

Interpellation Hess-Balgach / Kohler-Sargans / Tschirky-Gaiserwald vom 18. Februar 2020

Neues Konzept für Frühförderung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 14. April 2020

Sandro Hess-Balgach, Stefan Kohler-Sargans und Boris Tschirky-Gaiserwald erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2020 über den Stand und die verschiedenen Konzepte der Frühförderung im Kanton.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Kanton St.Gallen sind auf struktureller Ebene die Gemeinden für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig (Art. 58^{bis} des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1]). Dazu gehört auch die Zuständigkeit für kleine Kinder und somit für die Frühe Förderung. Frühe Förderung als direkte Arbeit mit Kindern und ihren Bezugssystemen erfolgt damit im Wesentlichen vor Ort in der Gemeinde, die gemäss eigenen Schwerpunkten entsprechende Angebote und Projekte sicherstellt oder unterstützt. Der Kanton übernimmt eine übergeordnete strategische und koordinierende Rolle und engagiert sich mit verschiedenen kantonalen Massnahmen. Diese Aufgabe übernimmt er seit der Lancierung der kantonalen Strategie im Jahr 2015.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Seit dem Jahr 2013 arbeiten das Departement des Innern, das Bildungsdepartement und das Gesundheitsdepartement in der Frühen Förderung zusammen. In den Jahren 2014 und 2015 entstand in Kooperation mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), dem Verband St.Galler Volksschulträger (SGV) sowie den relevanten Fachorganisationen die erste kantonale «Strategie «Frühe Förderung» Kanton St.Gallen»¹ für die Jahre 2015 bis 2020. Damit machten die politischen und fachlichen Akteurinnen und Akteure deutlich, wie wichtig eine kohärente Politik zu Gunsten der Altersgruppe von 0 bis 4 Jahren sowie Investitionen in qualitativ gute Angebote in der Frühen Kindheit sind. Die Strategie enthält kantonale Massnahmen sowie Handlungsempfehlungen für Gemeinden und Fachorganisationen. Seit dem Jahr 2015 dient sie damit allen Akteurinnen und Akteuren als Leitschnur für Weiterentwicklungen im Frühbereich.

Aktuell ist die Berichterstattung zur Strategie 2015 bis 2020 in Vorbereitung, welche die Regierung dem Kantonsrat voraussichtlich im Frühjahr 2021 zusammen mit der erneuerten Strategie vorlegen wird. Die Berichterstattung wird Auskunft über die Ist-Situation, über die Entwicklungen der letzten Jahre sowie über Entwicklungspotenziale geben. Eine externe Evaluation² der kantonalen Strategie ist bereits erfolgt. Diese hat aufgezeigt, dass Kanton, Gemeinden und Fachorganisationen gut unterwegs sind und viele Massnahmen realisiert werden konnten. Die Vernetzung und die Zusammenarbeit konnten durch die Strategie verbessert werden. Beim Austausch zwischen den Gemeinden und bei der Unterstützung durch den Kanton bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen wurde indes noch Verbesserungspotenzial geortet.

¹ www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Kantonale Strategie.

² Interface, Evaluation der Strategie «Frühe Förderung» des Kantons St.Gallen, 2019, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Kantonale Strategie.

2. Durch die kommunale Zuständigkeit für die Frühe Förderung ist das Angebot je nach Gemeinde sehr unterschiedlich ausgestaltet und hängt von verschiedenen Faktoren ab (z.B. Bedarf, öffentliches oder ehrenamtliches Engagement, Finanzierung, kommunale Schwerpunkte/Strategien, politischer Wille). Eine unterschiedliche Ausgestaltung des Angebots ist daher durchaus sinnvoll. Kantonale Verantwortung, Leitlinien oder Vorgaben gibt es in folgenden Angebotsbereichen:
 - Beratungsstellen für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität (gehören zum verbindlichen Grundangebot Sozialberatung nach Art. 3a des Sozialhilfegesetzes [sGS 381.1]);
 - Heilpädagogische Früherziehungsmassnahmen richten sich an Kinder mit Behinderung, Entwicklungsverzögerungen, -einschränkungen oder -gefährdungen mit schulrechtlichem Aufenthalt im Kanton St.Gallen, die ohne spezifische Unterstützung dem Unterricht in der Regelschule voraussichtlich nicht werden folgen können, sowie an deren Familien. Nach Art. 34^{bis} Abs. 2 Bst. a sowie Art. 36 Abs. 1 Bst. b des Volksschulgesetzes (sGS 213.1; abgekürzt VSG) finanziert der Kanton medizinisch indizierte Massnahmen der heilpädagogischen Frühförderung. Dazu zählen alle sonderpädagogischen Therapie-, Behandlungs- und Beratungsangebote im Vorschulalter (Heilpädagogische Früherziehung [HFE] einschliesslich Heilpädagogische Früherziehung für Sinnesbehinderte [Audio- und Low-Vision-Pädagogik] sowie Logopädie im Vorschulalter).
 - Kindertagesstätten: Der Kanton ist nach der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege (SR 221.222.338; abgekürzt PAVO) verantwortlich für Bewilligung und Aufsicht über Kindertagesstätten. Damit legt er zu erfüllende Mindestvoraussetzungen fest. Für die Gemeinden besteht keine Bereitstellungspflicht.

Der Kanton hat im Rahmen seiner Strategie «Frühe Förderung» bewusst davon abgesehen, Verpflichtungen für die Gemeinden zu schaffen. Stattdessen bietet er diesen bei Bedarf verschiedene Unterstützungsleistungen an. So können Gemeinden und Fachinstitutionen beispielsweise für Projekte und Entwicklungen im Frühbereich Gesuche für Beiträge aus dem Kinder- und Jugendkredit beim Amt für Soziales einreichen. Mit dem Kredit unterstützt der Kanton Projekte von und für Kinder und Jugendliche. Zudem unterstützt und berät der Kanton die Gemeinden beim Aufbau von Angeboten und bietet ihnen an, bei der Umsetzung von ähnlichen Projekten in verschiedenen Gemeinden koordinierend tätig zu sein, damit Synergien genutzt werden können.

Des Weiteren engagiert sich der Kanton in der Frühen Förderung bei Aufgaben und Angeboten, bei denen eine Bereitstellung durch einzelne Gemeinden nicht sinnvoll wäre. So fördert er die Weiterbildung von Fachpersonen oder lanciert kantonsweite Projekte. Darüber hinaus führt der Kanton kein flächendeckendes Monitoring kommunaler Angebote, Projekte und Strategien durch und hat entsprechend auch keine gesamthaften Angaben zur Qualität der Angebote und Massnahmen.

3. Die Stadt St.Gallen setzt seit einigen Jahren das Angebot «SpiKi – von der Spielgruppe in den Kindergarten» erfolgreich um. Es handelt sich dabei um ein Spielgruppenangebot zur altersgerechten Förderung der Vorschulkinder, verknüpft mit regelmässigen Elternbildungsangeboten. Zudem wird der Aus- und Weiterbildung sowie dem Coaching der Spielgruppenleitenden besondere Beachtung geschenkt. Die klaren strukturellen Rahmenbedingungen, der Fokus auf die Personalschulung sowie die Zusammenarbeit mit den Eltern ermöglichen ein Angebot mit guter Qualität.
4. Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben und keine Bewilligungspflicht für den Betrieb von Spielgruppen. Dies wäre eine Voraussetzung dafür, dass ein Angebot flächendeckend im Kanton eingeführt werden könnte. Die Landschaft der Spielgruppen und deren Angebote gestalten sich in den Gemeinden sehr vielfältig. Die allermeisten Trägerschaften von Spielgruppen

sind private Anbietende, die Vorschulkinder mit ihren Spielgruppenangeboten ansprechen. Teilweise verfügen die Anbietenden (meistens Einzelunternehmen oder Vereine) über Unterstützung (Räumlichkeiten, Beiträge, Vernetzungsgefässe usw.) von Seiten der Gemeinden bzw. Schulen. Diese Unterstützung wird in der Regel über eine Leistungsvereinbarung geregelt. Im Grundsatz besteht die Möglichkeit, dass sich auch andere Anbietende ausserhalb der Stadt St.Gallen stärker am Konzept von «SpiKi» orientieren. Dies liegt in ihrer eigenen Verantwortung. Wenn Gemeinden über Leistungsvereinbarungen Einfluss auf die Ausgestaltung des Spielgruppenangebots nehmen, können sie Entwicklungen in diese Richtung anstossen und Angebote aktiv mitgestalten. Die Strategie «Frühe Förderung» enthält eine Handlungsempfehlung an die Gemeinden, dass die Leistungen von Spielgruppen für die frühe Förderung kleiner Kinder anerkannt und unterstützt werden.

5. Die Strategie «Frühe Förderung» nennt als Ziel die Förderung von Weiterbildungsangeboten für Spielgruppenleitende und Fachpersonen Betreuung. Im Rahmen dieses Ziels besteht seit dem Jahr 2019 zwischen dem Amt für Soziales und dem Verein «Fachstelle Spielgruppen St.Gallen-Appenzell» eine Leistungsvereinbarung, über die praxisnahe Weiterbildungen, Austauschgefässe für Spielgruppenleitende sowie der Koordinationsaufwand durch die Geschäftsstelle unterstützt werden. Zudem entstanden im Jahr 2018 in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Spielgruppen St.Gallen-Appenzell sowie einigen Kontaktpersonen «Frühe Förderung» Empfehlungen zur Unterstützung und Förderung von Spielgruppen in der Gemeinde.³ Damit will der Kanton Entwicklungen auf kommunaler Ebene fördern und zu kantonal gültigen Qualitätskriterien anregen. Ergänzend führt das Amt für Soziales eine Übersicht über alle Spielgruppenangebote im Kanton. Der Kanton nimmt zudem gute Praxisbeispiele auf der Website (www.fruehekindheit-sg.ch) oder in Netzwerkveranstaltungen auf. Die Finanzierung und Qualitätssicherung der einzelnen Spielgruppenangebote liegt aber im Verantwortungsbereich der Gemeinden.
6. Verschiedene Studien⁴ beschäftigten sich mit dem Return on Investment (ROI) der Frühen Förderung in verschiedenen Ländern und von verschiedenen Programmen. Für jeden Franken, den die Gesellschaft in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung investiert, werden mindestens im Faktor zwei Kosten eingespart bzw. das Lebens Einkommen vergrössert. Zudem tragen Investitionen in die frühe Kindheit zum Schulerfolg bei. Schülerinnen und Schüler, die Angebote der Frühen Förderung besucht haben, erzielen in den PISA-Studien tendenziell bessere Ergebnisse.⁵

Durchschnittlich besuchen im Schuljahr 2019/2020 in der Stadt St.Gallen rund 52 Prozent der drei- und vierjährigen Kinder das SpiKi-Angebot. Das sind insgesamt 405 Kinder, die das Angebot einmal (158) oder mehrmals (247) wöchentlich besuchen. Die Stadt gab im Jahr 2019 für das Angebot total rund 700'000 Franken aus, worin Pauschalsubventionen, reduzierte Elterntarife, Assistenzpersonen, Mietkosten, Elternbildung, fachliche Begleitung und Medienkosten abgedeckt sind. Die Eltern leisten einen Beitrag von höchstens zwölf Franken je Spielgruppenhalbtage. Dieser kann aber je nach Einkommens- und Vermögenssituation einer Familie auf vier oder acht Franken reduziert werden. Aktuell überarbeitet die Stadt St.Gallen das SpiKi-Konzept. Eine konkrete Aussage zum Effekt eines SpiKi-Angebots auf Kostenersparnisse in der Volksschule ist nicht möglich.

³ www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Spielgruppen → Empfehlungen zur Unterstützung und Förderung von Spielgruppen in der Gemeinde.

⁴ vgl. z.B. Heckman / Masterov, The Productivity Argument for Investing in Young Children, 2007.

⁵ OECD 2017, Starting Strong 2017. Key OECD Indicators on early childhood education and care; abrufbar unter: <https://www.oecd.org/education/starting-strong-2017-9789264276116-en.htm>.