

An den Landrat

Glarus, 20. Dezember 2016

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

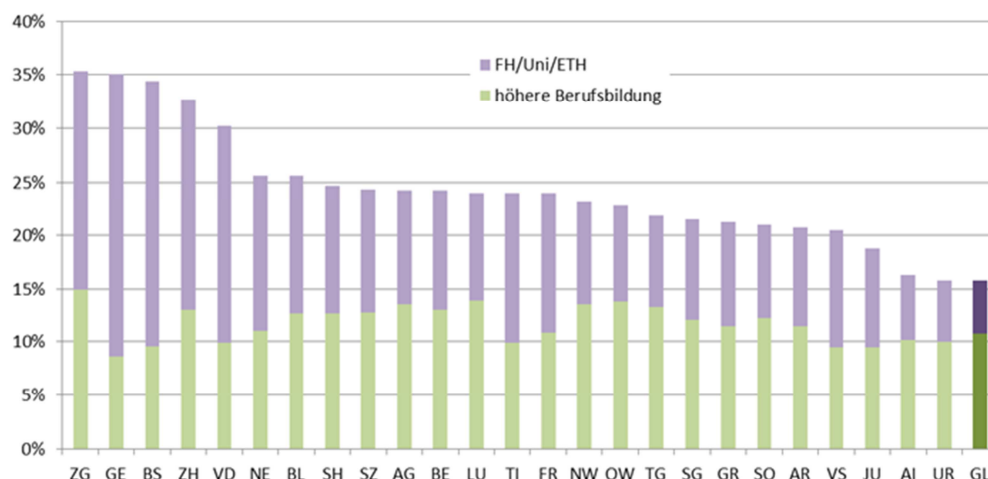
1. Ausgangslage

1.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist eines der Ziele des Departements Bildung und Kultur (DBK) für die laufende Legislaturperiode. Es gründet auf der Tatsache, dass im Kanton Glarus generell ein unterdurchschnittliches Ausbildungsniveau bei allen erwerbstätigen Erwachsenen besteht. So ist etwa die angestrebte Quote von 95 Prozent für Abschlüsse auf Sekundarstufe II bei den 25-Jährigen noch nicht erreicht. Dazu kommen die schweizweit tiefsten Quoten im Bereich der tertiären Ausbildung (höhere Berufsbildung, Fachhochschulen FH, universitäre Abschlüsse; vgl. Grafik 1) und der Maturitäten (Berufsmaturität, Fachmaturität, gymnasiale Matura). Überdies gibt es gemäss Leitbild Gesundheit des Kantons Glarus nicht genügend Ausbildungsangebote im Gesundheitsbereich.

Insgesamt führt dies zu einem Fachkräftemangel, der sich durch künftige Zuwanderungsbeschränkungen noch akzentuieren wird. Zudem hat der Kanton Glarus aufgrund des tiefen Ausbildungsniveaus einen Standortnachteil, was Kantonsrankings regelmässig belegen. So rangiert Glarus etwa beim kantonalen Wettbewerbsindikator der UBS zusammen mit Uri, Jura und Wallis regelmässig am Ende der Rangliste. Hauptgrund ist die tiefe Quote an ausgebildeten Fachkräften, die sich auf Innovationspotenziale usw. auswirken.

Grafik 1. Anteil über 15-Jährige mit Tertiärabschluss nach Kantonen (Quelle: BFS, 2012)



1.2. Handlungsbedarf bei der höheren Berufsbildung

1.2.1. Wenig Angebote im Kanton

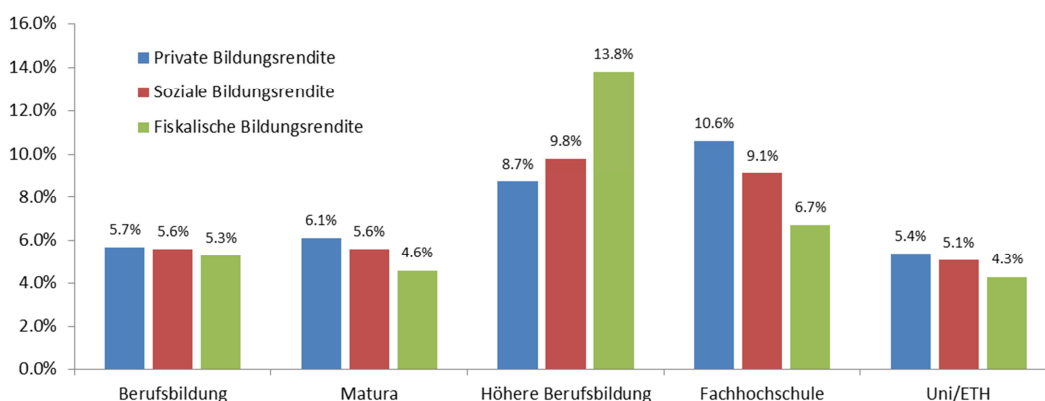
Anschlussbildungsgänge der höheren Berufsbildung werden – abgesehen von jenem der Pflegeschule zur dipl. Pflegefachfrau bzw. zum dipl. Pflegefachmann HF – nur ausserhalb des Kantons angeboten. Gleichzeitig besteht die Absicht Dritter, gezielt solche Angebote zu schaffen. Abgewickelt werden sollen diese etwa in den Räumen der Berufsfachschule Ziegelbrücke und damit also auf Glarner Kantonsgebiet. Offensichtlich lässt sich so ein Markt in der näheren Umgebung (Kanton Glarus samt Wirtschaftsregion Linthgebiet/Sarganserland) erschliessen. Zur Mitfinanzierung solcher Angebote Dritter fehlt dem Kanton Glarus heute jedoch die gesetzliche Grundlage.

Mit der IbW Höhere Fachschule Südostschweiz besteht zwar bereits eine lange Tradition der Zusammenarbeit für Ausbildungsangebote in Ziegelbrücke, allerdings nur im Bereich der Vorbereitungskurse für eidgenössische Berufs- und Fachprüfungen. Im Bereich der Höheren Fachschule ist eine Zusammenarbeit aufgrund der aktuellen Glarner Gesetzgebung jedoch nicht möglich. Sie wäre aber erwünscht, um vor Ort flexibel den hiesigen Bedürfnissen entsprechende Angebote aufbauen zu können. Einfaches Beispiel: Obwohl der Arbeitsmarkt nach ausgebildeten Informatikern HF und Technikern HF verlangt, müssen Glarner Studierende solche Bildungsgänge ausserhalb des Kantons absolvieren und parallel zu ihrer Erwerbstätigkeit oftmals lange Reisezeiten auf sich nehmen.

1.2.2. Potenzial der höheren Berufsbildung

Wer einen Abschluss auf Stufe der höheren Berufsbildung erwirbt, kann mit einem Lohnanstieg rechnen, der sich im Vergleich zu den Gesamtkosten – inklusive Lohnverzicht während der Ausbildung – ausserordentlich rasch auszahlt (private Bildungsrendite). Dies gilt ebenfalls für die Gegenüberstellung der Aufwendungen des Staats mit den zu erwartenden höheren Steuereinnahmen aufgrund des höheren zukünftigen Lohnes (fiskalische Bildungsrendite).

Grafik 2. Private, soziale und fiskalische Bildungsrendite für Männer (Quelle: Wolter S. & Weber B., 2005)



Investitionen lohnen sich damit für die Betroffenen wie auch für die öffentliche Hand. Die höhere Berufsbildung sorgt für marktnah ausgebildete Fachkräfte. Da die Teilnehmer einen grossen Teil der Gesamtkosten selber tragen, sind nur die auf dem Arbeitsmarkt gefragten Abschlüsse bzw. die entsprechenden Angebote erfolgreich.

1.3. Handlungsbedarf in der beruflichen Grundbildung

1.3.1. Tiefe Bildungsquote

Als wirksamste Massnahme gegen eine tiefe Bildungsquote ist die Erhöhung des Anteils der förmlichen Bildungsabschlüsse mit der besseren Unterstützung alternativer Ausbildungswege dringend nötig. Das Mass der kantonalen finanziellen Unterstützung für verschiedene

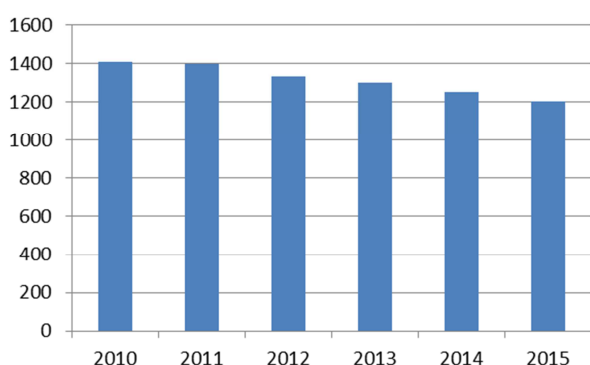
Formen von untypischen Berufsbildungsgängen wie Nachholbildung (Lehrabschlüsse Erwachsener ohne Lehrverträge), Validierung oder auch Vollzeitangebote der Berufsbildung ist klärungsbedürftig. Die heutige, recht zurückhaltende Praxis der kantonalen Kostenbeteiligung ist bereichsweise widersprüchlich oder zum Teil gar willkürlich. Demgegenüber ist bei den regelmässig kostspieligen Vollzeitangeboten der beruflichen Grundbildung die generelle Haltung des Kantons sorgfältig herzuleiten, um einem zunehmenden Angebot gegenüberzutreten zu können. Solche Angebote entstehen vor allem in Bereichen, in denen seitens der Arbeitgeber wenig oder keine Lehrstellen angeboten werden. Die Angebote stehen damit in Konkurrenz zum klassischen Modell der dualen Berufslehre.

1.3.2. Potenzial der Nachholbildung

Im Kanton Glarus kann ein Viertel der zwischen 25- und 65-Jährigen keinen förmlichen Ausbildungsabschluss vorweisen. Dazu kommen diejenigen Personen mit Lehrabschluss, deren Ausbildung nicht mehr arbeitsmarktkonform ist. Obschon die meisten Kantone viel bessere Werte als Glarus aufweisen, haben sich Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt bereits an der Lehrstellenkonferenz 2012 gemeinsam der Stärkung der Nachholbildung angenommen. Dies mit dem Ziel, bei Erwachsenen die Quote von Berufsabschlüssen so zu erhöhen, dass den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts besser entsprochen werden kann. Es steht fest, dass ein marktgemässer Lehrabschluss das Risiko der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit deutlich reduziert. Da Nachholbildung nur absolvieren kann, wer bereits über einen Arbeitsplatz im auszubildenden Beruf verfügt, werden zudem auch die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts direkt berücksichtigt.

Gemäss einer Studie (Büro Bass und ETH Zürich, 2009) betragen die gesellschaftlichen Kosten für eine Person ohne Berufsausbildung zwischen etwa 8000 und 11'000 Franken pro Jahr. Dieser Betrag entspricht der Summe der Kosten für Sozialhilfe und Sozialversicherungen sowie der entgangenen Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge aufgrund des tiefen Lohnes. Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Unterstützung der entsprechenden Ausbildung rechnen sich damit bereits nach rund zwei Jahren. Folglich lohnt sich eine konsequente Unterstützung bei erstmaliger wie auch bei einer allfälligen Zweitausbildung. Wird die Nachholbildung wirksamer unterstützt, kann die zurzeit rückläufige Zahl der Lehrabsolventen (vgl. Grafik 3) wenigstens teilweise kompensiert werden – ohne dass damit insgesamt höhere Kosten entstehen. Die Gesamtzahl der in einer beruflichen Grundbildung stehenden Personen wird sich nicht erhöhen, sondern etwas weniger rasch verkleinern.

Grafik 3. Anzahl Lernende in der beruflichen Grundbildung (Lehre) im Kanton Glarus (Quelle: Tätigkeitsbericht 2015)



2. Projekt „Optimierung kantonaler Bildungsbereich“

Das DBK lancierte im Sinne seiner Legislaturziele das Projekt „Optimierung kantonaler Bildungsbereich (Angebot, Struktur, Steuerung)“. Es verfolgt damit im Wesentlichen folgende Ziele:

- a. Der kantonale Bildungsbereich – die Volksschule ist explizit nicht mitgemeint und nicht Bestandteil des Projekts – soll klar und einfach organisiert sein.
- b. Eigene Bildungsgänge sowie Angebote von Dritten sollen sich ergänzen.
- c. 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 durch. An diesem wurden prinzipielle Überlegungen angestellt und mögliche Lösungsansätze diskutiert. Ziel dieser Vorgehensweise war es, eine breit abgestützte 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

Aus den Untersuchungen und Abklärungen sowie den nachfolgenden Diskussionen mit Vertretern von Berufsverbänden, Arbeitgeberorganisationen, politischen Parteien, Gemeinden und den Anbietern von Bildungsangeboten haben sich verschiedene Handlungsfelder mit unterschiedlichen Prioritäten und Dringlichkeiten ergeben. Die Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs wird nun in zwei Schritten angegangen. Zunächst setzt der Regierungsrat bei der Angebotsgestaltung und der Steuerung inklusive Finanzierung des Berufsbildungsbereiches an. Hier 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 sich rasch wandelnden Bedürfnissen angepasst werden können.
- Mit der Nachholbildung kann viel vorhandenes, brachliegendes Potenzial an Fachkräften ausgeschöpft werden. Andererseits können damit die Chancen von formal zu wenig qualifizierten Arbeitstätigen auf dem Arbeitsmarkt erhöht und die Gefahr eines Arbeitsplatzverlusts und möglichen Folgen davon (z. B. Sozialhilfeabhängigkeit) reduziert werden. Nachholbildung ist deshalb zu fördern.
- Damit die in ihrer aktuellen Tätigkeit wenig qualifizierten und daher finanziell benachteiligten Erwachsenen eine Nachholbildung überhaupt absolvieren, ist die Kostentragung besser zu regeln.
- Jugendliche mit Schwierigkeiten am Übergang von der Volksschule zur 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.

Ohne eine Zielgrösse genauer zu definieren, so herrscht doch Konsens, dass sich der Kanton Glarus am Deutschschweizer Durchschnitt orientieren sollte. Zumindest muss sich der Abstand zu den Nachbarkantonen Schwyz, St. Gallen und Graubünden verkleinern. Um dieser Vorgabe entsprechen zu können, sind die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung und die Finanzierung zu präzisieren und zum Teil anzupassen (s. Ziff. 4).

Erst zu einem späteren Zeitpunkt und in einer separaten Vorlage will der Regierungsrat den Bereich Struktur und Aufsicht bei den kantonalen Schulen behandeln.

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 landrät-

lichen Verordnung über die Berufsbildung 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. Steuerung

Das aktuelle Recht enthält keine Regelung über die Finanzierung von Angeboten der höheren Berufsbildung, die im Kanton Glarus von dritter Seite erbracht werden. 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 die wichtigsten Angebote der höheren Berufsbildung im Kanton benennen, die Option zur Delegation an eine selbstständige Trägerschaft einräumen und die Anbindung weiterer Anbieter zur Erweiterung der Angebote möglich machen. Im Gesetz wird dazu neu das Steuerungselement des Leistungsauftrags eingeführt.

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.

4.2. Finanzierung

4.2.1. Nachholbildung

Die aktuellen Finanzierungsbestimmungen im EG BBG sind relativ einfach gehalten. Sie sind geprägt von der Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG) im Jahr 2004 und vom Verzicht auf die zuvor bestehende 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 absehbar. So sind Teile der Nachholbildung 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 Bereich der Landwirtschaft das Generieren eines vernünftigen Einkommens erschwert. Die bisherige Zurückhaltung steht andererseits auch den dringlichen Bestrebungen zur Bekämpfung des zunehmenden 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. Die konkrete Ausgestaltung hat letztlich 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 der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz, SBBK) übernehmen. In Fällen ohne Lehrvertrag soll zudem der Kantonsanteil erhöht werden können, da die Leistungen der Ausbildungsbetriebe entfallen.

4.2.2. Höhere Berufsbildung

Neu soll sich der Kanton mittels Vereinbarung zur Leistung von Beiträgen an weitere Anbieter höheren Berufsbildungsgängen im Kanton verpflichten können. Diese ergänzen das Angebot der kantonalen Schulen. Die Beiträge sollen sich grundsätzlich nach jenem interkantonal vereinbarten Ansatz bemessen, der für Glarner Studierende an ausserkantonalen Institutionen gilt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2; Angebot

Absatz 3: Bisher sind keine Anbieter von anerkannten Bildungsgängen der Berufsbildung im Kanton aufgetreten. Heute zeigt sich ein wachsendes Bedürfnis nach solchen Bildungsgängen. Zahlreiche Glarner Studierende reisen dafür an die entsprechenden Standorte ausserhalb des Glarnerlands. Es ist daher angezeigt, solche Angebote auch im Kanton Glarus zu ermöglichen. 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. Aktuell besteht zwar eine Rechtsgrundlage, um für Glarner Studierende die interkantonal üblichen Beiträge an auswärtige Schulen leisten zu können. Bei Schulen auf Kantonsgebiet, welche der Kanton nicht selber führt, fehlt eine solche hingegen. 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 keine Chance. Damit ist für diese Fälle eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen, zumal damit grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten verursacht werden. Der Kanton wird damit für Bildungsgänge von Dritten im Kanton dieselben Leistungen erbringen können, wie wenn das Angebot von Glarner Studierenden ausserkantonal besucht würde. Die genauen Modalitäten sind mit Leistungsaufträgen zu regeln (vgl. dazu Art. 2 Abs. 4).

Es kann mit der vorgesehenen Regelung erreicht werden, dass Glarner Studierende für ihre berufliche Weiterbildung den Kanton nicht mehr verlassen müssen. Dies stärkt die Arbeitsplatz- und Standortattraktivität und hilft mit, die Abwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften zu bremsen. Ist die berufliche 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 sie in der Folge abwandern.

Absatz 4: Bereits seit geraumer Zeit führt der Kaufmännische Verband im Auftrag des Kantons die KBS für Kaufleute und Detailhandelsangestellte. Dieses Modell hat sich 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 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 Frage der Steuerung der Angebote neu. Während der Kanton bei eigenen Schulen ohne Weiteres direkt das Angebot bestimmen kann, so benötigt er gegenüber Dritten eine entsprechende Rechtsgrundlage. Als geeignetes Mittel bietet sich der Leistungsauftrag an. Im Bereich der Glarner Sonderschulen erfolgt die Steuerung seit rund fünf Jahren über Vereinbarungen. Es wird 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 selbstständiger Trägerschaft eindeuti-

ger und doch flexibel geregelt werden. Es ist aber auch ein geeignetes Mittel, um weiteren Anbietern in Ergänzung der kantonalen Angebote spezifische Aufträge zu erteilen.

Je nach Bedeutung der Ausbildung und Interessenlage des Kantons kann ein Angebot entweder bloss zugelassen, analog zu ausserkantonalen Angeboten gleichbehandelt oder sogar mit zusätzlichen Mittel spezifisch und verstärkt unterstützt werden. Ein durchsetzbarer Anspruch auf Erteilung eines Auftrags wird damit aber nicht eingeräumt. Der Kanton kann damit weitgehend selber steuern, welche Angebote auf Kantonsgebiet bestehen sollen. Der bestehende 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 hätte.

Artikel 7; Kosten der beruflichen Grundbildung

Absatz 1: Hier erfolgt lediglich eine Präzisierung der bisher geltenden Norm für die berufliche Grundbildung. Die höhere Berufsbildung richtet sich neu nach dem neuen Artikel 7a. Es folgt aus den bundesrechtlichen Vorgaben, welche Bereiche der beruflichen Grundbildung für die Lernenden unentgeltlich auszugestalten sind. Eine explizite Aufzählung einzelner Bereiche ist daher nicht angezeigt. 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 oder ohne Lehrvertrag.

Absatz 2: 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 SBBK gestützt auf interkantonale Vereinbarungen festgelegt wird. Der Kanton ist aufgrund von Bundesrecht verpflichtet, in einem angemessenen Umfang zusätzliche Leistungen zu erbringen. Dafür steht einerseits ein Anteil der vom Bund jährlich den Kantonen pauschal überwiesenen Mitteln (2015 für den Kanton Glarus: 4 Mio. Fr.) zur Verfügung. Es sind aber zusätzliche Mittel nötig, um den kantonalen Anteil sicherzustellen. Die entsprechenden Ausgaben sind damit keine freien Ausgaben. Sie gelten als gebunden, ohne dass sie deshalb umfangmässig bereits genau bestimmt wären. In diesem Teilbereich, der vor allem die überbetrieblichen Kurse (ÜK) betrifft, kommt den Lehrbetrieben die Pflicht zu, einen bedeutenden Kostenanteil mitzutragen. Dieser sollte nicht über das interkantonale übliche Mass hinausgehen, weil den Ausbildungsbetrieben bzw. den Arbeitgebern im Kanton Glarus sonst ein ungerechtfertigter Standortnachteil erwachsen könnte. Dies ist zu vermeiden.

Absatz 2a: Gemäss dieser Bestimmung kann der Kanton bei Personen ohne Lehrvertrag (Nachholbildung, Validierung, Repetition usw.) zusätzliche Kosten übernehmen. Die Kostenüberwälzung auf die Auszubildenden führt verbreitet zum Abbruch der entsprechenden Ausbildung, wenn eine solche angesichts der Kosten überhaupt begonnen wird. Es ist angemessen und gleichzeitig auch ein Gebot der Rechtsgleichheit, 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 ungelerten Teil der Berufstätigen, den es im Sinne der Fachkräfteinitiative zu verkleinern gilt, ist es besonders schwierig, Bildungskosten selber zu übernehmen. Auch diese zusätzlichen Leistungen dienen letztlich dazu, die Attraktivität des Kantons Glarus im interkantonalen Vergleich nicht unnötig zu schmälern. Es handelt sich dabei um Kosten wie bei ordentlichen Lehrverhältnissen.

Absatz 3a: 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 (vgl. dazu Art. 7 Abs. 3 zweiter Satz des bisherigen Gesetzes).

Artikel 7a; Kosten der höheren Berufsbildung

Absatz 1: Mit dieser Bestimmung wird die nötige Grundlage dafür geschaffen, dass weitere Anbieter Bildungsgänge auf Stufe Höhere Fachschule auf Kantonsgebiet durchführen kön-

nen. Der Kanton kann damit Beiträge in gleicher Höhe leisten, wie wenn die Ausbildung von Glarner Studierenden in einem anderen Kanton stattfindet.

Absatz 2: Dieser Absatz verweist bezüglich der Höhe der Beiträge auf die entsprechende Bestimmung des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), welche den Umfang der Kostenübernahme bei ausserkantonalem Schulbesuch festlegt.

Absatz 3: Es wird die zusätzliche Möglichkeit geschaffen, bei ausgewiesener Bedürfnislage zusätzliche Beiträge zu leisten. Eine solche Situation könnte dann eintreten, wenn ein Anbieter ein für die hiesige Wirtschaft sehr wichtiges Angebot nicht alleine mit den ordentlichen Beiträgen gemäss den interkantonalen Abkommen finanzieren kann. Der Einkauf eines Bildungsganges bei einem fremden Anbieter auf Kantonsgebiet kann bei guter Qualität doch günstiger sein als die entsprechende Erweiterung des Angebots einer kantonalen Schule. Die effektiven Mehrkosten für Zusatzbeiträge wären in jedem einzelnen Fall in einer vertieften Kosten-/Nutzen-Analyse abzuschätzen und jener Instanz zum Entscheid vorzulegen, die dafür gemäss der Kompetenzordnung in der Verfassung zuständig ist.

Artikel 7b; Weiterbildung und Reisekosten

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich unverändert den Absätzen 3 und 4 des bisherigen Artikels 7. Sie wurde aus gesetzgebungstechnischen Gründen übersichtlicher formuliert.

6. 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 Verordnung über die Berufsbildung 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 Verordnung über die Berufsbildung wird dem Landrat in einer separaten Vorlage, jedoch zeitgleich mit dem vorliegenden Geschäft unterbreitet. Die zweite Lesung der Verordnungsänderung wird indes nach dem Entscheid der Landsgemeinde über die Anpassung des EG BBG im Mai 2017 angesetzt.

7. Finanzielle Auswirkungen

7.1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen werden für sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen haben. Erst die vom Regierungsrat in der Folge zu erlassenden Regelungen auf Verordnungsstufe werden den Umfang der Mehraufwendungen genauer bestimmbar machen. Es ist 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 demografischen Entwicklung steht diesen Mehrausgaben aber die rückläufige Zahl der Lernenden gegenüber, womit insgesamt nicht mit höheren Kosten zu rechnen ist.

7.2. Kosten im Bereich der höheren Berufsbildung

7.2.1. Vorbereitungskurse auf eidgenössische Prüfungen

Die Finanzierung der Vorbereitungskurse der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen übernimmt in Zukunft der Bund. Die Aufwendungen des Kantons Glarus betragen in diesem Bereich in den letzten Jahren rund 400'000 Franken jährlich. Sie werden bis 2019 ganz wegfallen (Bildungsgänge, welche vor Juni 2017 beginnen, haben die Kantone noch nach altem Recht zu finanzieren). Zwar wird der Bund im Gegenzug seine pauschalen Leis-

tungen an die Kantone leicht senken. Der Kanton Glarus wird trotzdem deutlich profitieren, weil er überdurchschnittlich viele Vorbereitungskurse zu finanzieren hatte.

7.2.2. Höhere Fachschulen

Mit einem interkantonalen Abkommen (Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen, HSFV) haben sich die Kantone gegenseitig verpflichtet, für Studierende Pauschalen zu entrichten, wenn diese ausserkantonale Bildungsgänge besuchen. Die Studierenden haben grundsätzlich die freie Wahl des Ausbildungsorts. Werden nun auf Kantonsgebiet – gestützt auf die Möglichkeiten des neuen Rechts – weitere HF-Bildungsgänge angeboten, so fallen für den Kanton Glarus grundsätzlich keine Mehrkosten an. Es wäre allerdings zu begrüssen, wenn ein HF-Angebot auf Kantonsgebiet für Glarner Studierende attraktiver wäre als an einem entfernten Standort. Dies könnte die Zahl der Glarner Studierenden erhöhen – mit den entsprechenden Kostenfolgen. Angesichts der demografischen Entwicklung ist allerdings insgesamt eher mit einem Rückgang der Zahl der potenziellen Studierenden zu rechnen. Die Jahresrechnung 2015 weist für Kosten in diesem Bereich etwas mehr als 1 Million Franken aus, wobei dieser Betrag bisher jährlichen Schwankungen unterlag und auch für die Zukunft nur schwer abschätzbar bleiben wird. Ein Beispiel: Für den Bildungsgang HF Technik fallen zurzeit Kosten von jährlich 5000 Franken pro Kopf an, für den Bildungsgang HF Pflege 21'000 Franken. Wenn nun eine Handvoll zusätzlicher Studierender von einem Angebot für Technik im Kanton angezogen würde – was ein Erfolg wäre und ganz im Sinne der Behebung des Fachkräftemangels läge – so wären die jährlichen Mehrkosten von insgesamt 25'000 Franken verhältnismässig bescheiden. Stärker spürbare Mehrkosten wären allenfalls dann zu erwarten, wenn der Kanton Glarus beispielsweise einen HF-Bildungsgang Informatik aktiv ermöglichen möchte und sich zu diesem Zweck stärker engagieren würde als gemäss HFSV vorgesehen. Um eine solche Informatik-Offensive zu starten, wäre allerdings die Zustimmung des Landrates und damit eine breite politische Abstützung notwendig.

7.3. Kosten im Bereich der beruflichen Grundbildung

Die Klärung der Kostenregelung im Bereich der Nachholbildung stellt eine Aufgabe im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht dar. Der Bund zahlt den Kantonen einen Pauschalbeitrag an die Kosten der Berufsbildung, damit diese die üblichen Kosten der Berufsbildung tragen (Qualifikationsverfahren, ÜK-Anteil und Berufsfachschulskosten der beruflichen Grundbildung, einen Anteil der HF-Kosten usw.). Die genaue Regelung der Kostenübernahme für die Nachholbildung wird der Regierungsrat in der Verordnung treffen. Es ist dabei mit gewissen Mehrkosten zu rechnen, da die bisherige Regelung weder bundesrechtskonform war, noch für ähnlich lange Spiesse im Vergleich mit den Nachbarkantonen sorgen konnte. In den vergangenen Jahren begannen etwa fünf Personen pro Jahr eine Nachholbildung, wobei gemäss bisheriger Handhabe der Kanton das Schulgeld nicht übernahm. Ausgehend von 15'000 Franken pro Kandidat für Schulgeld über die gesamte Ausbildung würden damit jährlich 75'000 Franken resultieren. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die genannten Absolventen die von ihnen selber getragenen Ausbildungsausgaben bisher vollständig von den Steuern abziehen konnten. Der Netto-Mehraufwand für den Kanton fällt also geringer aus. Falls die Neuregelung der Kostentragung in diesem Bereich zu einer erhöhten Zahl von Lernenden führen würde – was beabsichtigt und ganz im Sinne der Fachkräfteinitiative wäre – so würde dieser Betrag entsprechend höher ausfallen. Diese Mehrausgaben sind aber in Relation zu den Aufwendungen von insgesamt rund 10 Millionen Franken zu setzen, die der Kanton insgesamt für Schulkosten im Bereich der beruflichen Grundbildung aufwendet. Die bei einer Verdoppelung der Absolventen zusätzlich zu erwartenden Kosten bewegen sich damit um etwa 7 Promille der Gesamtausgaben der beruflichen Grundbildung. Sie liegen damit weit unter den jährlichen Schwankungen. Im Vergleich dazu stehen die Gesamtausgaben, welche wiederum massgeblich dem demografischen Wandel unterliegen und in den letzten fünf Jahren um mehr als 10 Prozent zurückgegangen sind.

8. Vernehmlassung

Sämtliche eingegangenen Vernehmlassungsantworten unterstützen die Stossrichtung der Vorlage. Sowohl die Förderung der höheren Berufsbildung als auch die Förderung von arbeitsmarktgerechten Lehrabschlüssen bei Erwachsenen werden explizit befürwortet. Teilweise wird sogar eine höhere Verbindlichkeit der Kostenübernahme durch den Kanton gefordert.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer regten an, genauere Zahlen zu den Kostenfolgen zu liefern. Dieser Hinweis wurde aufgenommen und die Vorlage entsprechend ergänzt (vgl. Ziff. 7).

Der zweite wesentliche Punkt betraf die Frage, wer das konkrete Bildungsangebot definiert und wie die Marktrelevanz zu bestimmen sei. Hierzu kann festgehalten werden, dass die Vorlage – nicht wie von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern irrtümlich befürchtet – keine Verschiebung der Kompetenz weg vom Landrat hin zum Regierungsrat vorsieht. Die Landsgemeinde definiert wie bisher das Angebot in groben Zügen und legt über das Gesetz weiterhin fest, welche Schularten und Angebotstypen im Bereich der Berufsbildung geführt werden (Gewerblich-industrielle Berufsfachschule, Pflegeschule, kaufmännische Berufsfachschule, Brückenangebot). Dies war bisher so und wird auch so bleiben. Die landrätliche Verordnung sieht vor, die Entscheidung über die Angebote an den Schulen von den Aufsichtskommissionen zur Regierung zu verschieben – ohne die Finanzkompetenzen gemäss Verfassung und Finanzhaushaltgesetz anzutasten. Angesichts der Tatsache, dass die konkreten Angebote kantonal abgestimmt und in kurzem Rhythmus angepasst werden müssen, ist die Ansiedelung dieser Kompetenz beim Regierungsrat zweckmässig.

Die Befürchtung, dass Angebote entstehen könnten, welche am Markt vorbei auf ungenügende Nachfrage treffen und damit für den Kanton Zusatzkosten verursachen, ist unbegründet. Die Teilnehmer allfälliger zusätzlicher Angebote tragen in Ergänzung fixierter Kantonspauschalen nach wie vor den grösseren Anteil der Kosten selber. Die Angebote stehen damit in einem Wettbewerb zueinander und regulieren sich über den Markt. Auf die vereinzelt geforderte Mindestklassengrösse in der höheren Berufsbildung kann verzichtet werden, da die Beteiligung des Kantons grundsätzlich über Kopfpauschalen erfolgen wird. Dieser Modus ergibt sich aus der entsprechenden interkantonalen Vereinbarung. Er ist schweizweit üblich und hat sich bewährt. Im Übrigen basieren bereits die Tarife der Vereinbarung auf normierten Klassengrössen.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse