

Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung

- Berichterstattung zum Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt**
- XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Massnahmenpaket erste Lebensjahre)**
- XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter)**

Bericht sowie Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 9. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
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
2 Aufträge Berichterstattungen	8
2.1 Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt»	9
2.2 Übersicht Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden	11
2.3 Priorisierung Vorhaben und Angebote Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»	13
2.4 Prüfung datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen	15
3 XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Massnahmenpaket erste Lebensjahre)	19
3.1 Elemente des Massnahmenpakets	19
3.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	23
3.3 Vollzugsbeginn	30
4 XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sprachliche Gleichbehandlung Geschlechter)	31
5 Vernehmlassung	31
5.1 Erste Vernehmlassung im Jahr 2024	31
5.2 Zweite Vernehmlassung im Jahr 2025	31
6 Finanzielle Auswirkungen	34

6.1	Kanton	34
6.2	Gemeinden	34
6.3	Entlastungswirkung	36
6.4	Volkswirtschaftlicher Nutzen	37
7	Referendum	37
8	Erlass von Verordnungsrecht	38
9	Antrag	38
	Anhang 1:	39
	Bericht OST: Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen vom 21. August 2023	39
	Anhang 2:	39
	Bericht INFRAS: Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren vom 16. November 2023	39
	Anhang 3:	39
	Entwurf EPAFF Instrument Bedarfserfassung Frühe Förderung für Gemeinden (provisorisch)	39
	Anhang 4:	39
	Entwurf Musterkonzept Frühe Förderung für Gemeinden (provisorisch)	39
	Anhang 5:	39
	Entwurf EPAFF: Möglicher Prozessablauf vorschulischer Erstkontakt (VEK) mit Datenfluss beteiligte Stellen (provisorisch)	39
	Entwürfe	
	XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	40
	XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	44

Zusammenfassung

Die frühe Förderung leistet einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Kindern und wirkt 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. Damit trägt der Kanton zur Einhaltung und Stärkung der Kinderrechte bei. Gleichzeitig stärkt er seine Position als attraktiver Wohnkanton für Familien mit jungen Kindern und verbessert die Voraussetzungen für einen guten Start der schulischen Laufbahn und der weiteren Entwicklung.

Mit dieser Sammelvorlage werden sieben Aufträge des Kantonsrates im Bereich der frühen Förderung erledigt. Im ersten Teil wird Bericht zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprach-

barrieren vor dem Schuleintritt» sowie zu vier Aufträgen des Kantonsrates erstattet (vgl. Abschnitt 2). Darin geht es um Massnahmen zur zielorientierten Förderung bei fehlenden sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren einschliesslich einer Pflicht zur (Eltern-)Mitwirkung. Zudem wird eine Übersicht der Angebote der frühen Förderung im Kanton St.Gallen gegeben, eine Priorisierung der Angebote bzw. Massnahmen der Strategie dargelegt und eine Auslegung zu den datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen vorgenommen.

Im zweiten Teil wird mit dem XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch ein Gesetzesentwurf für ein Massnahmenpaket vorgelegt. Damit soll die frühe Förderung im Kanton verankert werden und die Gemeinden Instrumente erhalten, um die Problematik fehlender Kompetenzen von Kindern beim Eintritt in die Volksschule (insbesondere im sprachlichen, aber z.B. auch im sozialen / emotionalen Bereich) gezielt anzugehen (vgl. Abschnitt 3). Das Massnahmenpaket basiert auf den Erkenntnissen aus dem ersten Teil und erfüllt zwei (Gesetzgebungs-)Aufträge des Kantonsrates. Es besteht aus vier Elementen:

- eine Angebotspflicht für Gemeinden, die gewährleistet, dass ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung zur Verfügung steht;
- eine Konzeptpflicht für Gemeinden, mit der die übergeordnete Betrachtung, die Vernetzung sowie die Abstimmung der einzelnen Angebote innerhalb der Gemeinden gefördert wird;
- ein niederschwelliger Prozess, der es erlaubt, dass alle im Kanton wohnhaften Kinder am Ende des zweiten bzw. Anfang des dritten Lebensjahrs in Kontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit kommen (vorschulischer Erstkontakt). Dabei stehen der Stand bzw. notwendiger Förderbedarf relevanter Kompetenzen im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule im Zentrum;
- Besuchsempfehlungen bzw. die Möglichkeit für Besuchspflichten für Angebote der frühen Förderung (selektives Besuchsobligatorium; über die Einführung dieser Massnahme kann jede Gemeinde selbst entscheiden).

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 des Verbandes St.Galler Gemeindepräsidien sowie des Verbandes St.Galler Volksschulträger mit.

In einer ersten Vernehmlassung (März bis Juni 2024) hat sich gezeigt, dass mehr Verbindlichkeit nicht nur für Gemeinden, sondern auch für Familien gefordert wird. Entsprechend wurden eine Entwicklungsstanderhebung sowie Besuchsempfehlungen bzw. die Möglichkeit für Besuchspflichten in die Vorlage aufgenommen. Aufgrund einer zweiten Vernehmlassung (Mai bis August 2025) wurde das Instrument der Entwicklungsstanderhebung grundlegend überarbeitet bzw. durch den nun vorgesehenen Prozess für einen vorschulischen Erstkontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit ersetzt. Damit wird noch stärker auf den Kern der Problematik fokussiert: Die Früherkennung bzw. Identifikation von Kindern mit Förderbedarf im Hinblick auf einen gelingenden Eintritt in die Volksschule und damit die Entlastung des Schulsystems.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Verantwortung für die Erziehung bzw. ein förderliches Entwicklungsumfeld der Kinder, insbesondere im Vorschulbereich, nach wie vor bei den Erziehungsberechtigten liegt. Mit dieser Sammelvorlage sollen diese nicht davon befreit werden. Vielmehr sollen die Gemeinden wirkungsvolle Instrumente erhalten, um Erziehungsberechtigte bedarfsgerecht zu unterstützen, damit diese ihre Rolle bestmöglich wahrnehmen. Davon profitieren nicht nur die Eltern und Kinder selbst, sondern die gesamte Gesellschaft, insbesondere direkt nachgelagerte Systeme wie der Kindergarten oder die Schule. Diese können massgeblich entlastet und damit hohe Folgekosten verhindert bzw. vermindert werden.

Schliesslich erfolgt mit dem XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter in diesem Gesetz (Abschnitt 4).

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt und unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwürfe des XIII. und des XIV. Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB).

1 Ausgangslage

1.1 Aufträge des Kantonsrates

Mit dieser Sammelvorlage werden folgende sieben Aufträge des Kantonsrates im Bereich der frühen Förderung erfüllt:

- Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» (Auftrag 1): 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.
- 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 (Auftrag 2);
 - 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 (Auftrag 3);
 - die rechtlichen Grundlagen zwecks Abbau von Datenschutzhürden zu prüfen, um den Informationsaustausch zwischen Behörden, Fachpersonen und -organisationen zugunsten des Kindeswohls zu vereinfachen (Auftrag 4);
 - die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, um Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung zu verpflichten (Auftrag 5);
 - gesetzliche Grundlagen zu schaffen¹, damit die Gemeinden besorgt sind, eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und qualitativ adäquate frühe Förderung bereitzustellen (Auftrag 6).
- Auftrag zum Bericht 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» (Auftrag 7): Bei der Beratung des Berichts stimmte der Kantonsrat den Anträgen der vorberatenden Kommission zu. Einer dieser Aufträge (Auftrag 2) liegt thematisch nahe an den oben genannten Aufträgen (dies ist im Auftrag auch explizit erwähnt). Im Auftrag wird die Regierung eingeladen, «für die

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

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. Dies soll unter Einbezug der (selektiven) verpflichtenden Elternmitwirkung (z.B. der Sprachförderung) geschehen. In der vorliegenden Sammelvorlage wird auf Grundlage des Berichts zum Postulat 43.21.06 ein Entwurf für eine gesetzliche Grundlage im Sinn eines Massnahmenpakets vorgelegt, womit der Auftrag 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 gefasst. 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.

1.2 Bestehende Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»

Ein wichtiger Rahmen für diese Sammelvorlage bildet die kantonale Strategie, die seit dem Jahr 2015 besteht und von Kanton, Gemeinden und Fachorganisationen gemeinsam getragen wird. 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 dem Verband St.Galler Gemeindepräsidien (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 (jungen) Kinder ab Geburt bis zum Kindergarten⁴ und fördert die motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten des (jungen) 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

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.

⁴ In der aktuellen Strategie wird explizit der Kindergarten genannt. In der vorliegenden Sammelvorlage wird aber der Begriff Volksschule verwendet, wozu der Kindergarten ebenfalls zu zählen ist.

und Gesundheit bei. 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 die Volksschule bzw. 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 gemäss der Strategie 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.⁵

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 Sozialberatung⁶ (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.⁷

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»⁸ oder den Bericht des Bundesrates «Politik der frühen Kindheit»⁹ 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 Finanzierungs-

⁵ Diese Aufzählung des erweiterten Angebots stammt aus der Strategie Frühe Förderung. Sie ist nicht abschliessend, weitere Angebote, z.B. die Psychomotoriktherapie oder die Kinderspitex, können auch dazu gezählt werden.

⁶ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Sozialberatung.

⁷ Allenfalls kann nachgelagert geprüft werden, ob Anpassungen im Grundangebot Sozialberatung aufgrund der vorliegenden Sammelvorlage sinnvoll sein können.

⁸ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Frühe Förderung → Strategie Frühe Förderung.

⁹ Abrufbar unter www.bsv.admin.ch → Sozialpolitische Themen → Kinder- und Jugendpolitik → Politik der frühen Kindheit.

pflicht damit verbunden. Bei der Beratung des Kantonsratsbeschlusses über das Entlastungspaket 2026 (33.25.09) hat der Kantonsrat u.a. einen Auftrag zur Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erteilt.¹⁰ Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Analyse keine Änderung an der grundsätzlichen Zuständigkeit der politischen Gemeinden für die frühe Förderung zur Folge haben wird. Grund dafür ist, dass es sich bei der frühen Förderung um eine originäre Gemeindeaufgabe handelt, bei der lokale Gegebenheiten (z.B. unterschiedliche Bevölkerungsstruktur, sozioökonomische Faktoren), konkrete Bedürfnisse der Familien sowie Angebotsstrukturen bzw. die Vernetzung vor Ort von zentraler Bedeutung sind. Auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz betrachtet zeigt sich, dass insbesondere die Gemeinden direkt sowie auch langfristig vom Nutzen der frühen Förderung profitieren (z.B. bessere Integration, geringere Sozialhilfekosten, höhere Bildungsleistungen, weniger Fördermassnahmen Volksschule).

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; abgekürzt GesG). Ein Spezialgesetz, das im Sinn eines Rahmenerlasses verschiedene Aspekte zum Thema Kinder und Jugend regelt, existiert im Kanton St.Gallen nicht.¹¹

1.5 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben

In diesem Abschnitt werden im Sinn einer Übersicht die wichtigsten Projekte und Vorhaben im Bereich der frühen Förderung im Kanton aufgeführt. Für eine umfassende Darstellung wird auf die Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»¹² (Abschnitt 1.2) verwiesen.

1.5.1 Erneuerung der Strategie Frühe Förderung

Wie erwähnt steht die vorliegende Sammelvorlage naturgemäss in engem Zusammenhang mit der kantonalen 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 ist die Umsetzungsorganisation der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»

¹⁰ Vgl. Auftrag Ziff. 1 der Anträge der Finanzkommission vom 13. November 2025 zum Kantonsratsbeschluss über das Entlastungspaket 2026 (33.25.09).

¹¹ 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.

¹² Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Strategie Frühe Förderung.

entsprechend im Projekt zur Erarbeitung der Sammelvorlage einbezogen. Da die Strategie Frühe Förderung bald ausläuft, ist aktuell ein Projekt zur Erneuerung im Gang. Bei diesem (Nachfolge-)Strategieprozess ist es wichtig, dass die Entwicklungen rund um die vorliegende Sammelvorlage berücksichtigt werden.

1.5.2 Integrationsförderung

Einen weiteren Bezug hat die Sammelvorlage zum kantonalen Integrationsprogramm (KIP)¹³. 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 (die Vorbereitungsarbeiten zur Erneuerung des KIP für die Jahre ab 2028 beginnen in Kürze). 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 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 wurde 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 Prävention und Gesundheitsförderung 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. Diese setzen sich unter anderem dafür ein, dass Kinder in Bezug auf Ernährung und Bewegung sowie psychischer Gesundheit in optimalen Verhältnissen aufwachsen können, sei es in der Familie, in der Gemeinde, in der Freizeit oder in vorschulischen Einrichtungen.

2 Aufträge Berichterstattungen

Neben dem Postulat (Auftrag 1) hat ein Teil der Aufträge, die der Kantonsrat im Rahmen der Beratung des Berichts zur Auswertung der Strategie Frühe Förderung (40.21.01) erteilt hat, in Form von Berichterstattungen zu erfolgen (Aufträge 2 bis 5). Die Berichterstattung im vorliegenden Abschnitt dient u.a. als Grundlage für den Gesetzesentwurf im nächsten Abschnitt, in dem die Gesetzgebungsaufträge des Kantonsrates (Aufträge 6 und 7) erledigt werden.

¹³ Abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Integration → kantonale Integrationsförderung.

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

Erledigte Aufträge in diesem Abschnitt:

Auftrag 1 (Postulat 43.21.06): *Die Regierung wird 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.*

Auftrag 5 (Bericht 40.21.01): *Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, um Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung zu verpflichten.*

Für die Bearbeitung des Postulats 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. Zudem erfolgt eine Würdigung der Ergebnisse seitens Regierung.

2.1.1 Ergebnisse Bericht und Interviews 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 Investitionen in die frühe Kindheit zu einer gesunden Entwicklung der Kinder bis ins Erwachsenenalter beitragen und dadurch spätere teurere Unterstützungsmassnahmen vermieden werden können. Dabei soll sich eine umfassende frühe Förderung nicht nur auf spezifische Gruppen konzentrieren, sondern alle Eltern und Kinder einschliessen, 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.

Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten, um Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung zu verpflichten, führt der Bericht INFRAS aus, dass bei einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage ein Obligatorium zur Inanspruchnahme von Massnahmen der frühen Förderung zulässig ist, sofern die entsprechenden Angebote kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Ein selektives Obligatorium kann dabei eine (rechtlich verpflichtende) Möglichkeit sein, um Kinder mit (Sprach-)Förderbedarf frühzeitig zu erkennen und sie auf den Eintritt in die Volksschule vorzubereiten. Ein solches Obligatorium sollte aber als Massnahme nicht allein-

stehen und die Qualität der verpflichtenden Angebote muss gewährleistet werden. Wichtig ist, dass mehrdimensionale Massnahmen zur Förderung der frühkindlichen Entwicklung mit einer ganzheitlichen Betrachtung (Zugang zu Angeboten, Verfügbarkeit, Finanzierbarkeit, Qualität) erfolgen.

Die Interviews bestätigen die Erkenntnisse des Berichts INFRAS weitgehend.¹⁴ 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 bzw. die Volksschule. Alle fünf Gemeinden gaben ausserdem an, dass diese in den letzten Jahren zugenommen haben und die Problematik nicht nur bei Kindern mit Migrationshintergrund besteht, sondern auch bei Kindern, bei denen zu Hause Deutsch gesprochen wird. Zum Hintergrund der Problematik wurde von allen interviewten Gemeinden auch die zentrale Rolle der Eltern hervorgehoben. Insgesamt sind die befragten Gemeinden der Ansicht, dass insbesondere Massnahmen im Bereich Früherkennung, Koordination und Vernetzung als sehr wichtig erachtet werden.

2.1.2 Würdigung der Regierung

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 Ansatz der frühen Förderung, der alle Eltern und Kinder einschliesst sowie Massnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern (Früherkennung, Koordination, Finanzierung, Verbindlichkeit usw.) enthält, am wirkungsvollsten ist, um dem Problem der fehlenden sprachlichen und sozialen Kompetenzen von Kindern entgegenzuwirken. Die Regierung teilt diese Einschätzung vollumfänglich. Entsprechend wird mit der vorliegenden Sammelvorlage ein Massnahmenpaket auf Gesetzesebene vorgeschlagen, das die Koordination bzw. die Verankerung der frühen Förderung im Kanton stärkt (Angebots- und Konzeptpflicht), gleichzeitig aber auch spezifische und zielgerichtete Instrumente für die Gemeinden zur besseren Früherkennung (Prozess für vorschulischen Erstkontakt) sowie zur Erhöhung der Verbindlichkeit (Besuchsempfehlungen/-pflichten) vorsieht (vgl. Abschnitt 3). Die Regierung ist überzeugt, dass mit diesem Massnahmenpaket der Bereich der frühen Förderung wirksam weiterentwickelt und die relevanten Kompetenzen der Kinder im Hinblick auf einen gelingenden Schulstart gefördert werden können.

Das im Bericht INFRAS aufgezeigte Entwicklungspotenzial, insbesondere bei der stärkeren familienzentrierten Vernetzung¹⁵ der breiten Angebotspalette in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales (z.B. Sozialämter, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Mütter- und Väterberatungen, Spielgruppen) oder verstärkter Massnahmen zugunsten der Eltern (Elterninformation,

¹⁴ Die Interviews wurden von INFRAS mit Personen aus fünf Gemeinden (in Abstimmung mit dem VSGP nach Gemeindegrösse und regionaler Verteilung ausgewählt) geführt. 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, Kindertagesstätten, Spielgruppen, Integrationsfachstellen, Mütter- und Väterberatungen sowie kommunalen Ansprechpersonen der frühen Förderung.

¹⁵ 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 www.hslu.ch/dech/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.

Elternbildung und Elternberatung) ist mit dem Massnahmenpaket ebenfalls bereits z.T. adressiert und soll zudem in weiteren laufenden Arbeiten im Kanton St.Gallen berücksichtigt werden:

- Die Erkenntnisse sollen bei der Umsetzung der laufenden Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» sowie auch bei deren Verlängerung miteinbezogen werden.
- Die Erkenntnisse 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.

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

2.2 Übersicht Angebote Frühe Förderung in den Gemeinden

Erledigter Auftrag in diesem Abschnitt:

Auftrag 2 (Bericht 40.21.01): *Die Regierung wird eingeladen, zuhanden des Kantonsrates eine Übersicht zu erstellen, welche Angebote zur frühen Förderung in den Gemeinden des Kantons St.Gallen geschaffen wurden.*

Zur Erledigung dieses Auftrags wurde die Ost – Ostschweizer Fachhochschule (OST) beauftragt, eine Erhebung bei den Gemeinden im Kanton St.Gallen durchzuführen. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich weitgehend auf Daten aus dieser Erhebung 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.

2.2.1 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.

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

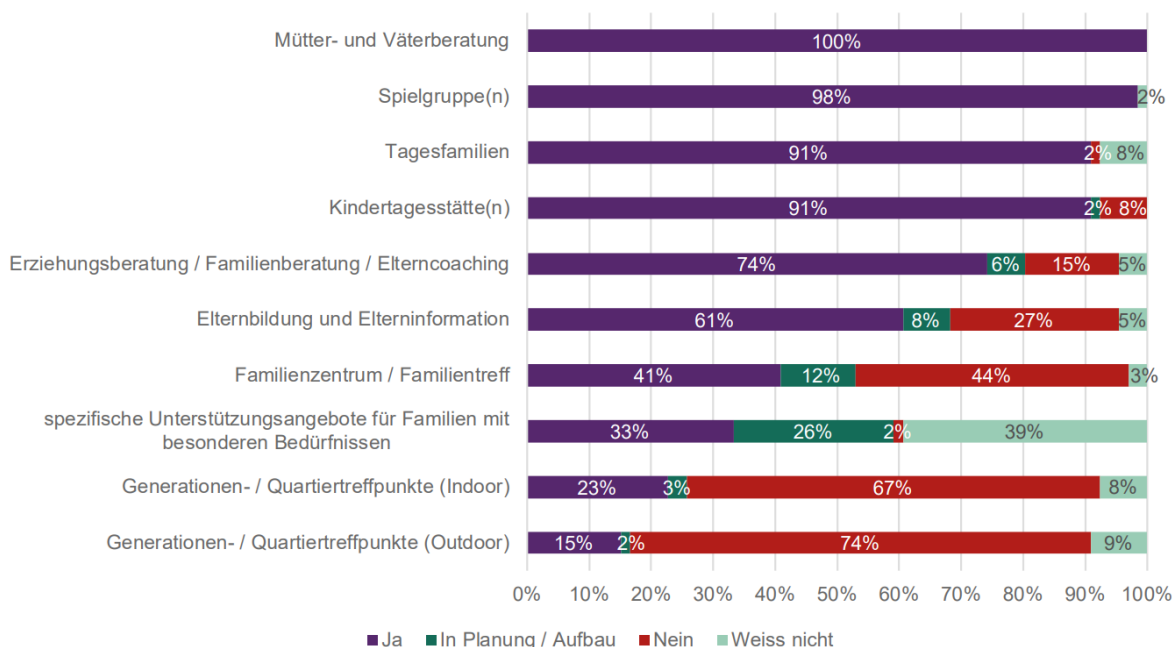


Abbildung 1: Angebotsübersicht zur frühen Förderung in den Gemeinden (Quelle: OST)

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 rund 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 sind in den verschiedenen spezifischen Themengebieten folgende Punkte hervorzuheben:

- 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).¹⁶ Über zwei Drittel der Gemeinden verfügen über ein Angebot zur Sprachförderung.
- 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).

2.2.3 Grenzen der Erhebung

Die Erhebung gibt einen guten 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, jedoch z.B. nicht, in welcher Menge oder Qualität. Ebenfalls nicht erfragt wurde die Inanspruchnahme der Angebote, d.h. die Nachfrage ist nicht oder nur indirekt in den Ergebnissen enthalten.¹⁷

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

Erledigter Auftrag in diesem Abschnitt:

Auftrag 3 (Bericht 40.21.01): *Die Regierung wird eingeladen, 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.*

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 Bewertungskrite-

¹⁶ 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.

¹⁷ Auch kann 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. Zudem ist der Bereich der frühen Förderung, gerade in den letzten Jahren, sehr dynamisch. Das bedeutet die Daten haben sich z.T. seit dem Zeitpunkt der Erhebung (Jahr 2023) bereits wieder verändert.

rien 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):¹⁸

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)

¹⁸ 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.

Die Ergebnisse der Priorisierung flossen in die gesetzliche Grundlage der vorliegenden Sammelvorlage ein. 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 (Bespprechung der Priorisierung im Rahmen der Umsetzungsorganisation). Auch für die Arbeiten an einer Familienstrategie sind die Ergebnisse der Priorisierung wertvoll und zu berücksichtigen.

2.4 Prüfung datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen

Erledigter Auftrag in diesem Abschnitt:

Auftrag 4 (Bericht 40.21.01): *Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» die rechtlichen Grundlagen zwecks Abbau von Datenschutzhürden zu prüfen, um den Informationsaustausch zwischen Behörden, Fachpersonen und -organisationen zugunsten des Kindeswohls zu vereinfachen.*

Im Folgenden werden die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zum Datenschutz im Bereich der frühen Förderung aufgeführt, um anschliessend eine Einordnung vorzunehmen.

2.4.1 Zweck und Grundlagen des Datenschutzes

Der Datenschutz gewährleistet den Schutz der Persönlichkeit und die Grundrechte der Personen, über die Daten bearbeitet werden.¹⁹ Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährt jeder Person den Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Art. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV) enthält die Grundrechtsgarantien wozu auch der Schutz der Privatsphäre, einschliesslich des Schutzes vor Missbrauch persönlicher Daten, gehört (Bst. g). Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre enthält auch das Recht der informationellen Selbstbestimmung, d.h. der Schutz der eigenen Daten und Einsicht in die persönlichen Daten.²⁰

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 (Art. 2 Abs. 1 eidg. DSG).

Der Datenschutz unterscheidet zwischen Personendaten und besonders schützenswerten Personendaten.²¹ 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).

2.4.2 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

¹⁹ BGE 138 II 346 Erw. 3.2.

²⁰ Häfelin Ulrich et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 387 ff.

²¹ Besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 1 Abs. 1 Bst. b DSG und Art. 5 Bst. c eidg. DSG sind Daten über Gesundheit, Massnahmen der sozialen Hilfe, administrative oder strafrechtliche Verfolgung und Sanktionen, religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten oder Tätigkeiten.

Akteurinnen und Akteure (private oder staatliche) miteinander interagieren und welche Personendaten («gewöhnliche» oder besonders schützenswerte) ausgetauscht werden. Im Bereich der frühen Förderung interagieren naturgemäss v.a. private Organisationen (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 Personendaten handelt (z.B. gesundheitliche Daten oder Angaben zu entsprechendem Förderbedarf) oder das aufgrund der Vielzahl der Personendaten eine Zusammenstellung, welche die Beurteilung der Persönlichkeit einer Person erlaubt, möglich ist (Art. 1 Bst. d DSG). In diesem Fall handelt es sich um ein Persönlichkeitsprofil, für das dieselben datenschutzrechtlichen Anforderungen wie für besonders schützenswerte Personendaten bestehen (Art. 5 Abs. 2 DSG). 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).²² 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 gesetzliche Bestimmungen, die eine Zusammenarbeit vorsehen. Vor allem im Bereich des Strafrechts bzw. des Jugendstrafrechts und der Jugendstrafprozessordnung sind diese spezifisch geregelt.²³ 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.
- *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.²⁴ Wie der Datenaustausch dabei aktuell 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

²² Rosch Daniel, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Gutachten, Bern 2013, S. 53.

²³ 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.

²⁴ Rosch Daniel, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Gutachten, Bern 2013, S. 50.

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 des Informationsaustausches zwischen Hebammen und der Mütter- und Väterberatung darf dieser ebenfalls nur im Einverständnis der Erziehungsberechtigten erfolgen. D.h. erst nach dieser Einwilligung macht die Hebamme einen Übergaberapport an die Mütter- und Väterberatung.

2.4.3 Melderechte und Meldepflichten beim zivilrechtlichen Kindesschutz

Für gewisse Bereiche bestehen Melderechte und Meldepflichten an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB).²⁵ 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:²⁶

- 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.

Fachpersonen aus gewissen Bereichen²⁷, die beruflich regelmässig Kontakt mit Kindern und Jugendlichen haben oder Personen, die in amtlicher Tätigkeit²⁸ 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 Sporttrainerinnen bzw. professionelle Sporttrainer, professionelle Musiklehrerinnen bzw. professionelle Musiklehrer usw.;
- Mitarbeitende einer privat organisierten Kindertagesstätte;
- Mitarbeitende von privaten Beratungsstellen (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung, Familienplatzierungsorganisationen);
- Nannies, professionelle Tagesmütter, Spielgruppenleiterinnen und -leiter.

²⁵ Vgl. Merkblatt «Meldevorschriften an die Kindesschutzbehörden», abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Kinder und Jugendliche → Kindesschutz.

²⁶ Vgl. KOKES-Merkblatt «Melderechte und Meldepflichten an die KESB», abrufbar unter www.kokes.ch → Dokumentationen → Empfehlungen.

²⁷ Medizin, Psychologie, Pflege, Betreuung, Erziehung, Bildung, Sozialberatung, Religion und Sport.

²⁸ 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 (BBl 2015, 3457).

2.4.4 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 den Kern des Kindeswohls – zu gewährleisten, bestehen entsprechend gesetzlich statuierte Melderechte und -pflichten, womit die Voraussetzungen zur zulässigen Datenbearbeitung nach Art. 5 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 DSGVO erfüllt sind. Für den Informationsaustausch zwischen Privaten und Behörden oder unter Privaten betreffend Aspekte, 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, genügend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage nötig.

Mit der vorliegenden Sammelvorlage wird für den spezifischen Aspekt des Prozesses für einen vorschulischen Erstkontakt durch eine Fachperson (sowie Empfehlungen bzw. einer allfälligen Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Angeboten) eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen, mit welcher der Datenaustausch der beteiligten Stellen in diesem Bereich geregelt wird (vgl. Abschnitt 3). Somit trägt die vorliegende Sammelvorlage zum Abbau von «Datenschutzthürden» im Bereich der frühen Förderung bzw. insbesondere auch zwischen vorschulischem und schulischem Bereich bei.

Eine Art «Generalvollmacht» bzw. eine Ausdehnung auf den gesamten Bereich der frühen Förderung ist hingegen nicht möglich. Dies, da es bei einer formell-gesetzlichen Grundlage aus datenschutzrechtlichen Aspekten nötig ist, dass die weitergegebenen Daten sowie die beteiligten Stellen genügend bestimmt definiert sind. D.h. es müssten sämtliche Prozesse und Beteiligten im Bereich der frühen Förderung gesetzlich abgebildet werden. Dies ist nicht realistisch und wäre auch nicht verhältnismässig, gerade da die Inanspruchnahme der Angebote in diesem Bereich grundsätzlich auf Freiwilligkeit basiert und der Förderaspekt im Zentrum steht (erforderlich ist ein Datenaustausch nur dann, wenn die Aufgabe ohne diese Datenbearbeitung nicht erfüllt werden kann und keine mildernden Massnahmen möglich sind).²⁹ Wichtig ist daher, dass Behörden, Fachpersonen und Fachorganisationen aus dem Bereich der frühen Förderung entsprechend für das Thema Datenschutz sensibilisiert sind und ihre Möglichkeiten zur Förderung des Kindeswohls unter der Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen kennen. Entsprechende Bemühungen sind im Kanton St.Gallen bereits im Gang.³⁰ Mit der Information und Sensibilisierung kann auch verhindert werden, dass unbestimmte oder unbegründete Vorbehalte aufgrund des Datenschutzes einen Informationsaustausch fälschlicherweise verhindern.

²⁹ Zudem bestehen in den Bereichen, die den Kern des Kindeswohls betreffen, bereits entsprechende Melderechte und Meldepflichten und das bestehende Recht bietet grundsätzlich genügend Möglichkeiten, 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.

³⁰ Z.B. enthält der Leitfaden Kindesschutz 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 Kindesschutz zu den heb!-Dokumenten.

3 XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Massnahmenpaket erste Lebensjahre)

Erledigte Aufträge in diesem Abschnitt:

Auftrag 6 (Bericht 40.21.01): *Die Regierung wird eingeladen, (im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt») gesetzliche Grundlagen zu schaffen³¹, damit die Gemeinden besorgt sind, eine bedarfsgerechte, ganzheitliche und qualitativ adäquate frühe Förderung bereitzustellen.*

Auftrag 7 (Bericht 40.22.01): *Die Regierung wird 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. Dies soll unter Einbezug der (selektiven) verpflichtenden Elternmitwirkung (z.B. der Sprachförderung) geschehen. Siehe dazu auch die hängigen gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse.*

3.1 Elemente des Massnahmenpakets

Dieser Teil der Sammelvorlage behandelt die Aufträge, die eine gesetzliche Grundlage erfordern. Vorgelegt wird ein Gesetzesentwurf für ein Massnahmenpaket, mit dem die frühe Förderung im Kanton gestärkt wird und die Gemeinden Instrumente erhalten, um die Problematik fehlender Kompetenzen von Kindern beim Eintritt in die Volksschule (insbesondere im sprachlichen, aber z.B. auch im sozialen / emotionalen Bereich) gezielt anzugehen und damit Folgekosten im Schulbereich zu verhindern bzw. zu vermindern. Das Massnahmenpaket besteht aus vier Elementen:

- eine Angebotspflicht für Gemeinden, die gewährleistet, dass ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung zur Verfügung steht;
- eine Konzeptpflicht für Gemeinden, mit der die übergeordnete Betrachtung, die Vernetzung sowie die Abstimmung der einzelnen Angebote innerhalb der Gemeinden gefördert wird;
- ein niederschwelliger Prozess, der es erlaubt, dass alle im Kanton wohnhaften Kinder am Ende des zweiten bzw. Anfang des dritten Lebensjahres in (Erst-)Kontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit kommen (vorschulischer Erstkontakt). Dabei stehen der Stand bzw. notwendiger Förderbedarf relevanter Kompetenzen im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule im Zentrum;
- Besuchsempfehlungen bzw. Besuchspflichten (sofern eine Gemeinde die Möglichkeit für verpflichtende Massnahmen einführt) für Angebote der frühen Förderung. Diese können auf Basis von erkanntem Förderbedarf beim Kontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit erfolgen.

Die vier Elemente bedingen sich dabei bis zu einem gewissen Grad gegenseitig. Der Prozess für den vorschulischen Erstkontakt stellt das Instrument dar, um jene Kinder zu erreichen, bei denen ein spezifischer zusätzlicher Bedarf an früher Förderung besteht. Er ist somit die notwendige Grundlage, damit eine Gemeinde gezielte Besuchsempfehlungen oder – im Sinn eines selektiven (Sprach-)Obligatoriums – verpflichtende Massnahmen aussprechen kann. Bedingung für das Umsetzen der Empfehlungen oder Massnahmen ist wiederum das Vorhandensein von passenden Angeboten.

³¹ In den Aufträgen der vorberatenden Kommission war Bst. d als Prüfauftrag formuliert («gesetzliche Grundlagen zu prüfen»). Ein Antrag der Mitte-EVP-Fraktion, der SP-Fraktion und der GRÜNE-Fraktion, mit dem das Wort «prüfen» durch «schaffen» ersetzt werden sollte, wurde vom Kantonsrat angenommen. Daher ist ein Gesetzesentwurf zu erarbeiten (und der Zusatz «im Rahmen der Berichterstattung...» trifft nicht mehr ganz zu, daher hier in Klammer gesetzt).

Mit dem Entwurf wird der föderalen bzw. subsidiären Aufgabenteilung in diesem Bereich (Gemeinden sorgen für Angebot, Kanton koordiniert und unterstützt) Rechnung getragen. Damit wird gleichzeitig die Praktikabilität des Systems gewährleistet. Wie in Abschnitt 1.4 erwähnt, kann davon ausgegangen werden, dass die frühe Förderung auch im Anschluss an die Analyse der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der grundsätzlichen Zuständigkeit der politischen Gemeinden verbleiben wird. Daher sind die vorgesehenen Abläufe und Zuständigkeiten sachgemäss bzw. diese entsprechen der Tatsache, dass es sich bei der frühen Förderung um eine originäre Aufgabe der Gemeinden handelt (z.B. unterschiedliche Strukturen vor Ort, Nähe zu den Familien). Bezüglich Regelungsort ist im EG-ZGB die Kinder- und Jugendhilfe bereits geregelt. Es ist deshalb sinnvoll, auch den Bereich der frühen Förderung in diesem Gesetz zu regeln.³²

3.1.1 Angebots- und Konzeptpflicht

Wie die Übersicht (siehe Abschnitt 2.2) zeigt, bestehen in vielen Gemeinden bereits ein breites Angebot sowie gewisse konzeptionelle bzw. strategische Grundlagen. Die vorgeschlagene Angebots- und Konzeptpflicht soll diese bestehenden Grundlagen stärken bzw. verankern und damit der Entwicklung im Kanton zusätzlichen Auftrieb verleihen. Entsprechend werden Regelungen vorgeschlagen, die auf das bestehende Angebot in den Gemeinden sowie auf die gelingende Koordination bzw. die strategische Ausrichtung setzen. Gleichzeitig sehen die Regelungen Gestaltungsspielraum für die Gemeinden und für Private bei der Umsetzung vor und bieten ihnen die nötige Flexibilität, um auf die Gegebenheiten vor Ort sowie auf Veränderungen in der Angebotslandschaft reagieren zu können.

Die Gemeinden sind aufgefordert, die Angebote bedarfsgerecht bereitzustellen und vor allem, sie zielgerichtet zu vernetzen. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden sind unterschiedlich, je nach Bedarf vor Ort. 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. überarbeiten.

3.1.2 Vorschulischer Erstkontakt mit Fachperson Frühe Kindheit

Der Entwurf sieht vor, dass alle im Kanton wohnhaften Kinder Ende des zweiten bzw. Anfang des dritten Lebensjahres in Kontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit kommen (vorschulischer Erstkontakt). Das Ziel dieser Massnahme ist die Identifikation von Kindern, bei denen ein spezifischer und verstärkter Bedarf an früher Förderung besteht, vor allem aufgrund mangelnder sprachlicher oder sozialer Kompetenzen im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule. Beim Kontakt mit dem Kind soll dabei ein allfälliger notwendiger Förderbedarf verschiedener relevanter Kompetenzen (motorische, sprachliche, emotionale, soziale und kognitive Aspekte) im Fokus stehen, um die Probleme beim Eintritt in die Volksschule – die sich wie in Abschnitt 2 gezeigt insbesondere auf sprachliche und soziale Aspekte erstrecken – wirksam anzugehen. Im Zentrum steht dabei, allfällige Erfahrungsrückstände zu identifizieren (wenig sprachliche Kontakte, fehlender Kontakt zu Gleichaltrigen, fehlende Gruppenerfahrungen, fehlende körperliche Erfahrungen usw.) und diese auszugleichen, z.B. mit einem Spielgruppenbesuch oder der Sensibilisierung der Eltern (hinsichtlich Medienkonsum bzw. Handynutzung, Bewegung, Interaktion usw.).

³² Andere Kantone kennen z.T. spezifische Erlasse für die Kinder- und Jugendhilfe (z.B. der Kanton Zürich). Da der vorliegende Entwurf ausschliesslich den Sachbereich der frühen Förderung zum Gegenstand hat, wurde darauf verzichtet, 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 Zusammenzugs entsprechend zu berücksichtigen.

Zuständigkeit

Für die Erziehung bzw. ein förderliches Entwicklungsumfeld der Kinder im Vorschulbereich sind primär die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten zuständig. Deshalb soll der vorschulische Erstkontakt mit einer Fachperson auch primär von den Eltern verantwortet und initiiert werden. Die politischen Gemeinden sollen jedoch dafür besorgt sein, dass alle Eltern die für die Dokumentation des Erstkontakts erforderlichen Formulare erhalten und diese retourniert werden. Damit wird auch beim Prozess für den vorschulischen Erstkontakt der bestehenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der frühen Förderung Rechnung getragen. So sind die Gemeinden für die Umsetzung des Prozesses (einschliesslich Finanzierung) zuständig. Der Kanton kann massgeblich beim Aufbau des Prozesses unterstützen, z.B. in Form von Anschubfinanzierungen (z.B. über Projektfördermittel wie Lotteriefonds), fachlicher Expertise, der Erstellung von Vorlagen, Instrumenten und Abläufen oder der zur Verfügungstellung von Best Practices.

Umsetzung

Bei der Umsetzung des Prozesses für den vorschulischen Erstkontakt soll auf bestehende Stellen, mit denen die Mehrheit der Kinder im fraglichen Alter bereits in Kontakt ist (Kinderärztinnen und Kinderärzte, Spielgruppen, Kindertagesstätten, Familienzentren usw.) abgestellt werden, um den Aufwand möglichst klein zu halten. Konkret bezeichnen die Gemeinden eine Stelle, die für die Fallführung zuständig ist. Diese Stelle versendet einen Fragebogen bzw. ein Formular an die Erziehungsberechtigten.³³ Dieses enthält die relevanten zu beachtenden Aspekte rund um die Entwicklung des Kindes (vgl. Abbildung unten). Die Erziehungsberechtigten müssen das Formular anschliessend von einer Fachperson ausfüllen lassen. Dafür bezeichnet die Gemeinde geeignete Fachpersonen im Bereich der frühen Kindheit, bei denen das Formular ausgefüllt bzw. ergänzt werden kann. Dies können z.B. folgende Fachpersonen sein:

- speziell geschulte Mütter- und Väterberaterinnen und -berater;
- Logopädinnen und Logopäden;
- Kindergartenlehrpersonen (auf Mandatsbasis);
- Kinderärztinnen oder Kinderärzte (bzw. Hausärztinnen oder Hausärzte), z.B. auch im Rahmen der Untersuchung im Alter von 24 Monaten (gemäss Aussagen bzw. Einschätzungen zuständiger Stellen in der zweiten Vernehmlassung wird diese von rund 80 Prozent der Kinder bzw. Familien besucht).³⁴

Dabei kann stark auf bereits bestehende Strukturen abgestellt werden und die Gemeinden sollen möglichst bedarfsgerecht auf die Situation vor Ort reagieren und entscheiden können, ob z.B. ein Einzelsetting, eine Beobachtung in einer Gruppe (z.B. direkt in Familienzentren, Spielgruppen, Kindertagesstätten usw.) oder ein Besuch zuhause sachgerecht ist.

Die entsprechenden Fachpersonen senden das ausgefüllte Formular anschliessend an die zuständige Stelle der Gemeinde, die sich um allfällige weitere Schritte kümmert (vgl. Abschnitt 3.1.3).³⁵ Wo Gemeinden aufgrund des Ergebnisses des Erstkontakts verpflichtende Mass-

³³ Mit Vollzugsbeginn des X. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) bestünde im dazumaligen Zeitpunkt grundsätzlich die Möglichkeit, das Verfahren gemäss dem XIII. Nachtrag zum EG-ZGB über Anwendbarkeitsbeschlüsse der Regierung und der Gemeinden elektronisch abzuwickeln. Bei der konkreten Umsetzung könnte entsprechend eruiert werden, ob eine elektronische Umsetzung des Prozesses möglich bzw. sinnvoll ist.

³⁴ Die Kinderärztinnen und Kinderärzte – als in diesem System massgeblich involvierte Berufsgruppe – haben diese Möglichkeit der Abstützung auf die Untersuchung mit 24 Monaten im Grundsatz über die Stellungnahme des Vereins Ostschweizer Kinderärzte (VOK) eingebracht. Im konkreten Umsetzungsfall wäre durch die Gemeinde zu klären, ob und wie die Kinderärztinnen und Kinderärzte (bzw. Hausärztinnen und Hausärzte) entsprechend für den Erstkontakt eingebunden werden könnten (u.a. auch abhängig von den bestehenden Ressourcen).

³⁵ Sind weitere bzw. zusätzliche Abklärungen nötig (z.B. medizinische Fragen), so können die Erziehungsberechtigten entsprechend darauf hingewiesen und an die entsprechende Stelle triagiert werden.

nahmen vorsehen, kann es unter Umständen bzw. im Einzelfall empfehlenswert sein, das Ergebnis des Erstkontakts durch eine spezialisierte Stelle validieren zu lassen.

Die untenstehende Abbildung zeigt diese geschilderte Umsetzung grafisch auf. Mit möglichen Beteiligten sowie Stellen für den Erstkontakt (neben Kanton und Gemeinden, Mütter- und Väterberatungen, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Heilpädagogische Früherziehung) wurden im Vorfeld zur zweiten Vernehmlassung bereits Vorabklärungen getätigt und Gespräche bezüglich Umsetzbarkeit geführt. Die Umsetzung wurde dabei als grundsätzlich machbar und gemessen an den zu erreichenden Zielen als verhältnismässig eingeschätzt.

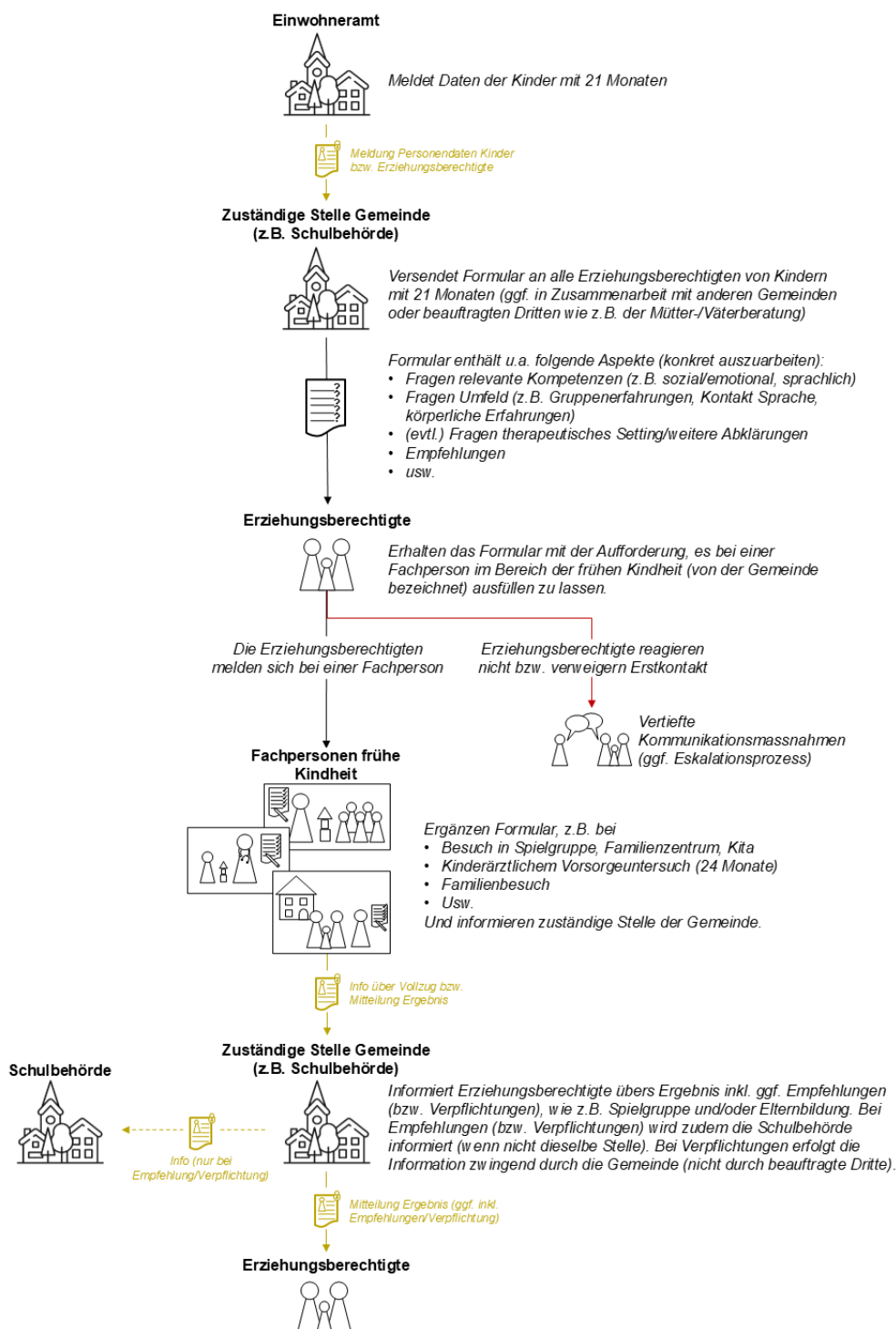


Abbildung 2: Umsetzung Prozess vorschulischer Erstkontakt

3.1.3 Besuchsempfehlung / Besuchspflicht (selektives Obligatorium)

Basierend auf der Ergänzung des Formulars beim vorschulischen Erstkontakt kann die fallführende Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragte Dritte der Familie Empfehlungen für Massnahmen abgeben (z.B. Spielgruppenbesuch und/oder Elternbildung). Zudem sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, per Grundsatzbeschluss des Gemeinderates festzulegen, dass die Teilnahme an Angeboten der frühen Förderung auch verpflichtend verfügt werden kann (selektives Besuchsobligatorium). Ein solcher Grundsatzbeschluss ist aufgrund des weitreichenden Eingriffs in die elterlichen Erziehungsrechte nötig. Auch bestehen für die Gemeinden weitreichende Folgen, insbesondere in finanzieller Hinsicht.³⁶ So hat das Bundesgericht in einem Fall des Kantons Thurgau (Urteil des Bundesgerichtes 2C 402/2022 vom 31. Juli 2023) entschieden, dass Elternbeiträge bei obligatorischen vorschulischen Massnahmen unvereinbar sind mit dem verfassungsmässigen Grundrecht des unentgeltlichen Grundschulunterrichts. Das heisst, dass im Fall der Einführung eines selektiven Besuchsobligatoriums durch eine Gemeinde die entsprechenden verpflichtenden Angebote kostenlos – sprich: von der Gemeinde vollständig finanziert – sein müssen. Neben dem Anspruch auf Unentgeltlichkeit der Angebote an sich, betrifft dies auch die Übernahme der Transportkosten durch die Gemeinde, wenn der Weg gefährlich oder übermässig lang und für das Kind unzumutbar ist (was bei Kleinkindern grundsätzlich anzunehmen ist).

Aufgrund dieser Auswirkungen für Gemeinden und Erziehungsberechtigte wurde von einer kantonsweiten Einführung einer Besuchspflicht abgesehen. Vorgesehen ist im gesamten Kanton ein Obligatorium für einen vorschulischen Erstkontakt mit einer Fachperson und – je nach Gemeinde – auch ein selektives Obligatorium für den Besuch von Angeboten.

3.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

3.2.1 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.³⁷ 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.

3.2.2 Art. 58^{ter}

Der Begriff «Kontaktstelle» wird durch «Kanton» (Artikeltitel) bzw. «zuständiges Departement» (Erlasstext) ersetzt, da es keine Vorgabe z.B. aus übergeordnetem Recht gibt, welche diesen Begriff vorschreibt und der Begriff «Kontaktstelle» die unterstützende und koordinierende Rolle des Kantons nur bedingt abbildet.

3.2.3 Art. 58^{quater}

In Abs. 1 wird – nebst 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, da mit der bereits aufgeführten ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung auch Aspekte der frühen Förderung abgedeckt sind. Der zweite Satz wird gestrichen, da bereits aufgrund der Kann-Formulierung im ersten Satz hervorgeht, dass kein

³⁶ Je nach Höhe der finanziellen Folgen sowie bestehenden Schwellenwerten in der Gemeindeordnung, kann der Beschluss einer Gemeinde zur Einführung eines Besuchsobligatoriums dem obligatorischen Referendum unterstehen.

³⁷ Vgl. dazu z.B. Bericht des Bundesrates «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung» aus dem Jahr 2012. Abrufbar unter www.bsv.admin.ch → Sozialpolitische Themen → Kinder- und Jugendpolitik → Kinderschutz → Gewalt und Vernachlässigung in der Familie.

Rechtsanspruch besteht. Im Kanton St.Gallen gibt es jedoch weitere gesetzliche Grundlagen, die eine Finanzierung im Bereich der frühen Förderung vorsehen und einen Rechtsanspruch statuieren (z.B. Beiträge im Rahmen des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung [sGS 221.1] oder Finanzierung der heilpädagogischen Frühförderung im Rahmen des VSG).³⁸

Die Anpassung in Abs. 2 ist rein redaktioneller Natur.

3.2.4 Art. 58a (neu)

In diesem Artikel ist der Geltungsbereich (Kinder ab Geburt bis zum Eintritt in die Volksschule einschliesslich werdender Eltern) bzw. der Zweck der frühen Förderung definiert. Dieser richtet sich nach dem Verständnis der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026». Demgemäss unterstützt die frühe Förderung Entwicklungsprozesse von Kindern in den ersten Lebensjahren hinsichtlich der motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten. Zudem unterstützt sie werdende Eltern, Eltern und Bezugspersonen in der Schaffung eines Umfelds zur Förderung der physischen und psychischen Entwicklung des Kindes. Dies zeigt, dass Massnahmen zugunsten von werdenden Eltern und damit die Zeit der kindlichen Entwicklung im Mutterleib ebenfalls zum Geltungsbereich der frühen Förderung zählt. In Bst. c sind die verschiedenen Wirkungsbereiche der frühen Förderung wie soziale Integration, Bildung und Gesundheit aufgeführt.

3.2.5 Art. 58b (neu)

Hier wird die Rolle des Kantons im Bereich der frühen Förderung definiert. Das zuständige Departement (Departement des Innern) ist zusammen mit den weiteren beteiligten Departementen (Bildungsdepartement und Gesundheitsdepartement) für die Koordination im Bereich der frühen Förderung zuständig und unterstützt die zuständigen Stellen der Gemeinden und private Organisationen bei der Aufgabenerfüllung. 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 finanzieller oder personeller Ressourcen beim Kanton. Der Kanton soll jedoch Empfehlungen an die Gemeinden richten können, um diesen eine Orientierung zu bieten. Diese Unterstützungsfunktion kann sich insbesondere auf die neu eingeführten Instrumente der Angebots-/Konzeptpflicht sowie des Prozesses für einen vorschulischen Erstkontakt erstrecken. So kann der Kanton z.B. Empfehlungen abgeben, Vorlagen für Konzepte oder die Bedarfserhebung erstellen, oder Vernetzungstreffen organisieren, in denen der Aufbau entsprechender Prozesse sowie Best Practices thematisiert werden können. Auch könnte sich der Kanton z.B. beim Aufbau in Form von Anschubfinanzierungen beteiligen (z.B. Lotteriefonds).

3.2.6 Art. 58c (neu)

In Abs. 1 Bst. a ist die Angebotspflicht der Gemeinden für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot festgehalten. Diese Formulierung ist identisch mit dem Auftrag des Kantonsrates. Analog zur Konzeptpflicht (vgl. unten) hat der vorliegende Entwurf auch

³⁸ 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 dazu besteht ein mehrjähriger Lotteriefonds-Kredit im Umfang von jährlich rund Fr. 200'000.– für die Weiterführung der Anschubfinanzierung bei Familienzentren.

bei der Angebotspflicht keine neue kantonale Aufsichtsfunktion bzw. keine zusätzlichen kantonalen Aufsichtsaufgaben zur Folge. Im Folgenden werden die zentralen Begriffe bzw. Konzepte «bedarfsgerecht», «ganzheitlich» und «qualitativ adäquat» erläutert, bevor darauf eingegangen wird, was konkret zum «Angebot der frühen Förderung» gezählt werden kann.

Der Begriff «Bedarfsgerechtigkeit» 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.³⁹ Konkret bedeutet «bedarfsgerecht» demnach, dass die Gemeinde verpflichtet ist, den aktuellen Bedarf regelmässig zu erheben und das Angebot darauf auszurichten.⁴⁰ Auch der vorschulische Erstkontakt der Kinder mit Fachpersonen im Bereich der frühen Kindheit wird den Gemeinden laufend Hinweise bezüglich des Bedarfs liefern. Insbesondere im Fall von Spielgruppen sowie Angeboten der Familienergänzenden Betreuung hat die Gemeinde für ein Angebot zu sorgen, wenn bei wenigstens einem Kind ein entsprechender Bedarf besteht. Die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg ist möglich bzw. es muss nicht alles in der eigenen Gemeinde geschaffen werden (vgl. Art. 58c Abs. 2). Die Plätze dürfen aber nicht auf eine bestimmte Anzahl beschränkt sein bzw. es sollten keine Wartelisten geführt werden. Es muss indes auch kein Angebot auf Vorrat geschaffen werden und eine Voranmeldungsfrist kann zulässig sein.

Der Begriff «ganzheitlich» ist bereits mit der Legaldefinition bzw. dem neuen Zweckartikel zur frühen Förderung abgedeckt (Art. 58a Abs. 1 Bst. a). 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 Kinder in den ersten Lebensjahren 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 keine qualitativen Vorschriften gemacht, sondern es werden Empfehlungen an die Gemeinden formuliert (vgl. Erläuterungen zu Art. 58b) und die Gemeinden werden verpflichtet, ein Konzept zur frühen Förderung zu erstellen (vgl. Erläuterungen unten zu Art. 58c Abs. 1 Bst. b).

Wie erwähnt sollen keine konkreten Angebotskategorien oder einzelne Angebote direkt im Gesetz festgeschrieben werden. 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

³⁹ 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.

⁴⁰ Die initiale Erhebung des Bedarfs in der Gemeinde mit Beizug einer Fachberatung mag sinnvoll sein. Es soll aber auch eine einfache Form der initialen Bedarfserhebung durch die Gemeindeverwaltung (evtl. unter Einbezug der relevanten Akteurinnen und Akteure) möglich sein. Als Hilfestellung für eine relativ einfache, aber dennoch zweckmässige Bedarfserhebung soll den Gemeinden ein entsprechendes Instrument zur Verfügung gestellt werden (siehe erster Entwurf in Anhang 3). Auch hier bietet das Programm Primokiz (vgl. Fussnote 31 oben) weitere mögliche Unterstützung für die Gemeinden.

2021 bis 2026» aufgeführt (das in der Priorisierung bestätigt wurde; siehe Abschnitt 2.3).⁴¹ Konkret handelt es sich um die folgenden Angebotskategorien⁴²:

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

Die neu eingeführte Angebotspflicht ist nicht gleichzusetzen mit einer Finanzierungspflicht, es sei denn, die Gemeinden haben eine Besuchspflicht eingeführt (vgl. Art. 58e). Insofern ist die Inanspruchnahme der Angebote im Bereich der frühen Förderung für die Eltern bzw. die Kinder freiwillig. Dies ist im Gesetz nicht explizit festzuhalten (im Gegensatz zum schulischen Bereich). Die Angebote können daher auch über Beiträge der Eltern finanziert werden.⁴³ 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 bei der Berechnung der Kosten in Abzug zu bringen.⁴⁴

Gemäss Abs. 1 Bst. b sind die Gemeinden 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 insbesondere folgende Aspekte aufzunehmen und auszuführen: Ziele und Zweck, (spezifische) Zielgruppen, Bedarf und Organisation des Angebots (z.B. horizontale und vertikale [vorschulisch/schulisch] Zusammenarbeit/Koordination, Zugänglichkeit), Qualitätsanforderungen und -entwicklung einschliesslich Überprüfung, Finanzierung, Umsetzung, Monitoring / Evaluation (z.B. Periodizität Überprüfung Konzept). Wie beim XXV. Nachtrag zum VSG (nGS 2023-011) ist vorgesehen, dass der Kanton (Amt für Soziales) Empfehlungen an die Gemeinden richtet, mit denen diese eine Hilfestellung zur Erarbeitung der Konzepte erhalten. Zudem soll den Gemeinden ein Muster-Konzept zur Verfügung stehen (siehe Entwurf in Anhang 4), damit der Aufwand vertretbar ist bzw. der Beizug einer externen Beratungsfirma nicht zwingend nötig ist und dennoch wirksame und zweckmässige Ergebnisse erreicht werden können.⁴⁵ Eine aktive Aufsicht oder Kontrolle der Konzepte ist nicht vorgesehen.

⁴¹ Die Änderung des Grundangebots in einer künftigen Strategie zur Frühen Förderung hat nicht automatisch eine neue Angebotspflicht zur Folge. Natürlich ist aber davon auszugehen, dass das Grundangebot in der Strategie nur angepasst wird, sofern ein starker und kantonsweiter Bedarf für ein neues Angebot besteht, was sich wiederum in der Auslegung des Gesetzes widerspiegeln kann.

⁴² 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.

⁴³ Vgl. zur Freiwilligkeit bzw. Unterscheidung zum obligatorischen Grundschulunterricht auch das erwähnte Urteil des Bundesgerichtes 2C 402/2022 vom 31. Juli 2023.

⁴⁴ Auch allfällige Beiträge des Bundes müssten entsprechend abgegrenzt werden.

⁴⁵ Ein weiterer, niederschwelliger Ansatz für die Gemeinden zur Erarbeitung der Konzepte bietet das Programm Primokiz der Schweizerischen Gesundheitsstiftung RADIX (www.radix.ch/de/gesunde-gemeinden/angebote/primokiz). Dieses unterstützt Gemeinden dabei, eine Situationsanalyse sowie eine Strategie der Frühen Förderung zu erarbeiten. Der Kanton St.Gallen ist Partnerkanton des Programms und unterstützt Gemeinden finanziell über den Kinder- und Jugendkredit, wenn diese ein Konzept erarbeiten möchten.

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.⁴⁶

In Abs. 1 Bst. c ist die Pflicht für die Gemeinden festgehalten, einen Erstkontakt mit einer geeigneten Fachperson im Bereich der frühen Kindheit für alle Kinder am Ende des zweiten bzw. Anfang des dritten Lebensjahres zu gewährleisten. Die Fachperson kann bei einer Stelle der Gemeinde selbst oder regional angesiedelt sein, es können aber auch Dritte mit der Durchführung beauftragt werden (vgl. Abs. 2). In Frage dafür kommen Stellen bzw. Fachpersonen, die über entsprechende Erfahrungen im Bereich der Entwicklung von Kindern sowie der frühen Förderung generell verfügen, z.B. speziell geschulte Mütter- und Väterberaterinnen bzw. -berater, Logopädinnen bzw. Logopäden, Heilpädagogische Fachpersonen, Kindergartenlehrpersonen (auf Mandatsbasis) oder auch Kinderärztinnen und Kinderärzte (es handelt sich aber nicht um eine medizinische Abklärung). Es wurde bewusst darauf verzichtet, konkrete Stellen bzw. Fachpersonen auf Gesetzesstufe zu definieren, da möglichst auf bereits bestehende Strukturen sowie die Situation vor Ort in der Gemeinde abgestellt werden soll, um den Erstkontakt bzw. den Prozess kompatibel mit dem bestehenden System sowie ressourcenschonend umzusetzen. Wichtig ist, dass der Erstkontakt durch eine geeignete Fachperson persönlich (z.B. keine reine Selbstdeklaration durch Erziehungsberechtigte) durchgeführt wird und dabei verschiedene Aspekte genügend berücksichtigt sind, wie etwa Organisationsform der Stelle, Qualifikation (z.B. Ausbildung, Erfahrung), Infrastruktur (z.B. Zugänglichkeit / Erreichbarkeit) oder Qualitätssicherung (z.B. Fristen bzw. Zeitbedarf). Bezüglich Alter der Kinder zum Zeitpunkt des Erstkontakts wurde bewusst kein fixes Datum gewählt. Damit wird die nötige Flexibilität gewährleistet. So kann der Erstkontakt auf verschiedene Arten erfolgen, allenfalls auch im Rahmen der Untersuchung des allgemeinen Gesundheitszustands gemäss Art. 26 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) bzw. Art. 12c der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.112.31). Wichtig ist, dass der Erstkontakt nicht zu spät erfolgt, sodass entsprechende Fördermassnahmen vor Eintritt in die Volksschule noch möglich sind. Spätestens eineinhalb Jahre vor dem Eintritt sollte der Erstkontakt erfolgen bzw. sollten Massnahmen getroffen und durchgeführt werden.

Abs. 2 von Art. 58c hält fest, dass die Aufgaben auch in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erfüllt oder Dritte mit der Durchführung beauftragt werden können (basierend auf einer vertraglichen Vereinbarung). Es handelt sich hierbei nicht um eine Übertragung der Erfüllung von Staatsaufgaben i.S.v. Art. 25 Abs. 3 KV.⁴⁷ Die Kompetenz und damit auch die Verantwortung verbleibt in jedem Fall bei der Gemeinde, d.h. falls Dritte beauftragt werden, hat die Gemeinde für die Aufsicht und Rechtmässigkeit zu sorgen. Auch hat die Gemeinde bei hoheitlichem Handeln, insbesondere bei einer allfälligen Verpflichtung zur Teilnahme an einem Angebot oder beim Aussprechen von Sanktionen selbst aufzutreten und nicht von ihr beauftragte Dritte.

3.2.7 Art. 58d (neu)

Dieser Artikel regelt die Einzelheiten zum Inhalt bzw. Prozess des vorschulischen Erstkontakts. Abs. 1 Bst. a umschreibt den Fokus. Die relevanten Kompetenzen im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule sind dabei insbesondere vor dem Hintergrund der im Zweckartikel (Art. 58a) genannten Dimensionen (motorisch, sprachlich, emotional, sozial und kognitiv) zu betrachten. Im Zentrum steht dabei die Identifikation von Erfahrungsrückständen in diesen Bereichen (z.B.

⁴⁶ Allenfalls ist es denkbar, künftig einmalig eine Schwerpunktprüfung nach Art. 158 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) vorzunehmen, in dem das Vorliegen der Konzepte geprüft wird. Auch können die Konzepte (bzw. Links darauf) gesammelt zur Verfügung gestellt werden, um den Gemeinden «good practices» zu geben und den Wissensaustausch zu fördern.

⁴⁷ Die Durchführungsstellen fallen auch unter das Amtsgeheimnis, da mit dem Informationssicherheitsgesetz (AS 2022, 232, 750) auch Hilfspersonen eines Beamten oder einer Behörde in den Anwendungsbereich von Art. 320 Abs. 1 StGB (SR 311.0) aufgenommen wurden.

wenig Kontakt mit der deutschen Sprache bzw. sprachliche Erfahrungen generell, fehlender Kontakt zu Gleichaltrigen, fehlende Gruppenerfahrungen, fehlende körperliche Erfahrungen). Diese sollen – falls angezeigt – im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule «nach- bzw. aufgeholt» werden können, z.B. mit einem Spielgruppenbesuch oder der Sensibilisierung der Eltern (z.B. hinsichtlich Medienkonsum, Bewegung, Interaktion usw.). Von diesen Erfahrungsrückständen abzugrenzen sind insbesondere medizinische Aspekte oder Entwicklungsverzögerungen, die durch medizinisches bzw. heilpädagogisches Fachpersonal zu beurteilen sind. Im Rahmen des vorschulischen Erstkontakts kann hier allenfalls eine Triage bzw. diesbezügliche Information an die Erziehungsberechtigten erfolgen (sofern ein Kind nicht bereits in einem therapeutischen Setting ist). Im Hinblick auf den konkreten Aufbau des vorschulischen Erstkontakts ist es wichtig, dass die Gemeinden verschiedene Aspekte berücksichtigen, wie etwa Überlegungen zur Form (z.B. Setting, Dauer) bzw. Verfahren (z.B. Dokumentation, Qualitätssicherung) sowie zur Methodik (z.B. Gespräch, Beobachtungen). Ebenfalls abzugrenzen von den Erfahrungsrückständen ist eine allgemeine Notwendigkeit früher Förderung aller Kinder in diesem Alter. Abs. 1 Bst. b hält fest, dass der vorschulische Erstkontakt – aufgrund der Verpflichtung – für die Kinder bzw. Erziehungsberechtigten kostenlos ist. Diese Anforderung der Kostenlosigkeit ist elementar, um eine möglichst hohe Kooperationsbereitschaft der Eltern zu fördern.

Abs. 2 regelt die Mitwirkungspflicht der Erziehungsberechtigten. Die Pflicht setzt bei den Erziehungsberechtigten an und nicht beim Kind. Sie besteht insbesondere darin, dass die Eltern Kontakt aufnehmen mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit (und damit ihre Personendaten bekanntgeben), um den vorschulischen Erstkontakt zu ermöglichen bzw. diesen auch effektiv wahrnehmen. Im Fall einer Eskalation (wenn Erziehungsberechtigte ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen) erfolgt die Kommunikation nicht mehr über allfällige beauftragte Dritte, sondern direkt über die Gemeinde selbst (ggf. über eine speziell dafür vorgesehene Stelle). Dies ist aus rechtsstaatlichen Überlegungen sachgerecht, da eine staatliche Stelle hoheitlich auftritt. Zudem soll mit einer Trennung verhindert werden, dass Ressentiments seitens der Erziehungsberechtigten gegenüber der anbietenden Stelle entstehen. Denn für das Zustandekommen des vorschulischen Erstkontakts und die Inanspruchnahme empfohlener Massnahmen ist es entscheidend, dass diese Stelle positiv wahrgenommen wird und ein Vertrauensverhältnis besteht.

In Abs. 3 ist geregelt, dass Empfehlungen ausgesprochen werden können. Diese können sich an das Kind (z.B. Besuch der Spielgruppe), an die Erziehungsberechtigten (z.B. Elternberatung, Elternbildung), oder an beide gemeinsam (z.B. ElKi-Turnen) richten. Kombinationen sind ebenfalls denkbar (z.B. Besuch Spielgruppe für das Kind und Elterninformation für die Erziehungsberechtigten). Damit soll der zentralen Rolle der Erziehungsberechtigten Rechnung getragen werden.

3.2.8 Art. 58e (neu)

Dieser Artikel regelt die Möglichkeit für die Gemeinden, ein sog. selektives Besuchsobligatorium einzuführen. D.h. es können gewisse Kinder bzw. Erziehungsberechtigte zur Teilnahme an Angeboten verpflichtet werden. Möchte eine Gemeinde ein solches selektives Obligatorium auf ihrem Gemeindegebiet einführen, ist ein Grundsatzbeschluss des Rates nötig (Abs. 1).

Abs. 2 hält fest, dass die Gemeinde, sofern es die Ergebnisse des vorschulischen Erstkontakts anzeigen, die Teilnahme an Angeboten für Kinder und/oder Erziehungsberechtigte für verpflichtend erklären kann, wobei – analog zu den Empfehlungen gemäss Art. 58d Abs. 4 – verschiedene Angebote und Kombinationen denkbar sind. Ebenso können Angebote aber auch nach wie vor empfohlen werden. Wichtig ist, dass die Besuchsverpflichtung auf Basis des vorschulischen Erstkontakts erfolgt, da ein geeigneter Selektionsmechanismus unabdingbar ist, für die

Wirksamkeit einer solchen Massnahme. Unter Umständen bzw. im Einzelfall kann es empfehlenswert sein, das Ergebnis des Erstkontakts bei vorgesehenen Besuchspflichten durch eine spezialisierte Stelle validieren zu lassen.

Bei einer Verpflichtung müssen die Angebote kostenlos – also vollständig von der Gemeinde finanziert – und zumutbar sein (Abs. 3). Dass die Angebote kostenlos sein müssen, ergibt sich aufgrund des bereits erwähnten Bundesgerichtsentscheids im Falle des Kantons Thurgau (vgl. Abschnitt 3.1).⁴⁸ Das Kriterium der Zumutbarkeit gewährleistet die Berücksichtigung der individuellen (praktischen und sozialen) Lebensumstände der Familien. Unzumutbar könnte eine Verpflichtung z.B. aus zeitlichen Gründen (z.B. Vereinbarkeit mit Berufstätigkeit der Erziehungsberechtigten, Betreuungspflichten), aufgrund der Erreichbarkeit oder Verfügbarkeit der Angebote (z.B. kein bedarfsgerechtes oder altersgerechtes Angebot in der Nähe) oder der besonderen Bedürfnisse und Lebensumstände einer Familie (z.B. hoher Leidensdruck der betroffenen Kinder, gesundheitliche Einschränkungen) sein. Damit erhalten die Gemeinden den entsprechenden Spielraum, um auf Einzelfälle reagieren zu können (auch bei Sanktionen sollen Einzelfälle berücksichtigt werden können; vgl. nächster Abschnitt).

3.2.9 Art. 58f (neu)

Dieser Artikel regelt die Sanktionsmöglichkeiten, falls Erziehungsberechtigte ihrer Mitwirkungspflicht nicht nachkommen. Dies erstreckt sich sowohl auf den vorschulischen Erstkontakt als auch auf eine allfällige Besuchspflicht (sofern eine Gemeinde diese eingeführt hat). Der Gemeinderat kann eine Busse verfügen, wobei für Betroffene der reguläre Beschwerdeweg nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) offensteht. Diese Bestimmung wurde aufgenommen, da bei einer Verpflichtung auch entsprechende Sanktionsmechanismen möglich sein müssen. Die Sanktion in Form einer Ordnungsbusse bis höchstens Fr. 1'000.– (analog VSG) soll aber «ultima ratio» sein, da es sich bei der frühen Förderung grundsätzlich um ein Unterstützungsangebot handelt. D.h. es folgen keine weiteren Sanktionsmassnahmen und nicht z.B. automatisch eine Gefährdungsmeldung.⁴⁹ Auch wurde die Sanktionsmöglichkeit bewusst als Kann-Formulierung aufgenommen, damit die Gemeinden die nötige Flexibilität haben, auf Einzelfälle einzugehen. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass mit einer Busse oftmals genau das Gegenteil von dem erreicht würde, was mit der vorliegenden Vorlage beabsichtigt wird, nämlich dass die Familien einen Zugang zur frühen Förderung finden und eine positive Einstellung gegenüber Förderangeboten entwickeln, um später auch einen leichteren Eintritt in die Volksschule zu haben. Entscheidend in dieser Hinsicht ist die Art, wie die neuen Instrumente gegenüber den Familien kommuniziert werden, einerseits im direkten Kontakt, andererseits aber auch auf übergeordneter Ebene (z.B. anhand von Sensibilisierungskampagnen).

3.2.10 Art. 58g (neu)

In diesem Artikel ist die Datenbearbeitung geregelt. Zu Beginn sind die Daten der Kinder bzw. Erziehungsberechtigten, zu denen der vorschulische Erstkontakt hergestellt werden soll, zu erheben. D.h. das Einwohneramt teilt der zuständigen Stelle der politischen Gemeinde bzw. von ihr beauftragten Dritten laufend (z.B. zu gewissen monatlichen Stichtagen) die Einwohnerdaten von in der politischen Gemeinde wohnhaften Kinder am Ende des zweiten Lebensjahres bzw. deren Erziehungsberechtigten mit (Abs. 1).⁵⁰ Der genaue Zeitpunkt wird nicht festgelegt, um Flexibilität beim Vollzug zu gewährleisten, sodass dieser auch auf die kinderärztliche Untersuchung mit 24 Monaten abgestimmt werden kann.

⁴⁸ Urteil des Bundesgerichtes 2C 402/2022 vom 31. Juli 2023.

⁴⁹ Die bestehenden Melderechte und -pflichten (vgl. Abschnitt 2.4.3) gelten natürlich auch für die involvierten Fachpersonen beim vorschulischen Erstkontakt.

⁵⁰ Je nach Umsetzung im Vollzug könnte dies z.B. in Form eines Abrufverfahrens oder durch aktive Mitteilung des Einwohneramtes erfolgen.

Bei Zu- und Wegzügen innerhalb des Kantons ist es wichtig, dass ein Datenaustausch unter den politischen Gemeinden stattfindet, sodass die neue Wohnsitzgemeinde über den Zuzug sowie den Stand des vorschulischen Erstkontakts (bereits erfolgt bzw. noch offen) einschliesslich allfälligem Ergebnis (z.B. Besuchsempfehlungen bzw. Besuchspflichten) informiert ist (Abs. 2). Damit können Doppelspurigkeiten vermieden und der Informationsfluss zwischen den Gemeinden bis zum Eintritt in die Volksschule gewährleistet werden.

Neben den Einwohnerdaten der Kinder bzw. Erziehungsberechtigten erhalten die zuständige Stelle der politischen Gemeinde bzw. von ihr beauftragte Dritte von den Fachpersonen, die den vorschulischen Erstkontakt vornehmen, das ausgefüllte Formular mit dem Ergebnis (Abs. 3). Dieses benötigen sie für die Information an die Erziehungsberechtigten ggf. mit Empfehlungen / Verpflichtung gemäss Art. 58d Abs. 4 bzw. Art. 58e.

Abs. 4 regelt, dass die zuständige Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragte Dritte das Ergebnis des vorschulischen Erstkontakts den Erziehungsberechtigten sowie dem zuständigen Schulträger mitteilen. Hierbei sind gewisse «Barrieren» vorgesehen. So können beauftragte Dritte die Information an die Erziehungsberechtigten nur vornehmen, sofern damit nicht eine Verpflichtung nach Art. 58e verbunden ist (in diesem Fall ist eine hoheitliche Kommunikation durch die Gemeinde nötig). Bezüglich Information an den Schulträger kann diese durch die Gemeinde oder beauftragte Dritte erfolgen, jedoch nur sofern Empfehlungen nach Art. 58d oder Verpflichtungen nach Art. 58e zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung ausgesprochen werden. Damit wird der Datenfluss vom vorschulischen in den schulischen Bereich ermöglicht (insbesondere auch im Hinblick auf die schulärztlichen Untersuchungen) und die Durchgängigkeit des Prozesses gewährleistet – jedoch nur sofern Fördermassnahmen empfohlen (oder verpflichtend ausgesprochen) werden. Dies ist im Sinn der datenschutzrechtlichen Prinzipien der Datensparsamkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckgebundenheit, die es erfordern sicherzustellen, dass nicht mehr Daten als für die Aufgabenerfüllung erforderlich von den beteiligten Stellen bearbeitet werden.

Abs. 5 regelt, dass die in Zusammenhang mit dem vorschulischen Erstkontakt erhobenen Daten von der zuständigen Stelle (Gemeinde bzw. von ihr beauftragte Dritte oder Schulträger) längstens bis zum Eintritt in die Oberstufe des jeweiligen Kindes aufbewahrt werden. Danach richtet sich der Prozess nach dem Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1), insbesondere Art. 11 ff. (Anbietepflicht, Bewertung, Vernichtung usw.).

Abs. 6 enthält die Möglichkeit, Auswertungen zu machen. Damit wird auch eine Wirkungsüberprüfung des Gesetzes möglich. Die Bestimmung ist als Kann-Formulierung ausgestaltet, es ist jedoch von grossem fachlichem und öffentlichem Interesse, dass die Daten anonymisiert ausgewertet und veröffentlicht werden. Dies könnte insbesondere unter Einbezug der in der Umsetzungsorganisation der Strategie Frühe Förderung vertretenen Stellen von Kanton und Gemeinden erfolgen.

3.3 Vollzugsbeginn

Der Vollzugsbeginn wird durch die Regierung festgelegt und soll gestaffelt erfolgen. Abgesehen von den nachfolgenden Fällen sollen sämtliche Bestimmungen ab 1. Januar 2027 angewendet werden. Für den Aufbau der Angebote (Art. 58c Abs. 1 Bst. a) sowie die Erstellung der Konzepte (Art. 58c Abs. 1 Bst. b) benötigen die Gemeinden einen gewissen zeitlichen Spielraum. Deshalb ist für diese Bestimmungen ein späterer Vollzugsbeginn, z.B. am 1. Januar 2028 vorzusehen. Diese beiden Elemente bilden die Basis, damit der vorschulische Erstkontakt bzw. die daraus resultierenden Empfehlungen (oder Verpflichtungen) ihre Wirkung entfalten. Entsprechend ist für die Bestimmungen zur Umsetzung des vorschulischen Erstkontakts sowie für die (optionalen) Besuchspflichten ein Vollzug ab 1. August 2028 vorzusehen (Art. 58c Abs. 1 Bst. c).

sowie Art. 58d ff.). Diese längere Frist ist angezeigt, da der Aufbau des vorschulischen Erstkontakts einige Vorbereitungsarbeiten bedingt (Prozesse, Instrumente, Schulungen, Kommunikation usw.). Gleichzeitig soll der Vollzug mit dem Schuljahr abgestimmt werden (daher August), damit bei sämtlichen Kindern bei Beginn eines Schuljahrgangs der vorschulische Erstkontakt erfolgt ist (z.B. erstmals im Schuljahr 2030/31).

4 XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sprachliche Gleichbehandlung 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

Zu dieser Sammelvorlage wurden zwei Vernehmlassungen (März bis Juni 2024 sowie Mai bis August 2025) durchgeführt. Im Folgenden sind die Ergebnisse daraus aufgeführt.

5.1 Erste Vernehmlassung im Jahr 2024

Bezüglich Massnahmen auf Gesetzesesebene wurde in jener Fassung eine Angebots- und Konzeptpflicht für die Gemeinden im Bereich der frühen Förderung vorgeschlagen. Auf eine Gesetzesnorm für die Verpflichtung der Familien zur Inanspruchnahme von Angeboten der frühen Förderung wurde verzichtet. Die Vorlage wurde im Rahmen der Vernehmlassung grundsätzlich begrüsst. Insbesondere seitens der politischen Parteien wurden neben mehr Verbindlichkeit für die Gemeinden auch verbindlichere Massnahmen für die Kinder bzw. Familien gefordert.

Um dieser Forderung zu entsprechen, wurden eine obligatorische Entwicklungsstanderhebung sowie die Möglichkeit für Besuchsempfehlungen bzw. Besuchspflichten aufgenommen. Dabei wurden die Massnahmen so ausgestaltet, dass die Vorbehalte gegenüber einem «reinen» selektiven Sprachobligatorium aufgrund einer Selbsteinschätzung (z.B. Kosten-Nutzen-Verhältnis, Wirksamkeit, Fehlanreize) möglichst ausgeräumt werden können. Abgesehen von dieser grundlegenden Forderung nach mehr Verbindlichkeit wurden weitere Aspekte aus der Vernehmlassung wo möglich aufgenommen (z.B. Konkretisierung Geltungsbereich, Bedarfs-gerechtigkeit).

5.2 Zweite Vernehmlassung im Jahr 2025

Da mit der Entwicklungsstanderhebung sowie der Möglichkeit für Besuchsempfehlungen bzw. Besuchspflichten die Vorlage massgeblich verändert wurde, wurde im Jahr 2025 eine zweite Vernehmlassung durchgeführt, wobei insgesamt 35 Stellungnahmen eingegangen sind (z.T. von Regionen, die mehrere Gemeinden/Schulratspräsidien vertreten).

Grundsätzliche Rückmeldungen

Wie bereits in der ersten Vernehmlassung, wird auch in der zweiten Vernehmlassung die Problematik fehlender Kompetenzen beim Kindergarten- bzw. Schuleintritt anerkannt. Auch erachtet die überwiegende Mehrheit das vorgelegte Massnahmenpaket – zumindest einzelne Elemente daraus – als geeignet, um dem Problem zu begegnen. Eine grosse Zustimmung kommt dabei aus dem Schulbereich (Verbände von Kindergarten- oder Lehrpersonen) sowie aus der Praxis und der Fachwelt. Auch seitens Gemeinden begrüssen viele das Massnahmenpaket sowie die enthaltenen Elemente im Grundsatz, gleichzeitig gibt es vereinzelt Kritik an einzelnen Mass-

nahmen. Kritischer äussern sich die beiden Verbände von Volksschulträgern und Gemeinden, die insbesondere die Verhältnismässigkeit einer Entwicklungsstanderhebung in Frage stellen. Seitens Parteien begrüsst ein Teil das Massnahmenpaket. Ein anderer Teil steht dem Massnahmenpaket – insbesondere aufgrund der Entwicklungsstanderhebung – kritisch gegenüber. Kritisiert wird insbesondere, dass die Entwicklungsstanderhebung nach dem Giesskannenprinzip erfolge und nicht ausschliesslich die Problemgruppen im Fokus habe. Ein weiterer Teil der Parteien lehnt die Vorlage ab, insbesondere da sie in den Verantwortungsbereich der Eltern eingreift. Bezüglich letzterem wurde die Vorlage in einigen Punkten inhaltlich ergänzt.

Angebots- und Konzeptpflicht

Auf die beiden Elemente der ursprünglichen Vorlage wird in den meisten Stellungnahmen nicht mehr eingegangen. Die Konzeptpflicht wird z.T. kritisch betrachtet, u.a. da sie zu wenig fokussiert sei oder in die Gemeindeautonomie eingreife. Gleichzeitig gibt es nach wie vor viele ausdrücklich positive Rückmeldungen zur Konzeptpflicht, u.a. auch da das neu beigelegte Musterkonzept sowie das Bedarfserfassungs-Tool den Aufwand relativieren können. Aufgrund der Rückmeldungen bezüglich Fokussierung der Konzepte wurde eine Präzisierung im Musterkonzept aufgenommen, welche die Fokussierung auf bestimmte spezifische Ziele und Zielgruppen explizit als Möglichkeit erwähnt.

Entwicklungsstanderhebung

Das meistdiskutierte Element des Massnahmenpakets in der zweiten Vernehmlassung ist die Entwicklungsstanderhebung. Von vielen wird diese explizit begrüsst, es erfolgen aber auch kritische Rückmeldungen. Diese betreffen insbesondere das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der Massnahme (zu grosser Eingriff, zu aufwändig). Viele eingebrachte Aspekte hängen dabei mit dem konkreten Vollzug der Entwicklungsstanderhebung zusammen, der auf Gesetzesebene jedoch nicht bis ins Detail geregelt werden kann und soll, da aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung die Gemeinden hauptsächlich für den Vorschulbereich und damit auch für die konkrete Umsetzung zuständig sind. Auch wird bei der Entwicklungsstanderhebung z.T. der Fokus kritisiert, der zu umfassend sei, wobei viele Teilnehmende – insbesondere aus dem Fach- und Schulbereich – betonen, dass der Fokus auf mehrere Kompetenzbereiche grundsätzlich zentral sei, um dem Problem der Kindergärten bzw. Schulen zu begegnen.

Um die geäusserten Kritikpunkte aufzunehmen, wurde das Instrument der Entwicklungsstanderhebung grundlegend überarbeitet bzw. durch den nun vorgesehenen Prozess für einen vorschulischen Erstkontakt durch eine Fachperson im Bereich der frühen Kindheit ersetzt. Damit soll auf den Kern der Problematik – die Früherkennung bzw. Identifikation von Kindern mit Förderbedarf im Hinblick auf den Eintritt in die Volksschule – fokussiert werden. Im Zentrum des vorschulischen Erstkontakts steht dabei nicht die umfassende Erhebung des Entwicklungsstands, sondern es geht darum, fokussiert allfällige Erfahrungsrückstände (Gruppenerfahrungen, Sprachkontakte usw.) zu identifizieren, die bis zum Eintritt in die Volksschule «nach- bzw. aufgeholt» werden können. Dabei soll aber nicht auf eine einzelne Kompetenz wie die Sprache abgestützt werden, sondern insbesondere auch auf soziales Verhalten bzw. emotionale Reife. Die Sprache ist dabei unbedingt zu beachten und ein sehr zentraler Aspekt, auch weil sie als «Symptom» oftmals einfach zu erkennen ist. Gleichzeitig kann sie in gewissen Settings auch schwierig einzustufen sein. Der Fokus auf verschiedene Bereiche entspricht auch der bisherigen kantonalen Stossrichtung in der Strategie zur frühen Förderung sowie der Kantonsverfassung, die beim Staatsziel Bildung (Art. 10) explizit verschiedene Dimensionen aufführt (geistig, sozial, schöpferisch, emotional, körperlich). Mit einem entsprechenden, niederschweligen Umsetzungsmodell (vgl. Abschnitt 3.1.2) kann der Aufwand für die Gemeinden tief gehalten werden, da stark auf bereits vorhandene und ohnehin besuchte Settings abgestützt werden kann (z.B. Kindertagesstätten, Spielgruppen, pädiatrische Vorsorgeuntersuchungen). Dennoch ermöglicht das System den Gemeinden, eine Art «Netz» aufzuspannen, mit dem diejenigen

Kinder bzw. Eltern identifiziert und erreicht werden können, die heute gar nicht berücksichtigt werden (und bei denen wohl die höchste Dringlichkeit besteht).

Die Regierung ist überzeugt, dass mit der Überarbeitung das Kosten-Nutzen-Verhältnis stark verbessert und das Massnahmenpaket insgesamt noch stärker auf das Problem fehlender sprachlicher und sozialer Fähigkeiten der Kinder ausgerichtet werden kann – gerade auch im Hinblick auf einen gelingenden Schulstart sowie die Entlastung des Schulsystems.

Besuchsempfehlungen bzw. (optionale) Besuchspflichten

Die letzte Massnahme – die optionale Besuchspflicht – wird in der Vernehmlassung ebenfalls ambivalent betrachtet, aber weniger kontrovers diskutiert als die Entwicklungsstanderhebung. Wichtig hinsichtlich dieser Massnahme ist, dass in jedem Fall eine Selektion nötig ist, um überhaupt Besuchsempfehlungen bzw. sogar Besuchspflichten auszusprechen. D.h. diese Massnahme kann nicht für sich alleine stehen. Der nun vorgesehene vorschulische Erstkontakt ist nach Ansicht der Regierung ein niederschwelliger, pragmatischer und dennoch wirksamer Mechanismus dafür (z.B. im Gegensatz zu einer ausschliesslichen Selbsteinschätzung durch die Erziehungsberechtigten, die viele Fehlanreize mit sich bringt).

Weitere Rückmeldungen

Neben den einzelnen Elementen des Massnahmenpakets wird insbesondere die Rolle bzw. Kostenbeteiligung des Kantons in der Vernehmlassung diskutiert. In vielen Stellungnahmen wird eine stärkere Rolle des Kantons – insbesondere bei der Entwicklungsstanderhebung – gefordert (z.B. Verordnungskompetenz, stärkere Regulierung, Kostenbeteiligung). Aufgrund der bestehenden Kompetenzordnung im Bereich der frühen Förderung wurde eine Ausweitung der Zuständigkeit des Kantons von der Regierung jedoch bereits vorgängig zur zweiten Vernehmlassung verworfen. Entsprechend stehen detaillierte, verbindliche kantonale Vorgaben (z.B. auf Verordnungsebene) oder eine (operative) Kostenbeteiligung im Konflikt zur Gemeindeautonomie in diesem Bereich und damit zur fiskalischen Äquivalenz. Zudem ist auf Gesetzes-ebene sowie in der Botschaft der grundsätzliche Rahmen definiert, wobei die Flexibilität beim Vollzug nicht unnötig eingeschränkt werden soll. Wie an verschiedenen Stellen ausgeführt, kann der Kanton zudem bei der Erarbeitung unterstützen (z.B. Anschubfinanzierungen, Prozesse, Handreichungen, Merkblätter), womit wo sinnvoll wiederum eine einheitliche und einfache Praxis entstehen kann, die auch im Sinn der Gemeinden ist.

Zudem wurden auch in der zweiten Vernehmlassung einige technische und fachliche Rückmeldungen eingebracht, die – wo möglich – aufgenommen wurden. Insbesondere wurden z.T. Angebote explizit beim erweiterten Angebot aufgeführt (das per se auch nicht als abschliessend zu verstehen ist). Auch wurde die Empfehlung aufgenommen, bezüglich möglichem Vollzugsbeginn der Entwicklungsstanderhebung bzw. dem nun neu enthaltenen vorschulischen Erstkontakt sowie der Besuchsempfehlungen (bzw. -pflichten) auf das Schuljahr abzustellen.

Am Gesetzesentwurf selbst wurden – neben den Änderungen aufgrund der Anpassung von der Entwicklungsstanderhebung zum vorschulischen Erstkontakt – ebenfalls Optimierungen vorgenommen. So ist die frühe Förderung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe nun chronologisch aufgeführt, also zu Beginn. Auch wurde das Gesetz vereinfacht und prozessuale Aspekte wo möglich entfernt. Die Bestimmungen zum Datenfluss wurden bei den Zu- und Wegzügen nochmals präzisiert, um Informationslücken zwischen den Gemeinden zu verhindern. Zudem wurde der Informationsfluss im Rahmen des vorschulischen Erstkontakts zwischen zuständiger Stelle der politischen Gemeinde und Schulträger aufgenommen, womit auch ein vertikaler Austausch zwischen vorschulischem und schulischem Bereich möglich ist.

6 Finanzielle Auswirkungen

6.1 Kanton

Der vorliegende Entwurf hat auf kantonaler Ebene keine Kosten oder Personalressourcen zur Folge. So können die vorgesehenen zusätzlichen Unterstützungsarbeiten (z.B. Musterkonzept für Gemeinden, Instrument Bedarfserfassung, Unterstützung Ausarbeitung Prozess vorschulischer Erstkontakt oder Unterstützung Vollzug) im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfolgen. Auch könnten allfällige Anschubfinanzierungen über bestehende Mittel (z.B. Lotteriefonds-Gelder) gedeckt werden.⁵¹

Die Auswirkungen der Sammelvorlage auf den Finanzausgleich wurden ebenfalls geprüft, da die Ausgaben für Angebots- und Konzeptpflicht sowie für den vorschulischen Erstkontakt und allfällige Besuchspflichten im soziodemografischen Sonderlastenausgleich einfließen würden. Trotz einiger Unsicherheiten bei einzelnen Komponenten (z.B. Kosten einzelner Gemeinden für bedarfsgerechtes Angebot, Anzahl Gemeinden, die Besuchspflichten einführen) zeigt sich anhand von verschiedenen Szenarien, dass sowohl leichte Mehrausgaben als auch leichte Minderausgaben für den kantonalen Finanzausgleich denkbar sind (die sich z.T. gegenseitig aufheben können). Insbesondere vor dem Hintergrund der gesamten Mittel im Finanzausgleich (rund 230 Mio. Franken) bzw. im soziodemographischen Sonderlastenausgleich (rund 27 Mio. Franken) sind diese eher als geringfügig einzustufen (die Schätzungen der Szenarien sind tiefer als die regulären Schwankungen aufgrund anderer Elemente).

6.2 Gemeinden

Angebots- und Konzeptpflicht

Bezüglich der vorgesehenen Angebots- und Konzeptpflicht kann auf Stufe der Gemeinden keine gesamthafte Aussage zu den Auswirkungen auf Kosten und Personal gemacht werden, da dies massgeblich von der Situation bzw. den Entscheiden 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) 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).

Wie die Erhebung der Angebote in den Gemeinden zeigt, besteht jedoch grundsätzlich bereits eine breite Angebotspalette in den Gemeinden, insbesondere im Bereich des Grundangebots (vgl. Abschnitt 2.2). Wenn zudem noch kein Konzept besteht, werden für die Erstellung eines Konzepts verhältnismässig geringe Kosten bzw. Ressourcen bei den Gemeinden anfallen, auch weil der Kanton entsprechende Hilfsmittel zur Verfügung stellen wird.

Vorschulischer Erstkontakt

Der vorgesehene Prozess für einen vorschulischen Erstkontakt durch eine Fachperson im Bereich der frühen Kindheit wird für die Gemeinden personelle bzw. finanzielle Folgen haben. Die Höhe der Kosten hängt massgeblich von der Ausgestaltung ab. Daher kann nur aufgrund von groben Annahmen eine Herleitung der möglichen Mehrausgaben für die Gemeinden gemacht werden:

⁵¹ Diese Mittel unterliegen dem regulären Gesuchs- bzw. Genehmigungsprozess des Lotteriefonds durch die Regierung und den Kantonsrat.

- Geht man von rund einer Stunde Aufwand für administrative Belange (Fallführung bzw. Versand Formulare und Überwachung Rücklauf, Erinnerungsprozess, einzelne Arbeiten Gemeindeverwaltung o.Ä.) je Kind aus, hätte dies Kosten in der Höhe von rund 400'000 Franken für alle Gemeinden im Kanton zur Folge (angenommene Lohnvollkosten Fr. 70.–/h, Anzahl Zweijährige im Kanton [Stand 2023]: 5'600).⁵²
- Hinzu kommt der Aufwand für den vorschulischen Erstkontakt an sich, insbesondere die Ergänzung des Formulars. Dies verursacht jedoch nur in wenigen Fällen und, wenn überhaupt, nur geringen zusätzlichen Aufwand, da bestehende Strukturen genutzt werden können. D.h. es sind in vielen Fällen keine separaten Termine oder Gefässe nötig, da das Formular z.B. im Rahmen einer ohnehin stattfindenden Beratung einer Mütter- und Väterberatung ausgefüllt werden kann. Auch mit der genannten Möglichkeit einer Beobachtung in Gruppen kann der Aufwand stark minimiert werden (z.B. gleich mehrere Kinder im Rahmen eines ohnehin stattfindenden Spielgruppenbesuchs). Geht man im Durchschnitt nochmals von einer Stunde Aufwand je Kind einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit aus, so führt dies für alle Gemeinden im Kanton zu Mehrkosten im Umfang von rund 0,6 Mio. Franken je Jahr (angenommene Lohnvollkosten: Fr. 100.–/h, Anzahl Zweijährige im Kanton [Stand 2023]: 5'600).

Aufgrund dieser Annahmen wäre für den Prozess des vorschulischen Erstkontakts von einem maximalen Kostenaufwand für alle Gemeinden im Kanton von jährlich höchstens rund 1 Mio. Franken auszugehen.

Optionale Besuchspflicht

Führt eine Gemeinde zusätzlich ein selektives Besuchsobligatorium ein, fallen zusätzliche Kosten bzw. Ressourcen an, da die verpflichtenden Angebote von der Gemeinde zu finanzieren sind. Auch hier ist die Höhe schwierig zu beziffern, da sie vom verfügbaren Angebot (z.B. Kita, Spielgruppe, ElKi-Turnen, Elternbildung) sowie der Anzahl Kinder mit Förderbedarf abhängt.⁵³

Exkurs: Gebundene vs. ungebundene Ausgaben

Da die Vorgaben auf Gesetzesebene erfolgen, entsprechen die Aufwände der Gemeinden für die Angebotspflicht gebundenen Ausgaben. Konkret sind dies die Ausgaben für den Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots (sofern nötig bzw. abhängig von der Situation der Gemeinde) sowie auch die wiederkehrenden Ausgaben dafür.⁵⁴ Auch die Aufwände für den vorschulischen Erstkontakt (administrativer Aufwand sowie effektive Durchführung) sind gebundene Ausgaben der Gemeinden. Falls eine Gemeinde zusätzlich ein Besuchsobligatorium und die damit verbundenen wiederkehrenden Ausgaben beschliesst, entsprechen die Aufwände dafür im ersten Jahr neuen Ausgaben (aufgrund des Ermessensbereichs bezüglich Einführung). In den Folgejahren sind es gebundene Ausgaben (da aufgrund des Beschlusses der Einführung und der damit verbundenen wiederkehrenden Ausgaben kein Ermessensbereich mehr besteht).

⁵² Gewisse Gemeinden (z.B. Stadt St.Gallen) führen bereits heute freiwillige Sprachstandserhebungen bei allen Eltern durch. Bei diesen Gemeinden würde der Mehraufwand für die Fallführung entsprechend tiefer ausfallen, da der Aufwand bereits heute – zumindest z.T. – anfällt.

⁵³ Erste Erfahrungen mit den bestehenden Besuchspflichten im Kanton Thurgau zeigen, dass im Jahr 2024 rund 25 Prozent der Kinder Förderbedarf (im Bereich Sprache und aufgrund einer Selbsteinschätzung) hatten. Für die insgesamt 800 Kinder rechnet der Kanton Thurgau mit Kosten für die Angebote (Sprachförderung in Kitas, Spielgruppen und Tagesfamilien) von jährlich rund 2 Mio. Franken (sprich rund 2'500 Franken je Kind/Jahr).

⁵⁴ Für die Gebundenheit von Ausgaben ist der Ermessensbereich entscheidend (vgl. Art. 118 Abs. 1 Bst. b des Gemeindegesetzes [sGS 151.2]). Die vorgesehene Bedarfserhebung sowie auch die Konzepte der Gemeinden dienen als Grundlage, um die Bedarfsgerechtigkeit des Angebots für die jeweilige Gemeinde zu eruieren. Gleichzeitig wird damit aufgezeigt, dass kein grösserer Ermessensbereich besteht, wobei zu beachten ist, dass die Umsetzung grundsätzlich so kosteneffizient wie möglich zu erfolgen hat.

6.3 Entlastungswirkung

Gerade im aktuell angespannten finanziellen Umfeld, das sowohl Gemeinden als auch Kanton betrifft, sowie vor dem Hintergrund des Entlastungspakets 2026 (33.25.09), ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass den aufgeführten zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen eine Entlastungswirkung bzw. direkte (spätere) Minderausgaben gegenüberstehen. Dies, da mit der Früherkennung aufgrund des vorschulischen Erstkontakts Fördermassnahmen (ob empfehlend oder verpflichtend) möglich sind, mit denen sonderpädagogische und weitere Massnahmen während dem Kindergarten bzw. der Schule vermindert oder verhindert werden können. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass kommunale Schulträger weniger Mittel z.B. für Schulassistenzen ausgeben müssten, die in den vergangenen Jahren vor allem im ersten Zyklus vermehrt eingesetzt werden mussten, um Lehrpersonen zu unterstützen, da zunehmend viele Kinder in der Phase des Schuleintritts noch Entwicklungsbedarf in den Bereichen Sozialisation und Selbständigkeit haben. Im besten Fall könnte es sogar zu weniger Eintritten in die Sonderschule führen, z.B. bei Kindern im ersten Zyklus an Sonderschulen im Bereich «Lernen/Verhalten» sowie ggf. an Sprachheilschulen (wobei Spracherwerbstörungen auch sehr komplex sein können). Auch wenn dieser Effekt verhinderter Sonderschulübertritte mutmasslich nur bei wenigen Fällen eintritt, könnte damit Abhilfe beim Mangel an fehlenden Sonderschulplätzen geschaffen werden.

Diese direkten Minderausgaben bewegen sich mutmasslich deutlich über den aufgeführten Kosten des Massnahmenpakets für den vorschulischen Erstkontakt (schätzungsweise 1 Mio. Franken oder tiefer) sowie die Angebotspflicht (abhängig von der Situation der einzelnen Gemeinde). Die Minderausgaben fallen – wie auch die Kosten – insbesondere bei den Gemeinden an (z.T. auch beim Kanton). Zur Annäherung bezüglich Einsparpotenzialen können folgende Ausgabenposten beigezogen werden:

- Kommunale Ausgaben für sonderpädagogische Massnahmen in der Regelschule (z.B. Integrierte Schulische Förderung, Logopädie, Psychomotorik, Legasthenie-Therapie, Deutschunterricht bei Migrationshintergrund): rund 132 Mio. Franken je Jahr⁵⁵.
- Kantonale Bruttokosten für Sonderbeschulung während obligatorischer Schulzeit (ohne fortgesetzte Sonderschulung, ohne Kosten für die Frühförderung, ohne Logopädie-Kosten und ohne Erträge Schulträgerbeiträge): rund 141 Mio. Franken je Jahr (2024).

Stellt man diesen Ausgaben die Kosten für den Prozess des vorschulischen Erstkontakts (mit Besuchsempfehlungen) gegenüber, so zeigt sich, dass der Break-even-Point – sprich: die nötigen Einsparungen (in Prozent), ab denen sich die Investition lohnt – im sehr tiefen Prozentbereich liegt. D.h. die Einführung des vorschulischen Erstkontakts (sowie von Besuchsempfehlungen) lohnt sich finanziell bereits bei verhältnismässig geringen Einsparungen bei den aufgezeigten Folgekosten.

Kosten vorschulischer Erstkontakt	Kosten sonderpädagogische Massnahmen Regelschule (Konto 2193)	Kosten sonderpädagogische Massnahmen Regelschule und Sonderschule	Break-even Kosten Regelschule	Break-even Kosten Regel- und Sonderschule
1 Mio. Franken	132 Mio. Franken	272 Mio. Franken	0,8 Prozent	0,4 Prozent

Tabelle 2: Break-even Massnahme vorschulischer Erstkontakt mit Besuchsempfehlung

⁵⁵ Dies entspricht dem Total der verbuchten Beträge der Gemeinden fürs Jahr 2024 im Konto 2193 gemäss Kontenplan nach RMSG mit der Bezeichnung «Sonderpädagogische Massnahmen». Die Zahlen sind mit Vorsicht zu lesen, da insbesondere bei den Umlagen keine kantonalen Vorgaben bestehen.

Zusätzlich kann dies anhand der Kosten im eintretenden Einzelfall verdeutlicht werden. So kann man in etwa folgende grobe Annäherung machen:

- jährliche Kosten logopädische Massnahme Regelschule je Kind: rund 5'800 Franken⁵⁶;
- jährliche Kosten DaZ Regelschule je Kind: rund 7'500 Franken⁵⁷;
- jährliche Kosten Sonderschule je Kind: rund 84'000 Franken⁵⁸.

Setzt man dies ins Verhältnis zu den aufgeführten Kosten der Gemeinden für den vorschulischen Erstkontakt (1 Mio. Franken) zeigt sich, dass verhältnismässig wenig vermiedene Folge-massnahmen nötig sind, um die Kosten auszugleichen.

Die aufgeführten Mehrausgaben für die Gemeinden sowie die Entlastungswirkungen des Massnahmenpakets betreffen aufgrund des vorgesehenen Vollzugsbeginns (vgl. Abschnitt 3.3) v.a. die Zeit nach dem Jahr 2028, weshalb die Massnahmen nicht im Entlastungspaket 2026 aufgenommen wurden.⁵⁹

6.4 Volkswirtschaftlicher Nutzen

Zu den aufgeführten direkten Entlastungswirkungen kommen langfristige volkswirtschaftliche Effekte, die zwar weniger direkt sind, aber dennoch massgebliche staatliche Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen zur Folge haben (z.B. bessere Bildungsabschlüsse, tiefere Folgekosten wegen Armut und Kriminalität, tiefere Gesundheitskosten, bessere Integration, Stärkung Familiensysteme). Wie die Kosten sind auch diese Effekte schwierig zu beziffern, zumal sie zeitlich verzögert anfallen. Studien zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der frühen Förderung zeigen ein stark positives Kosten-Nutzen-Verhältnis.⁶⁰ Die longitudinal angelegte Schweizer Studie ZEPPELIN zeigt zudem konkret die kurz-, mittel- und langfristige positive Wirkung der frühen Förderung auf kognitive (Sprachentwicklung, Deutsch, Mathematik) und sozial-emotionale (Selbstregulation und Verhaltensauffälligkeiten) Kompetenzen auf.⁶¹

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.

⁵⁶ Bei angenommenen Kosten je Lektion von Fr. 148.15 und 39 Schulwochen. Die Fr. 148.15 je Stunde entsprechen dabei dem Tarif, den das Bildungsdepartement für die Früh-Logopädie bezahlt. Für andere Bereiche (z.B. Deutschförderung, Psychomotorik usw.) können andere Tarife, aber auch andere Intervalle bestehen.

⁵⁷ Berechnung: Lohnmittelwert einer Lehrperson (Lohnklasse 22), davon den Lohn für eine Einzellektion von Fr. 96.75 multipliziert mit 2 Lektionen je Woche multipliziert mit 39 Schulwochen.

⁵⁸ Wenn man das Total der Kosten (2024: 141 Mio. Franken) durch die Anzahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler der obligatorischen Schulzeit (Kalenderjahr 2024: 1'682) rechnet, ohne Berücksichtigung der Schulträgerbeiträge von 40'000 Franken je Fall.

⁵⁹ Vgl. dazu auch Abschnitt 6.5 in der Botschaft zum «Entlastungspaket 2026» (33.25.09).

⁶⁰ Zu den bekanntesten zählt etwa eine Studie von Wirtschaftsnobelpreisträger James J. Heckman (J. J. Heckman et al., the rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics* 94(1), 2010). Dort wird ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:8,6 angegeben (S. 126). Auch die Jacobs Foundation hat konkret für die Schweiz Studien in Auftrag gegeben, welche von einem positiven Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgehen (z.B. Stern et al., *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*, Zürich und St.Gallen, 2016).

⁶¹ Vgl. www.hfh.ch → Projekte → ZEPPELIN – Förderung ab Geburt.

8 Erlass von Verordnungsrecht

Mit dem Vollzug des XIV. Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) 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 EG-ZGB ist kein Verordnungsrecht vorgesehen, weshalb auch keine Ausführungen hierzu nötig sind.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf:

- die Berichterstattung zum Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt;
- den XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Massnahmenpaket erste Lebensjahre);
- den XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter).

Im Namen der Regierung

Beat Tinner
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]

Anhang 3:

Entwurf EPAFF Instrument Bedarfserfassung Frühe Förderung für Gemeinden (provisorisch)

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 4:

Entwurf Musterkonzept Frühe Förderung für Gemeinden (provisorisch)

[gemäss separatem Dokument]

Anhang 5:

Entwurf EPAFF: Möglicher Prozessablauf vorschulischer Erstkontakt (VEK) mit Datenfluss beteiligte Stellen (provisorisch)

[gemäss separatem Dokument]

XIII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Dezember 2025⁶² Kenntnis genommen und
erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁶³ wird wie folgt geändert:

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

1. ~~Politische Gemeinde~~ **Allgemeines**
a) politische Gemeinde

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

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^{ter} ~~2. Kontaktstelle~~ **b) Kanton**

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

Art. 58^{quater} ~~3. Staatsbeiträge~~ **c) Staatsbeiträge**

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

⁶² ABI 2025-••.

⁶³ sGS 911.1.

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

Art. 58a (neu) 2. Frühe Förderung

a) Zweck

¹ Frühe Förderung:

- a) unterstützt das Kind in seinem Entwicklungsprozess ab Geburt bis zum Eintritt in die Volksschule 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.

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.

Art. 58c (neu) c) politische Gemeinde

¹ Die politische Gemeinde:

- a) sorgt für ein bedarfsgerechtes, ganzheitliches und qualitativ adäquates Angebot der frühen Förderung;
- b) erstellt ein Konzept zur frühen Förderung;
- c) gewährleistet einen vorschulischen Erstkontakt mit einer Fachperson im Bereich der frühen Kindheit für alle in der Gemeinde wohnhaften Kinder am Ende des zweiten oder am Anfang des dritten Lebensjahrs.

² Sie kann die Aufgaben nach Abs. 1 dieser Bestimmung in Zusammenarbeit mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder Dritte mit der Durchführung beauftragen.

Art. 58d (neu) d) vorschulischer Erstkontakt

¹ Der vorschulische Erstkontakt:

- a) fokussiert auf den Stand der für den Eintritt in die Volksschule relevanten Kompetenzen des Kindes und einen allfällig notwendigen Förderbedarf;
- b) ist für die Kinder und die Erziehungsberechtigten kostenlos.

² Die Erziehungsberechtigten sind zur Mitwirkung verpflichtet. Diese umfasst insbesondere die Teilnahme am vorschulischen Erstkontakt sowie die Bekanntgabe der erforderlichen Daten an die Fachperson.

³ Basierend auf dem vorschulischen Erstkontakt können die politische Gemeinde oder von ihr beauftragte Dritte Empfehlungen zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung aussprechen.

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

¹ Der Rat der politischen Gemeinde kann in einem Grundsatzbeschluss festlegen, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Angebot der frühen Förderung möglich ist.

² Liegt ein solcher Grundsatzbeschluss vor und ist es aufgrund des Ergebnisses des vorschulischen Erstkontakts 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, stellt die politische Gemeinde sicher, dass der Besuch des Angebots für die Betroffenen kostenlos und zumutbar ist.

Art. 58f (neu) f) Sanktionen

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

Art. 58g (neu) g) Datenbearbeitung

¹ Das zuständige Einwohneramt gibt der zuständigen Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragten Dritten laufend die erforderlichen Personendaten von Kindern am Ende des zweiten Lebensjahres mit Wohnsitz in der politischen Gemeinde für den vorschulischen Erstkontakt bekannt, insbesondere:

- 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 zwischen dem Ende des zweiten Lebensjahres und dem Eintritt in die Volksschule geben die zuständige Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragte Dritte der neuen Wohnsitzgemeinde die für den vorschulischen Erstkontakt des Kindes erforderlichen Personendaten einschliesslich dem Stand des Verfahrens, insbesondere bei bereits erfolgtem Erstkontakt das Ergebnis, bekannt.

³ Die Fachperson im Bereich der frühen Kindheit gibt der zuständigen Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragten Dritten das Ergebnis aus dem vorschulischen Erstkontakt mit dem jeweiligen Kind bekannt.

⁴ Die zuständige Stelle der politischen Gemeinde oder von ihr beauftragte Dritte:

- a) teilen das Ergebnis des vorschulischen Erstkontakts den Erziehungsberechtigten mit. Verpflichtungen nach Art. 58e dieses Erlasses werden ausschliesslich durch die politische Gemeinde verfügt;
- b) teilen dem zuständigen Schulträger ausgesprochene Empfehlungen nach Art. 58d oder Verpflichtungen nach Art. 58e dieses Erlasses mit.

⁵ Die zuständige Stelle der politischen Gemeinde, von ihr beauftragte Dritte und der zuständige Schulträger bewahren im Zusammenhang mit dem vorschulischen Erstkontakt erhobene Daten längstens bis zum Eintritt des jeweiligen Kindes in die Oberstufe auf.

⁶ Auswertungen zum Prozess sowie zu Ergebnissen der vorschulischen Erstkontakte können in anonymisierter Form erfolgen und veröffentlicht werden.

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.⁶⁴

⁶⁴ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

XIV. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Entwurf der Regierung vom 9. Dezember 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 9. Dezember 2025⁶⁵ Kenntnis genommen und
erlässt:

I.

Der Erlass «Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911»⁶⁶ wird
wie folgt geändert:

Art. 2 I. Zuständigkeit **der Gemeindepräsidentin oder des Gemeindepräsidenten**

¹ ~~Der~~**Die Gemeindepräsidentin oder der** Gemeindepräsident ist in folgenden Fällen zustän-
dig:

- a) im Erbrecht:
 - 1. EG 82 (Benachrichtigung des ~~Amtsnotariats~~**Amtsnotariates** zur Sicherung des Erb-
gangs);
- b) im Sachenrecht:
 - 1. ZGB 721 Abs. 2 (Bewilligung der Versteigerung gefundener Sachen),
 - 2. ZGB 851 Abs. 2 (Hinterlegung der Zahlung bei Schuldbrief und Gült),
 - 3. ZGB 906 Abs. 3 (Hinterlegung von Zahlungen bei verpfändeten Forderungen);
- c) im Obligationenrecht:
 - 1. OR 451 Abs. 1 und Art. 1032 (Entgegennahme zu hinterlegender Gegenstände).
Grössere Geldbeträge hat **die Gemeindepräsidentin oder** der Gemeindepräsident
bei einer Bank mit Sitz in der Schweiz anzulegen,
 - 2. OR 259 g (Hinterlegung von Mietzinsen),
 - 3. OR 268 b (Hilfe zum Zurückhalten von Gegenständen in Mieträumen).

Art. 4 III. Zuständigkeit der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erfüllt die ihr nach dem Schweizerischen Zivil-
gesetzbuch und Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachse-
nenschutzrecht vom 24. April 2012⁶⁷ übertragenen Aufgaben.

⁶⁵ ABI 2025-••.

⁶⁶ sGS 911.1.

⁶⁷ sGS 912.5.

² Sie ist neben den im Bundesrecht vorgesehenen Fällen zuständig für:

- a) im Personenrecht:
 - 1. EG 41 (Verwaltung des Erbteils ~~Verschundener~~**verschundener Personen**, Begehren um Verschollenerklärung);
- b) im Erbrecht:
 - 1. ZGB 548 (Verwaltung des Erbvermögens ~~eines Verschundenen~~**einer verschundenen Person**),
 - 2. ZGB 550 Abs. 1 (Begehren um Verschollenerklärung),
 - 3. EG 82^{bis} (Benachrichtigung der für die Anordnung des Inventars zuständigen Behörde).

Art. 7 VI. Zuständigkeit des Amtsnotariates und des Handelsregisters

¹ Das Amtsnotariat ist in folgenden Fällen zuständig:

- a) im Familienrecht:
 - 1. ...
 - 2. ZGB 361 Abs. 3 (Entgegennahme und Hinterlegung von Vorsorgeaufträgen);
- b) im Erbrecht:
 - 1. ZGB 490 Abs. 1 und 3 (Anordnung und Aufnahme des Inventars bei Nacherbeneinsetzung und Anordnung der Erbschaftsverwaltung),
 - 2. ZGB 504, EG 78, 79 (Entgegennahme von öffentlichen letztwilligen Verfügungen),
 - 3. ZGB 505 Abs. 2 (Entgegennahme von eigenhändigen letztwilligen Verfügungen),
 - 4. ZGB 507, EG 81 (Entgegennahme mündlicher letztwilliger Verfügungen **von der Einzelrichterin oder** vom Einzelrichter),
 - 5. ZGB 504, EG 78, 79 (Entgegennahme von Erbverträgen),
 - 6. ZGB 517 Abs. 2 (Mitteilung des Auftrags zur Vollstreckung einer letztwilligen Verfügung),
 - 7. ZGB 551 Abs. 1 (Anordnung und Durchführung von Massregeln zur Sicherung des Erbgangs im Allgemeinen),
 - 8. ZGB 552, EG 83 (Anordnung und Durchführung der Siegelung),
 - 9. ZGB 553 (Anordnung und Aufnahme des Inventars),
 - 10. ZGB [554], 555 (Anordnung und allenfalls Durchführung der Erbschaftsverwaltung, Erbenruf),
 - 11. ZGB 556 bis 559 (Eröffnung der letztwilligen Verfügungen und der Erbverträge, Ausstellung einer Erbbescheinigung),
 - 12. ZGB 570 (Entgegennahme der Ausschlagung der Erbschaft),
 - 13. ZGB 574, 575 (Mitteilung über die Ausschlagung der Erbschaft),
 - 14. ZGB 576 (Fristverlängerung für Annahme oder Ausschlagung der Erbschaft),
 - 15. ZGB 580, 582 EG 84 bis 87 (Massnahmen beim öffentlichen Inventar),
 - 16. ZGB 587 Abs. 2 (Fristverlängerung zur Erklärung betreffend Erbschaftserwerb bei öffentlichem Inventar),
 - 17. ZGB 592 (Rechnungsruf bei Erwerb durch das Gemeinwesen),
 - 18. ZGB 595 (amtliche Liquidation einer Erbschaft),
 - 19. ZGB 602 Abs. 3 (Bestellung einer Vertretung für die Erbengemeinschaft),
 - 20. ZGB 609, EG 88 (Mitwirkung bei der Teilung),
 - 21. ZGB 611 Abs. 2 (Bildung der Lose bei Uneinigkeit der **Erbinnen und Erben**),
 - 22. ZGB 612 Abs. 3 (Entscheidung über die Art der Versteigerung),
 - 23. ZGB 613 Abs. 3 (Entscheidung über Veräusserung oder Zuweisung von unteilbaren Sachen, Familienschriften usw.),
 - 24. ZGB 618 (Bestellung von Sachverständigen für das Schätzungsverfahren).
- c) im Obligationenrecht:
 - 1. OR 1035 (Wechselnotariat, Protest).

² Das Handelsregister ist in folgenden Fällen zuständig:

- a) im Obligationenrecht:
 - 1. OR 927 (Führen des Handelsregisters).
- b) Aufgaben, die dem Handelsregister durch die besondere Gesetzgebung des Bundes übertragen werden.

Art. 8 VII. Zuständigkeit der Regierung

¹ Die Regierung ist in folgenden Fällen die zuständige Behörde:

- a) im Personenrecht:
 - 1. ZGB 78 (Klage auf Auflösung eines Vereins im öffentlichen Interesse);
- b) im Sachenrecht:
 - 1. EG 148 (Unterstellung öffentlicher Werke unter die Spezialgesetzgebung);
- c) im Obligationenrecht:
 - 1. OR 359 (Erlass von Normalarbeitsverträgen für ~~Arbeitnehmer~~ **Arbeitnehmende** in der Landwirtschaft und im Hausdienst);
 - 2. OR 360a (Erlass von befristeten Normalarbeitsverträgen auf Antrag der tripartiten Kommission⁶⁸).

Art. 12 2. Rechtsmittel

¹ Das zuständige Departement entscheidet über Rekurse und Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide **der Gemeindepräsidentin oder** des Gemeindepräsidenten, des Gemeinderates, des Grundbuchamtes und des ~~Amtsnotariats~~ **Amtsnotariates**, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Vorschriften enthält.

² Gegen Verfügungen und Entscheide des zuständigen Departementes kann Beschwerde an **die Einzelrichterin oder** den Einzelrichter des Kantonsgerichtes erhoben werden.

³ Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen und Vollstreckungsmassnahmen, eingeschlossen die Androhung des Vollstreckungszwangs, sind bei der in der Hauptsache zuständigen Rechtsmittelinstanz anfechtbar. Die Rechtsmittelinstanz entscheidet über Vollstreckungsmassnahmen endgültig.

⁴ Gegen Verfügungen des zuständigen Departementes betreffend unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverbeiständung kann **bei der Einzelrichterin oder** beim Einzelrichter des Kantonsgerichtes Beschwerde erhoben werden.

Art. 15 I. Öffentliche Beurkundung *1. Zuständigkeit*

¹ Für die öffentliche Beurkundung ist zuständig:

- a) das Amtsnotariat in allen Fällen sowohl im nationalen als auch im internationalen Verhältnis, ausgenommen Beurkundungen, für ~~die welche~~ **die Grundbuchverwalterin oder** der Grundbuchverwalter zuständig ist. Die Urkundsperson wird in der Urkunde mit «**Amtsnotarin**» oder «Amtsnotar» bezeichnet.

⁶⁸ Art. 360b des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220.

- b) **die oder** der im Register der **Notarinnen und** Notare eingetragene **Rechtsanwältin oder** Rechtsanwalt in allen Fällen sowohl im nationalen als auch im internationalen Verhältnis, ausgenommen Beurkundungen, für ~~die~~**welche die Grundbuchverwalterin oder** der Grundbuchverwalter zuständig ist.
 - 1. ...
 - 2. ...
 - 3. ...
 - 4. ...
- c) **die Grundbuchverwalterin oder** der Grundbuchverwalter in Grundbuchsachen einschliesslich Ersatz der Unterschrift, ausgenommen im internationalen Verhältnis;
- d) **die Handelsregisterführerin oder** der Handelsregisterführer in Handelsregistersachen und für Beschlüsse von Gläubigerversammlungen bei Anlehensobligationen;
- e) **die Gemeindepräsidentin oder** der Gemeindepräsident für den Ersatz der Unterschrift.

² Das Amtsnotariat, das Handelsregister und **die oder** der im Register der **Notarinnen und** Notare eingetragene **Rechtsanwältin oder** Rechtsanwalt sind im ganzen Kantonsgebiet zuständig. ~~Der~~**Die Grundbuchverwalterin oder der** Grundbuchverwalter ist im Grundbuchkreis und **die Gemeindepräsidentin oder** der Gemeindepräsident im Gemeindegebiet zuständig.

Art. 16 2. Ausstand

¹ Der Ausstand richtet sich sachgemäss nach den Vorschriften von Art. 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965.⁶⁹

² Für **Zeuginnen und** Zeugen und die übrigen mitwirkenden Personen gelten die gleichen Ausstandsgründe wie für die Urkundsperson.

³ ~~Büropartner- und Angestelltenverhältnis in der Kanzlei der Urkundsperson sowie Anwaltsmandat zwischen einer Partei und der Urkundsperson bilden keinen~~**Keinen** Ausstandsgrund nach Art. 7 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die ~~Verwaltungsrechtspflege~~**Verwaltungsrechtspflege** vom 16. Mai 1965 **bildet-:**

- a) **das Verhältnis zwischen Büropartnerinnen und Büropartnern in der Kanzlei der Urkundsperson;**
- b) **das Verhältnis zwischen Büropartnerinnen und Büropartnern und den angestellten Personen in der Kanzlei der Urkundsperson;**
- c) **das anwaltliche Mandat zwischen einer Partei und der Urkundsperson.**

Art. 18 b) Rechte und Pflichten der Urkundsperson

¹ Die Urkundsperson belehrt die Parteien nach bestem Wissen über den rechtlichen Inhalt und die Bedeutung der Urkunde, macht sie auf Mängel, tatsächliche Unrichtigkeiten und Widersprüche mit gesetzlichen Bestimmungen aufmerksam.

² Die Urkundsperson prüft die Identität der Parteien und der mitwirkenden Personen, die Vertretungsbefugnis von **Vertreterinnen und** Vertretern und die Rechts- und Handlungsfähigkeit der beteiligten natürlichen und juristischen Personen sorgfältig und lässt sich die erforderlichen Ausweise vorlegen.

⁶⁹ sGS 951.1.

³ Soweit die Zustimmung ~~eines Dritten~~ **einer Drittperson**, namentlich **der Ehegattin oder** des Ehegatten oder **der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners** einer Partei, oder die Bewilligung einer Behörde notwendig ist, achtet die Urkundsperson darauf, dass die Voraussetzungen erfüllt werden.

⁴ Sie verweigert die Beurkundung, wenn sie eine Partei als nicht urteilsfähig erachtet. Setzt sie in die Urteilsfähigkeit einer Partei Zweifel, verlangt sie von der Partei, dass sie eine Erklärung ~~eines Sachverständigen~~ **einer sachverständigen Person** über ihre Urteilsfähigkeit beibringt. Die Erklärung ~~des Sachverständigen~~ **der sachverständigen Person** wird in die Urkunde aufgenommen oder ihr beigelegt.

Art. 19 c) Schrift und Inhalt der Urkunde

¹ Die Urkunde kann handschriftlich, in Maschinen- oder Druckschrift hergestellt werden.

² Sie muss enthalten:

1. die genaue Bezeichnung der Urkundsperson, der Parteien, der für sie handelnden **Vertreterinnen und** Vertreter und der weiteren mitwirkenden Personen wie **Zeuginnen und** Zeugen, ~~Sachverständigen~~ **sachverständige Personen, Übersetzerinnen und** Übersetzer,
2. die Willensäußerung, den Beschluss oder die Feststellung,
3. Ort und Tag, in Grundbuchsachen zudem Uhrzeit der Beurkundung,
4. die Unterschriften der Parteien und der weiteren mitwirkenden Personen, es sei denn, es gelange ein Beurkundungsverfahren zur Anwendung, bei dem die Unterzeichnung nicht erforderlich ist oder die Unterschrift nach Art. 15 des Obligationenrechts⁷⁰ ersetzt wird,
5. die öffentliche Beurkundung durch die Urkundsperson.

³ Wird in der Urkunde auf Belege Bezug genommen, sind diese der Urkunde beizulegen und mitzubeurkunden.

Art. 21 e) Übersetzen, Verständlichmachen

¹ Die Urkunde muss in einer Sprache abgefasst werden, welche die Parteien und mitwirkenden Personen verstehen.

² Verstehen nicht alle Parteien und mitwirkenden Personen die Sprache, in der die Urkunde abgefasst ist, muss **eine Übersetzerin oder** ein Übersetzer beigezogen werden. ~~Dieser~~ **Diese oder dieser** hat auf der Urkunde unterschriftlich zu bestätigen, dass die Übersetzung gewissenhaft erfolgte.

³ In der öffentlichen Beurkundung ist der Grund für den Beizug **einer Übersetzerin oder** eines Übersetzers anzugeben.

⁴ Ist eine Partei stumm oder taub oder sonst in ihrer sinnlichen Wahrnehmung oder in ihrer Ausdrucksfähigkeit behindert, darf die öffentliche Beurkundung nur vorgenommen werden, wenn sich die Urkundsperson überzeugt hat, dass die Partei den Inhalt der Urkunde zu erfassen vermag. Nötigenfalls ist ~~ein Sachverständiger~~ **eine sachverständige Person** beizuziehen.

⁷⁰ SR 220.

⁵ In der öffentlichen Beurkundung ist festzuhalten, auf welche Weise und durch wen der Partei der Inhalt der Urkunde zur Kenntnis gebracht worden ist. ~~Der Sachverständige~~**Die sachverständige Person** hat unterschriftlich zu bestätigen, dass die von ~~ihm~~**ih**r vorgenommenen Handlungen gewissenhaft erfolgten.

Art. 23 g) Anwesenheit der Parteien

¹ Die Parteien und die allfällig mitwirkenden Personen müssen während des ganzen Verfahrens nach Art. 20 dieses Erlasses zugegen sein, und das Verfahren ist ohne erhebliche Unterbrechung zu Ende zu führen.

² Bei der öffentlichen Beurkundung in Grundbuchsachen ist die gleichzeitige Anwesenheit der Parteien nicht Gültigkeitserfordernis. Erscheinen die Parteien nicht gleichzeitig vor der Urkundsperson, ist das Verfahren durch die gleiche Urkundsperson mit jeder Partei gesondert durchzuführen und die Erklärung einer jeden Partei gesondert zu beurkunden. Solange nicht alle Beteiligten die Urkunde unterzeichnet haben, können die bereits Unterzeichneten ihre Erklärung bei der Urkundsperson schriftlich oder mündlich widerrufen. Der mündliche Widerruf ist sofort schriftlich zu bestätigen.

³ Für die Beurkundung von Verträgen über Errichtung oder Abänderung eines Grundpfandrechtes oder eines Nachrückungsrechtes genügt die Anwesenheit **der Grundeigentümerin oder** des Grundeigentümers. Die Mitwirkung **der Gläubigerin oder** des Gläubigers kann durch eine schriftliche Erklärung ersetzt werden.

Art. 28 b) Obligatorisch

¹ In nachstehenden Fällen hat die Bekanntmachung ausser im Amtsblatt wenigstens zweimal in zweckdienlichen Publikationsorganen zu erfolgen:

- a) ZGB 555 Abs. 1 (Aufforderung an unbekannte **Erbinen und Erben**),
- b) ZGB 558 Abs. 2 (Mitteilung an Bedachte unbekannten Aufenthalts),
- c) ZGB 582 (Rechnungsruf bei öffentlichem Erbschaftsinventar),
- d) ZGB 662 Abs. 3 (Auskündigung vor der ausserordentlichen Ersitzung).

² Das zuständige Departement kann Ausnahmen gestatten.

Art. 32 IV. Inventar

1. Errichtung

a) Zuständigkeit

¹ Wo die Aufnahme eines Inventars unter Beizug **einer Beamtin oder** eines Beamten zu erfolgen hat, hat das Amtsnotariat, im Fall des Art. 405 Abs. 2 ZGB das bezeichnete Mitglied der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder eine von diesem beauftragte Person, mitzuwirken.

Art. 33 b) Durchführung

¹ ~~Der~~**Die oder der** zuständige ~~Mitarbeiter~~**Mitarbeitende** ermahnt die beteiligten Personen zu vollständigen und wahrheitsgetreuen Angaben und vernimmt sie über sämtliche Vermögenswerte und Schulden des zu inventierenden Vermögens.

² Erscheinen die Aufschlüsse ungenügend, setzt **die oder** der zuständige ~~Mitarbeiter~~**Mitarbeitende** begründete Zweifel in die Angaben der Parteien oder verlangt es eine der beteiligten Personen, so hat **die oder** der zuständige ~~Mitarbeiter~~**Mitarbeitende** mittels Augenscheins, Büchereinsicht und ähnlicher Massnahmen die Vollständigkeit und Richtigkeit der erhaltenen Aufschlüsse zu prüfen oder das Inventar selbst aufzunehmen.

³ Den Parteien ist bei diesen Massnahmen Gelegenheit zu geben, den Handlungen **der oder** des zuständigen ~~Mitarbeiters~~**Mitarbeitenden** beizuwohnen.

⁴ ~~Der~~**Die oder der** zuständige ~~Mitarbeiter~~**Mitarbeitende** legt hierauf ein geordnetes Verzeichnis der Vermögenswerte und Schulden an. Hausrat ohne besonderen Wert kann summarisch aufgeführt werden. ~~Der~~**Die oder der** zuständige ~~Mitarbeiter~~**Mitarbeitende** lässt das Verzeichnis von den Parteien unterzeichnen und gibt allen ~~Beteiligten~~**beteiligten Personen** vom Abschluss des Inventars Kenntnis.

Art. 34 c) Schätzung

¹ Eine amtliche Schätzung der Gegenstände ist nicht notwendig, kann aber von ~~jedem Beteiligten~~**jeder beteiligten Person** auf Kosten des inventierten Vermögens verlangt werden.

² Zur Vornahme der Schätzung können ~~Sachverständiges~~**sachverständige Personen** beigezogen werden.

Art. 35^{bis} V. Amtsanzeigen

¹ Willenserklärungen in privatrechtlichen Angelegenheiten (Kündigung, Hausverbot und dergleichen) können durch **die Gemeindepräsidentin oder** den Gemeindepräsidenten am Wohnort ~~des Begehrenden~~**der begehrenden Person** oder der anderen Partei amtlich zugestellt werden.

² ~~Der~~**Die Gemeindepräsidentin oder der** Gemeindepräsident hat Gegenerklärungen der anderen Partei mitzuteilen.

Art. 35^{ter} Zuständigkeit

¹ Es sind zuständig:

- a) für die Beglaubigung der Echtheit von Unterschriften, Handzeichen, Kopien, Abschriften, Kalenderdaten und anderen Dokumenten sowie für die Ausstellung von amtlichen Zeugnissen und Bescheinigungen die Staatskanzlei, das Amtsnotariat, das Handelsregister, **die Gemeindepräsidentin oder** der Gemeindepräsident, **die Gemeinderatsschreiberin oder** der Gemeinderatsschreiber sowie **die Grundbuchverwalterin oder** der Grundbuchverwalter in Grundbuchsachen;
- b) für die Beglaubigung der Echtheit von Unterschriften, Handzeichen, Kopien, Abschriften, Kalenderdaten und anderen Dokumenten **die Inhaberin oder** der Inhaber eines Anwaltspatents eines Kantons oder eines Staates, der Mitglied der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation ist, und **die Rechtsagentin oder** der Rechtsagent, wenn sie Wohn- oder Geschäftssitz im Kanton haben.

² Urkundspersonen nach Art. 15 dieses Erlasses können die Übereinstimmung der von ihnen erstellten elektronischen Kopien mit dem auf Papier erstellten Originaldokument sowie die Echtheit von Unterschriften elektronisch beglaubigen.

Art. 37 I. Bürgerliche Ehrenfähigkeit

¹ Die bürgerliche Ehrenfähigkeit, deren Wirkungen, Einschränkung und Verlust werden durch das öffentliche Recht geordnet.

² Durch die Entmündigung nach Art. 369 des Zivilgesetzbuches wird ~~der Bevormundete~~ **die bevormundete Person** während der Dauer der Bevormundung in den bürgerlichen Ehren eingestellt.

*Art. 41 4. Verwaltung des Erbvermögens ~~Verschollener~~ **verschwundener Personen** (Art. 548 bis 550 ZGB)*

¹ Das Vermögen von **Erbinnen und Erben**, deren Leben oder Tod nicht festgestellt werden kann, wird von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde des letzten Wohnsitzes verwaltet, bei **Erbinnen und Erben**, die ihren Wohnsitz niemals in der Schweiz gehabt haben, von demjenigen des Heimatorts.

² Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde stellt das Begehren um Verschollenerklärung.

*Art. 42 III. Zivilstandswesen
I. Verordnung (ZGB 40, 119)*

¹ Die Umschreibung der Zivilstandskreise, die Bestimmungen über die Wahl und die Besoldung der als **Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte** bezeichneten ~~Mitarbeiter~~ **Mitarbeiterinnen** und ihrer **Stellvertreterinnen und Stellvertreter**, die Ordnung der Aufsicht über das Zivilstandswesen und die Regelung der im Umfang der kantonalen Zuständigkeit liegenden Vorschriften betreffend die Verkündigung, die Trauung und die Führung der Zivilstandsregister erfolgen auf dem Verordnungsweg.

Art. 45 bb) Organisation und Verwaltung

¹ Die Vorschriften des Gemeindegesetzes über die Ortsgemeinden werden sachgemäss angewendet.

² Bei Abstimmungen in Korporationen mit selbständigen Anteilrechten entscheidet die Mehrheit der bei der Abstimmung vertretenen Anteilrechte. Auf jedes ganze Anteilrecht entfällt eine Stimme. Bruchteile eines Anteilrechtes haben ein entsprechend geringeres Stimmrecht. ~~Kein Anteilrechtseigentümer~~ **Keine Eigentümerin und kein Eigentümer von Anteilrechten** darf mehr als ein Drittel der vertretenen Stimmrechte ausüben. Die Statuten können die Stimmrechte der **Eigentümerinnen und Eigentümer** mehrerer Anteilrechte noch weiter einschränken oder bestimmen, dass **keine Eigentümerin oder kein Eigentümer von Anteilrechten** mehr als eine Stimme abgeben kann.

³ ...

⁴ Die Korporation darf ihren Mitgliedern Leistungen zukommen lassen. Sie hat zudem für gemeinnützige, kulturelle und andere öffentliche Zwecke angemessene Aufwendungen zu erbringen, die nicht nur ihren Mitgliedern zukommen.

Art. 76 I. Örtliche Zuständigkeit

¹ Sofern das Gesetz keine abweichenden Regeln feststellt, gelten im Erbrecht für alle Amtshandlungen und gerichtlichen Entscheidungen die Behörden des Wohnsitzes oder des letzten Wohnsitzes **der Erblasserin oder** des Erblassers als zuständig.

² Ist die Erbschaft bereits verteilt, so sind die Klagen gegen die **Erbinnen und** Erben an deren Wohnsitz anzubringen.

Art. 78 III. Letztwillige Verfügung und Erbvertrag
1. Örtliche Zuständigkeit (ZGB 499 und 512)

¹ Die öffentliche letztwillige Verfügung und der Erbvertrag können ohne Rücksicht auf den Wohnsitz **der Erblasserin oder** des Erblassers errichtet werden.

Art. 80 b) der eigenhändigen Verfügung (ZGB 505)

¹ Eigenhändige letztwillige Verfügungen können offen oder verschlossen dem nach Massgabe des Wohnsitzes **der Erblasserin oder** des Erblassers ~~Erblassers~~ zuständigen Amtsnotariat zur Aufbewahrung übergeben werden.

² Das Amtsnotariat führt über deren Ein- und Ausgang ein Verzeichnis.

Art. 81 3. Mündliche Verfügung (ZGB 507)

¹ Die mündliche letztwillige Verfügung kann durch die **Zeuginnen und** Zeugen bei **jeder Einzelrichterin oder** jedem Einzelrichter eines st.gallischen Kreisgerichtes abgegeben werden.

² **Die Einzelrichterin oder** der Einzelrichter hat die von den **Zeuginnen und** Zeugen verfasste Urkunde oder bei mündlicher Eröffnung das darüber aufgenommene Protokoll in Abschrift der für die Eröffnung der letztwilligen Verfügung⁷¹ zuständigen Behörde zu übermitteln.

Art. 81^{bis} 4. Vertrag über Änderung und Ausschluss des Ehegatten-Anspruchs (BGBB³³⁷².11)

¹ Auf den Vertrag über Änderung und Ausschluss des ~~Ehegatten-Anspruchs~~ **Anspruchs der Ehegattin oder des Ehegatten** nach Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht⁷³ finden die Bestimmungen der Art. 78 und 79 dieses Gesetzes Anwendung.

Art. 82 IV. Sicherung des Erbganges (ZGB 551 ff.)

1. Benachrichtigung

*a) durch **die Gemeindepräsidentin oder** den Gemeindepräsidenten*

¹ Das Einwohneramt gibt **der Gemeindepräsidentin oder** dem Gemeindepräsidenten und dem Amtsnotariat von jedem eingetretenen Todesfall Kenntnis.⁷⁴

⁷¹ Art. 556 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 2007, SR 210.

⁷² SR 211.412.11.

⁷³ BG über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, SR 211.412.11.

⁷⁴ Art. 49 der Zivilstandsverordnung, SR 211.112.2.

² Hält **die Gemeindepräsidentin oder** der Gemeindepräsident gesetzliche Sicherungsmassregeln für erforderlich oder werden solche angebeht, benachrichtigt **sie oder** er das Amtsnotariat und macht ihm die auf die ~~Person~~**Personen** der **Erbinnen und** Erben und die besonderen Verhältnisse der Erbschaft bezüglichen Mitteilungen.

³ Auf Anzeige **der Gemeindepräsidentin oder** des Gemeindepräsidenten oder von sich aus ordnet das Amtsnotariat bei gegebenen Voraussetzungen die gesetzlichen Sicherungsmassregeln für den Erbgang an.

Art. 82^{bis} b) durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde

¹ Erhält die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Kenntnis vom Erbfall, benachrichtigt sie die für die Anordnung des Inventars zuständige Behörde, wenn:

- a) **eine minderjährige Erbin oder** ein minderjähriger Erbe unter Vormundschaft steht oder unter diese zu stellen ist;
- b) **eine volljährige Erbin oder** ein volljähriger Erbe unter umfassender Beistandschaft steht oder unter sie zu stellen ist.

Art. 83 2. Siegelung (ZGB 552)

¹ Die Siegelung der Erbschaft wird angeordnet:

- 1. wenn **eine Erbin oder** ein Erbe dauernd ohne Vertretung abwesend ist;
- 2. wenn **eine Erbin oder** ein Erbe die Siegelung begehrt.

² Das bei der Siegelung zu beobachtende Verfahren wird auf dem Verordnungswege geregelt.

Art. 85 2. Vorläufige Massnahmen

¹ Das Amtsnotariat nimmt den Namen, Wohnort und Todestag **der Erblasserin oder** des Erblassers sowie Namen und Wohnort der **Erbinnen und** Erben, die das öffentliche Inventar begehren, zu Protokoll.

² Es ordnet in den Fällen von Art. 83 dieses Gesetzes die Siegelung und allfällig weiter nötige Sicherungsmassregeln an, erlässt den Rechnungsruf, nimmt das Inventar auf und entscheidet allfällig über die Fortsetzung des Gewerbes.

Art. 87 4. Feststellung des Erbschaftsbestandes

¹ Das Amtsnotariat gibt, nachdem das Verzeichnis gemäss Art. 581 des Zivilgesetzbuches bereinigt ist, den **Erbinnen und** Erben vom Abschluss des Inventars Kenntnis.

Art. 88 VI. Amtliche Teilung (ZGB 609)

¹ Ausser in dem durch Art. 609 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches vorgesehenen Fall ist auch auf Begehren **eine Erbin oder** eines Erben durch das Amtsnotariat eine amtliche Teilung vorzunehmen.

² Ergeben sich bei der amtlichen Teilung Widersprüche, so trifft das Amtsnotariat die gutschneidende Entscheidung und setzt eine Frist an, innert welcher **die Richterinnen oder** der Richter angerufen werden kann.

³ Bleibt die Frist unbenutzt, so nimmt die Teilung ihren Fortgang.

⁴ Die gerichtliche Anfechtung der abgeschlossenen Teilung bleibt vorbehalten.

Art. 88^{bis} VP^{bis}. Willensvollstreckung durch ~~Mitarbeiter~~ **Mitarbeitende** des Amtsnotariates

¹ Mit der Willensvollstreckung können ~~die Mitarbeiter~~ **Mitarbeitende** des Amtsnotariates betraut werden.

² Werden ~~Mitarbeiter~~ **Mitarbeitende** nicht als Amtsperson, sondern persönlich als **Willensvollstreckerin oder Willensvollstrecker** eingesetzt, bedarf es dazu der Bewilligung des zuständigen Departementes. Die Bewilligung wird erteilt, wenn zwischen **der Erblasserin oder** dem Erblasser und **der Willensvollstreckerin oder** dem Willensvollstrecker ein besonderes Vertrauensverhältnis besteht oder bestand.

Art. 90^{bis} IX. Amtshilfe bei Mitteilung an **Erbinnen und Erben** (Art. 425 Abs. 3 ZGB)

¹ Das Amtsnotariat ermittelt und gibt auf schriftliche und begründete Anfrage der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde im Einzelfall die Daten sämtlicher **Erbinnen und Erben** bekannt, soweit diese erforderlich sind für die Beendigung des Amtes der Beiständin oder des Beistandes.

² Die Kosten, die aus der Ermittlung der **Erbinnen und Erben** erwachsen, gehen zulasten des Nachlasses. Soweit der Nachlass nicht zur Deckung der Kosten ausreicht, trägt die Wohnsitzgemeinde **der Erblasserin oder** des Erblassers die Kosten.

Art. 91 I. Örtliche Zuständigkeit

¹ Sofern das Gesetz keine abweichenden Regeln feststellt, gelten im Sachenrecht für alle Amtshandlungen und gerichtlichen Entscheidungen die Behörden des Ortes als zuständig, wo die unbewegliche Sache oder deren grösserer Teil liegt, bei beweglichen Sachen die Behörden am Wohnsitz **der Inhaberin oder** des Inhabers.

Art. 101 2. Brandmauer

¹ Brandmauern dürfen mit ihrer Mitte auf die Grenzlinie gesetzt werden, sind alsdann aber, anderweitige Verständigung der **Nachbarinnen und** Nachbarn vorbehalten, so anzulegen, dass sie wenigstens zwei Meter und fünfzig Zentimeter unter der Niveaulinie der Strasse oder, wo das Terrain höher liegt als diese, unter die verglichene Terrainhöhe der Grenzlinie reichen und dass die Mitte der Brandmauer auf die ganze Höhe der letztern senkrecht über der Grenzlinie liegt.

² ~~Der~~ **Die Nachbarin oder der** Nachbar ist, wenn **sie oder** er an die Brandmauer anbaut, verpflichtet, **der Eigentümerin oder** dem Eigentümer die Hälfte der Erstellungskosten der Mauer zu ersetzen, wogegen die Mauer in das Miteigentum der beiden **Anstösserinnen oder** Anstösser übergeht.

³ Die Berechtigung, eine Brandmauer auf der Grenzlinie aufzuführen, ist auch dann gegeben, wenn an der Nachbargrenze bereits ein Gebäude steht, dessen Scheidewand den baupolizeilichen und feuerpolizeilichen Vorschriften nicht genügt. In diesem Falle hat jedoch **die Erstellerin oder** der Ersteller der Brandmauer auch die Kosten für allfällige Anpassungsarbeiten zu übernehmen.

⁴ Eine Einkaufspflicht **der Nachbarin oder** des Nachbarn ist erst mit dem Zeitpunkt gegeben, in welchem **sie oder** er zu einem Neubau oder wesentlichen Umbau **ihrer oder** seines Hauses schreitet.

⁵ Für die Einkaufsforderung nach Absatz 2 besteht ein gesetzliches Pfandrecht.

Art. 110 VIII. Tret- und Ausstreckrecht (ZGB 695)

1. Inhalt

¹ Wer Boden als Ackerland bewirtschaftet, hat von Gesetzes wegen das Tret- und das Ausstreckrecht.

² Das Tretrecht gestattet ~~dem Berechtigten~~ **der berechtigten Person**, beim Umpflügen auf der Längsseite ~~seines~~ **ihrer** Ackers mit der Hälfte des Gespanns und des Fahrzeuges auf dem anstossenden Grundstück zu fahren.

³ Das Ausstreckrecht gestattet ~~dem Berechtigten~~ **der berechtigten Person**, an der Stirnseite ~~seines~~ **ihrer** Ackers mit dem Pfluggespann bis vier Meter weit auf das anstossende Grundstück hinauszufahren und den Pflug dort zu wenden.

⁴ ...

⁵ ~~Der Tretberechtigte~~ **Die tretberechtigte Person** kann Weidezäune entfernen, hat sie aber nach dem Pflügen wieder gleichwertig herzustellen.

⁶ Bisherige Tret- und Ausstreckrechte erhalten mindestens den in diesem Artikel umschriebenen Inhalt.

Art. 111 2. Beschränkungen, amtliche Entscheide

¹ Das Recht darf nicht ausgeübt werden, wenn das anstossende Grundstück bepflanzt oder mit hohem Gras bewachsen ist.

² ~~Dem~~ **Der Besitzerin oder dem** Besitzer des dienenden Grundstückes ist das Pflügen mindestens zwei Tage vorher anzuzeigen.

³ ...

⁴ ...

⁵ ~~Der Berechtigte~~ **Die berechtigte Person** hat den bei Ausübung ~~seines~~ **ihrer** Rechtes im dienenden Grundstück verursachten Schaden zu ersetzen.

⁶ ...

Art. 112^{bis} IX. Inanspruchnahme eines nachbarlichen Grundstücks (ZGB 695)

1. Bauten und Anlagen

¹ Ein nachbarliches Grundstück kann betreten und vorübergehend benutzt werden, soweit die Inanspruchnahme für Erstellung, Änderung oder Unterhalt von Bauten, Anlagen, Ausrüstungen und Ausstattungen erforderlich ist und auf andere Weise die Erstellung, Änderung oder Unterhalt nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten möglich wären.

² Wer das nachbarliche Grundstück in Anspruch nehmen will:

- a) holt vorgängig die Zustimmung **der betroffenen Nachbarin oder** des betroffenen Nachbarn oder eine richterliche Ermächtigung zur Inanspruchnahme ein;
- b) übt die Inanspruchnahme möglichst schonend aus;
- c) vergütet ~~dem Betroffenen~~ **der betroffenen Person** den Schaden und den Nutzungsausfall, die durch die Inanspruchnahme entstehen. ~~Der~~ **Die betroffene Nachbarin oder der betroffene Nachbar** kann eine Sicherheitsleistung vor der Inanspruchnahme verlangen.

³ Öffentlich-rechtliche Bestimmungen über die Benützung des öffentlichen Grunds bleiben vorbehalten.

Art. 112^{ter} 2. Einfriedungen und Pflanzen

¹ Ein nachbarliches Grundstück kann betreten und vorübergehend benutzt werden, soweit die Inanspruchnahme zur Errichtung oder Ausbesserung von Einfriedungen sowie zur Pflege der Pflanzen erforderlich ist.

² Wer das nachbarliche Grundstück in Anspruch nehmen will:

- a) teilt dies **der betroffenen Nachbarin oder** dem betroffenen Nachbarn vorgängig mit;
- b) übt die Inanspruchnahme möglichst schonend aus;
- c) vergütet ~~dem Betroffenen~~ **der betroffenen Person** die Kosten, die durch die Inanspruchnahme entstehen.

Art. 114 XI. Einfriedung (ZGB 697)

1. Pflicht

¹ Wo auf aneinander grenzenden Grundstücken beidseitiger Weidebetrieb stattfindet, kann **jede Anstösserin und** jeder Anstösser die Einfriedung auf Kosten beider Teile verlangen.

² Mangels anderer Vereinbarung wird die Einfriedung auf die Grenze gesetzt.

³ ~~Jeder~~ **Jede Anstösserin und jeder** Anstösser hat eine entsprechende Strecke der Einfriedung zu erstellen und zu unterhalten.

⁴ Sind Grundstücke mit Weidebetrieb durch Fusswege oder Güterwege voneinander getrennt, so besteht ohne besondere Vereinbarung keine Einfriedungspflicht.

Art. 117^{quater} XIII^{bis}. Offenhalten von Skigelände (ZGB 702)

1. Massnahmen

¹ Der Gemeinderat kann verfügen, dass Einfriedungen, welche die Ausübung des Skisportes erschweren, durch **die Besitzerinnen und** die Besitzer vorübergehend weggenommen werden. Die Kosten für das Wegnehmen und Wiederaufstellen trägt die politische Gemeinde.

² Der Gemeinderat kann **Besitzerinnen und** Besitzer von Grundstücken verpflichten, Handlungen zu unterlassen, welche die Ausübung des Skisportes erheblich erschweren oder verunmöglichen. Erleidet **eine Besitzerin oder** ein Besitzer dadurch Schaden, so ist dieser von der politischen Gemeinde zu ersetzen.

Art. 163 XXIII. Benützung von Brunnen und Quellen Dritter (ZGB 709)
1. Umfang des Rechtes

¹ In Zeiten ausserordentlichen Wassermangels kann das Recht des Wasserbezuges und des Tränkens von Vieh aus Quellen und Brunnen solcher **Besitzerinnen und** Besitzer, die darunter nicht erheblich zu leiden haben, beansprucht werden.

Art. 164 2. Bewilligung und Bedingungen

¹ Bei Widerspruch **der Quellen- oder Brunnenbesitzerin oder des** Quellen- oder Brunnenbesitzers entscheidet der Gemeinderat über das Recht zum Wasserbezug und die Art der Ausübung abschliesslich.

² Die Benützung des fremden Wassers hat unter möglichster Rücksicht auf das Interesse **der Besitzerin oder** des Besitzers zu geschehen; jeder entstehende Schaden ist zu ersetzen.

Art. 167 XXV. Öffentlich-rechtliche Grundlasten (ZGB 784)
Gesetzliche Pfandrechte (ZGB 836)

¹ Die gemäss Gesetz⁷⁵ oder Gewohnheitsrecht bestehenden öffentlichen Strassen-, Weg-, Brücken- und Wasserbaupflichten und dergleichen gelten als öffentlich-rechtliche Grundlasten.

² Ein gesetzliches Grundpfandrecht, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht, besteht besonders für:

1. die nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung⁴⁶ und dem Gesetz über den Feuerschutz auf den versicherten Gebäuden ruhenden Verpflichtungen;
2. die Einkaufsforderungen nach Art. 101 Abs. 2;
3. die durch die zuständigen Organe festgesetzten Beiträge für die Anlage, den Bau, die Korrektur und den Unterhalt von Strassen und Wegen⁷⁶, Gewässerkorrekturen⁷⁷, Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen⁷⁸ sowie Bodenverbesserungen;⁷⁹
- 3^{bis}. Anschlussbeiträge für die Lieferung von Wasser, Fernwärme und Elektrizität sowie die Abwasserentsorgung;
4. die Forderung auf Deckung der Kosten, die nach dem Gesetz über den Feuerschutz aus der Mängelbehebung durch den Gemeinderat zulasten **der Eigentümerin oder** des Eigentümers entstehen;⁸⁰
5. die Grundstückgewinnsteuern, Grundsteuern und Handänderungssteuern nach dem Steuergesetz;⁸¹

⁷⁵ sGS 732 und 734.

⁷⁶ sGS 732.

⁷⁷ sGS 734.

⁷⁸ sGS 752.

⁷⁹ sGS 633.

⁸⁰ Art. 23 Abs. 3 und Art. 27 Abs. 3 FSG, ~~sGS 871.1.~~

⁸¹ sGS 811.1.

6. Forderungen, für die im Planungs- und Baugesetz vom 5. Juli 2016⁸² ein Pfandrecht eingeräumt wurde.

³ Die Beitragspflicht an die Unterhaltskosten für die in einem Perimeter erfassten Grundstücke ist im Grundbuch anzumerken, jedoch ohne Bezifferung der Beiträge.

Art. 173 XXVIII. Viehverpfändung (ZGB 885)

¹ Das zuständige Departement⁸³ kann Geldinstitute und Genossenschaften ermächtigen, sich zur Sicherung ihrer Darlehensforderungen ein Pfandrecht an Vieh ohne Übertragung des Besitzes bestellen zu lassen.

² Die hierfür erforderlichen Protokolle sind durch die **Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten** zu führen.

*Art. 178 b) Grundbuchverwalterin oder Grundbuchverwalter
aa) Wahlbehörde*

¹ ~~Der~~**Die Grundbuchverwalterin oder der Grundbuchverwalter** wird vom Gemeinderat gewählt.

² Im Falle der Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einem Grundbuchkreise wird die Wahl, sofern die Gemeinderäte sich darüber nicht einigen, auf deren Vorschlag von der Regierung getroffen.

Art. 181 dd) Haftung der Gemeinde (ZGB 955)

¹ Der Kanton hat für den Schaden, den er gemäss Art. 955 des Zivilgesetzbuches wegen Verschuldens **der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters oder seiner oder deren Angestellten** zu vergüten hat, ein Rückgriffsrecht auf die betreffende Gemeinde und im Falle der Vereinigung mehrerer Gemeinden zu einem Grundbuchkreise auf diese Gemeinden im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl.

Art. 182^{bis} 3^{bis}. Öffentliches Bereinigungsverfahren (ZGB 976c)

¹ Das zuständige Departement⁸⁴ kann die Bereinigung in einem bestimmten Gebiet anordnen.

² Das Grundbuchamt kann die Löschung von dinglichen Rechten sowie von Vor- und Anmerkungen verfügen, wenn:

- a) diese hinfällig geworden sind;
- b) Lage oder ~~Berechtigter~~**berechtigte Person** nicht mehr bestimmbar ist.

³ Wer ein schutzwürdiges Interesse geltend macht, kann das Bestehen einer rechtlichen Bedeutung des dinglichen Rechts, der Vor- oder der Anmerkung gerichtlich feststellen lassen.

⁴ Die Regierung erlässt durch Verordnung ergänzende Bestimmungen.

⁸² sGS 731.1.

⁸³ ~~Sicherheits- und Justizdepartement~~**Sicherheits- und Justizdepartement**; Art. 26 lit. ~~Bst. b~~ **Bst. b** GeschR, sGS 141.3

⁸⁴ Departement des Innern; Art. 22 Bst. d^{bis} GeschR, sGS 141.3.

Art. 185 c) Verordnung

¹ Die weiter erforderlichen Bestimmungen über das Grundbuchwesen, insbesondere über den zweckmässigen, sicheren und einheitlichen Einsatz der technischen Hilfsmittel für die Grundbuchführung⁸⁵ und über die Stellvertretung **der Grundbuchverwalterin oder** des Grundbuchverwalters, werden auf dem Verordnungswege erlassen.

Art. 189a Freiwillige Versteigerungen (OR 236)

¹ Bei der freiwilligen öffentlichen Versteigerung eines Grundstücks ist **die Grundbuchverwalterin oder** der Grundbuchverwalter anwesend.

*Art. 193 3. ~~Zuständige~~ **Zuständige Richterin oder zuständiger** Richter nach Art. 496 Abs. 2 und Art. 501 Abs. 2 OR⁸⁶*

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.⁸⁷

⁸⁵ Art. 949a des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, SR 210.

⁸⁶ Überholt durch Art. 314 lit. a ZPG, sGS 961.2.

⁸⁷ Art. 5 RIG, sGS 125.1.