

Kanton St.Gallen, Amt für Soziales

# Bericht Förderung sprachliche und soziale Kompetenzen von Kindern in den ersten Lebensjahren

## Teilauftrag Bericht

Zürich, 16. November 2023

Yannick Gasser, Susanne Stern und Malena Gmür



## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.1.	Auftrag	3
1.2.	Gegenstand	3
1.3.	Aufbau	4
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
2.1.	Rechtliche Grundlagen	5
2.2.	Kantonale Strategien, Programme und Berichte	6
2.3.	Zahlen und Fakten	6
2.3.1.	Bevölkerungszahlen	6
2.3.2.	Finanzierungsgrad familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	7
2.3.3.	Armut und Sozialhilfe	8
2.3.4.	Mehrsprachigkeit / Lokalsprache zuhause	9
2.3.5.	Kinder mit sprachlichem Förderbedarf	11
2.4.	Finanzhilfen, Vorstösse und Berichte auf Bundesebene	12
<b>3.</b>	<b>Frühe Förderung als Start des lebenslangen Lernens</b>	<b>15</b>
3.1.	Frühe Kindheit	15
3.2.	Schuleintritt/Bildungsverlauf	16
3.2.1.	Übergang / Transition	16
3.2.2.	Schuleintritt / Obligatorische Schulzeit	16
3.2.3.	Bildungsverlauf	17
<b>4.</b>	<b>Bestehende Angebote zur Förderung sprachlicher und sozialer Kompetenzen im Frühbereich</b>	<b>19</b>
4.1.	Allgemeine frühe Förderung	20
4.1.1.	Begegnungsorte	20
4.1.2.	Familienergänzende Kinderbetreuung und Spielgruppen	20
4.1.3.	Elterninformation, -bildung und -beratung	22
4.1.4.	Gesundheitliche Versorgung in der frühen Kindheit	24
4.1.5.	Frühe Sprachförderung	25
4.2.	Spezifische frühe Förderung	26

4.2.1.	Selektive Sprachförderung _____	26
4.2.2.	Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen _____	28
<b>5.</b>	<b>Exkurs: Selektives Obligatorium _____</b>	<b>30</b>
5.1.	Umsetzung in der Schweiz _____	30
5.2.	Wirksamkeit _____	32
5.3.	Rechtliche Zulässigkeit _____	33
<b>6.</b>	<b>Möglichkeiten zur Umsetzung im Kanton St.Gallen _____</b>	<b>35</b>
6.1.	Früherkennung / Koordinieren und Vernetzen _____	35
6.2.	Elterninformation, -bildung und -beratung _____	37
6.3.	Qualität sichern und verbessern _____	39
6.4.	Angebot für alle gewährleisten _____	41
6.5.	Mitfinanzieren/ finanzielle Anreize gewähren _____	42
6.6.	Verbindlichkeit _____	43
<b>7.</b>	<b>Fazit _____</b>	<b>45</b>
	<b>Literatur _____</b>	<b>46</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Auftrag

Der Kantonsrat hat in der Junisession 2021 die Motion 42.21.02 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» in das Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» umgewandelt. Dieses hat die Prüfung geeigneter Massnahmen zur möglichst zielorientierten Förderung von Kindern bei fehlenden sprachlichen oder sozialen Kompetenzen in den ersten Lebensjahren unter Einbezug ihrer Familien zum Auftrag. Im Weiteren hat der Kantonsrat in der Septembersession 2021 vom Bericht 40.21.01 «Auswertung der Strategie «Frühe Förderung» 2015 bis 2020 sowie Strategie «Frühe Förderung» 2021 bis 2026» Kenntnis genommen. Im Rahmen der Beratung hat der Kantonsrat der Regierung mehrere Aufträge erteilt, die u.a. im Rahmen des Postulats 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» erfüllt werden sollen.<sup>1</sup> Schliesslich hat der Kantonsrat in der Novembersession 2022 anlässlich der Beratung des Berichts 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» die Regierung dazu eingeladen, das Volksschulgesetz einer Revision zu unterziehen und in diesem Zug u.a. ein nachhaltiges Massnahmenpaket für die ersten Lebensjahre zugunsten eines optimalen Schulstarts in Bezug auf Kulturtechniken und Selbstregulation zu prüfen. Dies soll unter Einbezug der (selektiven) verpflichtenden Elternmitwirkung (z.B. der Sprachförderung) und der hängigen bereits früher gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse (43.21.06 und die vorstehend erwähnten Aufträge) geschehen.

### 1.2. Gegenstand

Der vorliegende Bericht dreht sich um die frühe Förderung im Kanton St.Gallen und mögliche Handlungsfelder und Massnahmen. Wenn von der frühen Förderung die Rede ist, dann ist damit die generelle Unterstützung von 0- bis 4-jährigen Kindern in Ihren Lernprozessen gemeint. Diese beginnt bereits mit der Schwangerschaft der Mutter und dauert bis zum Eintritt in den Kindergarten. Frühe Förderung soll dem Kind optimale Aufwuchsbedingungen ermöglichen und ist Startpunkt für das lebenslange Lernen. Frühe Förderung funktioniert nicht über Instruktionen und Wissensvermittlung, sondern rückt die Eigeninitiative des Kindes in den Fokus, samt seinem natürlichen Bewegungsdrang und seiner Neugierde am Beobachten, Nachahmen, Ausprobieren, Fragen (UNESCO 2019: 4 und Edlmann et al. 2019: 22, 29).

Die frühe Förderung beinhaltet Sprachförderung sowie die Förderung von sozialen, emotionalen, motorischen und kognitiven Kompetenzen. Zielgruppe sind Kinder im Vorschulalter und

---

<sup>1</sup> Darin gibt es weitere Aufträge, insbesondere betreffend die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine bedarfsgerechte frühe Förderung in den Gemeinden, die jedoch in einer separaten Gesetzesvorlage behandelt werden.

deren Eltern<sup>2</sup>, d.h. die frühe Förderung ist nicht auf einzelne Bevölkerungsgruppen (bsp. Migrantinnen und Migranten) beschränkt. Wenn von Sprachförderung die Rede ist, ist somit zwar auch das Lernen von Deutsch als Zweitsprache gemeint, aber auch allgemein die Förderung von Sprachkompetenzen in der Erstsprache.

Es kann zwischen allgemeiner und spezifischer früher Förderung unterschieden werden. Die allgemeine frühe Förderung richtet sich an alle Kinder und deren Eltern, unabhängig von deren Hintergrund. Demgegenüber richtet sich die spezifische frühe Förderung an ausgewählte Personengruppen, meist um soziale Benachteiligungen auszugleichen (siehe Kap. 4.2).

Vom Begriff der frühen Förderung abzugrenzen ist der in der Sonder- und Heilpädagogik gebräuchlichen Begriff der Frühförderung, worunter auch im Kanton St.Gallen verschiedene sonder- und heilpädagogische Therapie-, Behandlungs- und Beratungsangebote verstanden werden (Kanton St.Gallen 2021b: 17)

### 1.3. Aufbau

Im Folgenden wird der Aufbau des vorliegenden Dokuments dargestellt. Kapitel 2 gibt die Rahmenbedingungen im Bereich der frühen Förderung wieder. In einem ersten Teil wird ein Überblick über die relevanten rechtlichen Grundlagen sowie kantonale Strategien, Programme und Berichte geboten. Anschliessend werden einige Zahlen und Fakten im Zusammenhang mit der Frühen Förderung sowie der Situation von Kindern in der Schweiz und im Kanton St.Gallen (z.B. Armut, Mehrsprachigkeit) aufgelistet, bevor die Finanzhilfen, Vorstösse und Berichte auf Bundesebene dargestellt werden.

Kapitel 3 bietet einen theoretischen Überblick zur frühen Förderung als Start des lebenslangen Lernens, unter Berücksichtigung der verschiedenen Bildungsphasen und deren Relevanz in der Bildungsbiografie des Kindes.

Kapitel 4 dient als Übersicht zur Angebotslandschaft im Kanton St.Gallen. Dabei wird zwischen Angeboten der allgemeinen und der spezifischen Förderung unterschieden.

Kapitel 5 bietet als Exkurs einen detaillierten Einblick in das Thema des selektiven Obligatoriums. Nebst bestehenden und geplanten Umsetzungen in Schweizer Kantonen und Gemeinden wird insbesondere die Wirksamkeit des Obligatoriums sowie seine rechtliche Zulässigkeit untersucht.

Kapitel 6 gibt, aufbauend auf den vorhergehenden Kapiteln, konkrete Empfehlungen und Vorschläge für Massnahmen in verschiedenen Bereichen, von Früherkennung bis Finanzierung.

Das Dokument schliesst mit einem Fazit, in dem die Hauptkenntnisse zusammengefasst und eingeordnet werden.

---

<sup>2</sup> Im vorliegenden Bericht wird der Begriff Eltern verwendet, damit sind aber immer auch andere Erziehungsberechtigte mitgemeint.

## 2. Ausgangslage

### 2.1. Rechtliche Grundlagen

In der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist der Anspruch der Kinder auf Schutz und Förderung (Art. 11 Abs. 1 BV), der Schutz und die Förderung von Familien (Art. 41 Bst. c BV) sowie die Förderung der Entwicklung und Integration von Kindern (Art. 41 Bst. g BV) verankert.<sup>3</sup> Die Rechte von Kindern und der Kinderschutz sowie die Rechte und Pflichten ihrer Eltern und des Staates sind im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) konkretisiert.

Die frühe Förderung stellt einen spezifischen Teil der Kinder- und Jugendpolitik dar, die in den meisten Kantonen in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Im Kanton St.Gallen sind gemäss Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1, abgekürzt EG-ZGB) im Grundsatz die Gemeinden für die ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe und damit auch für Angebote und Leistungen in der Frühen Förderung zuständig (Art. 58<sup>bis</sup>). Diese umfasst die Kinder- und Jugendarbeit, den Kinder- und Jugendschutz sowie die Kinder- und Jugendberatung.

Zur Zuständigkeit des Kantons gehört die Führung einer Kontaktstelle (Art. 58<sup>ter</sup> EG-ZGB). Ebenso kann er Staatsbeiträge an Vorhaben des Kinder- und Jugendschutzes und der ausser-schulischen Kinder- und Jugendförderung ausrichten (Art. 58<sup>quater</sup> EG-ZGB).<sup>4</sup> Seit dem Jahr 2021 schüttet der Kanton St.Gallen zudem auf der Grundlage des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (sGS 221.1; abgekürzt KiBG) mindestens 5 Mio. Franken jährlich an die Gemeinden zur Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern aus.<sup>5</sup> Weitere kantonale Grundlagen bilden das Volksschulgesetz (sGS 213.1, abgekürzt VSG), welches die kantonale Finanzierung der heilpädagogischen Frühförderung (sonderpädagogische Therapie-, Behandlungs- und Beratungsangebote im Vorschulalter) regelt (Art. 34<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. a und Art. 36 Abs. 1 Bst. b) sowie das Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG), auf dessen Grundlagen der Kanton Massnahmen der Gesundheitsvorsorge trifft sowie sich an diesen beteiligen oder sie durch Beiträge unterstützen kann (Art. 21).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) gewährleistet ebenfalls den Grundrechtsschutz von Kindern und Jugendlichen (Art. 2 Bst. e KV).

<sup>4</sup> In Ergänzung zu kantonalen Massnahmen kann der Bund gemäss Art. 67 Abs. 2 BV die ausser-schulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen unterstützen.

<sup>5</sup> Die Kantonsbeiträge sollen gemäss Auftrag des Kantonsrates ab dem Jahr 2024 auf 10 Mio. Franken je Jahr erhöht werden (Volksabstimmung im November 2023).

<sup>6</sup> Weitere Ausführungen dazu sind in der Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» enthalten (verfügbar unter [www.fruehe-kindheit-sg.ch](http://www.fruehe-kindheit-sg.ch) > Kanton > Strategie).2026

## 2.2. Kantonale Strategien, Programme und Berichte

Frühe Förderung ist ein Querschnittsthema und betrifft insbesondere den Sozial-, Bildungs-, Integrations- und Gesundheitsbereich. Entsprechend sind die Zuständigkeiten häufig auf unterschiedliche Stellen und Einheiten verteilt. Dies erfordert eine gute Zusammenarbeit und Koordination. Dieser Herausforderung begegnet der Kanton St.Gallen mit der Strategie Frühe Förderung, die von den Departementen Inneres, Bildung und Gesundheit verantwortet wird. Die Strategie Frühe Förderung stellt eine Teilstrategie im Rahmen der Strategie «Kinder- und Jugendpolitik 2021 bis 2030» dar. Zusammen mit der zweiten Teilstrategie «Kinderschutz 2021 bis 2026» dienen diese Strategien als wichtige Leitschnur in der Kinder- und Jugendpolitik.

Im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention setzt der Kanton St.Gallen die kantonalen Aktionsprogramme «Kinder im Gleichgewicht» zur Förderung der gesunden Ernährung und Bewegung und «Psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen» zur Förderung der psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen um.

Im Bereich der Integrationsförderung schliessen die Kantone mit dem Bund Integrationsprogramme (KIP) ab. Die frühe Kindheit ist einer der acht Förderbereiche.

Neben diesen Strategien und Programmen gibt es verschiedene Berichte, welche auch Aspekte der Frühen Förderung betreffen. So werden beispielsweise im Bericht «Grundlagen der Familienpolitik im Kanton St.Gallen»<sup>7</sup> die Zuständigkeiten und Schnittstellen sowie die kantonalen Leistungen und Unterstützungsmassnahmen für Familien - unter spezieller Berücksichtigung der finanziellen Situation von armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Familien - aufgezeigt und darauf aufbauend Handlungsbedarf identifiziert. Der Bericht «Perspektiven der Volksschule 2030» (40.22.01) zeigt auf, wie sich die Volksschule im Kanton St.Gallen vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und zukünftiger Herausforderungen bis ins Jahr 2030 weiterentwickeln soll und bezieht das familiäre und gesellschaftliche Umfeld in seine Überlegungen mit ein. Dabei stellt die inhaltliche Weiterführung der Anstrengungen im Bereich der Frühen Förderung in den ersten Schuljahren und die Flexibilisierung des 1. Zyklus (1. Kindergarten bis 2. Primarschule) eine Strategie zur Erhöhung der Bildungsgerechtigkeit dar.

## 2.3. Zahlen und Fakten

### 2.3.1. Bevölkerungszahlen

Wie in der Strategie Frühe Förderung 2021 bis 2026 ausgeführt, lebten in den 77 Gemeinden im Kanton St.Gallen im Jahr 2019 26'490 Kinder im Alter von null bis und mit vier Jahren.<sup>8</sup> Dies

<sup>7</sup> Ende Oktober 2023 dem Kantonsrat zur Beratung zugeleitet.

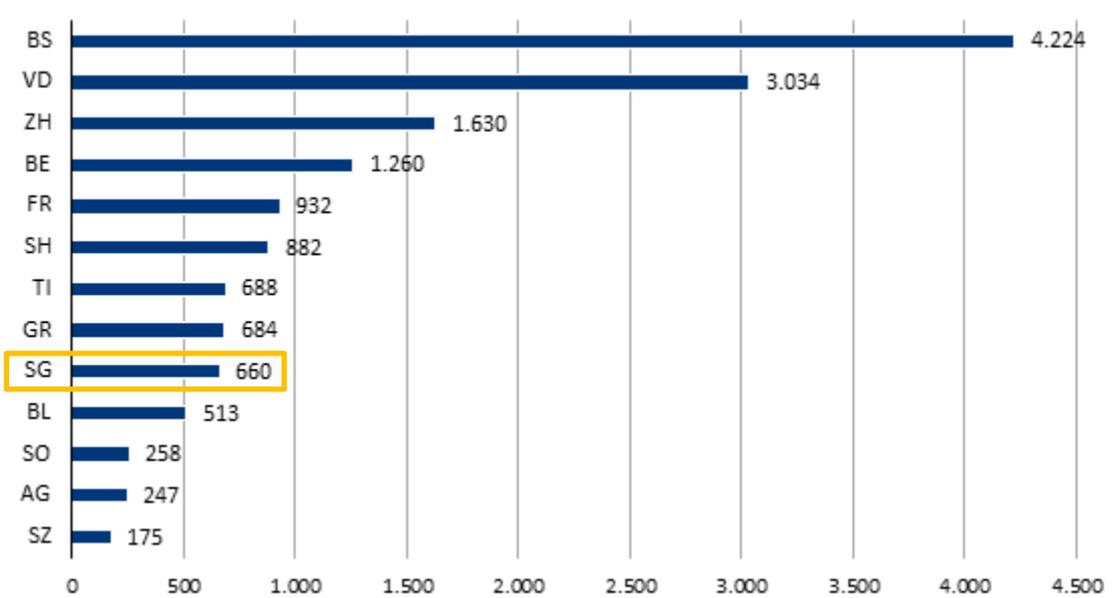
<sup>8</sup> Diese Bevölkerungszahlen sind relativ träge, weshalb davon auszugehen ist, dass sich die Anteile im Jahr 2022 nicht gross verändert haben.

entspricht einem Anteil von 5,2 Prozent der gesamten Kantonsbevölkerung. Diese Kinder lebten in 20'312 Haushalten, was 9,1 Prozent aller Haushalte im Kanton ausmachte.

### 2.3.2. Finanzierungsgrad familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Mit Blick auf den öffentlichen Finanzierungsgrad (siehe Abbildung 1), definiert als Ausgaben von Kanton und Gemeinden für die externe Kinderbetreuung pro wohnhaftes Kind und Jahr,<sup>9</sup> liegt der Kanton St.Gallen in der unteren Hälfte der Vergleichskantone. Im Schuljahr 2020/2021 lag für den Vorschul- und Schulbereich der Finanzierungsgrad in St.Gallen bei 660 CHF., Die höchsten Ausgaben hatte in diesem Zeitraum der Kanton Basel-Stadt – wo ein selektives Besuchsobligatorium (siehe Kap. 5) besteht – mit 4'224 CHF.

Abbildung 1: Finanzierungsgrad für Vor- und Schulkinder pro Kanton

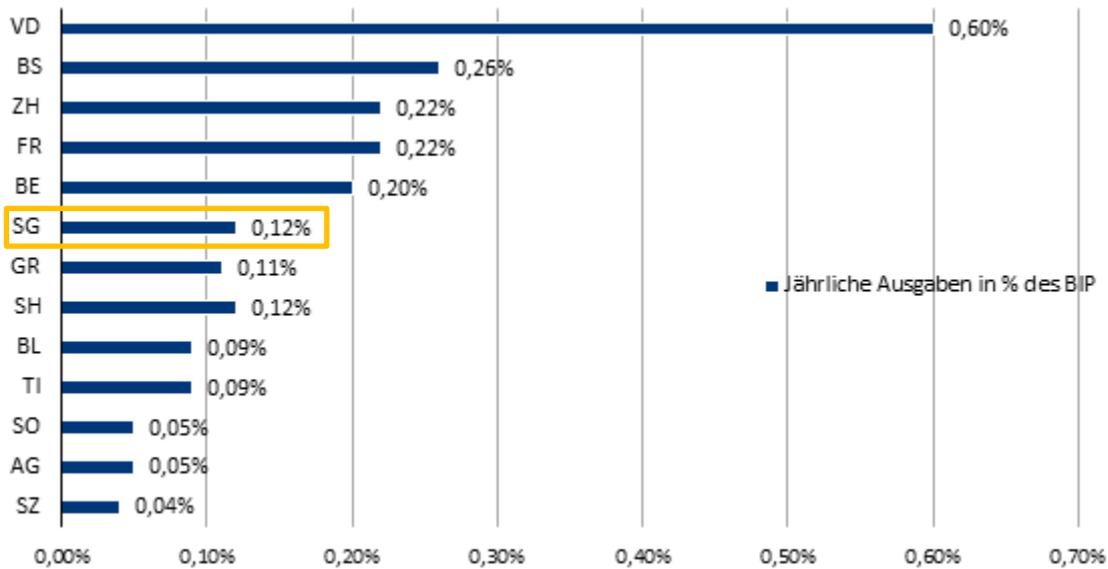


Grafik INFRAS. Quelle: BSV 2022, eigene Darstellung.

Bei der Betrachtung der öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung im Verhältnis zum kantonalen BIP (siehe Abbildung 2) liegt der Kanton St.Gallen im Mittelfeld.

<sup>9</sup> Die Finanzaufgaben der Gemeinden betreffend Kinderbetreuung wurden im Rahmen der Bundesfinanzhilfen erhoben und liegen für alle Kinder von 0 bis 12 Jahren vor, aber nicht separat für den Vor- und den Schulbereich. Die hier verwendeten Finanzdaten beziehen sich auf die Ausgaben der Gemeinden im Schuljahr 2020/2021.

Abbildung 2: Ausgaben für Kinderbetreuung im Vor- und Schulalter im in Prozent des BIP pro Kanton



Grafik INFRAS. Quelle: BSV 2022, eigene Darstellung.

Es existiert zudem eine grosse Varianz zwischen den Gemeinden im Kanton. Während kantona-ler Spitzenreiter Stadt St.Gallen im Vorschulbereich 1901 CHF pro Kind und Jahr ausgibt, unterstützen elf Gemeinden weder Eltern noch Trägerschaften, d.h. der Finanzierungsgrad beträgt dort 0 CHF (Schwab Cammarano et al. 2021: 36-37).<sup>10</sup>

### 2.3.3. Armut und Sozialhilfe

Im nachfolgenden Abschnitt erfolgt eine Übersicht zur Armut und Sozialhilfe im Kanton St.Gallen. Wie die Strategie zur frühen Förderung betont, kann die sozioökonomische Situation einer Familie ausschlaggebend dafür sein, ob der Zugang zu kostenpflichtigen Angeboten der frühen Förderung gewährleistet ist (Kanton St.Gallen 2021a: 16).

Im Jahr 2020 betrug der nationale Durchschnitt der Sozialhilfequote für 0- bis 4-jährige Kinder 5%. Der Kanton St.Gallen wies im Jahr 2015 für diese Altersgruppe eine Sozialhilfequote von 3.1% auf und konnte diese bis ins Jahr 2019 auf 2.7% senken. Im benachbarten Graubünden betrug die Sozialhilfequote für diese Alterskategorie im Jahr 2020 2.4% (Kanton Graubünden 2020; Kanton St.Gallen 2021a: 16).

<sup>10</sup> Es gilt zu beachten, dass die Zahlen vor der Einführung des Gesetzes über Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung KiBG stammen. Die Situation im Kanton St.Gallen hat sich seither verändert, es ist davon auszugehen, dass der Finanzierungsgrad grundsätzlich höher ist.

Die Strategie zur Frühen Förderung des Kantons St.Gallen hebt hervor, dass die Sozialhilfequote alleine kein vollständiges Bild der in Armut lebenden Kinder bietet. So gibt es einerseits Familien, die zwar berechtigt wären, Sozialhilfe zu beantragen, dies aber nicht tun. Andererseits gibt es auch viele finanziell prekär gestellte Familien, die keine Sozialhilfe erhalten, aber sich dennoch nahe der Armutsgrenze befinden. Dazu kommen weitere Personengruppen<sup>11</sup>, deren Sozialhilfe durch den Bund (Globalpauschale) finanziert wird. Somit kann davon ausgegangen werden, dass mehr als 2.7% der 0–4-Jährigen im Kanton St.Gallen in einem von Armut geprägten Umfeld aufwachsen (Kanton St.Gallen 2021a: 16).

Die Sozialhilfestatistik des Kantons St.Gallen (2015-2018) zeigt auf, dass die Mehrheit der sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendlichen aus Einelternfamilien stammen, wobei die Mehrheit der Eltern Schweizerinnen und Schweizer sind. Anders sieht es bei den Paaren mit Kindern aus, die Sozialhilfe beziehen. Hier konstituieren Personen ausländischer Staatsangehörigkeit die Mehrheit. Grundsätzlich haben 51.3% der sozialhilfebeziehenden Familien mit minderjährigen Kindern eine ausländische Staatsangehörigkeit (Kanton St.Gallen Statistik 2020: 67).

#### 2.3.4. Mehrsprachigkeit / Lokalsprache zuhause

In einem nächsten Schritt soll hier aufgezeigt werden wie viele Kinder zwischen 0-4 Jahren im Kanton St.Gallen bzw. in den Gemeinden nicht die Lokalsprache sprechen. Um Kinder mit sprachlichem Förderbedarf identifizieren zu können, wird auf dieses Mass zurückgegriffen, da der Migrationshintergrund alleine eine ungenügende statistische Kategorie darstellt: wie Stern und De Rocchi (2022: 68) in ihrem Bericht darlegen, sind Familien mit Migrationshintergrund in sich eine zu heterogene Kategorie, besonders bezüglich des Bildungsniveaus der Eltern und des damit zusammenhängenden Verständnisses von Erziehung und Bildung.

Die nachfolgenden Daten stammen aus der Strukturhebung des Bundes (2017-2019). Den befragten Personen wurde dabei folgende Frage gestellt: «Welches ist die Hauptsprache, d.h. die Sprache, in der die Person denkt und die sie am besten beherrscht?». Die Frage wurde für alle Haushaltsmitglieder (auch Kinder) beantwortet (Vogt et al. 2022: 70).

Auf Bundesebene zeigt sich, dass rund 81.4% der Kinder zwischen 0-4 Jahren (312'734) ihre jeweilige Lokalsprache als Hauptsprache sprechen, während dies bei 18.6% (71'651) der 0 bis 4-Jährigen nicht der Fall ist (Vogt et al. 2022: 71).

Im kantonalen Vergleich zeigt sich, dass der Kanton Basel-Stadt mit einem Anteil von 28.6% der Kanton ist mit den meisten Kindern zwischen 0 und 4 Jahren, deren Hauptsprache nicht Deutsch ist. Am tiefsten ist der Wert im Kanton Appenzell Innerrhoden mit einem Anteil von

4.7%\*<sup>12</sup>. Der Kanton St.Gallen weist einen Anteil von 17.5% auf – dies entspricht 4'172 von 23'774 Kindern im Alter zwischen 0 und 4 Jahren. Somit liegt St.Gallen unter dem nationalen Durchschnitt von 18.6%. Von den Nachbarkantonen des Kantons St.Gallen weist Zürich mit 23.4% den grössten Anteil auf, darauf folgt mit einigem Abstand der Kanton Glarus mit 16.8%\*, Schwyz mit 15%, Thurgau mit 12.9%, Graubünden mit 11.4%, sowie die beiden Appenzells mit den tiefsten Werten (AR 7.1%\*, AI 4.7%\*) (Vogt et al. 2022: 71; Kanton St.Gallen 2021a: 15)

Unter den zehn bevölkerungsreichsten Gemeinden weist die Stadt St.Gallen mit einem Anteil von 22.5% an Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren, deren Hauptsprache nicht die lokale Sprache ist, einen relativen hohen Wert auf. Nur Basel mit 30.2% und Zürich mit 24.2% weisen höhere Anteile auf. Den tiefsten Wert unter diesen Gemeinden findet sich im Tessin: Lugano hat einen Anteil von 9.9% und Bellinzona einen von 8.9%\*. Winterthur als eine Gemeinde in geografischer Nähe zu St.Gallen weist einen Anteil von 19.5% auf (Vogt et al. 2022: 75).

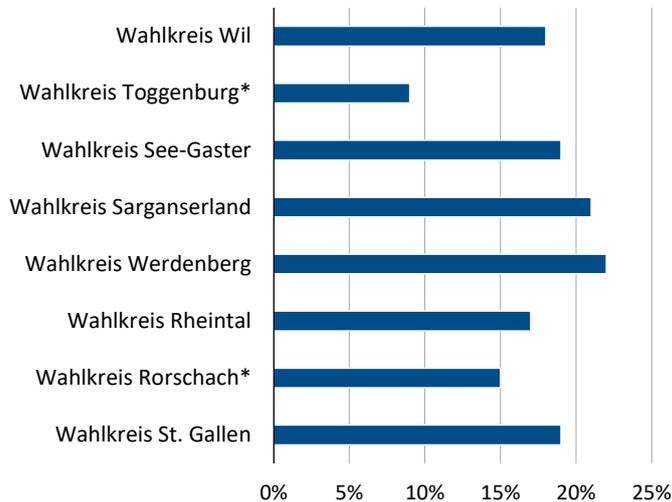
Bei der Betrachtung der Wahlkreise und ihrer Anteile an Kindern, deren Hauptsprache nicht die lokale Sprache ist, zeigt sich folgendes Bild: Den tiefsten Wert findet sich im Wahlkreis Toggenburg mit einem Anteil von 9%\*. Dieser Wert fällt insbesondere auf, da der zweittiefste Anteil im Wahlkreis Rorschach bereits 15%\* beträgt. Der höchste Wert des Kantons wurde im Wahlkreis Werdenberg mit 22% festgestellt. Darauf folgt der Wahlkreis Sarganserland mit 21%. Die Wahlkreise St.Gallen (19%) See-Gaster (19%), Wil (18%) und Rheintal (17%) weisen recht nahe beieinanderliegende Anteile auf (BFS Strukturhebung, Daten 2017-2019).

---

<sup>12</sup> Zahlen die mit\* vermerkt sind Extrapolationen aufgrund von 49 oder weniger Beobachtungen. Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

**Abbildung 3: Übersicht Anteil an Kinder (0-4), deren Hauptsprache nicht Deutsch ist**

Anteil Kinder zwischen 0-4 Jahren, deren Hauptsprache nicht Deutsch ist



Grafik INFRAS. Quelle: <BFS Strukturerhebung, Daten 2017-2019>

### 2.3.5. Kinder mit sprachlichem Förderbedarf

Um Kinder mit sprachlichem Förderbedarf identifizieren zu können, werden in einigen Kantonen und Städten Sprachstandserhebungen durchgeführt.<sup>13</sup> Schweizweite Daten sind nicht verfügbar. Bei diesen Erhebungen werden alle Kinder eines bestimmten Alters miteinbezogen, unabhängig vom Bildungsstand oder der Staatsangehörigkeit der Eltern. Basel-Stadt ist ein solches Beispiel: Hier wurde durch die Sprachstandserhebung 2020/21 festgestellt, dass rund 41% der ca. dreijährigen Kinder einen Förderbedarf aufweisen. Aufgrund des selektiven Obligatoriums des Kantons (siehe Kap. 5.1) wurden diese 779 Kinder zur Deutschförderung verpflichtet. Hervorzuheben ist hier, dass der Anteil an Kindern deren Hauptsprache nicht Deutsch ist (28.6%) geringer ist als der Anteil an Kindern, die zur Deutschförderung verpflichtet wurden. Seit 2015/16 wurden kontinuierlich mehr Kinder zur Sprachförderung verpflichtet (Vogt et al. 2022: 78-79).

Auch die Stadt Zürich führt jährlich im Rahmen des Programms «Gut vorbereitet in den Kindergarten» Sprachstandserhebungen durch. Im Jahr 2020 wurden so bei 23% der Kinder nicht ausreichende Deutschkenntnisse festgestellt. Das Programm der Stadt Zürich ist ausserdem darauf ausgerichtet, explizit Kinder zu erreichen, die bisher noch keine familienergän-

<sup>13</sup> Dabei handelt es sich in der Regel nicht um systematische Erhebungen durch Fachpersonen, sondern um die Abfrage der Einschätzung der Eltern mittels Fragebogen. In der Stadt St.Gallen ist diese Erhebung als «Sprachkontakterfassung» bekannt. Der angesetzte Massstab, ab wann Förderbedarf besteht, unterscheidet sich je nach Kanton oder Stadt. Aus diesem Grund ist eine Vergleichbarkeit der Resultate nur bedingt möglich.

zende Betreuungseinrichtung besucht haben, weswegen dieser Punkt zusätzlich zu den Sprachkenntnissen abgefragt wird. Es wurden ausserdem Daten zu den zuhause gesprochenen Sprachen erhoben: 37.6% aller Kinder sprechen ausschliesslich Deutsch (deutsch als monolinguale Erstsprache), 23.6% sprechen Deutsch und eine andere Sprache (Deutsch als bilinguale Erstsprache) und 37.2% der Kinder sprechen Deutsch als Zweitsprache (Vogt et al. 2022: 80).

In der Stadt St.Gallen wurde 2022 erstmals eine Sprachstandserhebung mittels Eltern-Fragebogen (resp. Sprachkontakterfassung, wie sie in St.Gallen genannt wird) durchgeführt. Der Online-Fragebogen wurde an 700 Familien geschickt, deren Kinder 1.5 Jahre vor dem Kindergarten Eintritt stehen. Die Rücklaufquote betrug 84%. Insgesamt wurde so bei etwas mehr als einem Drittel der Kinder ein Deutschförderbedarf festgestellt. Von diesen Kindern besucht rund die Hälfte keine familienergänzende Betreuungseinrichtung. Die Stadt verschickte an die entsprechenden Familien daher ein Empfehlungsschreiben für den Besuch einer Kita oder einer Spielgruppe (Stadt St.Gallen 2022).

## 2.4. Finanzhilfen, Vorstösse und Berichte auf Bundesebene

Auf der Grundlage des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861; abgekürzt KBFHG) gewährt der Bund seit dem Jahr 2003 Finanzhilfen für die Schaffung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots in der Schweiz. Das ursprünglich befristete Impulsprogramm zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit wurde mehrmals verlängert, zuletzt bis Ende 2024. Da die (frühe) Förderung von Kindern nicht im Fokus steht, sondern deren Betreuung, bestehen keine Auflagen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote. Das Gesetz soll durch das «Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» ersetzt werden, das von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» erarbeitet wurde. Mit den dort vorgesehenen Fördermassnahmen des Bundes soll die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter verbessert werden. Alle Kinder im Vorschulalter in der Schweiz sollen geschützt und in der Entwicklung ihrer emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen gefördert und unterstützt werden. Neben einem Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung sollen den Kantonen Finanzhilfen zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern gewährt werden, etwa durch

die Schliessung bestehender Lücken, der Verbesserung des Zugangs zu den Angeboten, der Vernetzung der Akteurinnen und Akteure und Angebote sowie der Qualität der Angebote.<sup>14</sup>

Der Bund unterstützt seit dem 1. Juli 2018 Kantone und Gemeinden, die ihre Beiträge zur familienergänzenden Kinderbetreuung erhöhen, um die Kosten für die Eltern zu verringern. Diese finanzielle Unterstützung steht nur jenen Kantonen zu, die einen entsprechenden Antrag auf finanzielle Hilfe stellen. Der Umfang der finanziellen Hilfe des Bundes hängt davon ab, wie stark ein Kanton seine Unterstützung für Eltern ausbaut. Kantone haben zudem die Möglichkeit, Arbeitgebende zur Mithilfe bei der Finanzierung der Kinderbetreuung heranzuziehen. Dieser Beitrag der Arbeitgebenden wird bei der Bestimmung der Bundeshilfe berücksichtigt. Die Dauer der finanziellen Unterstützungen durch den Bund ist auf drei Jahre begrenzt: Im ersten Jahr sind es 65%, im zweiten 35% und im dritten 10% der erhöhten Kantons- oder Gemeindebeiträge. Der Kanton St.Gallen beteiligt sich an diesem Bundesprogramm.

Von 2013 bis 2021 hat der Bund zudem Kraft des Kinder- und Jugendförderungsgesetz (KJFG) Finanzhilfen für kantonale Programme zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik gewährt (Art. 26). Im Kanton St.Gallen wurden mittels dieser Finanzhilfen das Programm «beteiligen schützen fördern» unterstützt.<sup>15</sup>

Weiter kann der Bund den Kantonen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.1; abgekürzt SpG) Finanzhilfen für die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in der lokalen Landessprache gewähren (Art. 16 Bst. b). Dabei kann es sich gemäss Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SR 441.11; abgekürzt SpV) auch um die Förderung der Kenntnisse Anderssprachiger in der lokalen Landessprache vor dem Eintritt in die Primarschule handeln (Art. 10 Bst. c), was eine Unterstützung von Projekten für Kinder vor dem Eintritt in die obligatorische Schule ermöglicht. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Kulturförderung (SR 442.1; abgekürzt KFG) werden zudem Leseförderungsorganisationen, wie die Stiftung Bibliomedia und das Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien, vom Bund unterstützt. Ausserdem können die Kantone gestützt auf das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG) Finanzhilfen für die Gebärdensprache und die Förderung der Sprachkenntnisse Sehbehinderter in Anspruch nehmen, auch für Kinder im Vorschulalter. Die sprachliche Unterstützung fremdsprachiger Kinder wird unter anderem auch im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) gefördert (siehe Kap. 2.2).

<sup>14</sup> Die [Beratung](#) im Nationalrat ist bereits erfolgt, diejenige im Ständerat erfolgt im Herbst oder Winter 2023. In seiner Stellungnahme hat sich der Bundesrat kritisch zur Vorlage geäußert und beantragt, nicht darauf einzugehen.

<sup>15</sup> Siehe [jup\\_sg\\_flyer.pdf \(jugendarbeit.ch\)](#).

Das Parlament hat den Bundesrat im Jahr 2019 damit beauftragt eine Strategie zur Stärkung und Weiterentwicklung der frühen Förderung zu erarbeiten. Der Bundesrat hat den Bericht «Politik der frühen Kindheit» im Februar 2021 veröffentlicht. Im Juni 2022 hat er in Erfüllung der Motion 18.3834 «Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme» den Bericht «Frühe Sprachförderung in der Schweiz» publiziert, in dem er zu prüfen hatte, wie er Kantone und Gemeinden bei der Sprachförderung von Kindern mit Deutsch als Zweitsprache unterstützen kann. Als Grundlage diente die externe Studie «Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz» der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, der Universität Genf und des Forschungsbüros INFRAS (Vogt et al. 2022).

### 3. Frühe Förderung als Start des lebenslangen Lernens

#### 3.1. Frühe Kindheit

Die Lebensphase zwischen 0 und 4 Jahren ist von hohem Stellenwert für die weitere Entwicklung des Kindes und bildet den Start des lebenslangen Lernens. Während dieser frühkindlichen Phase durchlaufen Kinder wichtige Schritte hinsichtlich ihrer sprachlichen und kognitiven, aber auch emotionalen, sozialen und gesundheitlichen Entwicklung.

Der grundlegende Spracherwerb geschieht bei Kindern nicht als bewusster Prozess, sondern nebenbei durch Wahrnehmung, Verarbeitung und später Nachahmung der durch Bezugspersonen an sie gerichtete Sprache. Diese evolutionär bedingten Lernprozesse setzen bereits im frühesten Kindsalter ein und entwickeln sich in typischen Abläufen, auch wenn sich die zeitliche Dimension von Kind zu Kind unterscheiden kann. Für die Entwicklung von erweiterten Sprachkompetenzen wie beispielsweise Wortschatz, Erzähl- oder Argumentationsfähigkeiten, sind Kinder jedoch auf entsprechende vielfältige und qualitativ wertvolle Lerngelegenheiten angewiesen. Mit etwa 4 Jahren beherrscht ein Kind üblicherweise die grundlegenden Regeln einer Satzkonstruktion (Vogt. et al. 2022: 20-23).

Aus diesem Grund ist eine qualitativ hochwertige und früh einsetzende frühe Förderung von Kindern wichtig. Verschiedene Studien zeigen, dass eine qualitativ gute (Fremd-)Betreuung positive Effekte auf die kognitive, soziale und emotionale Entwicklung des Kindes hat und dass diese Kinder Alltagssituationen leichter bewältigen und später bessere Bildungs- und Arbeitsmarktchancen haben (SBKF 2023: 56 und Hutterli/Vogt 2014: 22). Insbesondere höhere Kompetenzen von Kindern in der Lokalsprache sind für den weiteren Schulerfolg von Bedeutung (Hutterli/Vogt 2014: 28-29). Gerade Kinder aus bildungsfernen Familien profitieren von einer frühen institutionellen Förderung. Deshalb können Angebote im Bereich der Frühen Förderung einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit leisten (SBKF 2023: 56).

Die frühe Förderung wirkt zudem auch auf den Sozialisationsprozess von Kindern. Diese lernen Bildungskontexte kennen, finden sich darin eher zurecht und fügen sich in eine Kindergruppe ein. Es findet also auch ein soziales Lernen mit und von Gleichaltrigen statt (Hutterli/Vogt 2014: 29).

Bei den soeben beschriebenen Prozessen spielen die Eltern als die wichtigsten Bezugspersonen von Kindern im Vorschulalter eine wichtige Rolle. Sie verantworten die grundlegende Versorgung ihrer Kinder sowie inner- und ausserfamiliäre Entwicklungs- und Bildungsanregungen. Geringe Bildungsressourcen und knappe finanzielle Mittel erschweren es den Eltern, die Bildungs- und Erziehungsentwicklung ihrer Kinder umfassend zu fördern (Edelmann et al. 2019: 19).

## 3.2. Schuleintritt/Bildungsverlauf

### 3.2.1. Übergang / Transition

Übergänge, oder Transitionen, sind bedeutende Vorgänge im Leben eines jeden Kindes und sind Phasen wichtiger Veränderungen, die bewältigt werden müssen. Solche Übergänge bieten für das Individuum Chancen wie auch Risiken, deshalb ist es zentral, dass diese Übergänge geplant und begleitet werden, damit der Prozess als kontinuierliche und mehrheitlich positiv wahrgenommene Anpassung an neue Gegebenheiten und nicht als Bruch empfunden wird. (Pädagogische Hochschule Zürich 2022a: 7 und Netzwerk Bildung und Familie 2022: 11)

Für kleine Kinder ist insbesondere der Übergang in den Kindergarten von besonderer Bedeutung. Ein gelungener Start in die obligatorische Schulzeit begünstigt altersgerechte Entwicklungsimpulse und die Anschlussfähigkeit des Kindes an Gleichaltrige, was sich positiv auf seine Bildungsbiografie auswirkt (Pädagogische Hochschule Zürich 2022a: 7, 10).

Eine wichtige Rolle in dieser Übergangsphase kommt den beteiligten Organisationen und Personen in den «übergebenden» Kindertagesstätten, Spielgruppen und Tagesfamilien, den «empfangenden» Kindergärten und der Zusammenarbeit dieser Organisationen zu (Pädagogische Hochschule Zürich 2022a: 7).

Andererseits sind das Informieren und die Einbindung der Eltern als zentrale Bezugspersonen von Bedeutung, um den Kindern eine möglichst reibungslose Transition in den Kindergarten zu ermöglichen. Für die Entfaltung ihres Bildungspotenzials und zur Milderung der Transition benötigen Kinder Geborgenheit und Zuneigung, welche sie nicht zuletzt von ihren Eltern und anderen Erziehungsberechtigten bekommen. Gleichzeitig benötigen die Eltern selbst die Gewissheit, dass ihre Kinder beim Eintritt in den Kindergarten gut aufgehoben sind. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Eltern vor, während und nach dem Schuleintritt zu informieren und zu begleiten (Pädagogische Hochschule Zürich 2022a: 7, 12, Imlig et al. 2019: 36-37, Netzwerk Betreuung 2022: 13).

### 3.2.2. Schuleintritt / Obligatorische Schulzeit

In der Schweizer Bundesverfassung wird das Recht auf Bildung gewährleistet (Art 19 BV). Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig, welche für ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen haben, der allen Kindern offensteht (Art. 19 und Art. 62 Abs. 1-2 BV). Aus juristischer Sicht ist der Übertritt in den Kindergarten (sowie vom Kindergarten in die Primarschule) bedingungslos und nicht an eine Schulreife o.Ä. gebunden. Lediglich das Alter des Kindes ist entscheidend.

Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmonoS-Konkordat) hat den Zweck, die obligatorische Schule der Vereinbarungskantone (darunter befindet sich auch der Kanton St.Gallen) zu harmonisieren, indem die Ziele des Unterrichts und

die Schulstrukturen aneinander angepasst werden und die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems gesichert wird (Art. 1 HarmoS). Alle Schülerinnen und Schüler sollen während der obligatorischen Schulzeit grundlegende Kenntnisse und Kompetenzen erwerben, welche ihnen das lebenslange Lernen ermöglichen und den Zugang zur beruflichen Grundbildung gewähren (Art. 3 HarmoS).

Das Konkordat legt fest, dass Kinder mit dem vollendeten 4. Lebensjahr eingeschult werden. Während der ersten Schuljahre erwerben Kinder schrittweise die Grundlagen der Sozialkompetenz und der schulischen Arbeitsweise. Insbesondere die sprachlichen Grundlagen sind zu vervollständigen und konsolidieren (Art. 5 HarmoS). Bezüglich Kinder mit Migrationshintergrund hält HarmoS fest, dass die Kantone sich verpflichten, durch organisatorische Massnahmen die Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur (HSK-Kurse) zu unterstützen.

### 3.2.3. Bildungsverlauf

Da die statistische Bildungserhebung des Bundesamts für Statistik neu auf Individualdaten basiert, können seit 2021 zum ersten Mal längerfristige Bildungsverläufe und die Übergänge zwischen den einzelnen Schuljahren/-stufen analysiert werden (BFS 2021: 6).

Die Daten für den Dreijahresdurchschnitt 2018-2022 zeigen, dass schweizweit gesamthaft 98.4% der Einschulungen in Regelklassen erfolgen. 0.9% resp. 0.7% der eingeschulten Kinder starten in separativem Unterricht<sup>16</sup> oder in einem ausländischen Programm.<sup>17</sup> Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind den separativen Unterricht besucht, wird kleiner, je höher das Bildungsniveau der Eltern. Kinder aus ländlichen Gegenden werden ebenfalls seltener in separativen Unterricht eingeschult als Kinder aus städtischen Gegenden. Knaben werden häufiger in separativen Unterricht eingeschult als Mädchen. Zudem sind sprachregionale Unterschiede erkennbar: Die Einschulung in separativen Unterricht ist in der deutschsprachigen Schweiz am häufigsten, seltener in der französischsprachigen Schweiz und am seltensten in der italienssprachigen Schweiz. Die Unterschiede sind jedoch allesamt nicht stark ausgeprägt. Grösser sind die Unterschiede bei der Einschulung in ausländische Programme, welche deutlich vom Migrationshintergrund der Kinder/Eltern abhängig sind. Im Ausland geborene und der Schweiz eingeschulte Kinder werden in 5.1% der Fälle in einem ausländischen Programm eingeschult (BFS 2022).

Mit Blick auf die Repetitionsrate und auf den Wechsel von Regelklassen in separativen Unterricht während der Primarschule zeigt sich, dass insgesamt 91% der Schülerinnen und Schüler

<sup>16</sup> Als separativer Unterricht gelten verschiedene Unterrichtsarten ausserhalb der Regelklassen. Diese können je Kanton variieren und sind nicht einheitlich geregelt.

<sup>17</sup> Die ausländischen Programme basieren nicht auf dem Schweizer Bildungssystem. Sie richten sich vor allem an Kinder ausländischer Familien und werden oft von internationalen Schulen angeboten.

über alle sechs Bildungsjahre hinweg einen linearen Verlauf aufweisen, d.h. keine Klasse repetieren und nicht in den separativen Unterricht wechseln. Ähnlich dem Bild wie bei der Einschulung, sind insbesondere Kinder bildungsferner Eltern, Knaben und im Ausland geborene und der Schweiz eingeschulte Kinder von nicht linearen Bildungsverläufen betroffen (BFS 2022).

Im Kanton St.Gallen wurden in derselben Periode 2018-2020 98.8% der Kinder in Regelklassen eingeschult, was nahe dem schweizweiten Schnitt liegt. Die Einschulung in separativen Unterricht ist mit 1.1% leicht höher als der nationale Schnitt, dafür werden Kinder bedeutend weniger häufig in ausländische Programme eingeschult (0.07%). Hinsichtlich dem linearen Bildungsverlauf liegt der Kanton St.Gallen mit 90.3% nahe dem nationalen Durchschnitt.

Obwohl es insgesamt zahlreiche Unterschiede zwischen den Sprachregionen gibt, so bilden diese keine Einheiten. Das Schulsystem ist kantonale geregelt, was zu kantonsspezifischen Merkmalen und interkantonalen Abweichungen führt. Auch innerhalb der Kantone sind teils erhebliche Unterschiede feststellbar, durch den grossen Handlungsspielraum, den die Gemeinden und Schulkreise bei der Umsetzung der kantonalen Richtlinien haben (BFS 2021: 6).

## 4. Bestehende Angebote zur Förderung sprachlicher und sozialer Kompetenzen im Frühbereich

Im Bereich der frühen Kindheit besteht ein breites Angebot zur Unterstützung der Entwicklungsprozesse von kleinen Kindern ab Geburt bis zum Kindergarteneintritt und zur Förderung der motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten. Frühe Förderung umfasst verschiedene Massnahmen und Angebote. Diese können sich generell an alle Kinder sowie ihre Eltern und nahen Bezugspersonen richten (allgemeine Frühe Förderung, siehe Kap. 4.1) oder sich fokussiert an bestimmte Gruppen von Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren und deren Bezugspersonen richten mit dem Ziel, sozialen Benachteiligungen oder Belastungen vorzubeugen oder diese auszugleichen (spezifische frühe Förderung, siehe Kap. 4.2).

Die Bereitstellung der Angebote der Frühen Förderung fällt in den meisten Kantonen in die Zuständigkeit der Gemeinden (siehe Kap. 2.1). Wie eine gesamtschweizerische Studie im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbandes aus dem Jahr 2017 zeigt, steht in kleineren und mittleren Gemeinden<sup>18</sup> ein unterschiedlich breites Angebot zur Verfügung. Es zeigen sich dabei deutliche regionale Unterschiede. Während in der französisch- und italienischsprachigen Schweiz Angebote wie Kindertagesstätten und Tagesfamilien am häufigsten angeboten werden, überwiegen in der deutschsprachigen Schweiz Spielgruppen und die Mütter- und Väterberatungsstellen. Die Art der Unterstützung gestaltet jede Gemeinde in eigener Verantwortung, entsprechend fällt diese sehr heterogen aus. Gemeinden beteiligen sich ganz oder teilweise an der Finanzierung der Angebote, leisten fachliche und organisatorische Unterstützung oder stellen kostenlos ihre Infrastruktur zur Verfügung. Es kann auch Angebote in der Gemeinde geben, die nicht direkt von den Gemeinden unterstützt werden. Systematisierte Formen der politischen Steuerung sind im Bereich der Frühen Förderung auf Gemeindeebene wenig verbreitet. Zum Zeitpunkt der Analyse verfügten nur 10 Prozent der Gemeinden in der Schweiz über eine kommunale Strategie der Frühen Förderung, weitere 10 Prozent planten deren Erarbeitung (Magistretti/Schraner 2017).

Eine Befragung der Gemeinden im Kanton St.Gallen zeigt, dass 33% der Gemeinden ein Konzept für die frühe Förderung haben und 14% verfügen über eine Strategie in diesem Bereich. Hingegen gibt es in 29% der Gemeinden keine Grundlagen zur frühen Förderung. Eine Bedarfserhebung wurde in einem Drittel aller Gemeinden durchgeführt. Die grosse Mehrheit der Gemeinden (61%) hat jedoch keine Bedarfserhebung durchgeführt und plant auch keine Einführung einer solchen (OST 2023: 15).

---

<sup>18</sup> Gesamtschweizerische Erhebungen zum Angebot der Frühen Förderung in grösseren Gemeinden und Städten liegen nicht vor.

Bei den nachfolgenden Ausführungen zu den verschiedenen Angebotskategorien gilt es zu beachten, dass diese nicht ausschliessend sind, d.h. ein Angebot kann auch mehreren Kategorien angehören.

## 4.1. Allgemeine frühe Förderung

### 4.1.1. Begegnungsorte

Spiel-, Bewegungs- und Begegnungsräume für Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren und deren Familien tragen wesentlich zu individuellen Lernprozessen bei. Sie bieten vielseitige Spielerfahrungen und erlauben es, unterschiedliche körperliche und soziale Erfahrungen zu machen. Spezifische Treffpunkte und Angebote für Familien ermöglichen zudem einen Austausch der Bezugspersonen. Familienzentren sollen den niederschweligen Zugang zu Information und Beratung ermöglichen. Zu diesen Angeboten gehören beispielsweise Spielgruppen, das Eltern-Kind-Turnen, Bibliotheken, Familienzentren und Quartiertreffpunkte ebenso wie kindergerecht gestaltete öffentliche Räume, Spiel- oder Dorfplätze und Grünflächen.

Auf nationaler Ebene zeigt sich, dass 16% der Gemeinden ein Familienzentrum haben (Magistretti/Schraner 2017: 14-15). Im Kanton St.Gallen sind die Zahlen deutlich höher, auch wenn keine abschliessende Übersicht auf kantonaler Ebene besteht. Im Kanton St.Gallen geben 85% der Gemeinden überdies an, «bedarfsgerechte Spielgelegenheiten und -plätze» in ihrer öffentlichen Infrastruktur inkludiert zu haben. Die restlichen Gemeinden schätzen ein, dass sie dieses Angebot nur teilweise erfüllen. Über die Hälfte aller Gemeinden hat zudem keine Gestaltungsrichtlinien zu kindgerechten öffentlichen Räumen. Solche Richtlinien scheinen bisher nicht weit verbreitet zu sein, da nur 15% der Gemeinden im Kanton eine solche Massnahme kennen. Sehr häufig finden sich jedoch Bibliotheken und Ludotheken mit Angeboten für Kinder im Vorschulalter: So verfügen 85% aller Gemeinden über eine Bibliothek und 64% über eine Ludothek (OST 2023: 21; 25).

### 4.1.2. Familienergänzende Kinderbetreuung und Spielgruppen

Neben der Betreuung durch familiäre Bezugspersonen kann diese auch durch andere Personen und Organisationen im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgen. Dazu zählt einerseits die regelmässige institutionelle Betreuung von Kindern durch Einrichtungen oder in Vereinen oder Netzwerken organisierte Privatpersonen (Kindertagesstätten, Tagesfamilien), andererseits die nicht-institutionelle Kinderbetreuung durch Privatpersonen (Nannys oder Au-pairs sowie Grosseltern oder andere Verwandte und Bekannte). Neben der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf können die Betreuungsangebote anregungsreiche und entwicklungsfördernde Umgebungen für Kinder bieten, indem sie neue Begegnungsmöglichkeiten

zum Spielen, Lernen und zur Sozialisation ermöglichen und gezielte Förderung der Kinder umsetzen.

Eine weitere Form der Kinderbetreuung findet in Spielgruppen statt. Kinder besuchen die Spielgruppe in der Regel zwischen ein bis drei Mal in der Woche für durchschnittlich drei Stunden, wobei die Kinder dort pädagogisch gefördert werden (UNESCO 2019: 8)

Gesamtschweizerisch zeigt sich, dass Spielgruppen in 61% der Gemeinden und Tagesmütter/-familien in 59% aller Gemeinden vorhanden sind. Im Vergleich dazu werden Kitas insgesamt weniger häufig angeboten: Nur 44% aller Gemeinden verfügen über ein solches Angebot (Magistretti/Schraner 2017: 15).

Bei der Betrachtung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen im Kanton St.Gallen zeigt sich, dass 98% der Gemeinden angibt über eine Spielgruppen zu verfügen. Bei den Kindertagesstätten sowie den Tagesfamilien sind es 91%. Bezüglich Deckung der Nachfrage gibt die Mehrheit der Gemeinden (82%) an, genügend Spielgruppenplätze zur Verfügung stellen zu können. Hinzu kommen 9%, die das Angebot als teilweise ausreichend erachten und 2% sind im Aufbau eines ausreichenden Angebots. Bezüglich Kitaplätze geben 50% an, genügend Plätze zu haben. Hinzu kommen 32%, die das Angebot als teilweise ausreichend erachten und 3% sind im Aufbau eines ausreichenden Angebots. Bei den Tagesfamilien gehen 48% davon aus, dass sie ausreichend Plätze haben. Hier kommen 27% hinzu, die das Angebot als teilweise ausreichend erachten und 2% sind im Aufbau eines ausreichenden Angebots. Sowohl bei den Plätzen in den Tagesfamilien als auch bei den Kitaplätzen geben 11% der Gemeinden an, nicht ausreichend Plätze zur Verfügung stellen zu können (OST 2023: 10).

Der Kanton St.Gallen weist im Bereich der familienergänzenden Betreuung für Vorschulkinder im Jahr 2021 einen Versorgungsgrad von 8% auf, was 8 Kita-Plätzen auf 100 Vorschulkinder entspricht. In zeitlicher Hinsicht hat sich das Angebot seit 2016 um 45% vergrössert, was einer Zunahme von 670 Plätzen bzw. 5.7 Kita-Plätzen pro 100 Vorschulkinder entspricht. Pro Platz wurden 2021 durchschnittlich zwei Kinder betreut. Insgesamt gab es im April 2021 im gesamten Kanton 2'130 Kitaplätze in denen 4'340 Kinder betreut wurden. Seit 2016 hat die Anzahl an Kindern, die familienergänzend betreut werden, zugenommen: 2021 wurden rund 1'200 Kinder mehr betreut als noch 2016 (+38%). So ist auch die Betreuungsquote von 12.2% (2016) auf 16.3% (2021) gestiegen (Schwab Cammarano et al. 2021: 18-22).

Im interkantonalen Vergleich zeigt sich, dass der Versorgungsgrad des Kantons St.Gallen mit 8% unter dem schweizweiten Durchschnitt liegt (18%). Der Kanton Zürich weist beispielsweise einen Versorgungsgrad von 24% auf. Auch die Betreuungsquote des Kantons St.Gallen (17%) liegt unter dem Durchschnitt von 28% (basierend auf den Daten von 11 Kantonen). Die höchsten Werte wurden in der Westschweiz festgestellt, wobei der Kanton Genf mit einer

Quote von 63% und der Kanton Neuenburg mit 50% die höchsten Werte aufweisen. Darauf folgen der Kanton Zürich mit 43% und der Kanton Zug mit 34% (Schwab Cammarano et al. 2021: 50). Insgesamt zeigt sich, dass der Kanton St.Gallen dem Kanton Thurgau sehr ähnlich ist. Dieser weist einen Versorgungsgrad von 11% und eine Betreuungsquote von 18% auf. (Schwab Cammarano et al. 2021: 51, Stern/Schwab Cammarano 2017: 22).

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick gegeben zur Versorgungssituation in den Gemeinden im Kanton St.Gallen (Kita und Tagesfamilien). Grundsätzlich zeigen sich grosse Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Gemeinden. So reicht die Spannweite des Versorgungsgrades von 20.4% in der Stadt St.Gallen bis zu Gemeinden, die gar keine Plätze anbieten (Schwab Cammarano et al. 2021: 27). Wie der Monitoringbericht aus dem Jahr 2021 jedoch zeigt, sind auch einige ländliche Gemeinden unter jenen mit dem höchsten Versorgungsgrad wie bspw. Pfäfers (19.7%) oder Marbach (13.9%). Insgesamt gibt es 12 Gemeinden mit einem Versorgungsgrad von über 10%, 27 Gemeinden mit einem Versorgungsgrad zwischen 5% und 9.9%, 25 Gemeinden mit einem Versorgungsgrad von 5% oder weniger und 12 Gemeinden ohne Betreuungsangebote. Bei den Betreuungsquoten findet sich der höchste Wert in der Gemeinde Tübach mit 46%, gefolgt von St.Gallen mit 36.2% und Schmerikon mit 34.9%. (Schwab Cammarano et al. 2021: 28-29).

#### 4.1.3. Elterninformation, -bildung und -beratung

Elternbildung unterstützt Erziehende in ihrer Erziehungs- und Betreuungsaufgabe mit Wissen über die Entwicklungsphasen und Bedürfnisse von Kindern und Anregungen für die Kindererziehung. Das Angebot ist vielfältig und kann beispielsweise Kurse, Treffen oder schriftliche Informationen beinhalten. Die Erziehungsberatung umfasst die Unterstützung von Eltern und Bezugspersonen bei Fragen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit ihren Erziehungsaufgaben und in Fragen des familiären Zusammenlebens.

Im gesamtschweizerischen Überblick zeigt sich, dass Mütter- und Väterberatungen zu den häufigsten Angeboten der Gemeinden im frühkindlichen Bereich gehören. So verfügen 58% der befragten Gemeinden über ein solches Angebot. Elternberatungen und Elternkurse sind hingegen deutlich seltener zu finden: Nur 19% bzw. 16% der befragten Gemeinden bieten diese an (Magistretti/Schraner 2017: 15).<sup>19</sup>

Eine Übersicht zu den Angeboten in den Gemeinden im Kanton St.Gallen zeigt, dass das häufigste Angebot der Elternbildung und Erziehungsberatung die Mütter- und Väterberatung ist. Sie wird in allen antwortenden 66 Gemeinden angeboten und gehört zum Grundangebot der Gemeinden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Beratungsangebote je nach Gemeinde

<sup>19</sup> Es gilt zu beachten, dass die Autoren nicht genauer ausführen, was unter Elternberatung und Elternkurse zu verstehen ist und inwiefern sich diese von der Mütter- und Väterberatung unterscheidet.

rund 60 bis 70% der Familien erreichen und als eine gut etablierte Massnahme betrachtet werden können (Kanton St.Gallen 2021b: 18-19; OST 2023: 16). Ebenfalls weit verbreitet ist Erziehungsberatung / Familienberatung / Elterncoaching. Ein solches Angebot findet sich in 74% aller Gemeinden und zudem planen 6% der Gemeinden die Einführung eines entsprechenden Angebotes. Elternbildung und Elterninformationsangebote werden von 61% der Gemeinden angeboten. Ausserdem planen 8% der Gemeinden ebenfalls ein solches Angebot einzuführen (OST 2023: 5). Bei Letzterem zeigt sich, dass hier grössere Gemeinden deutlich mehr Angebote haben (82%) während bei kleineren Gemeinden ein geringerer Anteil (47%) über das Angebot verfügt (OST 2023: 16). Zu erwähnen ist hier ausserdem das Angebot der Elternbriefe von ProJuvantute: Diese richten sich an Eltern mit Kindern bis zum sechsten Lebensjahr und beinhalten praxisorientierte Informationen. Einige Gemeinden wie beispielsweise die Stadt St.Gallen bieten die Elternbriefe für Kinder bis drei Jahren auch kostenlos als digitale Version an (ProJuvantute 2023).

Die Betrachtung von Sensibilisierungsmassnahmen (hier verstanden als Weitergabe / Angebot von «Informationen über Themen und lokale Angebote der frühen Förderung») zeigt, dass diese mehrheitlich auf Nachfrage der potenziellen Nutzenden weitergegeben werden: 82% der Gemeinden geben an, dass sie Informationen für neu zugezogene Familien auf deren Nachfrage anbieten. 74% bieten Informationen für ansässige Familien beispielsweise nach der Geburt an, jedoch auch hier nur auf deren Nachfrage. Die aktive Weitergabe von Informationen durch die Gemeinde an neu zugezogene oder an ansässige Familien nach einer Geburt wird in 56% bzw. 53% der Gemeinden angeboten. Weit verbreitet ist das Bereitstellen von Informationen über Websites: 74% der Gemeinde haben ein solches Angebot, nur 6% der Befragten gaben an kein solches Angebot zu haben. Letztlich ist auch die Frage, in welchen Sprachen die Informationen verfügbar sind, relevant: Die Hälfte aller Gemeinden gibt an, die Informationen ganz oder teilweise in andere Sprachen zu übersetzen. Bei 45% ist das jedoch nicht der Fall (OST 2023: 19).

Schweizweit etabliert und auch im Kanton St.Gallen vertreten ist das Projekt «Femme-Tische». Dieses richtet sich an Frauen mit Migrationshintergrund und versteht sich als Bildungsangebot. In der Schweiz (und in Lichtenstein) wird das Programm an 31 Standorten durchgeführt (Stand 2021). Eine Evaluation von Femme-Tische zeigt, dass die Gesprächsrunden einen positiven Effekt auf die Teilnehmenden haben: So werden durch die Teilnahme sowohl das Wissen als auch das Verantwortungsbewusstsein gestärkt. Ausserdem können die Gesprächsrunden psychisch entlastend wirken und die soziale Inklusion fördern (Schuwey et al. 2021). Im Kanton St.Gallen wurden folgende Themen im Rahmen des Programmes behandelt: «Fit für den Kindergarten, Frühförderung – Lerngelegenheiten, mehrsprachig aufwachsen und Umgang

mit digitalen Medien in der Familie», wobei 50 Runden pro Jahr finanziell vom Kanton unterstützt wurden (Kanton St.Gallen 2021b: 16).

Auf kantonaler Ebene ist auch das Projekt «Elternbildung vor Ort» hervorzuheben. Im Rahmen dieses Projektes wurden Gemeinden, Schulen, Kitas, Spielgruppen oder Familienzentren darin unterstützt «Elternbildungsveranstaltungen» durchzuführen. Zwischen 2019 und 2021 wurden 46 Veranstaltungen zu acht verschiedenen Thematiken durchgeführt. Seit Anfang 2022 unterstützt der Kanton das Projekt jedoch nicht mehr weiter finanziell. Das Angebot besteht jedoch weiterhin (Kanton St.Gallen 2021b: 16).

#### 4.1.4. Gesundheitliche Versorgung in der frühen Kindheit

Eine adäquate Gesundheitsvorsorge von der Schwangerschaft über die Geburt bis ins Kleinkindalter ist eine wichtige Grundlage für eine gesunde Entwicklung und dient der Gesundheitsförderung und Prävention. Neben Gynäkologinnen und Gynäkologen sowie Hebammen spielen dabei Kinderärztinnen und Kinderärzte, Hausärztinnen und Hausärzte sowie Fachärztinnen und Fachärzte aber auch Mütter- und Väterberatungsstellen eine wichtige Rolle. Neben der Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung sind die Fachpersonen und -stellen auch beratend tätig und leisten einen wichtigen Beitrag bei der Früherkennung und Frühintervention im Fall besonderen Unterstützungsbedarfs.

Schweizweit ist Wochenbettbetreuung das häufigste Angebot im Bereich Schwangerschaft und Geburt. Es wird in 24% aller Gemeinden angeboten, während Schwangerschaftsvorbereitungskurse in 11% aller Gemeinden vorhanden sind. Bezüglich der gesundheitlichen Versorgung in der frühen Kindheit ist die Kinderspitex (14% aller Gemeinden) das häufigste Angebot, gefolgt von Kinderärztinnen und Kinderärzten, die in 12% aller Gemeinden zu finden sind (Magistretti/Schraner 2017: 15).

Die häufigsten Angebote in den Gemeinden des Kantons St.Gallen sind eine lokale / regionale kinderärztliche Versorgung und eine Versorgung mit lokalen / regionalen Geburtsvorbereitungskursen. Beide Angebote sind in 59% der Gemeinden gegeben. Ebenfalls weit verbreitet sind Angebote, welche die gesundheitliche Versorgung rund um die Geburt betreffen. Dazu gehören Hebammen, Geburtshelfende und Gynäkologie - diese Angebote sind in 58% der Gemeinden vorhanden. Seltener gibt es das Angebot der Kinderspitex. Dieses findet man in 23% der Gemeinden, wobei derzeit keine weitere Gemeinde die Einführung eines solchen Angebotes plant. Hier ist auch hervorzuheben, dass mehr als ein Drittel der Befragten (36%) nicht wusste, ob die Gemeinde über ein solches Angebot verfügt. Ebenfalls sehr häufig verfügen Gemeinden über Familien-, Schwangerschafts- und Sexualberatungsstellen (64%) (OST 2023: 21).

Grundsätzlich sind obenstehende Angebote oft regional organisiert und über die Gemeindegrenzen hinweg nutzbar, d.h. bei Nichtvorhandensein eines Angebots in einer Gemeinde, kann ein entsprechendes Angebot in einer anderen Gemeinde genutzt werden.

Des Weiteren miteinbezogen werden in diesem Bereich Angebote zur Bewegungsförderung. Diese werden von 85% der Gemeinden angeboten (bspw. Elki-Turnen oder MiniMove). Ebenfalls werden in 61% der Gemeinden bewegungsintensive Angebote in den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen angeboten. Hier ist beispielsweise das Projekt «Purzelbaum» zu nennen: Dieses ist ein gesundheitsförderndes Angebot von Radix Schweiz mit Fokus auf Bewegung und Ernährung, welches im Rahmen des kantonalen Aktionsprogramms Bewegung und Ernährung in Kitas und Spielgruppen integriert wird. Im Rahmen von «Purzelbaum» werden Betreuende zu gesundheitlichen Themen weitergebildet und sie erhalten Unterstützung bei der Umsetzung des Projektes in der Kita oder Spielgruppe. Stand 2020 konnte rund die Hälfte aller Kitas im Kanton (48 Kitas) als «Purzelbaum Kita» betrachtet werden. Seit 2018 wurde das Projekt auf Spielgruppen ausgeweitet. In diesem Bereich gibt es (Stand 2020) 24 von 200 Spielgruppen im Kanton, die ein Teil des Programmes sind. (Kanton St.Gallen 2021b: 21) Das Projekt wird auch mit der Strategie Frühe Förderung 2021-2026 weitergeführt (Kanton St.Gallen 2021a: 9).

Ebenfalls relevant für die gesundheitliche Versorgung sind Mütter- und Väterberatungen (siehe oben), da auch diesen in der Gesundheitsförderung und Prävention eine wichtige Rolle zukommt (Kanton St.Gallen 2021b: 18). Hervorzuheben ist hier beispielsweise das Projekt «Mutterglück!?» (unterdessen «Mutter/Vaterglück!?»). Im Rahmen dieses Projektes wird eine Vernetzung und Sensibilisierung diverser Fachstellen und Personen (bspw. Hebammen, Mütter- und Väterberatungen usw.) als perinatales Unterstützungsnetz angestrebt mit dem Ziel Mütter und Väter, die von postpartalen Depressionen betroffen sind, unterstützen zu können (Kanton St.Gallen 2021b: 22). Das Projekt soll auch im Rahmen der Strategie 2021-26 fortgeführt werden, wobei neue Regionen für die Netzwerke erschlossen werden sollen (Kanton St.Gallen 2021a: 27).

#### 4.1.5. Frühe Sprachförderung

Sprachliche Fähigkeiten erlauben den Zugang zur Gemeinschaft und Gesellschaft und sind wichtig, um die sozialen, kognitiven und emotionalen Fähigkeiten auf- und auszubauen. Die Unterstützung der sprachlichen Bildung ist für alle Kinder wichtig, unabhängig von ihren individuellen Voraussetzungen und ihrem sozialen Umfeld. Ziel der frühen Sprachförderung ist, dass alle Kinder ihre Sprachkompetenzen optimal entfalten können. Sie sollte in allen Lebenswelten, wie Familie, Spielgruppe oder Kindertagesstätte, stattfinden. Besonders wirksam ist sie, wenn die Sprachförderstrategien durch vertraute Bezugspersonen in den Alltag integriert werden,

indem sie alltägliche Situationen sprachlich anregend gestalten und das Kind aufmerksam begleiten. Die Kommunikation mit anderen Kindern hat ebenfalls ein grosses Potenzial für die frühe Sprachbildung. Frühe Sprachförderung bedeutet aber auch Unterstützung des Wissens der Eltern, wie auch ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten, für ihr Kind Gesprächspartnerin oder Gesprächspartner sein zu können (siehe Kap. 4.1.3).

Schweizweit weisen 19 Kantone, darunter auch der Kanton St.Gallen, eine Strategie zur frühen Förderung auf, in welcher Aspekte der frühen Sprachförderung beinhaltet sind. Nur vier Kantone (AR, BL, VS, ZH) verfügen zusätzlich über ein spezifisches Konzept der frühen *Sprachförderung* (Vogt et al. 2022: 88-89).

In der Mehrheit der Kantone (17) wurden in den letzten Jahren Professionalisierungsmassnahmen im Bereich der frühen Sprachförderung entwickelt und angeboten. Im Kanton St.Gallen ist hier das Weiterbildungsangebot der PH St.Gallen zu erwähnen: Das «Zentrum frühe Bildung» (neu Institut Frühe Bildung 0 bis 8) der PH St.Gallen erhielt vom Kanton den Auftrag Weiterbildungsmodule für Fachpersonen aus dem frühkindlichen Bildungsbereich anzubieten: Seit 2017 gibt es vier Module sowie zwei Vertiefungsmodule deren Fokus auf dem Umgang mit mehrsprachigen Kindern bzw. Eltern liegt. Fachpersonen haben ausserdem die Möglichkeit eine Praxisbegleitung zu beanspruchen, die in den Kitas oder der Spielgruppe Hilfestellung zur praktischen Umsetzung von Massnahmen (Sprachförderung, Elternarbeit im Kontext von Mehrsprachigkeit) bieten kann (Vogt et al. 2022: 93; Kanton St.Gallen 2021b: 37).

Bei der Betrachtung aller Schweizer Gemeinden zeigt sich, dass nur in rund 15% ein Angebot für Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter besteht. Betrachtet man lediglich die Deutschschweizer Gemeinden erhöht sich der Anteil ein wenig, so sind es in diesem Fall 19% der Gemeinden, die über ein solches Angebot verfügen (Magistretti/Schraner 2017: 14-15).

## 4.2. Spezifische frühe Förderung

### 4.2.1. Selektive Sprachförderung

Im Gegensatz zur universalen frühen Sprachförderung richtet sich die selektive frühe Sprachförderung an Kinder, bei denen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Sprachentwicklung beeinträchtigt sein könnte. Dies kann fremdsprachige Kinder oder auch Kinder mit einer Behinderung oder sonstigen besonderen Bedürfnissen wie auch Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten bzw. bildungsfernen Familien betreffen.

Wie die Studie «Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz» aus dem Jahr 2022 zeigt, liegt der Fokus bei einer Mehrheit der Kantone in der Deutschschweiz auf der Sprachförderung von fremdsprachigen Kindern mit Migrationshintergrund. In einigen Kantonen gibt es flächendeckende

Sprachstandserhebungen mittels Fragebogen bei den Eltern von rund dreijährigen Kindern, um den individuellen Bedarf an sprachlicher Unterstützung zu evaluieren.

Sprachstandserhebungen werden beispielsweise in Basel-Stadt (bereits seit 2009), Basel-Land («Sprachgewandt»), Luzern, der Stadt Zürich oder der Stadt St.Gallen durchgeführt. (Vogt et al. 2022: 91; Stadt St.Gallen 2022). Der Kanton St.Gallen führt bisher keine flächendeckenden Sprachstandserhebungen durch. Um Kinder mit sprachlichem Förderbedarf zu erreichen, werden verschiedene Kommunikationskanäle genutzt, wobei sich hier in den St.Galler Gemeinden kein einheitliches Vorgehen abzeichnet. So nannten die befragten Personen der OST-Studie diverse verschiedene Herangehensweisen beispielsweise Flyer, Webseiten, persönliche Einladungen, aber auch direkte Ansprachen durch persönliche Gespräche (OST 2023: 30, 13).

Selektive Sprachförderung für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund wird von fast der Hälfte aller Gemeinden (45%) angeboten. Dazu kommen sechs Gemeinden, in denen sich das Angebot gerade im Aufbau oder in der Planung befindet. Hier ist anzumerken, dass diese Art Angebot häufiger von grösseren Gemeinden angeboten wird als von kleinen oder mittleren (OST 2023: 13). Ausserdem verfügen rund zwei Drittel der Gemeinden über mindestens ein Angebot zur Sprachförderung im frühkindlichen Bereich. Dabei gibt es verschiedene Angebote, wobei das häufigste «Schenk mir eine Geschichte – Family Literacy» ist. Das Projekt wird in 23% der Gemeinden angeboten und es dient der Sprach- und Leseförderung. Durchgeführt wird es durch das Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien (Kanton St.Gallen 2021b: 18-19). In 18% der Gemeinden werden das «Projekt Buchstart», Elternratgeber oder das Projekt «Sprich mit mir und hör mir zu!» angeboten. Bei Letzterem handelt es sich um einen Elternratgeber, der seit 2014 in elf Fremdsprachen und Deutsch erscheint. Zu dem Projekt gehören ausserdem unentgeltliche alltagsnahe Elternbildungsveranstaltungen rund um das Thema «mehrsprachiges Aufwachsen». Zwischen 2017 und 2019 fanden 23 solcher Veranstaltungen statt, wobei das Publikum zwischen 3 bis 50 Teilnehmende umfasste (Kanton St.Gallen 2021b: 17). Damit gehört der Kanton St.Gallen zu den elf Kantonen die Informationen, Umsetzungshilfen, Beratungen, Leitfäden oder Empfehlungen<sup>20</sup> zur frühen Sprachförderung anbieten (Vogt et al. 2022: 95-96). Im Kanton St.Gallen bieten zudem fast die Hälfte aller Gemeinden kleinere, lokale Projekte an (OST 2023: 11): Dazu gehört beispielsweise «Quaki - wir spielen Deutsch» (Sprachförderprojekt des Trägerverein Integrationsprojekte St.Gallen), «Dazolino» (Sprach- und Spielförderung, z.B. in Buchs oder Grabs) oder «Schwatzspatz» (Sprach- und Spielförderangebot für Kinder und Eltern in Sennwald) (OST 2023: 25). Insgesamt wirkt die frühe Sprachförderung im Kanton St.Gallen sehr fragmentiert und viele der Angebote sind punktueller Art (nur in einzelnen Spielgruppen oder Kitas vorhanden siehe Vogt et al. 2022: 104).

---

<sup>20</sup> Siehe Kanton St.Gallen (2021c).

#### 4.2.2. Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen

Damit auch Familien mit besonderen Bedürfnissen von frühkindlicher Bildung profitieren können, sind Unterstützungsangebote in diesem Bereich zentral. Dies können einerseits Angebote sein, die sich spezifisch an sozioökonomisch belastete Haushalte richten. Andererseits sind darunter Angebote zu verstehen, die sich an Kinder richten die physische oder geistige Entwicklungsauffälligkeiten oder -verzögerungen aufweisen oder Defizite in ihrer sozialen Integration aufweisen. Gerade für diese Kinder sind spezifische Fördermassnahmen wichtig, damit so eine Basis für ihre Teilhabe in der Gesellschaft entwickelt werden kann (Kibesuisse 2017).

Schweizweit weisen lediglich 10% der Gemeinden ein Hausbesuchsprogramm auf (Magistretti/Schraner 2017: 15). Hervorzuheben ist das Projekt «schrittweise». Schrittweise ist ein Hausbesuchsprogramm angeboten vom Verein a:primo, wobei das Ziel ist, sozial belastete isolierte oder bildungsferne Familien in ihrem Alltag zu unterstützen. Seit der Einführung des Programms im Jahr 2007 haben insgesamt 4'311 Familien teilgenommen (a:primo 2023). Wie eine Evaluation des Programmes zeigt, führte die Teilnahme bei den Kindern zu mehr Vielfalt in ihren Aktivitäten, sowie besseren Zugängen zu Spielmaterialien und Büchern. Bei den teilnehmenden Müttern nahm das Interesse an der Entwicklung des Kindes zu. Ausserdem nahm die gemeinsam verbrachte Zeit mit dem Kind zu bzw. wurde bewusster gestaltet (Feller-Länzlinger et al. 2013).

Rund ein Drittel aller Gemeinden im Kanton St.Gallen bieten spezifische Unterstützungsangebote für Familien mit besonderen Bedürfnissen<sup>21</sup> an. Ausserdem sind 26% der Gemeinden daran, ebenfalls ein solches Angebot aufzubauen oder zu planen. Für diesen Bereich sollte hervorgehoben werden, dass einige Gemeinden keine Antwort abgaben, weswegen diese der Antwortmöglichkeit «weiss nicht» zugeordnet wurden (39%). Insgesamt ist deswegen davon auszugehen, dass mehr als 2% der Gemeinden über kein Angebot dieser Art verfügen (Ost 2023: 5). In wenigen Gemeinden gibt es ausserdem Unterstützungsangebote mit Austauschmöglichkeiten: So bieten 15% der Gemeinde «Femmes-Tische» an und 14% der Gemeinden «PAT – Mit Eltern lernen» an (OST 2023: 23).

PAT wurde in den Gemeinden St.Gallen, Rorschach und Flawil als Pilotprojekte durchgeführt und findet sich inzwischen auch im Regelangebot mehrerer St.Galler Gemeinden wieder. Bei der Zielgruppe handelt es sich hier um Familien mit besonderen Belastungen. Diese werden im Rahmen des Programms während drei Jahren (von der Geburt des Kindes bis es 3 Jahre alt ist) durch Hausbesuche von Elternbegleiterinnen und -begleiter unterstützt. Zudem gibt es Gruppenangebote und am Ende des Programmes sollte eine «Anschlusslösung» bspw. in Form eines Spielgruppenplatzes für das Kind gefunden werden. Insgesamt zielt PAT darauf ab, die El-

---

<sup>21</sup> z.B. durch eine Beeinträchtigung, Auffälligkeiten im sozialen und/oder emotionalen Bereich, belastete Familienverhältnisse.

tern zu unterstützen, Schwierigkeiten rechtzeitig zu erkennen und soziale Netzwerke aufzubauen sowie die Nutzung weiterer Angebote zu fördern (Kanton St.Gallen 2021b: 13). Das Projekt wurde bereits in mehreren Kantonen durchgeführt und evaluiert: In Zürich zeigt eine Studie, dass Kinder die mit PAT (hier im Rahmen des Programmes «ZEPPELIN») gefördert wurden, deutlich bessere sprachliche, kognitive Fähigkeiten aufwiesen als jene Kinder der Kontrollgruppe (ohne PAT). Im Hinblick auf die Eltern konnte einerseits eine Verbesserung der Erziehungskompetenzen beobachtet werden und andererseits eine erhöhte Partizipation bei Angeboten des öffentlichen Raumes (wie Ludotheken, Deutschkurse) (Lanfranchi et al. 2016).

Ein weiteres Projekt zur Unterstützung von Familien ist «wellcome - praktische Hilfe nach der Geburt». Das Projekt unterstützt Familien ohne soziale Netzwerke ab der Geburt ihres Kindes durch freiwillige Mitarbeitende. Das Projekt versteht sich als «moderne Nachbarschaftshilfe» und soll Familien in ihrem Alltag entlasten. Wellcome wird an mehr als 250 Standorten in Deutschland, Österreich und der Schweiz durchgeführt, wobei die Schweizer Standorte hauptsächlich in der Ostschweiz zu finden sind. Im Kanton St.Gallen wird wellcome inzwischen in allen Wahlkreisen bis auf das Toggenburg und See-Gaster angeboten (Kanton St.Gallen 2021b: 12-13; Wellcome 2023). Relevant ist in diesem Bereich auch der Heilpädagogische Dienst St.Gallen: Dieser bietet heilpädagogische Frühförderung für Kinder (ab Geburt bis zum Schuleintritt) mit einer Behinderung oder einer Entwicklungsverzögerung an (Kanton St.Gallen 2023).

Ein anderes Modell wird zurzeit im Kanton Luzern verfolgt. Dort empfiehlt der Stadtrat die Einführung von Mutter-Kind Gruppen. Als Zielgruppe werden sozialbenachteiligte Familien definiert, die ansonsten kaum Zugang zu den Angeboten der frühkindlichen Bildung finden. Das Ziel der Mutter-Kind Gruppen soll es sein, die Entwicklung der Kinder zu fördern und Eltern (primär Mütter) zu vernetzen (Stadt Luzern 2022).

## 5. Exkurs: Selektives Obligatorium

Von einem selektiven Besuchsobligatorium ist die Rede, wenn nur für bestimmte Kinder die Verpflichtung besteht, ein Angebot zu besuchen (Beispiele gibt es insbesondere im Bereich der Sprachförderung), im Gegensatz zu einem allgemeinen Besuchsobligatorium, welches für alle Kinder verpflichtend ist. Dieses selektive Obligatorium kann z.B. der verpflichtende Besuch einer Kindertagesstätte, Spielgruppe oder Tagesfamilie sein oder der Besuch eines freiwilligen Kindergartenjahres bereits vor dem regulären Schuleintritt. Das Besuchsobligatorium ist meist an eine Sprachstandserhebung geknüpft. Diese Erhebung der sprachlichen Kompetenzen kann für alle Kinder verpflichtend sein oder nur für Kinder aus einem Haushalt, wo nicht die Lokalsprache gesprochen wird. Demgegenüber zu unterscheiden ist das Angebotsobligatorium, mit welchem ein Kanton seine Gemeinden zum Aufbau eines adäquaten Angebots z.B. zur frühen Sprachförderung verpflichten kann. Im folgenden Kapitel steht das Besuchsobligatorium im Vordergrund.

### 5.1. Umsetzung in der Schweiz

Einige Schweizer Kantone und Gemeinden führen ein selektives Obligatorium. Basel-Stadt hat 2013 in der Schweiz als erster Kanton das selektive Obligatorium eingeführt. Mittels von der Universität Basel entwickeltem Fragebogen müssen Eltern angeben, ob ihr Kind über genügend Deutschkenntnisse verfügt. Der Fragebogen geht an alle im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Eltern, die ein Kind haben, das 18 Monate vor der Einschulung steht. Werden ungenügende Deutschkenntnisse des Kindes angegeben und wächst das Kind nicht in einer deutschsprachigen Familie auf, dann werden die Eltern verpflichtet, ihr Kind bei einer geeigneten Einrichtung für zwei halbe Tage pro Woche anzumelden. Bei einer Anmeldung in einer Spielgruppe übernimmt der Kanton die gesamten Kosten, bei einer Anmeldung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien übernimmt der Kanton einen einkommensabhängigen Kostenbeitrag (Kanton Basel-Stadt 2014).<sup>22</sup>

Auch der Kanton Luzern kennt ein selektives Besuchsobligatorium. Die Gemeinden sind verpflichtet, mittels Elternfragebogen den Sprachstand der Kinder zu erheben, 18 Monate vor dem vorobligatorischen oder vor dem obligatorischen Schuleintritt. Bei ausgewiesenem Sprachförderdarf können die Eltern verpflichtet werden, ihr Kind für mindestens zwei Halbtage pro Woche in eine Spielgruppe oder Kita zu schicken. Während früher die Gemeinden die Eltern verpflichten konnten, sich an bis zu 50% der Betreuungskosten zu beteiligen, darf seit September 2023 bei einer Verpflichtung von den Eltern kein finanzieller Beitrag für den Kita- oder Spielgruppenbesuch verlangt werden.

---

<sup>22</sup> Siehe [Frühe Sprachförderung - Kanton Luzern](#).

Im Gegensatz zum Basler Modell verpflichtet der Kanton Luzern die Gemeinden jedoch dazu, dass sich die Eltern an den Betreuungskosten beteiligen und bis zu 50% der Kosten selbst tragen. Wenn sich eine Gemeinde gegen eine Kostenbeteiligung der Eltern entscheidet, erhält die Gemeinde keine finanzielle Unterstützung durch den Kanton (Kanton Luzern 2023).<sup>23</sup>

Auch in der Gemeinde Chur wird im Rahmen des Programms «Deutsch für die Schule» mittels Elternfragebogen 18 Monate vor Kindergarteneintritt der Sprachstand der Kinder erhoben. Nachdem ursprünglich bei ungenügenden Deutschkenntnissen die Teilnahme am Programm und somit der Besuch einer Betreuungseinrichtung freiwillig war, gilt seit 2020 ein selektives Besuchsobligatorium. Seither werden Kinder, die kein oder kaum Deutsch sprechen, zum Besuch von zwei Halbtagen pro Woche in einer Spielgruppe, Kindertagesstätte oder einer deutschsprachigen Tagesfamilie verpflichtet. Die Eltern nehmen im Verlauf desselben Jahres an acht obligatorischen Elternbildungsveranstaltungen teil. Die Elternbildungsveranstaltungen sind für die Eltern kostenlos, der Besuch der Kinder der Betreuungseinrichtungen hingegen nicht, die Eltern tragen 20%-80% der Kosten selbst (vgl. Stadt Chur 2019).<sup>24</sup>

Der Kanton Basel-Landschaft beabsichtigt nach Vorbild des Modells im Kanton Basel-Stadt die Einführung eines selektiven Besuchsobligatorium, wobei die Gemeinden bei der Einführung des Obligatoriums mindestens ein für die Eltern kostenloses Angebot anbieten müssen. Der Landrat hat am 14. September 2023 die Gesetzesänderung einstimmig angenommen.<sup>25</sup>

Die Einführung des Obligatoriums ist im Kanton Thurgau auf das Schuljahr per 2024/2025 geplant, die entsprechende Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Auch im Thurgau wird mittels Elternfragebogen rund eineinhalb Jahre vor Kindergarteneintritt der Sprachstand der Kinder erhoben und diese bei aufgezeigtem Förderbedarf zum Besuch passender Förderangebote verpflichtet. Vor dem Bundesgerichtsentscheid (siehe Kap. 5.3) war eine einkommensabhängige Kostenbeteiligung der Eltern von maximal 800.- CHF pro Jahr geplant, in der aktuellen Gesetzesanpassung wird jedoch auf eine entsprechende Kostenbeteiligung verzichtet (Kanton Thurgau 2023).<sup>26</sup>

Nebst der Variante mit dem Besuchsobligatorium gibt es auch selektive Ansätze, die mit Empfehlungen statt Verpflichtungen arbeiten. Beispiele sind die Gemeinden Zürich und St. Gallen. In beiden Städten erhalten Eltern ebenfalls 1.5 Jahre vor Kindergarteneintritt einen Fragebogen zu den Sprachkenntnissen ihres Kindes. Wird auf diese Weise ein Förderbedarf erkannt, erhalten die Eltern die Empfehlung, familienergänzende Betreuung zwecks Förderung der

---

<sup>24</sup> Siehe auch [Stadt Chur - Deutsch für die Schule](#).

<sup>25</sup> [Geschäfte ab Juli 2015 — baselland.ch](#).

<sup>26</sup> Siehe auch [Umsetzung selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung \(SOVS\) \(tg.ch\)](#).

Sprachkompetenzen des Kindes in Anspruch zu nehmen, werden jedoch nicht dazu verpflichtet. Im Falle eines Besuchs eines entsprechenden Angebots, zahlen die Eltern die üblichen (einkommensabhängigen) Tarife.

## 5.2. Wirksamkeit

Die Wirksamkeit des Besuchs einer frühkindlichen Betreuungseinrichtung für die Steigerung der Sprachkompetenzen wird verschiedentlich belegt (siehe z.B. Vogt et al. 2022). Spezifisch zum Nutzen eines selektiven Besuchsobligatoriums gibt es ebenfalls positive Befunde. So deuten Pilotprogramme im Kanton Solothurn auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem verpflichtenden Besuch von Spielgruppen und den Deutschkenntnissen hin, obwohl die individuellen Fortschritte sehr unterschiedlich stark ausgeprägt sind und es nur kleine Fallzahlen sind (Kappeler Suter 2019).

Diese Erkenntnisse decken sich mit den Resultaten der Studie «ZweitSPRACHE», welche im Vorfeld der Einführung des Besuchsobligatoriums im Kanton Basel-Stadt durchgeführt wurde. Die von der Universität Basel durchgeführte Studie zeigt, dass Kinder mit Migrationshintergrund, welche eine frühkindliche Betreuungseinrichtung besuchten, deutlich bessere Deutschkenntnisse aufwiesen als solche, die keine institutionelle Betreuung hatten. Als besonders relevante Kontextfaktoren gelten ein genügender zeitlicher Umfang, ein früher Beginn der Förderung sowie eine gute Prozessqualität der Bildungseinrichtung. Bezüglich Betreuungsumfang stellten die Autoren fest, dass die Steigerung des Betreuungsumfangs bis hin zu 20 Stunden pro Woche sich beinahe linear positiv auf die Deutschkenntnisse auswirkte, weitere Betreuungsstunden danach hingegen einen leicht negativen Effekt hatten. Der optimale Startzeitpunkt der frühen Sprachförderung ist gemäss den Autoren zwei Jahre vor der Einschulung (Grob/Keller/Trösch 2014). Grob et al. haben in ihrer Studie 2019 ausserdem festgestellt, dass sich das selektive Besuchsobligatorium auch längerfristig positiv auswirkte. So konnte ein positiver Effekt auch noch in der 5. Klasse im Fach Deutsch (sowie Englisch, nicht aber Französisch) festgestellt werden.<sup>27</sup>

Nach der Einführung des Obligatoriums im Kanton Basel-Stadt, war zudem eine bessere Auslastung der Spielgruppen zu verzeichnen. Die Hälfte der befragten Spielgruppenleitenden gab jedoch an, dass der Arbeitsaufwand für Kinder im selektiven Obligatorium grösser sei (Amsler/Akgünlü 2014: 52).

---

<sup>27</sup> Spätere allfällige Effekte, d.h. für die 6. Klasse und darüber, konnten nicht untersucht werden, weil die früheste Kohorte sich zum Untersuchungszeitpunkt in der 5. Klasse befand.

### 5.3. Rechtliche Zulässigkeit

Laura Bircher und Judith Wyttenbach von der Universität Bern haben sich im Rahmen eines Gutachtens (Bircher/Wyttenbach 2023) mit der Frage nach der Rechtmässigkeit des selektiven Obligatoriums auseinandergesetzt, sowie mit der Frage, ob die Kantone die Kosten für den selektiv verpflichtenden Unterricht auf die Eltern abwälzen dürfen. Diese Fragestellungen werden unter dem Blickwinkel der Freiheitsrechte von Eltern und Kindern, des Diskriminierungsverbots, des Anspruchs auf Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts und der interkantonalen Harmonisierung beleuchtet.

Dabei kommen sie zum Schluss, dass es grundsätzlich rechtmässig ist, ein selektives Obligatorium einzuführen, welches Kinder mit ungenügenden Sprachkenntnissen zum Besuch einer Spielgruppe, Kita oder Tagesfamilie an *bis zu zwei Halbtagen pro Woche* verpflichtet. Die Massnahme wirft zwar die Frage nach der Gleichbehandlung auf und konstituiert einen mittelschweren bis schweren Eingriff in die Freiheitsrechte der Eltern und Kinder, ist aber unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses sowie dem Bildungsinteresse des Kindes zu rechtfertigen. Das selektive Obligatorium muss aber Ausnahmen vorsehen, wenn ein Besuch nicht dem Kindeswohl entspricht, z.B. bei Krankheit des Kindes, Entwicklungsstörungen oder anderen Beschwerden. Verfassungswidrig ist hingegen die Variante eines selektiven Obligatoriums in Form eines vorgezogenen, zusätzlichen Kindergartenjahres (d.h. der Besuch von drei statt zwei Kindergartenjahren). Dies würde zwar gemäss den Autorinnen eine effektivere Form der Förderung darstellen, dabei aber schwer in die Freiheitsrechte der Kinder und der Eltern eingreifen und zu einer deutlichen Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund und nichtdeutscher Elternsprache führen. Ein vorgezogenes Kindergartenjahr ist deshalb aufgrund des Diskriminierungsverbots unzulässig und stehe überdies im Konflikt mit dem HarmoS-Konkordat (Bircher/Wyttenbach 2023: 847-854, 858-859).

Während das selektive Obligatorium mit gewissen Einschränkungen somit rechtlich zulässig ist, äussern sich die Autorinnen kritisch zur Kostenbeteiligung der Eltern. Dass die Eltern einen Teil oder die gesamten Kosten tragen müssen, ist erstens aufgrund des Diskriminierungsverbots problematisch. Die Ungleichbehandlung der Eltern durch die Kostenübernahme wiegt schwer, weil die Massnahme Familien in einem freiheitsrechtlichen Bereich betrifft. Zweitens widerspricht die Kostenübernahme dem Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts. Dieser Grundsatz kommt zum Tragen, weil das selektive Obligatorium sich in unmittelbarer Nähe zum Grundschulunterricht bzw. zur Einschulung bewegt. Diese Nähe ist z.B. auch in den Kantonen Thurgau und Basel-Stadt erkennbar, wo das Obligatoriums im Volksschulgesetz verankert ist (Bircher/Wyttenbach 2023: 854-857, 858).

Die Ausführungen von Bircher/Wyttenbach zur Unentgeltlichkeit und zur Zugehörigkeit der obligatorischen Sprachstandserhebung bzw. Sprachförderung zum Grundschulunterricht wurden durch den Entscheid des Bundesgerichts (Urteil 2C\_402/2022) vom 31. Juli 2023 bestätigt. Der Kanton Thurgau führt das selektive Obligatorium per Schuljahr 2024/2025 ein. Gegen die Bestimmung, dass die Eltern die Kosten bis zu maximal 800.- CHF pro Jahr mittragen, wurde Beschwerde erhoben, wobei die Beschwerdeführenden insbesondere den unter Art. 19 BV verankerten Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht geltend machten. Das Bundesgericht kommt in seinen Ausführungen zum Schluss, dass die Beschwerde begründet ist, weil Elternbeiträge bei obligatorischen vorschulischen Massnahmen unvereinbar mit dem verfassungsmässigen Grundrecht des unentgeltlichen Grundschulunterrichts sind. Der Umstand, dass die Massnahme vor der ordentlichen Einschulung erfolgt und dass nur Kinder mit Sprachförderbedarf verpflichtet werden, ändere nichts daran. Faktisch bedeutet dies, dass bei einem selektiven Obligatorium die entsprechenden Angebote zum obligatorischen Grundschulunterricht zählen und damit der obligatorische Grundschulunterricht auf Dreijährige ausgeweitet wird. Neben dem Anspruch auf Unentgeltlichkeit der Angebote an sich, führt dies auch zu einem Anspruch auf Übernahme der Transportkosten durch die öffentliche Hand, wenn der Schulweg gefährlich oder übermässig lang und für das Kind unzumutbar ist. Gleichzeitig hat diese Ausweitung des obligatorischen Grundschulunterrichts weitere Konsequenzen. So können z.B. Kinder nur in sehr begründeten Fällen dem Unterricht fernbleiben, womit etwa Ferien ausserhalb der Schulferienzeit für betroffene Familien grundsätzlich nicht mehr möglich sind.

## 6. Möglichkeiten zur Umsetzung im Kanton St.Gallen

Im Folgenden werden sechs thematische Handlungsfelder aufgeführt mitsamt möglichen Ansätzen und Handlungsempfehlungen im Bereich der frühen Förderung. Die Handlungsfelder dienen der Strukturierung des Kapitels und der aufgeführten Massnahmen. Aufgrund der starken Wechselwirkung gewisser Handlungsempfehlungen sind einige davon dennoch mehrfach aufgeführt und es wird innerhalb der Handlungsfelder immer wieder auf andere Handlungsfelder verwiesen.

### 6.1. Früherkennung / Koordinieren und Vernetzen

Im Bereich der frühen Förderung kommen verschiedene Akteurinnen und Akteure und Politikbereiche zusammen, was zu Schnittstellen und einem erhöhten Koordinations- und Vernetzungsbedarf führt, und zwar auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene. Der notwendige und oft propagierte Austausch zwischen den Akteurinnen und Akteuren wird als familienzentrierte Vernetzung bezeichnet. Ein zentrales Element der familienzentrierten Vernetzung ist die enge Zusammenarbeit und Koordination der involvierten Dienste und Institutionen, um Ressourcen und Fachwissen effizienter zu teilen sowie Abläufe effizienter zu regeln, wodurch sowohl die Familie als auch die Fachkräfte von einem umfangreichen, gut koordinierten Unterstützungsnetzwerk profitieren. Dieser Ansatz ermöglicht es, sowohl individuelle als auch kollektive Bedürfnisse besser zu adressieren und eine ganzheitlichere Betreuung und Unterstützung für Familien sicherzustellen (UNESCO 2019: 28-33).

Die familienzentrierte Vernetzung ist vielseitig und auf verschiedenen Ebenen möglich: Es können Betreibende und Angestellte von Kindertagesstätten sein, die sich zu einem informellen Treffen zusammenfinden; eine Kinderärztin, die Eltern ein Hausbesuchsprogramm empfiehlt oder ein Berater einer Fachstelle, der auf geeignete Kita- oder Spielgruppenplätze verweist; oder eine Koordinationsgruppe der öffentlichen Verwaltung, wo Personen der Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- und Integrationspolitik aufeinandertreffen (UNESCO 2019: 29).

Die Vorstudie von Hafén/Magistretti zeigt, dass die Schweiz eine grosse Vielfalt von institutionellen Netzwerken im Frühbereich aufweist, dass die Früherkennung und Begleitung von Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf aber nicht mit der gleichen Intensität angeboten wird, wie dies beispielsweise bei den «Frühen Hilfen» in Österreich der Fall ist, sowie bei den Netzwerken in Deutschland, Frankreich und Kanada (Hafén/Magistretti 2021).

Den Gemeinden und Kantonen kommt bei der Vernetzung eine wichtige Rolle zu. Nebst der gemeinde- resp. kantonsinternen Vernetzung und der Vernetzung der Gemeinden und Kantone untereinander, können diese auch die Vernetzung der leistungserbringenden Akteurinnen

und Akteure wie zum Beispiel Kitas oder Spielgruppen untereinander fördern, indem sie beispielsweise geeignete Gefässe dafür schaffen oder Weiterbildungen anbieten. Gemeinden und Kantone sind auch in der Verantwortung, durch geeignete Rahmenbedingungen die Koordination und Vernetzung zu vereinfachen, indem z.B. den Akteurinnen und Akteuren die dafür notwendigen zeitlichen und finanziellen Ressourcen gewährt werden und die Finanzierung/Subventionierung derart gestaltet ist, dass Akteurinnen und Akteure nicht um Fördergelder konkurrieren müssen. Einen besonderen Fokus sollten Gemeinden daraufsetzen, dass der Vorschul- und der Schulbereich aufeinander abgestimmt sind, damit der Übergang für die Kinder und die Eltern erleichtert wird (UNESCO 2019: 29).

Im Kanton St.Gallen geben 88% der Gemeinden an, dass eine Kooperation zwischen der politischen Gemeinde und dem Schulträger bzw. eine ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinde etabliert, teilweise etabliert oder in Planung ist. Auf die Frage, ob die Vernetzung zwischen den Akteurinnen und Akteuren im Frühbereich gefördert wird, geben 58% der Gemeinden an, dies zu tun, und weitere 32% weisen dies als teilweise oder in Planung aus. 70% der Gemeinden geben zudem an, dass Kinder und deren Eltern beim Übergang vom Frühbereich in den Kindergarten begleitet werden, beispielsweise in Form von Besuchstagen oder Informationstätigkeiten, weitere 23% tun dies teilweise oder haben entsprechende Massnahmen in Planung (OST 2023: 12). Zur Qualität der Kooperation kann an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden, doch die Vernetzung im Bereich der frühen Kindheit wird in den St.Galler Gemeinden grundsätzlich umgesetzt. Auf kantonaler Ebene werden die Vernetzung und Zusammenarbeit im Bereich der frühen Kindheit ebenfalls mit verschiedenen Massnahmen gefördert. Einen Beitrag leistet die interdepartementale kantonale Strategie und Umsetzungsorganisation. Ebenfalls als eine Massnahme aus der ersten kantonalen Strategie Frühe Förderung wurde die Fachkonferenz Frühe Förderung ins Leben gerufen. Dieses Gremium mit Delegationen aus den verschiedenen zentralen Fachorganisationen und Fachbereichen im Bereich der frühen Förderung wird seit 2016 umgesetzt und fördert die interdisziplinäre und interdepartementale Zusammenarbeit. Einen weiteren Beitrag soll die Konferenz der kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten sowie Kontaktpersonen frühe Förderung leisten, die jährlich vom Amt für Soziales unter Einbezug von Amt für Volksschule und Amt für Gesundheitsvorsorge organisiert wird. Ebenfalls finden sich im Paket mit Grundlagen und Instrumenten «heb! hinschauen. einschätzen. begleiten.» Ansatzpunkte und Hinweise für eine vernetzte, koordinierte Zusammenarbeit für die Früherkennung, Begleitung und Unterstützung bei ungünstigen Entwicklungen und Kindeswohlgefährdungen.

Die gesundheitliche Versorgung ist ein elementarer Bestandteil der familienzentrierten Vernetzung, durch die prominente Rolle von Kinderärztinnen und Kinderärzten, Gynäkologinnen und Gynäkologen sowie Hebammen bei der prä- und postnatalen Begleitung der Familien.

Diesen Akteurinnen und Akteuren kommt deshalb eine entsprechend wichtige Rolle zu bei der Begleitung der Eltern und der Weiterleitung an passende Angebote bereits vor oder nach der Geburt des Kindes. Ein Beispiel für eine entsprechende Vernetzungsarbeit im Kanton St.Gallen ist das Projekt «Mutter/Vatterglück», welches die Vernetzung diverser Fachstellen und Personen vorantreibt (siehe Kap. 4.1.4). Überdies ist eine gesicherte gesundheitliche Versorgung im Frühbereich wichtig, um Entwicklungsverzögerungen und Unterstützungsbedarf frühzeitig zu erkennen und damit Kinder und Familien mit besonderen Bedürfnissen zu erreichen (Schraner/Magistretti 2021.).

Nebst der Zuweisung oder Empfehlung durch entsprechende Stellen, sind Sprachstandserhebungen eine Möglichkeit, Kinder mit Sprachförderbedarf frühzeitig zu erkennen. Wenn ein entsprechender Förderbedarf erkannt wird, kann das Kind entweder freiwillig oder verpflichtend in ein entsprechendes Angebot zugewiesen werden (siehe hierzu Kap. 6.4). In der Gemeinde St.Gallen erhalten alle Eltern rund 1.5 Jahren vor Kindergarteneintritt einen Fragebogen zu den Sprachkenntnissen ihres Kindes. Es handelt sich um den Fragebogen der Universität Basel, der bereits in anderen Kantonen und Gemeinden zum Einsatz kommt (siehe Kap. 5.1) und in 12 Sprachen vorliegt (Albanisch, Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Portugiesisch, Türkisch, Kroatisch, Spanisch, Tamilisch und Tigrinya).<sup>28</sup> Wenn mittels Fragebogen geringe Deutschkenntnisse attestiert werden, wird der Besuch einer Spielgruppe oder Kindertagesstätte empfohlen. Auch die Stadt Zürich kennt eine solche Sprachstandserhebung ohne Kopplung an ein Besuchsobligatorium.

Eine Sprachstandserhebung liesse sich auch auf kantonaler Ebene umsetzen, mit oder ohne selektives Obligatorium (siehe hierzu auch Kap. 6.4). Empfehlenswert ist in beiden Fällen, dass der Fragebogen an alle Eltern verschickt wird (wie dies in der Gemeinde St.Gallen der Fall ist) und nicht nur Haushalten nichtdeutscher Muttersprache. Auch in deutschsprachigen Haushalten weisen Kinder teilweise Förderbedarf auf.

## 6.2. Elterninformation, -bildung und -beratung

Eltern sind als die engsten Bezugspersonen von Kindern in die frühe Förderung direkt miteinzubeziehen. Verschiedene Studien haben nachgewiesen, dass Entwicklungs- und Lernprozesse von Kindern stark von der Anregung abhängen, die sie zuhause erhalten (siehe Pädagogische Hochschule Zürich 2022b: 13). Angebote der frühen Förderung sollen Eltern deshalb einerseits in ihrer Erziehungsrolle stärken und sie befähigen, Herausforderungen zu bewältigen sowie ihre Kompetenzen und erzieherische Aufgaben zu reflektieren (Meier Magistretti/Walter-Laager 2016: 9). Andererseits zielen entsprechende Angebote darauf ab, Eltern für den Stellenwert von (Sprach)För-

---

<sup>28</sup> Siehe [Sprachkontakterfassung \(Fragebogen zum Sprachkontakt\) | stadt.sg.ch](https://stadt.sg.ch)

derung zu sensibilisieren, Informationslücken und Ängste bezüglich des Kindergarteneintritts abzubauen oder über bestehende Angebote für Kinder und Erwachsene zu informieren (Pädagogische Hochschule Zürich 2022b: 9).

Im Kanton St.Gallen ist die Mütter- und Väterberatung institutionalisiert und verankert und als Angebot in jeder Gemeinde vorhanden (siehe Kap. 4.1.3). Damit steht der Kanton St.Gallen im schweizerischen Schnitt vorbildlich da. Nach Angaben des Kantons werden jedoch nur 60-70% der Familien erreicht.

Ein Grund hierfür könnte die eher passive Informationsvermittlung vieler Gemeinden sein, d.h. Gemeinden informieren Familien nur auf deren Eigeninitiative hin. Eine systematische Informationsvermittlung findet nicht statt. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Haushalte nicht erreicht werden, die sich des Stellenwerts der frühen (Sprach)Förderung zu wenig oder nicht bewusst sind und sich deshalb nicht selbst aktiv um die Informationsbeschaffung kümmern. Eine systematisierte Informationsvermittlung nach Geburt des Kindes oder Umzug in die Gemeinde, würde die Quote der erreichten Haushalte maximieren. Eine zusätzliche Möglichkeit wäre, im Falle einer kantonalen Sprachstandserhebung (siehe Kap. 6.1) Informationsmaterialien beizufügen.

Unabhängig davon ob die Informationen systematisch und flächendeckend verteilt werden oder weiterhin passiv zur Verfügung gestellt werden, muss sichergestellt werden, dass die Eltern diese auch verstehen. Im Kanton St.Gallen übersetzen nur knapp über die Hälfte der Gemeinden die Informationsunterlagen zu den Angeboten in den Fremdsprachen. Damit werden gerade Haushalte nichtdeutscher Muttersprache, die besonders von entsprechenden Angeboten profitieren würden, nicht erreicht.

Da Flyer (nach-)gedruckt, vor Ort abgeholt, persönlich abgegeben oder per Post verschickt werden müssen, bieten sich digitale Umsetzungen als niederschweligen Zugang an. Digitale Lösungen können per Mail oder Nachricht verschickt werden, in sozialen Medien geteilt und nach wie vor auch als Flyer mit QR-Code verteilt werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Informationen direkt in verschiedenen Sprachen vorliegen. Der Kanton St.Gallen hat eine eigene Website zur Information von Zugewanderten entwickelt. Auf [hallo.sg.ch](http://hallo.sg.ch) werden in 17 Sprachen Informationen und Kontakte zu Themen wie Familien und Kleinkinder, aber auch zu Betreuung, Gesundheit, Schule, Bildung, Sprache, Arbeit und Zusammenleben angeboten. Spezifisch für Eltern gibt es die von Pro Juventute geführte App *parentu*. Die App vermittelt den Eltern auf einfache Weise in 15 Sprachen altersentsprechende Informationen ab Geburt bis zum 16. Geburtstag. Die App richtet sich an Eltern, die Anregungen für die Gestaltung des Familienalltags oder Hinweise zu Aktuellem oder Events in der Region suchen, wie auch an Fachpersonen die

Informationen für ihre Berufstätigkeit suchen. Einige Gemeinden im Kanton St.Gallen verwenden ausserdem die Elternbriefe von ProJuventute, um den Eltern praxisnahe Informationen zu vermitteln.

Eine Massnahme zur gezielten Sensibilisierung und Beratung von Eltern mit Kindern mit Förderbedarf sind Hausbesuchsprogramme, wie beispielsweise das Projekt PAT, welches in einigen St.Galler Gemeinden bereits als Pilotprojekt durchgeführt wurde und teilweise als Regelleistung zur Verfügung steht (siehe Kap. 4.2.2). Im Rahmen des Programms werden Eltern unter anderem für den Stellenwert der frühkindlichen Sprachförderung sensibilisiert und die Eltern erhalten Empfehlungen und Anregungen für passende Angebote und Anschlusslösungen. Ein weiterer nennenswerter Ansatz ist das Pilotprojekt «Aufsuchende Frühe Förderung» der Gemeinden St. Margrethen, Au und Altstätten. Das Projekt der Fachstelle Integration Rheintal ist ein niederschwelliges Angebot zur frühen Förderung, das für die Gemeinden passgenau ist und bestehende Netzwerke und Angebote synergetisch nutzt. Im Kanton St.Gallen besteht bezüglich Hausbesuchsprogrammen jedoch nach wie vor noch Handlungsbedarf (siehe Kap. 6.4).

### 6.3. Qualität sichern und verbessern

Zahlreiche Studien belegen, dass Angebote der frühen Förderung insbesondere dann die sprachliche, kognitive und soziale Entwicklung der Kinder positiv beeinflussen, wenn diese von hoher Qualität sind. Insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Haushalten lässt sich dies beobachten. Gleichwohl ist die frühe Förderung nicht auf diese Zielgruppe zu beschränken, alle Kinder profitieren von einer früh einsetzenden Förderung ihrer Kompetenzen.

Wenn die Qualität des Angebots ungenügend ist, dann kann sich dies hingegen schädlich auf die Entwicklung des Kindes auswirken (UNESCO 2019: 35). Die Qualifikation der Fachpersonen in den Betreuungsinstitutionen ist hierbei zentral. Eine hohe Sprachkompetenz der Fachperson wirkt sich positiv auf die Sprachentwicklung der betreuten Kinder aus. Überdies werden von den Betreuenden Kompetenzen in den Bereichen Wissen, Können, Haltung und Problembearbeitungsstil verlangt. Weiterbildungen sollten also nebst rein fachlichem Wissen auch Haltungen und Werte vermitteln (Hutterli/Vogt 2014: 29). Aber nicht nur die Personen in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit profitieren von Weiterbildungen und Fachwissen. Weiterbildungen sollten sich auch an in der Beratung tätige Personen richten und auch Gesundheitsfachpersonen profitieren über ein Grundwissen zur frühen Förderung (UNESCO 2019: 35).

Nebst der Verfügbarkeit und Bereitstellung entsprechender Weiterbildungen, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, so dass diese Weiterbildungen auch besucht werden können. Die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen müssen namentlich ermöglichen, dass Betreuende genügend Zeit haben für die Teilnahme an den erwähnten Weiter-

bildungen, aber auch für den formellen und informellen Austausch im Team, der für eine qualitativ hochwertige Betreuung notwendig ist. Die Arbeitsbedingungen in Kitas werden zudem oft als ungenügend empfunden und viele Kitas kämpfen mit einer hohen Personalfuktuation, was der Qualität der Betreuung abträglich ist (UNESCO 2019: 35). Attraktivere Leistungsbedingungen beinhalten aber auch immer einen finanziellen Aspekt (höherer Lohn, bessere Sozialleistungen, tieferer Betreuungsschlüssel), d.h. müssen durch die öffentliche Hand abgedeckt werden, wenn die Mehrkosten für die Betreuungseinrichtungen nicht auf die Eltern abgewälzt werden sollen.

Für Eltern ist es oftmals schwierig, die Qualität eines familienergänzenden Angebots zu beurteilen. Deshalb kommt der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung der Qualität dieser Angebote zu, indem entsprechende pädagogische und organisatorische Qualitätsstandards verbindlich definiert und überprüft werden. Kindertagesstätten müssen im Kanton St.Gallen im Rahmen des Bewilligungs- bzw. Aufsichtsverfahren auch qualitative Aspekte aufzeigen. Grösserer Handlungsbedarf im Bereich der Qualität besteht für Spielgruppen. Für diese Angebote bestehen in praktisch allen Kantonen weder eine Melde- noch eine Bewilligungspflicht (UNESCO 2019: 36). Auch der Kanton St.Gallen kennt keine solche Melde- und Bewilligungspflicht. Es wird zwar empfohlen, dass die Gemeinde eine Leistungsvereinbarung mit den Spielgruppen abschliesst und dort auch möglichst Qualitätskriterien aufnimmt, verbindlich wird dies aber nicht geregelt.<sup>29</sup> Bei Tagesfamilien wiederum besteht zwar eine Meldepflicht bei den Gemeinden, doch die Qualitätsvorgaben sind tief angesetzt.<sup>30</sup>

Empfehlungen für Qualitätsstandards in Kindertagesstätten können der EKFF (2021) und der SODK/EDK (2022) entnommen werden; zudem existiert mit QualiKita ein Label für Kindertagesstätten. Für Tagesfamilien besteht ein möglicher Ansatzpunkt für die Entwicklung von Qualitätsstandards bei QualiTaf. Es handelt sich hierbei um die QualiKita-Qualitätsstandards, welche für die Gegebenheiten in Tagesfamilien angepasst und als Pilotprojekt im Kanton Zürich getestet wurden.<sup>31</sup> Bei der Definition von Qualitätsstandards für die familienergänzende Betreuung ist immer auch Bezug auf den aktuellen Stand der Forschung und die Gegebenheiten im Kanton zu nehmen. Wo entsprechendes Wissen fehlt, kann der Kanton entsprechende Forschungsprojekte und Bestandesaufnahmen (mit)finanzieren oder in Auftrag geben. Ein Beispiel ist der vom Kanton St.Gallen 2016 in Auftrag gegebene und 2018 veröffentlichte Bericht zur Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen.

Eine Steigerung der Qualität lässt sich überdies über die Finanzierungsmodalitäten erreichen. Eine Möglichkeit ist die Definition von Mindeststandards, welche erreicht werden müssen, damit die Gemeinde oder der Kanton die Trägerschaft finanziell unterstützt. Eine Variante

---

<sup>29</sup> Siehe [2018-Empfehlungen-zu-Spielgruppen-.pdf \(kindersg.ch\)](#)

<sup>30</sup> Siehe [Tagesfamilien | sg.ch](#).

<sup>31</sup> Siehe [kibesuisse: QualiKita](#).

davon ist die Definition von Mindeststandards sowie von weitergehenden Qualitätsstandards. Werden diese höheren Standards erreicht, dann erhält die Trägerschaft eine zusätzliche einmalige oder wiederkehrende Subvention. Ein Beispiel hierfür ist Bellinzona. Kindertagesstätten erhalten zusätzliche Beiträge, wenn sie die kantonalen Mindestvorgaben übertreffen, z.B. beim Anteil des ausgebildeten pädagogischen Personals oder beim Lohnniveau (Stern et al. 2021: 19).

Qualität betrifft aber nicht nur das Personal und die Institutionen, sondern auch den Umfang der Betreuung. Nur der quantitativ genügende Besuch einer (qualitativ hochwertigen) Fördereinrichtung hat einen genügend starken positiven Effekt auf die soziale und sprachliche Förderung. So haben Alexander Grob und sein Team festgestellt, dass die Betreuung im Rahmen von bis hin zu 20 Stunden pro Woche einen positiven Einfluss auf die Sprachkompetenzen hat, und die Förderung optimalerweise bereits zwei Jahre vor Kindergartenbeginn erfolgt (siehe Kap. 5.2).

Während der Kanton St.Gallen über eine kantonale Strategie im Bereich der frühen Förderung verfügt, geben 29% der Gemeinden an, keine eigene Strategie, Konzept oder Massnahmenplan zu verfügen und auch nicht in einem übergeordneten Leitbild o.Ä. einige Grundätze hierzu aufzuführen (siehe Kap.4 ). Hier existiert ein weiterer Ansatzpunkt zur Steigerung der Qualität in der Kinderbetreuung.

Nicht zuletzt kommt im Bereich der Qualität dem Monitoring im Sinne einer Wirkungsmessung eine wichtige Rolle zu. Die Wirkungsmessung ist von essenzieller Bedeutung, da sie ermöglicht, die Effektivität von Angeboten und Massnahmen zur Förderung hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung zu bewerten. Durch eine systematische Evaluierung können evidenzbasierte Erkenntnisse gewonnen werden, die nicht nur die langfristigen Auswirkungen auf die kindliche Entwicklung verdeutlichen, sondern auch die Grundlage für zielgerichtete politische Massnahmen zur Optimierung der Betreuungsqualität bilden.

## 6.4. Angebot für alle gewährleisten

Im Kanton St.Gallen geben 82% der Gemeinden an, über genügend Spielgruppenplätze zu verfügen, und 50% der Gemeinden geben an, genügend Kitaplätze zu haben. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass 18% der Gemeinden über zu wenig Spielgruppenplätze verfügen und sogar jede zweite Gemeinde über zu wenig Kita-Plätze. Im schweizerischen Durchschnitt zeigt sich ebenfalls, dass der Versorgungsgrad (Kitas und Tagesfamilien, ohne Spielgruppen) mit 8% tiefer ist als im schweizerischen Schnitt (18%). Zur Schaffung weiterer Betreuungsplätze wäre eine höhere Mitfinanzierung durch die Gemeinden und/oder den Kanton sinnvoll. Eine genügend hohe Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand stellt sicher, dass die angebotenen Plätze für

die Eltern erschwinglich sind und die Angebote dadurch eine gute Auslastung haben. Der Aspekt der Finanzen wird im Kapitel 6.5 ausgeführt.

Um genügend Betreuungsplätze sicherzustellen, kann der Kanton zusätzlich ein Angebotsobligatorium für die Gemeinden einführen, wie es z.B. im Kanton Luzern seit 2022 existiert und im Kanton Solothurn per 01.01.2024 eingeführt wird.<sup>32</sup> Ein Angebotsobligatorium führt in der Regel zu Mehrkosten für die öffentliche Hand, sei es durch die Schaffung öffentlich-rechtlicher Institutionen oder der stärkeren Finanzierung privater Anbieter respektive der Eltern.

Um den Zugang für alle zu gewährleisten ist neben der Erschwinglichkeit (siehe oben und insbesondere Kap. 6.5) die Niederschwelligkeit des Zugangs wichtig. Dies bedeutet u.a., dass Eltern über entsprechende Angebote und Möglichkeiten überhaupt informiert werden und im Bilde sind. Dies verdeutlicht den Stellenwert der familienzentrierten Vernetzung (siehe 6.1) einerseits und der Elterninformation, -beratung und -bildung (siehe 6.2) andererseits.

Gleichzeitig impliziert der Zugang für alle auch, dass auf besondere Bedürfnisse von Familien und Kindern eingegangen wird und für sie spezifische Angebote bereitgestellt werden. Im Kanton St.Gallen verfügt gemäss eigenen Angaben nur jede dritte Gemeinde über ein Angebot für Familien und Kinder mit besonderen Bedürfnissen, dazu kommen 26%, die im Aufbau eines Angebots sind. 39% der befragten Gemeinden gaben an, nicht zu wissen, ob sie ein entsprechendes Angebot haben (siehe Kap. 4.2.2). Hierzu muss jedoch erwähnt werden, dass in der durchgeführten Umfrage zu wenig spezifiziert wird, was mit «Familien und Kindern mit besonderen Bedürfnissen» zu verstehen ist. Es müsste deshalb genauer untersucht werden, ob diese tiefen Werte durch Unwissen der Befragten bedingt sind (in diesem Fall empfiehlt es sich, die interkommunale Vernetzung und den Wissenstransfer innerhalb der Gemeinde zu fördern) oder ob tatsächlich kein entsprechendes Angebot besteht (in diesem Fall ist ein Aufbau entsprechender Angebote angeraten).

## 6.5. Mitfinanzieren/ finanzielle Anreize gewähren

Im Vergleich zu den Nachbarstaaten liegen die Kosten für den Besuch einer Kita in der Schweiz deutlich höher. Um zwei Kinder zweieinhalb Tage pro Woche betreuen zu lassen, wendet eine Schweizer Familie etwa ein Viertel des jährlichen Haushaltseinkommen auf, was deutlich über den drei bis sechs Prozent in Deutschland, Österreich und Frankreich liegt (Stern et al. 2015). Diese hohen Kosten für familienergänzenden Betreuung treffen besonders einkommensschwache und sozial benachteiligte Familien. Aber auch der Mittelstand ist aufgrund von Schwelleneffekten je nach Ausgestaltung der Subventionssysteme davon betroffen, da womöglich eine Einkommenssteigerung durch die Erhöhung des Erwerbsspensums zu einem grossen Teil oder gar gänzlich durch höhere Betreuungskosten getilgt werden (UNESCO 2019: 40).

---

<sup>32</sup> [Aktuell - Parlament - Kanton Solothurn.](#)

Eine ausreichend hohe finanzielle Unterstützung der Trägerschaften von Angeboten (Objektfinanzierung) und/oder der Eltern (Subjektfinanzierung) ist wichtig, um den Zugang zu Angeboten der familienergänzenden Betreuung und Spielgruppen für alle zu ermöglichen. Ohne Finanzierung durch die öffentliche Hand sind die Kosten der Eltern entsprechend hoch und gerade für einkommensschwache Haushalte kaum tragbar. So tragen im Kanton St.Gallen Eltern im Schnitt zwei Drittel der Betriebskosten von Kitas (Schwab Cammarano et. al 2021: 8).

Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, liegen die öffentlichen Gelder, die im Kanton St.Gallen im Vorschul- und Schulbereich für Kinderbetreuung ausgegeben werden, unter dem schweizerischen Schnitt. Zudem bestehen zwischen den Gemeinden im Kanton St.Gallen grosse Unterschiede. Insbesondere, wenn Gemeinden gar keine finanzielle Unterstützung für Eltern und/oder Trägerschaften gewähren, ist der Zugang zu entsprechenden Angeboten für sozioökonomisch benachteiligte Haushalte erschwert. Ein Beispiel für finanzielle Anreize sind die Betreuungsgutscheine in Rorschach. Seit Sommer 2021 erhalten alle Eltern von dreijährigen Kindern zwei Bildungsgutscheine im Wert von rund 1'000 CHF. Diese Gutscheine berechtigt die Kinder, zweimal pro Woche die Spielgruppe zu besuchen. Die Eltern verpflichten sich im Gegenzug, ihre Kinder ohne unnötige Absenzen in die Spielgruppe zu bringen und sich an den geplanten Elternbildungsanlässen zu engagieren.<sup>33</sup>

Finanzierung und Qualität hängen unmittelbar zusammen. Kitas können beispielsweise über finanzielle Anreize zu höherer Qualität angeregt werden, indem z.B. der Erwerb des Qualitäts-Kita-Labels mit zusätzlichen Subventionen honoriert wird (siehe Kap. 6.3). Gleichzeitig wirken sich umgekehrt Fragen der Qualität direkt auf die Kosten eines Kitaplatzes aus. Ein tieferer Betreuungsschlüssel ermöglicht beispielsweise dem Personal häufiger mittelbare pädagogische Arbeiten zu erledigen (Austauschsitzungen, Bürozeit, Weiterbildungen). Auch die Frage ob und inwiefern Praktikantinnen und Praktikanten zum Betreuungsschlüssel zählen, hat direkten Einfluss auf die Betreuungsqualität und die Kosten eines Betreuungsplatzes. Zudem ist es wichtig, dass Gemeinden, die mit Normkostenmodellen arbeiten, die Normkosten genügend hoch ansetzen, um eine entsprechend hohe Betreuungsqualität zu gewährleisten (Stern et al. 2021 und SODK 2022: 26). All diese Überlegungen können analog auch auf Spielgruppen übertragen werden.

## 6.6. Verbindlichkeit

Das selektive Besuchsobligatorium wurde ausführlich im Kap. 5 besprochen. Aus rechtlichen Gründen scheint grundsätzlich nichts gegen die Einführung eines solchen Obligatoriums zu sprechen, vorausgesetzt den Eltern steht mindestens ein kostenloses Angebot zur Verfügung. Da solche Obligatorien in gewissen Kantonen und Gemeinden bereits umgesetzt werden,

---

<sup>33</sup> Siehe [Die Bildungsgutscheine für die Spielgruppe+ gehen ins dritte Jahr - Rorschacher Stadtinfo](#).

könnte bei einer Einführung im Kanton St.Gallen auf entsprechende Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Zu erwähnen ist aber, dass die Gegebenheiten im Kanton St.Gallen – gerade z.B. im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt – sehr unterschiedlich sind. Die konkrete Wirkung des selektiven Obligatoriums ist nach derzeitigem Forschungsstand schwierig einzustufen. Hier würde weitergehende Forschung, die aufzeigt, wieso sich ein Obligatorium bei gewissen Kindern positiv auswirkt auf die Steigerung der Sprachkompetenzen und bei einigen nicht, Klarheit schaffen.

Ein kritischer Aspekt des selektiven Ansatzes liegt darin, dass oftmals einseitig auf Kinder mit Migrationshintergrund fokussiert wird und Kinder aus mehr- oder deutschsprachigen Haushalten vernachlässigt werden. Dies muss bei einer allfälligen Implementierung berücksichtigt werden, indem beispielsweise die verschickten Fragebogen an alle Eltern geschickt werden und Kinder aus deutschsprachigen Haushalten nicht automatisch vom Obligatorium ausgeschlossen werden. Auch könnte der Fokus ausgeweitet werden und nebst der Sprachförderung auch die allgemeine Förderung kindlicher Kompetenzen einbezogen werden, wie beispielsweise die Förderung sozialer und kognitiver Kompetenzen.

Es stellt sich auch die Frage nach der Verhältnismässigkeit sowie des Kosten-Nutzen-Verhältnisses eines Besuchsobligatoriums. Es wäre zu prüfen, ob mit gezieltem «Nudging» und Sensibilisierung nicht ein ähnlich hoher Nutzen erzielt werden könnte, wie mit einem Obligatorium. Beispiele hierfür sind das Vorgehen in den Städten Zürich und St. Gallen, wo eine Sprachstandserhebung mit Besuch*empfehlung* durchgeführt wird. Auch in dieser Variante lassen sich Kinder mit Förderbedarf erkennen, wobei dies statt mit einem Obligatorium mit einer gezielten Sensibilisierungs- und Informationstätigkeit verbunden wird (siehe Kap. 6.2). Um die Empfehlung besonders attraktiv für die Eltern zu gestalten, liesse sich die Empfehlung an zusätzlichen Vergünstigungen für die Betreuungsplätze koppeln oder der Besuch einer Kita oder Spielgruppe gar gratis anbieten (wie das bei einem selektiven Besuchsobligatorium auch der Fall sein müsste).

Ein selektives Obligatorium und auch eine selektive Besuchsempfehlung machen nur dann Sinn, wenn genügend Spielgruppen- oder Kitaplätze vorhanden sind. Kitaplätze sind in den aktuellen Gegebenheiten hierbei den Spielgruppenplätzen in der Regel vorzuziehen, da dort die Betreuungsqualität geregelt ist (siehe auch Kap. 6.3) und Kinder im Schnitt mehr Zeit in Kindertagesstätten als in Spielgruppen verbringen, was sich förderlich auf die Sprachentwicklung auswirkt (Grob/Keller/Trösch 2014: 41). Wenn auf Sprachförderung in Spielgruppen gesetzt wird, dann ist zu empfehlen, den Leitenden und/oder Betreuenden entsprechende Weiterbildungen in Sprachförderung und Elternzusammenarbeit anzubieten und allenfalls diese auch als verbindlich zu erklären.

## 7. Fazit

Die vorliegende Studie hebt die grundlegende Bedeutung der frühkindlichen Förderung hervor, insbesondere für Familien mit Migrationshintergrund und geringer Bildung. Eine umfassende Förderung sollte sich jedoch nicht nur auf spezifische Gruppen konzentrieren, sondern alle Eltern und Kinder einschliessen, um eine ganzheitliche und integrative Herangehensweise zu gewährleisten. Auch Kindern, die in deutschsprachigen (Schweizer-)Haushalten aufwachsen, weisen teilweise sprachliche, soziale, emotionale, kognitive und motorische Defizite auf und profitieren von einer frühen Förderung.

Investitionen in die frühe Kindheit tragen zu einer gesunden Entwicklung der Kinder bis ins Erwachsenenalter bei und können späteren (teureren) Unterstützungsmassnahmen vorbeugen. Insbesondere wird deutlich, dass die Elterninformation, -bildung und -beratung eine Schlüsselrolle spielt. Eine gezielte Sensibilisierung und Unterstützung der Eltern wirken sich nicht nur unmittelbar auf die familiäre Umgebung aus, sondern entfalten auch später in der Bildungslaufbahn der Kinder positive Effekte. Eine gelingende familienzentrierte Vernetzung unterstützt die Eltern bei der Suche nach passenden Angeboten und sorgt für die notwendige Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Fachstellen und Fachpersonen.

Ein selektives Obligatorium kann eine Möglichkeit sein, um Kinder mit (Sprach-)Förderbedarf frühzeitig zu erkennen und sie auf den Kindergartenentrtritt vorzubereiten. Ein solches Obligatorium muss aber hinsichtlich seiner Verhältnismässigkeit und aufgrund von Kosten-/Nutzenüberlegungen zumindest kritisch betrachtet werden und kann als Massnahme nicht allein stehen. Es ist entscheidend, dass entsprechende Bildungsangebote (Kitas und Spielgruppen) in der Gemeinde vorhanden, für alle zugänglich und erschwinglich sind. Zudem ist die Qualität der Betreuung und Förderung zentral. Um eine gute Qualität sicherzustellen, wären beispielsweise regelmässige Monitorings wichtig. Besonders im Kontext von Spielgruppen zeigt sich, dass eine verstärkte Förderung und Überprüfung der Qualität notwendig ist. Aufgrund der derzeitigen geringen Vorgaben ist es von grosser Bedeutung, klare Richtlinien und Standards für Spielgruppen zu etablieren. Darüber hinaus sollten Betreuende und Leitende in Spielgruppen vermehrt an Weiterbildungen zur frühen (Sprach-)Förderung teilnehmen.

Die vorliegende Studie unterstreicht die Notwendigkeit von mehrdimensionalen Massnahmen zur Förderung der frühkindlichen Entwicklung. Eine effektive frühkindliche Förderung erfordert daher eine ganzheitliche Betrachtung, die den Zugang zu den Angeboten, wie auch deren Verfügbarkeit, Finanzierbarkeit und Qualität berücksichtigt.

## Literatur

**Amsler Felix und Gülten Akgünlü (2014):** Spielgruppen im Kanton Basel-Stadt. Bericht zur fünften Befragung von Spielgruppenleiterinnen, Spielgruppenjahre 2012/13 und 2013/14. Herausgegeben von der Fachstelle frühe Deutschförderung des Erziehungsdepartements Basel-Stadt.

**a:primo (2023):** schritt:weise – spielend Lernen von Anfang an.

**BFS (2021):** Übergänge und Verläufe in der obligatorischen Schule Längsschnittanalysen im Bildungsbereich.

**BFS (2022):** Tabellen der Publikation "Übergänge und Verläufe in der obligatorischen Schule".  
[Tabellen der Publikation "Übergänge und Verläufe in der obligatorischen Schule" - 2014-2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#)

**BSV (2022):** Evaluation der Finanzhilfen des Bundes für Subventionserhöhungen an Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

**Bircher Laura und Judith Wyttenbach (2023):** Obligatorische vorschulische Sprachförderung.

**Edelmann Doris, Kathrin Beeler, Miriam Krienbühl, Claudia Schletti, Fabienne Bertschinger (2019):** Der Eintritt in die Schule – eine Chance für alle. Eine Studie im Auftrag der Jacobs Foundation.

**EFKK (2021):** Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten. Empfehlungen an Politik und Behörden auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene.

**Fachstelle für Statistik SG (2022):** Schülerinnen und Schüler im Kindergarten in öffentlichen und privaten Schulen nach Wahlkreis, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, Kanton St.Gallen, Schuljahre 2010/12–2020/21.

**Feller-Länzlinger Ruth, Bieri Oliver, Stamm Margrit (2013):** Evaluation des Programms schritt:weise der Kohorten E und F.

**Grob Alexander, Karin Keller und Larissa M. Trösch (2014):** ZWEITSPRACHE. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten.

**Grob Alexander, Leila T. Schächinger Tenés, Jessica C. Bühler & Robin K. Segerer (2019):** Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache.

**Hafen, Martin und Claudia Meier Magistretti (2021):** Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz. Eine Vorstudie vor dem Hintergrund der «Frühe Hilfen»-Strategie in Österreich.

**Hutterli Sandra und Franziska Vogt (2014):** Obligatorische Schule: Schuleintritt und erste Jahre. Zusammenstellung von Studien, Projekten und Instrumenten in den Kantonen zur Flexibilisierung und Individualisierung sowie zur Sprachförderung und Sozialisation/Integration.

**Imlig Flavian, Sybille Bayard und Max Mangold (2019):** Situation des Kindergartens im Kanton Zürich. Zürich: Bildungsdirektion, Bildungsplanung.

**Kanton Basel-Stadt (2014):** Das selektive Obligatorium zur Deutschförderung vor dem Kindergarten: Entstehung, Umsetzung und Evaluation, 2008–2014. Bericht der Fachstelle frühe Deutschförderung des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt.

**Kanton Graubünden (2020):** [Sozialhilfe – Kinder und Jugendliche besonders betroffen \(gr.ch\)](#)

**Kanton Luzern (2023):** Frühe Sprachförderung. Umsetzungshilfe für Schulleitungen, Behördenmitglieder und Angebotsleitende.

**Kanton St.Gallen (2021a):** Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026».

**Kanton St.Gallen (2021b):** Frühe Förderung im Kanton St.Gallen Auswertung der Strategie «Frühe Förderung» 2015 bis 2020.

Kanton St.Gallen (2021c). Aspekte der Sprachentwicklung in der frühen Kindheit. Wissenschaftliche Grundlagen.

Kanton St.Gallen (2023). Heilpädagogische Frühförderung im Vorschulalter.

**Kanton St.Gallen Statistik (2020):** [StatistikAktuell 83-2020 Sozialhilfestatistik.indd \(sg.ch\)](#)

**Kanton St.Gallen Statistik (2022):** [StatistikAktuell 96-2022 Sozialhilfestatistik.pdf \(sg.ch\)](#)

**Kanton Thurgau (2023):** Leitfaden zum selektiven Obligatorium vorschulische Sprachförderung. Leitfaden für Schulbehörden, Schulleitungen und Schulverwaltungen als Ergänzung zum Gesetz über die Volksschule (VG) und die Verordnung über die Volksschule (VSV) betreffend der vorschulischen.

**Lanfranchi, Andrea, Simone Schaub, Anna Burkhardt und Erich Ramseier (2016):** Förderung ab Geburt: ZEPPELIN 0-3. Stand der Forschung in aller Kürze.

**Meier Magistretti, Claudia und Catherine Walter-Laager (2016):** Leitfaden Kriterien wirksamer Praxis in der frühen Förderung. Evidenzbasierte Gestaltung von Angeboten der frühen Förderung mit einem speziellen Fokus auf Kinder aus sozial benachteiligten Familien.

**Meier Magistretti, Claudia und Marco Schraner (2017):** Frühe Förderung in kleineren und mittleren Gemeinden. Die Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker der Frühen Förderung: Situationsanalyse und Empfehlungen, im Auftrag des Schweizerischen Gemeindeverbands.

**Netzwerk Bildung und Familie (2022):** «Eltern beim Übergang des Kindes in den Kindergarten begleiten». Praxishilfe für Schulen und Gemeinden zur Gestaltung eines gelingenden Übergangs.

**Pädagogische Hochschule Zürich (2022a):** Organisatorischer Leitfaden für Gemeinden zum Übergang vom Frühbereich in den Kindergarten.

**Pädagogische Hochschule Zürich (2022b):** Pädagogisch-didaktischer Leitfaden für Gemeinden zum Übergang vom Frühbereich in den Kindergarten.

**ProJuventute (2023):** Ratgeber Elternbriefe.

**Schraner, Martin und Claudia Meuer Magistretti (2021):** Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz. Eine Vorstudie vor dem Hintergrund der «Frühe Hilfen»-Strategie in Österreich

**Schuwey, Claudia, Rahel Müller de Menezes, Emanuela Chiapparini und Sonja Kerr Stoffel (2021):** Evaluation Femmes-Tische und MännerTische. Schlussbericht zuhanden von Gesundheitsförderung Schweiz. Bern: Berner Fachhochschule, Departement Soziale Arbeit

**Schwab Cammarano, Stephanie, Susanne Stern, Romina Weber und Ariane De Rocchi (2021):** Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Schlussbericht.

**Susanne Stern, Schwab Cammarano, Stephanie (2017):** Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Schlussbericht.

**SODK und EDK (2022):** Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der Familien- und Schulergänzenden Kinderbetreuung.

**Stern, Susanne, Andrea Schultheiss, Juliane Fliedner, Rolf Iten und Christina Felf (2015):** Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz.

**Stern, Susanne, Andrea von Dach, Sabine Fries und Rolf Iten (2021):** Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife.

**SKBF (2023):** Bildungsbericht Schweiz 2023.

**Stadt Chur (2019):** Bericht über die Ergebnisse des Programms "Deutsch für die Schule" sprachliche Frühförderung für Chur (nach Abschluss viertes Programmjahr).

**Stadt Luzern (2022):** Bericht und Antrag 35 an den Grossen Stadtrat von Luzern Mutter-Kind-Gruppe Stadt Luzern – Bedarf, Umsetzung und Kosten.

**Stadt St.Gallen (2022).** [Kann mein Kind gut Deutsch? – Die Stadt erhebt die Sprachkontakte von Vorschulkindern | stadt.sg.ch](#)

**UNESCO (2019):** Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung / Frühe Förderung in der Schweiz.

**Vogt Franziska, Susanne Stern, Laurent Filliettaz (Hrsg.) 2022:** Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation.

**Wellcome (2023):** [Ehrenamtlich engagieren | wellcome \(wellcome-online.de\)](#).