



Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung

- Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»
- XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Angebotspflicht Frühe Förderung in den Gemeinden)
- XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter)

Bericht und Entwürfe des Departementes des Innern vom 5. März 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Aufträge des Kantonsrates	4
1.2 Bestehende Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»	5
1.3 Begrifflichkeiten und Abgrenzung	5
1.4 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten	6
1.5 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben	7
1.5.1 Massnahmen aus der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»	7
1.5.2 Integrationsförderung	7
1.5.3 Bildungsbereich	8
1.5.4 Gesundheitsbereich	8
2 Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»	8
2.1 Expertenbericht und -interviews	8
2.1.1 Gegenstand und Aufbau	8
2.1.2 Ausgangslage	9
2.1.3 Frühe Förderung als Start des lebenslangen Lernens	10
2.1.4 Angebotslandschaft im Kanton St.Gallen	10
2.1.5 Exkurs: Selektives Obligatorium	11
2.1.6 Handlungsmöglichkeiten und Fazit von INFRAS	12
2.2 Interviews	12
2.3 Fazit und weiteres Vorgehen	13



3	XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Angebotspflicht Frühe Förderung in den Gemeinden)	14
3.1	Grundlagen	14
3.1.1	Übersicht Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden	14
3.1.2	Priorisierung Vorhaben und Angebote Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»	17
3.1.3	Prüfung datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen	18
3.2	Gesetzesentwurf	22
3.2.1	Auftrag	22
3.2.2	Grundsätze	22
3.2.3	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	23
3.2.4	Voraussichtlicher Vollzugsbeginn und Übergangsfristen	26
4	XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter)	26
5	Vernehmlassung	26
6	Finanzielle Auswirkungen	26
7	Referendum	27
8	Erlass von Verordnungsrecht	27
9	Antrag	27
	Anhang 1:	28
	Bericht OST: «Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen» vom 21. August 2023	28
	Anhang 2:	28
	Bericht INFRAS: Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren vom 16. November 2023	28
	Entwürfe	
	XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	29
	XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	31



Zusammenfassung

Angebote der frühen Förderung leisten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von kleinen Kindern und wirken sich positiv auf die Chancengerechtigkeit aus. Seit dem Jahr 2015 verfolgt der Kanton St.Gallen eine von Kanton, Gemeinden und Fachorganisationen getragene Strategie zur frühen Förderung. Die Strategie fördert Kinder ab Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten. Zu den Angeboten zählen z.B. Mütter- und Väterberatungen, Familienzentren oder Kindertagesstätten. Mit diesen Bemühungen trägt der Kanton zur Einhaltung und Stärkung der Kinderrechte bei. Gleichzeitig stärkt er seine Position als attraktiver Wohnkanton für Familien mit kleinen Kindern.

Mit dieser Sammelvorlage werden sieben Aufträge des Kantonsrates im Bereich der frühen Förderung erledigt. Einerseits wird Bericht erstattet zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt». Andererseits werden Aufträge erledigt, die der Kantonsrat bei der Beratung der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie des Berichts «Perspektiven der Volksschule 2030» erteilt hat. Diese erfordern Berichterstattungen, aber auch einen Entwurf für eine gesetzliche Grundlage. Daher enthält die Sammelvorlage einen Berichtsteil (Abschnitt 2) sowie Botschaft und Entwurf für den XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Abschnitt 3). Zudem wird die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch in einem weiteren XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch umgesetzt (Abschnitt 4).

Im ersten Teil dieser Sammelvorlage werden das Postulat 43.21.06 sowie zwei Aufträge des Kantonsrates erledigt (Abschnitt 2). Darin geht es um geeignete Massnahmen zur zielorientierten Förderung von fehlenden sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren. Das Anliegen einer Pflicht zur (Eltern-)Mitwirkung wird dabei ebenfalls berücksichtigt. Grundlage für diesen Teil der Sammelvorlage bilden ein externer Bericht «Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren» (Anhang 2) sowie Gespräche mit Personen aus der Praxis (z.B. Schulleitung, Kindergarten, Kindertagesstätten, Spielgruppen). Der Bericht und die Gespräche zeigen, dass eine ganzheitliche Herangehensweise im Bereich der frühen Förderung angezeigt ist, um der Problematik der fehlenden sprachlichen und sozialen Kompetenzen von kleinen Kindern entgegenzuwirken. Dieses ganzheitliche Verständnis der frühen Förderung erstreckt sich sowohl auf die zu fördernden Fähigkeiten (motorisch, sprachlich, emotional und sozial), das Umfeld (Eltern und Bezugspersonen) wie auch auf die Wirkungsbereiche (soziale Integration, Bildung und Gesundheit).

Die Regierung teilt diese Einschätzung. Entsprechende Massnahmen sollen auf verschiedenen Ebenen umgesetzt werden. Einerseits sollen die Erkenntnisse aus dem Bericht «Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren» (Anhang 2) bei der Verlängerung der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» berücksichtigt werden. Zudem sollen sie bei der im Nachgang zum Bericht 40.23.05 «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen» zu erarbeitenden Familienstrategie einfließen, vor allem im Bereich der familienzentrierten Vernetzung. Schliesslich wird mit dem zweiten Teil dieser Sammelvorlage eine gesetzliche Grundlage für eine Angebotspflicht der Gemeinden im Bereich der frühen Förderung sowie die Pflicht zur Erstellung eines kommunalen Frühförderkonzepts vorgeschlagen (Abschnitt 3).

Die Sammelvorlage wurde in einer breit aufgestellten Projektorganisation erarbeitet. Seitens Kanton waren das Departement des Innern, das Bildungsdepartement und das Gesundheitsdepartement vertreten. Auf Stufe der Gemeinden arbeiteten Vertretungen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidenten sowie des Verbands St.Galler Volksschulträger im Projekt mit.



Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» sowie Botschaft und Entwurf des XIII. und XIV. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch.

1 Ausgangslage

1.1 Aufträge des Kantonsrates

Diese Sammelvorlage besteht aus einem Bericht (Abschnitt 2) sowie Botschaft und Entwurf des XIII. und XIV. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) (Abschnitt 3). Damit werden folgende Aufträge des Kantonsrates im Bereich der frühen Förderung erfüllt:

- Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»: Darin wird die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat über die Prüfung geeigneter Massnahmen zur möglichst zielorientierten Förderung fehlender sprachlicher oder sozialer Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren – unter Einbezug ihrer Familien – Bericht zu erstatten. Dabei sollen auch Varianten zur Finanzierung geprüft und aufgezeigt werden. Das Postulat wurde ursprünglich als Motion eingereicht (42.21.02), jedoch auf Antrag der Regierung in der Junisession 2021 in ein Postulat umgewandelt. Der Auftrag wird in Abschnitt 2 behandelt.
- Aufträge zum Bericht 40.21.01 «Auswertung der Strategie «Frühe Förderung 2015 bis 2020» sowie Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»»: In diesen wird die Regierung eingeladen:
 - zuhanden des Kantonsrates eine Übersicht zu erstellen, welche Angebote zur frühen Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen geschaffen wurden;
 - im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»:
 - eine Priorisierung der strategischen Vorhaben und Angebote zur frühen Förderung auf der Grundlage folgender Kriterien vorzunehmen: Wirksamkeit der Angebote, Erfolgsaussichten der Massnahmen, Bedarf an finanziellen Ressourcen;
 - die rechtlichen Grundlagen zwecks Abbau von Datenschutzhürden zu prüfen, um den Informationsaustausch zwischen Behörden, Fachpersonen und -organisationen zugunsten des Kindeswohls zu vereinfachen;
 - die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, um Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung zu verpflichten;
 - gesetzliche Grundlagen zu schaffen¹, damit die Gemeinden besorgt sind, eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und qualitativ adäquate frühe Förderung bereitzustellen.

Diese Aufträge werden im Rahmen der Ausführungen zum XIII. Nachtrag zum EG-ZGB (Abschnitt 3) erledigt. Einzig der Auftrag betreffend Verpflichtung der Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung wird im Bericht zum Postulat (Abschnitt 2) erledigt, da er thematisch direkt damit zusammenhängt.

- Auftrag zum Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030»: Bei der Beratung des Berichts stimmte der Kantonsrat den Anträgen der vorberatenden Kommission zu. Einer dieser

¹ In den Aufträgen der vorberatenden Kommission war Buchstabe d) als Prüfauftrag formuliert («gesetzliche Grundlagen zu prüfen»). Ein Antrag der Mitte-EVP-Fraktion, SP-Fraktion und GRÜNE-Fraktion, mit dem das Wort «prüfen» durch «schaffen» ersetzt werden sollte, wurde vom Kantonsrat angenommen. Daher ist ein Gesetzesentwurf zu erarbeiten.



Aufträge (Auftrag 2) liegt thematisch nahe an den oben genannten Aufträgen (dies ist im Auftrag auch explizit erwähnt). Der Auftrag umfasst zwei Komponenten. So wird die Regierung eingeladen «für die ersten Lebensjahre ein nachhaltiges Massnahmenpaket zu prüfen, damit allen Kindern ein optimaler Schulstart in Bezug auf Kulturtechniken und Selbstregulation gelingt und dem Kantonsrat mit der Totalrevision des Volksschulgesetzes einen Entwurf der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen». In der vorliegenden Sammelvorlage wird der erste Teilauftrag, also der Prüfauftrag, in Abschnitt 2 behandelt. In Abschnitt 3 wird der Entwurf für eine gesetzliche Grundlage im Sinn eines Massnahmenpakets vorgelegt, womit auch der zweite Teil des Auftrags im Rahmen dieses Projekts erledigt werden kann (und somit nicht mehr in der Totalrevision des Volksschulgesetzes umgesetzt werden muss). Da es bei dem Auftrag um den vorschulischen Bereich geht, ist es sachgerecht, dies in der vorliegenden Sammelvorlage umzusetzen. Der vorschulische Bereich ist auf das Familien- und Sozialleben im allgemeinen Sinn ausgerichtet und entsprechend breit (Soziales, Gesundheit, Bildung) abzuhandeln bzw. er soll Gegenstand einer ganzheitlichen Betrachtung sein. Der schulische Bereich ist demgegenüber auf die verfassungsrechtlich angelegte Schulpflicht abgestimmt und insoweit enger zu fassen. Diese Abgrenzung definiert auch die Zuordnung der Fördermassnahmen zu den bereitzustellenden gesetzlichen Grundlagen (unterhalb der Schulpflicht: Anschlussgesetzgebung zum Zivilrecht / ab Einsetzen der Schulpflicht: Volksschulgesetz).

Bei Teilrevisionen sind Erlasse hinsichtlich der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter i.d.R. anzupassen (Bericht der Redaktionskommission vom 8. April 2022 [82.22.06]). Dies erfolgt vorliegend mit dem XIV. Nachtrag zum EG-ZGB (vgl. Abschnitt 4).

1.2 Bestehende Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»

Seit dem Jahr 2015 verfolgt der Kanton St.Gallen eine von Kanton, Gemeinden und Fachorganisationen gemeinsam initiierte Strategie zur frühen Förderung. In der interdepartementalen Umsetzungsorganisation engagieren sich das Departement des Innern, das Bildungs- und das Gesundheitsdepartement. Die interdepartementale Zuständigkeit ist elementar, um der Breite und den Zusammenhängen des Themas gerecht zu werden. Sie wurde im Rahmen der Auswertung und Erneuerung der Strategie Frühe Förderung im Jahr 2021 von allen Beteiligten bestätigt.² Neben der breiten Abstützung innerhalb der kantonalen Verwaltung ist der Einbezug der kommunalen Ebene zentral. Die Strategie wurde zusammen mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) sowie dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) erarbeitet.

1.3 Begrifflichkeiten und Abgrenzung

Der Sammelvorlage liegt das Verständnis des Begriffs «Frühe Förderung» aus der kantonalen Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» zugrunde.³ Dieses lautet wie folgt:

Die frühe Förderung unterstützt die Entwicklungsprozesse der kleinen Kinder ab Geburt bis zum Kindergarten und fördert die motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten des kleinen Kindes. Einige Angebote und Massnahmen der frühen Förderung richten sich bereits an werdende Eltern als Zielgruppe, beziehen also die Zeit der kindlichen Entwicklung im Mutterleib mit ein. Frühe Förderung unterstützt Eltern und Bezugspersonen darin, ein Umfeld zu schaffen, das der physischen und psychischen Entwicklung des Kleinkindes förderlich ist und trägt zur Chancengerechtigkeit hinsichtlich sozialer Integration, Bildung und Gesundheit bei.

² Vgl. dazu auch den Bericht 40.21.01 Auswertung der Strategie «Frühe Förderung» 2015 bis 2020 sowie Strategie «Frühe Förderung» 2021 bis 2026 (Beilage 1, Abschnitt 1.3), abrufbar unter www.ratsinfo.sg.ch.

³ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Strategie Frühe Förderung.



Frühe Förderung umfasst verschiedene Massnahmen und Angebote, die im Rahmen der Unterstützung von Familien, der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Entwicklung von familienfreundlichen Gemeinden, der Integrationsförderung, Gesundheitsförderung und Prävention sowie als Vorbereitung des Schuleintritts stattfinden.

Aus der Definition ergibt sich teilweise bereits die Abgrenzung von Angeboten der frühen Förderung zu anderen Angeboten zugunsten von Kindern. So richtet sich die frühe Förderung explizit an Vorschulkinder (auch wenn der Übergang in den Kindergarten – zumindest bei gewissen Angeboten – natürlich ein zentraler Aspekt ist). Die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» zählt folgende Angebote zum Grundangebot:

- Mütter- und Väterberatung
- Begegnungsorte (z.B. Familienzentren)
- Erziehungsberatung für Eltern von Kindern im Alter von null bis vier Jahren
- Elternbildung und Elterninformation
- spezifische Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen
- Spielgruppe(n)
- familienergänzende Betreuungsangebote (Tagesfamilien und Kindertagesstätten)

Zum erweiterten Angebot der frühen Förderung zählen u.a. Familienplanungs-, Schwangerschafts- und Sexualberatungsstellen, Hebammen, Haus- und Kinderärztinnen und -ärzte, sozialpädagogische Familienbegleiterinnen und -begleiter, heilpädagogische Früherzieherinnen und Früherzieher, Logopädinnen und Logopäden, Kinderpsychiaterinnen und -psychiater, Psychologinnen und Psychologen sowie Kinderheime.

Inhaltlich ist die Abgrenzung der Angebote teilweise schwierig, da die frühe Förderung naturgemäss einen breiten Fokus hat. Sie soll ein «generelles» Entwicklungsumfeld ermöglichen, in dem sich die Kinder gemäss ihren Bedürfnissen und Potenzialen entwickeln können. So fallen z.B. Angebote, die von den Gemeinden im Rahmen des Grundangebots Sozialberatung⁴ (Erziehungs- und Familienberatung, Mütter- und Väterberatung, Kinder- und Jugendberatung) angeboten werden, ebenfalls unter den Bereich der frühen Förderung und können nicht trennscharf davon unterschieden werden. Vor dem Hintergrund der Sozialberatung verfolgen diese jedoch das spezifische Ziel, Hilfsbedürftigkeit zu vermeiden und haben somit einen engeren Fokus.⁵

1.4 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

Nachfolgend wird im Sinn einer Übersicht auf die rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten eingegangen. Für eine umfassende Darstellung wird auf die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»⁶ oder den Bericht des Bundesrates «Politik der frühen Kindheit»⁷ verwiesen.

Nach Art. 58^{bis} Abs. 1 EG-ZGB sorgt die politische Gemeinde für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe. Diese umfasst Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz sowie Kinder- und Jugendberatung. Dazu gehört grundsätzlich auch die Zuständigkeit für die frühe Förderung. Diese ist bisher aber weder explizit aufgeführt, noch ist eine Angebots- oder eine Finanzierungspflicht damit verbunden. Mit der Strategie Frühe Förderung gibt es im Kanton St.Gallen einen

⁴ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Sozialberatung.

⁵ Allenfalls kann nachgelagert geprüft werden, ob Anpassungen im Grundangebot Sozialberatung aufgrund der vorliegenden Sammelvorlage sinnvoll sein können.

⁶ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Strategie Frühe Förderung.

⁷ Abrufbar unter www.bsv.admin.ch → Sozialpolitische Themen → Kinder- und Jugendpolitik → Politik der frühen Kindheit.



Rahmen für die weitere Entwicklung in der frühen Förderung. Die Strategie gibt jedoch nur Handlungsempfehlungen für die Gemeinden ab und ist für diese nicht verbindlich.

Nach Art. 58^{ter} EG-ZGB führt das zuständige Departement (im Kanton St.Gallen das Departement des Innern) eine Kontaktstelle, die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen der Kinder- und Jugendförderung und des Kinder- und Jugendschutzes sowie den zuständigen Stellen von Staat und Gemeinden koordiniert. In Art. 58^{quater} EG-ZGB ist zudem festgehalten, dass der Kanton Staatsbeiträge an Vorhaben des Kinder- und Jugendschutzes und der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung ausrichten kann.

Darüber hinaus sind in vielen weiteren Erlassen Aspekte der frühen Förderung enthalten, z.B. im Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG), im Volksschulgesetz (sGS 213.1, abgekürzt VSG) oder auch im Gesundheitsgesetz (sGS 311.1). Ein Spezialgesetz, das im Sinn eines Rahmenerlasses verschiedene Aspekte zum Thema Kinder und Jugend regelt, existiert im Kanton St.Gallen nicht.⁸

1.5 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben

Auch in diesem Abschnitt ist lediglich ein grober Auszug der relevantesten Projekte und Vorhaben im Bereich der frühen Förderung im Kanton aufgeführt. Für eine umfassende Darstellung wird auf die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»⁹ (Abschnitt 1.2) verwiesen.

1.5.1 Massnahmen aus der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»

Die vorliegende Sammelvorlage steht naturgemäss in engem Zusammenhang mit der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie deren Massnahmen und Handlungsempfehlungen. Verschiedene Massnahmen weisen starke Bezüge zu den konkreten Aufträgen des Kantonsrates auf, z.B. die Massnahme M5.3, die eine Angebotspflicht im Frühbereich nennt. Auch zum Postulat gibt es Bezüge, z.B. die Massnahme M5.1, mit der die Zugänglichkeit zu den Angeboten für Kinder mit Deutsch als Zweitsprache, Kinder mit Behinderung oder armutsbetroffene Kinder gefördert werden soll. Auch das mehrsprachige Aufwachsen wird thematisiert, z.B. bei der Fortsetzung der kantonalen Aktivitäten. Die Massnahme A1.2 besagt, dass für Eltern mit Deutsch als Zweitsprache Schulungsangebote zu Spracherwerb und -förderung zur Verfügung stehen sollen. Auch die Aktivität A5.2 sieht vor, dass es für Spielgruppenleitende und Fachpersonal Betreuung spezifische Weiterbildungsangebote für frühkindliche Bildung mit Fokus Mehrsprachigkeit und Integration gibt. Aufgrund dieser starken Überschneidungen war es wie erwähnt wichtig, dass die Umsetzungsorganisation der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» entsprechend im Projekt zur Erarbeitung der Sammelvorlage einbezogen war.

1.5.2 Integrationsförderung

Einen weiteren Bezug hat die Sammelvorlage zum kantonalen Integrationsprogramm (KIP)¹⁰. Dieses erfolgt gestützt auf das eidgenössische Ausländer- und Integrationsgesetz (SR 142.20) und wird über schweizweit einheitliche Programmziele gesteuert. Die politischen Grundlagen und Programmziele zum KIP werden von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitet. Das KIP 3 für die Jahre 2024 bis 2027 wurde Ende November 2023 unterzeichnet. Frühkindliche Sprachförderung ist ein wichtiges Element des KIP, das verschiedene Massnahmen dazu enthält (z.B. Elternbildungsangebot «sprich mit mir und hör mir zu», Weiterbildungsangebot und Praxisbegleitung für

⁸ In gewissen Kantonen bestehen solche Erlasse (z.B. Kinder- und Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich). Auch der Bund kennt mit dem Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (SR 446.1) einen solchen Erlass.

⁹ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Strategie Frühe Förderung.

¹⁰ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Integration → kantonale Integrationsförderung.



Fachpersonen im Frühbereich, Angebot «schenk mir eine Geschichte»). Diese wird allerdings nicht isoliert verfolgt. Sprachbildung ist immer als Teil des allgemeinen kindlichen Entwicklungsprozesses zu verstehen. Im Kanton St.Gallen werden die Massnahmen im Förderbereich des KIP «Frühe Kindheit» daher im Rahmen der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» geplant und umgesetzt.

1.5.3 Bildungsbereich

Wichtige Schnittstellen bestehen auch zu Vorhaben im Bereich der Schule. So weist der Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» bzw. die darauf gestützte Erarbeitung der Handlungsmassnahmen durch den Bildungsrat wichtige Bezüge zur vorliegenden Sammelvorlage auf. Die erste Perspektive «Bildung für die Kinder und Jugendlichen – Bildung für die Gesellschaft», die u.a. bei der kantonalen Strategie zur frühen Förderung ansetzt und deren inhaltliche Weiterführung in den ersten Schuljahren angestrebt wird, stellt dabei den wichtigsten Anknüpfungspunkt dar. Auch wird – wie erwähnt – in der vorliegenden Sammelvorlage ein Auftrag des Kantonsrates zum Bericht «Perspektiven der Volksschule 2030» behandelt. Dieser bezieht sich zudem auf die Revision des VSG, das ebenfalls wichtige Bezüge zur frühen Förderung aufweist. So wird z.B. auf das Schuljahr 2024/25 eine Angebotspflicht im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung umgesetzt.

1.5.4 Gesundheitsbereich

In der Totalrevision des Gesundheitsgesetzes (Umsetzung der Motion 42.21.20) gibt es ebenfalls wichtige Schnittstellen zu dieser Sammelvorlage, da in der Gesundheitsprävention das gesunde Aufwachsen von Kindern ein zentraler Aspekt ist. Abgesehen davon laufen im Kanton St.Gallen im Bereich der Gesundheit von Kindern verschiedene Projekte und Programme. Eines davon ist das Aktionsprogramm «Kinder im Gleichgewicht» (KIG). Es setzt sich dafür ein, dass Kinder in Bezug auf Ernährung und Bewegung in optimalen Verhältnissen aufwachsen können, sei es in der Familie, in der Gemeinde, in der Freizeit oder in vorschulischen Einrichtungen.

2 Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»

2.1 Expertenbericht und -interviews

Als Grundlage für die Bearbeitung des Postulats und der weiteren Aufträge wurde das Forschungsbüro INFRAS beauftragt, einen Expertenbericht zum Thema der Förderung von sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren zu erstellen (vgl. Anhang 2, nachfolgend «Bericht INFRAS»). Zusätzlich führte INFRAS Interviews mit Personen aus der Praxis, um die Erkenntnisse des Berichts zu ergänzen. Damit soll gleichzeitig die Sicht der Praxis in den Gemeinden (z.B. bezüglich Einschätzung der Problemlage und allfälligen Massnahmen) abgebildet werden.

Im Folgenden sind die wichtigsten Erkenntnisse des Berichts sowie der Interviews zusammenfassend wiedergegeben.

2.1.1 Gegenstand und Aufbau

Der Bericht INFRAS untersucht die frühe Förderung von Kindern von null bis vier Jahren im Kanton St.Gallen und gibt mögliche Handlungsfelder und Massnahmen wieder. Frühe Förderung wird darin, wie auch in der kantonalen Strategie sowie in dieser Sammelvorlage, ganzheitlich verstanden, d.h. sie umfasst die generelle Unterstützung von null- bis vierjährigen Kindern in ihren Lernprozessen. Sie beginnt mit der Schwangerschaft und dauert bis zum Eintritt in den Kindergarten. Frühe Förderung soll dem Kind optimale Aufwuchsbedingungen ermöglichen und ist Startpunkt



für das lebenslange Lernen. Sie enthält z.B. die Sprachförderung wie auch die Förderung von sozialen, emotionalen, motorischen und kognitiven Kompetenzen. Unter Sprachförderung wird im Bericht INFRAS sowohl das Lernen von Deutsch als Zweitsprache verstanden, aber auch allgemein die Förderung von Sprachkompetenzen in der Erstsprache. Der Bericht INFRAS unterscheidet zwischen allgemeiner und spezifischer früher Förderung. Erstere richtet sich an alle Kinder und deren Eltern, unabhängig von deren Hintergrund. Die spezifische frühe Förderung richtet sich an ausgewählte Personengruppen, meist um soziale Benachteiligungen auszugleichen.

2.1.2 Ausgangslage

Neben den Bevölkerungszahlen des Kantons St.Gallen (26'490 Kinder im Alter von null bis vier Jahren) macht der Bericht INFRAS Angaben zum Finanzierungsgrad der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (Ausgaben Kanton / Gemeinden für die externe Kinderbetreuung je wohnhaftes Kind und Jahr). Der Kanton St.Gallen liegt hier mit 660 Franken in der unteren Hälfte der Vergleichskantone.¹¹ Gleichzeitig liegt der Kanton im Mittelfeld der Vergleichskantone, wenn man die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung ins Verhältnis zum kantonalen Bruttoinlandsprodukt setzt. Auch werden Zahlen zu Armut und Sozialhilfe angegeben. Hier zeigt sich, dass der Kanton St.Gallen zwar bei der Sozialhilfequote für null- bis vierjährige Kinder unter dem nationalen Durchschnitt von fünf Prozent liegt (Jahr 2019: 2,7 Prozent). Die Sozialhilfequote zeigt aber kein vollständiges Bild von in Armut lebenden Kindern, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass mehr null- bis vierjährige Kinder im Kanton St.Gallen in einem von Armut geprägten Umfeld aufwachsen. Ein vollständigeres Bild bezüglich Armut wird im Bericht 40.23.05 «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen» gezeichnet.¹² Dieser Bericht zeigt, dass die Zahlen zu Armut und Armutsgefährdung höher sind. Zudem zeigt er, dass im Jahr 2019 knapp ein Drittel (29 Prozent) aller mit Sozialhilfe unterstützten Personen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren waren (sie weisen mit 3,3 Prozent die höchste Sozialhilfequote im Kanton auf).

Spezifisch für den Bereich der Sprache liefert der Bericht INFRAS Zahlenmaterial zu Mehrsprachigkeit sowie zur Lokalsprache, die zuhause gesprochen wird. Hier ist wichtig anzumerken, was genau die zugrundeliegende Methodik ist. Den Eltern wurde die Frage gestellt, welches die Hauptsprache ist, in der die Person denkt und die sie am besten beherrscht. Die Frage wurde für alle Haushaltsmitglieder (auch Kinder) beantwortet. Für den Kanton St.Gallen ergibt sich aufgrund dieser Methodik ein Anteil von 17,5 Prozent an Kindern im Alter zwischen null und vier Jahren, deren Hauptsprache nicht Deutsch ist. Der Anteil liegt leicht unter dem nationalen Durchschnitt von 18,6 Prozent. Wie die Methodik zeigt, bedeutet dies nicht, dass dieser Anteil an Kindern kein Deutsch beherrscht. Es ist nur nicht ihre Hauptsprache gemäss der Aussage ihrer Eltern. Neben diesen Zahlen, die aus der Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS) stammen, werden auch Zahlen aus Sprachstandserhebungen gewisser Kantone oder Städte wiedergegeben. Diese zeigen, dass i.d.R. mehr Kinder einen spezifischen Sprachförderbedarf haben (im Durchschnitt rund ein Drittel) als der Anteil an Kindern, deren Hauptsprache nicht Deutsch ist, vermuten lassen würde. D.h. es gibt sowohl Kinder aus nicht-deutschsprachigen, aber auch aus deutschsprachigen Haushalten, bei deren Sprachentwicklung Förderbedarf besteht.

¹¹ Weitere Infos zur Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung liefert der Bericht «Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen», abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.

¹² Der Bericht wurde im Oktober 2023 von der Regierung verabschiedet und dem Kantonsrat zugeleitet, abrufbar unter www.ratsinfo.sg.ch → Geschäftsnummer 40.23.05.



2.1.3 Frühe Förderung als Start des lebenslangen Lernens

Die Lebensphase zwischen null und vier Jahren ist von hohem Stellenwert für die weitere Entwicklung eines Kindes und bildet den Start des lebenslangen Lernens. Der Bericht INFRAS betont, dass eine qualitativ hochwertige und früh einsetzende frühe Förderung von Kindern wichtig ist und dass die Eltern als die wichtigsten Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter eine zentrale Rolle spielen. Weitere theoretische Grundlagen zum Spracherwerb werden im Bericht «Aspekte der Sprachentwicklung in der frühen Kindheit» aufgezeigt.¹³ Dieser zeigt auf, dass wenn die Erstsprache gut gelernt wurde, diese ein Fundament für den Erwerb der zweiten Sprache bietet.¹⁴ Auch dieser Bericht betont, dass bei der frühen Sprachförderung die Unterstützung des Wissens der Eltern wie auch ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten, für ihr Kind Gesprächspartnerin oder Gesprächspartner sein zu können, elementar ist.

Wichtig sind Übergänge. Für kleine Kinder ist insbesondere der Übergang in den Kindergarten von besonderer Bedeutung. Ein gelungener Start in die obligatorische Schulzeit begünstigt altersgerechte Entwicklungsimpulse und die Anschlussfähigkeit des Kindes an Gleichaltrige, was sich positiv auf seine Bildungsbiografie auswirkt. Der Bericht INFRAS betont hier die Wichtigkeit der beteiligten Organisationen (z.B. Spielgruppen, Kitas, Kindergärten) aber auch die Einbindung und Information der Eltern.

2.1.4 Angebotslandschaft im Kanton St.Gallen

Der Bericht INFRAS zeigt das bestehende Angebot im Bereich der frühen Förderung auf. Dieser Teil stützt sich weitgehend auf Daten aus einer Erhebung der OST – Ostschweizer Fachhochschule «Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen» aus dem Jahr 2023 (vgl. Anhang 1)¹⁵ An dieser Stelle wird nur kurz auf die Ergebnisse eingegangen und insbesondere auf den Bereich der Sprachförderung fokussiert. Ausführlichere Informationen dazu finden sich in Abschnitt 3.1.1.

Der Bericht INFRAS zeigt die Angebotslandschaft im Kanton anhand der Kategorisierung von allgemeiner und spezifischer früher Förderung auf. Zu Ersterer zählt er Begegnungsorte, familienergänzende Kinderbetreuung und Spielgruppen, Elterninformation / Elternbildung / Elternberatung, gesundheitliche Versorgung sowie Frühe Sprachförderung. Zur spezifischen frühen Förderung zählt der Bericht INFRAS die selektive Sprachförderung sowie Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen.

Im Bereich der Sprachförderung bestehen verschiedene Angebote im Kanton. So verfügen rund zwei Drittel der Gemeinden über wenigstens ein Angebot zur Sprachförderung im frühkindlichen Bereich. Selektive Sprachförderung für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund wird von rund der Hälfte aller Gemeinden angeboten (bzw. ist ein Angebot in Planung). Im Bericht INFRAS werden verschiedenste Beispiele solcher Angebote aufgeführt. Gleichzeitig kommt er zum Schluss, dass die frühe Sprachförderung im Kanton St.Gallen fragmentiert ist und viele der Angebote punktueller Art sind.

Der Aspekt der Fragmentierung lässt sich gewissermassen auch auf die gesamte Angebotspalette im Bereich der frühen Förderung im Kanton übertragen. So besteht im Kanton St.Gallen ins-

¹³ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Integration → Frühe Kindheit → Sprachentwicklung.

¹⁴ Die Erstsprache ist die Sprache, die ein Kind zuerst lernt. Dies können auch mehrere Sprachen sein (z.B. spricht man bei zwei Sprachen von bilingualem Erstspracherwerb). Die Erstsprache kann – muss aber nicht – gleichzeitig die Hauptsprache sein (siehe Abschnitt 2.1.2).

¹⁵ Diese Erhebung wurde im Rahmen dieser Sammelvorlage erstellt und dient als Orientierung für die gesetzliche Grundlage zur Angebotspflicht der Gemeinden (siehe Abschnitt 3.1.1).



gesamt ein breites Angebot, z.B. sind die Angebote Spielgruppen oder auch Mütter- und Väterberatungen im Kanton (absolut und im schweizweiten Vergleich) sehr verbreitet und bestehen in allen oder fast allen Gemeinden. Gleichzeitig verfügt nur rund ein Drittel der Gemeinden über ein Konzept zur frühen Förderung und 14 Prozent der Gemeinden über eine Strategie. Auch hat nur rund ein Drittel der Gemeinden eine Bedarfserhebung zur frühen Förderung durchgeführt. D.h. es besteht durchaus ein vielfältiges Angebot in vielen Gemeinden, es besteht aber insbesondere hinsichtlich einem strategischen Vorgehen, bei der Priorisierung und bei der Abstimmung der Angebote innerhalb der Gemeinden noch viel Potenzial.

2.1.5 Exkurs: Selektives Obligatorium

INFRAS wurde im Rahmen der Berichterstellung (Anhang 2) beauftragt, das sog. selektive Obligatorium vertieft zu prüfen. Von einem selektiven Besuchsobligatorium ist die Rede, wenn nur für bestimmte Kinder die Verpflichtung besteht, ein Angebot zu besuchen (Beispiele gibt es insbesondere im Bereich der Sprachförderung). Im Gegensatz dazu ist ein allgemeines Besuchsobligatorium für alle Kinder verpflichtend.

Der Bericht INFRAS zeigt hier die Umsetzung in der Schweiz, wo das selektive Obligatorium vor allem aus dem Kanton Basel-Stadt bekannt ist. Auch macht er Aussagen bezüglich der Wirksamkeit (ohne dabei die Kosten für ein allfälliges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen). Der Bericht INFRAS gibt an, dass Pilotprogramme auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem verpflichtenden Besuch von Spielgruppen und den Deutschkenntnissen hindeuten. Gleichzeitig erfolgt eine starke Relativierung, da es sich um kleine Fallzahlen handelt und die individuellen Fortschritte sehr unterschiedlich sind. Auch eine Studie im Vorfeld der Einführung des selektiven Obligatoriums im Kanton Basel-Stadt zeigt den positiven Zusammenhang zwischen dem Besuch einer frühkindlichen Betreuungseinrichtung und den Deutschkenntnissen. Relevant für diesen positiven Effekt sind der zeitliche Umfang, der Beginn der Förderung sowie die Qualität der Bildungseinrichtung.

Zur längerfristigen Wirksamkeit des selektiven Obligatoriums bestehen nur wenige Studien und Erkenntnisse. In einer im Bericht INFRAS genannten Studie der Universität Basel¹⁶ konnte festgestellt werden, dass das selektive Besuchsobligatorium einen positiven Effekt in der fünften Klasse in den Fächern Deutsch und Englisch hat. Hingegen war kein Effekt für die Fächer Französisch, Mathematik oder Natur-Mensch-Gesellschaft feststellbar. Die im Bericht INFRAS zitierte Studie kommt zudem zum Schluss, dass beim Vergleich vor und nach Einführung der obligatorischen Deutschförderung kein Effekt auf späte Einschulungen oder verstärkte Massnahmen (z.B. heil- und sonderpädagogische Massnahmen) festgestellt werden konnte. Allerdings gibt die Studie explizit an, dass die Wirksamkeit der obligatorischen Deutschförderung aufgrund der zu geringen Dauer seit Einführung des selektiven Obligatoriums anhand der untersuchten schulischen Entwicklungsparameter grundsätzlich noch nicht nachgewiesen werden kann.

Neben Angaben zur Wirksamkeit des selektiven Obligatoriums zeigt der Bericht INFRAS auch die rechtliche Situation auf. Hier belegt ein kürzlich erstelltes Gutachten, dass ein selektives Obligatorium grundsätzlich rechtmässig ist. Dabei müssen aber gewisse Aspekte berücksichtigt werden (z.B. Dauer, Ausnahmen), da es ein mittelschwerer bis schwerer Eingriff in die Freiheitsrechte der Eltern und Kinder ist.¹⁷ Während das selektive Obligatorium mit gewissen Einschränkungen somit rechtlich zulässig ist, äussert sich das Gutachten kritisch zur Kostenbeteiligung der Eltern. Diese

¹⁶ A. Grob, erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache, Basel 2019.

¹⁷ Z.B. persönliche Freiheit des Kindes (Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]), Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 13 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 2 BV), Erziehungsrecht (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV) oder Sprachenfreiheit (Art. 18 BV).



Einschätzung hat das Bundesgericht vor Kurzem in einem Fall des Kantons Thurgau bestätigt (Urteil des Bundesgerichtes 2C 402/2022 vom 31. Juli 2023). Der Grosse Rat des Kantons Thurgau führte im Jahr 2022 im kantonalen Volksschulgesetz eine vorschulische Sprachförderung ein und sah darin eine Kostenbeteiligung der Eltern vor. Auch sollten die Erziehungsberechtigten für den Weg zum Förderangebot verantwortlich sein. Gegen die Gesetzesvorlage wurde eine Beschwerde erhoben. Das Bundesgericht gelangt zum Schluss, dass Elternbeiträge bei obligatorischen vorschulischen Massnahmen unvereinbar sind mit dem verfassungsmässigen Grundrecht des unentgeltlichen Grundschulunterrichts. Da die Sprachförderung mit einer obligatorischen Sprachstanderhebung für alle Kinder verbunden ist, sind potenziell auch alle Kinder von der Pflicht zum Besuch der Sprachförderung betroffen. Faktisch bedeutet dies, dass die entsprechenden Angebote zum obligatorischen Grundschulunterricht zählen und damit der obligatorische Grundschulunterricht auf Dreijährige ausgeweitet wird. Neben dem Anspruch auf Unentgeltlichkeit der Angebote an sich, führt dies auch zu einem Anspruch auf Übernahme der Transportkosten durch die öffentliche Hand, wenn der Schulweg gefährlich oder übermässig lang und für das Kind unzumutbar ist (was bei Kleinkindern grundsätzlich anzunehmen ist). Gleichzeitig hat diese Ausweitung des obligatorischen Grundschulunterrichts weitere Konsequenzen. So können z.B. Kinder nur in sehr begründeten Fällen dem Unterricht fernbleiben, womit etwa Ferien ausserhalb der Schulferienzeit für betroffene Familien grundsätzlich nicht mehr möglich sind.

2.1.6 Handlungsmöglichkeiten und Fazit von INFRAS

Der Bericht INFRAS zeigt Handlungsmöglichkeiten in sechs thematischen Handlungsfeldern auf. Unter diesen bestehen starke Wechselwirkungen. Es sind folgende Handlungsfelder:

- Früherkennung, Koordinieren und Vernetzen
- Elterninformation, Elternbildung und Elternberatung
- Qualität sichern und verbessern
- Angebot für alle gewährleisten
- Mitfinanzieren, finanzielle Anreize gewähren
- Verbindlichkeit

Der Bericht INFRAS kommt zum Schluss, dass sich eine umfassende frühe Förderung nicht nur auf spezifische Gruppen konzentrieren, sondern alle Eltern und Kinder einschliessen sollte, um eine ganzheitliche und integrative Herangehensweise zu gewährleisten. Insbesondere wird deutlich, dass eine systematische und niederschwellige Elterninformation bzw. Elternbildung und -beratung eine Schlüsselrolle spielt. Zudem unterstützt eine gelingende familienzentrierte Vernetzung die Eltern bei der Suche nach passenden Angeboten und sorgt für die notwendige Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachstellen und Fachpersonen. Ein selektives Obligatorium kann eine Möglichkeit sein, um Kinder mit (Sprach-)Förderbedarf frühzeitig zu erkennen und sie auf den Kindergarten Eintritt vorzubereiten. Ein solches Obligatorium muss aber hinsichtlich seiner Verhältnismässigkeit und aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen kritisch betrachtet werden und kann als Massnahme nicht alleinstehen (Qualität der Angebote muss gewährleistet werden). Notwendig sind daher mehrdimensionale Massnahmen zur Förderung der frühkindlichen Entwicklung. Diese erfordern eine ganzheitliche Betrachtung (Zugang zu Angeboten, Verfügbarkeit, Finanzierbarkeit, Qualität).

2.2 Interviews

Die Interviews wurden von INFRAS mit Personen aus fünf Gemeinden geführt.¹⁸ Dabei fanden in drei Gemeinden Einzelinterviews mit Personen aus der Schulleitung oder dem Schulpräsidium statt und in zwei Gemeinden Gruppeninterviews mit Vertretenden aus Schulleitung, Kindergarten,

¹⁸ Die Personen bzw. Gemeinden wurden in Abstimmung mit der VSGP nach Gemeindegrösse sowie regionaler Verteilung ausgewählt.



Kindertagesstätten, Spielgruppen, Integrationsfachstellen, Mütter- und Väterberatungen sowie kommunalen Ansprechpersonen der frühen Förderung. Die Interviews bestätigen die Erkenntnisse des Berichts INFRAS weitgehend. Die im Bericht skizzierten Massnahmen (siehe Abschnitt 2.1.6) wurden von den Befragten überwiegend gutgeheissen und als wichtig befunden. Handlungsbedarf wird von allen Interviewten im Bereich der Finanzierung gesehen. Häufig genannt, aber kontrovers diskutiert, wurde der verpflichtende Besuch von Betreuungsangeboten zwecks Förderung der Sprach- und Sozialkompetenzen. Mehr Konsens bestand darin, dass entweder das System der freien Wahl der Kinderärztinnen und Kinderärzte oder die Freiwilligkeit der Besuche nicht zielführend sind, da gemäss den befragten Gemeinden viele Probleme der Kinder zu lange unentdeckt bleiben würden. Ebenfalls viel Handlungsbedarf sahen die Gemeinden beim Abbau der bestehenden Abgrenzungen zwischen den Angeboten. Die familienzentrierte Vernetzung der Angebote müsse zukünftig mehr Priorität erhalten, damit sie zugunsten der Familien genutzt werden können. Ob in diesem Zusammenhang insgesamt eine höhere Verbindlichkeit gefordert werden soll, schätzen die Gemeinden unterschiedlich ein.

Insbesondere in Bezug auf die Beschreibung der speziellen Herausforderungen identifizieren die befragten Gemeinden die sprachlichen Defizite der Kinder sowie deren Verhaltensauffälligkeiten beim Eintritt in den Kindergarten. Alle fünf Gemeinden gaben ausserdem an, dass diese in den letzten Jahren zugenommen haben. Die Problematik besteht nicht nur bei Kindern mit Migrationshintergrund, sondern auch bei Kindern, bei denen zu Hause Deutsch gesprochen wird.

Zum Hintergrund der Problematik wurde von allen interviewten Gemeinden die zentrale Rolle der Eltern hervorgehoben. In diesem Zusammenhang sehen die Gemeinden verschiedene Faktoren als Ursache (z.B. mangelnde Nutzung von Angeboten der frühen Förderung, Mehrsprachigkeit im Elternhaus, schwierige Erreichbarkeit und mangelnde Sensibilisierung der Eltern).

Insgesamt sind die befragten Gemeinden der Ansicht, dass das konsequente Zusammenspiel mehrerer Massnahmen dazu führen würde, die Situation zu verbessern. Dabei steht eine aktive und kontinuierliche Sensibilisierung und Information der Eltern in Bezug auf die frühe Förderung ihrer Kinder im Zentrum.

2.3 Fazit und weiteres Vorgehen

Wie im Antrag der Regierung zur Umwandlung der Motion 42.21.02 in ein Postulat festgehalten, anerkennt die Regierung die Problematik sowie die Notwendigkeit von Massnahmen zur Förderung der sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren. Der Bericht INFRAS bzw. die Interviews mit Personen aus der Praxis bestätigen, dass Handlungsbedarf besteht.

Der Bericht INFRAS zeigt auf, dass ein ganzheitlicher und integrativer Ansatz der frühen Förderung, der sich nicht nur auf spezifische Gruppen konzentriert, sondern alle Eltern und Kinder einschliesst, am wirkungsvollsten ist, um dem Problem der fehlenden sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern entgegenzuwirken. Die Regierung teilt diese Einschätzung vollumfänglich. Eine Massnahme wie ein selektives Obligatorium greift entsprechend zu kurz. Nicht nur weist sie ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, es bestehen auch Vorbehalte bezüglich der Verhältnismässigkeit sowie der Wirksamkeit, die wenig oder gar nicht belegt ist. Nicht zuletzt gibt es rechtliche Vorbehalte bzw. Konsequenzen bei der Einführung eines selektiven Obligatoriums (Härtefälle, Ausweitung der obligatorischen Schulpflicht einschliesslich Kostenfolgen und Folgen für Vereinbarkeit Familie und Beruf der Eltern). Aus diesen Gründen soll der ganzheitliche



und strategische Ansatz, der mit der Strategie Frühe Förderung im Kanton St.Gallen eingeschlagen wurde, auch in Zukunft weiterverfolgt bzw. im Sinne des Anliegens des Kantonsrates verstärkt werden.

Dennoch besteht nach Ansicht der Regierung Handlungsbedarf. Entwicklungspotenzial liegt bei der familienzentrierten Vernetzung der breiten Angebotspalette in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales. Konkret bedeutet dies, dass die systematische Vernetzung der Institutionen, Fachpersonen und entsprechenden Angebote im Frühbereich innerhalb der Gemeinden oder – wo sinnvoll – in regionalen Gefässen gefördert wird (z.B. Sozialämter, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Mütter- und Väterberatungen, Spielgruppen). Damit können Familien mit Unterstützungsbedarf möglichst früh erreicht und mit einer vertrauensbasierten Begleitung langfristig unterstützt werden. Gleichzeitig werden die notwendige Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachstellen und Fachpersonen sowie das strategische Vorgehen noch stärker gefördert.¹⁹ Auch sind verstärkte Massnahmen zugunsten der Eltern nötig, also Elterninformation, Elternbildung und Elternberatung. Dieses Entwicklungspotenzial bzw. entsprechende Massnahmen sollen daher auf verschiedenen Ebenen angegangen werden:

- Die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Bericht sollen bei der Umsetzung der laufenden Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie auch bei deren Verlängerung miteinbezogen werden.
- Die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Bericht sollen im Rahmen der zu erarbeitenden Familienstrategie (Massnahme aus dem Bericht 40.23.05 «Grundlagen der Familienpolitik») miteinbezogen werden, die ebenfalls hier ansetzt und die familienzentrierte Vernetzung sowie die Arbeit mit den Eltern bzw. der ganzen Familie fördert.
- Mit dem in dieser Sammelvorlage enthaltenen XIII. Nachtrag zum EG-ZGB werden eine Angebotspflicht für ein ganzheitliches Angebot durch die Gemeinden sowie auch die Pflicht zur Erstellung eines Konzepts zur frühen Förderung eingeführt (siehe Abschnitt 3).

Damit wird dem identifizierten Handlungsbedarf bzw. den aufgeführten Handlungsmöglichkeiten im Bericht zum Postulat entsprechend Rechnung getragen.

3 XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Angebotspflicht Frühe Förderung in den Gemeinden)

3.1 Grundlagen

3.1.1 Übersicht Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich weitgehend auf Daten aus einer Erhebung der Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) aus dem Jahr 2023 mit dem Titel «Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen» (vgl. Anhang 1). Die Erhebung wurde spezifisch für diese Sammelvorlage durchgeführt.

¹⁹ Eine starke Ausprägung dieses Ansatzes wird z.B. in Österreich mit den sogenannten «Frühen Hilfen» verfolgt (vgl. M. Hafen / C. Magistretti, Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz, abrufbar unter <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=4254>). Dafür werden regionale Netzwerke gebildet, in die möglichst alle Akteurinnen und Akteure im Frühbereich einbezogen werden. Die Fachleute in diesen Netzwerken können Familien auf entsprechende Unterstützungsangebote hinweisen und ihre Daten – mit dem Einverständnis der Familie – an eine Begleitstelle weitergeben. Diese nimmt mit der Familie Kontakt auf, klärt den Unterstützungsbedarf und führt die Begleitung durch. Der Familie werden dabei unterschiedliche Angebote im Frühbereich zugänglich gemacht.



Methodik der Erhebung

Die Erhebung wurde zwischen April und Mai 2023 in Form einer Online-Befragung durchgeführt. Sie wurde per E-Mail allen 75 Gemeindepräsidien des Kantons St.Gallen zugestellt. In den meisten Fällen wurde die Umfrage entweder von der Gemeinde-/Stadtpräsidentin bzw. dem Gemeinde-/Stadtpräsidenten, der Kontaktperson Frühe Förderung oder der Schulpräsidentin bzw. dem Schulpräsidenten ausgefüllt. Insgesamt haben 66 Gemeinden an der Befragung teilgenommen. Die Verteilung der Grösse der Gemeinden entspricht in etwa der realen Verteilung im Kanton St.Gallen, womit die Ergebnisse als repräsentativ anzunehmen sind.

Im Fragebogen wurden zuerst übergeordnete Aspekte abgefragt (z.B. Vorhandensein von Grundlagen zur frühen Förderung, Bedarfserhebung). Danach wurde nach konkreten Angeboten in der Gemeinde sowie der Beteiligung an deren Finanzierung (nicht die Höhe der Finanzierung) gefragt. Nach dieser Bestandsaufnahme erfolgten vertiefte Fragen zu Information und Sensibilisierung der Eltern sowie zu spezifischen Themengebieten (Lebensraum, Gesundheit, Bildung und Betreuung, Übergang in die Schule, Integration). Zuletzt wurde die offene Frage gestellt, was nach Ansicht der Gemeinden auf kantonaler Ebene für eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und qualitativ adäquate frühe Förderung in den Gemeinden nötig ist.

Ergebnisse der Erhebung

Im Folgenden sind die relevantesten Ergebnisse aus dem Bericht beschreibend aufgeführt. Für eine Ansicht aller Ergebnisse wird auf den Bericht der OST im Anhang 1 verwiesen.

Rund drei Viertel der Gemeinden im Kanton St.Gallen geben an, über strategisch-konzeptionelle Grundlagen zur frühen Förderung zu verfügen (bzw. geben 29 Prozent an, dass sie keine Grundlagen haben). Bei einem Drittel der Gemeinden ist dies in Form eines Konzepts zur frühen Förderung der Fall. Über eine Strategie verfügt etwa jede siebte Gemeinde (14 Prozent). Bezüglich Bedarfserhebung zeigt sich, dass rund ein Drittel der Gemeinden (38 Prozent) eine Bedarfserhebung durchgeführt hat oder eine solche plant. Dabei wurden z.B. Umfragen bei Familien durchgeführt oder der Bedarf mit externer Unterstützung analysiert.

Bezüglich Angeboten im Bereich der frühen Förderung zeigt sich eine breite Angebotspalette in den Gemeinden. Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Angebote:

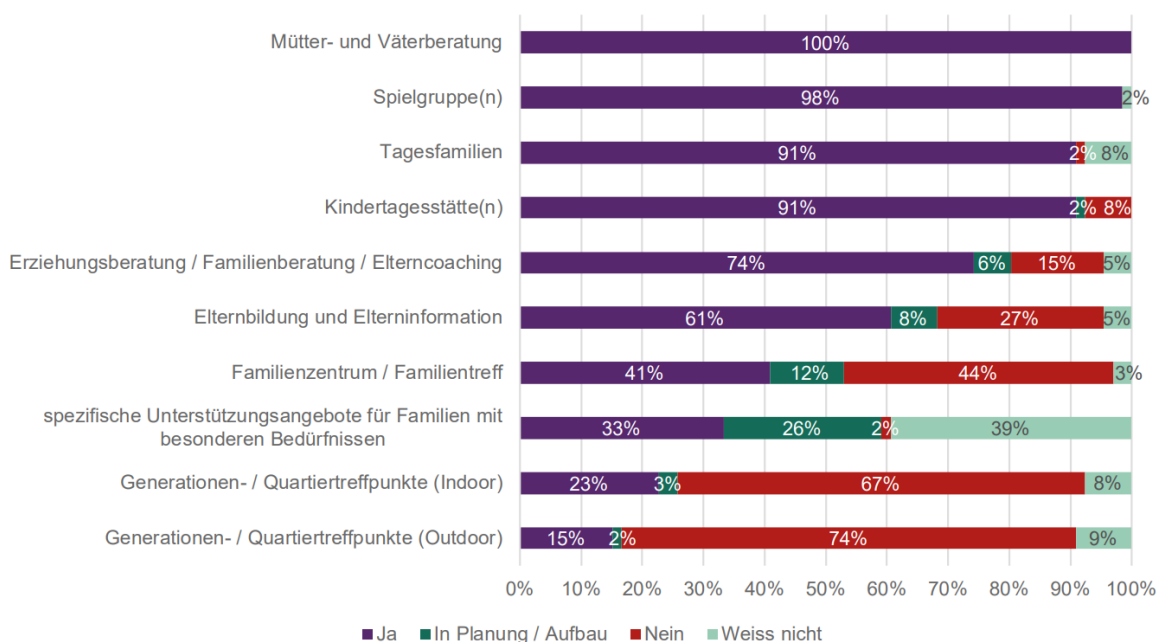


Abbildung 1: Angebotsübersicht zur frühen Förderung in den Gemeinden (Quelle: OST)



Wie die Abbildung zeigt, verfügen alle Gemeinden über eine Mütter- und Väterberatung und die meisten über Spielgruppen, Tagesfamilien und Kindertagesstätten. Auch bei der Erziehungs- und Familienberatung bzw. dem Elterncoaching besteht in drei Viertel der Gemeinden ein Angebot. Bei der Elternbildung und Elterninformation sind es knapp zwei Drittel. Familienzentren oder Familien-Treffs gibt es in etwas weniger als der Hälfte der Gemeinden. An der Finanzierung dieser Angebote beteiligen sich vor allem die Gemeinden sowie die Familien bzw. Eltern. Teilweise finanzieren auch der Kanton oder private Anbieterinnen und Anbieter mit. Nicht abgefragt wurde die Höhe der Finanzierung.

Im Bereich der Information zeigt sich, dass rund die Hälfte der Gemeinden Familien aktiv über die lokalen Angebote der frühen Förderung informiert (z.B. nach einer Geburt). In nochmals ungefähr einem Viertel aller Gemeinden wird dies teilweise gemacht. Rund drei Viertel der Gemeinden geben an, Familien auf Nachfrage Informationen zur Verfügung zu stellen. Gefragt nach der Art der Sensibilisierung zu relevanten Entwicklungsthemen in der frühen Kindheit gibt rund die Hälfte der Gemeinden an, dass sie die Eltern bei Anlässen, bei der Elternarbeit, über die Website oder mit Flyern sensibilisiert. Nur jede zehnte Gemeinde gab an, keine Sensibilisierung zu betreiben.

Neben diesen übergeordneten Ergebnissen gibt es einige interessante Ergebnisse in den verschiedenen spezifischen Themengebieten:

- Im Bereich Lebensraum gibt es gemäss Einschätzung der Gemeinden beinahe überall vollständig (85 Prozent) oder teilweise (15 Prozent) bedarfsgerechte Spielgelegenheiten und -plätze im öffentlichen Raum. Gestaltungsrichtlinien zu kindergerechtem öffentlichem Raum gibt es hingegen nur in 29 Prozent der Gemeinden (davon gaben 14 Prozent «teilweise» an).
- Im Bereich der Gesundheit zeigt sich, dass eine gesundheitliche Versorgung rund um die Geburt, Geburtsvorbereitungskurse, kinderärztliche Versorgung, Familien-, Schwangerschafts- und Sexualberatungsstellen sowie aufsuchende Mütter- und Väterberatung von rund der Hälfte der Gemeinden angeboten wird. Der Gemeindefokus ist hier aber schwierig, da Gesundheitsangebote oft regional organisiert und über die Gemeindegrenzen hinweg nutzbar sind. D.h. bei Nichtvorhandensein eines Angebots in einer Gemeinde kann ein entsprechendes Angebot in einer anderen Gemeinde genutzt werden.
- Im Bereich Betreuung und Bildung sehen fast alle Gemeinden die Nachfrage bei den Spielgruppen als vollständig (82 Prozent) oder teilweise (9 Prozent) gedeckt an. Bei den Kitas sind es 50 Prozent (vollständig) bzw. 32 Prozent (teilweise). Und bei den Tagesfamilien sind es 48 Prozent (vollständig) bzw. 27 Prozent (teilweise).²⁰ Über zwei Drittel der Gemeinden verfügen über ein Angebot zur Sprachförderung (siehe dazu auch Abschnitt 2.1.4).
- Bezüglich der Vernetzung geben 84 Prozent der Gemeinden an, dass sie diese im Frühbereich fördern (davon 26 Prozent teilweise). In 88 Prozent der Gemeinden gibt es zudem eine Kooperation zwischen politischer Gemeinde und Schulträger (davon 15 Prozent teilweise). Auch werden Kinder bzw. Eltern beim Übergang in den Kindergarten in 91 Prozent der Gemeinden begleitet (davon 21 Prozent teilweise). Insgesamt 81 Prozent geben an, dass die Massnahmen von Früh- und Schulbereich abgestimmt sind (davon 29 Prozent teilweise). Die Kooperation ist also etabliert, obschon zu Intensität und Qualität dieser Kooperation keine Aussagen gemacht werden können.
- Im Bereich der Integration verfügen 45 Prozent der Gemeinden über spezifische Angebote zur frühen Sprachförderung für Familien mit Migrationsgeschichte (bei 11 Prozent ist ein solches im Aufbau).

²⁰ Wie aufgeführt, ergeben sich diese Ergebnisse aufgrund einer Befragung, d.h. es ist eine Selbsteinschätzung. Für eine weitere Einordnung zur Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist auf den Bericht «Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen» zu verweisen. Dieser ist abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindertagesbetreuung.



Grenzen der Erhebung

Die Erhebung gibt einen guten, beschreibenden Überblick der Angebote im Bereich der frühen Förderung im Kanton St.Gallen. Gleichzeitig ist auf die Grenzen der Aussagekraft hinzuweisen. So zeigt die Erhebung zwar, ob Angebote vorhanden sind, aber nicht, in welcher Menge oder Qualität. Auch kann nicht gesagt werden, aus welchen Gründen bzw. in welchen Situationen die Angebote in der angegebenen Form entstanden sind. Ebenfalls nicht erfragt wurde die Inanspruchnahme der Angebote, d.h. die Nachfrage ist nicht oder nur indirekt in den Ergebnissen enthalten. Schliesslich kann auch keine Aussage über allfällige Verbundlösungen gemacht werden. Insofern ist es möglich, dass eine kleine Gemeinde ein grösseres Einzugsgebiet aufweist oder Angebote aus grösseren umliegenden Gemeinden bezieht. Aufgrund des Umstands, dass die Befragung auf Selbsteinschätzung basiert, kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse Antworten nicht ganz vollständig oder leicht verzerrt sind.

3.1.2 Priorisierung Vorhaben und Angebote Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»

Im Rahmen der vorliegenden Sammelvorlage wurden die Angebote sowie die Vorhaben aus der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» von Fachpersonen des Kantons und der Gemeinden aus den Bereichen Soziales, Bildung und Gesundheit bewertet. Die Bewertungskriterien wurden dabei, wie vom Kantonsrat beauftragt, folgendermassen gewählt: Wirksamkeit der Angebote, Erfolgsaussichten der Massnahmen und Bedarf an finanziellen Ressourcen (zu denen auch die personellen Ressourcen gezählt wurden).

Die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» macht eine Kategorisierung der Angebote und nimmt damit implizit eigentlich bereits eine Priorisierung vor. So unterscheidet sie zwischen einem Grundangebot, das in jeder Gemeinde bereitgestellt werden sollte (z.B. Mütter- und Väterberatung, Elternbildung und Elterninformation) und einem erweiterten Angebot (z.B. Familienplanungs-, Schwangerschafts- und Sexualberatungsstellen). Auch die Massnahmen bzw. Handlungsfelder können grösstenteils diesen Angebotskategorien zugeteilt werden, womit sich die Priorisierung auch auf diese erstreckt.

Die Ergebnisse der Priorisierung im Rahmen der vorliegenden Sammelvorlage bestätigen die Kategorisierung bzw. Priorisierung innerhalb der Strategie. Die Angebote aus dem Grundangebot erhielten durchwegs hohe Werte, sowohl im Durchschnitt aller Bewertungskriterien, als auch bezüglich ihrer Wirksamkeit, also wie stark sich diese Angebote positiv auf die Kinder bzw. das einzelne Kind auswirken. So sind in den zehn am besten bewerteten Angeboten alle sieben des Grundangebots enthalten (siehe Tabelle 1). Auch bei der Bewertung der Massnahmen aus der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» erhielten diejenigen, die dem Grundangebot zugeordnet werden können bzw. dem strategischen Aspekt Rechnung tragen, hohe Werte. Sehr hoch bewertet wurden z.B. die Erfassung und übersichtliche Darstellung der Angebote der frühen Förderung zur Orientierung der Familien (Massnahme G1.5) oder die Förderung der Vernetzung der Akteurinnen und Akteure im Frühbereich (Massnahme G6.6).

Die erweiterten Angebote der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» rangierten in der Priorisierung grösstenteils tiefer als die Angebote des Grundangebots. Aus dem erweiterten Angebot wurden die Logopädie und die heilpädagogische Früherziehung am meisten priorisiert.



Die folgende Tabelle zeigt die zehn am besten bewerteten Angebote (im Schnitt aller Bewertungskriterien):²¹

Angebot	Kategorie Strategie FF
Elternbildung und Elterninformation	Grundangebot
spezifische Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen	Grundangebot
Erziehungsberatung für Eltern von Kindern im Alter von null bis vier Jahren	Grundangebot
Begegnungsorte (z.B. Familienzentren)	Grundangebot
Mütter- und Väterberatung	Grundangebot
Spielgruppe(n)	Grundangebot
Logopädinnen und Logopäden	erweitertes Angebot
heilpädagogische Früherzieherinnen und Früherzieher	erweitertes Angebot
familienergänzende Betreuungsangebote (Tagesfamilien und Kindertagesstätten)	Grundangebot
sozialpädagogische Familienbegleiterinnen und -begleiter	erweitertes Angebot

Tabelle 1: Ergebnisse Priorisierung Angebot (Top-10)

Die Ergebnisse der Priorisierung flossen einerseits in die gesetzliche Grundlage ein (siehe Abschnitt 3.2). So wird die Angebotspflicht in Anlehnung an die Angebotskategorien des Grundangebots definiert. Andererseits sollen die Ergebnisse bei der laufenden Umsetzung der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie bei der Erneuerung der Strategie miteinfließen (Besprechung der Priorisierung im Rahmen der Umsetzungsorganisation). Auch für die Arbeiten an einer Familienstrategie sind die Ergebnisse der Priorisierung wertvoll und zu berücksichtigen.

3.1.3 Prüfung datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen

Gemäss Auftrag des Kantonsrates sollen die rechtlichen Grundlagen zwecks Abbau von Datenschutzhürden geprüft werden, um den Informationsaustausch zwischen Behörden, Fachpersonen und -organisationen zugunsten des Kindeswohls zu vereinfachen. Im Folgenden werden die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zum Datenschutz in diesem Bereich aufgeführt, um anschliessend eine Einordnung vorzunehmen.

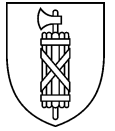
Zweck und Grundlagen des Datenschutzes

Der Datenschutz gewährleistet den Schutz der Persönlichkeit und die Grundrechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden.²² Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährt jeder Person den Schutz vor Missbrauch ihrer persönlicher Daten. Art. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) enthält die Grundrechtsgarantien wozu auch der Schutz der Privatsphäre, einschliesslich Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten, gehört (Bst. d). Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre enthält auch das Recht der informellen Selbstbestimmung, d.h. Schutz der eigenen Daten und Einsicht in die persönlichen Daten.²³

²¹ Auf die Angabe detaillierter Ergebnisse sowie der einzelnen Werte wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. Dies wird nicht als zweckmässig erachtet, da die Aussagekraft auf einer Detailebene stark relativiert werden muss. So wurde die Priorisierung der Angebote sowie der Massnahmen von allen Fachpersonen als sehr herausfordernd beschrieben, da v.a. bezüglich der Priorisierung der Massnahmen ein grosser Interpretationsspielraum besteht (z.B.: Wie weit geht die Massnahme genau? Welche Kosten können ihr zugeordnet werden? Usw.) und die Priorisierung damit stark von den einzelnen Personen sowie auch von der Auslegung der einzelnen Bewertungskriterien abhängt. Stattdessen soll auf die übergeordneten Ergebnisse fokussiert werden.

²² BGE 138 II 346, E. 3.2.

²³ U. Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 387 ff.



Das kantonale Datenschutzgesetz (sGS 142.1; abgekürzt DSG) regelt die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe der zentralen und dezentralen Verwaltung des Kantons St.Gallen und der st.gallischen Gemeinden sowie von Privaten, die Staatsaufgaben erfüllen (vgl. Art. 1 Bst. h i.V.m Art. 2 DSG). Das Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1; nachfolgend eidg. DSG) regelt die Bearbeitung von Personendaten durch private Personen und Bundesorgane.

Der Datenschutz unterscheidet zwischen Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten.²⁴ Die Unterscheidung ist für die Bearbeitung sowie auch für die Bekanntgabe als Subkategorie der Bearbeitung der Daten relevant. Für «gewöhnliche» Personendaten sind die Anforderungen zur Bearbeitung und Bekanntgabe geringer (vgl. Art. 5 Abs. 1 bzw. Art. 11 DSG bzw. Art. 6 eidg. DSG) als für besonders schützenswerte Personendaten (vgl. Art. 5 Abs. 2 bzw. Art. 13 DSG bzw. Art. 6 eidg. DSG).

Informationsaustausch und Datenschutz im Bereich der frühen Förderung

Wie erwähnt, hängen die anwendbaren datenschutzrechtlichen Bestimmungen und damit verbunden die entsprechenden «Hürden» beim Informationsaustausch davon ab, welche Akteurinnen und Akteure (private oder staatliche) miteinander interagieren und welche Daten («gewöhnliche» oder besonders schützenswerte) ausgetauscht werden. Im Bereich der frühen Förderung interagieren naturgemäss v.a. private Angebote (z.B. Kindertagesstätten oder Beratungsstellen für Eltern und Kinder) untereinander, teilweise bestehen auch Schnittstellen zu staatlichen Stellen (z.B. Fachpersonen aus dem Schulbereich beim Übergang in den Kindergarten oder KESB-Mitarbeitende). Bezüglich der Art der Daten kann davon ausgegangen werden, dass es sich dabei in der Regel um besonders schützenswerte Daten handelt (z.B. gesundheitliche Daten oder entsprechender Förderbedarf). Entsprechend kommen verschiedene Verfahren des Informationsaustauschs zur Anwendung, die im Folgenden erläutert sind:

- *Informationsaustausch unter Behörden:* Der Datenaustausch zwischen den Behörden erfolgt grundsätzlich im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe. Ersucht eine Behörde eine andere Behörde um Informationsaustausch, so geschieht dies im Amtshilfeverfahren, auf Gesuchstellung und auf den Einzelfall bezogen. Eine Amtsstelle kann jedoch nicht von sich aus andere Stellen informieren, soweit nicht gleichzeitig eine Meldepflicht oder ein Melderecht besteht (siehe weiter unten).²⁵ Das strafrechtliche Amtsgeheimnis und Berufsgeheimnis kann durchbrochen werden, wenn die vorgesetzte Behörde oder Aufsichtsbehörde die Person von ihren Geheimhaltungspflichten entbunden hat oder die Person, deren Daten betroffen sind, ihre Einwilligung erteilt hat. In verschiedenen Bereichen bestehen darüber hinaus Zusammenarbeitsbestimmungen auf gesetzlicher Ebene. Vor allem im Bereich des Strafrechts bzw. des Jugendstrafrechts und der Jugendstrafprozessordnung sind diese spezifisch geregelt.²⁶ Eine spezifische Grundlage findet sich auch im SHG. Art. 4 SHG bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder anderen Institutionen der Sozialhilfe sowie mit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

²⁴ Besonders schützenswerte Daten nach Art. 1 Abs. 1 Bst. b DSG und Art. 3 Bst. c eidg. DSG sind Daten über Gesundheit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen, religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten.

²⁵ D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Gutachten, Bern 2013, S. 53.

²⁶ Vgl. Art. 20 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1), Art. 31 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1), Art. 33 und Art. 67 EG-StPO/JStPO-SG.



- *Informationsaustausch zwischen Privaten und Behörden sowie unter Privaten:* Im Bereich der Schnittstelle zwischen der frühen Förderung und der Schule stellt sich die Frage, welche Akteurinnen und Akteure miteinander für den Datenaustausch kooperieren möchten und welche Art der Aufgabe diese wahrnehmen. Je nach dem kommt entweder das kantonale oder das eidg. DSG zum Zug, wobei das Datenschutzniveau in beiden Erlassen vergleichbar ist. Ohne spezifische gesetzliche Grundlage dürfen besonders schützenswerte Personendaten in jedem Fall nur mit Einwilligung und nur mit vorgängiger Informationsaufklärung der betroffenen Personen bzw. der Erziehungsberechtigten weitergegeben werden.²⁷ Wie der Datenaustausch dabei funktioniert, wird an drei Beispielen erläutert:
 - Frühe Sprachförderung: Wird eine Sprachstanderhebung durch den Schulträger durchgeführt, so dürfen die Namen der Kinder mit einem Bedarf an früher Sprachförderung nur mit ausdrücklicher Einwilligung der Erziehungsberechtigten an die Angebote im Vorschulbereich (z.B. Kita, Spielgruppe) weitergegeben werden.
 - Logopädie: Darf sich eine Anbieterin oder ein Anbieter eines Angebots im Vorschulbereich mit einer Logopädin oder einem Logopäden austauschen? Auch in diesem Fall muss die Zustimmung der Erziehungsberechtigten vorliegen. Sollte eine Kinderärztin oder ein Kinderarzt feststellen, dass ein Bedarf eines Angebots im Vorschulbereich besteht, dann kann sie oder er die Erziehungsberechtigten auf ein entsprechendes Angebot der frühen Förderung hinweisen. Daten des Kindes dürfen – auch in diesem Fall – nur mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten an die entsprechenden Angebote weitergeleitet werden.
 - Mütter- und Väterberatung: Bezüglich den Informationsaustausch zwischen Hebammen und der Mütter- und Väterberatung darf diese ebenfalls nur im Einverständnis der Erziehungsberechtigten erfolgen. D.h. erst nach dieser Einwilligung macht die Hebamme einen Übergaberapport an die Mütter- und Väterberatung.

Melderechte und Meldepflichten beim zivilrechtlichen Kinderschutz

Für gewisse Bereiche bestehen Melderechte und Meldepflichten an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB).²⁸ Jede Person kann der KESB Meldung erstatten, wenn die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet erscheint (Art. 314c Abs. 1 ZGB). Liegt eine Meldung im Interesse des Kindes, so sind auch Personen meldeberechtigt, die dem Berufsgeheimnis nach Strafgesetzbuch unterstehen (Art. 314c Abs. 2 ZGB). Meldeberechtigt können also etwa folgende Personengruppen sein:²⁹

- Privatpersonen (z.B. Angehörige, Nachbarn)
- Berufsgeheimnis-Trägerinnen und -träger (z.B. Haus- oder Kinderärztinnen und -ärzte)
- Fachpersonen, die ehrenamtlich mit Kindern Kontakt haben
- Fachpersonen, die beruflich oder ehrenamtlich mit Erwachsenen Kontakt haben.

Ausgenommen vom Melderecht sind lediglich an das Berufsgeheimnis gebundene Hilfspersonen (Art. 314c Abs. 2 ZGB). Diese müssen sich erst vom Berufsgeheimnis entbinden lassen, um eine Meldung erstatten zu können.

²⁷ D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Gutachten, Bern 2013, S. 50.

²⁸ Vgl. Merkblatt «Meldevorschriften an die Kinderschutzbehörden», abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kinderschutz.

²⁹ Vgl. KOKES-Merkblatt «Melderechte und Meldepflichten an die KESB», abrufbar unter www.kokes.ch → Dokumentationen → Empfehlungen.



Fachpersonen aus gewissen Bereichen³⁰, die beruflich regelmässig Kontakt mit Kindern und Jugendlichen haben oder Personen, die in amtlicher Tätigkeit³¹ davon erfahren, sind zur Meldung verpflichtet, wenn konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die körperliche, psychische oder sexuelle Integrität eines Kindes gefährdet ist und der Gefährdung nicht im Rahmen der Tätigkeit Abhilfe geschafft werden kann (Art. 314d Abs. 1 ZGB). Meldepflichtige Personengruppen (Personen in amtlicher Tätigkeit oder Fachpersonen aus den genannten Bereichen) können z.B. folgende sein:

- Lehrpersonen, Schulsozialarbeitende
- Sozialarbeitende, Mitarbeitende in öffentlichen Sozialdiensten, öffentlichen Erziehungsberatungsstellen oder Familienberatungsstellen
- Mitglieder von Gemeindebehörden sowie Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung
- Privatpersonen mit öffentlichen Aufgaben (z.B. Sozialabklärung im Auftrag der KESB)
- professionelle Sporttrainerin bzw. professioneller Sporttrainer, professionelle Musiklehrerin bzw. professioneller Musiker usw.
- Mitarbeitende einer privat organisierten Kinderkrippe oder Kindertagesstätte
- Mitarbeitende von privaten Beratungsstellen (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung, Familienplatzierungsorganisationen)
- Nannies, professionelle Tagesmütter, Spielgruppenleiterinnen und -leiter

Zusammenfassung und Einordnung

Wie aufgezeigt, stellen die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten dem Informationsaustausch auch im Bereich der frühen Förderung gewisse Anforderungen auf (bzw. sie bilden Hürden). Um den Schutz der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität eines Kindes – also sozusagen den Kern des Kindeswohls – zu gewährleisten, bestehen entsprechend gesetzlich statuierte Melderechte und -pflichten, womit die Voraussetzungen zur zulässigen Datenbearbeitung nach Art. 5 DSGVO erfüllt sind. Für den Informationsaustausch zwischen Privaten und Behörden oder unter Privaten betreffend Aspekten, die nicht diesen Kern des Kindeswohls betreffen (also z.B. generelle Förderaspekte der Entwicklung des Kindes), ist eine Einwilligung der Erziehungsberechtigten oder die Schaffung einer neuen, genug bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage nötig. Da die Inanspruchnahme der Angebote in diesem Bereich jedoch auf Freiwilligkeit basiert und der Förderaspekt im Zentrum steht, ist die Schaffung einer solchen gesetzlichen Grundlage zum vereinfachten Informationsaustausch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit schwierig zu begründen und auch nur bedingt sinnvoll. Dies v.a. da in den Bereichen, die den Kern des Kindeswohls betreffen, bereits entsprechende Melderechte und Meldepflichten bestehen und das bestehende Recht grundsätzlich genügend Möglichkeiten bietet, um einen Informationsaustausch zu ermöglichen. So kann dieser durch eine Einwilligung der sorgeberechtigten Personen erfolgen, wobei aufgrund der freiwilligen Inanspruchnahme der Angebote davon auszugehen ist, dass ein Grossteil dieser Personen eine entsprechende Einwilligung erteilt. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Einwilligung der Erziehungsberechtigten eingeholt werden kann. So kann z.B. bei einer Anmeldung für ein Angebot oder im Betreuungsvertrag selbst die Zustimmung zur Datenweitergabe der sorgeberechtigten Personen für einen spezifischen Zweck (z.B. Sprachförderung) eingeholt werden. Auch ist ein Austausch grundsätzlich möglich, wenn ein Fall anonym besprochen wird, d.h. aufgrund der Äusserungen keine Schlussfolgerung auf die betroffene Person gemacht werden kann. Wichtig ist daher, dass Behörden, Fachpersonen und Fachorganisationen aus dem Bereich der frühen Förderung entsprechend für das Thema Datenschutz sensibilisiert sind und ihre Möglichkeiten

³⁰ Medizin, Psychologie, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Sozialberatung, Religion und Sport.

³¹ Die amtliche Tätigkeit ist im weiten Sinn zu verstehen. Nicht erforderlich ist ein Anstellungsverhältnis mit dem Staat. Massgebend ist, dass die betroffenen Fachpersonen eine öffentlich-rechtliche Aufgabe erfüllen (BBI 2015, 3457).



zur Förderung des Kindeswohls unter der Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen kennen. Entsprechende Bemühungen laufen im Kanton St.Gallen bereits.³² Mit der Information und Sensibilisierung kann auch verhindert werden, dass unbestimmte oder unbegründete Vorbehalte aufgrund des Datenschutzes einen Informationsaustausch fälschlicherweise verhindern. Die praktischen Möglichkeiten und möglichst einfachen Mittel auszuschöpfen, um über Einwilligungen der Erziehungsberechtigten die notwendigen Daten austauschen zu können, ist ein wirksames Mittel zur Senkung der Datenschutzhürden innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens. Die Regierung erachtet folglich die Schaffung von neuen gesetzlichen Grundlagen als nicht nötig.

3.2 Gesetzesentwurf

3.2.1 Auftrag

Der konkrete Auftrag des Kantonsrates an die Regierung im Rahmen der Beratung des Berichts 40.21.01 «Auswertung der Strategie «Frühe Förderung 2015 bis 2020» sowie Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»» lautet «gesetzliche Grundlagen zu schaffen, damit die Gemeinden besorgt sind, eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und qualitativ adäquate frühe Förderung bereitzustellen».

3.2.2 Grundsätze

Ausrichtung und Regelungsdichte

Mit dem Entwurf soll der föderalen bzw. subsidiären Aufgabenteilung in diesem Bereich (Gemeinden sorgen für Angebot, Kanton koordiniert) Rechnung getragen werden. Damit wird gleichzeitig der Grundsatz der Praktikabilität des Systems gewährleistet. Wie die Übersicht der Angebote in den Gemeinden (siehe Abschnitt 3.1.1) zeigt, bestehen in vielen Gemeinden bereits ein breites Angebot sowie gewisse konzeptionelle bzw. strategische Grundlagen und die kantonale Strategie zur frühen Förderung ist grundsätzlich etabliert. Das Gesetz soll diese bestehenden Grundlagen stärken bzw. verankern und damit der Entwicklung im Kanton zusätzlichen Auftrieb verleihen. Entsprechend wird eine Regelung vorgeschlagen, die auf das bestehende Angebot in den Gemeinden sowie auf die gelingende Koordination bzw. die strategische Ausrichtung setzt. Die Regelung sieht Gestaltungsspielraum für die Gemeinden und für Private bei der Umsetzung vor und bietet ihnen die nötige Flexibilität, um auf die Gegebenheiten vor Ort sowie auf Veränderungen in der Angebotslandschaft reagieren zu können. Die Gemeinden sind aufgefordert, entsprechend den Ergebnissen des Berichts die Angebote bedarfsgerecht bereitzustellen und vor allem, sie zielgerichtet zu vernetzen. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich, je nachdem, wie viel bereits heute im Bereich der frühen Förderung gemacht wird. Insbesondere jene Gemeinden, in denen der Bedarf an einem Grundangebot im Bereich der frühen Förderung bis anhin nicht abgedeckt ist, sind mit dem Gesetz aufgefordert, diesen Bedarf selbst bzw. im Verbund oder in Zusammenarbeit mit Privaten abzudecken. Auch müssen gewisse Gemeinden konzeptionelle Grundlagen erarbeiten bzw. bestehende Grundlagen überarbeiten (siehe Abschnitt 3.2.3).

Regelungsort

Im EG-ZGB ist die Kinder- und Jugendhilfe bereits geregelt. Es ist deshalb sinnvoll, auch den Bereich der frühen Förderung dort zu regeln. Wie erwähnt ist der vorschulische Bereich auf das Familien- und Sozialleben im allgemeinen Sinn ausgerichtet und somit entsprechend breit (Soziales, Gesundheit, Bildung) abzuhandeln bzw. er soll Gegenstand einer ganzheitlichen Betrachtung

³² Z.B. enthält der Leitfaden Kinderschutz im Rahmen von «heb! – hinschauen. einschätzen. begleiten.» (abrufbar unter www.heb.sg.ch) Informationen zu den Themen Zusammenarbeit, Informationsaustausch, Datenschutz, fachliche Unterstützung und Beteiligung. Informationsaustausch und Datenschutz sind entsprechend auch Gegenstand der Weiterbildung Kinderschutz zu den heb!-Dokumenten.



sein. Eine Regelung im Volksschulgesetz wäre nicht sachgerecht, da der schulische Bereich auf die verfassungsrechtlich angelegte Schulpflicht abgestimmt und insoweit enger zu fassen ist. Auch das Gesetz über Beiträge an die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist ungeeignet, da dieses nur einen Teilaspekt der frühen Förderung abdeckt. Andere Kantone kennen teilweise spezifische Erlasse für die Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Kanton Zürich). Da der vorliegende Entwurf ausschliesslich den Sachbereich der frühen Förderung zum Gegenstand hat, wurde darauf verzichtet, gleichzeitig ein eigenes Gesetz zu schaffen bzw. sämtliche weiteren Erlasse, die Kinder und Jugendliche betreffen, in einem Gesetz zusammenzuführen.

Dies ist künftig denkbar, die Arbeit erfolgt aber sinnvollerweise in einem eigenständigen Projekt, um sämtlichen Aspekten der Kinder- und Jugendhilfe (z.B. Kinderschutz, Jugendförderung, Unterbringung) genügend Rechnung zu tragen und alle Eventualitäten eines Zusammzugs entsprechend zu berücksichtigen.

3.2.3 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 58^{bis}

Wie in der Ausgangslage zur Sammelvorlage (siehe Abschnitt 1) dargestellt, sorgen gemäss geltendem Art. 58^{bis} EG-ZGB die Gemeinden für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe. Dazu kann auch die frühe Förderung gezählt werden. Diese wird neu in Abs. 1 explizit erwähnt. Damit wird die frühe Förderung – im Sinn des Auftrags des Kantonsrates – als wichtiger Teil der ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe als gesetzliche Aufgabe der Gemeinde festgeschrieben.

Art. 58^{bis}a (neu)

Abs. 1

In Abs. 1 ist der Geltungsbereich (Kinder ab Geburt bis zum Kindergarten) bzw. der Zweck der frühen Förderung definiert. Dieser richtet sich nach dem Verständnis der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026». Demgemäss bedeutet Frühe Förderung die Unterstützung der Entwicklungsprozesse des kleinen Kindes bezüglich der motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten. Zudem unterstützt die frühe Förderung Eltern und Bezugspersonen in der Schaffung eines Umfelds zur Förderung der physischen und psychischen Entwicklung des kleinen Kindes. Damit zielt die frühe Förderung auf die verschiedenen Wirkungsbereiche wie soziale Integration, Bildung und Gesundheit ab.

Abs. 2

In Abs. 2 ist die Angebotspflicht der Gemeinden für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot festgehalten. Diese Formulierung ist identisch mit dem Auftrag des Kantonsrates.

Der Begriff «bedarfsgerecht» bzw. der Bedarf ist von verschiedenen Faktoren abhängig (z.B. Anzahl Kinder, Lage der Gemeinde, bestehendes Angebot usw.). Er unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Der Begriff ist analog zum VSG auszulegen, wo er mit dem XXV. Nachtrag (nGS 2023-011) ebenfalls eingeführt wurde.³³ Konkret bedeutet bedarfsgerecht demnach, dass die Gemeinde verpflichtet ist, den aktuellen Bedarf regelmässig zu erheben und das Angebot darauf auszurichten. Die Gemeinde hat für ein Angebot zu sorgen, wenn bei wenigstens einem Kind ein entsprechender Bedarf besteht. Zudem dürfen die Plätze nicht auf eine bestimmte Anzahl beschränkt bzw. keine Wartelisten geführt werden. Es muss aber auch kein Angebot auf Vorrat geschaffen werden und eine Voranmeldungsfrist kann zulässig sein. Vorgesehen ist, dass Empfehlungen seitens Kanton an die Gemeinden abgegeben werden. Diese sollen auch die Aspekte zur

³³ Mit diesem Nachtrag wurden die Schulträger verpflichtet, eine bedarfsgerechte schulergänzende Betreuung ab dem Eintritt in den Kindergarten anzubieten. Botschaft und Entwurf sowie Empfehlungen an die Schulträger sind abrufbar unter www.volksschule.sg.ch → Schulisches Umfeld → Schulergänzende Betreuung.



Bedarfsabklärung abdecken (sowie auch generell Aspekte zum Konzept der frühen Förderung; vgl. unten Art. 58^{bis}a Abs. 3). Gesetzliche Vorgaben zur Bedarfserhebung sind daher nicht nötig.

Der Begriff «ganzheitlich» ist bereits mit der Legaldefinition bzw. dem neuen Zweckartikel zur frühen Förderung abgedeckt (Art. 58^{bis}a Abs. 1). Zudem spielt diesbezüglich auch die Bedarfsgerechtigkeit eine Rolle. Auch in den Erläuterungen in dieser Sammelvorlage zum bereitzustellenden Angebot ist die Ganzheitlichkeit enthalten, da keine konkreten Angebotskategorien oder einzelne Angebote direkt im Gesetz festgeschrieben werden (siehe übernächster Abschnitt). Dies ermöglicht der Gemeinde gleichzeitig, den vorhandenen Bedarf gezielt und gemäss den spezifischen Gegebenheiten vor Ort abdecken zu können.

Da sich die Angebote an kleine Kinder bzw. deren Eltern richten, ist die Gewährleistung einer angemessenen Qualität zentral. Auch kann die frühe Förderung ihre Wirkung nur entfalten, wenn Angebote über eine entsprechende Qualität verfügen. Der Aspekt der Qualitätssicherung soll ebenfalls analog zum XXV. Nachtrag zum VSG gehandhabt werden. Im EG-ZGB selbst werden entsprechend keine qualitativen Vorschriften gemacht, sondern es werden Empfehlungen an die Gemeinden formuliert und die Gemeinden werden verpflichtet, ein Konzept zur frühen Förderung zu erstellen (siehe unten zu Art. 58^{bis}a Abs. 3). Dieses muss aufführen, wie gewährleistet werden kann, dass Angebote eine entsprechende Qualität aufweisen. Die Gemeinden stehen damit in der Verantwortung, die notwendigen Rahmenbedingungen für eine angemessene Qualität der Angebote zu definieren. In den Empfehlungen des Kantons sind Hinweise vorgesehen, wie der Qualitätsaspekt im Konzept zur frühen Förderung abgedeckt werden kann (Organisation, Prozesse, Personal usw.).

Bezüglich dem Angebot sollen wie erwähnt keine konkreten Angebotskategorien oder einzelne Angebote direkt im Gesetz festgeschrieben werden. Dies würde die Umsetzung unnötig einschränken und künftige Entwicklungen nicht abdecken. Für die Gemeinden besteht damit der nötige Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung, um auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort reagieren zu können. Zudem ist das Gesetz genügend flexibel für Veränderungen in der Angebotslandschaft, wenn also z.B. künftig eine neue Angebotsart entsteht. Stattdessen werden in der vorliegenden Botschaft die Angebotskategorien gemäss dem Grundangebot aus der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» aufgeführt (das in der Priorisierung bestätigt wurde; siehe Abschnitt 3.1.2). Konkret handelt es sich um die folgenden Angebotskategorien:

- Mütter- und Väterberatung
- Begegnungsorte (z.B. Familienzentren)
- Erziehungsberatung für Eltern von Kindern ab Geburt bis zum Kindergarteneintritt
- Elternbildung und Elterninformation
- spezifische Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen
- Spielgruppe(n)
- familienergänzende Betreuungsangebote (Tagesfamilien und Kindertagesstätten)

Diese Angebotskategorien bzw. entsprechende Angebote daraus sollen künftig von den Gemeinden verpflichtend angeboten werden. Bei der Ausgestaltung des Angebots sind die Gemeinden frei, solange dieses bedarfsgerecht und in angemessener Qualität im beschriebenen Sinn ist (vgl. oben). So kann z.B. die Angebotskategorie «familienergänzende Betreuungsangebote» über Tagesfamilien und/oder Kindertagesstätten abgedeckt werden, je nachdem, mit welchem Mix der Bedarf in einer Gemeinde abgedeckt werden kann. Auch ist es insbesondere möglich, ein Angebot regional auszugestalten, wobei die Distanz zum Angebot zumutbar sein soll. Ebenfalls möglich ist es, dass Angebote von Privaten zur Verfügung gestellt werden. Eine allfällige Aufsicht über entsprechende Angebote und die Verantwortung für deren Qualität liegt bei der Gemeinde.



Die neu eingeführte Angebotspflicht ist nicht gleichzusetzen mit einer Finanzierungspflicht. Die Inanspruchnahme der Angebote im Bereich der frühen Förderung ist für die Eltern bzw. die Kinder freiwillig. Dies ist im Gesetz nicht explizit festzuhalten, da Angebote im vorschulischen Bereich – im Gegensatz zum schulischen Bereich – grundsätzlich freiwillig sind. Die Angebote können daher auch über Beiträge der Eltern finanziert werden.³⁴ Allfällige Beiträge der Gemeinden tragen aber zur Bedarfsgerechtigkeit bei bzw. sie sind zentral, um den niederschweligen Zugang zu gewährleisten und die Beiträge sollten generell höchstens kostendeckend sein. Zu beachten ist, dass ein bedarfsgerechtes Angebot nur dann besteht, wenn dieses für die Nutzenden unabhängig ihrer finanziellen Möglichkeiten erschwinglich bzw. attraktiv ist. Zudem sind allfällige Kantonsbeiträge (z.B. aus dem Gesetz über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung [sGS 221.1; abgekürzt KiBG]) bei der Berechnung der Kosten in Abzug zu bringen.³⁵

Abs. 3

Die Gemeinden sind verpflichtet, ein Konzept zur frühen Förderung zu erstellen. Damit sollen die übergeordnete bzw. ganzheitliche Betrachtung, die familienzentrierte Vernetzung bzw. die Abstimmung der einzelnen Angebote innerhalb der Gemeinden (Stichwort Bedarfsgerechtigkeit) sowie die Qualität der Angebote bzw. das Bewusstsein dafür gefördert werden. Im Konzept zur frühen Förderung sind wenigstens folgende Aspekte aufzunehmen und auszuführen: Ziele und Zweck, Zielgruppen, Bedarf und Organisation des Angebots (z.B. horizontale und vertikale Zusammenarbeit/Koordination, Zugänglichkeit), Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung (z.B. Organisation, Prozesse, Personal, Räumlichkeiten, Prävention, Gesundheit, Integration, Partizipation), Finanzierung, Umsetzung, Monitoring und Evaluation (z.B. Output, Kennzahlen, Periodizität Überprüfung Konzept). Wie beim XXV. Nachtrag zum VSG ist vorgesehen, dass der Kanton (Amt für Soziales) Empfehlungen an die Gemeinden richtet, mit denen diese eine Hilfestellung zur Erarbeitung der Konzepte erhalten. Eine aktive Aufsicht oder Kontrolle der Konzepte ist nicht vorgesehen. Auch erfolgt keine Genehmigung des Konzepts durch den Kanton oder eine andere Stelle. Es liegt somit in der Verantwortung der Gemeinde, dieses zu erstellen und dessen Einhaltung zu gewährleisten. Allenfalls ist es denkbar, künftig einmalig eine Schwerpunktpflichtprüfung nach Art. 158 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorzunehmen, in dem das Vorliegen der Konzepte geprüft wird.

Art. 58^{ter}

Im neu eingefügten Abs. 2 wird die Rolle des Kantons im Bereich der frühen Förderung definiert. Das zuständige Departement (Departement des Innern) unterstützt und koordiniert zusammen mit den weiteren beteiligten Departementen (Bildungsdepartement und Gesundheitsdepartement) sowie unter Einbezug der zuständigen Stellen der Gemeinden und privater Organisationen die Entwicklung im Bereich der frühen Förderung. Damit wird die Rolle, die der Kanton im Bereich der Kinder- und Jugendförderung sowie des Kinder- und Jugendschutzes hat, analog auf den Bereich der frühen Förderung übertragen. Gleichzeitig wird die Koordinationsfunktion im Bereich der frühen Förderung, die der Kanton über die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» bereits heute wahrnimmt, explizit gesetzlich verankert. Insofern führt die Festschreibung dieser Rolle auch zu keinen Veränderungen bezüglich finanziellen oder personellen Ressourcen beim Kanton. Der Kanton soll jedoch Empfehlungen an die Gemeinden richten können, um diesen eine Orientierung zu bieten (z.B. Empfehlungen betreffend die vorgeschriebenen Konzepte zur frühen Förderung oder die Bedarfserhebung).

³⁴ Vgl. zur Freiwilligkeit bzw. Unterscheidung zum obligatorischen Grundschulunterricht auch Urteil des Bundesgerichtes 2C 402/2022 vom 31. Juli 2023.

³⁵ Auch allfällige Beiträge des Bundes müssten entsprechend abgegrenzt werden. Vgl. dazu Arbeiten im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung», abrufbar unter www.parlament.ch → Geschäft 21.403.



Art. 58^{quater}

In Abs. 1 wird – neben zwei formellen Anpassungen – die frühe Förderung explizit als Bereich aufgenommen, in dem der Kanton im Rahmen der bewilligten Kredite Staatsbeiträge ausrichten kann, was heute schon geschieht, z.B. mit Mitteln aus dem Kinder- und Jugendkredit, aus dem KiBG oder aus dem kantonalen Integrationsprogramm sowie der Förderung der heilpädagogischen Früherziehung.³⁶

Die Anpassung in Abs. 2 ist rein redaktioneller Natur.

3.2.4 Voraussichtlicher Vollzugsbeginn und Übergangsfristen

Der Vollzugsbeginn wird durch die Regierung festgelegt und soll grundsätzlich ab dem 1. Januar 2026 erfolgen. Für den Aufbau der Angebote (Art. 58^{bis}a Abs. 2) sowie die Erstellung der Konzepte (Art. 58^{bis}a Abs. 3) benötigen die Gemeinden jedoch einen gewissen zeitlichen Spielraum. Deshalb ist für diese Bestimmungen eine Übergangsfrist, z.B. bis am 1. Januar 2027 vorzusehen.

4 XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter)

Gemäss dem Bericht der Redaktionskommission vom 8. April 2022 (82.22.06) werden Erlasse bei Nachträgen i.d.R. auch hinsichtlich der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter angepasst. Die sprachliche Gleichbehandlung im EG-ZGB wird mit dieser Sammelvorlage mit dem XIV. Nachtrag umgesetzt.

5 Vernehmlassung

[Abschnitt wird nach Vernehmlassung ergänzt]

6 Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Entwurf hat auf kantonaler Ebene keine Kosten oder Auswirkungen auf Personalressourcen zur Folge. Auf Stufe der Gemeinden kann keine abschliessende Aussage zu den Auswirkungen auf Kosten und Personal gemacht werden, da dies massgeblich von der Situation der einzelnen Gemeinde abhängt. Dort, wo bereits ein bedarfsgerechtes Angebot sowie ein entsprechendes Konzept im Bereich der frühen Förderung besteht, sind keine zusätzlichen Ressourcen nötig. Wenn noch kein bedarfsgerechtes Angebot in den erwähnten Angebotskategorien (vgl. Abschnitt 3.2.3) besteht, können die finanziellen Auswirkungen je nach Art zur Erfüllung des Bedarfs sehr unterschiedlich sein (z.B. Aufbau eines Angebots in der Gemeinde, Nutzung eines Angebots in einer nahegelegenen Gemeinde oder Koordination eines privaten Angebots).

³⁶ Im Anhang II zur Auswertung der Strategie 2015 bis 2020 (40.21.01) ist für das Jahr 2020 eine Zusammenstellung dieser kantonalen Aufwände für wiederkehrende Leistungen an Dritte sowie Leistungsvereinbarungen mit Dritten in der frühen Förderung zu finden. Es handelt sich um ein Volumen von rund 3,6 Mio. Franken, wovon der grösste Beitrag (2,45 Mio. Franken) für die heilpädagogischen Frühförderungsmassnahmen anfällt, für deren Finanzierung ein gesetzlicher Auftrag besteht. Im Weiteren sind darin die Leistungsvereinbarung mit Beratungsstellen für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität (Fr. 800'000.–) und weitere kleinere finanzielle Beiträge enthalten. Diese wiederkehrenden Leistungen werden auch im Rahmen der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» weiter ausgerichtet. Ergänzend besteht ein mehrjähriger Lotteriefonds-Kredit im Umfang von jährlich rund Fr. 200'000.– für die Weiterführung der Anschubfinanzierung bei Familienzentren.



7 Referendum

Der XIII. und der XIV. Nachtrag zum EG-ZGB unterstehen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum.

8 Erlass von Verordnungsrecht

Mit dem Vollzug des XIV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) seit 1. Juli 2022 unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat neu nach Art. 5 Abs. 1^{bis} StVG bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Für den Vollzug des XIII. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch ist kein Verordnungsrecht vorgesehen, weshalb auch keine Ausführungen hierzu nötig sind.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht sowie den XIII. und XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Anhang 1:

Bericht OST: «Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen» vom 21. August 2023

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 2:

Bericht INFRAS: Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren vom 16. November 2023

[gemäss separatem Dokument]



XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Entwurf des Departementes des Innern vom 5. März 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●³⁷ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom ●●»³⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 58^{bis} III^{bis}. Kinder- und Jugendhilfe (Art. 302 Abs. 3, und Art. 317 ZGB)

1. Politische Gemeinde

a) Allgemeines

¹ Die politische Gemeinde sorgt für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe. Diese umfasst Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz, sowie Kinder- und Jugendberatung **sowie Frühe Förderung**.

² Sie stellt die Zusammenarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches sicher.

³ Die politische Gemeinde berücksichtigt die Anliegen von Kindern und Jugendlichen.

Art. 58^{bis}a (neu) b) frühe Förderung

¹ Frühe Förderung:

- a) unterstützt das Kind in seinem Entwicklungsprozess ab Geburt bis zum Kindergarten und fördert seine motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten;
- b) unterstützt Eltern und Bezugspersonen darin, ein Umfeld zu schaffen, das der physischen und psychischen Entwicklung des Kindes förderlich ist;
- c) trägt zur Chancengerechtigkeit hinsichtlich sozialer Integration, Bildung und Gesundheit bei.

³⁷ ABI 2024-●●.

³⁸ sGS ●●.



² Die politische Gemeinde sorgt für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung. Die Aufgabe kann in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten erfüllt werden.

³ Die politische Gemeinde erstellt ein Konzept zur frühen Förderung.

Art. 58^{ter} 2. Kontaktstelle **Kanton**

¹ Das zuständige Departement führt eine Kontaktstelle, die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen der Kinder- und Jugendförderung und des Kinder- und Jugendschutzes sowie den zuständigen Stellen von **StaatKanton** und Gemeinden koordiniert.

² Das zuständige Departement unterstützt und koordiniert zusammen mit den weiteren beteiligten Departementen sowie unter Einbezug der zuständigen Stellen der Gemeinden und privater Organisationen die Entwicklung im Bereich der frühen Förderung.

Art. 58^{quater} 3. Staatsbeiträge

¹ Der **StaatKanton** kann im Rahmen der ~~durch den Staatsvoranschlag zur Verfügung gestellten Mittel~~ **bewilligten Kredite** Staatsbeiträge an Vorhaben des Kinder- und Jugendschutzes, ~~und der~~ ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung **sowie der frühen Förderung** ausrichten. Ein Rechtsanspruch besteht nicht.

² Er kann Mittel aus dem ~~Lotteriefond~~ **Lotteriefonds** beziehen.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.³⁹

³⁹ Art. 5 RIG, sGS 125.1.



XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Entwurf des Departementes des Innern vom 5. März 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●⁴⁰ Kenntnis genommen und erlässt

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁴¹ wird wie folgt geändert:

[Erarbeitung der gendergerechten Sprache läuft und wird nach der Vernehmlassung eingefügt]

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2026 angewendet.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁴²

⁴⁰ ABI 2024-●●.

⁴¹ sGS ●●.

⁴² Art. 5 RIG, sGS 125.1.