



Kanton St.Gallen
Departement des Innern
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
info.diafso@sg.ch

St. Gallen, 19. Februar 2025

Vernehmlassung

Vernehmlassung Sammelvorlage «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)»

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, liebe Laura
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 23. Mai 2025 laden Sie uns ein zur 2. Vernehmlassung (VL) «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)» ein. Für die Möglichkeit einer Stellungnahme bedanken wir uns.

Da ein grosser Teil der politischen Parteien in der 1. VL neben einer stärkeren Verbindlichkeit für die Gemeinden im Bereich der frühen Förderung auch mehr Verbindlichkeit für Familien gefordert haben, werden mit der obligatorischen Entwicklungsstandlerhebung sowie den Besuchsempfehlungen bzw. (optionalen) Besuchsobligatorien neue Massnahmen auch gesetzlich verankert, die auf diese Forderungen eingehen. Dies begrüssen wir sehr, da es gleichzeitig die Umsetzung auf Gemeindeebene bewahrt. Wir begrüssen ebenfalls, dass der Kanton sich um den Einbezug aller Stakeholder bemüht, um eine Vorlage zu präsentieren, die breit abgestützt ist und auf die vorhergegangenen Prozesse eingeht.

Die SP Kanton St.Gallen betont, dass mit dieser Vorlage nicht nur die Bedeutung der Frühen Förderung verankert wird, sondern auch in einer gesamtgesellschaftlichen Situation mit Fachkräfte-mangel in diversen Kompetenzbereichen wie Bildung und Heilpädagogik, Pädiatrie, Psychologie, usw. dort angesetzt wird, wo es Druck aus dem System nimmt, das den Staat viel kostet. Es ist äusserst lobenswert nicht auf Lösungen des Bundes zu warten, sondern jetzt eine gesetzliche Verankerung zu institutionalisieren. Eine erfolgreiche Implementierung verringert spätere Bildungskosten, reduziert Kosten im Gesundheitswesen, erzeugt weniger Kriminalität und Gewalt und erhöht das BIP.

Als Nebenbemerkung erlauben wir uns zu sagen, dass Kinderärzt*innen als Fachpersonen für Entwicklungsstandlerhebung weiterhin die höchste Expertise mitbringen und als wichtige Kooperationspartner*innen gelten. Damit einhergehen sollte eine Bemerkung in der Vorlage, dass es unbedingt wichtig ist, dass die Eltern weiterhin alle obligatorischen Vorsorgeuntersuchungen wahrnehmen, denn diese Disziplin ist abnehmend.



Wir betrachten das Entwicklungsstanderhebungstool (Fach- und Durchführungsstelle) und ein verpflichtendes Konzept sowie die Elternverpflichtung als die wichtigsten Elemente der Vorlage. Für die Einordnung der Gesetzesvorschläge betreffend Fachstelle und Durchführungsstelle wären weitere Ausführungen zu Qualifikationen und benötigter Expertise sehr wichtig gewesen. Da es im Wesentlichen auch um die Übergangsgestaltung in das System Volksschule geht, sehen wir vor allem Fachpersonen aus dem Bereich Übergang als geeignet. Eine qualitative Nutzbringung der Entwicklungsstanderhebung sehen wir vor allem dann gewährleistet, wenn Fachpersonen aus dem Kontext Kindergarten respektive Kindergärtner*innen eingesetzt werden, um die Bestimmung der benötigten Fördermassnamen zu bewerten, da sie die besten Qualifikationen hierfür mitbringen und zielgerichtet bewerten können.

Zu den einzelnen Bestimmungen (unsere Einwände und Kommentare sind grün markiert):

Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁴⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 58bis IIIbis. Kinder- und Jugendhilfe (Art. 302 Abs. 3, und Art. 317 ZGB)

1. Allgemeines

a) politische Gemeinde

1 Die politische Gemeinde sorgt für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe. Diese umfasst Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz, 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.

➔ Absatz 2: Sie stellt die Zusammenarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe **UND IN DER FRÜHEN FÖRDERUNG – oder KINDER- UND JUGENDFÖRDERUNG**
Frühe Förderung gehört nicht zu Kinder- und Jugendhilfe, soll spezifisch erwähnt werden oder äquivalent zu Art.58ter.2 (Kinder- und Jugendförderung), gilt auch für alle Folgeausführungen

Art. 58ter Kanton

1 Das zuständige Departement unterstützt und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen der Kinder- und Jugendförderung und des Kinder- und Jugendschutzes sowie den zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinden koordiniert.

➔ Keine Bemerkungen



Art. 58quater Staatsbeiträge

1 Der Kanton kann im Rahmen der bewilligten Kredite Staatsbeiträge an Vorhaben des Kinder- und Jugendschutzes, und der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung sowie der frühen Förderung ausrichten.

2 Er kann Mittel aus dem Lotteriefonds beziehen.

- ➔ Absatz 2 wollten wir eigentlich gestrichen haben, aber da er zu Zwecken der Anschubfinanzierung verwendet werden soll, würden wir ihn so belassen, obwohl wir grundsätzlich der Meinung sind, dass der Lotteriefonds weder zur Finanzierung von Familienzentren oder FF o.ä. zweckentfremdet werden soll. Diese Bereiche gehören für uns klar in die gebundenen Staatsausgaben, wenn es glaubwürdig und nachhaltig sein soll.
- ➔ Uns fehlen Angaben zur finanziellen Planungssicherheit auf Seiten der Gemeinden und eine Finanzierungsverbindlichkeit, um FF nachhaltig zu implementieren (muss wiederkehrende gebundene Staatsausgaben sein).
- ➔ Keine Kann-Formulierung, weil die frühe Förderung eine Staatsaufgabe ist

Art. 58a (neu) 2. Frühe Förderung

a) Zweck

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 werdende Eltern, Eltern und weitere 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.

- ➔ Ab Geburt bis zum Übergang Eintritt Volksschule; Übergänge von Früher Förderung in die Basisstufe/ Kindergarten verlangen allenfalls weiter Unterstützung durch die FF
- ➔ Wir begrüssen die differenzierte Zweckformulierung

Art. 58b (neu) b) Kanton

1 Das zuständige Departement zusammen mit den weiteren beteiligten Departementen:

- a) stellt die Koordination im Bereich der frühen Förderung sicher;
- b) unterstützt die politischen Gemeinden und private Organisationen bei der Aufgabenerfüllung im Bereich der frühen Förderung.

- ➔ Koordination erwähnt auch weitere beteiligte Departemente und bestätigt damit die Bedeutung interdisziplinärer Kooperation im Bereich der FF

Art. 58c (neu) c) politische Gemeinde

1 Die politische Gemeinde:

- a) erstellt ein Konzept zur frühen Förderung;



b) gewährleistet eine Entwicklungsstandlerhebung aller in der Gemeinde wohnhaften Kinder in deren dritten Lebensjahr. Die Entwicklungsstandlerhebung fokussiert auf motorische, sprachliche, emotionale, soziale und kognitive Fähigkeiten des Kindes und ist für die Kinder bzw. die Erziehungsberechtigten kostenlos.

c) sorgt für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung.

2 Sie kann die Aufgaben nach Abs. 1 dieser Bestimmung in Zusammenarbeit mit anderen politischen Gemeinden erfüllen.

- ➔ Ein verpflichtendes Konzept mit Angaben zur Qualitätssicherung ist Ausgangslage der Planungssicherheit für alle Stakeholder, wir erachten es daher als unausweichlich.
- ➔ Entwicklungsstandlerhebung: wichtigstes Mittel, um der Bedarfsgerechtigkeit entgegenzukommen und um frühzeitige Massnahmen zu erlassen, und diese nicht erst im Kindergarten erfolgen.
- ➔ Die gesetzliche Bestimmung für Verbundlösungen ist wichtig, da stark davon ausgegangen wird, dass dies die Gemeinden im Verbund lösen werden, womit Standardisierung, Angleichung der Angebote und Professionalisierung sowie Qualitätsentwicklung usw. erfolgen/ vereinfacht werden.

Art. 58d (neu) d) Entwicklungsstandlerhebung

1 Für die Fallführung der Entwicklungsstandlerhebungen bezeichnet die politische Gemeinde eine geeignete interne oder externe Fachstelle.

2 Die Fachstelle bezeichnet geeignete interne oder externe Durchführungsstellen. Diese vollziehen die Entwicklungsstandlerhebung beim Kind.

- ➔ **Wir erwarten in der Verordnung, dass Qualifikationen für die Fachstelle oder Personen-Zusammensetzung verbindlich festsetzt respektive definiert werden.**
- ➔ **Die Fachstelle muss von ausgewiesenen Fachpersonen besetzt sein, die Qualifikation für eine Entwicklungsstandlerhebung muss definiert sein. Allenfalls benötigt es ein standardisiertes Tool für die Fachstellen, es soll nicht dazu führen, dass überall unterschiedliche Entwicklungsstandlerhebungs-Vorlagen respektive auch für deren Auswertung o.ä. angewendet werden. Eine Vergleichbarkeit/ Standardisierung der Erhebung und Auswertung findet wir als unbedingt nötig. Die Vorgaben des Kantons müssen klar sein.**
- ➔ **Wir sprechen uns explizit gegen Durchführungsstellen wie die Mütter-Väterberatungsstellen oder Personen der Spielgruppen aus (aus Gründen der Fallführung und des Datenschutzes, da in vielen kleinen Gemeinden die Personen einander kennen, aber auch da wir die Qualifikation der M-V-Beratung als nicht zielgerichtet finden und Personen der Spielgruppen nicht hinreichend geschult sind) o.ä. aus und empfehlen, dass Fachpersonen aus dem Kontext Kindergarten respektive Kindergärtner*innen oder äquivalent qualifizierte Fachpersonen hier die geeignetsten Qualifikationen mitbringen. Dies, v.a. auch dann, wenn es um die Bewertung der benötigten Massnahmen geht, um vom Bereich der Frühförderung in den Bereich der Volksschule den Übergang zu vereinfachen. LP KIGA sind Fachpersonen für Übergänge und sind**



establiert in der Kooperation mit Fachpersonen der Förderung wie, Logopädie, Ergotherapie, Heilpädagogische Frühförderung, Sprachentwicklung, SPD usw.

→ **Es ist klar, dass dies nicht auf Gesetzesstufe geregelt sein soll. Dennoch verlangen wir Präzisierung für die Qualifikation resp. Expertisen der Fach- und Durchführungsstellen.**

Art. 58e (neu) e) Erziehungsberechtigte

1 Die Erziehungsberechtigten sind bei der Entwicklungsstandlerhebung zur Mitwirkung verpflichtet. Insbesondere geben sie der Durchführungsstelle die für die Entwicklungsstandlerhebung erforderlichen Personendaten bekannt.

2 Kommen die Erziehungsberechtigten ihrer Mitwirkungspflicht nicht nach, informiert die Fachstelle die politische Gemeinde.

→ **Was macht die Fachstelle mit dem Wissen, wenn das Kindeswohl missachtet wird, z.B. kann die Gemeinde die KESB informieren? Uns fehlen hierzu Ausführungen.**

Art. 58f (neu) f) Massnahmen

aa) Grundsatz

1 Die Fachstelle informiert die Erziehungsberechtigten über das Ergebnis der Entwicklungsstandlerhebung und die zur Verfügung stehenden Angebote der frühen Förderung.

2 Sie kann Empfehlungen zur Teilnahme an solchen Angeboten aussprechen.

→ **Warum Kann-Formulierung, warum nicht: Sie spricht Empfehlungen zur Teilnahme aus, sofern diese durch die Entwicklungsstandlerhebung erkannt sind.**

Art. 58g (neu) bb) Verpflichtung zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung

1 Der Rat der politischen Gemeinde kann in einem Grundsatzbeschluss festlegen, dass je nach Ergebnis der Entwicklungsstandlerhebung eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung besteht.

2 Liegt ein solcher Grundsatzbeschluss vor und ist es aufgrund des Ergebnisses der Entwicklungsstandlerhebung im Einzelfall angezeigt, kann die politische Gemeinde Erziehungsberechtigte verpflichten:

a) zur Teilnahme des Kindes an einem Angebot der frühen Förderung;

b) zur Teilnahme:

1. gemeinsam mit dem Kind an einem Angebot nach Bst. a dieser Bestimmung;

2. an einem Angebot der frühen Förderung für Erwachsene.

3 Wird eine Verpflichtung verfügt, stellen die politischen Gemeinden sicher, dass der Besuch des Angebots für die Betroffenen kostenlos und zumutbar ist.

→ **Bezüglich Zumutbarkeit betonen wir, dass Verbundlösungen nicht dazu führen dürfen, dass die Angebote nicht mehr vor Ort zugänglich sind, womit die Niederschwelligkeit nicht mehr gegeben ist.**

→ **Die Gemeinde ist verantwortlich, dass alle Angebote ZUMUTBAR SIND**



➔ Der Begriff «zumutbar» sollte in einer dazugehörenden Verordnung genauer umschrieben und definiert werden. Analog wird zum Beispiel im Volksschulgesetz die Zumutbarkeit in der Bewältigung des Schulweges festgelegt.

Art. 58h (neu) g) Sanktionen

1 Erziehungsberechtigte, die ihre Mitwirkungspflicht zur Entwicklungsstanderhebung oder die Pflicht zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung verletzen, können vom Rat der politischen Gemeinde verwarnt oder gebüsst werden. Die Ordnungsbusse beträgt Fr. 200.– bis Fr. 1'000.–.

➔ Finden wir gut, analog Bussen Volksschule

Art. 58i (neu) h) Datenbearbeitung

1 Die politische Gemeinde gibt der Fachstelle laufend folgende Personendaten von Kindern im dritten Lebensjahr mit Wohnsitz in der politischen Gemeinde für die Entwicklungsstanderhebung bekannt:

- a) Vorname und Nachname, Geburtsdatum und Wohnadresse des Kindes;
- b) Vornamen und Nachnamen der Erziehungsberechtigten sowie deren Wohnadressen.

2 Bei Wegzügen innerhalb des Kantons von Kindern im dritten Lebensjahr gibt die politische Gemeinde der neuen Wohnsitzgemeinde die für die Entwicklungsstanderhebung des Kindes erforderlichen Personendaten bekannt.

3 Die Durchführungsstelle gibt der Fachstelle das Ergebnis der Entwicklungsstanderhebung des jeweiligen Kindes bekannt.

4 Die Fachstelle teilt das Ergebnis der Entwicklungsstanderhebung der zuständigen politischen Gemeinde mit, soweit dies für die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung nach Art. 58g dieses Erlasses erforderlich ist.

5 Auswertungen der Entwicklungsstanderhebung können in anonymisierter Form erfolgen und veröffentlicht werden.

➔ Fragen: Was macht die politische Gemeinde mit den Daten?

z. B. Kind in Einbürgerungsverfahren Sprachstand?

➔ Zu wenig präzisiert was «Durchführungsstelle» und «Fachstelle» sein sollen – z. B. Mütter- und Väterberatung seien nicht immer geeignete Fachpersonen für das Ziel der Vorlage, Fachstelle FF und Kinderärzt*innen, HFE schon,

➔ Absatz 5: Kann-Formulierung raus. Es erscheint uns nicht zielführend, wenn die Behörden der politischen Gemeinde über die Fälle im Einzelnen unanonymisierte Informationen erhalten. Wir sehen es als grundsätzliches Problem, wenn involvierte Behörden des Milizsystems über die Entwicklung einzelner Kinder (ob im Bereich FF oder auch VS) informiert sind, da die personelle Nähe zwischen Eltern und Behörden mitunter sehr klein sein kann, sogar deckungsgleich.

➔ Insgesamt sollte der Anonymität in der Vorlage mehr Rechnung getragen werden.



Offene Fragen und Fazit

- ➔ Wichtigkeit von Fachstelle und Präzisierung in Verordnung?
- ➔ Rechte und Pflichten der Fachstelle in der Verordnung?
- ➔ Bei Konflikten zwischen Gemeinden, Fachstelle und Erziehungsberechtigte – wer regelt das Vorgehen? Was ist das Vorgehen?
- ➔ Hat die Fachstelle eine Meldepflicht?

Die Vorlage verpasst wichtige Erörterungen zur Schnittstelle sonderpädagogische Frühförderung. Im Sonderpädagogikkonzept des Kantons St.Gallen 2015 ist die Heilpädagogische Frühförderung im Vorschulbereich (HFF) festgelegt. Beispielsweise Spracherwerbsstörungen und Entwicklungsverzögerungen-, Beeinträchtigung oder Behinderung können eng verbunden sein und müssen so früh wie möglich erkannt werden. Dass solche Kinder frühzeitig erkannt werden, damit sie heilpädagogische oder z.B. logopädische Unterstützung bekommen, gehört auch in den Bereich Frühe Förderung. Nicht alle Kinder, die ein Recht auf sonderpädagogische Frühförderung hätten, werden von einem Pädiater oder einer Pädiaterin frühzeitig erkannt. Hierzu findet sich in der Vorlage nichts. Da die Finanzierung in diesem Bereich durch den Kanton erfolgt, stellt sich die Frage, ob die Gemeinden dies auch als ihren Auftrag sehen.

Die Vorlage ist explizit so formuliert, dass die politischen Gemeinden im Sinne der Subsidiarität und Gemeindeautonomie ihren Verpflichtungen selbst nachkommen können. Wir erachten den Gesetzesentwurf dafür als gelungen. Wir gehen davon aus, dass die meisten unserer offenen Fragen auf Verordnungsebene präzisiert werden, da die Qualität/ Qualifikation für die Entwicklungsstanderhebung und deren Massnahmen die Qualität und damit den Erfolg der Frühen Förderung ausmacht.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

SP Kanton St.Gallen

Fachkommission Bildung der SP Kanton St.Gallen
Karin Hasler, Präsidentin