

An den Landrat

Glarus, 20. Dezember 2016

Verordnung über die Steuerung und die Aufgaben in der Berufsbildung

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Optimierung der Berufsbildungs- und Maturitätsangebote ist eines der Ziele des Departements Bildung und Kultur (DBK) für die laufende Legislaturperiode. Der Regierungsrat sieht vor, im Rahmen des Projekts „Optimierung des kantonalen Bildungsbereichs (Angebot, Struktur, Steuerung)“ eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) umzusetzen. Dadurch können eigene Bildungsgänge durch Angebote von Dritten ergänzt werden. Ausserdem soll der Umfang der Kostentragung durch den Kanton nach der Änderung des EG BBG dem übergeordneten Recht entsprechen. Dank der Teilrevision kann das Berufsbildungsangebot im Kanton Glarus in Zukunft besser gesteuert und optimiert werden. Die Vorlage soll der Landsgemeinde 2017 unterbreitet werden.

2. Anpassungen des landrätlichen Verordnungsrechts an die Gesetzesänderungen

2.1. Gliederung der Verordnungen neu nach Regelungsgegenstand

Es gibt auf Stufe Landrat aktuell zwei Erlasse im Bereich der Berufsbildung: die Verordnung über die Berufsbildung und die Verordnung über das Freiwillige Schulische Zusatzangebot (Brückenangebot). Auf gleicher Stufe steht die Kantonsschulordnung. Alle drei Erlasse enthalten Regelungselemente zu Angebot und Steuerung wie auch zu Struktur und Aufsicht der kantonalen Schulen. Aus dem Optimierungsprojekt des kantonalen Bildungsbereichs hat sich ergeben, dass aus allen Teilaspekten heraus Anpassungen nötig werden und sich damit eine Neuordnung der Verordnungen aufdrängt.

Die einzelnen Erlasse sind unterschiedlich alt und aus der jeweiligen Situation heraus entstanden. Es ist heute nicht mehr plausibel, dass der Landrat je nach Schultyp verschiedene Gegenstände in unterschiedlicher Dichte regelt. Auch die Übersichtlichkeit leidet darunter. Zur Optimierung, Vereinfachung und Klärung erscheint eine Aufteilung der Regelungen für Angebot und Steuerung einerseits und für Struktur und Aufsicht andererseits über alle kantonalen Schulen hinweg als besser geeignet. Damit können die bisherigen drei Verordnungen durch zwei neue ersetzt werden.

Die erste Verordnung enthält Bestimmungen zu Angebot, Steuerung und auch zur Finanzierung und zwar schwergewichtig im Berufsbildungsbereich. Sie vollzieht weitgehend, was im EG BBG vorgezeichnet ist, und wird passend als „Verordnung über die Steuerung und die Aufgaben in der Berufsbildung“ bezeichnet. Als Kurztitel wird die bisher geläufige Bezeichnung „Berufsbildungsverordnung“ weiterverwendet.

Die zweite Verordnung wird Leitplanken zu Struktur und Aufsicht über die kantonalen Schulen enthalten und dabei soweit sinnvoll für alle gleiche Regeln aufstellen. Sie knüpft an den jeweiligen Bestimmungen zu Struktur und Aufsicht im EG BBG an und ersetzt damit für alle Schulen die bisherigen Organisationserlasse. Dieser Erlass kann als „Verordnung über die kantonale Schulorganisation“ bezeichnet werden.

Für die zweite Verordnung werden die massgeblichen Resultate aus der Projektarbeit erst im Laufe des Jahres 2017 vorliegen. Die erste Verordnung kann demgegenüber als Ergänzung zur Revision des EG BBG bereits entworfen und nach dem Beschluss der Landsgemeinde 2017 über die Änderung des EG BBG definitiv verabschiedet werden.

2.2. *Regelungsdichte der bisherigen Verordnungen*

Die aktuellen Verordnungen enthalten unterschiedliche Regelungsgegenstände und die Umschreibung der Angebote der bestehenden Schulen ist auf landrätlicher Verordnungsstufe bisher nicht einheitlich geregelt. Wird bei den Berufsfachschulen und beim Brückenangebot lediglich auf das Wesen des Angebots verwiesen, so werden bei der Pflegeschule zwei Angebote konkret umschrieben. Das bereits seit einiger Zeit geführte Angebot einer Attestausbildung wird wiederum nicht erwähnt.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Angebote relativ rasch den sich wandelnden Bedürfnissen angepasst werden müssen. Es ist daher naheliegend, die Kompetenzumschreibung von Artikel 5 Absatz 1 EG BBG („Der Landrat erlässt Bestimmungen über die Grundzüge des Glarner Berufsbildungswesens, namentlich über die Zuordnung von Aufgaben.“) enger zu verstehen und auch bei der Angebotsumschreibung auf Stufe Landrat ausschliesslich die Grundzüge zu regeln. Dazu gehören somit nicht mehr die einzelnen Bildungsgänge, sondern die Umschreibung der Angebotsbereiche, welche infolge der Nachfrage und ihrer Bedeutung im Kanton selber oder im Auftrag zu führen sind. Weiter ist vom Landrat aber neu zu konkretisieren, wie die Steuerung der Angebote methodisch vor sich geht und was mittels Leistungsauftrag zu regeln ist.

2.3. *Die Regelungsgegenstände der beiden neuen landrätlichen Verordnungen*

2.3.1. *Verordnung über die Steuerung und die Aufgaben in der Berufsbildung*

Der Landrat legt Grundsätze fest, damit stark nachgefragte Bildungsgänge soweit wie möglich vom Kanton selber oder von ihm beauftragten Dritten angeboten werden. Er weist dem Regierungsrat die Steuerung der Angebote im Detail zu. Dieser soll zu diesem Zweck Schulen, die er nicht selber führt, Leistungsaufträge (LA) erteilen können. Diese LA haben einen Regelungsumfang, wie er in ähnlicher Art in Artikel 18 der Volksschulverordnung für die Sonderschulen vorgesehen ist. LA oder Anpassungen derselben sind dann vom Landrat zu genehmigen, wenn damit jährlich wiederkehrende Mehrleistungen von über 40'000 Franken vereinbart werden (Art. 100 Bst. b Kantonsverfassung). Falls lediglich Leistungen gemäss Tarif der interkantonalen Abkommen an Schulen im Kanton ausgerichtet werden, ist eine Genehmigung nicht nötig. Es entsteht in solchen Fällen kein Mehraufwand, die Mittel fließen einfach nicht mehr gleich weit weg und wirken eher in der Region.

Die Artikel 1, 3 und 4 der bisherigen Verordnung über die Berufsbildung sind nicht mehr nötig. Auf eine Angebotsumschreibung wird verzichtet, es bleibt lediglich die direkte Verankerung der Trägerschaft des Kaufmännischen Verbands für die kaufmännische Berufsfachschule (KBS) auf dieser Stufe. Ein entsprechender LA wird hingegen noch zu erteilen sein.

LA gelten für mindestens ein Jahr und können unter Beachtung einer Jahresfrist auf Ende eines Schuljahres gekündigt werden. Die Modalitäten, insbesondere die Fristen zur Anpassung der Höhe der Pauschalen, sind in der Vereinbarung selber zu regeln. Weiterhin ist in der landrätlichen Verordnung auch die Funktion der Berufsbildungskommission zu verankern.

2.3.2. Verordnung über die kantonale Schulorganisation

Wichtige Antworten in Bezug auf die künftige Organisation und die Aufsicht über die Schulen werden sich als Resultate des Projekts „Optimierung“ ergeben. Bereits heute ist absehbar, dass unter anderem zu klären sein wird, ob die Struktur der Schulen im Berufsbildungsbereich grundsätzlich gleich sein soll wie bei den weiteren kantonalen Schulen und nur dort abweichen soll, wo es gute Gründe dafür gibt. Sollen die Finanz-, und Personalführungsfragen – also das Management – in die hierarchische Linie Schulleitung, Departement, Regierungsrat gelegt werden? Sollen sich Gremien wie die Aufsichtskommission oder der Schulrat auf Vernetzung mit den Abnehmern, der Wirtschaft, den Lehrbetrieben sowie die Beratung bezüglich der Ausrichtung der Bildungsgänge und auf Konzeptionelles konzentrieren und auch entsprechend zusammengesetzt sein? Die Verordnung wird schwergewichtig diese Fragen für die kantonalen Schulen beantworten.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Dem ausführlichen Gesetzestitel wird der bisher geläufige, aber nicht offizielle Kurztitel „Berufsbildungsverordnung“ beigefügt.

Artikel 1; Zweck, Gegenstand und Geltungsbereich

Mit dieser Verordnung wird der Auftrag gemäss Artikel 5 des EG BBG, die Grundzüge der Zuordnung von Aufgaben im Berufsbildungsbereich festzulegen, erfüllt.

Artikel 2; Angebote im Kanton

Diese Bestimmung enthält die bildungspolitische Kernaussage, dass Angebote möglichst im Kanton angeboten werden sollen. Von einer hohen Nachfrage könnte dann gesprochen werden, wenn ein Bildungsgang von Glarner Lernenden ausserkantonale so stark besucht wird, dass ein Angebot auf Kantonsgebiet bei gleicher Qualität zumindest mit denselben Kosten oder gar günstiger angeboten werden könnte. Eine hohe Nachfrage wäre aber auch gegeben, wenn die Branche auf örtliche Angebote angewiesen ist (Beispiel: Gesundheitswesen). Diese Ausrichtung wirkt damit für den Regierungsrat als landrätliche Vorgabe und erfüllt gleichzeitig ein Postulat des aktuellen Leitbildes Gesundheit des Kantons.

Absatz 3 entspricht inhaltlich dem ersten Satz des bisherigen Artikels 2 der Verordnung. Im Sinne der neuen Kompetenzordnung wäre es grundsätzlich nicht mehr nötig, in der Verordnung die Trägerschaft für die KBS Glarus zu bestimmen, da ein Leistungsauftrag gemäss Artikel 2 Absatz 4 des EG BBG der Genehmigung durch den Landrat unterliegen könnte. Es erscheint jedoch als zulässig, einem ausdrücklichen Anliegen der Trägerschaft zu entsprechen und ihre besondere Stellung bereits in der Verordnung festzulegen. Demgegenüber gehört der bisherige regierungsrätliche Genehmigungsvorbehalt für die Schulordnung nicht mehr auf diese Stufe. Rechte und Pflichten zwischen Kanton und Trägerschaft sind neu im Leistungsauftrag zu regeln.

Artikel 3; Zuordnung der Bildungsangebote

Dies ist die Kompetenznorm für den Regierungsrat. Er soll das konkrete Angebot an Bildungsgängen an den kantonalen Schulen steuern und den unterdessen zum Teil sehr rasch wechselnden Anforderungen anpassen können. Diese Steuerungskompetenz lag bisher unausgesprochen zu einem grossen Teil auf der Stufe Schulleitung / kantonale Amtsstelle mit anschliessender Genehmigung in den Aufsichtskommissionen. War über grössere kon-

zeptionelle Anpassungen zu befinden, so kam aus Gründen der Finanzkompetenz regelmässig der Landrat zum Zug. Der Regierungsrat hatte keine definierte Rolle. Er wird in Zukunft stärker in der Verantwortung stehen, ohne jedoch beispielsweise bis in die Zuordnung der einzelnen Berufe an die Berufsfachschulen einzugreifen. Auf der anderen Seite wäre es aber nicht praktikabel, Steuerungsaufgaben gar auf die Ebene des Landrates legen zu wollen. Stehen grössere Anpassungen an, so bleibt der Landrat wie bisher involviert.

Artikel 4; Leistungsaufträge

Analog zu Artikel 3 kommt dem Regierungsrat auch bei weiteren Anbietern auf Kantonsgebiet die Aufgabe der Steuerung der Angebote zu. In methodischer Hinsicht wird dazu der Leistungsauftrag gemäss Artikel 2 Absatz 4 des EG BBG verwendet.

Artikel 5; Auftragsgegenstand

Mit den aufgeführten Regelungselementen kann eine ausreichende Bestimmung der Angebote mit dem nötigen Handlungsspielraum für die Anbieter gewährleistet werden. Bei Angeboten mit besonderer Bedeutung und entsprechender gesetzlicher Verankerung (z. B. kaufmännische Berufsfachschule) sind zusätzlich Vorgaben zur Organisation angezeigt. Entsprechende Vorgaben sind bei ausserkantonalen Anbietern mit bestehender Organisationsstruktur in der Regel nicht notwendig.

Artikel 6; Genehmigung durch den Landrat

Die Bestimmung hält fest, dass Leistungsaufträge, welche nicht zu höheren Aufwendungen führen, als wenn Glarner Studierende ausserkantonale Bildungsgänge besuchen würden, in die Kompetenz des Regierungsrates fallen. Auch in Fällen mit nur geringen wiederkehrenden Zusatzkosten bleibt der Regierungsrat zuständig. Gibt es Gründe für höhere Leistungen (z. B. standort-, wirtschafts- oder bildungspolitische Interessen), so kommt dafür stattdessen der Landrat zum Zug – analog der üblichen Finanzkompetenzordnung. Vorstellbar sind Bildungsgänge, die von einer bestehenden Glarner Schule nicht angeboten werden können, aber aus wichtigen Gründen doch im Kanton selber stattfinden sollten, jedoch von dritter Seite zum Tarif der interkantonalen Abkommen im Kanton Glarus nicht kostendeckend angeboten werden könnten. In solchen Fällen könnte der Einkauf eines solchen Bildungsganges günstiger kommen als der Aufbau eigener Angebote an einer kantonalen Schule. Aufgrund der gefestigten, traditionellen Stellung der KBS Glarus erscheint eine Genehmigung durch den Landrat im Sinne einer begründeten Ausnahme als verzichtbar (Abs. 3).

Artikel 7; Berufsbildungskommission

Diese Norm entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Es kann aus gesetzestechnischen Gründen darauf verzichtet werden, dem Regierungsrat ausdrücklich die Kompetenz zu erteilen, das Weitere zu regeln. Dieses Recht steht ihm bereits aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze zu.

Aufhebung bisherigen Rechts

Die Bestimmungen der bisherigen Verordnung über die Berufsbildung können auf das Inkrafttreten des revidierten EG BBG sowie der Verordnung über die Steuerung und die Aufgaben in der Berufsbildung weitgehend aufgehoben werden. Artikel 5 der Verordnung über die Berufsbildung regelt ein Element der Aufsicht über die kantonalen Schulen, welches bis zur Revision der übrigen Bestimmungen über Aufsicht und Organisation der kantonalen Schulen in Kraft bleiben muss. Später werden Fragen der Aufsicht in einem Erlass über die Organisation der kantonalen Schulen zu regeln sein. Erst dann kann Artikel 5 aufgehoben werden. Gleiches gilt für Artikel 6 (Pensumsregelung). Diese Bestimmung, welche nicht mehr zum Regelungsgegenstand der neuen Verordnung passt, ist zur gegebenen Zeit voraussichtlich ins Besoldungsrecht zu verschieben.

4. Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Einführungsgesetzes zum BBG wurde auch der Entwurf dieser Verordnung zur Diskussion gestellt. Er stiess auf eine gute Aufnahme. Als einer von zwei Kritikpunkten wurde die Zuordnung der Kompetenz zur Festlegung von Bildungsgängen an den Regierungsrat zum Teil infrage gestellt, zum Teil aber auch ausdrücklich begrüsst. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass es sich bei dieser Festlegung um eine exekutive Steuerungskompetenz handelt. Sie war bisher meist auf Stufe Fachstelle bzw. Aufsichtskommission angesiedelt. Das Verschieben der Kompetenz auf die parlamentarische Ebene wäre nicht angemessen und in der Praxis auch zu schwerfällig.

Ein zweiter Hinweis vonseiten des Kaufmännischen Verbandes zur Klärung der spezifischen Verankerung der KBS Glarus erscheint demgegenüber als richtig, weshalb diesem Anliegen entsprochen wurde. Es wurden zudem auch noch Hinweise der Staatskanzlei zur Gestaltung und Gliederung des Erlasses sowie zur Umschreibung des Geltungsbereichs und der Bezeichnung der Verordnung berücksichtigt.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, dem beiliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen.

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