

An den Landrat

Glarus, 22. Juni 2021

Verpflichtungskredit über maximal 800'000 Franken für die Neuausrichtung der Laufbahnberatung im Erwachsenenbereich und den Pilotbetrieb während vier Jahren

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Glarner Bevölkerung ist mit den Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Kanton unterdurchschnittlich zufrieden, betrachtet sie aber als überdurchschnittlich wichtig. Dies zeigte eine Befragung im Jahr 2017¹. Fehlende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind ein strategischer Nachteil, den es zu beseitigen gilt. Im Bereich «Lernen» des Politischen Entwicklungsplans 2020–2030 gehören deshalb das aktive Begleiten des Wandels der Berufe und das Unterstützen der Bevölkerung in der beruflichen Neuorientierung sowie das Stärken des lebenslangen Lernens zu den Schwerpunkten, genauso wie das Fördern des Ausbildungsniiveaus und das Ermöglichen von attraktiver Aus- und Weiterbildung in der Region. Auf dieser Basis sah der Regierungsrat in seiner Legislaturplanung 2019–2022 die Umsetzung der folgenden beiden Massnahmen vor:

- M 6.1: Erarbeitung einer Strategie für umfassende (Karriere-)Beratung sowie Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen.
- M 6.2: Neukonzeption und -aufbau des heutigen Berufsinformationszentrums gemäss Strategie aus M 6.1.

Gestützt auf diese strategischen Vorgaben erstellte das Beratungsunternehmen Across Concept im Jahr 2019 eine Analyse zum Weiterentwicklungsbedarf der Berufs- und Laufbahnberatung Glarus (BSLB; s. Beilage). Darauf hat die BSLB ein internes Konzept erarbeitet (s. Beilage). Kern des Konzepts sind die drei folgenden Empfehlungen:

1. Das bestehende Berufswahlkonzept der BSLB mit Fokus auf die Zielgruppe der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I soll auf seine Aktualität, aber auch auf Schweizer Benchmarks sowie die Ziele der nationalen Strategie für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung überprüft werden.
2. Am Übergang 2 – beim Übertritt aus der Sekundarstufe II bzw. aus der Lehre in den Arbeitsmarkt oder in eine berufliche Weiterbildung – soll die BSLB zusätzliche Beratungs- und Realisierungsangebote / Workshops entwickeln und anbieten.
3. Die BSLB soll zur Hauptanlaufstelle auch für Erwachsene werden, diese in der proaktiven Laufbahngestaltung unterstützen und sie fürs lebenslange Lernen motivieren.

¹ Schwenkel, Christof; Duarte, Marcelo; Rieder, Stefan (2017): Bevölkerungsbefragung im Kanton Glarus 2017. Ergebnisse als Grundlage für den Politischen Entwicklungsplan 2020–2030. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

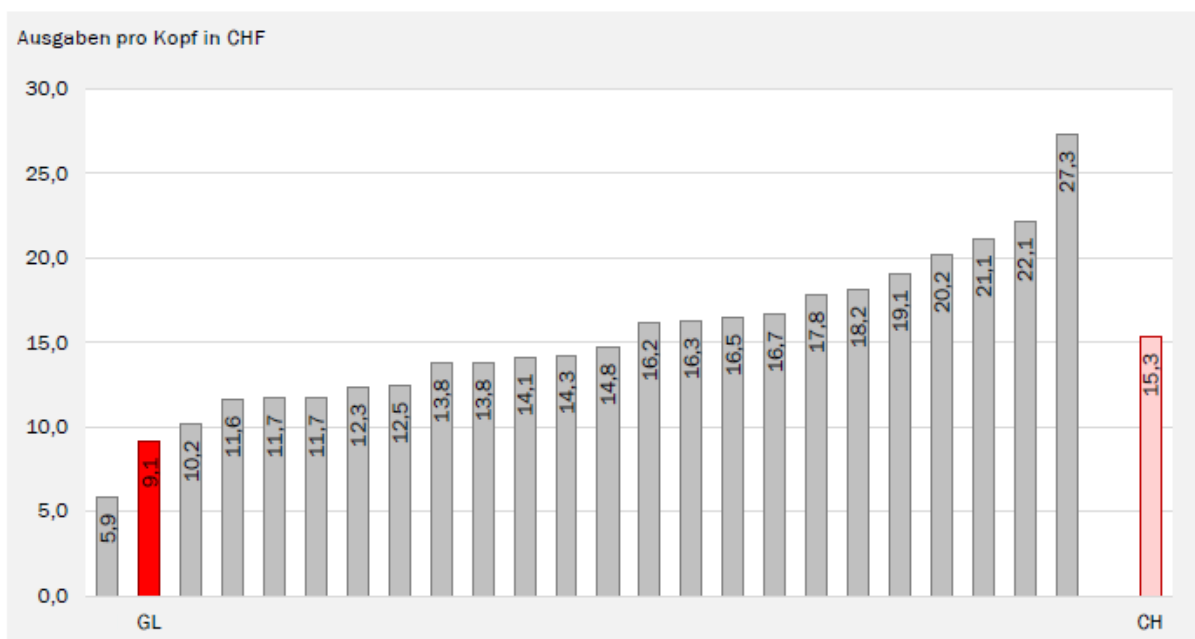
Insbesondere beim dritten Punkt – bei den Anstrengungen im Bereich Erwachsener – zeigt bereits die Analyse des Ist-Zustands, dass im Kanton Glarus deutlicher Nachholbedarf besteht. Zwischenzeitlich hat sich die Situation aufgrund der Coronavirus-Pandemie nochmals zugespitzt. Der Regierungsrat beantragt dem Landrat deshalb, die BSLB im Rahmen eines vier Jahre dauernden Pilotprojekts speziell im Erwachsenenbereich neu auszurichten. Dazu soll ein Verpflichtungskredit von maximal 800'000 Franken gewährt werden. Nach Ablauf des Pilotprojekts ist über die Weiterführung des zusätzlichen Angebots erneut Beschluss zu fassen. Als Grundlage für diesen Beschluss wird ein Wirksamkeitsbericht erarbeitet.

2. Heutige Situation der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung im Kanton Glarus

Die Berufs- und Laufbahnberatung am Standort Glarus hat sich in den letzten Jahren laufend entwickelt. Insbesondere im Bereich der Beratung und Information von Jugendlichen steht das Angebot sehr gut da. Jugendlichen stehen digitale und analoge Hilfsmittel zur Informationssammlung zur Verfügung. Es finden Klassenanlässe und Veranstaltungen für Eltern statt. Die Hemmschwelle für eine Einzelberatung ist tief. Bei problematischen Fällen unterstützt das Case Management Berufsbildung einzelne Jugendliche intensiver. Diese erfolgreiche Kombination resultiert in einer überdurchschnittlich hohen Quote an erfolgreichen Sek-II-Abschlüssen. Der Bereich der Studienberatung (im Hinblick auf ein ETH-, Universitäts- oder Fachhochschulstudium) wird seit vielen Jahren mit gutem Erfolg in Zusammenarbeit mit dem Kanton Schwyz durch die Studienberatung in Pfäffikon angeboten. Das Angebot hat sich bewährt. Hier besteht kein wesentlicher Veränderungsbedarf.

Der Kanton Glarus setzt aber vergleichsweise wenig kantonale Ressourcen für die Information, Begleitung und Beratung Erwachsener beim lebenslangen Lernen und bei der immer wieder notwendigen Laufbahn(neu)planung ein. Bezogen auf die Anzahl Vollzeitäquivalente in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung liegt der Kanton Glarus weit unter dem schweizerischen Durchschnitt und relevant hinter vergleichbaren Kantonen. Bezogen auf den finanziellen Aspekt der Berufs- Studien- und Laufbahnberatung ist der Unterschied sogar noch grösser.

Abbildung 1. Ausgaben der kantonalen Berufs-, Studien-, und Laufbahnberatungen pro Einwohner (Quelle: Bericht Across Concept, Juli 2019)



3. Weshalb Massnahmen im Erwachsenenbereich notwendig sind

3.1. Wandel im Arbeitsmarkt und veränderte Anforderungen an Arbeitskräfte

Das notwendige Wissen und die geforderten Kompetenzen, um im Arbeitsmarkt bestehen zu können, sind einem permanenten Wandel unterworfen: Irgendwann einmal erworbenes Wissen geht verloren oder verliert seinen Wert, neue Kompetenzen sind gefragt. Alte Berufe verschwinden und neue entstehen. Entwicklungen wie die Digitalisierung beschleunigen diesen Prozess. Um Bildungsdefizite zu beheben, ist lebenslanges Lernen ein Muss. Die Anforderungen an die Bildungs- und Laufbahnplanungskompetenz der erwachsenen Bevölkerung steigen immer rascher.

In der Schweiz Wohnende mit hohen formalen Bildungsabschlüssen bilden sich im europäischen Vergleich bereits heute überdurchschnittlich weiter. Anders sieht die Situation bei Geringqualifizierten aus. Personen ohne Abschluss auf der Sekundarstufe II fallen mit einer Beteiligungsquote von rund einem Drittel stark ab. Insbesondere für diese Personen wäre es wichtig, beispielsweise einen Berufsabschluss nachzuholen oder sich anderweitig weiterzubilden, um besser in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integriert zu sein. Denn statistisch gesehen sind diese Personen überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen.

Ähnlich verhält es sich bei der Laufbahnplanungskompetenz. Bildungsferne Personen haben weniger Kompetenzen, sich selber über mögliche Aus- und Weiterbildungen zu informieren, bzw. selbstständig Onlinetools zur Selbsteinschätzung oder zur Standortbestimmung zu nutzen. Daher benötigen sie bei der Laufbahnplanung zusätzliche Unterstützung. Zudem wird diese Personengruppe in der Regel nicht von sich aus aktiv. Hier ist demnach anzusetzen. Die Problematik ist schweizweit erkannt und es laufen verschiedene Projekte im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener, Lehrabschlüsse Erwachsener und Laufbahnberatung/-begleitung Erwachsener, welche von den schweizerischen Verbundpartnern getragen werden.

Durch die Coronavirus-Pandemie rückt die Thematik nun noch stärker in den Fokus. Die Digitalisierung hat einen starken Schub erfahren. Die Verschiebung von Arbeitsplätzen aus dem sekundären Sektor (Produktion) in den tertiären Sektor (Dienstleistungen) wird beschleunigt. Wer bildungs- und laufbahnplanungsmässig nicht am Ball bleibt, dem droht mittelfristig Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig verschärft sich der Fachkräftemangel aus Sicht der Wirtschaft.

3.2. Thematik im Kanton Glarus besonders ausgeprägt

Die im vorangehenden Kapitel aufgezeigte Problematik wirkt sich im Kanton Glarus stärker aus als in anderen Kantonen.

- Im Kanton Glarus ist schweizweit der grösste Anteil an Beschäftigten im sekundären Sektor tätig (s. Abb. 2). Gerade in diesem Sektor droht die stärkste Reduktion der Arbeitsplätze.
- Der Kanton Glarus hat einen der höchsten Anteile an Personen, welche über keinen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen, also weder Lehrabschluss noch Matura besitzen. Mit einem Anteil von 23 Prozent verfügt fast jede vierte in Glarus wohnhafte Person zwischen 25 und 64 über keinen solchen Abschluss (s. Abb. 3).
- Der Kanton Glarus belegt bezogen auf die Anzahl Personen, welche über einen weitergehenden Abschluss verfügen, regelmässig den Schlussrang (Berufsprüfung/Fachausweis, Höhere Fachprüfung / Meisterprüfung, Höhere Fachschule, Fachhochschule usw.).

Abbildung 2. Beschäftigte nach Wirtschaftssektor (Quelle: BFS Statistik der Unternehmensstruktur 2016)

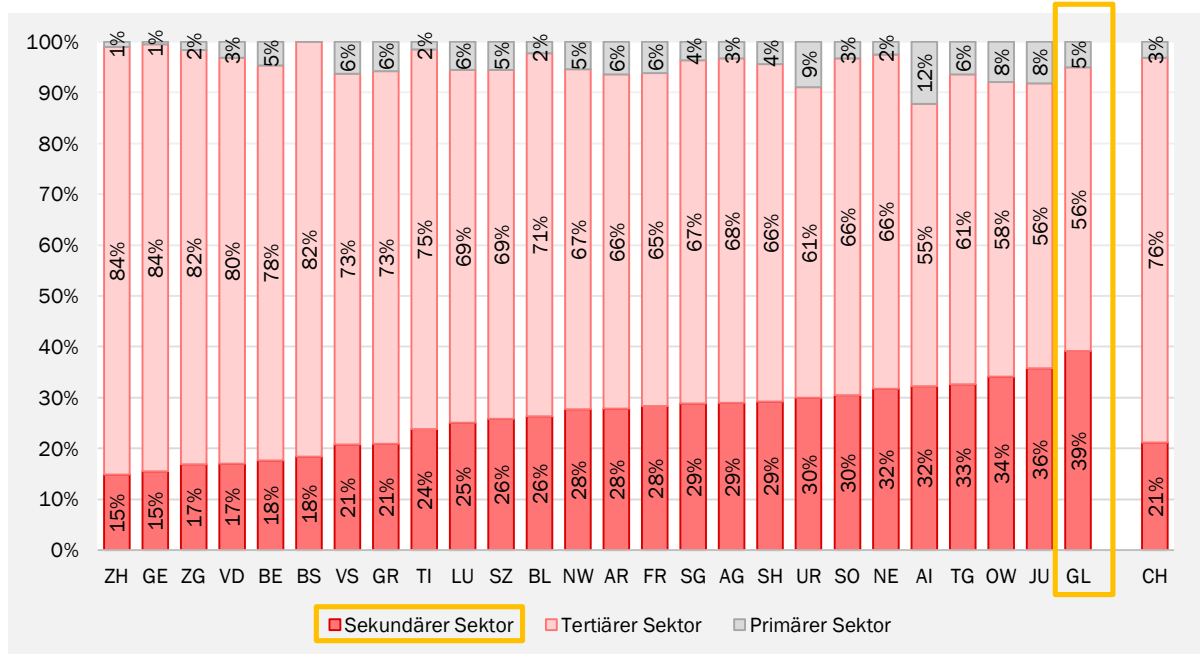
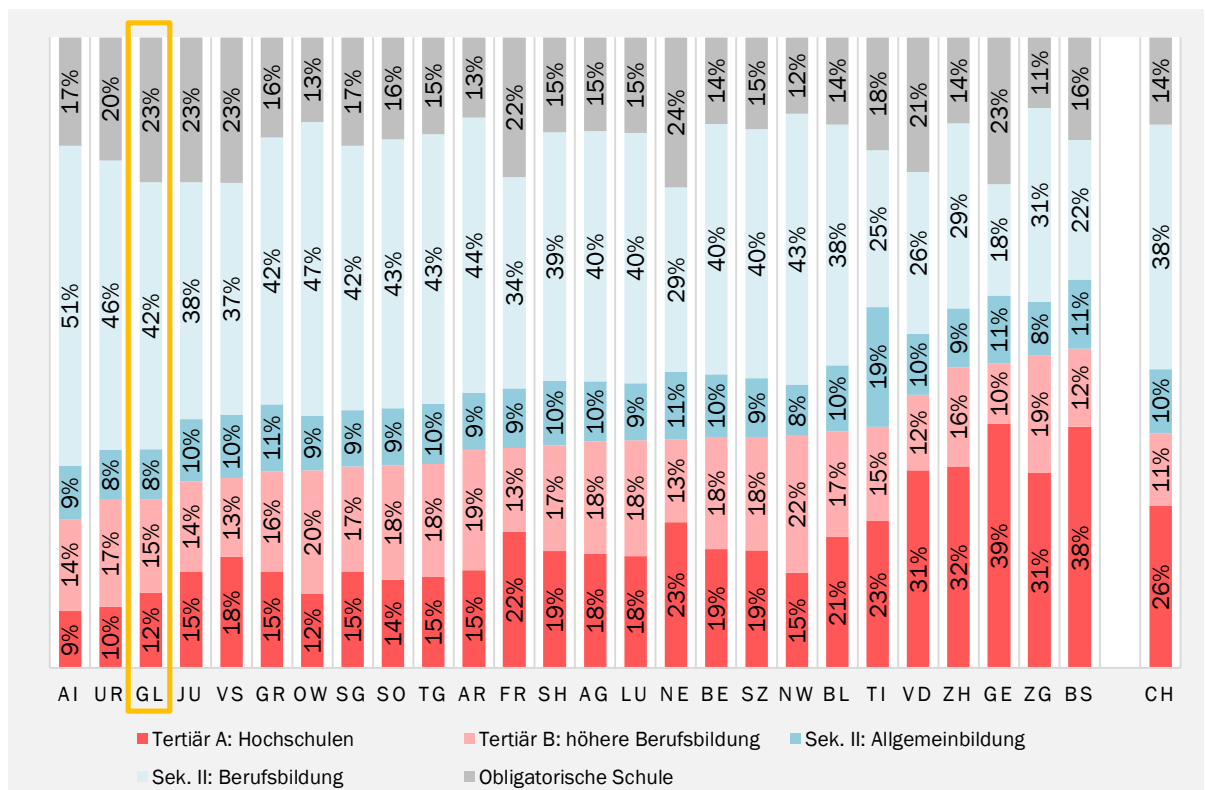


Abbildung 3. Ständige Wohnbevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach höchster abgeschlossener Ausbildung (Stand 2017; Quelle: Bericht Across Concept, Juli 2019)



Das Risiko, dass der Anteil an Personen ohne Arbeitsplatz im Kanton Glarus in den nächsten Jahren massiv ansteigt, ist gross. Der Fachkräftemangel wird sich gleichzeitig verstärken. Die Grossbank UBS attestiert dem Kanton Glarus im «UBS Kantonaler Wettbewerbsindikator» aus diesen Gründen trotz herausragend guter Staatsfinanzen und einem verhältnismässig wirtschaftsfreundlichen Kostenumfeld in der Summe eine schlechte Wettbewerbsfähigkeit.

4. Massnahmen zur Stärkung der langfristigen Arbeitsmarktfähigkeit Erwachsener

4.1. Ausbau des Angebots der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung am Standort Glarus

Im Fokus steht die Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit der gesamten Bevölkerung im immer rascheren Wandel. Primäre Zielgruppe sind daher nicht gut ausgebildete Personen mit hohem Lohn, die noch mehr verdienen wollen (im Sinne von Karriereplanung), sondern niedriger qualifizierte Erwachsene. Auch die Studie von Across Concept zeigt auf, dass bei der Gruppe der niedrig qualifizierten Personen der grösste Handlungsbedarf besteht. Diese sind weniger geübt, sich selbstständig über das Internet Informationen zu beschaffen. Hemmschwellen, eine Ausbildung zu beginnen, sind hoch. Der persönliche 1:1-Kontakt im Einzelsetting, aber auch in Gruppenveranstaltungen ist ein zentrales Erfolgselement. Für diese Gruppe ist aber auch ein physisches Berufsinformationszentrum (BIZ) wichtig. Dort können unter Anleitung auch elektronische Medien genutzt werden. Zudem sind einige Arbeitsplätze vorzusehen (für Recherche oder auch zum Erstellen von Bewerbungen) für Kunden, welche zu Hause nur eingeschränkten Zugang zu einem PC-Arbeitsplatz haben. Das BIZ wird wie bisher laufend à jour zu halten sein betreffend Art der Medien zur Informationsvermittlung. Nachfolgend werden die geplanten Massnahmen aufgeführt.

4.1.1. Berufs- und Laufbahnberatung

- Aktive Akquirierung der Zielgruppe für Standortanalyse und Laufbahnberatung und Ausbildungscoaching direkt oder über die Arbeitgeber; enge Zusammenarbeit mit IV, RAV und den Sozialen Diensten, da die dringlichste Zielgruppe sich in der Regel nicht selbstständig meldet.
- Entwicklung von entsprechenden Online-Dienstleistungen zusammen mit anderen Kantonen.
- Kooperationen, Synergien-Nutzung mit anderen Kantonen und anderen Akteuren verstärken.
- Verstärkung der klassischen persönlichen Beratung nebst Online-Angeboten (aufgrund der spezifischen Anforderungen der Zielgruppe).
- Nutzung weiterer Gefässe zur Erhöhung der Kompetenz zur Laufbahn- bzw. Weiterbildungsplanung, wie beispielsweise Organisation entsprechender Kurse.
- Spezifische Anstrengungen im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener (Akquise der Teilnehmer, Koordination der Angebote).
- Bessere Sichtbarkeit der Angebote.
- Unterstützung von weniger Qualifizierten bei der Umsetzung von Bildungsmaßnahmen im Sinne eines einfachen Mentorings/Coachings, aber auch im Kontakt mit anderen relevanten Akteuren (z. B. RAV, IV, Soziale Dienste usw.).

4.1.2. *Berufsinformationszentrum*

Das aktuelle physische BIZ ist in die Jahre gekommen und muss ohnehin überarbeitet werden:

- Attraktivität Standort erhöhen, Schwellen abbauen, bessere Sichtbarkeit, Synergienutzung bei Frequenzen.
- Attraktivere Öffnungszeiten.
- Auch für neue Zielgruppe der Erwachsenen attraktiv gestalten.
- Modernisierung Ausstattung, Nutzung digitaler Medien ausbauen, ohne auf physische Medien ganz zu verzichten.

4.1.3. *Angebote im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener aufbauen und koordinieren*

- Die BSLB Glarus unterstützt und initiiert mit weiteren kantonalen und ausserkantonalen Playern (insbesondere den kantonalen Berufsfachschulen) kostengünstige oder kostenlose Angebote im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener (Deutsch Lesen und Schreiben, Mathematik, ICT-Kompetenzen).

4.2. **Zusammenarbeit mit Verbänden, RAV, Sozialen Diensten und IV verstärken**

Ein grosses Ziel ist es, die Zielgruppe lange vor einer allfälligen Arbeitslosigkeit zu beraten und zu begleiten. Daher ist die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und den Verbänden (Handelskammer, Gewerbeverband) auszubauen.

Im Zusammenhang mit der Thematik des präventiven, proaktiven Qualifizierens der Arbeitnehmer ist zudem der enge Austausch mit der Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit, insbesondere mit den Arbeitsmarktbehörden, ein wichtiger Erfolgsfaktor. Im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2022 hat das Departement Volkswirtschaft und Inneres mit dem Legislaturziel 16 den Auftrag erhalten, Rahmenbedingungen zur Transformation zur digitalen Arbeit zu gewährleisten. In der Folge wurde durch die Hauptabteilung Wirtschaft und Arbeit ein Mehrjahresprogramm mit diversen Massnahmen erstellt, unter anderem auch das Pilotprojekt «Arbeit 4.0». Es will präventiv deren Zielgruppen (Geringqualifizierte, nichterwerbstätige Fachkräfte, ältere Arbeitnehmende, Arbeitgeber) für die neue digitalisierte Arbeitswelt qualifizieren, damit sie nachhaltig auf dem primären Arbeitsmarkt bestehen können. So wird dem Fachkräftemangel entgegengewirkt. Eine Wechselwirkung zum allgemeinen Ausbildungsbedarf ist offensichtlich.

Etwas einfacher ist der Zugang zu Personen, welche aus dem Arbeitsprozess bereits ausgeschieden sind, weil sich diese beim RAV oder den Sozialen Diensten melden. Auch Personen in Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfeabhängigkeit sollen von den Beratungs- und Informationsmöglichkeiten profitieren können. Die Gefahr besteht, dass ein Teil der Arbeitslosen nie der Arbeitslosigkeit entfliehen kann, bzw. dieser sich von Hilfsarbeit zu Hilfsarbeit hangelt. Um die möglichen Massnahmen und Hebel sowie das vorhandene Know-how zielführend zu vernetzen, muss daher die bereits bestehende Zusammenarbeit zwischen BSLB, RAV und Sozialen Diensten einen noch höheren Stellenwert erhalten. Die Verbindungen bestehen bereits und wirken sich nutzbringend aus. Eine noch stärkere Absprache und Koordination wird die Wirkung aber nochmals verstärken können.

Die Zusammenarbeit mit der IV wird im Übrigen ebenfalls verstärkt. Die BSLB wird beispielsweise im Auftrag der IV Versicherte beraten. Dieser Aspekt ist aus Sicht des Kantons kostenneutral und belastet damit die Staatsrechnung nicht. Die Vernetzung des Beratungs-Know-hows auch mit der IV kann so ein zusätzliches wichtiges Element für die Gesamtwirkung bilden.

5. Pilotbetrieb; Überprüfung nach vier Jahren

Der beschriebene rasche Wandel des Umfelds legt nahe, einerseits sofort mit der Umsetzung zu beginnen (inkl. Aufstockung der personellen Ressourcen), aber andererseits den Umfang dieser Massnahmen nach einer Pilotphase von vier Jahren im Hinblick auf eine allfällige Reduktion oder einen weiteren Ausbau der Anstrengungen zu überprüfen.

Obwohl die externe Studie ein höheres Engagement empfiehlt und der Bedarf zwischenzeitlich aufgrund von Covid-19 nochmals massiv gestiegen ist, wie eine aktuelle Untersuchung von Avenir Suisse (Mai 2021) aufzeigt, möchte der Regierungsrat für die Pilotphase am Rahmen festhalten, den er mit der Legislaturplanung 2019–2022 bereits kommuniziert hat. Inhaltlich folgt der Vorschlag aber den Empfehlungen der Studie.

Personelle Ressourcen, digitale Angebote, interkantonale Zusammenarbeit:

Die Rekrutierung und Ausbildung des benötigten Personals muss sofort an die Hand genommen werden. Dies gilt ebenso für die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit bei der Entwicklung elektronischer Informations- und Analysetools.

Physisches Berufsinformationszentrum BIZ:

Die Lage des BIZ ist ungünstig und die bestehenden Flächen sind zu klein. Diese Thematik muss im Rahmen einer kantonalen Gesamtbauplanung gelöst werden.

Inhaltlich wurde das BIZ bereits stark überarbeitet. Es sind aber weitere Schritte nötig, um vom reinen Papierangebot zu einem ausgewogenen hybriden Angebot der Informationsvermittlung zu gelangen.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1. Aufwendungen

Es ist von einem zusätzlichen Personalaufwand in der Höhe von jährlich 138'000 Franken (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) für eine Berufsberaterin oder einen Berufsberater (90 %) und eine kaufmännische Stelle (20 %) auszugehen. Ferner ist mit einem zusätzlichen Sachaufwand von jährlich 32'000 Franken und einem Aufwand für die interkantonale Zusammenarbeit von jährlich 30'000 Franken zu rechnen. Der finanzielle Aufwand beträgt damit 200'000 Franken im Jahr bzw. 800'000 Franken über die gesamte Dauer des Pilotbetriebs von vier Jahren.

6.2. Bundessubventionen

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) verpflichtet die Kantone, im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener tätig zu werden. Der Bund will die Kantone bei der Umsetzung zeitlich befristet finanziell unterstützen. Das geplante neue Angebot der Berufs- und Laufbahnberatung erfüllt einen Teil dieser Verpflichtung. Die für die Koordination und Beratung in diesem Bereich im BIZ eingesetzten Ressourcen finanziert der Bund bis 2024 rückwirkend zu 50 Prozent mit, was über diesen Zeitraum der Pilotphase insgesamt über 300'000 Franken ausmachen wird.

Der Bundesrat hat im Mai 2019 zudem eine Reihe von Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen. Massnahme 3 sieht vor, dass Personen über 40 Jahre schweizweit eine kostenlose Standortbestimmung in Anspruch nehmen können. 2021 führen elf Kantone das neue Angebot unter dem Namen «Viamia» als Pilotprojekte durch. Ab 2022 ist vorgesehen, dass alle Kantone mitziehen. Der Bund subventioniert die Entwicklung des Angebots und den Strukturaufbau in den Kantonen. Der vorgängig beschriebene Ausbau des Glarner Angebotes für Erwachsene deckt die Anforderungen des

Bundes ab. Der genaue Betrag der Subventionen, welche der Kanton Glarus geltend machen kann, ist noch nicht sicher vorhersagbar. Es ist aber für die Einführungsphase in der Summe von über 100'000 Franken auszugehen.

Insgesamt dürften die Bundessubventionen ungefähr 400'000 Franken betragen und damit die Hälfte der Kosten des Pilotprojekts decken.

6.3. Indirekter Nutzen einer erfolgreichen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung für die Staatsfinanzen

Die Ausführungen zeigen, dass im Kanton Glarus wohnhafte Personen aufgrund des Ausbildungslevels und aufgrund des immer rascheren Wandels überdurchschnittlich gefährdet sind, die Arbeitsmarktfähigkeit zu verlieren. Die geplanten Massnahmen tragen dazu bei, auch niedrig qualifizierte Personen im Arbeitsmarkt zu behalten. Damit werden Sozialkosten (Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, allenfalls auch Leistungen der IV) verringert.

Gut ausgebildete Fachkräfte verbessern zudem direkt den Steuerertrag. Insbesondere aber ermöglichen sie es Unternehmen, im Kanton Glarus erfolgreich tätig zu bleiben oder sich hier neu anzusiedeln, was wiederum dem Staatshaushalt zuträglich ist.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, folgendem Beschlussentwurf zuzustimmen:

Beschluss über die Gewährung eines Verpflichtungskredits über maximal 800'000 Franken für die Neuausrichtung der Laufbahnberatung im Erwachsenenbereich und den Pilotbetrieb während vier Jahren

(Erlassen vom Landrat am)

1. Für die Neuausrichtung der Laufbahnberatung wird ein Verpflichtungskredit von insgesamt 800'000 Franken brutto für vier Jahre gewährt.
2. Dem Landrat ist im Jahr 2025 ein Wirksamkeitsbericht über die Laufbahnberatung zu unterbreiten.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Analyse Across Concept (nur online)
- Konzept «Entwicklung der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung Glarus», BSLB Glarus