

Regierungsratsbeschluss

vom 24. November 2020

Nr. 2020/1650

KR.Nr. A 0131/2020 (DDI)

Auftrag Michael Ochsenbein (CVP, Luterbach): Gefährdung von Jugendlichen durch Nichteingliederung in die Berufswelt Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die KESB anerkennt im Kanton Solothurn die Nichteingliederung von Jugendlichen in die Berufswelt als Gefährdung.

2. Begründung

Innerhalb der KESB laufen Diskussionen, ob die Nichteingliederung von Jugendlichen in die Berufswelt als Gefährdung betrachtet werden kann oder nicht.

Dabei geht es um Schulabgänger, welche keine Lehrstelle haben und für weiterführende Angebote ungeeignet sind.

Die Schulen kommen da schnell an ihre Handlungsgrenzen. Wenn sich keine weiterführende Institution als zuständig erklärt, scheint der Weg dieser Jugendlichen im negativen Sinn vorgezeichnet.

An dieser Stelle soll die KESB sich einschalten können, indem die Nichteingliederung von Jugendlichen in die Berufswelt als Gefährdung angesehen wird und die Jugendlichen dadurch betreut werden können.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Gemäss Art. 301 und 302 Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) sind Eltern verpflichtet, für die Grundbedürfnisse von Kindern zu sorgen und deren körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen. In Fällen, in welchen die Eltern die Kinder oder Jugendlichen nicht vor einer Gefährdung schützen können oder wollen, kann die KESB einschreiten und bestimmte Bereiche der Kindsbelange regeln. Die Einschätzung einer Gefährdung von Kindern und Jugendlichen orientiert sich am Kindeswohl und am Schutzbedarf der Betroffenen.

Die KESB schreitet bei einer allfälligen Gefährdung jedoch erst ein, wenn die Familien selber oder die bestehenden Stellen der freiwilligen privaten oder öffentlichen Jugendhilfe nicht in der Lage sind, diese abzuwenden oder zu mildern (Subsidiaritätsprinzip).

Ein Einschreiten der KESB hat überdies dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu folgen. Das heisst, dass sie Massnahmen nur dann anordnet, wenn diese zur Beseitigung der Gefährdung geeignet und für die Betroffenen zumutbar sind.

3.2 Kindeswohl und Kindeswohlgefährdung

Das ZGB bietet keine klaren Definitionen der Begriffe Kindeswohl und Kindeswohlgefährdung. Es handelt sich um so genannt unbestimmte Rechtsbegriffe. Das heisst, dass die Einschätzung zum Kindeswohl und die Prüfung einer möglichen Gefährdung immer einzelfallspezifisch erfolgen müssen.

Es gilt jedoch die Richtlinie, dass das Kindeswohl gewahrt ist, wenn die Grundrechte und Grundbedürfnisse des Kindes unter den tatsächlichen Lebensbedingungen gesichert sind. Zu den Grundbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen gehören liebevolle Beziehungen, körperliche Unversehrtheit, Grenzen und Strukturen in der Erziehung sowie Erfahrungen, welche die Persönlichkeit des Kindes berücksichtigen und die Entwicklung fördern.

Eine Kindeswohlgefährdung liegt dann vor, wenn die ernstliche Möglichkeit einer Beeinträchtigung des körperlichen, sittlichen, geistigen oder psychischen Wohls des Kindes besteht. Die Frage, ob eine ernstliche Möglichkeit vorliegt, lässt sich jedoch nicht mit einem abschliessenden Kriterienkatalog beantworten. Es ist vielmehr eine Gesamteinschätzung, in welcher darüber befunden werden muss, ob die Eltern und Bezugspersonen mit ihrem Verhalten die gesunde Entwicklung des Kindes fördern oder schädigen. Mögliche Formen einer Kindeswohlgefährdung sind Vernachlässigung, körperliche Gewalt, psychische Gewalt, Gefährdung als Folge von Erwachsenenkonflikten um das Kind und sexuelle Gewalt.

Prinzipiell stellt das Scheitern der Eingliederung von Jugendlichen in die Berufswelt ein Verfehlen der altersspezifischen Entwicklungsziele dar. Das Scheitern der beruflichen Integration kann negative Konsequenzen für den zukünftigen Lebensverlauf haben. Eine Nichteingliederung eines Jugendlichen in die Berufswelt kann daher eine Gefährdung darstellen, jedoch muss diese in jedem Einzelfall geprüft und beurteilt werden.

3.3 Einschreiten der KESB

3.3.1 Subsidiarität

Ein allfälliges Einschreiten der KESB orientiert sich am Prinzip der Subsidiarität, welches auch für andere Rechtsbereiche der Schweiz gilt. Die Unterstellung des zivilrechtlichen Kindesschutzes unter das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass sich ein Eingriff der KESB nur dann rechtfertigt, wenn eine Gefährdung erstens nicht im familiären System und zweitens nicht mit Hilfe der Angebote des freiwilligen Kindesschutzes abgewendet werden kann (Stufenfolge).

Aus dieser Perspektive betrachtet, gehören belastende Lebensumstände, Entwicklungsschwierigkeiten und Gefährdungslagen von Kindern und Jugendlichen zum Leben und werden meist innerhalb der familiären Systeme bewältigt, so dass kein behördliches Eingreifen notwendig ist.

Um Gefährdungslagen ohne Eingreifen der KESB abzuwenden, wird die Stärkung der Familie gefördert. Im Kanton Solothurn besteht im Bereich des so genannt freiwilligen Kindesschutzes eine breite Leistungspalette, welche von Diensten der Kinder- und Jugendhilfe, von Familien- oder Erziehungsberatungsstellen, schulischen Fachdiensten und privaten Vereinigungen und Stiftungen erbracht wird.

3.3.2 Verhältnismässigkeit

Auch wenn sich zivilrechtlicher Kindesschutz am Prinzip der Subsidiarität orientiert, bedeutet dies nicht, dass nicht bereits unter den bestehenden zivilrechtlichen Rahmenbedingungen das Misslingen der beruflichen Integration im Einzelfall als rechtlich relevante Gefährdung eines Jugendlichen erkannt, und die Anordnung von zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen im Sinne von Art. 307 ff. ZGB durch die KESB geprüft werden kann. Dies ist in der Regel immer dann der

Fall, wenn Jugendliche und deren Familien die bestehenden Angebote nicht freiwillig nutzen, oder im Einzelfall die bestehenden Angebote zum vornherein als ungenügend erkannt werden. In solchen Fällen ist es der KESB möglich, auf verschiedene gesetzlich festgelegte Massnahmen zurückzugreifen. Es stehen insgesamt vier zivilrechtliche Massnahmen zur Verfügung, die unterschiedlich stark ins Familiensystem eingreifen. Dies sind namentlich Weisungen an die Erziehungsberechtigten, die Errichtung einer Beistandschaft, die Aufhebung des elterlichen Aufenthaltsbestimmungsrechts (in der Regel verbunden mit einem Obhutsentzug) und die Entziehung des elterlichen Sorgerechts.

Die Anordnung von Massnahmen durch die KESB – im Speziellen in Bezug auf die berufliche Integration – hat dabei zwingend dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu folgen. Diesem Grundsatz folgend, muss eine Massnahme nicht nur erforderlich, sondern zur Beseitigung der Gefährdung auch geeignet sowie für die Betroffenen zumutbar sein.

Die Tatsache, dass eine gelingende berufliche Integration in der Regel gewisse Lern- und Entwicklungsprozesse des betroffenen Jugendlichen voraussetzt, macht das Vorhandensein einer minimalen Eigenmotivation zu einer zentralen Voraussetzung für die Wirksamkeit von Interventionen. Die Auseinandersetzung mit den Anforderungsstrukturen der beruflichen Bildung verlangt ein aktives Mittun. Zivilrechtliche Massnahmen unter Zwang, welche als weitaus häufigste Interventionen der KESB in diesem Bereich immer dann notwendig sind, wenn Jugendliche und deren Familien die bestehenden Angebote nicht freiwillig nutzen, fördern nur sehr selten die Perspektiven für eine gelungene berufliche Integration.

3.4 Die bestehenden Integrationsangebote für Jugendliche im Kanton Solothurn

Im Hinblick auf die Unterstützung der beruflichen Integration von Jugendlichen wurde in den vergangenen Jahren schweiz- und kantonsweit ein differenziertes Angebot entwickelt. Mit diesen Angeboten sollen eine Nichteingliederung von Jugendlichen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen abgewendet werden. Das Berufsbildungssystem, die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe bieten verschiedene Massnahmen an, welche die Kompetenzen der Jugendlichen stärken, die Jugendlichen bei der Stellensuche unterstützen und die Chancen auf eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen.

Das Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) des Kantons Solothurn bietet mehrere Brückenangebote und Zwischenlösungen für Jugendliche an, die nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit keine Anschlusslösung gefunden haben bzw. führt Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund, die sich auf eine berufliche Grundbildung vorbereiten. Diese Angebote legen den Fokus auf die Bildung und je nach Zielgruppe auf Bildung und Integration der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Sie sollen ihnen gefragte Kompetenzen vermitteln und/oder Sie bei der weiteren Planung Ihrer beruflichen Laufbahn unterstützen.

Für Jugendliche, bei denen sich die bestehenden institutionellen Angebote aufgrund spezieller Bedürfnisse als unzureichend oder ungeeignet erweisen, bietet das ABMH das Case Management Berufsbildung (CMBB) an. Dieses stellt eine gezielte und umfassende Beratung und Begleitung über institutionelle Grenzen hinweg sicher. Das CMBB hat zum Ziel, gefährdete Jugendliche bzw. Jugendliche mit Mehrfachproblematik frühzeitig zu erfassen, laufend zu beobachten und über eine gewisse Zeitdauer hin in Richtung berufliche Ausbildung und längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt zu begleiten. Nötigenfalls ist das CMBB qualifiziert genug, bei sehr schwierigen Fällen die KESB zur Unterstützung beizuziehen.

Für Jugendliche, die bei der regionalen Arbeitsvermittlung angemeldet sind, kann das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) arbeitsmarktliche Massnahmen verfügen. Diese umfassen ein brei-

tes Spektrum von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogrammen über Praktika bis hin zu Einarbeitungszuschüssen für die ersten Monate am neuen Arbeitsplatz. Hervorzuheben sind die sogenannten Motivationssemester (im Kanton Solothurn «Step4 Kompetenzzentrum Berufsausbildung»). Diese speziellen und umfassenden Beschäftigungsprogramme verfügen in der Regel über einen Bildungsteil, eine Standortbestimmung inklusive Coaching sowie einen praktischen Teil in externen Einsatzbetrieben.

Auch für Jugendliche, welche sozialhilferechtlich unterstützt werden, besteht ein breites Angebot der Arbeitsmarktintegration. Die vom Amt für sozialen Sicherheit (ASO) akkreditierten Anbieterinnen und Anbieter sind vielfältig. Die Angebotspalette beinhaltet Programme zur Beschäftigung und Qualifikation. Im Rahmen dieser Programme können die Jugendlichen Praktika absolvieren und Coachings in Anspruch nehmen. Es gibt auch Programme, die sich an spezifische Zielgruppen wenden (junge Mütter, Asylsuchende).

3.5 Kein Handlungsbedarf

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Nichteingliederung von Jugendlichen in die Berufswelt bereits unter der bestehenden Gesetzgebung im Einzelfall eine Gefährdung des Kindeswohles darstellen kann. Die KESB kann sich einschalten, die Bindung zivilrechtlicher Massnahmen an das Prinzip der Subsidiarität bedingt aber, dass freiwilligen Angeboten vor Interventionen der KESB zwingend Vorrang eingeräumt werden muss.

Verschiedene Trägerschaften haben in den vergangenen Jahren ein differenziertes Leistungsfeld entwickelt, um Jugendliche, welche Schwierigkeiten bei der beruflichen Integration aufweisen, zu unterstützen. Der Kanton Solothurn verfügt über ein breit gefächertes Angebot an Integrationsmassnahmen. Es erstaunt dabei nicht, dass Eltern, Schulen und Hilfesysteme an Grenzen stossen können, wenn es darum geht, Zuständigkeiten zu erkennen und festzulegen, die Verantwortung von einem Bereich zum anderen zu übergeben oder den geeigneten und notwendigen Hilfe- und Unterstützungsbedarf zu bestimmen. Die Koordination der verschiedenen Angebote ist anforderungsreich und kann dazu führen, dass die einzelnen Beteiligten an Handlungsgrenzen gelangen. Aus diesem Grund wurde mit der CMBB eine Stelle geschaffen, welche über die notwendigen Kapazitäten und das methodische Rüstzeug verfügt, um das Zusammenspiel der einzelnen Angebote zu koordinieren.

Damit die KESB Massnahmen ergreifen darf, muss zudem auch ein zur Beseitigung der Gefährdung geeignetes Mittel zur Verfügung stehen. Die im zivilrechtlichen Kindesschutz vorgesehenen Massnahmen eignen sich dabei nur im Einzelfall, um eine erfolgreiche berufliche Integration von Jugendliche sicherzustellen. Eine Ermahnung oder eine Weisung zur Inanspruchnahme eines Motivationssemesters oder des CMBB scheitert bereits an den Zugangsvoraussetzungen der entsprechenden Angebote, welche eine Freiwilligkeit der Jugendlichen voraussetzen. Häufig entziehen sich die Jugendlichen trotz verbindlicher Weisungen den entsprechenden Angeboten. Auch einer Beistandsperson, welche Eltern mit Rat und Tat zur Seite steht, gelingt es häufig nicht, Lösungsansätze ausserhalb der bestehenden freiwillig nutzbaren Angebote aufzuzeigen oder die Motivation und Verbindlichkeit Jugendlicher für einen Besuch der Integrationsangebote zu erhöhen. Gar eine – im Einzelfall allenfalls zulässige – Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechtes von Eltern, verbunden mit einer Einweisung in eine auf Berufsbildung spezialisierte Organisation, hat ohne eine minimale Selbstbindung der betroffenen Jugendlichen und deren Familie an die entsprechende Massnahme wenig Potenzial, das Gelingen der beruflichen Integration zu unterstützen.

Die Statistik des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zeigt, dass die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Schweiz seit 2013 kontinuierlich abgenommen hat (2013: 3.2%; 2019: 2.3%). Diese Entwicklung verdeutlicht, dass sich die Bemühungen der Akteure auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene rund um die berufliche Integration von gefährdeten Jugendlichen bewähren. Insgesamt erachtet der Kanton Solothurn die bestehenden

Angebote als ausreichend und eine Abkehr vom zentralen Prinzip der Subsidiarität im Bereich des zivilrechtlichen Kindsschutzes erscheint weder rechtsstaatlich angemessen noch im Sinne einer Verbesserung der beruflichen Integration von Jugendlichen notwendig.

Wir sehen daher keinen Handlungsbedarf für eine Ausweitung des Auftrages der KESB im Sinne des Vorstosses.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); MUS, SET, Admin (2020-051)
Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission (SOGEXO)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat