

# Kinder wirken mit

## Empfehlungen zur Förderung der Mitwirkung in der ausserfamiliären Betreuung

- Öffentlicher Projektbericht -

Autorinnen: Annegret Wigger, Nikolina Stanic  
Rorschach im April 2012

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>Teil I: Projektverlauf Kinder wirken mit .....</b>	<b>3</b>
<b>Teil II: Zwischenergebnisse.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Heim- und Pflegekinderlandschaft des Kantons St. Gallen .....</b>	<b>11</b>
1.1 Institutionelle Heimlandschaft St. Gallen.....	13
1.1.1 Anzahl Kinder in Einrichtungen im Spiegel verschiedener politischer Zuständigkeiten .....	13
1.1.2 Zielgruppenabhängiges institutionelles Angebot.....	13
1.1.3 Unterschiede in der zeitlichen Betreuung.....	15
1.1.4 Private Trägerschaften als vorherrschendes Modell.....	15
1.1.5 Einrichtungstyp.....	16
1.1.6 Merkmale der Kinder und Jugendlichen .....	17
1.1.6.1 Die Altersstruktur .....	17
1.1.6.2 Geschlechterverteilung .....	18
1.1.6.3 Regionale Herkunft der Kinder und Jugendlichen.....	19
1.1.6.4 Problemlagen der Kinder und Jugendlichen – Verteilung nach Indikation .....	20
1.1.6.5 Durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kinder und Jugendlichen .....	21
1.1.6.6 Verteilung nach Betreuungsform .....	21
1.2 Pflegekinderlandschaft.....	22
1.3 Mitwirkungsrelevante Rahmenbedingungen der Heim- und Pflegefamilienlandschaft.....	24
<b>2. Erfahrungen und Vorstellungen zum Thema Mitwirkung in der ausserfamiliären Betreuung aus Sicht verschiedener Anspruchsgruppen – Ergebnisse eines Studierendenprojektes.....</b>	<b>26</b>
<b>3. Ausländische Mitwirkungsinstrumente – ein Blick über die Grenze .....</b>	<b>28</b>

<b>Teil III: Ergebnisse des Projektes Kinder wirken mit .....</b>	<b>31</b>
<b>1. Ein Werkstattbuch zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis.....</b>	<b>31</b>
<b>2. Empfehlungen an das Departement des Inneren zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis in     Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen.....</b>	<b>34</b>
Empfehlung I: Strukturelle Verankerung der Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen in der stationären Kinder- und Jugendhilfe in allen für das Arbeitsfeld relevanten Gesetzen und Verordnungen auf Ebene von Bund und Kanton .....	36
Empfehlung II: Integratives Aufgabenverständnis: Kinder- und Jugendförderung und Kinderschutz als zwei Seiten einer Aufgabe.....	38
Empfehlung III: Initiierung einer unabhängigen Fachstelle zur Durchsetzung der Kinderrechte ..	39
Empfehlung IV: Mitwirkungskultur in der eigenen Verwaltungspraxis stärken.....	40
Empfehlung V: Etablierung eines kantonalen Kinder- und Jugendrates der ausserfamiliären Betreuung.....	41
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>43</b>

## Einleitung

Im Rahmen eines Leistungsauftrages des Kantons St. Gallen hatte die IG Quality4children die Möglichkeit, kantonale Unterstützungspotentiale zur Umsetzung der Kinderrechte, insbesondere der Mitwirkungsrechte in stationären Einrichtungen (Heime und Pflegefamilien) der Kinder- und Jugendhilfe, auszuloten. Verlässliche Daten zur Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung stehen weder für die Schweiz noch für den Kanton St. Gallen zur Verfügung. Daher entschied sich das Projektteam in einem ersten Schritt die doch relativ unbekannte Heim- und Pflegefamilienlandschaft mit ihren vorhandenen Mitwirkungspraxen zu analysieren, um sinnvolle Ansatzpunkte zur Förderung der Mitwirkungsrechte identifizieren zu können. Die Analyse machte deutlich, dass die Idee eines Kinder- und Jugendnetzwerkes – Ausgangspunkt des Projektes – zu voraussetzungsreich ist, als dass sie in der aktuellen Landschaft umgesetzt werden kann. Vielmehr scheint es in einem ersten Schritt notwendig zu sein, allen Akteuren, Akteurinnen den Kindern und Jugendlichen, den Fachkräften und Pflegeeltern, den Leitungen und Trägerschaften sowie den Aufsichtsorganen mehr Wissen zum Gehalt der Kinderrechte zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund hat sich das Projektteam entschlossen, aus der vorgenommenen Analyse für das Departement des Inneren Empfehlungen zur Unterstützung einer Mitwirkungskultur im Kanton St. Gallen zu erarbeiten und ein Werkstattbuch der Mitwirkung adressiert an alle verantwortlichen Erwachsenen, die in diesem Feld im deutschsprachigen Kontext mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, zu kreieren.

Der vorliegende Bericht dient gegenüber dem Departement des Inneren einerseits als Rechenschaftsbericht und andererseits als Ergebnisbericht. Entsprechend ist der Text in drei Hauptteile untergliedert. Teil I beinhaltet die Dokumentation des Projektverlaufes. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse der Analyse und in Teil III die kantonalen Empfehlungen sowie die Struktur des Werkstattbuches zur Unterstützung der Mitwirkung vorgestellt. Die ausführliche Dokumentation sowie die Darstellung der Zwischenergebnisse stellen aus Sicht des Projektteams den Begründungszusammenhang der Ergebnisse dar, sind jedoch für den Nachvollzug der Ergebnisse nicht unbedingt erforderlich. In diesem Sinn deckt Teil II (Zwischenergebnisse) des Berichtes eher spezifische Leseinteressen ab, z.B. dann wenn man sich genauer mit der kantonalen Pflegefamilien- und Heimlandschaft oder mit den vielfältigen ausländischen Mitwirkungsbeispielen auseinandersetzen möchte.

An dieser Stelle gilt als erstes unser Dank dem Departement des Inneren, das es der Interessensgemeinschaft Quality4Children Schweiz ermöglichte, ein für die Schweiz einzigartiges Pilotprojekt durchzuführen. Weiterhin möchten wir uns bei allen Personen bedanken, die uns bei der oft komplizierten Datenbeschaffung im In- und Ausland unterstützt haben. Ein ganz spezieller Dank richtet sich an die im Projekt beteiligten Kinder und Jugendlichen, die uns durch ihre Offenheit sehr persönliche Einblicke in ihre Er-

fahrungen mit der ausserfamiliären Betreuung gewährt haben. Dies war nur möglich, weil uns Andrea Keller, Mitarbeiterin bei INTEGRAS beim Aufbau der Kinder und Jugendlichen-Begleitgruppe zusätzlich unterstützt hat. Bedanken möchten wir uns bei den Fachkollegen und Fachkolleginnen der Fachbegleitgruppe, die bereit waren, sich mit uns auf einen unbekanntem Weg zu begeben und uns im Prozess mit kritisch-konstruktiven Hinweisen unterstützt haben.

Das Projektteam Nikolina Stanic, Annegret Wigger

Rorschach Februar 2012

## **Teil I: Projektverlauf Kinder wirken mit**

Aus Sicht des Projektteams stellt(e) die Reflexion der eigenen Arbeitsweise mit Blick auf gelebte Mitwirkung ein reichhaltiges Lernfeld dar, um immer wieder Potentiale und Stolpersteine in der Mitwirkungspraxis identifizieren zu können. Die Erkenntnisse aus der kontinuierlichen Prozessreflektion waren eine wichtige Basis für die konkrete Ausgestaltung des Werkstattbuches. Die nachfolgende Darstellung des Projektverlaufes dient dazu, die Arbeitsweise des Projektteams transparent und einzelne Erkenntnisse aus diesen Erfahrungen explizit zu machen.

Am 15.12.2008 wurde zwischen dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen und der Interessensgemeinschaft Quality4Children Schweiz, vertreten durch das Institut für Soziale Arbeit der FHS St. Gallen, eine Leistungsvereinbarung für das Pilotprojekt „Kinder wirken mit“ für die Jahre 2009 bis 2011 abgeschlossen. Ziel des Projektes ist es, die Kinderrechte im Feld der ausserfamiliären Betreuung des Kantons St. Gallen zu stärken.

Nach Abschluss der Leistungsvereinbarung konnte mit der 50% Anstellung von Nikolina Stanic am 1. Juni 2009 das Projekt – drei Monate später als geplant – gestartet werden. Rückblickend lässt sich die geleistete Arbeit in drei Projektphasen unterteilen:

### **Phase 1            06/2009 – 07/2010**

- Datenanalyse der Heim- und Pflegefamilienlandschaft des Kantons St. Gallen
- Qualitative Analyse zum Stellenwert der Mitwirkungspraxis in der ausserfamiliären Betreuung
- Aufbau einer Fachbegleitgruppe

### **Phase 2            08/2010 – 02/2011**

- Recherche und Aufarbeitung ausländischer Mitwirkungsmodelle
- Präzisierung des Projektauftrages mit dem Auftraggeber im Herbst 2010
- Aufbau einer Kinder- und Jugendbegleitgruppe

### **Phase 3            (3/2011 – 3/2012)**

- Erarbeitung eines Mitwirkungswerkstattbuches
- Erarbeitung der kantonalen Empfehlungen
- Verschriftlichung aller Ergebnisse

Von Beginn an bestand der Anspruch des Projektteams, sich in der eigenen Arbeitsweise an den Ansprüchen der Mitwirkung – Betroffene zu Beteiligten zu machen – zu orientieren. Allerdings zeigte sich, dass dieser Anspruch nicht so leicht umzusetzen war. Die Idee der Bildung einer Fachbegleitgruppe und einer Kinder- und Jugendbegleitgruppe zur Entwicklung eines Mitwirkungskonzeptes ging von der noch unge-

prüften Annahme aus, dass es relativ einfach sein würde, Personen, die Interesse an Mitwirkungsfragen haben und bereits Erfahrungen mitbringen, für die Mitarbeit zu gewinnen. So wurde zunächst im Rahmen einer einfachen Ausschreibung (vgl. unten) nach interessierten Kollegen und Kolleginnen gesucht.

## **Fachliche Unterstützung gesucht**

### **Wer wir sind**

Da Kinder, die in ausserfamiliärer Betreuung aufwachsen, kaum eine politische Lobby haben, schlossen sich im Jahr 2004 drei grosse internationale NGOs, IFCO, SOS-International, FICE zusammen und lancierten das Projekt Quality4Children, an dem sich mehr als 22 Länder beteiligten. Innerhalb von drei Jahren wurde auf der Grundlage von Erfahrungsberichten von Kindern, Eltern und Professionellen konkrete Qualitätsstandards entwickelt, die eine verbindliche Umsetzung der Kinderrechte auch im ausserfamiliären Bereich ermöglichen sollen.

Innerhalb dieses Rahmens hat sich die IG Quality4Children Schweiz gegründet. Die IG ist ein Zusammenschluss von 3 Fachverbänden (FICE, INTEGRAS, PFLEGEKINDAKTION SCHWEIZ) und einem wissenschaftlichen Institut (FHS St. Gallen). Die Interessengemeinschaft war an der Ausarbeitung der europäischen Qualitätsstandards beteiligt und vertritt die Schweiz in diesem NGO-Netzwerk. Sie ist verantwortlich für die Umsetzung der Qualitätsstandards in der Schweiz.

### **Beschreibung des Pilotprojektes „Kinder wirken mit“**

Schutz-, Entfaltungs- und Mitwirkungsrechte sind die drei grossen Rechtsbereiche der Kinderrechtskonvention, die die Schweiz ratifiziert hat. Für die Schweiz muss jedoch festgestellt werden, dass die Anwendung der Mitwirkungsrechte in der ausserfamiliären Betreuung eher punktuell stattfindet. Deshalb hat es sich die IG Quality4Children zur Aufgabe gemacht, innerhalb von drei Jahren ein Kindernetzwerk für Kinder im Bereich der ausserfamiliären Betreuung des Kantons SG aufzubauen. Dieses soll ermöglichen, dass Kinder ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen und Pflegefamilien besser wahrnehmen können. Der Kanton St. Gallen hat mit der IG Quality4Children Schweiz eine Leistungsvereinbarung für das dreijährige Pilotprojekt Kindernetzwerk „Kinder wirken mit“ unterzeichnet. Dafür stellt der Kanton St. Gallen finanzielle Unterstützung für die Jahre 2009 bis 2011 zur Verfügung.

### **Zielsetzung**

Das zu bildende Kindernetzwerk ist eine an den Kinderrechten und Bedürfnissen der beteiligten Kinder und Jugendliche ausgerichtete Plattform. Kinder setzen sich für ihre Anliegen in der ausserfamiliären Betreuung ein. Das Netzwerk dient als Austauschplattform für Kinder untereinander und stellt ein Instrumentarium zur Umsetzung der Kinderrechte in diesem Bereich dar. Für den Aufbau brauchen Kinder professionelle Unterstützung. Es gilt angemessene Instrumente der Beteiligung zu entwickeln, Kinder zu befähigen ihre Interessen wahrzunehmen und eine Trägerschaft aufzubauen, welche dieses Netzwerk professionell begleitet und unterstützt. Diese inhaltliche Begleitgruppe wird sich aus ca. 10 Personen zusammensetzen.

### **Wir suchen....**

Durch die Einbindung unterschiedlicher fachlicher Erfahrung der ausserfamiliären Betreuung soll sich der partizipative Ansatz auch in der Projektentwicklung widerspiegeln und ein Netzwerk für die Umsetzung des Projekts etabliert werden. Gemeinsam sollen inhaltliche Aspekte zum Thema Partizipation erarbeitet und diskutiert werden. Dazu suchen wir per Oktober 2009 engagierte Fachkräfte in den Bereichen der Heim- und Pflegekinderbetreuung- (Sozialpädagogen, Heilpädagogen) und Abklärung (Sozialarbeiter), die folgende Kriterien erfüllen:

- **Interesse an Entwicklung von Partizipationsformen**
- **Berufserfahrung in ausserfamiliärer Betreuung**
- **Theoretische und-/ oder praktische Erfahrung mit Partizipationsformen**

Es sollte mit einem Zeitaufwand von ca. 20-25 Std. pro Jahr, verteilt auf 4 Sitzungen pro Jahr gerechnet werden.

### **Wir bieten...**

- die Möglichkeit, sich in Ihrer Region für die Umsetzung der Kinderrechte zu engagieren
- Beteiligung an einem innovativen Projekt
- Transfermöglichkeit für das eigene Projekt
- ein motiviertes, qualifiziertes und kollegiales Team
- Spesenvergütung

Hinter der fehlenden Resonanz auf die Ausschreibung verbirgt sich nicht nur die Tatsache fehlender zeitlicher Ressourcen sondern auch die Selbsteinschätzung vieler Kollegen, Kolleginnen, zu wenig eigene Praxiserfahrungen in diesem Thema einbringen zu können. Es bedurfte vieler Gespräche und einer beträchtlichen persönlichen Überzeugungsarbeit, um die folgenden Personen zu gewinnen:

#### *Fachkräfte aus dem Pflegefamilienbereich*

- Heidi Mattmüller (Verantwortliche Pflegekinderaktion St. Gallen)
- Miriam Wirthgen (Pfleagemutter)
- Barbara Raulf (Fachstelle Pflegekinder Zürich)

#### *Fachkräfte aus dem Heimbereich*

- Roland Rhyner (Jugendheim Albis)
- Tanja Rissle (Kinderdorf Pestalozzi)
- Gabi Weber-Locher (Durchgangswohngruppe Sennwald)
- Othmar Dörflinger (Kinderdörfli Lüthisburg)
- Uta Arand (Amt für Soziales Kanton St. Gallen)



Alle Personen bringen aufgrund ihrer beruflichen Laufbahn mit verschiedenen Funktionen in der Kinder- und Jugendhilfe breite Erfahrung in der Betreuung von Kinder- und Jugendlichen mit. Die wechselseitige Abmachung bestand darin, dass sich alle als Privatpersonen mit ihren individuellen Meinungen und Überzeugungen in den Arbeitsprozess einbringen – sie sich also nicht als Interessensvertreterinnen von Fachverbänden oder Organisationen verstehen. Diese Rollenklärung war notwendig, da einzelne Mitglieder parallel zur Mitarbeit in der Fachgruppe in anderen Kontexten und Funktionen miteinander zu tun hatten.

Die Fachbegleitgruppe hatte gegenüber dem Projektteam die Funktion einer inhaltlichen Resonanzgruppe. Dies spiegelt sich sowohl in den Inhalten der einzelnen Treffen als auch im Sitzungsrythmus. Die Treffen dauerten in der Regel drei Stunden. Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Inhalte der Zusammenarbeit:

Sitzungsdaten	Themen
25.03.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstituierung der Gruppe</li> <li>• Information über den aktuellen Stand des Projektes „Kinder wirken mit“</li> <li>• Präsentation erster Ergebnisse der Heim- und Pflegekinderlandschaft in St. Gallen</li> <li>• Diskussion</li> <li>• Weitere Planung</li> </ul>
11.06.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präsentation der Studierendengruppe: Blicke auf Beteiligung aus verschiedenen Perspektiven</li> <li>• Weiterarbeit an Beteiligungselementen</li> </ul>
25.08.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorstellung der Struktur des Konzepts</li> <li>• Erläuterung des Struktur anhand von konkreten Beispielen</li> <li>• Ausländische Modelle</li> <li>• Mitsprache Kinder/ Jugendliche</li> </ul>
09.11.2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückmeldung der Perspektive Kinder und Jugendliche</li> <li>• Diskussion der überarbeiteten Papiere (siehe Anhang)</li> <li>• Arbeitsplanung 2010</li> <li>• Einschätzung der Perspektive Kinder und Jugendliche</li> <li>• Zusammenhänge Bausteine: Diskussion und Meinungsbildung</li> <li>• Rolle der Fachbegleitgruppe beim Werkstattbuch + Termingestaltung</li> <li>• Rolle der Kinder und Jugendlichen in der nächsten Phase</li> </ul>
21.02.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinder- und Jugendbegleitgruppe</li> <li>• Philosophie des Werkstattbuches</li> <li>• Weiterarbeit an einzelnen Bausteinen</li> <li>• Varia, Rückmeldung Südafrika</li> </ul>
03.05.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bearbeitung der einzelnen Bausteine des Werkstattbuches</li> <li>• Stand des Kinder- und Jugendbeirates</li> <li>• Varia, Info Kongress Prag etc.</li> </ul>
27.06.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion Werkstattbuch (Philosophie und Leitfäden)</li> <li>• Erste Erfahrungen mit der Kinder- und Jugendgruppe</li> <li>• Informationen zum Projektstand</li> </ul>

15.09.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzept Baukasten</li> <li>• Bausteine</li> <li>• Begegnung, Terminplanung Kinder-/ Jugendgruppe</li> </ul>
28.11.2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlungen Kanton</li> <li>• Artikel Werkstattbuch</li> <li>• Baustein 2</li> <li>• Kinder- und Jugendpräsentation</li> <li>• Auswertung der Zusammenarbeit</li> </ul>

Die Ergebnisse der Auswertung der Zusammenarbeit lassen sich in folgenden Punkten bündeln:

- Eine Teilnehmerin formulierte spontan „das Thema Mitwirkung ist anstrengend“. Dahinter verbirgt sich die Erfahrung, dass die eigenen Realitätserfahrungen Denk- oder Entwicklungsbarrieren darstellten. Die kontinuierliche Bearbeitung des Spannungsfeldes Machbarkeit versus Möglichkeit zu einem Thema, das den meisten wenig vertraut war, benötigte einiges an Energie. Alle stellten fest, dass Mitwirkung zu ermöglichen und zuzulassen eine Arbeit an den eigenen Einstellungen und Gewohnheiten bedeutet, da alle in ihren alltäglichen Arbeitsbezügen wenig Praxis darin haben und eine umfassende Mitwirkungskultur auch als Erwachsene nicht wirklich kennengelernt haben.
- Anspruchsvoll war es, das Thema Mitwirkung für die beiden doch verschiedenen Arbeitsfelder Heimlandschaft und Pflegefamilienlandschaft gleichzeitig zu erarbeiten. Das thematisch Gemeinsame zu identifizieren und gleichzeitig den Besonderheiten der beiden Felder gerecht zu werden war nicht immer einfach. Es zeigte sich, dass das Thema Mitwirkung auf der Ebene der Organisationen einfacher zu fassen ist, als in familiären Geflechten.
- Die gemeinsame Arbeit stellte für alle einen produktiven Lernprozess dar, da man wechselseitig immer wieder zu einem Perspektivwechsel aufgefordert wurde und sich dadurch mit den eigenen Haltungen zum Thema Mitwirkung auseinandersetzen musste. Einzelne Mitglieder betonten, dass sich dadurch auch ihre eigene Alltagspraxis veränderte.
- Der Gruppe ist es gelungen ein offenes, vertrauensvolles Auseinandersetzungsklima zu erzeugen. Dies gelang unter anderem auch deshalb, weil alle Mitglieder in der Lage waren, differenziert mit ihren unterschiedlichen Rollen umzugehen.
- Der zu Beginn deklarierte Zeitaufwand wurde als realistisch eingeschätzt.
- Wichtig für die Realisierung des Projektes war die durch die Mitglieder der Fachbegleitgruppe vermittelte Vernetzung in die Heim- und Pflegefamilienlandschaft. Nur darüber gelang die Rekrutierung von Interviewpartnern, -partnerinnen, Kindern und Jugendlichen bzw. Fachkräften für die Analyse der Mitwirkungslandschaft sowie die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche aus ver-

schiedenen Heimen und Pflegefamilien für die Bildung der Kinder- und Jugendlichenbegleitgruppe zu gewinnen.

- Das Projektteam schätzte bei der Erarbeitung gerade auch des Werkstattbuches, die kontinuierlich kritische Begleitung und präzisen Rückmeldungen, die einen wesentlichen Beitrag zur Textqualität leisteten.

Parallel zur Projektarbeit fand eine regelmässige fachliche Reflexion in der IG Quality4Children Schweiz statt. Einen wichtigen Stellenwert für die inhaltliche Arbeit hatten die Vorstellung und Diskussion von Zwischenergebnissen in Form von Referaten und Workshops an verschiedenen nationalen und internationalen Fachtagungen. Hier konnten im fachlichen Austausch Gedanken geschärft, Erfahrungen systematisch verglichen und Anregungen eingeholt werden. Ausserdem waren für die Recherche zu ausländischen Mitwirkungsinstrumenten und den damit gemachten Erfahrungen die an den Fachtagungen geknüpften persönlichen Kontakte sehr wertvoll, da viele Mitwirkungspraxen nicht in schriftlich dokumentierter Form zugänglich sind. Das Projektteam stellte während der Projektlaufzeit Zwischenergebnisse an folgenden in- und ausländischen Fachtagungen vor:

- INTEGRAS – Brunnentagung Herbst 2009 (A. Wigger)
- Kongress „Kindheit und Gesellschaft“ Herbst 2009 Bregenz (N. Stanic)
- FICE- Kongress Herbst 2011 Kapstadt Südafrika (A. Wigger/ N. Stanic)
- INTEGRAS Tagung Partizipation Januar 2011 Olten (A. Wigger)
- Q4children Kongress März 2011 Prag (A. Wigger/ N. Stanic)
- „Partizipation und Soziale Arbeit“ September 2011 Zürich, (N. Stanic)

Eine besondere Herausforderung stellte der Einbezug von Kindern und Jugendlichen aus der ausserfamiliären Betreuung dar. Eine erste Hürde zeigte sich bereits bei der Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen für die Einzel- und Gruppeninterviews zur Analyse der Ist-Situation. Der Zugang zu Kindern und Jugendlichen wird in der Regel durch die Heimleitungen reguliert. Sie stellen in gewisser Weise die Gatekeeper dar, denn sie definieren, ob der Zugang erlaubt bzw. von welchen Bedingungen abhängig ist. So verweigerten einige Heimleitungen den Zugang mit der Begründung, dass zuerst die Eltern für eine Interviewerlaubnis angefragt werden müssten. Andere wiederum waren bereit, Kinder bzw. Jugendliche aus ihrer Einrichtung anzufragen und bei Zustimmung den Zugang zu eröffnen.

Noch anspruchsvoller war die Bildung einer Begleitgruppe von Kindern und Jugendlichen. Wir stellten fest, dass Kinder und Jugendliche nur dann für eine Mitarbeit gewonnen werden können, wenn die verantwortlichen Personen, hier das Projektteam, sich persönlich mit ihren Anliegen bei den Kindern bzw.

Jugendlichen vorstellen können. In der persönlichen Vorstellung machen sich die Kinder und Jugendlichen ein Bild davon, ob das Angebot auf Mitwirkung eine Chance auf Glaubwürdigkeit hat. Letztlich geht es darum, von Beginn an eine Vertrauensbasis zu schaffen, die dann in einem zweiten Schritt eine inhaltliche Zusammenarbeit ermöglicht.

Da der Arbeitsaufwand für das bestehende Projektteam mit den definierten Ressourcen zu gross war, konnte Andrea Keller, Mitglied der Interessensgemeinschaft Quality4children Schweiz im Rahmen eines definierten Auftrages für die Mitarbeit gewonnen werden. Nikolina Stanic und Andrea Keller konnten im Rahmen dieses Auftrages acht Jugendliche aus verschiedenen Einrichtungen und fünf Kinder aus zwei Einrichtungen und einer Pflegefamilie gewinnen.

Von Beginn an wurde beschlossen, mit den Kindern und Jugendlichen getrennt zu arbeiten. Mit beiden Gruppen fanden je vier Treffen statt. An diesen Treffen wurden mittels unterschiedlicher Zugänge (Spielangebote, gemeinsames Essen, Ausflüge, Vorstellen der eigenen Organisation) die Themen Kinderrechte und Mitwirkung bearbeitet. Von allen Sitzungen wurden ausführliche Protokolle erstellt. Die Prozess Erfahrungen wurden reflektiert und konnten für die inhaltliche Arbeit genutzt werden. Der Abschluss beider Gruppen bestand am 28.11.2011 in einer Präsentation der erarbeiteten Anliegen zum Thema Kinderrechte und einer Diskussion im Rahmen der erweiterten Fachbegleitgruppe. So hatten die Kinder und Jugendlichen selber Gäste eingeladen, wie ihre Heimleitungen, wichtige Vertrauenspersonen. Als Vertreterin des Auftraggebers war Heidi Gsell vom Amt für Soziales des Departementes des Innern des Kantons St. Gallen anwesend. Präsentation und Diskussion wurden aufgenommen und in einem eigenständigen Text, der Bestandteil des Werkstattbuches ist, verarbeitet.

Aus der Sicht des Projektteams waren die Erkenntnisse aus dem kontinuierlich reflektierten Arbeitsprozess mit den unterschiedlichen Herausforderungen sehr hilfreich, um zu verstehen, welche Rahmenbedingungen für die Initiierung von Mitwirkungsprozessen notwendig sind. Abschliessend können folgende Schlussfolgerungen aus den eigenen Arbeitserfahrungen festgehalten werden:

- Mitwirkungsprozesse benötigen Offenheit, Kreativität, Ausdauer und Zeit, da
  - Verständigungsprozesse zwischen unterschiedlichen Gruppen mit unterschiedlichen Ausdrucksformen anspruchsvoll sind,
  - Inhalte und Arbeitsweisen durch die Mitwirkung dritter (hier Fachkräfte und Kinder/Jugendliche) sich immer wieder verändern bzw. bewusst angepasst werden müssen,
  - Planungsprozesse komplexer werden und weniger kalkulierbar sind.
- Mitwirkungsprozesse können nur gelingen, wenn die Initianten, Initiantinnen ernsthaft überzeugt sind, dass Mitwirkung von dritten (hier Fachkräften und Kindern/Jugendlichen) ihnen selbst neue Perspektiven eröffnen bzw. dass durch Mitwirkung bessere und tragfähigere Lösun-

gen erarbeitet werden können. Diese Überzeugung ist die Basis für einen Austausch auf gleicher Augenhöhe.

- Mitwirkungsprozesse fördern die inhaltliche Qualität, wenn es den mitwirkenden Gruppen (hier: Erwachsene/Kinder, Fachkräfte/Laien) gelingt, die Differenz unterschiedlicher Kompetenzen anzuerkennen.
- Mitwirkung benötigt eine Grundhaltung die sich in einem einfachen Prinzip bündeln lässt:  
**Mit anderen** denken, entwickeln, entscheiden statt **für andere** denken, entwickeln, entscheiden.

## **Teil II: Zwischenergebnisse**

Für eine gezielte Unterstützung bzw. Initiierung von Mitwirkungsprozessen in der ausserfamiliären Betreuung des Kantons St. Gallen sind verschiedene Inhalte zu klären. Im Kapitel 1 Heim- und Pflegekinderlandschaft des Kantons St. Gallen geht es darum, etwas über die Gruppe der Kinder und Jugendlichen zu erfahren, die in diesem Kanton in Heimen und Pflegefamilien leben. Denn Mitwirkungsangebote haben nur dann Chancen angenommen zu werden, wenn sie auf die konkrete Gruppe von Kindern und Jugendlichen mit ihren unterschiedlichen Interessen und Kompetenzen zugeschnitten sind. Eng damit verbunden ist die Frage nach den verschiedenen Organisationsformen der Einrichtungen bzw. den Strukturen von Pflegefamilien. Auch hier geht es darum, die Mitwirkungsangebote so zu konzipieren, dass sie in unterschiedlich organisierten Einrichtungen sinnvoll einsetzbar sind.

### **1. Heim- und Pflegekinderlandschaft des Kantons St. Gallen**

Zunächst wird kurz die herangezogene Datenbasis erläutert, im Anschluss daran werden die institutionellen Rahmenbedingungen der Heime analysiert und die Gruppe der in Heimen lebenden Kinder beschrieben. In einem weiteren Kapitel wird die Pflegefamilienlandschaft im Kanton SG beleuchtet und die Kindergruppe beschrieben, die in verschiedenen Pflegefamiliensettings lebt.

#### **Datenbasis**

Das für die nachfolgende Analyse benutzte Datenmaterial für den Heimbereich basiert auf Verzeichnissen, bereits vorhandenen statistischen Auswertungen und Jahresberichten der Jahre 2008/2009 sowie telefonischen Auskünften und im Internet verfügbaren Informationen. Je nach zuständigem Departement<sup>1</sup> standen uns nach unterschiedlichen Systematiken aufbereitete Daten zur Verfügung, die eine Vergleichbarkeit der Daten z.B. bei der Alterserfassung nur bedingt ermöglicht. Zum Teil wurde auf detaillierte Daten verzichtet, da aufgrund des Datenschutzes die Beschaffung entweder zu aufwendig oder auch gar nicht möglich war. In Bezug auf die Daten im Pflegekinderbereich konnte auf die Datenerhebung des Amtes für Soziales zurückgegriffen werden. Das Amt hat für das Jahr 2009 erstmals eine erweiterte Erhebung zu den Kindern, die im Kanton St. Gallen in Tages- oder Pflegefamilien betreut werden, durchgeführt. Da die Daten je nach Institution und Departement in einer unterschiedlichen Systematik rückwirkend erhoben werden, spiegeln die angegebenen Zahlen nicht die aktuelle Realität wider. Die Angabe von Verteilungen soll vielmehr eine ungefähre Vorstellung davon geben, wie viel Kinder und Jugendlichen in öffentlichen Einrichtungen bzw. Pflegefamilien leben.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen bedanken, die uns verschiedene Zugänge ermöglicht haben.

---

<sup>1</sup> Departement des Innern, Gesundheitsdepartement, Erziehungsdepartement, Sicherheits- und Justizdepartement

### **Ausserfamiliär betreute Kinder und Jugendliche im Kanton St. Gallen**

Die stationäre Kinder- und Jugendhilfe gliedert sich in der Schweiz zwischen „Familie“ und „Organisation“ in eine Vielzahl von Zwischen- und Mischformen mit jeweils unterschiedlichen Bezeichnungen wie Heilpädagogische Pflegefamilien, Heilpädagogische Grossfamilien, Sozialpädagogische Wohngemeinschaften, betreute Wohnangebote für Jugendliche (vgl. Gysi 1981). Das Projekt ‚Kinder wirken mit‘ möchte die Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen in der Heimerziehung (residential care) als auch auf im Pflegekinderwesen (foster care) stärken. Beide Ausrichtungen der ausserfamiliären Betreuung, Heimerziehung und Pflegekinderwesen können als Subsysteme der stationären Kinder- und Jugendhilfe betrachtet werden (vgl. Arnold et al. 2008:11).

Unter Heimerziehung fallen im Kanton St. Gallen alle Betreuungsformen, die drei und mehr Plätze zur Verfügung stellen. Gemäss den Statistiken und Verzeichnissen der unterschiedlichen Departemente, in deren Verantwortung die Bewilligung und Aufsicht der jeweiligen Einrichtungen liegen, lebten in den Jahren 2008/2009 788 Kinder und Jugendliche in Heimen. Für den Pflegekinderbereich wurden Ende des Jahres 2009 279 Kinder und Jugendliche gemeldet, die dauerhaft in St. Gallischen Pflegefamilien betreut werden. Somit lässt sich festhalten, dass im Kanton St. Gallen 1067 Kinder und Jugendliche in der ausserfamiliären Betreuung leben für die unter anderem auch der Kanton die Verantwortung für das Kindeswohls sowie die Sicherstellung der Kindrechte zu übernehmen hat. Von den ausserfamiliär betreuten Kindern und Jugendlichen leben – aufgrund der abgeleiteten Schätzungen – 73.85% Kinder in Heimen und 26,15% in Pflegefamilien.

Ob ein Kind eher in eine Pflegefamilie oder in ein Heim untergebracht wird, hängt aus Sicht der platzierenden Stellen (vgl. Arnold et.al. 2008) vor allem vom Alter des Kindes ab. Insbesondere jüngere Kinder, bei denen mit einer längeren Aufenthaltsdauer gerechnet werden kann, werden vorwiegend in Pflegefamilien untergebracht. Ausserdem sprechen für Pflegefamilienplätze aus Sicht der interviewten Fachkräfte kürzere Wartezeiten, flexiblere Betreuungszeiten, ihre Regeln und Konzepte sowie ihre Situierung im ländlichen Kontext. Auch wenn diese Platzierungspraxis fachlich deutlich zu hinterfragen ist, kann daraus doch geschlossen werden, dass vermutlich auch im Kanton St. Gallen tendenziell eher jüngere Kinder, denen man noch eine Bindungsfähigkeit zugesteht, in Pflegefamilien untergebracht werden.

Eine Heimbetreuung wird in der gängigen schweizerischen Platzierungspraxis für ältere Kinder, deren Ablösungsprozess von der Herkunftsfamilie schon im Gange ist, als vorteilhaft betrachtet. Sie erscheint als die angebrachte Lösung, wenn Kinder und Jugendliche klar definierte Strukturen benötigen, eine Integration in die Herkunftsfamilie nicht mehr beabsichtigt wird und der anonymere Rahmen eines Heimes dem Bedürfnis des Kindes oder Jugendlichen entspricht. Vor allem Kinder mit schwerwiegenden Problematiken werden bevorzugt in ein Heim platziert. Zudem bieten Heime diverse Schul- Ausbildungs-

, Therapie- und Nachsorgeangebote, die für Platzierungen ausschlaggebend sein können (ebd.:65ff.). Ist die beste Lösung für die Betroffene/den Betroffenen identifiziert, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese auch realisierbar ist. Der Mangel an Heim- und Pflegefamilienplätzen, die spezifisch auf die Bedürfnisse und Problemlagen der einzelnen Kinder ausgerichtet sind, erschwert nicht nur die Suche nach einem geeigneten Lebensort, sondern verunmöglicht auch häufig, den Eltern und Kindern eine tatsächliche Wahl anbieten zu können (ebd.:62).

## **1.1 Institutionelle Heimlandschaft St. Gallen**

Im folgenden Kapitel geht es zunächst darum, sichtbar zu machen, wie viele verschiedene Einrichtungen mit welchem Angebot im Kanton SG zur Verfügung stehen und für wie viele Kinder sie Plätze anbieten.

### **1.1.1 Anzahl Kinder in Einrichtungen im Spiegel verschiedener politischer Zuständigkeiten**

Im Kanton SG sind 788 Kinder und Jugendliche in unterschiedlich grossen Einrichtungen mit verschiedenen politischen Zuständigkeiten untergebracht, es existieren 29 Einrichtungen im stationären Heimbereich. Je nach institutionellem Angebot fallen die Einrichtungen in den Verantwortungsbereich des Departementes des Innern, des Bildungs-, Gesundheits- oder Justizdepartementes. Die meisten Einrichtungen (14) unterstehen dem Departement des Innern, gefolgt vom Bildungsdepartement (12) und dem Gesundheits- (2) und Justizdepartement (1). Betrachtet man die Verteilung der insgesamt 788 Kinder und Jugendlichen, die in stationären Einrichtungen leben, auf die Einrichtungen der verschiedenen Departemente, so werden mehr als die Hälfte der Kinder in Sonderschulheimen betreut, weit weniger Kinder und Jugendliche leben in den Einrichtungen des Gesundheitsdepartementes, des Departementes des Innern und des Justizdepartementes.

### **1.1.2 Zielgruppenabhängiges institutionelles Angebot**

Bei den Einrichtungen des Departementes des Innern geht es um familienergänzende Einrichtungen, die den Kindern einen offenen Entwicklungs- und Erziehungsrahmen bieten<sup>2</sup>. Das heterogene Angebot dieser Heime umfasst Durchgangswohngruppen bis hin zur Möglichkeit eines Langzeitaufenthaltes mit internen Lehr- und Ausbildungsplätzen. 5 dieser Einrichtungen fallen unter die Kategorie „Heilpädagogische Grossfamilien, Grosspflegefamilien“, da im Kanton St. Gallen Pflegefamilien, die mehr als 2 Kinder betreuen, als Kleinsteinrichtungen definiert sind und dem Departement des Innern unterstehen. Hinsichtlich des Zwecks der Einrichtung geben praktisch alle an, auf Kinder und Jugendliche mit Verhaltensauffälligkeiten und/oder sozialen Problemen ausgerichtet zu sein. Nur eine familienförmige Kleinsteinrichtung nimmt auch Kinder mit einer geistigen oder psychischen Behinderung auf.

---

<sup>2</sup> Eine Ausnahme bietet die Jugendstätte Bellevue, die sowohl über geschlossene als auch offene Wohngruppen verfügt.



Die dem Erziehungsdepartement unterstehenden Sonderschulheime legen ihr Gewicht auf die schulische Unterstützung und die Unterstützung der Familie (lern)behinderter Kinder. Auch hier findet sich ein offener Entwicklungs- und Erziehungsrahmen, wobei auf individuelle Beschulung und sozialpädagogische Förderung - die die Begabungen und Schwächen der einzelnen Schülerinnen und Schüler berücksichtigt - Wert gelegt wird. Das Bildungsdepartement kategorisiert die Sonderschulheime nach a) Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung (3 Einrichtungen), b) Sonderschulen für Kinder mit Sprach- und Hörbehinderung (1 Einrichtung), c) Sonderschulen für Kinder mit Verhaltensstörungen/psychischen Störungen (6 Einrichtungen), d) Sonderschulen für Kinder mit Körperbehinderungen (2 Einrichtungen). Betrachtet man die Verteilung der 468 Kinder auf die verschiedenen Sonderschultypen, stellt man fest, dass fast die Hälfte (231) in Sonderschulen für Kinder mit Verhaltensstörungen/psychischen Störungen leben. Weit weniger Kinder werden in Sonderschulen für Kinder mit geistiger Behinderung (95), mit Sprach- und Hörbehinderung (81) und mit Körperbehinderungen (61) betreut.

Im Vergleich zu den Einrichtungen des DI und des Erziehungsdepartementes weisen die Einrichtungen im Verantwortungsbereich des Gesundheitsdepartementes einen besonderen Charakter auf: Als abklärende Einrichtungen befinden sie sich an der Schnittstelle zwischen Abklärungsauftrag und der Sicherstellung einer angemessenen Betreuung und bieten deshalb sowohl einen offenen als auch einen geschlossenen Entwicklungs- und Erziehungsrahmen. Die zwei betreffenden stationären Einrichtungen sind unterschiedlicher Natur. Während das „Schlupfhuus“<sup>3</sup> Kindern, die in ihrer sozialen Umwelt Gewalt oder einer Bedrohung ausgesetzt sind, sofortige Hilfe bietet, richtet sich das Angebot des „Sonnenhofs“ an Kinder mit emotionalen Problemen oder Verhaltensstörungen, die einen psychiatrisch indizierten stationären Aufenthalt benötigen.

Das dem Justizdepartement unterstehende kantonale Jugendheim „Platanenhof“ dient der Unterbringung von zivil- und strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen. Demensprechend bietet sie sowohl einen offenen als auch geschlossenen Erziehungs- und Entwicklungsrahmen. Der geschlossene Bereich, in welchem zurzeit 16 Jugendliche betreut werden, hat unterschiedliche Funktionen wie Abklärungen, Time-outs, Überbrückungen, Durchführung von U-Haftten und Freiheitsentzügen. Die 20 im offenen Bereich lebenden Jugendlichen absolvieren die reguläre Schulpflicht oder machen eine Berufsausbildung.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass von den 29 stationären Einrichtungen 26 einen offenen Entwicklungs- und Erziehungsrahmen bieten. 3 Einrichtungen haben sowohl einen offenen als auch geschlossenen Entwicklungs- und Erziehungsrahmen. 14 Einrichtungen betreuen Kinder und Jugendliche mit physischer und/ oder psychischer Einschränkung und eine familienförmige Kleinsteinrichtung nimmt Kinder mit und ohne psychische oder physische Einschränkung auf. 20 Einrichtungen beziehen ihr Angebot auf Kinder und Jugendliche, 6 ausschliesslich auf Jugendliche und 3 auf Kinder.

---

<sup>3</sup> Neuerdings gehört das Schlupfhuus in den Zuständigkeitsbereich des Departement des Inneren.

### **1.1.3 Unterschiede in der zeitlichen Betreuung**

Für die Mitwirkungs- und Partizipationsproblematik sind die Betreuungszeiten einer Einrichtung insofern relevant, als dass sie mit dem Zusammenspiel zwischen Heim und Familie im Zusammenhang stehen. Hier stellt sich die Frage, ob Partizipation in einem ergänzenden (Wocheninternat) oder ersetzenden Kontext (Einrichtung ist 365 Tage pro Jahr geöffnet) für das betroffene Kind/den betroffenen Jugendlichen eine andere Relevanz haben oder gar als Diskrepanz empfunden werden kann. Dies könnte zum Beispiel dann der Fall sein, wenn das Kind in der Einrichtung zwar zur Teilnahme ermutigt wird, zu Hause jedoch kein partizipatorisches Klima vorfindet. Eine solch erlebte Diskrepanz könnte sich auf die Motivation des/der Betroffenen auswirken, sich innerhalb des Heimes einzubringen.

15 St. Galler Einrichtungen sind ganzjährig geöffnet, 11 Einrichtungen – hauptsächlich Sonderschulheime - bieten Wochenaufenthalte. Unter diesen gibt es 5 Einrichtungen, die sporadisch oder an jedem zweiten Wochenende ihre Einrichtungen offen behalten. 2 Einrichtungen nehmen Kinder und Jugendliche sowohl ganzjährig als auch für Wochenaufenthalte auf.

### **1.1.4 Private Trägerschaften als vorherrschendes Modell**

Die Struktur einer Organisation als auch die Art der Trägerschaft müssen bei einem jeweiligen Mitwirkungsmodell angemessen berücksichtigt werden, da diese Einfluss auf die Anzahl der Hierarchieebenen und die damit einhergehende Verteilung von Entscheidungskompetenzen haben. Je nach Trägerschaft müsste daher überlegt werden, auf welchen Ebenen jeweils Mitwirkungsmöglichkeiten von Kindern angesiedelt sein müssten.

Die Einrichtungen im Kanton St. Gallen, die Kinder betreuen, haben in der Regel eine private Trägerschaft: Mehr als die Hälfte der Einrichtungen, nämlich 16, werden von einem Verein getragen; 5 Einrichtungen haben eine Stiftung und weitere 5 werden von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft wie Kanton, Kommune oder Ortsgemeinde getragen. Demgegenüber bilden einfache Personengesellschaften, nämlich 3 Einrichtungen, eher die Ausnahme. Sie finden sich vor allem bei familienförmigen Kleinsteinrichtungen und werden in der Regel noch von einem Verein unterstützt. Dieses Ergebnis korreliert mit den Befunden von Piller (2004), die in ihrer gesamtschweizerischen Analyse stationärer Einrichtungen der Jugendhilfe zum Schluss kommt, dass in der Deutschen Schweiz die Heimträger vorwiegend als Vereine organisiert sind, gefolgt von Stiftungen, während die Heime der Romandie mehrheitlich von Stiftungen getragen werden. Keine Informationen haben wir darüber, welche Formen von Mitbestimmung, Mitwirkung die Mitarbeitenden in den verschiedenen Einrichtungen haben. Unseres Wissens stellt die angemessene Mitwirkung von Mitarbeitenden kein Bewilligungskriterium im Rahmen der kantonalen Heimaufsicht im Kanton SG dar. Dies obwohl viele empirischen Studien (unter anderem Wigger 2002) darauf hinweisen, dass eine angemessene Beteiligung von Kindern nur dann möglich ist, wenn die

Mitarbeitenden einen grossen Gestaltungsspielraum in der Basisarbeit haben und bei der Gestaltung wichtiger organisationaler Rahmenbedingungen mitwirken können.

### 1.1.5 Einrichtungstyp

Für die Entwicklung stimmiger Partizipationsgefässe ist es wichtig, den Einrichtungstyp zu klären, da sowohl die Grösse einer Einrichtung, also die Anzahl angebotener Plätze und die Anzahl der Organisationseinheiten wie z.B. Wohngruppen, Schul- oder Beschäftigungsbereich, als auch die Gruppenkonstellationen innerhalb einzelner Wohneinheiten Einfluss auf die relevanten Mitwirkungsinhalte und -formen haben. So kann man davon ausgehen, dass je grösser eine Einrichtung ist und je mehr verschiedene Organisationseinheiten unter einem Dach vereint sind, repräsentative Formen der Mitwirkung angezeigt sind.

Betrachtet man die kantonale Heimlandschaft, so kann man in Bezug auf den Organisationstyp folgende Verteilung verstellen:

*Tabelle 1: Verteilung Kinder entlang Organisationstyp<sup>4</sup>*

Organisationstyp <sup>5</sup>	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Kinder
Kleinsteinrichtung ab drei Plätzen bestehend aus einer Organisationseinheit	6	28
Mittelgrosse Einrichtung ab 11 Plätzen bestehend aus mindestens zwei Organisationseinheiten	8	136
Grosseinrichtung ab 31 Plätze bestehend aus mindestens vier Organisationseinheiten	15	624

Betrachtet man die Verteilung, so fällt auf, dass der grösste Teil der Kinder und Jugendlichen, nämlich 624, in Grosseinrichtungen mit mehr als 31 Plätzen und mindestens vier verschiedenen Organisationseinheiten leben. Gerade die Anzahl der Organisationseinheiten verweist auf den lebensweltlichen Stellenwert einer Einrichtung für die Kinder bzw. Jugendlichen, denn je mehr Lebensbereiche eine Einrichtung organisiert, umso mehr unterliegt sie der Gefahr, Dynamiken einer Totalen Institution (vgl. Goffman 1971) zu entwickeln.

<sup>4</sup> Fünf Einrichtungen, die in Bezug auf Anzahl Plätze und Organisationseinheiten nicht eindeutig zugeordnet werden konnte, wurden aufgrund ihrer Platzzahl einem Organisationstypus zugeteilt.

<sup>5</sup> Die Definition der Platzzahl für mittelgrosse Einrichtungen wurde vom Amt für Soziales des Departementes des Innern übernommen. Die Anzahl Plätze beziehen sich auf alle Personen (Kinder/Jugendliche/Erwachsene), die eine Dienstleistung der Institution in Anspruch nehmen (inkl. Tagesschule und KITAG).

Unter dem Typus Kleinsteinrichtung fallen auch pflegefamilienähnliche Settings, da Pflegefamilien, die drei Plätze anbieten, im Kanton St. Gallen formal unter Kleinsteinrichtung fallen und damit der kantonalen Aufsicht unterstellt sind.

Aus Sicht der Kinder und Jugendlichen ist eine zweite Dimension, nämlich die angebotene Gruppenstruktur, von grosser Bedeutung. Richtet man den Blick auf die Zusammensetzung einzelner Wohneinheiten, so lassen sich diese nach der Anzahl der Plätze und in Bezug auf die Homogenität bzw. Heterogenität unterscheiden. Einrichtungen selbst unterscheiden in ihrem Angebot zwischen Familiengruppen und Wohngemeinschaften. Dem Familientyp entsprechen Wohngruppen, die in Bezug auf Alter und Geschlecht der Kinder und Jugendlichen bewusst gemischt sind, während die Wohngemeinschaftsangebote eine homogene Altersgruppe, in der Regel Jugendliche, ansprechen.

Mehr als die Hälfte der Einrichtungen (17) bietet familienförmiges Zusammenleben, dies betrifft vor allem die Sonderschulinternate. In 7 Einrichtungen leben Kinder bzw. Jugendliche wohngemeinschaftlich zusammen und 5 Einrichtungen haben sowohl wohngemeinschaftliche als auch familienförmige Angebote. Aus Sicht der jüngeren Kinder stellen die familienähnlichen Wohngruppen eine Herausforderung in Bezug auf gelingende Mitwirkung dar, da die „Älteren“ – analog älterer Geschwister – als Durchsetzungsstärker wahrgenommen werden.

### **1.1.6 Merkmale der Kinder und Jugendlichen**

Um Mitwirkungsmodelle entwickeln zu können, die den Möglichkeiten und Bedürfnissen der ausserfamiliär betreuten Kinder gerecht werden, gilt es zunächst die Gruppe dieser Kinder genauer zu beschreiben, soweit das aufgrund der vorhandenen Datenlage möglich ist. Alter, Geschlecht, Problemlage, regionale Herkunft und persönliche Handicaps geben neben der Aufenthaltsdauer erste Informationen darüber, für wen bzw. mit welchen Gruppen von Kindern und Jugendlichen ein Modell zu erarbeiten ist.

#### **1.1.6.1 Die Altersstruktur**

Dass beim Beteiligungsprozess das Alter der Kinder mit zu berücksichtigen ist, wird im Artikel 12 der Kinderrechtskonvention ausdrücklich festgehalten:

Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes *angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife*.

Für die Umsetzung in der Praxis ist es deshalb unausweichlich, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wie Beteiligungsformen aussehen müssen, um den Kindern in Abhängigkeit von ihrem Alter eine wirkliche Chance auf Partizipation zu geben (Largo 1999/2000 nach Jaun 2001:69). Die gewählte Beteiligungs-

form sollte kindergerecht sein und „dem jeweiligen Entwicklungsstand, den unterschiedlichen Fähigkeiten und den Ausdrucksformen der Kinder Rechnung tragen“ (Jaun 2001:105). Im besten Fall weisen Formen der Mitwirkung eine grosse Variabilität auf, beschränken sich nicht auf verbale und graphische Ausdrucksmöglichkeiten und tragen der Tatsache, dass oft eine Übersetzungsarbeit in die Erwachsenensprache notwendig ist, Rechnung (ebd.:68f.).

Die Analyse des Alters der Kinder wurde durch die institutionelle Verwendung unterschiedlicher Alterskategorien erschwert: Während die Daten des Departementes des Innern und des Justizdepartementes auf den Alterskategorien 0-6 J., 7-14 J. 15-18 J.<sup>6</sup> basieren, musste bei den Einrichtungen des Bildungs- und teilweise des Gesundheitsdepartementes mit den Kategorien „Unterstufe“, „Mittelstufe“, „Oberstufe“<sup>7</sup> gearbeitet werden. Die folgenden Angaben beziehen sich auf die Einrichtungen des Departementes des Innern, des Justizdepartementes und auf die Einrichtung des Schlupfhuus des Gesundheitsdepartementes: 61,9%<sup>8</sup> (109 Kinder) gehören der Alterskategorie 15-18 J. an, 32,4% (57 Kinder) der Alterskategorie 7-14 J. und 5,7% (10 Kinder) der Alterskategorie 0-6 J. Die 12 Einrichtungen des Bildungsdepartementes sowie eine Einrichtung des Gesundheitsdepartementes beziehen sich auf die Kategorien „Unterstufe“, „Mittelstufe“, „Oberstufe“ und betreuen insgesamt 604 Kinder und Jugendliche. Davon konnten 472 Angaben verwendet werden: 4 Einrichtungen geben an, ihr Fokus liege auf Oberstufenschülerinnen und -schülern (betrifft 54,9%, also 259 Kinder), 5 Einrichtungen betreuen vorwiegend Mittel- und Oberstufenschülerinnen und -schüler (betrifft 28,8%, also 136 Kinder). Eine Einrichtung betreut hauptsächlich Kinder der Unter- und Mittelstufe (betrifft 16,3%, also 77 Kinder) und bei einer Einrichtung sind die Schülerinnen und Schüler über alle drei Stufen proportional verteilt. Diese Daten lassen die grobe Schätzung zu, dass ein Grossteil der Kinder älter als 12 Jahre ist. Insgesamt betrachtet lässt sich die Annahme, dass eher ältere Kinder in Heimen leben, bestätigen.

### **1.1.6.2 Geschlechterverteilung**

Die Geschlechterverteilung in stationären Einrichtungen ist gemäss verschiedenen Autoren, Autorinnen aus lebensweltlicher Perspektive von grosser Bedeutung. Mädchen sind auch in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe oft einer „doppelten Benachteiligung“ ausgesetzt, zumal ihnen auch in der Heimerziehung weniger Beachtung geschenkt wird. Die Jungen hingegen dominieren aufgrund ihre „lauten“ Symptome (auffälliges, aggressives Verhalten) die Konzepte von erzieherischen Hilfen und Kriseninterventionen (vgl. Birtsch/Hartwig/Retza 1991). Die „traditionellen“ Angebote berücksichtigen weder die Lebenslagen von Mädchen noch ihr tendenziell unauffälligeres Bewältigungshandeln (vgl. Bitzan/Daigler

---

<sup>6</sup> Die drei Alterskategorien beziehen sich auf Kinder im Vorschulalter, im schulpflichtigen Alter und auf schulentlassene Jugendliche.

<sup>7</sup> Generell haben die Kinder der verschiedenen Schulstufen folgendes Alter: Unterstufe: 7-9J., Mittelstufe: 10-12 J., Oberstufe: 13-15 Jahre. Da Kinder, die ausserfamiliär aufwachsen, häufig eine verlangsamte Schulkarriere absolvieren, kommt es nicht selten vor, dass auch ältere Kinder tiefere Schulstufen besuchen.

<sup>8</sup> Der Prozentsatz wurde basierend auf der Anzahl vorhandener Altersangaben errechnet.

1999:208.f). Häufig spiegelt sich die Orientierung an Jungen auch in Beteiligungsansätzen: Mädchen werden als „Zusätze“ gesehen, die sich nicht so lautstark äussern wie die Jungen, die nicht genau wissen, was sie wirklich wollen und wenig Interesse zeigen, an den zur Verfügung stehenden Gremien teilzunehmen. Beteiligen sie sich aber, werden ihnen häufig die gleichen Fragen wie den Jungen gestellt und ihre Aussagen werden dem gleichen Interpretationsmodus unterworfen, der sich am Massstab der Jungen orientiert. Mitwirkungsformen, die auf die Erweiterung der Handlungsspielräume von Mädchen zielen, geht es darum, Mädchen zu befähigen, ihre persönlichen Interessen sicht- und artikulierbar zu machen. Dies stellt tatsächlich eine Herausforderung dar, da Mädchen tendenziell anpassungsfähiger sind, sich oberflächlich betrachtet schneller einem jeweiligen Erwartungsdruck beugen, so dass sie ihre eigenen Bedürfnisse wie z.B. Rückzugsmöglichkeiten andere Freizeitvorstellungen im Rahmen einer Wohngruppe oft schwieriger einbringen können. Mädchen benötigen gerade auch in formellen Settings oft eine Sprecherlaubnis, der sie vom Druck des Normalseinmüssens entlastet (ebd.:213f.). Vor diesem Hintergrund gilt es mit Blick auf Mädchen und Jungen gendersensible Beteiligungsformen zu entwickeln. Aufgrund der dem Projektteam zugänglichen Datenquellen konnte für 602 von 788 Kindern und Jugendlichen die Geschlechtszugehörigkeit ausfindig gemacht werden. Das Verhältnis zwischen Mädchen und Jungen beträgt 40% zu 60%. Ein differenzierteres Bild erhält man, wenn man die Geschlechterverteilung nach Departementszuständigkeit betrachtet: Während in den Einrichtungen des Departementes des Innern und des Gesundheitsdepartementes mit 53% die Mädchen leicht übervertreten sind, dominieren bei der Justizeinrichtung die Jungen mit 89%. Auch in den Einrichtungen des Bildungsdepartementes sind die Jungen mit 69% in der Mehrheit. Die stärkere Vertretung der Jungen in der Heimerziehung korreliert sowohl mit älteren als auch mit aktuelleren statistischen Daten (vgl. Blandow et.al. 1986; Piller 2004; Arnold et. al. 2008). Danach beanspruchen Mädchen um ca. 10% weniger die Erziehungshilfen als Jungen und Mädchen werden tendenziell eher in familienähnlichen Settings untergebracht (vgl. Blandow et.al. 1986).

### **1.1.6.3 Regionale Herkunft der Kinder und Jugendlichen**

Das Interesse an Mitwirkung ist gerade bei Kindern eng mit dem eigenen Lebensort, dem Lokalen verknüpft. Kinder und Jugendliche, die in stationären Einrichtungen untergebracht sind, leben faktisch mindestens an zwei verschiedenen Orten, die oft eine grosse räumliche Distanz aufweisen. Damit wird es für diese Kinder und Jugendlichen deutlich schwieriger ein Interesse an lokaler Mitgestaltung aufzubringen. Prinzipien einer gemeindenahen Unterbringung, die im Rahmen der Psychiatriereform in den 70er Jahren diskutiert wurden, sind in der stationären Erziehungslandschaft noch kaum diskutiert worden. Dies zeigt sich auch in den Zahlen. So kommen 226 Kinder und Jugendliche (28,7 %), die in Einrichtungen des Kantons St. Gallen leben, aus anderen Kantonen vor allem aus ZH, AR, TG, AG. Dahinter verbergen sich zwei verschiedene Trends. Einerseits werden Jugendliche aus städtischen Verhältnissen in eher

ländlichen Kontexten platziert mit der Vorstellung, dass ein Milieuwechsel für die weitere Entwicklung hilfreich sein könnte. Andererseits bieten grosse Kantone wie St. Gallen eine Anzahl von Spezialeinrichtungen, die kleinere Kantone nicht anbieten können.

#### **1.1.6.4 Problemlagen der Kinder und Jugendlichen – Verteilung nach Indikation**

Die Problemlagen der Kinder werden in den verschiedenen Datenerhebungen in der Regel über die Indikation erfasst. Eine Indikation verweist in der Regel auf einen formalisierten rechtlich verankerten Begründungszusammenhang mit daraus abgeleiteten Finanzierungsansprüchen als auf die konkrete Bedürftigkeit der Kinder und Jugendlichen.

Ganz grob lassen sich vier verschiedene Indikationen und damit verbundene rechtliche Einweisungsgrundlagen unterscheiden: eine stationäre Unterbringung als Kinderschutzmassnahme, eine stationäre Unterbringung als Straf- und Sozialisierungsmassnahme aufgrund des Jugendstrafrechtes, eine stationäre Unterbringung als Fördermassnahme aufgrund einer anerkannten Behinderung (IV-Massnahme), eine stationäre Unterbringung als Behandlungsmassnahme aufgrund einer psychiatrischen oder psychosomatischen Diagnose. Häufig ist die Platzierung in eine Einrichtung – gleich aus welchem Grund - für die Kinder und Jugendlichen mit einem partiellen Ausschluss aus für sie bisher wichtigen Lebenszusammenhängen wie der eigenen Familie, Nachbarschaft, Schule etc. verbunden. Aber auch für die Frage der Mitwirkung spielen die Indikationen eine erhebliche Rolle. So setzt ein Jugendstrafverfahren andere rechtliche Grenze für die Mitwirkung eines Jugendlichen als eine zivilrechtliche Massnahme.

Für alle hier sehr kurz skizzierten Indikationen gilt jedoch, dass sich die Zuständigkeit für die Gewährung der Kinderrechte und damit auch der Mitwirkungsrechte deutlich verschiebt. In dem Moment in dem der Staat in die elterlichen Rechte und Pflichten – also auch in die Gewährung der Kinderrechte - eingreift, sind die staatlichen Behörden bzw. die Einrichtungen, die einen staatlich verfügbaren erzieherischen Auftrag erhalten, verantwortlich die Mitwirkungsrechte sicher zu stellen. Verschiedene Studien in der Schweiz (vgl. unter anderem Voll et.al. 2008) zeigen jedoch, dass staatliche Behörden zwar dem Kinderschutz, ein wichtiger Rechtsbereich der KRK, Geltung verschaffen, aber in ihren Verfahren noch viel zu wenig sensibilisiert sind für die Gewährung der Mitwirkungsrechte. Die Indikationsart selbst kann daher schnell einmal zu einer Engführung des Auftrages führen und aus einer verengten Kinderschutzlogik heraus dazu führen, dass elementare Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen verwehrt werden. So zeigte sich auch in diesem Projekt, dass Einrichtungen mit Verweis auf die Indikation Rechte der Kinder und Jugendliche unverhältnismässig einschränkten.

### **1.1.6.5 Durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kinder und Jugendlichen**

Bei der Entwicklung von Mitwirkungsgefässen ist auch die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kinder zu berücksichtigen. Speziell Kinder sind darauf angewiesen, dass sie konkret Wirkungen ihrer Mitsprache erfahren können. Daher gilt es in Abhängigkeit von durchschnittlichen Aufenthaltsdauern immer wieder neu mit den Kindern und Jugendlichen, die für sie relevanten Mitwirkungsthemen zu identifizieren und Formen zu finden, die die Mitwirkung für sie erfahrbar machen.

Aus den verschiedenen Konzepten lässt sich schliessen, dass 18 stationäre Einrichtungen ihre insgesamt 517 Kinder mit einer langfristigen Perspektive betreuen. Drei Einrichtungen, die immerhin 157 Kinder begleiten, tun dies mit einer kurzfristigen Perspektive. Dabei handelt es sich um Durchgangs- bzw. abklärende Einrichtungen. Die anderen 114 Kinder leben in drei weiteren Einrichtungen, die sowohl auf lang- als auch auf kurzfristige Aufnahmen ausgerichtet sind. Wird Partizipation in der Umsetzung als Prozess verstanden, dann spielt der Zeitfaktor eine wichtige Rolle. Das hängt gemäss Friedlmayer (2005:8f.) unter anderem mit der Biographie der in stationären Einrichtungen lebenden Kindern und Jugendlichen zusammen. Ausserfamiliär platzierte Kinder können seltener auf eine ausreichende Erfahrung im Aushandeln und Verbalisieren von eigenen Wünschen zurückgreifen. Die Entwicklung individueller Sichtweisen setzt eine gewisse Verlässlichkeit in der Gestaltung von Beziehungen voraus, das heisst erst der Aufbau von entsprechenden Vertrauensbeziehungen ermöglicht dem Kind, seine eigenen Positionen vertreten zu lernen, mit anderen Perspektiven in Verbindung zu setzen und zu koordinieren. Eine solche Beziehung in einem fremden Lebenszusammenhang aufzubauen und sich in diesem Kontext mit den eigenen Vorstellungen auseinanderzusetzen und einzubringen benötigt eine gewisse Aufenthaltsdauer als auch Zeit für die konkreten Aushandlungsprozesse in verschiedenen Mitwirkungsgefässen.

### **1.1.6.6 Verteilung nach Betreuungsform**

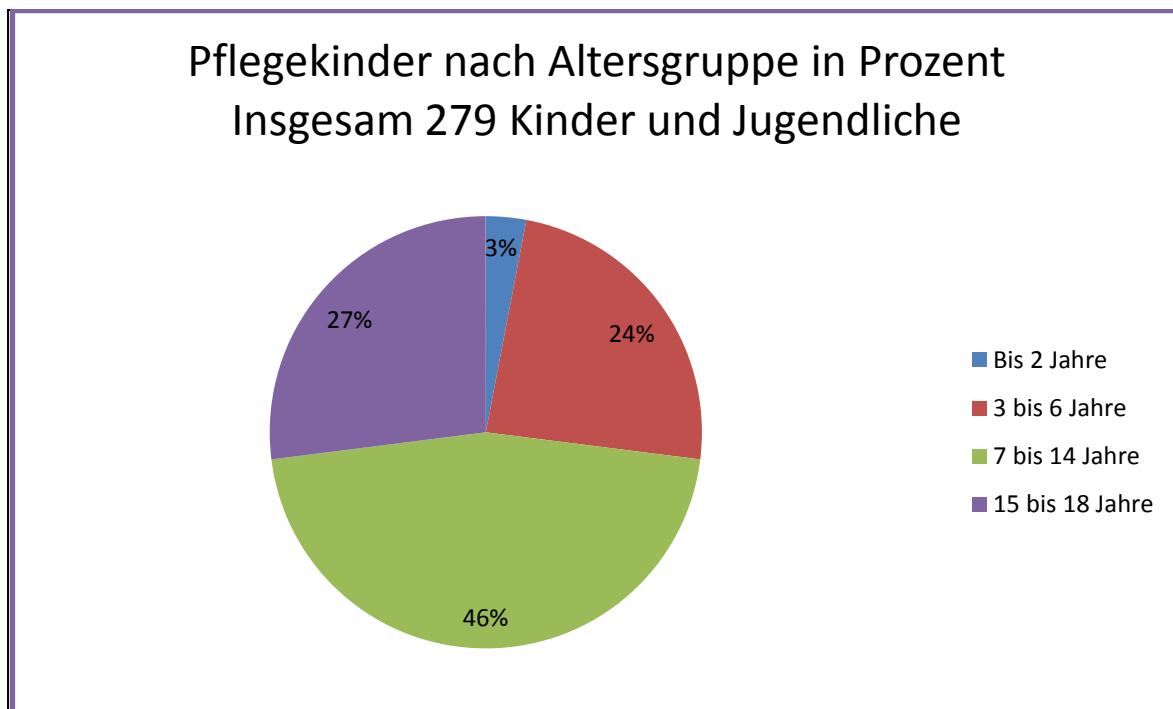
Von den 788 Kindern und Jugendlichen leben 327 in familienförmigen Wohneinheiten. Insbesondere die Sonderschulheime scheinen diese Art des Zusammenwohnens zu bevorzugen. Allerdings kann man davon ausgehen, dass je nach Grösse der internen Schule, die Kinder sich im Schulbereich auch in altershomogeneren Gruppen bewegen. 167 Kinder leben in wohngemeinschaftlichen Wohnformen. Über eine grössere Gruppe von Kindern lassen sich keine Aussagen zu ihrer Wohnform machen, da in diesen Einrichtungen beide Modelle angeboten werden. Man kann allerdings davon ausgehen, dass Jugendliche eher in altershomogenen Gruppen betreut werden. Die Betreuungsform ist insofern zu berücksichtigen, als dass in altersdurchmischten Gruppen die Beteiligungsmodelle ausdifferenzierter sein müssen.



## 1.2 Pflegekinderlandschaft

Sowohl die Aufsicht über das Pflegekinderwesen als auch die Abklärung und der Entscheid über Pflegefamilien- und Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen liegen im Kanton St. Gallen im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Daher ist die Datenbasis – das gilt für die ganze Schweiz – deutlich schlechter als im Heimwesen. Auch wenn mit der Umsetzung des neuen Kinders- und Erwachsenenschutzrecht ab 2013 und der Revision der Pflegekinderverordnung politisch eine Neuordnung dieses Bereiches in Angriff genommen wurde, muss zum aktuellen Zeitpunkt festgestellt werden, dass wenig systematisches Wissen über die Lebenssituationen von Kinder und Jugendlichen in Pflegefamilien vorhanden ist. Die nachfolgenden Angaben zur Pflegefamilienlandschaft des Kantons St. Gallen basieren auf einer Befragung aller kantonaler Gemeinden durch das Amt für Soziales. Danach lebten zum Befragungszeitpunkt 279 Kinder und Jugendliche in pflegefamilienähnlichen Verhältnissen. Interessant ist das davon jedes vierte Kind in verwandtschaftlichen Pflegeverhältnissen untergebracht ist. Mädchen und Jungen sind bezogen auf alle Altersgruppen ungefähr zu gleichen Anteilen vertreten. Die Mehrheit der Kinder (72%) leben über einen längeren Zeitraum nämlich länger als ein Jahr in einer Pflegefamilie. Im Unterschied zu den Einrichtungen bieten fast alle Pflegefamilien, 85% eine Vollbetreuung an, das heisst die Kinder und Jugendliche verbringen auch ihre Wochenenden dort. Die nachfolgende Grafik zeigt die Altersverteilung. 73% aller Kinder sind unter 15 Jahren. Diese Zahl entspricht den Annahmen, dass insbesondere für Kinder im Unterschied zu Jugendlichen traditionell eine Pflegefamilienplatz gesucht wird. Allerdings verweist der Anteil von 27 % der über 15jährigen auf einen Wandel. Zunehmend mehr muss davon ausgehen, dass vermittelt über Familienplatzierungsorganisationen auch Krisenplätze im Pflegefamiliensystem angeboten werden, zumal immer mehr Einrichtungen dazu neigen sogenannte untragbare Kinder bzw. Jugendliche auszuschliessen.

Abbildung 1: Pflegekinder nach Altersgruppe



Quelle: Datenerhebung Tages- und Dauerbetreuung, Amt für Soziales des Kantons St. Gallen, Stand 31. Dezember 2009

Gemäss der Befragung kommt es am häufigsten aufgrund einer Überforderung der Eltern zu einer dauerhaften Platzierung in eine Pflegefamilie. Aber auch die Erwerbsarbeit der Eltern und die Erkrankung eines oder beider Elternteile sind häufige Ursachen für eine Platzierung. Auch geographische Gründe (z.B. Aufenthalt der Eltern im Ausland), eine vom Kind gewünschte Platzierung oder der Tod der Eltern oder eines Elternteils sind Gründe für eine längerfristige Betreuung in einer Pflegefamilie, jedoch in geringerem Mass. Die aufgelisteten Gründe sind nicht getrennt voneinander zu betrachten, da es sich oft um Mehrfachnennungen handelt.

Bei einem Grossteil der 279 Kindern und Jugendlichen erfolgte die Platzierung durch die Vormundschaftsbehörde und stellt damit eine Kindeschutzmassnahme dar. Der zivilrechtliche Kinderschutz hat sowohl die Funktion Schutz vor Gefährdungen jeglicher Art (physische-, psychische- und sexuelle Misshandlungen, Vernachlässigung, Erwachsenenkonflikte ums Kind, Autonomiekonflikte) als auch die Eltern bei der Bewältigung von Problemsituationen zu unterstützen (vgl. Voll 2008:25-28). Bei weiteren 20% beantragten die Eltern selbst eine Fremdplatzierung.

### **1.3 Mitwirkungsrelevante Rahmenbedingungen der Heim- und Pflegefamilienlandschaft**

Wenn man über Mitwirkungsmöglichkeiten in der ausserfamiliären Betreuung nachdenkt, so ist es wichtig, ein Bild von den Kindern und Jugendlichen zu gewinnen, die in verschiedenen Pflegefamilien und Einrichtungen leben. Es liegt auf der Hand, dass in familienähnlichen Strukturen, in einem eher intimen, nicht formalisierten Kontext die Förderung einer Mitwirkungskultur im Vordergrund steht, während in Einrichtungen zusätzlich formalisierte Formen der Mitwirkung notwendig sind. Von den insgesamt 1067 Kindern leben ca. 1/3 in Pflegefamilien und 2/3 in kleineren und grösseren Einrichtungen. Da die Mehrheit der Kinder in mittleren bzw. grossen Einrichtungen lebt, benötigt es neben einer professionellen Grundhaltung, die die Mitwirkungsrechte von Kindern in ihren rechtlichen und pädagogischen Aspekten anerkennt, eine Aufforderung zur Institutionalisierung von Beteiligungsformen in den Einrichtungen. Es zeigte sich im Projekt ausserdem, dass die Differenz der Betreuungskulturen zwischen Einrichtungen und Pflegefamilien für die Entwicklung von Mitwirkungskulturen angemessen berücksichtigt werden muss.

Betrachtet man insgesamt das Alter der Kinder und Jugendlichen, zeigt sich, dass die meisten Kinder über sechs Jahre alt sind. In den Einrichtungen sind über 12jährige Kinder bzw. Jugendliche am häufigsten vertreten. Damit scheint es in einem ersten Schritt legitim zu sein, sich schwerpunktmässig

In der Entwicklung von Mitwirkungsformen auf diese Altersgruppe zu konzentrieren, natürlich immer unter Berücksichtigung des genderspezifischen Aspektes. Das Argument Kinder unter 12 Jahren wären nicht fähig, sich eine eigene Meinung zu bilden, kann fachlich heute nicht mehr gelten, auch wenn die Altersgrenze von 12 Jahren für gerichtliche Anhörungen von Kindern in Scheidungsverfahren immer wieder angeführt wird<sup>9</sup> (vgl. Voll et. al. 2008:96).

In der Praxis ist ausserdem häufig das Argument zu hören, dass Kinder und Jugendliche aufgrund ihrer jeweiligen Schwierigkeiten bzw. mangelnden Kompetenzen als ‚Mitwirkungspartner, -partnerinnen‘ überfordert wären. Aus fachlicher Sicht stellt sich nicht die Frage, ob bestimmte Indikationen das Recht auf Mitwirkung verirken, sondern die Frage, wie Kinder mit ihren unterschiedlichen Beeinträchtigungen angemessen an der Gestaltung ihrer eigenen Lebensbedingungen einbezogen werden können. Richtig ist allerdings, dass je nach der Gruppe von Kindern und Jugendlichen, mit der man es zu tun hat, die fachlichen Herausforderungen zur Ermöglichung der Mitwirkung sehr verschieden sind.

Betrachtet man das ausdifferenzierte Angebot an Einrichtungsplätzen, so fällt als erstes das vielfältige Zuständigkeitsnetzwerk auf. Aus Sicht der Pflegefamilien und Einrichtungen ist die Aufsicht sowohl vertikal (Gemeinden, Kanton) als auch horizontal zwischen verschiedenen kantonalen Departementen aufgeteilt. Aus Sicht der Kinder und Jugendlichen ist dieses Zuständigkeitsnetzwerk noch schwerer zu

---

<sup>9</sup> Sowohl die KRK (Art. 12) wie auch das Schweizer Zivilgesetzbuch (Art. 144, Abs.2) sehen vor, dass Kindern bei allen gerichtlichen Verfahren, in denen Kinderbelange zu regeln sind, das Anhörungsrecht zusteht, soweit ihr Alter dies zulässt. Ein Mindestalter wurde nicht definiert.

durchschauen. Konkret bedeutet dies, dass die für die Durchsetzung der Kinderrechte zuständigen Instanzen aus Betroffenenperspektive unklar sind und dass man davon ausgehen muss, dass aufgrund sehr unterschiedlicher Zuständigkeiten eine einheitliche Praxis kaum vorhanden ist. Diese durch Bundes- und kantonales Recht gesetzte Zuständigkeitsstruktur erschwert vermutlich die Entwicklung einer Mitwirkungskultur.

Aus der Perspektive der zuständigen kantonalen Departemente wird deutlich, dass es die einzelnen Departemente mit unterschiedlichen Einrichtungstypen zu tun haben, die, wie oben ausgeführt, jeweils anderer Mitwirkungsmodelle bedürfen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der Einrichtungstypen bezogen auf die zuständigen Departemente.

*Tabelle 2: Einrichtungstyp pro Departement*

<b>Zuständiges Departement</b>	<b>Kleinst-einrichtung</b>	<b>Mittlere Einrichtung</b>	<b>Gross-Einrichtung</b>	<b>Anzahl Einrichtungen</b>
Inneres	6	5	3	14
Bildung	0	2	10	12
Justiz	0	0	1	1
Gesundheit	0	1	1	2
<b>Total Einrichtungen</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>29</b>

In der Regel zeichnen sich grössere Organisationen durch mehr Hierarchiestufen aus. Je mehr fachliche Entscheidungen im Betreuungsalltag an übergeordnete Ebenen delegiert sind, um so anspruchsvoller ist es, mit Kindern und Jugendlichen eine Beteiligungskultur aufzubauen. Ausserdem stellt sich in grossen Einrichtungen mit mehreren Organisationseinheiten die Herausforderung, Mitwirkungskulturen zu entwickeln, die für die verschiedenen Organisationseinheiten – also Wohnbereich, Schule, Beschäftigungsbereich – verbindlich sind.

Folgende erste Erkenntnisse konnten aus der Analyse für die Entwicklung des Mitwirkungsbaukasten (vgl. Werkstattbuch) gewonnen werden:

- Die Anzahl von mehr als tausend Kindern, Jugendlichen, die in ausserfamiliären Betreuung leben, verweist auf die Notwendigkeit, die Umsetzung der Kinder- bzw. Mitwirkungsrechte im Feld der ausserfamiliären Betreuung ernst zu nehmen.
- Für die Entwicklung der Mitwirkungsbausteine ist es notwendig, die Vielfalt der Kinder und Jugendlichen mit ihren Interessen und Kompetenzen und ihre durchschnittliche Aufenthaltsdauer und die unterschiedlichen Organisationsformen der Einrichtungen (Anzahl Hierarchieebenen, Anzahl Organisationseinheiten, Anzahl zu betreuender Kinder, Jugendlicher) zu berücksichtigen.

- Aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen der Einrichtungen erscheint es sinnvoll, die Mitwirkungsbausteine entlang vier strukturell verschiedener Ebenen zu entwickeln (vgl. Baukastensystem Werkstattbuch), um einerseits den verschiedenen Zuständigkeitsebenen Rechnung zu tragen und andererseits die Etablierung einer Mitwirkungspraxis von „unten“ (bottom up) als auch von „oben“ (top down) zu ermöglichen.
- Die unterschiedliche Struktur von Pflegefamilien und Einrichtungen – als zwei verschiedene Formen im Betreuungsangebot – und ihre unterschiedlichen Aufsichtssysteme erfordern die Entwicklung von pflegefamilien- bzw. einrichtungsspezifischen Mitwirkungsangeboten.

## **2. Erfahrungen und Vorstellungen zum Thema Mitwirkung in der ausserfamiliären Betreuung aus Sicht verschiedener Anspruchsgruppen – Ergebnisse eines Studierendenprojektes**

Studierende der Fachhochschule St. Gallen für Angewandte Wissenschaften, Bereich Soziale Arbeit, erhielten im Rahmen eines Studierendenprojekts den Auftrag, anhand leitfadengestützter Gruppen- bzw. Einzelinterviews herauszufinden, was sich Schlüsselpersonen der ausserfamiliären Betreuung im Kanton St. Gallen unter Beteiligung vorstellen bzw. welche Erfahrungen sie mit Beteiligung gemacht haben. Befragt wurden eine Institutionsleitung einer grossen Einrichtung mit sonderpädagogischem Angebot, zwei Sozialpädagogen aus dem sonderpädagogischen Kontext bzw. aus einem kleineren Kinder- und Jugendheim, drei Kinder, die in verschiedenen Einrichtungen leben, und zwei Jugendliche aus einer Jugendwohngruppe bzw. aus einem Justizheim. Die generierten Daten zu der Beteiligten- und Betroffenenperspektive dienten als Grundlage für die weitere Projektentwicklung.

Aus der Perspektive der Kinder lässt sich zusammenfassend sagen, dass ihr Alltag hoch reguliert ist und ihnen innerhalb dieser Regulierung nicht viel Mitwirkungsspielraum bleibt. Auf die Regelgestaltung haben sie keinen Einfluss und es scheint ihnen auch nicht klar zu sein, wer für welche Regeln verantwortlich ist. Das erzeugt grossen Unmut, zumal es aus ihrer Sicht zum normalen Alltag gehört, dass Kinder in der Gestaltung mitreden können. Einzelne berichten, dass sie ihre Freizeit – eine in der Wochenstruktur doch relativ eng definierte Zeitspanne – selber gestalten können, solange ihre Bedürfnisse z.B. ein Musikinstrument zu spielen, innerhalb eines definierten finanziellen Rahmens erfüllt werden können. Dieser Freiraum wird ausserordentlich geschätzt.

Das Nicht-Gewähren von Mitwirkung wird je nach Thema eher positiv oder negativ erlebt: So ist ein Kind froh, in die Kontaktgestaltung mit den Eltern nicht involviert zu sein, um einen Loyalitätskonflikt zu vermeiden, gleichzeitig aber leidet es unter der Trennung von der Schwester, die in eine andere Wohngruppe platziert wurde. Das Kind akzeptiert dies als Entscheidung der Sozialpädagogen und leidet im Stillen. In den Erzählungen der Kinder zeigt sich deutlich, dass die Mitsprache in der eigenen Alltagsge-

staltung minimal ausfällt. Gleichzeitig fällt auf, dass der Bewertungsrahmen der Kinder – also ob das Ausmass der Mitsprache subjektiv ausreichend ist – entlang erfahrener Normalitätsvorstellungen gebildet wird. So bezog sich kein Kind in den Erzählungen auf die Kinderrechte. Wenn überhaupt wurde ein positiv/ negativer Vergleich mit eigenen Familien-, Schul- oder anderen Heimerfahrungen gezogen. Vergleicht man diese Erzählungen mit den Standards Q4children, dann zeigt sich zwischen Anspruch und Praxis eine deutliche Differenz.

Bei den Jugendlichen hat sich vor allem herausgestellt, dass sie sich einen ‚menschlicheren‘ Umgang mit den Fachkräften wünschen, sprich, dass sie diese als einzelne Persönlichkeiten und nicht als Rollenträger erleben möchten. Dies wäre aus Sicht der Jugendlichen zum Beispiel durch gemeinsame Aktivitäten möglich, in denen man sich auch mal auf einer anderen Ebene begegnen kann, und die Fachkräfte „auch mal von sich selber erzählen könnten“ (Interviewauszug). Eine tatsächliche Mitgestaltung des Heimalltags erleben die Jugendlichen nur sehr eingeschränkt. Die gegenwärtigen Partizipationsgefässe wie Foren oder Höcks sind unbeliebt und werden als Scheinpartizipation erlebt, da ihre Vorschläge z.B. zu Regeländerungen selten umgesetzt und oft ohne nachvollziehbare Begründung abgelehnt werden. Unter richtiger Beteiligung verstehen die Jugendlichen eine gemeinsame Lösungsfindung. So wünschen sie sich, dass sie bei wichtigen Alltagsthemen ernsthaft gefragt werden, dass ihre Vorschläge und Anregungen von den Fachkräften ernst genommen werden und dass man ernsthaft verhandelt, um zu einem Kompromiss zu kommen. Wichtig ist ihnen, dass die Entscheidungen der Fachkräfte, gerade wenn sie sich gegen Wünsche der Jugendlichen richten, persönlich begründet werden. Sie finden durchaus, dass bei gravierenden Regelverstössen Strafen notwendig sind, allerdings erleben viele die festgeschriebenen Sanktionssysteme als sinn- und wirkungslos. Im Unterschied zu den Kindern werden in den Gesprächen mit den Jugendlichen schon deutliche Ermüdungserscheinungen sichtbar. Sie glauben nicht wirklich daran, dass Erwachsene gewillt sind, sie ernst zu nehmen. Sie scheinen schon zu viele Alibiübungen der Mitwirkung erlebt zu haben.

Demgegenüber stehen Fachkräfte und Leitungen Mitwirkungsprozessen skeptisch gegenüber. Für die interviewten Fachkräfte sind Mitwirkungsmöglichkeiten in erster Linie Übungsfelder für Kinder und Jugendliche. Dies geschieht zum Beispiel durch die Haussitzungen, welche von den Kindern selbst geführt werden. Diese Formen bieten nach Ansicht der Fachkräfte den Kindern die Möglichkeit, miteinander zu diskutieren und wichtige Themen und Regeln auszuhandeln. Damit sich Kinder zu autonomen, selbstständigen Menschen entwickeln können, brauchen sie gemäss den Fachkräften nebst Mitwirkung auch klare Alltagsstrukturen, die durch Regeln, welche sich auf den erzieherischen Auftrag stützen, gerahmt werden. Innerhalb dieses Spannungsfeldes situieren die Fachkräfte die Mitwirkungsrechte. Aus ihrer Sicht gibt es einen gegebenen, von ihnen nicht beeinflussbaren strukturellen Rahmen – gesetzt durch kantonale Richtlinien, die Organisation, die Leitung – der es ihnen erschwert, adäquat auf die Bedürfnis-

se der Kinder einzugehen. Hinzu kommt, dass sie selbst als Arbeitnehmer, Arbeitnehmerinnen sehr eingeschränkte Mitwirkungsspielräume haben und dass in ihren Einrichtungen ein Mangel an Entscheidungstransparenz herrsche. Mit Blick auf ihre Ausbildungen kommen sie zum Schluss, dass sie sich in ihrer Ausbildung zu wenig konkret mit diesen Spannungsfeldern auseinandersetzen konnten.

Für die Führungsebene dient die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in erster Linie ihrer individuellen Förderung. Als wichtig wird dabei ein sinnvolles Mass erachtet, denn es besteht die Befürchtung, dass zu viel Mitwirkung zu einem Realitätsverlust führen kann, da man nicht auf alle Bedürfnisse und Wünsche der Kinder und Jugendlichen eingehen kann. Als entscheidend für Mitwirkung erachtet die Leitung vor allem die Fähigkeiten und Interessen des Personals sowie die jeweiligen Kompetenzen der jungen Menschen. Allgemeingültige Vorgaben für Beteiligung sind deshalb nicht möglich, sondern müssen sich an dem jeweiligen Kind orientieren.

### **Schlussfolgerungen aus den Interviewergebnissen**

Auch wenn aus dieser kleinen explorativen Studie keine allgemeine Schlussfolgerungen für die gesamte Pflege- und Heimlandschaft abgeleitet werden kann, bestätigen die Ergebnisse doch Trends, die in verschiedenen anderen Studien in der Schweiz wie im Ausland festgestellt werden konnten.

Für das Thema Mitwirkung scheinen folgende Punkte wichtig zu sein: Weder Kinder, Jugendliche noch Fachkräfte oder Leitung haben sich in ihren Äusserungen explizit auf die Kinderrechtskonvention bezogen. Daraus lässt sich schliessen, dass in den von den verschiedenen Personen repräsentierten Einrichtungen (insgesamt 8 Einrichtungen) die Kinderrechte als Thematik nicht präsent ist. Die Inhalte, die von den Kindern und Jugendlichen bzw. den Fachkräften und Leitung geäussert wurden, bestätigen sich wechselseitig. Das heisst, die Einschätzung der Mitwirkungsrealität wird geteilt, auch wenn sie aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedlich bewertet werden. Schliesslich fällt auf, dass Fachkräfte und Leitung keine Differenzierung zwischen einer rechtlichen und pädagogischen Ebene vornehmen.

### **3. Ausländische Mitwirkungsinstrumente – ein Blick über die Grenze**

Vor dem Hintergrund fehlender Mitwirkungspraxis im Bereich der schweizerischen ausserfamiliären Betreuung diente die Recherche und Aufbereitung ausländischer Mitwirkungsmodelle als weitere Grundlage für die Konzeptentwicklung des Projektes „Kinder wirken mit“. Die Darstellung der Ergebnisse dieser Recherche ist im Werkstattbuch zu finden.

Im Spezifischen interessierten vorhandene *Instrumente* der Mitwirkung und deren *Inhalte*, die Kindern und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung eine Mitwirkung im Sinne des Artikels 12 der KRK ermöglichen. Dieser Artikel sichert Kindern und Jugendlichen das Recht zu, an allen sie betreffenden

Angelegenheiten mitzuwirken<sup>10</sup>. Auch die Schweiz hat 1997 die Kinderrechtskonvention unterzeichnet. Allerdings zeigt sich nach bald 15 Jahren, dass die Praxis der Kinder- und Jugendhilfe die rechtlichen Setzungen noch kaum vollzogen hat (vgl. Arnold et al. 2008). Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern hat sich die Kinderrechtskonvention in der nationalen Gesetzgebung faktisch nicht niedergeschlagen. Dies ist zu bedauern, da die konkrete Umsetzung einer internationalen Konvention oder auch eines Verfassungsartikels einfacher ist, wenn sie im Rahmen der nationalen Gesetzgebung konkretisiert wird. Diese Leerstelle lässt sich auch in der kantonalen Gesetzgebung des Kantons St. Gallens feststellen. Im Unterschied dazu sichert z.B. das deutsche KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz) den Adressaten und Adressatinnen einer erzieherischen Intervention aus dem Art. 12 der KRK abgeleitete Rechte zu: §36 institutionalisiert die Mitwirkung am Hilfeplanverfahren im Vorfeld der eigentlichen ‚Massnahme‘ und §8 hält explizit fest, dass Kinder und Jugendliche ein Recht auf Mitwirkung an allen sie betreffenden Angelegenheiten haben. Um einiges weiter geht die niederländische Gesetzgebung, die Ende 1997 ihr Jugendhilfegesetz um zwei Regelungen erweiterte, um sowohl die Adressatinnen, Adressaten zu stärken als auch die Qualität der Jugendhilfe zu verbessern. Die erste Regelung legt ein Verfahren zum Beschwerdemanagement (Klachtrecht) fest und stärkt damit die individuellen Rechte der Kinder und Jugendlichen. Die zweite Regelung verpflichtet Einrichtungen, ein Mitbestimmungsgremium für die jungen Menschen (Clientenraad) einzurichten und dazugehörige Regelungen festzulegen. Damit zielt die zweite Regelung auf die kollektive Ebene und ermöglicht Mitsprache hinsichtlich der von der Organisation verfolgten Politik im weitesten Sinne (Van Santen 2006:175f.). Auch das englische Jugendhilferecht kennt ein formelles, an pädagogischen Themen orientiertes Beschwerderecht für Heimkinder und andere Jugendliche, welches 1989 in den „Children Act“ aufgenommen und 1990 durch den „National Health Service and Community Care Act“ einem einheitlichen Verfahren unterstellt wurde (Hansen 1999; Aiers/Kettle 1998).

Die Darstellung der Mitwirkungspraktiken im Werkstattbuch basiert auf einer Recherche sowohl in sozialwissenschaftlichen Datenbanken, Internetquellen, Zeitschriften und Büchern als auch auf teilweise persönlichen Informationsgesprächen mit diversen Vertreterinnen ausländischer Einrichtungen und Instituten sowie Experten, Expertinnen im Feld der Kinderpartizipation.<sup>11</sup> Es musste festgestellt werden, dass Partizipationsinstrumente zwar durchaus vorhanden, jedoch nur rudimentär schriftlich dokumentiert sind. Dennoch konnten insgesamt 30 interessante Mitwirkungspraktiken aus Deutschland, Österreich, den Niederlanden, England, Ungarn und den USA aufgearbeitet werden. Neben einrichtungsinter-

---

<sup>10</sup> Der genaue Wortlaut des Artikels 12 der KRK lautet wie folgt: „Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“

<sup>11</sup> Da die Praxis der Mitwirkung sehr in Fluss ist und sich laufend verändert, wird darauf verwiesen, dass die Recherche und die damit verbundenen Quellenangaben den Stand vom Oktober 2010 wiedergeben.



nen Beispielen gibt es auch diverse einrichtungsübergreifende Initiativen und Vernetzungen zur Mitwirkung auf der politischen Ebene.

Da unterschiedliche Betreuungs- und Erziehungssettings unterschiedliche Formen von Mitwirkung erfordern, sind wir auf eine heterogene Palette von Mitwirkungsinstrumenten gestossen. Auf der Basis der gesammelten und aufbereiteten Good-Practice-Beispiele<sup>12</sup> entwickelte das Projektteam ein einfaches Ordnungssystem, das einerseits über den jeweiligen Charakter der Mitwirkungspraktiken und andererseits über die Ebene, auf der die Mitwirkungspraktik angesiedelt ist, Auskunft gibt.

Die gesammelten Mitwirkungsinstrumente zielen auf unterschiedliche Inhalte und lassen sich auf folgenden vier Ebenen ansiedeln:

1. Auf der gesellschaftlichen Ebene, in der es um die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an den politischen Rahmensetzungen der Kinder- und Jugendhilfe geht.
2. Auf der institutionellen Ebene, in der es um die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an den Rahmensetzungen von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe geht.
3. Auf der Ebene des Zusammenlebens, in der es um die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen an den Regelsetzungen des gemeinsamen Alltagslebens geht.
4. Auf der Ebene der individuellen Lebensgestaltung, in der es um die Mitwirkung an der eigenen Alltags- und Biographiegestaltung geht.

Betrachtet man die Form der Mitwirkung, so lassen sich fünf verschiedene Formen unterscheiden:

1. repräsentative Mitwirkungsinstrumente, in denen gewählte oder delegierte Vertreter, Vertreterinnen der Kinder- bzw. Jugendgruppen mitarbeiten
2. offene Mitwirkungsinstrumente, in denen alle interessierten Kinder und Jugendlichen Zugang zur spontanen Teilnahme ermöglicht wird
3. Beschwerdesysteme zur Einforderung der Kinderrechte
4. Projektbezogene Mitwirkung
5. Rückmeldeinstrumente

Im Werkstattbuch werden die einzelnen Mitwirkungsinstrumente entlang der Strukturierungslogik der angezielten Ebenen bzw. der unterschiedlichen Formen vorgestellt. Die systematisierte Sammlung dient einerseits als Anregung für die Ausgestaltung eigener Mitwirkungsprojekte und andererseits gibt sie den recherchierten Stand (Herbst 2011) praktizierter Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und Pflegefamilien wider, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

---

<sup>12</sup> Ob es sich tatsächlich um Best-Practice Beispiele handelt lässt sich allein aufgrund einer schriftlichen Darstellung kaum entscheiden.

## **Teil III: Ergebnisse des Projektes Kinder wirken mit**

### **1. Ein Werkstattbuch zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis**

Aufgrund der heterogenen Heim- und Pflegefamilienlandschaft, den bisher mangelnden Erfahrungen mit praktizierter Mitwirkung in den Einrichtungen und der fehlenden Sensibilisierung wurde der Entscheidung getroffen, ein an alle Pflegeeltern, Fachkräfte, Heimleitungen, Trägerschaften sowie Pflegefamilienorganisationen adressiertes Werkstattbuch zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis zu entwickeln. Im Zentrum dieses Werkstattbuches steht ein ausgearbeitetes Baukastenmodell zur Einführung von Mitwirkungsprozessen. Das modularisierte Baukastenmodell unterstützt alle interessierten Erwachsenen dabei, in der Kinder- und Jugendhilfe im Bereich der ausserfamiliären Betreuung Mitwirkungsprozesse zu initiieren. Je nach beruflicher Funktion und eigener Situierung im Kinder- und Jugendhilfesystem bietet das Baukastenmodell unterschiedliche Mitwirkungsbausteine auf verschiedenen strukturellen Ebenen an.

Das Werkstattbuch spricht in erster Linie Erwachsene gleich in welcher Position oder Funktion als mögliche Initianten, Initiantinnen von Mitwirkungsprozessen an. Die Leitidee der ausformulierten Mitwirkungsbausteine besteht darin, Personen in der Initiierung und Durchführung von Mitwirkungsprozessen zu unterstützen, indem Leitfäden für Planungs-, Durchführungs- und Reflexionsprozesse, mögliche Themensprektren der Mitwirkung und Literaturhinweise zur Verfügung gestellt werden. Denn Mitwirkung lässt sich nicht per Rezept verordnen, benötigt jedoch einen klaren Rahmen.

Umgekehrt eignet sich das Werkstattbuch ebenso dazu, sich aus der Funktion von Leitung und Aufsicht zu fragen, welche Mitwirkungsformen auf welchen Ebenen in Zukunft verbindlich eingeführt werden sollen. Mit anderen Worten, die entwickelten Bausteine lassen sich auch als Analyseinstrument für die aktuelle Praxis nutzen, wobei damit die Frage verbunden ist, was sich in der eigenen Pflegefamilie, in der eigenen Einrichtung auf der Ebene von Bewilligung und Aufsicht verändern müsste, wenn die vorgeschlagenen Mitwirkungsbausteine verbindlich in der eigenen Alltagspraxis etabliert werden sollen. Nachfolgend wird das vorläufige Inhaltsverzeichnis des Werkstattbuches vorgestellt.

## **Kinder wirken mit – aber wie? Mitwirkungsbausteine für die ausserfamiliäre Betreuung**

Ergebnisse und Erfahrungen aus einer Mitwirkungswerkstatt

### **Vorwort**

#### **Teil I Mitwirkungsbaukasten**

##### **1. Gebrauchsanweisung zur Nutzung des Werkstattbuches**

###### *1.1 Ziele des Werkstattbuches*

###### *1.2 Wen möchten wir mit der Mitwirkungs-idee begeistern?*

- Fachkräfte, Leitungen, Verbände, Trägerschaften, Kinderschutzbehörden, politische Instanzen, Studierende, Dozierende
- Kinder und Jugendliche in Einrichtungen, Pflegefamilien, Schulen

###### *1.3 Aufbau des Werkstattbuches mit Gebrauchsanweisung*

- Funktionen des Werkstattbuches (Modelle, Ideen, Checklisten, Grundbegriffe, Argumentarien)

##### **2. Das Baukastenmodell der Mitwirkung**

###### **2.1 Konzept des Baukastens**

Prinzipien, Modellerklärung, pädagogische Verortung

###### **2.2 Einzelne Bausteine**

Baustein 1 individuelle Ebene

Baustein 2 gemeinsame Alltagsgestaltung

Baustein 3 Mitwirkung in Pflegekinderorganisationen

Baustein 4 Mitwirkung auf Einrichtungsebene

Baustein 5 Verbesserungsmanagement

Baustein 6 Unabhängige Fachstelle für Kinderrechte

Baustein 7 Kantonaler Kinder- Jugendrat

Baustein 8 Mitwirkung in Fach- und Interessensverbänden

Baustein 9 Selbstorganisiertes Kinder- und Jugendnetzwerk

##### **3. Bestpractice – Mitwirkungs- vielfalt in der ausserfamiliären Betreuung**

###### **3.1 Ausländische Mitwirkungsinstrumente – ein Blick über die Grenze**

###### **3.2 Erfahrungen aus den Niederlanden**

###### **3.3 Schweizerische Fachverbände, die sich für Kinderrechte stark machen**

###### **3.4 Literatur/Links**

## **Teil II Mitten in der Mitwirkungslandschaft – auf unterschiedlichen Wegen**

1. Der Weg zum Mitwirkungswerkstattbuch aus Sicht des Projektteams
2. Es geht um uns – Kinderrechte aus Sicht der beteiligten Kinder und Jugendlichen
3. Mitwirkung im Spannungsfeld von Kinderrechten und Organisationslogiken – persönliche Erfahrungen aus Perspektive Heimleitung
4. Mitwirkung eine Herausforderung für pädagogische Fachkräfte
5. Mitwirkung in Pflegefamilien – eine Mailkorrespondenz zwischen einer Pflegemutter und eine Pflegefamilienkoordinatorin

## **Teil III Mitwirkung im fachlichen Diskurs**

Kinderrechte im Kontext sich wandelnder rechtlich-pädagogischer Vorstellungen

## **Schlusswort**

## 2. Empfehlungen an das Departement des Inneren zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis in Pflegefamilien und Kinder- und Jugendheimen

Adressaten bzw. Adressatinnen der Empfehlungen sind das Departement des Inneren mit ihrer Vorsteherin Frau Regierungsrätin Kathrin Hilber und die zuständige Verwaltung mit dem Amt für Soziales als Vertragspartnerin der Leistungsvereinbarung. Das Projektteam ist sich bewusst, dass zur Umsetzung verschiedener Empfehlungen sowohl die Mitarbeit anderer Departemente, die ebenfalls Aufsichtsfunktionen in der ausserfamiliären Betreuung haben, als auch das kantonale Parlament angesprochen sind, da diese je nach Thema nicht nur Gesetze/ Verordnungen anpassen, sondern möglicherweise auch finanzielle Mittel sprechen müssen.

Das Projektteam versteht die aus dem Projekt erarbeiteten Empfehlungen nicht als enge Handlungsanweisungen, sondern als Anregungen zur Unterstützung der Umsetzungspraxis der Kinderrechtskonvention. In diesem Sinn erscheint es dem Projektteam notwendig, die einzelnen Empfehlungen im Rahmen einer fachlichen Debatte in der Verwaltung auszuloten, um dann daraus die jeweiligen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Im Folgenden werden die Empfehlungen entlang folgender Systematik vorgestellt:

- Empfehlungen auf Gesetzes-/ Verordnungsstufe
- Empfehlungen zum Aufgabenverständnis
- Empfehlungen zur eigenen Amtspraxis

### *Aktuell gültige rechtliche Grundlagen Dezember 2011*

- Art. 3, 12, 13 und 17 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107, abgekürzt Kinderrechtskonvention KRK), ratifiziert durch die Schweiz 1997
- Art. 2 und 3 der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO)
- Art. 3 der Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978 (sGS 912.3)
- Art. 12 der Verordnung vom 21. September 1999 über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4)

Die Kinderrechtskonvention, die 1997 von der Schweiz ratifiziert wurde, stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar. Aus Sicht von Jean Zermatten, Direktor des Internationalen Instituts der Rechte des Kindes und Präsident des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, besteht die Errungenschaft der Kinderrechtskonvention gegenüber älteren Konventionen in der Anerkennung der Tatsache, dass „Kinder (...) über Kompetenzen und eine Urteilsfähigkeit (verfügen, d.V.), die zwar noch nicht voll ausgebil-

det sind, aber rechtfertigen, dass dem Kind ein neuer rechtlicher Status und eine spürbar andere Rolle im gesellschaftlichen Beziehungsnetz zuerkannt wird.“ (EKK, 2011, 11) Die Kinderrechtskonvention hat die Kind-Erwachsenen-Beziehung auf ein neues Fundament gestellt und damit eine neue demokratische Dynamik ausgelöst. Auch wenn Kinder keine Bürger, Bürgerinnen im politischen Sinn sind, betrachtet die KRK Kinder als Subjekte ihrer Entwicklung, die in der Lage sind, an Entscheidungen mitzuwirken und darauf Einfluss zu nehmen. Daher ist es nach Zermatten „Aufgabe der Staatsbehörden (Legislative, Exekutive und Judikative auf nationaler, regionaler, (kantonaler, d.V.) und kommunaler Ebene), (...) die Ausübung aller seiner Rechte, einschliesslich der ihm zustehenden Freiheitsrechte, zu ermöglichen“ (ebenda S.13). Gerade der Art. 12, das Recht auf eigene Meinungsbildung zu allen persönlichen Angelegenheiten, im Zusammenspiel mit dem Art. 13, das Recht auf freie Meinungsäusserung, und dem Art. 17, das Recht auf Zugang zu Informationen, zeigt, dass die KRK Kinder als urteilsfähig und kompetent erachtet und dass ihre Meinung einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Kindeswohls (Art. 3) darstellt oder – wie Zermatten es formuliert – „eine einfache Methode zur Ermessung des Wohls des Kindes“ ist (vgl. ebenda 14/15). Dies gilt in besonderer Weise für alle Verfahren, in die Kinder involviert sind – und ganz speziell in Kindeschutzverfahren, in denen der Staat in das persönliche Leben eines Kindes eingreift.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsauslegung kann festgestellt werden, dass die Schweiz mit ihren bisherigen Bemühungen diesen Paradigmenwechsel zwar eingeleitet, aber in vielen Feldern – gerade auch in der Kinder- und Jugendhilfe – noch nicht wirklich vollzogen hat. Ein Instrument zur Umsetzung ist die Verankerung der Kinderrechte in nationale Gesetzgebung. Hier könnte die Revision der PAVO eine Chance bieten.

In diesen kurz skizzierten politisch-rechtlichen Kontext ist die Mitwirkungsthematik eingebettet, die im Projekt „Kinder wirken mit“ bearbeitet wurde. Aufgrund der im Projekt vorgenommenen Analyse kann festgestellt werden – analog den Erkenntnissen der EKK zur Situation in der Schweiz (EKK 2011) – dass auch im Kanton St. Gallen

- keine gesetzliche Verankerung von Verfahrensstandards zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung auf kantonaler Ebene vorhanden ist;
- ein geringer Sensibilisierungsgrad für die Mitwirkungsrechte in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen sowie in der Heim- und Pflegefamilienlandschaft vorhanden ist;
- Kinder und Jugendliche in der ausserfamiliären Betreuung zu Inhalt, Bedeutung und Reichweite der Kinderrechte kaum Informationen haben und weder durch die zuständigen kantonalen, kommunalen Verwaltungen noch durch die Trägerschaften der Einrichtungen eine systematische Informationsarbeit erfolgt;
- bei den Fachkräften wenig Wissen und methodische Kompetenzen vorhanden sind, um Kinder angemessen in ihrer Meinungsbildung unterstützen und ihre Meinung ernsthaft in alle Entscheidungen einbeziehen zu können;

- es im Kanton St. Gallen weder Einrichtungen noch Pflegefamilienorganisationen gibt, die aufgrund ausgewiesener Erfahrungen mit einem kinderrechtsbasierten Ansatz als best practice dienen können.

Mitwirkungsrechte können ihre volle Entfaltung nur erzielen, wenn sie in den Kontext der anderen beiden Rechtsbereiche den Schutz- und Entfaltungsrechte gestellt werden. Denn eine etablierte Mitwirkungspraxis stellt den besten Kinderschutz dar. Im Wissen um diesen Zusammenhang werden aufgrund der Projektperspektive in erster Linie Empfehlungen zur Unterstützung der Mitwirkung im nächsten Abschnitt formuliert.

### **Empfehlung I: Strukturelle Verankerung der Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen in der stationären Kinder- und Jugendhilfe in allen für das Arbeitsfeld relevanten Gesetzen und Verordnungen auf Ebene von Bund und Kanton**

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass eine gesetzliche Verankerung auf Bundesebene ein wichtiges Instrument für die Durchsetzung der Kinderrechte darstellt. Da die Schweiz mit einem ausgeprägten föderalen Staatsverständnis kein eigenständiges Kinder- und Jugendgesetz kennt, könnte sich der Kanton dafür stark machen, dass in der PAVO ein direkter Bezug zu den Kinderrechten und speziell zu den Mitwirkungsrechten hergestellt wird.

Es gilt im Einzelnen für die Bundesebene wie für die kantonale Ebene zu prüfen, welche Verfahrensstandards zur Durchsetzung des Mitwirkungsanspruches von Kindern und Jugendlichen (Art. 12, 13, 17 KRK) im Feld der ausserfamiliären Betreuung notwendig sind und wie diese in geltenden Verordnungen verankert werden können.

#### *Mitwirkungsrechte bei der Entscheidungsfindung in Kinderschutzverfahren*

Der Art. 3 der Pflegekinderverordnung vom 28. Februar 1978 (sGS 912.3) weist auf die kantonale Aufgabe der Förderung des Pflegekinderwesens in Zusammenarbeit mit den Vormundschaftsbehörden hin. Auch wenn aktuell die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden im Kanton St. Gallen regionalisiert und in der operativen Verantwortung der Gemeinden bleiben, so bleibt diese Aufgabe nach neuem Gesetzesentwurf Art. 22 (Stand 27.4.2011) als Bestandteil der kantonalen Aufsichtsbehörde bestehen. Möglichkeiten, die Mitwirkungsrechte von Kindern und Jugendlichen in Kinderschutzverfahren zu stärken sind

- die erarbeiteten Verfahrensstandards der europäischen Initiative quality4children (Standard 1 bis 3) als verbindlich für alle Kinderschutzmassnahmen zu erklären, da diese sicherstellen, dass Kinder bereits in der Entscheidungssituation sowie bei der Auswahl eines neuen Lebensortes (Pflegefamilie, Einrichtung) in ihrer Meinungsbildung und Meinungsäusserung unterstützt werden;
- den Anspruch auf eine unentgeltliche kinderanwaltschaftliche Vertretung in allen Kinderschutzverfahren als verbindlich zu erklären (vgl. EKK 2011, S.67);

- eine kantonale Bewilligungspflicht für private Vermittlungsorganisationen im Pflegefamilienbereich einzuführen und die Bewilligung unter anderem an die Einhaltung der Mitwirkungsrechte zu knüpfen;
- die neu zu bildenden regionalen Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden des Kantons St. Gallens zu motivieren, eine gemeinsame Strategie zur Umsetzung der Mitwirkungsrechte zu entwickeln, die sich auf die KRK stützt.

#### *Mitwirkungsrechte in Kinder- und Jugendeinrichtungen*

Eine Möglichkeit, die Mitwirkungsrechte in den Institutionen, also den Kinder- und Jugendheimen, zu stärken, liegt in einer Anpassung der Bewilligungs- und Aufsichtspraxis, die in der Verordnung vom 21. September 1999 über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4) geregelt ist. Im Folgenden werden einige Vorschläge zur expliziten Verankerung gemacht:

- Anpassung des Art. 2 Ziffer 1 c) 1 mit folgender kursiv gesetzter Ergänzung „Das Amt für Soziales erteilt die Betriebsbewilligung, wenn: c) die Einrichtung über ein Betriebskonzept verfügt, welches 1. „das Wohl *und die Mitwirkungsrechte* der Unmündigen gewährleistet“.
- Die Umsetzung der Kinderrechte könnte als expliziter Konzeptbestandteil in die Richtlinien des Betriebskonzepts (vom 1. April 2007) aufgenommen werden. So könnte den drei Elementen Leitbild, Leistungskonzept, Führungs- und Organisationskonzept ein viertes Element, nämlich ein *Mitwirkungskonzept für Kinder und Jugendliche*, hinzugefügt werden, so dass die Einrichtungen verpflichtet werden, sich im Rahmen ihrer Konzeptentwicklung mit Inhalten, Formen und dem Ausbau der Mitwirkung ihrer Kinder und Jugendlichen auseinanderzusetzen. Insbesondere müssten die Einrichtungen ausweisen, auf welche Art und Weise sie Kinder und Jugendliche in ihre Rechte einführen und welchen Zugang Kinder und Jugendliche zu den für sie wichtigen Informationen haben (Art. 17 KRK). Denn ohne Information kann keine angemessene Meinungsbildung stattfinden.
- In den Richtlinien über die interne Aufsicht in Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche vom 1. April 2007 könnte
  - das Mitwirkungsthema im Kapitel 1. Grundsatz explizit benannt werden: „Die Aufsicht soll gewährleisten, dass Kinder und Jugendliche in den Einrichtungen einen angemessenen Lebensraum, eine gute Betreuungsqualität finden *und in allen sie betreffenden Angelegenheiten angemessen mitwirken können* (Art. 3, 12, 13, 17 KRK).“ Und weiter: „Aufgabe ist es, sich für (...) förderliche Betreuung *und angemessene Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen auf allen Organisationsebenen einzusetzen*“ (ebd. S. 3).
  - die Verantwortung für die Umsetzung der Kinderrechte auf allen vier Zuständigkeits-ebenen verankert werden. In der Aufsichtsebene 1 (vgl. Richtlinien über die interne Auf-



sicht vom 1.4.2007, S. 4) sind in erster Linie die von den Kinderschutzbehörden eingesetzten Beistände adressiert, da diese als gesetzliche Vertreter, Vertreterinnen im Rahmen eines öffentlichen Mandates arbeiten.

- die Zuständigkeit für die Mitwirkungsrechte der Kinder und Jugendlichen auf Ebene 2, der Leitungsebene angesiedelt werden, da die Alltagspraxis einer Einrichtung die Spielräume für Mitwirkung eröffnet oder eben auch verschliesst.
- die Zuständigkeit für die Mitwirkungsrechte im Punkt 2.2, der Beschreibung der Funktionen, explizit beschrieben werden.
- in der Aufgabenbeschreibung der internen Aufsicht in Kapitel 3.4.2 sichergestellt werden, dass die interne Aufsicht regelmässig die Sichtweise der Kinder und Jugendlichen in den Aufsichtsprozess einbezieht. Gerade in der Überprüfung der Lebensqualität geht es darum, die Kinder und Jugendlichen selbst anzuhören, ihre Meinung und ihre Ideen zur Verbesserung des Alltagsgeschehens ernsthaft miteinzubeziehen.
- Schliesslich geht es darum, dass in der internen und staatlichen Aufsicht die Gruppe der Kinder und Jugendlichen als eigenständige Nutzerinnengruppe wahrgenommen und explizit in die Verfahren einbezogen wird (vgl. Wigger/Lustig 2002).

Eine dritte Möglichkeit, die Mitwirkungsrechte in der Heim- und Pflegefamilienlandschaft zu stärken, stützt sich auf den Art. 12 Ziffer c) und d) der Verordnung zu Kinder- und Jugendheimen (sGS 912.4).

Hier könnten folgende Angebote geprüft werden:

- Unterstützung, Vermittlung von Coachingangeboten zur Einführung eines kinderrechtsbasierten Ansatzes in den Einrichtungen.
- Aufbau einer Vernetzungsplattform für Einrichtungen, die den kinderrechtsbasierten Ansatz einführen möchten (analog dem Projekt der Jugendmitwirkung auf Gemeindeebene).
- Ausschreibung eines Preises, eines Labels für kinderrechtsfreundliche Einrichtungen.
- Erweiterung des Newsletters mit einer expliziten Rubrik zu Kinderrechten in der Heim- und Pflegefamilienlandschaft.
- Aufbau eines Weiterbildungsangebotes mit externen Partnern für Trägerschaften, Leitungen, Fachkräfte.

## **Empfehlung II: Integratives Aufgabenverständnis: Kinder- und Jugendförderung und Kinderschutz als zwei Seiten einer Aufgabe**

In den internationalen Fachdebatten zur Umsetzung der Kinderrechte wird deutlich, dass gerade in den Vollzügen des Kinderschutzes die Entfaltungs- bzw. Mitwirkungsrechte vernachlässigt werden. Gerade in Krisensituationen wird auf das traditionelle Paradigma, das Kind als schutzbedürftiges Objekt zu sehen, zurückgegriffen. Es sind dann ausschliesslich die verantwortlichen Erwachsenen, die für das Kind – statt

mit dem Kind – nach Lösungen suchen. Diese in langjähriger Tradition verankerte Grundhaltung schlägt sich oft unbewusst in den Aufgabenteilungen nieder.

Betrachtet man die Homepage des Amtes für Soziales, so fällt auf, dass unter der Rubrik „Kinder und Jugendliche“, die Themen Kinder- und Jugendförderung und Kinderschutz inhaltlich und organisatorisch als zwei Arbeitsfelder vorgestellt werden. Während unter der Rubrik Kinder- und Jugendförderung Jugendliche als Adressaten direkt angesprochen werden, findet man unter der Rubrik Kinderschutz keine Angebote für Kinder und Jugendliche. In der Rubrik Kinderschutz werden in erster Linie Erwachsene, insbesondere Fachkräfte adressiert, die darin unterstützt werden, die Schutzrechte der Kinder und Jugendlichen umzusetzen. In den Rubriken Tages- und Pflegekinder und Kinder- und Jugendeinrichtungen kommen Kinder und Jugendliche als Adressaten so gut wie gar nicht vor.

Eine Homepage dient der Aussendarstellung und entfaltet somit eine nicht zu unterschätzende Wirkung. Aus dem Blickwinkel von Kindern und Jugendlichen, die in der ausserfamiliären Betreuung leben, könnte der Eindruck entstehen, dass es zwei Gruppen von Kindern/Jugendlichen gibt: Kinder und Jugendliche, die gefördert werden und Kinder und Jugendliche die geschützt werden müssen. Sobald Kinder bzw. Jugendliche aus Pflegefamilien und Einrichtungen die Seite anklicken, die sie unmittelbar betrifft, nämlich Tages- und Pflegekinder bzw. Kinder- und Jugendeinrichtungen, finden sie fast keine Hinweise, die sie als wichtigste Gruppe in diesem Feld ansprechen. Mit anderen Worten, Kinder bzw. Jugendliche können von aussen nicht erkennen, dass das Amt für Soziales im Feld des Kinderschutzes Kinder und Jugendliche als wichtige Ansprechpartner wahrnimmt und ihnen irgendeine Form von Unterstützung anbietet.

Aus Sicht des Projektteams wäre es deshalb wünschenswert, dass im Rahmen der vorhandenen arbeitsteiligen Strukturen und klaren Zuständigkeiten zwischen den beiden Feldern Kinder- und Jugendförderung und Kinderschutz trotzdem für Kinder und Jugendliche sichtbar würde, dass die drei Rechtsbereiche der KRK, die Schutz-, Entfaltungs- und Mitwirkungsrechte, einen inneren Zusammenhang haben. Erfolgreicher Kinderschutz beinhaltet die Umsetzung der Entfaltungs- und Mitwirkungsrechte, nämlich die Kinder zu befähigen, wahrzunehmen, in welchen Lebenssituationen ihre Schutzrechte gefährdet sind. In diesem Sinn ist die Forderung nach Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen im Kinderschutz eine direkte Massnahme zur Verbesserung des Kinderschutzes.

Diese Argumentation bildet den Hintergrund für die nachfolgende Empfehlung.

### **Empfehlung III: Initiierung einer unabhängigen Fachstelle zur Durchsetzung der Kinderrechte**

Die Sicherung der Schutz-, Entfaltungs- und Mitwirkungsrechte von Kindern- und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen/ Pflegefamilien ist in der Praxis mit diversen Herausforderungen verbunden: fachliche Diagnose und Kontrollauftrag als auch knappe Ressourcen, institutionelle Regeln und

Zwänge, politische Interessen und gesellschaftliche Erwartungen spielen dabei eine Rolle. Kinder und Jugendliche nehmen in dieser Konstellation eine weniger mächtige Position ein: Sie sind in ihrem Alltag oft von für sie wichtigen Erwachsenen wie den eigenen Eltern, zugewiesenen Erziehungsbeiständen, Pflegeeltern oder Bezugspersonen in einem Heim existentiell abhängig. Wenn innerhalb dieser für das Kind, den Jugendlichen wichtigen Beziehungen Grenzüberschreitungen – im Sinn der Verletzung der Kinderrechte – geschehen, haben Kinder kaum Chancen, sich wirksam dagegen zu wehren. In solchen Situationen bedürfen Kinder und Jugendliche besonderer Unterstützungsangebote, die niederschwellig erreichbar sind und in einem anwaltschaftlichen Verständnis arbeiten. Eine unabhängige Fachstelle kann Kinder und Jugendliche darin unterstützen, ihre berechtigten Anliegen gegenüber strukturell mächtigeren Erwachsenen einzufordern. Diese Empfehlung, die „Schaffung von niederschweligen Anlaufstellen auf kantonaler, regionaler, kommunaler Ebene, an die sich Kinder mit ihren Anliegen wenden können“ (EKKJ 2011 S. 63) wird explizit auch von der Eidgenössischen Kommission für Kinder- und Jugendfragen ausgesprochen.

Die Aufgabe einer unabhängigen Fachstelle besteht darin, Kinder und Jugendliche in ihren Anliegen zu beraten, ihnen gegenüber Dritten Gehör zu verschaffen und sie im Konfliktfall bei der Durchsetzung ihrer Rechte (vgl. KRK) gegenüber Eltern, Pflegeeltern, Fachkräften, Kinderschutzböörden, Einrichtungen und Pflegefamilienorganisationen zu beraten und, wenn notwendig, anwaltschaftlich zu vertreten. Welche konkrete Trägerschaftsform eine unabhängige Fachstelle für Kinderrechte haben sollte und wie diese zu finanzieren wäre, muss an dieser Stelle offen bleiben (vgl. dazu die Ausführungen zum Baustein 6 im Werkstattbuch).

Wichtig ist aus Sicht des Projektteams, dass die kantonale Verwaltung die Verantwortung für die Gründung einer Fachstelle übernimmt, damit diese nicht dem Zufall überlassen bleibt.

#### **Empfehlung IV: Mitwirkungskultur in der eigenen Verwaltungspraxis stärken**

Als Gestaltungs- und Aufsichtsinstanz im Feld der ausserfamiliären Betreuung muss die Verwaltung sich selbstkritisch befragen, in wieweit sie selbst nach Aussen gegenüber Kindern und Jugendlichen, Fachkräften, Einrichtungen, Pflegefamilienorganisationen sowie nach Innen gegenüber ihren eigenen Fachkräften eine Mitwirkungskultur pflegt. Denn auch rechtlich verankerte Mitwirkung kann ihre Wirkung nur dann voll entfalten, wenn sie in kulturelle Praktiken eingebunden ist. Allerdings stellt dies in Verwaltungen mit ihrem gesetzlich verankerten bürokratischen Aufbau sehr eng geregelter Zuständigkeiten eine grosse Herausforderung dar. Eine an Mitwirkung orientierte Verwaltungspraxis könnte sich am angelsächsischen Modell der repräsentativen Verwaltung orientieren (vgl. Pineiro 2011), die das Weberische Verständnis der bürokratischen Standardisierung zugunsten einer an den Inhalten und betroffenen Personengruppen orientierten Kultur der Vielfalt aufbricht.

Im Rahmen einer zu entwickelnden Verwaltungskultur der Repräsentativität könnten die verschiedenen Anspruchsgruppen leichter in die Entwicklungsprozesse eingebunden werden. In diese Strategie ist die folgende Empfehlung V eingebettet.

### **Empfehlung V: Etablierung eines kantonalen Kinder- und Jugendrates der ausserfamiliären Betreuung**

Das Hauptanliegen dieses Mitwirkungsinstrumentes besteht darin, kind- bzw. jugendgerechte Formen der Mitwirkung an gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der ausserfamiliären Betreuung zu ermöglichen. Als Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz von Heimen und, je nach Kanton auch von Pflegefamilien, gestalten kantonale Ämter verschiedener Departemente die strukturellen Rahmenbedingungen der Heim- und Pflegefamilienlandschaft auf der Grundlage der PAVO und der für die Umsetzung der PAVO erlassenen kantonalen Gesetze oder Verordnungen. Die in Gesetzen und Verordnungen definierten Eckdaten wirken sich direkt oder indirekt auf das Alltagsleben der Kinder und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung aus. Öffentliche Instanzen sind laut Kinderrechtskonvention in besonderer Weise verpflichtet, sich für die Durchsetzung der Kinderrechte stark zu machen.

Um den Art. 12 und 13 (KRK) Geltung zu verschaffen, können die kantonalen Instanzen bei allen Gestaltungsthemen, die das Alltagsleben von Kindern und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung betreffen, die Erfahrungen der betroffenen Kinder und Jugendlichen systematisch miteinbeziehen. Dies kann in verschiedenen Formen wie z.B. regelmässigen Hearings, formalisierter Einbezug der Kinder und Jugendlichen im Aufsichtsverfahren, Plenarversammlungen etc. geschehen. Bewährt hat sich in verschiedenen Ländern ein formalisierter Kinder- und Jugendrat. Dieser Rat setzt sich aus Delegierten (Kindern und Jugendlichen) der im kantonalen Zuständigkeitsbereich angesiedelten Kinder- und Jugendheime sowie Pflegefamilien bzw. Pflegefamilienorganisationen zusammen und wird durch eine unabhängige Fachperson unterstützt. Der Kinder- und Jugendrat trifft sich mehrmals im Jahr, um im Austausch untereinander wichtige Anliegen aller Kinder und Jugendlichen aus diesem Feld zu identifizieren und gegenüber den politisch Verantwortlichen einzubringen.

### *Themen der Mitwirkung auf kantonaler Ebene*

- Auswertung der Erfahrungen zur Qualität der angebotenen Kinder- und Jugendhilfe
- Erarbeitung von Ideen aus Sicht der betroffenen Kinder und Jugendlichen zur Qualitätsentwicklung dieses Feldes
- Interessen und Ideen von betroffenen Kindern/ Jugendlichen zur Gestaltung des Aufsichtsverfahrens von Heimen, Pflegefamilien und Platzierungsorganisationen
- Meinungsbildung zu Bewilligungskriterien und –verfahren von Einrichtungen und Pflegefamilien
- Erfahrungen mit der Umsetzung der Kinderrechte im ausserfamiliären Bereich
- Meinungsbildung zu einem kindgerechten Rekurs- und Beschwerdeverfahren
- Prioritäten der Qualitätssicherung und Entwicklung von Einrichtungen und Pflegefamilien aus Sicht von Kindern/ Jugendlichen
- Anliegen von Kindern/Jugendlichen in der Öffentlichkeitsarbeit

Mit den hier vorgestellten Empfehlungen hofft das Projektteam, auch innerhalb der kantonalen Verwaltung eine Fachdebatte zu einer verbesserten Umsetzung der Mitwirkungsprozesse lancieren zu können. Dem Projektteam ist es wichtig, dass die hinter den Empfehlungen liegenden Anliegen aufgenommen werden können. Wie und in welcher Weise diese Anliegen im Rahmen einer durch andere Eckdaten mitbestimmten Verwaltungspraxis aufgenommen und umgesetzt werden können, liegt in ihrer Kompetenz.

Für den Bericht das Projektteam: Annegret Wigger, Nikolina Stanic

## Literaturverzeichnis

- Aiers, A./ Kettle, J. (1998) When Things Go Wrong. Young people's experience of getting access to the complaints procedure in residential care. London : National Institute for Social Work/ Selly Oak Colleges
- Amt für Soziales, Departement des Innern des Kantons St. Gallen (2007) Richtlinien über das Betriebskonzept für Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche
- Amt für Soziales, Departement des Innern des Kantons St. Gallen (2007) Richtlinien über die interne Aufsicht in Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche
- Amt für Soziales. Departement des Innern des Kantons St.Gallen. Dauer- und Tagesbetreuung von Kindern in Familien im Kanton St.Gallen. Im Internet:  
[http://www.soziales.sg.ch/home/Kinder\\_und\\_Jugendliche/tages-\\_und\\_pflegekinder/datenerhebung.Par.0001.DownloadListPar.0001.File.tmp/Bericht%20Datenerhebung%202009.pdf](http://www.soziales.sg.ch/home/Kinder_und_Jugendliche/tages-_und_pflegekinder/datenerhebung.Par.0001.DownloadListPar.0001.File.tmp/Bericht%20Datenerhebung%202009.pdf)
- Arnold, C./ Huwiler, K./ Raulf, B./ Tanner, H./ Wicki, T. (2008) Pflegefamilien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Eltern und Kindern. Zürich/ Chur: Verlag Rüegger.
- Birtsch, V./ Hartwig, L./ Retza, B. (Hrsg.) (1991) Mädchenwelten – Mädchenpädagogik. Perspektiven zur Mädchenarbeit in der Jugendhilfe. Frankfurt a. M.: IGfH-Eigenverlag.
- Bitzan, M./ Daigler, C. (1999) Beteiligung von Mädchen – warum ein Extra-Thema? Überlegungen aus Ansätzen mädchengerechter Jugendhilfeplanung. In: Kriener, M./ Petersen, K. (Hrsg.) Beteiligung in der Jugendhilfepraxis. Sozialpädagogische Strategien zur Partizipation in Erziehungshilfen und bei Vormundschaften. Münster: Votum Verlag, 208-220.
- Blandow, J./ Gintzel, U./ Hansbauer P. (1999) Partizipation als Qualitätsmerkmal in der Heimerziehung. Eine Diskussionsgrundlage. Münster: Votum Verlag GmbH.
- Blandow, J./ Winter, von G./ Schmitz, J. (1986) Erzieherische Hilfen – Untersuchungen zu Geschlechterrollentypisierungen in Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe. In: Freigang, W. u.a. Mädchen in Einrichtungen der Jugendhilfe. Opladen: Leske und Budrich, 133-227.
- Csokay, L. (2008) Parliament of Children living in residential care. In: Better Future for Children – TODAY. FICE 2008 Congress – 60 years of international cooperation for children in care, Helsinki, June 11-13. 2008.
- Eckart (2003): Handreichung „Beschwerdemanagement in der Erziehungshilfe“. Kontakte Spezial, Eigenverlag.
- Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ (2011) Kindern zuhören. Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung. Bericht der EKKJ

- Friedlmayer, S. (2005) Beteiligung von Jugendlichen in Pflegefamilien. Chancen, Grenzen, Risiken. Im Internet:  
[http://www.quality4children.info/navigation/cms,id,8,nodeid,8,\\_country,at,\\_language,de.html](http://www.quality4children.info/navigation/cms,id,8,nodeid,8,_country,at,_language,de.html)  
 (Stand Jan. 2010)
- Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz Bericht und Entwurf des Departementes des Inneren vom 27. April 2011.
- Goffman, E. (1972) Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Suhrkamp Frankfurt.
- Gysi, B. (1981) Heilpädagogische Grossfamilien in der Schweiz, Bestandesaufnahme – Interpretation – Ausblick. Luzern: Caritas Schweiz.
- Hansen, E. (1999) „Mehr als nur Kummer- und Meckerkästen.“ In: Sozial Extra, 3. Jg., Heft 3, 2-6.
- IG Quality4Children Schweiz (2008) Quality4Children Standards in der ausserfamiliären Betreuung in Europa. Ropress Zürich.
- Jaun, T. (2001) Angst vor Kindern? Die Notwendigkeit von Kinderpartizipation und die Wege dazu. Bern: blmv.
- Piller, E. M. (2004) Berufliche Ausbildung von Jugendlichen in der stationären Jugendhilfe der Schweiz: Eine Bestandesaufnahme. Fachhochschule Aargau Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit. Im Internet: [http://www.fhnw.ch/sozialearbeit/iip/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/de/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/schlussbericht\\_berufliche\\_ausbildung\\_jugendliche\\_nov2004.pdf](http://www.fhnw.ch/sozialearbeit/iip/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/de/forschung-und-entwicklung/abgeschlossene-projekte-1/schlussbericht_berufliche_ausbildung_jugendliche_nov2004.pdf) (Stand Jan. 2010)
- Piñeiro, Esteban (2011) Irritationen der Vielfalt. Fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit Heft Nr. 10/11, S.32-53.
- Priebs, R. (2006) Erfahrungen und Befunde aus der Evangelischen Jugendhilfe Bochum. In: Erziehung braucht eine Kultur der Partizipation. Umsetzung und Ergebnisse eines Modellprojektes in der Erziehungshilfe. Hiddenhausen: Diakonieverbund Schweicheln e.V., 35-47.
- Schrank, I. (2008) Modellprojekt 1: Impulse für Jugendbeteiligung – Jugendpartizipation. Jugendbeteiligung im SOS-Kinderdorf Dornbirn. In: Nix für'n Hugo. Dokumentation zur Fachtagung „Partizipation von Kindern und Jugendlichen in pädagogischen Einrichtungen“. Wels, 18.-19. Oktober 2007. Wels: SOS-Kinderdorf, 84-85.
- Setzer, E. (2006) Erfahrungen und Befunde aus der Evangelischen Jugendhilfe Marzahn-Hellersdorf. Erziehung braucht eine Kultur der Partizipation. Umsetzung und Ergebnisse eines Modellprojektes in der Erziehungshilfe. Hiddenhausen: Diakonieverbund Schweicheln e.V., 68-86.
- Urban-Stahl, U. (2010) Beiträge zur Qualitätsentwicklung im Kinderschutz. Expertise. Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandesaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern“ im Kinderschutz.

[http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user\\_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise\\_Ombudsstelle\\_low2.pdf](http://www.fruehehilfen.de/fileadmin/user_upload/fruehehilfen.de/pdf/Expertise_Ombudsstelle_low2.pdf) (Stand Aug. 2011)

- Van Santen, E. (2006) Beschwerdemanagement und AdressatInnenräte als institutionelle Formen der Partizipation in den erzieherischen Hilfen – das Beispiel Niederlande. In: Seckinger, M. (Hrsg) Partizipation – ein zentrales Paradigma. Analysen und Berichte aus psychosozialen und medizinischen Handlungsfeldern. Tübingen: dgvt-Verlag, 173-189.
- Vogt, V./ Kühn, M. (2008) Modellprojekt 2: Beteiligungsprojekt SOS-Kinderdorf Worpswede. In: Nix für'n Hugo. Dokumentation zur Fachtagung „Partizipation von Kindern und Jugendlichen in pädagogischen Einrichtungen“. Wels, 18.-19. Oktober 2007. Wels: SOS-Kinderdorf, 86-90.
- Voll, P./ Jud, A./ Mey, E./ Häfeli, C./ Stettler, M. (Hrsg.) (2008) Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern: interact.
- Wigger, A./ Lustig, S. (2002) Ist Lebensqualität in Heimen messbar? Handbuch und wissenschaftlicher Kommentar. Bern: Edition Soziothek.
- Zatti, K. B. (2005) Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz. Im Internet: [http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber\\_pflegekinder-d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/kinderbetreuung/ber_pflegekinder-d.pdf).