

9. Mai 2023

## **Bericht und Antrag an das Stadtparlament**

### **Fachstelle Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Evaluation**

#### **Anträge**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Die Berichterstattung über die ersten fünf Betriebsjahre der Fachstelle FBBE sei zur Kenntnis zu nehmen.
2. Für die Weiterführung respektive den Ausbau der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sei ein jährlich wiederkehrender Bruttokredit von Fr. 243'260.-- zu genehmigen:
  - Fr. 190'900.-- für die Anpassung des Finanzierungsmodells der Spielgruppen;
  - Fr. 43'860.-- für die Infrastrukturbeiträge pro Spielgruppenplatz;
  - Fr. 8'500.-- für die Finanzierung von Geburtsvorbereitungskursen für Migrantinnen aus sozial benachteiligten Verhältnissen.
3. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss des Stadtparlaments zu Ziff. 2 gemäss Art. 7 lit. d (i.V. mit Anhang Finanzbefugnisse Ziffer 1.2 wiederkehrende Ausgaben) dem fakultativen Referendum untersteht.

## Zusammenfassung

Im Mai 2018 hat die Fachstelle FBBE der Stadt Wil ihren Betrieb aufgenommen. Ziel war es, eine gute Vernetzung der verschiedenen Akteure zu erreichen, die Zielgruppen ansprechend über Angebote zu informieren, Massnahmen zur Qualitätssicherung umzusetzen, Angebotslücken zu schliessen und Projekte zu realisieren.

Rückblickend zeigt sich, dass wertvolle Kooperationen mit anderen Stellen eingegangen und ein wichtiger Beitrag zur kinderfreundlichen Gemeinde geleistet werden konnte. Der Ausbau der Spielgruppennutzung kann als glücklich gewertet werden. Allerdings geht er mit Herausforderungen einher, die künftig bearbeitet werden sollen.

Um das Erreichte aufrechterhalten und neue Projekte realisieren zu können, ist es zentral, weiterhin in die Frühe Förderung zu investieren und die Arbeit der Fachstelle weiterzuführen.

## 1. Ausgangslage

Die Forschungslage ist eindeutig: Frühe Förderung ist aus gesellschaftlicher, gesundheitspolitischer und wirtschaftlicher Sicht lohnenswert<sup>1</sup>. Die Stadt Wil hat dies früh erkannt und im Rahmen des Aktionsplans I Kinderfreundliche Gemeinde (2015-2018) als eine der ersten Gemeinden im Kanton ein Konzept für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) verfasst<sup>2</sup>. Das Stadtparlament bewilligte am 1. Juni 2017 das Konzept und die Schaffung der Fachstelle Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE). Der Stadtrat wurde beauftragt, nach Ablauf von fünf Jahren seit Einführung der Fachstelle FBBE dem Parlament Bericht zu erstatten.

Die Fachstelle FBBE hat am 1. Mai 2018 ihren Betrieb mit einem 40%-Pensum aufgenommen. Im Sommer 2019 präsentierte sie der Geschäftsprüfungskommission die bis dahin erledigten Arbeiten. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Auswertung der Tätigkeiten bis Sommer 2022.

Am 1. August 2022 trat das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter in der Stadt Wil (sRS 325.1) in Kraft. Art. 5 Abs. 1 führt Einrichtungen, die den Anforderungen des Reglements entsprechen, wie Spielgruppen, als subventionierbare Betreuungsangebote auf.

## 2. Vernetzung und Qualitätssicherung

Gemäss Konzept FBBE soll sich die Fachstelle mit einem Pensum von 20% um die Vernetzung und Qualitätssicherung im Frühbereich kümmern (Anlaufstelle, Vernetzung und Koordination, Qualitätssicherung und -entwicklung) und mit einem Pensum von 20% vordefinierte Projekte realisieren (Ausbau Spielgruppenangebot, Früherkennung von spezifischem Förderbedarf, Begleit- und Unterstützungsangebote zu Hause).

---

<sup>1</sup> Hafen, Martin (2012): Better Together – Prävention durch Frühe Förderung. Präventionstheoretische Verortung der Förderung von Kindern zwischen 0 und 4 Jahren.

BAK Economics: Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit". Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation.

<sup>2</sup> [https://www.stadtwil.ch/\\_docn/1487877/Stadt\\_Wil\\_Konzept\\_FBBE.pdf](https://www.stadtwil.ch/_docn/1487877/Stadt_Wil_Konzept_FBBE.pdf)

## 2.1 Anlaufstelle

Gemäss Konzept FBBE soll die Fachstelle: Erstens Informationen an Eltern vermitteln, zweitens Ansprechperson für alle Akteure im Frühbereich sein und drittens als Verbindungsstelle zum Kanton fungieren.

1. Um die Angebotspalette möglichst vielen Eltern bekannt zu machen, ist es von zentraler Bedeutung, dass unterschiedliche Kanäle genutzt werden. Die Fachstelle steht telefonisch, per E-Mail und persönlich (Freitagvormittag im Quartiertreff Lindenhof) für Fragen zur Verfügung. Informationen werden via Webseite der Stadt Wil, Presse, Pro Juventute-Elternbriefe, Flyer, Parentu-App und Informationsanlässe vermittelt.
2. Akteure im Frühbereich wenden sich telefonisch und per E-Mail an die Fachstelle. Sie werden via Newsletter zwei- bis dreimaljährlich informiert sowie themenspezifisch gezielt kontaktiert. Zudem finden verschiedene Austausch- und Vernetzungstreffen statt.
3. Die Verbindung zum Kanton wird durch direkte Kontakte, Lektüre von Newslettern und Teilnahme an Veranstaltungen gewährleistet.

## 2.2 Vernetzung und Koordination

Die Fachstelle organisiert jährlich ein Vernetzungstreffen Frühe Förderung, das sich grosser Beliebtheit erfreut, einen fachlichen Input und Zeit für Vernetzung bietet. Zweimal jährlich organisiert die Fachstelle die Veranstaltung «FBBE am Mittag», die dem Kennenlernen eines Angebots und dem interdisziplinären Austausch dient. Zudem nimmt die Leiterin der Fachstelle an den Netzwerken «Mutterglück?!», «Rund um die Geburt» sowie «Soziales» teil. Bei Bedarf lädt sie zu interdisziplinären Workshops ein, an denen spezifische Herausforderungen diskutiert und Lösungen definiert werden. In Kooperation mit diversen Fachstellen oder Organisationen wurden zudem neue Angebote geschaffen (z.B. Chrabbeltreffs oder Spieltreff «Pedalo – gemeinsam spielen, gemeinsam Deutsch lernen»).

## 2.3 Qualitätssicherung und -entwicklung

Angebote von Trägerschaften mit Leistungsvereinbarung (Kindertagesstätten, Verein Tagesfamilien, Spielgruppen) oder Angebote, von denen die Stadt Trägerin ist (Mütter-Väter-Beratung), berät die Fachstelle bei Bedarf fachlich, hilft bei Triagen oder bietet fachlichen Input. Wo nicht durch externe Stellen gewährleistet, übernimmt die Fachstelle das Monitoring für die Qualität der Angebote. Dies ist insbesondere bei Partnerspielgruppen der Stadt der Fall, denen die Fachstelle mindestens einmal jährlich einen Praxisbesuch abstattet und sie viermal jährlich zum Fachaustausch trifft.

## 3. Ausbau Spielgruppenangebot

Gemäss Konzept FBBE soll mittels Schaffung von finanziellen Anreizen angestrebt werden, dass 80% der Kinder im Spielgruppenalter eine Spielgruppe besuchen. Zusätzlich zur Subjektfinanzierung leistet die Stadt Wil einen Beitrag an Weiterbildung und Qualitätsentwicklung sowie an besondere Rahmenbedingungen und Projekte. Ausserdem trägt sie die Mietkosten für einzelne Spielgruppen.

Die Umsetzung des neuen Finanzierungsmodells erfolgt seit Beginn des Schuljahres 2019/2020. Vorgängig galt es, die Zusammenarbeit mit den in Wil tätigen und etablierten Spielgruppen aufzubauen und die Abläufe zu definieren, damit Familien möglichst gut erreicht werden können sowie das Anmelde- und Abrechnungsprozedere zu klären. Trotz zu erwartendem Mehraufwand für die Spielgruppen, die bereits viele Arbeitsstunden auf ehrenamtlicher Basis leisteten, konnte mit acht Spielgruppen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden. Somit verbleiben lediglich drei Anbieter von Spielgruppenplätzen auf dem Stadtgebiet ohne Leistungsvereinbarung.

### **3.1 Ausbau Anzahl Spielgruppenplätze**

Vier bestehende Spielgruppen haben ihr Platzangebot erhöht. In Zusammenarbeit mit dem Quartierverein Lindenhof entstand 2020 im Quartiertreff Lindenhof eine zusätzliche Spielgruppe als Reaktion auf die gestiegene Nachfrage. Auf diese Weise gab es im Zuge des neuen Modells in den Partnerspielgruppen der Stadt einen Ausbau um 100 Plätze (2018: total 180, 2022: total 280 Plätze).

### **3.2 Erreichen der Familien und Anmeldeprozedere**

Anfang Januar informiert die Fachstelle jeweils alle Familien, deren Kind anderthalb Jahre vor Kindergarteneintritt steht, schriftlich über das Spielgruppenangebot und die städtischen Subventionen. Mitte März verschickt sie Erinnerungsbriefe an diejenigen Familien, die bislang nicht auf die Spielgruppenpost reagiert haben. Bei Bedarf versucht sie auch telefonisch Kontakt herzustellen, um möglichst alle Familien zu erreichen. Alle Kontakte mit den Familien nutzt die Fachstelle, um Informationen zu vermitteln und bei Bedarf einen Beitrag an die Früherkennung von speziellem Förderbedarf zu leisten. Familien, die erst im Verlaufe des Jahres in die Stadt Wil ziehen, werden unterjährig angeschrieben.

Die Fachstelle nimmt alle Anmeldungen entgegen, kontaktiert die Familien bei Unklarheiten und teilt die angemeldeten Kinder den Spielgruppen zu. Aufgrund der von den Eltern eingereichten Unterlagen ermittelt die Fachstelle, ob bzw. welche Subventionen die Familie erhält und stellt jeder Familie einen entsprechenden Betreuungsgutschein aus.

### **3.3 Auswertung der Kinderzahlen**

Im Spielgruppenjahr 2021/2022 konnten bis Ende Juni 213 (94%) aller betroffenen Familien erreicht werden. 57% aller in Wil wohnhaften Familien mit Kindern im entsprechenden Altern haben ihr Kind in eine Partnerspielgruppe der Stadt und 17% in eine private Spielgruppe angemeldet. Somit haben 74% der Kinder im entsprechenden Alter eine Spielgruppe besucht. In den beiden Vorjahren lag die Spielgruppenquote bei 75% respektive 79%. Hier nicht eingerechnet sind Kinder, die in einer Kita betreut werden. Der hohe Anteil an Kindern, die eine Spielgruppe besuchen, weist darauf hin, dass die Bemühungen zum Erreichen der Familien und das finanzielle Anreizsystem Wirkung zeigen.

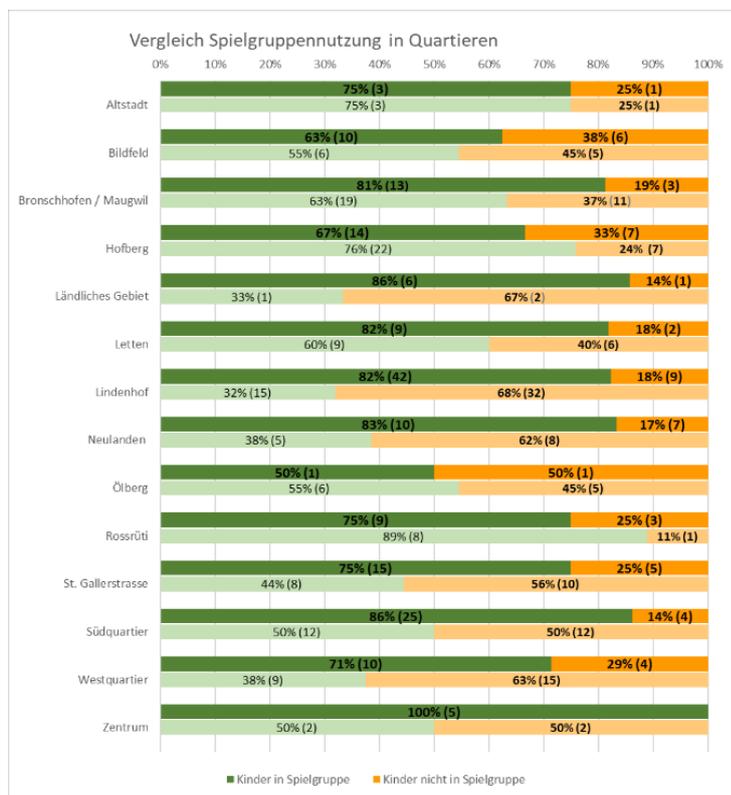


Abbildung 1: Vergleich Spielgruppennutzung in Quartieren 2015 (hell eingefärbte Balken) und 2022 (dunkel eingefärbte Balken), absolute Zahlen in Klammern

Ein Vergleich zwischen der Spielgruppensituation 2022 (dunkel eingefärbte Balken) und 2015 (hell eingefärbte Balken) zeigt: In praktisch allen Quartieren gab es eine deutliche Zunahme der Spielgruppennutzung. Als äusserst erfreulich zu werten, ist die massive Zunahme der Spielgruppennutzung in den Quartieren Lindenhof, Süd- und Westquartier. Hier kam es zu einem Anstieg um den Faktor 2.5 (Lindenhof) bzw. rund 1.8 im Süden und Westen. Besonders eindrücklich ist der Ausbau im Quartier Lindenhof, dem kinderreichsten Quartier der Stadt: Bei gleichbleibender Gesamtzahl Kinder im Jahr 2022 gegenüber 2015 ist ein Plus von 27 Kindern zu verzeichnen, welche die Spielgruppe besuchen. Lediglich am Hofberg, Ölberg und in Rossrüti gab es eine Abnahme. Möglicherweise besuchen in jenen Quartieren inzwischen mehr Kinder die Kita anstelle der Spielgruppe.

Analysiert man die Verteilung der Finanzierungsarten in den Partnerspielgruppen der Stadt Wil (ca. 57% aller Kinder aus dem Spielgruppenjahrgang) jeweils im 1. Quartal des Spielgruppenjahres präsentiert sich folgendes Bild:

	2019/2020	2020/2021	2021/2022
<b>Vollfinanzierung</b>	59% (74 Kinder)	64% (87 Kinder)	69% (92 Kinder)
<b>Teilfinanzierung</b>	8% (10 Kinder)	7% (10 Kinder)	6% (9 Kinder)
<b>ohne Subventionen</b>	33% (41 Kinder)	28% (38 Kinder)	25% (33 Kinder)

Tabelle 1: Verteilung Finanzierungsarten in Partnerspielgruppen

Es ist erfreulich, dass eine deutliche Mehrheit der Kinder die Spielgruppe zweimal wöchentlich besucht<sup>3</sup>.

	2019/2020	2020/2021	2021/2022
<b>Einmal wöchentlich</b>	27%	16.5%	24%
<b>Zweimal wöchentlich</b>	73%	83.5%	76%

Tabelle 2: Anteil ein- und zweimaliger Spielgruppenbesuch wöchentlich in Partnerspielgruppen

<sup>3</sup> Der Anteil ist in Wirklichkeit höher, da einige Kinder aus privat zahlenden Familien einmal wöchentlich eine Partnerspielgruppe der Stadt Wil und zusätzlich einmal wöchentlich eine unabhängig geführte Spielgruppe besuchen. Diese Kinder sind hier unter einmal wöchentlich erfasst, weil nur die Zahlen aus den Partnerspielgruppen vorliegen.

Die Kinder besuchen die Spielgruppe überwiegend sehr regelmässig. Austritte während des Jahres sind mit rund 10% eher selten. Etwa zur Hälfte sind diese Austritte durch Wegzüge begründet. Die übrigen Kinder werden aus organisatorischen Gründen oder wegen Loslösungsschwierigkeiten abgemeldet.

Als ungünstig ist zu bewerten, dass es in den Partnerspielgruppen der Stadt Wil zu einer massiven Häufung von fremdsprachigen Kindern kommt, die (nahezu) kein Deutsch sprechen. Ihr Anteil liegt in fünf der acht Partnerspielgruppen zwischen 75 und 100%, sodass lediglich die Spielgruppenleiterinnen einen Deutschinput geben können.

### **3.4 Abrechnungsprozedere**

Die Fachstelle erstellt für jede Spielgruppe eine Abrechnungstabelle und veranlasst Anfang Quartal entsprechende Akontozahlungen. Die Spielgruppe stellt den Eltern den Betrag in Rechnung, der nicht durch die Stadt vergütet wird. Ende Quartal übermittelt die Spielgruppe die Präsenzliste an die Fachstelle. Erreicht ein Kind innerhalb eines Quartals die Mindestpräsenz von 70% nicht, stellt die Fachstelle den Eltern den subventionierten Betrag in Rechnung.

Das Abrechnungsprozedere hat sich inzwischen gut eingespielt und die erarbeiteten Instrumente bewähren sich. Aufgrund der verschiedenen Tarife ist das System jedoch eher kompliziert und in der Folge auch fehleranfällig. Das Abrechnungsprozedere erfordert sowohl von den Spielgruppen als auch von der Fachstelle erhebliche zeitliche Ressourcen. Eine teilweise Digitalisierung des Anmeldeprozederes und/oder eine Vereinfachung des Tarifsystems könnte eine Zeitersparnis bewirken.

### **3.5 Rückmeldungen der Spielgruppen**

An einer Online-Umfrage gaben neun von zehn Teilnehmenden an, dass die Vorteile des neuen Systems überwiegen, da alle Familien angeschrieben werden, mehr Kinder in Kontakt mit der deutschen Sprache kommen, eine bessere Zahlungssicherheit für die Spielgruppe entsteht und die Spielgruppen Unterstützung von der Stadt erhalten. Nachteilig wird beurteilt, dass vermehrt Sprachbarrieren mit den Familien bestehen, das System kompliziert sei und bei den Eltern für Verwirrung Sorge oder von deutschsprachigen Eltern als ungerecht empfunden werde.

### **3.6 Rückmeldungen von Eltern**

Die Fachstelle erhält von einzelnen Eltern im direkten Kontakt oder via Spielgruppenleiterinnen oder Kindergartenlehrpersonen Rückmeldungen. Sie äussern sich mehrheitlich positiv: Sie bedanken sich für die Unterstützung beim Anmeldeprozedere und merken an, dass ohne Subventionen der zweimalige Spielgruppenbesuch nicht finanzierbar wäre. Die Eltern erachten die Spielgruppe als wichtiges Angebot für ihr Kind.

Negativ äussern sich Eltern, die keine Subventionen erhalten. Aus ihrer Sicht ist es ungerecht, dass finanziell besser gestellte Familien zwei Gratispielgruppenplätze erhalten, weil ihr Kind kaum Deutsch spricht, während sie selbst leer ausgehen. Ausserdem werden von verschiedenen Eltern Vorbehalte geäussert gegen den Spielgruppenbesuch, wenn der Anteil an nicht-deutschsprechenden Kinder in einer Gruppe sehr hoch ist. Eltern, die die Spielgruppe voll privat finanzieren, erleben es zuweilen als doppelte Benachteiligung: Zusätzlich zur finanziellen Ungleichbehandlung ist das Setting weniger förderlich für ihr Kind.

### 3.7 Rückmeldungen von Kindergartenlehrpersonen

Im Oktober 2018 haben die Kindergartenlehrpersonen der Stadt Wil an einer Online-Umfrage teilgenommen. 84% gaben an, dass ein Unterschied festzustellen ist im Vergleich zwischen Kindern mit oder ohne Kita- oder Spielgruppenerfahrung. 44% stufen den Unterschied als leicht, 40% als markant ein. Am häufigsten werden Unterschiede bei der Loslösung von den Bezugspersonen festgestellt (82.6%), gefolgt von Unterschieden punkto Selbstständigkeit (60.8%) oder der Fähigkeit, mit anderen Kindern zu spielen (60.8%). 30.4% der Kindergartenlehrpersonen stellen Unterschiede beim Einhalten von Regeln fest und 21.7% bei der Aufmerksamkeitslenkung und bei feinmotorischen Fertigkeiten (z.B. zeichnen, schneiden oder leimen). In Interviews im Sommer 2020 mit drei Kindergartenlehrpersonen aus dem Lindenhofquartier wurden diese Ergebnisse bestätigt. Zudem haben die Interviewten erwähnt, dass die Spielgruppen bei Eltern seit Einführung des neuen Modells besser bekannt sind und einen höheren Stellenwert erhalten haben. Nach wie vor gibt es aber eine Gruppe von Kindern, die deutliche Lücken bei praktischen Fertigkeiten (z.B. mit der Schere schneiden, beim Spielen, im Bereich Bewegung) haben. Die grösste Hürde stellen nach wie vor mangelnde Deutschkenntnisse dar.

Punkto Deutscherwerb gibt die Studie der Universität Basel wichtige Hinweise<sup>4</sup>: Die Autoren halten fest, dass Kinder mit geringen Deutschkenntnissen bereits profitieren, wenn sie an zwei Halbtagen eine deutschsprachige Einrichtung besuchen. Allerdings konnten diese Kinder ihren sprachlichen Rückstand im Vorkindergartenjahr nicht aufholen, sondern er vergrösserte sich gegenüber Kindern mit Deutsch als Erstsprache zusätzlich. Besonders relevant für den Erwerb von Deutschkenntnissen ist gemäss der Studie der Besuchsumfang (mindestens vier Stunden, idealerweise 20 Stunden pro Woche).

Einen ebenso entscheidenden Einfluss hat der Beginn des Besuchs einer familienexternen Betreuungseinrichtung. Es erstaunt nicht, dass die Deutschkenntnisse bei Kindergarteneintritt umso besser sind, je früher die Kinder in die vorschulische Institution eintreten. Der regelmässige Kontakt mit der deutschen Sprache sollte also möglichst früh, idealerweise mehr als 30 Monate vor Kindergarteneintritt starten.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass fremdsprachige Kinder früher und häufiger mit der deutschen Sprache in Kontakt kommen müssen, wenn sie bis zum Kindergarteneintritt bessere Deutschkompetenzen aufweisen sollen.

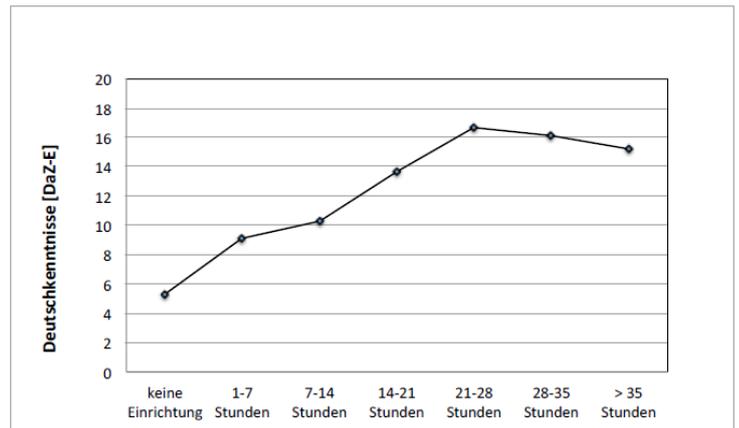


Abbildung 2: Deutschkenntnisse von Kindern mit Deutsch als Zweitsprache, differenziert nach Betreuungsumfang in Stunden<sup>4</sup>

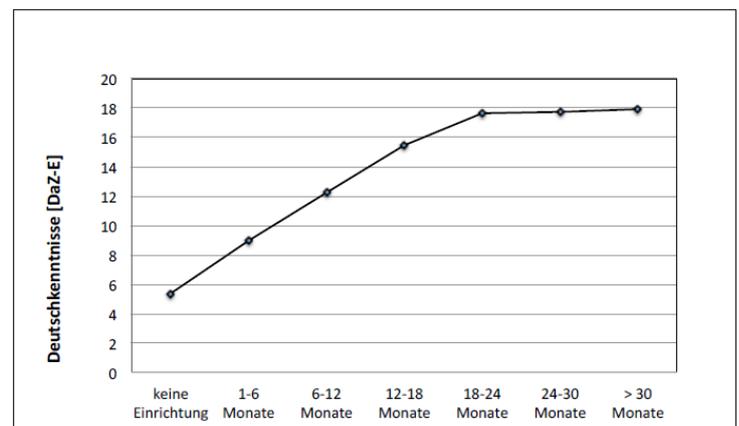


Abbildung 3: Deutschkenntnisse von Kindern mit Deutsch als Zweitsprache, differenziert nach Betreuungsdauer in Anzahl Monaten<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Grob, A.; Keller, K; Trösch, L. (2014): Zweitsprache. Mit ausreichend Deutschkenntnissen in den Kindergarten.

### 3.8 Zeitaufwand Fachstelle FBBE

Das Projekt «Spielgruppenausbau» bindet grosse zeitliche Ressourcen der Fachstelle: 2020 wurde rund 51% der Gesamtarbeitszeit des 40%-Pensums (371 Stunden), 2021 gut 45% (340 Stunden) dafür benötigt. Zwar lässt sich ein leichter Rückgang verzeichnen, der zeitliche Aufwand bleibt aber vergleichsweise hoch. Dies bedingt, dass für andere Projekte wenig Zeit übrig bleibt. Aus diesem Grund kam es zu Verzögerungen bei den im Konzept vorgesehenen Projekten «Früherkennung von spezifischem Förderbedarf» und «Begleit- und Unterstützungsangebote zu Hause».

## 4. Früherkennung von spezifischem Förderbedarf

Gemäss Konzept FBBE soll die Fachstelle ein Früherkennungssystem entwickeln und dessen Einführung begleiten. Ziel ist es, durch das frühe Erkennen eines Förderbedarfs die Kosten für spätere Massnahmen zu senken.

Der Übergang von der Betreuung rund um die Geburt zu nachfolgenden Unterstützungssystemen ist noch immer als Herausforderung zu werten. Zudem zeigt sich, dass die pädiatrische Unterversorgung zum Nadelöhr wird. Folgende Schritte sind für die Umsetzung zentral:

1. Die Information von und Zusammenarbeit zwischen den involvierten Fachpersonen ist gut zu klären (Verständnis, Zuständigkeiten, Abläufe, Indikation, Datenschutz).
2. Die Familien müssen frühzeitig erreicht werden. Dazu braucht es niederschwellig zugängliche Angebote und einheitliche Empfehlungen durch die Fachstellen.
3. Auf Früherkennung muss bei Bedarf Frühintervention folgen.

### 4.1 Information von und Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen

Seit Januar 2022 existieren im Kanton St. Gallen webbasierte Instrumente zur Früherkennung von ungünstigen Entwicklungen und Kindswohlfährdungen. Nun gilt es, diese Instrumente bekannt zu machen und zur Anwendung zu bringen. Die Vernetzungsveranstaltung Frühe Förderung befasste sich 2019 mit dem Thema Kindswohlfährdung. 2022 war die Vernetzungsveranstaltung dem Thema Früherkennung und interdisziplinäre Zusammenarbeit gewidmet.

### 4.2 Schaffung von niederschweligen Angeboten

In Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern schuf die Fachstelle Angebote, die es ermöglichen, mit jungen Familien in Kontakt zu treten. Dabei ist entscheidend, dass den Familien auf Augenhöhe begegnet und ein Vertrauensverhältnis geschaffen wird<sup>5</sup>. Die Chrabbeltreffs im Quartiertreff Lindenhof und in Wil West erfreuen sich grosser Beliebtheit und werden auch von sozial-benachteiligten Familien genutzt. Die «Kinderhüeti+Kaffeestube», die einmal im Monat in Bronschhofen stattfindet, wird derzeit noch kaum besucht. Der Spieltreff «Pedalo – gemeinsam spielen, gemeinsam Deutsch lernen» bietet eine niederschwellige Gelegenheit für fremdsprachige Eltern, sich mit anderen zu treffen, Anregungen zu erhalten und ihr Deutsch zu verbessern.

---

<sup>5</sup> Hafen, M. & Meier Magistretti, C. (2021). Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz. Eine Vorstudie vor dem Hintergrund der «Frühen Hilfen»-Strategie in Österreich.

Diese Angebote haben einen mehrfachen Nutzen: Die Kinder sammeln im Beisein ihrer Mütter erste Erfahrungen in einer Gruppe. Die Mütter knüpfen Kontakte und tauschen sich über diverse Themen aus. Die Mütter-Väter-Beraterin bzw. Spieltreffleiterin lernt Familien kennen, kann Anregungen geben und Fragen beantworten. Die Fachpersonen haben in diesem Rahmen die Gelegenheit, die Eltern zu bestärken sowie die Kinder zu beobachten und konnten schon mehrfach zur Früherkennung von Entwicklungsgefährdungen beitragen.

### **4.3 Frühintervention**

Zwar gibt es in Wil zahlreiche kompetente Fachpersonen im Feld der Frühintervention (z.B. Heilpädagogische Früherziehung, Logopädie, Physiotherapie, Ergotherapie für Vorschulkinder, Beratungsstellen, Familienbegleitung) aber vielerorts bestehen Wartefristen, was gerade in Anbetracht des jungen Alters der Kinder und der Wichtigkeit der Entwicklung in der frühen Kindheit äusserst ungünstig ist. Da viele dieser Angebote kantonal gesteuert sind, bemüht sich die Fachstelle, an die entsprechenden Stellen zu gelangen und eine verbesserte Versorgung zu erreichen.

## **5. Begleit- und Unterstützungsangebote zu Hause**

Gemäss Konzept FBBE der Stadt Wil aus dem Jahr 2016 soll auf die Einführung eines fixen Programms verzichtet und dagegen versucht werden, mit bestehenden Angeboten ausreichend Unterstützung für Familien mit besonderem Bedarf zu erreichen.

Im Kanton St. Gallen wurde das Programm Parents as teachers (PAT) in drei Gemeinden erprobt, evaluiert und im Nachgang an verschiedenen Orten ins Grundangebot aufgenommen. Der Ostschweizer Verein für das Kind (OvK) setzt das Programm auch in Wil um. Bis Juni 2022 haben vier Wiler Familien mit dem Programm gestartet. Die Programmteilnahme muss durch die Sozialbehörde bewilligt werden. In Wil stehen zudem weitere aufsuchende Angebote für Familien mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf zur Verfügung (Mütter-Väter-Beratung, Erziehungscoaching Mobile, Jugend- und Familienbegleitung, Sozialpädagogische Familienbegleitung). Sie unterscheiden sich punkto Indikation und Intensität und sind grösstenteils kostenlos für die Familien.

## **6. Fazit und Massnahmen**

### **6.1 Vernetzung und Qualitätssicherung**

Die Anlaufstelle wird von Eltern zunehmend genutzt. Die Vernetzung der Akteure der Frühen Förderung muss weiter vorangetrieben werden. Netzwerkarbeit ist ein fortlaufender Prozess. Kontakte müssen gepflegt oder nach Personalwechseln neu aufgebaut werden. Gleiches gilt für Qualitätssicherung und -entwicklung. Die bisher aufgebaute Zusammenarbeit bildet ein gutes Fundament für den weiteren Prozess.

Die Weiterführung der Fachstelle gewährleistet, dass das Thema «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» in Wil aktiv bearbeitet wird. Davon profitieren Familien, Fachpersonen und die Stadt.

## 6.2 Projekt "Ausbau Spielgruppenangebot"

Mit dem nun seit drei Jahren erprobten System kann die angestrebte Quote erreicht werden. Es bestehen jedoch folgende Herausforderungen:

1. Die unterschiedlichen Subventionsarten haben einen sehr hohen administrativen Aufwand zur Folge.
2. Es ist ein wachsender Unmut bei Familien und Spielgruppenleiterinnen über die aus ihrer Sicht ungerechte Subventionierung von deutsch- und nicht-deutschsprechenden Kindern festzustellen. Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, wie zutreffend die Fragebogen ausgefüllt werden. Insbesondere Eltern mit tiefem Bildungsstand bekunden trotz Übersetzung zuweilen Mühe, die Fragen zu verstehen. Ausserdem ist es für Eltern, die ausschliesslich in ihrer eigenen Sprache mit dem Kind sprechen, kaum möglich, dessen Deutschkenntnisse sicher einzuschätzen.
3. Die Deutschkenntnisse der Kinder verbessern sich nicht in gewünschtem Mass. Dies ist auf die eher spät einsetzende Intervention (im Alter von drei Jahren) und die tiefe Intensität (lediglich vier bis sechs Stunden wöchentlich) zurückzuführen.
4. Es lässt sich eine Zunahme an Kindern mit Verhaltens- oder Entwicklungsauffälligkeiten beobachten. Dies führt zu zusätzlichen Belastungen der Spielgruppenleiterinnen und verlangt nach höheren fachlichen und personellen Ressourcen in den Spielgruppen.
5. Die Spielgruppen leisten nach wie vor viel ehrenamtliche Arbeit. Dies steht im Widerspruch zu den steigenden Ansprüchen und Herausforderungen.
6. Dass nicht alle Spielgruppen hinsichtlich Infrastruktur gleichermassen finanziell unterstützt werden, ist historisch gewachsen. Diese Ungleichbehandlung muss behoben werden.

### Alternative Subventionsmodelle

Die Fachstelle FBBE hat alternative Modelle geprüft und mit dem aktuellen Modell der Stadt Wil verglichen:

1. Einkommensabhängige lineare Subventionen analog zu Subventionen in Wiler Kitas
2. Grattisspielgruppe für alle analog zum System in Rorschach (Erklärung siehe nachfolgende Seite)

Zwecks Vergleichbarkeit wird bei den nachfolgenden Berechnungen davon ausgegangen, dass der Spielgruppenjahrgang aus 250 Kindern besteht und dass 57% dieser Kinder (143 Kinder) eine Partnerspielgruppe der Stadt Wil besuchen. Die durchschnittlichen Kosten einer Spielgruppeneinheit betragen Fr. 25.--. Es findet während 39 Wochen pro Jahr Spielgruppe statt.

Modell	Annahmen	Kosten/a
<b>Bisheriges Modell Stadt Wil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollsubventionierung zweimal wöchentlich für Kinder mit Deutschförderbedarf</li> <li>• Einkommensabhängige Subventionierung für Einkommen Fr. 0.-- - 40'000.-- und Fr. 40'001.-- - 80'000.--</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rund 64% vollsubventioniert</li> <li>• 5.5% teilsubventioniert</li> <li>• 30% voll privat finanziert</li> </ul>	Fr. 164'013.-- <sup>6</sup>
<b>Lineare einkommensabhängige Subventionierung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollsubventionierung für Einkommen Fr. 0.-- – 39'999.--</li> <li>• Linear ansteigende Teilsubventionierung für Einkommen Fr. 40'000.-- - 155'999.--</li> <li>• Privatfinanzierung ab Einkommen Fr. 156'000.--</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemäss Statistik des Kantons St. Gallen waren 2018 die Reineinkommen von 25- bis 65-jährigen mit Kindern wie folgt verteilt<sup>7</sup>: Fr. 0 - 39'999: 12% Fr. 40'000 - 59'999: 17% Fr. 60'000 - 79'999: 21% Fr. 80'000 – 99'999: 18% Fr. 100'000 – 199'999: 26% Fr. 200'000 und mehr: 5%</li> </ul>	ca. Fr. 75'000.--
<b>Gratisspielgruppe für alle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 90% der Kinder besuchen die Spielgruppe zweimal wöchentlich</li> <li>• 10% der Kinder besuchen die Spielgruppe einmal wöchentlich</li> </ul>	ca. Fr. 265'000.--

Tabelle 3: Vergleich verschiedener Subventionsmodelle

Es ist davon auszugehen, dass der Wechsel zu einem anderen Modell Einfluss darauf hat, wie viele Kinder eine Partnerspielgruppe der Stadt Wil besuchen. Bei einer Gratisspielgruppe für alle ist damit zu rechnen, dass mehr Familien eine Partnerspielgruppe wählen würden bzw. dass alle Spielgruppen eine Leistungsvereinbarung abschliessen würden. Analog zu den Erfahrungen der Gemeinde Rorschach<sup>8</sup> und unter Berücksichtigung der Annahme, dass in Wil eine höhere Kita-Nutzung besteht, ergibt sich folgende Berechnung:

## Annahme Entwicklung Kinderzahlen Gratisspielgruppe für alle

Anzahl Kinder Spielgruppenjahrgang	250	100%
Anzahl Kinder in Kita	50	20%
Anzahl Kinder in Spielgruppe	200	80%
Anzahl Kinder, die die Spielgruppe zweimal wöchentlich besuchen (90% aller Spielgruppenkinder)	180	72%
Anzahl Kinder, die die Spielgruppe einmal wöchentlich besuchen (10% aller Spielgruppenkinder)	20	8

Tabelle 4: Annahme Entwicklung Kinderzahlen bei Modell "Gratisspielgruppe für alle"

<sup>6</sup> Gemäss Rechnung 2021

<sup>7</sup> [https://www.sg.ch/content/dam/sgch/kanton-stgallen/statistik/kuz-teile/KuZ\\_SozialeSicherheit.pdf](https://www.sg.ch/content/dam/sgch/kanton-stgallen/statistik/kuz-teile/KuZ_SozialeSicherheit.pdf)

<sup>8</sup> Die Stadt Rorschach bietet seit dem Jahr 2013 einmal wöchentlich und seit Sommer 2021 zweimal wöchentlich «Spielgruppen für alle» gratis an. Daraus resultiert, dass gut 90% aller Kinder im Jahr vor dem Kindergarten Eintritt die Spielgruppe besuchen. Die Gemeinde stellt dafür Betreuungsgutscheine aus und hat keinen zusätzlichen Aufwand, um die Familien anzuwerben. Seit Einführung des zweiten Betreuungsgutscheins im Jahr 2021 besuchen 82% aller Kinder (bzw. 90% der Kinder, die eine Spielgruppe besuchen) die Spielgruppe zweimal wöchentlich, davor waren es 50%. Es ist aber davon auszugehen, dass in Wil mehr Kinder eine Kita besuchen als in Rorschach. Darum wird in dieser Berechnung von einer Spielgruppennutzung von 80% ausgegangen.

Bei durchschnittlichen Spielgruppenkosten von Fr. 25 pro Einheit ergeben sich jährlich (39 Wochen) folgende Kosten:

180 Kinder besuchen Spielgruppe zweimal wöchentlich	Fr. 351'000
20 Kinder besuchen Spielgruppe einmal wöchentlich	Fr. 3'900
Kosten total	Fr. 354'900
Mehrkosten gegenüber bisherigem Modell (bisherige Kosten jährlich Fr. 164'000.--)	Fr. 190'900

Tabella 5: Berechnung Kosten Modell "Gratisspielgruppe für alle"

Somit ergeben sich Mehrkosten gegenüber dem bisherigen Modell (Fr. 164'000.--) im Umfang von Fr. 190'900.-- (Antrag 3).

Die geprüften Modelle haben folgende Vor- und Nachteile:

Modell	Vorteile	Nachteile
<b>Bisheriges Modell Stadt Wil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exklusive Vollsubventionierung für Kinder mit Deutschförderbedarf schafft Anreiz für zweimal wöchentlichen Spielgruppenbesuch</li> <li>Ausfüllen des Fragebogens schafft Kontakte zu den Familien, Fragen können geklärt, ein Beitrag zu Früherkennung geleistet und Angebote bekannt gemacht werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anreiz für Deutschförderung vor Spielgruppeneintritt entfällt</li> <li>Unmut bezüglich Ungleichbehandlung</li> <li>Kostenrelevanter administrativer Aufwand durch aufwändiges Anmeldeprozedere und vier unterschiedliche Tarifierungen</li> </ul>
<b>Einkommensabhängige Subventionierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sozial gerechteres System als bisheriges System</li> <li>Subventionierung erfolgt analog zur Kita-Subventionierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduzierter Anreiz für Spielgruppenbesuch. Bisher vollfinanzierte Spielgruppenbesuche werden neu kostenpflichtig (92 Kinder im Jahr 2021/22).</li> <li>Anreiz für zweimal wöchentlichen Spielgruppenbesuch entfällt</li> <li>Kostenrelevanter administrativer Aufwand durch lineare Tarifierungen</li> </ul>
<b>Gratisspielgruppe für alle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einfaches System</li> <li>Anreiz für Spielgruppenbesuch hoch, Spielgruppenquote steigt mutmasslich nochmals an</li> <li>Gleichbehandlung für alle, die die Spielgruppe nutzen</li> <li>Soziale Durchmischung in den Partnerspielgruppen könnte sich leicht bessern, wenn alle Spielgruppen eine Leistungsvereinbarung abschliessen würden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Höhere Kosten</li> </ul>

Tabella 6: Vor- und Nachteile verschiedener Subventionsmodelle

Um die Quote der Kinder, die eine Spielgruppe besuchen, auf hohem Niveau halten zu können, braucht es auch künftig Bemühungen und finanzielle Anreize. Unter den drei geprüften Modellen überzeugt das Modell «Gratisspielgruppe für alle» am meisten (Antrag 3), da es den grössten Effekt auf die Spielgruppennutzung verspricht und die Ungleichbehandlung der Familien eliminiert.

Das Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter in der Stadt Wil (sRS 325.1) bildet die Grundlage für die Ausrichtung städtischer Leistungen im Zusammenhang mit der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter. Art. 5 Abs 1lit. c hält explizit fest, dass Spielgruppen als subventionierbare Angebote gelten. Art. 4. Abs. 2 besagt, dass die Inhaber der elterlichen Sorge grundsätzlich einen Beitrag für die

Inanspruchnahme der subventionierten Betreuungsleistungen leisten. Die Formulierung lässt zu, im Bedarfsfall von der grundsätzlich einkommensabhängigen Subvention der Plätze abzuweichen. Gemäss Reglement wäre damit das Modell «Gratisspielgruppe für alle» möglich.

Um der Gefahr entgegenzuwirken, dass die Gratisspielgruppen unzuverlässig genutzt werden, soll die Finanzierung des Spielgruppenplatzes an Bedingungen geknüpft sein (Mindestpräsenz von 70%, Teilnahme der Eltern an mindestens zwei Elternanlässen). Bei Nichteinhalten dieser Vorgaben werden den Familien die Spielgruppenkosten in Rechnung gestellt.

Die Weiterführung der Massnahmen zur Qualitätsentwicklung ist unabdingbar, damit die Spielgruppenbesuche auch den gewünschten Effekt auf die Förderung der Kinder zeigen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Spielgruppen nicht über Gebühr belastet werden.

Dass nicht alle Spielgruppen hinsichtlich Infrastruktur gleichermassen finanziell unterstützt werden, ist historisch gewachsen<sup>9</sup>. Diese Ungleichbehandlung muss behoben werden. Zudem sollen die Spielgruppen ausreichend Ressourcen zur Verfügung haben für die steigenden Anforderungen. Dies wird erreicht durch die Entrichtung eines Infrastrukturbeitrags proportional zur Anzahl angebotener Spielgruppenplätze, sofern mindestens 90% der betreuten Kinder aus Wil stammen. Gemäss den Berechnungen in Tabelle 5 ist bei einer Gratisspielgruppe für alle mit einem Bedarf an 380 Spielgruppenplätzen zu rechnen. Dies ergäbe ein Total von Fr. 76'000.--. Bisher werden bereits Beiträge an die Mietkosten von vier Spielgruppen geleistet: Fr. 22'000.-- für die zwei Spielgruppen des Vereins Obere Mühle, Fr. 6'240.-- für die Spielgruppe Allee sowie Fr. 3'900.-- für die Spielgruppe im Quartiertreff. Diese Beiträge entfallen, wenn die Stadt Wil Infrastrukturbeiträge entrichtet. Somit resultieren im Vergleich zur bisherigen Praxis Mehrkosten von Fr. 43'860.-- (Antrag 4).

Um einen stärkeren Effekt auf die Deutschkenntnisse der Kinder bei Kindergarteneintritt zu erreichen, müssten die Kinder früher mit der deutschen Sprache in Berührung kommen. Dies wird andernorts erreicht, indem Kinder mit anderer Erstsprache eine Kita besuchen. Ebenfalls zielführend ist, wenn Eltern von kleinen Kindern Deutschkurse mit professioneller Kinderbetreuung besuchen. Da noch unklar ist, ob Kinderbetreuung von Deutschkursen künftig durch den Kanton finanziert wird, ist der Entscheid abzuwarten, bevor Massnahmen in Wil organisiert werden.

### **6.3 Projekt "Früherkennung von spezifischem Förderbedarf"**

Erste Schritte zu einer Verbesserung der Früherkennung von Entwicklungsgefährdungen sind gemacht, trotz sehr eingeschränkten zeitlichen Ressourcen der Fachstelle FBBE.

Die Bemühungen um Vernetzung zwischen den Fachpersonen und die Schaffung von niederschweligen Angeboten für Familien müssen weitergeführt werden, um die Situation weiter zu verbessern. Der Aufbau eines Familienzentrums an zentraler Lage würde diesem Ziel dienen.

Ein vereinfachter Zugang zu Standortbestimmungen und Beratungen der Eltern durch Fachpersonen mit fundiertem entwicklungspsychologischem und diagnostischem Wissen ist anzustreben. Zudem ist auf eine ausreichende therapeutische Versorgung zu achten.

---

<sup>9</sup> Für die Spielgruppen des Vereins Obere Mühle, welcher insgesamt 110 Spielgruppenplätze anbietet, leistet die Stadt Wil bisher einen Beitrag von Fr. 22'000.--. Pro Platz ergibt sich somit ein Infrastrukturbeitrag von Fr. 200.--

#### 6.4 Projekt "Begleit- und Unterstützungsangebote zu Hause"

Das Projekt «Begleit- und Unterstützungsangebote zu Hause» konnte aus Kapazitätsgründen bisher nicht bearbeitet werden. Dies ist vertretbar, da bereits eine breite Angebotspalette besteht. Dabei ist entscheidend, dass die Angebote in ausreichendem Masse zur Verfügung stehen, den Familien bekannt sind und einen äusserst niederschweligen Zugang bieten. Hierbei besteht sicherlich Verbesserungspotenzial. Die vermehrte Nutzung der Familienbegleitung Parents as Teachers (PAT) durch mehrfach belastete Familien ist zu fördern.

Ein Blick auf die Auslastung der Jugend- und Familienbegleitung zeigt zudem, dass das Angebot zunehmend nachgefragt ist und dass die Komplexität und Intensität der Mandate steigen. Die Begleitung findet oft erst im Kindes- oder Jugendalter statt.

Aus präventiver Sicht ist jedoch anzustreben, dass die Intervention früher einsetzt. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Familien möglichst früh mit Fachpersonen in Kontakt kommen. Diesbezüglich ist die Einführung von niederschweligen Geburtsvorbereitungskursen hilfreich. Dieses Angebot ist zwar nicht aufsuchend, kann aber dazu beitragen, dass Eltern, die bislang keinen Zugang zu Geburtsvorbereitungskursen haben, gut in die Elternschaft starten können und in der Folge weniger auf intensive Interventionen angewiesen sind. Ein an verschiedenen Standorten etabliertes Angebot stellen die "Mamamundo"-Geburtsvorbereitungskurse dar<sup>10</sup>. Sie richten sich an Migrantinnen aus sozial benachteiligten Verhältnissen, die erwiesenermassen ein erhöhtes Risiko für perinatalen Stress und postnatale Depression haben, da sie besonderen sozialen und gesundheitlichen Belastungen ausgesetzt sind, weniger guten Zugang zu Gesundheitsinformationen haben, vermehrt psychisch oder physisch traumatisiert sind und weniger gut mit herkömmlichen Geburtsvorbereitungskursen erreicht werden. Mit einem Betrag von jährlich Fr. 8'500.-- (Antrag 5) können zwei Kurse mit je acht Teilnehmerinnen durchgeführt werden. Die Kurse werden geleitet durch eine lizenzierte Hebamme und die Kommunikation durch die Präsenz von interkulturellen Dolmetscherinnen gewährleistet.

#### 6.5 Zeitliche Ressourcen Frühe Förderung, Personalressourcen

Mit dem 40%-Pensum sind die zeitlichen Ressourcen der Fachstelle stark begrenzt. Aus diesem Grund mussten Arbeiten zurückgestellt werden. Um die zwingend notwendigen Arbeiten erledigen zu können, wurden jährlich zwischen 150 und 200 Überstunden angeordnet. Die Leiterin der Fachstelle ist oft mit administrativen Arbeiten beschäftigt, die nicht vom Departementssekretariat übernommen werden können.

Das Pensum der Fachstellenleitung soll vorerst beibehalten werden. Mit der Umstellung des Subventionsmodells (Spielgruppe kostenlos für alle) ist von einer leichten Reduktion des administrativen Aufwands auszugehen, was die Fachstellenleitung entlastet und Überstunden reduzieren wird. Im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung ist der administrative Aufwand für das Departementssekretariat hoch und ist weiter ansteigend (Berechnungen im Zusammenhang mit Kita-Subventionen, Neueinführung WPO-Modell, Tagesfamilien-Bewilligungen etc.).

Die jährlich wiederkehrenden Ausgaben gemäss vorliegendem Bericht und Antrag belaufen sich insgesamt auf Fr. **243'260.--**. Dies entspricht knapp 0.5 Steuerfussprozent.

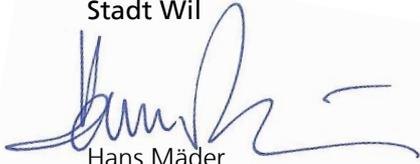
---

<sup>10</sup> [https://www.mamamundo.ch/\\_mamamundo/uploads/doks/A4\\_Leitfaden\\_Mamamundo\\_de\\_web.pdf](https://www.mamamundo.ch/_mamamundo/uploads/doks/A4_Leitfaden_Mamamundo_de_web.pdf)

## 7. Zuständigkeit

Gemäss Art. 7 lit. d Gemeindeordnung (i. V. mit Anhang Finanzbefugnisse Ziffer 1.2 wiederkehrende Ausgaben) unterstehen die zustimmenden Beschlüsse des Stadtparlaments dem fakultativen Referendum.

Stadt Wil



Hans Mäder  
Stadtpräsident



Janine Rutz  
Stadtschreiberin