

An den Landrat

Glarus, 3. Januar 2012

Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe
Schulsozialarbeit und offene Jugendarbeit

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre beeinflussen die Schulen und sind zu einer pädagogischen Herausforderung geworden. Hohe soziale Komplexität, rasch wachsendes Wissen, unterschiedliche Wertvorstellungen, kulturell verschiedene Hintergründe und unsichere Zukunftsperspektiven fordern unsere Jugend stark. Familie, Schule und Gemeinde haben die jungen Menschen bei der Gestaltung ihres Lebenswegs zu unterstützen und in die Gesellschaft zu integrieren. Der Schule kommt dabei besondere Bedeutung zu. In ihr treffen sich Kinder und Jugendliche unterschiedlichster Prägung und Herkunft und verbringen einen grossen Teil ihres Tages. Zusammenleben wird geübt und erfahren.

Schulsozialarbeit (SSA) bildet Teil der Jugend- und Familienhilfe nach Sozialhilfegesetz (Art. 34 ff. SHG). Sie unterstützt Früherkennung und Bearbeitung von individuellen und sozialen Problemen und kann früh eingreifen, um kostenintensive Spätfolgen zu vermeiden (stationäre Unterbringung, Sozialhilfe). Sie bietet professionelle Beratungs-, Interventions- und Präventionsleistungen sowie Triagefunktionen an. Die SSA etablierte sich in den vergangenen 20 Jahren in der ganzen Schweiz als schulunterstützendes Angebot. Im Kanton Glarus stieg die Nachfrage kontinuierlich, sodass im Februar 2008 ein Pilotprojekt des Oberstufen-Schulkreises Mittelland (Schulhaus Buchholz) für drei Jahre genehmigt wurde. Es wollten Erfahrungen gesammelt und Grundlagen für eine definitive Einführung erkannt werden. Eine Steuergruppe mit Vertretungen aus der Schule, den Departementen Volkswirtschaft und Inneres / Bildung und Kultur, begleitete das Projekt.

2. Erkenntnisse Pilotprojekt

In den knapp zwei Jahren, in denen SSA geleistet wurde, stieg die Nachfrage deutlich. Die Schulsozialarbeiterin arbeitete mit je etwa 70 Jugendlichen (20% Gesamtschülerschaft) aus allen 19 Sekundar-, Real-, Oberschulklassen sowie der Kleinklasse. Die Anmeldungen erfolgten meistens über die Klassenlehrperson oder aufgrund eines Vorfalls. Einige Jugend-

liche suchten die Beratung direkt oder wurden von der Schulleitung angemeldet. Es liessen sich rund 50 Prozent der Jugendlichen der Oberschule und der Kleinklasse, 20 Prozent der Realschule und 10 Prozent der Sekundarschule beraten. Gründe für die Anmeldungen waren das Sozialverhalten der Jugendlichen (z.B. Delinquenz, Diebstahl), Konflikte in der Familie (z.B. Scheidung) sowie Ängste und Depressionen. In neun Fällen war die Lehrstellensuche Hauptthema der Beratung. Bei einem Viertel fand zusätzlich eine Elternberatung statt. In 12 Prozent wurden die Klassenlehrperson und bei 6 Prozent die Schulleitung einbezogen. Zudem nahm die Schulsozialarbeiterin an schulinternen Sitzungen der Lehrerschaft teil und führte Klasseninterventionen durch. Das Angebot der SSA richtet sich nicht nur an die Schülerschaft, sondern an sämtliche mit der Schule befassten Personengruppen:

- *Lernende*: unbürokratische Hilfe und Beratung bei sozialen oder persönlichen Problemen und Unterstützung in Krisensituationen vor Ort;
- *Lehrpersonen*: Unterstützung bezüglich Erziehungsauftrag; Sensibilisierung für soziale Fragen; problematische Situationen von Einzelnen oder Gruppen gemeinsam aufgreifen und bearbeiten;
- *Eltern*: Beratung und Unterstützung bei Erziehungsfragen sowie bei sozialen und persönlichen Problemen ihres Kindes;
- *Schulleitung und Schulhausteam*: Unterstützung in der Erarbeitung und Durchführung von auf das Schulhaus zugeschnittenen Interventions-, Integrations- und Präventionsmassnahmen.

Ende 2009 wurde eine Evaluation durchgeführt. Die Befragten sind von der Anlaufstelle überzeugt. Sie unterstütze die Jugendlichen bei der Bewältigung des Schulalltags und weiterer Themen und entlaste die Lehrpersonen beim Erfüllen des Erziehungsauftrags der Schule. Vorschläge zur Optimierung wurden erfasst. Detaillierte Angaben zum Pilotprojekt sind den Jahresberichten 2008/09 und 2009/10 zu entnehmen (s. Beilagen).

3. Kantons- oder Gemeindeaufgabe – Vernehmlassung

Für die Verankerung der SSA wurde eine Kann-Formulierung im Sozialhilfe- oder Bildungsgesetz diskutiert. Das Departement Bildung und Kultur beantragte eine Grundlage im Bildungsgesetz und führte mit dem Einverständnis des Regierungsrates eine Vernehmlassung¹ insbesondere zu Verbundaufgabe, Freiwilligkeit, Finanzierung und Zuständigkeit durch. Das Vernehmlassungsergebnis zeigte die Kann-Formulierung im Bildungsgesetz und die Angliederung der SSA als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden beim Departement Bildung als nicht mehrheitsfähig. Insbesondere wurde statt der Kann-Formulierung eine Verpflichtung gefordert. Gemäss dem Kongruenzprinzip hätten für die Finanzierung Entscheidungsberechtigte und Finanzverantwortliche übereinzustimmen. Dieses Prinzip sei mit einer Ausnahme seit Einführung der NFA sowie der Aufgabenentflechtung konsequent umgesetzt worden. Die SSA sei Teil des öffentlichen Sozialhilfeangebots und damit Aufgabe des Kantons. Die Schulsozialarbeitenden sollten in das Team der Sozialen Diensten eingegliedert werden, da dies stetigen fachlichen Austausch, Stellvertretung, koordinierte Weiterbildung und Infrastruktur gewährleiste. – Insgesamt wurden aber die SSA und ihre skizzierte, operative Arbeitsweise begrüsst, kontrovers beurteilt hingegen Zuständigkeit und Finanzierung.

Gestützt darauf beantragte das Departement Bildung und Kultur, die SSA im Sozialhilfegesetz zu verankern, Schulsozialarbeitende den Sozialen Diensten anzugliedern, die Finanzierung dem Kanton zu übertragen und das im Pilotprojekt erarbeitete Konzept an diese neuen Strukturen anzupassen. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres unterstützte

¹ Zur Vernehmlassung Eingeladene: im Landrat vertretene Parteien, Gemeinden, LGL-Präsidium, Departemente. Der Einladung folgten (nach Eingang): CVP, Rechtsdienst Staatskanzlei, SK Glarus, SVP, SK Glarus Nord, GR Glarus Süd, GR Glarus, DVI, DFG, Hauptschulleitung Glarus Nord, BDP, SP, FDP und DSJ (Staats- und Jugendanwaltschaft).

dies, will aber gleichzeitig die Zuständigkeit für die offene („ausserschulische“ [Art. 37 Abs. 1 SHG]) Jugendarbeit klären und dafür die Gemeinden als allein zuständig erklären.

4. Entflechtung Schulsozialarbeit und offene Jugendarbeit

Wie die SSA ist die offene Jugendarbeit Teil der professionellen sozialen Arbeit und umfasst pädagogische Angebote, welche Jugendliche stützen, fördern und ihnen einen angemessenen Platz in der Gesellschaft ermöglichen. Ihre äusserst unterschiedlichen Angebote können ohne Mitgliedschaft und ohne Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit genutzt werden: Treffpunktarbeit, mobile Jugendarbeit, Projektarbeit, geschlechtsspezifische Arbeit usw. In den Gemeinden wird sie zum grossen Teil in Jugendhäusern erfüllt. Weil ihr Angebot die Attraktivität einer Gemeinde zumindest mitbestimmt, sollen diese dafür allein verantwortlich sein. Zudem gilt sie, losgelöst von der Schule, der Freizeit der Jugendlichen, und es ist kein gemeindeübergreifendes Angebot erforderlich. – Die offene Jugendarbeit ist als Gemeindeaufgabe von der Kantonsaufgabe SSA zu trennen.

5. Rechtliches

Das geltende Recht kennt den Begriff SSA nicht. Geregelt ist die Jugend- und Familienhilfe (Art. 34 ff. SHG), unter welcher die SSA subsumiert ist. Sie zu fördern und zu koordinieren obliegt dem Kanton (Art. 34). Das kantonale Sozialamt hat in diesen Fragen Behörden und Privatpersonen zu beraten und mit öffentlichen und privaten Institutionen, welche entsprechend tätig sind, zusammenzuarbeiten (Art. 35). Sodann kann der Kanton „die ergänzende Jugend- und Familienhilfe gemeinnütziger, privater oder öffentlicher Organisationen“ sowie „ausserschulische“ (bzw. die offene Jugendarbeit) unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen (Art. 37). Weitere Regelungen bestehen nicht. Namentlich fehlt eine klare Aufgabenzuweisung. Damit erweist sich das aktuelle Recht als unklar.

Eine Klärung der Zuständigkeiten, in welchen bisher Kanton, Gemeinden und Private tätig waren, tut Not. Gefordert ist folgerichtig das Entflechten der Aufgaben und Finanzströme Kanton / Gemeinden und im Sinne der Neugestaltung des Finanzausgleichs (s. § 15 Memorial 2007, §14 Memorial 2009), dies auch gestützt auf die Grundsätze der Subsidiarität (Kanton übernimmt Aufgaben, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen), der fiskalischen Äquivalenz (jenes Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten) und der institutionellen Kongruenz (das Gemeinwesen, welches die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese bestimmen). Dieser Handlungsbedarf ist dem Landrat mit einem umfassenden Bericht (vom 19.12.2006) über die mögliche Aufgabenneuverteilung unterbreitet worden. Namentlich war vorgesehen, den Bereich „Jugend“ den Gemeinden zuzuweisen. Der Landrat trat auf diese Vorlage aber nicht ein; der Landsgemeinde seien nicht Grundsatzentscheide vorzulegen und Anpassungen jeweils mit Gesetzesvorlagen zu erwirken. Gestützt darauf wird nun eine solche Aufgaben- und Zahlungsstromentflechtung beantragt.

Es war zu prüfen, ob die Thematik in der Bildungs- oder wie bisher in der Sozialhilfegesetzgebung verankert sein sollte. In den Kantonen bestehen unterschiedliche Lösungen. Allerdings gehört die SSA zur Sozialarbeit und dort zum Bereich Jugend- und Familienhilfe. Deshalb und gestützt auf die Vernehmlassung erscheint es zweckmässiger, die Rechtsgrundlage für die SSA im Sozialhilfegesetz beizubehalten. Weil auch die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe ist, bleibt sie ebenfalls im Sozialhilfegesetz geregelt. Es rechtfertigt sich dies auch aufgrund der Trennung der offenen Jugendarbeit von der Schule, wodurch sich deren Regelung nur schwer ins Bildungsgesetz integrieren liesse.

5.1. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Allgemein

Der Kanton errichtet eine Stelle „Schulsozialarbeit“, über deren Eingliederung und Organisation der Regierungsrat entscheidet. Die SSA beinhaltet Beratung, Begleitung und Unterstützung der Lernenden und deren Umfeld. Die Kosten trägt entsprechend den Grundsätzen der NFA der Kanton. Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Bezug auf SSA und offene Jugendarbeit werden mit einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes geklärt, obschon umfassender Revisionsbedarf bestünde. Nachdem aber die Gemeinden in diesen Bereichen teils erhebliches Engagement planen, müssen die Zuständigkeitsfragen vorgezogen werden. Die klärenden Rechtsänderungen sollen am 1. August 2012 (Anfang Schuljahr 2012/13) in Kraft treten. Eine Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ist später anzugehen.

Artikel 34; Grundsatz

Die geltende Regelung entstammt einer Zeit, als die Sozialhilfe Sache der Gemeinden war und kantonale Tätigkeiten Beratung, Förderung und Koordination waren (altAbs. 1). Voranzustellen ist nun der bisherige Absatz 2, der den zentralen Auftrag des Kantons fest schreibt. Der neue Absatz 2 knüpft daran an und verpflichtet den Kanton, die weitere Jugend- und Familienhilfe zu fördern und zu koordinieren.

Artikel 35; Leistungen, Zusammenarbeit

Sachüberschrift. – Die bisherige ist zu eng gefasst.

Absatz 1. – Zuständig im Bereich Jugend- und Familienhilfe ist der Kanton mit seinen Sozialhilfestellen. Das Leistungsangebot wird ausführlicher beschrieben, und die SSA wird ausdrücklich genannt, obschon sie Bestandteil der Jugend- und Familienhilfe ist. Nebst ihr bildet die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe, ist aber nicht hier zu erwähnen, weil sie den Gemeinden obliegt (Art. 37). Der veraltete Begriff „ausserschulische Jugendarbeit“ wird ersetzt durch „offene Jugendarbeit“. Nicht mehr erwähnt wird, wer dieses Angebot des Kantons nutzen kann. Meist werden es Personen aus dem Umfeld einer Schule im Kanton sein. Da jedoch das Ziel darin besteht, Spätfolgen (Sozialhilfe) zu minimieren, lässt die Formulierung einen offenen Benutzerkreis zu.

Absatz 2. – Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe und der Schule bleibt möglich. Entsprechende gemeinnützige Organisationen soll der Kanton weiterhin unterstützen können, wobei auf das Bestimmen von Voraussetzungen verzichtet wird (vgl. altArt. 37).

Absatz 3. – Inhaltlich unverändert; regelt die Anzeigepflicht (als Form der Zusammenarbeit).

Artikel 36; Inkassohilfe; Bevorschussung

Nur begriffliche Anpassung in Absatz 1.

Artikel 37; Offene Jugendarbeit

Die offene Jugendarbeit ist neu Sache der Gemeinden. Es bleibt ihnen überlassen, was und wie sie in ihre Jugend investieren. Auf detaillierte Regelung wird daher verzichtet.

6. Konzept Schulsozialarbeit / Ausgestaltung Schulsozialarbeit

Das Rahmenkonzept wurde in Zusammenarbeit mit den drei Gemeinden, den Verantwortlichen des Pilotprojekts und einer externen Beratung verfasst. Es zeigt, wie die SSA an den Glarner Schulen positioniert werden will.

Die Schulsozialarbeitenden sind personell, organisatorisch und administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (HA Soziales, Abteilung Soziale Dienste) unterstellt und gehören der Fachstelle SSA an. Die Arbeitsgruppe SSA wird von den Sozialen Diensten geleitet. Sie setzt sich aus einer Vertretung der Gemeinden (Schulleitung) und der Hauptabteilung Volksschule und Sport (Fachstelle Sonderpädagogik) zusammen und berät die

Fachstelle. Sie tagt einmal jährlich. Die Zusammenarbeit der Schulsozialarbeitenden mit der Schule ist zentral. Schulleitung und Schulsozialarbeitende stehen in regem Austausch. Letztere können in Absprache mit der Schulleitung an Schulanlässen teilnehmen. Unter ihnen gibt es Teamsitzungen sowie Netzwerktreffen mit anderen Schulsozialarbeitenden. Sie pflegen einen professionellen Austausch mit beteiligten Fachstellen (z.B. schulpсихологischer / kinder- und jugendpsychologischer Dienst, ärztliche Dienste). Unterschieden wird zwischen der ambulanten SSA, die von einer zentralen Stelle aus die verschiedenen Schulen versorgt, und der räumlich in die Schule integrierten SSA. Die Ausgestaltung des Angebotes hängt von Bevölkerungsstruktur, Organisationsform der Stelle (Anzahl Schulhäuser), Alter der Kinder/Jugendlichen und Ausbildung und Berufserfahrung der Schulsozialarbeitenden ab.

Der Berufsverband (avenir social) sieht 100 Stellenprozent pro 375 Lernende vor. In der Vernehmlassung wurde teils eine Annäherung daran gewünscht. Der Erfahrungswert aus dem Pilotprojekt Buchholz und Erfahrungen aus andern Kantonen zeigen, dass ein 100-Prozent-Pensum für rund 700 Lernende eine gute Ausgangslage darstellt.

7. Finanzielle Auswirkungen/Ressourcen

7.1. Schulsozialarbeit

Die Entlohnung entspricht der Einstufung der Sozialarbeitenden gemäss Lohnverordnung (Lohnbänder 9 – 11). Aus- und Weiterbildung, Berufserfahrung und Verantwortung werden berücksichtigt. Gestützt darauf ist von einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 100'000 Franken auszugehen bzw. von einem Personalaufwand von brutto etwa Franken 120'000 pro 100 Stellenprozent. Anhand des vorgenannten Schlüssels ergeben sich folgende Personalkosten:

	<i>Stellenprozent</i>	<i>Jahreskosten Fr.</i>
Glarus Süd	150	180'000
Glarus	190	228'000
Glarus Nord	<u>250</u>	<u>300'000</u>
Kanton Glarus	590	708'000

Unter Berücksichtigung eines zusätzlichen Bedarfs für die Fachstellenleitung, ist eine Erhöhung des Stellenplafonds für die Hauptabteilung Soziales um 600 Prozent zu beantragen. Hinzuzu rechnen ist ein (eher geringer) Aufwand für die Infrastruktur, für jene Zeit, in der die Schulsozialarbeitenden nicht an der Schule präsent sind. Während der Anwesenheit in der Schule stellen die Gemeinden pro Schulhaus einen Arbeitsraum zur Verfügung, der sich für Einzel- und Gruppenberatungen eignet und eine übliche Büroinfrastruktur mit Computer, Drucker, Telefon und Internetanschluss enthält.

7.2. Offene Jugendarbeit

Die Gemeinden bieten offene Jugendarbeit an. Sie haben die Kosten dafür alleine zu tragen. Für den Kanton ergeben sich hier keine Kosten (Beiträge) mehr. Da die Gemeinden über den Umfang der offenen Jugendarbeit entscheiden, können zu den finanziellen Auswirkungen keine detaillierten Ausführungen gemacht werden. Es hängt dies massgebend von der örtlichen Ausgestaltung ab. In den Budgets 2012 haben die Gemeinden für die offene Jugendarbeit folgende Auslagen vorgesehen:

<i>Gemeinde</i>	<i>Stellenprozent</i>	<i>Jahreskosten Fr.</i>	<i>Bemerkungen</i>
Glarus Süd	120	160'000	Jugendräume Betschwanden, Engi und Schwanden
Glarus Mitte	140 + 4 Aushilfen	190'000	Jugendhaus Gaswärich
Glarus Nord	180	294'000	Jugendräume Näfels, Ziegelbrücke, Filzbach

Die Gemeinden befürworteten einen Ausbau der Jugendarbeit, betonten aber die Notwendigkeit kantonaler Unterstützung, wobei damals aber die SSA noch als Verbundaufgabe betrachtet wurde.

8. Inkrafttreten

Die Änderung des Sozialhilfegesetzes soll am 1. August 2012 in Kraft treten, um die SSA ab 1. August 2012 für das Schuljahr 2012/2013 wirksam werden zu lassen.

9. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat

- 1. die Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Annahme zu unterbreiten;*
- 2. diese Vorlage mit derjenigen zur Einführung der Sozialinspektion im Landsgemeinde-memorial zu vereinigen;*
- 3. der Landsgemeinde zu beantragen, der Landrat habe ihre Beschlüsse zur vereinigten Vorlage mit ihrem Beschluss zum neuen Erwachsenen- und Kinderschutzrecht zusammenzuführen und den endgültigen Wortlaut des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch verbindlich festzulegen sowie Widersprüche zu beseitigen und Auslassungen zu korrigieren;*
- 4. folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:*

Anpassung Stellenplafonds Hauptabteilung Soziales

(Erlassen vom Landrat am 2012)

Unter Vorbehalt der Zustimmung der Landsgemeinde 2012 zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Schulsozialarbeit wird der Stellenplafonds der Hauptabteilung Soziales für den neuen Fachbereich Schulsozialarbeit um 600 Stellenprocente erhöht.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen Gesetzesentwurf, Synopse, Kantonales Konzept Schulsozialarbeit SSA, Jahresberichte des Pilotversuchs 2008/09 und 2009/10