

Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen: beteiligen, schützen, fördern

Bericht der Regierung vom 23. Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Aufträge des Kantonsrates	4
2 Ausgangslage	4
3 Kindheit und Jugend im Kanton St.Gallen	6
4 Grundlagen	10
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	10
4.2 Aufgaben der Staatsebenen in der Kinder- und Jugendpolitik	12
4.2.1 Kantonale Aufgaben	12
4.2.2 Aufgaben der politischen Gemeinden	15
5 Kinder- und Jugendförderung	16
5.1 Frühe Förderung	18
5.2 Familienergänzende Kinderbetreuung	20
5.2.1 Kindertagesstätten	21
5.2.2 Tagesfamilien	25
5.3 Kinder- und Jugendarbeit	26
5.3.1 Offene Arbeit mit Kindern und offene Jugendarbeit	26
5.3.2 Kinder- und Jugendarbeit von Verbänden und Vereinen	28
5.4 Schulsozialarbeit	29
5.5 Kinder- und Jugendinformation	30
5.6 Politische und gesellschaftliche Partizipation	30
6 Kinder- und Jugendschutz	31
6.1 Konzept Kinderschutz	33
6.2 Prävention im Kinderschutz	36
6.3 Zivilrechtlicher Kinderschutz	38
6.4 Unterbringung von Kindern und Jugendlichen	40
6.4.1 Pflegefamilien	41
6.4.2 Stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen	43

6.4.3	Adoptionen	45
6.5	Strafrechtlicher Kinderschutz	46
6.6	Jugendschutz	47
6.7	Gewaltprävention	48
7	Würdigung der Entwicklung seit dem Jahr 1992	51
8	Kinder- und jugendpolitische Strategie des Kantons St.Gallen	53
8.1	Ziel und strategische Leitsätze der St.Galler Kinder- und Jugendpolitik	53
8.2	Handlungsfelder der St.Galler Kinder- und Jugendpolitik (Jahre 2015 bis 2020)	54
8.2.1	Handlungsfeld 1: Bildung auch ausserhalb der Schule	54
8.2.2	Handlungsfeld 2: Wohl des Kindes – Wohl der Kinder	55
8.2.3	Handlungsfeld 3: Frühe Förderung – Kinder für das Leben stärken	57
8.2.4	Handlungsfeld 4: Generationenbeziehungen – den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern	59
8.2.5	Handlungsfeld 5: Politische Partizipation – für eine lebendige Demokratie	60
8.2.6	Handlungsfeld 6: Gesellschaftliche Teilhabe und Armutsbekämpfung	60
8.3	Überblick über die Handlungsfelder, Massnahmen und Zuständigkeiten	61
9	Ausblick	64
10	Antrag	64
	Anhang 1: Literatur	65
	Anhang 2: Rechtsgrundlagen	69

Zusammenfassung

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung mit der Überweisung der Postulate 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen – dringender Handlungsbedarf» und 43.09.14 «Kindgerechte Politik» Bericht zu erstatten, wie der Kanton eine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik gewährleisten kann. Mit diesem Bericht legt die Regierung nun gut 20 Jahre nach dem letzten jugendpolitischen Bericht aus dem Jahr 1992 eine aktuelle Bestandesaufnahme vor, welche die bisherige Entwicklung aufzeigt. Zudem wird im Bericht eine Strategie für den Kanton formuliert, um die Kinder- und Jugendpolitik zukunftsgerichtet zu gestalten.

Verschiedene gesetzliche Grundlagen auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene bestimmen die Förderung und den Schutz von Kindern und Jugendlichen. Wichtige Bezüge für die kantonale Kinder- und Jugendpolitik bieten auch die Kinderrechte, die Kinder und Jugendliche als eigene Rechtssubjekte ins Zentrum stellen. Kinder und Jugendliche bringen sich aktiv ein, sind Expertinnen und Experten ihrer persönlichen Lebenssituation und haben das Recht, sich zu Angelegenheiten zu äussern, die sie betreffen. Kinder- und Jugendpolitik ist vielfältig, berücksichtigt alle Lebensaspekte von Kindern und Jugendlichen und ist deshalb eine Querschnittsaufgabe.

Primär stehen die Eltern in der Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder und erbringen unschätzbare Leistungen. Daneben tragen auch die Behörden und die Schule eine Verantwortung, dass Kinder und Jugendliche förderliche Bedingungen für ihre Entwicklung vorfinden. Kinder und Jugendliche entwickeln sich aber nicht nur in der Familie und in der Schule. Gerade der ausser-schulische Bereich bietet vielfältige Räume, damit Kinder und Jugendliche sich körperlich, geistig und sozial entwickeln können. Auch sichert die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit deren gesellschaftliche Teilhabe und Mitwirkung.

In der Schweiz prägt die föderale Aufgabenteilung die Kinder- und Jugendpolitik und damit die Ausgestaltung der Grundleistungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. In erster Linie sind die Kantone und die Gemeinden zuständig. Allerdings könnte ohne das Engagement der vielen Freiwilligen wie Vereine und Verbände keine wirkungsvolle Kinder- und Jugendpolitik betrieben werden. Der Kanton St.Gallen ist gesetzlich zur Koordination der Zusammenarbeit verpflichtet. Koordination ist gerade auch deshalb notwendig, weil Kinder- und Jugendpolitik Querschnittspolitik ist und viele Aspekte aufgrund der gestiegenen Mobilität nicht nur lokal angegangen werden können. Eine aktive Kinder- und Jugendpolitik trägt zudem zur Standortattraktivität des Kantons und der Gemeinden für Familien bei.

Der Kanton führt erfolgreich eine Koordinationsstelle und verschiedene Gremien, welche die Zusammenarbeit fördern, das freiwillige Engagement unterstützen sowie thematische und strukturelle Entwicklungen begleiten. Im Kindes- und Jugendschutz liegt mit dem Konzept Kindesschutz eine konzeptuelle Grundlage für den Kindesschutz vor. Weiter fördert der Kanton seit dem Jahr 1994 mit dem Kinder- und Jugendkredit erfolgreich Projekte von und für Kinder und Jugendliche in allen Regionen. Daneben nimmt er im Förder- und Schutzbereich hoheitliche Aufgaben wahr wie etwa die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten, stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderbereich.

Für die Gemeinden besteht seit dem Jahr 1999 die gesetzliche Verpflichtung, für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen. Viele Gemeinden nehmen diese Aufgaben wahr, haben auf strategischer Ebene Kinder- und Jugendbeauftragte eingesetzt und die Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe ausgebaut, z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit oder in der Unterstützung freiwilliger Angebote von Vereinen und Verbänden. Teilweise werden dank regionaler Ausgestaltung Synergien genutzt. Die Gemeinden tragen regionale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und finanzieren Kindesschutzmassnahmen. Wie die Bestandesaufnahme bestätigt, entstehen bei den Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe keine grossen Lücken. Da die Kinder- und Jugendpolitik eine hohe Dynamik aufweist, gelingt die Sicherung des Bestehenden jedoch nur, wenn sich das Feld weiterentwickelt.

Für die Zukunft legt die Regierung erstmals kinder- und jugendpolitische Leitsätze fest und benennt Handlungsfelder. Dies soll den strategischen Rahmen und das Programm für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Entwicklung bieten. Der Kanton will damit der gesellschaftlichen Entwicklung, die auch durch den demographischen Wandel geprägt ist, Rechnung tragen. Die Massnahmen in den Handlungsfeldern «Wohl des Kindes – Wohl der Kinder», «Frühe Förderung», «Generationenbeziehungen», «politische Partizipation», «gesellschaftliche Teilhabe» und «Bildung auch ausserhalb der Schule» sind im vorliegenden Bericht zwar nicht detailliert, aber die Zielsetzung ist umrissen. Gerade die Konkretisierung der Massnahmen muss unter Beteiligung der verschiedenen Träger der Kinder- und Jugendhilfe vorgenommen werden. Hier spielen auch weitere Akteurinnen und Akteure wie Kirchen und Verbände eine wichtige Rolle. Auf kommunaler wie auch auf kantonaler Ebene ist zudem die Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen zu verfolgen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit diesem Bericht die Stellungnahme zu den Postulaten 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen – dringender Handlungsbedarf» und 43.09.14 «Kindgerechte Politik».

1 Aufträge des Kantonsrates

In der Februarsession 2006 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.05.10 «Integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen – dringender Handlungsbedarf» wie folgt gut: «Die Regierung wird eingeladen, dem Parlament Bericht und Antrag zu unterbreiten, damit eine verbindliche und wirkungsvolle integrierte Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen gewährleistet werden kann.»

In Ergänzung hiess der Kantonsrat in der Septembersession 2009 das Postulat 43.09.14 «Kindgerechte Politik» mit folgendem Wortlaut gut: «Die Regierung wird eingeladen, im Rahmen der Postulatsberichte zur integrierten Kinder- und Jugendpolitik (43.05.10) und zur zukunftsgerichteten Familienpolitik (43.07.28) aufzuzeigen, welche Rolle Bund, Kanton und Gemeinden in der Kinder- und Jugendförderung wahrnehmen und welche Impulse in diesem Bereich unter Berücksichtigung des demographischen Wandels gesetzt werden sollen.» Die Regierung erstattet in Erfüllung der beiden Aufträge folgenden Bericht.

2 Ausgangslage

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis 25 Jahre machen im Kanton St.Gallen rund 30 Prozent der Bevölkerung aus. Sie prägen das kommunale Leben und sind die Erwachsenen von morgen. Alle Aspekte, die das Leben von Kindern und Jugendlichen beeinflussen, stehen im Zentrum einer umfassend verstandenen Kinder- und Jugendpolitik. Dies betrifft Bereiche, die in die Zuständigkeit verschiedener Politikfelder fallen, so etwa Raumplanung und Wohnen, Gesundheit und Sport sowie Schul- und Berufsbildung. Eine «integrierte Kinder- und Jugendpolitik», wie in den Postulatsaufträgen formuliert, ist deshalb eine Querschnittsaufgabe, welche die Perspektiven und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in andere Politikbereiche einbringt (vgl. S. 5 der Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV vom 27. August 2008).

Kinder- und Jugendpolitik hat sich an der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (sogenannte Kinderrechtskonvention) zu orientieren. Der Bundesrat definierte deshalb in seiner kinder- und jugendpolitischen Strategie aus dem Jahr 2008 als Ziel der Kinder- und Jugendpolitik, «den Schutz, das Wohlergehen und die soziale Integration aller Kinder und Jugendlichen mittels öffentlicher Tätigkeiten, Massnahmen und Einrichtungen zu gewährleisten, um so die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten zu fördern und ihren Interessen und Bedürfnissen gerecht zu werden, unabhängig von Geschlecht, sozialer Zugehörigkeit, Herkunft oder Behinderung» (S. 4).

Auf dieser Basis lässt sich die St.Galler Kinder- und Jugendpolitik als eine Politik definieren, welche die Förderung und den Schutz der Kinder und Jugendlichen in das Zentrum ihrer Bemühungen stellt und für die Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen einsteht. Weiter orientiert sich die St.Galler Kinder- und Jugendpolitik an der kinderrechtlichen Prämisse, dass Kinder und Jugendliche eigene Rechtssubjekte sind, die sich aktiv einbringen und deren Rechte sich nicht auf Schutzmassnahmen beschränken. Kinder und Jugendliche sind Expertinnen und Experten ihrer persönlichen Lebenssituation und haben das Recht, sich zu Angelegenheiten zu äussern, die sie betreffen. Gleichzeitig besitzen sie Ressourcen, ihren Lebensraum engagiert und kreativ zu gestalten. Die Kinderrechtskonvention hat mit dem klaren Postulat der Mitwirkung und der Einfluss-

nahme von Kindern für stark direktdemokratisch ausgerichtete Staaten besondere Bewandnis. Der Kanton St.Gallen leitete im Bereich der Kinder- und Jugendförderung diesen Paradigmenwechsel bereits in den 1990er Jahren ein. Der Bericht 40.92.03 «St.Gallische Jugendpolitik» der Regierung vom 6. Oktober 1992 richtete den Fokus auf den Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit. Im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes setzt sich durch die Verankerung der Mitwirkungsrechte im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie der teilrevidierten Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO) dieses Verständnis des Kindes als Rechtssubjekt vermehrt auch gesetzgeberisch durch.

Kinder- und Jugendpolitik ist immer auch Familienpolitik. In Abgrenzung zur familienpolitischen Perspektive, welche das System «Familie» im Fokus hat, stellt die Kinder- und Jugendpolitik konsequent die Bedürfnisse und Anliegen der Kinder und Jugendlichen ins Zentrum ihrer Bemühungen. Diese Perspektive wird auch im vorliegenden Bericht verfolgt. In einzelnen Themen wie etwa der frühen Förderung, der familienergänzenden Betreuung oder auch dem zivilrechtlichen Kindes- schutz wird jedoch klar, dass diese Abgrenzung künstlich ist und Zugänge über die Familie zentral sind. Primär stehen die Eltern in der Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder und erbringen unschätzbare Leistungen für ihre Familien und die gesamte Gesellschaft.

Wie Kinder und Jugendliche aufwachsen, kann aber nicht nur Privatsache sein. Eltern, Schule, Behörden, Politik und Gesellschaft tragen gemeinsam die Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. In Ergänzung zur elterlichen Verantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden und dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert sowie in ihrer sozialen, kulturellen, sprachlichen und politischen Integration unterstützt werden (vgl. Art 41 Abs. c und g der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [SR 101; abgekürzt BV] sowie Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kanton St.Gallen [sGS 111.1; abgekürzt KV]).

Die Aufgabenteilung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ist in der Schweiz föderal und subsidiär. So sind primär die Kantone und die Gemeinden zuständig, wobei der Bund unterstützt und ergänzend tätig ist. Weiter sind im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik neben den staatlichen Stellen nichtstaatliche Organisationen und private Initiativen unverzichtbare Trägerinnen und Träger der Kinder- und Jugendpolitik. Ebenso werden die Rahmenbedingungen für Kinder und Jugendliche auf kantonaler Ebene von verschiedenen Departementen geprägt. Aktivitäten der Förderung und des Schutzes von Kindern und Jugendlichen erfolgen durch Gemeinden, verschiedene kantonale Stellen und private Institutionen. Im Förderbereich schafft der Kanton Anreize zur Ausgestaltung der kommunalen Angebote. Im Schutzbereich dagegen nimmt er auch eine hoheitliche Rolle ein und ist auf eine gute Zusammenarbeit und Koordination mit den kommunalen Akteurinnen und Akteuren angewiesen. Der Querschnittcharakter der Kinder- und Jugendpolitik, die unterschiedliche Aufgabenteilung und die vielen verschiedenen Akteurinnen und Akteure verdeutlichen, dass im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik Koordination nötig ist, welche der Kanton basierend auf dem gesetzlichen Auftrag nach Art. 58ter des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB) im Amt für Soziales mit der Kinder- und Jugendkoordination wahrnimmt. Die Schaffung der Stelle geht auf den letzten umfassenden Bericht der Regierung zur kantonalen Jugendpolitik im Jahr 1992 zurück.

Der vorliegende Bericht orientiert sich in der Struktur an den kinder- und jugendpolitischen Themenfeldern Förderung und Schutz. Der erste Teil des Berichts beschreibt im Sinn einer Bestandsaufnahme die rechtlichen Grundlagen, die thematischen Entwicklungen sowie die bestehenden Massnahmen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in den Bereichen Kinder- und Jugendförderung sowie Kinder- und Jugendschutz. Anschliessend formuliert der Bericht auf Basis der

Bestandesaufnahme strategische Leitsätze, Handlungsfelder und Massnahmen für die künftige Kinder- und Jugendpolitik, damit der Kanton diese auch unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung aktiv, zukunftsgerichtet und nachhaltig gestalten kann.

Vorliegender Bericht schafft erstmals seit dem Bericht der Regierung zur kantonalen Jugendpolitik vom 6. Oktober 1992 eine aktuelle Übersicht und formuliert eine Strategie für die künftige Kinder- und Jugendpolitik. Er ergänzt verschiedene andere Berichte der Regierung, die kinder- und jugendpolitische Teilbereiche behandeln. Namentlich sind dies:

- Bericht 40.12.05 «Umfassende und wirksame Sucht-Prävention» der Regierung vom 14. August 2012 ;
- Bericht 40.11.03 «Gezielte Stärkung des Vereinswesens» der Regierung vom 15. März 2011;
- Bericht 40.11.01 «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen» der Regierung vom 4. Januar 2011;
- Bericht 40.10.04 «Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton St.Gallen» der Regierung vom 9. März 2010;
- Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009.

3 Kindheit und Jugend im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen leben rund 98'000 Kinder und Jugendliche im Alter von bis und mit 18 Jahren (Stand Jahr 2013 gemäss Statistik Altersstruktur ständige Wohnbevölkerung der Fachstelle für Statistik). Rund ein Fünftel der Einwohnenden im Kanton ist also minderjährig. Knapp die Hälfte der Kinder und Jugendlichen sind weiblich, ein Viertel der Kinder und Jugendlichen sind ausländischer Staatsangehörigkeit.

Verschiedene Lebenswelten strukturieren in unterschiedlicher Ausprägung je nach Geschlecht, sozialer Herkunft, Alter oder Wohnort den Alltag der Kinder und Jugendlichen. Primäre Lebenswelt der Kinder ist die Familie. Eltern betreuen, erziehen und fördern ihre Kinder und prägen dadurch deren Entwicklung elementar. Die Familien im Kanton St.Gallen erbringen unverzichtbare Leistungen für die Gesellschaft von heute und von morgen. Durch den gesellschaftlichen Wandel hat sich der Lebensraum Familie in den letzten drei Jahrzehnten stark verändert. Kinder wachsen heute in vielfältigeren Familienformen auf, als dies vor 30 Jahren noch der Fall war. Eltern lassen sich häufiger scheiden, Kinder haben weniger Geschwister. Stiefeltern und -geschwister kommen im Lauf der Zeit dazu. Patchwork- und Regenbogenfamilien sind zur gesellschaftlichen Realität geworden.

Grosseltern werden älter und sind im Alltag ihrer Enkelkinder präsent. Sie betreuen oft regelmässig ihre Enkelkinder und ermöglichen, dass beide Elternteile gleichzeitig einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Viele Kinder verbringen bedingt durch die Berufstätigkeit von Mutter und Vater mehr Zeit ausserhalb ihrer Kernfamilie. Die Bedeutung der familienergänzenden und schulergänzenden Kinderbetreuung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Im Kanton St.Gallen profitieren rund zwei Drittel der Kinder zwischen null und zwölf Jahren von Betreuungsangeboten, seien dies Kindertagesstätten, Schülerhorte und Tagesschulen, Tagesfamilien und Mittagstische (vgl. Bericht von Silvia Simon und Claudia Zogg, HTW Chur, «Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen» 2011). Angebote der familien- und schulergänzenden Betreuung stellen eine weitere Lebenswelt für die Kinder dar. In der frühen Kindheit kommt familienergänzenden Angeboten wie Kindertagesstätten, aber auch familienunterstützenden Angeboten wie Spielgruppen eine hohe Bedeutung zu, um die Kinder sozial, emotional und auch kognitiv zu fördern. Bedarfsgerechte und qualitativ angemessene familien- und schulergänzende Betreuung ist zudem ein zentraler Faktor für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und für die Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden.

Stark prägt die Schule den Alltag von Kindern und Jugendlichen. In der Schule werden Kinder unterschiedlicher Herkunft und mit verschiedenen Fähigkeiten integriert, sie erlernen neben formalen Bildungsinhalten auch soziale Kompetenzen und finden zusätzlich zu ihren Freundinnen und Freunden auch erwachsene Bezugspersonen vor, die sie unterstützen und begleiten. Gute Bildung ist ein Schlüssel für gute Berufsaussichten und eine gesicherte Existenz (vgl. auch Statistik aktuell Nr. 44 vom März 2014 «Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Mutterschaftsbeiträge im Kanton St.Gallen: Kennzahlen 2005 bis 2012»). Bildungschancen sind ein demokratisches Gut, das allen Kindern – unabhängig von Geschlecht und Herkunft – zugänglich sein muss. Die Ausgestaltung des schweizerischen Bildungs- und Berufsbildungssystems bietet heute weniger normierte und vielfältigere Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt und damit von einem abhängigen Leben in der Herkunftsfamilie zu einem selbständigen Leben. Die von der Jacobs Foundation in Auftrag gegebene Juvenir-Studie «Die erste grosse Entscheidung» zeigt denn auch das Bild einer grösstenteils zufriedenen Schweizer Jugend, was ihre Ausbildungswahl betrifft. Allerdings zeigen sich u.a. geschlechtsspezifische Unterschiede: Weibliche Jugendliche sind bei der Berufswahl tendenziell unsicherer, sind rückblickend unzufriedener mit ihrer Wahl und schätzen ihre Verdienst- und Karrieremöglichkeiten im Vergleich zu ihren gleichaltrigen Kollegen schlechter ein (vgl. sogenannte Juvenir-Studie 2.0 der Jacobs Foundation aus dem Jahr 2013 «Die erste grosse Entscheidung: Wie Schweizer Jugendliche eine [Berufs-] Ausbildung wählen»).

Freizeit als frei verfügbare Zeit neben der strukturierten schulischen Zeit stellt einen weiteren zentralen Aspekt für Kinder und Jugendliche dar, den sie für ihre gesunde Entwicklung benötigen. Freizeit ist Freiraum, um sich zu entfalten, kreativ tätig zu sein und sich zu engagieren. Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen im Kanton St.Gallen finden zum einen in Vereinen oder Klubs statt. Diese Vereine und Klubs übernehmen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe bei der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Im Kanton St.Gallen waren im Jahr 2009 75 Prozent aller Jugendlichen der 9. Klasse in einem Verein aktiv, hauptsächlich in einem Sportklub (53 Prozent), einem Musikverein (30 Prozent) oder einer Jugendgruppe bzw. einem Jugendverband (21 Prozent) (vgl. Walser et al., Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen, 2009, S. 40). Kinder und Jugendliche sollen in ihrer Freizeit jedoch nicht «überfordert» werden, sondern genügend freie Zeit und freien Raum vorfinden. Sie verbringen ihre Freizeit auch gerne «unorganisiert». Die James-Studie 2012, die Jugendliche im Alter von zwölf bis 19 Jahren neben ihrem Medienverhalten auch zu ihrem nonmedialen Freizeitverhalten befragte, weist nach: Jugendliche treffen sich nach wie vor gerne regelmässig mit Freundinnen und Freunden oder unternehmen etwas mit ihrer Familie. Auch im kulturellen Bereich zeigen sich die St.Galler Kinder und Jugendlichen engagiert. So beweisen sie ihre Kreativität beispielsweise am jährlich stattfindenden Jugendprojektwettbewerb und im Rahmen der vielfältigen Projekte, welche der kantonale Kinder- und Jugendkredit aus dem Lotteriefonds unterstützt.

Kinder und Jugendliche bewegen sich heute mobiler als früher innerhalb und zwischen ihren verschiedenen Lebensräumen. Sie nutzen in ihrer Freizeit öffentliche Verkehrsmittel, um ein Hobby auszuüben oder auszugehen – vor allem Städte besitzen für den «Ausgang» eine Zentrumsfunktion. Auch für ihre Ausbildung nehmen Jugendliche längere Wege in Kauf und machen einen beträchtlichen Anteil am Pendleraufkommen aus. Zudem bewegen sich Kinder und Jugendliche schon ab jungem Alter als «digital natives» selbstverständlich und gewandt im virtuellen Raum. Über 98 Prozent der im Rahmen der James-Studie 2014 befragten Jugendlichen besitzen ein eigenes Handy, und 99 Prozent haben von zuhause aus Internet-Zugang. Kinder und Jugendliche gelangen dank dem Internet an Informationen und an Angebote. Mit zunehmendem Alter nutzen sie verstärkt die sozialen Medien. Einen grossen Teil der Zeit, die Jugendliche im Internet verbringen, kommunizieren sie mit Bekannten sowie Freundinnen und Freunden mittels sozialer Medien. 89 Prozent der Schweizer Jugendlichen besitzen denn auch ein Benutzungskonto bei wenigstens einem sozialen Netzwerk. Die sozialen Medien bieten die Gelegenheit, in Kontakt zu treten und Beziehungen zu pflegen. Neben vielfältigen Chancen bergen die neuen Medien auch Gefahren und erfordern eine kompetente Nutzung durch Kinder, Jugendliche und ihre Bezugspersonen.

Dank starken Anstrengungen im medienpädagogischen Bereich, u.a. auch initiiert durch das Bundesprogramm «Jugend und Medien», konnten bereits Verbesserungen in der Nutzung dieser neuen Informations- und Kommunikationsmittel erzielt werden. Die JAMES-Studie 2012 zeigte, dass das Bewusstsein für den Schutz eigener Daten auf sozialen Netzwerken bei Jugendlichen zunimmt. So gaben 84 Prozent der Nutzenden sozialer Netzwerke an, ihr Profil aktiv zu schützen. Im Vergleich dazu waren es im Jahr 2010 nur 57 Prozent. Jugendliche passen sich flexibel der wandelnden Medienlandschaft an. Erwachsene Bezugspersonen bleiben gefordert, ihre eigenen Medienkompetenzen zu stärken, um Kinder und Jugendliche im virtuellen Verkehr zu begleiten und ihnen dessen autonome Nutzung zu ermöglichen.

Neben virtuellen Freiräumen nutzen Kinder und Jugendliche den öffentlichen Raum in ihrer Wohngemeinde, um sich zu bewegen, zu spielen und Gleichaltrige zu treffen. Der Spielplatz, der Platz vor dem Einkaufsgeschäft, der Park oder der Dorfplatz bieten ihnen diese Möglichkeiten. Öffentliche Räume sind für Jugendliche als Orte der Sozialisation und Identitätsentwicklung wichtige Lernräume. Sie nutzen den öffentlichen Raum, um gemeinsam Zeit zu verbringen, «rumzuhängen» und ihre Wirkung auf andere zu testen. Im öffentlichen Raum begegnen sich zudem verschiedene Generationen und müssen sich mit ihren oft unterschiedlichen Bedürfnissen und Perspektiven auseinandersetzen.

Die steigende Lebenserwartung prognostiziert eine deutliche Alterung der Bevölkerung auch im Kanton St.Gallen. Bis auf Weiteres ist zwar mit einer konstanten Zahl an unter 19-Jährigen zu rechnen, der Anteil der unter 19-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird bis ins Jahr 2020 aber weiter abnehmen, wie der Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009 festhält (vgl. Abbildung 1). Dies stellt erstens eine Herausforderung dar für die Sicherung der schweizerischen Sozialwerke wie der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die auf einem Umlagesystem basieren. Zweitens verändert sich durch die demographische Entwicklung auch das Verhältnis der Generationen. Schon jetzt bestehen innerhalb vieler Familien starke generationenübergreifende Beziehungen.

Ergebnisse wie jenes des Credit Suisse Jugendbarometers des Jahres 2012, dass nur eine kleine Minderheit der Schweizer Jugendlichen das Gefühl hat, dass Gesellschaft und Wirtschaft auf sie angewiesen seien, lassen aufhorchen. In Zukunft wird noch viel mehr darauf zu achten sein, die intergenerationelle Solidarität zu erhalten und zu stärken. Es ist zu berücksichtigen, was es bedeutet, in einer alternden Gesellschaft aufzuwachsen und jung zu sein. Die Regierung hat in ihrer Schwerpunktplanung für die Jahre 2013 bis 2017 denn auch die Stärkung der Solidarität zwischen den Generationen als strategisches Ziel formuliert.

Entwicklung des Altersgefüges (Alters- und Jugendquotient)

1981-2040

Kanton St.Gallen

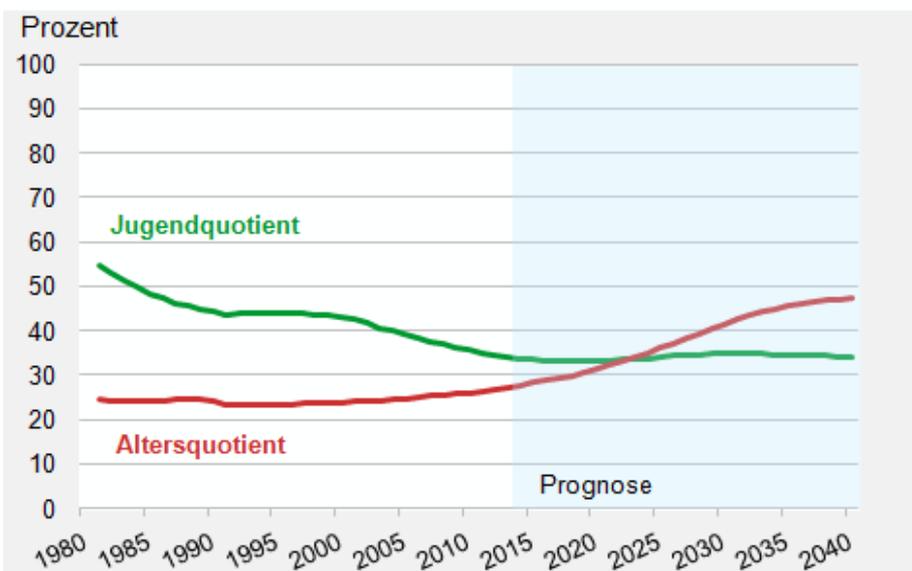


Abbildung 1: Entwicklung des Altersgefüges im Kanton St.Gallen, Jahre 1981 bis 2040 Prognoseverlauf basierend auf Ist-Werten 2013 (Copyright Fachstelle für Statistik)

Der Kanton St.Gallen ist im interkantonalen Vergleich ein junger Kanton. Er hebt sich auch im Jahr 2013 mit einem Jugendquotienten¹ von 34,1 Prozent vom gesamtschweizerischen Jugendquotienten von 32,7 Prozent ab. Doch diese Differenz wird gemäss Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik im Verlauf der Zeit verschwinden (vgl. Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009).

In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Jugendzeit häufig als prekärer Lebensabschnitt und «die Jugend» als Problemverursacher dargestellt. Jugendliche sind gewaltbereit, konsumieren übermässig Alkohol und interessieren sich nicht für Politik, so die gängigen (Vor-)Urteile. Besonders in Kleinstädten sorgen sich gemäss Sorgenbarometer 2013 des Konsumentenforums die Einwohnerinnen und Einwohner über die Gewalt der Jungen. Einige der Aussagen zeigen sich dank aktuellen Statistiken und Studien als überholt. Die polizeiliche Kriminalstatistik des Kantons St.Gallen weist wie bereits im Jahr zuvor und einem gesamtschweizerischen Trend entsprechend auch für das Jahr 2013 eine anhaltende Abnahme der einer Straftat beschuldigten Jugendlichen nach. Dieser Trend bestätigt sich beispielsweise auch bei den wegen einer Gewaltstraftat verurteilten Jugendlichen im Kanton: Während zwischen den Jahren 2001 und 2004 die Zahl der Delikte deutlich zunahm und danach volatil, aber tendenziell hoch blieb, nimmt sie seit dem Jahr 2010 wieder stetig ab. Allerdings relativiert die aktuelle Studie «International Self-Report Delinquency» von Martin Kilias die positive Bilanz der abnehmenden Jugendkriminalität und weist unterschiedliche Entwicklungen je nach Deliktart nach. Der Alkohol ist im Kanton die Problemsubstanz Nummer eins bei Jugendlichen, und dies auch bei unter 16-jährigen, an die der Gesetzgeber den Verkauf und die Abgabe von alkoholischen Getränken verbietet (vgl. Bericht 40.12.05 «Umfassende und wirksame Sucht-Prävention» der Regierung vom 14. August 2012).

Das angebliche politische Desinteresse der Jungen muss dagegen differenzierter gedeutet werden. So weist der «Sozialbericht 2012: Fokus Generationen» nach, dass heutige junge Erwachsene häufiger wählen gehen, als dies junge Erwachsene vor 20 oder 40 Jahren getan haben. Allerdings zeigen die aktuellen Diskussionen über die Stimmbeteiligung junger Erwachsener, dass Massnahmen nötig sind, damit sie dieses direktdemokratische Recht wahrnehmen. Die im Früh-

¹ Jugendquotient = Anzahl 0-19-Jährige je 100 20-64-Jährige; Altersquotient = Anzahl 65-Jährige und Ältere je 100 20-64-Jährige.

jahr 2013 erfolgte Zustimmung des Jugendparlaments St.Gallen zum aktiven Wahl- und Stimmrechtsalter 16 zeigt das jugendliche Interesse und den Wunsch nach vermehrter Mitsprache auf politischer Ebene. Mittels neuer Medien lassen sich Jugendliche zu politischen Fragen breit mobilisieren, zwar nicht auf der Strasse, aber im virtuellen Raum. Die demographische Entwicklung macht es notwendig, vermehrt die Frage zu stellen, wie Kinder und Jugendliche mit Blick auf die demographische Entwicklung ihre Stimme einbringen können. Kinder und Jugendliche prägen unsere Gesellschaft heute und morgen. Es ist zentral, dass ihr lebendiger Beitrag an das gesellschaftliche Zusammenleben ermöglicht, wahrgenommen und anerkannt wird.

Wie die folgenden Ausführungen zeigen, kümmern sich im Kanton in Ergänzung und als Unterstützung der Eltern und Bezugspersonen verschiedene Fachstellen und Organisationen darum, dass Kinder und Jugendliche in einem förderlichen Umfeld aufwachsen, ihre Bildungschancen wahrnehmen, ihre Lebenswelt mitgestalten können und dass Gefährdungen und Benachteiligungen vermieden oder beseitigt werden und Betroffene bei Gewalt und Not Unterstützung und Hilfe erhalten.

4 Grundlagen

4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Verschiedene gesetzliche Grundlagen auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene bestimmen die Kinder- und Jugendpolitik des Kantons St.Gallen. Die Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, die sogenannte UN-Kinderrechtskonvention (SR 0.107; abgekürzt KRK), von der Schweiz im Jahr 1997 ratifiziert und in Kraft gesetzt, bildet die Grundlage für die kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten. Die KRK verlangt, dass bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt ist, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Kinder und Jugendliche haben das Recht, gesund und unversehrt in einer Gemeinschaft aufzuwachsen, ihre Persönlichkeit zu entfalten, ihr Leben zu gestalten und sich am sozialen Leben zu beteiligen. Wie bereits einleitend festgehalten, nimmt die KRK einen Perspektivenwechsel vor, indem sie Kinder und Jugendliche als eigene Rechtssubjekte betrachtet, d.h. als Träger eigener Rechte und nicht ausschliesslich als schützenswerte «Objekte». Konsequenterweise enthält die KRK neben Schutzrechten auch Förderungs- und Partizipationsrechte. Die KRK basiert auf folgenden vier Grundsätzen:

1. das Überleben und die Entwicklung des Kindes;
2. die Nichtdiskriminierung;
3. die Orientierung an den Interessen und dem Wohl der Kinder;
4. die Achtung vor der Meinung des Kindes (Mitwirkung, Partizipation).

Die KRK regelt verschiedene gleichrangige und voneinander abhängige Rechte von Kindern und Jugendlichen. Es sind dies bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Recht auf Förderung (z.B. Bildung);
- Recht auf Schutz (z.B. Schutz vor Misshandlung);
- Recht auf Beteiligung und Mitbestimmung (z.B. Anhörung in Rechtsverfahren).

Von zentraler Bedeutung für die Kinder- und Jugendpolitik ist das Recht auf Partizipation (Art. 12 KRK). Als Recht auf Mitsprache und Mitwirkung in Familie, Schule, Gesellschaft und Politik wird im Kapitel 5 «Kinder- und Jugendförderung» auf das Partizipationsrecht eingegangen. Als Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung in allen Verfahren, die Kinder und Jugendliche betreffen, wird diese Bestimmung im Kapitel 6 «Kinder- und Jugendschutz» behandelt.

Auch in der Bundesverfassung finden sich mehrere Artikel, die für die Kinder- und Jugendpolitik relevant sind. Die Bundesverfassung gibt Kindern und Jugendlichen das Recht auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung (Art. 11 BV). Die Kantonsverfas-

sung garantiert in Abstützung auf die Bundesverfassung, dass der Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf Schutz und Förderung gewährleistet wird (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 KV). Schutz und Förderung bedingen und ergänzen sich in den rechtlichen Grundlagen als Ziele einer umfassenden Kinder- und Jugendpolitik. Es gibt keine Förderung ohne Schutz und umgekehrt. Exemplarisch zeigt sich dies etwa in Angeboten aus dem Bereich der familienergänzenden Betreuung wie Spielgruppen, die Kleinkindern eine kindgerechte, anregungsreiche Spielumgebung mit Gleichaltrigen ermöglichen und gleichzeitig die Eltern entlasten, und in ambulanten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wie etwa der Erziehungsberatung, die Eltern in ihren Erziehungskompetenzen fördert und in der Bewältigung von Herausforderungen unterstützt. Auch sind stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen Einrichtungen des Kinder- und Jugendschutzes. Sie haben aber auch den klaren Auftrag, die ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen individuell zu fördern. Angebote der Kinder- und Jugendhilfe verfolgen also meist sowohl Förder- als auch Schutzziele und lassen sich je nach Gewichtung dieser Ziele den beiden kinder- und jugendpolitischen Bereichen Förderung und Schutz zuordnen.

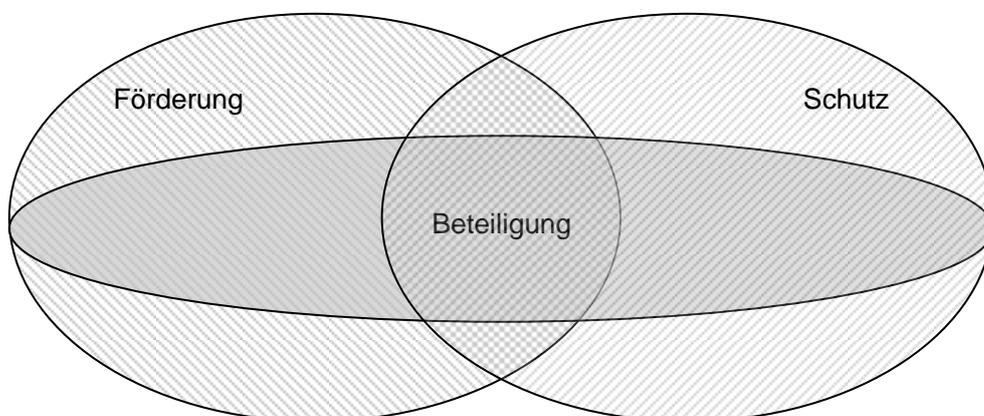


Abbildung 2: Handlungsfelder einer zeitgemässen Kinder- und Jugendpolitik

Zentrale rechtliche Grundlage für den Förderbereich ist auf Bundesebene das auf Anfang 2013 in Kraft gesetzte totalrevidierte Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, das sogenannte Kinder- und Jugendförderungsgesetz (SR 446.1; abgekürzt KJFG). Mit diesem Gesetz will der Bund die Integrations- und Präventionspotenziale der Kinder- und Jugendförderung verstärken und offene und innovative Formen der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit fördern. Gleichzeitig erweitert das KJFG die Zielgruppe auf die Kinder ab Kindergartenalter, wodurch man sich vermehrt die Entwicklung von Angeboten für das Alterssegment der Kindergartenkinder und jüngeren Schulkinder verspricht. Das KJFG bietet den rechtlichen Rahmen für die Ausrichtung von Finanzhilfen an Einzelorganisationen und Dachverbände der verbandlichen und offenen ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit, an Modellvorhaben und Partizipationsprojekte privater Trägerschaften sowie an Modellvorhaben von Kantonen und Gemeinden. Der Bund will mit den Fördermitteln des KJFG das Integrations- und Präventionspotential der ausserschulischen Arbeit ausbauen. Zusätzlich übernimmt der Bund auf Basis des KJFG ab dem Jahr 2013 für eine Zeitdauer von acht Jahren die Hälfte der anrechenbaren Kosten, die den Kantonen entstehen, wenn sie ihre konzeptionellen Grundlagen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik weiterentwickeln.

Für den Schutzbereich sind auf Bundesebene das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (SR 210; abgekürzt ZGB) und die PAVO zu nennen. Auf Anfang 2013 wurde das 100-jährige Vormundschaftsrecht durch das neue KESR abgelöst. Das neue Recht stärkt die Rechtsstellung des Kindes durch die vorgeschriebene Anhörung und die Möglichkeit einer Vertretung im Verfahren. Die für den Kinderschutz wesentliche organisatorische Neuerung ist die Einführung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Der

Umfang und der Gehalt der kantonalen Einföhrungsbestimmungen zum neuen KESR hatten ein neues eigenständiges Einföhrungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) zur Folge. Die PAVO, die auf das Jahr 2013 hin teilrevidiert wurde, regelt die Bewilligung und die Aufsicht der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Neu orientiert sich auch die PAVO der KRK entsprechend am Wohl des Kindes, das bei allen Entscheidungen, welche das Kind betreffen, vorrangig berücksichtigt wird. Dank der Teilrevision unterstehen die Vermittlung von Pflegekindern und die Begleitung der Pflegefamilien durch sogenannte Familienplatzierungsorganisationen nun einer Melde- und Aufsichtspflicht. Weiter wurde die Bewilligungspflicht für die Unterbringung auf die gesamte Mündigkeit ausgedehnt. Auf kantonomer Ebene regelt die Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3; abgekürzt PKV) die Aufgabenerfüllung durch den Kanton bei der Familienpflege (bzw. Dauerpflege) und durch die Gemeinden bei der Tagespflege.

Da im Kindes- und Jugendschutz der Staat auch hoheitlich agieren muss und in Rechte und Pflichten von Privaten eingreift, bestehen im Schutzbereich mehr Rechtsgrundlagen als für die Förderaktivitäten. Eine Übersicht über die relevanten Rechtsgrundlagen in der Kinder- und Jugendförderung und im Kinder- und Jugendschutz findet sich in Anhang 2.

4.2 Aufgaben der Staatsebenen in der Kinder- und Jugendpolitik

Die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden prägt die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz. Der Bund wirkt unterstützend und ergänzend, in erster Linie sind jedoch die Kantone und Gemeinden zuständig. Auf interkantonomer Ebene kümmern sich zwei spezifische Konferenzen im Auftrag der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -Direktoren (SODK) auf Fachebene um kinder- und jugendpolitische Belange: Für den Förderbereich ist dies die Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung (KKJF), für den Schutzbereich die Konferenz der kantonalen Verantwortlichen für Kinderschutz und Jugendhilfe (KKJS).

4.2.1 Kantonale Aufgaben

Der Kanton ist gemäss rechtlicher Grundlage im Art. 58ter EG-ZGB verpflichtet, eine Kontaktstelle zu führen, «die insbesondere die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen der Kinder- und Jugendförderung und des Kinder- und Jugendschutzes sowie den zuständigen Stellen von Staat und Gemeinden koordiniert.» Das kantonale Amt für Soziales führt diese Stelle, die den Auftrag hat, die Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Stellen der Kinder- und Jugendhilfe zu koordinieren. Seit dem Jahr 1995 besteht im Bereich Kinder- und Jugendförderung eine Koordinationsstelle mit Teilzeitpensum (aktuell 90 Prozent), seit dem Jahr 2002 ein Pendant im Bereich Kindes- und Jugendschutz (aktuell 70 Prozent). Die Vernetzung der Fachpersonen sowohl im Förder- als auch im Schutzbereich, die im Jahr 2002 im Bericht «Ganzheitliche Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen» als grosse Schwierigkeit genannt wurde, konnte durch die Arbeit dieser Koordinationsstellen in den letzten Jahren stark verbessert werden.

Heute stehen für die Koordination der Zusammenarbeit verschiedene Instrumente zur Verfügung. Die Palette wird laufend weiterentwickelt. Die wichtigsten Koordinationsaktivitäten sind:

- Die einmal jährlich stattfindende interdepartementale Koordinationssitzung dient der Vernetzung der kantonalen Verwaltungsstellen, die im Themenbereich Kinder, Jugend und Gemeinden tätig sind und koordiniert deren Aktivitäten.
- Die zweimal jährlich stattfindende «Vernetzung Kinder und Jugend» dient dem inhaltlichen Austausch über ein fachliches Thema und der gegenseitigen Information und richtet sich an Fachpersonen aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.
- Im Schutzbereich stellt die kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz die interdisziplinäre Zusammenarbeit sicher. Von der Polizei über die Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienste KJPD bis zu den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sind auch private Träger wie die Mütter- und Väterberatung und das Kinderschutzzentrum eingebunden.

- Im Förderbereich bestehen Austauschgefässe für die Kinder- und Jugendarbeit sowie für die Schulsozialarbeit.
- Zusätzlich publiziert die Kinder- und Jugendkoordination etwa sechsmal jährlich einen Newsletter, der rund 1'000 Personen mit aktuellen und redaktionell aufbereiteten kinder- und jugendpolitischen Informationen versorgt.

Die Kinder- und Jugendkoordination hat insbesondere auch die Aufgabe, Gemeinden und Regionen zu unterstützen. Sie berät Projektgruppen bei der Konzeption und Umsetzung von Projekten. Sie bietet Fach- und Prozessberatung für kommunale Behörden und Kommissionen bei der Entwicklung von Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe an und wird als Kontaktstelle bei Fragen rund um die Kinder- und Jugendpolitik genutzt.

Weiter hat der Kanton die Möglichkeit, Staatsbeiträge auszurichten (Art. 58quater EG-ZGB; Art. 40 SHG). Mit verschiedenen Leistungsvereinbarungen unterstützt der Kanton Stellen der Kinder- und Jugendhilfe mit überregionalem und spezialisiertem Aufgabengebiet, so namentlich das Kinderschutzzentrum, die Pro Juventute für die Telefonberatung 147, den Ostschweizer Verein für das Kind für seine koordinativen Tätigkeiten in der Mütter- und Väterberatung, die Jugendberatung und -information von tschau.ch sowie das kitanetzwerk-ost für die Weiterbildung. Auch mittels Leistungsvereinbarung und Mitteln aus dem Lotteriefonds wird seit dem Jahr 2007 der Jugendprojekt-Wettbewerb unterstützt, der gemeinsam mit dem Land Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein durchgeführt wird. Zusätzlich besitzt der Kanton seit dem Jahr 1994 mit dem Kinder- und Jugendkredit ein erfolgreiches Instrument, um Anreize für die kinder- und jugendpolitische Entwicklung zu geben. Aus dem Lotteriefonds stehen jedes Jahr jeweils unter Vorbehalt der kantonsrätlichen Zustimmung Mittel zur Verfügung, um Vorhaben der Kinder- und Jugendpolitik, mehrheitlich Kleinprojekte, zu unterstützen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 1994 sind die Mittel des Kinder- und Jugendkredits stark angestiegen: Während im ersten Jahr Fr. 20'000.– gesprochen wurden, wurde der Kredit bereits für die Jahre 1995 und 1996 auf Fr. 50'000.– erhöht. Im Jahr 2013 standen rund Fr. 400'000.– zur Verfügung. Die Zahl der bewilligten Gesuche hat denn auch über die Jahre von sieben im Jahr 1994 auf 62 im Jahr 2013 fast kontinuierlich zugenommen (vgl. Abbildung 4).

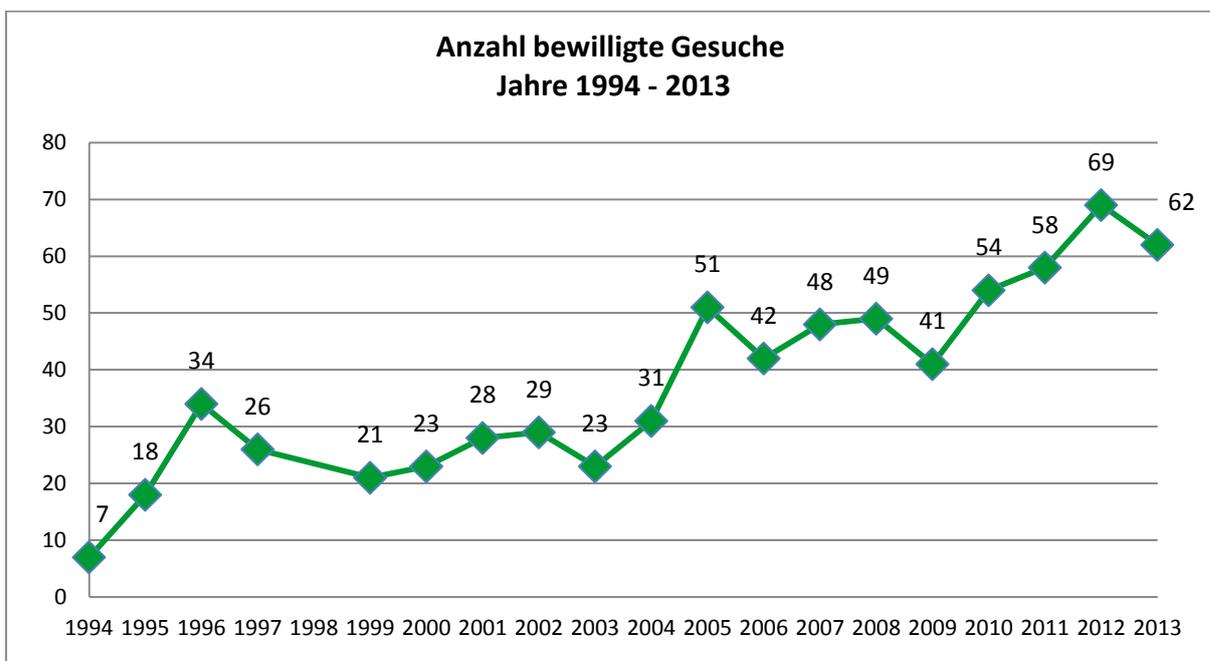


Abbildung 4: Anzahl bewilligte Gesuche Kinder- und Jugendkredit (Jahre 1994 bis 2013)

Die Kinder- und Jugendkoordination im Amt für Soziales bearbeitet und prüft die Beitragsgesuche des Kinder- und Jugendkredits. Insgesamt sind seit der Schaffung des Kinder- und Jugendkredits

im Jahr 1994 rund 3 Mio. Franken für Projekte im Kinder- und Jugendbereich ausgegeben worden (Stand Ende des Jahres 2013). Ebenfalls aus den Mitteln des Lotteriefonds unterstützt der Kanton seit dem Jahr 1998 das kantonale Jugendparlament, eines der schweizweit ersten, und hat bisher rund Fr. 330'000.– in die politische Bildung und Beteiligung der Jugendlichen investiert (Stand Ende des Jahres 2013).

Die Auswertung der rund 380 bewilligten Gesuche aus den Jahren 2007 bis 2013 zeigt, dass die in diesem Zeitraum ausbezahlten Beiträge von knapp 2 Mio. Franken des Kinder- und Jugendkredits sowohl regional als auch thematisch eine breite Wirkung zu Gunsten der Kinder und Jugendlichen entfalten. Seit dem Jahr 2007 sind aus rund 84 Prozent der Gemeinden Gesuche zur Mitfinanzierung von innovativen Ideen oder Entwicklungen eingereicht worden. Für Gemeinden ist diese Anschubfinanzierung wichtig, um Erfahrungen zu sammeln und aufzeigen können, was mit einem Projekt erreicht werden kann, um längerfristige Finanzierungen zu erwirken. Bei der Verteilung der Gelder zeigen sich allerdings innerhalb des Kantonsgebiets regionale Unterschiede, wie die Auswertung der Jahre 2007 bis 2013 zeigt. So werden mit Abstand am meisten Projekte aus den Wahlkreisen St.Gallen und Rheintal eingereicht und unterstützt; dagegen eher wenige aus den Wahlkreisen Toggenburg, Wil und See-Gaster (vgl. *Abbildung 5*).

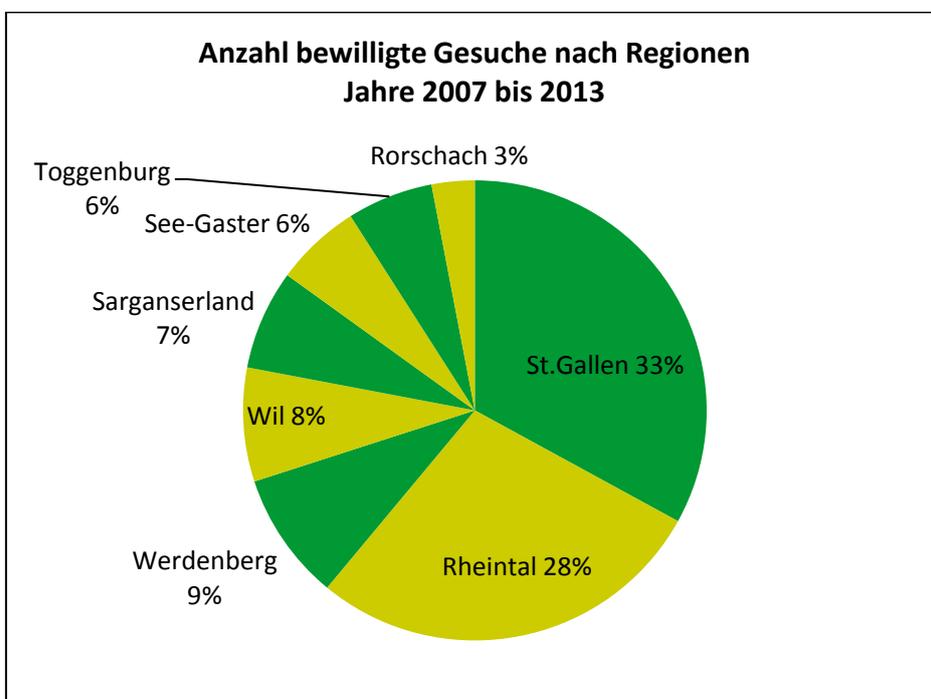


Abbildung 5: Bewilligte Gesuche Kinder- und Jugendkredit nach Regionen (Jahre 2007 bis 2013)

Die Mehrheit der Beiträge fliesst in Projekte der Kinder- und Jugendarbeit und in kinder- und jugendkulturelle Angebote. Ebenfalls wird die Weiterentwicklung der offenen Kinder- und Jugendarbeit auf konzeptueller Ebene wie etwa bei Konzepterarbeitungen und Leitbildprozessen unterstützt. Beiträge an die Erarbeitung von Hilfsmitteln für die offene Kinder- und Jugendarbeit fallen trotz Bedarf eher gering aus. Dies ist darin begründet, dass im Kanton St.Gallen – schweizweit einmalig – kein Netzwerk der offenen Kinder- und Jugendarbeit besteht, das in anderen Kantonen oft Anstrengungen in diese Richtung übernimmt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die finanziellen Mittel des Kinder- und Jugendkredits grösstenteils den Kindern und Jugendlichen im Kanton St.Gallen zugutekommen. Nur etwa 10 Prozent der Gelder fließen in nationale Projekte, der grösste Teil fliesst in die kommunale und überkommunale Kinder- und Jugendförderung. Erfreulich ist, dass eine Zunahme gemeindeübergreifender Projekte im Bereich der Jugendarbeit verzeichnet werden kann, was die Nutzung ge-

meinsamer Synergien ermöglicht. Inhaltlich zeigt sich bei den Projekten eine beeindruckende Vielfalt. Bei den Eingabestellen sticht hervor, dass die Gesuche von privaten Trägerschaften, von Vereinen und Verbänden zunehmen.

Neben der Koordination der kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten sowie der finanziellen Unterstützung durch Staatsbeiträge und Lotteriefonds nimmt der Kanton im Förder- und Schutzbereich zusätzlich hoheitliche Aufgaben wahr, indem er beispielsweise für Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten, Pflegefamilien und stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zuständig ist. Aufsicht heisst nicht nur Kontrolle, sondern insbesondere Beratung und Unterstützung (z.B. Vorbereitungsseminare für Pflegefamilien, Beratung für Initianten von Kindertagesstätten). Im Weiteren hat der Kanton seit 1. Januar 2013 die administrative Aufsicht über die KESB und seit 1. Januar 2014 die Aufsicht über die Familienplatzierungsorganisationen inne.

Aufgrund der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) und des SHG finanziert der Kanton stationäre Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen in inner- und ausserkantonalen Kinder- und Jugendeinrichtungen zu einem Drittel sowie ein allfälliges Defizit zu 100 Prozent. Die Aufwendungen belaufen sich auf mehrere Mio. Franken jährlich (Staatsrechnung 2013: 6,2 Mio. Franken).

Der Kanton überträgt viele Aufgaben an privatrechtlich organisierte Institutionen und Beratungsstellen. Die Stiftung Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste St.Gallen, der Verein Schulpsychologischer Dienst des Kantons St.Gallen, der Verein Heilpädagogische Dienste St.Gallen-Glarus, die Stiftung Ostschweizer Kinderspital (Trägerschaft des Kinderschutzzentrums St.Gallen), die Stiftung Opferhilfe sowie die Frauenzentrale (Trägerschaft der Beratungsstellen für Familienplanung, Partnerschaft und Sexualität) sowie verschiedene Vereine oder Zweckverbände als Trägerschaften für die Suchtberatung erfüllen Aufgaben, die in Bundesgesetzen oder Kantonsgesetzen als öffentliche Aufgaben beschrieben sind. Diese Stiftungen und Vereine haben entweder Leistungsvereinbarungen mit den Departementen Gesundheit, Inneres und Bildung oder die Departemente sind in den Trägerorganen vertreten.

Im Sicherheits- und Justizdepartement besteht zudem die Koordinationsstelle Häusliche Gewalt, in deren Fokus auch die Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt in der Elternbeziehung stehen. Die Koordinationsstelle sucht in Zusammenarbeit mit zuständigen Fachstellen und Behörden Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation dieser Kinder und setzt Massnahmen um.

4.2.2 Aufgaben der politischen Gemeinden

Die Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterstreicht die Bedeutung der kommunalen Kinder- und Jugendpolitik, die unmittelbar in der Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen stattfindet. Seit dem Jahr 1999 bestehen die gesetzlichen Grundlagen, welche die Gemeinden zu einer ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe verpflichten (Art. 58bis EG-ZGB). Diese umfasst Kinder- und Jugendarbeit, Kinder- und Jugendschutz sowie Kinder- und Jugendberatung. Diesen Auftrag nehmen immer mehr Gemeinden wahr. Praktisch alle Gemeinden des Kantons haben ein Mitglied ihres Gemeinde- oder Stadtrates als Kinder- und Jugendbeauftragte oder -beauftragten bestimmt, die oder der für die kommunalen kinder- und jugendpolitischen Fragen zuständig ist. Damit haben die Kinder und Jugendlichen im Kanton fast flächendeckend in der Exekutive der politischen Gemeinden eine Vertretung ihrer Anliegen. Dies ist eine grosse Errungenschaft seit dem letzten Jugendbericht der Regierung aus dem Jahr 1992.

Die Koordinationsstelle im kantonalen Amt für Soziales organisiert im Rahmen ihres Koordinationsauftrags jährlich Konferenzen, die den Austausch zwischen den kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten und auch mit der Koordinationsstelle ermöglichen. Diese Konferenzen für kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte finden in der Regel jedes Jahr in vier Regionen statt. Der

im März 2013 vom Amt für Soziales publizierte «Leitfaden für kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte zur Gestaltung von kinder- und jugendgerechten Lebensräumen» beabsichtigt, die kommunalen Kinder- und Jugendbeauftragten in ihrer Funktion zu stärken.

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik auf kommunaler Ebene zeigt sich darin, dass vermehrt kommunale Kinder- und Jugendleitbilder oder -konzepte erarbeitet und Kinder- und Jugendparlamente oder -räte eingerichtet wurden und werden, z.B. der Jugendrat Buchs. Die Gemeinde Uznach führt die UNICEF-Auszeichnung «Kinderfreundliche Gemeinde», weitere Gemeinden des Kantons (Wil, St.Gallen, Rapperswil-Jona) stehen im Prozess, das Label zu erreichen oder nehmen eine Standortbestimmung vor (Grabs). Weiter arbeiten über ein Dutzend Gemeinden im Kanton St.Gallen mit dem Modell «Jugend Mit Wirkung» von Infoklick.ch (Kinder- und Jugendförderung Schweiz).

Neben der strategischen Tätigkeit der Kinder- und Jugendbeauftragten stellen die Gemeinden Fachpersonen in den Bereichen Beratung, Kinder- und Jugendarbeit sowie Schulsozialarbeit an und koordinieren die Angebote. Zur Optimierung der Sozialberatung im Kanton starteten das Departement des Innern und die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP vor rund zehn Jahren das Projekt «Sozialberatung im Kanton St.Gallen». Im Rahmen dieses Projekts wurde ein Grundangebot an Sozialberatung definiert, damit allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons unabhängig vom Wohnort ein ausgewogenes Beratungsangebot zur Verfügung steht. Den Gemeinden steht es frei, das Leistungsangebot selber oder mittels Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinden oder privaten Anbieterinnen und Anbietern sicherzustellen. Aus anfänglich kommunalen Einzelstellen entwickelten sich in den letzten Jahren auch einzelne regionale Verbunde (z.B. Soziale Dienste Mittelrheintal). Seit Anfang des Jahres 2009 informiert ein elektronisches Verzeichnis über die rund 230 Sozialberatungsstellen im Kanton. Davon haben über 160 Stellen selber angegeben, dass sie Beratung für Kinder, Jugendliche und/oder Familien anbieten. Dazu zählen beispielsweise Erziehungs- und Familienberatungsstellen, Jugendberatungsstellen, Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste, Schulpsychologische Dienste, Mütter- und Väterberatung sowie Schulsozialarbeit.

Aufgrund der IVSE und des SHG finanzieren die Herkunftsgemeinden stationäre Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen in inner- und ausserkantonalen Kinder- und Jugendeinrichtungen zu zwei Dritteln. Die Aufwendungen der Gemeinden belaufen sich auf über 10 Mio. Franken jährlich. Zudem haben die Gemeinden die Aufwendungen und Betreuungsleistungen von Pflegefamilien zu vergüten sowie allfällige familienbegleitende Massnahmen (sogenannte sozialpädagogische Familienbegleitung) wie auch Kosten für Mandatsträgerinnen und -träger wie Vormunde oder Beistände, sofern die Kosten nicht anderweitig gedeckt sind. Die Gemeinden beschäftigen zur Ergänzung der privaten Mandatsträgerinnen und -träger auch Berufsbeiständinnen und -beistände. Über die Finanzierung stationärer Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen hinaus engagieren sich die Gemeinden also in weiteren Bereichen finanziell (z.B. Jugendprojekte, Vereine). Diese Kosten sind allerdings schwer zu erfassen und auszuweisen.

5 Kinder- und Jugendförderung

Die Kinder- und Jugendförderung bezweckt mittels Förderung der Kinder und Jugendlichen im vor- und ausserschulischen Bereich ihre altersgemässe Entfaltung und die Erweiterung ihrer Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten. Kinder und Jugendliche sollen in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden. Kinder- und Jugendförderung umfasst deshalb auch Massnahmen zur Unterstützung benachteiligter junger Menschen, um die Chancengerechtigkeit zu erhöhen. Kinder- und Jugendförderung geschieht im Lebensumfeld von Kindern und Jugendlichen. Viele Aufgaben liegen, wie erläutert, im Kompetenzbereich der Gemeinden. Die Instrumente der nationalen und

kantonalen Kinder- und Jugendförderungs politik zielen hauptsächlich darauf, gute Rahmenbedingungen zu schaffen, Initiativen zu stärken und Aktivitäten zu fördern – gerade in den Gemeinden und Regionen.

Im Bereich der Kinder- und Jugendförderung ist die Partizipation, verstanden als Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitentscheidung von Kindern und Jugendlichen, zentral. Fördermassnahmen sind vor allem wirksam, wenn ein echter Einbezug der Kinder und Jugendlichen erfolgt. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Standortwahl und Gestaltung von Freizeitangeboten wie etwa eines Skaterparks. Der verbindliche alters- und situationsbezogene Einbezug von Kindern und Jugendlichen fördert deren Verbundenheit und Identifikation mit ihrer Umgebung. Als Beispiel der kantonalen Förderung der Mitwirkungspraxis kann das Projekt «SGeld» genannt werden, das direkt Kinder und Jugendliche anspricht. Mit «SGeld» hat die Kinder- und Jugendkoordination zusammen mit Infoklick.ch ein Instrument mit Mitteln aus dem Kinder- und Jugendkredit entwickelt, das Jugendlichen ermöglicht, ihre Ideen und Projekte unkompliziert anzumelden und finanzielle Unterstützung für die Umsetzung ihrer Projekte zu erhalten. «SGeld» wird zukünftig in enger Zusammenarbeit mit den lokalen Kinder- und Jugendarbeitsstellen direkt von der kantonalen Kinder- und Jugendkoordination weiterentwickelt.

Eine kinder- und jugendgerechte Mitwirkung bietet auch aus generationenübergreifender Perspektive Erfahrungen, welche das Gemeinwesen positiv beeinflussen. Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in sie betreffenden Angelegenheiten fördert nicht nur ihre gesellschaftliche Integration, sondern schafft Voraussetzungen, damit auch in Zukunft auf ihre demokratische Mitwirkung gezählt werden kann.

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Feld der Kinder- und Jugendförderung stark entwickelt. Der Fokus auf die Jugendlichen, der sich noch im St.Galler Jugendbericht des Jahres 1992 zeigte, hat sich zunehmend auf die Altersklasse der Kinder ausgedehnt. Zu den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendförderung gehört die Kinder- und Jugendarbeit, die Kinder- und Jugendinformation sowie die politische und gesellschaftliche Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Auch die Altersklasse der kleinen Kinder stand in den letzten Jahren unter den Begriffen «Frühe Förderung» und «Frühkindliche Bildung» vermehrt im Fokus von Forschung, Politik und Öffentlichkeit. Die zentrale Rolle der frühen Kindheit ist vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Ziele wie sozialer Integration, chancengerechte Bildung, Gesundheit und Armutsbekämpfung zu deuten. Verschiedene Kantone und Gemeinden führten Situationsanalysen durch und entwickelten Strategien, so die Kantone Zürich, Bern und Zug. Neben familienunterstützenden Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe wie etwa der Mütter- und Väterberatung lässt sich auch der Bereich der familienergänzenden Betreuung von Vorschulkindern dem Förderbereich zuordnen, da in jüngster Zeit vermehrt die Bedeutung der Förderung in diesen Angeboten erkannt wurde (vgl. Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz der schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz sowie der Bericht des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz «Frühe Förderung – was ist das? Eine Begriffsklärung», beide aus dem Jahr 2012).

Wie bereits erwähnt, erfüllt der Kanton hauptsächlich einen koordinierenden Auftrag. Er stellt den Informationsfluss, die Vernetzung sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen und damit die fachliche Unterstützung von Gemeinden, Regionen, Kirchen und Privaten in der Kinder- und Jugendförderung sicher. Zusätzlich fördert er Angebote, Aktivitäten und Projekte in diesem Bereich. Ein wichtiges und wirkungsvolles Instrument zur Unterstützung der Entwicklung in den Gemeinden sind die finanziellen Mittel des Kinder- und Jugendkredits aus dem Lotteriefonds.

5.1 Frühe Förderung

Die frühe Förderung unterstützt die Lernprozesse der kleinen Kinder ab Geburt bis zum Kindergarten Eintritt und fördert die motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten des kleinen Kindes. Da die Familie der erste und wichtigste Ort der frühen Förderung ist, steht auch die Stärkung der Familie im Vordergrund. Frühe Förderung unterstützt Eltern und Erziehende darin, ein Umfeld zu schaffen, welches der gesunden Entwicklung des kleinen Kindes förderlich ist. Sie umfasst verschiedene Massnahmen und Angebote, die im Rahmen der Unterstützung von Familien, der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Gemeindeentwicklung, der Integrationsförderung, Gesundheitsförderung und Gewaltprävention oder als Vorbereitung des Schuleintritts stattfinden.

Die allgemeine frühe Förderung richtet sich an alle kleinen Kinder und ihre Familien sowie nahe Bezugspersonen. Sie will ein anregendes Entwicklungs- und Lernumfeld für alle Kinder erreichen und den Bindungsaufbau zwischen dem kleinen Kind und den Eltern unterstützen. Zu diesem Bereich gehören beispielsweise die Mütter- und Väterberatung, Spielgruppen und Kindertagesstätten. Im Unterschied zur allgemeinen frühen Förderung richtet sich die spezifische frühe Förderung an kleine Kinder mit spezifischen Bedürfnissen und unterstützt ihre Familien und nahen Bezugspersonen bei der Gestaltung des auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichteten Entwicklungsumfelds. Zudem muss dem Übergang von der Vorschule in den Kindergarten ein besonderes Augenmerk gelten, da aufeinander abgestimmte kontinuierliche Angebote für eine nachhaltige Wirkung der frühen Förderung sorgen. Denn wenn sozial benachteiligte Kinder, die dank früher Förderung beim Schuleintritt auf gleichem Niveau wie die anderen Kinder waren, danach nicht mehr spezifisch gefördert werden, geht die Wirkung der frühen Förderung wieder verloren (vgl. S. 6 bis 7 des Konzepts vom Mai 2013 des eidgenössischen Departementes des Innern für ein nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut).

Auch Caritas Schweiz hat mit ihrer Analyse der frühen Förderung in den Kantonen jüngst die Bedeutung der Aktivitäten aufgezeigt und festgestellt, dass Initiativen der frühen Förderung nur dann erfolgreich sind, wenn sie grundlegenden Anforderungen genügen. Als Erfolgsfaktoren werden unter anderem genannt: Bezahlbarkeit und Niederschwelligkeit, gute Vernetzung, nahtlose Förderketten und pädagogische Qualität (S. 3 der Analyse aus dem Jahr 2013 «Mit Chancengleichheit gegen Armut»).

Im Kanton St.Gallen befassen sich verschiedene kantonale und kommunale Stellen sowie diverse private Akteurinnen und Akteure mit dem Thema frühe Förderung. Der Kanton verfügt seit Jahrzehnten über Einrichtungen, Institutionen und Fachkräfte, welche die Entwicklung von Säuglingen und kleinen Kindern sowie ihre Mütter und Väter begleiten und unterstützen. Es sind dies insbesondere Hebammen, Kinderärztinnen und Kinderärzte, Mütter- und Väterberaterinnen, Fachpersonen der heilpädagogischen Früherziehung, Elternbildnerinnen und -bildner, Spielgruppenleitende und Fachpersonen der Betreuung von kleinen Kindern in Kindertagesstätten.

Angebote im Bereich der allgemeinen frühen Förderung finden sich in der Gesundheitsvorsorge, beispielsweise bei Kinderärztinnen und -ärzten, in familienunterstützenden Angeboten wie etwa in Familienzentren, der Beratung und Unterstützung für Erziehende, beispielsweise der Mütter- und Väterberatung oder der Erziehungsberatung, der Elternbildung sowie in der familienergänzenden Kinderbetreuung, zum Beispiel in Kindertagesstätten oder Spielgruppen. Auf die Situation bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton wird im Kapitel 5.2 ausführlicher eingegangen. Im Kanton unterstützt, fördert und koordiniert die Fachstelle Elternbildung im Amt für Volksschule die Elternbildung. Auf das Jahr 2014 wurden die kantonalen Aktivitäten im Bereich Elternbildung neu ausgerichtet. Im Zentrum steht nun die vermehrte Förderung von Elternbildung direkt bei den Schulträgern. Die acht regionalen Kontaktstellen wurden auf Ende des Jahres 2013 aufgehoben. Weitergeführt wird der Druck der regionalen Veranstaltungskalender, und auch das

bekanntes St.Galler Forum wird in jährlichem Turnus weiter stattfinden. Allerdings stellt sich die Frage, wie Angebote für Eltern von kleinen Kindern zukünftig gefördert werden.

Eine wichtige Akteurin im Bereich der frühen Förderung ist die Mütter- und Väterberatung (MVB), die rund drei Viertel der Familien mit kleinen Kindern erreicht. Die MVB fördert und schützt mit ihren Beratungen und Unterstützungen eine besonders verletzbare Zielgruppe. Das starke Interesse von Müttern und Vätern an Rat und Unterstützung nach der Geburt ihres ersten Kindes kann genutzt werden, um sie auf die spezifischen Bedürfnisse ihrer Kinder und Unterstützungsangebote aufmerksam zu machen. Gleichzeitig kann die Mütterberaterin risikoreiche Familiensituationen früh erkennen. Die MVB hat dank dem Ostschweizer Verein für das Kind (OVK) eine über 100-jährige Tradition im Kanton St.Gallen. Heute haben Eltern in allen Gemeinden des Kantons die Möglichkeit, sich bei der MVB beraten zu lassen. Die Angebote in den Gemeinden sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet. Ein gut ausgebautes und qualitativ angemessenes Angebot ist nötig, damit die MVB ihre anspruchsvollen Aufgaben wahrnehmen kann. Auch verschiedene Erziehungs- und Familienberatungsstellen stehen den Eltern für Beratung und Unterstützung zur Verfügung.

Auch die Spielgruppen sind mit ihrem niederschweligen Zugang ein wichtiges Angebot, das kleinen Kindern vor dem Eintritt in den Kindergarten Kontakte mit gleichaltrigen Kindern ermöglicht und ihnen vielfältige Lernerfahrungen bietet. In den Gemeinden werden Spielgruppenangebote grösstenteils durch Privatpersonen oder Vereine zur Verfügung gestellt. Einige politische Gemeinden oder Schulgemeinden unterstützen Spielgruppen mit finanziellen Beiträgen oder Kostenübernahmen von Mietkosten für die Räumlichkeiten. Als weitere niederschwellige – d.h. lokal gut erreichbare und kostengünstige – Struktur bieten Familienzentren und Familientreffpunkte Familien mit kleinen Kindern unter einem Dach vereint verschiedene Angebote und Aktivitäten. Einzelne Gemeinden unterstützen die Betreibervereine der Treffpunkte finanziell.

Angebote im Bereich der spezifischen frühen Förderung finden sich in erster Linie in den Bereichen Sprach- und Integrationsförderung sowie im Bereich der heilpädagogischen Früherziehung. Sprach- und Integrationsförderung soll den Kindern den Start in die Schule erleichtern und deren Schulerfolg fördern. So richtet sich die vom Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung und dem Amt für Soziales herausgegebene Broschüre «Sprich mit mir und hör mir zu» an Eltern und Bezugspersonen von Kindern, um die Kommunikation zwischen Eltern und ihren kleinen Kindern und damit den Spracherwerb des kleinen Kindes zu fördern.

Im Rahmen des Programms Sprache und Bildung haben Bund und Kanton in den Jahren 2008 bis 2013 46 Integrationsprojekte im Frühbereich unterstützt. Auch künftig setzt der Kanton in seinem Integrationsprogramm 2014 bis 2017 einen Schwerpunkt im Bereich der frühen Förderung von Kindern (vgl. auch S. 25 f. im Bericht 40.11.01 «Integration: Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Kantons St.Gallen» der Regierung vom 4. Januar 2011). Das Pilotprojekt «Mehr Sprache: Sprachförderung und Elternmitwirkung in Spielgruppen» unterstützt Spielgruppenleitende, ihre Kompetenzen weiterzuentwickeln, und bezweckt die sprachliche Förderung der Kinder mit dem Ziel, ihre Chancen für eine erfolgreiche Schullaufbahn zu verbessern. Zudem sollen die Eltern in die frühkindliche Sprachentwicklung eingebunden und zur Förderung ihrer Kinder mittels einfacher und spielerischer Methoden motiviert werden. Auf kommunaler Ebene bestehen bereits Angebote, welche das integrationsfördernde Potenzial der Spielgruppen nutzen. So bietet die Stadt St.Gallen im Rahmen ihres Frühförderkonzepts beispielsweise mit der Spielgruppe «Spiki» flächendeckend ein Angebot an, das Vorschulkinder mit spielerischen Aktivitäten in ihrer Sprach-, Spiel- und Persönlichkeitsentwicklung fördert. Weiter führte das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz HEKS in den Jahren 2008 bis 2010 in der Stadt St.Gallen das Lern- und Spielprogramm «schritt: weise» für Familien aus belasteten Verhältnissen als Modellprojekt durch. Aus finanziellen Gründen wurde das Programm nicht weitergeführt. Wie Evaluationen im Kanton Bern gezeigt haben, profitieren sowohl Kinder als auch Eltern vom Programm. So holten die Kinder in für die Schule wichtigen Bereichen wie etwa Fein- und Grobmotorik sowie emotionalen und sozialen

Kompetenzen Entwicklungsrückstände auf. Die Eltern wurden in ihrer Rolle gestärkt, spielten mehr mit ihren Kindern und waren in ihrer Wohnumgebung besser vernetzt und integriert (vgl. S. 5 im Schlussbericht primano der Stadt Bern «Frühförderung in der Stadt Bern: Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zum Pilotprojekt 2007 bis 2012»).

Auch der Heilpädagogische Dienst St.Gallen-Glarus bietet mit seinen regionalen Angeboten unverzichtbare Leistungen für die spezifische frühe Förderung. Die Fachpersonen des Heilpädagogischen Dienstes unterstützen entwicklungsauffällige und Kinder mit Behinderung ab Geburt bis zur Einschulung in ihren besonderen Entwicklungs- und Bildungsbedürfnissen und beraten Eltern und andere Bezugspersonen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Angebote und Massnahmen der frühen Förderung im Kanton noch wenig bekannt und auch wenig vernetzt sind. Frühe Förderung ist jedoch besonders wirksam, wenn alle Angebote und Hilfssysteme vernetzt und koordiniert zusammenarbeiten. Zudem ist notwendig, dass die Angebote für ihre Zielgruppen gut zugänglich sind und qualitativ angemessen geführt werden. Auch die Übergänge – etwa aus dem vorschulischen Bereich in den Kindergarten – müssen beachtet werden, da die positiven Wirkungen früher Förderung nachlassen, wenn die Kontinuität der Angebote nicht gewährleistet ist. Die Stadt St.Gallen veröffentlichte bereits im Jahr 2010 ein Konzept der frühen Förderung. Auch auf Kantonsebene zeigt sich der Bedarf nach einer übergreifenden Optik, um die Gemeinden in der frühen Förderung zu unterstützen.

Das Engagement im Kanton ist jedoch bislang nicht oder nur punktuell koordiniert. Deshalb hat im Jahr 2012 eine interdepartementale Arbeitsgruppe ihre Tätigkeit mit dem Ziel aufgenommen, den Handlungsbedarf zusammen mit den wichtigsten Akteurinnen und Akteuren, vor allem aber mit den Gemeinden, zu analysieren und die Vernetzung zu verbessern. Mit der Konferenz «Frühe Förderung» vom 1. März 2014 lancierte der Kanton die Diskussion mit Gemeinden, Städten sowie Stellen des Frühbereichs, wie gute Bedingungen für kleine Kinder und ihre Familien geschaffen werden können.

5.2 Familienergänzende Kinderbetreuung

Qualitativ gute und breit zugängliche Angebote der familienergänzenden Betreuung in bedarfsgerichtetem Mass haben sowohl im Zusammenhang mit dem Thema «Frühe Förderung» wie auch dem familienpolitisch zentralen Anliegen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine hohe Bedeutung. Der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stärkt die Standortattraktivität des Kantons, was auch aus wirtschaftspolitischer Sicht wichtig ist (vgl. auch Kanton St.Gallen, Wirtschaftsstandort 2025, April 2014, S. 9). Auf Grund der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 gewinnt die Nutzung des Inländerpotenzials an Bedeutung. Familienergänzende Kinderbetreuung als Instrument zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dabei ein zentrales Instrument. Die Nachfrage nach Angeboten familienergänzender Betreuung stieg in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen ohnehin stark an. Gründe dafür liegen in der vermehrten Erwerbstätigkeit beider Elternteile und der Erkenntnis, dass der Aufenthalt von Kindern in Kindertagesstätten positiv auf die kindliche Entwicklung wirken kann. Besonders angewiesen auf Betreuungsangebote sind Alleinerziehende. Aber auch Kinder, die aus belasteten Familien stammen, profitieren neben der kognitiven auch in ihrer sozialen und emotionalen Entwicklung von guter Betreuungsqualität, wie die Ergebnisse des Projekts «Bildungs- und Resilienzförderung im Frühbereich» des Marie Meierhofer Instituts für das Kind zeigen. Auch zur Entlastung von Eltern in schwierigen Lebenslagen sind Betreuungsangebote wichtig. Hier wird erkennbar, dass solche Angebote präventiv wirken können und dadurch etwa Vernachlässigung abgewendet werden kann.

Im Jahr 2013 wurden in der Schweiz 60,3 Prozent aller Kinder zwischen 0 und 12 Jahren familien- oder schulergänzend betreut, 15,9 Prozent ausschliesslich in institutionellen Angeboten, 30,5 Prozent ausschliesslich in nicht-institutionellen Angeboten, also durch Privatpersonen, insbesondere Verwandte. 13,9 Prozent nutzen beide Angebote. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass schweizweit das Angebot familienergänzender Kinderbetreuung die Nachfrage noch nicht zu decken vermag. Insbesondere im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung übersteigt die Nachfrage das Angebot trotz starkem Ausbau in den letzten Jahren immer noch.

Da seit dem Schuljahr 2008/2009 im Kanton St.Gallen obligatorische Blockzeiten und Mittagstische bestehen, liegt der Versorgungsgrad über 30 Prozent. Werden für den Schulbereich jedoch Blockzeiten und Mittagstische nicht eingerechnet, liegt der Versorgungsgrad noch bei 1,3 Prozent. Dies zeigt deutlich, dass im Schulbereich ausserhalb der obligatorischen Angebote von Blockzeiten und Mittagstischen nur sehr wenige Zusatzangebote vorhanden sind. Für den Vorschulbereich ist der Versorgungsgrad mit 4,9 Prozent ebenfalls sehr tief (vgl. S. 26 des Berichts von Silvia Simon und Claudia Zogg, HTW Chur, aus dem Jahr 2011 «Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen»).

Wie die Nationalfonds-Studie «Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung» ausführt, weist die Schweiz insgesamt und sowohl im Früh- als auch im Schulbereich eine schwach ausgeprägte Versorgung mit formeller Kinderbetreuung aus. Der Kanton St.Gallen liegt im interkantonalen Vergleich im unteren Bereich, was die Versorgung im Früh- wie auch im Schulbereich angeht (vgl. Stern et al., Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung, Zürich 2013, S. 31 bis 43).

Innerhalb des Kantons St.Gallen sind die regionalen und kommunalen Unterschiede im Ausbau der familienergänzenden Betreuung im Vorschul- wie auch im Schulbereich gross. Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Versorgungsgrad und der Grösse der Gemeinde. So zeigen vor allem im Schulbereich grössere Gemeinden einen höheren Versorgungsgrad. Diese Zahlen bilden die aktuelle familienergänzende Betreuungssituation jedoch nur teilweise ab, da der Versorgungsgrad die Betreuung durch Verwandte oder Nachbarinnen und Nachbarn nicht berücksichtigt. Die Betreuungsmuster sind vielfältiger, als die Zahlen vorgeben. Es ist anzunehmen, dass z.B. in einem ländlichen Gebiet wie dem Toggenburg, das keine Kindertagesstätte hat, die Kinder eher von Verwandten wie Grosseltern oder auch von Personen aus der Nachbarschaft betreut werden.

Allgemein ist die Betreuungslandschaft in der Ostschweiz in starker Bewegung. Zeichen dieser Dynamik ist auch die Fusion des kita-netzwerk-ost.ch und des Verbandes Tagesfamilien Ostschweiz auf den 1. Januar 2016. Die beiden Organisationen bezwecken mit der Fusion, die familienergänzende Betreuung zu stärken.

5.2.1 Kindertagesstätten

a) Bedarf und quantitative Entwicklung der Angebote

Der Bedarf an Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten hängt von verschiedenen Faktoren ab. So beeinflussen die Konjunkturlage, gesellschaftliche und politische Aspekte, der Grad der Erwerbstätigkeit der Eltern, das Haushaltseinkommen, Familiengrösse und -struktur, Alter und Ausbildung der Mutter und Beteiligung des Vaters an der Kinderbetreuung die Nachfrage. Eine genaue Bedarfsplanung sollte deshalb kleinräumig bzw. in den Gemeinden und Regionen erfolgen. 34 St.Galler Gemeinden verfügen über eine oder mehrere Kindertagesstätten vor Ort oder haben, wenn der Bedarf für eine eigene Kindertagesstätte vor Ort nicht ausreichend gegeben ist, eine Leistungsvereinbarung mit Kindertagesstätten in Nachbargemeinden abgeschlossen (Stand 31. Dezember 2013).

Im Kanton wurde das Angebot an Kindertagesstätten in den letzten Jahren stark ausgebaut. Im Zeitraum des Jahres 2007 bis Ende des Jahres 2013 wurde die Anzahl der Plätze in Kinderta-

gesstätten von 820 auf rund 1'502 Plätze ausgebaut, davon 261 Säuglingsplätze. 72 Kindertagesstätten bieten für Kinder ab drei Monaten bis Ende Primarschule Betreuungsmöglichkeiten. Im ersten Halbjahr 2014 wurden bereits 80 neue Plätze eröffnet. Die Plätze sind allesamt gut ausgelastet. Ein Platz wird im Schnitt von zwei bis drei Kindern genutzt. Dennoch bestehen häufig längere Wartelisten, insbesondere für Säuglinge.

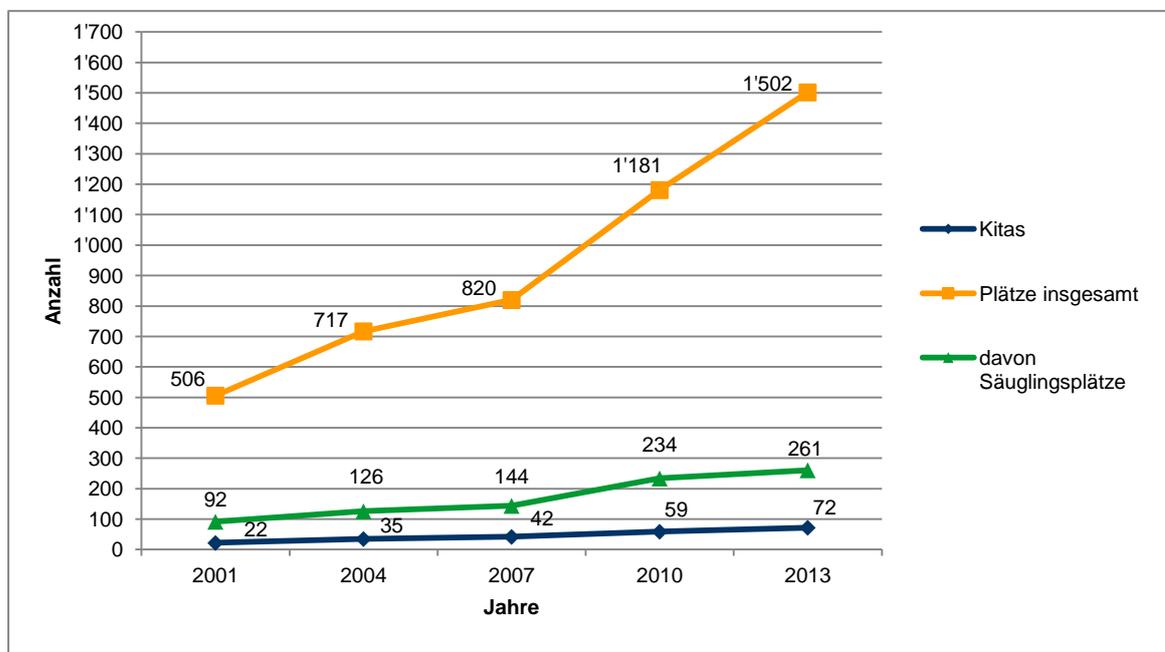


Abbildung 6: Quantitative Entwicklung im Bereich Kindertagesstätten in den Jahren 2001 bis 2013

b) Qualitative Entwicklung der Angebote

Das Amt für Soziales ist gemäss PAVO und KJV für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten zuständig. In seiner Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit legt das Amt für Soziales neben Elementen der Strukturqualität wie etwa Stellenplan, räumliche Vorgaben, Finanzierung oder Organisationsform den Fokus auf Elemente der Prozessqualität wie etwa das pädagogische Konzept oder interne Aufsicht und Qualitätssicherung. Grundlage dieser Prüfung bildet der kantonale «Kita-Kompass», der seit Mai 2014 vorliegt. Die Tätigkeit des Amtes kann in diesem Bereich aber keineswegs nur hoheitlich ausgestaltet sein. Vielmehr bilden Beratung und Unterstützung von Trägerschaften und Leitungspersonen wichtige Aufgaben. Der «Kita-Kompass» hat deshalb auch vordringlich zum Ziel, die Trägerschaften in der Projekt- und Aufbauphase zu unterstützen und wichtige Informationen und Hilfsmittel zugänglich zu machen.

Durch die grosse Nachfrage nach Betreuungsplätzen standen in den vergangenen Jahren der quantitative Ausbau sowie die Schaffung einer entsprechenden Strukturqualität im Zentrum der Bemühungen. Die Bestrebungen, die Entwicklungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu verbessern, und die Bedeutung familienergänzender Betreuungsangebote abzüglich der frühen Förderung, führten zu einer breiten fachlichen Diskussion über die Betreuungsqualität in Kindertagesstätten. Mit dem «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung» der Schweizerischen UNESCO-Kommission und dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz sowie dem Qualitätslabel für Kindertagesstätten (QualiKita) von kibesuisse (Verband Kinderbetreuung Schweiz) und der Jacobs Foundation, das im Herbst 2013 lanciert wurde, stehen neue Instrumente zur Verfügung, um die Qualitätsbestrebungen in den Kindertagesstätten zu unterstützen. Daneben soll auch der Lehrgang Kindererziehung auf HF-Stufe zur Qualitätsförderung beitragen. Dieser kann seit dem Jahr 2014 vom Berufs- und Weiterbildungszentrum für Gesundheits- und Sozialberufe BZGS in Kooperation mit Agogis Höhere Fachschule auch am Standort St.Gallen angeboten werden, sofern ausreichend Anmeldungen vorliegen.

Die fachlichen Diskussionen betonen zwei Voraussetzungen, damit Kindertagesstätten ihrem umfassenden Betreuungsauftrag und ihrer Zielsetzung der frühen Förderung gerecht werden können. Dies sind erstens die entwicklungspsychologischen und pädagogischen Fachkenntnisse des Betreuungspersonals sowie zweitens die Abstützung der pädagogischen Arbeit auf einem fachlich fundierten Konzept, das fortlaufend überprüft und weiterentwickelt wird.

Das fachliche Basiswissen wird in den anerkannten Ausbildungen vermittelt (Fachperson Betreuung/Kinder, Kindergärtnerin oder Kindergärtner, Sozialpädagogin oder Sozialpädagoge usw.), muss jedoch in der beruflichen Praxis durch Austausch (einrichtungsintern sowie einrichtungsübergreifend) und Weiterbildungen konsolidiert und vertieft werden. In einem dynamischen Feld, das stark von Aufbauarbeit geprägt ist, kommt der horizontalen Vernetzung und dem Wissens- und Erfahrungstransfer besondere Bedeutung zu. Bis vor einigen Jahren wurden neue Kindertagesstätten mehrheitlich von meist lokalen Trägerschaften aufgebaut, die eigens zu diesem Zweck gebildet wurden, z.B. aufgrund von Elterninitiativen. Damit war der Aufbau neuer Angebote stets aufwendig, da die Träger selten über Erfahrungen verfügten. Seit einigen Jahren professionalisieren bestehende Trägerschaften ihre Organisationsstrukturen, führen neue Geschäftsleitungsmodelle ein, erweitern ihr Angebot und stellen für Aufbauten von neuen Kindertagesstätten ihre Dienstleistung zur Verfügung oder bieten sich gar als mögliche Trägerschaften an. Somit können Synergien genutzt werden. Diese Entwicklung ist zu begrüßen, da aufwändige Vorbereitungen zur Betriebsführung eingespart werden können. Die Zahl der Trägerschaften bleibt somit in etwa gleich, während die Anzahl Plätze stetig steigt.

Vor diesem Hintergrund hat der Kanton im Jahr 2006 den Aufbau des kita-netzwerk-ost.ch unterstützt. Dieses bietet eine Plattform für den einrichtungsübergreifenden fachlichen Austausch und organisiert jährlich mehrere Weiterbildungen zu praxisrelevanten Themen. Im Zusammenhang mit der grossen Nachfrage nach Säuglingsplätzen organisierte das Amt für Soziales gemeinsam mit dem kita-netzwerk-ost.ch im Jahr 2010 eine Impuls-Veranstaltung zum Thema «Gute Betreuungsqualität für die Kleinsten». Ziel der Veranstaltungsreihe war die Sensibilisierung des Fachpersonals für die besonderen Förder- und Schutzbedürfnisse von Säuglingen in Kindertagesstätten. Weiter hatte das Amt für Soziales seit dem Jahr 2009 die Möglichkeit, für spezifische Zusatzqualifikationen des Fachpersonals von Säuglings- und Kleinkindergruppen Finanzbeiträge zu sprechen. Zudem richtet das Amt für die Weiterbildungsangebote des kita-netzwerk-ost.ch seit mehreren Jahren einen Staatsbeitrag aus, um damit ein regionales, niederschwelliges und kostengünstiges Weiterbildungsangebot für Betreuerinnen und Betreuer in den Kindertagesstätten sicherzustellen.

Trotz dieser vielfältigen Aktivitäten hat die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates in ihrem Bericht 2012 vom 23. Februar 2013 (32.12.01) angeregt, die Vollzugstätigkeit des Amtes für Soziales kritisch zu prüfen und weiterzuentwickeln. Insbesondere Kommunikation und Beratungsleistungen seien zu verbessern. Das Amt für Soziales hat in der Folge die bislang nur fragmentarisch bereitgestellten Grundlagen für die Kindertagesstätten nicht nur gebündelt, sondern auch die Standards und Verfahren einer Prüfung unterzogen: Die St.Galler Bewilligungs- und Aufsichtspraxis wurde im Zug dieser Prüfung auch mit der Praxis in anderen Kantonen verglichen. Der Kanton St.Gallen bewegt sich im interkantonalen Vergleich im Mittelfeld, was die Anforderungen an die Kindertagesstätten anbelangt. Einzig im Bezug auf die Betreuung von Säuglingen stellte er vergleichsweise hohe Anforderungen. Deshalb hat das Amt für Soziales die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit im Dialog mit den Verantwortlichen der St.Galler Kindertagesstätten angepasst. Ein wichtiger Entwicklungsschritt ist der erwähnte «Kita-Kompass», ein webbasiertes Hilfsmittel. Anforderungen wurden angepasst beispielsweise bezüglich Säuglingsplätze (Gruppengrössen, Flexibilität bei den Schlafräumen). Zudem wurden die Betriebsbewilligungen vereinfacht und das Verfahren soll verkürzt werden. In den kommenden Jahren soll mit

den Kindertagesstätten auch geklärt werden, wie sie ihre Angebote in der Konsolidierungsphase, also nach der Gründungs- und ersten Betriebsphase, mittel- und langfristig auf eine gute Basis stellen können.

Die Anpassung der rechtlichen Grundlagen, wie sie von der Staatswirtschaftlichen Kommission zusätzlich angeregt wurde, wird im Zug der Umsetzung der zwischenzeitlich überwiesenen Motion 42.13.06 «Standards für soziale Einrichtungen» anzugehen sein. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Eckwerte der familienergänzenden auch für die schulergänzende Kinderbetreuung massgebende Grössen bilden sollen. Heute sind die Eckwerte je nach Trägerschaft des Angebots unterschiedlich.

c) Finanzierung der Kindertagesstätten

Für die Finanzierung des Aufbaus einer Kindertagesstätte können die Trägerschaften seit 1. Februar 2003 während zwei Jahren Leistungen gemäss Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) in Anspruch nehmen. Diese werden auf Gesuch der Trägerschaft vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ausgerichtet. Das Amt für Soziales ist hierfür die kantonale Verbindungsstelle und unterstützt die Trägerschaften bei der Gesuchstellung. Der Bund hat seit Einführung der Finanzhilfen schweizweit 2'431 Gesuche bewilligt und dadurch bisher die Schaffung von 43'255 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Aus dem Kanton St.Gallen wurden bisher 111 Gesuche bewilligt und 697 neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten sowie 891 neue Plätze in schulergänzenden Betreuungsangeboten geschaffen (Stand 1. Februar 2014). Damit wurden den Trägerschaften aus dem Kanton St.Gallen bis Anfang 2014 bereits 6,43 Mio. Franken an Bundesfinanzhilfen ausbezahlt. Die Geltungsdauer des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wurde ursprünglich auf acht Jahre befristet und in einem ersten Schritt um vier Jahre bis 31. Januar 2015 verlängert.² Am 26. September 2014 beschloss das Parlament, das Impulsprogramm um weitere vier Jahre bis zum 31. Januar 2019 zu verlängern, und bewilligte dazu einen neuen Verpflichtungskredit von 120 Mio. Franken. Das Bundesgesetz tritt nach Ablauf der Referendumsfrist per 1. Februar 2015 in Kraft. Der Verlängerungsentscheid ist für den Kanton St.Gallen von besonderer Bedeutung, zählt er doch auch aus Sicht des Bundes zu den Kantonen mit besonderem Aufbaubedarf.

Die Finanzierung des laufenden Betriebs der Kindertagesstätten erfolgt grösstenteils über kostendeckende Tagessätze (Fr. 88.– bis 100.–, Säuglingsplatz: höchstens Fr. 150.–). Einkommensabhängige Elterntarife können nur angeboten werden, wenn die Trägerschaft entsprechende Leistungsvereinbarungen mit Gemeinden (Subventionierung und/oder Defizitdeckung), Unternehmen oder sonstigen Sponsoren abschliessen kann. Dazu ist festzustellen, dass immer mehr Gemeinden den Aufbau und den Betrieb von Kindertagesstätten aktiv fördern und finanziell unterstützen. So verfügt die Mehrheit der Kindertagesstätten über eine Leistungsvereinbarung mit der Standortgemeinde sowie mit Nachbargemeinden, die keine Kindertagesstätte vor Ort haben. Für die Betreuung von Kindern, die ausserhalb der Standort- bzw. Vertragsgemeinden wohnen, wird häufig ein höherer Tagessatz verrechnet. Den Gemeinden stehen bei der Gestaltung der Mitfinanzierung verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung (Objektbeiträge). Höhe und Form der jeweiligen Gemeindebeiträge sind daher auch sehr unterschiedlich festgelegt und nicht in jedem Fall ausreichend. Trotzdem ermöglicht dieses Engagement der Gemeinden den Trägerschaften, einkommensabhängige Tarife anzubieten, so dass wenigstens ein Teil der einkommensschwachen Familien einen Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte in Anspruch nehmen können. Eine Alternative zu den gängigen Subventionierungsmodellen wäre eine Subventionierung durch Betreuungsgutscheine, wie sie beispielsweise in der Stadt Luzern angewendet wird (Subjektfinanzierung). So können gezielt und direkt Familien unterstützt werden, die ein hohes

² vgl. Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zehn Jahren (Stand 1. Februar 2013), <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html>.

Arbeitspensum und ein vergleichsweise tiefes Einkommen aufweisen. Auch haben die Familien eine grössere Wahlfreiheit, da sie unabhängig vom Standort der Kindertagesstätte von den Subventionen profitieren.

Die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Angebote wurde im Übrigen auch durch die Anpassungen des kantonalen Steuerrechts verbessert: Mit Wirkung ab dem Jahr 2010 wurde im Kanton der Kinderabzug um 50 Prozent erhöht (für nicht schulpflichtige Kinder bis zu 7'200 Franken und für Kinder in Schule oder Ausbildung bis zu 10'200 Franken). Damit ist die Abzugsfähigkeit von Betreuungskosten im Kanton seit einigen Jahren wesentlich verbessert.

5.2.2 Tagesfamilien

Die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien unterscheidet sich von institutionellen Betreuungsangeboten bezüglich Flexibilität und Individualität. Der familiennahe Kontext ermöglicht es den Kindern, den Tag ähnlich wie zu Hause zu verbringen und individuell gefördert zu werden. Die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien stellt ein unverzichtbares Angebot innerhalb des Spektrums familienergänzender Kinderbetreuungsangebote dar. Gemäss der Datenerhebung des Amtes für Soziales Ende des Jahres 2011 waren im Kanton 1'030 Kinder in 524 Tagesfamilien gemeldet. Die effektive Zahl der in Tagesfamilien betreuten Kinder dürfte deutlich höher liegen, da den Gemeinden trotz Bewilligungspflicht nicht alle Betreuungsverhältnisse gemeldet werden.

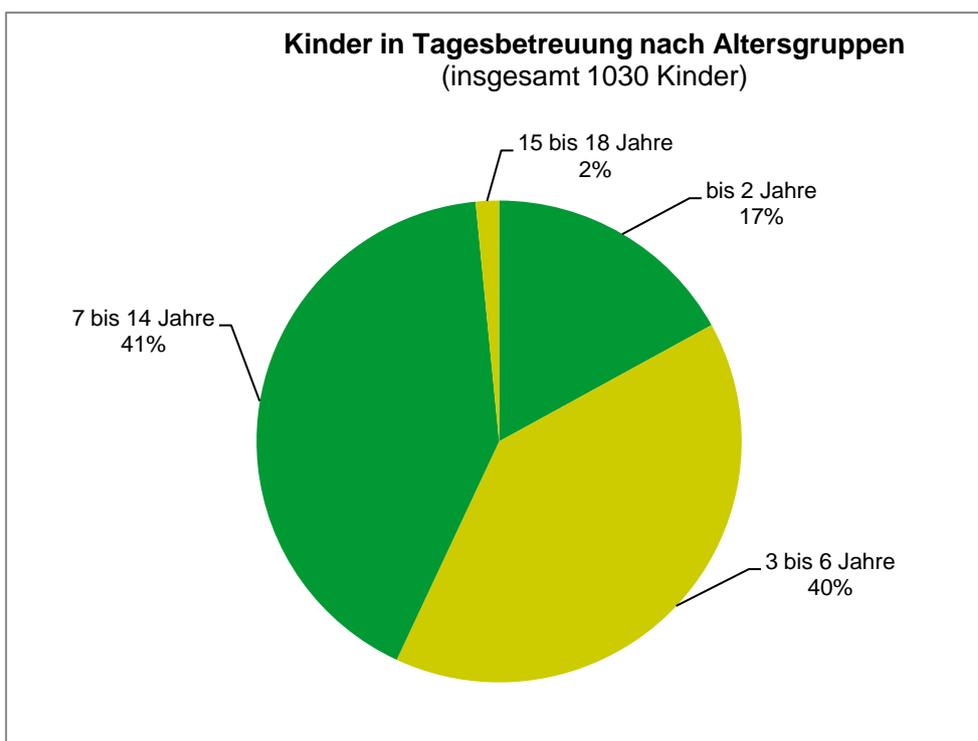


Abbildung 7: Tageskinder im Kanton St.Gallen nach Altersgruppen (Quelle: Datenerhebung Tages- und Dauerbetreuung, Amt für Soziales des Kantons St.Gallen, Stand 31. Dezember 2011)

Für die Tagesbetreuung von Kindern in Familien besteht auf Bundesebene aktuell lediglich eine Meldepflicht gemäss PAVO. Gleichzeitig ist es den Kantonen vorbehalten, weitergehende Bestimmungen zu erlassen. Der Kanton St.Gallen hat bereits im Jahr 1978 mit der PKV genauere Bestimmungen zur Tagesbetreuung erlassen und legt fest, dass Personen, die Kinder unter zwölf Jahren tagsüber gegen Entgelt und regelmässig betreuen, eine Eignungsbescheinigung einer von der politischen Gemeinde bezeichneten zuständigen Stelle (Art. 10 PKV) benötigen. Diese Stelle ist auch für die Aufsicht der Tagespflegeverhältnisse und für die Bewilligung der Aufnahme der einzelnen Kinder zuständig. Das Amt für Soziales stellt den Gemeinden verschiedene Arbeitshilfen (z.B. Vertragsmuster) zur Verfügung und bietet auf Wunsch Beratung und Information an.

Da in der Tagesbetreuung staatliche Aufgaben auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden, erfolgt deren Umsetzung ausgesprochen heterogen. Die Gemeinden nehmen eine zentrale Rolle in der Tagesbetreuung von Kindern in Familien ein. Wie aufgezeigt, sind auch in der Tagesbetreuung die Förderung und der Schutz von Kindern ein hohes Gut. Eine behördliche Aufsicht ist deshalb angezeigt und auch heute noch gerechtfertigt. Einige St.Galler Gemeinden übertragen Teilaufgaben, wie Vermittlung, Beratung sowie Begleitung von Tagesfamilien speziellen, in diesem Bereich tätigen regionalen Vereinen. Auf der übergeordneten Ebene bietet der Verband Tagesfamilien Ostschweiz (VTO) spezifische Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Tageseltern an.

5.3 Kinder- und Jugendarbeit

Die Kinder- und Jugendarbeit gehört mit ihrem Ziel der allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen zu den Grundleistungen eines modernen Kinder- und Jugendhilfesystems. Im Kanton St.Gallen ist sie als Teil einer ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe dem Aufgabenbereich der Gemeinden zugeordnet (Art. 58bis EG-ZGB). Die Kinder- und Jugendarbeit fördert die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, setzt sich für deren Bedürfnisse und Interessen ein und ermöglicht ihnen die Teilnahme an gesellschaftlichen Prozessen. Gleichzeitig ist der Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit ein wichtiger Ort für non-formale und informelle Bildung. Die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit bietet den Kindern und Jugendlichen entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen, da ihre Angebote freiwillig, interessen- und gender-orientiert sowie partizipativ gestaltet sind. Nicht die Vermittlung von bestimmten Bildungsinhalten steht im Zentrum, sondern die persönliche und soziale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Sie können sich wichtige Selbst- und Sozialkompetenzen aneignen, die im heutigen gesellschaftlichen und beruflichen Umfeld zunehmend wichtig sind (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe «Umfassende Bildung» aus dem Jahr 2012 «Für die Anerkennung der Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit»).

Die Kinder- und Jugendarbeit wird von vielfältigen Stellen, Verbänden und Organisationen getragen. Die kantonale Kinder- und Jugendkoordination verfolgt deshalb auch das Ziel, die Vernetzung dieser Akteurinnen und Akteure mittels einer Plattform «Kantonale Vernetzung Kinder- und Jugendarbeit» sicherzustellen, gemeinsam Trends und Entwicklungen zu verfolgen und überregionale Aktivitäten zu initiieren. In die Vernetzung eingebunden sind 15 regionale Kinder- und Jugendarbeitsnetzwerke und weitere Akteurinnen und Akteure aus der kirchlichen, verbandlichen und privaten Kinder- und Jugendarbeit. Kernelement in dieser Vernetzungstätigkeit ist demnach die Kooperationsförderung zwischen der staatlichen, kirchlichen und verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit, um in der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit möglichst viele Kinder und Jugendliche zu erreichen.

5.3.1 Offene Arbeit mit Kindern und offene Jugendarbeit

Der Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird immer wichtiger, da Kinder und Jugendliche heute vermehrt mobile und offene Angebote nutzen und weniger bereit sind, sich klassischen Jugendverbänden anzuschliessen. Die offene Kinder- und Jugendarbeit erreicht mit ihren niederschweligen Angeboten auch wenig integrierte und benachteiligte Kinder und Jugendliche besser (vgl. S. 23 der Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV vom 27. August 2008). Mit dem neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetz bestehen seit 1. Januar 2013 die bundesrechtlichen Grundlagen, um die offene Kinder- und Jugendarbeit zu stärken.

Die offene Kinder- und Jugendarbeit grenzt sich von verbandlichen Formen von Kinder- und Jugendarbeit dadurch ab, dass ihre unterschiedlichen Angebote ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen in der Freizeit genutzt werden können. Sie ist nicht profitorientiert und wird zu einem wesentlichen Teil von der kommunalen öffentlichen Hand finanziert. Die offene Kinder- und Jugendarbeit fördert gezielt Selbst- und Sozialkompetenzen der Kinder und Jugendlichen und unterstützt Jugendliche bei der Lehrstellensuche. Sie ist nahe an den Lebensräumen und Aufenthalts-

sorten von Kindern und Jugendlichen und vermag deshalb in kritischen Situationen rasch und angemessen zu intervenieren sowie eine mögliche Suchtgefährdung früh zu erkennen.

Neben den politischen Gemeinden stellen die Kirchen ein breites Angebot an Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung. Die Fachstelle kirchliche Jugendarbeit des Bistums St.Gallen (DAJU) hat im Jahr 2014 vielfältige Grundlagen für die Jugendarbeit entwickelt, die einen Rahmen und eine Ausrichtung für die Gestaltung der kirchlichen Arbeit darstellen. Das Netzwerk junge Erwachsene der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen gestaltet spezifisch für die 18 bis 35-Jährigen bedürfnisgerechte Projekte, wie beispielsweise die Nacht der Lichter oder einen speziellen Adventskalender.

Die offene Kinder- und Jugendarbeit, die aufsuchend im öffentlichen Raum agiert, entspricht einem grossen Bedürfnis, wenn es um die Frage des in den letzten Jahren stark diskutierten Themas Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum geht. Die offene Kinder- und Jugendarbeit schafft Begegnungsmöglichkeiten mit Kindern und Jugendlichen und setzt auf ihre Eigeninitiative. Wie die erste Juvenir-Studie der Jacobs Foundation «Jugendliche im öffentlichen Raum» zeigt, nutzen Schweizer Jugendliche den öffentlichen Raum, beispielsweise Parks oder Vorplätze öffentlicher Gebäude, um sich zu treffen und ihre Freizeit miteinander zu verbringen. Weiter zeigt die Befragung im Rahmen dieser Studie, dass die Jugendlichen ihre Treffpunkte selber aussuchen und nicht ihnen zugewiesene Orte nach Vorschrift nutzen möchten.

Der öffentliche Raum ist in einer Gemeinde der Ort, wo verschiedene Altersgruppen, Lebensstile und Bildungsschichten aufeinander treffen. Er ist der Ort, wo verschiedene Generationen ausserhalb der Familie und ausserhalb von hierarchischen Konstellationen wie etwa in der Schule oder am Arbeitsplatz miteinander in Kontakt kommen. Deshalb bietet der öffentliche Raum die Plattform, um das öffentliche Mit- und Nebeneinander verschiedener Generationen auszuhandeln. Die Erschliessung und Nutzung des öffentlichen Raums durch Kinder und Jugendliche sollte daher als Gelegenheit für die Beteiligung gewertet werden. Das bedeutet jedoch, dass die Bedürfnisse der verschiedenen Altersgruppen bei Raumplanungsfragen mit den Betroffenen diskutiert und berücksichtigt werden. Die Bedürfnisse sind keineswegs widerspruchsfrei, weshalb die Gestaltung solcher Beteiligungsprozesse für die Gemeinden sehr anspruchsvoll ist.

Aus fachlicher Sicht ist in jüngster Zeit vermehrt die Altersgruppe der Kinder in den Fokus der offenen Kinder- und Jugendarbeit gerückt. Öffentliche Nahräume, wo Kinder frei und kreativ miteinander spielen können, werden zunehmend knapp. Kinder haben jedoch das Recht auf Spiel, Freizeit und altersgemässe aktive Erholung (Art. 31 KRK). Die offene Arbeit mit Kindern bietet deshalb bedürfnisgerechte Angebote zur aktiven und kreativen Freizeitgestaltung. Sie schafft kinderfreundliche Umwelten, erweitert ausserfamiliäre Spiel-, Begegnungs- und Erfahrungsräume, setzt sich für die Anliegen der Kinder ein und fördert die Eigenverantwortung, Selbstständigkeit und Partizipation der Kinder. Im Kanton gibt es Gemeinden, die beispielsweise mit Kindertreffs, Kinderwerkstätten und Spielanlässen niederschwellige Angebote führen, wo Kinder ohne Anmeldung teilnehmen können. Auch mit dem kantonalen Kinder- und Jugendkredit konnten Projekte im Bereich der offenen Arbeit mit Kindern unterstützt werden, so etwa die Kinderbaustelle Wattwil oder das Projekt «Rheintaler Kinder schreiben Geschichten».

Die Freizeitangebote der offenen Arbeit mit Kindern sind auch hinsichtlich der Integration von sozial benachteiligten und armutsbetroffenen Kindern sehr wichtig. Ihre kostenlosen und freiwilligen Angebote ermöglichen diesen Kindern, in einem förderlichen Umfeld zu spielen, sich einzubringen und Kompetenzen zu entwickeln. In der Stadt St.Gallen beispielsweise führt die Abteilung «Offene Arbeit mit Kindern» des Jugendsekretariats verschiedene Freizeitangebote (Kindertreffs, Kinderwerkstätten, Spielabende).

Die fachliche Weiterentwicklung der kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten in den Gemeinden hängt wesentlich davon ab, ob und wie die Gemeinden die professionelle offene Kinder- und Jugendarbeit gewichten und gestalten. Dies wird weiterhin ein wichtiger Entwicklungsaspekt für die Kinder- und Jugendpolitik im Kanton sein. Die Unterstützungsfunktion der kantonalen Kinder- und Jugendkoordinationsstelle, sei es finanziell mit den Mitteln des Kinder- und Jugendkredits oder fachlich-personell, ist dazu unerlässlich. Im Übrigen kann auch eine regionale Ausrichtung der offenen Kinder- und Jugendarbeit die Schaffung der Angebote im ländlichen Raum erleichtern und die Nutzung und Qualität der Angebote verbessern (z.B. Jugendnetzwerk Mittelrheintal und KOJ Kompetenzzentrum Jugend Werdenberg).

5.3.2 Kinder- und Jugendarbeit von Verbänden und Vereinen

Historisch gut etabliert ist die verbandliche Kinder- und Jugendarbeit. Unter Jugendverbänden werden alle Zusammenschlüsse von Kindern und Jugendlichen mit gemeinsamen Interessen und Zielen verstanden, die in der Regel über lokale Grenzen hinausgehen. Verbände haben eine demokratische Struktur, deren Gremien mit Jugendlichen besetzt sind. Grössere Jugendverbände verfügen oft über hauptamtliche Mitarbeitende, die organisatorische Aufgaben übernehmen oder Bildungsarbeit im Jugendverband leisten. Die Angebote von Jugendverbänden sind typischerweise regelmässige Gruppenstunden sowie Wochenend- und Feriengestaltung. Weiter zeichnen sie sich aus durch Freiwilligkeit, Ehrenamt, Selbstorganisation, Parteilichkeit für Kinder und Jugendliche und Wertorientierung. Im Kanton St.Gallen erreichen mehrere Kinder- und Jugendverbände mit ihren Angeboten eine grosse Anzahl Kinder und Jugendliche. Neben den bekannten drei grossen Kinder- und Jugendverbänden Pfadi, Jungwacht und Blauring sowie CEVI sind insbesondere die themenspezifischen Verbände Landjugend Ostschweiz, Agriviva Kanton St.Gallen, WWF St.Gallen-Appenzell, Blaues Kreuz St.Gallen-Appenzell, Jugendrotkreuz Kanton St.Gallen, Samariter Jugend St.Gallen und Fürstentum Liechtenstein und die Pro Juventute Kanton St.Gallen in der Kinder- und Jugendarbeit sehr engagiert. Eine ebenso zentrale Rolle in der Kinder- und Jugendförderung kommt den Sport-, Musik- und Kulturvereinen zu. Sie unterstützen mit ihrem Angebot eine sinnvolle Freizeit- und Lebensgestaltung und dienen damit zugleich der Bewegungs-, Gesundheits- und Kulturförderung.

Gemäss dem Kinder- und Jugendbericht der Studie Sport Schweiz 2008 sind 62 Prozent aller Kinder zwischen 10 und 14 Jahren und 47 Prozent aller Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren Mitglied in einem Sportverein. Auch im Kanton St.Gallen betätigen sich viele Jugendliche in ihrer Freizeit in einem Verein. So gaben im Jahr 2009 bei einer Befragung von Schülerinnen und Schülern des 9. Schuljahres 75 Prozent der Jugendlichen an, Mitglied in einem Klub oder einem Verein zu sein (vgl. Bericht von Walser und Killias, Kriminologisches Institut der Universität Zürich, vom 17. August 2009 «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen» und Bericht 40.11.03 «Gezielte Stärkung des Vereinswesens» der Regierung vom 15. März 2011). Dabei sind Sportklubs (53 Prozent aller Jugendlichen) am beliebtesten. 30 Prozent sind in einem Musikverein (Band, Orchester, Chor usw.) und 21 Prozent gehören einem Jugendverband an (Pfadi usw.).

Der Bericht 40.11.03 «Gezielte Stärkung des Vereinswesens» der Regierung vom 15. März 2011 geht auf den besonderen Stellenwert der Freiwilligenarbeit in Vereinen ein. Vereine sind in der Schweiz wesentliche Pfeiler der Gesellschaft. Selbstbestimmt und weitgehend unabhängig von staatlichem Handeln übernehmen sie eine wichtige kulturelle und soziale Funktion für das Zusammenleben. Durch unentgeltliches und freiwilliges Engagement in Vereinen werden wohlfahrtsrelevante Leistungen erzeugt, die einen bedeutenden volkswirtschaftlichen Nutzen bringen. Kinder, die in Vereinen aktiv sind, übernehmen oft bereits im Jugendalter Leitungsfunktionen und sind auch später im Erwachsenenalter in der Freiwilligenarbeit tätig.

Gemeinden profitieren unmittelbar von der integrativen Wirkung der Vereine und ihren vielfältigen Leistungen für das Gemeinwesen. Einige St.Galler Gemeinden betreiben daher eine aktive Vereinsförderung. Sie bringen Anerkennung und Wertschätzung zum Ausdruck, in dem sie finanzielle

und materielle Unterstützung leisten sowie spezifische Dienstleistungen in der Kommunikation und Infrastruktur bieten. Einzelne Gemeinden fördern besonders die Jugendarbeit, die in Vereinen geleistet wird, und zahlen je jugendliches Mitglied einen Jugendförderungsbeitrag. Andere Gemeinden koppeln finanzielle Beiträge an Präventionsbemühungen der Vereine und belohnen jene, die sich aktiv mit dem Thema auseinandersetzen (z.B. durch die Anerkennung des Labels «Sport-verein-t»).

5.4 Schulsozialarbeit

In den letzten Jahren hat die Bedeutung der Schulsozialarbeit (SSA) als Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe stark zugenommen. Die SSA berät Schülerinnen und Schüler, Eltern sowie Lehrpersonen in alterstypischen sozialen Fragestellungen, wobei sich Schule, Familie und Gewalt als dominante Themen erweisen (vgl. Stefan Schnurr, «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie» im gleichnamigen bundesrätlichen Bericht aus dem Jahr 2012). Zu den Angeboten der SSA zählen Beratung, Intervention in Krisen und Konflikten, soziale Gruppenarbeit (auch in Form von Klasseninterventionen) und Projektarbeit.

Die Schulsozialarbeitenden sind zwar in der Schule und im Schulumfeld tätig. Die Volksschule hat aber keine Zuständigkeits- und Finanzierungsverpflichtung. Die SSA stellt ein Angebot der kommunalen oder regionalen Kinder- und Jugendhilfe dar, ist ein wichtiges Arbeitsfeld der sozialen Arbeit und kann als ergänzendes Angebot der Kinder- und Jugendberatung betrachtet werden. Die Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung der SSA liegt in der Verantwortung der politischen Gemeinden. Es sind integrierte Modelle (SSA in der Schulorganisation) und addierte Modelle möglich (SSA als Teil einer Fachstelle ausserhalb der Schule).

Aktuell führen 59 Gemeinden im Kanton ein Angebot der SSA in der Volksschule (Stand August 2013). In diesen Dienststellen sind rund 80 professionelle Fachpersonen der Sozialen Arbeit tätig. Das Angebot der SSA in der Volksschule wird in den Berufs- und Weiterbildungszentren im Kanton St.Gallen durch zehn Personen des kirchlichen Sozialdienstes über die Volksschule hinaus weitergeführt. Die Schulsozialarbeit auf der Sekundarstufe II ist jedoch inhaltlich und organisatorisch sowie bezüglich Zuständigkeiten und Aufsicht anders ausgerichtet als in der Volksschule. Die SSA-Stellen in den Berufs- und Weiterbildungszentren werden zu 60 Prozent durch den Kanton und zu je 20 Prozent durch die beiden Landeskirchen finanziert. Als Instrument der Früherkennung und Frühintervention leistet die SSA in den Gemeinden wertvolle Dienste. Der Aufbau der SSA wurde im Jahr 2007 durch die Herausgabe eines Arbeitsordners mit «Grundlagen und Umsetzungshilfen für die Schulsozialarbeit in der Volksschule» unterstützt, den eine interdisziplinäre Projektgruppe des Bildungsdepartementes und des Departementes des Innern erarbeitet hatte. Zudem führt die kantonale Kinder- und Jugendkoordination die interdisziplinäre Koordinationsgruppe Schulsozialarbeit, welche die Entwicklungen in der Schulsozialarbeit im Kanton verfolgt, die Etablierung des Angebots im Kanton fördert und den Austausch unter den Schulsozialarbeitenden ermöglicht.

Über die Jahre hat sich in der Ostschweiz die interdisziplinäre Koordinationsgruppe Schulsozialarbeit etabliert. Im Jahr 2013 führte die Kinder- und Jugendkoordination zusammen mit diesem Fachgefäss den Fachaustausch Ost durch. Insgesamt besuchten 95 Schulsozialarbeitende den Austausch zum Thema «Bildungspartnerschaften». Im November 2014 wird zum dritten Mal die Fachtagung Schulsozialarbeit Ostschweiz durchgeführt. Anfänglich von der Fachgruppe SSA Graubünden initiiert, wurde für die diesjährige Umsetzung eine gleichwertige Partnerschaft gebildet, die sich aus der Fachgruppe SSA Graubünden, der Fachgruppe SSA Thurgau, der SSA Fürstentum Liechtenstein und der Koordination SSA Kanton St.Gallen zusammensetzt.

5.5 Kinder- und Jugendinformation

Die Kinder- und Jugendinformation beantwortet Fragestellungen von Kindern und Jugendlichen zu allen Lebensbereichen (Alltag, Freizeit, Arbeit, Bildung usw.) und stellt vielfältiges Wissen über kinder- und jugendrelevante Themen (Beziehung, Gesundheit, Recht, Umwelt usw.) altersgerecht zur Verfügung. Durch ihre benutzerfreundlichen Informations-Plattformen ist sie für Kinder und Jugendliche gut zugänglich und erfüllt einen beratenden Zweck, da Kinder und Jugendliche meist keine Beratungsstellen aufsuchen.

Die Kinder- und Jugendinformation gehört als niederschwelligster Teil der Kinder- und Jugendberatung ebenso zur ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe und somit in den Aufgabenbereich der Gemeinden. Seit dem Jahr 2001 besteht in der Stadt St.Gallen das Angebot «tipp – infos für junge leute» des städtischen Jugendsekretariats. Das Angebot mit Flyern und Webseite ermöglicht jungen Menschen Zugang zu jugendspezifischen Informationen und weiterführenden Unterstützungsangeboten. Für die Information und Beratung von Kindern und Jugendlichen werden zunehmend auch die neuen Medien eingesetzt, da sie den Nutzungsgewohnheiten dieser Altersgruppe entsprechen. Für die Beratung von Kindern und Jugendlichen im Internet hat Infoklick.ch Kinder und Jugendförderung Schweiz einen Leistungsauftrag des Bundes. Die Kantone finanzieren das Angebot «tschau.ch» von Infoklick.ch mit, so auch der Kanton St.Gallen mittels einer Leistungsvereinbarung. Die kantonale Kinder- und Jugendkoordination verfolgt das Ziel, die Kinder- und Jugendinformation kantonsweit zu etablieren.

Zudem engagiert sich das kantonale Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung (KIG) im Bereich Berufswahl und chancengleiche Lebensmodelle. Beim Nationalen Zukunftstag handelt es sich um ein interkantonales Kooperationsprojekt, das von etlichen Gleichstellungsfachstellen und -kommissionen ursprünglich als Tochtertag ins Leben gerufen wurde. Der Zukunftstag findet auch im Kanton St.Gallen statt. Am Zukunftstag lernen Mädchen und Jungen im 5./6. Schuljahr untypische Arbeitsfelder und Lebensbereiche kennen. Der Nationale Zukunftstag fördert damit frühzeitig die Gleichstellung von Frau und Mann bei der Berufswahl und bei der Lebensplanung. Seit dem Jahr 2011 ist das KIG zudem an der Ostschweizer Bildungsausstellung (OBA) mit der Sonderschau «typisch ♀? – typisch ♂?» präsent. Diese richtet sich an Jugendliche beiderlei Geschlechts im Berufswahlalter und ihre erwachsenen Begleitpersonen.

5.6 Politische und gesellschaftliche Partizipation

Gemäss KRK haben Kinder und Jugendliche das Recht, in allen Belangen, die sie betreffen, ihre Meinung zu äussern und einbezogen zu werden (Art. 12 KRK). Unter Partizipation wird die freiwillige Mitsprache, Mitentscheidung und Mitgestaltung durch Kinder und Jugendliche in den verschiedenen Bereichen des Gemeinwesens verstanden. Die Beteiligten sind gleichberechtigt und nehmen aktiv am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess teil. Die jungen Menschen, unabhängig von ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten, ihrer sozialen, ethnischen und religiösen Herkunft, werden dabei als Expertinnen und Experten für ihre Lebenswelten (Familie, Gemeinde, Region, Schule, Beruf, Medien, Gleichaltrigengruppe, Freizeit usw.) anerkannt. Kompetente Begleitpersonen stehen beratend und unterstützend zur Seite und helfen bei der Umsetzung. Beteiligung schafft Kontakt und Akzeptanz zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und berücksichtigt deren jeweilige Bedürfnisse. Weiter fördert sie die Verbundenheit und Identität mit dem Gemeinwesen, ein Umstand, der auch hinsichtlich der demographischen Entwicklung stark zu gewichten ist. Durch Partizipation erlernen Kinder und Jugendliche zudem demokratische Spielregeln und sind motivierter, am politischen Geschehen teilzunehmen. Ein wesentlicher Aspekt der Partizipation ist, dass Kinder und Jugendliche die Erfahrung machen, ihren eigenen Lebensraum verändern und gestalten zu können. Beteiligung zahlt sich zudem auch aus: Fehlplanungen können vermieden werden, Mittel werden effektiv und nachhaltig eingesetzt.

Die Praxis der Kinder- und Jugendförderung unterscheidet drei Formen der Partizipation:

- offene Formen eignen sich insbesondere für die ausserschulische Arbeit (z.B. Jugendforum, Kinderrat, Runder Tisch, Zukunftswerkstatt);
- parlamentarische Formen eignen sich für klassische politische Themen (z.B. Jugendparlament);
- projektorientierte Formen eignen sich für die Gestaltung gemeinsamer Lebensräume (z.B. Jugend Mit Wirkung).

Gerade auf der kommunalen Ebene – in ihrer unmittelbaren Lebenswelt – sind Kinder und Jugendliche von vielen Planungs- und Entscheidungsverfahren betroffen. Ihr Einbezug auf Gemeindeebene stellt für die Behörden, die Schule, aber auch für die Kinder und Jugendlichen selber oft eine Herausforderung dar. Einige Gemeinden im Kanton St.Gallen verfügen bereits über Strukturen und Plattformen, welche die Mitsprache und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen. Dazu gehören z.B. der Kinder- und Jugendrat Rapperswil-Jona sowie das Instrument des Jugendlichen-Vorstosses in der Stadt St.Gallen. Über ein Dutzend Gemeinden im Kanton arbeitet zudem seit dem Jahr 2006 mit dem Projekt «Jugend Mit Wirkung» von Infoklick.ch, das neben Mitsprache und Mitentscheidung auch die Umsetzung der Anliegen ermöglicht. Um die direkte Partizipation von Kindern und Jugendlichen in ihrem direkten Lebensumfeld zu fördern, wurden mit finanziellen Mitteln des kantonalen Kinder- und Jugendkredits von 2007 bis Ende Jahr 2012 36 Projekte in diesem Bereich unterstützt.

Das Jugendparlament St.Gallen-Appenzell wird seit dem Jahr 1998 aus den Mitteln des kantonalen Kinder- und Jugendkredits unterstützt. Auf nationaler Ebene wirkt die Eidgenössische Jugendsession seit dem Jahr 1993 als jugendpolitischer Anlass. Das Jugendparlament St.Gallen-Appenzell fördert die jugendliche Teilnahme am politischen Geschehen auf allen Ebenen und betreibt eine aktive Jugendpolitik. Es versteht sich als Sprachrohr der Jugendlichen. Die Teilnahme von Kantonsrätinnen und Kantonsräten an den halbjährlich stattfindenden Jugendsessionen ist ein wichtiges Zeichen für die Jugendlichen, dass ihre Anliegen auf Interesse und Gehör stossen. Neben dem Kerngeschäft der Organisation der Jugendsessionen lancieren die Jugendlichen Projekte und treffen sich mit Jungparteien, die ohnehin einen sehr wichtigen Beitrag zur politischen Partizipation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen leisten. An der Jugendsession im Frühjahr 2013 stimmten die Mitglieder des St.Galler Jugendparlamentes erneut über das Stimmrechtsalter 16 ab. Mit 21 Ja-Stimmen zu 19 Nein-Stimmen nahmen sie die Forderung nach der Einführung des aktiven Wahl- und Stimmrechtsalters 16 an und äusserten damit ihren Wunsch nach vermehrter Mitsprache auf politischer Ebene. Eine entsprechende Motion hatte der Kantonsrat jedoch im Jahr 2007 nicht überwiesen. Das Stimmvolk im Kanton Bern lehnte eine Vorlage sogar sehr deutlich ab. Lediglich im Kanton Glarus wurde das Stimmrechtsalter 16 eingeführt.

Die Auseinandersetzung mit und Meinungsäusserung von Jugendlichen zu politischen Fragen kann und sollte auch unabhängig vom Stimmrechtsalter weiter gefördert werden. Anhand konkreter Vorschläge des Vorstandes des Jugendparlamentes wurde im Jahr 2009 beispielsweise auch schon mit Kantonsrätinnen und Kantonsräten beleuchtet, wie das Jugendparlament in die politische Entscheidungsfindung des Kantonsrates einbezogen werden kann. Der Einbezug des Vorstandes des Jugendparlamentes in die Beratung des Berichts 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009 in der vorberatenden Kommission ist als wichtiges Zeichen zu werten.

6 Kinder- und Jugendschutz

Das zweite Handlungsfeld einer integrierten Kinder- und Jugendpolitik ist der Kinder- und Jugendschutz. Dieser hat zum Ziel, die physische, psychische und sexuelle Integrität und Gesundheit von Kindern und Jugendlichen zu schützen. Er befasst sich mit präventiven Massnahmen und regelt die Interventionen bei einer Gefährdung des Kindeswohls oder in Notsituationen. Er unterstützt und ergänzt Eltern und andere Bezugspersonen von Kindern und Jugendlichen bei der Er-

ziehung und Betreuung. Wenn es sich als notwendig erweist, schränkt er Elternrechte ein und stellt eine professionelle, am Kindeswohl orientierte Betreuung und Erziehung sicher bzw. gewährleistet Beratung, Begleitung, Unterstützung und Information.

Die Bedeutung von Mitwirkungsrechten ist auch im Kinderschutz zu unterstreichen. Im neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, welches das hundertjährige Vormundschaftsrecht abgelöst hat, und auch in der teilrevidierten PAVO wurde die Rechtsstellung des Kindes gestärkt. Kinder und Jugendliche sind in Beratungsprozessen und rechtlichen Verfahren einzubeziehen und anzuhören. Bei kleineren Kindern ist dies eine speziell anspruchsvolle Aufgabe, aber auch sie haben das Recht, dass ihre Befindlichkeit berücksichtigt wird und ihre Bedürfnisse in Kinderschutzverfahren sichergestellt sind. Auch bei älteren Kindern kann die Anhörung anspruchsvoll sein. Behörden und Fachpersonen stehen oft in einem Spannungsfeld, müssen sie doch unmittelbar den Schutz des Kindes gewährleisten. Doch das Anhörungsrecht ist explizit rechtlich verankert, wenn auch im ZGB darauf hingewiesen wird, dass das Kind «in geeigneter Weise persönlich angehört» wird, sofern «nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen.» (ZGB, Art. 314a). «In geeigneter Weise» bedeutet, die Anhörung fachkundig und kindgerecht durchzuführen. Beteiligung kann unterschiedlich erfolgen. Auch adäquate Information ist bereits eine Form der Beteiligung. Der direkte Einbezug der Kinder mindert das Risiko, dass die Kinder durch diese einschneidenden Erfahrungen traumatisiert werden und psychische Störungen entwickeln. Auch bei hochkonflikthaften Scheidungsverfahren ist es aus kinderrechtlicher Sicht zentral, dass das Kindeswohl und der Kindeswille der betroffenen Kinder auch im direkten Gespräch mit ihnen ermittelt werden.

Trotz vielfältiger Entwicklungs- und Aufbauarbeit ist Fakt, dass auch in der Schweiz viele Kinder von verschiedenen Gewaltformen betroffen sind. Sie werden geschlagen, psychisch misshandelt, vernachlässigt, sexuell ausgebeutet und/oder sind von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung mitbetroffen. Genaue Zahlen zu nennen, wie viele Kinder und Jugendliche im Kanton Gewalt erfahren, ist schwierig, da von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden muss. Dies gilt im besonderen Mass bei Säuglingen und Kleinkindern, die verglichen mit schulpflichtigen Kindern keine verbindlichen ausserfamiliären Kontakte zu Fachpersonen haben und deshalb in dieser Lebensphase am meisten gefährdet sind, unentdeckt misshandelt zu werden. Vorsichtige Schätzungen gehen davon aus, dass 10 bis 20 Prozent der Kinder bis zu ihrer Volljährigkeit Gewalt in einer der oben genannten Formen erleiden (vgl. Lips «Kindsmisshandlung – Kinderschutz»).

Je nach Alter sind Kleinkinder, Kinder und Jugendliche, aber auch Mädchen und Knaben unterschiedlich von Gewalt betroffen. Zudem gibt es Risikofaktoren, die zwar Gewalt nicht bedingen, sie jedoch im Zusammenspiel mit anderen Faktoren begünstigen können. Es lassen sich besonders verletzte Gruppen ausmachen, die ein erhöhtes Risiko tragen, von Gewalt betroffen zu sein. Dies sind Kinder, die daheim Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung miterleben, Kinder, deren Eltern oder Bezugspersonen psychisch krank oder suchtmittelabhängig sind, sozial benachteiligte Kinder und Kinder mit Behinderung. Auch Kleinkinder gehören dazu. So sind sie besonders häufig von Vernachlässigung, physischer und psychischer Gewalt betroffen, was bei ihnen schnell zu einer lebensbedrohlichen Situation führen kann.

Die nationale Kinderschutzstatistik der Schweizerischen Kinderkliniken, erstmals im Jahr 2007 von der Schweizerischen Gesellschaft für Pädiatrie publiziert, weist auch für das Jahr 2012 eine unverändert hohe Zahl der Kinderschutzfälle nach. So waren im Jahr 2012 die physischen Misshandlungen am häufigsten, aber auch Vernachlässigung, psychische und sexuelle Gewalt kamen häufig vor. Kinder im ersten Lebensjahr waren am meisten von Gewalt betroffen. Im Ostschweizer Kinderspital erfolgte im Jahr 2013 etwa monatlich eine Gefährdungsmeldung an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Hinweise zum Ausmass gibt weiter die polizeiliche Kriminalstatistik, die Zahlen zur Anzahl Geschädigter durch Straftaten häuslicher Gewalt enthält. Allerdings sind in diesen Zahlen die Kinder, die Zeugen elterlicher Paargewalt werden, nicht enthalten.

Seit dem Jahr 2011 erfasst die St.Galler Kantonspolizei zusätzlich, wie viele der polizeilichen Interventionen im Bereich «häusliche Gewalt» bei Familien mit Kindern stattfinden. Im Jahr 2012 waren in fast 40 Prozent der Fälle (391 Fälle) Kinder in der Wohnung anwesend. Das Ausmass von Vernachlässigung und psychischer Gewalt ist bisher wenig untersucht. Zum Ausmass von sexueller Gewalt enthält die polizeiliche Kriminalstatistik Angaben (Straftatbestand der sexuellen Handlungen mit Kindern, Art. 187 Schweizerisches Strafgesetzbuch [SR 311.0; abgekürzt StGB]). Für das Jahr 2012 wurden 29 Fälle im Kanton St.Gallen registriert, die Kantonspolizei geht jedoch ebenfalls von einer hohen Dunkelziffer aus. Die Opferhilfefallzahlen und die allgemeinen Fallberatungen zum Thema Kinderschutz des Kinderschutzzentrums St.Gallen zeigen, dass es sich bei Gewalt an Kindern und Jugendlichen nicht um ein marginales Phänomen handelt. Das Schlupfhaus bietet seit seiner Eröffnung im Jahr 2002 höchstens acht Kindern und Jugendlichen Zuflucht, die in ihrer Familie oder ihrem Umfeld Gewalt ausgesetzt sind. Auch im Frauenhaus St.Gallen finden Kinder Unterschlupf, die von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung betroffen sind. Im Jahr 2011 wurden 86 Kinder, im Jahr 2012 75 Kinder und im Jahr 2013 88 Kinder im Frauenhaus beherbergt.

Zum Thema Körperstrafen weist die Studie «Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz» aus dem Jahr 2005 nach, dass in der Schweiz Körperstrafen zwar weniger häufig als früher angewendet werden, jedoch immer noch für viele Eltern ein gelegentliches «Erziehungsmittel» darstellen. Verheerend wirkt, dass kleine Kinder, die besonders verletzlich und auch existenziell abhängig von den betreuenden Bezugspersonen sind, besonders häufig geschlagen werden. Gemäss der Studie werden 40 Prozent aller ein- bis vierjährigen Kinder wöchentlich körperlich bestraft (vgl. S. 19 und 20 in «Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz» von Schöbi und Perrez). Die gesellschaftliche Akzeptanz scheint hoch zu sein. So antworteten auf eine Umfrage im Jahr 2007 68 Prozent der Befragten, dass ein Klapps oder eine Ohrfeige als Erziehungsmassnahme hie und da legitim sei. Neue Studien und Vorfälle haben das Interesse von Fachwelt und Politik auf die Tatsache gelenkt, dass bei sexueller Gewalt an Jugendlichen die Täter meist gleichaltrig sind und häufig mit dem Opfer in einer intimen Beziehung stehen oder standen (vgl. sogenannte Optimus-Studie aus dem Jahr 2012 der UBS Optimus Foundation «Sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen in der Schweiz: Formen, Verbreitung, Tatumstände»). Gleichzeitig hat das Erleben von Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen Auswirkungen auf Geschlechtsrollenbilder und Konfliktlösefähigkeiten in späteren Paarbeziehungen.

Es gibt keine Gewaltform, die schlimmer als die anderen ist. Alle wirken sich negativ auf die betroffenen Kinder und Jugendlichen aus und können traumatisierend sein. So haben sexueller Missbrauch, Misshandlung und Vernachlässigung bei vielen Betroffenen psychische und physische Langzeitfolgen, die sich auf das Leben der Betroffenen, ihrer Familien und auch auf die Gesellschaft auswirken. Mit der Gewalterfahrung steigt zudem das Risiko, später selber zur Täterin oder zum Täter zu werden. Die Folgen von Gewalt sind kaum minderbar, weshalb der Prävention und raschen Intervention höchste Bedeutung zukommt. Die Kenntnis von Risiko- und Schutzfaktoren schafft im Bereich der Früherkennung Möglichkeiten, gezielt präventiv anzusetzen, um Risikogruppen zu erreichen, bei ihnen Risikofaktoren zu mindern und Schutzfaktoren zu fördern. Neben den individuellen Folgen für die Betroffenen weisen verschiedene Studien auch auf die hohen gesamtgesellschaftlichen Kosten hin, die Gewalt an Kindern und Jugendlichen längerfristig verursacht, so im sozialen Bereich, der Justiz, aber auch dem Bereich der Erwerbsarbeit und der Gesundheitsversorgung (vgl. S. 20 in «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie»).

6.1 Konzept Kinderschutz

Nach erfolgreicher dreijähriger Pilotphase wurde im Jahr 2009 das «Konzept Kinderschutz» eingeführt, das kantonal die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Kindes- und Jugendschutz regelt. Das Konzept Kinderschutz bildet die Grundlage für die bereichsübergreifende Zusammenarbeit von vier Departementen, kantonalen Institutionen, Gemeinden und Dachorganisationen. Es schafft Kenntnisse über den aktuellen Stand sowie die Entwicklungen im Kinderschutz in den verschie-

denen Fachgebieten. Das Konzept ist also nicht nur auf den zivilrechtlichen Bereich fokussiert, sondern ist rechtsgebietsübergreifend und spannt damit Verbindungen zwischen den strafrechtlichen, medizinischen, sonderpädagogischen, schulischen und sozialen Kinderschutzfragen. Vier Pfeiler bilden das kantonale Konzept:

Erstens hat die strategisch tätige kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz den Zweck, Verfahren und Massnahmen im Kinderschutz so zu planen und zu organisieren, dass die Fachgebiete ihren Beitrag wirkungsvoll und aufeinander abgestimmt leisten können. In der Arbeitsgruppe Kinderschutz sind die kantonalen Departemente Inneres, Bildung, Gesundheit sowie Sicherheit und Justiz, die Gemeinden mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, das Kinderschutzzentrum, Fachinstitutionen und Fachverbände des Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesens sowie die regionalen interdisziplinären Kinderschutzgruppen vertreten. Diese breite Abstützung ermöglicht eine differenzierte Beobachtung und Beurteilung der Situation und Entwicklung im Kinderschutz. Die Arbeitsgruppe kann Empfehlungen zuhanden der Regierung, der Departemente und der Fachstellen erarbeiten. Sie prüft das Konzept Kinderschutz periodisch und entwickelt es weiter. Aktuell wird – nicht zuletzt aufgrund der grossen organisatorischen Neuerungen mit dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht – eine Bestandesaufnahme durchgeführt und die künftige Stossrichtung festgelegt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Kinderschutz haben bereits mehrere Produkte erarbeitet, die Fachpersonen in ihrem Handeln zugunsten von Kindern und Jugendlichen unterstützen. So wurden auf Januar 2011 (und im Frühjahr 2013 aktualisiert) die rechtlichen Bestimmungen zusammengestellt, die für den Kinderschutz im Kanton St.Gallen von Bedeutung sind. Gerade im Kindeschutz ist die bereichsübergreifende Verfügbarkeit von rechtlichen Rahmenbedingungen eine grosse Erleichterung für die Fachpersonen. Weiter erarbeitete die Arbeitsgruppe Kinderschutz den «Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls», der Fachpersonen anleitet, bei Kindeswohlgefährdungen sorgfältig und umsichtig zu handeln. Er unterstützt das gute Zusammenwirken von Bezugspersonen, Fachstellen und Behörden. Um Fachpersonen, die Kinder betreuen, Familien beraten oder zum Schutz von Kindern intervenieren, mit der Anwendung des Leitfadens vertraut zu machen und zum Thema Kinderschutz allgemein weiterzubilden, führt das Amt für Soziales jedes Jahr in Zusammenarbeit mit dem Kinderschutzzentrum Veranstaltungen durch, mit denen je Jahr bis zu 150 Fachpersonen erreicht werden. Einen Akzent setzte die Arbeitsgruppe Kinderschutz in ihrer bisherigen Arbeit auf die Sensibilisierung für die Gefährdung kleiner Kinder, die durch ihre existentielle Abhängigkeit besonders verletzlich sind. Die von der Arbeitsgruppe Kinderschutz veranstaltete Fachtagung «Kinderschutz rund um die Geburt» im Jahr 2012 fand mit etwa 130 Teilnehmenden grossen Anklang. Nach der Phase des Aufbaus steht momentan eine vermehrte inhaltliche Auseinandersetzung im Zentrum. So werden neue inhaltliche Schwerpunkte im Bereich frühe Kindheit und zum Thema Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen verfolgt.

Neben der Arbeitsgruppe Kinderschutz sind im Konzept Kinderschutz als zweiter Pfeiler vier regionale Kinderschutzgruppen definiert. Interdisziplinär zusammengesetzte Kinderschutzgruppen bestehen in mehreren Kantonen und unterstützen seit dem Jahr 2007 auch im Kanton St.Gallen Fachpersonen dabei, Gefährdungssituationen wahrzunehmen und einzuschätzen. Mit den Empfehlungen der regionalen Kinderschutzgruppen gewinnen die ratsuchenden Fachpersonen Sicherheit im Handeln. Massnahmen können unter Einbezug von psychologischen, sozialen, pädagogischen, medizinischen und juristischen Aspekten sorgfältig geplant werden.

Im Unterschied zu den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sind die regionalen Kinderschutzgruppen mit ihrem niederschweligen Angebot konsultative Gremien ohne Handlungs- und Entscheidungskompetenzen. Sie sollen helfen, zu frühe oder unnötige strafrechtliche oder zivilrechtliche Verfahren zu vermeiden, die für Kinder und ihre Familien häufig sehr belastend sind. Die Anmeldung für die Fallbesprechungen in den Kinderschutzgruppen erfolgt bei der Fachstelle In Via des Kinderschutzzentrums, die in dringenden Fällen sofort intervenieren kann. Wie die Statistik der Jahre 2008 bis 2013 zeigt, kommen die Ratsuchenden grösstenteils aus dem schulischen Kontext

(Lehr- und Kindergartenpersonen, Schulleitungen, Schulsozialarbeitende). Die Nachfrage nach der Beratung durch die regionalen Kinderschutzgruppen ist relativ konstant auf tiefem Niveau mit einem Durchschnitt von gut 30 Fallbesprechungen je Jahr. Allerdings schwankte die Zahl der Rat-suchenden in den Jahren von 2008 bis 2013 vom letztjährigen Tiefstand von 27 bis zum bisheri-gen Höchststand von 38 Fallbesprechungen im Jahr 2010. Da die Zahl der Anfragen unter den Erwartungen liegt, wurde im Jahr 2014 eine Evaluation (einschliesslich interkantonale Analyse) durchgeführt.

Die Expertise zeigt auf, dass die Nutzung der Kinderschutzgruppen in den letzten Jahren unter der Zielsetzung geblieben ist. Zudem konnten nicht alle Zielgruppen im gleichen Mass erreicht werden. Ursachen können sein, dass die Kinderschutzgruppen bei Fachpersonen zu wenig be-kannt sind oder dass ihr Angebot nicht dem Bedarf entspricht. Gegen letztere These spricht aller-dings, dass die Zahl der Anfragen von Fachpersonen beim Kinderschutzzentrum unverändert hoch ist. Die Zahl der Beratungsfälle, welche das Kinderschutzzentrum an die Kinderschutzgruppen weiterleiten kann, ist aber unter den Erwartungen geblieben. Grund dafür ist häufig die Dringlichkeit der Anfragen. Eine weitere These zur Erklärung der tiefen Fallzahl der Gruppen besteht im Erfolg der Schulungsanstrengungen im Kanton. Zudem können die Fachpersonen in schwierigen Situa-tionen auf Hilfsmittel zurückgreifen, die in den letzten Jahren entwickelt wurden (insbesondere Leitfaden Kinderschutz). Nun gilt es, diese Thesen weiterzuverfolgen und das Konzept einer kriti-schen Prüfung zu unterziehen und Anpassungen vorzunehmen.

Als dritter Pfeiler sieht das Konzept Kinderschutz die standardisierte Erstbefragung STEB vor, welche der Schulpsychologische Dienst des Kantons St.Gallen durchführt. Bei der STEB werden Aussagen von Kindern zu einer Misshandlung dokumentiert. Die STEB soll den Verdacht klären, Entscheidungsgrundlagen zur Planung von zivilrechtlichen oder freiwilligen Massnahmen schaffen und beweissichernd Aussagen für ein allfälliges späteres Strafverfahren festhalten. STEB hat den Zweck, Belastung durch wiederholende Befragungen von verschiedenen Stellen innerhalb eines Verfahrens zu reduzieren. Gerade Kinder können durch häufige Befragungssituationen und wie-derholtes Durchleben von belastenden Situationen erneut traumatisiert werden. Im Jahr 2012 wur-den neun und im Jahr 2011 sieben Befragungen durchgeführt. Damit liegen die Anmeldungen für eine STEB-Befragung seit dem Jahr 2009 ebenfalls unter den anfänglichen Erwartungen. Bei nähe-rer Betrachtung der Anmeldegründe und der bisher durchgeführten STEB-Befragungen zeigt sich die Tendenz, dass v.a. bei einer Konstellation eine Anmeldung für eine STEB-Befragung erfolgte, nämlich dann, wenn der Verdacht bestand, dass ein sexueller Missbrauch durch den getrennt leben-den Vater begangen wurde.

Als vierter Pfeiler organisiert die Koordinationsstelle Kinder- und Jugendschutz im Amt für Soziales die Zusammenarbeit der verschiedenen Gremien, stellt die Kommunikation und den Informations-fluss sicher, unterstützt die Tätigkeiten der Kinderschutzgruppen organisatorisch und führt die Ge-schäftsstelle der Arbeitsgruppe Kinderschutz.

Mit dem Konzept Kinderschutz besitzt der Kanton eine Grundlage, welche die Zusammenarbeit der verschiedenen Disziplinen im Bereich des Kinderschutzes regelt und fördert sowie ein ver-bessertes Wissensmanagement erzielt. Neben Themen des zivil- und strafrechtlichen Kindes-schutzes werden auch Themen des präventiven und freiwilligen Kinderschutzes aufgegriffen. Massnahmen sind dank der breiten Trägerschaft gut abgestützt. Zusätzlich stützen die regionalen Kinderschutzgruppen niederschwellig die Fachpersonen in ihrem Handeln zugunsten der betrof-fenen Kinder und Jugendlichen. Insbesondere werden auch die Weiterbildungsveranstaltungen und Instrumente als unverzichtbare Unterstützung erlebt.

6.2 Prävention im Kinderschutz

Massnahmen im Kinderschutz können zu ganz verschiedenen Zeitpunkten erfolgen. Präventive Massnahmen im Kinderschutz richten sich einerseits an alle Kinder und ihre Bezugspersonen, haben andererseits aber auch bestimmte besonders gefährdete Gruppen im Fokus. Prävention leistet einen unverzichtbaren Beitrag, um individuelles Leid, aber auch die Folgen für die Gesellschaft zu mindern. Die Massnahmen aus präventiver Optik müssen umfassend und interdisziplinär angegangen und umgesetzt werden. Sie sollten kontinuierlich und in verschiedenen Bereichen wie Dienstleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, im Gesundheitssystem, in den Medien, der Schule, der Elternbildung und durch politische Entscheide auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene erfolgen. Dabei müssen die vielfältigen Ursachen von Gewalt an Kindern und Jugendlichen beachtet werden und Massnahmen sowohl auf universeller Ebene (d.h. sie richten sich an die gesamte Zielgruppe) als auch für spezifische Bedürfnisse und Ziel- bzw. Risikogruppen (unterstützende Angebote) geplant werden.

Zu den präventiven Massnahmen gehört die Förderung von Schutzfaktoren, die Kinder und ihre Familien bei der Bewältigung von allgemeinen Herausforderungen und von schwierigen Lebenslagen stärken (sogenannte Primär-Prävention). Ein wichtiger Schutzfaktor beispielsweise ist ein gutes Körperbewusstsein und die Fähigkeit, selbstbewusst Nein zu sagen. Hier setzt der Parcours «Mein Körper gehört mir» an, der von der Stiftung Kinderschutz Schweiz entwickelt wurde. Der Parcours hat die Prävention sexueller Gewalt an Kindern der zweiten bis vierten Klasse zum Ziel. Der im Kanton St.Gallen vom Kinderschutzzentrum betriebene Parcours ist in den verschiedenen Regionen unterwegs und gut ausgelastet. Im Jahr 2013 besuchten beispielsweise 1'730 Schulkinder den Parcours mit ihren Lehrpersonen.

Ein weiterer Schutzfaktor sind auf Elternseite die Ächtung von Körperstrafen als Erziehungsmittel, gute Kenntnisse über die kindliche Entwicklung, realistische Erwartungen an die Kinder und gute erzieherische und Konfliktlösungskompetenzen. Auch der Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten und gute Vernetzung sind wichtige Faktoren, um Kinder vor Gewalt zu schützen. Hier setzen verschiedene Sensibilisierungsaktivitäten der Kinder- und Jugendhilfe auf kantonaler und kommunaler Ebene an. Insbesondere die Angebote der Elternbildung sind in diesem Zusammenhang zentral, indem sie Eltern in ihren Erziehungsaufgaben stärken und hinsichtlich der Entwicklung ihres Kindes schulen. Im Kanton unterstützt, fördert und koordiniert die Fachstelle Elternbildung im Amt für Volksschule die Elternbildung für die Altersklasse der Schulkinder (vgl. Kap. 5.1). Auch präventive Massnahmen aus dem Bereich der Gesundheitsförderung etwa zu Themen wie Bewegung, Ernährung und Entwicklungspsychologie sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Das kantonale Amt für Gesundheitsvorsorge beaufsichtigt und koordiniert Massnahmen in diesem Bereich, beispielsweise das kantonale Programm «Kinder im Gleichgewicht».

Die Sozialberatung, die Kinder und Jugendliche, aber auch Erziehende berät und unterstützt, nimmt eine wichtige präventive Funktion wahr und gehört zum Grundangebot der Kinder- und Jugendhilfe. Dazu gehören beispielsweise Erziehungs- und Familienberatungsstellen, Schulpsychologische Dienste, Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste sowie die Schulsozialarbeit. Bezüglich der besonders verletzlichen Gruppe der Kleinkinder sind hier besonders drei Angebote zu nennen. So zielt erstens die Mütter- und Väterberatung (MVB) mit der Beratung und Unterstützung der Eltern neben der Förderung auch auf den Schutz der Kleinkinder. Eine qualifizierte MVB übernimmt zudem eine wichtige Funktion im Bereich der Früherkennung von risikoreichen Familiensituationen. Die Mütter- und Väterberaterinnen erhalten einen Einblick ins Familienleben und nehmen mögliche Gefährdungssituationen wahr. Sie sind daher auch am kantonalen Konzept Kinderschutz beteiligt, indem ihr Dachverband Einsitz in der Arbeitsgruppe Kinderschutz nimmt und in jeder regionalen Kinderschutzgruppe die MVB ein Mitglied stellt. Zweitens bietet auch die Babysprechstunde der KJPD frühzeitig Beratung und Unterstützung für Eltern, die im Umgang mit ihrem Kleinkind Schwierigkeiten haben und an Belastungsgrenzen gelangen. Das Kinderschutzzentrum richtet

sich mit dem Angebot «Tatkräftig – die Eltern-Hotline» an Eltern mit kleinen Kindern, die in der Erziehung überfordert sind oder bereits Gewalt ausüben.

Neben den kommunalen und regionalen Stellen gibt es auch Stellen mit spezifischen Aufträgen und kantonaler Ausstrahlung wie zum Beispiel das Kinderschutzzentrum St.Gallen der Stiftung Ostschweizer Kinderspital. Das Kinderschutzzentrum umfasst heute zwei Leistungsangebote: Kinderschutzzentrum – Schlupfhuus (Kriseninterventionsaufenthalte) und Kinderschutzzentrum – Beratungsstelle In Via. Zudem erfüllt das Kinderschutzzentrum die Opferhilfeberatung für Kinder und Jugendliche, deren Eltern und für Fachpersonen mit einem Leistungsauftrag der Stiftung Opferhilfe. Die Tätigkeiten des Kinderschutzzentrums im präventiven Kinderschutz sind mit einer Leistungsvereinbarung gestützt auf Art. 40 SHG geregelt. Dabei erbringt das Kinderschutzzentrum neben dem Angebot «Tatkräftig – die Eltern-Hotline» auch den telefonischen Kinder- und Jugendnotruf. Das Schlupfhuus, das seit seiner Eröffnung auf der Grundlage von Art. 36 bis 38 SHG als Kriseninterventionsangebot finanziert wurde, ist seit 1. Januar 2013 der IVSE unterstellt. Somit werden Aufenthalte im Schlupfhuus gleich wie Aufenthalte in anderen stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen finanziert. Im Zug der Bemühungen zur Bereinigung des strukturellen Defizits im Kanton St.Gallen und im Sinn einer kohärenten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden entschied der Kantonsrat, dass sich die Gemeinden ab dem Jahr 2013 gestützt auf eine Leistungsvereinbarung wieder an der Finanzierung der Präventions- und Beratungsangebote des Kinderschutzzentrums beteiligen.

Im Bereich der Prävention bietet der Kanton St.Gallen zudem seit dem Jahr 1998 allen Schulen und Beratungsstellen den Sammelordner «sicher!gesund!» an, eine Kooperation der vier Departemente Bildung, Gesundheit, Inneres sowie Sicherheit und Justiz. Die Kapitel des Ordners widmen sich aktuellen Themen aus den Bereichen Gesundheitsförderung, Prävention und Sicherheit an Schulen. Das Nachschlagewerk bietet Information, Aufklärung und Hilfestellung für Personen, die direkt mit schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen arbeiten. Die Auflage von jeweils 1'400 Exemplaren je Kapitel geht an die Schulbehörden, die Schuleinheiten zuhänden der Lehrerbibliothek und an die Fach- und Beratungsstellen im Kanton sowie den Erziehungsrat. Die kürzlich publizierten Kapitel, die jeweils an einer Fachtagung lanciert wurden, widmen sich den Themen «Schulattentat», «Alkohol im Jugendalter» sowie «Tod und Trauer». In gänzlich überarbeiteter Fassung erschien im Frühjahr 2014 das Kapitel «Kinderschutz und Schule: Früh erkennen und handeln».³

An Dringlichkeit zugenommen hat in jüngster Zeit das Thema Kinderschutz im Kontext neuer Medien. Neben der Verschärfung «altbekannter» Problematiken wie etwa Mobbing treten auch neue Phänomene auf, die durch die neuen Medien bedingt sind. So verschicken etwa beim verbreiteten «Sexting» Jugendliche eigene Nacktbilder an Liebespartnerinnen und -partner. Dies kann sich beim Beenden der Paarbeziehung als schwerwiegendes Problem entpuppen, wenn die Nacktbilder in den sozialen Medien in Umlauf geraten oder zur Erpressung verwendet werden. Ebenso problematisch ist das Phänomen des «Grooming», worunter eine besondere Form der sexuellen Belästigung im Internet verstanden wird, bei der minderjährige Personen gezielt angesprochen werden mit dem Zweck, sexuelle Kontakte herzustellen. Hier ist der Bedarf an Sensibilisierung sowohl bei den Jugendlichen selber als auch bei Eltern und Lehrpersonen sehr hoch. Neben der Schule, die sich ebenfalls dem Thema Medienkompetenzen annimmt, engagiert sich der Jugenddienst der Kantonspolizei im Bereich Jugendschutz und neue Medien, da sich viele Jugendliche der strafrechtlichen Folgen ihres medialen Tuns nicht bewusst sind. Auch das Kinderschutzzentrum erreicht mit seinen Weiterbildungsmodulen «Computer, Handy & Co» viele St.Galler Schulklassen. Durch die starken Anstrengungen im medienpädagogischen Bereich

³ Weitere Beiträge thematisieren Schule und Gewalt, Umgang mit digitalen Medien, Cannabis und Partydrogen, Essstörungen, Rechtsextremismus, Drohungen, Jugendsuizid, Mobbing in der Schule, Sexualpädagogik, Stress- und Ressourcenmanagement, Schulstress, Schulabsentismus, Tod und Trauer in der Schule (vgl. <http://www.zepira.info/sicher-ggesund.html>).

wurden bereits Verbesserungen in der Nutzung der neuen Medien erzielt. Es ist jedoch weiterhin von einem ungebrochen hohen Innovationstempo im Bereich der digitalen Kommunikation auszugehen. Deshalb bleiben präventive Sensibilisierungsmassnahmen bei Kindern und Jugendlichen sowie ihren erwachsenen Bezugspersonen auch in Zukunft von hoher Bedeutung.

Aus präventiver Perspektive sind auch die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe von Interesse. Diese müssen verfügbar und zugänglich sein, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Die Zugänglichkeit ist jedoch nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleich gegeben, etwa für nichtdeutschsprachige Eltern oder Eltern mit geringen Deutschkenntnissen. Auch den Übergängen zwischen den Angeboten, beispielsweise von der Hebamme, die eine junge Familie im Wochenbett betreut, hin zur Mütter- und Väterberaterin, die in der folgenden Zeit die Familie unterstützt, ist vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. dazu auch Abschnitt 5.1).

6.3 Zivilrechtlicher Kindesschutz

Der zivilrechtliche Kindesschutz ist ein zentrales Handlungsfeld des Kinder- und Jugendschutzes. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch werden minderjährige Kinder der elterlichen Sorge unterstellt und die elterlichen Rechte und Pflichten beschrieben (vgl. Art. 296, Art. 301 bis 304 ZGB). Wenn die Eltern ihre Kinder ungenügend betreuen, schützen und erziehen und daraus eine Gefährdung des Kindeswohls resultiert, wird der zivilrechtliche Kindesschutz aktiv. Dieser regelt die Bedingungen, welche die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde legitimiert und verpflichtet, «die Autonomie der Eltern hinsichtlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder einzuschränken, ihnen die Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich Erziehung, Bildung und Aufenthalt zu entziehen und diese, in Stufen und unter dem Gebot der Verhältnismässigkeit, auf sich selbst zu übertragen» (vgl. S. 96 in der Publikation von Schnurr «Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe»).

Zivilrechtliche Massnahmen reichen von Ermahnungen, Weisungen und Aufsicht über die Errichtung einer Beistandschaft bis hin zu den einschneidenden Massnahmen der Aufhebung der elterlichen Obhut und der Entziehung der elterlichen Sorge. Wie die folgende Tabelle zeigt, ist wie in der ganzen Schweiz auch im Kanton St.Gallen die Beistandschaft die mit Abstand am häufigsten angeordnete Kindesschutzmassnahme:

Art. ZGB	Massnahme	Anzahl bestehende Massnahmen per 31. Dezember 2012	Anteil		Davon neu angeordnete Massnahmen im Jahr 2012	Anteil
Art. 307	Ermahnung, Weisung und Aufsicht	136	5,43%	55		8,84%
Art. 308	Beistandschaft	2'145	85,63%	499		80,26%
Art. 310	Aufhebung der elterlichen Obhut	218	8,7%	68		10,9%
Art. 311/312	Entzug der elterlichen Sorge	6	0,24%	0		0%
Total		2'505	100%	622		100%

Abbildung 8: Übersicht über zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen im Kanton St.Gallen (Quelle: Schweizerische Statistik der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz 2012)

Seit Januar 2013 sind neun interkommunale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) im Kanton für den zivilrechtlichen Kinderschutz zuständig. Dem Amt für Soziales obliegt die administrative Aufsicht über die neun KESB. Der Verwaltungsrekurskommission VRK als Rechtsmittelinstanz obliegt die fachliche Aufsicht im Einzelfall. Die Regelungen des bisherigen zivilrechtlichen Kinderschutzes (Art. 307 bis 313 ZGB) blieben im neuen Recht beinahe unverändert. Es ist jedoch zu erwarten, dass die organisatorischen Anpassungen, vor allem die Professionalisierung und Unabhängigkeit der neuen Behörden, auch eine qualitative Verbesserung im zivilrechtlichen Kinderschutz bringen, so auch eine einheitlichere Verfahrensqualität und Rechtsanwendung. Es wurde im Rahmen der Revision des ZGB befürchtet, dass die organisatorischen Verbesserungen auch die Massnahmenkosten erhöhen, da mehr und/oder teurere Massnahmen angeordnet würden. Es gibt allerdings auch Studien, die belegen, dass Laienbehörden, eher als professionelle Behörden, einschneidendere Massnahmen wie Obhutsentzüge und damit Heimplatzierungen anordnen (vgl. S. 208 ff. in Voll «Zivilrechtlicher Kinderschutz: Akteure, Prozesse, Strukturen» aus dem Jahr 2008). Noch ist es zu früh, um eine Abschätzung machen zu können. Wichtig erscheint es auch, zu verfolgen, welche Anordnungspraxis sich bei weniger einschneidenden Massnahmen (z.B. sozialpädagogische Familienbegleitung) etabliert.

Alle KESB nehmen ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahr und arbeiten mit grossem Engagement an der Umsetzung des neuen Rechts. Die Arbeitsbelastung ist hoch und wird auch noch einige Zeit hoch bleiben, weshalb mit Ausnahme einer Behörde personelle Aufstockungen vorgenommen werden mussten. Der grössere Aufwand ist auch bedingt durch die neuen Rechtsgrundlagen. Eine neue Praxis zu etablieren, macht Abklärungen und Entscheidungsprozesse aufwändiger. Auch an den Schnittstellen zu den unterschiedlichen Anspruchsgruppen und anderen Behörden entstehen immer noch etliche Fragen. Die Zusammenarbeit zwischen KESB und Schulen, Sozialämtern, Heimen, Spitälern, psychiatrischen Stellen usw. muss regional neu etabliert werden. Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Amtes für Soziales, des Verbandes der St.Galler Volksschulträger SGV, den KESB, des Bildungsdepartementes und des Schulleiterverbandes haben bereits erste Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit eingeleitet.

Aber auch die Interdisziplinarität innerhalb der Behörde, welche das neue Recht fordert, ist Chance und Herausforderung zugleich. Dass eine solch umfassende Reorganisation auch mit Risiken verbunden ist, liegt in der Natur der Sache. Zahlreiche Umsetzungsfragen tauchen erst mit der Anwendung eines neuen Gesetzes auf. Allgemein besteht bei den Akteurinnen und Akteuren und in der Öffentlichkeit noch hoher Informationsbedarf zum Kindes- und Erwachsenenschutz, so auch in Bezug auf das neu verankerte Subsidiaritätsprinzip, wonach behördliche Massnahmen nur angeordnet werden, wenn die Hilfe nicht auf andere Weise möglich ist, z.B. durch Familie, nahestehende Personen oder freiwillige Beratungsangebote. Zwei erste Umsetzungsfragen wurden bereits in einem ersten Nachtrag zum EG-KES (22.13.16) geregelt, der am 1. Januar 2015 in Vollzug tritt. Es handelt sich dabei um Fragen zum Erwachsenenschutz; der Kinderschutz ist nicht betroffen.

Im Herbst 2014 erteilte der Kantonsrat der Regierung weitere Aufträge. So ist die Frage zu klären, wie die politischen Gemeinden bei der Anordnung von Kinderschutzmassnahmen durch die KESB einbezogen werden können. Auch soll die Datenlage über Massnahmen verbessert werden. Schliesslich soll die Regierung auch prüfen, ob ein weiterer Reorganisationsschritt nötig ist und die KESB als Gerichte zu organisieren sind. Die Regierung wird diese Fragen in einem Bericht an den Kantonsrat zusammen mit dem Postulat 43.14.05 «Kostenvergleich und -kontrolle bei Kinderschutzmassnahmen?» beantworten.

Die verstärkte Orientierung an den Kinderrechten auch im Bereich des zivilrechtlichen Kinderschutzes hat ebenfalls zu Veränderungen geführt. Seit dem Jahr 2000 ist im ZGB vorgeschrieben, dass das Kind «in geeigneter Weise» persönlich angehört wird, «soweit nicht sein Alter oder andere wichtige Gründe dagegen sprechen» (Art. 314 ZGB). Im neuen Kindes- und Erwachsenen-

schutzrecht wurde die Rechtsstellung des Kindes nochmals verstärkt, indem nun analog zur Vertretung in eherechtlichen Verfahren auch die Vertretung des Kindes im Kindesschutzverfahren möglich ist. Auch die teilrevidierte PAVO enthält sowohl den Grundsatz der Orientierung am Kindeswohl bei der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen als auch die seinem Alter entsprechende Beteiligung des Kindes an allen Entscheidungen, die einen wesentlichen Einfluss auf sein Leben haben. Es ist erwiesen, dass die Erfahrung der Einflussmöglichkeit ein wichtiger Faktor für die positive Entwicklung des betroffenen Kindes ist. Im Kindesschutz wie auch im Pflegekinderbereich trägt der Einbezug zu stabilen Lebensverhältnissen bei, was die Belastungen und Leiden der betroffenen Kinder vermindert (vgl. Gerber Jenni «Platzierungen von Kindern und Jugendlichen und Partizipation»). Die Orientierung an den Kinderrechten erschöpft sich jedoch nicht in der Anhörung und im Einbezug der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Auch müssen die Behördenentscheide Kindern vermittelt werden, damit diese für sie verständlich sind.

Wie Zahlen der Kinderanwaltschaft Schweiz zeigen, werden in der Schweiz nur 10 Prozent aller Kinder und Jugendlichen in Verfahren angehört. Im Kanton St.Gallen werden Kinder, die von einem Gerichtsverfahren persönlich betroffen sind, standardmässig ab dem siebten Altersjahr angehört. In geeigneten Fällen werden auch jüngere Kinder zusammen mit ihren älteren Geschwistern eingeladen. Zuständig sind in erster Linie die spezialisierten Familienrichterinnen und -richter. Sie delegieren Kinderanhörungen ausnahmsweise an Fachleute, wenn ohnehin ein Sozialbericht oder ein kinderpsychologisches Gutachten eingeholt werden muss. Die Richterinnen und Richter werden periodisch geschult, Anhörungen kindsgerecht durchzuführen und zusammen mit den Eltern auszuwerten. Das Kantonsgericht St.Gallen betrachtet die Unterlassung, Kinder in das Verfahren einzubeziehen, grundsätzlich als eine Form der Verweigerung des rechtlichen Gehörs und weist den Fall soweit möglich zur Nachholung der Anhörung und neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurück. Es wiederholt eine Anhörung im Rechtsmittelverfahren, wenn seit der letzten Gelegenheit zur Mitwirkung längere Zeit verstrichen ist.

Neben der Anhörung der Kinder bestehen rechtliche Bestimmungen, welche die Einsetzung einer Kindesvertretung, eines sogenannten Kinderanwalts, regeln. Mit der Kinderanwältin und dem Kinderanwalt wird dem Kind eine unabhängige Vertretung zur Seite gestellt, welche die Interessen der Kinder und Jugendlichen kennt und in die Verfahren einbringt. Zudem informieren und begleiten Kinderanwältinnen und -anwälte die betroffenen Kinder während des Verfahrens mit dem Ziel, deren Position zu stärken. Diese Möglichkeit besteht seit längerem in Scheidungsverfahren, doch wird sie nur bei knapp 1 Prozent der jährlich von Scheidungen betroffenen Kinder genutzt. Mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht besteht nun wie bereits genannt diese Möglichkeit auch bei Kindesschutzverfahren. Es ist zu verfolgen, wie sich die neue Praxis etabliert, welche Kindesschutzmassnahmen die KESB anordnen und wie sie die Kinderrechte in ihre Verfahren und Entscheide integrieren.

6.4 Unterbringung von Kindern und Jugendlichen

Kinder und Jugendliche, die nicht im Kreis ihrer Familie leben, brauchen besonderen Schutz, da die Dauerbetreuung ausserhalb der Herkunftsfamilie meist dann zum Zug kommt, wenn vorgelagerte, weniger einschneidende Massnahmen nicht ausreichen. Es ist sicherzustellen, dass sie in einer Pflegefamilie und in einer stationären Einrichtung geschützt werden, auch unter Rücksichtnahme auf ihre kulturelle Herkunft (Art. 20 KRK). Demgemäss stellt die auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzte teilrevidierte PAVO die Aufnahme von Pflegekindern unter 18 Jahren unter staatliche Bewilligung und Aufsicht. Ebenfalls legen Art. 13 Abs. 1 Bst. a PAVO und Art 1 KJV fest, dass der Betrieb einer Einrichtung, die dazu bestimmt ist, wenigstens vier Minderjährige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen, einer Bewilligung bedarf. Für anerkannte Sonderschulen bestehen spezialgesetzliche Regelungen. Auf die kantonalen Spitäler, die Gemeindespitäler und das Jugendheim Platanenhof wird die KJV nach Art. 13 Abs. 4 nicht angewendet. Durch diese Regelungen sind für die Bewilligung und Auf-

sicht vier Departemente zuständig, namentlich das Sicherheits- und Justizdepartement für das kantonale Jugendheim Platanenhof, das Bildungsdepartement für Sonderschulinternate und Internate von Privatschulen, das Gesundheitsdepartement für das Kinder- und Jugendpsychiatrische Zentrum Sonnenhof sowie das Departement des Innern für alle Kinder- und Jugendheime, die nicht in die Zuständigkeit anderer Departemente fallen.

Die Aufgaben des Kantons und der von den Gemeinden getragenen KESB sind konsequent getrennt. So ist der Kanton für die Bewilligung und Aufsicht über Kinder- und Jugendheime sowie für die Bewilligung und Aufsicht über Pflegefamilien zuständig. Die kantonale Behörde übernimmt die grundlegende und vom Schicksal des einzelnen Kindes unabhängige Abklärung der Unterbringungsorte. Der Kanton klärt also die generelle Eignung der Platzierungsorte unabhängig und vor der Platzierung eines Kindes. Dagegen sucht die KESB aus der Palette der durch den Kanton geprüften Angebote eine dem Alter, dem Entwicklungsstand und den Bedürfnissen des einzelnen Kindes geeignete Betreuungsform und ist somit für die passende Unterbringung des Kindes zuständig. Diese Aufteilung entlastet die regionalen KESB, da sie keine umfassenden Eignungsabklärungen durchführen müssen, ehe ein Kind, oftmals unter Zeitdruck, untergebracht wird.

Neben dem erhöhten Schutzbedürfnis dieser Kinder und Jugendlichen ist in den letzten Jahren auch die Erkenntnis gereift, dass die Mitwirkungsrechte der Kinder und Jugendlichen in den Einrichtungen und Pflegefamilien besonders zu beachten sind. Im Kanton gibt es bisher aber keine gesetzliche Verankerung von Standards zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen in der ausserfamiliären Betreuung. Zur Umsetzung der KRK sind internationale Qualitätsstandards für die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern im Rahmen des Projekts «Quality4Children» entwickelt worden. Das im Auftrag des Kantons in den Jahren 2009 bis 2012 durchgeführte Pilotprojekt «Kinder wirken mit» untersuchte die Frage der Mitwirkungsrechte der Kinder und Jugendlichen in St.Galler Heimen und Pflegefamilien. In Zusammenhang mit diesem Projekt entstand neben dem Projektbericht auch ein Handbuch, das sich an Fachkräfte und Pflegeeltern u.a. richtet, die sich für Mitwirkungsrechte interessieren und diese konkret umsetzen wollen.⁴ Allerdings zeigt die Analyse des Projekts, dass im Kanton sowohl in der Verwaltung als auch in der Heim- und Pflege-landschaft ein vergleichsweise geringer Sensibilisierungsgrad für die Mitwirkungsrechte vorhanden ist. Die betroffenen Kinder und Jugendlichen verfügen nur über wenig Informationen zum Thema Kinderrechte, und die Fachkräfte besitzen wenig Wissen und methodische Kompetenzen, um Kinder in ihrer Meinungsbildung zu unterstützen und deren Meinung in sie betreffende Entscheide einbeziehen zu können. Die Erfahrungen mit praktizierter Mitwirkung in Einrichtungen fehlen grösstenteils. Hier besteht Handlungsbedarf.

6.4.1 Pflegefamilien

Am 31. November 2014 lebten 277 Kinder und bis 18-jährige Jugendliche in 208 Pflegefamilien im Kanton St.Gallen. Es waren zu diesem Zeitpunkt 250 St.Galler Pflegefamilien erfasst, bei denen Pflegekinder lebten oder die Pflegeplätze anboten.

⁴ Annegret Wigger und Nikolina Stanic, Projektbericht Kinder wirken mit, Empfehlungen zur Förderung der Mitwirkung in der ausserfamiliären Betreuung, FHS St.Gallen, Rorschach, Februar 2012; dies., Kinder wirken mit, Ein Handbuch zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis in der ausserfamiliären Betreuung, Bern 2012.

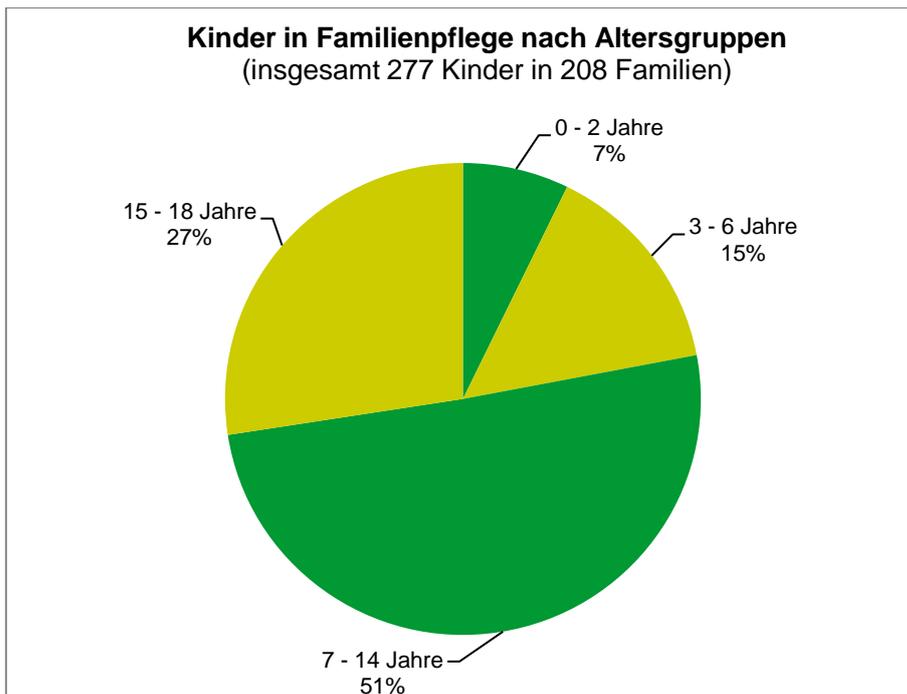


Abbildung 9: Kinder in Familienpflege nach Altersgruppen (Stand 31. November 2014)

Bei der Mehrheit der Pflegekinder erfolgt die Unterbringung durch die Kinderschutzbehörden. Die Unterbringung geschieht somit zum Schutz der Kinder und ist Teil einer zivilrechtlichen Massnahme. Zum Aufenthalt führen allerdings nicht nur zivilrechtliche Entscheidungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, sondern vereinzelt auch jugendstrafrechtliche Verfahren.

Für Kinder, die nicht in ihrer Herkunftsfamilie aufwachsen können, ist die Betreuung in einer Pflegefamilie ein wichtiges Angebot. Die Kinder verbleiben in einem familiären System, wo sie verlässliche und schützende Beziehungen aufbauen können. Pflegeeltern übernehmen mit der Betreuung eines oder mehrerer Pflegekinder wichtige und anspruchsvolle Aufgaben und sind daher auf hinreichende Weiterbildung, fachliche Begleitung und angemessene Entschädigung angewiesen. Die Entschädigung der Leistungen von Pflegeeltern übernehmen die Gemeinden. Da immer wieder erhebliche Unsicherheiten und auch Unterschiede bei der Finanzierung entstehen, hat der Kanton Richtgrössen erarbeitet (sogenannte Pflegegeld-Richtlinien).

Das Amt für Soziales berät und informiert angehende und bereits aktive Pflegeeltern. Da nicht alle Pflegefamilien mit Familienplatzierungsorganisationen zusammenarbeiten, sollen die Weiterbildungsangebote der Familienplatzierungsorganisationen ergänzt werden. Im Jahr 2014 wurde ein Tageskurs für bereits aktive Pflegeeltern und ein mehrtägiges Vorbereitungsseminar für seit kurzem tätige oder mögliche Pflegeeltern durchgeführt. Zudem konnten sich Pflegefamilien an einem Tag untereinander vernetzen und sich mit Fachpersonen des Amtes für Soziales austauschen. Grundsätzlich sind die Pflegeeltern nicht zur Teilnahme an Weiterbildungskursen verpflichtet, sofern dies aufgrund der Eignungsbeurteilung nicht notwendig erscheint. Die Aktivitäten zur Unterstützung angehender oder bereits tätiger Pflegeeltern wird der Kanton fortsetzen, da er das Pflegekinderwesen im Jahr 2013 auch deshalb übernommen hat, um die Förderung und Unterstützung von Pflegefamilien im gesamten Kanton konsequent verfolgen zu können. Aufgrund der Ausrichtung der kantonalen Aufsicht führt das Amt für Soziales zudem einen Pool geeigneter Pflegeeltern.

Im Kanton waren Anfang des Jahres 2014 17 privatrechtlich organisierte Familienplatzierungsorganisationen (FPO) tätig. Nur jede vierte hat ihren Sitz im Kanton. Fachkreise gehen heute davon aus, dass in der deutschsprachigen Schweiz über 60 FPO tätig sind und insgesamt zwi-

schen 5'000 bis 7'000 Pflegekinderverhältnisse begleiten. Bisher unterstanden die FPO keiner staatlichen Aufsicht, wodurch auch keine verbindlichen Eckwerte und Qualitätsstandards für die Vermittlung von Pflegekindern und die Begleitung von Pflegekinderverhältnissen bestanden. Dass die FPO keiner Aufsicht unterstanden, hatte nicht zuletzt aufgrund medial aufgegriffener Beispiele immer mehr Unbehagen ausgelöst, da in der Schweiz bis vor wenigen Jahrzehnten im Pflegekinderwesen eine unzureichende behördliche Praxis vorherrschte. Deshalb hat der Bund die Lücke per 1. Januar 2014 zumindest teilweise mit der Anpassung der PAVO national geschlossen: Die Kantone haben die Tätigkeit von FPO in ihrem Hoheitsgebiet nun zu beaufsichtigen. Im Kanton St.Gallen nimmt das Amt für Soziales diese Aufgaben wahr. Diese Zuteilung der Aufgabe ist sinnvoll, da damit alle kantonalen Aufgaben im Pflegekinderbereich durch die gleiche Behörde wahrgenommen und dadurch Synergien genutzt werden können. Von der Aufsicht nicht tangiert ist und bleibt, dass die FPO für ihre Leistungen zur Unterstützung von Pflegeeltern auch Abgeltungen verlangen. Die Kosten für die Gemeinden sind bei FPO-begleiteten Pflegefamilien deshalb höher als bei Pflegefamilien, die nicht mit einer FPO zusammenarbeiten. Auf die Wirtschaftlichkeit der FPO und damit die Preise haben die Aufsichtsstellen keinen Einfluss.

6.4.2 Stationäre Kinder- und Jugendeinrichtungen

Gegen 180 Kinder und Jugendliche leben aus familiären Gründen in St.Galler Kinder- und Jugendeinrichtungen (einschliesslich Jugendheim Platanenhof sowie Kleinstinstitutionen wie Grossfamilien). In diesen Zahlen nicht enthalten sind Kinder und Jugendliche, die in Sonderschulheimen oder Internaten von Privatschulen untergebracht sind.

Im Kanton prägt das Engagement privater Kreise die stationäre Kinder- und Jugendhilfe massgeblich. Mit Ausnahme von zwei öffentlichen Einrichtungen werden alle Einrichtungen privatrechtlich in Form von Einzelfirmen, Vereinen oder Stiftungen geführt. Insgesamt verfügt der Kanton über 226 bewilligte Plätze in gesamthaft 14 Institutionen (Stand 31. Dezember 2013). Diese bieten eine breite Palette von Angeboten von der Betreuung der Säuglinge und Kleinkinder und Kinder bis hin zu geschlossenen Abteilungen für straffällige gewordene Jugendliche.

Eine grosse Zahl der St.Galler Kinder und Jugendlichen werden in einer stationären Einrichtung in einem anderen Kanton untergebracht. So lebten im Juli 2013 109 St.Galler Kinder und Jugendliche in ausserkantonalen Einrichtungen. Demgegenüber wurden 68 Kinder und Jugendliche aus anderen Kantonen in St.Galler Einrichtungen betreut. Die meisten kommen aus den Kantonen Zürich, Appenzell Ausserrhoden und Thurgau. Die interkantonale Nutzungsbilanz zeigt auf, dass der Kanton St.Gallen seinen eigenen Platzbedarf nicht mit seinem Angebot decken kann. Er ist je nach Angebotsbereich in einem mittleren bis hohen Mass auf das Platzangebot ausserkantonomer Einrichtungen angewiesen. Neben quantitativen Aspekten fallen auch qualitative Aspekte ins Gewicht, wenn St.Galler Kinder und Jugendliche ausserkantonal untergebracht werden, weil für ihre Zielgruppe kein Angebot vorhanden ist. Die Bedarfsanalyse der Hochschule Luzern, die auf der Stichtagserhebung vom 31. Dezember 2009 basiert, weist einen Ausbaubedarf nach. Ebenfalls wird eine bessere Vernetzung und Koordination von stationärer und ambulanter Kinder- und Jugendhilfe angestrebt.

Die Kantone sind nach Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) sowie der Verordnung dazu (SR 341.1; abgekürzt LSMV) verpflichtet, eine Bedarfsplanung zuhanden des Bundes zu erarbeiten. Diese Pflicht besteht aufgrund der finanziellen Betriebsbeiträge des Bundes, die dieser über das Bundesamt für Justiz (BJ) an beitragsberechtigte Einrichtungen (sogenannte Justizheime) ausrichtet. Die Beiträge tragen zur Bereitstellung des bedarfsgerechten Angebots im stationären Erziehungsbereich bei. Auf Basis der Bedarfsanalyse der Hochschule Luzern hat der Kanton gegenüber dem Bund in seinem Planungsbericht vom Dezember 2011 folgenden Handlungsbedarf ausgewiesen:

- Ausbaubedarf bei Grundangeboten mit geringem Spezialisierungsgrad, primär im Bereich der Wohnangebote für schulpflichtige Kinder ab sechs Jahren und Jugendliche sowie Erziehungseinrichtungen für Jugendliche ab zwölf Jahren (offene Gruppen).
- Der Ausbau sollte in den bestehenden und bewährten Angeboten erfolgen.
- Die Schaffung weiterer Durchgangswohnplätze ist zu prüfen. Im Rahmen einer vorübergehenden Platzierung kann in der Regel eine nachhaltige Platzierungslösung erarbeitet werden.
- Die psychiatrische Versorgung bzw. die Schnittstellen zwischen den Kinder- und Jugendeinrichtungen und der Kinder- und Jugendpsychiatrie sind weiterzuentwickeln.

Die stationäre kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung im Kanton St.Gallen ist über das Kinder- und Jugendpsychiatrische Zentrum Sonnenhof in Ganterschwil und das Ostschweizer Kinderspital sichergestellt. Rund ein Drittel der behandelten Kinder und Jugendlichen stammen aus anderen Kantonen. Neben diesen Angeboten fehlen im Kanton jedoch forensische Psychiatrieplätze mit einer mittleren Sicherheit für flucht- und/oder fremdgefährliche Jugendliche, die eine psychische Störung aufweisen. Der «Strukturbericht Spitalplanung Psychiatrie» vom 28. November 2014 zeigt die Bedeutung niederschwelliger, ambulanter und wohnortnaher Angebote auf. Kinder und Jugendliche sollen erst in eine Klinik eintreten, wenn keine anderen Möglichkeiten bestehen. Ambulante Behandlungsangebote wie etwa die Versorgung durch die KJPD und Tageskliniken als komplementäre Angebote zur stationären Versorgung erfüllen in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion.

Momentan ist allerdings offen, wie sich die künftige Nachfrage im stationären Bereich aufgrund des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts verändert. Vorerst ist die Platzierungsentwicklung weiter zu beobachten (Auslastung der St.Galler Einrichtungen, Zahl ausserkantonaler Platzierungen u.ä.). Aufgrund der IVSE sind bei allfälligen Engpässen auch ausserkantonale Platzierungen ohne Erschwernisse möglich und Kanton sowie Herkunftsgemeinde finanzieren diese Aufenthalte vorbehaltlos.

Entsprechend der Regelung von PAVO und KJV ist neben einer guten Strukturqualität (interne Aufsicht, Personal, Räumlichkeiten, Finanzierung) auch die Prozessqualität (pädagogisches Konzept) für eine gute Betreuung der Kinder und Jugendlichen notwendig. Wesentliche Voraussetzungen für eine gute Betreuungsqualität sind ausreichendes Betreuungspersonal mit entsprechender fachlicher Qualifikation (Sozialpädagogin/Sozialpädagoge oder diesen Ausbildungen gleichgestellte Abschlüsse) und fachlich fundierte pädagogische Konzepte, welche der Arbeit zugrunde liegen. Die Etablierung dieser Standards war in den vergangenen Jahren zentrale Aufgabe des Amtes für Soziales als Aufsichtsbehörde.

Aufgrund der engen Zusammenarbeit mit den Einrichtungen können die St.Galler Einrichtungen und insbesondere Anzahl und Qualifikation des Betreuungspersonals als gut bezeichnet werden. Hingegen sind die pädagogischen Konzepte qualitativ noch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise fehlen Ansätze und Methoden zu wesentlichen fachlichen Aspekten wie etwa Erziehungsplanung, Dokumentationswesen, Kinderschutz und Rechte der Kinder bzw. Jugendlichen. Neben der einrichtungsspezifischen Zusammenarbeit zwischen der Einrichtung und dem Amt für Soziales als Aufsichtsbehörde sollen deshalb künftig auch gemeinsame Weiterbildungen zur Förderung der Betreuungsqualität durchgeführt werden. Im Jahr 2014 findet der Auftakt mit einer Veranstaltung zum Thema «Mitwirkung» statt.

Gemäss SHG tragen, wie vorbemerkt, die Gemeinden zwei Drittel der Kosten nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen. Der Kanton übernimmt den verbleibenden Betrag der Unterbringung sowie ein allfälliges Defizit der stationären Einrichtungen (Art. 43 SHG).

Die Kosten bei strafrechtlich bedingten Unterbringungen (Art. 45 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung, SR 312.1, und Art. 77 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf-

und Jugendstrafprozessordnung, sGS 962.1) tragen das Bundesamt für Justiz und der Kanton. Der Bund gewährt Einrichtungen Betriebsbeiträge, die vom Bundesamt für Justiz gemäss Art. 5 des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) als beitragsberechtigt anerkannt sind. Diese Beiträge belaufen sich auf 30 Prozent der anerkannten Kosten für das erzieherisch tätige Personal. Seit dem Jahr 2005 verfügen vier St.Galler Kinder- und Jugendheime (drei privat geführte und eine öffentliche) über eine Anerkennung des Bundesamtes für Justiz. Zwischenzeitliche Gesuche, weitere Anerkennungen und Bundesbeiträge für St.Galler Einrichtungen zu erlangen, hat der Bund abgelehnt, da die Einrichtungen aus unterschiedlichen Gründen den Anforderungen an eine Anerkennung nicht vollumfänglich genügen.

Mit dem Kantonsratsbeschluss über das Entlastungsprogramm 2013 (33.13.09) erteilte der Kantonsrat der Regierung den Auftrag, bei den Einrichtungen für schutzbedürftige Personen mit Wirkung ab dem Jahr 2016 eine Einsparung von Fr. 200'000.– zu realisieren. Dazu zählen insbesondere die stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen (einschliesslich Schlupfhuus und Platanenhof). Zwei Faktoren führen dazu, dass die Summe zwar geringfügig erscheint, faktisch aber mehr Einsparungen von den St.Galler Einrichtungen verlangt werden müssen:

- Im Kinder- und Jugendbereich profitiert der Kanton nur zu einem Drittel von Einsparungen der Kinder- und Jugendeinrichtungen, da zwei Drittel der Aufenthaltskosten die Gemeinden decken. Um die geforderte Einsparung für den Kanton zu erreichen, sind bei den Einrichtungen Einsparungen von 0,6 Mio. Franken notwendig. Von den Einsparungen profitieren damit auch die St.Galler Gemeinden und andere platzierende Kantone.
- Der Kanton kann die Kosten ausserkantonaler Aufenthalte von Kindern und Jugendlichen aus dem Kanton St.Gallen nicht beeinflussen, ist aber gemäss IVSE in der Finanzierungspflicht. Damit sind aktuell rund 40 Prozent der jährlichen Beitragslast des Kantons nicht beeinflussbar. Die gesamte Einsparung ist deshalb allein von den St.Galler Einrichtungen durch Kostensenkungen zu erbringen.

Momentan ist davon auszugehen, dass von den St.Galler Einrichtungen aufgrund dieser Finanzierungslogik mehr als eine Million Franken einzusparen ist. Ziel muss es sein, die Betreuungsqualität in den Einrichtungen zu erhalten.

6.4.3 Adoptionen

Zur Dauerbetreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilien im weiteren Sinn zählen auch die Adoptionen. Bereits im Jahr 1992, kurz vor Abschluss des Haager Adoptionsübereinkommens vom 29. Mai 1993 (SR 2.211.221.311; abgekürzt HAÜ), wurden die Aufgaben zur Aufnahme ausländischer Adoptiv- und Pflegekinder mittels einer entsprechenden Änderung der PKV auf kantonaler Ebene beim heutigen Amt für Soziales zentralisiert. Die Schweiz ratifizierte das HAÜ schliesslich im Jahr 2003.

Im Kanton erfolgte eine vergleichsweise frühe Professionalisierung der Adoptionsverfahren. So wurde das Bewilligungsverfahren auf fachlicher und rechtlicher Grundlage standardisiert und die Verfahrensabläufe und Schnittstellen zu anderen involvierten Dienststellen geklärt. Zudem wurden die damaligen rechtlichen Bestimmungen genutzt, um dem Kinderhandel entgegenzuwirken, dies insbesondere mit einer sorgfältigen Information und Sensibilisierung der zukünftigen Adoptiveltern. Somit bestanden im Kanton St.Gallen zum Zeitpunkt der Ratifizierung des HAÜ im Jahr 2003 bereits professionelle Strukturen und Arbeitsweisen im Adoptionswesen.

Mit der Ratifizierung des HAÜ wurde nach Art. 316 ZGB in den Kantonen eine einzige kantonale Behörde für die Aufnahme von Kindern zur Adoption zuständig, womit auch die Inlandverfahren vom kommunalen in den kantonalen Zuständigkeitsbereich übergingen. Im Kanton St.Gallen bezeichnete die Regierung das Amt für Soziales als «einzige kantonale Behörde nach Art. 316 ZGB», da dort bereits eine Fachstelle und zudem langjährige Erfahrung mit Eignungsabklärungen und

den Verfahren zur Aufnahme von Adoptiv- und Pflegekindern aus dem Ausland existierte. Es bestanden auch bewährte Zusammenarbeitsprozesse mit dem kantonalen Migrationsamt sowie dem Amt für Bürgerrecht und Zivilstand, das für die Adoptionsgesuche nach der in der Schweiz gesetzlich vorgeschriebenen einjährigen Pflegezeit und für die Anerkennung ausländischer Adoptionen zuständig ist.

Schweizweit ist die Zahl der durchgeführten Adoptionsverfahren und damit verbunden die Zahl der Adoptionen seit einigen Jahren rückläufig. Die Ursachen dafür lassen sich noch nicht klar benennen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Gründe wie etwa die gesellschaftliche Akzeptanz von Lebensentwürfen von Paaren ohne Kinder, die Verbesserung des Kindesschutzes in anderen Staaten oder Erfolge der Fortpflanzungsmedizin zur Abnahme führen. Seit dem Jahr 2004 werden im Amt für Soziales jährlich rund 35 Erstanfragen für Adoptionen verzeichnet. Nach einer telefonischen Beratung und Information gehen rund 10 Gesuche ein, wobei im Mittel jährlich ein negativer Entscheid gefällt wird. Schliesslich reisen zwischen vier bis acht Kinder je Jahr in den Kanton ein, die hier adoptiert werden oder deren ausländische Adoption nach dem HAÜ in der Schweiz anerkannt wird. Die komplexen internationalen Verfahren und die langen Wartezeiten auf einen Kinderzuspruch im Ausland führen dazu, dass beim Amt für Soziales in der Regel dennoch ungefähr 40 Adoptionsverfahren jährlich laufen.

Die Zahl der Eltern, die ein Kind zur Adoption aufnehmen möchten, ist trotz rückläufiger Tendenz höher als die Anzahl der Kinder, die zur Adoption freigegeben werden. In den letzten Jahren wurden weltweit die nationalen Adoptionen gefördert, d.h. Adoptionen innerhalb desselben Staates. Auch aufgrund der KRK und des HAÜ werden elternlose Kinder nur noch über die Staatsgrenzen hinweg zur Adoption zugesprochen, wenn für sie innerhalb der eigenen Verwandtschaft und in ihrem ursprünglichen kulturellen und sozialen Umfeld keine guten Lösungen gefunden werden können. Kleine, gesunde Kinder im Alter bis zu drei Jahren werden heute oft von Adoptiveltern in ihrem eigenen Herkunftsstaat aufgenommen.

Eine internationale Adoption brauchen heute somit vor allem noch ältere Kinder, Kinder mit Behinderungen, Geschwister und Kinder, deren Adoption im Herkunftsland gescheitert ist. Diese Kinder haben in der Regel traumatisierende Erfahrungen gemacht. Ihre speziellen Bedürfnisse können nur selten von einer Familie abgedeckt werden. Zudem ist der Kulturwechsel für diese Kinder oft nur noch teilweise zu verarbeiten. Obwohl mit den Eignungsabklärungen eine ressourcenorientierte Elternauswahl stattfindet, kann es deshalb nach der Aufnahme und Adoption dieser mehrfach belasteten Kinder zu Problemen in den Adoptivfamilien kommen. Adoptierte Kinder und Jugendliche sowie Adoptiveltern benötigen oft spezifische psychologische und familientherapeutische Beratung und Begleitung. Diese Unterstützung müssen sich die Familien aktuell selbst organisieren, da der Staat bis zur Adoption zuständig ist und danach keine weiterführende Begleitung wahrnimmt.

6.5 Strafrechtlicher Kindesschutz

Als weiterer Teil des Kindesschutzes gilt der strafrechtliche Bereich. Dazu gehören Straftatbestände des Erwachsenenstrafrechts und Bestimmungen des Jugendstrafrechts. Minderjährige werden durch Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) besonders geschützt. So sind beispielsweise die strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern (Art. 187 StGB) und das Zugänglichmachen von pornografischen Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen usw. an eine Person unter 16 Jahren geregelt (Art. 197 StGB). Auch das neu aufgekommene Thema des «Sexing» hat strafrechtlich relevante Folgen, die den betroffenen Jugendlichen meist nicht bekannt sind. Weiter sind der Inzest (Art. 213 StGB) und die Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht gegenüber einer minderjährigen Person (Art. 219 StGB) als Straftatbestand geregelt. Auch bei allen Fällen, in denen Kinder von häuslicher Gewalt mitbetroffen sind, kann der Straftatbestand der Verletzung der Fürsorge- oder Erziehungspflicht in Frage kommen (vgl. Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern, Leitfaden zum Umgang mit Kindern bei häuslicher Gewalt, Juni

2013, S. 7). Körperstrafen sind in der Schweiz dagegen nicht explizit verboten, obwohl das elterliche Züchtigungsrecht im Jahr 1978 aus dem ZGB gestrichen wurde.

Kinder und Jugendliche, die Opfer einer Straftat werden, haben Anspruch auf Opferhilfeberatung. Sie erhalten im Kinderschutzzentrum bei der Beratungsstelle Unterstützung gemäss dem Opferhilfegesetz. Die Nachfrage nach Opferhilfeberatung hat in den letzten Jahren konstant zugenommen. So stieg die Zahl von laufenden und neuen Opferhilfefällen von 509 im Jahr 2008 auf 679 im Jahr 2013 an. Im Vergleich mit anderen Kantonen wie etwa Luzern, Aargau, Solothurn oder Graubünden ist die Opferhilfequote bei Minderjährigen auffallend hoch. Die Gründe dafür sind unklar, da im Kanton St.Gallen die Kriminalstatistik nicht darauf schliessen lässt, dass Straftaten an Kindern im interkantonalen Vergleich auffällig häufig sind. Wahrscheinlich erreicht das Kinderschutzzentrum aufgrund seines Bekanntheitsgrades, seines professionellen Angebots und seiner Zugänglichkeit mehr minderjährige Opfer von Straftaten und ihre Eltern als dies Angebote in anderen Kantonen vermögen. Eine möglichst gute Erreichung der Opfer ist erwünscht, besteht doch ein Rechtsanspruch auf Opferhilfe. Zudem vermag professionelle Beratung die Folgen von Straftaten zu mindern (sogenannte Tertiär-Prävention). Damit sind insbesondere die psychosozialen Folgen bei den Opfern und ihren Familien und auch die damit verbundenen hohen Kosten gemeint. Es ist unbestritten, dass ein sehr hoher Teil von psychischen Erkrankungen und Problemen auf nicht erkannte und nicht aufgefangene Gewalterfahrungen in der Kindheit zurückzuführen sind. Somit hat eine frühe Erkennung von Gewalt betroffenen Kindern und Jugendlichen eine hohe präventive Wirkung.

Das Jugendstrafrecht regelt Sanktionen für Kinder und Jugendliche, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben. Wegleitend für das Jugendstrafrecht sind der Schutz und die Erziehung sowie die positive Entwicklung der Persönlichkeit des Kindes bzw. des Jugendlichen. Die Sanktionen der Staatsanwaltschaft dienen aber auch der öffentlichen Sicherheit. Dies bedeutet, dass primär unterstützende Massnahmen oder Strafen angeordnet werden sollen, die diesen übergeordneten Zielen bei den einzelnen straffälligen Jugendlichen am besten dienen. Die Jugendanwaltschaft des Kantons St.Gallen gliedert sich in vier regionale Jugendanwaltschaften in Altstätten, St.Gallen, Uznach und Wil, welche die Strafverfahren gegen Jugendliche im Alter von 10 bis 18 Jahren führen. Sie sind für die Strafuntersuchung zuständig, erlassen Sanktionen in Form von Strafbefehlen, führen Anklage vor Gericht und vollziehen die angeordneten Strafen und Massnahmen. Die Strafverfahren gegen Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr werden von der Jugendanwaltschaft in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei St.Gallen geführt. Das kantonale Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil, gegründet im Jahr 1894, dient der Unterbringung von zivil- und strafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen. Es bietet ein breit gefächertes pädagogisches Angebot und führt stationäre Kriseninterventionen, Abklärungen und Massnahmenplanungen durch. Es bietet eingewiesenen Jugendlichen die Möglichkeit, einen Schulabschluss auf Sekundar- oder Realschulniveau und eine Berufsbildung zu machen. Daneben kann die Einweisung auch in andere stationäre Einrichtungen im Kanton St.Gallen oder gegebenenfalls in der ganzen Schweiz erfolgen.

6.6 Jugendschutz

Unter den Bereich Jugendschutz fallen Massnahmen zu den Themen Alkohol und Tabak oder zum Schutzalter im Arbeitsrecht und in Bezug auf Sexualkontakte, die auf gesetzlichen Jugendschutzbestimmungen basieren. Gleichzeitig ist auch der Gebrauch neuer Medien ein Thema des Jugendschutzes (vgl. Kapitel 6.2 «Prävention im Kinderschutz»).

Die gesetzlichen Grundlagen sehen in der Gesundheitsförderung und Prävention folgende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vor: Der Kanton führt Fachstellen, entwickelt Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme, wirkt bei deren Umsetzung mit und unterstützt die Gemeinden fachlich. Aufgabe der Gemeinden ist, Massnahmen der Gesundheitsförderung

und Prävention umzusetzen und die Kosten der von ihnen veranlassten Projekte zu tragen. Im Amt für Gesundheitsvorsorge bearbeiten die Abteilungen «Gemeinden und Netzwerke» sowie «ZEPRA Prävention und Gesundheitsförderung» u.a. die Themenbereiche Suchtprävention, Jugendschutz und Gewaltprävention. Mit dem Sparpaket II wurde den Gemeinden die Verantwortung für die regionalen Suchtfachstellen übertragen, die ebenfalls Aufgaben der Suchtprävention erfüllen.

Die Abteilungen «Gemeinden und Netzwerke» sowie «ZEPRA Prävention und Gesundheitsförderung» unterstützen die Gemeinden, Schulen und Institutionen bei der Umsetzung von Jugendschutzbestimmungen und weiteren präventiven Massnahmen sowie bei der Planung und Durchführung von Projekten oder Massnahmen der Prävention und Gesundheitsförderung.

Wie der Bericht 40.12.05 «Umfassende und wirksame Sucht-Prävention» der Regierung vom August 2012 gezeigt hat, ist im Kanton der Alkohol die Problemsubstanz Nummer eins bei Jugendlichen. Mit dem kantonalen Alkohol-Aktionsplan 2010 bis 2014 (KAAP) vom Mai 2010 steht ein Strategiepapier zur Verfügung, das einerseits auf Massnahmen zur Stärkung der individuellen Gesundheitskompetenz (Verhaltensprävention), andererseits auf solche der strukturellen Ebene (Verhältnisprävention) setzt. Die vorgesehenen Massnahmen umfassen im Wesentlichen Aspekte der Information und Wissensvermittlung, Regulierung von Angebot und Nachfrage, Sicherstellung der geltenden Jugendschutzbestimmungen sowie Koordination und Zusammenarbeit. Für die Umsetzung des KAAP ist das Gesundheitsdepartement zuständig. Aktuell koordinieren die Fachstellen des Amtes für Gesundheitsvorsorge Monitoring-Testkäufe in interessierten Gemeinden und bieten Schulungen des Verkaufs- und Servicepersonals an. Weiter liefert die Alkoholpräventionskampagne «CheckPoint» Jugendschutzmaterialien an.

Im Bereich der Tabakprävention besteht mit dem kantonalen Tabakpräventionsprogramm (2012 bis 2016) ein Massnahmenpaket, welches die Projekte und Massnahmen zur Reduktion des Tabakkonsums koordiniert und steuert. So sind beispielsweise das Projekt «cool and clean» für rauchfreie Fussballplätze und das Projekt «Experiment Nichtrauchen» an St.Galler Schulen Teil des Massnahmenpakets.

Für weitergehende Informationen sei an dieser Stelle auf den bereits genannten Bericht 40.12.05 «Umfassende und wirksame Sucht-Prävention» der Regierung vom 14. August 2012 verwiesen.

6.7 Gewaltprävention

Gewaltdelikte von Jugendlichen erfahren immer viel öffentliche Aufmerksamkeit. In diesem Themenfeld interessieren Ausmass, Ursachen und Entwicklung, aber auch, welche Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung des Problems erfolgversprechend sind. Im Kanton fand im Jahr 2008 eine politische Diskussion im Kantonsrat zu Gewalt in Schulen und Jugendgewalt im öffentlichen Raum statt.⁵ Die Studie von Walser und Killias vom kriminologischen Institut der Universität Zürich «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen», die darauf folgend vom Bildungs- und dem Sicherheits- und Justizdepartement in Auftrag gegeben wurde, lieferte im Jahr 2009 differenzierte Daten zur Situation betreffend Gewaltausübung und Delikten von Jugendlichen im Kanton. Die Ergebnisse zeigen, dass Gewalterfahrungen unter den Jugendlichen nicht selten sind. Jugendliche sind Opfer, aber auch Täterinnen und Täter. Dieser Befund ist jedoch differenziert zu betrachten. Nur wenige Jugendliche verüben schwerwiegende und häufige Delikte, und es betrifft nicht alle im gleichen Ausmass. Vielmehr steht ein grosser Teil der Probleme mit dem Freizeitverhalten im Zusammenhang. Hier sind erstens die Häufigkeit des Ausgehens am Abend und insbesondere des «Herum-

⁵ Vgl. «Jugendgewalt – Sofortmassnahmen notwendig» (42.08.01), «Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton St.Gallen» (40.10.04) und «Gewaltfreie Schule» (40.10.03). Auf nationaler Ebene lancierten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden im Jahr 2011 das Programm «Jugend und Gewalt», das mit Laufzeit bis ins Jahr 2015 darauf abzielt, die Wirksamkeit von Massnahmen zur Gewaltprävention zu verbessern und Strukturen für die Zusammenarbeit zu schaffen. Vgl. <http://www.jugendundgewalt.ch/de/themen.html>.

hängens» relevant, und zweitens auch, ob die Freizeit mit problembelasteten anderen Jugendlichen und mit problematischen Aktivitäten, wie etwa Alkohol- und Drogenkonsum verbracht wird. Die Autoren der Studie heben hervor, dass es besonders heikel ist, wenn sich Jugendliche elterlichen Kontrollbemühungen ihrer Freizeitaktivitäten zu entziehen wissen. Weiter ist nicht überraschend, dass Jugendliche dann besonders gefährdet sind, wenn sie in problembelasteten Quartieren leben und so häufiger mit Kriminalität und sonstigem Problemverhalten in Berührung kommen.

Die im Rahmen der kantonalen Polizeilichen Kriminalstatistik ausgemachten Hauptursachen für deliktisches Verhalten des Freizeit- und Ausgehverhaltens sowie des erhöhten Alkoholkonsums stützen die Ergebnisse der Studie «Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen». Erfreulich ist, dass gemäss kantonaler Polizeilicher Kriminalstatistik der Anteil der im Jahr 2012 einer Straftat beschuldigten Jugendlichen mit 11,9 Prozent (873 Jugendliche) gegenüber dem Vorjahr mit 14,9 Prozent Anteil (1'003) markant zurückgegangen ist. Auch bei den Gewaltdelikten lag die Zahl der erfassten Jugendlichen mit 169 unter dem Stand des Jahres 2011 (218/-22,5 Prozent). Die Entwicklungen zeigen, dass die vielfältigen Anstrengungen zu greifen scheinen. In den relevanten Deliktbereichen, so die polizeiliche Kriminalstatistik, sind abnehmende Tendenzen festzustellen.

Jugendgewalt ist auf vielfache Ursachen zurückzuführen und wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Eine erfolgreiche Strategie zur Reduktion von Jugendgewalt muss deshalb breit angelegt sein: Sie muss sowohl bei der Prävention, der Intervention und der Repression ansetzen. Isolierte Einzelmassnahmen wirken nur wenig, vielmehr müssen verschiedene Massnahmen bezogen auf Familie, Schule, Freizeit und öffentlichen Raum kombiniert werden. Die Massnahmen sollten auf möglichst viele Risikofaktoren gleichzeitig einwirken, Schutzfaktoren stärken und die Gewalt fördernden Faktoren reduzieren. Zudem ist die Bedeutung von förderlichen Rahmenbedingungen für Familien zu betonen. Es ist bekannt, dass nicht nur direkte Gewalterfahrungen, sondern auch eine inkohärente Erziehung, Vernachlässigung sowie das Miterleben von Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung das Risiko erhöhen, dass ein Kind bis ins Erwachsenenalter anhaltendes aggressives Verhalten entwickelt. Umgekehrt gelten eine sichere Bindung an eine oder mehrere Bezugspersonen, stabile Beziehungen und ein positives Erziehungsumfeld als Schutzfaktoren. Ein weiterer wichtiger Schutzfaktor, der in engem Zusammenhang mit der Bindung steht, ist das Vorhandensein einer «Struktur», d.h. ein räumlicher und zeitlicher Rahmen sowie Normen und Werte, die den Alltag strukturieren und Halt geben.

a) Prävention von Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen

Wie eingangs des Kapitels 6 erwähnt, zeigen neuere Studien, dass Gewalt in jugendlichen Paarbeziehungen auch in der Schweiz verbreitet ist (vgl. «Optimus-Studie» 2012). Erste Liebesbeziehungen sind für Jugendliche mit grosser Unsicherheit behaftet. Zudem ermöglichen die neuen Medien eine starke Kontrolle und führen zu neuen Phänomenen wie dem Sexting, was in Trennungssituationen sehr problematisch werden kann. Jugendliche müssen sich auseinandersetzen mit dem Thema des respektvollen Umgangs in Liebesbeziehungen und in Trennungssituationen, Rollenbildern von Frauen und Männern, aber auch mit ihren Erwartungen an Sexualität.

Das Kinderschutzzentrum St.Gallen, das Regional Didaktische Zentrum Rapperswil-Jona und das Amt für Soziales entwickeln in den Jahren 2014 und 2015 einen Parcours «Sexuelle Gewalt unter Jugendlichen». Sie lehnen sich in der Umsetzung an den Parcours «Mein Körper gehört mir» an. Der neue Parcours richtet sich an 12- bis 16-jährige Jugendliche und regt diese an, sich mit dem Thema «Sexuelle Gewalt unter Jugendlichen» auseinanderzusetzen. Neben der sexuellen Gewalt werden auch andere Gewaltformen wie psychische Gewalt behandelt. Die Stationen des Parcours regen zum Gespräch und zum Nachdenken über das eigene Verhalten an. Der Parcours soll im Schuljahr 2015/2016 in die Praxis implementiert werden.

b) Frühe Interventionen

Auf der Suche nach nutzbringenden Interventionsmodellen bei gewaltauffälligen Kindern und Jugendlichen untersuchte ein internationales Forschungsteam die Umgangsweise mit Gewaltauffälligkeit bzw. die ambulanten Unterstützungssysteme in fünf europäischen Ländern. Das Projekt identifizierte Entwicklungspotentiale der länderspezifischen Systeme und erarbeitete Qualitätskriterien für die Arbeit mit gewaltauffälligen Kindern und Jugendlichen. Im Rahmen des schweizerischen Teilprojekts wurden die Hilfssysteme und Unterstützungsprozesse in den drei Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und St.Gallen analysiert sowie Interviews mit Jugendlichen geführt. Die Fallrekonstruktionen verdeutlichen, dass bei allen Jugendlichen die familiäre Unterstützung unzureichend war. In allen Fällen zeigte sich, dass Hilfe aus der Perspektive der Jugendlichen nicht frühzeitig genug erfolgte. Am häufigsten wurde eine Fragmentierung der institutionellen Hilfe festgestellt. Dies bestätigte die bereits bekannte Tatsache, dass Reaktionen auf unangemessenes Verhalten aus der jeweiligen Systemlogik erfolgen: Die Schule reagiert auf Schulversagen, die Polizei auf Delikte mit Anzeigen, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde auf das Weglaufen von zu Hause. In einigen Fällen zeigte sich nach einer eskalierenden Phase ein Wechsel im Kooperationsmuster, so dass es zum Beispiel der Jugendanwaltschaft gelang, die verschiedenen Perspektiven aufeinander zu beziehen.

Die Abteilung ZEPRA Prävention und Gesundheitsförderung des Amtes für Gesundheitsvorsorge entwickelt Projekte und Kampagnen, Schulungsangebote sowie Hilfsmittel und Materialien für die Bereiche Suchtprävention, Gesundheitsförderung und Gewaltprävention und bietet Unterstützung bei deren Umsetzung an. Innerhalb der Abteilung ZEPRA übt die Fachstelle Gewaltprävention einen spezifischen Auftrag aus, wobei der Hauptfokus ebenfalls in der Unterstützung der Schulen liegt (vgl. unten). Zudem koordiniert sie im Zusammenhang mit dem Bundesprogramm «Jugend und Gewalt» die Zusammenarbeit im Kanton in der Koordinationsgruppe Gewaltprävention sowie auch die Vernetzung ausserhalb des Kantons.

c) Gewaltprävention in der Schule

Ebenfalls als Folge der politischen Diskussionen zum Thema Jugend und Gewalt entwickelten der Erziehungsrat und das Bildungsdepartement ein umfassendes Gewaltpräventionsprogramm für die Volksschulen. Die Fachstelle Gewaltprävention des ZEPRA im Gesundheitsdepartement konzipierte das Gewaltpräventionsprogramm, welches die Schulen bei der Bewältigung von Fragen um das Thema Gewaltprävention unterstützt und ihnen als Leitfaden dient. Um die Verbindlichkeit und Bedeutung der Gewaltprävention in der Schule zu unterstreichen, richtete der Erziehungsrat im August 2012 das «Kreisschreiben zur Gewaltprävention» an die St.Galler Schulträger und Lehrkräfte der öffentlichen Volksschule. Im Frühjahr 2013 wurde eine auf das kantonale Programm abgestimmte Fachbroschüre mit fachlichen Grundlagen publiziert. Zudem erhielten Anfang 2014 Fachpersonen aus dem Schulbereich in regionalen Veranstaltungen Impulse zur Umsetzung von Gewaltprävention im schulischen Kontext. Weiter stehen online verschiedene Hilfsmittel wie etwa Beschreibungen von wirksamen Gewaltpräventionsprogrammen, ein Musterleitfaden für Interventionsprozesse oder eine Übersicht zu Unterstützungsangeboten verschiedener Fachorganisationen zur Verfügung. Auch die Kriseninterventionsgruppe des Schulpsychologischen Dienstes leistet hier wichtige Arbeit, nicht nur in der Krisenintervention an sich, sondern auch in der Weiterbildung von Behörden und Lehrpersonen (z.B. mit Workshops in Klassen).

d) Prävention und Intervention im öffentlichen Raum

Neben individuumsbezogenen Interventionen gehören auch Massnahmen und Interventionen im öffentlichen Raum zu einer umfassenden Strategie gegen Jugendgewalt. Fachpersonen der Kinder- und Jugendarbeit befassen sich im Rahmen ihres Auftrags in der Kinder- und Jugendförderung mit Fragen von Freizeit, Ausgang und damit zusammenhängenden Konflikten im öffentlichen Raum (vgl. dazu auch Abschnitt 5.3). Ziel ist es, Jugendlichen zu ermöglichen, ihre Erholungs- und Freizeit sinnvoll zu nutzen, Freiräume für ihre Entwicklung zu schaffen, sie in ih-

ren Aktivitäten zu unterstützen und die Beteiligung im Gemeinwesen zu fördern. Daneben sollen die Jugendlichen auch bei der Regelung von Konflikten unterstützt werden. Die mobile Jugendarbeit, eine Form der Kinder- und Jugendarbeit, sucht Jugendliche an ihren Treffpunkten auf, nimmt ihre Anliegen auf, berät und vermittelt. Auf diese Weise kann der Entstehung von situativen gewaltfördernden Faktoren entgegengewirkt werden. Die Intervention bei Gewaltvorfällen bleibt jedoch Aufgabe der Polizei, die dazu einen Jugenddienst führt.

7 Würdigung der Entwicklung seit dem Jahr 1992

Der letzte umfassende Bericht der Regierung zu Händen des Kantonsrates zur Kinder- und Jugendpolitik liegt nunmehr über 20 Jahre zurück. Der Schwerpunkt lag damals auf ausserschulischen Aspekten und der Frage, wie die Jugendhilfe auf Kantons- und Gemeindeebene auszugestalten und welchen Stellenwert der Jugendarbeit beizumessen ist.

a) Fortschrittlicher Kanton St.Gallen

Die Stossrichtung des Berichts aus dem Jahr 1992 und die konsequente ausserschulische Perspektive waren zur damaligen Zeit im interkantonalen Vergleich sehr fortschrittlich. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich – nicht zuletzt aufgrund der KRK – in allen Kantonen viel entwickelt, so auch im Kanton St.Gallen. Der Bericht aus dem Jahr 1992 erwies sich für diese Entwicklungen als beste Basis. Instrumente wurden eingerichtet, die auch heute noch im interkantonalen Vergleich fortschrittlich sind. Dabei sind die kantonale Kinder- und Jugendkoordinationsstelle, der Jugendprojektwettbewerb und insbesondere der Kinder- und Jugendkredit zu nennen. Gerade die finanzielle Unterstützung durch den Kinder- und Jugendkredit und die fachlich-personelle Unterstützung durch die Koordinationsstelle hat vielen privaten, kommunalen und regionalen Initiativen und Modellvorhaben zum Durchbruch verholfen.

b) Mit den Entwicklungen Schritt gehalten

Der Aufbau und die Differenzierung der Kinder- und Jugendpolitik waren auch deshalb erfolgreich, weil der Kanton in den vergangenen zwei Jahrzehnten stets Schritt mit den Entwicklungen im Feld gehalten hat. So stehen heute mit Blick auf die stark gestiegene Gesuchszahl jährlich über 400'000 Franken im Kinder- und Jugendkredit zur Verfügung und belasten den Kantonshaushalt nicht, da dafür stets Mittel aus dem Lotteriefonds bezogen werden konnten. Auch die kantonale Koordinationsstelle konnte ausgebaut werden. Sie kann darum die Nachfrage nach fachlicher Beratung und Unterstützung der Gemeinden, Verbände und weiterer Akteurinnen und Akteure der Kinder- und Jugendarbeit decken. Mit dem Ausbau gingen auch erfolgreiche konzeptionelle Arbeiten auf Kantonebene einher. So hat der Kanton St.Gallen etwa mit dem Konzept Kinderschutz ein Instrument geschaffen, welches die Aktivitäten im Kinderschutz koordiniert.

c) Kantonale, regionale und nicht nur lokale Ansätze

Kinder- und Jugendhilfe muss lokal verankert sein, in der unmittelbaren Lebenswelt der Kinder und Jugendlichen. Es ist deshalb unbestritten, dass den Gemeinden u.a. bei der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit eine zentrale Rolle zukommt. An diesem Grundsatz haben auch die Entwicklungen in den letzten Jahren nichts geändert. Nicht zuletzt aufgrund der gestiegenen virtuellen und räumlichen Mobilität von Kindern und Jugendlichen wurde aber in den letzten Jahren deutlich, dass regionale und kantonale Ansätze lokale Initiativen sinnvoll ergänzen. Beiden Staatsebenen kommen wichtige Funktionen für eine gelingende und dynamische Kinder- und Jugendpolitik zu. In Zukunft dürften die Stärkung und Pflege regionaler Vernetzung, wie sie in mehreren Regionen bereits Realität ist, wichtige Aufgaben sein und bleiben.

d) Politik für Jugendliche und Kinder, auch kleine

Lag der Fokus des Berichts der Regierung aus dem Jahr 1992 fast ausschliesslich auf Jugendfragen, ist heute unbestritten, dass eine integrierte und ganzheitliche Kinder- und Jugendpolitik

nur erfolgreich ist, wenn auch Kinder, insbesondere auch kleine, Ziel der Anstrengungen sind. Gerade aufgrund der generell stark präventiven Wirkung der ausserschulischen kinder- und jugendpolitischen Aktivitäten und dem Anliegen, den Kindern im Kanton gute Startchancen zu ermöglichen, ist die Ausrichtung staatlicher Anstrengungen auch auf das Kindesalter zu begrüssen.

e) Querschnittanlage macht Koordination nötig

Weiter zeigt der vorliegende Bericht auf, dass Kinder- und Jugendpolitik eine Querschnittaufgabe ist und in vielen Politikbereichen Eingang gefunden hat und weiterhin finden muss. Zu nennen sind beispielsweise der Jugenddienst der Kantonspolizei, die kinder- und jugendpsychiatrischen Angebote im Gesundheitsbereich und die Elternbildung als Teil der kantonalen Bildungspolitik. Die Differenzierung ist erwünscht und spiegelt die vielschichtige Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen. Dies bedingt aber auch koordinatives Bemühen. Die verschiedenen Aktivitäten sollen sich ergänzen und nicht konkurrieren oder widersprüchliche Zielsetzungen und Wirkungen verfolgen. Gerade die Frage, welche Massnahmen gegen Jugendgewalt zu ergreifen sind, kann nur beantwortet werden, wenn neben sicherheitspolitischen, allenfalls repressiven Massnahmen auch präventive Massnahmen beispielsweise der offenen Jugendarbeit Platz finden.

f) Leitsätze schaffen Orientierung

Die Koordination der Aktivitäten im Alltag der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure konnte in den letzten Jahren stark verbessert werden. Allerdings ist es auch wichtig, dass die Koordination auch auf einer übergeordneten Ebene geschieht. Die vielfältigen Bestrebungen sollen sich an einem gemeinsamen strategischen Rahmen ausrichten. Dieser fehlt bislang. Deshalb sind mit vorliegendem Bericht erstmals auch Leitsätze definiert, an denen sich die Trägerinnen und Träger der Kinder- und Jugendpolitik ausrichten können, seien dies Private oder staatliche Stellen.

g) Erreichtes durch Weiterentwicklung sichern

Die Kinder- und Jugendpolitik im Kanton ist etabliert. Der Bedarf staatlicher Aktivität ist unbestritten, was in den letzten Jahren eine sehr positive Entwicklung ermöglichte. Die vorliegende Standortbestimmung bestätigt, dass keine grossen Lücken bestehen und die Angebote einem ausgewiesenen Bedürfnis entsprechen. Die künftige Kinder- und Jugendpolitik hat deshalb insbesondere die Errungenschaften der letzten Jahre zu sichern. Sicherung gelingt allerdings nur, wenn Weiterentwicklung zugelassen wird. Gerade die Kinder- und Jugendpolitik weist eine hohe Dynamik auf (z.B. aufgrund neuer Medien). Auch aufgrund des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wird sich der Kinderschutz verändern.

h) Kinderrechtskonvention und Partizipationsrechte in die Praxis tragen

Die Schweiz hat die KRK im Jahr 1997 ratifiziert, also kurz nach der letzten umfassenderen Berichterstattung der Regierung zur Jugendpolitik. Die KRK bildet den verpflichtenden Referenzrahmen für die Kinder- und Jugendpolitik. Sie verändert die Sicht auf Kinder: Kinder werden nicht ausschliesslich als schützenswert, sondern als eigenständige Individuen angesehen, die auf Kompetenzen zurückgreifen können, eine eigene Meinung haben und diese auch äussern dürfen. Gerade mit Blick auf den demographischen Wandel sind im Kanton St.Gallen deshalb neue Formen und Methoden zu erproben, um die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zu fördern. Dies hat nicht nur in der Kinder- und Jugendförderung zu geschehen, wo dies naheliegend erscheint, sondern gerade auch im Kindes- und Jugendschutz.

8 Kinder- und jugendpolitische Strategie des Kantons St.Gallen

8.1 Ziel und strategische Leitsätze der St.Galler Kinder- und Jugendpolitik

Kinder und Jugendliche im Kanton St.Gallen finden Lebensbedingungen vor, die ihre körperliche, geistige, emotionale und soziale Entwicklung fördern und schützen sowie ihre gesellschaftliche Teilhabe stärken. Der Kanton und die Gemeinden verfolgen hierzu die Umsetzung der UN - Kinderrechtskonvention KRK und setzen sich für Rahmenbedingungen ein, die es allen Eltern und Bezugspersonen ermöglichen, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bestmöglich auf ihrem Lebensweg zu begleiten. Die Kinder- und Jugendpolitik des Kantons richtet sich dazu an den folgenden sechs Leitsätzen aus:

Leitsatz 1: Eigeninitiative und Entfaltung ermöglichen

Kinder und Jugendliche finden freie Räume und Zeit vor, die ihnen ermöglichen, ohne Zwang aktiv zu sein. Sie können diese Räume eigeninitiativ nutzen und kreativ tätig sein.

Leitsatz 2: Das Wohl des Kindes gewährleisten

Das Wohl des Kindes, ob als Individuum oder als Gruppe, leitet das Handeln staatlicher und privater Träger der Kinder- und Jugendpolitik. Anregende, entwicklungsfördernde und gesundheitsfördernde Umgebungen und Angebote zu schaffen, sind Ziele des staatlichen Handelns. Wo notwendig, werden Kinder und Jugendliche geschützt, begleitet und beraten. Können Eltern das Wohl ihres Kindes nicht gewährleisten, übernimmt der Staat Verantwortung.

Leitsatz 3: Familien schätzen und stärken

Eltern tragen die primäre Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder. Sie erbringen durch die Betreuung, Erziehung und Förderung ihrer Kinder unverzichtbare Leistungen für die Gesellschaft. Zum Wohl der Kinder und im Interesse der gesamten Gesellschaft werden die Eltern in ihren Aufgaben gestärkt und unterstützt.

Leitsatz 4: Generationenbeziehungen fördern

Alle Generationen leisten wichtige Beiträge zum gesellschaftlichen Leben im Kanton. Die intergenerationelle Solidarität wird durch einen vielgestaltigen Kontakt zwischen den Generationen gefördert – gerade auch mit Blick auf den demographischen Wandel.

Leitsatz 5: Mitwirkung ermöglichen und Anliegen ernst nehmen

Kinder und Jugendliche sind eigenständige Individuen mit spezifischen Kompetenzen und Bedürfnissen. Sie haben das Recht, ihre Anliegen einzubringen und mitzuwirken – die Erwachsenen haben die Pflicht, diese Anliegen ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Leitsatz 6: Vielfalt anerkennen und gerechte Chancen bieten

Die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen sind besonders vielfältig. Sei dies aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihres Alters oder besonderer Lebensumstände. Diese Vielfalt bereichert die Gesellschaft, verpflichtet sie jedoch gleichzeitig auch zu Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen.

8.2 Handlungsfelder der St.Galler Kinder- und Jugendpolitik (Jahre 2015 bis 2020)

Basierend auf diesen Leitsätzen definiert die kinder- und jugendpolitische Strategie des Kantons sechs Handlungsfelder. Die Ziele der Handlungsfelder sollen mittels Massnahmen (M) des Kantons und mittels Handlungsempfehlungen (HE) an die Gemeinden konkretisiert werden. Mit Blick auf die bisherigen Aktivitäten von Kanton, Gemeinden und Privaten und die beachtliche Entwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten bestehen kaum Lücken. Viele Massnahmen und Handlungsempfehlungen sind deshalb auch nicht neu.

8.2.1 Handlungsfeld 1: Bildung auch ausserhalb der Schule

Im Handlungsfeld «Bildung auch ausserhalb der Schule» setzt sich der Kanton zum Ziel, dass Kindern und Jugendlichen genügend begleitete bzw. betreute, aber auch unbetreute Räume zur Verfügung stehen. Die Planung und Gestaltung öffentlicher Räume erfolgt unter Mitwirkung der Kinder und Jugendlichen.

M 1.1 Vernetzung Kinder- und Jugendarbeit:

Der Kanton fördert den Erfahrungsaustausch und den Wissenstransfer zwischen Gemeinden, Regionen sowie zwischen Kinder- und Jugendarbeitenden.

HE 1.2 Unterstützung ausserschulischer Vorhaben von und für Kinder und Jugendliche:

Die Gemeinden setzen sich dafür ein, dass Kinder und Jugendliche weiterhin finanzielle und fachliche Unterstützung erhalten, um ihre Projektideen umzusetzen und vielfältige Kompetenzen auch ausserhalb der Schule zu erwerben (vgl. Kinder- und Jugendkredit und Kinder- und Jugendkoordinationsstelle). Der Kanton unterstützt sie dabei fachlich und finanziell. Der Jugendprojektettbewerb bietet unverändert die Plattform, um die Projekte und Erfahrungen der Öffentlichkeit vorzustellen und Kompetenzen über das Projekt hinaus zu erproben und zu erwerben.

HE 1.3 Förderung von Projekten im Themenbereich «Kinder und Jugendliche nutzen und beleben den öffentlichen Raum»:

Der öffentliche Raum – häufig als «umstrittene» Zone in der Gemeinde wahrgenommen – ist für Kinder und Jugendliche ein Experimentierfeld, das sie als Mitglieder der Gesellschaft nutzen. Kinder und Jugendliche sind Experten ihrer Lebenswelt. Sie nutzen jene Plätze und Orte, die ihren Bedürfnissen am meisten entsprechen. Die Gemeinden setzen sich dafür ein, dass Kindern und Jugendlichen öffentlicher Raum nicht einfach zugewiesen wird, sondern kreative Entfaltung und vielfältige Begegnungen ermöglicht. Echte Beteiligung und Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen bei Planungsfragen ist unerlässlich und kann nur durch konkrete Mitwirkungsprojekte erreicht werden.

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

Kinder und Jugendliche eignen sich an verschiedenen Lernorten wichtige Kompetenzen an. Neben der Schule, welche die formale Bildung vermittelt, wird zunehmend auch die Bedeutung anderer Lernorte erkannt. Im Frühbereich ist das beispielsweise die Kindertagesstätte, die Kleinkinder sozial und emotional fördert. Für grössere Kinder geschieht diese non-formale (d.h. beabsichtigte und gezielte, freiwillige) Bildung u.a. im Sport- oder Musikverein. Dadurch werden Sozial- und Selbstkompetenzen gestärkt; die Kinder und Jugendlichen eignen sich Kompetenzen an, die für ihre Entwicklung, ihre zukünftige Erwerbsbiografie und generell das gesellschaftliche Zusammenleben zentral sind.

Die Bedeutung der non-formalen Bildung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit ermöglichen den Kindern und Jugendlichen, sich non-formal und informell zu bilden. Sie orientieren sich an deren Interessen, sind freiwillig und lokal zugänglich. Dank der verbandlichen und offenen Kinder- und Jugendarbeit finden Kinder und Jugendliche Zeit und Raum, die sie autonomer gestalten können und die ihre Kreativität, ihre Eigeninitiative

und ihr Selbstvertrauen fördern. Mit Blick auf das gesellschaftspolitische Ziel der Chancengerechtigkeit ist die offene Arbeit mit Kindern und Jugendlichen hervorzuheben. Sie orientiert sich an den Fähigkeiten und Potenzialen der Kinder und Jugendlichen.

Der öffentliche Raum steht Kindern und Jugendlichen ebenso zu wie der übrigen Bevölkerung. Sie haben ein Recht, in Fragestellungen, die ihre Lebenswelt betreffen, einbezogen zu werden. Beteiligung kann nicht erlernt werden, sie muss erfahren werden. Über konkrete Projekte können Jugendliche ein Verständnis für Beteiligung entwickeln. Die Beteiligung ist für das Gemeinwesen auch eine Ressource. Die Jugendlichen setzen sich aktiv mit ihrer sozialen Umwelt auseinander und identifizieren sich mit dieser, was zur aktiven Nutzung der Angebote und Leistungen beitragen kann. Innovative Projekte wie beispielsweise offene Turnhallen an Wochenenden bieten den Jugendlichen Raum.

8.2.2 Handlungsfeld 2: Wohl des Kindes – Wohl der Kinder

Dieses Handlungsfeld fokussiert im Besonderen auf den Schutz der Kinder und Jugendlichen vor und in konkreten Gefährdungssituationen und Abhängigkeitsverhältnissen sowie auf die Förderung der Mitsprache der Kinder und Jugendlichen in sie betreffenden Angelegenheiten wie beispielsweise in behördlichen Verfahren. Kinder und Jugendliche sollen ihre individuellen und kollektiven Bedürfnisse verstärkt einbringen können und über ihre Rechte und Pflichten informiert sein. Ein besonderes Augenmerk wird in diesem Handlungsfeld weiter auf die Sensibilisierung für Kinderrechte gerichtet.

-
- M 2.1 Bekanntmachung der Kinderrechte:
Der Kanton erhöht die Verfügbarkeit von allgemeinen Informationen zur KRK in der Öffentlichkeit, Politik, Fachbereichen und Verwaltung.
-
- M 2.2 Umsetzungshilfen für kinderrechtskonforme Verfahren:
Der Kanton erarbeitet Standards für die Umsetzung der KRK in Kindeschutzverfahren, in familienrechtlichen Verfahren, in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren, in der ausserfamiliären Dauerbetreuung und etabliert diese beispielsweise durch Aus- und Weiterbildung. Fachpersonen, die Kinder und Jugendliche anhören, erhalten spezifische Weiterbildung, um diese Aufgabe kompetent wahrnehmen zu können.
-
- M 2.3 Kantonale Strategie Kindeschutz:
Seit dem Jahr 2009 besteht das kantonale Konzept Kindeschutz. Sowohl auf struktureller als auch auf thematischer Ebene hat sich seither viel verändert. Der Kanton überarbeitet das bestehende Konzept und trägt den veränderten Gegebenheiten Rechnung. Die zukünftige Strategie Kindeschutz klärt Zuständigkeiten und definiert prioritäre Handlungsfelder und Massnahmen.
-
- M 2.4 Prävention von Gewalt an Kindern und Jugendlichen:
Präventive Anstrengungen zu Gunsten besonders verletzlicher Kinder und Jugendlicher sowie bezüglich verschiedener Gewaltformen werden durch den Kanton verstärkt. Kinder und Jugendliche aus belasteten Familien brauchen Zugang zu Informationen und zu Unterstützungsangeboten.
-
- M 2.5 Ausserfamiliäre Dauerbetreuung:
Die Pflegeeltern werden durch den Kanton unterstützt, und in der stationären Kinder- und Jugendhilfe wird das Angebot quantitativ und qualitativ weiterentwickelt.

M 2.6 Gesundheitsförderung und -vorsorge:
Der Kanton schützt Kinder und Jugendliche vor gesundheitsschädigenden Einwirkungen und informiert sie über Gesundheitsrisiken. Er befähigt sie, eine gesundheitsfördernde Lebensweise zu entwickeln und Entscheide für ihre eigene Gesundheit zu treffen. Er stellt adäquate Unterstützung und Angebote zur Verfügung, um Kinder und Jugendliche vor Verletzungen der Integrität und Krankheit vorbeugend zu schützen. Dies wird durch die ärztliche Grundversorgung und der Gesundheitsvorsorge speziell für Kinder erreicht.

HE 2.7 UNICEF-Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde»:
Gemeinden greifen auf dem Weg zur kinderfreundlichen Gemeinde auf die bewährte Initiative der UNICEF zurück. Der Kanton kann interessierte Gemeinden finanziell und fachlich unterstützen und den Erfahrungsaustausch und den Wissenstransfer organisieren.

HE 2.8 Kinder- und Jugendinformation:
Die Gemeinden stellen niederschwellige Beratung von Kindern und Jugendlichen durch altersgerechte Informationen zu Alltagsfragestellungen von Kindern und Jugendlichen zu allen Lebensbereichen (Beziehung, Gesundheit, Sicherheit, Freizeit usw.) bereit oder bauen diese aus, da Kinder und Jugendliche die Beratung in Fachstellen nur wenig nutzen.

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

Die Chance auf umfassende Gesundheit, körperliches, seelisches und soziales Wohlbefinden ist essentiell. Gesundheit heisst mehr als das Nichtvorhandensein von Krankheit oder unfallbedingter Beeinträchtigung. Gesundheit schliesst die Fähigkeit und Motivation ein, das Leben selbständig zu gestalten, eine Bedeutung im Leben zu erkennen und einen Beitrag zum Leben der Gesellschaft zu leisten. Die Verletzlichkeit von Kindern ergibt sich nicht nur aus der Einzelfallkonstellation, sondern hängt mit strukturellen Faktoren zusammen. Präventiver Kinderschutz muss deshalb Massnahmen umfassen, die einerseits die Widerstandskraft und Handlungsfähigkeit der Kinder und Jugendlichen fördern und andererseits die Gefährdungsfaktoren vermindern. Präventiver Kinderschutz umfasst Massnahmen, die unterschiedliche Gefährdungsfaktoren und Gewaltformen berücksichtigen. Auch die neuen Medien fordern den Kindes- und Jugendschutz. Es braucht deshalb Wissen und Kompetenzen sowohl bei Kindern und Jugendlichen als auch bei ihren erwachsenen Bezugspersonen, mit den Chancen und Risiken dieser Techniken umzugehen. Sind Kinder und Jugendliche Opfer von Gewalt geworden oder besteht der Verdacht darauf, benötigen sie, ihre Angehörigen und Fachpersonen professionelle Beratung, Unterstützung und Begleitung.

Die juristischen Verfahren haben sich gemäss den aktuellen gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene am Kindeswohl zu orientieren und Kinder haben bei Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, ein Anhörungsrecht. Neben familienrechtlichen Verfahren (z.B. bei Scheidung der Eltern) betrifft dies im Bereich des Zivilrechts auch Kinderschutzverfahren. Im Bereich von verwaltungsrechtlichen Verfahren sind Kinderrechte u.a. im Ausländer- und Asylrecht zentral. Auch in strafrechtlichen Verfahren müssen die Rechte von Kindern und Jugendlichen gewahrt werden, sowohl wenn sie Opfer als auch wenn sie Täterin oder Täter oder Angehörige von Opfern oder Täterinnen und Tätern sind. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen in die Praxis ist anspruchsvoll und birgt auch Schwierigkeiten.

In Zivil- und Strafverfahren werden zwar die Situation der Kinder untersucht und ihre Interessen abgewogen. Doch das zentrale Instrument zur Ermittlung des Kindeswohls, die Anhörung, kommt heute in der Schweiz nur bei 10 Prozent aller Kinder und Jugendlichen in Verfahren zum Zug. Die positive Wirkung der Anhörung wird jedoch nicht bestritten. Kinder und Jugendliche werden durch den Einbezug in ihrer Entwicklung gefördert, indem sie in ihrem Selbstwertgefühl gestärkt werden und sich als selbstwirksam erleben. Diese beiden Faktoren tragen zur Widerstandskraft und Handlungsfähigkeit der Betroffenen bei und führen gleichzeitig dazu, dass diese die beschlossenen Massnahmen besser akzeptieren. Behörden und Fachpersonen stehen oft in einem Spannungs-

feld, sind sie doch für den unmittelbaren Schutz des Kindes verantwortlich und wollen eine Überforderung des Kindes verhindern. Die Anhörung von Kindern und Jugendlichen muss deshalb «in geeigneter Weise» (ZGB, Art. 314a) erfolgen, das heisst altersadäquat und gegebenenfalls fachlich begleitet. Es bedarf spezifischer Kenntnisse und Erfahrung, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können.

Kinder und Jugendliche, die nicht in ihrer Herkunftsfamilie aufwachsen, haben Anrecht auf besonderen Schutz. Wie die in jüngster Zeit vieldiskutierte Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen schmerzhaft aufzeigt, haben Kinder in Schweizer Heimen und Pflegefamilien jahrzehntelang physische, sexuelle und psychische Gewalt erlebt. Nun gilt es, die Rahmenbedingungen zu sichern, dass solcher Missbrauch in Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe sowie im Pflegekinderbereich nicht mehr vorkommt. Gemäss PAVO müssen Kinder über ihre Rechte aufgeklärt werden und an den Entscheiden, die einen wesentlichen Einfluss auf ihr Leben haben, altersentsprechend beteiligt werden. Um die Wahrscheinlichkeit von Grenzverletzungen und Gewalt in Einrichtungen möglichst tief halten zu können, sind entsprechende Konzepte nötig.

Mit dem Projekt «Kinder wirken mit» hat der Kanton bereits einen Grundstein gelegt, um die Partizipation von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen und Pflegefamilien zu fördern. Nun gilt es, die Rechte von Kindern und Jugendlichen im Prozess der Unterbringung und während der Betreuung ausserhalb ihrer Herkunftsfamilien wie auch in anderen Verwaltungsverfahren noch stärker zu verankern.

8.2.3 Handlungsfeld 3: Frühe Förderung – Kinder für das Leben stärken

Frühe Förderung will für kleine Kinder und ihre Eltern sowie nahe Bezugspersonen Rahmenbedingungen schaffen, die es jedem kleinen Kind ermöglichen, sich nach seinen Interessen zu entwickeln, und welche die elterliche Begleitung und Erziehung der kleinen Kinder unterstützen. Im Handlungsfeld der «Frühen Förderung» steht die Erreichbarkeit aller kleinen Kinder und ihrer Familien im Fokus. Ziel ist, dass kleine Kinder und ihre Eltern niederschwellig Zugang zu qualitativ guten Angeboten der frühen Förderung finden.

M 3.1 Kantonale Strategie «Frühe Förderung»:

In Zusammenarbeit mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP und dem Verband St.Galler Volksschulträger SGV erarbeiten die Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit gemeinsam eine kantonale Strategie «Frühe Förderung». Die Strategie zeigt auf, wie im Kanton gute Rahmenbedingungen für kleine Kinder und ihre Eltern geschaffen werden können. Zuständigkeiten werden geklärt (z.B. zwischen Kanton, Schulgemeinden und politischen Gemeinden) und prioritäre Handlungsfelder und Massnahmen vereinbart. Beispielsweise ist zu klären, ob regionale oder kommunale Netzwerke früher Förderung aufzubauen sind (koordinierte Angebote und koordinierte Kommunikation). Die Stärkung der Mütter- und Väterberatung und der Erziehungsberatung ist zu prüfen. Der Bedarf familienunterstützender Angebote wie etwa Familienzentren und Elternbildungsangebote, aber auch die Stärkung der Spielgruppen ist zu klären. Dabei ist auch zu prüfen, wie der Übergang vom Vorschulbereich in die Schule verbessert werden kann. Nicht zu vergessen sind insbesondere auch die wichtige Rolle der Gesundheitsförderung bereits bei kleinen Kindern und die damit verbundene Bedeutung der Sensibilisierung der Eltern.

M 3.2 Kantonales Integrationsprogramm KIP 2014 bis 2017:

Die im KIP bezeichneten Massnahmen zur Zielgruppenerreichung, Elternmitwirkung und zur Sprachförderung sind weiterhin umzusetzen. Die zu entwickelnde Strategie «Frühe Förderung» gemäss M 3.1 soll die bestehenden und weiterzuführenden Massnahmen aus dem KIP integrieren, damit eine kongruente Politik der frühen Kindheit gewährleistet werden kann.

HE 3.3 «Frühe Förderung» lokal und regional:

Die Gemeinden tragen die kantonale Strategie mit und setzen die darin formulierten Handlungsempfehlungen lokal und regional um.

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

In der frühen Kindheit werden die Grundsteine zu einer positiven Entwicklung gelegt. Investitionen im Frühbereich zahlen sich neben der individuellen Bedeutung für jedes betroffene Kind und der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht aus. So bringt jeder Franken, der in der frühen Förderung eingesetzt wird, u.a. dank positiven Sozialisations- und Integrationseffekten sowie höherer Erwerbsbeteiligung der Mütter bei einem Kita-Besuch des Kleinkindes einen Nutzen von wenigstens Fr. 4.– (vgl. S. 32 in Stamm «Frühkindliche Bildung in der Schweiz»).

Frühe Förderung unterstützt die Lernprozesse der kleinen Kinder ab Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten und fördert die motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten der Kinder. In erster Linie sind die Eltern für den Aufbau einer tragfähigen Beziehung, für die Erziehung und die Förderung der Entwicklung ihrer Kinder zuständig. Deshalb bietet frühe Förderung primär Unterstützung für Eltern und weitere Bezugspersonen in ihrer Erziehungsfunktion. Eltern zu stärken heisst, Kinder zu fördern und zu schützen. Eltern sollen die Möglichkeit haben, ihre Erziehungskompetenzen z.B. durch Elternbildung zu stärken, damit sie ihren Kindern eine anregungsreiche und liebevolle Umwelt bieten können. In schwierigen Lebenslagen und Krisensituationen sollen sie zudem Beratung und Unterstützung erhalten.

Kleine Kinder aus sozial benachteiligten und/oder risikobehafteten Familien sind hinsichtlich ihrer Entwicklung benachteiligt, da sie zu Hause oft wenig gefördert werden, die Familien oft isoliert leben und aus materiellen Gründen auch seltener eine familienergänzende Betreuung nutzen (können), [vgl. S. 36 in Stamm et al. «FRANZ: Früher an die Bildung – erfolgreicher in die Zukunft?»]. In der Folge vergrössern sich die Unterschiede der Startchancen. Massnahmen und Angebote der frühen Förderung sind deshalb ein wichtiges Mittel, um sozial benachteiligte, arbeitsbetreffende oder arbeitsgefährdete Kinder und ihre Familien zu unterstützen. Dank Massnahmen und Angeboten der frühen Förderung können zudem Risikosituationen früh erkannt, Familien in belasteten Lebenslagen unterstützt und dadurch Kinder geschützt werden und so einschneidende Folgen und auch Kosten für das Gemeinwesen vermieden werden.

Angebote und Massnahmen der frühen Förderung müssen deshalb für verschiedene Zielgruppen zugänglich sein. Um alle Familien zu erreichen, müssen die Angebote bezahlbar und nahe sein. Die Frage nach der Zugänglichkeit der Angebote ist daher von der Praxis prioritär zu behandeln. Im Bereich der Beratung und Begleitung der Familien kommen den Geburtskliniken, den Hebammen, den Mütter- und Väterberaterinnen, den Kinderärztinnen und -ärzten und den Erziehungsberatenden eine bedeutende Rolle zu. Im Bereich der Betreuung und Unterstützung der Familien sind die Kindertagesstätten, Familienzentren und Spielgruppen gefordert, niederschwellige Zugänge für die Familien zu schaffen, um möglichst viele kleine Kinder und Familien zu erreichen.

8.2.4 Handlungsfeld 4: Generationenbeziehungen – den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern

Im Handlungsfeld «Generationenbeziehungen» will der Kanton den intergenerationellen Austausch ausserhalb der eigenen Familie unterstützen und Räume für diese Begegnungen fördern.

HE 4.1 Ausserfamiliäre intergenerationelle Freiwilligenarbeit:

Die Gemeinden fördern freiwilliges und ehrenamtliches Engagement von Kindern und Jugendlichen in Vereinen und ausserhalb (vgl. Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009;).

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

Bereits der Bericht 40.09.02 «Politik im Zeichen des demographischen Wandels» der Regierung vom 10. März 2009 weist auf die gesellschaftspolitischen Auswirkungen des demographischen Wandels hin. Das Verhältnis der Generationen wird sich verstärkt zugunsten des dritten und vierten Lebensalters verschieben. Noch mehr als heute wird sich in Zukunft die Frage stellen, was es heisst, in einer alternden Gesellschaft aufzuwachsen und jung zu sein. Es ist unabdingbar, dass die materiellen und nichtmateriellen Beitragsleistungen der einzelnen Generationen wahrgenommen und anerkannt werden. Falsche Erwartungen und Vorstellungen sind der Generationensolidarität abträglich.

Um die Solidarität zwischen den Generationen zu stärken, müssen die Generationenbeziehungen gefördert werden. Ausserhalb der Familie haben die verschiedenen Generationen miteinander jedoch nur wenig Kontakt. Ausserfamiliäre Kontakte verschiedener Generationen sind meist nur punktueller Natur und im Kontext von Ausbildungs- und Arbeitswelt häufig durch hierarchische Beziehungen gekennzeichnet. Doch viele ältere Menschen können je länger desto weniger auf innerfamiliäre Ressourcen zurückgreifen und sind ausserhalb der Familie auf Unterstützung angewiesen.

Hinsichtlich der Begegnung verschiedener Altersgruppen kommt dem öffentlichen Raum grosse Bedeutung zu. Um die Teilhabe der unterschiedlichen Generationen und damit auch ihre Kontaktmöglichkeiten zu fördern, ist es bei der Gestaltung öffentlicher Räume zentral, diese einzubeziehen und ihren verschiedenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehört auch das direkte Wohnumfeld (-quartier) (vgl. auch Handlungsfeld 2, Handlungsempfehlung 2.7 «Kinderfreundliche Gemeinde»).

Grundsätzlich sind alle Generationen angehalten, sich mittels freiwilliger oder ehrenamtlicher Arbeit für die Gesellschaft zu engagieren. Damit aber insbesondere auch Kinder und Jugendliche ihr zivilgesellschaftliches Engagement leisten können, ist es Aufgabe der Vereine, ihr Angebot so zu gestalten, dass es für die junge Generation attraktiv und leistbar ist. Nachhaltigkeitsverantwortung zeichnet sich dadurch aus, dass ältere Menschen bereit sind, ihr Wissen und ihre zeitlichen Ressourcen den jüngeren Menschen zur Verfügung zu stellen und dass sie gegenüber den Themen der jüngeren Generation offen sind. Junge Menschen ihrerseits sollten das Wissen der erfahrenen Generation abfragen und gewillt sein, von den älteren Menschen zu lernen. Gerade in den Vereinen, wo verschiedene Generationen aufeinandertreffen und in geselligen Anlässen miteinander in den Dialog treten oder gemeinsam in Organisationskomitees aktiv sind, bieten sich vielfältige Möglichkeiten, um diese Generationensolidarität und Nachhaltigkeitsverantwortung zu leben und wahrzunehmen.

8.2.5 Handlungsfeld 5: Politische Partizipation – für eine lebendige Demokratie

Im Handlungsfeld «Politische Partizipation» ist die Zielsetzung wie folgt: Kinder und Jugendliche partizipieren auf politischer Ebene, sowohl in der Gemeinde wie auch im Kanton.

M 5.1 Politische Beteiligung Jugendlicher und junger Erwachsener:
Der Kanton verbessert die altersgerechte Kommunikation mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kontext politischer Abstimmungen und Vorlagen sowie zu politischen Inhalten. Er erprobt neue Modelle, um den Einbezug zu fördern und die Mitwirkung zu stärken. Das Jugendparlament wird weiterhin unterstützt und dessen Zusammenwirken mit Kantonsrat, Regierung und Verwaltung verbessert.

HE 5.2 Partizipation an politischen Entscheid- und Planungsprozessen:
Die Gemeinden erproben neue Modelle, um den Einbezug von Kindern und Jugendlichen in Entscheid- und Planungsprozessen auf Kantons- und Gemeindeebene zu fördern und deren Mitwirkung (z.B. Kinder- und Jugendräte) zu stärken.

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

Kinder und Jugendliche sind Expertinnen und Experten für ihre Lebenswelt. Der Einbezug der Kinder und Jugendlichen in Entscheidungsprozesse fördert ihre gesellschaftliche Teilhabe und ihre Identifikation mit dem Gemeinwesen. Gleichzeitig ist es für das Erlernen demokratischer Spielregeln besonders wichtig, am politischen Geschehen früh teilzunehmen. Demokratie und Demographie sind direkt gekoppelt. Demokratie lebt von der Teilhabe der verschiedenen Generationen, ob jung oder alt. Das Thema, wie junge Menschen ihre Stimme einbringen können, wird im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen.

8.2.6 Handlungsfeld 6: Gesellschaftliche Teilhabe und Armutsbekämpfung

Im Handlungsfeld «Gesellschaftliche Teilhabe und Armutsbekämpfung» definiert die kinder- und jugendpolitische Strategie des Kantons folgendes Ziel: Kinder und Jugendliche finden kantonale und kommunale Angebote vor, die ihnen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft offenstehen und ihre gesellschaftliche Teilhabe fördern.

M 6.1 Familienpolitische Strategie besonders im Hinblick auf die soziale Sicherung:
Die Vorschläge der Studie des Kantons «Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien» von Ecoplan aus dem Jahr 2012 zur Optimierung bestehender Sozialleistungen und zur generellen Entlastung von Familien sowie zur gezielten Entlastung armutsbetroffener Familien sind im Rahmen der Gesamtrevision des Kinderzulagengesetzes und der Beantwortung der hängigen Postulate zur Familienpolitik im Kanton (z.B. Familienenergänzungsleistungen) zu prüfen.

M 6.2 Berufseinstieg von Jugendlichen:
Ein ineinander greifendes System von Massnahmen im Rahmen des Case Management Berufsbildung (Kanton St.Gallen «Plan B») stellt sicher, dass Jugendliche, deren Ausbildungserfolg am Ende der Sekundarstufe II gefährdet scheint, in der Oberstufe, beim Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II und während der beruflichen Grundbildung systematisch erfasst, individuell begleitet und unterstützt werden. Dazu gehören beispielsweise die Erfassung der Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Anschlusslösung mit entsprechender Nachbetreuung oder das Coaching in den Brückenangeboten.

HE 6.3 Niederschwellige Angebote für Kinder und Jugendliche:
Projekte offener Arbeit mit Kindern sind durch die Gemeinden zu fördern (z.B. Werkmobil, offene Spielgruppen des Jugendsekretariats Stadt St.Gallen). Bezahlbare Freizeitangebote sind zu unterstützen (z.B. Spielnachmittage, offene Turnhallen usw.). Dazu zählt auch die Unterstützung der Vereine und Verbände, die sich für Kinder und Jugendliche einsetzen.

Begründung und beabsichtigte Wirkungen

«Objektiv arm» sind in der Schweiz überdurchschnittlich viele Kinder und Jugendliche. So war im Kanton St.Gallen im Jahr 2012 knapp jede dritte mit Sozialhilfe unterstützte Person jünger als 18 Jahre alt, das sind über 3'100 Kinder und Jugendliche. Kinderarmut ist Familienarmut. Einelternfamilien tragen das höchste Sozialhilferisiko. Zu der beachtlichen Zahl von Familien in der Sozialhilfe kommen jene Familien, die ihren Lebensunterhalt mit geringen finanziellen Mitteln bestreiten, ohne sozialhilfeberechtigt zu sein. Die Weichen für die späteren Berufsaussichten und damit eine gesicherte Existenz werden in der Kindheit gestellt (vgl. S. 13 «Strategie 2015» der Städteinitiative Sozialpolitik). Wer arm aufwächst, hat oft eine tiefe Bildung und droht folglich, arm zu bleiben. Armut und Sozialhilfeabhängigkeit sind «vererbbar».

Die Armut prägt das Leben von Kindern auf verschiedene Arten, hat aber häufig sozialen Ausschluss zur Folge. Die Kinder können nicht ins Ferienlager mitfahren und scheuen sich, ihre Schulfreunde nach Hause einzuladen. Aus gesellschaftspolitischer und kinderrechtlicher Warte ist die Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe dieser armutsbetroffenen Kinder und Jugendlichen zwingend. Massnahmen zur sozialen Integration und Armutsbekämpfung müssen einerseits strukturelle Bedingungen verändern, andererseits gezielt Folgen der Armut im familiären, schulischen und Freizeitbereich mildern.

8.3 Überblick über die Handlungsfelder, Massnahmen und Zuständigkeiten

Zusammenfassend definiert der Kanton für seine Kinder- und Jugendpolitik umfassende strategische Ziele:

Kinder und Jugendliche finden im Kanton St.Gallen Lebensbedingungen vor, die ihre körperliche geistige und soziale Entwicklung fördern. Kinder und Jugendliche sollen unversehrt aufwachsen können. Kleine Kinder und ihre Eltern sowie Bezugspersonen sollen Zugang zu guten Angeboten der frühen Förderung finden. Dazu zählen Beratungs- wie auch Betreuungsangebote. Auch für ältere Kinder und Jugendliche sollen genügend betreute und freie Angebote und Räume zur Verfügung stehen, die sie ausserhalb der Schule nutzen können. Dabei ist zu gewährleisten, dass alle Kinder und Jugendlichen ungeachtet ihrer sozialen Herkunft Zugang zu solchen Angeboten haben, damit ihre gesellschaftliche Teilhabe gefördert wird. Der Kanton will zudem weiterhin darauf hinwirken, dass Kinder und Jugendliche ihre individuellen Bedürfnisse, aber auch generell ihre Anliegen als jüngste Generation einbringen können. Ältere und jüngere Generationen sollen im Austausch stehen, auch ausserhalb der familiären Strukturen. Auch sollen Kinder und Jugendliche sich politisch auf kommunaler wie kantonaler Ebene beteiligen können.

Um diese Ziele zu erreichen, sind die Aktivitäten sowohl auf kantonaler als auch auf regionaler und lokaler Ebene verstärkt auf die in diesem Bericht formulierten Leitsätze und Schwerpunkte auszurichten. Auf kantonaler Ebene sind verschiedene Departemente angesprochen, sodass der interdepartementalen Koordination und Zusammenarbeit besonderes Gewicht zukommt. Die Massnahmen in vorliegendem Bericht sind generell gehalten. Es entspricht dem Wesen der Kinder- und Jugendpolitik, dass diese unter Beteiligung der verschiedenen Träger der Kinder- und Jugendhilfe wie auch, gerade auf lokaler Ebene, unter Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen selbst konkretisiert werden.

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Handlungsfelder mit den jeweiligen Massnahmen des Kantons und den Handlungsempfehlungen an die Gemeinden, welche die kinder- und jugendpolitische Strategie des Kantons St.Gallen definieren:

Massnahmen des Kantons

Handlungsfeld 1: Bildung auch ausserhalb der Schule

M 1.1 Vernetzung Kinder- und Jugendarbeit

Handlungsfeld 2: Wohl des Kindes

M 2.1 Bekanntmachung der Kinderrechte

M 2.2 Umsetzungshilfen für kinderrechtskonforme Verfahren

M 2.3 Kantonale Strategie Kinderschutz

M 2.4 Prävention von Gewalt an Kindern und Jugendlichen

M 2.5 Ausserfamiliäre Dauerbetreuung

M 2.6 Gesundheitsförderung und -vorsorge

Handlungsfeld 3: Frühe Förderung – Kinder für das Leben stärken

M 3.1 Kantonale Strategie «Frühe Förderung»

M 3.2 Kantonales Integrationsprogramm KIP 2014 bis 2017

Handlungsfeld 5: Politische Partizipation – für eine lebendige Demokratie

M 5.1 Politische Beteiligung Jugendlicher und junger Erwachsener

Handlungsfeld 6: Gesellschaftliche Teilhabe und Armutsbekämpfung

M 6.1 Familienpolitische Strategie besonders im Hinblick auf die soziale Sicherung

M 6.2 Berufseinstieg von Jugendlichen

Handlungsempfehlungen an die Gemeinden

Handlungsfeld 1: Bildung auch ausserhalb der Schule

HE 1.2 Unterstützung ausserschulischer Vorhaben von und für Kinder und Jugendliche

HE 1.3 Förderung von Projekten im Themenbereich «Kinder und Jugendliche Nutzen den öffentlichen Raum»

Handlungsfeld 2: Wohl des Kindes

HE 2.7 UNICEF-Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde»

HE 2.8 Kinder- und Jugendinformation

Handlungsfeld 3: Frühe Förderung – Kinder für das Leben stärken

HE3.3 «Frühe Förderung» lokal und regional

Handlungsfeld 4: Generationenbeziehungen – den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern

HE 4.1 Ausserfamiliäre intergenerationelle Freiwilligenarbeit

Handlungsfeld 5: Politische Partizipation – für eine lebendige Demokratie

HE 5.2 Partizipation an politischen Entscheid- und Planungsprozessen

Handlungsfeld 6: Gesellschaftliche Teilhabe und Armutsbekämpfung

HE 6.2 Niederschwellige Angebote für Kinder und Jugendliche

Abbildung 10: Übersicht über die Handlungsfelder, Massnahmen und Handlungsempfehlungen

Für die erfolgreiche Umsetzung der kinder- und jugendpolitischen Strategie und für die Konkretisierung der Massnahmen und Handlungsempfehlungen ist die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden fortzusetzen. Die in den vergangenen Jahren etablierte Zusammenarbeit der kantonalen Kinder- und Jugendkoordinationsstelle einerseits mit den Kinder- und Jugendbeauftragten in den Gemeinden sowie den Netzwerken auf fachlicher Ebene (z.B. kantonale Arbeitsgruppe Kinderschutz) andererseits ist die beste Basis für diesen Prozess. In allen sechs Handlungsfeldern sind bereits Aktivitäten im Gang. Kurzfristig sind die Massnahmen Strategie «Kinderschutz», Strategie «Frühe Förderung», politische Partizipation, niederschwellige Angebote für Kinder und Jugendliche sowie Vernetzung Kinder- und Jugendarbeit anzugehen. Bei sämtlichen Massnahmen werden sowohl Schutz- als auch Förderanliegen verfolgt. In einigen Bereichen, wie beispielsweise der Handlungsempfehlung HE 1.2 «Unterstützung ausserschulischer Vorhaben von und für Kinder und Jugendliche», besteht seitens des Kantons auch eine Mitfinanzierungsmöglichkeit für Aktivitäten der Gemeinden (Anschubfinanzierung durch den Kinder- und Jugendkredit).

Die Strategie «Frühe Förderung» soll im Lauf des Jahres 2015 zusammen mit den Gemeinden entwickelt sein und Auskunft über Ziele, Massnahmen und Zuständigkeiten geben. Dabei muss auch der Kinderschutz in der frühen Kindheit ein zentrales Anliegen sein. Im Handlungsfeld der politischen Partizipation sollen in den nächsten drei Jahren neue Ansätze entwickelt werden. Mit Blick auf die Frage der politischen Beteiligung junger Erwachsener und des intergenerationellen Zusammenlebens ist dieses Anliegen ebenfalls bald anzugehen.

In den kommenden Jahren steht unter dem Titel «Bildung auch ausserhalb der Schule» zudem im Fokus, die Vernetzung der Kinder- und Jugendarbeit zu stärken wie auch den Support für Projekte von und für Kinder und Jugendliche auszubauen. Auch wenn die vorgenannten Ansätze Gewalt vorbeugen und die bisherigen Bestrebungen bereits deutlich Wirkung zeigen, kommt der Prävention von Gewalt an Kindern und Jugendlichen weiterhin hohe Bedeutung zu. Gerade Phänomenen wie der Betroffenheit von Kindern, die unter der psychischen Erkrankung eines Elternteils und der Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung leiden, oder der Gewalt unter Jugendlichen z.B. in Paarbeziehungen werden angesichts der Sichtbarkeit von Gewalt im öffentlichen Raum noch zu wenig Beachtung geschenkt. Massnahmen in diesem Bereich müssen deshalb auch auf die Prävention weniger sichtbarer Phänomene zielen.

Der zivilrechtliche Kinderschutz, die Sozialhilfe und die stationäre Kinder- und Jugendhilfe sind staatliche Pflichtaufgaben. Die Kosten können dort nur indirekt beeinflusst werden. Generell muss dabei Ziel sein, das Angebot bedarfsgerecht auszugestalten und zudem Prävention zu betreiben, damit die Hilfe gar nicht erst benötigt wird und hohe Folgekosten vermieden werden können. Die Weiterentwicklung dieses Bereichs, gerade der ausserfamiliären Dauerbetreuung, liegt deshalb im Interesse des Kantons, soll primär aber keine Mehrkosten auslösen.

Gegenüber den vergleichsweise hohen Kosten in vorgenannten Bereichen, kann im Bereich Information, Beratung, Vernetzung und Präventionsprojekte mit wenig Aufwand hohe Wirkung erzielt werden. Der Kanton verfolgt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bereits seit langem eine präventive Strategie. Dies soll weiterhin so sein. Die Mittel in der Prävention fallen vergleichsweise gering aus. Wichtigste Ressourcen sind hier die personellen.

Die überwiegende Mehrheit der vorgeschlagenen Massnahmen in den sechs Handlungsfeldern ziehen vergleichsweise wenig Kosten nach sich. Für solcherart Vorhaben und Aktivitäten standen auch schon in der Vergangenheit Lotteriefondsmittel (Kinder- und Jugendkredit) zur Verfügung, auf die auch in Zukunft zurückgegriffen werden soll. Allenfalls ist die Aufstockung des Kinder- und Jugendkredits in Betracht zu ziehen, um beispielsweise in der frühen Förderung auch Aktivitäten in der Elternbildung unterstützen zu können. In Zukunft kann zudem angestrebt werden, Förder-

beiträge des Bundes zu erlangen. Dazu müsste der Kanton allerdings selber auch Mittel zur Verfügung stellen, da zur Erlangung von Bundesmitteln ein finanzielles Engagement des Kantons notwendig ist.

9 Ausblick

Mit der Schwerpunktplanung 2013 bis 2017 hat die Regierung bereits signalisiert, dass sie sich der demographischen Entwicklung und der gesellschaftlichen Vielfalt verstärkt annehmen will. Gerade die Frage, wie Kindheit und Jugend in einer sich im Hinblick auf das Generationengefüge stark verändernden Gesellschaft gestaltet werden kann, prägt den vorliegenden Bericht ausserordentlich. Er konkretisiert die in der Schwerpunktplanung 2013 bis 2017 deklarierten Absichten und öffnet mit den strategischen Leitsätzen den zeitlichen Horizont über die Schwerpunktplanung hinaus.

Die strategischen Leitsätze bilden eine verbindliche Grösse für die künftigen Aktivitäten zu Gunsten von Kindern und Jugendlichen im Kanton. Es muss für sie möglich sein, sich auch ausserhalb der Schule zu erproben und Fähigkeiten zu erwerben. Dazu ist aber nicht nur der Rahmen relevant, den Kanton und Gemeinden normativ setzen. Vielmehr soll es um Freiräume gehen, in denen Kinder und Jugendliche sich ohne konkrete Lernvorgaben und Förderziele persönlich und sozial entwickeln können.

Die vorgelegte Strategie zielt auf die aktuell jüngste Generation im Kanton. Sie ist für die Folgegeneration wieder zu überprüfen und, wo nötig, zu bekräftigen oder zu erneuern. Der Kanton bringt mit dem Bericht zum Ausdruck, dass er eine anregende und verantwortungsvolle Politik für die hier aufwachsenden Kinder und Jugendlichen betreiben will. Vielfältig soll sie auch im Hinblick auf die verschiedenen Generationen sein, die im Kanton leben. Auf diese Weise kann er auch für Familien attraktiv sein, die noch nicht im Kanton leben und sich einen Zuzug überlegen.

Abschliessend bleibt zu bekräftigen, dass sich der Kanton wünscht, dass sich Kinder und Jugendliche einbringen und eigenständige Beiträge an das Zusammenleben im Kanton leisten. Mitwirkung ist eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe aller Generationen. Von diesem Engagement lebt die kantonale wie auch die kommunale Politik. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass in diesem Bericht konsequent der Fokus auf die Bedürfnisse und Anliegen der Kinder und Jugendlichen gerichtet wird. Weitergehende familienpolitische Anliegen werden in den anstehenden Berichten zur Familienpolitik⁶ zu vertiefen sein.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

⁶ Vgl. Postulat 43.07.06 «Betreuungsgutschriften», Postulat 43.07.28 «Zukunftsgerichtete Familienpolitik», Postulat 43.08.01 «Eltern in die Pflicht nehmen» und Postulat 43.09.13 «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kindern»

Anhang 1: Literatur

Bildungsdirektion Kanton Zürich. Strategie «Frühe Förderung». Zürich, Mai 2012.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Janiak (00.3469) vom 27. September 2000, Wyss (00.3400) vom 23. Juni 2000 und Wyss (01.3350) vom 21. Juni 2001. Bern, 27. August 2008.

Bundesamt für Sozialversicherungen. Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach zehn Jahren (Stand 1. Februar 2013).

CARITAS. Mit Chancengleichheit gegen Armut. Eine Analyse der Frühen Förderung in den Kantonen. Luzern 2013.

DOJ. Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz. Grundlagen für Entscheidungsträger und Fachpersonen. o. J.

Ecoplan. Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St.Galler Familienhaushalte – Sozialleistungen – Optimierungsmöglichkeiten. Auftraggeber: Departement des Innern des Kantons St.Gallen. Bern 2012.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Kindern zuhören. Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung. Bern, November 2011.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Partizipationsrechte von Kindern in rechtlichen Verfahren: Juristische und rechtssoziologische Aspekte. Ein Interview mit Michelle Cottier. In: Dies. Kindern zuhören. Das Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung. Bern, November 2011. S. 19 bis 31.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen. Bern, August 2007.

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. ... und dann ist der Tag vorbei! Freie Zeit, Freiraum und Bewegung für Kinder und Jugendliche. Bern, Juni 2005.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI. Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept. Bern, 15. Mai 2013.

Gerber Jenni, Regula. Platzierung von Kindern und Jugendlichen und Partizipation. Grundlagen und Überlegungen zur Umsetzung. In: ZKE 3 (2013). S. 158 bis 173.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (Hg.). Konzept «Frühe Förderung» im Kanton Bern. Bericht des Regierungsrates. Bern, Juni 2012.

Hobi, Andreas. Projekt «Ganzheitliche Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen». Datensammlung, SWOT-Analysen, Diagnose, Massnahmenplanung. St.Gallen, Dezember 2002.

Jacobs Foundation (Hg.). Juvenir-Studie 1.0. Unser Platz – Jugendliche im öffentlichen Raum. Basel 2012.

Jacobs Foundation (Hg.). Juvenir-Studie 2.0. Die erste grosse Entscheidung – Wie Schweizer Jugendliche eine (Berufs-)Ausbildung wählen. Zürich 2013.

Kanton St.Gallen. Amt für Soziales. Leitfaden für kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte zur Gestaltung von kinder- und jugendgerechten Lebensräumen. St.Gallen, 21. März 2013.

Kanton St.Gallen. Schwerpunktplanung der Regierung 2013 bis 2017. St.Gallen 2013.

Kantonspolizei St.Gallen (Hg.). Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) Kanton St.Gallen. Jahresbericht 2012. St.Gallen, März 2013.

KOKES Konferenz der Kantone für Kindes- und Erwachsenenschutz. Schweizerische Statistik der Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz 2011 (<http://www.vbk-cat.ch/de/04-dokumentation/01-statistik.php?navid=13>).

Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung KKJF, Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz, Positionspapier, Bern 2008/2010.

Lamprecht, Markus et al. Sport Schweiz 2008 – Kinder- und Jugendbericht. Bundesamt für Sport (BASPO). Magglingen, 2008.

Lips, Ulrich. Kindsmisshandlung – Kinderschutz. Ein Leitfaden zur Früherfassung und Vorgehen in der ärztlichen Praxis. Hg. von Stiftung Kinderschutz Schweiz. Bern 2011.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz. Frühe Förderung – was ist das? Eine Begriffsklärung. O. O. Juli 2012.

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern. Leitfaden zum Umgang mit Kindern bei häuslicher Gewalt. Bern, Juni 2013.

Riedweg, Werner et al. Stationäre Kinder- und Jugendhilfe im Kanton St.Gallen. Bedarfsanalyse für die Angebotsentwicklung im Planungszeitraum 2012 bis 2016. Hochschule Luzern, Soziale Arbeit, 6. Juli 2011.

SAJV Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände. Arbeitsgruppe Umfassende Bildung. «Umfassende Bildung». Für die Anerkennung der Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit. Bern, 29. Oktober 2013.

Schnurr, Stefan. Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Basel, 11. Januar 2012 (als Anhang 3 in: Schweizerische Eidgenossenschaft. Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. S. 66 bis 109).

Schöbi, Dominik und Meinrad Perrez. Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004. Fribourg 2005.

Schultheis, Franz; Perrig-Chiello Pasqualina und Stephan Egger (Hg.). Kindheit und Jugend in der Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Weinheim/Basel 2008.

Schweizerische Eidgenossenschaft. Gewalt und Vernachlässigung in der Familie. Notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht

des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. Bern, 27. Juni 2012.

Schweizerische UNESCO-Kommission und Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz (Hg.). Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Bern 2012.

Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Impulse für eine politische Agenda aus dem Nationalen Forschungsprogramm Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen (NFP 52). Hg. von der Leitungsgruppe des NFP 52. Bern, Juni 2007.

Simon, Silvia und Claudia Zogg. Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St.Gallen. Chur 2011.

Stadt Bern. Direktion für Bildung, Soziales und Sport. Schlussbericht primano. Frühförderung in der Stadt Bern. Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zum Pilotprojekt 2007 bis 2012. Zusammenfassung. Bern 2012 (Download der langen Fassung unter www.primano.ch).

Städteinitiative Sozialpolitik. Sozialpolitik öffnen und vernetzt handeln. Städteinitiative Sozialpolitik: Strategie 2015. o. O. 2007.

Stamm, Margrit. Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Freiburg 2009.

Stamm, Margrit et al. FRANZ. Früher an die Bildung – erfolgreicher in die Zukunft? Familiäre Aufwuchsbedingungen, familienergänzende Betreuung und kindliche Entwicklung. Freiburg 2012.

Stern, Susanne et al. Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schweizerischer Nationalfonds NFP 60. Zürich/St.Gallen, 28. Oktober 2013.

UBS Optimus Foundation (Hg.). Sexuelle Übergriffe an Kindern und Jugendlichen in der Schweiz: Formen, Verbreitung, Tatumstände. Zürich 2012 («Optimus-Studie»).

United Nations. Committee on the Rights of the Children. Convention on the Rights of the Child. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para.1). CRC/C/GC/14 (29 May 2013).

Vereinte Nationen. Ausschuss für die Rechte des Kindes. Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009). Das Recht des Kindes, gehört zu werden. CRC/C/GC/12 (20. Juli 2009).

Voja, Arbeitsgruppe Implementierung der offenen Arbeit mit Kindern. Grundlagen zur offenen Arbeit mit Kindern. o. O. Februar, 2011.

Voll, Peter et al. (Hg.). Zivilrechtlicher Kinderschutz. Akteure, Prozesse, Strukturen. Eine empirische Studie mit Kommentaren aus der Praxis. Luzern 2008.

Walser, Simone und Martin Killias. Jugenddelinquenz im Kanton St.Gallen. Bericht zuhanden des Bildungsdepartementes und des Sicherheits- und Justizdepartementes des Kantons St.Gallen. Kriminologisches Institut, Universität Zürich, 17. August 2009.

Wigger, Annegret und Nikolina Stanic. Projektbericht Kinder wirken mit. Empfehlungen zur Förderung der Mitwirkung in der ausserfamiliären Betreuung. FHS St.Gallen Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Rorschach, Februar 2012.

Wigger, Annegret und Nikolina Stanic. Kinder wirken mit. Ein Handbuch zur Unterstützung der Mitwirkungspraxis in der ausserfamiliären Betreuung. Bern 2012.

Willemse, Isabel et al. JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Erhebung Schweiz. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich 2012.

Willemse, Isabel et al. JAMES – Jugend, Aktivitäten, Medien – Befunde 2014. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich 2014.

Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Rechtliche Grundlage	Inhalt
Internationales Recht	
Konvention über die Rechte des Kindes (SR 0.107; abgekürzt KRK)	Aspekte und Themen der Rechte der Kinder und Jugendlichen und staatliche Pflichten in den Bereichen Förderung, Schutz und Mitwirkung
Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption, sogenanntes Haager Adoptionsübereinkommen (SR 0.211.221.311; abgekürzt HAÜ)	Regelungen im Bereich zwischenstaatlicher Adoptionen zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden im Herkunftsland des Kindes und im Aufnahmestaat
Bundesrecht	
Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV)	Recht auf Förderung der Entwicklung und auf besonderen Schutz der Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht im ZGB (SR 210; abgekürzt KESR)	Regelungen zu den zivilrechtlichen Kindeschutzmassnahmen
Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338; abgekürzt PAVO)	Regelungen zu Bewilligung und Aufsicht der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen
Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (SR 311.1; abgekürzt JStG)	Regelung der Sanktionen, die gegenüber unter 18-jährigen Straftäterinnen Straftätern zur Anwendung kommen
Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1; abgekürzt JStPO)	Regelung der Verfolgung und Beurteilung der Straftaten, die von Jugendlichen verübt wurden, und des Vollzugs der gegen sie verhängten Sanktionen
Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (SR 312.5)	Regelung der opferhilferechtlichen Unterstützungs- und Entschädigungsleistungen, insbesondere auch an Kinder und Jugendliche, die Opfer einer Straftat sind.
Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG)	Regelung zur Anerkennung als beitragsberechtigter Erziehungseinrichtung und zur Höhe der ausgerichteten Betriebs-, Baubeiträge und Beiträge an Modellversuche.
Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341.1; abgekürzt LSMV)	Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen gemäss LSMG sowie Definition der Bemessungsgrundlagen

Rechtliche Grundlage	Inhalt
Bundesrecht	
Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (SR 415.0; abgekürzt SpoFöG)	Förderung von Sport und Bewegung in der Bevölkerung.
Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (SR 446.1; abgekürzt KJFG)	Förderung der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit; Möglichkeit der Unterstützung der Kantone bezüglich konzeptueller Arbeiten im Bereich Kinder- und Jugendpolitik
Kantonales Recht	
Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV)	Gewährleistung des Anspruchs von Kindern und Jugendlichen auf Förderung und Schutz
Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) ⁷	Regelung zur Schulorganisation und Unterricht, fördernden Massnahmen, u.a.
Gesundheitsgesetz (sGS 311.1; abgekürzt GesG)	Beratung und Unterstützung sowie Prävention in gesundheitlichen Belangen
Suchtgesetz (sGS 311.2; abgekürzt SuG)	Regelung zur Zuständigkeit und Auftrag in den Bereichen der Suchtprävention und Suchthilfe
Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG)	Regelung zur Anerkennung als beitragsberechtigte Erziehungseinrichtung und zur Höhe der ausgerichteten Betriebs-, Baubeiträge und Beiträge an Modellversuche
Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341.1; abgekürzt LSMV)	Regelung der Anerkennungsvoraussetzungen gemäss LSMG sowie Definition der Bemessungsgrundlagen
Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG)	Verpflichtung von Kanton und Gemeinden zur Bereitstellung von Sozialberatungsangeboten und zur Finanzierung von Kinder- und Jugendheimaufenthalten
Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB)	Verpflichtung des Kantons zur Koordination der Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe; Verpflichtung der Gemeinden zur ganzheitlichen Kinder- und Jugendhilfe; Ausrichtung von Staatsbeiträgen durch den Kanton
Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern (sGS 912.3; abgekürzt PKV)	Regelung der Aufgaben des Kantons bei der Familienpflege und der Aufgaben der Gemeinden bei der Tagespflege
Verordnung über Kinder- und Jugendheime (sGS 912.4; abgekürzt KJV)	Regelungen zu Bewilligung und Aufsicht über die Kinder- und Jugendheime

⁷ Verschiedene weitere Gesetze regeln den Schulbereich. Aufgrund der ausserschulischen Perspektive des Berichts wird auf die Auflistung dieser verzichtet.

Rechtliche Grundlage**Inhalt**

Kantonales Recht

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES)

Kantonale Regelungen zur Organisation der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Verfahren u.a.

Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO) und Strafprozessverordnung (sGS 962.11)

Regelung der Organisation und Befugnisse der Jugendanwaltschaft sowie der besonderen Verfahren im Jugendstrafrecht wie Mediation und Formen des Vollzugs von jugendrechtlichen Sanktionen.

Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten (sGS 962.14)

Regelung des Auftrags und der Organisation der Gefängnisse und Vollzugsanstalten, insbesondere auch des Jugendheims Platanenhof.