

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 22. Januar 2014

GRG NR.	12	MO 16	112
---------	----	-------	-----

22

**Motion von Roland A. Huber, Margrit Aerne, Cäcilia Bosshard-Galmarini, Turi Schallenberg und Kristiane Vietze vom 17. April 2013
„Schaffung der gesetzlichen Grundlage für ein niederschwelliges Berufsausbildungs-Angebot“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zusammen mit 69 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern ersuchen die Motionäre den Regierungsrat, mit einer Ergänzung des kantonalen Berufsbildungsgesetzes die gesetzliche Grundlage für eine niederschwellige Berufsausbildung im Sinne der bisherigen Anlehre zu schaffen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Grundbildung zum eidgenössischen Berufsattest (EBA) hätten gezeigt, dass es immer wieder Jugendliche gebe, die nicht das schulische Niveau mitbrächten, um eine Attestausbildung mit einer gesamtschweizerisch normierten Abschlussprüfung und dem entsprechenden Qualifikationsverfahren erfolgreich abzuschliessen.

I. Gründe für den Ersatz der bisherigen Anlehre durch die EBA-Ausbildung

Die Einführung der zweijährigen beruflichen Grundbildung mit EBA gehört zu den wichtigsten Neuerungen des 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10). Sie brachte einen Systemwechsel im Bereich der Integration von Jugendlichen in die Berufsbildung. Bei der EBA-Ausbildung handelt es sich um eine verkürzte Berufslehre, die vorwiegend praktisch begabten Jugendlichen und Erwachsenen die Möglichkeit gibt, einen eidgenössisch anerkannten Abschluss zu erlangen. Im Gegensatz zu den früheren Anlehen führt die zweijährige berufliche Grundbildung nicht nur zu einem eidgenössischen Abschluss, sondern auch zu schweizweit einheitlichen Kompetenzen. Die Ausbildungen basieren auf eigenständigen, arbeitsmarktorientierten Berufsprofilen. Anschlusslösungen zu den drei- und vierjährigen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Fä-

higkeitszeugnis (EFZ) sind gewährleistet. Damit ist die zweijährige berufliche Grundbildung in die Bildungssystematik integriert. Begründet wurde diese Neuerung damit, dass die durch die technologische Entwicklung gestiegenen Anforderungen an eine Lehre nicht dazu führen dürfen, dass schulisch weniger leistungsfähige Jugendliche von einer formalisierten Ausbildung ausgeschlossen bzw. mit dem negativen Etikett der Anlehre versehen werden.¹ Die EBA-Ausbildung ist einem höheren Bildungsniveau zuzuordnen als die Anlehre und wurde mit entsprechend anspruchsvollen Lehrplänen konzipiert. Sie verfügt somit über ein eigenständiges Profil und gewährt Zugang zum lebenslangen Lernen. Wie die drei- und vierjährigen beruflichen Grundbildungen findet sie an den drei Lernorten Lehrbetrieb, Berufsfachschule und überbetriebliche Kurse statt.

II. Erfahrungen mit der EBA-Ausbildung

Anfang 2013 waren 42 zweijährige berufliche Grundbildungen in Kraft. 2014 ist die Einführung weiterer fünf Ausbildungen vorgesehen. Bis 2015 werden praktisch alle Ausbildungsfelder über mindestens eine zweijährige berufliche Grundbildung verfügen. Die Zahl der zweijährigen Ausbildungsverhältnisse ist in der Schweiz in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, von 1'600 im Jahr 2005 auf rund 11'100 im Jahr 2012. Dies zeigt auch, dass die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe im niederschweligen Bereich laufend zunimmt. Die Zahlen dürften weiter ansteigen, nicht zuletzt mit der Einführung von Ausbildungen in besonders beliebten Berufsfeldern wie „Assistent/-in Gesundheit und Soziales EBA“, „Gärtner/-in EBA“ oder „Coiffeur/-euse EBA“ im Jahr 2012.

Die ersten Erfahrungen stimmen zuversichtlich. Eine vom Bund in Auftrag gegebene Evaluation zeigt, dass die zweijährige berufliche Grundbildung die vom Gesetzgeber festgelegten Ziele erreicht hat.² Sowohl die Ausbildungsverantwortlichen als auch die Lernenden ziehen eine positive Bilanz. Die Erfolgsquote bei den EBA-Absolventen und -Absolventinnen im Kanton Thurgau ist bereits heute sehr hoch. 2013 haben von 199 Lernenden nur 11 (5,52 %) und 2012 von 182 nur 6 (3,29 %) die Prüfung nicht bestanden. 2011 betrug die Misserfolgsquote 5,59 % und 2010 5,35 %. Die im Vorfeld geäusserten Befürchtungen, wonach das erhöhte Niveau der zweijährigen beruflichen Grundbildung zu einem Anstieg des Anteils Jugendlicher ohne post-obligatorischen Abschluss führen könnte, haben sich somit nicht bestätigt. Im Vergleich zu den Anlehren hat sich dagegen die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert.

Das Niveau einer beruflichen Grundbildung zum EBA ist höher als dasjenige der bisherigen Anlehre. Eine EBA-Ausbildung ist vor allem in schulischer Hinsicht schwieriger zu bestehen. In unserem Kanton gibt es zwischen 20 bis 40 Jugendliche pro Jahr, die das für eine solche Ausbildung geforderte schulische Niveau nicht mitbringen. Sie gehören aber auch nicht in jene Gruppe von Jugendlichen, die nur in einer von der Invalidenversicherung (IV) finanzierten geschützten Werkstätte der INSOS-Institutionen (Nationaler Branchenverband der Institutionen für Menschen mit Behinderung) ausgebildet werden

¹ Botschaft des Bundesrates zu einem neuen BBG vom 6. September 2000, BBl. 2000, S. 5719, E.2.3.2.

² Stern, S. / Marti, C. / von Stokar, T. / Ehrler, J. [BBT Hrsg.], Evaluation der zweijährigen beruflichen Grundbildung mit EBA-Schlussbericht, Zürich / Lausanne, 2010.

könnten. Zudem weisen die praktischen Ausbildungen in einer geschützten Werkstätte der INSOS-Institutionen ein sehr tiefes Niveau auf. Der Schritt von einer solchen Ausbildung in eine EBA-Ausbildung ist in der Regel nicht zu schaffen, da hier der Sprung grösser wurde.

III. Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten in der Berufsbildung

Der Bundesrat hat in Erfüllung verschiedener Postulate aus dem Parlament im September 2013 einen Bericht zur gezielten Förderung und Unterstützung von Jugendlichen mit unterschiedlichen Begabungspotenzialen an der Nahtstelle I und in der Berufsbildung herausgegeben.³ Darin befasst er sich neben der verstärkten Förderung von leistungsstarken Jugendlichen in der Berufsbildung auch mit der Unterstützung von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten. Er stellte dabei fest, dass dem weitaus grössten Teil der Jugendlichen der Einstieg ins Erwerbsleben von sich aus gelingt. Für einen gelungenen Übergang von der obligatorischen Schule in die Sekundarstufe II (Nahtstelle I und einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss) spielen aber verschiedene Faktoren eine Rolle. Es wird immer Jugendliche geben, die dabei Unterstützung benötigen. Erklärtes Ziel der Verbundpartner ist es, den Anteil jener Jugendlichen zu senken, die den direkten Einstieg in eine berufliche Grundbildung nicht schaffen und deshalb in eine Übergangslösung eintreten. Dazu gibt es verschiedene Hilfestellungen, die für Jugendliche im Prozess der Berufswahl, bei der Lehrstellensuche oder während der Ausbildung zur Verfügung stehen.

Mit dem Ziel, jene Jugendlichen zu unterstützen, denen der Einstieg ins Berufsleben nicht ohne Weiteres gelingt, haben Bund, Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) in den letzten Jahren ein breites Instrumentarium an Massnahmen entwickelt. Dazu gehört insbesondere die Bereitstellung von geeigneten Bildungsangeboten. Hinzu kommen Instrumente zur Schaffung von Ausbildungsplätzen, wie etwa die kantonale Lehrstellenförderung, sowie Hilfestellungen für Lehrbetriebe bzw. Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, für welche die Ausbildung von Jugendlichen mit schulischen, sozialen oder sprachlichen Schwierigkeiten eine besondere Herausforderung darstellt. Zu den wichtigen Fördermassnahmen gehören auch das Case Management Berufsbildung und die fachkundige individuelle Begleitung (FiB).

Das Case Management Berufsbildung wurde eingeführt, um stark gefährdeten Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine auf sie zugeschnittene Hilfestellung zu bieten. Indem eine fallführende Stelle über institutionelle Grenzen hinweg für ein koordiniertes Vorgehen sorgt, werden Effizienz und Effektivität der verschiedenen eingesetzten Massnahmen gesteigert. Nach dem Grundsatz „Bildung vor Arbeit“ kann die Unterstützung die gesamte Phase von der Berufsfindung über den Einstieg in eine berufliche Grundbildung bis zum Ausbildungsabschluss umfassen. Neue Förder- und Begleitmassnahmen sind damit nicht verbunden. Vielmehr werden bestehende Programme sowie beteiligte Personen und Institutionen koordiniert und die jeweiligen Aktivitäten

³ Abrufbar unter <http://www.sbf.admin.ch/aktuell/medien/00483/00594/index.html?lang=de&msgid=51159>.

aufeinander abgestimmt.

Die fachkundige individuelle Begleitung (FiB) durch Berufsschullehrpersonen stellt ein Angebot für Jugendliche dar, deren Lernerfolg aus unterschiedlichen Gründen gefährdet ist. Sie kann beispielsweise eine zentrale Massnahme im Rahmen des Case Management Berufsbildung sein. Die Unterstützung bezieht sämtliche Beteiligten mit ein, d.h. Lehrbetrieb, Berufsfachschule, überbetriebliche Kurse sowie das soziale Umfeld. Die Unterstützung soll den Jugendlichen helfen, ihre Kompetenzen weiterzuentwickeln und ihre Eigenverantwortung zu stärken. Zudem trägt sie dazu bei, soziale Benachteiligungen zu beseitigen.

Besonders darauf hinzuweisen ist, dass eine individuelle Verlängerung der Lehrzeit auch bei der beruflichen Grundbildung mit EBA möglich ist. Grundlage bildet auch hier Art. 18 Abs. 1 BBG. Eine Verlängerung der Lehrzeit ist dann angezeigt, wenn sich abzeichnet, dass die Bildungsziele innerhalb der normalen Dauer nicht erreicht werden können und ein erfolgreicher Abschluss in Frage gestellt ist. In diesem Zusammenhang ist der Austausch unter den drei Lernorten wichtig. So kann am besten abgeklärt werden, ob eine Verlängerung sinnvoll ist. Auch nach nicht bestandenen Qualifikationsverfahren besteht die Möglichkeit, die berufliche Grundbildung zu verlängern.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass der Ersatz der Anlehre durch die EBA-Ausbildung nicht dazu geführt hat, dass sich die Berufsbildungsmöglichkeiten für leistungsschwächere Jugendliche verschlechtert haben.

IV. Beurteilung der Einführung einer kantonalen Anlehre

Mit der Einführung einer kantonalen Anlehre könnte die Lücke zwischen der Praktischen Ausbildung nach INSOS (PrA) und der EBA-Ausbildung an sich geschlossen werden. Jugendliche mit geringer schulischer Leistungsfähigkeit würden so die Möglichkeit erhalten, in handwerklichen Berufen den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt eher zu schaffen, allerdings unter der Voraussetzung, dass es für sie überhaupt adäquate Stellen gibt. Die Einführung der Anlehre auf kantonaler Ebene widerspräche indessen dem Grundsatz des BBG „Kein Abschluss ohne Anschluss“.

Aus rein rechtlicher Sicht stünde einer kantonalen Regelung der Anlehre nichts im Wege. Die Anlehre wäre - im Gegensatz zur früheren Bundesregelung - jedoch nicht mehr eidgenössisch, sondern nur noch kantonal anerkannt. Im Unterschied zur EBA-Ausbildung, die vom Bund aktuell mit einem jährlichen Beitrag von Fr. 2'962.-- pro Absolvent oder Absolventin unterstützt wird, hätte der Kanton die Kosten der kantonalen Anlehre ohne Ausbildungsbeitrag des Bundes voll selbst zu tragen. Ob und inwieweit Absolventinnen und Absolventen einer Anlehre im Vergleich zu Personen ohne jede Ausbildung im Anschluss an die Volksschule bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, wäre zu prüfen.

Die EBA-Ausbildung ist noch neu. In der Wirtschaft ist die Ablösung vom bisherigen niederschweligen Angebot in Form der Anlehre noch nicht ganz vollzogen worden. Be-

vor eine neue gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen und gestützt darauf eine neue niederschwellige Berufsausbildung angeboten wird, ist es sinnvoll, zunächst einen Ausbau der EBA-Ausbildung in Richtung einer praxisorientierteren Ausbildung zu prüfen. Die in der Motion angesprochene Zielgruppe könnte auch im EBA-Bereich ausgebildet werden. Wie oben dargelegt, gibt es verschiedenen Unterstützungsmöglichkeiten. Nach dem Vorbild der Sonderpädagogik auf der Volksschulstufe könnten zudem EBA-Lernende, die gewisse Lernziele nicht erreichen können, von diesen befreit werden, um nicht ständig mit schlechten Noten demotiviert zu werden. Dies hätte dann allerdings auch zur Folge, dass die lernzielbefreiten Lernenden keinen Anspruch auf ein EBA hätten. Sie erhielten lediglich eine Kompetenzenbescheinigung von der Berufsbranche. Im Ergebnis würden sie somit gleich dastehen, wie Absolventen und Absolventinnen einer kantonalen Anlehre. In diesem Bereich müsste unser Kanton auch nichts Neues erfinden. Er kann sich auf entsprechende Vorarbeiten der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz (SBBK) abstützen.

Mit den dargelegten Möglichkeiten sollten alle Jugendlichen am Arbeitsmarkt eine Basisausbildung absolvieren können, ohne dass mit einer Wiedereinführung eines Ausbildungsmodells im Sinne der bisherigen Anlehre auf kantonaler Stufe ein zusätzlicher Weg eingeschlagen werden müsste. Nach dem Grundsatz „Kein Abschluss ohne Anschluss“ stünde zudem die Anschlusslösung hin zum EBA-Abschluss offen.

Eine kantonale Regelung der Anlehre wäre mit einigem Aufwand verbunden.⁴ Es würde nicht genügen, einfach eine gesetzliche Grundlage für eine kantonale Anlehre zu schaffen. Primär müssten die Berufsfelder, die sich für eine Anlehre eignen, definiert und die entsprechenden Anlehren reglementiert werden. Die Anlehre müsste, damit sie von der EBA-Ausbildung unterscheidbar ist, exakt definiert und mit anderen Bildungszielen als jene der EBA-Ausbildung umschrieben werden. Schliesslich müsste auch der schulische Teil eigenständig geregelt und der Anlernvertrag gesetzlich normiert werden. In den Berufsfachschulen wären wohl neben den EBA-Klassen eigenständige Klassen für die Anlehren zu führen. Die Wiedereinführung der Anlehre könnte nur dann erfolgreich sein, wenn die Ausbildungsbetriebe zudem bereit ist, genügend geeignete Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen.

V. Zusammenfassende Beurteilung

Die Einführung der Anlehre „könnte“ eine Lücke schliessen, die zwischen der EBA-Ausbildung und der von der IV finanzierten Ausbildung besteht. Sie würde für wenige Jugendliche, welche die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluss der EBA-Ausbildung nicht erfüllen, den Weg in den Arbeitsmarkt erleichtern. Allerdings ist die Anlehre nicht die einzige Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere ist es denkbar, solche Jugendliche in eine EBA-Ausbildung aufzunehmen, dabei ihre Lehrzeit zu verlängern oder sie von gewissen Lernzielen zu Gunsten ihrer praktischen Ausbildung

⁴ Die Bewilligungsmöglichkeit von Anlehren gemäss § 63 der Verordnung des Regierungsrates über die Berufsbildung (RB 412.211) nimmt noch auf das alte Berufsbildungsgesetz des Bundes Bezug und ist folglich in dieser Fassung obsolet.

zu befreien. Dies hätte gegenüber der Anlehre auch den Vorteil, dass in diesem Fall dem Kanton der Ausbildungsbeitrag des Bundes zukommt. Die Wiedereinführung der Anlehre würde demgegenüber erheblichen Regelungs- und Ressourcenbedarf zur Folge haben und zudem voraussetzen, dass die Ausbildungsbetriebe genügend geeignete Plätze zur Verfügung stellen. Es wäre vor diesem Hintergrund sinnvoll, zuerst die vollständige Einführung bzw. ein Ausbau der EBA-Ausbildung, die mögliche Integration auch lern- und leistungsschwächerer Jugendlicher in diese Ausbildung und die entsprechenden Erfahrungen abzuwarten, bevor gegebenenfalls konkrete Schritte für eine Wiedereinführung der Anlehre in die Wege geleitet werden.

VI. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

i. V. Walter Hofstetter