



Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf einer Verordnung über eine Fachstelle für Gesell- schaftsfragen

9. Februar 2010

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Verordnung über eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Esther Gasser Pfulg
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli



1. Einleitung	3
2. Ausgangslage	3
2.1 Familienförderung.....	3
2.2 Jugendförderung.....	4
2.3 Gesundheitsförderung	4
2.4 Integration.....	4
2.5 Gleichstellung von Frau und Mann.....	5
2.6 Alters- und Behindertenpolitik.....	5
3. Analyse	6
3.1 Begriff „Prävention“.....	6
3.2 Arbeitsweise der kantonalen Stellen	6
3.3 Folgekosten	7
4. Strategie: Stärkung der Beratung und Präventionsarbeit	9
5. Massnahme: Fachstelle für Gesellschaftsfragen	9
5.1 Chance	9
5.2 Bereiche.....	10
5.3 Stellenbeschreibung	10
5.4 Personalbedarf	11
5.5 Gesetzliche Grundlage	11
6. Vernehmlassung	12
7. Erläuterungen zur Verordnung über eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen ..	12
Art. 1 Zweck und Geltungsbereich	12
Art. 2 Aufgaben; a. Themenbereiche	12
Art. 3 b. Aufgabenerfüllung	12
Art. 4 Organisation	13
Art. 5 Kommission für Gesellschaftsfragen.....	13
Art. 6 Aufhebung bisherigen Rechts	13
Art. 7 Inkrafttreten.....	13

1. Einleitung

Soziale und gesellschaftspolitische Probleme beschäftigen den Kanton Obwalden wie die übrigen Kantone auch. Die Angst vor Jugendgewalt und Vandalismus verunsichert die Bevölkerung, das Unbehagen gegenüber Migrantinnen und Migranten wächst. Häusliche Gewalt ist kein Tabuthema mehr, die Scheidungsrate bzw. die Anzahl der allein Erziehenden nimmt kontinuierlich zu und die Eltern sind in ihrer Rolle als Erziehende zunehmend gefordert.

Die Öffentlichkeit hat die steigenden Folgekosten in Form von Sozialhilfe, Fremdplatzierungskosten, Strafvollzugsmassnahmen usw. zu tragen. Mit wirkungsvoller Prävention können die Folgekosten sozialer Probleme reduziert werden. Der Bund und die Kantone initiieren und fördern deshalb in den verschiedensten Bereichen präventive Angebote. Angesichts der allgemeinen Tendenz der Verschärfung gesellschaftspolitischer Probleme und Spannungen sind die Beratung und Präventionsarbeit zu stärken. Dazu sollen die bestehenden kantonalen Stellen, die in diesem Bereich tätig sind, in einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen zusammengefasst werden.

2. Ausgangslage

Gesellschaftspolitisch relevante Themenbereiche sind die Familienförderung, Jugendförderung Gesundheitsförderung, die Integration, die Gleichstellung von Frau und Mann sowie die Alters- und Behindertenpolitik. Nachfolgend werden die aktuelle Organisation dieser Themenbereiche sowie deren Aufgaben aufgezeigt.

2.1 Familienförderung

Im Rahmen der Beratung des Familienleitbilds und Grundlagenberichts Familienpolitik verlangte der Kantonsrat im Oktober 2005 mittels einer Motion, dass der Auftrag des kantonalen Sozialamts so zu erweitern ist, dass Aufgaben der Familienpolitik, insbesondere auch die Koordination von Leistungen, sachgerecht wahrgenommen werden. Mit einer Anmerkung zum Bericht über die finanziellen Massnahmen in der Familienpolitik vom 22. September 2008 bekräftigte der Kantonsrat am 23. Oktober 2008 diesen Auftrag. Mit der Erfüllung dieses Auftrags wurde im Hinblick auf die Einrichtung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen zugewartet. Zwischenzeitlich ist eine Familienberatungsstelle eingerichtet. Es wurde der Leistungsauftrag der Jugend- und Elternberatung erweitert. Das Angebot dieser Beratungsstelle stand bisher nur Eltern mit Jugendlichen ab Oberstufe zur Verfügung. Die Altersbeschränkung nach unten wurde aufgehoben, so dass auch Familien mit jüngeren Kindern das Beratungsangebot in Anspruch nehmen können. Wie die Erfahrungen der Praxis zeigten, besteht in diesem Bereich ein Bedarf nach Beratung. Eltern stossen mit ihren Kindern zunehmend an Grenzen und bedürfen der Unterstützung. Durch das Erlernen von neuen Handlungsstrategien können Eltern in ihrer Erziehungs- und Selbstkompetenz gefördert und Kindern und Jugendlichen eine altersadäquate Entwicklung in der Familie ermöglicht werden. Die neue Jugend- und Familienberatungsstelle ist Beratungs- und Informationsstelle. Zielgruppe sind im Kanton wohnende Jugendliche und Familien. Institutionen sowie kommunale und kantonale Behörden können sich bei Fragen aber ebenso an die Beratungsstelle wenden.

2.2 Jugendförderung

In der Jugendförderung sind die Jugendhilfekommision, die Jugend- und Familienberatung sowie der kantonale Jugendbeauftragte tätig.

Die vom Regierungsrat eingesetzte *Jugendhilfekommision* hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Gesamtkoordination der staatlichen und nichtstaatlichen Jugendhilfe;
- Wahrnehmung und Prüfung allgemeiner und besonderer Jugendprobleme und die Vorbereitung der notwendigen Hilfsmassnahmen;
- Aufstellung eines Katalogs positiver Massnahmen und die Anregung besonderer Aktionen in der Öffentlichkeit.

Ein kantonaler *Jugendbeauftragter* mit einem Pensum von 20 Stellenprozenten ist seit Mitte 2006 für eine Projektphase von vier Jahren eingesetzt. Er hat folgende Aufgaben:

- Schaffung einer institutionalisierten Vernetzung der Gemeinden für den Bereich Jugend;
- Anregung und Unterstützung der Gemeinden bei der Einrichtung von Jugendkommissionen und der Ernennung von Jugendbeauftragten;
- Begleiten von Gemeinden in der Jugendpolitik und der offenen Jugendarbeit;
- Begleitung des Aufbaus eines kantonalen Jugendkulturraums;
- Koordination und Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Stellen.

Die *Jugend- und Familienberatung* mit einem Pensum von 150 Stellenprozenten hat folgende Aufgaben:

- Beratung und Begleitung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie deren Eltern (Bsp. Ausbildung, soziales Umfeld, persönliche Entwicklung);
- Beratung und Begleitung von Familien (Bsp. Erziehungsberatung, Familienkonflikte);
- Einzel-, Familien- und Gruppenberatung sowie Kriseninterventionen;
- Beratung und Praxisbegleitung von Lehrpersonen, Auszubildenden und Behörden.

2.3 Gesundheitsförderung

Die Kantone Obwalden und Nidwalden errichteten mit der Vereinbarung vom 3. April 2001 gemeinsam die *Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention OW/NW*. Die Stelle umfasst 200 Stellenprozente. Administrativ ist sie dem Gesundheitsamt Obwalden unterstellt. Die Fachstelle hat folgende Aufgaben:

- Koordination und Vernetzung der Prävention und Gesundheitsförderung;
- Verfassen von Mitberichten und Stellungnahmen an Behörden, Kommissionen und Arbeitsgruppen;
- Umsetzung und Initiierung von Projekten in Zusammenarbeit mit Partnern;
- Übernahme von nationalen Kampagnen und Projekten;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Der Kanton Nidwalden kündigt den Zusammenarbeitsvertrag per Ende 2010. Es besteht die Absicht, den Bereich Gesundheitsförderung und Prävention in die Fachstelle Gesellschaftsfragen Nidwalden zu integrieren.

2.4 Integration

Mit dem neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat, werden die Kantone und Gemeinden für die Integration ihrer ausländischen Bevölkerung stärker in die Pflicht genommen. Der Bund verlangt von den Kantonen eine Ansprechstelle für Integrationsfragen. Diese kantonale Stelle ist der Abteilung Migration zugewiesen. Dem Abteilungsleiter stehen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe zehn Stellenprozente zur Verfügung.

Die *Ansprechstelle für Integrationsfragen* hat von Gesetzes wegen folgende Aufgaben:

- Zusammenarbeit mit dem Bund (Berichterstattung, Controlling, Verwaltung und Einsatz von Bundesbeiträgen);
- Ausarbeiten von Programmkonzepten gemäss Schwerpunktprogramm des Bundesamts für Migration;
- Interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten und der Zentralschweizer Fachgruppe Integration;
- Innerkantonale Koordination von Integrationsmassnahmen (Schnittstelle Bund, Kanton, Gemeinden);
- Prüfung von Projektgesuchen;
- Förderung und Mitfinanzierung von Integrationsprojekten;
- Information an die einheimische und ausländische Wohnbevölkerung;
- Beratung und Vernehmlassung im Integrationsbereich;
- Abschliessen von Integrationsvereinbarungen.

2.5 Gleichstellung von Frau und Mann

Die Kantone Obwalden und Nidwalden errichteten mit einer Vereinbarung vom 5. März 2001 die gemeinsame *Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann OW/NW*. Die Stelle befindet sich in Sarnen. Der Fachstellenleiterin steht ein Pensum von 40 Stellenprozenten zur Verfügung. Die Fachstelle ist der *Gleichstellungskommission* unterstellt, die für die Steuerung der Aufgaben der Fachstelle zuständig ist sowie deren Schwerpunkte und Projekte festlegt. Organisatorisch ist der Bereich *Gleichstellung* in Obwalden der Justizverwaltung angegliedert.

Die Fachstelle hat folgende Aufgaben:

- Erarbeitung und Durchführung von Projekten und Massnahmen zur Förderung und Sicherung der Chancengleichheit von Frau und Mann;
- Verfassen von Vernehmlassungen und Mitberichten an Behörden und Kommissionen;
- Beratung von Einzelpersonen – Frauen und Männer – sowie Institutionen auf Anfrage;
- Führen einer Dokumentationsstelle;
- Vernetzung/Pflege mit regionalen und nationalen Gleichstellungskommissionen;
- Öffentlichkeitsarbeit.

Der Kanton Nidwalden kündigt den Zusammenarbeitsvertrag per Ende 2010. Es besteht die Absicht, den Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann in einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen Nidwalden zu integrieren.

2.6 Alters- und Behindertenpolitik

Der Kanton hat in diesen beiden Bereichen die Aufgabe, eine Betagten- bzw. Behindertenberatung anzubieten. Diese Aufgabe wurde mit Leistungsvereinbarungen an die Pro Senectute bzw. die Pro Infirmis übertragen.

Die Betagtenbetreuung, die Förderung von Betagtenheimen und anderen Betagtenwohnformen sowie die Sicherstellung der Betreuung von pflegebedürftigen Betagten liegen in der Hauptverantwortung der Gemeinden. Werden von den Gemeinden umfassende Projekte in diesem Bereich initiiert, bietet der Kanton seine Mitwirkung an wie beispielsweise im Projekt betreffend stationäre Übergangspflege. Die Federführung liegt jedoch bei den Gemeinden.

In der Behindertenpolitik hat mit der NFA eine umfassende Neugestaltung stattgefunden. Die Invalidenversicherung hat sich bei den Bau- und Betriebsbeiträgen an Wohnheime, Werkstätten und Institutionen für Personen mit Behinderungen zurückgezogen. Seit 2008 liegt die fachliche und finanzielle Verantwortung vollständig bei den Kantonen. Die Kantone sind zudem von Gesetzes wegen verpflichtet, ein Behindertenkonzept zu erarbeiten und eine Bedarfsplanung zu erstellen. Die Arbeiten dazu sind im Gange.

3. Analyse

Die verschiedenen kantonalen Stellen in der Gesundheitsförderung, Jugendförderung, Integration sowie in der Gleichstellung von Frau und Mann lancieren Präventionsprojekte und setzen solche um.

3.1 Begriff „Prävention“

Als Prävention (von lateinisch *praevenire*, zuvorkommen, verhüten) bezeichnet man vorbeugende Massnahmen, um ein unerwünschtes Ergebnis oder eine unerwünschte Entwicklung zu verhüten. Mit Prävention wird jede Massnahme bezeichnet, welche vorausschauend einen drohenden Schaden verhindern soll. Zwei Voraussetzungen müssen dazu erfüllt sein:

1. Ein unerwünschtes Ereignis muss mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit voraussehbar sein;
2. Massnahmen, um es abzuwenden, müssen zur Verfügung stehen.

In der Präventionsarbeit werden Strategien umgesetzt, die sowohl Massnahmen zur Beeinflussung der Umwelt (Verhältnisprävention) wie auch Massnahmen zur direkten Beeinflussung des individuellen Verhaltens (Verhaltensprävention) umfassen. In der Verhältnisprävention wird an den bestehenden Strukturen gearbeitet, d.h. es werden bestimmte Handlungsvoraussetzungen unterstützt. Beispielsweise wird zur Gesundheitsförderung ein Abgabeverbot von Tabakwaren und Alkohol an Jugendliche ausgesprochen oder es wird zur Familienförderung in der Raumplanung auf familienfreundliche Quartiere geachtet. Im Unterschied dazu wird bei der Verhaltensprävention Aufklärungsarbeit geleistet.

3.2 Arbeitsweise der kantonalen Stellen

Mit Mitberichten und Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben versuchen die zuständigen kantonalen Stellen in einer bestimmten Fragestellung im Sinne der Verhältnisprävention (Beeinflussung der Umwelt) Einfluss zu nehmen.

In der Verhaltensprävention (Beeinflussung des individuellen Verhaltens) wird Aufklärungsarbeit in verschiedenster Form geleistet. Dazu wird zu einem bestimmten Problembereich wie zum Beispiel Mobbing in der Schule oder gesundes Körpergewicht ein Projekt erarbeitet, das verschiedene Angebote enthalten kann wie zum Beispiel das Halten von Vorträgen, das Durchführen von Workshops, das Verteilen von Flyern, das Anbieten von Beratung, das Organisieren von „runden Tischen“ oder ähnliches. Bei genauer Betrachtung fällt auf, dass bei der Erarbeitung eines Projekts häufig gleichzeitig mehrere Stellen involviert sind. Es leistet jede Stelle aus ihrem fachspezifischen Blickwinkel einen Beitrag zu einem konkreten Projekt. Dazu einige Beispiele:

„Aktionsplan Jugend und Alkohol“:

Ziel des Projekts ist es, die Gemeinden zu einer aktiven lokalen Alkoholpolitik im Bereich Jugendliche anzuregen. Die Federführung des Projekts liegt bei der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention. Involviert sind die Jugend- und Familienberatung sowie die Suchtberatung.

„Zappen und Gamen“:

Mittels einer Informationsbroschüre werden Eltern und Erziehende auf die Probleme dieses Themas aufmerksam gemacht. Der Anstoss resultierte aus der Jugendhilfekonferenz 2007, die von der Jugendhilfekommission organisiert wurde. Involviert sind die Jugend- und Familienberatung sowie die Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention.

„Jugendkulturraum“:

Die Jugendhilfekommission sowie der Jugendbeauftragte unterstützen die Jugendlichen auf der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten für einen Jugendkulturraum und in den Verhandlungen mit der Gemeinde.

„FemmesTisch“:

In diesem Projekt der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention und der Integration wurden Frauen zusammengebracht, damit diese in ihrer Muttersprache Fragen diskutieren können, die sich in ihrem Alltag stellen. Die Gesprächsrunden waren moderiert. Im Zuge dieses Projekts installierten zwei Frauen in Alpnach in Eigeninitiative das Projekt „Offene Tür“. Sie laden regelmässig fremdsprachige Frauen ein, um mit diesen den Austausch zu pflegen und damit die Integration zu fördern. Dieses Nachfolgeprojekt wird von der kantonalen Ansprechstelle für Integration unterstützt.

„Schule und Geschlecht“:

Es handelt sich um ein Zentralschweizer Projekt, das von der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann für Obwalden aufgenommen wurde. Es wird die Frage der Stellung von begabten Knaben in der Schule thematisiert. Involviert ist die Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention mit Fachbeiträgen.

Früherfassung:

Verschiedene Stellen haben erkannt, dass die Früherfassung von problematischen Fällen von zentraler Bedeutung ist. Ziel ist es, auffallendes und schwieriges Verhalten frühzeitig zu erkennen und mit konkreten Massnahmen im Einzelfall oder allgemeinen Präventionsmassnahmen darauf zu reagieren und damit Eskalationen und entsprechend hohe Kosten zu vermeiden. Die Entwicklung der Früherfassung erfolgt indes unkoordiniert. Die Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention plant einen runden Tisch, an welchem die Beratungsstellen sowie die Kantonspolizei vertreten sind, um Fälle mit auffallendem und schwierigem Verhalten frühzeitig zu erkennen. Das Sozialamt beabsichtigt gemeinsam mit der Jugend- und Familienberatung eine frühzeitige Erfassung von auffälligen Jugendlichen, um Fremdplatzierungen zu vermeiden oder zu vermindern. Die kantonale Ansprechstelle für Integration wiederum sieht den Weg der Früherfassung von Migrantinnen und Migranten über die Gemeinden, um den Handlungsbedarf für künftige Projekte zu ermitteln.

3.3 Folgekosten

Grundsätzlich ist eine Tendenz zur Verschärfung gesellschaftlicher Probleme und Spannungen festzustellen. Dies lässt sich nicht nur an den Diskussionen zur Jugendgewalt, zu Erziehungsproblemen und zur Verschärfung des Strafrechts beobachten, sondern schlägt sich auch in den zunehmenden Folgekosten nieder. Im Folgenden ein paar Zahlen:

3.3.1 Fremdplatzierungen

In den vergangenen Jahren mussten immer mehr Jugendliche in sozialpädagogische Institutionen fremdplatziert werden. Es handelt sich dabei um Jugendliche, die aus Familiensystemen stammen, die an die Grenze ihrer Tragfähigkeit stossen oder um Jugendliche, die massive soziale Verhaltensprobleme aufweisen. Eine Fremdplatzierung erfolgt im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen in der Regel durch die Vormundschaftsbehörde der zuständigen Wohnsitzgemeinde des Betroffenen in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen (Jugend- und Elternberatung oder Schulpsychologischer Dienst).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ausserkantonale (AG, LU, TG)	4	8	8	11	11	7	8	15
Juvenat, Flüeli-Ranft						3	3	5

Die Kosten der verschiedenen Institutionen variieren aufgrund der unterschiedlichen Angebote, die auf die verschiedenen Problematiken der Jugendlichen abgestimmt sind: Wohnen im Kinderheim Titlisblick (für Kinder): Fr. 487.–/Tg.; Kinder- und Jugendsiedlung Utenberg, Luzern (für jugendliche Frauen und Männer): Fr. 288.–/Tg. (Notfallplatz Fr. 526.–/Tg.); Stiftung Juvenat der Franziskaner, Flüeli-Ranft (männliche Jugendliche): Fr. 305.–/Tg. Die Kosten für den Wohnbereich in sozialpädagogischen Institutionen betragen pro Jugendlichen und Jahr zwischen Fr. 110 000.– und Fr. 180 000.–. Die Aufenthaltsdauer beträgt in der Regel mehr als ein Jahr.

3.3.2 Kosten auswärtiger Sonderschulen und Heime (Erwachsene und Jugendliche)

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis maximal zum 20. Altersjahr, die in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten so stark beeinträchtigt sind, dass sie dem Unterricht in der Regelschule nachweislich nicht oder nicht mehr folgen können und Jugendliche mit massiven Verhaltensauffälligkeiten sowie Kinder, bei denen vor der Einschulung ersichtlich ist, dass sie ohne zusätzliche Unterstützung mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht folgen können, werden in einer geeigneten Sonderschule platziert. Die Platzierung erfolgt auf Antrag der kantonalen Abklärungsstelle (Schulpsychologischer Dienst) und durch Entscheid des Amtes für Volks- und Mittelschulen, Bildungs- und Kulturdepartement.

Die Kostenentwicklung zeigt sich wie folgt:

Rechnung 2005:	1 685 981 Franken
Rechnung 2006:	1 729 534 Franken
Rechnung 2007:	2 574 220 Franken
Rechnung 2008:	6 664 105 Franken ¹

3.3.3 Beratung Opferhilfe

Auch in der Opferhilfe ist eine markante Zunahme der Fälle zu verzeichnen:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Opferhilfe	23	27	35	45	43	49	64	60

3.3.4 Häusliche Gewalt

Mit der Einführung der Wegweisung und des Betretungsverbots ab 1. Juli 2006 wurde ein neues Instrument gegen die Häusliche Gewalt geschaffen. Die Kantonspolizei hat die Statistik ab 2007 nach der neuen Polizeikriminalstatistik (PKS) erfasst. Damit wurde eine nationale Harmonisierung der Erfassungs- und Auswertungsprinzipien umgesetzt. Die neue Zählregelung ab 2007 lässt keine Vergleiche mit den Vorjahren zu.

Entwicklung der letzten zwei Jahre: 2007: 38 Fälle / 2008: 40 Fälle

¹ Gründe für die massive Kostensteigerung 2007 bis 2008: Wechsel der Abgeltungsmodalität von Restdefizitfinanzierung auf Pauschalfinanzierung, was tendenziell zu einer Kostensteigerung geführt hat; Zunahme der Anzahl ausserkantonale platzierter Personen; Beitritt neuer Kantone zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), womit für OW eine Zahlungspflicht entsteht bei Einweisung in eine Institution dieses Kantons.

4. Strategie: Stärkung der Beratung und Präventionsarbeit

Es lässt sich feststellen, dass die Folgekosten gesellschaftspolitischer Probleme sowie die Fallzahlen zunehmend sind. Dieser Entwicklung kann nicht einfach zugesehen werden, sondern es ist alles daran zu setzen, die Kostenentwicklung zumindest zu stabilisieren. Aus diesem Grund ist die Beratung und Präventionsarbeit im Kanton zu verstärken. Wenn es infolge Präventionsbemühungen gelingt, beispielsweise die Fremdplatzierung eines einzigen Jugendlichen zu verhindern, können bereits Kosten von rund Fr. 150 000.– pro Jahr gespart werden.

Projekte wie der „Aktionsplan Jugend und Alkohol“, „Mobbing“, „FemmesTisch“ oder eine Opferberatung oder eine Intervention der Jugend- und Familienberatung tragen zu diesem Ziel bei.

5. Massnahme: Fachstelle für Gesellschaftsfragen

Zur Stärkung der Beratung und Prävention soll eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen geschaffen werden. In dieser Fachstelle sind die verschiedenen kantonalen Stellen, welche bereits in der Prävention tätig sind, sowie Beratungsstellen zu vereinen.

5.1 Chance

Ein solcher Zusammenschluss bringt verschiedene Vorteile. Zum einen entfallen die zeitraubenden Absprachen über die Abteilungs-, Amts- oder gar Departementsgrenzen hinweg. Die Zusammenarbeit, die bereits heute gegeben ist, wird einfacher und effizienter. Die Projekte können effektiver ausgestaltet werden. In einem Projekt zur Integration von Migrantinnen und Migranten kann beispielsweise gleichzeitig die Integration von Jugendlichen und die Gleichstellung von Frau und Mann thematisiert werden. Der Bereich Familie wiederum spiegelt sich in praktisch allen Themen. Es eröffnet sich damit die Chance einer koordinierten Bearbeitung gesellschaftspolitisch relevanter Themen.

Mit einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen wird im Weiteren die Möglichkeit geschaffen, in der Präventionsarbeit künftig eine Gesamtstrategie zu formulieren und ein fachstellenbezogenes Mehrjahresprogramm mit übergeordneten und bereichsübergreifenden Zielsetzungen zu erarbeiten.

In Präventionsprojekten wird häufig eng mit den Gemeinden zusammengearbeitet, welche Projekte aufnehmen und umsetzen. Mit einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen wird nicht zuletzt den Gemeinden wie auch anderen Institutionen der Zugang zu den Präventionsprojekten des Kantons erleichtert, da die Ansprechstelle mit nur einer Fachstelle klar ist. Heute fehlt hingegen teilweise der Überblick, welche Stelle für welches Projekt verantwortlich ist. Die Gemeinden haben die Absicht der Schaffung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen im Rahmen einer Informationsveranstaltung denn auch positiv zur Kenntnis genommen.

Ohne Zusammenfassung der in der Beratung und Präventionsarbeit tätigen Stellen droht eine Verzettelung der Kräfte, dies insbesondere auch im Hinblick auf die Auflösung der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention sowie der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann, die nur noch bis Ende 2010 gemeinsam mit Nidwalden betrieben werden. Damit wird in diesen beiden Bereichen ab Januar 2011 an personellen Ressourcen nur noch die Hälfte des bisherigen Bestands (Gesundheitsförderung 100 Prozent statt 200 Prozent und Gleichstellung 20 Prozent statt 40 Prozent) zur Verfügung stehen. Zwar wird sich ihr Tätigkeitsgebiet auf den Kanton Obwalden beschränken, was jedoch nicht zur Folge hat, dass sich der Aufwand für die Erarbeitung eines Projekts ebenfalls halbieren wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich der Aufwand in der Umsetzung um einen Anteil reduzieren wird. Der Ressourcenabgang ist damit im Verhältnis höher als die Einsparung im Aufwand. Mit einer Zusammenführung der kleinen Pensen in einer einzigen Fachstelle können hingegen Synergien geschaffen werden.

5.2 Bereiche

In der Fachstelle Gesellschaftsfragen sind folgende Bereiche zusammenzufassen:

- Familienförderung,
- Jugendförderung,
- Gesundheitsförderung,
- Integration,
- Gleichstellung von Frau und Mann.

Eine Zusammenführung dieser Bereiche ist aus folgenden Gründen naheliegend: Der Auftrag jeder dieser Bereiche lautet heute ähnlich. Sie koordinieren, informieren und sensibilisieren. Es wird dabei vorwiegend projektorientiert gearbeitet. Entweder werden Projekte unterstützt, angestossen oder umgesetzt. Auch sind die Anspruchsgruppen wie politische Gemeinden, Schulgemeinden und Institutionen weitgehend identisch.

In der Fachstelle für Gesellschaftsfragen sind nicht nur die kantonalen Stellen, die projektorientiert arbeiten, zusammenzuführen, sondern auch die Beratungsdienste. Dazu gehören die Jugend- und Familienberatung sowie die Suchtberatung. Sie liefern den projektorientiert arbeitenden Stellen bereits heute wichtige Inputs aus der Praxis. Dieser Praxisbezug soll nicht nur beibehalten, sondern verstärkt werden. Denn das Interesse der Gemeinden, ein Projekt aufzunehmen und umzusetzen, ist deutlich höher, wenn sie erkennen, welche konkreten Probleme damit angegangen werden.

Nicht in die Fachstelle integriert werden sollen die Bereiche Alter und Behinderung. Die diesbezüglichen Aufgaben des Kantons wurden mit Leistungsverträgen an die Pro Senectute bzw. an die Pro Infirmis übertragen. Die beiden Institutionen erfüllen ihre Aufgaben zur vollen Zufriedenheit, weshalb keine Absicht besteht, die Verträge mit ihnen aufzulösen und die Aufgaben der Fachstelle für Gesellschaftsfragen zu übergeben. Das kantonale Sozialamt hat zudem im Behindertenbereich verschiedenste Aufgaben. Es ist zuständig für die Sicherstellung der notwendigen Plätze in kantonalen oder ausserkantonalen Institutionen. Mit einer Bedarfsplanung werden die Entwicklungen aufgenommen, so dass darauf reagiert werden kann.

5.3 Stellenbeschreibung

Für jeden Themenbereich gibt es spezifische Aufgaben, die zu erfüllen sind. Zentral ist aber, dass bei der Umsetzung von Präventionsprojekten bereichsübergreifend gearbeitet wird. Zudem sollen Erkenntnisse aus der täglichen Arbeit der Beratungsdienste in die Projektarbeit einfließen.

Die Aufgaben der Fachstelle für Gesellschaftsfragen lassen sich wie folgt umschreiben:

- **Beratung:** Hilfesuchenden bei konkreten Problemen Unterstützung bieten (Jugend- und Familienberatung, Suchtberatung);
- **Präventionsprojekte:** Eigene Projekte initiieren und umsetzen;
Bestehende Projekte des Bundes aufnehmen und umsetzen;
Projekte von Gemeinden und anderen Institutionen begleiten;
- **Informations- und Wissensbeschaffung:** Grundwissen in den einzelnen Fachbereichen aneignen und à-jour halten, Wissenstransfer aus Lehre und Forschung, Praxis und Politik sicherstellen;

- **Ansprechstelle:** Politische Gemeinden und Schulbehörden beraten;
Regierungsrat, Departemente und Ämter beraten (Mitberichte, Vernehmlassungen, Vorschläge für Massnahmen);
- **Koordination:** In Zentralschweizer Fachgruppen und Schweizerischen Konferenzen mitarbeiten;
- **Öffentlichkeitsarbeit:** An Fachveranstaltungen teilnehmen und Referate halten.

5.4 Personalbedarf

Aus den erwähnten Bereichen stehen folgende Personalressourcen zur Verfügung:

<i>Aus der Projektarbeit:</i>		<i>Beratungsstellen:</i>	
Gesundheitsförderung und Prävention	100%	Suchtberatung	75%
Jugendbeauftragter	20%	Jugend- und Familienberatung	
Gleichstellung für Frau und Mann	20%		<u>150%</u>
Integration	10%		
Familienpolitik	<u>0 %</u>		
<i>Total</i>	<i>150 %</i>		<i>225%</i>

225 Stellenprozente werden von den Beratungsdiensten beansprucht. Ihre Dienstleistungen stehen direkt der Bevölkerung zur Verfügung. Das Beratungsangebot wird rege genutzt.

Für die Projektarbeit stehen mit der Zusammenführung 150 Stellenprozente zur Verfügung. Mit diesen personellen Kapazitäten können die Aufgaben der Fachstelle Gesellschaftsfragen jedoch nicht erfüllt werden. Denn zum einen ist die Themenvielfalt breit (Jugendförderung, Gesundheitsförderung, Integration sowie Gleichstellung von Frau und Mann). Zum anderen ist die Familienförderung im Sinne von Präventionsarbeit neu im Aufgabenkatalog. Zurzeit stehen dafür keine Stellenprozente zur Verfügung. Auch ist der Bereich Integration mit nur 10 Prozent minimal dotiert. Überdies sind Stellenprozente für die Leitung der Fachstelle einzuberechnen. Damit die Fachstelle für Gesellschaftsfragen grössere Wirkung zeigen kann, werden die Personalressourcen um 100 Stellenprozente erhöht.

5.5 Gesetzliche Grundlage

Die Zusammenführung verschiedener kantonaler Stellen in eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen stellt eine organisatorische Massnahme dar, die gemäss Art. 76 Abs. 2 Ziff. 3 der Kantonsverfassung (GDB 101) in der Kompetenz des Regierungsrats liegt.

Mit der Kündigung der Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Kantone Obwalden und Nidwalden zur Gleichstellung von Frau und Mann (GDB 121.11) entfällt indes die gesetzliche Grundlage für die Gleichstellungsarbeit. Mit der Verordnung über die Fachstelle für Gesellschaftsfragen, wonach der Themenbereich Gleichstellung von Frau und Mann zu den Aufgaben der Fachstelle gehört, wird eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen.

Weiter hat der Kantonsrat bei Erlass der Verordnung zum Ausländerrecht vom 30. November 2007 (GDB 113.21) mit Art. 27 Abs. 2 entschieden, dass die Abteilung Migration zuständig ist für Integrationsfragen. Der Bereich Integration soll neu in die Fachstelle für Gesellschaftsfragen überführt werden. Der Entscheid zu dieser Verschiebung liegt in der Kompetenz des Kantonsrats. Mit Erlass einer Verordnung über die Fachstelle für Gesellschaftsfragen wird die Zuständigkeitsordnung eingehalten.

6. Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die politischen Parteien sowie die Gemeinden. Es haben alle eine Stellungnahme eingereicht.

Keiner der Vernehmlassenden stellte sich gegen die Schaffung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen. Die FDP, SP sowie die Gemeinden Giswil, Sarnen, Sachseln und Alpnach begrüssen es ausdrücklich, dass die verschiedenen gesellschaftspolitisch tätigen kantonalen Stellen organisatorisch vereint werden und damit Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Auch werde damit der Zugang für die Gemeinden und die Organisationen vereinfacht. Der CVP ist es ein besonderes Anliegen, dass die Fachstelle die grossen Leistungen der Familie an der Gesellschaft wieder ins Bewusstsein rückt. Es müsse jeder Einwohner und jede Einwohnerin wissen, dass die Fachstelle bei Problemen weiter helfe. Die CVP begrüsst auch die Stellenaufstockung als notwendige Massnahme. Denn mit den gleichbleibenden Stellenprozenten könne nicht dieselbe Effizienz erreicht werden, wie dies für zwei Kantone möglich gewesen sei. Die CSP vermisst ein Konzept der Fachstelle sowie die künftige Ausrichtung. Die SVP bedauert, dass die Zusammenarbeitsprojekte Obwalden und Nidwalden per Ende 2010 gekündigt worden sind. Es wird eine Orientierung über die Hintergründe erwartet. Sie stellt die mit der Schaffung der Fachstelle einhergehende Stellenaufstockung in Frage. Ein Anliegen der Gemeinden ist insbesondere, dass mit der Schaffung der Fachstelle für Gesellschaftsfragen keine Kosten zu ihren Lasten generiert werden. Die Fachstelle müsse mit genügend Ressourcen ausgestattet werden. Denn sie müsse sich bei der operativen Umsetzung von Projekten in einem Umfang beteiligen, der die Gemeinden entlaste.

Auf Bemerkungen der Vernehmlassenden zu einzelnen Gesetzesbestimmungen wird bei den folgenden Erläuterungen Bezug genommen.

7. Erläuterungen zur Verordnung über eine Fachstelle für Gesellschaftsfragen

Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Die Einrichtung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen dient der Stärkung und damit Förderung der Beratung und der Präventionsarbeit. Ein grosser Vorteil dieser Reorganisation liegt darin, dass eine übergeordnete und bereichsübergreifende Zielsetzung möglich ist. Die Kräfte können gebündelt sowie effektiv und effizient eingesetzt werden. Zudem entsteht damit für die Gemeinden eine einzige Ansprechstelle für diesen Bereich, was den Zugang zu den Präventionsprojekten des Kantons erleichtert.

Art. 2 Aufgaben; a. Themenbereiche

Mit der Auflistung der Themenbereiche wird klargestellt, welche Bereiche in der Fachstelle zusammengeführt werden. Die Liste ist nicht abschliessend, was mit dem Begriff „insbesondere“ angezeigt wird. Damit wird die Möglichkeit offen gehalten, zu einem späteren Zeitpunkt, soweit erforderlich, weitere Bereiche in der Fachstelle für Gesellschaftsfragen aufzunehmen.

Art. 3 b. Aufgabenerfüllung

Mit dieser Bestimmung wird deutlich gemacht, welche Aufgaben der Fachstelle für Gesellschaftsfragen in der Hauptsache zukommen. Der Schwerpunkt liegt bei der Beratung der Bevölkerung sowie der Erarbeitung und Umsetzung von Präventionsprojekten. Partner des Kantons sind hier insbesondere die Gemeinden, die aufgefordert sind, Projekte aufzunehmen und umzusetzen. Die Fachstelle bietet Unterstützung in der Umsetzung, doch ist sie auf die Mitarbeit der Gemeinden angewiesen. Diese sorgen insbesondere auch für die Koordination innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs.

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verlangt, dass die Kantone eine Ansprechstelle für Integrationsfragen bezeichnen. Diese Aufgabe wird der Fachstelle für Gesellschaftsfragen zugeordnet, was explizit aufzuführen ist.

Art. 4 Organisation

Gesellschaftsfragen werden dem Themenkreis des Sozialen zugeordnet. Die Familien- und Jugendpolitik wird denn auch in der Sozialdirektorenkonferenz und Fragen zur Integration in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren behandelt. Sinnvollerweise wird die neu zu schaffende Fachstelle dem Sozialamt und damit dem Sicherheits- und Justizdepartement angegliedert. Dafür spricht auch die bestehende Aufgabenteilung, wonach die Jugendförderung als auch die Familienförderung bereits heute Aufgaben des Sozialamts sind. Zum anderen erleichtert die organisatorische Eingliederung der neuen Fachstelle ins Sozialamt die kantonsübergreifende Zusammenarbeit, da die Fachstelle Gesellschaftsfragen sowohl im Kanton Nidwalden als auch im Kanton Luzern dem Sozialamt zugeordnet ist. In der Verordnung verankert wird die organisatorische Zugehörigkeit zum Sicherheits- und Justizdepartement. Die Ausführungsbestimmungen über die Aufgaben und Gliederung der Departemente (GDB 133.111), in welchen die Aufgaben der Ämter im Einzelnen aufgeführt sind, sind entsprechend anzupassen.

Die Beratungsstellen wie beispielsweise die Jugend- und Familienberatung arbeiten bereits heute eng in Präventionsprojekten mit. In der Beratung zeigt sich oft auch, welche Probleme aktuell sind, wie zum Beispiel das Thema „Zappen und Gamen“ bei Jugendlichen. Die Beratungsstellen können somit konkrete Anstösse für Projekte geben. Daher werden sie in die Fachstelle Gesellschaftsfragen eingegliedert, d.h. ihr unterstellt.

Art. 5 Kommission für Gesellschaftsfragen

Mit der Schaffung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen stellt sich die Frage, was mit bestehenden Kommissionen – der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Jugendhilfekommission – zu geschehen hat. Die Mitglieder dieser beiden Kommissionen nehmen ihre Aufgabe mit grossem Engagement wahr. Die neu zu schaffende Fachstelle für Gesellschaftsfragen soll von einer Kommission begleitet werden. Die Kommission soll dazu dienen, aktuelle Tendenzen im gesellschaftspolitischen Umfeld des Kantons aufzunehmen und in diesem Sinne zur Aufgabenplanung der Fachstelle für Gesellschaftsfragen beizutragen. Der Kommission kommt in diesem Sinne eine begleitende und beratende Funktion zu. So soll sie beispielsweise bei der Jahresplanung und der Festlegung der Schwerpunkte der Fachstelle angehört werden.

Art. 6 Aufhebung bisherigen Rechts

In Art. 27 Abs. 2 der Verordnung zum Ausländerrecht ist festgehalten, dass die Abteilung Migration kantonale Ansprechstelle für Migrationsfragen ist. Neu geht diese Aufgabe an die Fachstelle Gesellschaftsfragen über.

Art. 7 Inkrafttreten

Die mit Nidwalden gemeinsam geführten Fachstellen für Gesundheitsförderung und Prävention sowie für die Gleichstellung von Frau und Mann werden vom Kanton Nidwalden unter Einhaltung der vertraglich vereinbarten Kündigungsfristen und -termine auf den 31. Dezember 2010 aufgelöst. Die Errichtung der neuen Fachstelle für Gesellschaftsfragen, welche diese beiden Bereiche ebenfalls beinhaltet, ist somit frühestens auf den 1. Januar 2011 möglich.

Beilage:

– Verordnungsentwurf