

Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)»

Bericht und Antrag der Regierung vom 10. Februar 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Initiativbegehren.....	2
1.1. Wortlaut.....	2
1.2. Begründung.....	3
1.3. Zulässigkeit und Anmeldung	3
1.4. Unterschriftensammlung und Zustandekommen.....	4
1.5. Zuleitung an den Kantonsrat	4
1.6. Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung.....	4
2. Ausgangslage.....	4
2.1. Wiederaufnahme der Lehrstellen-Initiative.....	4
2.2. Berufsbildungsfonds gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung	5
2.3. Kantonale Berufsbildungsfonds	5
2.4. Frühere Forderung nach Berufsbildungsfonds im Kanton St.Gallen	6
3. Situation der Berufsbildung im Kanton St.Gallen	7
3.1. Engagement von Wirtschaft und Institutionen.....	7
3.2. Perspektiven für Schulabgängerinnen und Schulabgänger	7
3.3. Unterstützung für leistungsschwächere Jugendliche	9
3.4. Duale Ausbildung gewährleistet Arbeitsmarktfähigkeit.....	9
3.5. Berücksichtigung der Lehrlingsausbildung im kantonalen Beschaffungsrecht	11
4. Beurteilung der Initiative aus Sicht der Regierung	11
4.1. Argumente des Initiativkomitees.....	11
4.2. Negative Wirkung finanzieller Belastungen.....	12
4.3. Freikauf von der Bildung.....	13
4.4. Kantonaler Berufsbildungsfonds kontra Branchenfonds	13
4.5. Vollzugstauglichkeit.....	13
4.6. Abgrenzung der Fondsbeiträge	14
4.7. Finanzielle Auswirkungen für Staat und Wirtschaft	15
5. Ablehnung ohne Gegenvorschlag.....	16
6. Antrag	16
Entwurf [Kantonsratsbeschluss über die Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)»].....	17

Zusammenfassung

Das Initiativbegehren «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» verlangt die Schaffung eines kantonalen, branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds. Dieser soll dazu dienen, die Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung auf sämtliche Betriebe aller Branchen zu verteilen, Lehrbetriebe und Lehrstellenverbände zu unterstützen sowie innovative Massnahmen im Bereich der Berufsbildung und der beruflichen Weiterbildung zu fördern. Er soll nicht das ordentliche Subventionssystem von Bund und Kanton oder andere finanzielle

Aufwendungen des Staates ersetzen und auch nicht an die Stelle von Leistungen treten, die im Gesetz über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen sowie in der Stipendienverordnung vorgesehen sind.

Die Initiative nimmt die Forderung wieder auf, die im Jahr 1998 von gewerkschaftlichen Kreisen landesweit in Form der eidgenössischen Initiative «Für ein ausreichendes Bildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)» lanciert und am 18. Mai 2003 von den Schweizer Stimmberechtigten deutlich (mit 68,4 Prozent) abgelehnt worden ist. Ebenso nimmt die Initiative in modifizierter Form den Inhalt einer Motion (42.07.30) auf, auf die der Kantonsrat in der Septembersession 2007 nicht eingetreten ist.

Mit dem Bundesgesetz über die Berufsbildung und dem darauf ausgerichteten, seit dem 1. Januar 2008 im Vollzug befindlichen kantonalen Einführungsgesetz ist die Grundlage für eine erfolgreiche Berufsbildungspolitik gegeben, die sowohl den Bedürfnissen der Auszubildenden als auch den Ansprüchen der Wirtschaft gerecht wird. Sie wird von der Wirtschaft im verbundpartnerschaftlichen System aktiv mitgetragen. Dementsprechend liegt der Kanton bezüglich Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft und Lehrstellensituation weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Ebenso ist ein Netz von Unterstützungsangeboten eingespielt für Jugendliche, die beim Übergang von der Volksschule in die Berufsbildung erschwerende Voraussetzungen zu überwinden haben.

Die Initiative läuft nicht in ihrer Zielsetzung, aber in den vorgesehenen Eckwerten der Umsetzung der kantonalen Bildungspolitik zuwider. Ein kantonaler Berufsbildungsfonds führt zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand für Staat und Wirtschaft, ist zu wenig praxisnah und gefährdet das vorhandene hohe Engagement der Unternehmungen für die duale Berufsbildung. Ein kantonaler branchenübergreifender Fonds steht auch im Widerspruch zur eidgenössischen Berufsbildungspolitik, welche die Schaffung von Berufsbildungsfonds den Organisationen der Arbeitswelt anheim stellt, um die Berücksichtigung branchen- und berufs-spezifischer Gegebenheiten und Bedürfnisse zu gewährleisten.

Die Regierung lehnt das Initiativbegehren ab und beantragt, die Initiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)».

1. Initiativbegehren

1.1. Wortlaut

Das Initiativbegehren «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» hat folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf Art. 43 der Kantonsverfassung reichen die nachfolgend unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung ein. Sie beauftragen damit den Kantonsrat, ein Gesetz zur Schaffung eines kantonalen, branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds zu erlassen. Dabei sind folgende Eckwerte zu beachten:

1. Ziele: Der Fonds hat zum Ziel, die Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung auf sämtliche Betriebe aller Branchen zu verteilen, Lehrlingsbetriebe und Lehrstellenverbände zu unterstüt-

zen und innovative Massnahmen im Bereich der Berufsbildung und der beruflichen Weiterbildung zu fördern. Der Fonds ersetzt nicht das ordentliche Subventionssystem von Bund und Kanton oder andere finanzielle Aufwendungen des Staates. Er ersetzt auch nicht Leistungen, die im Gesetz über die staatlichen Stipendien und Studiendarlehen sowie in der Stipendienverordnung vorgesehen sind.

2. Leistungen: Der Fonds trägt zur Finanzierung von Aufwendungen im Zusammenhang mit der Lehrlingsausbildung, der Berufsbildung allgemein und der beruflichen Weiterbildung, der Lehrstellenbesetzung und der Eingliederung Jugendlicher in die Arbeitswelt bei.

3. Verwaltung: Der Fonds wird von einer tripartiten Verwaltungskommission verwaltet, die sich aus Vertretern der Arbeitgeberorganisationen, der Arbeitnehmerorganisationen und des Kantons zusammensetzt.

4. Finanzierung: Der Fonds wird geüffnet durch jährliche Beiträge sämtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die dem Kinderzulagengesetz unterstehen. Beiträge an andere Berufsbildungsfonds werden angerechnet. Die Beitragshöhe wird jährlich auf Vorschlag der Verwaltungskommission in Promille der gesamten AHV-pflichtigen Lohnsumme festgelegt. Der Beitragssatz darf ein Promille der Gesamtlohnsumme nicht übersteigen.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus 19 Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2008, 561).

Beim Initiativbegehren handelt es sich um eine Einheitsinitiative in der Form der allgemeinen Anregung. Die Behandlung solcher Initiativen richtet sich einerseits nach Art. 53bis ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) sowie andererseits sachgemäss nach den für die Gesetzesinitiative geltenden Bestimmungen (Art. 53septies RIG).

1.2. Begründung

Von der Möglichkeit, der Regierung mit der Anmeldung zur Vorprüfung eine formale Begründung der Initiative vorzulegen (Art. 36 Abs. 1 RIG), haben die Initianten keinen Gebrauch gemacht.

Auf der Rückseite der Karte zur Unterschriftensammlung sind folgende zwei Zitate aufgeführt:

«Paul Rechsteiner (55), Nationalrat, Präsident SGB, St.Gallen: «Eine gute Ausbildung ist die Grundlage für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb brauchen wir heute mehr Lehrstellen, wenn wir auch in Zukunft genügend gut ausgebildete Arbeitnehmer haben wollen.»

Monika Simmler (18), Schülerin, St.Gallen: «Jeder junge Mensch sollte die Möglichkeit haben, eine Ausbildung zu machen. Es ist ein Missstand, wenn unser Kanton, welcher sich in einer wirtschaftlichen Blütezeit befindet, der Jugend keine Perspektiven bieten kann.»»

1.3. Zulässigkeit und Anmeldung

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» nach Art. 36 Abs. 2 RIG am 8. Januar 2008 fest. Am 30. Januar 2008 meldete das Initiativkomitee das zulässig erklärte Initiativbegehren nach Art. 37 RIG beim zuständigen Departement an. Dieses veröffentlichte Wortlaut und Rückzugsermächtigung in Anwendung von Art. 38 RIG im Amtsblatt vom 11. Februar 2008 (ABI 2008, 561).

1.4. Unterschriftensammlung und Zustandekommen

Für das Zustandekommen einer Einheitsinitiative in Form der allgemeinen Anregung sind die Unterschriften von 4'000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 43 Abs. 1 der Kantonsverfassung, sGS 111.1; abgekürzt KV). Diese Zahl wurde mit 4'510 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern hat deshalb mit Verfügung vom 11. August 2008 festgestellt, dass die Initiative zu Stande gekommen ist (ABI 2008, 2684).

1.5. Zuleitung an den Kantonsrat

Nach Art. 53septies in Verbindung mit Art. 43 RIG hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Die am 11. August 2008 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative ist am 26. August 2008 rechtsgültig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis am 26. Februar 2009 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

1.6. Behandlung im Kantonsrat und Volksabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst, ob er dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will (Art. 53septies in Verbindung mit 44 Abs. 1 RIG). Stimmt der Kantonsrat einer Einheitsinitiative zu, so hat er innert einem Jahr einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (Art. 53bis Abs. 1 RIG). Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Art. 53bis Abs. 2 RIG). Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ab, so hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 53ter RIG). Beschliesst der Kantonsrat innert eines Jahres den Gegenvorschlag nicht, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung über die Einheitsinitiative an (Art. 53quater Abs. 2 RIG). Lehnt der Kantonsrat die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53quies RIG). Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 RIG). Das ist auch dann der Fall, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, das heisst bis am 26. Juli 2009, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 RIG).

2. Ausgangslage

2.1. Wiederaufnahme der Lehrstellen-Initiative

Die vorliegende Einheitsinitiative nimmt auf kantonaler Ebene die Forderung nach einem staatlichen Berufsbildungsfonds wieder auf, die im Jahr 1998 von gewerkschaftlichen Kreisen landesweit in Form der Eidgenössischen Volksinitiative «für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)» [abgekürzt LIPA-Initiative] lanciert worden war. Hauptziele dieser Initiative waren die Verankerung des verfassungsmässigen Rechts auf eine berufliche Grundbildung und die dazu erforderliche Finanzierung über einen nationalen Berufsbildungsfonds. Nach dem Willen der Initianten wäre der Bund für die Errichtung und Äufnung des Fonds zuständig gewesen. Die Verwendung der Fondsmittel wäre den Kantonen übertragen worden. Die Initiative wurde am 18. Mai 2003 in allen Kantonen mit einem gesamtschweizerischen Nein-Stimmen-Anteil von 68,4 Prozent verworfen. Im Kanton St.Gallen betrug der Nein-Stimmen-Anteil 75,4 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 48 Prozent (vgl. Beilage 9 zum Bundesratsbeschluss vom 10. Juli 2003 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003; BBI 2003, 5164 ff., 5174).

2.2. Berufsbildungsfonds gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung

Zum Zeitpunkt der Diskussion um den gesamtschweizerischen Berufsbildungsfonds (LIPA-Initiative) berieten die eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10; abgekürzt BBG). Dieses ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten. Im Gegensatz zum Begehren der LIPA-Initiative ist im BBG nicht ein nationaler Berufsbildungsfonds verankert. Hingegen haben nach Art. 60 BBG Organisationen der Arbeitswelt, die für Bildung und Weiterbildung sowie Prüfungen zuständig sind, die Möglichkeit, eigene Berufsbildungsfonds zu schaffen und zu äpfnen. Die Gelder werden innerhalb einer Branche erhoben und für die Förderung der Berufsbildung branchenbezogen eingesetzt.

Solche branchenspezifischen Berufsbildungsfonds (Branchenfonds) können auf Antrag der zuständigen Organisation durch den Bundesrat für alle Betriebe der Branche allgemein verbindlich erklärt werden. Voraussetzung dafür ist u.a., dass sich wenigstens 30 Prozent der Betriebe mit wenigstens 30 Prozent der Arbeitnehmenden und der Lernenden dieser Branche bereits finanziell am Berufsbildungsfonds beteiligen. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung werden auch Betriebe in die Verantwortung genommen, die sich bisher nicht an den allgemeinen Berufsbildungskosten einer Branche beteiligt und die somit von den Leistungen der Verbandsmitglieder profitiert haben. Diese Nichtverbandsmitglieder werden zu angemessenen Solidaritätsbeiträgen verpflichtet.

Zurzeit (Stand 9. Januar 2009) sind vom Bundesrat 16 Branchenfonds allgemein verbindlich erklärt:

- Automobil Gewerbe Verband Schweiz (AGVS), In-Kraft-Setzung der Allgemeinverbindlichkeit durch den Bundesrat (IKS-AV): 1. Januar 2007;
- Berufsfeld Landwirtschaft und deren Berufe (OdA AgriAliForm), IKS-AV: 1. Dezember 2008;
- Fédération romande des maîtres plâtriers-peintres (FRMPP), IKS-AV : 1. Oktober 2007;
- Fédération suisse romande des entreprises de menuiserie, ébénisterie et charpenterie FRM, IKS-AV: 1. Juni 2007;
- Intérieursuisse, IKS-AV: 1. November 2004;
- Organisation der Arbeitswelt Wald, IKS-AV: 1. Januar 2009;
- Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband (suissetec), IKS-AV: 1. Juni 2007;
- Schweizerische Metall-Union (SMU), IKS-AV: 1. Mai 2005;
- Schweizerischer Bootsbauerverband (SBV), IKS-AV: 1. Oktober 2008;
- Schweizerischer Carrosserieverband (VSCI), Fédération des Carrossiers Romands (FCR), Unia und Syna, IKS-AV: 1. Juni 2006;
- Schweizerischer Maler- und Gipserunternehmerverband (SMGV), IKS-AV: 1. Januar 2007;
- Schweizerischer Milchwirtschaftlicher Verein (SMV), IKS-AV: 1. Februar 2008;
- Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen (VSEI), IKS-AV: 1. Januar 2006;
- Verband Schweizerischer Gärtnermeister (VSG), IKS-AV: 1. Januar 2007;
- Verband Schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten (VSSM), IKS-AV: 1. Juli 2005;
- VZLS-Stiftung Zahntechnik (VZLS), IKS-AV: 1. Januar 2007.

Es ist davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren zahlreiche weitere Branchenfonds hinzukommen werden. Die kantonalen Instanzen werden vom zuständigen Bundesamt regelmässig in Verfahren zur Allgemeinverbindlichkeit von neuen Fonds angehört.

2.3. Kantonale Berufsbildungsfonds

Wenngleich auf Bundesebene mit der Ablehnung der LIPA-Initiative einerseits und mit der Regelung von branchenspezifischen Lösungen im BBG andererseits bewusst von branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds Abstand genommen wurde, ist den Kantonen die Schaffung branchenübergreifender Fonds im Rahmen der kantonalen Einführungsgesetzgebung unbenommen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat je-

doch im Frühling 2004 eine Empfehlung abgegeben, die Kantone sollen bei der Errichtung kantonaler branchenübergreifender Berufsbildungsfonds zurückhaltend sein, da kantonale Berufsbildungsfonds zu einem verminderten Mittelzufluss bei den branchenbezogenen Fonds führen könnten.

Zurzeit (Stand 9. Januar 2009) bestehen kantonale Berufsbildungsfonds in den Kantonen Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg und Wallis. In einigen Kantonen wurde in jüngerer Vergangenheit die Frage der Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds auf politischer Ebene diskutiert oder der Entscheidungsprozess ist im Gang:

- Im Kanton Basel-Stadt wurde eine Motion betreffend die Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds im Jahr 2006 abgelehnt. Die Gesetzesmotion wurde in der unverbindlichen Form des «parlamentarischen Anzugs» der Regierung zur erneuten Stellungnahme im Jahr 2008 überwiesen. Zwischenzeitlich kam eine Volksinitiative zustande, die im Jahr 2009 zur Abstimmung gelangen wird.
- Im Grossen Rat des Kantons Bern wurden im September 2006 zwei Motionen eingereicht, die beide auf die Schaffung eines Berufsbildungsfonds abzielten. Beiden Motionen hat der Grosse Rat im Jahr 2007 die Überweisung verwehrt.
- Im Kanton Schaffhausen kam im Juni 2007 eine Volksinitiative mit dem Titel «Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» zustande. Die Initiative wurde vom Kantonsrat den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen und in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 mit 59,4 Prozent Neinstimmen verworfen.
- Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft hatte im Frühling 2008 über ein Postulat zu befinden, welches von der Regierung die Prüfung der Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds verlangte. Dem Postulat wurde die Überweisung mit 49 zu 26 Stimmen verwehrt.
- Im Kanton Zürich wurde den Stimmberechtigten am 28. September 2008 das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung in je einer Variante mit und ohne Berufsbildungsfonds unterbreitet. Den beiden Varianten wurde deutlich zugestimmt. In der Stichfrage zum Berufsbildungsfonds sprachen sich 58 Prozent der Stimmenden für die Variante mit einem Berufsbildungsfonds aus. Damit ist der Regierungsrat beauftragt, die Reglementierung eines Berufsbildungsfonds in die Wege zu leiten. Ein Zeitpunkt für die Umsetzung steht noch nicht fest.

2.4. Frühere Forderung nach Berufsbildungsfonds im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen ist am 1. Januar 2008 das total revidierte Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BB) in Vollzug getreten. Weder im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Gesetzesrevision noch in der politischen Diskussion der Vorlage in der vorberatenden Kommission sowie im Plenum des Kantonsrates wurde die Schaffung eines kantonalen Berufsbildungsfonds angeregt oder beantragt. Das Gesetz wurde durch den Kantonsrat am 24. April 2007 mit 148 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung (31 Abwesende) verabschiedet. In der Volksabstimmung vom 23. September 2007 (bedingt durch das obligatorische Finanzreferendum) wurde dem Gesetz mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 86,3 Prozent zugestimmt (ABI 2007, 2796 ff).

Im Kantonsrat wurde am 4. Juni 2007 die Motion 42.07.30 «Gegen Lehrstellenmangel; branchenübergreifender Berufsbildungsfonds» eingereicht. Mit der Zielsetzung, das Lehrstellenangebot langfristig zu sichern, forderte die Motion die Schaffung eines branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds, «der die Lehrbetriebe auf unterschiedlichen Ebenen entlastet und neue Wege in der Berufsbildung ermöglicht». Für die Finanzierung des Fonds sollten nach den Motionären diejenigen Betriebe herangezogen werden, die keine oder anteilmässig zu wenig Lehrstellen anbieten. Es sollten Limiten für den maximalen Beitragssatz sowie die maximale Dotierung des Fonds definiert werden. Am 24. September 2007 hat der Kantonsrat mit 96 Nein- zu 42 Ja-Stimmen Nichteintreten auf die Motion beschlossen.

3. Situation der Berufsbildung im Kanton St.Gallen

3.1. Engagement von Wirtschaft und Institutionen

Im Jahr 1994 wurde im Kanton St.Gallen der Tiefststand an Ausbildungsverhältnissen registriert. Durch Sensibilisierung der Wirtschaft und durch gezielte Fördermassnahmen auf Bundesebene und von kantonaler Seite konnte die Zahl an Ausbildungsverhältnissen seither jährlich erhöht werden. Dies einerseits, indem neue Ausbildungsbetriebe gewonnen werden konnten, andererseits, indem diese ihre Ausbildungsmöglichkeiten aktiv ausschöpfen.

Die Entwicklung der Ausbildungsverhältnisse zeigt, dass sich die Berufsbildungspolitik des Kantons St.Gallen bewährt hat. Sie baut auf der Verbundpartnerschaft zwischen Wirtschaft und Staat auf und ist auf eine positive Beeinflussung des Lehrstellenangebots ausgerichtet. Entscheidender Faktor ist das hohe Engagement der st.gallischen Wirtschaft. Es ist im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich. Laut der schweizerischen Betriebszählung 2001 bilden im Kanton St.Gallen 22 Prozent aller Betriebe Lernende aus, im gesamtschweizerischen Durchschnitt sind es 17,3 Prozent¹. Jede neue Massnahme im Bereich der Berufsbildung ist daher kritisch auf ihre Auswirkungen auf Motivation und Engagement der Wirtschaft zu hinterfragen.

Entwicklung der Ausbildungsverhältnisse im Kanton St.Gallen

Jahr	Neue Ausbildungsverhältnisse			Total Ausbildungsverhältnisse absolut (in Prozent von 1994)
	Lehre ¹⁾	Anlehre	Total neu	
1994	4'103	199	4'302	11'772 (100,0 Prozent)
2000	4'995	248	5'243	14'226 (120,9 Prozent)
2001	5'133	301	5'434	14'516 (123,5 Prozent)
2002	4'834	310	5'144	14'533 (123,5 Prozent)
2003 ²⁾	5'026	286	5'312	14'586 (123,9 Prozent)
2004	5'083	327	5'410	14'709 (125,0 Prozent)
2005	5'023	274	5'297	14'925 (126,8 Prozent)
2006 ³⁾	5'343	223	5'566	15'241 (129,5 Prozent)
2007	5'507	191	5'698	16'030 (136,2 Prozent)
2008	5'811	164	5'975	16'629 (141,3 Prozent)

Quelle: Bundesamt für Statistik

¹⁾ ab 2006 einschliesslich Ausbildungsverhältnisse (AV) zum eidgenössischen Berufsattest (EBA)

²⁾ ab 2003 jährlich einschliesslich rund 150 neue AV im neuen Beruf «Fachangestellte Gesundheit»

³⁾ ab 2006 jährlich einschliesslich rund 120 neue AV im neuen Beruf «Fachperson Betreuung»

3.2. Perspektiven für Schulabgängerinnen und Schulabgänger

Die hohe Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft wirkt positiv auf die Situation der Jugendlichen beim Austritt aus der obligatorischen Volksschule. Zur Erhebung dieser Situation führt das Amt für Berufsbildung alljährlich mit Stichtag 31. Mai eine flächendeckende Schulabgängerumfrage durch, bei der alle Jugendlichen in Sekundar-, Real- und Kleinklassen sowie Brückenangeboten danach befragt werden, wieweit ihre Anschlusslösung nach Beendigung des Schuljahres geklärt ist und wie sich die Anschlusslösung präsentiert. Die Umfrage wird dank der Unterstützung durch die Lehrpersonen und Schulbehörden jeweils mit praktisch hundertprozentigem Rücklauf beantwortet.

¹ Eidgenössische Betriebszählung 2001, Sektoren 2 und 3; Berechnungen: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

Ergebnisse der Schulabgängerumfrage 2004 bis 2008

Jahr	Schulabgänger /innen total	Weiterführende Schulen		Lehre, Attestausbildung, Anlehre		Zwischenlösung		Ausreise, Hilfstätigkeit, Anderes		Ohne Anschlusslösung *)	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
2004	5266	426	8,1	3602	68,4	711	13,5	195	3,7	332	6,3
2005	5601	503	9,0	3628	64,7	855	15,3	136	2,4	479	8,6
2006	6214	489	7,9	4102	66,0	932	15,0	83	1,3	608	9,8
2007	6454	544	8,4	4189	64,9	1127	17,5	86	1,3	508	7,9
2008	6578	465	7,1	4467	67,9	1017	15,5	107	1,6	522	7,9

*) Auf der Suche oder ohne definierte Absicht

Bei der Umfrage des Jahres 2008 wurden insgesamt 6'578 Jugendliche erfasst. Die Auswertung weicht unwesentlich von denjenigen der Vorjahre ab und zeigt sich in der Übersicht wie folgt:

Am Stichtag hatten 6'056 Jugendliche oder 92,1 Prozent eine Anschlusslösung gefunden. Die Zahl der Jugendlichen, welche in eine weiterführende Schule übertraten, ist im Jahr 2008 um 1,3 Prozent gesunken und liegt leicht unter dem Durchschnitt der letzten vier Jahre. Auffallend ist, dass die Anzahl Jugendlicher, die in eine Berufsausbildung übertraten, sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilmässig merklich angestiegen ist. 4'467 Jugendliche oder 67,9 Prozent der Befragten gaben an, einen Platz in einer Lehre, einer Attestausbildung oder einer Anlehre auf sicher zu haben (Vorjahr 4'189 Personen, 64,9 Prozent).

Nachdem im Jahr 2007 (dem Jahr, in dem die Vereinheitlichung und Kantonalisierung der Brückenangebote umgesetzt wurde) die Zahl derjenigen, die nach Abschluss der Volksschule in eine Zwischenlösung übertraten, um 2,5 Prozent auf 17,5 Prozent (1127 Personen) angestiegen ist, liegt dieser Anteil im Jahr 2008 mit 1'017 Jugendlichen bzw. 15,5 Prozent wieder in der Grössenordnung früherer Jahre. Zu den Zwischenlösungen gehören sowohl die staatlichen Brückenangebote als auch private Lösungen wie Fremdsprachenaufenthalte, Privatschulen oder Praktikum. Der Anteil Jugendlicher, die direkt in den Erwerbsprozess einstiegen oder ins Ausland ausreisten, liegt mit marginalen 1,6 Prozent im Rahmen der Vorjahre.

Trotz einer gegenüber dem Vorjahr nochmals gestiegenen Gesamtzahl an Schulabgängerinnen und -abgängern war der Anteil an Jugendlichen ohne Anschlusslösung genau gleich hoch wie im Vorjahr. Insgesamt 522 Jugendliche oder 7,9 Prozent waren am Stichtag der Erhebung noch ohne Anschlusslösung (Vorjahr 508 Jugendliche, 7,9 Prozent). Unter ihnen hatten 131 Jugendliche oder 2,0 Prozent keine bestimmte Absicht, eine Lösung zu suchen. 391 Jugendliche gaben an, aktiv auf der Suche zu sein. Zum gleichen Zeitpunkt waren im kantonalen Lehrstellennachweis «Lena» 379 offene Ausbildungsplätze in rund 100 Berufen ausgewiesen. Faktisch dürfte die Zahl potentieller Ausbildungsplätze noch einiges höher gewesen sein, da die Veröffentlichung angebotener Stellen auf dem «Lena» den Betrieben frei gestellt und nicht von allen Betrieben gewünscht ist.

Die Auswertung zeigt in aller Deutlichkeit auf, dass die Wirtschaft sowie die öffentlichen Institutionen mit der Entwicklung der Schulabgängerzahlen Schritt gehalten und das Angebot an Ausbildungsplätzen aufgrund der zunehmenden Nachfrage markant erhöht haben. Diese Feststellung deckt sich mit den Ausführungen in Abschnitt 3.1 dieses Berichts.

3.3. Unterstützung für leistungsschwächere Jugendliche

Die Auswertung der Schulabgängerumfrage auf Basis des zuletzt absolvierten Typs der Volksschule zeigt, dass nicht nur die schulisch am leistungsfähigsten, sondern auch die schulisch schwächeren Jugendlichen bei entsprechender Förderung gute Chancen auf eine Anschlusslösung haben. Am Stichtag Ende Mai 2008 hatten von den Absolvierenden der Sekundarschule 97,7 Prozent, von der Realschule 90,1 Prozent und von Kleinklassen immerhin 77,7 Prozent ihre Anschlusslösung bereits gefunden.

Ergebnisse der Schulabgängerumfrage 2004 – 2008 nach zuletzt besuchtem Schultyp

Total mit Anschlusslösung										
Letztbesuchter Schultyp	2008		2007		2006		2005		2004	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Kleinklasse	216	77,7	222	79,6	223	74,8	128	71,5	152	77,2
Realschule	2011	90,1	1941	90,3	1836	85,6	1792	87,8	1746	91,7
Sekundarschule	2978	97,7	3087	97,8	2882	97,2	2775	97,8	2687	97,6
Brückenangebot*	851	83,4	696	80,1	665	82,5	427*	78,2	349*	84,9
Total	6056	92,1	5946	92,1	5606	90,2	5122	91,4	4934	93,7

* In den Jahren 2004 und 2005 wurden nur die Vorlehre und das 10. Schuljahr erfasst

Die insgesamt erfreuliche Situation stellt den betreuenden Lehrpersonen ein gutes Zeugnis aus und zeigt die positive Wirkung der vom Amt für Berufsbildung koordinierten Unterstützungsangebote. Diese ergänzen in der Phase kurz vor Schuljahresende die Basisdienstleistung der Berufs- und Laufbahnberatung und sind gezielt auf die Jugendlichen ausgerichtet, die noch auf der Suche nach ihrer Anschlusslösung sind.

Einerseits stehen Lehrstellenbörsen zur Verfügung, die Schülerinnen und Schüler der Volksschule, die trotz intensiver eigener Bemühungen keinen Ausbildungsplatz finden, zusätzlich unterstützen und begleiten. Sie werden ergänzt durch Mentoringprogramme, in denen sich Dutzende freiwilliger Mentorinnen und Mentoren für Jugendliche auf der Lehrstellensuche einsetzen. Mit gezieltem Coaching in den Berufsfachschulen werden die Jugendlichen in den Vorlehren bei der Lehrstellensuche intensiv begleitet. Ergänzt werden die Unterstützungsangebote des Kantons durch solche mit privaten Trägerschaften wie der Stiftung «die Chance» oder «Speranza», deren Aktivitäten mit dem Kanton abgesprochen und in dessen Gesamtkonzept eingebettet sind.

Das Projekt Case-Management Berufsbildung, das unter Federführung des Amtes für Berufsbildung in Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschule und dem Amt für Arbeit in der Pilotphase steht, soll nicht neue Förderangebote definieren, sondern die Kooperation zwischen den verschiedenen bestehenden Förderangeboten und deren Akteuren (Lehrpersonen, Berufsberatung, Eltern, Lehrbetriebe, Schulsozialdienst) herbeiführen. Eine frühzeitige Erkennung der beim Übergang in die Berufsbildung potentiell überforderten Jugendlichen sowie die in jeder Phase klar definierte Zuweisung der Hauptverantwortung für deren Unterstützung soll dazu beitragen, die Wirkung der Förderangebote zu optimieren.

3.4. Duale Ausbildung gewährleistet Arbeitsmarktfähigkeit

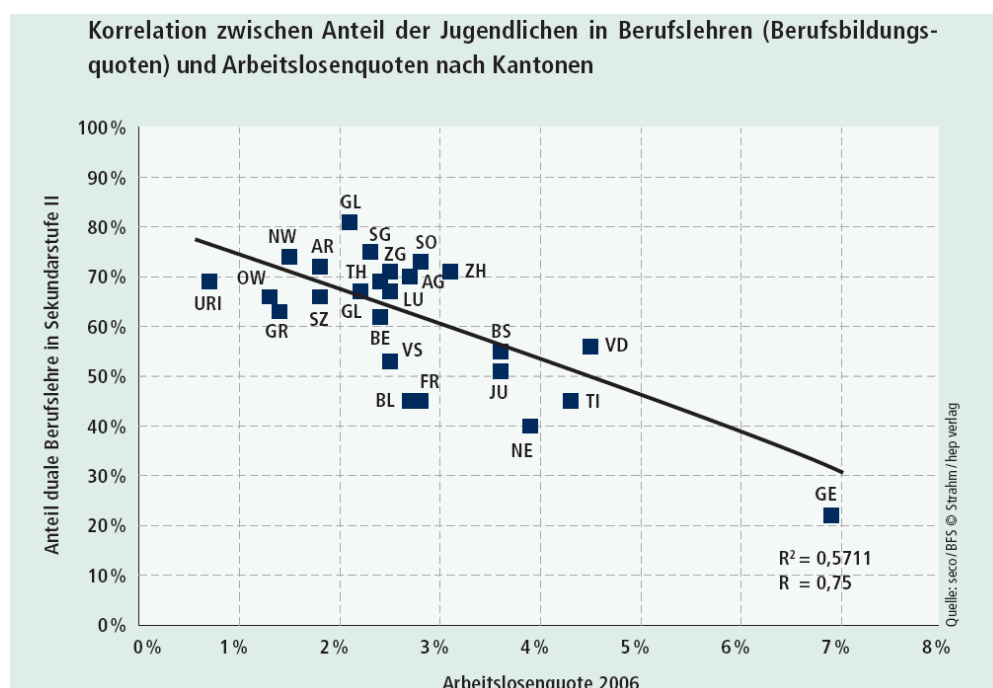
Die st.gallische Berufsbildungspolitik ist stark auf die duale Berufslehre (Betriebslehre) ausgerichtet. Vollzeitangebote sind – abgesehen von Lehrgängen der Fachmittelschule – auf ein Minimum beschränkt und auf Gesetzesstufe abschliessend aufgezählt. Art. 4 Abs. 1 EG-BB ermöglicht es dem Kanton, Lehrwerkstätten für Bekleidungsgestalterinnen und -gestalter sowie für Gestalterinnen und Gestalter zu führen. Ebenso restriktiv sind die Voraussetzungen definiert, unter denen der Besuch einer ausserkantonalen Vollzeitausbildung vom Kanton finanziert

wird. Art. 30 Abs. 1 EG-BB beschränkt dies auf den Fall, dass im Kanton kein gleichwertiges Angebot besteht und der betreffende Beruf nicht in einer Betriebslehre erlernt werden kann.

Die starke Ausrichtung auf die duale Bildung basiert auf der gefestigten Tradition verbundpartnerschaftlicher Zusammenarbeit und ist in erster Linie darauf ausgerichtet, dass die Lernenden nach Beendigung ihrer Ausbildung den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechen. Dies wird durch drei zentrale Stärken der dualen Berufslehre gewährleistet:

- Praxis- und Marktbezug: Im Gegensatz zur Laboratmosphäre von Vollzeitschulen oder Lehrwerkstätten erfüllen die Lernenden in der Betriebslehre «Echtaufträge», welche den Anforderungen des Marktes genügen müssen;
- Gesellschaftsbezug: Gleichzeitig mit dem Erwerb der Fertigkeiten eines Berufes wachsen die Lernenden in das soziale Gefüge der Arbeitswelt hinein;
- Arbeitsmarktbezug: Gesamthaft sorgt das System der dualen Ausbildung für die Selbstregulierung der Nachwuchsausbildung in den einzelnen Berufen. Es werden soviel Lehrstellen angeboten, als im entsprechenden Beruf auch junge Berufsleute nachgefragt sind.

Die Effizienz des vom Kanton St.Gallen hoch gehaltenen dualen Berufsbildungssystems wird veranschaulicht durch die nachfolgende Grafik in einer Publikation von Rudolf H. Strahm mit dem Titel «Warum wir so reich sind»:



«Die Häufigkeit der Berufslehre nach dem Dualsystem und die Arbeitslosigkeit hängen statistisch zusammen. Kantone mit hohem Anteil an Berufslehren haben ein tieferes Niveau von Arbeitslosigkeit. In Kantonen mit weniger Berufslehren nach dem Dualsystem ist die Arbeitsintegration schwächer und die Arbeitslosigkeit höher. Das Bestimmtheitsmass R^2 besagt, dass die Arbeitslosigkeit zu 57 Prozent mit der Absolvierung der Berufslehre zusammenhängt, der Rest hängt von einer Vielzahl von anderen Faktoren ab».²

Die Darstellung ist unter zweierlei Gesichtspunkten von grosser Aussagekraft:

Zum einen zeigt sie, dass die Berufsbildung im Kanton St.Gallen nicht nur programmatisch mit Schwergewicht auf das duale System setzt, sondern dass dieses von den Verbundpartnern auch mitgetragen und faktisch umgesetzt wird. Nach dem von seiner Grösse her kaum ver-

² Strahm Rudolf H., Warum wir so reich sind, 2008 hep-verlag ag, Bern, Seite 52.

gleichbaren Kanton Glarus weist der Kanton St.Gallen die schweizweit zweithöchste Berufsbildungsquote aus. Sie liegt markant über der Quote vergleichbarer Kantone wie Aargau, Bern, Luzern, Thurgau oder Zürich.

Zum andern fällt auf, dass die Berufsbildungsquoten in den Kantonen der Romandie die schweizweit tiefsten Werte aufweisen und rund 20 bis 50 Prozentpunkte unter derjenigen des Kantons St.Gallen liegen. Dies hängt mit der unterschiedlichen Struktur der Berufsbildung zwischen Deutschschweiz und französischsprachiger Schweiz zusammen. In der Westschweiz ist das duale System mit der Verbundpartnerschaft zwischen Lehrbetrieb, Berufsfachschule und Organisation der Arbeitswelt weit weniger stark verankert als in der deutschsprachigen Schweiz. Der Anteil an ausbildenden Unternehmen liegt deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Demgegenüber weisen die Westschweizer Kantone weit überdurchschnittliche Anteile an kantonalen Vollzeitangeboten auf (Lehrwerkstätten, Handelsmittelschulen). Die Kantone mit der tiefsten Berufsbildungsquote sind praktisch deckungsgleich mit den Kantonen, die über einen kantonalen Berufsbildungsfonds verfügen (siehe Abschnitt 2.3 dieses Berichts). Sie können für den Kanton St.Gallen bezüglich der Frage der Zweckmässigkeit eines kantonalen Berufsbildungsfonds nicht wegweisend sein, da ihre Berufsbildungspolitik von derjenigen des Kantons St.Gallen markant abweicht.

3.5. Berücksichtigung der Lehrlingsausbildung im kantonalen Beschaffungsrecht

Wurde weiter oben in diesem Bericht die hohe Eigenmotivation der Wirtschaft zur Ausbildung des Berufsnachwuchses dargelegt, so kann auch auf Massnahmen des Staates zur Stärkung dieser Motivation hingewiesen werden. Neben kundenfreundlicher Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben durch die zuständigen kantonalen Instanzen und Abbau finanzieller Belastungen von Lehrbetrieben (Abschaffung von Schulgeldbeiträgen für Lehrbetriebe, Unentgeltlichkeit der Kurse für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, Reduktion der Lehrmeisterbeiträge an Kosten der Lehrabschlussprüfungen u.a.) ist die Berücksichtigung der Lehrlingsausbildung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu erwähnen. Das st.gallische Vergaberecht enthält seit dem Jahr 2007 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, die es grundsätzlich gestattet, die Lehrlingsausbildung als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen (Art. 34 Abs. 2 Bst.b der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen [sGS 841.1; abgekürzt VöB]: Sicherung des Ausbildungsstandes einer Berufsgattung, insbesondere durch Lehrlingsausbildung). Das Kriterium wird allerdings mit einer gewissen Zurückhaltung angewendet. Zwar existiert im Kanton St.Gallen noch keine einschlägige Rechtssprechung dazu, mit welcher maximalen Gewichtung die Lehrlingsausbildung im Verhältnis zu anderen Zuschlagskriterien (wie Preis, Qualität, Termin) bewertet werden darf. Die Vergabebehörden des Kantons St.Gallen stützen sich daher auf die vergleichbare Situation im Kanton Zürich, wo das Verwaltungsgericht bezüglich Gewichtung festhält, dass das Kriterium der Lehrlingsausbildung nur mit einer untergeordneten Gewichtung von höchstens 10 Prozent berücksichtigt werden dürfe.

4. Beurteilung der Initiative aus Sicht der Regierung

4.1. Argumente des Initiativkomitees

Wie in Abschnitt 1.2 dieses Berichts dargelegt, hat das Initiativkomitee auf die Einreichung einer formalen Begründung verzichtet. Aus den offiziellen Dokumenten zur Initiative gehen einzig zwei Statements von Mitgliedern des Komitees hervor. Die Regierung beurteilt die Zweckmässigkeit der Initiative auf Basis des Initiativtextes sowie der beiden Statements.

Das erste Statement beschreibt die Zielsetzung der Initiative: «Eine gute Ausbildung ist die Grundlage für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb brauchen wir heute mehr Lehrstellen, wenn wir auch in Zukunft genügend gut ausgebildete Arbeitnehmer haben wollen.» Es ist unbestritten, dass eine gute Ausbildung Grundlage für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt – und nicht nur dafür – darstellt. Auch in der Zielsetzung, ein gutes

Lehrstellenangebot zu fördern, stimmt die Regierung mit den Initianten überein. Wie ausführlich dargelegt, baut die Regierung dabei auf die Verbundpartnerschaft mit der Wirtschaft und stellt fest, dass die Bemühungen um ein aktives Lehrstellenmarketing in den letzten Jahren gute Wirkung gezeigt haben.

Mit einem zweiten Statement machen die Initianten geltend, es sei «ein Missstand, wenn unser Kanton, welcher sich in einer wirtschaftlichen Blütezeit befindet, der Jugend keine Perspektiven bieten kann». Das Zitat suggeriert, den Jugendlichen im Kanton St.Gallen seien keine Perspektiven geboten. Die vorstehenden Ausführungen in Abschnitt 3 dieses Berichts widerlegen dies und machen deutlich, dass den Jugendlichen im Kanton St.Gallen durch das verbundpartnerschaftliche Zusammenwirken von Wirtschaft und Staat durchaus Perspektiven geboten werden. Darüber hinaus besteht ein dichtes Netz von Unterstützungsangeboten für jene Jugendlichen, die beim Übergang von der Volksschule in die Berufsbildung schwierige Voraussetzungen zu überwinden haben, sei es bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit oder bezüglich ihres sozialen Umfeldes.

Wengleich die Situation der Berufsbildung im Kanton St.Gallen insgesamt positiv beurteilt und insbesondere der Wirtschaft für ihre hohe Ausbildungsbereitschaft ein gutes Zeugnis ausgestellt werden kann, sind die von den Initianten vorgeschlagenen Massnahmen dahingehend zu prüfen, ob sie geeignet wären, zur Nachhaltigkeit oder gar Verbesserung der bereits guten Situation beizutragen.

4.2. Negative Wirkung finanzieller Belastungen

Die Berufsbildungspolitik des Kantons St.Gallen ist nicht auf finanzielle Anreiz- oder Malusmechanismen ausgerichtet. Sie basiert vielmehr auf einem Engagement der Wirtschaft aus der Einsicht heraus, dass damit eine optimale Sicherung des Berufsnachwuchses gewährleistet ist. Diese Politik hat sich bislang bewährt. Entscheidender Faktor ist die hohe Bereitschaft der st.gallischen Wirtschaft, Berufsnachwuchs auszubilden. Die Berufsbildungspolitik des Kantons St.Gallen geht – in Übereinstimmung mit derjenigen des Bundes – davon aus, dass Bildung weder auf der Seite der Lernenden noch auf der Seite der Bildungsverantwortlichen verordnet werden kann. Nur Einsicht in den Sinn der Bildung und daraus abgeleitetes Engagement stellen die Grundlage für eine erfolgreiche Berufsbildung dar. Es ist ein Wesenszug und macht die grosse Stärke des dualen Berufsbildungssystems aus, dass die Unternehmen aus Eigeninteresse Lehrstellen schaffen, sofern der Bedarf nach Nachwuchskräften gegeben ist und das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Ausbildungstätigkeit stimmt.

Wohl sind gewisse Firmen, insbesondere Kleinunternehmungen, oftmals aus objektiven Gründen nicht in der Lage, Lernende entsprechend den vorgegebenen Anforderungen auszubilden (fehlende personelle Kapazitäten und Ausbildungsvoraussetzungen, zu hohe Spezialisierung). Solche Firmen mit einer Abgabe in einen allgemeinen Berufsbildungsfonds zu belegen, käme indessen einer allgemeinen Besteuerung bzw. einer Bestrafung gleich und würde keine neuen Ausbildungsplätze schaffen.

Mit dem Fonds werden neben der direkten Unterstützung von Lehrbetrieben verschiedene weitere Ziele angestrebt, deren Nutzen für die einzelnen Lehrbetriebe nicht unmittelbar ersichtlich wäre. Es ist davon auszugehen, dass auch an ausbildende Betriebe nicht in gleichem Mass Mittel direkt zurückfliessen würden, wie sie von diesen in den Fonds einzuschliessen wären. Je weniger aber der direkte Zusammenhang zwischen Aufwand und direktem Nutzen für den einzelnen Betrieb ersichtlich wäre, umso mehr würden die Lohnsummenabhängigen Fondsbeiträge auch von aktiv ausbildenden Betrieben als steuerähnliche Abgabe wahrgenommen, was wiederum nicht ein zusätzliches Engagement, sondern vielmehr ein Desengagement der Wirtschaft bewirken würde.

4.3. Freikauf von der Bildung

Ein Bonus-/Malussystem ist wenig geeignet, das Lehrstellenangebot positiv zu beeinflussen. Es eröffnet Betrieben die Wahl zwischen den Alternativen, selbst Ausbildungsplätze anzubieten oder die Verantwortung für die berufliche Grundbildung gegen Bezahlung auf den Staat zu überwälzen. Dies birgt die Gefahr, dass sich Betriebe, die bislang Lernende ausbilden, fortan mit einem Beitrag in den Berufsbildungsfonds in ihrem Verständnis von dieser Aufgabe freikaufen. Entgegen der Absicht des Initiativkomitees könnte die Zahl der «Trittbrettfahrer» eher zunehmen. In jedem Fall würden die Bemühungen, nicht ausbildende Betriebe für die Ausbildung zu gewinnen, erschwert, da diese mit der Abgabe in den Fonds ihrer Verantwortung nachzukommen glaubten. Insgesamt würde das Verbundsystem mit dem Hauptpfeiler der dualen Berufsbildung geschwächt, indem die Ausbildungsbetriebe dazu verleitet würden, ihre Verantwortung für die berufliche Grundbildung gegen finanzielle Ersatzabgabe auf den Staat zu überwälzen. Dieser müsste das staatliche Ausbildungsangebot ausbauen. Eine Entwicklung in diese Richtung läuft der bisher im Kanton St.Gallen breit abgestützten Berufsbildungspolitik diametral zuwider und ist aus Sicht der Regierung unerwünscht.

4.4. Kantonaler Berufsbildungsfonds kontra Branchenfonds

Wie in Abschnitt 2.2 dieses Berichts dargelegt, sieht das Berufsbildungsgesetz des Bundes die Schaffung von branchenspezifischen Berufsbildungsfonds vor und ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen, deren Allgemeinverbindlicherklärung durch den Bundesrat. Dieses System unterscheidet sich wesentlich vom System branchenübergreifender kantonalen Fonds. Durch die Fokussierung auf Branchenfonds hat der eidgenössische Gesetzgeber dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gegebenheiten von Branche zu Branche sehr unterschiedlich sind. Die Entwicklung des Ausbildungsangebots und der Nachfrage sowie das Kosten-/Nutzenverhältnis der Lehrlingsausbildung als ausschlaggebende Faktoren der Ausbildungsbereitschaft sind je nach Branche und Beruf völlig unterschiedlich. Während z.B. in den meisten Berufen ein Ausbildungsverhältnis bereits während der Lehrzeit einen – unterschiedlich hohen – Nettonutzen abwirft, entsteht dieser in gewissen anderen Berufen erst dann, wenn die lernende Person nach der Ausbildung weiterhin im Betrieb verbleibt und dadurch Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten eingespart werden können. Diese Branchenspezifitäten waren einer der hauptsächlichen Gründe, weshalb der eidgenössische Gesetzgeber die Verantwortung für adäquate Lösungen ganz in die Hände der betroffenen Akteure der Wirtschaft gelegt hat. Der effiziente Einsatz der Mittel ist so garantiert.

Ein kantonaler Berufsbildungsfonds nach den Vorstellungen der Initianten würde demgegenüber alle Betriebe gleichermassen belasten, unabhängig z.B. davon, ob sie durch ihre eigenen Ausbildungsanstrengungen einen Nettoaufwand oder einen Nettonutzen verzeichnen. Diesem Umstand unterschiedlicher Kosten-/Nutzenstrukturen könnte bei einem branchenübergreifenden Berufsbildungsfonds nur bei der Mittelverwendung – mit einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand – Rechnung getragen werden. Die im Berufsbildungsgesetz des Bundes vorgesehenen branchenspezifischen Lösungen garantieren indessen einen effizienten Einsatz der Mittel und verhindern die Quersubventionierung zwischen Wirtschaftszweigen mit unterschiedlichen Strukturen bei den Bildungskosten.

4.5. Vollzugstauglichkeit

Bei Annahme der Initiative wäre auf gesetzlicher Ebene die Fondsverwaltung zu regeln. Es ist offenkundig, dass diese mit beträchtlichem Aufwand verbunden wäre. Nach Intention der Initianten wäre der Fonds durch eine tripartite Verwaltungskommission zu verwalten, die sich aus Vertretern der Arbeitgeberorganisationen, der Arbeitnehmerorganisationen und des Kantons zusammensetzte.

Der Einzug der Beiträge, die nach dem Wortlaut der Initiative in Promille (höchstens ein Promille) der AHV-pflichtigen Lohnsumme zu bemessen wären, hätte sinnvollerweise auf Basis einer Selbstdeklaration durch die Betriebe zu erfolgen, was diesen einen administrativen Zusatzaufwand überbürden würde. Die Fondsverwaltung hätte das Inkasso einschliesslich des Mahn- und Betreibungswesens sicherzustellen. Nach Erfahrungswerten der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt ist von einer beitragspflichtigen Lohnsumme in der Grössenordnung von 14 Milliarden Franken auszugehen³, was bei Ausschöpfung des Maximalsatzes von einem Promille und ohne Berücksichtigung von Abgrenzungen gegenüber andern Fonds Fondsbeiträge in der Grössenordnung von 14 Millionen Franken auslösen würde. Es wäre möglich, das Inkasso der Beiträge mit Leistungsvereinbarungen gegen Entgelt den rund 50 im Kanton anerkannten Familienausgleichskassen zu übertragen, wie dies bei Berufsbildungsfonds in andern Kantonen der Fall ist. Diese Möglichkeit wird allerdings erschwert durch das Erfordernis der Abgrenzung der Fondsbeiträge gegenüber andern Fonds (siehe Abschnitt 4.6 dieses Berichts). Das Inkasso durch die Fondsverwaltung direkt zu bewerkstelligen würde angesichts der rund 22'000 beitragspflichtigen Betriebe⁴ den Rahmen der Verhältnismässigkeit sprengen.

Bei der Verwendung der Mittel hätte sich die tripartit zusammengesetzte Verwaltungskommission nach den Zielen zu richten, wie sie in der Initiative formuliert sind. Die Aktivitäten wären sorgfältig in die Berufsbildungspolitik des Kantons zu integrieren. Wenngleich in den Eckwerten der Initiative postuliert wird, «der Fonds ersetzt nicht das ordentliche Subventionssystem von Bund und Kanton oder andere finanzielle Aufwendungen des Staates», liegt die Vermutung nahe, dass bei angespannter Finanzlage gewisse, von übergeordnetem Recht nicht verbindlich vorgeschriebene Leistungen des Kantons finanziell vom ordentlichen Staatshaushalt in die Fondsrechnung verlagert würden, was faktisch einer Verlagerung der Finanzierung vom Staat auf die Wirtschaft gleich käme.

Äusserst schwierig wäre das Ziel des Fonds umzusetzen, «die Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung auf sämtliche Betriebe aller Branchen zu verteilen» (siehe Abschnitt 1.1 dieses Berichts). Dieses Ziel geht offenbar von der Idee aus, einen Teil der verfügbaren Mittel an jene Betriebe auszuschütten, die sich überdurchschnittlich an den Aufwendungen für die Lehrlingsausbildung beteiligen. Wie in Abschnitt 4.4 dieses Berichts dargelegt, weisen unterschiedliche Branchen und Berufe auch in der Lehrlingsausbildung unterschiedliche Kosten-/Nutzenstrukturen auf. Während im einen Beruf für den Betrieb über die gesamte Ausbildungsdauer aus einem Lehrverhältnis ein Nettonutzen erwächst, kann sich in einem andern Beruf ein Nettoaufwand ergeben, der sich im Sinn einer Investition erst bei einem Verbleib der ausgebildeten Person über die Dauer der Ausbildung hinaus auszahlt. Eine objektive Bewertung der Bildungsleistungen über alle Betriebe hinweg ist ausserordentlich komplex und das Postulat des Lastenausgleichs damit kaum praktikabel.

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Bedarf an Ausbildungsplätzen von Branche zu Branche und von Beruf zu Beruf unterschiedlich ist. Monetäre Anreize würden diesem Umstand nur schwer Rechnung tragen oder könnten im Extremfall dazu führen, dass Unternehmungen honoriert würden für die Ausbildung von Berufsnachwuchs, der vom Arbeitsmarkt gar nicht nachgefragt wäre.

4.6. Abgrenzung der Fondsbeiträge

Ein besonderes Problemfeld in Bezug auf die Fondsverwaltung stellt die Abgrenzung eines kantonalen Berufsbildungsfonds gegenüber Berufsbildungsfonds der Branchen dar. Wie in Abschnitt 2.2 dieses Berichts dargelegt, ist die Bundesgesetzgebung zur Berufsbildung nicht auf

³ Abgerechnete Lohnsumme der rund 50 im Kanton St.Gallen anerkannten Familienausgleichskassen für das Jahr 2007: Fr.14'028'000'000.

⁴ Bei der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) rechnen rund 13'200 Betriebe ab, mit anerkannten Verbandskassen nach Schätzung der SVA rund 8000 bis 9000 Betriebe.

staatliche, sondern in erster Linie auf branchenspezifische Berufsbildungsfonds ausgerichtet. Art. 60 Abs. 6 BBG verbietet Mehrfachbelastungen, indem Betriebe, die sich bereits mittels Verbandsbeitrag an der Berufsbildung beteiligen, in einen Berufsbildungsfonds einzahlen oder sonst nachweisbar angemessene Bildungs- oder Weiterbildungsleistungen erbringen, nicht zur Zahlung in weitere allgemein verbindlich erklärte Berufsbildungsfonds verpflichtet werden dürfen.

Diese Bestimmung zur Vermeidung von Doppelbelastungen wird von der Initiative sachgemäss aufgenommen, indem bei Punkt 4 der Eckwerte des Initiativbegehrens (siehe Abschnitt 1.1 dieses Berichts) festgehalten ist: «Beiträge an andere Berufsbildungsfonds werden angerechnet.» Diese Regelung ist im Grundsatz sachgerecht. Sie würde aber im Vollzug einen beträchtlichen Abgrenzungsaufwand für die Verwaltungsorgane nach sich ziehen, der über die Fondseinnahmen zu decken wäre. Wie in Abschnitt 2.2 dieses Berichts dargelegt, bestehen bereits 16 allgemeinverbindliche Branchenfonds und weitere sind in Vorbereitung. Jeder zusätzliche Branchenfonds würde einerseits den Abgrenzungsaufwand für die Vollzugsorgane erhöhen und gleichzeitig den nach Abzug verrechenbarer Branchenfondsbeiträge für den kantonalen Fonds verbleibenden Ertrag reduzieren. Der Abgrenzungsaufwand ist darüber hinaus nicht nur aus dem Blickwinkel der Vollzugsorgane, sondern ebenso aus Sicht der Betriebe in die Erwägungen einzubeziehen. Die Betriebe hätten neben der Lohnsummendeklaration auch anrechenbare Leistungen in anderweitige Berufsbildungsfonds nachzuweisen. Allenfalls müsste, um das Inkasso über die im Kanton anerkannten Ausgleichskassen zu ermöglichen, von allen Betrieben der Beitrag erhoben und gegen entsprechenden Nachweis anrechenbarer Leistungen an andere Fonds teilweise oder gänzlich rückerstattet werden. Die individuellen Abgrenzungen sowie daraus abgeleitete Rückerstattungen müssten durch die Fondsverwaltung abgewickelt werden. Den Unternehmungen würde der administrative Aufwand für die Rückforderung anfallen. Die Unternehmungen und insbesondere die für die Berufsbildung unverzichtbaren Betriebe im KMU-Segment sind bezüglich zusätzlicher administrativer Belastungen äusserst sensibel. Aus volkswirtschaftlicher Sicht und im Interesse der Aufrechterhaltung des Engagements für die Berufsbildung sind zusätzliche administrative Belastungen im Zusammenhang mit einem Berufsbildungsfonds zu vermeiden.

4.7. Finanzielle Auswirkungen für Staat und Wirtschaft

Da die Verwaltung des Berufsbildungsfonds über die Fondseinnahmen gedeckt würden, können finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt bei der Beurteilung der Initiative ausser Acht gelassen werden.

Massgebend ist hingegen die finanzielle Belastung der Wirtschaft. Die von den Initianten vorgeschlagenen Eckwerte der Umsetzung sehen eine Finanzierung des Berufsbildungsfonds durch jährliche Beiträge sämtlicher Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vor, die dem Kinderzulagengesetz unterstehen. Die Beitragshöhe soll in Promille der gesamten AHV-pflichtigen Lohnsumme festgelegt werden und der Beitragssatz darf ein Promille der Gesamtlohnsumme nicht übersteigen. Bei voller Ausschöpfung dieser Limite würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit einem Beitrag von 1000 Franken je Million Franken Lohnsumme belastet. Insgesamt würden der Wirtschaft bei Ausschöpfung der Limite Fondsbeiträge in der Grössenordnung von 14 Millionen Franken je Jahr auferlegt. Die daraus zu erwartenden negativen Auswirkungen sind weiter oben, insbesondere in Abschnitt 4.2 und 4.3 dieses Berichts, dargelegt.

5. Ablehnung ohne Gegenvorschlag

Die Regierung beantragt, die Initiative abzulehnen und sieht keine Veranlassung, ihr einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen.

Mit dem Bundesgesetz über die Berufsbildung und dem darauf basierenden kantonalen Einführungsgesetz ist die Grundlage gegeben für eine erfolgreiche Berufsbildungspolitik, die sowohl den Bedürfnissen der Auszubildenden als auch den Ansprüchen der Wirtschaft gerecht wird. Sie wird von der Wirtschaft im verbundpartnerschaftlichen System aktiv mitgetragen.

Die Initiative läuft den Eckwerten der kantonalen Bildungspolitik zuwider. Sie führt zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand für Staat und Wirtschaft, ist zu wenig praxisnah und gefährdet das vorhandene hohe Engagement der Unternehmungen für die duale Berufsbildung.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» abzulehnen und dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Heidi Hanselmann

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

**Kantonsratsbeschluss
über die Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds
(Lehrstelleninitiative)»**

Entwurf der Regierung vom 10. Februar 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 10. Februar 2009 zur Initiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» Kenntnis genommen

und erlässt

gestützt auf Art. 53bis ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁵

als Beschluss:

1. Die Einheitsinitiative «Für die Schaffung eines Berufsbildungsfonds (Lehrstelleninitiative)» wird abgelehnt.⁶
2. Dem Volk wird kein Gegenvorschlag unterbreitet.⁷

⁵ sGS 125.1.

⁶ Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 RIG.

⁷ Art. 53ter RIG.