

Evaluation des Pilotprojekts «PAT – Mit Eltern lernen Graubünden»

Kurzbericht

Martina Brägger

Dübendorf, 22.06.2023

Ausgangslage

Um das internationale evidenzbasierte Elternbildungs- und Frühförderprogramm «PAT – Mit Eltern Lernen» im Kanton Graubünden einzuführen, lancierte der Kanton von 2021-2024 ein Pilotprojekt. In dessen Rahmen soll insbesondere geklärt werden, ob und wie eine langfristige Koordination und Teilfinanzierung durch den Kanton möglich und sinnvoll ist und wie dies innerhalb der bestehenden Strukturen und Gesetze erfolgen kann.

Getragen wird das Projekt durch das kantonale Gesundheitsamt, das kantonale Sozialamt und die Fachstelle Integration des Amts für Migration und Zivilrecht. Die Projektleitung liegt beim Gesundheitsamt. Für die Umsetzung des Förderprogramms PAT wurde Pro Junior Graubünden mit der Koordinationsstelle PAT Graubünden beauftragt. Pilotgemeinden verpflichten sich, für die Dauer des Pilotprojektes ein Kontingent an PAT-Familienplätzen einzukaufen, bzw. die Kosten für Einzelplätze gutzusprechen, wobei sich die Kosten für die Gemeinden auf rund 50% der Vollkosten für einen Familienplatz belaufen.

Büro Brägger wurde beauftragt, das Pilotprojekt durch eine externe Evaluation zu begleiten und damit eine Grundlage für die Konzeption der angestrebten Umsetzung in der Regelphase ab Januar 2025 zu liefern. Der Fokus der Evaluation liegt auf der Rekrutierung der Pilotgemeinden, der Umsetzung von PAT in den Pilotgemeinden sowie auf der Projektorganisation und den rechtlichen Grundlagen für das gewählte Finanzierungsmodell.¹ Ergänzend dazu sollten auch die Erfahrungen mit PAT in anderen Kantonen in Erfahrung gebracht werden. Insbesondere sollten Erkenntnisse gewonnen werden, ob und wie das Förderprogramm langfristig in Graubünden angeboten werden kann, sodass auch Kleingemeinden einen Zugang zum Angebot erhalten.

Erhebungsschritte

Die Evaluation stützt sich auf folgende Erhebungsschritte:

1. Dokumentenanalyse
2. Interview kantonale Projektleitung (n=1)
3. Interview Projektleitung Pro Junior Graubünden (n=1)
4. Interviews mit Pilotgemeinden und weiteren Gemeinden (je 7 Gemeinden, total n=14)
5. Interviews mit zuweisenden Stellen (n=6)
6. Interviews mit den PAT-Verantwortlichen in den Kantonen Zürich und Tessin (n=2)
7. Interview mit der für die Finanzierung von PAT zuständigen kantonalen Stelle in Zürich (n=1)
8. Validierungsworkshop mit der Steuergruppe

Alle Interviews wurden telefonisch oder per Videokonferenz geführt und fanden im Zeitraum September 2022 bis April 2023 statt. Der Validierungsworkshop mit der Steuergruppe fand am 09. März 2023 in Chur statt.

¹ Die Wirksamkeit von PAT wurde und wird bereits im Rahmen des Forschungsprojekts ZEPPELIN untersucht.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Rekrutierung der Pilotgemeinden

Es gelang, sieben Pilotgemeinden zu gewinnen. Darunter befinden sich neben den beiden grössten Gemeinden Chur und Davos auch Kleinstgemeinden wie Sils i.E. und Celerina. Die weiteren Pilotgemeinden sind Pontresina, St. Moritz und Felsberg. Vier Pilotgemeinden entschieden sich für das Modell «Aufbauplan ab 3 Familien» und die anderen drei für das Modell «Kostengutsprache 1-2 Familien».

Dass sieben Pilotgemeinden gefunden werden konnten, kann als Erfolg verbucht werden. Die Rekrutierung der Pilotgemeinden erwies sich überwiegend als schwierig und aufwändig. Die Interviews mit sieben Gemeinden, die sich nicht am Pilotprojekt beteiligen, zeigen, dass trotz mehrheitlicher Akzeptanz von PAT zahlreiche Hürden überwunden werden müssen, damit eine Gemeinde Interesse an PAT zeigt. Die Gemeindegrösse spielt dabei eine Rolle, aber es ist nicht der entscheidende Faktor. Entscheidend sind in erster Linie drei Faktoren:

- Gelangen die Informationen über das Pilotprojekt an eine zuständige Person in der Gemeinde,
- wird Bedarf nach dem Frühförderprogramm PAT erkannt und
- ist die Gemeinde bereit, einen finanziellen Beitrag zu leisten?

Die Erfahrungen im Rahmen der Rekrutierung von Pilotgemeinden zeigen weiter, dass die bestehenden Hürden (und die gab es z.T. auch in den Pilotgemeinden) nur durch viel Informationsarbeit in direktem Kontakt und unter grossem Aufwand abgebaut werden können, und dies nicht einmal mit Aussicht auf Erfolg. Selbst ein unmittelbarer Bedarf ist kein Garant dafür, dass sich eine Gemeinde an PAT beteiligt, wie in einem konkreten Fall erfahren werden musste. Aufgrund der Erfahrungen verspricht das jetzige Modell über eine Leistungsvereinbarung mit jeder einzelnen Gemeinde wenig Erfolg, um PAT im ganzen Kanton flächendeckend etablieren zu können.

Umsetzung von PAT in den Pilotgemeinden

Trotz eines ambitionierten Zeitplans konnten die Aufbauarbeiten der Koordinationsstelle PAT termingerecht abgeschlossen werden, sodass Pro Junior Graubünden im Januar 2022 bereit war für den Start der Umsetzung in den beiden ersten Pilotgemeinden Chur und Davos. Die Umsetzung der weiteren Pilotgemeinden startete im Januar 2023.

Bei der Identifikation von mehrfach belasteten Familien spielen zuweisende Stellen wie Geburtskliniken, regionale Elternberatung, regionale Sozialdienste, (Kinder)Ärzt*innen, Gynäkolog*innen und Hebammen und lokale Akteure in Kontakt mit Familien eine zentrale Rolle. Sie sollen anhand eines Kurzscreenings potentielle Familien für das Förderprogramm identifizieren und diese, falls die Familien damit einverstanden sind, an die Koordinationsstelle PAT melden. Die Zuweisenden konnten potentielle Familien aus anderen Gemeinden bis Ende 2022 an das Gesundheitsamt melden, sodass dieses mit den entsprechenden Gemeinden in Kontakt treten konnte, um sie für eine Teilnahme am Pilotprojekt zu gewinnen. Seit Januar 2023 werden jedoch keine neuen Gemeinden in das Pilotprojekt aufgenommen. Im Einzelfall wurden seit Januar 2023 auch Familien mit sehr vielen Belastungsfaktoren (Härtefälle) in PAT aufgenommen, auch wenn diese ausserhalb der Pilotgemeinden wohnen, sofern ausreichend freie Kapazitäten bei der Koordinationsstelle

PAT vorhanden sind. Diese Regelung musste jedoch schon im April wieder eingestellt werden, da die freien Kapazitäten zur Begleitung von neuen Familien bei Pro Junior aufgebraucht waren.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die relevanten Zuweisenden vor Ort schnell identifiziert sind. Eine grössere Herausforderung ist es, alle relevanten Fachpersonen zu erreichen und diese über PAT als auch über ihre Rolle als Zuweisende und die Prozesse zu informieren. Wird der Austausch gepflegt, sprechen die Zuweisenden mehrheitlich gut auf PAT an und nehmen ihre Rolle zur Identifikation und Weiterleitung von mehrfach belasteten Familien wahr. Sie erkennen einen klaren Bedarf nach dem Frühförderprogramm PAT und zeigen sich zuweilen sogar erleichtert zu wissen, dass sie mehrfach belastete Familien an PAT vermitteln können, da sie diese Familien nicht gleichermassen vertieft unterstützen könnten. Allerdings zeigt sich auch, dass die Kommunikation bzw. die Rolle der Zuweisenden und der Anmeldeprozess so klar und einfach wie möglich zu gestalten sind. So war nicht allen befragten Zuweisenden bekannt, wie sie bei Familien aus Nicht-Pilotgemeinden vorgehen sollten.

Bis am 31.05.2023 (Stichtag) wurden 34 Familien von Zuweisenden angemeldet (Tabelle 1). Fünf Fälle wurden nicht in das Programm aufgenommen (in zwei Fällen sagten die Familien ab, in drei Fällen entsprachen die Familien nicht den PAT-Kriterien) und für sechs Familien sind die Abklärungen noch im Gange. Damit wurden 23 Familien aufgenommen und mit der Begleitung durch PAT begonnen. In einem Falle kam es zu einem Abbruch, da die Familie zu wenig Motivation zeigte. Eine andere Familie konnte bereits nach kurzer Zeit aus dem Programm entlassen werden, nachdem sich deren Situation sehr schnell besserte. Am Stichtag 31.05.2023 wurden insgesamt 21 Familien betreut, 17 davon in den Pilotgemeinden Chur, Davos, Felsberg und St. Moritz. Hinzu kommen 2 PAT-Familien, die umgezogen sind sowie 2 Familien aus Nicht-Pilotgemeinden (Härtefälle). Für diese 4 Familien übernimmt der Kanton die Kosten für die PAT-Familienbegleitung.

Tabelle 1: Aktuelle Fallzahlen (Stand 14.04.2023)

	Chur	Davos	Felsberg	St. Moritz	Umzüge	weitere *	Total
Start (1. Januar)	2022	2022	2023	2023		2023	
Meldungen	23	4	2	1		4	34
noch in Abklärung	4					2	6
keine Teilnahmebereitschaft	2						2
keine Aufnahme	2	1					3
Aufnahme	15	3	2	1	2	2	23
Abbrüche	1						1
Wegzug	1	1					2
Abschluss		1					1
Anzahl betreute Familien	13	1	2	1	2	2	21
eingekaufte Plätze ⁺	11	2	1	1	0	0	15

* Nicht-Pilotgemeinden / Härtefälle

⁺ Anzahl Familienplätze für Mai 2023

Das Kontingent in Chur, Felsberg und St. Moritz war am Stichtag vollständig ausgeschöpft, resp. in Chur und Felsberg überschritten. Um die verfügbaren Familienplätze nicht deutlich zu überschreiten, mussten lokale

Aufnahmestopps verhängt werden und die Information an Zuweisende zurückgefahren werden. Im Weiteren zeigt sich, dass es sich bei den PAT-Familien im Vergleich zur Zielgruppe um überdurchschnittlich stark belastete Familien handelt. Dies bestätigt nicht nur den Bedarf nach PAT und dass dessen Ansatz einen niederschweligen Zugang zu mehrfach belasteten Familien gewährleistet, sondern auch, dass die prognostizierten Fallzahlen vermutlich zu tief angesetzt sind.

Projektorganisation und rechtliche Grundlagen

Die Projektorganisation und die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Koordinationsstelle PAT werden als zweckmässig beurteilt. Die in der Projektstruktur zugewiesene Rolle der Gemeinden und das Finanzierungsmodell werden demgegenüber als ungeeignet und rechtlich nicht ausreichend abgesichert beurteilt. Keiner der Befragten geht davon aus, dass der Ansatz über Leistungsvereinbarungen mit jeder Gemeinde dazu führt, dass PAT im ganzen Kanton flächendeckend eingeführt werden kann. Dadurch entsteht jedoch ein Flickenteppich, was folglich dazu führt, dass mehrfach belastete Familien abhängig vom Wohnort nicht die gleichen Chancen haben, in das Programm aufgenommen zu werden. Die meisten der Befragten – darunter auch alle Zuweisenden – halten dies für äusserst problematisch. Allen Familien im Kanton sollten die Unterstützung durch PAT zukommen, wenn sie den Aufnahmekriterien entsprechen. Wie bereits erwähnt, hat der Kanton bereits reagiert und übernimmt die Kosten der Familienbegleitung bei Umzügen von PAT-Familien und in Einzelfällen auch für neu identifizierte Familien mit sehr vielen Belastungsfaktoren, deren Wohngemeinde nicht zur Co-Finanzierung bereit ist, sogenannte Härtefälle.

Um PAT im ganzen Kanton flächendeckend etablieren zu können und damit Chancengerechtigkeit für mehrfach belastete Familien zu gewährleisten, werden zwei alternative Modelle für tauglich beurteilt:

1. Die Gemeinden beteiligen sich nach einem festgelegten Finanzierungsschlüssel an den Kosten für PAT
2. Der Kanton finanziert das Frühförderprogramm PAT vollständig

Unter der Annahme, dass beide alternativen Modelle eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen bedürfen, sprechen die befragten Gemeinden dem Modell mit der Co-Finanzierung durch Kanton und Gemeinden höhere Chancen zu, sich politisch durchzusetzen. Im Rahmen des Validierungsworkshops mit der Steuergruppe wurde in Ergänzung dazu die Möglichkeit aufgeführt, PAT als unentgeltliche Beratung von Müttern und Vätern unter den bestehenden Art. 7.1d im kantonalen Gesundheitsgesetz zu verordnen, wodurch die Finanzierung von PAT in den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallen würde, ohne dass hierfür eine Gesetzesanpassung nötig wäre. Demgegenüber teilt die Steuergruppe die Einschätzung, dass eine verbindliche Mitfinanzierung durch die Gemeinden nur über eine Gesetzesanpassung realisierbar ist.

Erfahrungen mit PAT in den Kantonen Zürich und Tessin

In den Kantonen Zürich und Tessin beteiligen sich die Gemeinden über einen bestimmten Beteiligungsschlüssel an der Finanzierung von PAT. Die Leistungserbringung erfolgt jedoch unabhängig von diesen, wodurch Chancengerechtigkeit gewährleistet wird. Damit hören die Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Kantonen auf, die sich in der Detailgestaltung in mehreren Punkten unterscheiden.

Besonders das Tessiner Modell besticht durch seine sehr einfachen Strukturen und Prozesse. Die gesamte Umsetzung von PAT wird mit einem Globalbudget bzw. mit einem Kontingent an Plätzen an einen Leistungserbringer in Auftrag gegeben, was zu einer hohen Effizienz, einer hohen Planungssicherheit und zu guten

Steuerungsmöglichkeiten führt. Aufgrund der Topografie – die ähnlich ist wie im Kanton Graubünden – erfolgt die Umsetzung regional. Auch wenn die Gemeinden nur am Rande miteinbezogen werden, ist eine grosse Bereitschaft vorhanden, die regionalen Gruppentreffen durch Räumlichkeiten zu unterstützen. Auch der regionale Einbezug der Zuweisenden funktioniert gut. Allerdings ist die Anzahl Familienplätze plafoniert und der Bedarf übersteigt die Kapazitäten. So sind (regionale) Aufnahmestopps und die Akquise von zusätzlichen Mitteln notwendig, um die Kapazitäten nicht zu überlasten bzw. auszubauen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die bisherigen Erfahrungen in den Bündner Pilotgemeinden zeigen, dass das international erprobte und evidenzbasierte Frühförderprogramm PAT² auch im Kanton Graubünden einen niederschweligen Zugang zu mehrfach belasteten Familien gewährleistet und einem bislang ungedeckten Bedarf entspricht.³

Empfehlung: Das Frühförderangebot PAT schliesst eine Lücke in der Angebotslandschaft und entspricht einem bislang ungedeckten Bedarf im Kanton Graubünden. Es soll daher in die Regelstrukturen überführt werden.

Während die Erfahrungen mit der Aufnahme und Begleitung von mehrfachbelasteten Familien grundsätzlich positiv sind, erweisen sich die Projektstruktur und insbesondere das gewählte Modell zur Co-Finanzierung durch Kanton und Gemeinden in der Praxis als wenig praktikabel, um PAT flächendeckend im ganzen Kanton zu etablieren. Dadurch entsteht ein Flickenteppich aus teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Gemeinden, was ein Dilemma darstellt: Entweder haben mehrfach belastete Familien je nach Wohnort nicht den gleichen Zugang zum Programm oder – falls der Kanton die Kosten für Familien aus nicht-teilnehmenden Gemeinden übernimmt – die Gemeinden beteiligen sich unterschiedlich daran.

Empfehlung: Um das Frühförderangebot PAT im ganzen Kanton flächendeckend etablieren zu können und die Bedingungen sowohl für mehrfachbelastete Familien als auch für die Gemeinden zu vereinheitlichen, ist das Finanzierungsmodell anzupassen.

Als alternative Finanzierungsmodelle in Betracht kommen eine vollständige Finanzierung durch den Kanton oder eine Co-Finanzierung durch Kanton und Gemeinden mit einem verbindlichen Beitragsschlüssel für die Gemeinden. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen sind allerdings als zu wagen zu beurteilen, um Letzteres zu begründen. Folglich wird man für dieses Modell und damit für eine breitere finanzielle Abstützung von PAT nicht um eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen herum kommen.

Von der Vorbereitung bis zu einer Gesetzesanpassung ist mit mindestens 3-4 Jahren zu rechnen. Das Pilotprojekt endet jedoch Ende 2024 und PAT soll ab 2025 in die Regelphase überführt werden. Um diesen Plan realisieren zu können, braucht es folglich eine schnelle Lösung, wodurch das Modell der Co-Finanzierung mit einem verbindlichen Gemeindebeitragsschlüssel – zumindest vorerst – ausgeschlossen werden muss.

² Lanfranchi, A., Neuhauser, A., Schaub, S., & Ramseier, E. (2021). Die longitudinale Studie ZEPPELIN – Förderung ab Geburt von Kindern aus belasteten Familien. In P. Klaver (Hrsg.), Heilpädagogische Forschung: Bildung für Alle (Forschungsbericht 2021) Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik (HfH).

³ Vgl. dazu auch: Büro Bass (2021). Bestandsaufnahme, Bedarfsanalyse und Massnahmenempfehlungen zur Kinder- und Jugendpolitik in Graubünden.

Übrig bleibt damit die Alternative der vollen Kostenübernahme durch den Kanton, vorausgesetzt PAT lässt sich unter Art. 7.1d im Gesundheitsgesetz verorten.

Empfehlung: Es ist zu prüfen, ob die Regelphase des Frühförderprogramm PAT ab 2025 gestützt auf Art. 7.1d des kantonalen Gesundheitsgesetzes durch den Kanton finanziert werden kann.

Sollte dies tatsächlich der Fall sein, würde dies einen schlanken Weg bieten, um PAT nachhaltig und flächendeckend im Kanton Graubünden etablieren zu können. Die Gemeinden bleiben auch in diesem Modell ein wichtiger Partner für die Umsetzung von PAT, insbesondere für die Gruppentreffen und die Vernetzung, weshalb es sie weiterhin einzubeziehen gilt. Die Option, dass sich die Gemeinden finanziell an PAT beteiligen, muss zudem nicht vollständig ausgeschlossen werden und kann auch zu einem späteren Zeitpunkt – insbesondere falls der Bedarf das vom Kanton finanzierte Kontingent übersteigen sollte – wieder aufgegriffen werden. So könnte auch die geplante Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine umfassende Kinder- und Jugendpolitik eine Möglichkeit bieten, um die Finanzierung von PAT neu zu regeln.⁴

Sollte es hingegen nicht möglich sein, die Regelphase ab 2025 über Art. 7.1d im Gesundheitsgesetz zu finanzieren, deutet alles darauf hin, dass eine flächendeckende Umsetzung von PAT nur durch eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nachhaltig gewährleistet werden kann. Ob hierfür der politische Prozess für das neue Kinder- und Jugendgesetz genutzt oder eine andere Lösung angestrebt wird, müsste geprüft werden. Auf jeden Fall wäre es nötig, eine Übergangslösung für die laufende Umsetzung von PAT zu finden. Denn was durch das Pilotprojekt angestossen wurde, kann bis dahin nicht einfach pausiert werden.

⁴ Vgl. hierzu die Medienmitteilung der Staatskanzlei vom 18.01.2022 (<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2022/Seiten/20220117010117-5600.aspx>)