

An den Landrat

Glarus, *Datum* 2016

Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG)

[Vernehmlassungsvorlage]

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist eines der wichtigen Ziele des Departements Bildung und Kultur (DBK) für die laufende Legislaturperiode. Im Kanton Glarus besteht generell ein unterdurchschnittliches Ausbildungsniveau bei allen erwerbstätigen Erwachsenen. Der bestehende Fachkräftemangel wird sich durch künftige Zuwanderungsbeschränkungen noch akzentuieren. Die angestrebte Quote von 95 Prozent für Abschlüsse auf Sekundarstufe II bei 25-Jährigen ist im Kanton Glarus noch nicht erreicht. Betrachtet man die Gruppe der 25- bis 44-Jährigen, stellt sich die Situation im interkantonalen Vergleich mit dem tiefen Wert von rund 80 Prozent geradezu dramatisch dar. Neben einer tiefen Maturitätsquote gibt es noch zu wenig Ausbildungsangebote im Gesundheitsbereich. Anschlussbildungsgänge der höheren Berufsbildung werden abgesehen von der Pflegeschule fast ausnahmslos nur ausserhalb des Kantons angeboten. Dabei wäre im Kanton Glarus und in der näheren Umgebung (Wirtschaftsregion Sarganserland/Linthgebiet) ein Markt vorhanden, der für Bildungsangebote in der höheren Berufsbildung interessant ist. Es fehlen allerdings die gesetzlichen Grundlagen, um solche Angebote von Dritten im Kanton Glarus finanzieren zu können. Das Mass der kantonalen finanziellen Unterstützung für verschiedene Formen von „untypischen“ Berufsbildungsgängen wie Nachholbildung, Validierung oder auch Vollzeitangebote der Berufsbildung ist klärungsbedürftig. Gleiches gilt auch für den Bereich der Mittelschulbildungsgänge mit integriertem Fähigkeitszeugnis (EFZ) und Berufsmaturität (BM), welche in einem gewissen Wettbewerb mit der klassischen dualen Berufslehre stehen. Die heutige Praxis der kantonalen Kostenbeteiligung ist bereichsweise widersprüchlich oder zum Teil gar willkürlich.

2. Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs

Das Departement lancierte in der Folge das Projekt „Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs (Angebot, Struktur, Steuerung)“ mit folgenden Zielen: Der Kantonale Bildungsbereich (die Volksschule ist explizit nicht mitgemeint und nicht Bestandteil des Projekts) soll klar und einfach organisiert sein, eigene Bildungsgänge und Angebote von Dritten sollen sich ergänzen, und der Umfang der Kostentragung durch den Kanton soll mit übergeordnetem Recht vereinbar sein. Im Rahmen der Vorabklärungen führte das DBK mit den Direktbetroffenen sowie weiteren interessierten Kreisen ein Forum zu prinzipiellen Überlegungen und möglichen Lösungsansätzen durch. Ziel dieser Vorgehensweise war es, eine breit abgestütz-

te Klärung und Präzisierung der bisherigen Aufgaben des Kantons sowie der dazu nötigen kantonalen Strukturen auf Basis von konsensfähigen Thesen zu erreichen.

3. Handlungsfelder für die Optimierung und Steuerung der Bildungsangebote

Über die Untersuchungen und Abklärungen sowie die nachfolgende Diskussion mit Vertretern von Berufsverbänden, Arbeitgeberorganisationen, politischen Parteien, Gemeinden und den Anbietern von entsprechenden Bildungsangeboten haben sich verschiedene Handlungsfelder mit unterschiedlichen Prioritäten und Dringlichkeiten ergeben. Die Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs wird nun in zwei Schritten angepackt. Der Regierungsrat will in erster Priorität bei der Angebotsgestaltung und der Steuerung inklusive Finanzierung des Berufsbildungsbereichs ansetzen. Den Bereich Struktur und Aufsicht bei den kantonalen Schulen wird er in einem separaten Geschäft zu einem späteren Zeitpunkt behandeln. Im Bereich Angebote und Steuerung haben sich folgende Handlungsfelder ergeben:

- Regionale Bildungsangebote erhöhen die Quote an gut ausgebildeten Fachkräften und verringern Abwanderung dieser Personen (Wanderungsverluste). Der Kanton muss somit für ein möglichst breites und bedarfsgerechtes Bildungsangebot vor Ort sorgen.
- Die Ansprüche der Wirtschaft an das Personal wechseln immer rascher, Bildungsanbieter müssen in der Lage sein, zu antizipieren und zu reagieren. Bildungsgänge sind flexibel auszurichten und müssen auch in der Zielsetzung den rasch wandelnden Bedürfnissen angepasst werden können.
- Nachholbildung ist einerseits geeignet, viel vorhandenes, brach liegendes Potential an Fachkräften auszuschöpfen. Andererseits können damit die Chancen formal zu wenig qualifizierter Arbeitstätiger auf dem Arbeitsmarkt erhöht und die Gefahren eines Arbeitsplatzverlusts (bspw. Sozialhilfeabhängigkeit) reduziert werden. Nachholbildung ist zu fördern.
- Damit die in ihrer aktuellen Tätigkeit wenig qualifizierten und daher eher schwach bemittelten Erwachsenen eine Nachholbildung überhaupt absolvieren, ist das Tragen der Kosten besser zu regeln.
- Jugendlichen mit Schwierigkeiten am Übergang zwischen der Volksschule und der beruflichen Grundbildung müssen weiterhin über ein passendes Brückenangebot und fallweise über das bewährte Case Management Berufsbildung in eine Ausbildung geführt werden, damit die Quote der Berufsabschlüsse erhöht werden kann.

Um diesen Ansätzen entsprechen zu können, sind die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung und die Finanzierung zu präzisieren und zum Teil anzupassen.

4. Anpassungsbedarf an den gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung und Finanzierung der Berufsbildungsangebote

Die Landsgemeinde erliess im Jahr 2007 das aktuelle Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG). Mit diesem Gesetz und der darauf basierenden Berufsbildungsverordnung des Landrats werden die Grundzüge der Berufsbildungsangebote im Kanton, die Kompetenzordnung und die Kostentragung durch den Kanton festgelegt. Ergänzt werden diese Bestimmungen durch das Gesetz über die Ausbildungsbeiträge vom 6. Mai 2012, welches neben den Stipendien auch die Übernahme der Kosten von ausserkantonalen Bildungsgängen regelt.

4.1. Finanzierung

Die aktuellen Finanzierungsbestimmungen im EG BBG sind recht einfach gehalten. Sie sind zur Hauptsache geprägt von der Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) im Jahr 2004 und vom Verzicht auf die frühere Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Kosten der beruflichen Grundbildung (Lehrortsbeiträge). Nicht alle Auswirkungen der damaligen Änderungen des Bundesrechts waren im Zeitpunkt des Erlasses des kantonalen Einführungsgesetzes bereits absehbar. So sind Teile der sogenannten Nachholbildung, also

das Erwerben eines Fähigkeitszeugnisses ohne Lehrvertrag durch Berufstätige, die bereits längere Zeit berufstätig sind, über das sogenannte Validierungsverfahren erst später umgesetzt worden. Für die dabei auftretenden Fragen der Kostentragung durch die Kantone haben sich erst schrittweise allgemeingültige Antworten ergeben. Die bisherige Glarner Praxis war vor allem durch grösste Zurückhaltung bei der Kostenbeteiligung durch den Kanton geprägt. Diese Haltung hat einerseits zur Benachteiligung gewisser Branchen geführt. Beispielsweise wird damit der wünschbare Umstieg von Berufsleuten in den Pflegebereich gehemmt oder es wird im Landwirtschaftsbereich die Hof-Übernahme durch Nachkommen mit anderer Berufsausbildung erschwert. Die bisherige Zurückhaltung steht gleichzeitig auch den dringlichen Bestrebungen zur Bekämpfung des steigenden Fachkräftemangels diametral gegenüber. Ausserdem ist Nachholbildung von sozialpolitischer Bedeutung, da damit ein Beitrag gegen allenfalls drohende Sozialhilfeabhängigkeit nach einem Stellenverlust geleistet werden kann. Aus diesen Gründen sind die Bestimmungen über die Kostentragung durch den Kanton zu präzisieren und auch etwas detaillierter auszuformulieren. Die konkrete Ausgestaltung hat in der regierungsrätlichen Verordnung zu erfolgen.

Im Sinne einer präzisierten Regelung soll der Kanton neben dem schulischen Teil auch bei den weiteren Kosten der beruflichen Grundbildung in Ergänzung der Leistungen der Lehrbetriebe einen Anteil nach interkantonalen Ansätzen (Tarif SBBK) übernehmen. In Fällen ohne Lehrvertrag soll der Kantonsanteil zusätzlich erhöht werden können, da ja die Leistungen der Ausbildungsbetriebe entfallen. Weiter soll sich in Ergänzung der Bildungsgänge der höheren Berufsbildung an kantonalen Schulen der Kanton neu auch mittels Vereinbarung zur Leistung von Beiträgen an weitere Anbieter im Kanton verpflichten können, um damit gleichviel zu übernehmen, wie wenn Glarner Lernende auswärtige Schulen besuchen.

4.2. *Steuerung*

Das aktuelle Recht enthält keine grundsätzliche Regelung über die Finanzierung von Höherer Berufsbildung, welche im Kanton Glarus von dritter Seite angeboten wird. Weiter waren bisher keine Mechanismen zur Steuerung der Angebote im Kanton vorgesehen, es fehlen dafür auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

Im Sinne einer Klärung soll das Gesetz die Schulen für die Berufliche Grundbildung und das wichtigste Angebote der höheren Berufsbildung im Kanton benennen, die Option der Delegation an eine selbständige Trägerschaft einräumen und die Möglichkeit der Anbindung weiterer Anbieter zur Erweiterung der Angebote schaffen. Das Gesetz führt dazu neu das Steuerungselement des Leistungsauftrags als Mittel zur Übertragung der Trägerschaft oder der Anbindung von zusätzlichen Angeboten ein.

Der Kaufmännische Verband nimmt bereits in langer Tradition die Trägerschaft der kaufmännischen Berufsfachschule KBS Glarus wahr. Das Verhältnis des Kantons zu dieser Schule kann mit einem entsprechenden Leistungsauftrag ausdrücklich geregelt und damit einem Anliegen der kantonalen Finanzkontrolle entsprochen werden.

4.3. *Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen*

Artikel 2 Absatz 3 (neu); Angebot

In der Vergangenheit sind keine Anbieter von bundesrechtlich anerkannten Bildungsgängen der Berufsbildung im Kanton aufgetreten. Heute zeigt sich ein vermehrtes Bedürfnis nach solchen Bildungsgängen, zahlreiche Glarner Studierende reisen dafür an die entsprechenden Standorte ausserhalb des Glarnerlands. Es ist daher angezeigt entsprechende Angebote auch im Kanton Glarus möglich zu machen. Sinnvollerweise baut der Kanton diese jedoch nicht selber auf, sondern geht Partnerschaften mit erfahrenen Dritten ein, welche ihrerseits vom Markt nachgefragte Bildungsgänge der höheren Berufsbildung auf Kantonsgebiet anbieten können. Die Problematik ist jedoch die, dass aktuell zwar eine Rechtsgrundlage besteht,

für Glarner Studierende die interkantonal üblichen Beiträge an auswärtige Schulen zu leisten. Bei Schulen auf Kantonsgebiet, welche der Kanton nicht selber führt, ist hingegen keine solche Grundlage vorhanden. Externe Anbieter könnten zwar aufgrund der Wirtschaftsfreiheit Angebote auch ohne besondere Zustimmung des Standortkantons durchführen. Anerkannte Bildungsgänge ohne Unterstützung des Standortkantons können aber nicht wirtschaftlich geführt werden und hätten im Wettbewerb damit keine Chance. Es ist für diese Fälle eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen, zumal damit grundsätzliche keine zusätzlichen Kosten verursacht werden. Es kann so gleichzeitig erreicht werden, dass Glarner Studierende für ihre berufliche Weiterbildung den Kanton nicht verlassen müssen. Dies stärkt die Arbeitsplatz- und Standortattraktivität und hilft mit die Abwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften zu bremsen. Ist die beruflich Karriere nur über eine ausserkantonale Ausbildung möglich, so ist vor allem bei Jüngeren die Wahrscheinlichkeit höher, dass auch ihre nächste Anstellung ausserhalb des Glarnerlands erfolgt und damit ein Abwandern wahrscheinlicher.

Artikel 2 Absatz 4 (neu); Angebot

Bereits seit geraumer Zeit führt der Kaufmännische Verband im Auftrag des Kantons die Berufsfachschule (KBS) für Kaufleute und Detailhandelsangestellte. Dieses Modell hat sich grundsätzlich bewährt. Die Zusammenarbeit ist mit wenigen Bestimmungen des Verordnungsrechts geregelt. Bezüglich der Steuerung des Angebots nahm der Kanton Einfluss über seine Vertretung in der Aufsichtskommission. Der Regierungsrat bewilligte vor wenigen Jahren die Erweiterung des Angebots mit einem Berufsmaturitätslehrgang für Lernende, welche die Berufslehre bereits abgeschlossen haben, ohne jedoch dafür über eine explizite Rechtsgrundlage zu verfügen. Eine ausdrückliche Steuerung der Angebote der Schule erwies sich bisher als wenig dringlich. Nachdem nun die Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden soll, dass auch weitere Anbieter von Berufsbildungsgängen auf kantonsgebiet aktiv werden können, stellt sich die die Frage der Steuerung der Angebote aber neu. Kann der Kanton bei seinen eigenen Schulen ohne weiteres direkt das Angebot bestimmen, so benötigt er gegenüber Dritten eine entsprechende Rechtsgrundlage dazu. Als geeignetes Mittel bietet sich dafür der Leistungsauftrag an. Im Bereich der Glarner Sonderschulen werden die Schulen seit rund fünf Jahren über Vereinbarungen gesteuert und damit auch das Mass der Unterstützung durch den Kanton festgelegt. Diese Methode wird bereits in vielen anderen Kantonen erfolgreich angewandt, neuerdings auch bei der Hochschule für Technik, HSR, in Rapperswil. Gestützt auf die guten Erfahrungen damit ist im Gesetz dieses Steuerungsinstrument auch für den Berufsbildungsbereich vorzusehen. Damit kann einerseits die Anbindung einer Schule mit selbständiger Trägerschaft eindeutiger und doch flexibel geregelt werden. Es stellt aber auch ein geeignetes Mittel dar, um weiteren Anbietern in Ergänzung der kantonalen Angebote spezifische Aufträge zu erteilen. Je nach Bedeutung der Ausbildung und Interessenlage des Kantons kann ein Angebote entweder bloss zugelassen, mit ausserkantonalen Angeboten gleich behandelt oder sogar mit zusätzlichen Mittel spezifisch und verstärkt unterstützt werden. Der bestehenden Artikel 5 räumt dem Landrat die Kompetenz ein, unter anderem die Grundzüge der Übertragung von Aufgaben an Dritte zu regeln. Für die eigentliche Auftragserteilung ist der Regierungsrat vorgesehen, welcher die Leistungsaufträge je nach finanzieller Tragweite dem Landrat zur Genehmigung vorzulegen hat.

Artikel 7 Absatz 1; Finanzierung

Es folgt aus dem bundesrechtlichen Grundsatz, dass die Berufliche Grundbildung für die Lernenden weitgehend unentgeltlich auszugestalten ist. Der Bund unterstützt denn auch die Kantone mit Pauschalbeiträgen und übernimmt damit insgesamt rund einen Viertel der entsprechenden Ausgaben. Der Bund unterscheidet dabei nicht zwischen Lernenden mit und ohne Lehrvertrag.

Zu Artikel 7 Absatz 2; Finanzierung

Diese Bestimmung statuiert auch in dem Bereich, der nicht zwingend unentgeltlich zu sein hat, eine kantonale Beteiligung in dem Umfang, wie sie üblich ist und beispielsweise von der

schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz gestützt auf interkantonale Vereinbarungen festgelegt wird. In diesem Teilbereich, der vor allem die überbetrieblichen Kurse (ÜK) betrifft, kommt den Lehrbetrieben die Pflicht zu, einen bedeutenden Kostenanteil mitzutragen.

Artikel 7 Absatz 3; Finanzierung

Gemäss dieser Bestimmung kann der Kanton in Fällen ohne Lehrvertrag (Nachholbildung, Validierung oder Repetition etc.) zusätzliche Kosten übernehmen. Die Kostenüberwälzung auf die Auszubildenden führt verbreitet zum Abbruch der entsprechenden Ausbildung, wenn eine solche angesichts der Kosten überhaupt anhand genommen wird. Es ist angemessen, das Erreichen eines förmlichen Ausbildungsabschlusses nicht nur für Studierende im Hochschulbereich, sondern auch im Rahmen der Beruflichen Grundbildung in allen Fällen ohne grosse Kostenbeteiligung der Lernenden möglich zu machen. Gerade für den ungelernten Teil der Berufstätigen, den es im Sinne der Fachkräfteinitiative zu verkleinern gilt, ist es besonders schwierig, Bildungskosten selber übernehmen zu müssen.

Artikel 7 Absatz 4; Finanzierung

Die Detailregelung der Kostenübernahmen und der Entscheid, welche Kosten auch weiterhin von den Lernenden selber zu tragen sein werden, wird wie bis anhin vom Regierungsrat in seiner Verordnung auszugestalten sein.

Artikel 7a Absatz 1; Kosten der höheren Berufsbildung

Mit dieser Bestimmung wird die nötige Grundlage dafür geschaffen, dass weitere Anbieter Bildungsgänge auf Stufe Höhere Fachschule (HF) auf Kantonsgebiet durchführen können. Der Kanton kann damit Beiträge in gleicher Höhe leisten, wie wenn die Ausbildung von Glarner Studierenden in einem anderen Kanton stattfindet.

Artikel 7a Absatz 2; Kosten der höheren Berufsbildung

Dieser Absatz verweist bezüglich der Höhe der Beiträge auf die entsprechende Bestimmung des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge (Stipendengesetz), welche den Umfang der Kostenübernahme bei ausserkantonalem Schulbesuch festlegt.

Artikel 7a Absatz 3; Kosten der höheren Berufsbildung

Es wird die zusätzliche Möglichkeit geschaffen, bei ausgewiesener Bedürfnislage zusätzliche Beiträge zu leisten. Beispiel dazu: Der Einkauf eines Bildungsganges bei einem fremden Anbieter auf Kantonsgebiet kommt günstiger als die entsprechende Erweiterung des Angebots einer kantonalen Schule.

Artikel 7b; Weiterbildung und Reisekosten

Diese Bestimmung entspricht unverändert den Absätzen 3 und 4 des bisherigen Artikels 7.

5. Revisionsbedarf auf Stufe der landrätlichen Verordnungen

Gemäss Artikel 5 Absatz 1 EG BBG erlässt der Landrat Bestimmungen über die Grundzüge des Glarner Berufsbildungswesens, namentlich über die Zuordnung von Aufgaben, die Aufsicht und Trägerschaft von kantonalen Schulen sowie die allfällige Übertragung von Aufgaben der Berufsbildung an Dritte. Die aktuelle Umschreibung der Angebote der bestehenden Schulen ist in der Berufsbildungsverordnung (BBV) nicht einheitlich geregelt und damit revisionsbedürftig. Weiter ist vom Landrat als Folge der Änderungen des Gesetzes neu zu konkretisieren, wie die Steuerung der Angebote methodisch vor sich geht und was mittels Leistungsvereinbarung zu regeln ist. Die Revision der BBV wird dem Landrat in einer separaten Vorlage, jedoch zeitgleich mit dem vorliegenden Geschäft unterbreitet.

6. **Finanzielle Auswirkungen**

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen werden in finanzieller Hinsicht keine unmittelbaren Auswirkungen haben. Erst die vom Regierungsrat in der Folge zu erlassenden Regelungen auf Verordnungsstufe werden den Umfang der Mehraufwendungen genauer bestimmbar machen. Es ist aber zu erwarten, dass die korrekte Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben einerseits und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Glarus im Bemühen um die Behebung des Fachkräftemangels gewisse Mehraufwendungen zur Folge haben werden. Aufgrund der demographischen Entwicklung steht diesen Mehrausgaben aber die rückläufige Zahl der Lernenden gegenüber, womit insgesamt nicht mit höheren Kosten zu rechnen ist. Die verstärkte Ausrichtung der Bildungsangebote auf das Gewerbe und die Industrie ist für den Wirtschaftsstandort Glarnerland zentral; die Ausbildung von Fachkräften bzw. die quantitative und qualitative Aufwertung des Fachkräftepotentials zahlt sich mittel- bis langfristig aus. Es handelt sich um eine echte und ganz konkrete Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Mit der angestrebten Erhöhung des Anteils an qualifizierten Fachkräften wird für die Zukunft zusätzlich ein finanzieller Nutzen für den Kanton erreicht, da dadurch mittel- bis langfristig das Steuersubstrat gestärkt wird.

7. **Vernehmlassung**

[...]

8. **Antrag**

Dem Landrat wird beantragt die vorgeschlagenen Änderungen des Berufsbildungsgesetzes zuhanden der Landsgemeinde zu verabschieden.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Entwurf Gesetzestext (SBE)
- Synoptische Darstellung der Anpassungen am Gesetzestext