

Regierungsratsbeschluss

vom 16. Januar 2024

Nr. 2024/47

KR.Nr. A 0188/2023 (DDI)

Auftrag Hardy Jäggi (SP, Recherswil): Flächendeckende Schulsozialarbeit Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird gebeten, die Vor- und Nachteile sowie die personellen und finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden zu prüfen, wenn auf der Primar- und Sekundarstufe flächendeckend die Schulsozialarbeit eingeführt würde.

2. Begründung

Im «Monitoring Kinder- und Jugendpolitik / vertiefende Analyse freiwilliger Kinder- und Jugendschutz» vom April 2023, das von der INFRAS im Auftrag des Kantons Solothurn, Amt für Gesellschaft und Soziales, erstellt wurde, steht folgende Empfehlung:

«Die Gemeinden sollen ein angemessenes Angebot für die Schulsozialarbeit auf Primar- und Sekundarstufe bereitstellen, damit möglichst alle Kinder und Jugendliche Zugang haben». Gemäss Pro Juventute haben Kriseninterventionen im allgemeinen und Beratungen wegen Suizidgedanken zwischen 2020 und 2022 um 50 % zugenommen. Die Versorgungsketten wie Beratungsstellen, Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst (KJPD), stationäre psychiatrische Versorgungszentren sind überlastet. Es bestehen aktuell Wartezeiten von bis zu sechs Monaten.

Durch ein frühzeitiges Entdecken von Problemen durch die Schulsozialarbeit können Fremdplatzierungen, psychiatrische Behandlungen etc. vermieden oder vermindert werden. Die Investitionen, die heute in die Schulsozialarbeit getätigt werden, können morgen mehrfach eingespart werden.

Die Niederschwelligkeit des Zugangs zu einer Beratungsstellung und deren Angebot auf freiwilliger Basis verschaffen Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, Beratungsangebote positiv zu erleben und sich dadurch auch im Erwachsenenleben frühzeitig Unterstützung bei Bedarf zu holen. Ausserdem unterstützt diese Arbeit die Selbststeuerung von Kindern und Jugendlichen von Anbeginn ihres Lebens.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Was ist Schulsozialarbeit?

Die Schulsozialarbeit hat sich in der Schweiz seit Beginn der 1990er Jahre als ein neues Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe etabliert und wird dem Sozialbereich zugeordnet. Sie umfasst eine Vielzahl von sozialen Dienstleistungen, die darauf abzielen, Schülerinnen und Schülern in ihrer persönlichen, sozialen und schulischen Entwicklung zu unterstützen. Abzugrenzen ist die Schulsozialarbeit von schulergänzenden und therapeutischen Angeboten wie Sonderpä-

dagogik, Sozialpädagogik, Schulpsychologie und spezieller Förderung, sowie von Präventionsangeboten und Kriseninterventionen, welche von schulexternen Anbietenden durchgeführt werden. Ebenfalls nicht zum Angebot der Schulsozialarbeit gehört die Beratung von schulischen Mitarbeitenden bei persönlichen Problemen, welche sich nicht auf Schülerinnen und Schüler beziehungsweise die Schule beziehen.

Die in den letzten Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen zeigen eine positive Wirkung der Schulsozialarbeit auf die Schülerinnen, Schüler und Schulen. Sie fördert die Selbst- und Sozialkompetenz der Schülerinnen und Schüler, verhindert oder mindert Kindeswohlgefährdungen, entschärft Konflikte, verhindert bzw. bekämpft Mobbing, erhöht die Handlungssicherheit von schulischen Mitarbeitenden in schwierigen Situationen, entlastet Schulen bei der Bearbeitung sozialer Probleme, stärkt die Zusammenarbeit von Institutionen des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereichs, bringt sozialarbeiterische Perspektiven in die Schulen ein und ermöglicht dadurch neue Lösungsansätze.

3.2 Situation im Kanton Solothurn

Gestützt auf §§ 26 und 108 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) fällt die Schulsozialarbeit als Teilaufgabe des Leistungsfelds Familie, Kind und Jugend in die Zuständigkeit der Einwohnergemeinden. Sie ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet. Demnach können die Einwohnergemeinden an den öffentlichen Volksschulen im Rahmen der Jugendhilfe für die Schulsozialarbeit sorgen. Die Schulsozialarbeit soll mithelfen, soziale und kulturelle Schwierigkeiten bei der Lebensbewältigung von Schülern und Schülerinnen frühzeitig zu erkennen, zu verhindern oder zu meistern sowie bei sozialen Krisensituationen sofort und gezielt zu intervenieren. Sie arbeitet mit den Kindern und Jugendlichen, Eltern betroffener Kinder und Jugendlicher, Lehrpersonen, schul- und jugendpsychologischen und -psychiatrischen Diensten sowie sozialen Diensten situativ zusammen.

Im Kanton Solothurn liegt keine aktuelle und vollständige Erhebung zur Verbreitung der Schulsozialarbeit vor. Gemäss INFRAS-Monitoring von 2020¹⁾ gibt es in 61 der 107 Gemeinden ein Angebot der Schulsozialarbeit auf Primarstufe. Auf der Sekundarstufe haben Kinder und Jugendliche von 102 Gemeinden Zugang zu einem Angebot der Schulsozialarbeit. In welcher Form Schulsozialarbeit in den Primar- und Sekundarschulen angeboten bzw. umgesetzt wird, ist jedoch nicht bekannt. So ist mitunter fraglich, ob von Schulsozialarbeit gesprochen werden kann, wenn in einer Schule lediglich eine Stunde pro Woche abgedeckt wird oder im Mandat von einer Person ohne entsprechende fachliche Qualifikationen übernommen wird. Es fehlt demnach nicht nur eine kantonale Übersicht, sondern auch ein gemeinsames Verständnis, was unter Schulsozialarbeit verstanden wird und wie diese ausgestaltet sein soll.

Diese ungeklärten Fragen haben letztlich dazu geführt, dass im neuen INFRAS-Monitoring von 2023²⁾ die Frage nach der Abdeckung nicht beantwortet werden konnte. Unklar blieb auch, wie die Schulsozialarbeit in den Gemeinden konkret ausgestaltet und demzufolge zugänglich ist. Hingegen wurde der Schulsozialarbeit von den im Rahmen des Monitorings befragten Fachpersonen eine sehr wichtige Rolle zugeschrieben. Gerade für Kinder der Unter- und Mittelstufe, die in Gemeinden ausserhalb der urbanen Zentren wohnen, sei die Schulsozialarbeit oftmals das einzige Angebot. Es wäre demnach wichtig, die vorhandenen Lücken zu schliessen und die Schulsozialarbeit mit genügend hohen Pensen auszustatten, um Kinder und Jugendliche in wünschenswertem Ausmass begleiten zu können.

Gemäss den befragten Fachpersonen fehlt die Schulsozialarbeit tendenziell in denjenigen Gemeinden, die ohnehin nur über wenige oder keine Angebote für Kinder und Jugendliche verfü-

¹⁾ Monitoring Kinder- und Jugendpolitik / vertiefende Analyse Kinder- und Jugendpartizipation, Infrass AG, Zürich, Mai 2020.

²⁾ Monitoring Kinder- und Jugendpolitik / vertiefende Analyse freiwilliger Kinder- und Jugendschutz, Infrass AG, Zürich, April 2023.

gen. Ausserdem dürfte die Schulsozialarbeit an einigen Schulen nicht bedarfs- und bedürfnisgerecht ausgestaltet sein. Gemäss den befragten Fachpersonen ist eine Krisenintervention zwar möglich, aber eine längerfristige Begleitung und der Aufbau einer Beziehung nicht. So sei es nicht möglich, Präventionsarbeit in den Klassen zu leisten. Auch bei der Elternarbeit stellt das Monitoring grosse Unterschiede fest. Der Bericht formuliert folgende Empfehlungen zur Schulsozialarbeit:

- Die Gemeinden sollen ein angemessenes Angebot für die Schulsozialarbeit auf Primar- und Sekundarstufe bereitstellen, damit möglichst alle Kinder und Jugendlichen Zugang haben. Um zu definieren, was ein angemessenes Angebot ist, soll das Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS) zusammen mit den Gemeinden ein gemeinsames Verständnis und Empfehlungen erarbeiten. Als Orientierungshilfe könnten die Empfehlungen des Schulsozialarbeitsverbandes SSAV dienen (Empfehlung 1).
- Das AGS soll beim Indikator Schulsozialarbeit die Datenerhebung verbessern und/oder vertiefte Erhebungen durchführen (Empfehlung 10).

Das Angebot der Berufsfachschulen und Kantonsschulen wurde im Rahmen des Monitorings nicht erhoben.

3.3 Interkantonaler Vergleich

Kantonal und regional haben sich unterschiedliche Rechtsgrundlagen und Praxisformen herausgebildet. Die Schulsozialarbeit ist in den meisten Kantonen gesetzlich geregelt, wobei Kann-Formulierungen noch überwiegen. In mehreren Kantonen wurde eine Muss-Regelung bereits umgesetzt (teilweise nur auf Sekundarstufe) oder wird aktuell angestrebt.

Eine Umfrage der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)¹⁾ vom Juni 2022 bestätigt das uneinheitliche Bild (ohne Kanton Solothurn; Stand Schuljahr 2021-2022): Im Bereich der Primarstufe haben 14 Kantone eine Schulsozialarbeit in mehr als der Hälfte der Gemeinden, in vier Kantonen ist sie flächendeckend eingeführt. In zehn Kantonen liegt der Anteil unter 50 Prozent. Bei der Sekundarstufe sind in 22 Kantonen mehr als die Hälfte der Gemeinden an eine Schulsozialarbeit angeschlossen, in 14 Kantonen ist die Schulsozialarbeit flächenendeckend eingeführt. In drei Kantonen liegt der Anteil unter 50 Prozent.

Einige Kantone verfügen zudem über weitergehende Grundlagen und Umsetzungsrichtlinien, wie z.B. der Kanton Bern²⁾.

3.4 Fazit

In der Auftragsbegründung wurde bereits auf das INFRAS-Monitoring von 2023 hingewiesen. Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass es im Kanton Solothurn neben dem Fehlen von niederschwelligen und kostenlosen Erziehungsberatungsangeboten auch Lücken in der Schulsozialarbeit gibt. Beide Angebote sind geeignet, um im Bereich der kinder- und jugendpsychiatrischen Gesundheitsversorgung Entlastung zu schaffen, also in einem Bereich, der heute an seine Grenzen stösst und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Kostensteigerung im Gesundheitswesen und dem Fachkräftemangel dringend neue strukturelle Lösungen benötigt.

Wir erkennen die Chancen, die die Schulsozialarbeit für die Kinder und Jugendlichen einerseits und für die Gesundheitsversorgung im Kanton andererseits bieten kann. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass mit der geplanten Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB;

¹⁾ Vgl. <https://www.cdip.ch/de/bildungssystem/kantonale-schulorganisation/kantonsumfrage/c-3-schulsozialarbeit> [abgerufen am 04.10.2023].

²⁾ Vgl. Schulsozialarbeit. Leitfaden zur Einführung und Umsetzung. Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Amt für Kindergärten, Volksschule und Beratung (URL: <https://www.bfh.ch/documents/ris/2007-310.449.726/BFHID-1631115871-1792/4-erz-leitfaden-schulsozialarbeit-de.pdf> [abgerufen am 04.10.2023]).

SR 210) über die «Gewaltfreie Erziehung» die Kantone künftig voraussichtlich dafür sorgen müssen, dass sich Kinder und Eltern bei Schwierigkeiten in der Erziehung gemeinsam oder einzeln an Beratungsstellen wenden können (Art. 302 Abs. 4 E-ZGB). Dies ist im Kanton Solothurn noch nicht flächendeckend umgesetzt. Es mangelt insbesondere an Anlaufstellen für Kinder und Jugendliche und den entsprechenden rechtlichen Grundlagen.

In diesem Sinne teilen wir die Ansicht, dass die mit dem Auftrag aufgeworfene Fragestellung der Klärung bedarf. Die vorgeschlagene Prüfung gemäss Antragstext erscheint uns dafür geeignet. Da es sich jedoch um ein kommunales Leistungsfeld handelt, sind hierfür die Einwohnergemeinden zuständig. Gemäss § 106^{ter} SG hat der Kanton zwar eine Koordinationsaufgabe, jedoch explizit nicht im Bereich der kommunalen Schulsozialarbeit.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass im Antragstext nicht zwischen Sekundarstufe I und II differenziert wird. Es ist davon auszugehen, dass sich der Auftrag in erster Linie auf die Schulen der Gemeinden (Sekundarstufe I) bezieht. In den kantonale geführten Schulen der Sekundarstufe II bestehen teilweise Strukturen im Sinne der Schulsozialarbeit oder Schülerinnen und Schüler haben in anderer Weise Zugang zu entsprechenden internen Unterstützungsangeboten.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, ALB, Admin (2023-061)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat
Verband Solothurner Einwohnergemeinden VSEG, Geschäftsstelle, Bolacker 9, Postfach 217,
4564 Obergerlafingen
Mitglieder Fachkommission Familie-Kind-Jugend; Email-Versand durch AGS/GEF