



REGIERUNGSRAT

27. Januar 2016

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

16.15

**Verstetigung des Case Management Berufsbildung (CM BB);
Verpflichtungskredit**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
1.1 Einführung Case Management Berufsbildung (CM BB).....	4
1.2 Was ist CM BB?	5
1.3 Geschichte des CM BB im Kanton Aargau.....	5
1.4 Aktuelle Situation des CM BB im Kanton Aargau	6
1.5 Abgrenzung des CM BB zu Beratungsangeboten	7
1.6 Das CM BB in anderen Kantonen	7
1.7 Rechtliche Grundlagen	8
2. Handlungsbedarf.....	8
3. Anhörungsverfahren.....	9
3.1 Auswertung der Resultate	9
3.2 Anpassung des Lösungsvorschlags.....	11
4. Umsetzung	11
4.1 Vorbemerkung.....	11
4.2 Generelle Ziele und Eckwerte der Verstetigung	11
4.3 Variante 1: Verstetigung innerhalb der kantonalen Verwaltung.....	12
4.4 Variante 2: Auslagerung der Leistungserbringung an Dritte.....	13
4.5 Beurteilung der Varianten.....	14
4.5.1 Rechtliche Fragen	15
4.5.2 Wirtschaftliche Fragen	15
4.5.3 Weitere relevante Fragen	16
4.6 Fazit.....	17
5. Auswirkungen	17
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden	17
5.2 Aufgaben- und Finanzplan.....	17
5.3 Kosten-Nutzen-Beurteilung.....	17
5.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	18
5.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	18
5.6 Auswirkungen auf die Umwelt.....	18
5.7 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	18
Antrag	18

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Verstetigung des Case Management Berufsbildung (CM BB) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Die Erhöhung der Abschlussquote auf der Sekundarstufe II gehört zu den bildungspolitischen Zielen, die Bund und Kantone während des Jahres 2011 gemeinsam festgelegt haben. Bis im Jahr 2020 sollen 95 % aller 25-Jährigen über einen nachobligatorischen Abschluss verfügen. Zur Zielerreichung beitragen soll eine gemeinsame Erklärung der Verbundpartner im Sinne einer Bekräftigung des Bekennnisses aus dem Jahr 2006. Damals hatten sich Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt, um Jugendliche an der Nahtstelle I zwischen Volksschule und beruflicher Grundbildung zu unterstützen. Die gesamtschweizerische Abschlussquote auf der Sekundarstufe II liegt gemäss OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) im Jahr 2014 bei 94,7 %.

Case Management Berufsbildung (CM BB) bezeichnet den Prozess, mit dem gefährdete Jugendliche in komplexen Situationen eine adäquate Unterstützung zur Erreichung einer nachobligatorischen Ausbildung erhalten sollen. Die Unterstützung der Jugendlichen kann sowohl beim Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung, als auch während der beruflichen Grundbildung nötig sein. Die Case Manager sind dafür besorgt, dass auf dem Weg von der Schule über die berufliche Grundbildung bis zu deren Abschluss keine Versorgungslücken entstehen und ein Ausbildungsabbruch ohne Anschlusslösung möglichst vermieden werden kann. Unterstützt werden auch Jugendliche, welche eine Zwischenlösung ohne Abschluss entweder frühzeitig oder regulär beenden.

Für die Realisierung und die Umsetzung des CM BB im Kanton Aargau führt das Departement Bildung, Kultur und Sport seit dem Jahr 2009 die Fachstelle Team 1155 in der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule als Projekt. Die Integration von Jugendlichen mit Mehrfachproblematiken geschieht arbeitsteilig. Die Fachstelle Team 1155 sorgt in Zusammenarbeit mit der Kantonalen Schule für Berufsbildung (ksb) und den Beratungsdiensten für Ausbildung und Beruf Aargau (BDAG) dafür, dass Doppelspurigkeiten reduziert und Jugendliche mit mehrfachen Herausforderungen in eine Ausbildung geführt werden und diese möglichst auch abschliessen. Dies entspricht gemäss der Sozialplanung des Kantons Aargau 2015 einem klar definierten politischen Schwerpunkt der Aargauer Politik gegenüber Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Neben den Bundesbeiträgen für die Anschubfinanzierung und die Konsolidierungsphase von rund 2,9 Millionen Franken beläuft sich der einmalige Nettoaufwand des Kantons Aargau für die gesamte Projektpause auf rund 4,5 Millionen Franken. Am 31. Juli 2016 läuft die Finanzierung aus.

Der Kanton Aargau plant die Verstetigung des CM BB ab dem 1. August 2016 innerhalb der kantonalen Verwaltung. Aufgrund der Kreditkompetenzsumme unterliegt der Beschluss des Grossen Rates dem fakultativen Referendum und bedarf folglich einer Anhörung. Diese wurde im Herbst 2015 durchgeführt.

Die Anhörung hat eindeutig ergeben, dass das CM BB als notwendige und bewährte Massnahme wahrgenommen wird, die auf jeden Fall verstetigt werden soll. Aufgrund der Anhörungsergebnisse wurde der jährlich wiederkehrende Finanzbedarf angepasst. Zudem wurde eine Auslagerung des CM BB mittels Leistungsvertrag geprüft. Der Regierungsrat kommt nach Abwägung der Vor- und Nachteile einer Auslagerung zum Schluss, dass das CM BB im Kanton Aargau weiterhin durch interne Leistungserbringung der Fachstelle Team 1155 erfüllt werden soll.

Für die Verstetigung des CM BB/Fachstelle Team 1155 wird beim Grossen Rat die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von Fr. 709'000.– für einen jährlich wiederkehrenden Bruttoaufwand beantragt.

1. Ausgangslage

1.1 Einführung Case Management Berufsbildung (CM BB)

Die Ergebnisse der ersten gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik haben im Mai 2006 eine steigende Anzahl von jungen Sozialhilfebezugserinnen und Sozialhilfebezügern ausgewiesen. Rund 45 % der Sozialhilfebeziehenden waren jünger als 24 Jahre. Die berufliche Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist für diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit schulischen und/oder sozialen Problemen besonders schwierig. Aufgrund dieser Tatsache und auf Initiative der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat der Bundesrat gemeinsam mit den Verbundpartnern Berufsbildung an der ersten nationalen Lehrstellenkonferenz vom November 2006 das Projekt "Case Management Berufsbildung (CM BB)" beschlossen. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) – heute Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) – legte im Februar 2007 Grundsätze fest und beauftragte die Kantone mit deren Umsetzung. Das Projekt CM BB soll Jugendliche mit Mehrfachbelastungen an der Nahtstelle I und junge Erwachsene ohne nachobligatorischen Abschluss bis zum 24. Altersjahr erfassen, sie bei der Berufswahl und auf der Lehrstellensuche unterstützen und während der Lehrzeit bis zur Integration in den Arbeitsmarkt begleiten.

Die Jugendarbeits- und Erwerbslosenquoten nahmen von 2001–2005 zu und von 2006–2007 wieder ab. 2008 und 2009 stiegen sie, in Folge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, wieder an. Auffällig sind die abermals steigenden Zahlen seit 2011. Die Jugendarbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen ist in den lateinischen Kantonen sowie im Kanton Basel-Stadt am grössten. Die höchsten Werte mit mehr als 6 % wurden dabei in den Kantonen Neuenburg und Tessin registriert. Im Kanton Aargau liegt die Quote bei 2,3 % (Stand November 2015).

Der Bund stellte von 2008–2011 20 Millionen Franken für den Aufbau und die institutionelle Verankerung des CM BB in den Kantonen zur Verfügung. Davon wurden 1,6 Millionen dem Kanton Aargau zugesprochen. Die Konsolidierungsphase in den Jahren 2012–2015 unterstützte der Bund nochmals mit 15 Millionen Franken. Von diesem Betrag gingen 1,3 Millionen an den Kanton Aargau.

Für die Realisierung und die Umsetzung des CM BB im Kanton Aargau führt das Departement Bildung, Kultur und Sport seit dem Jahr 2009 die Fachstelle Team 1155 in der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule als Projekt. Im vorliegenden Anhörungsbericht wird das Projekt als "CM BB/Fachstelle Team 1155" bezeichnet, damit klar wird, wie die Umsetzung im Kanton Aargau aussieht. Die Case Manager sind seit Mai 2009 operativ tätig. Im Juni 2011 wurde das Projekt vom Regierungsrat bis Ende 2013 verlängert. Die geplante Verlängerung bis Ende 2014 und anschliessende Verfestigung ab 1. Januar 2015 wurde im Mai 2013 sistiert. Stattdessen hat der Grosse Rat im August 2013 eine weitere Verlängerung des Projekts bis Ende Juli 2016 genehmigt.

Das CM BB im Kanton Aargau bezeichnet den Prozess, anhand dessen jugendliche Personen in schwierigen Situationen in eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II und zu einem Abschluss auf dieser Stufe geführt werden sollen. Die Führung dieses Prozesses übernehmen die Case Manager der Fachstelle Team 1155 (aktuell 4,8 Vollzeitstellen). Die Unterstützung der Jugendlichen kann sowohl beim Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung als auch während der beruflichen Grundbildung nötig sein. Gefährdete Jugendliche werden bereits gegen Ende des Abschlussjahres der obligatorischen Volksschule identifiziert und erfasst. Hinzu kommen Jugendliche, welche eine Zwischenlösung ohne Abschluss entweder frühzeitig oder regulär beenden sowie Jugendliche mit Lehrabbruch ohne Abschlusslösung. Das CM BB/Fachstelle Team 1155 leistet einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosenquote bei Jugendlichen. Die im Aargau tätigen Case Manager betreuen jährlich rund 250 junge Menschen.

1.2 Was ist CM BB?

CM BB hat zum Ziel, Jugendliche mit schulischen und sozialen Mehrfachbelastungen frühzeitig zu erfassen, laufend zu beobachten und bis zu einem Abschluss auf der Sekundarstufe II individuell und bedarfsgerecht zu begleiten. CM BB richtet sich an Jugendliche gegen Ende des letzten Oberstufenjahres an der Volksschule und an junge Erwachsene bis zum 24. Altersjahr.

Beim CM BB werden verschiedene Phasen durchlaufen: Aufnahme/Abklärung, Standortbestimmung, Hilfe- und Förderplanung, Massnahmendurchführung, Beobachtung/Zielanpassungen und Auswertung. CM BB ist ein Gemeinschaftswerk und dann ziel- und ergebnisorientiert, wenn die Zusammenarbeit zwischen der jugendlichen Person, der Case Managerin respektive dem Case Manager und den Fachpersonen der entsprechenden Massnahmen funktioniert. Eine zentrale Herausforderung für das CM BB ist es deshalb, an den institutionellen Schnittstellen präsent zu sein und das wirksame Zusammenspiel der verschiedenen Leistungserbringer zu gewährleisten. CM BB begleitet die Entwicklung einer jugendlichen Person bis zu einem Abschluss auf der Sekundarstufe II.

Die Arbeit des CM BB zeichnet sich dadurch aus, dass die Case Managerin respektive der Case Manager als fallführende Stelle über institutionelle Grenzen hinweg die Kompetenz zur Planung, Koordination und Kontrolle der eingesetzten Massnahmen in Bezug auf die Berufswahl sowie die Berufsbildung der jugendlichen Person innehält. Die wirksame Führung und Gestaltung der Prozesse steigert Effizienz und Effektivität der individuell vorgesehenen Massnahmen.

1.3 Geschichte des CM BB im Kanton Aargau

Die Case Managerinnen und Case Manager des CM BB/Fachstelle Team 1155 sind seit Mai 2009 operativ tätig. Im Juli 2008 hat der Grosse Rat für die Zeit bis Ende 2011 einen Kleinkredit mit einmaligem Nettoaufwand von rund 3,9 Millionen Franken gutgeheissen. Drei Jahre später, im Juni 2011, hat der Regierungsrat das Projekt und die damit verbundenen 6,9 Projektstellen vom 1. Januar 2012 bis Ende 2013 verlängert. Im August 2013 hat der Grosse Rat nochmals einen Zusatzkleinkredit über rund Fr. 607'600.– gesprochen und das Projekt bis Ende Juli 2016 verlängert. Damit beläuft sich der einmalige Nettoaufwand des Kantons Aargau für das Projekt CM BB/Fachstelle Team 1155 auf 4,5 Millionen Franken.

Der Inhalt des Projekts basiert auf dem ursprünglichen Konzept, das 2007 im "Vorprojekt CM BB Aargau" erarbeitet wurde. In diesem Vorprojekt haben Fachpersonen aus dem Departement Bildung, Kultur und Sport mit der Abteilung Volksschule (VS) und der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule, aus dem Departement Volkswirtschaft und Inneres mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit und aus dem Departement Gesundheit und Soziales mit dem Kantonalen Sozialdienst aktiv mitgearbeitet. Ebenfalls involviert waren die Beratungsdienste für Ausbildung und Beruf Aargau (BDAG), die Kantonale Schule für Berufsbildung (ksb) sowie eine Berufsfachschul-Lehrperson.

Im Anfangsstadium folgte im Kanton Aargau, wie auch in den anderen Kantonen, eine, bedingt durch Bundes- und Konjunkturfördergelder, ressourcenreiche Experimentierphase, in der vieles ausprobiert wurde. In verschiedenen Gesprächen, Workshops und Arbeitssitzungen mit den Kooperationspartnern (BDAG, Amt für Wirtschaft und Arbeit, ksb, etc.) wurde die Diskrepanz zwischen dem Ist-Zustand (operative Arbeit der Fachstelle Team 1155) und dem Soll-Zustand (CM BB mit Fallführung bei den Case Managern) schnell sichtbar. Das klassische CM BB konnte im Kanton Aargau ebenso wenig wie in den übrigen Kantonen wunschgemäß umgesetzt werden. In der täglichen operativen Arbeit spiegelt sich die Problematik der fehlenden Kompetenz zur gesamtheitlichen Fallführung immer wieder. Die Strategie zur Eingliederung in die Sekundarstufe II kann zwar mit den Jugendlichen und ihrem Umfeld besprochen und initiiert werden, doch zum Zeitpunkt des Eintritts in ein Brückenangebot oder in ein Motivationssemester (SEMO) des Amts für Wirtschaft und Arbeit muss diese Fallführung faktisch meist abgegeben werden. Die Beziehung zum Kooperationspartner ist in dieser Phase häufig personen- und nicht organisationsgebunden. Es fehlten bisher verbindliche Aussagen und

Abmachungen der beteiligten Organisationen an der Nahtstelle I. Das CM BB/Fachstelle Team 1155 trat oftmals als Bittsteller auf und versuchte eine Kooperation auf Basis von Wohlwollen aufzubauen.

Diese Tatsache zeigte sich auch im Evaluationsbericht vom Oktober 2012 des Büros Landert & Partner¹. Trotzdem kamen die Evaluatoren zu positiven Ergebnissen, die keine Zweifel an der Zweckmässigkeit des CM BB/Fachstelle Team 1155 aufkommen lassen. Als grosser Vorteil wird besonders die Nähe der Case Managerinnen und Case Manager zu den jugendlichen Personen und damit die grosse Reichweite des CM BB genannt.

Diese Nähe wird in erster Linie durch die Niederschwelligkeit des Angebots erreicht und hilft mit, dass möglichst viele Jugendliche mit entsprechendem Bedarf einen Zugang zur Fachstelle finden. Wichtig sind dafür der Auftritt, die externe Kommunikation, das Image und die Erreichbarkeit der Fachstelle. Im Einzelfall kann es zielführend sein, wenn sich die Case Managerinnen und Case Manager vor Ort begeben und somit nicht nur den Kontakt mit einzelnen jugendlichen Personen pflegen, sondern auch mit ihrem privaten sowie dem institutionellen Umfeld. Dies verbessert in vielen Fällen den Zugang zu den jugendlichen Personen und trägt zur positiven Wirkung der vorgesehenen Massnahmen bei. Denn aufgrund ihrer Vorgeschichte grenzen sich die jugendlichen Personen oft gegen alles Institutionelle ab und gehen davon aus, dass Vertreter einer Institution tendenziell gegen ihre Interessen handeln.

Die Aktivitäten der Fachstelle Team 1155 stehen in einem überzeugenden Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen. Von Juli 2009 bis Juni 2015 hatte die Fachstelle 1'280 Kontakte und davon wurden 755 Personen beraten. Bis im Sommer 2013 haben 91 Jugendliche das Ziel eines erfolgreichen Lehrabschlusses erreicht. Die hohe Zahl der beratenen Jugendlichen beziehungsweise die eher niedrige Erfolgsquote ist damit zu erklären, dass zu Beginn des Projekts alle Jugendlichen, die in irgendeiner Form Kontakt mit der Fachstelle hatten, im System als Beratungsfälle erfasst wurden. Seit Schuljahr 2013/14 wurde die Zählweise geändert. Heute werden nur noch diejenigen Jugendlichen gezählt, die als "aktive Fälle" begleitet werden (längerfristige Begleitung mit persönlichen Treffen durch die Fachstelle). Zurzeit begleitet die Fachstelle Team 1155 rund 250 jugendliche Personen als aktive Fälle (vgl. Tabelle 1 auf Seite 9).

1.4 Aktuelle Situation des CM BB im Kanton Aargau

Seit der Umstrukturierung der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule des Departements Bildung, Kultur und Sport im August 2014 fungiert CM BB/Fachstelle Team 1155 als integrativer Bestandteil der neu formierten Sektion Berufsvorbereitung, Beratung und Weiterbildung (BBW). Diese Struktur hat den Vorteil, dass die Vernetzung zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen (jugendliche Personen, Eltern, Ausbildungsinstitutionen) und den Kooperationspartnern (ksb, Berufsinspektion, Amt für Wirtschaft und Arbeit, SEMO, Regionales Arbeitsvermittlungszentrum [RAV] etc.) pragmatischer und unkomplizierter erfolgen kann, als dies zuvor der Fall war.

Die ursprünglich 6,9 Vollzeitstellen wurden aus Kostengründen und als Folge der erwähnten Reorganisation der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule und der damit verbundenen Effizienzgewinne auf 6 Vollzeitstellen reduziert. Im Rahmen der Leistungsanalyse wurde das Angebot CM BB eingeschränkt, indem sich die Fachstelle auf Jugendliche zwischen 15 und 20 Jahren fokussiert und ältere Jugendliche bis 24 Jahre nur noch unter der Voraussetzung der Empfehlung einer Fachperson aufgenommen werden. Diese Leistungskürzung ging mit einem Abbau von 1,2 Projektstellen einher. Aktuell ist das CM BB mit 4,8 Vollzeitstellen dotiert.

Die inhaltliche Arbeit des CM BB/Fachstelle Team 1155 besteht heute aus einem klar strukturierten Verfahren. Dies zeigt sich darin, dass die Fachstelle über institutionelle Grenzen hinweg während der Phasen der Berufswahl und der Berufsbildung für ein planmässiges, koordiniertes und kontrolliertes

¹ Evaluation abrufbar unter: www.team1155.ch

Vorgehen sorgt. Im Zentrum steht die Unterstützung der gefährdeten Jugendlichen zur Selbsthilfe (Empowerment).

Seit dem Schuljahr 2014/15 koordiniert die zentrale Anlaufstelle "Wegweiser" mittels Triage die Zuweisung in Zwischenlösungen für Jugendliche, die nach der Volksschule keine Anschlusslösung gefunden haben. Sie werden in eines der Brückenangebote oder in ein SEMO empfohlen. Diese Neuerung führt dazu, dass die von Mehrfachproblematiken betroffenen Jugendlichen im Rahmen dieser Triage und unter Einbezug von Lehrpersonen, Eltern und den jugendlichen Personen selbst, bereits innerhalb des letzten Schuljahrs dem CM BB/Fachstelle Team 1155 zur detaillierten Abklärung zugewiesen werden. Somit ist es möglich, früher mit den Lehrpersonen der Volksschule in Kontakt zu treten und vertiefte Informationen zu erhalten. Dieser Prozess ist eine Veränderung zum ursprünglichen Konzept, das die Arbeit der Fachstelle erst nach dem Volksschulabschluss definiert hat.

1.5 Abgrenzung des CM BB zu Beratungsangeboten

Das CM BB/Fachstelle Team 1155 ist klar von anderen Organisationen und Institutionen abzugrenzen: Es ist keine zusätzliche Beratungsstelle für Jugendliche vor und während der beruflichen Grundbildung, es ist keine Anlaufstelle für junge Erwachsene, welche sämtliche Unterstützungsangebote erfolglos durchlaufen haben, es ist keine Anlaufstelle in Notsituationen, die Soforthilfe anbietet, und es ist kein Angebot von Massnahmen und Tagesstrukturen. Weiter ist es kein Massnahmenanbieter, kein Therapieangebot und keine Stelle für Berufsberatung. Das CM BB ist eher mit einem Generalunternehmer zu vergleichen, der unter Bezug von Dritten, die er nach Bedarf einsetzt und koordiniert, für das Endergebnis verantwortlich ist. Nur ein Teil der Personen meldet sich selber beim der Fachstelle Team 1155 an. In der Regel werden die Jugendlichen von zuweisenden Stellen angemeldet (beispielsweise Berufsinspektorat, Sozialdiensten, RAV, ksb, Jugandanwaltschaft, etc.).

1.6 Das CM BB in anderen Kantonen

Gemäss dem Grundsatzpapier vom Februar 2007 des damaligen Bundesamts für Bildung und Technologie (heute SBFI) wurden explizit die Kantone beziehungsweise deren Berufsbildungsämter mit der Umsetzung des CM BB beauftragt. Die Berufsbildungsämter waren und sind für die Erarbeitung des kantonalen Gesamtkonzepts zuständig und sie sind auch die Ansprechpartner für das SBFI. In allen 18 deutschsprachigen Kantonen wurde ein kantonales Gesamtkonzept CM BB erarbeitet und beim SBFI erfolgreich zur Genehmigung eingereicht. Mit einer Ausnahme (Zug) führen alle Kantone das CM BB selber durch. Die zuständigen Stellen beurteilen namentlich die effektive und effiziente Vernetzung zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen und den Kooperationspartnern in und ausserhalb der verschiedenen kantonalen Ämter als positiv.

Diese Erfahrungen führten dazu, dass in den Kantonen Zürich, Luzern, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und Thurgau das CM BB inzwischen bereits seit längerem verstetigt und in den ordentlichen Leistungsauftrag der Berufsbildungsämter überführt wurde. Weitere Kantone (Bern, Uri, Glarus, Basel-Landschaft und Graubünden) haben die Verstetigungsphase so gut wie abgeschlossen. In den Kantonen Obwalden, Schaffhausen, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen ist die Weiterführung zurzeit noch unklar. Nur der Kanton Schwyz hat das CM BB beendet.

Ein Vergleich mit anderen Kantonen bezüglich der Ressourcierung ist schwierig, da sich die anvisierten Zielgruppen und die Definition eines aktiven Falles zum Teil markant unterscheiden. Der Kanton Zürich hat sich beispielsweise auf Jugendliche konzentriert, die oft sowohl privat als auch hinsichtlich ihrer Ausbildung vor dem Nichts stehen und intensive Begleitung benötigen. Eine Case Managerin oder ein Case Manager im Kanton Zürich mit einem 100%-Pensum ist daher lediglich für 30 Fälle verantwortlich. Auch im Kanton Thurgau sind es nur rund 44 Fälle pro Vollzeitstelle. Der Kanton Aargau liegt zusammen mit den Kantonen Zug, Basel-Landschaft und Graubünden mit 60–70 aktiven Fällen pro 100 %-Pensum im Mittelfeld. Diese vier Kantone definieren die Zielgruppe auch ähnlich.

Demgegenüber betreuen die Case Manager in den Kantonen Luzern, Bern und Solothurn bis zu 100 Jugendliche.

1.7 Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des CM BB auf Bundesebene und somit der Auftrag des Bundes, finden sich in Art. 12 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10). Darin ist festgehalten, dass die Kantone Massnahmen ergreifen, die Personen mit individuellen Bildungsdefiziten am Ende der obligatorischen Schulzeit auf die berufliche Grundbildung vorbereiten.

Das kantonale Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) vom 6. März 2007 (SAR 422.200) setzt die Ziele des schweizerischen Berufsbildungsgesetzes (BBG) um. Für das CM BB sind folgende Paragraphen relevant: § 3 GBW besagt, dass die kantonale Berufs- und Weiterbildungspolitik allen Jugendlichen und Erwachsenen einen anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II ermöglichen soll, der ihren Fähigkeiten entspricht. Ausserdem soll sie die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Beratung laufend auf die Bedürfnisse einzelner Personen, der Gesellschaft und der Arbeitswelt ausrichten. § 7 GBW legt fest, dass der Kanton zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung Brückenangebote für lern- und leistungsbereite Jugendliche mit individuellen Bildungsdefiziten führt. § 9 GBW legt fest, dass der Kanton für Lernende mit besonders bildungsrelevanten Bedürfnissen ein geeignetes, begabungsorientiertes und nicht berufsspezifisches Angebot fördern oder führen kann.

Für die Verstetigung des CM BB im Kanton Aargau sind keine zusätzlichen rechtlichen Grundlagen notwendig.

2. Handlungsbedarf

Ausbildungslosigkeit hat sich für die Teilnahme an der Arbeits- und Berufswelt – und somit für eine selbstorganisierte und selbstfinanzierte Lebensführung – als schwerwiegende Hypothek gezeigt. Eine fehlende oder mangelhafte berufliche Qualifikation ist der grösste Risikofaktor für Arbeitslosigkeit. Das CM BB will den Anteil Jugendlicher mit einem Abschluss auf der Sekundarstufe II steigern und so die Ausbildungslosigkeit bekämpfen. Es ist erwiesen und unbestritten, dass eine Berufsausbildung der beste Weg aus der Armut ist. Demzufolge kann die Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe durch vermehrte und verstärkte Anstrengungen beispielsweise durch das CM BB zweifellos positiv beeinflusst werden.

Schweizweit sind 31'000 Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren von der Sozialhilfe abhängig. Im Kanton Aargau trifft dies aktuell auf 2,3 % (710 Personen) der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren zu. Das Bundesamt für Statistik gab ausserdem bekannt, dass 69 % aller Sozialhilfebezüger in der Schweiz keine Berufsausbildung haben.

Die Sozialplanung des Kantons Aargau 2015 fokussiert in der Stossrichtung C "Mit Bildung Perspektiven schaffen" mit der Strategie C1 auf die Bedeutung der Berufsausbildung als Existenzbasis. Insbesondere Jugendliche, die Mühe beim Einstieg in die berufliche Ausbildung haben, sollen mit bedarfsgerechten Massnahmen unterstützt werden. Dadurch wird das Armutsrisko, das insbesondere bei den Personen ohne Berufsbildung erheblich höher ist als bei Personen mit Berufsabschluss, reduziert und Folgekosten für die Gesellschaft können minimiert werden. Das CM BB ist als ein klar definierter politischer Schwerpunkt der Aargauer Politik gegenüber Jugendlichen und jungen Erwachsenen erwähnt. Es wird betont, dass sich CM BB für gefährdete Jugendliche mit besonders grossen Problemen als zusätzliche erfolgreiche Massnahme auszeichnet.

Die laufende Arbeit des CM BB/Fachstelle Team 1155 und die sich zunehmend deutlicher abzeichnenden Wirkungen zeigen, dass mit langfristiger Beratung, Begleitung und Abstimmung geeigneter Massnahmen der Berufseinstieg zwar nicht bei allen, aber doch bei einem Grossteil der Angehörigen dieser Zielgruppe gelingt. Folgende Tabelle illustriert, wie sich die Zahlen der Fälle in den letzten Jahren entwickelt haben.

Tabelle 1: Fallzahlen CM BB/Fachstelle Team 1155 im Kanton Aargau von 2009–2015

Telefonische Anfragen von jugendlichen Personen	1280
Durch die Fachstelle betreute jugendliche Personen (sogenannte aktive Fälle)	755
Erfolgreich abgeschlossenen Fälle	497
davon im Schuljahr 2012/13	91
davon im Schuljahr 2013/14	178
davon im Schuljahr 2014/15	228
Anzahl derzeit aktiver Fälle	258

Als erfolgreich abgeschlossene Fälle werden jene jugendlichen Personen bezeichnet, welche entweder eine Lehre erfolgreich beendet haben oder von der Invalidenversicherung (IV) als federführende Institution übernommen wurden. Generell ist zu beachten, dass die Zahl der jugendlichen Personen erst ab 2010 systematisch erfasst wurde. Ausserdem dauert es mindestens zwei bis drei Jahre, bis das Case Management (CM) nachhaltig greift und somit erfolgreiche Fälle abgeschlossen und ausgewiesen werden können. Zu Beginn des Projekts wurden alle Jugendlichen, die in irgendeiner Form Kontakt mit der Fachstelle hatten, im System als Beratungsfälle erfasst. Seit Schuljahr 2013/14 wurde die Zählweise geändert, heute werden nur noch diejenigen Jugendlichen gezählt, die als "aktive Fälle" begleitet werden (längerfristige Begleitung mit persönlichen Treffen durch die Fachstelle). Zurzeit betreut die Fachstelle Team 1155 rund 250 jugendliche Personen als aktive Fälle.

Der Kanton Aargau plant die Verstetigung des CM BB ab dem 1. August 2016 weiterhin durch interne Leistungserbringung. Dies bedeutet, dass das CM BB als kantonale Aufgabe in der zuvor beschriebenen Form weiterbesteht und durch die Fachstelle/Team 1155 umgesetzt wird. Aufgrund der Kreditkompetenzsumme unterliegt der Beschluss des Grossen Rats dem fakultativen Referendum und bedarf folglich einer Anhörung. Diese wurde im Herbst 2015 durchgeführt. Das folgende Kapitel fasst die Anhörungsergebnisse zusammen.

3. Anhörungsverfahren

3.1 Auswertung der Resultate

Die Anhörung zur Verstetigung des CM BB dauerte vom 1. September 2015 bis am 1. Dezember 2015. Zur Teilnahme eingeladen waren Parteien, Verbänden, Organisationen der Arbeitswelt und Institutionen. Insgesamt wurden 42 Anhörungsadressaten direkt angeschrieben. Zudem wurde die Anhörung im Amtsblatt sowie auf www.ag.ch/vernehmlassungen publiziert.

Erfragt wurde der Grad des Einverständnisses mit der geplanten Verstetigung. Als Antwortkategorien waren vorgegeben: "vollständig einverstanden", "eher einverstanden", "eher dagegen" und "vollständig dagegen". Es bestand ausserdem die Möglichkeit, zusätzliche Kommentare abzugeben. Diese Möglichkeit haben 18 Anhörungsadressaten auch genutzt. Die Kommentare wurden ebenfalls ausgewertet. Insgesamt wurden 27 Stellungnahmen abgegeben. Davon stammen 10 von Parteien, 6 von Verbänden, Vereinigungen und Organisationen der Arbeitswelt, 4 von Gemeinden sowie 7 von Organisationen, Stiftungen und Vereinen, die direkt mit betroffenen Jugendlichen in Kontakt stehen (darunter die IV-Stelle Aargau). Tabelle 2 auf Seite 10 gibt einen Überblick über die eingegangenen Anhörungsantworten.

Tabelle 2: Stellungnahmen der Anhörungsadressaten

Institution/Organisation	vollständig einverstanden	ehler einverstanden	ehler dagegen	vollständig dagegen	Kommentar
SVP		x			ja
FDP.Die Liberalen				x	ja
SP			x		ja
CVP	x				ja
Grüne				x	ja
GLP		x			ja
BDP		x			ja
EVP		x			ja
EDU	x				ja
Piratenpartei	x				ja
Aargauischer Gewerbeverband (AGV)				x	ja
Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)				x	ja
Aargauischer Gewerkschaftsbund (AGB)		x			ja
Aargauischer Lehrerinnen- und Lehrerverband (alv)		x			ja
OdA Gesundheit & Soziales Aargau	x				ja
IV-Stelle/SVA Aargau	x				ja
Beratungsdienste für Ausbildung und Beruf Aargau (BDAG)				x	ja
Gemeindeamänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV)	x				nein
Gemeinderat Wohlenschwil	x				nein
Gemeinderat Bözberg	x				nein
Gemeinderat Staffelbach	x				nein
Gemeinderat Rudolfstetten-Friedlisberg	x				nein
Stiftung Wendepunkt	x				ja
Verein Lernwerk		x			nein
Verein Social Input	x				nein
Jugend-, Ehe- und Familienberatung Muri (JEFB Muri)		x			nein
Verein Türöffner	x				nein
	13	8	1	5	

Keiner der Anhörungsadressaten – ausser die Grünen – stellt das Angebot grundsätzlich in Frage. Ganz im Gegenteil: Ein Grossteil der Rückmeldungen bewertet das CM BB als notwendige und bewährte Massnahme, die auf jeden Fall verstetigt werden soll. 21 der 27 eingegangenen Stellungnahmen sind mit der geplanten Verstetigung des CM BB **vollständig oder eher einverstanden**. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung wird jedoch von einigen Anhörungsteilnehmenden gefordert, dass eine Auslagerung mittels Leistungsverträgen zu prüfen sei. Sechs der Stellungnahmen sprechen sich **ehler oder vollständig gegen** eine Verstetigung im geplanten Sinne aus.

Dabei stehen zwei Kritikpunkte im Zentrum: Erstens fordern diese Organisationen (SP, FDP.Die Liberalen, Grüne, AGV, AIHK und die BDAG), dass der jährliche Finanzbedarf eingeschränkt wird. Dieser Meinung sind neben der SVP, die konkret einen Stellenplafond von maximal 400 Stellenprozent fordert, auch die BDP, die EDU sowie der alv.

Zweitens fordern folgende Anhörungsadressaten die Prüfung einer Auslagerung dieser Aufgabe: Die SVP, die FDP.Die Liberalen, die SP, die CVP, die Grünen, die GLP, die BDP, die AGV, die AIHK, der AGB, der alv sowie die BDAG. Alle diese Organisationen und Institutionen weisen direkt oder indirekt auf die BDAG als möglichen Leistungsvertragspartner hin.

3.2 Anpassung des Lösungsvorschlags

Aufgrund der Anhörungsresultate wurde die ursprünglich im Anhörungsbericht vorgeschlagene Variante angepasst: Der jährlich wiederkehrenden Finanzbedarf bei einer Verstetigung im Kanton wurde nochmals analysiert und konnte gegenüber der Anhörung reduziert werden. Dies aufgrund der Tatsache, dass der Stellenbedarf um 0,8 Vollzeitäquivalent (VZÄ) reduziert wurde. Dies ist möglich, weil alle Beratungen der Klienten auf den Standort Aarau konzentriert werden. Die geforderte Prüfung einer Auslagerung an die BDAG wurde durchgeführt. Die beiden Varianten sowie die abschliessende Beurteilung durch den Regierungsrat sind im folgenden Kapitel 4 aufgeführt.

4. Umsetzung

4.1 Vorbemerkung

Der Kanton schlägt die Verstetigung des CM BB im Rahmen der internen Leistungserbringung vor. Dies bedeutet, dass das CM BB als kantonale Aufgabe in der zuvor beschriebenen Form weiterbesteht. Aufgrund der Rückmeldungen der Anhörung wird ausserdem eine Variante mit Auslagerung an die BDAG skizziert.

Vorab werden die für beide Varianten wichtigen Eckpunkte dargestellt (Kapitel 4.2). Die darauf folgenden Kapitel beziehen sich auf die Umsetzungsvarianten des CM BB. Zuerst wird die Verstetigung im Kanton skizziert (Kapitel 4.3). Danach wird die Variante Auslagerung beschrieben (Kapitel 4.4). Abschliessend werden die Vor- und Nachteile der beiden Varianten diskutiert (Kapitel 4.5) und ein Fazit präsentiert (Kapitel 4.6).

4.2 Generelle Ziele und Eckwerte der Verstetigung

Im ursprünglichen Konzept vom Oktober 2007 wurde festgehalten, dass sich das CM BB im Kanton Aargau möglichst auf jene geschätzt rund 3 % der Jugendlichen fokussieren soll, die den Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung oder in die Arbeitswelt ohne zusätzliche Unterstützung dauerhaft nicht schaffen und Gefahr laufen, anhaltend auf Leistungen der sozialen Sicherungssysteme angewiesen zu sein.

Das CM BB geht davon aus, dass mit Hilfe eines strukturierten Verfahrens eine gut organisierte und bedarfsgerecht auf den Einzelfall zugeschnittene Dienstleistung erbracht wird, dank der die jugendliche Person möglichst ohne Umweg zu einem Abschluss auf der Sekundarstufe II gelangt.

Das CM BB kann dann optimal geplant und durchgeführt werden, wenn eine jugendliche Person in einer komplexen Situationen zu Beginn des Übergangs von der Sekundarstufe I hin zur Sekundarstufe II erfasst und dem CM BB zugewiesen wird. Die Fallführung ist zwingender Bestandteil eines CM, wenn eine gute Wirkung erzielt werden will. Nur eine systematische Fallführung ermöglicht die notwendige Koordination und damit auch Effizienz.

4.3 Variante 1: Verstetigung innerhalb der kantonalen Verwaltung

Mit der Verstetigung des CM BB innerhalb der kantonalen Verwaltung hält der Kanton Aargau an der Umsetzung des CM BB im Sinne des Bundesauftrags fest. Die Angebots- und Leistungssteuerung bleibt Aufgabe des Kantons. Der Finanzbedarf ist in Tabelle 3 zusammengefasst:

Tabelle 3: Finanzbedarf Variante Verstetigung innerhalb der kantonalen Verwaltung

	Finanzbedarf	Berechnungsgrundlagen
Stellenbedarf	4.0 VZÄ	
Personalkosten	Fr. 500'000.–	Fr. 125'000.– pro Vollzeitäquivalent
Massnahmen und Beiträge	Fr. 180'000.–	Fr. 300.– pro Jugendliche/r plus zusätzliche Massnahmen bei komplexen Fällen
Miete/Infrastruktur	Fr. 29'000.–	Anteilmässige Kosten der aktuell genutzten Liegenschaft an der Kasinostrasse 29, Aarau
Total jährlich wiederkehrende Kosten	Fr. 709'000.–	

Gegenüber der Anhörung wird der **Stellenbedarf** auf 4,0 VZÄ plafoniert. Die Reduktion um 0,8 VZÄ ist möglich, weil alle Beratungen der Klienten auf den Standort Aarau konzentriert werden. Auf die bisherige Praxis, dass die Fachpersonen CM BB die Klienten mehrheitlich an den Arbeitsorten und Praktikumsplätzen beraten, wird verzichtet. Dies ermöglicht zudem eine Reduktion der administrativen Arbeiten, die teilweise durch die Case Manager selber übernommen werden können. Weiter fällt aufgrund des Projektabschlusses auf Bundesebene der bisher relativ hohe administrative Aufwand für das SBFI weg (Statistiken, Tabellen, Kosten-Leistungs-Rechnung etc.), was zu einer zusätzlichen zeitlichen Entlastung der Case Manager führt. Mit der Stellenreduktion kann auch der Finanzbedarf reduziert werden.

Beim finanziellen Aufwand für **Beiträge** zugunsten der Jugendlichen wurde keine Reduktion vorgenommen. Die durchschnittlich Fr. 300.–, die zurzeit pro Person für individuelle Beiträge ausgegeben werden, beinhalten in erster Linie materielle Unterstützung wie Schulbücher, Skripte, Kursunterlagen, Spesen und anderes Schulmaterial. Bei jährlich rund 250 aktiven Fällen ergibt dies einen Betrag von Fr. 80'000.–. Zusätzlich zu diesen Beiträgen sind in besonders komplexen Fällen **Massnahmen** wie Nachhilfe, Lerncoaching, Förderung von Grundkompetenzen oder Bewerbungscoaching notwendig. Des Weiteren – und gerade im Hinblick auf die aktuell äusserst angespannte Situation im Migrationsbereich – besteht in besonderen Fällen auch die Möglichkeit, Intensiv-Sprachkurse über diesen Pool zu finanzieren. Aufgrund der Anhörungsergebnisse wurde auch der Finanzbedarf für Massnahmen nochmals kritisch überprüft. Er konnte von Fr. 200'000.– auf Fr. 100'000.– halbiert werden.

Bei den **Mietkosten** wurden in der Anhörungsvorlage irrtümlich die gesamten Kosten (inklusive Unterhalt und Reinigung) der Räumlichkeiten der aktuell genutzten Liegenschaft an der Kasinostrasse 29 eingerechnet. Anrechenbar sind jedoch nur die anteilmässigen Kosten für die benötigten fünf Arbeitsplätze (vier für Case Manager und einer für die Administration), für Sitzungszimmer sowie für die restliche Infrastruktur.

Der überprüfte und angepasste Finanzbedarf der Variante Verstetigung im Kanton führt zu jährlich wiederkehrenden Kosten von insgesamt Fr. 709'000.–.

4.4 Variante 2: Auslagerung der Leistungserbringung an Dritte

Etliche Anhörungsteilnehmende stellten die Frage nach einer Leistungserbringung durch Dritte statt durch den Kanton selber. Diese Variante wird in der vorliegenden Botschaft eingehend geprüft (vgl. Kapitel 4.5 Beurteilung der Varianten).

Bei einer Auslagerung ist in erster Linie die Frage der Ausschreibungspflicht zu prüfen. Das Submissionsdekret (SubmD; SAR 150.910) schreibt im § 8 vor, dass Aufträge im offenen oder selektiven Verfahren zu vergeben sind, wenn der geschätzte Wert des Einzelauftrags den Betrag von Fr. 250'000.– übersteigt. Dies trifft aufgrund des Finanzbedarfs auf die Dienstleistung CM BB zu. Da keiner der Ausnahmetatbestände gemäss § 8 Abs. 3 angewendet werden kann, kann das CM BB nicht direkt vergeben werden, sondern müsste gemäss Vergabeverfahren des Submissionsdekrets öffentlich ausgeschrieben werden.

Bei der Forderung nach einer Überprüfung der Variante Auslagerung im Rahmen der Anhörung, standen die BDAG klar im Fokus. Die BDAG haben in ihrer Stellungnahme die Eckwerte einer eigenen Leistungserbringung skizziert und die Auslagerung begründet. Diese Grobofferte dient im Folgenden als Basis.²

Der Kanton Aargau führt mit den BDAG bereits Leistungsverträge in den Bereichen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, jugendpsychologischer Beratung, Beratung von Lehrpersonen und Schulleitungsmitglieder. Zudem bestehen Zusatzaufträge in den Bereichen Nachholbildung und Lehrstellen-suche. Mit der Auslagerung würde dieses Aufgabenportfolio um das CM BB ergänzt.

Gemäss Angaben der BDAG (Zitat):

" [...] kann der Auftrag des CM BB ohne Qualitätsverlust vollumfänglich und unter optimaler Nutzung von Synergie- und Effizienzgewinnen in den Leistungsauftrag der BDAG integriert werden. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen genügen. Jugendlichen, ihren Bezugspersonen und Fachstellen stünde so an vier Standorten im Kanton eine einzige und unabhängige Anlaufstelle für alle Fragen zu Ausbildung und Beruf zur Verfügung. Die ergänzte Dienstleistungskette beinhaltet bedarfsabhängig punktuelle oder begleitende Unterstützung mit Information, Beratung, Behandlung, Mentoring und neu CM BB. Dies ermöglicht eine effektive Leistungskoordination aus einer Hand und ohne aufwändige Schnittstellen. Die seit vielen Jahren bestehende enge Zusammenarbeit zwischen BDAG, Schule und regionaler Wirtschaft bietet Gewähr für eine erfolgreiche und bedarfsgerechte Umsetzung. Der interdisziplinäre fachliche Austausch sichert die hohe Qualität. Die BDAG gewährleisten Transparenz durch öffentliche und von externer, neutraler Stelle revidierte Berichterstattung sowie eine jährliche Überprüfung von Kosten, Bedarfslage, Leistungserbringung und erzielter Wirkung durch den Auftraggeber. Die BDAG stellen die in der Anhörungsvorlage in Aussicht gestellten Leistungen sicher. Die BDAG weisen insbesondere auf Synergieeffekte in der Administration hin und dass in den übrigen Kosten (insbesondere Informatik) Skaleneffekte erzielt werden können."

² Stellungnahme abrufbar unter: http://www.beratungsdienste-aargau.ch/files/Dokumente/Anhoerung_CM_BB_2015_Stellungnahme_ask.pdf

Der Finanzbedarf einer solchen Auslagerung ist in Tabelle 4 dargestellt:

Tabelle 4: Finanzbedarf Variante Auslagerung an die BDAG

	Finanzbedarf	Berechnungsgrundlagen
Stellenbedarf	3.8 VZÄ	
Personalkosten	Fr. 480'000.–	Fr. 126'300.– pro Vollzeitäquivalent
Massnahmen und Beiträge	Fr. 180'000.–	Fr. 300.– pro Jugendliche/r plus zusätzliche Massnahmen bei komplexen Fällen
Miete/Infrastruktur	Fr. 15'000.–	Anteilmässige Kosten der aktuell genutzten Liegenschaft an der Herzogstrasse 1, Aarau
Transaktionskosten	Fr. 40'000.–	Aufwand seitens Kanton für die Koordination (Informations- und Datenaustausch) im Umfang von rund ca. 30 Stellenprozent
Total jährlich wiederkehrende Kosten	Fr. 715'000.–	

Die BDAG begründen ihren **Stellenbedarf** mit dem aktuellen Geschäftsvolumen und den Erfahrungswerten aus ihren übrigen Geschäftsfeldern. Dank Synergieeffekten und weniger Doppelspurigkeiten gehen sie von einem leicht geringeren Stellenbedarf aus. Bei den **Massnahmen und Beiträgen** wird die Schätzung des Kantons übernommen, da hier keine Abweichungen zu erwarten sind. Bei den **Miet- und Infrastrukturkosten** rechnen die BDAG mit den anteilmässigen Kosten der aktuell genutzten Liegenschaft an der Herzogstrasse 1 in Aarau.

Bei dieser Variante müssen ausserdem **Transaktionskosten** miteinberechnet werden. Dies sind Kosten, die aufgrund der Auslagerung beim Kanton anfallen. Zu unterscheiden sind einmalige und jährlich wiederkehrende Transaktionskosten. Zu den einmaligen Transaktionskosten zählen die Ausschreibung, die Ersterarbeitung des Rahmenvertrags, der Aufbau des Steuerungssystems und die effektive Geschäftsübergabe. Die **einmaligen** Transaktionskosten werden auf rund Fr. 50'000.– geschätzt. Darin nicht eingerechnet sind die Kosten für die Sicherstellung des Datenschutzes, die sowohl eine Gesetzesänderung wie auch eine Anpassung der IT-Systeme erfordern würde. Zu den jährlich wiederkehrenden Transaktionskosten zählen namentlich die Schnittstelle für die Koordination und die periodische Erneuerung des Leistungsauftrags. Die **jährlich wiederkehrenden** Transaktionskosten werden auf rund Fr. 40'000.– pro Jahr geschätzt. In die obige Auflistung sind nur die jährlich wiederkehrenden Transaktionskosten eingeflossen.

Der Finanzbedarf der Variante Auslagerung an die BDAG führt zu jährlich wiederkehrenden Kosten von insgesamt Fr. 715'000.–.

4.5 Beurteilung der Varianten

Die erste Variante der eigenen Leistungserbringung ist bekannt und funktioniert. Mit der Verstetigung ändert sich nichts, ausser dass der Projektstatus in einen definitiven Status ändert. Im Folgenden gilt es deshalb insbesondere, die Vor- und Nachteile einer Auslagerung zu beurteilen. Diese Beurteilung orientiert sich am standardisierten Vorgehen bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben mit Auslagerung. Dazu bestehen ein Leitfaden und eine Checkliste des Regierungsrats für die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben. Zu prüfen sind neben rechtlichen Fragen auch wirtschaftliche und weitere relevante Fragen.

4.5.1 Rechtliche Fragen

- **Eignung:** Die Prüfung der rechtlichen Fragen zeigt, dass sich die Aufgabe grundsätzlich für eine Auslagerung eignet: Die Rechtsgrundlagen für die Leistungserbringung bestehen, es handelt sich nicht um eine sogenannte Ministerialaufgabe und es ist keine Aufgabe, die zwingend zur Zentralverwaltung gehört. Einer Auslagerung entgegen stehen aus rechtlicher Sicht der Datenschutz und mögliche Interessenkonflikte eines privaten Leistungserbringers.
- **Datenschutz:** Bei den durch das CM BB begleiteten Fällen handelt es sich meist um Fälle mit Mehrfachproblematiken und längerer Vorgesichte. Diese betreffen oft sensible Daten über die Klienten: schulische Leistungen, disziplinarische oder strafrechtliche Massnahmen, sozialhilfrechtliche Tatbestände, medizinische Befunde. Bei einem Teil dieser Daten handelt es sich gemäss Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 (SAR 150.700) sowie dazugehöriger Verordnung um besonders schützenswerte Personendaten³. Das Abrufen solcher Daten erfordert gemäss § 17 Abs. 2 IDAG ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage. Eine solche gesetzliche Grundlage besteht nicht. Aus Datenschutzgründen müssten bei einer Auslagerung die bestehenden IT-Systeme angepasst werden, damit der Zugriff Dritter passgenau eingeschränkt und dokumentiert werden kann. Erste Abklärungen zeigten, dass die bestehenden Datenbanken dafür nicht bereit sind, das heisst es ist mit hohen Anpassungskosten zu rechnen.
- **Interessenkonflikte:** Bei einer Auslagerung der Leistungserbringung an die BDAG entsteht für die BDAG ein Interessenkonflikt: Es besteht ein Anreiz zur Selbstzuweisung von Fällen, wenn sowohl das CM wie auch die anschliessende Behandlung durch dieselbe Organisation erbracht wird. Wie in Kapitel 1.5 dargelegt, führt das CM BB keine eigenen Angebote, sondern weist die begleiteten Fälle den geeignetsten Stellen zu. Dies entspricht auch dem ursprünglichen Ziel des Bundes, der für das CM BB eine grösstmögliche Neutralität und Unabhängigkeit von Beratungs- und Therapiestellen forderte.

Die Gefahr eines Interessenkonflikts ist bei der Berufsberatung im engeren Sinne, bei der die BDAG faktisch ein Monopol haben, eher gering. Deutlich grösser ist sie bei der jugendpsychologischen Beratung und vor allem bei der Psychotherapie, die eine neue, krankenkassenpflichtige Dienstleistung der BDAG ist. In diesem Bereich führen die BDAG weitere Angebote ausserhalb des kantonalen Auftrags. Dabei handelt es sich um die Erstellung psychiatrischer Gutachten, Lerncoaching, Bewerbungscoaching sowie Kursangebote zur Steigerung des Selbstwerts und der Selbstsicherheit. Der Anreiz zur Selbstzuweisung kann die gesamte Leistungserbringung verteuern und ist daher nicht im Interesse des Kantons.

4.5.2 Wirtschaftliche Fragen

- **Kosten-Nutzen-Relation:** Bei Auslagerungen muss die Kosten-Nutzen-Relation verbessert werden: Entweder sinken die Kosten bei gleicher oder besserer Qualität oder die Qualität steigt bei gleichen Kosten. Sowohl bezüglich Kosten wie auch bezüglich Qualität ist zwischen der internen und der externen Leistungserstellung kein grosser Unterschied feststellbar:
Die jährlich wiederkehrenden **Kosten** betragen bei einer internen Erstellung Fr. 709'000.– pro Jahr, bei einer Auslagerung an die BDAG Fr. 715'000.–. Dies ergibt eine kleine Differenz von Fr. 6'000.–. Bei einer Auslagerung kann der Aufwand seitens Kanton nicht vollständig auf null reduziert werden, weil für die Steuerung des ausgelagerten Angebots sowie für die Betreuung der Schnittstellen zu hoheitlichen Aufgaben (Bewilligung Lehrverhältnisse) weiterhin mit einem gewis-

³ Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (VIDAG)

§ 7 Besonders schützenswerte Personendaten

¹ Besonders schützenswerte Personendaten sind insbesondere Daten über

a) die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Tätigkeiten,
b) die Gesundheit, die Intimsphäre oder die ethnische Zugehörigkeit,
c) Massnahmen der sozialen Hilfe,
d) administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen.

sen Aufwand zu rechnen ist. Aufgrund von Erfahrungswerten aus anderen Bereichen entspricht dieser Aufwand rund 30 Stellenprozenten⁴. Eine Auslagerung bringt somit keine tieferen Kosten. Die hohe **Qualität** der Leistungserbringung durch das Team 1155 ist durch eine externe Evaluation belegt. Ebenso zeigt die Evaluation, dass das vom Kanton geführte CM BB zu hohen einzel-fallbezogenen Wirkungen sowohl bei Jugendlichen als auch bei den weiteren Beteiligten führt. Auch die BDAG leisten in ihren Tätigkeitsfeldern Beratungen mit hoher Qualität. Es ist davon auszugehen, dass die BDAG auch im Bereich CM BB eine hohe Qualität erzielen werden.

- **Mehrwertsteuerpflicht:** Unter bestimmten Bedingungen unterstehen ausgelagerte Aufgaben der Mehrwertsteuerpflicht. Gestützt auf die Expertise in einem vergleichbaren Fall ist davon auszugehen, dass die externe Vergabe einer vormals staatlichen Leistung der Mehrwertsteuerpflicht untersteht, weil sie als Leistungsaustauschverhältnis einer konkreten Leistung gegen Entgelt zu beurteilen ist. Allenfalls kann die Leistung gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG; SR 641.20) von der Mehrwertsteuer befreit werden. Dieser Frage wäre vor der Variantenwahl mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zu klären.
- **Ausschreibung:** Wie bereits unter Kapitel 4.4 ausgeführt, kann das CM BB nicht direkt vergeben werden, sondern müsste gemäss Vergabeverfahren des Submissionsdekrets öffentlich ausgeschrieben werden. Diese Tatsache würde dazu führen, dass die Auslagerung nicht auf den 1. August 2016 durchgeführt werden könnte, sondern einige Monate mehr in Anspruch nehmen würde. Für diese Überbrückungszeit inklusive Ausschreibung und Auslagerungsvorbereitung müssten zwischen 6 und 12 Monate einberechnet werden. Somit könnte die Auslagerung voraussichtlich auf Sommer 2017 umgesetzt werden. Die damit entstehenden Kosten sind in den einmaligen Transaktionskosten eingerechnet.

4.5.3 Weitere relevante Fragen

- **Flexibilität:** In der Regel können ausgelagerte Aufgaben flexibler erfüllt werden, als dies mit einer kantonalen Leistungserbringung möglich ist. Die als Verein organisierten BDAG können rascher auf ein sich änderndes Umfeld reagieren. Allerdings ist der Handlungsspielraum einerseits begrenzt durch den Auftrag und die finanziellen Mittel gemäss Leistungsauftrag und andererseits durch das Verbot der Quersubventionierung und der Selbstzuweisung.
- **Synergie- und Effizienzgewinne:** Namentlich im Bereich der Ersterfassung der Fälle ermöglichen die BDAG eine einzige Anlaufstelle für die Jugendlichen. Dies kann zu Synergie- und Effizienzgewinnen führen. Die BDAG triagieren die Fälle und weisen sie den richtigen Stellen zu. Weiterführende Effizienzgewinne durch den Abbau von Schnittstellen und Doppelspurigkeiten sind eher gering, weil das CM und die Beratungsangebote nicht vermischt werden dürfen (Fallführung vs. Beratung; keine Selbstzuweisung).
Zu beachten ist jedoch, dass nur ein Teil der Jugendlichen sich selber beim CM BB anmeldet. In der Regel erfolgt die Anmeldung der Jugendlichen durch verschiedene zuweisende Stellen wie Berufsinspektorat, Sozialdienste, RAV, ksb, Jugendanwaltschaft, etc. Ausserdem zeigen die Erfahrungen der Case Manager, dass es viele Jugendliche gibt, die es aufgrund ihrer Vorgeschichte und Mehrfachproblematik schätzen, dass sie an eine neutrale Stelle gelangen können, an der sie einen persönlichen Neustart wagen können.
- **Kantonales Berufsinspektorat:** Das CM arbeitet eng mit dem kantonalen Berufsinspektorat zusammen, das für die berufliche Grundbildung zuständig ist. Das Berufsinspektorat genehmigt die Lehrverträge und erteilt die Bildungsbewilligungen. Als Lehraufsicht überwacht es die Lernenden während ihrer Ausbildungszeit. Die einzelnen Fachpersonen des Berufsinspektorats sind über die Stärken und Schwächen der Lernenden informiert und kennen deren aktuellen Ausbildungsstand und den Leistungsnachweis. Das Berufsinspektorat erfüllt hoheitliche Aufgaben und kann nicht

⁴ Die 30 Stellenprozente entsprechen einer Saldobetrachtung. Entlastungen in der Führung sind bereits eingerechnet.

ausgegliedert werden. Bei einer Auslagerung des CM BB entsteht somit eine wichtige und aus Datenschutzgründen heikle Schnittstelle.

4.6 Fazit

Aufgrund der Beurteilung der Varianten nach rechtlichen, wirtschaftlichen und weiteren relevanten Kriterien überwiegen die Vorteile einer Auslagerung die Nachteile nicht. Im Gegenteil ist mit hohen Transaktionskosten und grossen Risiken im Bereich Datenschutz und Mehrwertsteuerpflicht zu rechnen. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, das CM BB nicht auszulagern, sondern innerhalb der kantonalen Verwaltung gemäss Variante 1 zu verstetigen.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Neben den budgetierten jährlich wiederkehrenden Kosten fallen keine weiteren Folgekosten an.

5.2 Aufgaben- und Finanzplan

Die Mittel zur Verstetigung sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2016–2019 im Aufgabenbereich 320 'Berufsbildung und Mittelschule' eingestellt.

Tabelle 5: Darstellung der im AFP 2016–2019 eingestellten Mittel für CM BB/Fachstelle 1155

	Bu 2016	P 2017	P 2018	P 2019
Aufgaben- und Finanzplan 2016–2019	-344'800	-882'800	-882'800	-882'800
Finanzbedarf	-295'000	-709'000	-709'000	-709'000
Abweichung	+49'800	+173'800	+173'800	+173'800

Anmerkung: (-) Aufwand; (+) Ertrag

Die Überführung ist per 1. August 2016 geplant. Deshalb ergeben sich im Budgetjahr 2016 lediglich Kosten für 5 Monate. Die Periode vom 1. Januar 2016 bis 31. Juli 2016 wird über das Projekt CM BB abgewickelt.

5.3 Kosten-Nutzen-Beurteilung

Im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Beurteilung sind die Aufwendungen für die Verstetigung des CM BB den zu erwartenden Sozialkosten gegenüberzustellen, die voraussichtlich entstehen werden, wenn das Projekt eingestellt werden würde. Ein jugendlicher Sozialhilfebezug im Kanton Aargau kostete gemäss Sozialhilfestatistik der SKOS durchschnittliche Fr. 26'400.– pro Fall und Jahr (Stand November 2015). Die Zahl entspricht auch dem schweizerischen Durchschnitt. Diese Kosten werden zu 28 % vom Kanton und zu 72 % von den Gemeinden getragen.

Dies bedeutet, dass sich das CM BB finanziell auszahlt, sobald mehr als 27 begleitete und beratene Jugendliche pro Jahr eine Berufsausbildung erfolgreich abschliessen und damit zukünftig keine Sozialhilfe beziehen werden. Im Schuljahr 2014/15 waren es im Kanton Aargau 228 Jugendliche, denen mit Hilfe des CM BB/Team 1155 ein erfolgreicher Ausbildungsabschluss gelungen ist.

5.4 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Auswirkungen auf die Wirtschaft sind bereits während der noch laufenden Projektphase spürbar. Einige Ausbildungsbetriebe haben dank der koordinierten Unterstützung der Jugendlichen in der beruflichen Grundbildung Lehrverhältnisse aufrechterhalten können, die unter anderen Bedingungen mit grosser Wahrscheinlichkeit abgebrochen worden wären. Dementsprechend sind kostensenkende Auswirkungen für Betriebe bei einer Verstetigung von CM BB auch weiterhin zu erwarten. Die Case Manager müssen sich sehr oft, gerade in schwierigen Fällen, auf eine langfristige, vom Einzelfall abhängige, mehr oder weniger intensive Arbeit mit den Jugendlichen einrichten. Die Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt ist für die Wirtschaft ein Gewinn. CM BB hilft mit seiner Arbeit mit, dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken.

5.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Gut koordiniertes Fall-Management an der Nahtstelle I zur Integration der Jugendlichen in der Sekundarstufe II trägt dazu bei, die Gruppe von Jugendlichen, die von Lehrstellenlosigkeit betroffen und deshalb häufig auf Sozialhilfe angewiesen ist, zu reduzieren und das Credo "Berufsbildung vor Arbeit" hochzuhalten. Die Fachstelle Team 1155 trägt dazu bei, dass möglichst viele Jugendliche einen Abschluss auf der Sekundarstufe II erreichen können und somit zu einer selbstständigen Lebensführung befähigt werden.

Es ist für die Gesellschaft letztlich ein Gewinn, wenn möglichst viele Jugendliche einen Beruf erlernen und einen erfolgreichen Abschluss vorweisen können. Zudem ist – wie bereits mehrfach erwähnt – mit grossen und langfristig wirkenden Ersparnissen im Bereich der sozialen Kosten zu rechnen.

5.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Direkte Auswirkungen auf die Umwelt sind nicht zu erwarten.

5.7 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine speziellen Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen zu erwarten.

Zum Antrag

Der nachstehende Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht die 71 befürwortende Stimmen, ist die Vorlage abgelehnt (§ 32 Abs. 1 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen, GAF).

Wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

Für die Verstetigung des Case Management Berufsbildung (CM BB) wird gemäss Variante 1 ein Verpflichtungskredit für einen wiederkehrenden Bruttoaufwand von Fr. 709'000.– beschlossen.

Regierungsrat Aargau