

Vorlage Stadtparlament

Datum	8. September 2020
Beschluss Nr.	4585
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation von Andrea Hornstein, Gabriela Eberhard Anliker, Andreas Hobi, Gisela Keller und Nadine Niederhauser: Ausbau Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen; schriftlich

Andrea Hornstein, Gabriela Eberhard Anliker, Andreas Hobi, Gisela Keller und Nadine Niederhauser reichten am 30. Juni 2020 die beiliegende Interpellation «Ausbau Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen» mit insgesamt 38 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Schulsozialarbeit ist ein freiwilliges, niederschwelliges und für die Nutzenden unentgeltlich erbrachtes Angebot der ganzheitlichen Jugendhilfe im Rahmen der Schule. Sie setzt sich zum Ziel, Kinder und Jugendliche im Prozess des Erwachsenwerdens zu begleiten und sie – bei Bedarf auch ihre Eltern – in ihren Kompetenzen zur Lösung von persönlichen und sozialen Problemen zu fördern.

Die Gemeinden im Kanton St.Gallen sind verpflichtet, für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen (Art. 58bis des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, sGS 911.1). Sie sind weiter verpflichtet, eine Sozialberatung anzubieten, die auch den Aspekt der Erziehungs- und Familienberatung umfasst (vgl. Art. 3a Abs. 1 lit. c des Sozialhilfegesetzes, sGS 381.1). Zu diesem Zweck können die Trägerschaften ein Angebot an Schulsozialarbeit bereitstellen.

Im Kanton St.Gallen bieten rund 88 % (Schuljahr 2017/18) der Gemeinden¹ Schulsozialarbeit an. Gemeinden, die keine Schulsozialarbeit führen, müssen mit anderen Angeboten und Massnahmen dafür sorgen, dass die ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe resp. die Erziehungs- und Familienberatung gewährleistet ist.

¹ <https://www.kindersg.ch/wp-content/uploads/2019/04/Präsentation-AfSO.pdf>

Vergleicht man den Leistungsumfang der Schulsozialarbeit verschiedener Trägerschaften, so zeigen sich grosse Unterschiede, welche durch ein unterschiedliches Leistungsniveau begründet sind. Der Schweizerische Schulsozialarbeitsverband hat zum Leistungsumfang der Schulsozialarbeit Empfehlungen erarbeitet. Darin werden fünf Leistungsstufen beschrieben. Der geringste Leistungsumfang beinhaltet lediglich die Einzelfallbearbeitung. Dieser kann durch weitere Leistungen (Mitwirkung in Projekten und Workshops, Präventionsarbeit, Früherkennung und Mitwirkung bei der Schulentwicklung) erweitert werden. Je grösser der Leistungsumfang der Schulsozialarbeit ist, desto höher ist die Anzahl der vom Verband empfohlenen Schulsozialarbeit-Vollzeitstellen.

In der Stadt St.Gallen haben sich die Ressorts der Schulsozialarbeit auf der Kindergarten- und Primarstufe einerseits und auf der Oberstufe andererseits geschichtlich unterschiedlich entwickelt. Organisatorisch waren sie bis ins Jahr 2017 zwei verschiedenen Dienststellen angegliedert. Das Leistungsniveau der beiden Ressorts und die Ausstattung mit personellen Ressourcen weist grosse Unterschiede auf. Im Rahmen der Reorganisation der Direktion Bildung und Freizeit im Jahr 2017 wurden die beiden Ressorts in der Dienststelle Kinder Jugend Familie zu einer organisatorischen Einheit zusammengefasst. Die neu organisierte Dienststelle erarbeitete in der Folge ein Konzept für die Ausrichtung und Weiterentwicklung des gesamten Bereichs der Schulsozialarbeit.

2 Beantwortung der Fragen

1. Was sind die wesentlichen Inhalte des Konzepts und die daraus resultierenden Erkenntnisse?

Das Konzept beschreibt einleitend die Entstehungsgeschichte der Schulsozialarbeit in der Stadt St.Gallen. Anschliessend werden im Wesentlichen die Ziele der Schulsozialarbeit, die Arbeitsweise und die Rahmenbedingungen (insbesondere die Ressourcenausstattung) beleuchtet.

Mit der Zusammenführung der unterschiedlich gewachsenen Ressorts im Rahmen der Reorganisation der Direktion Bildung und Freizeit eröffnete sich die Möglichkeit, die Schulsozialarbeit der Stadt St.Gallen in verstärkter Masse als ein durchgängiges und konzeptionell einheitliches Angebot vom Kindergarten bis in die Oberstufe zu verbinden und somit Kontinuität zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund wurde in den Jahren 2017 bis 2020 unter Einbezug und Begleitung der FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften, ein Konzept für eine gemeinsame und abgestimmte Ausrichtung der beiden zusammengeführten Einheiten erarbeitet.

Zusammengefasst kommt das Konzept zum Schluss, dass die Schulsozialarbeit im Schulalltag bei Kindern, Jugendlichen, Eltern, Lehrpersonen und Schulleitungen etabliert ist und die Dienstleistungen von den befragten Anspruchsgruppen geschätzt werden. In der Analyse zeigt sich ein Bedarf nach vermehrten Ressourcen, insbesondere auf der Kindergarten- und Primarstufe (vgl. dazu auch die Ausführungen zur Frage 6). Weiter wird ein Bedarf für eine stärkere Vernetzung der Schulsozialarbeit und ein frühzeitigeres resp. präventiveres Wirken sichtbar. Auf der Basis der Ergebnisse der Situationsanalyse wurde ein Lösungsvorschlag für eine künftige Ausrichtung und eine inhaltliche Weiterentwicklung erarbeitet. Dieser formuliert das Ziel, dass ein über alle Schulstufen durchgängiges Beratungs- und Unterstützungsangebot realisiert werden soll, das für alle Zielgruppen ein verlässliches und bedarfsgerechtes Grundangebot bereitstellt. Zur Erreichung der Ziele schlägt das Konzept ein zweistufiges Vorgehen vor. In einem ersten Umsetzungsschritt, der für das Jahr 2021 vorgeschlagen wurde,

soll die Schulsozialarbeit auf der Kindergarten- und Primarstufe mit zusätzlichen 3.75 Stellen ausgebaut werden. Dies mit einmaligen Investitionskosten von CHF 70'000 und jährlich wiederkehrenden Mehrkosten in der Höhe von CHF 540'000 (davon Personalaufwand CHF 453'000; weiterer Aufwand für Informatik, Büroräume usw.: CHF 87'000). Damit wird sichergestellt, dass künftig eine bedarfsgerechte Einzelfallbearbeitung angeboten werden kann, was heute nicht der Fall ist. In einem zweiten Umsetzungsschritt, der für das Jahr 2025 vorgeschlagen wurde, sollen über die Basisdienstleistungen hinaus auf allen Schulstufen weiterführende oder intensiviertere Angebote aufgebaut werden, welche über die Einzelfallbearbeitung hinaus auch die verbindende Arbeit zwischen allen Schulstufen, die Vernetzungsarbeit zu anderen Akteurinnen und Akteuren und einen Fokus auf die Früherkennung und Prävention beinhalten. Konkret sollen zu diesem Zweck 2.5 weitere Stellen geschaffen werden. In finanzieller Hinsicht führt die Umsetzung des zweiten Schritts zu Investitionskosten von CHF 45'000 und jährlich wiederkehrenden Mehrkosten in der Höhe von CHF 360'000 (davon Personalaufwand CHF 302'000; weiterer Aufwand für Informatik, Büroräume usw.: CHF 58'000).

2. Wie sieht die Situationsanalyse aus?

Vgl. die Antworten auf die Frage 1 sowie auf die Fragen 5 und 6.

3. Wie sieht der Umsetzungsplan aus?

Wie bereits ausgeführt wurde, schlägt das Konzept vor, dass der erste Umsetzungsschritt im Jahr 2021 vorgenommen werden soll und der zweite Umsetzungsschritt im Jahr 2025. Der Stadtrat befasste sich im November 2019 und im Februar 2020 mit der Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit. Dabei nahm er eine Abwägung von gegenläufigen Interessen vor. Einerseits zeigt das schlüssige Konzept einen Handlungsbedarf auf. Andererseits müssen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen beachtet werden. Aufgrund der angespannten finanziellen Lage ist der Spielraum für neue Ausgaben oder die Ausweitung bestehender Aufgaben sehr gering.

Im Ergebnis beschloss der Stadtrat, die Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit aufzuschieben, bis sich die finanzielle Situation der Stadt St.Gallen wieder entspannt. Dementsprechend hat der Stadtrat beschlossen, dem Stadtparlament dazu derzeit keine Vorlage zum Ausbau und zur Neuausrichtung der Schulsozialarbeit zu unterbreiten.

Aufgrund der Unwägbarkeiten hinsichtlich der Entwicklungen des städtischen Finanzhaushalts kann heute noch keine konkrete Planung für die Umsetzung erstellt werden. Nebst der Schulsozialarbeit mussten auch weitere Projekte und Entwicklungsthemen aus finanzpolitischen Überlegungen zurückgestellt werden. Allein im Hinblick auf das Budget 2021 lehnte der Stadtrat 26 Stellenbegehren der Direktionen ab. Auch in der Investitionsplanung hat der Stadtrat verschiedene Projekte verschieben müssen. Sobald sich eine nachhaltige Entspannung im städtischen Finanzhaushalt abzeichnet, muss geklärt werden, welche der zurückgestellten Projekte und Entwicklungsthemen wieder aufgegriffen werden. Für die betreffenden Geschäfte sind dann neue Planungen zu erstellen.

4. *Was unternimmt der Stadtrat, damit die Schulsozialarbeitenden durch die Zunahme der Anzahl Schulkinder, die rasante Zunahme von sozialen und psychischen Problemen, aber auch die Steigerung der Komplexität ihren Berufsauftrag professionell und bedarfsgerecht erfüllen können?*

Die Antwort auf die Frage 4 bezieht sich auf die Einzelfallbearbeitung. Die weiterführenden Dienstleistungen der Schulsozialarbeit sind Gegenstand der Antwort auf die Frage 5.

Auf der Oberstufe konnte und kann die Einzelfallbearbeitung schon bisher bedarfsgerecht angeboten werden. Auf dieser Stufe sind darüber hinaus auch weitere Dienstleistungen möglich. Anders präsentiert sich die Situation auf der Kindergarten- und Primarstufe. Hier kann keine Bedarfsgerechtigkeit garantiert werden. Die Schulsozialarbeit musste und muss sich auf die dringlichsten Fälle fokussieren. Solange die Schaffung zusätzlicher Stellen aufgeschoben wird, ändert sich nichts an dieser Situation.

Auch wenn die Schaffung neuer Stellen für die Schulsozialarbeit aufgrund der finanzpolitischen Rahmenbedingungen aufgeschoben wird, soll eine Neuausrichtung im Rahmen der bestehenden Ressourcen geprüft werden. Die konkreten Massnahmen stehen heute noch nicht fest. Die Dienststelle Kinder Jugend Familie hat die entsprechenden Arbeiten aufgenommen. Sie sind Gegenstand des Jahresziels 2021 der Dienststelle. In grundsätzlicher Hinsicht sind verschiedene Szenarien denkbar. Sie werden nachfolgend ergebnisoffen im Sinne von Handlungsoptionen grob umrissen. Ein mögliches Szenario wäre, die heute ungleich auf die Schulstufen verteilten personellen Ressourcen gleichmässiger zu verteilen. Eine weitere Option besteht darin, für bestimmte Schulstufen keine Schulsozialarbeit mehr anzubieten und entsprechend mehr Ressourcen den anderen Schulstufen zuzuweisen. Schliesslich ist es denkbar, dass Ressourcen von Schulsozialarbeit und Jugendberatung im Sinne einer städtischen Beratungsstelle für Kinder und Eltern zusammengefasst werden. Denkbar ist auch die Prüfung des Einbezugs von Ressourcen der Kinder- und Jugendarbeit.

5. *Können die Schulsozialarbeitenden die Beratung von Kindern und Jugendlichen, Elternberatung, Beratung von Lehrpersonen, Kriseninterventionen in Klassen der Nachfrage entsprechend möglichst zeitnah vornehmen und auch Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme durchführen?*

Auf der Kindergarten- und Primarstufe können abgesehen von der Beratung der dringlichsten Einzelfälle keine Dienstleistungen angeboten werden. Anders präsentiert sich die Situation auf der Oberstufe. Dort war schon bisher die Arbeit mit Gruppen resp. die Klassenintervention in Absprache mit einer Lehrperson und die umfangreichere Beratung von Eltern möglich.

Insgesamt lässt die derzeitige Ressourcenausstattung nicht zu, dass in der Stadt St.Gallen sämtliche in der Fragestellung genannten Angebote (Beratung von Kindern und Jugendlichen, Elternberatung, Beratung von Lehrpersonen, Kriseninterventionen in Klassen, Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme) bedarfsgerecht durchgeführt werden können. Dafür müsste gemäss den Empfehlungen des Schweizerischen Schulsozialarbeitsverbandes eine Vollzeitstelle für rund 300 bis 500 Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen. Ein solches Leistungsangebot stellen erfahrungsgemäss nur wenige Trägerschaften zur Verfügung (vgl. Antwort auf die nachfolgende Frage 6).

6. Wo steht St.Gallen im Städtevergleich bezüglich Leistungsumfang der Schulsozialarbeit aufgrund der zugeteilten Pensen gemäss Erhebung vom Schulsozialarbeitsverband Schweiz?

Auf der Kindergarten- und Primarstufe stehen für die Schulsozialarbeit 225 Stellenprozente für 5'150 Schülerinnen und Schüler (Schuljahr 2019/20) zur Verfügung. Dies ergibt eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für 2'300 Kindergarten- und Primarschulkinder. Auf der Oberstufe werden derzeit 240 Stellenprozente für 1'200 Schülerinnen und Schüler eingesetzt. Somit steht eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle für 500 Oberstufenschülerinnen und -schüler zur Verfügung.

Der Schweizerische Schulsozialarbeitsverband empfiehlt für die geringste Leistungsstufe (ausschliesslich Einzelfallbearbeitung) eine Vollzeitstelle für 900 bis 1'000 Schülerinnen und Schüler. In der Stadt St.Gallen kommen deutlich mehr Kindergarten- und Primarschulkinder auf eine Vollzeitstelle. Auf der Oberstufe entspricht die Ressourcenausstattung der zweithöchsten von fünf Leistungsstufen gemäss den Empfehlungen des Schweizerischen Schulsozialarbeitsverbands. Wenn die personellen Ressourcen gleichmässig auf die Schulstufen verteilt wären, so würde eine Vollzeitstelle für rund 1'370 Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen.

Die Frage der Ressourcenausstattung der Schulsozialarbeit kann und soll in einem grösseren Kontext betrachtet werden. Das kantonale Recht verpflichtet die Gemeinden, für eine ganzheitliche Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen und eine Sozialberatung anzubieten, die auch den Aspekt der Erziehungs- und Familienberatung umfasst. Insgesamt verfügt die Bevölkerung der Stadt St.Gallen im gesamten Bereich über ein vielseitiges und umfassendes Angebot, auch wenn die Ressourcenausstattung im Bereich der Schulsozialarbeit für sich allein im Vergleich mit anderen Trägerschaften unterdurchschnittlich ist.

Zur Orientierung und zum Vergleich können Zahlen aus Schweizer Städten aus anderen Landesteilen herangezogen werden². Eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle steht für die folgende Anzahl Schülerinnen und Schüler zur Verfügung: Basel: 585; Bern: 852; Chur: 636; Luzern: 728; Winterthur bis 2022: 1'162; Winterthur nach dem beschlossenen Ausbau ab 2022: 690; Zürich: 803. Eine Umfrage bei Trägerschaften im Kanton St.Gallen führte zu folgendem Ergebnis: Rorschach: 502, Wil: 516; Rapperswil-Jona: 515 und Gossau: 694.

7. Wie viele Stellenprozente sind auf der Primarstufe notwendig, damit der ausgewiesene Bedarf gedeckt werden kann?

Die Anzahl der Stellenprozente hängen vom Leistungsumfang ab. Das Konzept schlägt für die Kindergarten- und Primarstufe vor, in einem ersten Schritt zusätzliche 3.75 Vollzeitstellen zu schaffen. Eine Schulsozialarbeit-Vollzeitstelle würde dann für 910 der für dieses Jahr prognostizierten Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen. Das entspricht der geringsten Leistungsstufe gemäss Empfehlungen des Schweizerischen Schulsozialarbeitsverbands. Damit kann eine bedarfsgerechte Einzelfallbearbeitung sichergestellt werden.

² Die hier zitierten Angaben sind einem Antrag des Stadtrates Winterthur an den Grossen Gemeinderat zum bedarfsgerechten Ausbau der Schulsozialarbeit Winterthur vom 10. Juli 2019 entnommen.

Im zweiten Schritt sollen einige Jahre später 2.5 weitere Vollzeitstellen geschaffen werden. Damit würde über die gesamte Volksschule betrachtet (Kindergarten bis Oberstufe) eine Vollzeitstelle für rund 660 Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen. Das entspricht der dritten von fünf Leistungsstufen gemäss Empfehlungen des Schweizerischen Schulsozialarbeitsverbands. Nebst der Einzelfallbearbeitung kann damit auf allen Schulstufen ein Fokus auf die Früherkennung und Prävention gerichtet werden.

8. Anerkennt der Stadtrat die Notwendigkeit, die Kosten für die Erhöhung des Stellenpensums der Schulsozialarbeit auf der Primarstufe im entsprechenden Lohnkonto fürs Budget 2021 einzustellen?

Es muss eine Abwägung von teils gegenläufigen Interessen gemacht werden.

Einerseits ist das Konzept gut nachvollziehbar und schlüssig. Der Stadtrat anerkennt in grundsätzlicher Weise den Handlungsbedarf hinsichtlich einer Erhöhung der personellen Ressourcen der Schulsozialarbeit.

Andererseits müssen die aktuelle Lage des städtischen Finanzhaushalts und dessen Aussichten beachtet werden. Wegen der angespannten finanziellen Lage ist derzeit der Handlungsspielraum für den Ausbau von bisherigen Leistungen resp. die Einführung von neuen Leistungen extrem gering. Im Gegenteil werden im Rahmen einer Aufgaben- und Leistungsüberprüfung «Fokus25» Massnahmen zur Reduktion des Defizits erarbeitet. Verschärft wird die angespannte Situation im Finanzhaushalt durch die ungewissen und unwägbaren Folgen, welche die Corona-Krise auf den städtischen Finanzhaushalt haben wird. Schliesslich ist zu beachten, dass die Anzahl der Schülerinnen und Schüler nach einem Rückgang zwischen den Jahren 1996 und 2011 seit dem Jahr 2012 kontinuierlich ansteigen. Dementsprechend steigen seither die Kosten der Stadt im Bereich der Volksschule. Diese Entwicklung wird sich im absehbaren Prognosehorizont bis 2026 fortsetzen, was den Spielraum für neue Ausgaben beschränkt.

Nach Abwägung der Interessen sieht der Stadtrat keine Möglichkeit, im Bereich der Schulsozialarbeit einen Stellenausbau im Jahr 2021 zu realisieren. Gleichzeitig aber anerkennt er in grundsätzlicher Hinsicht einen Handlungsbedarf. Darüber, zu welchem Zeitpunkt das derzeit zurückgestellte Projekt zur Ausrichtung und Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit verbunden mit der Schaffung zusätzlicher Stellen wiederaufgenommen werden kann, sind heute aufgrund der bestehenden Unsicherheiten und Unwägbarkeiten keine verlässlichen Aussagen möglich.

Abschliessend wird auf eine Thematik eingegangen, die nicht Gegenstand einer Interpellationsfrage ist. Die Interpellantinnen und Interpellanten bitten den Stadtrat, «das erarbeitete Konzept dem Parlament (Biko) vorzustellen». Die Vorstellung eines Konzepts im Plenum des Stadtparlaments im Sinne eines reinen Informationstraktandums ist nicht vom Geschäftsreglement des Stadtparlaments vorgesehen und entspricht auch nicht seiner Praxis. Das Stadtparlament behandelt nur Vorlagen, welche Anträge des Stadtrats zum Gegenstand haben und zu denen es Beschlüsse fasst. Die reine Kenntnisnahme eines Konzepts ist kein hinreichender Gegenstand einer Stadtparlamentsvorlage. Eine andere Frage ist, ob allenfalls die Bildungskommission (Biko) über das Konzept und die daraus abgeleiteten Erkenntnisse informiert werden kann. Nach Art. 11 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Stadtparla-

ments (SRS 151.1) prüft die Bildungskommission die in die Zuständigkeit des Stadtparlaments fallenden Geschäfte in den Bereichen Bildung, Jugend, Sport und Freizeit. Die Frage, ob ein Konzept losgelöst von einer Stadtparlamentsvorlage Gegenstand eines Traktandums der Bildungskommission sein kann, lässt der Stadtrat angesichts des Grundsatzes der Gewaltentrennung bewusst offen. Die Frage muss von den zuständigen Stellen des Stadtparlaments geklärt werden.

Der Stadtpräsident:

Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Manfred Linke

Beilage:

- Interpellation vom 30. Juni 2020