



An den Grossen Rat

14.5254.02

ED/P145254

Basel, 9. Dezember 2015

Regierungsratsbeschluss vom 8. Dezember 2015

Anzug Daniel Goepfert und Konsorten betreffend regionale grenzüberschreitende Berufsbildung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2014 den nachstehenden Anzug Daniel Goepfert und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Im Rahmen der grenzüberschreitenden Berufsbildung war bisher hauptsächlich von der Möglichkeit der Absolvierung von Praktika in einem anderen Land der Region die Rede. Vereinzelt absolvieren auch Lehrlinge mit Wohnsitz im grenznahen Deutschland oder Frankreich ihre Ausbildung in Lehrbetrieben in der Schweiz und in den entsprechenden Berufsschulen.

Am 12. September 2013 unterzeichneten in Saint-Louis 28 französische und 28 deutsche Partner aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Elsass eine Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein. Zu diesen Partnern gehören die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, der französische Staat, die Region Elsass, die Académie de Strasbourg sowie deutsche und französische Arbeitsagenturen und Kammern. Die Rahmenvereinbarung hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Ausbildung umfassend zu fördern und zu erleichtern. Sie wurde von der Oberrheinkonferenz initiiert und gilt als Neuheit in Europa. Die Vereinbarung ist eine Schlüsselmassnahme eines Plans zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung, wobei auch ein Budget von vier Millionen Euro zur Verfügung steht.

Die Vereinbarung ermöglicht es Lernenden, den theoretischen Teil der Ausbildung in ihrem Heimatland und den praktischen Teil in einem Betrieb im Nachbarland zu absolvieren. Die Jugendlichen erwerben in diesem Rahmen wichtige berufsbezogene Sprachkenntnisse sowie interkulturelle Kompetenzen. Das Diplom wird in dem Land ausgestellt, in dem die theoretische Ausbildung absolviert wurde. Unter der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, können Lernende auch zu den Prüfungen im Partnerland antreten und eine deutsch-französische Doppelqualifikation erlangen.

Ähnliche Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Berufsbildung gibt es auch in der Region Léman und im Jura.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie Schweizer Lernende und Schweizer Lehrbetriebe in diesen Prozess einbezogen werden können und ob der Kanton Basel-Stadt gedenkt, diese Rahmenvereinbarung ebenfalls zu unterzeichnen.

Ein gleichlautender Vorstoss wurde auch im Kanton Basel-Landschaft eingereicht.

Daniel Goepfert, Martin Lüchinger, Alexander Gröflin, Stephan Mumenthaler, Sibel Arslan, Rolf von Aarburg“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Lernende in der beruflichen Grundbildung absolvieren ihre jeweilige Ausbildung in der Schweiz im Rahmen der verbindlichen, bundesgesetzlichen Vorgaben. Diese sind von den Kantonen umzusetzen und auf die einzelnen Ausbildungsverhältnisse entsprechend in Anwendung zu bringen. Zur Beantwortung der vorgelegten Fragen ist deshalb vorgängig eine rechtliche Klärung vorzunehmen.

Mit dem 2004 in Kraft getretenen nationalen Berufsbildungsgesetz unterstehen alle beruflichen Grundbildungen (und auch die formalen Weiterbildungen, welche aber nicht Thema dieses Anzugs sind) ab diesem Zeitpunkt einem einzigen Gesetz. Ziel dieses Gesetzes ist es, die inhaltlichen Grundlagen der inzwischen rund 250 verschiedenen Berufe im Rahmen der beruflichen Grundbildung zu vereinheitlichen und die anzustrebenden Abschlüsse bzw. Diplome zu standardisieren. Konkret soll es für jeden Beruf eine individuelle Bildungsverordnung (BiVo) und daraus abgeleitet einen Bildungsplan (BiPla) geben, welche die Lernziele und die damit verbundenen Inhalte einer Ausbildung gesamtschweizerisch vorgeben. Verantwortlich für Ausgestaltung von BiVo und BiPla sind die zuständigen nationalen Organisationen der Arbeitswelt (OdA) zusammen mit dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Die Qualitätssicherung bei der Implementierung dieser Vorgaben liegt in der Verantwortung der Kantone.

Die Palette der eidgenössisch anerkannten Abschlüsse wurde im neuen Gesetz auf das vorher schon bestehende eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) und das neue eidgenössische Berufsattest (EBA) begrenzt. Ergänzend zum EFZ kann die Berufsmaturität (BM) entweder lehrbegleitend (BM1) oder nach Abschluss der Berufslehre (BM 2) erlangt werden.

1.1 Vorgaben der Bildungsverordnungen und Bildungspläne

Die Bildungsverordnungen und Bildungspläne geben sämtliche ausbildungs- und prüfungsrelevanten Lernziele verbindlich vor und definieren auch, in welchem Zeitraum und an welchem Lernort diese Lernziele bearbeitet werden müssen. Die drei Lernorte Lehrbetrieb, überbetrieblicher Kurs (üK) und Berufsfachschule sind also verpflichtet, die Vorgaben von BiVo und BiPla umfassend umzusetzen und ihre jeweiligen Ausbildungs- bzw. Lehrpläne inhaltlich und zeitlich aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck bilden die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bikantonale berufsspezifische Umsetzungsgruppen, in welchen alle in die Ausbildung von Lernenden involvierten Verbundpartner Einsitz nehmen und gemeinsam die nationalen Vorgaben umsetzen.

1.2 Anforderungen an Ausbildungsbetriebe (Lehrbetriebe)

Damit ein Betrieb Lernende ausbilden kann, muss er verschiedene formelle und materielle Voraussetzungen erfüllen. Das Unternehmen muss in der Lage sein, die inhaltlichen Vorgaben von Bildungsverordnung und Bildungsplan des jeweiligen Berufsfelds abzudecken. Es gewährleistet, dass die Lernenden die vorgegebenen Lern- und Leistungsziele auch tatsächlich erreichen können. Das Unternehmen muss weiter sicherstellen, dass die Ausbildungsverantwortlichen über die geforderte Ausbildung verfügen und den obligatorischen Kurs für Berufsbildende besucht haben.

Die Ausbildung von Lernenden im Betrieb ist mit viel Aufwand, Engagement und Verantwortung verbunden. Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sind zuständig für das Einhalten der gesetzlichen Vorschriften und für eine effiziente und gewinnbringende Ausbildung. Im Kurs für Berufsbildende (früher Lehrmeisterkurs) werden wichtige Themen im Zusammenhang mit der beruflichen Bildung von jungen Menschen behandelt. Der Besuch dieses fünftägigen berufspädagogischen Kurses ist für alle Berufsbildnerinnen und Berufsbildner obligatorisch und soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt erfolgen.

Die kantonale Lehraufsicht überprüft zusammen mit Fachleuten der Branche, ob ein Betrieb diese Anforderungen erfüllt und erteilt die formellen Lehrbewilligungen. Sie kann diese auch wieder

entziehen oder andere Sanktionen aussprechen, wenn ein Betrieb die Vorgaben nicht einhält. Massgebend ist hier die Schweizerische Gesetzgebung.

1.3 Anforderungen an Berufsfachschulen

Der berufskundliche Unterricht ergänzt bei der dualen Grundbildung die praktische Ausbildung des Ausbildungsbetriebs. Vermittelt werden die theoretischen Grundlagen des jeweiligen Berufsfelds und Allgemeinbildung. Leistungsstarke Lernende besuchen zusätzlich den Unterricht zur Vorbereitung auf die Berufsmaturität. Verantwortlich für den Unterricht sind die Berufsfachschulen, welche ebenfalls den Vorgaben der nationalen und kantonalen Gesetzgebung sowie den damit verbundenen Kontrollen unterstehen.

Der berufskundliche Unterricht erfolgt zumeist an kantonalen Berufsfachschulen von Basel-Stadt oder aber der Kanton weist die Lernenden Berufsfachschulen anderer Kantone zu. In einigen wenigen Berufen erteilen private Anbieter im Auftrag des Kantons Basel-Stadt den Berufskundeunterricht. Konkret handelt es sich hier um folgende Institutionen:

- Handelsschule KV Basel (Kaufmännische Berufe),
- Huber Widemann Schule AG (Medizinische Praxisassistenten, Dentalassistenten, Fachleute Bewegungs- und Gesundheitsförderung, Bühnentanz).

2. Praktika in Abgrenzung zur beruflichen Grundbildung

Der Begriff «Praktikant/Praktikantin» ist im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes eindeutig definiert. Praktikant oder Praktikantin ist, wer sich vorübergehend zum Erwerb praktischer Kenntnisse und Erfahrungen einer bestimmten betrieblichen Tätigkeit und Ausbildung ausserhalb einer systematischen, national anerkannten Berufsausbildung unterzieht. Praktika sind abzugrenzen von reinen Sprachaufenthalten, da bei Letzteren das Element einer betrieblichen Tätigkeit fehlt. Sowohl die nationale als auch die kantonale Gesetzgebung verzichten bewusst auf eine detaillierte Reglementierung von Praktika, um so eine möglichst bedürfnisgerechte Abwicklung derselben im Einzelfall zu gewährleisten.

Praktika im Sinne von «Anwenden und Üben von Gelerntem» werden im Berufsbildungsgesetz im Kontext spezifischer Umsetzungsfragen zwar erwähnt, sind aber explizit nicht Bestandteil von dualen beruflichen Grundbildungen. Folglich sind grenzüberschreitende Praktika zur Talentförderung in der Berufsbildung per se fakultative Ausbildungselemente in Ergänzung zu den obligatorisch vorgegebenen Elementen. Um den Ausbildungserfolg der Lernenden nicht zu gefährden, dürfen Praktika die Umsetzung der Vorgaben von Bildungsverordnungen und Bildungsplänen weder konkurrenzieren noch behindern, dies sowohl inhaltlich wie auch zeitlich. Sowohl die Lernenden als auch der Lehrbetrieb können nicht verpflichtet werden, einem Praktikum zuzustimmen. Vorherige Absprachen vorausgesetzt, können sie jedoch sehr wohl der zielgerichteten Ergänzung der betrieblichen Ausbildung dienen.

3. Grenzüberschreitende Ausbildung von Lernenden, deren Lehrbetrieb sich in Basel-Stadt befindet

3.1 Trinationale Zusammenarbeit und Koordination

Die für die Berufsausbildung zuständigen Stellen am Oberrhein sind im Expertenausschuss Berufsbildung der Oberrheinkonferenz zusammengeschlossen. Der Expertenausschuss ist die Anlaufstelle für alle Fragen der Berufsbildung. Dazu gehören namentlich der Aufbau eines Netzwerks, das die Vergleichbarkeit der Berufsabschlüsse in allen drei Ländern erleichtert sowie seit 1996 die Betreuung der grenzüberschreitenden Praktika im Oberrheingebiet.

Seit 1976 engagiert sich die ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit für den Austausch innerhalb und ausserhalb der Schweiz. Sie ist sowohl Ansprechpartnerin für das europäische Programm für die Berufsbildung und lebenslanges Lernen wie auch für die im Expertenausschuss Berufsbildung vertretenen Kantone (Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Jura, Aargau und Solothurn).

Lehrbegleitende Praktika im Ausland, welche den regionalen Rahmen überschreiten, wären grundsätzlich auch mit der ch Stiftung möglich, finden aber kaum statt.

Bereits heute sind für Lernende des Kantons Basel-Stadt grenzüberschreitende Ausbildungen möglich. Zum einen können Praktika im Rahmen des Euregio-Zertifikats gemacht werden, zum anderen erfolgt die Ausbildung der Matrosinnen und Matrosen für die Binnenschifffahrt binational.

3.1.1 Projekt Euregio-Zertifikat

Wie die Anzugstellenden konstatieren, ist ein Auslandsaufenthalt während der Ausbildung der beste Weg, die fachlichen, fremdsprachlichen und interkulturellen Kompetenzen zu erweitern. Die Nordwestschweiz ist hierbei privilegiert, liegt das Ausland doch unmittelbar vor der Tür. Sie nutzt diesen Vorteil durch aktive Mitwirkung beim Projekt Euregio-Zertifikat. Das Angebot, durchgeführt von den in der Berufsausbildung zuständigen Stellen am Oberrhein, fördert und vermittelt seit vielen Jahren erfolgreich Praktika für Jugendliche in der Erstausbildung ins benachbarte Ausland (www.mobileuregio.org). So können interessierte Lernende des Kantons Basel-Stadt bereits während ihrer Ausbildung ein mindestens vierwöchiges Praktikum in einem deutschen oder französischen Unternehmen im Oberrheingebiet absolvieren. In diesem Zusammenhang hat sich die Oberrheinkonferenz, die im Jahr 2016 unter basel-städtischem Vorsitz steht, zum Ziel gesetzt, das Euregio-Zertifikat weiter zu stärken und dessen Bekanntheitsgrad zu steigern.

3.1.2 Ausbildung der Matrosinnen und Matrosen der Binnenschifffahrt EFZ

Aufgrund der kleinen Anzahl an Lernenden und Lehrbetrieben und der Tatsache, dass alle Lernenden an einer einzigen Berufsfachschule ausgebildet werden, wurde für die Ausbildung der Matrosinnen und Matrosen der Binnenschifffahrt eine binationale Zusammenarbeit implementiert. Die einzige relevante Berufsfachschule für die Schweizer Lernenden befindet sich in Duisburg (Rheinschifffahrt), Deutschland. Die Inhalte der Schweizer Bildungsverordnung und des Bildungsplans wurden mit dem Angebot der Schule in Deutschland abgeglichen. Deren Noten fließen in das eidgenössische Fähigkeitszeugnis ein.

4. Zu den einzelnen Forderungen der Anzugsteller

4.1 Abkommen Deutschland–Frankreich: Grenzüberschreitende Ausbildung

Die Rahmenvereinbarung über die grenzüberschreitende Berufsausbildung am Oberrhein vom September 2013 hat das Ziel, die Mobilität von Auszubildenden in Deutschland (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) und Frankreich (Elsass) zu fördern und zu erleichtern. Dank dieses Abkommens können Lernende die theoretische Ausbildung in ihrem Heimatland absolvieren und für den praktischen Teil zu einem Unternehmen im Nachbarland gehen. Die Lernenden erwerben das Diplom desjenigen Landes, in welchem die theoretische Ausbildung stattgefunden hat. Sie können unter gewissen Bedingungen auch zu den Prüfungen des Nachbarlandes antreten und so eine binationale Doppelqualifikation erreichen.

4.2 Können Schweizer Lernende und Lehrbetriebe in diesen Prozess einbezogen werden?

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Anzugstellenden, dass eine erweiterte sprachliche und kulturelle Ausbildung im Sprachgebiet dazu beitragen kann, die persönliche Entwicklung der Ein-

zelen zu fördern und deren Arbeitsmarktfähigkeit zu steigern. Weiter ist unbestritten, dass Jugendliche aus dem grenznahen Ausland auch weiterhin die Möglichkeit haben sollen, in der Schweiz eine Berufslehre zu absolvieren und so einen eidgenössischen Berufsabschluss zu erlangen. Wie viele Beispiele der vergangenen Jahre zeigen, haben zahlreiche Ausbildungsbetriebe junge Lernende, insbesondere aus Deutschland und vereinzelt auch aus Frankreich, ausgebildet und mit Erfolg zum Lehrabschluss geführt. In diesen Fällen findet die ganze Ausbildung in der Schweiz statt und das Ausbildungsverhältnis (Lehrvertrag) unterliegt vollumfänglich der Schweizerischen Gesetzgebung. Auch der umgekehrte Fall, dass nämlich ein Schweizer Jugendlicher seine Ausbildung vollumfänglich im grenznahen Ausland absolviert und so einen Abschluss nach deutschem oder französischem Recht anstrebt, ist heute schon möglich. Es handelt sich hier aber um Einzelfälle.

Wie beschrieben, ist es weiter möglich, dass Jugendliche im Rahmen ihrer beruflichen Grundbildung in der Schweiz das Angebot Euregio-Zertifikat nutzen und ein Praktikum im grenznahen Ausland bestreiten. Die Region Basel beteiligt sich also schon heute sehr aktiv an einer grenzüberschreitenden Berufsbildung.

4.2.1 Einbezug von Schweizer Lernenden

Der bestehende Rahmenvertrag zwischen Deutschland und Frankreich sieht vor, die beiden dualen Ausbildungselemente geografisch und somit auch rechtlich zu trennen. Ein Einbezug von Schweizer Lernenden in die Vereinbarung hätte zur Folge, dass diese die theoretische Ausbildung an einer Schweizer Berufsfachschule erhielten, die gesamte praktische Ausbildung jedoch im Ausland bei einem deutschen oder französischen Lehrbetrieb absolvierten. Hierbei würden sich mehrere Herausforderungen stellen:

Ausländische Firmen unterstehen nicht Schweizerischem Recht. Somit sind die Inhalte, welche die Bildungsverordnungen und -pläne der einzelnen Berufsfelder vorgeben, für diese Unternehmen nicht verbindlich. Ein allfälliges Bekenntnis, diese Bestimmungen anzuerkennen, wäre rechtlich kaum durchsetzbar, da die kantonale Lehraufsicht keine entsprechenden Kontrollen im Ausland vornehmen kann. Weiter wäre es für die Lehraufsicht auch nicht möglich zu überprüfen, ob ein Unternehmen die Voraussetzungen erfüllt, welche die Schweizerische und kantonale Gesetzgebung an einen potenziellen Lehrbetrieb stellt. Dies ist jedoch, nach nationaler Gesetzgebung, zwingend erforderlich.

Tatsache ist weiter, dass auf Grund der demografischen Entwicklung unserer Bevölkerung und dem damit verbundenen Rückgang der Zahl von Jugendlichen, welche die obligatorische Schulzeit abschliessen, derzeit bei weitem nicht alle angebotenen Lehrstellen besetzt werden können. Die Zahl der Lehrstellen wächst seit Jahren kontinuierlich an und zeigt auf, dass unsere Wirtschaft auf gut ausgebildeten Nachwuchs angewiesen ist. Der Umstand, dass viele gute und motivierte Lehrbetriebe nicht genügend geeignete Lernende rekrutieren können, stellt diese vor grosse Probleme.

Die verantwortlichen Stellen im Erziehungsdepartement unternehmen deshalb zusammen mit der Wirtschaft seit Jahren grosse Anstrengungen, die Inhalte und Chancen einer beruflichen Grundbildung der breiten Öffentlichkeit aufzuzeigen. In Zeiten eines Lehrstellenüberschusses in praktisch allen Berufsfeldern ist es nicht zielführend, wenn Lernende ihre praktische Ausbildung im Ausland absolvieren und so dem nationalen bzw. lokalen Markt entzogen werden.

4.2.2 Einbezug von Schweizer Lehrbetrieben

Wie unter 4.2.1 aufgeführt, besteht aktuell ein Lehrstellenüberschuss, welcher dazu führt, dass nicht alle Lehrstellen besetzt werden können. Hiervon betroffene Anbieter stehen schon heute vor der Herausforderung, wie sie ihren fehlenden Berufsnachwuchs auf andere Weise sicherstellen können.

Die Regierung geht deshalb davon aus, dass heute schon Jugendliche aus dem Ausland bei regionalen Basler Unternehmungen arbeiten, dies aber unter arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Eine Unterstellung unter Normen der beruflichen Grundbildung im In- oder Ausland findet hier nicht statt und die Betriebe sind folglich nicht verpflichtet, diesbezügliche Vorgaben einzuhalten. In Analogie zu 4.2.1 haben ausländische Bildungsbehörden keine Möglichkeit, die Einhaltung allfälliger gesetzlicher Vorgaben zu kontrollieren und durchzusetzen.

Gemäss dem Rahmenvertrag zwischen Deutschland und Frankreich würden hiervon betroffene Jugendliche eine Berufsfachschule im Ausland besuchen und somit auch einen ausländischen Abschluss erlangen. Ob dieser Abschluss in der Schweiz anerkannt bzw. einem Schweizerischen Abschluss (EFZ, EBA) gleichgesetzt wird, wird auf nationaler Ebene entschieden, zuständig hierfür ist das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

4.3 Gedenkt der Kanton Basel-Stadt, diese Rahmenvereinbarung ebenfalls zu unterzeichnen?

Aus den unter 4.1 geschilderten Gründen besteht aus Sicht der Regierung derzeit keine Veranlassung, dieser Rahmenvereinbarung beizutreten. Aus Sicht sowohl der Lernenden als auch der Lehrbetriebe besteht kein Handlungsbedarf, da genügend Lehrstellen in allen Berufen vorhanden sind und dem Besetzen dieser Lehrstellen erste Priorität eingeräumt werden soll.

Weiter würde ein Beitritt der Schweiz zur Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich zu einer rechtlich ungeklärten Situation in der Schweiz führen, da die Vorgaben der nationalen Gesetzgebung betreffend berufliche Grundbildung nicht bzw. nur ungenügend eingehalten werden könnten. Die Abklärungen haben ergeben, dass andere Grenzkantone in der Romandie und im Tessin (Waadt, Neuenburg, Tessin) in gleichem Sinne verfahren, d.h. es gibt auch dort keine entsprechenden binationalen Abkommen und keine Aufteilung der Ausbildungsorte auf verschiedene Nationen.

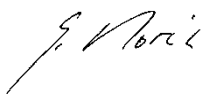
5. Fazit

Eine Aufteilung der Ausbildungsorte auf mehrere Nationen in der beruflichen Grundbildung bringt den Schweizer Lernenden und den Lehrbetrieben keine Vorteile, schwächt aber den Ausbildungsstandort Basel-Stadt, damit auch den Wirtschaftsraum Basel und auf Grund der bestehenden Rechtslücken ebenso den Wert der nationalen Abschlüsse.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Daniel Goepfert und Konsorten betreffend regionale grenzüberschreitende Berufsbildung abzuschreiben. Dies geschieht in Analogie zum gleichlautenden Postulat von Christoph Hänggi, SP BL, welches im Kanton Basel-Landschaft eingereicht und nun in gleichem Sinne abschlägig beantwortet wird.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin