorgängig bereit den Vorstoss entgegenzunehmen. Anlässlich der Debatte vom 1. September 2010 enthielt er sich jedoch der Meinung. Daher bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Strategie hat der Stadtrat betreffend Frühförderung?
2. Der Stadtrat bezeichnet die Frühförderung als ein Legislaturziel. Wann beabsichtigt er seine Strategie offenzulegen?
3. Warum hat der Stadtrat bis heute noch kein umfassendes Konzept mit Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder vorgelegt?
4. Im Frühjahr 2008 konnte der Stadtrat die für Frühförderung zuständigen Stellen nicht bezeichnen. Kann der Stadtrat die zuständigen Stellen heute bezeichnen?
5. Wer ist verantwortlich für die Koordination der Aktivitäten in der Frühförderung? Welche Projekte sind wo geplant? Bis wann darf in der Stadt Zürich mit einer flächendeckenden Einführung gerechnet werden? Welche Prioritäten werden gesetzt?
6. Vor dem Kindergarteneintritt gibt es kaum geregelte Vorschulbildung und -förderung und wenig niederschwellige Elternbildung. Während den ersten beiden Lebensjahren wird dieses Manko, dank Mütter-Väter-Beratungsstellen, Kinderarztpraxen und Kindertagesstätten, gemindert. Zwischen Säuglings- und Kindergartenalter jedoch, besteht eine empfindliche Lücke. Wie will der Stadtrat diese Lücke schliessen?
7. Im Tages-Anzeiger vom 3. September 2010 erklärte der Schulvorsteher, dass er ein Obligatorium von Sprachkursen vor dem Kindergarten ablehne, weil dies das übergeordnete Recht nicht zulasse. Warum gewichtet der Stadtrat das Recht der Eltern ihre Kinder vor dem Kindergarten (nicht oder nur teilweise) zu erziehen höher ein, als das Grundrecht der Kinder auf Verbesserung der Chancengleichheit in der Bildung? Warum wird der Stadtrat nicht beim Kanton vorstellig, damit eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die dem Grundrecht auf Bildung besser Rechnung trägt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frühförderung ist als gesellschaftliche und bildungspolitische Herausforderung in den letzten Jahren ein zentrales Thema geworden. Immer mehr Lehrpersonen der Kindergartenstufe berichten bei Schuleintritt von teilweise gravierenden Entwicklungsunterschieden zwischen den Kindern. Diese lassen sich oft nicht mehr kompensieren und ziehen sich durch die ganze Schullaufbahn hindurch.

Das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (SSD) hat dieses Thema deshalb bereits 2009 unter dem Titel «Chancengerechtigkeit braucht (Früh-)Förderung» in seine strategischen Handlungsfelder aufgenommen. Gemeinsam mit dem Sozial- und dem Präsidentsdepartement wurden die aktuellen Angebote der Stadt Zürich im Bereich «Frühförderung» analysiert.

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass in der Stadt Zürich ein vielfältiges und gut ausgebautes Betreuungs- und Unterstützungsangebot für Vorschulkinder und ihre Eltern besteht. Mängel zeigen sich darin, dass die Massnahmen aus den verschiedenen Departementen noch zu wenig aufeinander abgestimmt und zu wenig spezifisch auf Familien aus benachteiligten Milieus ausgerichtet sind (vgl. Bericht Schiess).

Deshalb hat das SSD unter Mitarbeit des Sozialdepartements (SD) und des Präsidentsdepartements (PRD) den Entwurf einer gesamtstädtischen Strategie «Frühförderung» verfasst, der Ende Januar 2010 im Stadtrat präsentiert worden ist und breite Zustimmung gefunden hat.

Zu den Fragen 1 und 2: Kindern gute Entwicklungschancen zu bieten, ist zentral für die Zukunft der Gesellschaft. Kinder haben ein Anrecht auf gute Startbedingungen. Diese will die Stadt Zürich auch benachteiligten Kindern bieten und damit die Chancengerechtigkeit verbessern.

In der erwähnten Analyse der aktuellen Angebote der Stadt Zürich im Bereich «Frühförderung» wurde deutlich, dass die Massnahmen aus den verschiedenen Departementen stärker aufeinander abzustimmen und spezifischer auf Familien aus benachteiligten Milieus auszurichten sind. Weil Frühförderung eine Querschnittsaufgabe ist, hat der Stadtrat aus der Diskussion um den Entwurf einer gesamtstädtischen Frühförderstrategie einen Legislatur-schwerpunkt entwickelt, den er der Öffentlichkeit am 30. September 2010 zusammen mit den anderen Legislaturzielen 2010 bis 2014 anlässlich einer Medienkonferenz unter dem Titel «Frühförderung – Gute Startchancen für alle Kinder» erläutert hat.

Die Zielsetzungen der Strategie beziehen sich dabei nicht nur auf die Kinder, sondern auch auf die Erziehungsberechtigten, Angebote und Akteure der öffentlichen Hand:

Kinder	<ul style="list-style-type: none"> · Jedes Kind, das in der Stadt Zürich aufwächst, kann sich in den ersten vier Lebensjahren in sozialer, emotionaler, kognitiver, motorischer und sprachlicher Hinsicht möglichst gut entwickeln. · Die Startchancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien sind erhöht.
Eltern	<ul style="list-style-type: none"> · Die Erziehungskompetenz der Eltern wird gestärkt. Eltern werden in einer entwicklungsfördernden Erziehungshaltung unterstützt.
Angebot	<ul style="list-style-type: none"> · Die Angebote der Frühförderung orientieren sich am unmittelbaren Lebensraum der Kinder und ihrer Familien. · Die Steuerung und Vernetzung der Angebote ist verbessert. · Die Bildungs- und Förderaspekte der bestehenden Angebote werden verstärkt und vermehrt auf Zielgruppen mit besonderem Bedarf ausgerichtet. · Die Angebote für die spezifischen Zielgruppen werden möglichst innerhalb der Regelstrukturen organisiert. Den Übergängen in den Regelstrukturen wird besondere Beachtung geschenkt.
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> · Zwischen den involvierten Akteuren der öffentlichen Hand findet eine systematisch koordinierte Zusammenarbeit

	<p>statt.</p> <p>Die Akteure der Frühförderung werden für präventive Gesundheitsförderung sensibilisiert. Sozial benachteiligte Familien werden über entsprechende Angebote informiert und, wenn nötig, unterstützt.</p>
--	--

Die Stadt Zürich orientiert sich bei der Ausarbeitung von Massnahmen im Bereich der Frühförderung nicht nur an den genannten Zielen, sondern auch an folgenden Leitlinien:

- Frühförderung unterstützt die gesunde, ganzheitliche Entwicklung von Kindern im Vorschulalter.
- Frühförderung dient der sozialen und kulturellen Integration von Familien mit Kindern in der Stadt Zürich.
- Massnahmen und Angebote der Frühförderung unterstützen insbesondere Familien und Kinder aus sozial benachteiligtem oder bildungsfernem Milieu.
- Massnahmen und Angebote der Frühförderung weisen eine hohe fachlich-inhaltliche Förder- und Bildungsqualität auf.
- Massnahmen und Angebote der Frühförderung orientieren sich einerseits an den individuellen Gegebenheiten und Möglichkeiten der betroffenen Kinder und Eltern, zielen aber andererseits auch auf die Schaffung und Erhaltung von Verhältnissen, welche die gedeihliche Entwicklung von Kleinkindern im Sinne der Strategie Frühförderung unterstützen.
- Massnahmen und Angebote der Frühförderung wirken langfristig. Sie zeichnen sich durch Kontinuität und Verlässlichkeit gegenüber den Kindern und Familien sowie durch Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure der Frühförderung aus.
- Frühförderung ist eine Querschnittaufgabe verschiedener städtischer Departemente.

Eine ausführliche Dokumentation zum Legislatorschwerpunkt «Frühförderung» ist im Internet in der Rubrik «Politik der Stadt Zürich» einzusehen. Weiterführende, laufend aktualisierte Informationen zu konkreten Massnahmen finden sich aber auch auf den Websites des Sozialdepartements und des Schul- und Sportdepartements.

Zu den Fragen 3 und 4: Da eine umfassende Konzeption der Thematik «Frühförderung» gegenwärtig in der Schweiz erst im Entstehen begriffen ist, können diese Fragen teilweise nur in den Grundzügen beantwortet werden.

Ein umfassendes begriffliches Verständnis von Frühförderung, d.h. eine nicht mehr ausschliesslich heilpädagogisch bzw. therapeutisch geprägte Konzeption, entwickelte und etablierte sich im deutschsprachigen Raum erst in den letzten Jahren. Ebenfalls erst nach und nach reifte die Erkenntnis, dass es notwendig sei, die ersten vier Lebensjahre auch bildungspolitisch anzuerkennen. Zunehmend wurde die strikte Trennung zwischen Lernen und Spielen bzw. auch zwischen Bildung und Betreuung als überholt betrachtet. Den meisten Städten und Ländern Europas stellte sich in den letzten Jahren auch die Frage der ordnungspolitischen und organisatorischen Zuständigkeiten im Bereich der Frühförderung. Diese wurde ganz unterschiedlich gelöst. Zum einen lassen sich Unterschiede feststellen in der Beantwortung der Frage, was Privatsache ist und was als staatliche Aufgabe betrachtet wird. Aber auch innerhalb institutionalisierter amtlicher Zuständigkeiten sind in einigen Ländern Bildungsbehörden für die Frühförderung verantwortlich, während andernorts z.B. Sozialdienste federführend sind.

Im Frühling 2008 fanden in der Stadtverwaltung der Stadt Zürich Gespräche mit Vertretungen aus unterschiedlichen Departementen zu diesem Thema statt. Dabei wurde deutlich, dass

nicht nur intransparent war, was unter Frühförderung zu verstehen ist und was in der Stadt im Bereich Frühförderung getan wird, sondern auch unklar blieb, welches Departement sich federführend für die Frühförderung zuständig fühlte. Obwohl sich beispielsweise das Sozialdepartement seit dem Jahr 2006 dezidiert mit Angeboten im Bereich der Frühförderung befasste, fehlten eine prononcierte bildungspolitische Aufarbeitung des Themas. In einem gemeinsamen Grundsatzpapier vom Juni 2008 wurde u.a. festgehalten:

Der gemeinsam getragene Wille, entsprechende städtische Leistungen im Bereich der Frühförderung koordinierter und damit effektiver erbringen zu können, macht es notwendig, Frühförderung als strategisches Projekt zu führen. Es ist ein übergreifendes Frühförder-Konzept zu erarbeiten, damit die verschiedenen Stellen in den Departementen auf dieser Grundlage ihr Kerngeschäft effizienter erfüllen können. Es sind deshalb insbesondere: (a) eine detaillierte Auslegeordnung der aktuellen Angebote der Stadt Zürich im Bereich Frühförderung zur weiteren Analyse zu erfassen; (b) Schnittstellen, Zuständigkeiten und Prozesse zu analysieren; (c) konkrete Ziele, Leitplanken und koordinierte, wissenschaftlich gestützte Massnahmenpläne auszuarbeiten.

Auch anlässlich der Bestandesaufnahme der Angebote der Stadt Zürich im Bereich der städtischen Frühförderung zeigte sich, dass in mehreren Departementen entsprechende Angebote zu finden sind. Die Vielschichtigkeit der Thematik zeigte sich also insbesondere an den integrations-, sozial-, gesundheits- und auch zunehmend bildungspolitischen Anliegen, denen eine umfassend organisierte Frühförderung gerecht werden sollte. In der Stadtverwaltung setzte sich schliesslich die Überzeugung durch, die Zuständigkeit nicht an ein einzelnes Departement zu delegieren, sondern Frühförderung konsequent als interdepartemental organisierte Querschnittaufgabe zu verstehen. Die zuständigen Stellen für den Legislatorschwerpunkt «Frühförderung» sind SD, SSD und GUD. Betreffend die Frage des Verhältnisses von institutioneller und privater Verantwortung folgt die Stadt möglichst weitgehend dem Prinzip der Subsidiarität (vgl. dazu die Antwort auf Frage 7).

Zu Frage 5: Die Federführung des Legislatorschwerpunkts liegt beim Schul- und Sportdepartement. Die Programmleitung wird durch die drei Departemente SSD, SD und GUD geführt.

Bei der Umsetzung des Legislatorschwerpunkts Frühförderung liegt ein spezieller Fokus auf Zürich Nord. Dieser Stadtteil zeichnet sich seit einigen Jahren durch ein grosses Wachstum aus. Hier ist auch die Zielgruppe von benachteiligten Familien mit Kindern stark vertreten und nimmt weiter zu. Die heutige Angebotsstruktur mit Anlaufstelle Kinderbetreuung, Kindertagesstätten (Kitas) und diversen Projekten schafft gute Rahmenbedingungen, um eine systematischere Zusammenführung der Angebote sowie die verstärkte Ausrichtung auf die Zielgruppe anzugehen und zu beobachten. Das Projekt in Zürich Nord wird während der Pilotphase extern evaluiert.

Die nachfolgenden Projekte werden in Zürich Nord forciert und im Rahmen des Legislatorschwerpunkts um weitere Projekte erweitert.

- Mütter- und Väter-Beratung: Das Sozialzentrum Dorflinde erweitert in einem Pilotprojekt die Mütter- und Väter-Beratung um einen aufsuchenden Ansatz. Sozial benachteiligte Familien werden auf freiwilliger Basis nach der Geburt eines Kindes bzw. ab dem Spitalaustritt von Mutter und Kind begleitet, bis die Kinder den Zugang zu Kitas/Spielgruppen finden.
- Elternbildung: Sozial benachteiligte Familien werden im öffentlichen Raum, in ihrer Wohnumgebung oder zu Hause erreicht. Die Erziehungskompetenz der Eltern wird gestärkt und sie werden in einer entwicklungsfördernden Erziehungshaltung unterstützt.
- Bildungsorientierung in Kitas: Die heutigen Betreuungskonzepte der Kitas werden um Aspekte der Bildungsorientierung ergänzt. Kitas stellen Kindern eine Umgebung und Angebote zur Verfügung, die ihre Entwicklungsschritte gezielt und systematisch unterstützen.
- Anlaufstellen in den Quartieren: Stadtteilbezogene Anlaufstellen informieren die Eltern

über die Angebote und Massnahmen der Frühförderung und vernetzen die beteiligten Akteure in den Quartieren.

- Spielgruppen mit Deutschförderung und Elternbildung: Ergänzend zum regulären Spielgruppenangebot werden Angebote erprobt, welche die Kinder gezielt in ihrer sprachlichen Kompetenz, ihrem Sprachverständnis und der Erweiterung ihres Wortschatzes anregen und unterstützen. Eltern werden nach Bedarf in der Elternkompetenz frühzeitig unterstützt. Die Schulen nehmen hier eine Schlüsselposition ein.
- Gezielte Weiterbildung der Fachkräfte: Bestehende Massnahmen und Angebote der Frühförderung werden gezielt auf altersangemessene Bildung ausgerichtet. Die Mitarbeitenden werden entsprechend weitergebildet.
- Effiziente Vernetzung und zielgruppenspezifische Ausrichtung: Die bestehenden Angebote von Sozialdepartement, Schul- und Sportdepartement und Gesundheits- und Umweltdepartement werden effizient vernetzt und auf die spezifischen Zielgruppen ausgerichtet. Die Akteure im Bereich der Frühförderung stellen die Übergänge zwischen den verschiedenen Angeboten sicher. Der Zugang zu bestehenden Kinderbetreuungsangeboten wird erleichtert. Dabei wird dem Übergang vom Vorschulalter zum Schulalter besondere Beachtung geschenkt.
- Zusammenarbeit mit Zahn- und Hausärzten: Alle Eltern von Zweijährigen in der Stadt Zürich werden vom schulzahnärztlichen Dienst per Brief zu einer kostenlosen Konsultation mit Beratungsgespräch eingeladen. Die Zusammenarbeit der Mütter- und Väterberatung mit dem Spital, den Hausärzten und der Heilpädagogischen Frühförderung wird intensiviert.
- Tagung zum Thema Frühförderung: Die Stadt Zürich organisiert zum Thema Frühförderung eine Fachtagung und lädt die Akteure aus den Bereichen der Frühförderung dazu ein.

Zu Frage 6: Das Angebot an vorschulischer Kinderbetreuung in der Stadt Zürich ist im gesamtschweizerischen Vergleich sehr gut ausgebaut. Kinder, die in benachteiligten Familien aufwachsen, können in besonderem Masse von der Frühförderung profitieren. Eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit jeder Massnahme ist die Kontinuität, dies sowohl in der Förderung der Kinder wie in der Begleitung der Eltern. Deshalb sollen die Übergänge von einem Angebot zum andern (z.B. Spital – Mütter- und Väter-Beratung – Spielgruppe – Kindergarten) sorgfältig beachtet werden. Gute Vernetzung der Akteure, gemeinsame Vorstellungen und klare Absprachen unterstützen dies. Im Modellversuch Zürich Nord wird sehr stark auf diese Übergänge fokussiert. Die Mütter-Väter-Beratungsstellen sind nicht nur auf die ersten zwei Lebensjahre ausgerichtet, sondern bieten ihre Dienste bis zum Eintritt in den obligatorischen Kindergarten an. In Zürich Nord soll das Bestreben, dieses Angebot bis zum Kindergarten zu nutzen, durch proaktives Handeln seitens der Mütter-Väter-Beratungsstellen unterstützt werden. Die Mehrheit der Kinder, die im Säuglingsalter in einer Kindertagesstätte sind, besuchen diese bis zum Kindergarten Eintritt. Im Alter zwischen zwei und vier Jahren gibt es auch viele Kinder, die regelmässig in einer Spielgruppe sind. Durch aufsuchende Projekte, eine vermehrte Zusammenarbeit mit den Kinderärzten, Quartierzentren und Schulen soll die gewünschte Anbindung an die Regelstrukturen erhöht werden. Durch die Begleitevaluation in Zürich Nord sollte der weitere Handlungsbedarf ersichtlich werden, sodass auch hier bestehende Lücken künftig geschlossen werden können.

Zu Frage 7: Alle Kinder haben Anrecht auf gute Startbedingungen ins Leben. Vorab möchte der Stadtrat davor warnen, Frühförderung einseitig auf Förderung der Sprachkompetenz zu reduzieren. Mit Frühförderung will die Stadt Zürich erreichen, dass sich die Kinder in ihren ersten vier Lebensjahren in sozialer, emotionaler, kognitiver, motorischer, gesundheitlicher

und sprachlicher Hinsicht möglichst gut entwickeln können. Insofern ist beispielsweise auch die präventive Gesundheitsförderung ein wichtiger Aspekt der Frühförderung. Anders ausgedrückt bezweckt Frühförderung, dass alle Kinder beim Kindergarten- bzw. Schuleintritt gute Voraussetzungen mitbringen, um in der Schule erfolgreich zu sein. Damit sich Kinder im Vorschulalter in dieser Hinsicht optimal entwickeln können, brauchen sie insbesondere zweierlei: unterstützende Sozialbeziehungen sowie eine anregende materielle Umwelt. Dies sowohl innerhalb der Familie als auch ausserhalb.

Frühförderung hat also die Entwicklungsbedingungen von Vorschulkindern zum Ziel. Für die Gestaltung dieser Entwicklungsbedingungen sind in erster Linie die Eltern verantwortlich. Die Familien sind der erste und wichtigste Ort zur Unterstützung und Förderung der Entwicklung der Kinder. Die Eltern nehmen ihre Erziehungsverantwortung im Rahmen ihrer Möglichkeiten wahr. Der Stadtrat wünscht keine Verschulung der Kindheit. Aus diesem Grund sieht der Stadtrat auch kein Sprachkurs-Obligatorium vor dem Kindergarteneintritt in seiner Frühförderungs-Strategie vor. Die institutionelle Frühförderung ergänzt und unterstützt die Betreuung, Bildung und Erziehung der Vorschulkinder durch die Familien. Bei Bedarf werden sie und weitere Betreuungspersonen darin unterstützt, den Kindern ein förderliches Umfeld für ihre Bildungs- und Entwicklungsprozesse zur Verfügung zu stellen. Weiter gehört auch eine kinder- und familiengerechte sowie lernfördernde Gestaltung der städtischen Umwelt zu den Zielen der Frühförderung.

Der Stadtrat teilt jedoch das Anliegen, neben der elterlichen Erziehungsverantwortung auch das Grundrecht der Kinder auf Bildung auch im Vorschulbereich zu gewichten. Die Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich zu verbessern, war immerhin eine der wichtigsten Triebfedern, «Frühförderung» zum Legislatorschwerpunkt zu machen. Im Rahmen dieses Legislatorschwerpunkts ist deshalb eine Mehrzahl der familienergänzenden und -unterstützenden Massnahmen gezielt auf benachteiligte Familien angelegt. Dabei geht es jenseits verordneter Pflichtprogramme darum, potenziell benachteiligten Erziehungsberechtigten zu helfen, Unterstützung in Anspruch zu nehmen, teilweise auch mit niederschweligen, aufsuchenden Angeboten. Mit koordinierten Strukturen soll bewusst dort angesetzt werden, wo sich die Eltern und die Kinder bereits aufhalten: in den Kindertagesstätten, in der Mütter- und Väter-Beratung, in den soziokulturellen Angeboten und Sozialzentren. Das erfordert erhöhte Sensibilität bei allen im Bereich Frühförderung engagierten Personen, damit betroffene Familien über entsprechende Angebote informiert und, wenn nötig, bei der Kontaktaufnahme unterstützt werden.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy