



## Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

### Gemeinde Herisau, Frühe Förderung

- a) Konzept Frühe Förderung – Kenntnisnahme
- b) Verpflichtungskredit über netto Fr. 136'500 als neue jährlich wiederkehrende Ausgabe – Genehmigung
- c) Teilrevision Organisationsreglement (SRV 14) – Genehmigung

Sehr geehrter (designierter) Herr Einwohnerratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

*Die Gemeinde Herisau übernimmt Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung unseres Dorfes und seiner Gemeinschaft. Die Kinder von heute sind die künftigen Macherinnen und Macher von morgen. Eines Tages übernehmen sie die Verantwortung für ihre eigenen Kinder.*

*Nicht alle Kinder wachsen mit denselben Voraussetzungen auf: Mitunter sind die Unterschiede auch in Herisau gross. Absolute Gleichheit der Möglichkeiten kann niemandem geboten werden, aber die Gemeinde kann sich dafür einsetzen, mehr Chancengerechtigkeit zu ermöglichen – und das tut sie unter anderem mit den Massnahmen aus dem Konzept Frühe Förderung, von welchen letztlich alle Kinder und Familien, Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch Betriebe von Gewerbe und Industrie in Herisau profitieren sollen.*

*Sinnvoll investierte Ressourcen zu Beginn des Lebens zahlen sich später doppelt und dreifach aus, und zwar auf verschiedenen Ebenen. Ziel der Frühen Förderung in Herisau ist es, den Jüngsten von heute das Werkzeug für ein möglichst selbstbestimmtes und unabhängiges Leben in die Hand zu legen – und ihnen zu zeigen, wie man es verwendet. Bildlich gesprochen: Nicht alle können von sich aus fliegen, aber wir können jedem Kind die Flügel heben.*

*Vorliegend bringen wir Ihnen das durch den Gemeinderat verabschiedete Konzept Frühe Förderung der Gemeinde Herisau zur Kenntnis. Damit dieses aber tatsächlich 'zum Fliegen' kommt, müssen die rechtlichen Grundlagen für die notwendigen wiederkehrenden Ausgaben geschaffen und eben diese neuen Auslagen durch den Einwohnerrat genehmigt werden.*

*Die Gemeinde Herisau ist finanziell nicht auf Rosen gebettet. Das bedeutet für den Gemeinderat, dass bestehende Ausgaben kritisch hinterfragt werden müssen – und neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben ganz besonders. Es bedeutet aber auch, am richtigen*



*Ort zu investieren, um langfristig und nachhaltig davon zu profitieren: auf finanzieller und gesellschaftlicher Ebene. Genau hier setzt das Konzept Frühe Förderung an.*

*Der Gemeinderat beantragt Ihnen daher mit der vorliegenden Vorlage die Grundlagen für eine wirksame Frühe Förderung in Herisau zu schaffen; im Sinne des Legislaturprogramms 2023-2027 und insbesondere der positiven wirtschaftlichen Effekte.*

## **Ausgangslage**

### Grundsatz der Frühen Förderung

Die ersten fünf Lebensjahre eines Kindes sind für seine weitere Entwicklung entscheidend: Frühe Förderung hat deshalb zum Ziel, möglichst alle Kinder von der Geburt bis zum Eintritt in die Volksschule in ihren wesentlichen Entwicklungsschritten zu unterstützen – sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie.

Unter Früher Förderung wird ein ganzheitlicher Ansatz verstanden, welcher Unterstützungsangebote aller Art für Kinder im jüngsten Alter umfasst: also sowohl Bildung und Beratung für Eltern, Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen, Angebote der Gesundheitsversorgung als auch Massnahmen in den jeweiligen Lebenswelten von Kindern und Familien.

Eine nachhaltige Frühe Förderung ermöglicht Handlungserfahrungen in Begleitung von kompetenten und vertrauten Bezugspersonen wie auch mit Gleichaltrigen. Ihr Ziel ist es, präventiv zu wirken und so mögliche Entwicklungsdefizite auf allen Ebenen – kognitiv, motorisch, sozial und sprachlich – frühzeitig zu erkennen und entsprechende Massnahmen einzuleiten, um die Chancengerechtigkeit in der Schulzeit zu erhöhen. Sie ist zudem wirksame Armutsprävention und hat einen hohen gesamtgesellschaftlichen Nutzen.

Von einer ganzheitlichen Frühen Förderung profitieren alle Kinder, im Besonderen aber jene, welche einen besonderen Bedarf haben. Ein Ausgleichen von allfälligen Förderdefiziten gelingt durch Förderung und Stärkung der positiven sowie Aufheben der negativen Effekte. Deshalb ist ein zentrales Element einer Frühen Förderung das Erreichen und Einbinden aller Familien der Gemeinde. Zudem werden Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung gestärkt.

Das Konzept Frühe Förderung stellt dabei grundsätzlich nicht den Anspruch, neue Angebote zu schaffen, sondern eine funktionierende Förderkette durch gezielte Massnahmen zu errichten. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden definiert dazu in seinem Konzept «Frühe Kindheit»: «Durch eine Abstimmung und Koordination zwischen den Angeboten im Frühbereich wie auch am Übergang zur Schule werden Doppelungen der Angebote vermieden, finanzielle Mittel gezielter eingesetzt und Kosten eingespart» (S. 6, 2020).

Für Herisau stehen dabei fünf Kernbotschaften im Vordergrund:

- 1) Frühe Förderung stärkt alle Kinder in Herisau.
- 2) Frühe Förderung stärkt Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung.
- 3) Frühe Förderung erhöht die Chancengerechtigkeit aller Kinder im Dorf.
- 4) Frühe Förderung fördert die Attraktivität der Gemeinde für Familien und Unternehmen.
- 5) Frühe Förderung ist effizient und kostengünstiger als spätere Massnahmen.

Das beiliegende Konzept der Gemeinde Herisau analysiert in einem ersten Teil die bestehenden Angebote und kategorisiert je nach Art und Adressaten. In einem nächsten Schritt wurden verschiedene Handlungsfelder mit begleitenden Zielsetzungen und Massnahmen definiert. Die operative Umsetzung und Überprüfung der Wirkung obliegen dem zuständigen Ressort Soziales, wobei der Gemeinderat Herisau eine strategische Funktion innehat.



## Legislaturprogramm 2023-2027

Der Gemeinderat hat aufgrund der zuvor ausgeführten Überlegungen im Legislaturprogramm 2023 – 2027 des Gemeinderates unter (W) Wirtschaftlichkeit folgendes Ziel festgehalten:

<i>Entwicklungsspeicher (W4)</i>	Eine frühe Förderung hat positive gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen.
<i>Abgeleitetes Kernziel (W41)</i>	Herisau hat ein fortschrittliches Konzept der frühen Förderung.
<i>Messbares Ziel / Aufgabe (W411)</i>	Konzept ist erarbeitet und eingeführt.

Dieser Teil des Legislaturprogramms ist dem Ressort Soziales zugeordnet.

### Ausgangslage in Herisau

Im Rahmen der Situationsanalyse wurde dargelegt, welche bestehenden Angebote der Frühen Förderung in Herisau bereits existieren, ebenso fand eine quantitative Erhebung des Bedarfs statt und in Zusammenarbeit mit der Schule wurde ermittelt, welche Quartiere und Ortsteile in Herisau einen besonders hohen Förderbedarf aufweisen. Dabei wurde ein Augenmerk daraufgelegt, welcher spezifische Förderbedarf besteht, um in einem weiteren Schritt Handlungsfelder aufzuzeigen.

Die Auflistung der bestehenden Angebote der Frühen Förderung im Konzept fasst diese zusammen und kategorisiert sie. Die Liste entspricht dem Stand bei der Konzepterstellung. Daraus ergibt sich, dass in Herisau bereits eine Vielzahl an Angeboten vorhanden ist. Die Gemeinde leitet daraus keinen Auftrag für die grundsätzliche Schaffung neuer Angebote ab, sondern sieht sich in der Rolle, die bestehenden miteinander zu vernetzen, um eine durchgehende Förderkette zu gewährleisten.

In Zusammenarbeit mit der Einwohnerkontrolle und dem Bereich Sozialhilfe hat sich folgender Bedarf (Stand Herbst 2024) in Herisau ergeben:

- Anzahl Kinder von 0 bis 5 Jahren in Herisau	725
o davon Schweizer Staatsangehörige	542
o davon ausländische Staatsangehörige	183
o davon in sozialhilfeabhängigen Familien	81
- Anzahl Kinder von 0 bis 5 Jahren, die von Armut betroffen sind	115 – 135 (Schätzung)*

\*Grundlage: Studie Büro BASS 2024 (Basis 2022, 17.2 %)

Zur Erfassung der Quartiere und Ortsteile mit erhöhtem Bedarf an Früher Förderung hat das Ressort Soziales im Zeitraum Oktober – November 2024 in Zusammenarbeit mit dem Ressort Schule eine Umfrage bei den Kindergartenlehrpersonen durchgeführt. Dabei wurde erhoben, wie hoch sie den Anteil Kinder mit Förderbedarf bei Kindergarteneintritt einschätzen. Von Förderbedarf wird gesprochen, wenn ein Kind bei Kindergarteneintritt nicht über die altersgemässen kognitiven, motorischen, sozialen oder sprachlichen Kompetenzen verfügt. Die Zahlen wurden anschliessend in Prozentwerte für den jeweiligen Schulkreis umgerechnet. Ebenso haben die Kindergartenlehrpersonen in Textform geschildert, inwiefern sie den Förderbedarf wahrnehmen. Da mehrere Lehrpersonen, die in derselben Kindergartenklasse tätig sind, die Umfrage ausgefüllt haben (bspw. Klassenlehrperson, Schulische Heilpädagogin und Teamteaching-Lehrperson), können die absoluten Zahlen der Resultate der Umfrage nicht herangezogen werden. Daher wurden diese in relative Werte umgerechnet, um einer Verzerrung der Erhebung entgegenzuwirken.

Gemäss den Rückmeldungen wird bei Kindergarteneintritt bei 145 von insgesamt 339 Kindern ein Förderbedarf festgestellt. dies entspricht 42.77%.



Differenziert man den Förderbedarf in Kognition, Motorik, Sprache, Sozialkompetenz und anderen Förderbedarf, wird deutlich, dass der sprachliche Förderbedarf (32.34%) am höchsten ist. Es folgen der motorische (21.86%) und soziale (20.66%) Förderbedarf sowie der kognitive (14.67%) und andere (10.48%). Die Kindergartenlehrpersonen schätzen die Sprache also als häufigstes Förderbedürfnis bei Kindergarteneintritt ein.

Beim Vergleich des sprachlichen Förderbedarfs bei Kindergarteneintritt unterscheiden sich die einzelnen Schulkreise deutlich, wobei die erhobenen Daten in Relation zu betrachten sind: Je nach aktueller Dynamik und persönlichen Wertevorstellung der befragten Lehrpersonen kann der Förderbedarf signifikant anders eingeschätzt werden.

Über die gesamte Gemeinde lässt sich jedoch feststellen, dass ein erheblicher Anteil Kinder beim Kindergarteneintritt einen Förderbedarf haben. Sprachliche Schwierigkeiten stellen bei Kindergarteneintritt die häufigste Herausforderung dar, was sich mit den Ergebnissen der kantonale durchgeführten Sprachstandserhebung deckt. Die Schule kann dieser Herausforderung mit Wissen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen (Deutsch als Zweitsprache) begegnen. Die deutsche Sprache ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration auf allen Ebenen. Gleichzeitig stellen die weiteren Entwicklungsverzögerungen (motorische, soziale und kognitive) für die Lehrpersonen eine besondere Herausforderung dar, da sie die Kindergartenklassen überdurchschnittlich stark belasten und Ressourcen der Lehrpersonen binden.

Der Gemeindedurchschnitt von 42.77% Kinder mit Förderbedarf bei Eintritt in die Volksschule resultiert vor allem aufgrund von Quartieren in Herisau, in welchen günstiger Wohnraum vorhanden ist, was wiederum mit einer erhöhten Quote an sozial benachteiligten Personengruppen einhergeht. Es sind dies die Einzugsgebiete der Schulhäuser Waisenhaus, Müli, Kreuzweg, Langelen und Wilen.

Der Gemeinderat ordnet die Umfrageergebnisse als wichtige Grundlage innerhalb der Situationsanalyse ein, weist gleichzeitig daraufhin, dass diese nicht überzubewerten sind, da sie auf den fachlichen Einschätzungen der einzelnen Lehrpersonen im Kindergarten gründen. Ein aussagekräftigeres Bild entsteht mit dem langfristig vorgesehenen Monitoring.

#### *Ziele der Frühen Förderung in Herisau*

Aus der Situationsanalyse leiten sich vier Handlungsfelder im Konzept ab, welche Zielsetzungen für die Gemeinde Herisau definieren:

- *Handlungsfeld A: Verschiedene Zielgruppen erreichen – Familien gezielt ansprechen*  
Ein grosser Teil der Eltern und Erziehungsberechtigten mit Kindern im Alter von 0 bis 5 Jahren nutzt bereits bestehende Angebote der Frühen Förderung.  
Ziel von Handlungsfeld A ist es, möglichst alle Eltern zu erreichen, insbesondere jene, welche um die Angebote der Frühen Förderung aktuell nicht wissen, diese noch nicht oder nicht im benötigten Umfang nutzen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll auch die Möglichkeit von niederschweligen Hausbesuchen, welche auf persönlichen Beziehungen bauen, vorgesehen und gezielt eingesetzt werden.  
Ebenso muss sichergestellt werden, dass der Zugang zu den passenden Angeboten vorhanden, niederschwellig und finanzierbar ist. Zugangshürden sollen abgebaut werden.
- *Handlungsfeld B: Angebote vernetzen – Kooperationen pflegen*  
Zentraler Schlüssel zu einer erfolgreichen Frühen Förderung ist die Vernetzung der bestehenden Angebote. Herisau weist eine hohe Anzahl davon auf, welche jedoch im Sinne einer durchgehenden Förderkette noch zu wenig ineinandergreifen.  
Für eine nachhaltige Frühe Förderung ist eine zentrale Anlaufstelle für die Koordination und Pflege der Kooperationen ein wichtiges Element.



- *Handlungsfeld C: Elternbildung und Elternarbeit – Eltern einbeziehen und stärken*  
Frühe Förderung hat zum Ziel, die Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung zu stärken und sie bei Bedarf zu unterstützen, um ihre Kinder möglichst selbstständig, unabhängig und nachhaltig zu erziehen.  
Die Eltern und ihre erzieherischen Fähigkeiten stellen zentrale Faktoren für die Entwicklung der Kinder dar. Ein passgenaues Angebot zur Elternbildung soll bereitgestellt und dadurch die Eltern in ihrer Fürsorgepflicht unterstützt und gestärkt werden. Durch ein gezieltes Anreizsystem wird die Erreichbarkeit optimal gefördert.
  
- *Handlungsfeld D: Spielgruppen und Kinderbetreuung – finanzierbare Angebote gewährleisten*  
Einen zentralen Bestandteil einer nachhaltigen Frühen Förderung nehmen die Angebote der schul- und familienergänzenden Kinderbetreuung ein, welche den Kindern ausserfamiliäre Kontakte ermöglichen. Die Gemeinde Herisau setzt sich für ausreichend und finanzierbare Angebote für alle Familien ein.  
Eine zentrale Rolle kommt den Spielgruppen zu, welche bereits vor Volksschuleintritt eines Kindes eine frühe Sozialisation mit anderen Gleichaltrigen ermöglichen. Die Gemeinde Herisau setzt sich für eine Stärkung von Spielgruppen ein, welche entsprechende Qualitätsanforderungen erfüllen.

Ergänzend zu den vier Handlungsfeldern A-D orientiert sich die konzeptuelle Ebene K an der Qualitätssicherung des vorliegenden Konzepts, um dessen Nachhaltigkeit und Effizienz zu gewährleisten.

#### Rechtliche Grundlagen

Auf nationaler und kantonaler Ebene ermöglichen verschiedene Artikel in Verfassung und Gesetzen die Ableitung von Aufträgen der Frühen Förderung durch die öffentliche Hand. Diese sind:

- *National:*
  - o Schweizerische Bundesverfassung (BV, SR 101)  
Art. 11 / 41 / 67
  - o Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210)  
Art. 301-303
  - o Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz; KJFG; SR 446.1)  
Art. 11 / Art. 18-21 / Art. 26
  - o Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20)  
Art. 53, Abs. 2-3
  - o Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205)
- *Kantonal:*
  - o Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1)  
Art. 24a / Art. 41c
  - o Gesundheitsgesetz (GG; bGS 811.1)  
Art. 15
  - o Sozialhilfegesetz (SHG; bGS 851.1)  
Art. 12 / Art. 17

Gleichzeitig fehlt in der jetzigen Gesetzessammlung der Gemeinde Herisau eine Grundlage für Aufgaben der Frühen Förderung. Dahingehend sind das Verwaltungsorganisationsreglement / Geschäftsreglement des Gemeinderates (Organisationsreglement; SRV 14) in Art. 28 Abs. 1 lit. f und die Verordnung über die Geschäftsführung des Ressort Soziales (Geschäftsordnung Ressort Soziales; SRV 14.14) anzupassen (vgl. Erwägungen).



### Vorgehen

Mit dem Legislaturprogramm 2023-27 hat der Gemeinderat die Stossrichtung und das Ziel vorgegeben. Das Ressort Soziales hat in Zusammenarbeit mit dem Ressort Schule eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche für die Erarbeitung des Konzeptes Frühe Förderung zuständig war. Parallel dazu wurde die Bedarfserhebung gemeinsam mit den Kindergartenlehrpersonen durchgeführt (vgl. Ausgangslage in Herisau). Regelmässig stand das Ressort Soziales im Austausch mit den kantonalen Fachpersonen des Amtes für Soziales, Abteilung Chancengleichheit, und liess (im Rahmen der Vernehmlassung, s.u.) das Konzept ebenso durch eine Fachperson der Pädagogischen Hochschule St. Gallen prüfen. Dabei ergab sich das Spannungsfeld, möglichst fundiert und wissenschaftlich begründet vorzugehen und gleichzeitig kosteneffizient und zeitnah das Konzept zu entwickeln. Der Gemeinderat beurteilt das Vorgehen als stimmig und aufgrund der beteiligten Fachpersonen und wissenschaftlichen Quellen als fundiert abgestützt.

Im Juli 2025 nahm der Gemeinderat den Konzeptentwurf zustimmend zur Kenntnis und beauftragte das Ressort Soziales damit, eine öffentliche Vernehmlassung dazu durchzuführen. Diese Beteiligung aller interessierten Personen, Parteien und Verbände ist bei vorliegendem Geschäft nicht zwingend durchzuführen. Der Gemeinderat erachtete den Einbezug zu diesem Zeitpunkt jedoch als gewinnbringend für die weitere Entwicklung und nachhaltige Umsetzung des Konzeptes.

Alle Herisauer Ortsparteien inklusive der Fraktion Gewerbe/PU haben sich zum Konzeptentwurf vernehmen lassen. Anschliessend hat der Gemeinderat zu den eingegangenen Vernehmlassungsantworten Stellung bezogen (vgl. Beilagen) und das Ressort Soziales damit beauftragt, den Konzeptentwurf im Sinne der gemeinderätlichen Stellungnahmen anzupassen.

Mit Beschluss vom 17. März 2026 genehmigte der Gemeinderat das Konzept Frühe Förderung. Vorausgegangen war die Überarbeitung des Konzeptes gemäss Stellungnahmen, ein erneuter Einbezug der Arbeitsgruppe sowie Absprachen mit dem Personaldienst zur Erstellung der Stellenbeschreibung für die vorgesehene Fachperson Frühe Förderung.

Der Gemeinderat hat den Einbezug einer externen Begleitgruppe für den Erstellungsprozess und die nun bevorstehende Umsetzung geprüft und kam zur Beurteilung, dass dies die Agilität und folglich effiziente Umsetzung der Massnahmen des Konzeptes verringern würde und entschied sich deshalb dagegen.

### Kompetenztriage

Die Genehmigung des Konzeptes Frühe Förderung obliegt dem Gemeinderat.

Aus den darin vorgesehenen Massnahmen resultieren neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von Fr. 136'500. Gemäss Finanzkompetenzen der Gemeinde Herisau für 2026 (gem. Gemeindeordnung vom 24. September 2000, SRV 11) liegt die abschliessende Entscheidungskompetenz des Einwohnerrates über neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben, welche ungebunden sind, zwischen Fr. 37'711 und Fr. 150'846.

Die Anpassung von rechtsetzenden Reglementen, wie nachfolgend eine Teilrevision des Verwaltungsorganisationsreglements / Geschäftsreglements des Gemeinderates (Organisationsreglement; SRV 14) beantragt, ist ebenfalls durch den Einwohnerrat zu genehmigen.

In der Folge würde die Verordnung über die Geschäftsführung des Ressort Soziales (Geschäftsordnung Ressort Soziales; SRV 14.14) ebenso angepasst (vgl. Erwägungen). Dieser Entscheid ist wiederum durch den Gemeinderat zu treffen.



## Erwägungen

### Rechtliche Grundlagen

Für eine ausreichende rechtliche Grundlage der vorgesehenen Ausgaben im Bereich Frühe Förderung sind nach Einschätzung des Rechtsdienstes der Gemeinde das Verwaltungsorganisationsreglement / Geschäftsreglement des Gemeinderates (Organisationsreglement; SRV 14) in Art. 28 Abs. 1 lit. f und die Verordnung über die Geschäftsführung des Ressort Soziales (Geschäftsordnung Ressort Soziales; SRV 14.14) wie folgt anzupassen:

#### **SRV 14 (Beschlusskompetenz = Einwohnerrat)**

<i>geltende Version von 17. Oktober 2007</i>	<i>zu machende Anpassungen</i>
Art. 28 Ressorteinteilung f) Soziales Das Ressort Soziales erfüllt die ihm zugewiesenen Aufgaben im Sozialwesen (Vormundschafswesen, Sozialhilfe, Pflegekinderaufsicht, Alimentenbevorschussung, Asylwesen, Jugendberatung).	Art. 28 Ressorteinteilung f) Soziales Das Ressort Soziales erfüllt die ihm zugewiesenen Aufgaben im Sozialwesen ( <b>Berufsbeistandschaft</b> , Sozialhilfe, Alimentenhilfe, Asyl- und <b>Flüchtlingswesen</b> , Sozialberatung, Jugendberatung, <b>Jugendwohnungen</b> , <b>Jugendzentrum</b> , <b>Mobile Sozialarbeit und Frühe Förderung</b> ).

Im Zuge der Anpassung sind die aus der Zeit gefallenen Begrifflichkeiten (Vormundschafswesen, Pflegekinderaufsicht, ...) ebenso anzupassen.

Bereits beschlossen hat der Gemeinderat eine Anpassung von SRV 14.14. Art. 11 Abs. 1 lit. f unter Vorbehalt, dass der Einwohnerrat den vorgeschlagenen Änderungen von SRV 14 zustimmt:

#### **SRV 14.14 (Beschlusskompetenz = Gemeinderat)**

<i>geltende Version von 17. Oktober 2007</i>	<i>zu machende Anpassungen</i>
Art. 2 Gliederung / Organisationseinheit Das Ressort Soziales bildet eine Organisationseinheit. Das Ressort Soziales erfüllt die Gemeindeaufgaben im Sozialwesen. Für übertragene oder gesetzlich festgelegte Aufgabenbereiche gliedert sich das Ressort in die vier Bereiche Sozialhilfe, Regionale Berufsbeistandschaft, Beratungsstelle für Flüchtlinge sowie Jugendsekretariat und Sozialberatung.	Art. 2 Gliederung / Organisationseinheit Das Ressort Soziales bildet eine Organisationseinheit. Das Ressort Soziales erfüllt die Gemeindeaufgaben im Sozialwesen. Für übertragene oder gesetzlich festgelegte Aufgabenbereiche gliedert sich das Ressort in die vier Bereiche Sozialhilfe, Regionale Berufsbeistandschaft, Beratungsstelle für Flüchtlinge sowie <b>Beratung und Prävention</b> .
Art. 11 Jugendsekretariat und Sozialberatung Der Bereich Jugendsekretariat und Sozialberatung ist zuständig für: a) Die freiwillige Beratung und Begleitung von Jugendlichen ab Oberstufe und jungen Erwachsenen bis und mit 22 Jahren sowie deren Bezugssystem bei persönlichen, familiären, schulischen, beruflichen, gesundheitlichen, rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten; b) Betrieb des Jugendzentrums; c) Die Führung der Jugendwohnungen; d) Die aufsuchende Sozialarbeit und den Betrieb eines Begegnungszentrums;	Art. 11 <b>Beratung und Prävention</b> Der Bereich <b>Beratung und Prävention</b> ist zuständig für: a) Die freiwillige Beratung und Begleitung von Jugendlichen ab Oberstufe und jungen Erwachsenen bis und mit 22 Jahren sowie deren Bezugssystem bei persönlichen, familiären, schulischen, beruflichen, gesundheitlichen, rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten; b) Betrieb des Jugendzentrums; c) Die Führung der Jugendwohnungen; d) Die aufsuchende Sozialarbeit und den Betrieb eines Begegnungszentrums;



<p>e) Die freiwillige Beratung und Begleitung von erwachsenen Personen bei persönlichen, familiären, beruflichen, gesundheitlichen, rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten und/oder die Vermittlung an andere Fachstellen.</p>	<p>e) Die freiwillige Beratung und Begleitung von erwachsenen Personen bei persönlichen, familiären, beruflichen, gesundheitlichen, rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten und/oder die Vermittlung an andere Fachstellen.</p> <p>f) Die Frühe Förderung von Kindern im Alter von 0 bis 5 Jahren gemäss den konzeptionellen Vorgaben des Gemeinderates.</p>
--	---

### Vergleich mit anderen Gemeinden in der Ostschweiz

Das Ressort Soziales hat im Rahmen der Konzepterstellung Kontakt mit umliegenden, 'vergleichbaren' Gemeinden aufgenommen, um abzufragen, wie viele (personelle) Ressourcen – und für welche Aufgaben – sie für die Frühe Förderung aufwenden. Diese Vergleichswerte sind nachfolgend aufgeführt, Herisau (gem. vorgeschlagenen Ressourcen) miteinbezogen.

Gemeinde (Einwohner)	Stellenprozente	Aufgabenbereiche
Flawil (10'670)	ca. 25%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anlaufstelle für Familien und Fachpersonen</li> <li>- Koordination FBBE (in unserem Fall: LV mit den Spielgruppen)</li> <li>- Netzwerkkoordination</li> <li>- Informationsbewirtschaftung (Angebotsübersicht auf verschiedenen Kanälen, Bekanntmachung bei der Zielgruppe)</li> <li>- Angebotsentwicklung</li> </ul>
Gossau (18'916)	0%	<i>keine personellen Ressourcen für die Frühe Förderung</i>
Herisau (16'022)	40% (gemäss ER-Antrag)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertretung der Gemeinde Herisau im Koordinationsnetzwerk Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)</li> <li>- Aufbau und Sicherstellung Fachwissen im Bereich Frühe Förderung Beratung von Eltern und Unterstützung von Fachstellen / Triage, Definition von Schnittstellen und Koordination von Massnahmen</li> <li>- Aufsuchende Elternarbeit in Einzelfällen</li> <li>- Information und Unterstützung von internen Fachbereichen, Organisation von Weiterbildungen, Unterstützung bei der Erarbeitung von konzeptionellen Grundlagen</li> <li>- Organisation eines jährlichen Netzwerktreffens</li> <li>- Bereitstellen eines Elternbildungsangebotes</li> <li>- Definition, Umsetzung und Sicherstellung eines Anreizsystemes</li> <li>- Mitwirkung bei der Erarbeitung von Vereinbarungen mit Leistungserbringern im Bereich Frühe Förderung, Kontrolle und Beziehungspflege</li> <li>- Öffentlichkeitsarbeit und Elterninformationen in Absprache mit dem Kommunikationsverantwortlichen</li> <li>- Konzeptionelle Weiterentwicklung der Frühen Förderung</li> <li>- Monitoring, Controlling und Berichterstattung</li> <li>- Teilnahme an Sitzungen</li> </ul>



Rorschach (10'274)	0%	<i>keine personellen Ressourcen für die Frühe Förderung</i>
Speicher (4'511)	20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufbau-Arbeit</li> <li>- Leistungsvereinbarungen mit der Spielgruppe</li> <li>- Netzwerk-Treffen besuchen und organisieren</li> <li>- neue Homepage, wo alle Angebote ersichtlich sind</li> </ul>
St. Gallen (83'843)	ca. 20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umsetzung und Weiterentwicklung des Konzepts der Frühen Förderung der Stadt St. Gallen</li> <li>- Kontraktmanagement sowie die Erstellung von Vorlagen an das Stadtparlament und den Stadtrat</li> <li>- Leitung Steuerungsgruppe Frühe Förderung</li> <li>- Vor- und Nachbereitung der Sitzungen</li> <li>- Qualitätssicherung von SpiKi und Zwergli SpiKi in Zusammenarbeit mit Fachpersonen</li> <li>- Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen</li> <li>- Fördern der Vernetzung innerhalb der Stadt sowie mit anderen Städten, Kantonen und Gemeinden, beispielsweise im Rahmen des Städtetreffens Kinderbetreuung.</li> <li>- Budgetplanung für SpiKi und Zwergli</li> <li>- Organisation Elternanlässe, Weiterbildungen und Gesprächsgruppen</li> <li>- Leistungsvereinbarungen, Elternbriefe, Tarifeinstufungen, Kinderlisten und Jahresrechnungen</li> <li>- Sprachkontakterhebung; von der Koordination des Briefversands über die Auswertung bis hin zur Zusammenarbeit mit der Schulgesundheit</li> <li>- Kontraktmanagement und die Projektleitung der Familienzentren sowie für die Projektleitung von MiniMove verantwortlich</li> </ul>
Wattwil (9'017)	0%	keine personellen Ressourcen für die Frühe Förderung
Wil (25'176)	40%	<p>Vernetzung und Qualitätssicherung (20%)</p> <p>Anlaufstelle Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationsvermittlung an Eltern</li> <li>- Ansprechperson für alle Akteure im Frühbereich</li> <li>- Verbindungsstelle zu Kanton</li> <li>- Herausgabe „Angebote frühe Förderung Stadt Wil“</li> <li>- Betreuung Homepage frühe Förderung Stadt Wil</li> <li>- Zuständigkeit für Umsetzung der Leistungsvereinbarungen mit Kindertagesstätten und Verein TF</li> <li>- Vernetzung und Koordination</li> <li>- Organisation jährliches Vernetzungstreffen</li> <li>- Evaluation bestehende und fehlende Netzwerke</li> <li>- Verankerung feinmaschiger, zielgerichteter Kooperation insbesondere auch mit Gesundheitsbereich</li> <li>- Begleitung der Netzwerke</li> <li>- Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung</li> <li>- Fachliche Begleitung der Akteure des Frühbereichs</li> <li>- Monitoring Qualität der Angebote</li> <li>- Monitoring Leistungsvereinbarungen FBBE</li> </ul> <p>Projektarbeit (20%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausbau Spielgruppenangebot</li> <li>- Ausarbeitung und Einführung Finanzierungsmodell</li> <li>- Ausarbeitung Leistungsvereinbarungen</li> <li>- Abwicklung Betreuungsgutscheine für Eltern</li> <li>- Objektsubvention Spielgruppen</li> <li>- Organisation Weiterbildungsveranstaltungen</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"><li>- Monitoring Qualitätsentwicklung</li><li>- Früherkennung spezifischer Förderbedarf (Kinderschutz-, Förderungs- und Gesundheitsmassnahmen)</li><li>- Entwicklung Früherkennungssystem</li><li>- Einführung und Begleitung Früherkennungssystem</li><li>- Umsetzung Begleit- und Unterstützungsangebot zu Hause</li></ul>
Wittenbach (10'037)	45%	<ul style="list-style-type: none"><li>- Familienwerk: Präsenzzeit während Begegnungscafé 4,5 h Stunden; Vermietung der Räumlichkeiten und alles, was zur Führung des Betriebes dazu gehört</li><li>- Elki Spielgruppe: Personalverantwortung für 3 Mitarbeitende; Organisation Kurs (Anschreiben Personen, Zustandekommen des Kurses)</li><li>- Frühe Förderung: Vorsitz der Arbeitsgruppe Frühe Förderung mit 4-5 Sitzungen pro Jahr à 2 Stunden; Organisation und Durchführung des Vernetzungsanlasses Frühe Kindheit in Wittenbach; Teilnahme an der Konferenz Frühe Förderung des Kantons; Ansprechperson FF in der Gemeinde Wittenbach; Zusammenarbeit mit der Fachstelle Kind-Jugend-Familie und Integrationsbeauftragte und Durchführung gemeinsamer Projekte mit den genannten Stellen wie Elternbildungsabende, Schenk mir eine Geschichte</li></ul>

Aus dem eingeholten Vergleich mit den anderen Gemeinden geht hervor, dass die personellen Ressourcen und damit verbundenen Aufgabenbereiche sehr unterschiedlich verteilt sind. Kleinere Gemeinden als Herisau kennen teilweise bedeutend mehr Ressourcen, während einige grössere weniger oder gar keine dafür aufwenden.

Die vorgesehenen personellen Ressourcen ergeben sich aus den im Konzept vorgesehenen Massnahmen und bilden mit Fr. 40'000/Jahr einen noch halb so hohen Wert wie in der Vernehmlassungsvorlage ursprünglich vorgesehen. Der Hauptanteil der wiederkehrenden Ausgaben resultiert aus dem vorgesehenen Anreizsystem, welches analog der Stadt Arbon eingeführt werden soll.

#### Bestehende Leistungen im Bereich Frühe Förderung

Bereits existieren in Herisau und Umgebung eine Vielzahl an (privaten) Angeboten der Frühen Förderung. Ergänzend mit den Leistungen des Kantons Appenzell Ausserrhoden und den Angeboten der Gemeinde Herisau ergibt sich daraus eine breite Fülle, welche als Ressource genutzt werden soll.

Im Abschnitt 'Situationsanalyse' des Konzepts ist eine Liste der bestehenden Angebote aufgeführt.

#### Abgrenzung

Entscheidend bei der Umsetzung des Konzeptes Frühe Förderung ist der Verweis, dass Doppelspurigkeiten klar zu vermeiden sind. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden leistet mit der Abteilung Chancengleichheit bereits wichtige Angebote und Netzwerkarbeit auf Kantonsebene. Diese sind keinesfalls zu konkurrenzieren, sondern lediglich zu ergänzen und zu koordinieren.

Gleichzeitig bestehen Leistungsvereinbarungen zwischen der Gemeinde und der Pro Juventute (Eltern- und Erziehungsberatung), der Spielgruppe JUPIDU, des Vereins



Kinderbetreuung Herisau (schul- wie familienergänzenden Kinderbetreuung) sowie dem Verein Tagesfamilien AR/AI.

Die Massnahmen des Konzeptes Frühe Förderung sehen daher klar vor, diese Angebote und Bereiche nicht zu konkurrenzieren, sondern gegebenenfalls zu ergänzen und vor allem zwischen ihnen stringent zu vermitteln im Sinne der durchgehenden Förderkette. Bei der Umsetzung der Massnahmen ist darauf ein besonderes Augenmerk zu legen.

#### Geplante Handlungsfelder und Massnahmen

Das Konzept Frühe Förderung Gemeinde Herisau sieht zehn Zielsetzungen mit insgesamt 25 Massnahmen vor. Zur Begründung und Lesehilfe liegt dem Einwohnerratsantrag der erläuternde Bericht zu den Zielsetzungen und Massnahmen bei (vgl. Beilagen).

Die Massnahmen sind aus Sicht des Gemeinderates ausreichend klar formuliert und erlauben in der Umsetzung zugleich einen gewissen Spielraum, was bei einem Thema wie der Frühen Förderung, welches 'Neuland' für die Gemeinde Herisau ist und eine gewisse Agilität erfordert, wichtig erscheint. Durch das jährliche Monitoring (vgl. Monitoring) wird die Wirksamkeit überprüft und fortlaufend evaluiert.

#### Fachperson Frühe Förderung

Basierend auf den Massnahmen im Konzept wurde die Stellenbeschreibung für die Fachperson Frühe Förderung erstellt. Die Aufgabenbereiche im Einzelnen sind darin festgehalten (vgl. Vergleich mit anderen Gemeinden in der Ostschweiz; Aufgabenbereiche Herisau).

Gleichzeitig weist der Gemeinderat darauf hin, dass gerade die vorgesehenen personellen Ressourcen nicht sakrosankt beziffert werden können. Mit dem Konzept Frühe Förderung betritt die Gemeinde Herisau einen neuen Aufgabenbereich und stützt sich dabei möglichst breit auf Erfahrungswerte aus anderen Gemeinden und den vorgesehenen Aufgaben ab. Aus Sicht des Gemeinderates sind 40 % für die Umsetzung der Massnahmen durchaus 'sportlich', aber machbar. Bewusst beantragt der Gemeinderat keine höheren wiederkehrenden Personalausgaben aus einem finanziell sparsamen Bewusstsein. Ebenso ergibt sich daraus die Tatsache, dass eine Priorisierung der Massnahmen stattfinden muss, damit ein fortlaufender Rollout ab 2027 gewährleistet werden kann. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Vernetzung unter den bestehenden Anbietern von Angeboten der Frühen Förderung, die Bekanntmachung der Aufgaben der Gemeinde sowie die Implementierung des Anreizsystems. Erst nach einigen (drei bis fünf) Jahren mit Erfahrungswerten kann treffsicher beurteilt werden, ob die 40 Stellenprozente ausreichen oder gegebenenfalls nach unten oder oben justiert werden müssen. Für den Gemeinderat ist klar, dass die vorgesehenen 40 % als Start ausreichen und nicht bereits nach kurzer Zeit angepasst werden.

Für die vorgesehene Fachperson Frühe Förderung ist die notwendige Büroräumlichkeit, resp. Arbeitsplatzinfrastruktur vorhanden.

#### Finanzen und Mehrwerte

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von Fr. 136'500 zu genehmigen. Davon sind Fr. 40'000 für die Fachperson Frühe Förderung (Personalkosten) vorgesehen, die restlichen Fr 96'500 ergeben sich aus den weiteren im Konzept verankerten Massnahmen.

Die Gemeinde Herisau befindet sich – wie der Kanton Appenzell Ausserrhoden und der Bund – in einer Zeit knapper Finanzen. Neue Ausgaben müssen daher wohlüberlegt sein und einen klaren Mehrwert aufweisen.

Diesen gesellschaftlichen Nutzen erachtet der Gemeinderat vorliegend als klar gegeben. Sinnvolle und effiziente Investitionen zu Beginn des Lebens führen zu spürbarem Mehrwert



für die Gemeinde. Ziel des Konzeptes ist, dass den vorhandenen Förderbedürfnissen der Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren so wirksam begegnet wird, dass Defizite, die emotional und finanziell langfristig negative Folgen mit sich bringen, spürbar reduziert werden können und dabei die Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung gestärkt werden.

Konkret wird auch mit Kosteneinsparungen im Bereich der Sonderpädagogik und Förderung der Volksschule gerechnet, wobei es sich – im Gegensatz zu anderen, 'einfacheren' Investitionen – als anspruchsvoll gestaltet, einen genauen Wert zu berechnen, der eingespart werden kann.

Fr. 120'000 der vorgesehenen Ausgaben sind im Aufgaben- und Finanzplan 2027-29 bereits enthalten. Aufgrund der notwendigen Priorisierung der Massnahmen (vgl. Fachperson Frühe Förderung) geht der Gemeinderat davon aus, dass im Jahr 2027 die Ausgaben noch spürbar unter dem vorgeschlagenen Maximalwert von Fr. 136'500 liegen.

#### Defensives Rechenbeispiel

*In der Annahme, dass durch die Massnahmen der Frühen Förderung der Gemeinde Herisau jährlich 12 Kinder aus Herisau nurmehr zwei statt vier Jahre 'Deutsch als Zweitsprache'-Unterricht mit vier Wochenlektionen besuchen, da diese bereits vor dem Kindergarten Eintritt durch den Spielgruppenbesuch besser Deutsch sprechen, führt dies zu Einsparungen von über jährlich Fr. 140'000 nach fünf Jahren (12 Kinder = 3 DaZ-Gruppen à vier Wochenlektionen = 12 Wochenlektionen à Fr. 60 bei 40 Schulwochen = Fr. 28'800 \* 5 Jahre, da jedes Jahr 12 weitere Kinder geringere sprachliche Förderdefizite haben).*

*Hinzu kommen teure 'Einzelfälle', welche oft langanhaltende sonderpädagogische Massnahmen mit sich bringen. Gelingt es durch das Konzept Frühe Förderung jährlich nur schon beispielsweise, dass zwei Kinder, welche im Rahmen von Integrativen Verstärkten Massnahmen (IVM) die Anzahl an Lektionen für Klassenassistenz von 20 auf 10 Wochenlektionen halbiert werden kann, bringt dies jährliche Einsparungen von jährlich Fr. 140'000 (2 Kinder = 20 Wochenlektionen Klassenassistenz à Fr. 35 inkl. Ferien bei 40 Schulwochen \* 5 Jahre, da jedes Jahr zwei weitere Kinder geringere Unterstützung durch Klassenassistenz benötigen).*

Der Gemeinderat weist explizit darauf hin, dass die beiden aufgeführten Rechenbeispiele nicht 1:1 in die Realität übertragen werden können. Es wäre schlicht unseriös, einen genau berechneter Frankenbetrag zu nennen. Die wissenschaftlichen Befunde aus dem Bereich Frühe Förderung zeigen jedoch klar auf, dass sich Frühe Förderung auch finanziell lohnt durch spürbare Reduktion von anfallenden Ausgaben der Schule und Stabilisierung gewisser Familien, welche ansonsten langfristig auf Unterstützung der Gemeinde angewiesen wären (Stichwort: Kinderschutzmassnahmen). Sichtbar werden solche Einsparungen jedoch erst einige Jahre nach Implementierung und Umsetzung der Massnahmen.

#### Monitoring

Um die Wirksamkeit sowie die inhaltliche Weiterentwicklung der Frühen Förderung in Herisau kontinuierlich im Blick zu behalten, ist ein jährliches Monitoring zuhanden des Gemeinderates vorgesehen. Dieses Monitoring dient dazu, systematisch aufzuzeigen, wie sich die Angebote, die Nutzung und die Bedürfnisse im Bereich der Frühen Förderung entwickeln. Auf dieser Grundlage kann der Gemeinderat beurteilen, ob bestehende Massnahmen angepasst, erweitert oder allenfalls reduziert werden müssen.

Der Bericht soll zudem ein differenzierteres Bild über die Förderbedürfnisse der Herisauer Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren liefern. Dadurch lassen sich Trends, alternative Handlungsfelder und notwendige Schwerpunktsetzungen frühzeitig erkennen.



Die Erarbeitung des Monitorings obliegt der Fachperson Frühe Förderung.

#### Überlegungen zu einer allfälligen Befristung

Der Gemeinderat beantragt, die neuen, jährlich wiederkehrenden Ausgaben unbefristet zu genehmigen. Von einer Befristung rät er aus mehreren Gründen ab.

Einerseits würde eine Befristung die nachhaltige Wirkung der vorgesehenen Massnahmen beeinträchtigen. Wenn die Finanzierung nur auf einen bestimmten Zeitraum zugesichert ist, stehen sämtliche Aktivitäten unter dem Vorbehalt, ihre finanzielle Grundlage zu verlieren. Dies erschwert nicht nur die langfristige Planung, sondern hemmt auch die Weiterentwicklung der Massnahmen und schwächt die Verlässlichkeit gegenüber den involvierten Partnern und Anspruchsgruppen. Hinzu kommt, dass die Nachhaltigkeit der eingesetzten finanziellen Mittel gefährdet wird.

Zweitens sieht das vorliegende Konzept ohnehin vor, die Massnahmen und deren Finanzierung spätestens nach sechs Jahren umfassend zu evaluieren. In diesem Rahmen werden Wirkung, Zielerreichung und Ressourceneinsatz überprüft und gegebenenfalls angepasst. Eine separate, formelle Befristung ist daher nicht angezeigt, da das Konzept selbst bereits einen integrierten Überprüfungsmechanismus enthält.

Des Weiteren verfügt der Gemeinderat jederzeit über die Möglichkeit, die zugesprochenen Mittel zu reduzieren oder Massnahmen anzupassen, falls sich in der Umsetzung zeigen sollte, dass die eingesetzten finanziellen Ressourcen keinen entsprechenden Mehrwert bringen oder die Massnahmen ihre Ziele verfehlen. Der Gemeinderat wird von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, sollte es die Entwicklung erfordern.

#### **Antrag an den Einwohnerrat**

Mit Beschluss vom 21. April beantragt der Gemeinderat:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. vom Konzept Frühe Förderung Kenntnis zu nehmen;
3. für die Frühe Förderung neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von netto Fr. 136'500 unbefristet zu genehmigen;
4. der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsreglement / Geschäftsreglement des Gemeinderates (Organisationsreglement, SRV 14) in 1. Lesung zuzustimmen;
5. festzustellen, dass diese Beschlüsse in abschliessender Kompetenz des Einwohnerrates liegen (vgl. Art. 22 lit. b und f Gemeindeordnung; SRV 11).

NAMENS DES GEMEINDERATES

Max Eugster, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber



## **Beilagen**

- Konzept Frühe Förderung Gemeinde Herisau vom 17. März 2026
- Auswertung der Vernehmlassungsantworten vom 18. November 2025
- Erläuternder Bericht zu den Zielsetzungen und Massnahmen vom 24. März 2026