

Frau
Regierungsrätin Laura Bucher
Vorsteherin Departement des Innern
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen

St.Gallen, 20. August 2025

FDP des Kantons St.Gallen
071 222 45 45
sekretariat@fdp.sg

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

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Namens der FDP des Kantons St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis zum 31. August 2025 dauernden Vernehmlassung zur Sammelvorlage «Erledigung parlamentarische Aufträge im Bereich der frühen Förderung (EPAFF)» Stellung beziehen zu dürfen.

Die FDP als Bildungspartei begrüßt die Absicht der Regierung, die frühe Förderung im Kanton St.Gallen zu stärken. Dies wurde bereits mit der Unterstützung der Anträge zum Geschäft 40.22.01 «Perspektiven der Volksschule 2030» sowie dem Postulat 43.21.06 «Abbau von Sprachbarrieren vor dem Schuleintritt» zum Ausdruck gebracht. Beim nun vorliegenden Bericht und den Entwürfen des Departementes des Innern vom 20. Mai 2025 sieht die FDP sowohl bei Grundannahmen als auch der Umsetzung jedoch weitreichenden Anpassungs- und Optimierungsbedarf, der folgend vertieft erläutert wird.

1 Ausgangslage

In den Kindergärten des Kantons St.Gallen zeigt sich zunehmend, dass viele Kinder über ungenügende Deutschkenntnisse verfügen. Diese sprachlichen Defizite wirken sich nicht nur negativ auf den Schulstart und die Integration der betroffenen Kinder im Kindergarten aus – sie erschweren die Kommunikation mit Gleichaltrigen und Lehrpersonen –, sondern belasten auch das System der Volksschule insgesamt. Die damit einhergehenden Herausforderungen beim Schuleintritt verdeutlichen den Handlungsbedarf im Bereich der frühen sprachlichen und sozialen Förderung.

Die FDP anerkennt die Problematik und unterstützt grundsätzlich Massnahmen zur gezielten Förderung zentraler Basiskompetenzen in den ersten Lebensjahren. Im Zentrum steht dabei jedoch nicht ein schlechender Vorrang auf die obligatorische Schulzeit, sondern das Erreichen eines minimalen, klar definierten Kompetenzniveaus in den genannten Bereichen als Voraussetzung für einen erfolgreichen Start in den Kindergarten.

Frühe Förderung nach dem Giesskannenprinzip lehnt die FDP ab. Denn es ist und bleibt klar: Frühe Bildung und Erziehung sind in erster Linie Aufgabe der Eltern. Der Staat darf diese zentrale Verantwortung weder ersetzen noch durch institutionelle Strukturen verdrängen oder aufweichen. Auch wenn die Vorlage diese Rolle der Eltern formal erwähnt, bleibt deren Bedeutung in der konkreten Ausgestaltung wenig erkennbar. Die frühe Förderung darf stets nur subsidiär erfolgen – unterstützend dort, wo elterliche Betreuung nachweislich an Grenzen stösst, nicht aber flächendeckend im Sinne eines generellen Obligatoriums oder als staatlich übersteuerte Erziehung.

2 Aufträge Berichterstattungen

Der Bericht INFRAS bietet eine breit angelegte Übersicht zur Förderung sprachlicher und sozialer Kompetenzen bei Kindern in den ersten Lebensjahren. Besonders hervorzuheben ist dabei die Unterscheidung zwischen allgemeiner und spezifischer früher Förderung: Erstere richtet sich an alle Kinder und deren Eltern – unabhängig von deren Hintergrund – während sich die spezifische Förderung gezielt an spezifische Gruppen richtet, etwa zur Unterstützung bei ungleichen Voraussetzungen.

Aus Sicht der FDP des Kantons St.Gallen ist diese Differenzierung zentral. Das Postulat 43.21.06 bezieht sich klar auf Defizite in der sprachlichen und sozialen Entwicklung, die gezielt ausgeglichen werden sollen. Der im Bericht dominierende Fokus auf die allgemeine Förderung greift daher zu kurz. Die FDP hätte erwartet, dass sich die Analyse und die daraus abgeleiteten Massnahmen primär auf die spezifische Förderung konzentrieren – dort, wo der Bedarf tatsächlich besteht.

Die Regierung teilt in ihrer Würdigung die Einschätzung des INFRAS-Berichts, wonach ein umfassender, flächendeckender Ansatz mit Massnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern besonders wirkungsvoll sei. Diese Einschätzung ist in der Theorie nachvollziehbar – flächendeckende Massnahmen erreichen alle, kein Kind wird übersehen. Gleichzeitig muss jedoch betont werden: Wirkungsvoll bedeutet nicht automatisch effizient und zielgerichtet. Eine generelle Ausweitung auf alle Familien – unabhängig vom Bedarf – ist ressourcenintensiv, teuer und streut die Wirkung. Gerade angesichts des akuten Fach- und Personalmangels im Bildungsbericht ist ein solcher Ansatz nicht angezeigt. Die verfügbaren Ressourcen sind knapp.

Statt mit Giesskannenprinzipien wertvolle Ressourcen zu streuen, plädiert die FDP für eine gezielte Förderung mit Augenmass. Kinder mit ausgewiesenen Bedarf sollen frühzeitig erkannt und unterstützt werden – ohne gleichzeitig das gesamte System flächendeckend und pflichtweise zu überdehnen. Noch einmal muss betont werden: Die Verantwortung für die frühe Förderung liegt in erster Linie bei den Eltern. Es ist nicht Aufgabe des Staates, elterliche Erziehung zu ersetzen. Staatliche Massnahmen können und sollen dort unterstützen, wo nachweislich Bedarf besteht. Sie dürfen aber nicht zur Regel werden und die zentrale Rolle der Eltern in der fröhkindlichen Entwicklung verdrängen. Die Tendenz, staatliche Strukturen als universelle Lösung zu etablieren, lehnt die FDP ab.

Der Abschnitt 2.2.3 «Grenzen der Erhebung» weist korrekt darauf hin, dass die Datenerhebung zwar das Angebot sichtbar macht, aber keine Aussagen zur Qualität, Nutzung oder Wirksamkeit zulässt. Aus Sicht der FDP ist jedoch eine andere Frage zentral: Wie viele Kinder haben heute keinen Zugang zu dringend benötigten Leistungen – und aus welchen Gründen? Nur durch diese Analyse kann das frühe Fördersystem wirksam und bedarfsoorientiert weiterentwickelt werden.

Positiv hervorzuheben ist der im Bericht enthaltene Vergleich mit anderen Kantonen. Solche interkantonalen Vergleiche sind wertvolle Referenzpunkt zur Bewertung bestehender Strukturen und Vorhaben. Leider finden diese Erkenntnisse bisher nur am Rand Eingang in die Vorlage – hier besteht wie auch bei zahlreichen weiteren Berichten und Entwürfen der Regierung erhebliches Potenzial.

Beim Thema Datenschutz unterstreicht die FDP mit Nachdruck, dass dieser nicht als «lästige» administrative Hürde, sondern als verfassungsmässig garantiertes Grundrecht verstanden werden muss. Gerade bei sensiblen Instrumenten wie der Entwicklungsstanderhebung bei Kleinkindern sind höchste Anforderungen an die Datensicherheit unabdingbar. Jeglicher Austausch personenbezogener Daten hat strikt auf rechtlicher Grundlage, zweckgebunden und mit maximaler Sorgfalt zu erfolgen. In der Vorlage wird korrekt festgehalten, dass eine Art «Generalvollmacht» bzw. eine Ausdehnung auf den gesamten Bereich der frühen Förderung nicht möglich sei. Aus Sicht der FDP ist dies nicht nur rechtlich konsequent, sondern auch inhaltlich richtig: Ein solcher Schritt wäre datenschutzrechtlich höchst problematisch und aus freisinniger Perspektive klar abzulehnen.

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

Wie bereits eingangs erwähnt, muss das zentrale Ziel der frühen Förderung und des damit verbundenen Massnahmenpakets sein, allen Kindern einen chancengerechten und erfolgreichen Einstieg in den Kindergarten zu ermöglichen – durch die gezielte Förderung eines klar definierten, minimalen Kompetenzniveaus. Nicht eine flächendeckende Betreuung oder ein staatlich orchestrierter Bildungsbeginn im Vorschulalter stehen im Vordergrund, sondern das gezielte Erkennen und Ausgleichen von extremen Entwicklungsdefiziten dort, wo sich tatsächlich bestehen.

3.1 Angebots- und Konzeptpflicht

Die FDP begrüßt grundsätzlich eine begrenzte Angebotspflicht für Gemeinden, sofern dadurch insbesondere Kinder mit nachgewiesinem Förderbedarf erreicht werden. Wichtig ist dabei: Die Gemeinden sollen unbedingt die Möglichkeit haben, gemeinsam mit anderen Gemeinden oder privaten Trägerschaften bedarfsgerechte Strukturen aufzubauen.

Kritisch beurteilt wird jedoch die Konzeptpflicht in der vorliegend bürokratischen Ausgestaltung. Sie schafft zusätzlichen administrativen Aufwand, ohne dass daraus automatisch ein Mehrwert für die betroffenen Kinder resultiert. Zentral ist vielmehr, dass dort, wo ein Bedarf oder derzeit eine Lücke bestehen, konkrete und wirksame Angebote entstehen – nicht, dass überall umfassende Strategiepapiere formuliert werden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf und insbesondere das Musterkonzept vermitteln jedoch ein Bild von konzeptioneller Beliebigkeit. Ziele, Angebote und Wirkungskontrolle stehen in keinem nachvollziehbaren Zusammenhang. Aus Sicht der FDP sind folgende Nachbesserungen nötig:

- › Eine vollständige Überarbeitung des «Musterkonzept Frühe Förderung», mit klarem Fokus auf die relevanten Zielgruppen.
- › Fokussierte, überprüfbare Zielsetzungen (z. B. Senkung des Förderbedarfs in der Primarschule).
- › Eine klare Ziel-Angebots-Logik, die erkennbar macht, welche Massnahme welchem Ziel dient.
- › Ein Fokus auf spezifische statt allgemeiner Förderung, als auf Kinder mit ausgewiesenem Bedarf – nicht auf die breite Bevölkerung.

3.2 Entwicklungsstanderhebung

Die im Entwurf vorgesehene obligatorische Entwicklungsstanderhebung wirft aus Sicht der FDP erhebliche Fragen auf. Obwohl ein möglicher Prozessablauf in einer Beilage skizziert wird, bleibt die gesetzliche Grundlage vage, und zentrale Eckpunkte bleiben offen. Insbesondere sind folgende Punkte nicht beziehungsweise ungenügend geklärt:

- › Welche konkreten Kriterien sollen erhoben werden – und auf Basis welcher wissenschaftlichen Standards?
- › Wie wird die kindliche Entwicklung beurteilt? Wird mit validierten, normierten Entwicklungsskalen gearbeitet?
- › Wer führt die Erhebung durch – und welche fachliche Qualifikation ist hierfür erforderlich?
- › Wie wird sichergestellt, dass die Fachpersonen auf dem Arbeitsmarkt in genügender Zahl vorhanden sind – oder verschärft die Massnahme den bestehenden Fachkräftemangel zusätzlich?

Besonderer Klärungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Zielsetzung. Der Entwurf spricht davon, die Erhebung solle «ressourcen- und nicht defizitorientiert» erfolgen. Wie dies in einem standardisierten Verfahren praktisch umgesetzt werden soll – insbesondere dann, wenn daraus auch Zuweisungen zu verpflichtenden Angeboten resultieren können –, bleibt offen. Ebenfalls offen ist das Verhältnis der

geplanten Erhebungen zu ärztlichen Untersuchungen (inkl. ärztliche Schweigepflicht). In diesem Zusammenhang muss aus die Ablehnung des Standesbegehrens 41.24.07 «Strategie der 'Frühen Förderung' mit einem zusätzlichen/vorgezogenen ärztlichen Kontrolluntersuch ergänzen» respektiert werden. Die FDP fordert daher eine substanziale Nachbesserung der gesetzlichen Regelung: sowohl inhaltlich (methodische Standards, Zuständigkeiten, Datenschutz) als auch politisch (Verhältnismässigkeit, Subsidiarität, elterliche Verantwortung).

3.3 Besuchsempfehlung / Besuchspflicht

Die Möglichkeit für Gemeinden, auf Basis der Entwicklungsstanderhebung verpflichtende Förderangebote anzurufen, stellt einen tiefgreifenden Eingriff in die elterlichen Erziehungsrechte dar. Die FDP steht einem solchen Instrument nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, verlangt jedoch eine präzise, rechtsstaatlich klare und praktikable Ausgestaltung.

Im aktuellen Entwurf bleiben zentrale Fragen offen:

- › Welche konkreten Angebote können für wen (Erziehungsberechtigte / Kind) einer Besuchspflicht unterliegen? Die Vorlage macht keine klare Unterscheidung, was insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten breiten allgemeinen Förderung problematisch ist.
- › Unter welchen Voraussetzungen darf oder soll eine Besuchspflicht ausgesprochen werden? Die gesetzliche Grundlage ist unzureichend definiert. Dadurch entsteht der Eindruck, dass je nach Gemeinde und Interessenkonstellation unterschiedliche Schwellenwerte gelten können – etwa, dass ein Kind mit geringeren Defiziten in der einen Gemeinde verpflichtet wird, während ein vergleichbares Kind in einer anderen Gemeinde keine entsprechende Zuweisung erhält.
- › Wie wird ein solcher Entscheid gegenüber den Eltern kommuniziert, wie kann er überprüft oder angefochten werden? Auch hierzu enthält die Vorlage keine hinreichend präzisen Regelungen.

Die FDP betont in diesem Zusammenhang nochmals mit Nachdruck ihre Grundhaltung: Es ist nicht Aufgabe der frühen Förderung, den Schulbeginn vorzuverlegen oder möglichst viele Kinder frühzeitig in institutionelle Strukturen zu überführen. Ziel muss vielmehr sein, gezielt jene Kinder zu unterstützen, die andernfalls mit extrem ungleichen Voraussetzungen in die Volksschule starten würden – und dies subsidiär, zielgerichtet und im Einklang mit der elterlichen Verantwortung.

Zudem regt die FDP eine Überprüfung der heutigen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zur Finanzierung verpflichtender Förderangebote an. Nach aktueller bundesgerichtlicher Rechtsprechung dürfen Eltern zu solchen Angeboten nicht kostenpflichtig verpflichtet werden, wenn diese in ihrer Funktion schulähnlich ausgestaltet sind. Die FDP stellt dabei nicht infrage, dass der Zugang zu grundlegenden Bildungsangeboten unentgeltlich sein muss, insbesondere wenn sie verpflichtend sind. Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, zu prüfen, ob unter bestimmten Voraussetzungen eine begrenzte Mitfinanzierung durch die Eltern auch im Bereich verbindlicher Frühfördermassnahmen rechtlich möglich gemacht werden kann – etwa durch eine differenzierte gesetzliche Grundlage auf Bundesebene. Ebenso auf die Finanzierung im Falle von Besuchsempfehlungen oder der freiwilligen Benutzung von Angeboten eingegangen werden.

3.4 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Artikel	Anpassung und Begründung
Art. 58 ^{ter} und Art. 58b (neu)	Die Zuständigkeit und die Verantwortung müssen eindeutig bei einem Departement angesiedelt werden.
Art. 58a (neu)	Der Zweck soll gemäss den vorangegangenen Erläuterungen angepasst werden.
Art. 58c (neu)	Streichung und Konkretisierung der Konzeptpflicht für politische Gemeinden. Anpassung von Ziffer c) an den Zweck gemäss Art. 58a (neu).
Art. 58d (neu)	Die Anforderungen an die internen oder externen Fach- bzw. Durchführungsstellen müssen gemäss den vorangegangenen Erläuterungen konkretisiert werden.

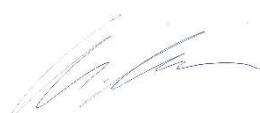
Art. 58g (neu)	Die Anforderungen müssen gemäss den vorangegangenen Erläuterungen konkretisiert werden. Die «Zumutbarkeit» als Voraussetzung muss entweder klar eingeschränkt oder gänzlich gestrichen werden.
Art. 58h (neu)	Ordnungsbussen in der Höhe von CHF 200 bis 1'000 sind ungenügend. Wenn eine Besuchspflicht gilt, muss sichergestellt werden, dass bei Bedarf auch Zwang ausgeübt werden kann. Ein Zusatz, wonach die Behörde in schweren Fällen oder im Wiederholungsfall Strafanzeige machen kann, ist ebenfalls nötig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
FDP des Kantons St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei
Parteipräsident



Kantonsrat Christian Lippuner
Fraktionspräsident