

REGIERUNGSRAT

19. November 2014

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

14.223

Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen; Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW); Änderung

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Zusammenfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Vorgeschichte	5
1.2 Ist-Zustand – heutige Aufgabenteilung und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS	6
1.2.1 Kanton.....	8
1.2.2 Bund	9
1.2.3 Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden.....	10
1.2.4 Trägerschaft/Schulvorstand/Schulleitung	12
1.2.5 Eigentümer der Schulanlagen.....	12
1.2.6 Fazit.....	13
2. Handlungsbedarf.....	13
2.1. Handlungsbedarf in der Rechnungslegung	13
2.1.1 Eingeschränkte Vergleichbarkeit zwischen den BFS	14
2.1.2 Fehlende Transparenz auf Ebene Einzelschule	14
2.2 Handlungsbedarf in Finanzierungsfragen.....	14
2.2.1 Betriebsüberschüsse	14
2.2.2. Finanzierung von nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten durch Wohnortsbeiträge.....	18
2.3 Fazit.....	17
3. Umsetzung	20
3.1 Rechnungslegung	20
3.2 Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden.....	19
3.2.1 Kantonsbeitrag (inklusive Bundesbeitrag)	21
3.2.2 Beitrag der Wohnortsgemeinden.....	22
3.3 Betriebsüberschüsse	23
3.4 Infrastruktur.....	24
3.4.1 Grossprojekte	25
3.4.2 Laufende Infrastrukturkosten	26
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens	27
5. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen.....	31
6. Auswirkungen	35
6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton.....	35
6.2 Auswirkungen auf das Projekt Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV)	35
6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	36
6.4 Auswirkungen auf die Gemeinden	34
6.5 Auswirkungen auf die nichtkantonalen subventionierten BFS und deren Trägerschaften.....	36
7. Weiteres Vorgehen.....	37
Antrag	37
.....	36

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen, Änderung des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Bereich der nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen (fortan BFS) weist ein jährliches Kostenvolumen von annähernd 124 Millionen Franken auf. Der Kanton beteiligt sich daran mit rund 88 Millionen Franken, die Gemeinden übernehmen in Form von Wohnorts- beziehungsweise Lehrortsbeiträgen knapp 36 Millionen Franken. Die Steuerung und Finanzierung der BFS ist im Kanton Aargau als Verbundaufgabe der drei Hauptakteure Kanton, Gemeinden und Trägerschaften der BFS (Trägersgemeinde oder privater Träger) organisiert. Diese Organisationform bedingt, dass die Entscheidungsbefugnisse sowie die Finanzierungs- und Aufsichtspflichten dieser drei Hauptakteure so definiert sind, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung (Steuerung, Finanzierung und Aufsicht) im Berufsschulwesen sichergestellt werden kann.

Der Regierungsrat hat das Departement Bildung, Kultur und Sport deshalb beauftragt, die aktuelle Steuerung und Finanzierung der BFS zu analysieren und allfälligen Handlungsbedarf aufzuzeigen. Entgegen diversen Medienberichten steht eine Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS dabei nicht zur Diskussion.

Handlungsbedarf

Die meisten BFS verfügen neben der beruflichen Grundbildung auch über ein Weiterbildungsangebot, welches mehrheitlich auf derselben Infrastruktur basiert. Während die Grundbildung der BFS zum staatlichen Bildungsauftrag gehört und weitgehend durch öffentliche Gelder finanziert wird, engagieren sich die BFS im Bereich Weiterbildung (weitgehend nicht subventioniert) auf eigene Kosten und auf eigenes Risiko. Aus dieser Aufspaltung ergibt sich die Notwendigkeit einer getrennten finanziellen Betrachtung und Rechnungslegung dieser Bereiche. Ebenso müssen Schulbetrieb und Infrastruktur finanziell und auch in der Rechnungslegung getrennt werden. Allerdings fehlen dazu verbindliche Vorgaben in der Rechnungslegung. Die Jahresrechnungen der BFS werden dementsprechend nicht nach einheitlichen Kriterien geführt und sind somit nur bedingt vergleichbar. Der Kanton verlangt zudem aktuell keine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) und hat daher keine Übersicht über die tatsächlichen Kosten der BFS.

Zudem beeinträchtigen fehlende Vorgaben zur Festlegung des Wohnortbeitrags durch den Schulvorstand die übergeordnete Steuerung durch den Kanton. Denn obwohl die Wohnortsbeiträge nur das Schulbetriebsdefizit sowie rund 40 % der anrechenbaren Infrastrukturkosten decken sollten, wurden in der Vergangenheit von einzelnen BFS teilweise hohe Betriebsüberschüsse erzielt. Die kumulierten Betriebsüberschüsse (erarbeitetes freies Kapital) wurden in Infrastruktur oder andere Projekte investiert, auf die der Kanton keinen Einfluss hat. Der Kanton ist damit nicht in den von rechtlichen und gesetzlichen Vorgaben bestimmten Bewilligungsprozess einbezogen und kann folglich nicht für eine verhältnismässige Risikoverteilung und Finanzierung sorgen.

Die Problematik wird dadurch verstärkt, dass beim Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen zu den Gemeindebeiträgen an die Infrastruktur Interpretationsspielraum besteht: Gemäss § 55 des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) übernehmen die Wohnortsgemeinden die Kosten der Amortisation und Verzinsung der Restschuld, die nach Abzug der Kantonsbeiträge und weiterer Einnahmen verbleiben (rund 40 % der Restschuld). Diese Bestimmung lässt offen, ob die Wohnortsgemeinden nur die anrechenbare (vom Kanton bewilligte Kosten) oder auch die nicht anrechenbare (teilweise erhebliche) Restschuld übernehmen müssen. In der Vergangenheit war es üblich, dass die BFS die nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten ebenfalls den Wohnortsgemeinden verrechnet

haben. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzgebers, denn die Eigentümer sollten die zum Teil erheblichen nicht anrechenbaren Kosten übernehmen. Für die Eigentümer fehlen sonst die nötigen Anreize, die notwendige Infrastruktur kostengünstig zu erstellen. Es gilt somit, Fehlanreize zu vermeiden, welche durch die Entbindung der Bauherrin (Eigentümerin) von allen Finanzierungspflichten bestehen.

Lösungsvorschläge

Mit folgenden Lösungsvorschlägen wird eine Verbesserung des Systems der Steuerung und Finanzierung der BFS angestrebt:

- Zur besseren Vergleichbarkeit der Betriebsrechnung erfolgt eine einheitliche Umsetzung des Rechnungslegungsstandards Swiss GAAP FER 21 mittels eines für alle BFS verbindlichen Rechnungslegungs-Handbuchs.
- Um die tatsächlichen Kosten pro Lernendem beziehungsweise Lernender zu ermitteln und so die Wohnortsbeiträge festzulegen sowie zur Trennung von Grund- und Weiterbildung wird eine KLR bei den BFS eingeführt.
- Der Kanton bezahlt einen Pauschalbeitrag auf Grundlage einer einheitlichen Pflichtlektionenpauschale. Für die erste Festsetzung gilt der aktuelle Wert von Fr. 11.70.
- Der Regierungsrat kann jährlich über eine Anpassung der Pflichtlektionenpauschale entscheiden. Dabei sind folgende Aspekte massgebend: Die Finanzlage des Kantons, die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Lohnentwicklung im Lehrbereich und in der Wirtschaft sowie die Entwicklung des Index der Konsumentenpreise.
- Der Beitrag der Wohnortsgemeinden an den Schulbetrieb richtet sich nach den tatsächlichen Kosten der einzelnen BFS und berechnet sich aus den Schulbetriebskosten der Grundbildung sowie 40 % der anrechenbaren Infrastrukturkosten abzüglich weiterer Einnahmen, dem Kantonsbeitrag und einem allfälligen Überschuss des erarbeiteten freien Kapitals in der Grundbildung.
- In der Grundbildung erwirtschaftete Betriebsüberschüsse sind einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zuzuweisen.
- Der Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung darf nach Gewinnverteilung höchstens 10 % der Schulbetriebskosten der Grundbildung (gemäss KLR) entsprechen;
- Bei Überschreitung dieser Begrenzung muss der Überschuss im Folgejahr in Form eines reduzierten Wohnortbeitrags an die Gemeinden zurückerstattet werden.
- Betriebsüberschüsse in der Grundbildung dürfen nur für den Schulbetrieb der Grundbildung verwendet werden.
- Der Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung zu den Beiträgen der Wohnortsgemeinden an die Infrastruktur wird präzisiert. Es wird festgehalten, dass die Wohnortsgemeinden nur die Amortisation und Verzinsung der anrechenbaren Restschuld von 40 % übernehmen. Die nicht anrechenbaren Kosten müssen von der Eigentümerin getragen werden. Als anrechenbar gelten wie bereits heute Investitionen, die für eine einwandfreie Erfüllung der beruflichen Grundbildung sachlich erforderlich sind und einen wirtschaftlichen Schulbetrieb gewährleisten.

Ziele dieser Neuerungen sind eine bessere Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen der BFS und damit eine erhöhte Kostentransparenz, eine klarere Trennung der Finanzierung von Grund- und Weiterbildung sowie von Infrastruktur und Betrieb, und eine Verbesserung in der finanziellen Steuerung der BFS. Zudem wird dafür gesorgt, dass die vorgegebene Verteilung von Infrastrukturkosten eingehalten wird.

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte

Die Steuerung und Finanzierung der nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen (fortan BFS) ist eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Der verbundpartnerschaftliche Charakter dieser Aufgabe führte dazu, dass die Aufgabenerfüllung "Berufsschulwesen" bereits im Rahmen der Projekte Gesetz zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (GAT; 2003) sowie Gemeindereform Aargau (GeRAG; 2007) überprüft wurde. In beiden Projekten wurde die Kantonalisierung der BFS vom Regierungsrat vorgeschlagen, jedoch mehrfach vom Grossen Rat abgelehnt.

Mit Annahme des Postulats von Frau Kathrin Nadler vom 25. März 2009, welches verlangte, auf die Kantonalisierung zu verzichten, hat sich der Regierungsrat aber dazu verpflichtet, binnen vier Jahren aufzuzeigen, welche Massnahmen zur Sicherstellung einer effizienten, wirkungsvollen, und sachlich korrekten Steuerung und Finanzierung der BFS zu ergreifen seien. Folgende Fragestellungen standen dabei im Zentrum:

- Sind die Verantwortlichkeiten in Bezug auf die BFS klar geregelt?
- Besteht Klarheit und Transparenz bezüglich Führungsstrukturen und Finanzierung der BFS?
- Setzt die Finanzierung Anreize für den sparsamen Umgang mit Ressourcen?
- Kann die Aufsicht durch die verantwortlichen Stellen zweckmässig erfüllt werden?
- Sind Anpassungen an der aktuellen Gesetzgebung notwendig?

Das Departement Bildung, Kultur und Sport gab folglich im Frühjahr 2010 bei der Universität St. Gallen ein Rechtsgutachten in Auftrag, das die aktuelle Steuerung und Finanzierung der BFS beurteilen und allfällige kritische Punkte beziehungsweise allfälligen Handlungsbedarf aufzeigen sollte. Dies im Gegensatz zu den früheren Arbeiten aber ausdrücklich ohne das Ziel einer Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS. Die Beurteilung der aktuellen Steuerung und Finanzierung des Berufsschulwesens hat insbesondere folgenden Handlungsbedarf ergeben:

- Aufgrund fehlender Vorgaben durch den Kanton werden die Rechnungen der BFS nicht nach einheitlichen Kriterien geführt und sind somit nur bedingt vergleichbar. Auch wird keine KLR eingefordert. Zudem sind berufliche Grundbildung und Weiterbildung sowie Schulbetriebs- und Infrastrukturkosten finanziell und in der Rechnungslegung mehrheitlich nicht klar nachweisbar und nachvollziehbar getrennt. Entsprechend weist die Finanzierungssystematik der nichtkantonalen, subventionierten BFS bezüglich Kosten- und Erlöstransparenz in der beruflichen Grundbildung diverse Mängel auf.
- Es fehlen präzise Vorgaben zur Festlegung und Ausweisung der Wohnortsbeiträge, welche Beiträge an den Schulbetrieb sowie an die für die Grundbildung anrechenbare Infrastruktur beinhalten. Die Finanzierung ist somit insgesamt nicht transparent und setzt teils nicht die richtigen Anreize.
- Der Wortlaut der Rechtsgrundlagen bezüglich der Finanzierung der Infrastrukturkosten, welche die Gemeinden zu tragen haben, ist zu wenig präzise. Daher übernehmen die Lehrorts- beziehungsweise die Wohnortsgemeinden teilweise nicht nur die anrechenbaren sondern auch die nicht anrechenbaren Kosten der Infrastruktur.

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Bildung, Kultur und Sport damit, Verbesserungsvorschläge zum im Rechtsgutachten aufgezeigten Handlungsbedarf auszuarbeiten. Mit dem Ziel die Vergleichbarkeit der Rechnungen der BFS sicherzustellen sowie Transparenz hinsichtlich den tatsächlichen Kosten der beruflichen Grundbildung (Kosten je Lernende beziehungsweise Lernender) zu schaffen, gab das Departement Bildung, Kultur und Sport im Sommer 2012 bei der Firma KPMG, Zürich, ein zusätzliches Gutachten zur aktuellen Rechnungslegung der BFS in Auftrag.

Dieses Gutachten bestätigt Mängel in der aktuellen Rechnungslegung. Insbesondere weisen die Rechnungen der BFS durch die uneinheitliche Handhabung und Kontierung in den Finanzbuchhaltungen eine ungenügende Vergleichbarkeit auf. Zudem fehlt eine KLR als effizientes Führungsinstrument. Letzteres führt dazu, dass weder dem Kanton noch den Wohnortsgemeinden die tatsächlichen Kosten je Lernender beziehungsweise Lernendem in der beruflichen Grundbildung bekannt sind.

Der Regierungsrat hat anschliessend im Rahmen eines Zwischenentscheids die Richtung der anzustrebenden Verbesserungen beziehungsweise Anpassungen des heutigen Systems der Steuerung und Finanzierung des Schulbetriebs und der Infrastruktur der beruflichen Grundbildung vorgegeben.

1.2 Ist-Zustand – heutige Aufgabenteilung und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS

Der schulische Unterricht der beruflichen Grundbildung – Berufskundeunterricht, allgemein bildender Unterricht beziehungsweise allgemein bildende Fächer sowie, wenngleich nicht an allen Schulen, Fächer der Berufsmaturität – wird im Kanton Aargau an insgesamt zwölf nichtkantonalen, subventionierten BFS sowie an zwei kantonalen Schulen (nicht Gegenstand dieses Projekts), vermittelt. Der Kanton überträgt dabei den Gemeinden oder den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) als Trägerschaften der öffentlichen, nichtkantonalen BFS im Rahmen der im Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) vom 6. März 2007 (SAR 422.200) sowie in der Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung (VBW) vom 7. November 2007 (SAR 422.211) vorgegebenen Schranken, die Führung der BFS. Die jeweiligen Trägerschaften regeln folglich Organisation, Schulbetrieb und Zuständigkeiten für die einzelnen BFS in einem Organisationsstatut und wählen einen Schulvorstand als Aufsichtsorgan.

Der Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS weist ein Kostenvolumen von annähernd 124 Millionen Franken pro Jahr auf. Der Kanton (und Bund) beteiligt sich daran mit knapp 88 Millionen Franken und die Gemeinden mit knapp 36 Millionen Franken (Stand 2012) – Letztere in Form von Gemeindebeiträgen, welche von den Schulvorständen vor Ort festgelegt werden (vgl. Tabelle 1). Die Subventionierung beschränkt sich dabei auf die berufliche Grundbildung. Ein allfälliges Weiterbildungsangebot der BFS wird nicht beziehungsweise nur subsidiär mit öffentlichen Geldern unterstützt und muss demnach selbsttragend sein. Dabei handelt es sich um eine Umsetzung von Art. 11 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10), der ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen verbietet und für Weiterbildungsangebote von öffentlichen Anbietern Marktpreise vorschreibt.

Tabelle 1: Beiträge der öffentlichen Hand 2007–2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Gemeindebeiträge ^a (in Franken)	76'607'954	53'106'469 ^b	44'556'551 ^b	40'770'109 ^b	37'984'613	35'924'491
Beiträge Kanton (und Bund) ^c (in Franken)	43'080'604	94'136'860 ^d	87'913'650	87'469'472	88'407'175	87'753'842
Gesamttotal öffentliche Hand (in Franken)	119'688'558	147'243'329	132'470'201	128'239'581	126'391'788	123'678'333
%- Beitrag der Gemeinden	64,0 %	36,1 %	33,6 %	31,8 %	30,1 %	29,0 %
Anzahl Lernende	15'110	15'324	15'379	15'330	15'289	15'082
Gesamtbeitrag pro Lernender beziehungsweise Lernendem (in Franken)	7'921	9'608	8'614	8'365	8'136	8'200
vor GBW respektive NFA		mit GBW respektive NFA				

^a Beinhalten Gemeindebeiträge an den Betrieb und an die Infrastruktur, da die gesamten Gemeindebeiträge ausschlaggebend für die Festlegung der künftigen Gemeindebeiträge sind (Quelle: Staatsrechnung Kanton AG sowie Jahresrechnungen der BFS).

^b Während der Kanton seine Beiträge an die BFS per 2008 wie im Rahmen der Umsetzung des NFA beschlossen um 40 Millionen Franken erhöhte, haben die Schulvorstände diese Entlastung zugunsten der Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2010 nicht vollständig weitergegeben.

^c Beinhalten Kantonsbeiträge an den Betrieb, an allfällige Mietzinsen der BFS und an kleinere Projekte. Nicht enthalten sind Beiträge an die Infrastruktur, da diese künftig separat durch den Kanton finanziert werden und daher nicht relevant sind für die Festlegung der prozentualen Aufteilung der Betriebskosten auf Kanton und Gemeinden.

^d Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt um deren Liquidität sicherzustellen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend die aktuelle Aufgabenteilung (Steuerung) und Finanzierung im Bereich der nichtkantonalen, subventionierten BFS:

Tabelle 2: Finanzierungspflichten und Entscheidungsbefugnisse berufliche Grundbildung (Infrastruktur und Schulbetrieb)

Akteur	Finanzierungspflichten (ausschliesslich berufliche Grundbildung)	Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsverantwortung (ausschliesslich bezogen auf die berufliche Grundbildung)
Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Pauschalbeiträge an die Betriebskosten der BFS via Pflichtlektionenpauschale (§ 43 Abs. 1 GBW) • Beiträge an Infrastruktur der BFS, 60 % der anrechenbaren Bau- respektive 60 % der anrechenbaren Mietkosten (§ 54 Abs. 1 und 2 GBW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgaben zum Angebot der BFS via Rahmen- und Leistungsvertrag (§ 5 Abs. 1 GBW) • Genehmigung Bauvorhaben/Einmietungen (§§ 71 und 76 VBW)
Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden der Lernenden	<ul style="list-style-type: none"> • Leisten Gemeindebeiträge je Lernender beziehungsweise Lernendem, die folgende Kosten abdecken: • Betriebskosten der BFS nach Abzug Kantons- und übrige Beiträge (§ 49 Abs. 1 GBW) • Kosten für Verzinsung und Amortisation der anrechenbaren Restschuld (Infrastruktur) nach Abzug Kantons- und übriger Beiträge (§ 55 Abs. 1 GBW) 	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelne Vertretungen in den Schulvorständen
Schulträger/ Schulvorstände	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlich-rechtliche Trägerschaft (Gemeinden): Leistet ordentliche Gemeindebeiträge für ihre Lernenden • Private Trägerschaft (OdA): Keine Finanzierungspflichten 	<ul style="list-style-type: none"> • Trägerschaften (Gemeinden und OdA): Wahl der Schulvorstände. Erlass Organisationsstatuten. Erste Instanz bezüglich Bauvorhaben (§ 19 Abs. 1 lit. b VBW) • Schulvorstände: Erlass von Bestimmungen über Anstellungsverhältnisse (§ 17 GBW). Bestimmen Höhe der Wohn- beziehungsweise Lehrortsbeiträge. Auffangkompetenz in strategischen Fragen
Eigentümer der Schulhäuser	<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme sämtlicher nicht anrechenbarer Baukosten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Instanz bezüglich Genehmigung Bauvorhaben

Die heutige Steuerung und Finanzierung des nichtkantonalen, subventionierten Berufsschulwesens gestaltet sich also wie folgt:

1.2.1 Kanton

Der Kanton, welcher die Hauptlast der anfallenden Kosten trägt, leistet einen Beitrag an den Schulbetrieb der beruflichen Grundbildung über einen vom Regierungsrat festgelegten Kantonsbeitrag in Form einer Pflichtlektionenpauschale. Der Kantonsbeitrag beinhaltet auch einen Teil der Subventionen des Bundes, welche letzterer als pauschale Beteiligung an der gesamten Berufsbildung dem Kanton jährlich vergütet (vgl. Ziffer 1.2.2).

Die Pflichtlektionenpauschale beziehungsweise der Kantonsbeitrag wurde beim Inkrafttreten des GBW folgendermassen bestimmt:

1. Aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), übernahm der Kanton zusätzlich 40 Millionen Franken an den Kosten der schulischen Grundbildung der nichtkantonalen BFS, welche bis dahin von den Gemeinden bezahlt wurden.
2. Die Pflichtlektionenpauschale wurde erstmalig so festgelegt, dass der gesamte Kantonsbeitrag an den Schulbetrieb der nichtkantonalen BFS den in den Jahren 1999–2006 durchschnittlich bezahlten Beiträgen des Kantons und des Bundes und den zusätzlichen 40 Millionen Franken entsprach. Ergo basiert die Berechnung des Kantonsbeitrags an den Schulbetrieb nicht auf den tatsächlichen Kosten des Schulbetriebs, sondern stützt sich auf die in den Jahren 1999–2006 aufwandorientiert ausgerichteten Kantonsbeiträgen.

Danach wurde die Pflichtlektionenpauschale jährlich überprüft und nötigenfalls angepasst. Die Anpassung darf dabei gemäss § 48 Abs. 3 GBW höchstens im Verhältnis zu allfälligen Änderungen der Beitragsleistung des Bundes oder der Löhne für Lehrpersonen an kantonalen Berufsfachschulen erfolgen. Nachteil dieser Regelung ist, dass andere Kriterien, wie insbesondere die Finanzlage des Kantons, bei einer Anpassung der Pflichtlektionenpauschale nicht berücksichtigt werden können.

Daneben gewährt der Kanton Beiträge an die Infrastruktur (Neu-, Erweiterungs- und Umbauten sowie Miete) der beruflichen Grundbildung. Diese betragen 60 % der anrechenbaren¹ Baukosten beziehungsweise 60 % der anrechenbaren, marktüblichen Nettomietkosten. Seiner finanziellen Beteiligung entsprechend, ist der Kanton dabei Entscheidungsinstanz bezüglich der Genehmigung geplanter Bauvorhaben respektive Einmietungen.

1.2.2 Bund

Gemäss dem "Masterplan Berufsbildung" des Bundes², "[...] beteiligt sich der Bund in Form von Pauschalbeiträgen an den Berufsbildungskosten der Kantone. Ausserdem stellt er Mittel zur Weiterentwicklung der Berufsbildung und für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse bereit. Wie **Error! Reference source not found.** ¹³ zeigt, beinhaltet der Pauschalbeitrag des Bundes Subventionen für die berufliche Grundbildung, die höheren Fachschulen und für berufsorientierte Weiterbildung und Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen. Gemäss dem Masterplan Berufsbildung ermöglicht der Pauschalbeitrag den Kantonen: "[...] einen selbst verantworteten gezielten Mitteleinsatz, da die Bundessubventionen nicht mehr an bestimmte Angebote oder Investitionen gebunden sind". Im Kanton Aargau fliessen zurzeit rund 75% des Bundesbeitrags in die berufliche Grundbildung und damit auch teilweise in die Finanzierung der nichtkantonalen BFS⁴.

¹ Anrechenbar sind Ausgaben, die für eine einwandfreie Erfüllung der schulischen Grundbildung sachlich erforderlich sind und sich auf Investitionen stützen, die einen wirtschaftlichen Schulbetrieb gewährleisten

² Öffentlich zugänglich unter: <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01550/index.html?lang=de>

³ In Anlehnung an Abbildung 4 auf Seite 11 des "Masterplans Berufsbildung" des Bundes.

⁴ Die übrigen Bundesgelder verteilen sich im Wesentlichen auf die höhere Berufsbildung sowie Beratungs- und Brückenangebote.

Abbildung 1: Systematik der Bundes- und Kantonsbeiträge für die Berufsbildung

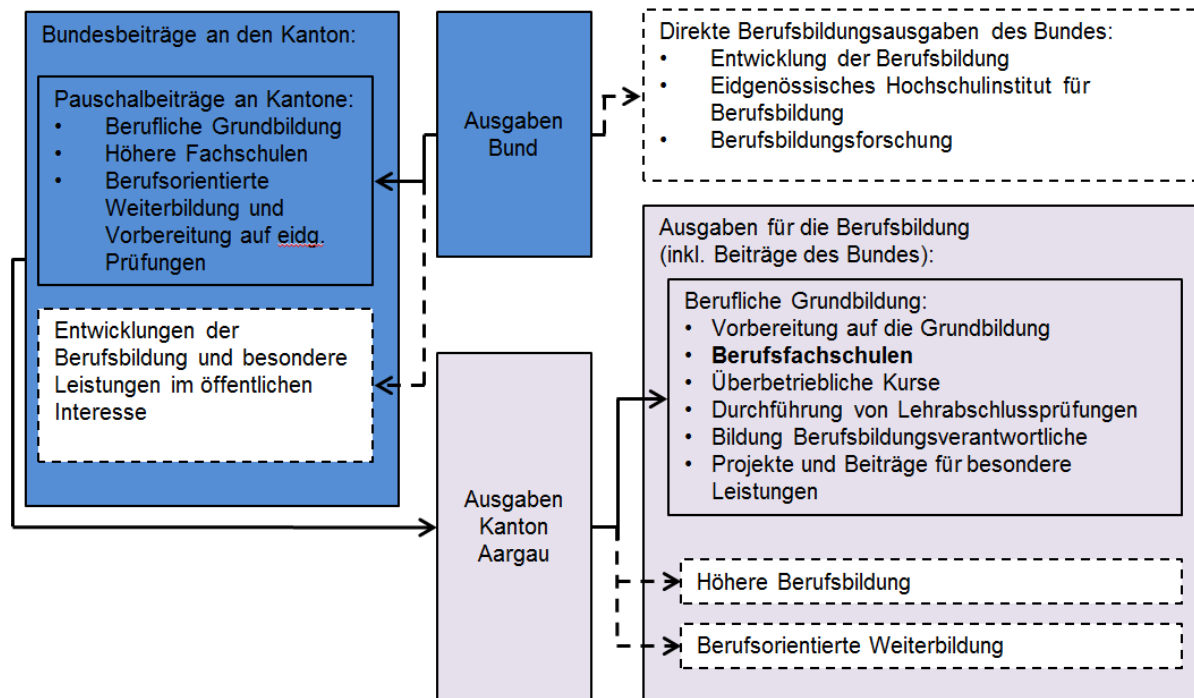


Tabelle 3 zeigt, dass die Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung im Allgemeinen und an die nichtkantonalen BFS im Speziellen seit dem Jahr 2009⁵ nahezu konstant geblieben sind. Allerdings haben sich die Anteile der Beiträge von Bund und Kanton, die an die gesamte Berufsbildung und damit auch an die nichtkantonalen BFS gehen, verschoben (Bund +10 %, Kanton -10 %). Dies weil sich der Bund zum Ziel gesetzt hat, seinen Anteil an der Finanzierung der gesamten Berufsbildung auf rund einen Viertel zu erhöhen, was er im Jahr 2012 erreicht hat (vgl. Tabelle 3). Der Bundesbeitrag wird auf Basis einer jährlichen Kostenerhebung des Bundes bei allen Kantonen festgelegt. Sinkende Kosten in der Berufsbildung führen im Normalfall, sprich wenn die Aufstockung des Bundesbeitrags bis auf einen Viertel abgeschlossen ist, also auch zu einem tieferen Bundesbeitrag, da dieser nicht als absolute Grösse definiert ist.

⁵ Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt um deren Liquidität sicherzustellen. Daher ist dieses Jahr aus dem Vergleich ausgeklammert.

Tabelle 3: Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung und an die nichtkantonalen subventionierten BFS.

Kantons- und Bundesbeiträge an die gesamte Berufsbildung (in Fr. 1'000.–):					
	2008	2009	2010	2011	2012
Kantonsbeitrag	123'506	112'164	113'463	106'812	98'058
Kantonsanteil	56 %	54 %	53 %	51 %	47 %
Bundesbeitrag	33'093	37'352	39'547	44'414	51'659
Bundesanteil	15 %	18 %	18 %	21 %	25 %
Zwischentotal Kantons- und Bundesbeiträge	156'599	149'516	153'010	151'226	149'717
Gemeindebeiträge	65'314	58'585	60'977	58'567	58'232
Gemeindeanteil	29 %	28 %	28 %	28 %	28 %
Total Beiträge öffentliche Hand	221'913	208'101	213'987	209'793	207'949
Kantons- und Bundesbeiträge an die nichtkantonalen subventionierten BFS (in Fr. 1'000.–):					
	2008	2009	2010	2011	2012
Kantons- und Bundesbeitrag ^a	94'137 ^b	87'914	87'469	88'407	87'754
Anteil der Kantons- und Bundesbeiträge, der an die nichtkantonalen BFS geht	60 %	59 %	57 %	58 %	59 %

^a Beinhalten Kantonsbeiträge an den Betrieb, an allfällige Mietzinsen der BFS und an kleinere Projekte. Nicht enthalten sind Beiträge an die Infrastruktur.

^b Im Jahr 2008 wurde den gewerblich-industriellen BFS anlässlich der Umstellung von aufwandorientierten, nachschüssigen Beiträgen auf zeit- und periodengerechten Pauschalbeiträgen 10 Millionen Franken zusätzlich ausbezahlt, um deren Liquidität sicherzustellen.

1.2.3 Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden

Die Wohn- respektive Lehrortsgemeinden (bei Lernenden mit ausserkantonalem Wohnort) beteiligen sich ihrerseits via Gemeindebeitrag an den Schulbetriebskosten der BFS. Anders als die kantonalen Beiträge, die pro Lernender und Lernendem als Pauschale ausgerichtet werden und sich an den jeweiligen Pflichtlektionen orientieren, sind die Gemeindebeiträge aufwandorientiert konzipiert. Die Wohnortsbeiträge decken jene Kosten der beruflichen Grundbildung, die nach Abzug des Kantonsbeitrags und weiterer Einnahmen verbleiben. Damit übernehmen die Wohnortsgemeinden faktisch eine gegen oben hin offene Defizitgarantie. Der Ansatz der Defizitgarantie stimmt mit dem Non-Profit-Charakter der beruflichen Grundbildung überein, bei dem zwar die Kosten über öffentliche Mittel abgedeckt sind, jedoch keine Betriebsüberschüsse erzielt werden dürfen. Der jeweilige Gemeindebeitrag richtet sich nach der Anzahl Lernenden mit Wohnsitz beziehungsweise Lehrort auf ihrem Gebiet.

Die Beiträge für den Bereich Infrastruktur werden ebenfalls über den Wohnortsbeitrag beglichen. Der Gesetzgeber sieht vor, dass die Wohn- respektive Lehrortsgemeinden die Kosten für Verzinsung und Amortisation der Restschuld, die nach Abzug der Kantonsbeiträge und weiterer Einnahmen verbleiben, übernehmen. Ob unter der Restschuld 40 % der vom Kanton bestimmten anrechenbaren Kosten zu verstehen ist, oder ob darüber hinaus die Restschuld auch die nicht anrechenbaren Kosten umfasst, ist im Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung nicht eindeutig klar. In der Praxis übernehmen die Wohn- und Lehrortsgemeinden meistens zusätzlich auch die nicht anrechenbaren Kosten.

Diese nicht anrechenbaren Kosten können erheblich sein, zum Beispiel wenn das Raumprogramm durch Turn- und Sportanlagen für Vereine oder weitere Räume (zum Beispiel Infrastruktur für die Weiterbildung), im alleinigen Interesse der Standortgemeinde beziehungsweise des Eigentümers erweitert wird. Deshalb soll diese gesetzliche Bestimmung präzisiert werden.

An dieser Stelle ist noch darauf hinzuweisen, dass aktuell die Wohnsitz- beziehungsweise Lehrortsbeiträge an den Schulbetrieb und an die Infrastruktur in den Rechnungen der BFS nicht gesondert ausgewiesen werden. Vielmehr wird vom jeweiligen Schulvorstand für den Schulbetrieb und die Infrastruktur ein Gemeindebeitrag festgelegt, welcher den Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden in Rechnung gestellt wird. Damit zusammenhängend sind Einschränkungen hinsichtlich transparenter Finanzierung anzubringen, da die finanzielle Trennung von Schulbetrieb und Infrastruktur für die beitragspflichtigen Gemeinden nicht nachvollziehbar ist. Demnach können die Gemeinden nicht überprüfen, ob ihre Beiträge den tatsächlichen Kosten (abzüglich Kantonsbeitrag und weiterer Einnahmen) der beruflichen Grundbildung entsprechen. Die Finanzierung ist somit insgesamt nicht transparent und setzt teils nicht die richtigen Anreize. Vorgaben zur Berechnung und Ausweisung der Wohnortsbeiträge, welche die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit für die Gemeinden verbessern würden, fehlen. Die Entscheid- und Vollzugskompetenzen der Gemeinden sind dabei trotz ihrer eher umfangreichen Finanzierungspflichten stark eingeschränkt, da sie nur durch einen allfälligen Einsitz in den Schulvorständen Einfluss nehmen können.

1.2.4 Trägerschaft/Schulvorstand/Schulleitung

Die Trägerschaften der BFS beteiligen sich je nach Organisationsform in unterschiedlichem Ausmass an den Kosten des Schulbetriebs und der Infrastruktur (vgl. Ziffer 1.2.5 und Beilage 1):

- Öffentlich-rechtliche Träger (Gemeinden) leisten, gleich wie alle anderen Wohnortsgemeinden, ihrem Anteil an Lernenden entsprechend Gemeindebeiträge. Die nicht anrechenbaren Kosten im Bereich Infrastruktur haben sie allein zu tragen.
- Private Trägerschaften, die gleichzeitig Eigentümer der Schulanlagen sind⁶, leisten keine Beiträge an den Schulbetrieb, haben jedoch nicht anrechenbare Infrastrukturkosten allein zu tragen.
- Private Trägerschaften, die nicht Eigentümer der Schulanlagen sind, wie beispielsweise kaufmännische Vereine, sind dagegen von jeglicher Finanzierungspflicht befreit.

Die Trägerschaften, und in deren Vertretung die Schulvorstände, verfügen über weitreichende Entscheidungsbefugnisse, die von Finanzierungsentscheidungen über langfristige, strategische Entscheide bis ins operative Tagesgeschäft der BFS reichen.

Auf operativer Ebene werden die BFS von einer Rektorin respektive einem Rektor geleitet. Die Aufgaben der Schulleitung werden durch den Schulvorstand bestimmt (§ 20 Abs. 2 VBW).

1.2.5 Eigentümer der Schulanlagen

Auf Seiten der Eigentümer der Immobilien (Schulanlagen) finden sich, wie vorangehend bereits kurz ausgeführt, sowohl private Eigentümer⁷ als auch öffentlich-rechtliche Eigentümer (die jeweilige Standortgemeinde der BFS). Bei den öffentlich-rechtlichen Eigentümern muss zusätzlich unterschieden werden zwischen Gemeinden, die gleichzeitig auch Träger "ihrer" BFS sind (Trägergemeinden) und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist (Standortgemeinden)⁸.

⁶ Schweizerischer, gemeinnütziger Frauenverein, Lenzburg; Aargauischer Verein Grafischer Betriebe.

⁷ Schule für Gestaltung Aarau, Berufsbildungszentrum (BBZ) Niederlenz

⁸ Nicht Träger sind die Eigentümer folgender BFS: Zentrum Bildung Baden, Handelsschule Aarau sowie KV Lenzburg Reinach. Bei diesen BFS ist jeweils der kaufmännische Verein Träger der BFS und die Standortgemeinde Eigentümerin der Schulanlagen.

Unabhängig von dieser Unterscheidung sollten grundsätzlich sämtliche nicht anrechenbaren Baukosten (das heisst solche, die der Kanton nicht bewilligt hat) zulasten der jeweiligen Eigentümer gehen – was aber wie oben erwähnt aufgrund einer zu wenig präzisen Formulierung meist nicht so umgesetzt wird. Dementsprechend sind die Eigentümer auch zuständige Instanz bei der Bewilligung von Bauvorhaben.

Zudem sieht das GBW vor, dass die Trägerschaften für die nichtkantonalen, subventionierten BFS (für die drei kaufmännischen BFS Aarau, Baden und Lenzburg die Standortgemeinden) die erforderlichen Schulanlagen für die Grundbildung beschaffen und unterhalten (§ 20 Abs. 1 GBW).

1.2.6 Fazit

Zusammengefasst ergibt sich damit bezüglich der aktuellen Steuerung und Finanzierung der nichtkantonalen, subventionierten BFS folgende Situation:

- Bei der Rechnungslegung fehlen genauere Vorgaben. Deshalb sind zum Beispiel Schulbetrieb und Infrastruktur finanziell und auch in der Rechnungslegung nicht konsequent getrennt. Entsprechend weist die Finanzierungssystematik der nichtkantonalen, subventionierten BFS bezüglich Kosten- und Erlöstransparenz gewisse Mängel auf. Das führt unter anderem dazu, dass die tatsächlichen Kosten pro Schüler nicht bekannt sind.
- Es fehlen präzise Vorgaben zur Festlegung und Ausweisung der Wohnortsbeiträge, was zu ungenügenden Kontrollmechanismen führt. Die Finanzierung ist somit insgesamt nicht transparent und setzt teils nicht die richtigen Anreize.
- Der Wortlaut der Rechtsgrundlagen bezüglich der Infrastrukturkosten, welche die Gemeinden zu tragen haben, ist zu wenig präzise. Daher übernehmen die Wohnortsgemeinden in der Praxis nicht nur die anrechenbaren sondern auch die nicht anrechenbaren Restkosten der Infrastruktur.

2. Handlungsbedarf

Das Wichtigste in Kürze

- Aufgrund fehlender Vorgaben durch den Kanton werden die Rechnungen der BFS nicht nach einheitlichen Kriterien geführt und sind somit nur bedingt vergleichbar.
- Der Kanton verlangt aktuell keine KLR und hat daher keine Übersicht über die tatsächlichen Kosten der BFS im Bereich der Grundbildung.
- Die Sparten Grund- und Weiterbildung werden in der Rechnungslegung mehrheitlich nicht gesondert ausgewiesen.
- Schulbetrieb und Infrastruktur sind finanziell und in der Rechnungslegung nicht genügend getrennt, was zulasten der Kostentransparenz dieser beiden Bereiche geht.
- Vorgaben zur Berechnung und Ausweisung der Wohnortsbeiträge, welche die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Gemeinden verbessern würden, fehlen.
- Eine Gewinnerzielung in der Grundbildung ist nicht vorgesehen. Trotzdem stieg das erarbeitete freie Kapital (kumulierte Gewinne) einzelner BFS stark an. Eine Regelung zum Umgang mit erarbeitetem freiem Kapital in der Grundbildung besteht allerdings nicht.
- Im Wortlaut der gesetzlichen Bestimmung wird nicht eindeutig klar, ob unter der Restschuld 40 % der vom Kanton bestimmten anrechenbaren Kosten zu verstehen ist, oder darüber hinaus die Restschuld auch die nicht anrechenbaren Kosten umfasst. Entgegen der Absicht des Gesetzgebers werden nicht anrechenbare Infrastrukturkosten mit Gemeindebeiträgen gedeckt.

Wie in der Ausgangslage angetönt, bestehen in der heutigen Steuerung und Finanzierung der subventionierten BFS verschiedene Mängel.

Diese erschweren insbesondere eine übergeordnete Steuerung, Finanzierung und Aufsicht, wie nachfolgend ausgewählte Beispiele verdeutlichen:

- Gemäss GBW beschränkt sich die Finanzierungspflicht der Wohn- beziehungsweise Lehrorts- gemeinden auf das Defizit der Grundbildung (§ 49 GBW). In seiner Aufsichtsfunktion kann der Kanton jedoch aufgrund der in den meisten Fällen nur konsolidiert vorliegenden Zahlen nicht überprüfen, ob die von den BFS selbstständig erhobenen Gemeindebeiträge ausschliesslich für den ihnen angestammten Zweck verwendet werden.
- Der Kanton erhöhte seine Beiträge per 2008 um die 40 Millionen Franken, die er gemäss kantonal- er Umsetzung des NFA verpflichtet war, mit Inkrafttreten des GBW am 1. Januar 2008 zu übernehmen. Wie Tabelle 1 (Seite 7) zeigt, dauerte es aber bis 2011, bis die Schulvorstände die Gemeindebeiträge um 40 Millionen Franken reduziert hatten. Die BFS wurden so in den Jahren 2008–2011 faktisch überfinanziert, ohne dass der Kanton dies hätte beeinflussen können.
- Obwohl nur die anrechenbaren Infrastrukturkosten über öffentliche Gelder gedeckt werden sollten, werden auch nicht anrechenbare Infrastrukturkosten über die Wohnortsbeiträge der Gemeinden finanziert. Dies ist problematisch, da die nicht anrechenbaren Kosten erheblich sein können, und eine verhältnismässige Risikoverteilung und Finanzierung nicht sichergestellt werden kann.
- Weder der Kanton noch die beitragspflichtigen Gemeinden verfügen über eine detaillierte Übersicht über die Kosten der beruflichen Grundbildung aller zwölf nichtkantonalen, subventionierten BFS, da die BFS dem Kanton keine KLR einreichen müssen.

Die aktuellen Mängel in der Rechnungslegung und in Finanzfragen sowie die systemischen Mängel werden nachfolgend erläutert.

2.1 Handlungsbedarf in der Rechnungslegung

2.1.1 Eingeschränkte Vergleichbarkeit zwischen den BFS

Im Jahr 2008 wurde auf Verlangen des Departements Bildung, Kultur und Sport die Rechnungslegung der BFS auf den Standard FER 21 umgestellt. Dies unter anderem, um zu erreichen, dass die Jahresrechnungen der BFS nach einheitlichen Kriterien geführt werden und dadurch einen Mehrwert (bessere Vergleichbarkeit und erhöhte Transparenz) in der Berichterstattung zu erzielen. Nach wenigen Jahren der Anwendung hat sich nun gezeigt, dass die Umsetzung von FER 21 an den BFS weder vollständig noch abgeschlossen ist.

So kommt die eingangs erwähnte Expertise der Firma KPMG zum Schluss, dass die Rechnungen der BFS heute aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung - unterschiedliche Handhabung und Kontierung in den Finanzbuchhaltungen – nur bedingt vergleichbar sind. Dies unter anderem, weil verbindliche Vorgaben, welche die Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte, und damit die Vergleichbarkeit unter den BFS, erlauben, aktuell fehlen. Ferner ist es für die BFS nicht obligatorisch, eine KLR zu führen und einzureichen. Sofern an den BFS KLR geführt werden, geschieht dies nicht nach einheitlichen Kriterien, da diesbezügliche Vorgaben fehlen.

Entsprechend ist der aktuelle Stand des Berichtswesens der BFS gegenüber dem Kanton unbefriedigend und der Kanton kann seiner Aufsichtspflicht nur ungenügend nachkommen. Insbesondere fehlt eine Übersicht über tatsächliche Kosten und Erlöse der nichtkantonalen, subventionierten BFS in der Grundbildung. Zudem erschwert die ungenügende Vergleichbarkeit der Rechnungen der BFS ein effizientes und systematisches Controlling seitens des Kantons und der Gemeinden.

2.1.2 Fehlende Transparenz auf Ebene Einzelschule

Neben Einschränkungen hinsichtlich Transparenz im Vergleich zwischen den Jahresrechnungen der Aargauer BFS lassen sich zudem auch Mängel hinsichtlich Transparenz auf Ebene der einzelnen Jahresrechnungen selbst ausmachen. So verfügen die meisten BFS neben der Grundbildung auch über eine Weiterbildungsabteilung. Dies ist zwar grundsätzlich sinnvoll und auch erwünscht, doch birgt das Nebeneinander von Grund- und Weiterbildung die Gefahr von Quersubventionierungen und

unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Um diesem Eingriff in den Weiterbildungsmarkt, den sich die BFS mit privaten Anbietern teilen, vorzubeugen, hält das GBW Folgendes fest: Vorbereitungskurse auf eidgenössische Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen, Nachdiplomstudien sowie Weiterbildungsangebote müssen mindestens zu Vollkosten deckenden Preisen angeboten werden (§§ 59 und 61 Abs. 1 GBW). Dabei handelt es sich um eine Umsetzung von Art. 11 BBG, der ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen verbietet und für Weiterbildungsangebote von öffentlichen Anbietern Marktpreise vorschreibt.

Dem Kanton ist es allerdings aktuell nicht möglich, mittels des externen, konsolidierten Jahresabschlusses eine klare Trennung zwischen Grund- und Weiterbildung vorzunehmen und so allfällige unzulässige Quersubventionierungen und Wettbewerbsverzerrungen festzustellen beziehungsweise zu vermeiden. Besonders gravierend wirkt sich diese Tatsache im Hinblick auf die Finanzierung der Infrastruktur der BFS aus, da nicht überprüfbar ist, ob die Gemeindebeiträge tatsächlich nur für die Finanzierung der anrechenbaren Baukosten⁹ verwendet werden oder ob sie daneben auch zur Deckung der nicht anrechenbaren Baukosten (die von der Eigentümerin der Immobilie getragen werden müssen) dienen.

Schliesslich führt das Fehlen einer KLR dazu, dass auf Basis der aktuellen Rechnungslegung keine Angaben bezüglich der tatsächlichen schulischen Ausbildungskosten der Lernenden sowie der Kosten des gesamten Bereichs Grundbildung für den Kanton und die Gemeinden im Kanton Aargau möglich sind. So betragen die jährlichen Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem gemäss einem in der Zeitschrift des Aargauischen Gewerbeverbands (AGV) erschienen Artikel (AGV Nr. 5, 2014) Fr. 6'900.–. Wie oben aufgezeigt, leistet die öffentliche Hand im 2012 jedoch effektiv Beiträge von durchschnittlich rund Fr. 8'200.– pro Lernender beziehungsweise Lernendem. Dies zeigt, dass eine nicht unwesentliche Diskrepanz zwischen eingeforderten öffentlichen Beiträgen und den tatsächlichen Kosten besteht. Für den Kanton ist dies auf Basis der aktuellen Rechnungslegung der BFS jedoch noch nicht nachvollziehbar. Umso wichtiger ist deshalb die Einführung der KLR. Auch eine eindeutige und nachvollziehbare Trennung von Grund- und Weiterbildung einerseits sowie von Schulbetriebs- und Infrastrukturkosten andererseits kann aktuell nicht gemacht werden. Entsprechend müssen Kriterien festgelegt werden, nach denen die KLR zu führen sind, die im Weiteren Führungsdaten für den Schulvorstand und die Schulleitungen bereitstellt.

2.2 Handlungsbedarf in Finanzierungsfragen

Die BFS haben den Auftrag, die berufliche Grundbildung sicherzustellen. Um diese Kernaufgabe zu erfüllen, werden die BFS zu einem grossen Teil von Bund, Kanton und Gemeinden finanziert. Während der Kantonsbeitrag (inklusive Bundesbeitrag) festgelegt ist, bestimmen die BFS den Wohnortsbeitrag selber. Wie sich dieser Beitrag zusammensetzt, ist für die Gemeinden aber nicht nachvollziehbar. So werden die Wohnorts- beziehungsweise Lehrortsbeiträge an den Schulbetrieb und an die Infrastruktur von den BFS gegenüber den beitragspflichtigen Gemeinden nicht gesondert ausgewiesen. Somit ist für die Gemeinden nicht ersichtlich, für welchen Zweck ihre Gemeindebeiträge verwendet werden und ob die Höhe der Beiträge angemessen ist. So konnten einzelne BFS hohe Betriebsüberschüsse erzielen, obwohl die Gemeindebeiträge nur das Betriebsdefizit der Grundbildung decken sollten (faktische Defizitgarantie).

⁹ Vereinfacht gesagt sind nur die Kosten anrechenbar, die bei der Erstellung von Infrastruktur anfallen, welche für die berufliche Grundbildung verwendet wird. § 72 VBW präzisiert die Anrechenbarkeit.

2.2.1 Betriebsüberschüsse

In der beruflichen Grundbildung sind die BFS Zuschussbetriebe mit einem klar eingegrenzten Leistungsauftrag. Gewinnerzielung ist dabei kein Kriterium, da die öffentlichen Gelder nur zur Deckung der Schulbetriebskosten (sowie zur Deckung von bewilligten Kosten in Bezug auf Infrastruktur) dienen sollen. Dies im Gegensatz zur Weiterbildung (in diesem Bereich sind die BFS als Eigenwirtschaftsbetriebe zu qualifizieren), die selbsttragend sein sollte und somit auch Gewinne erzielen darf. In Bezug auf Betriebsüberschüsse beziehungsweise Gewinnerzielung unterscheiden sich die Sparten Grund- und Weiterbildung der BFS demnach folgendermassen:

Grundbildung

Systematische Betriebsüberschüsse (Gewinne) sind nicht zulässig.

Weiterbildung

Eine systematische Gewinnerzielung ist zulässig beziehungsweise erwünscht. Allfällige Aufwandüberschüsse (Defizite) dürfen aber nicht über öffentliche Gelder (also Kantons- und Gemeindebeiträge) gedeckt werden, sondern müssen von der Trägerschaft oder privaten Dritten (Sponsoring, Spenden, etc.) getragen werden.

Für den Kanton ist somit einzig die Regelung der Zuweisung des Betriebsergebnisses in der Grundbildung ausschlaggebend. Die aktuellen gesetzlichen Vorgaben machen keine Aussage zur Verwendung von Betriebsüberschüssen, weil gar keine solchen erzielt werden sollten. Im Allgemeinen sind kleine Betriebsüberschüsse, wie sie in der Grundbildung 2011 von gewissen BFS erzielt wurden (vgl. Tabelle 4), unproblematisch. Ein leichter Betriebsüberschuss statt eines Betriebsdefizits ist anzustreben. Der Stand des erarbeiteten freien Kapitals per 2011 respektive 2012 zeigt aber, dass der nicht reglementierte Umgang mit Betriebsüberschüssen zur Akkumulation von erarbeitetem freiem Kapital geführt hat. Unter erarbeitetem freiem Kapital versteht man dabei den Saldo der in der Vergangenheit erwirtschafteten Betriebsüberschüsse (Gewinne) und Betriebsdefizite, unter Berücksichtigung des erarbeiteten gebundenen Kapitals und der freien Fonds. Das erarbeitete freie Kapital ist nicht an einen bestimmten Zweck gebunden.

Tabelle 4: Betriebsergebnisse der subventionierten BFS in den Jahren 2011 und 2012

	Betriebsergebnis konsolidiert ^a		Betriebsergebnis Grundbildung ^a		Betriebsergebnis Weiterbildung ^a		Erarbeitetes freies Kapital, konsolidiert ^b	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
BFS A	2'325'146	3'915'144					20'388'849	18'149'978
BFS B	1'321'483	3'264'674					16'015'733	14'671'365
BFS C	207'864	964'553					8'746'549	8'610'962
BFS D	1'275'741	2'747'779					7'879'530	6'603'830
BFS E	1'120'814	1'634'064	857'261	1'233'572	263'553	400'492	4'331'856	3'231'865
BFS F	617'860	2'635'272	211'920	2'223'893	405'938	411'381	4'128'412	3'916'492
BFS G	378'665	182'370	241'935 ^d	40'704 ^d	113'454	127'469	2'994'562	2'752'627
BFS H	136'738	-10'001	204'308 ^d	37477 ^d	-67'570	-47'478	2'700'148	2'573'409
BFS I	-133'140	-44'889	-182'780	10'648	49'639	-55'537	2'389'915 ^e	2'572'695 ^e
BFS J	23'153	70'310					805'158	790'004
BFS K ^c	1'030'832	620'909	992'508		38'324		620'307	2'140'622
BFS L	-64'437	141					397'121	461'558
Total	8'240'7'18	15'980'326	2'325'152	3546294	803'338	836'327	71'398'140	66'475'407
Durchschnitt							5'949'845	5'539'617

Quelle: Jahresrechnungen der zwölf nichtkantonalen BFS. Anonymisierte Zahlen, auf Basis der Sparten Grund- und Weiterbildung (wo separate Spartenrechnungen vorhanden).

^a Entspricht dem Betriebsergebnis vor Zuweisung, das heisst dem "Jahresergebnis vor Steuern".

^b Der Rechnungslegungsstandard FER 21 schlägt die Unterteilung des Organisationskapitals (Pendant zum Eigenkapital) in "Einbezahltes Kapital", "Neubewertungsreserven", "freie Fonds" und "erarbeitetes freies Kapital" vor. Letztere Mittel unterliegen im Rahmen des allgemeinen Organisationszwecks keiner weiteren Beschränkung und sind so dem Zugriff der öffentlichen Hand faktisch entzogen. Freies Kapital kann beispielsweise durch die Zuweisung von Betriebsüberschüssen aufgebaut oder zur Verrechnung von Neubewertungsreserven verwendet werden. Das erarbeitete, freie Kapital ist im Unternehmen gebunden und im Unterschied zu flüssigen Mitteln nicht sofort veräusserlich.

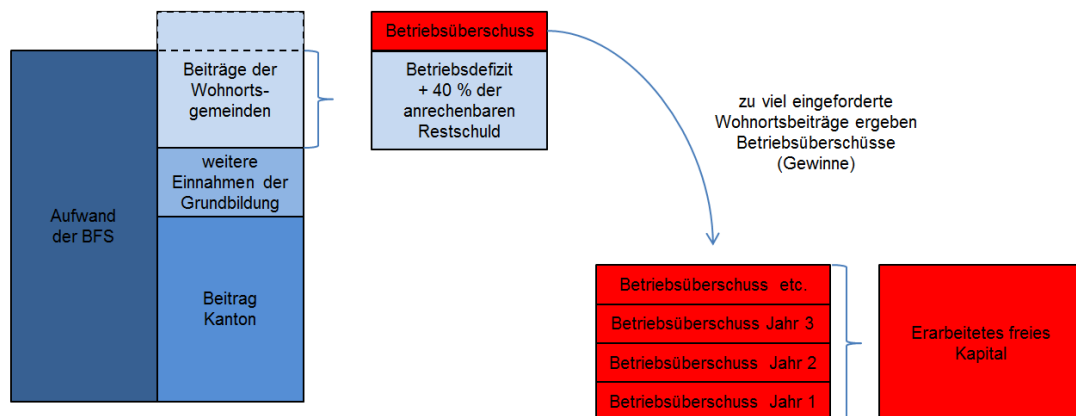
^c Gewinn in der Weiterbildung ist per Annahme "Gewinn Konsolidiert"-"Gewinn Grundbildung", weil nur ein konsolidierter Abschluss und eine Spartenrechnung für die Grundbildung vorliegt.

^d Die Sparte Grundbildung umfasst die BFS und ein Lehratelier/Lehrwerkstatt

^e Bei dieser BFS wird hier nur das erarbeitete freie Kapital der beruflichen Grundbildung ausgewiesen.

Das erarbeitete freie Kapital stieg in einzelnen BFS stark an, obwohl dies zumindest in der Sparte Grundbildung unter den gesetzlichen Vorgaben nicht möglich wäre. Denn wie in der Ausgangslage ausgeführt, übernehmen die Wohngemeinden gemäss den §§ 49 und 55 GBW lediglich das Betriebsdefizit sowie die Restschuld der anrechenbaren Infrastruktur. Daher kann in der Grundbildung das erarbeitete freie Kapital (die akkumulierten Gewinne) nur erhöht werden, wenn zu hohe Wohnortsbeiträge eingefordert werden (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Betriebsüberschüsse



Das über die Jahre kumulierte Kapital in der Grundbildung kann die öffentliche Hand im Nachhinein nicht mehr zurückfordern, weil die Rechnungen der BFS konsolidiert sind. Daher kann nicht nachvollzogen werden, welcher Anteil der Betriebsüberschüsse in der Grundbildung beziehungsweise Weiterbildung erwirtschaftet wurde. Zudem haben die Hauptfinanzierer der beruflichen Grundbildung (Kanton und Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden) keinen Einfluss auf die Verwendung des erarbeiteten freien Kapitals. Dies ist insofern problematisch, als dass die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden) das Risiko einer allfälligen Fehlinvestition vollumfänglich trägt.

2.2.2 Finanzierung von nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten durch Wohnortsbeiträge

Die Anhäufung von erarbeitetem freiem Kapital ist weder vom Gesetzgeber gewollt noch notwendig für die Erfüllung des öffentlichen Leistungsauftrags. Die BFS müssen keine Reserven für Infrastruktur bilden, da diese projektbezogen über separate Beiträge des Kantons vergütet werden und einer kantonalen Bewilligung unterliegen. Dies hat der Gesetzgeber so vorgesehen, da die nichtkantonalen, subventionierten BFS nicht nur lokale Bedürfnisse bedienen, sondern gemäss Leistungsvertrag mit dem Kanton eine Leistung erbringen, die überregionale, kantonale oder gar interkantonale Bedeutung hat.

Allerdings sind die Träger- beziehungsweise Standortgemeinden berechtigt, Schulanlagen für die Grundbildung auf eigene Rechnung und eigenes Risiko zu erstellen. Sie präjudizieren damit aber weder die Berufszuteilungsplanung des Kantons, noch dürfen die Folgekosten der Schulbetriebsrechnung belastet werden.

Da der Umgang mit Betriebsüberschüssen der Grundbildung jedoch in den aktuellen gesetzlichen Bestimmungen nicht geregelt ist, konnten nicht anrechenbare Infrastrukturkosten mit erarbeitetem freiem Kapital finanziert werden. Oder anders formuliert: Mit in der Grundbildung erarbeiteten Überschüssen konnten im Interesse örtlicher Akteure (Standortgemeinden) Bauprojekte realisiert werden, welche die laufende Rechnung dieser örtlichen Akteure nicht belasteten, wie nachfolgend an zwei Beispielen aufgezeigt werden soll:

Beispiel 1

Die BFS X erweitert ihr Schulhaus. Dabei entstehen Kosten von rund 16 Millionen Franken. Der Kanton sichert der Berufsfachschule rund 4 Millionen Franken zu, was 60 % der Infrastrukturkosten, die gemäss Bedürfnisnachweis für die Grundbildung notwendig sind, entspricht (anrechenbare Kosten). Wie in der Ausgangslage ausgeführt, müssten die Wohnortsgemeinden über den Wohnortsbeitrag

rund 40 % (2,6 Millionen) der anrechenbaren Kosten decken. Damit bewilligt der Kanton öffentliche Gelder im Gesamtumfang von 6,6 Millionen. Die erhebliche nicht anrechenbare Restschuld von 9,4 Millionen Franken müsste vom Eigentümer (Stadt X) getragen werden. Trotzdem konnte der Einwohnerrat der Stadt X einen Nettokredit von 0 Franken bewilligen, da die BFS X der Stadt X verbindlich Beiträge aus dem frei erarbeiteten Kapital zusichern konnte.

Beispiel 2

Die BFS Z respektive deren Trägerschaft entscheidet sich, aus Eigenmitteln einen Unterrichtsraum mit spezieller, fix installierter Einrichtung für den berufsspezifischen Fachunterricht vollständig zu erneuern beziehungsweise auszubauen. An einer zweiten BFS Y bestehen Räumlichkeiten mit denselben Einrichtungen, die im Unterschied jedoch nicht kürzlich saniert wurden. Aus nachvollziehbaren Gründen beantragt der einschlägige Berufsverband (OdA) beim Kanton eine Verschiebung des betroffenen Berufsfelds von Standort Y nach Standort Z. Der Kanton kann diesen Antrag ablehnen und sieht sich Vorwürfen des Verbands ausgesetzt, der gerne von der neusten Infrastruktur profitieren möchte. Oder der Kanton kann den Antrag gutheissen, was aber bedeutet, dass die von Kanton und Gemeinden finanzierte Infrastruktur an Standort Y hinfällig wird und – wiederum mit Kostenfolgen für Kanton und Gemeinden – anderweitig genutzt respektive umgebaut werden muss. Zudem werden Kanton und Gemeinden die allfällig erhöhten Unterhaltskosten für die sanierten Räumlichkeiten angelastet, obwohl der Kanton dieses Projekt im ordentlichen Verfahren kaum bewilligt hätte. Mit der Finanzierung von Infrastruktur durch Eigenmittel aus der Grundbildung stellt die BFS Z den Kanton vor vollendete Tatsachen. Die Berufszuteilungsplanung durch den Kanton (§ 14 Abs. 2 GBW) wird dadurch zu einem gewissen Grad vorweggenommen.

In beiden Beispielen wird deutlich, dass die jeweiligen Entscheide stark von den Interessen örtlicher Akteure und weniger von einer übergeordneten kantonalen Planung, wie sie das GBW (§ 14 Abs. 1) vorsieht, beeinflusst werden. Zudem wurden mit der Realisierung der Vorhaben die entsprechenden Investitionen und ihre Folgekosten zulasten der Schulrechnungen verbucht, das heisst die Stadt X und die Stadt Z wurden durch diese Investitionen nicht belastet. Das bedeutet, dass diese beiden Städte ihr Raumprogramm in ihrem Interesse, aber auf fremdes Risiko und fremde Rechnung (Wohnortsbeiträge) um nicht anrechenbare Teile erweitert haben. Aufgrund der fehlenden Finanzierungspflichten fehlen für die Eigentümer somit die nötigen Anreize, die notwendige Infrastruktur kostengünstig zu erstellen.

Die Problematik des angehäuften erarbeiteten Kapitals wird dadurch verstärkt, dass die Finanzierung der Infrastruktur durch die Wohnortsgemeinden im GBW zu wenig klar geregelt ist. Heute übernehmen die Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden gemäss § 55 GBW die Kosten für Verzinsung und Amortisation der Restschuld, die nach Abzug der Kantonsbeiträge und weiterer Einnahmen verbleiben. Diese Bestimmung lässt offen, ob unter der Restschuld 40 % der vom Kanton bestimmten anrechenbaren Kosten zu verstehen ist oder ob die Restschuld auch die nicht anrechenbaren Kosten umfasst. Die nicht anrechenbaren Kosten können erheblich sein, zum Beispiel wenn das Raumprogramm durch Turn- und Sportanlagen für Vereine oder weitere Räume (zum Beispiel Weiterbildungszentren, Theaterbühnen, und andere), im alleinigen Interesse der Standortgemeinde erweitert wird. Es war Praxis, dass der Schulvorstand – via Festlegung des Wohnortsbeitrags – über die Übernahme solcher Kosten entschied beziehungsweise diese Kosten vollumfänglich den Wohnortsgemeinden überwälzte.

2.3 Fazit

Eingeschränkte Vergleichbarkeit in der Rechnungslegung und in Finanzierungsfragen sowie Defizite im Vollzug

In der Rechnungslegung fehlen verbindliche Vorgaben. Entsprechend weisen die Rechnungen der nichtkantonalen, subventionierten BFS eine eingeschränkte Vergleichbarkeit auf. Zudem sind Grundbildung und Weiterbildung sowie Schulbetriebskosten und Infrastrukturkosten finanziell und auch in

der Rechnungslegung nicht klar nachweisbar und nachvollziehbar getrennt, weshalb keine Kosten- und Erlöstransparenz geschaffen werden kann.

Beeinträchtigte Steuerungsmöglichkeiten aufgrund fehlender Vorgaben zur Festlegung des Wohnortbeitrags

Während die BFS den Schulbetrieb der beruflichen Grundbildung sicherstellen, ist der Kanton für die übergeordnete Steuerung zuständig. Die fehlenden Vorgaben zur Festlegung des Wohnortbeitrags durch den Schulvorstand beeinträchtigen jedoch die übergeordnete Steuerung durch den Kanton. Denn obwohl die Wohnortsbeiträge nur das Schulbetriebsdefizit sowie 40 % der anrechenbaren Infrastrukturkosten decken sollten, wurden in der Vergangenheit von einzelnen BFS hohe Betriebsüberschüsse erzielt. Die kumulierten Betriebsüberschüsse (erarbeitetes freies Kapital) wurden in Infrastruktur oder andere Projekte investiert, auf die der Kanton keinen Einfluss hat. Bewilligungen und Vorgaben des Kantons kommen so nicht zur Anwendung.

Interpretationsspielraum bei den gesetzlichen Bestimmungen zu den Gemeindebeiträgen an die Infrastruktur

Gemäss § 55 GBW übernehmen die Wohnortsgemeinden die Amortisation und Verzinsung der Restschuld der Infrastrukturkosten. Diese Bestimmung lässt offen, ob die Wohnortsgemeinden nur die anrechenbaren (vom Kanton bewilligte Kosten) oder auch die nicht anrechenbaren Kosten übernehmen müssen. In der Vergangenheit war es üblich, dass die BFS die nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten ebenfalls den Wohnortsgemeinden berechnet haben. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzgebers, denn die Eigentümer sollten die zum Teil erheblichen nicht anrechenbaren Kosten übernehmen. Es gilt somit, Fehlanreize zu vermeiden, welche durch die Entbindung der Bauherrin (Eigentümerin) von allen Finanzierungspflichten bestehen.

3. Umsetzung

3.1 Rechnungslegung

Das Wichtigste in Kürze

- Zur besseren Vergleichbarkeit der Betriebsrechnung erfolgt eine einheitliche Umsetzung von FER 21 mittels eines für alle BFS verbindlichen Rechnungslegungs-Handbuchs.
- Um die tatsächlichen Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem zu ermitteln, zur Festlegung der Wohnortsbeiträge und zur Trennung von Grund- und Weiterbildung wird eine KLR bei den BFS eingeführt.
- Die Umsetzung soll bis Ende 2015 erfolgen.

Aufgrund des hohen Stellenwerts der Rechnungslegung der BFS als Werkzeug der finanziellen Steuerung und Aufsicht wurde bereits damit begonnen, ein neues Instrumentarium für die Berichterstattung der BFS zu erarbeiten. Unter Einbezug externer Experten und in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Rechnungsführern der einzelnen subventionierten BFS wurde folgendes erarbeitet:

- Ein für alle BFS verbindliches Rechnungslegungs-Handbuch auf Basis des Standards FER 21, welches gewährleistet, dass die Jahresrechnungen der BFS einheitlich, besser vergleichbar und nachvollziehbar sind.
- Ein nach einheitlichen Kriterien geführtes, funktionsfähiges und auf die Bedürfnisse der BFS angepasstes KLR-Modul, das von allen BFS einheitlich verwendet wird. Dieses soll eine eindeutige Trennung von Grund- und Weiterbildung, betrieblichem und neutralem Erfolg und Infrastruktur- und Schulbetriebskosten gewährleisten.

Die KLR ist insbesondere im Hinblick auf die Festsetzung des Wohnortsbeitrags durch den Schulvorstand eine sehr wichtige Voraussetzung. Schliesslich ist eine einheitliche, nachvollziehbare und vergleichbare Berichterstattung auch ein wichtiges Instrument für die Überprüfung der Zielerreichung

der BFS und schafft Transparenz hinsichtlich Ressourcenverbrauch, Effizienz und Effektivität. Als Grundsatz für das Rechnungslegungs-Handbuch, die KLR und das Kennzahlenset gilt, dass diese so einfach wie möglich gehalten werden sollen.

Aufgrund der Wichtigkeit einer einheitlichen und somit vergleichbaren Rechnungslegung soll diese im Gesetz verankert werden. Die allgemeinen Bestimmungen im GBW werden deshalb dahingehend ergänzt werden, dass die subventionierten BFS eine einheitliche KLR führen und die Vorgaben des Rechnungslegungs-Handbuchs einhalten müssen. Die flächendeckende Umstellung der Buchführung der subventionierten BFS und die Einführung der KLR wird bis spätestens Ende 2015 erfolgen. Das Rechnungslegungs-Handbuch wird wenn nötig einmal jährlich angepasst und den BFS zugestellt.

3.2 Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden

Das Wichtigste in Kürze

- Der Kanton bezahlt einen Pauschalbeitrag auf Grundlage einer einheitlichen Pflichtlektionenpauschale. Es gilt der aktuelle Wert von Fr. 11.70.
- Der Regierungsrat kann jährlich über eine Anpassung der Pflichtlektionenpauschale entscheiden. Dabei sind namentlich folgende Aspekte massgebend: Die Finanzlage des Kantons, die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Lohnentwicklung im Lehrbereich und in der Wirtschaft sowie die Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise.
- Der Beitrag der Wohnortsgemeinden an den Schulbetrieb richtet sich nach den tatsächlichen Kosten der einzelnen BFS.
- Der Beitrag der Wohnortsgemeinden berechnet sich aus den Schulbetriebskosten der Grundbildung sowie 40 % der anrechenbaren Infrastrukturkosten abzüglich weiterer Einnahmen, dem Kantonsbeitrag und einem allfälligen Überschuss des erarbeiteten freien Kapitals in der Grundbildung.
- Es findet keine Lastenverschiebung statt.

3.2.1 Kantonsbeitrag (inklusive Bundesbeitrag)

Wie bisher bezahlt der Kanton einen Pauschalbeitrag an die Berufsfachschulen, der sich aus der Multiplikation der Anzahl Lernenden in aargauischen Lehrverhältnissen mit der Pflichtlektionenpauschale und einer durchschnittlichen Jahrespflichtlektionenzahl für jede Lernende beziehungsweise jeden Lernenden berechnet. Der Pauschalbetrag enthält die Beiträge des Kantons und des Bundes. Die Pflichtlektionenpauschale wird aufgrund der bisher getätigten Zahlungen festgelegt und ist in allen Berufsfachschulen gleich hoch – für die erstmalige Festsetzung der Pflichtlektionenpauschale gilt der aktuelle Wert (Fr. 11.70). Der Pauschalbeitrag stellt damit lediglich einen Sockelbeitrag in der Finanzierung der Betriebskosten dar. Der Regierungsrat kann jährlich über die Anpassung der Pflichtlektionenpauschale entscheiden. Bisher durfte gemäss § 48 Abs. 3 GBW die Pflichtlektionenpauschale höchstens im gleichen Verhältnis, wie sich die Beitragsleistung des Bundes oder der Lohn für Lehrpersonen an kantonalen Berufsfachschulen änderte, angepasst werden. Dieser Anpassungsmodus hat sich als zu unflexibel erwiesen. Bei der Anpassung der Pflichtlektionenpauschale sind neu namentlich folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- a) die Finanzlage des Kantons
- b) die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- c) die Lohnentwicklung im Lehrbereich und in der Wirtschaft
- d) die Entwicklung des Index der Konsumentenpreise

Entsprechend muss § 48 GBW angepasst werden.

Zeigt sich ausserdem, dass es dauerhaft zu einer Lastenverschiebung zwischen Gemeinden und Kanton kommt, kann dies im Rahmen einer künftigen Überprüfung der Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden mittels Anpassung der Pflichtlektionenpauschale korrigiert werden.

Neben dem Pauschalbeitrag für den Schulbetrieb der Grundbildung leistet der Kanton Beiträge an die Infrastruktur (§ 54 Abs. 1 und 2 GBW; siehe Ziffer 3.4).

Der Kanton kann die Beiträge ganz oder teilweise zurückfordern oder künftige Beiträge kürzen, wenn die in den Leistungsvereinbarungen festgelegten Leistungen nicht oder ungenügend erbracht worden sind. Eine Kompensation über eine entsprechende Erhöhung der Gemeindebeiträge ist nicht zulässig.

3.2.2 Beitrag der Wohnortsgemeinden

Gemäss § 49 GBW übernehmen die Wohnsitzgemeinden die Betriebskosten des innerkantonalen Schulbesuchs für Lernende in aargauischen Lehrverhältnissen, die nach Abzug des Kantonsbeitrags und weiterer Einnahmen verbleiben. Im Bereich Infrastruktur übernehmen die Wohn- respektive Lehrortsgemeinden gemäss § 55 die Kosten für Verzinsung und Amortisation der anrechenbaren Restschuld (siehe Ziffer 3.4.1). Der Beitrag der Gemeinden richtet sich demzufolge nach den tatsächlichen Kosten (sowie Einnahmen) der einzelnen BFS. Der Wohnortsbeitrag wird vom Schulvorstand festgesetzt.

Ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden, kann im Moment nur bedingt überprüft werden, da die Schulbetriebskosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem nicht bekannt sind. Zudem werden beim Wohnortsbeitrag der Schulbetrieb und die Infrastruktur nicht separat ausgewiesen. Die Wohnortsgemeinden können deshalb nicht beurteilen, welchen Anteil an die Infrastruktur sie bezahlen. Um die Zusammensetzung der Wohnortsbeiträge transparenter zu gestalten, werden zukünftig die Berufsfachschulen im Rahmen der Leistungsvereinbarung verpflichtet, den Wohnortsbeitrag wie folgt festzulegen:

+ Schulbetriebskosten pro Lernende/Lernender (Grundbildung) gemäss KLR – *Schulbetrieb*
+ 40 % anrechenbare Investitionskosten (Anteil pro Lernende/Lernender) – *Infrastruktur*
- weitere Einnahmen der Grundbildung (Anteil pro Lernende/Lernender)
- Kantonsbeitrag (inklusive Bundesbeitrag) pro Lernende/Lernender (Pflichtlektionenpauschale)
- *Überschuss des Rücklagenfonds der Grundbildung (Anteil pro Lernende/Lernender)(siehe Ziffer 3.3)*

= Wohnortsbeitrag für Schulbetrieb und Infrastruktur

Die Wohnortsgemeinden müssen demnach immer noch die gleichen Beiträge leisten, können diese aber besser nachvollziehen und überprüfen. Die Zusammensetzung des Wohnortsbeitrags kann von den BFS gegenüber den zahlungspflichtigen Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden in der Rechnungsstellung gemäss obiger Darstellung ausgewiesen werden. Auf Nachfrage der Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden sind die BFS verpflichtet, die Daten zur Ermittlung des Wohnortsbeitrags auszuweisen.

Die Gemeinden leisten nur einen Beitrag an die Grund- jedoch nicht an die Weiterbildung. Der Gesamtbeitrag der Gemeinden wird wie folgt ermittelt:

Schulbetriebskosten

Die Schulbetriebskosten werden aus der KLR des Vorjahrs entnommen. Sie setzen sich zusammen aus den Personalkosten, laufenden Betriebskosten, sonstigem Aufwand, dem Finanzaufwand sowie dem Raumaufwand der Grundbildung (siehe Tabelle 5). Nicht darin enthalten sind Kosten für Mieten, Leasing, Pachten, Benützungsgebühren, Gebäudeversicherungen und Beiträge für grosszyklische Sanierungen sowie Neu- und Umbauten.

Infrastrukturkosten

Die Wohnortsgemeinden übernehmen die Kosten für die Amortisation und Verzinsung von 40 % der anrechenbaren Kosten. Der Kanton legt die anrechenbaren Kosten im Rahmen des Bewilligungsprozesses auf Grundlage von § 72 VBW fest. Die Infrastruktur wird linear über eine Dauer von 25 Jahren amortisiert. Der Kanton berechnet auf dieser Grundlage die jährlichen Infrastrukturkosten, welche die Wohnortsgemeinden begleichen müssen und teilt diese den BFS mit. Die Kosten der Verzinsung sind bereits im Finanzaufwand und somit in den Schulbetriebskosten enthalten. Der Amortisationsbeitrag für Bauten, deren Beitragsgesuch vor dem 1. Januar 2017 eingereicht worden ist, wird kalkulatorisch über eine Laufzeit von 25 Jahren ermittelt. Die anrechenbaren Mietkosten (90 % der Gesamtmietkosten) werden zu 60 % vom Kanton und zu 40 % von den Wohnortsgemeinden getragen. Die 40 % der anrechenbaren Kosten werden, wie der Infrastrukturbeitrag bei Bauprojekten, ebenfalls separat im Wohnortsbeitrag einberechnet.

Weitere Einnahmen der Grundbildung

Die weiteren Einnahmen der Grundbildung werden der KLR des Vorjahrs entnommen. Sie beinhalten den Schulertrag, sonstige Erträge sowie den Finanzertrag der Grundbildung.

Überschuss des Rücklagenfonds der Grundbildung

Wenn der Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung nach Gewinnverteilung 10 % der Schulbetriebskosten des gleichen Jahrs übersteigt, muss der Überschuss im Folgejahr durch einen entsprechend reduzierten Wohnortsbeitrag an die Wohnortsgemeinden zurückerstattet werden (siehe Ziffer 3.3).

Die Beiträge der einzelnen Gemeinden richten sich nach der Anzahl Lernenden mit Wohnsitz beziehungsweise Lehrort auf ihrem Gebiet. Die Beiträge werden auf Basis der Kosten pro Lernender beziehungsweise Lernendem bestimmt und stützen sich jeweils auf Grundlage der Jahresrechnung und KLR des Vorjahrs. Alle Kosten beziehen sich nur auf die Grundbildung und nicht auf die Weiterbildung. Folgender Zeitplan zeigt am Beispiel des Wohnortsbeitrags für das Schuljahr 2017/18 die Meilensteine auf, die bei der Bestimmung des Wohnortsbeitrags eingehalten werden müssen:

Wann	Was	Wer
Mai 2017	Einreichen der Jahresrechnung und KLR 2016	BFS
Mai 2017	Bestimmung der zu leistenden Infrastrukturbeiträge durch die Gemeinden	BKS
Juni/Juli 2017	Ermittlung der Gemeindebeiträge 2017 auf Grundlage der Jahresrechnung und KLR 2016	BFS
August 2017	Ermittlung der Anzahl Lernenden und Fakturierung der Wohnortsbeiträge 2017	BFS
November 2017	Bezahlung der Wohnortsbeiträge (Fälligkeit 3 Monate nach Semesterbeginn)	WG

3.3 Betriebsüberschüsse

Das Wichtigste in Kürze

- In der Grundbildung erwirtschaftete Betriebsüberschüsse sind einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zuzuweisen.
- Der Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung darf höchstens 10 % der Schulbetriebskosten der Grundbildung (gemäss KLR) entsprechen.

- Bei Überschreitung dieser Begrenzung muss der Überschuss im Folgejahr in Form eines reduzierten Wohnortsbeitrags an die Gemeinden zurückerstattet werden.
- Betriebsüberschüsse in der Grundbildung dürfen nur für den Schulbetrieb der Grundbildung verwendet werden.

Wie bereits ausgeführt, gibt es keine gesetzlichen Vorgaben zu Betriebsüberschüssen in der Grundbildung, was in der Vergangenheit zu teilweise überhöhten Wohnortsbeiträgen und somit zu einer Anhäufung von erarbeitetem freiem Kapital geführt hat. Dies ist insofern problematisch, als dass die Hauptfinanzierer der beruflichen Grundbildung (Kanton und Wohn- beziehungsweise Lehrorts- gemeinden) keinen Einfluss auf die Verwendung des erarbeiteten freien Kapitals haben (vgl. Ziffer 2.2.2).

Aus diesem Grund müssen zukünftig die in der Grundbildung erwirtschafteten Betriebsüberschüsse einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zugewiesen werden. Der Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung ist nach oben begrenzt und darf höchstens 10 % der Schulbetriebskosten der Grundbildung (gemäss Klar; siehe Definition Ziffer 3.2.2) entsprechen. Wenn der Rücklagenfonds diesen Betrag überschreitet, muss im Folgejahr der Wohnortsbeitrag entsprechend reduziert werden. So kann gewährleistet werden, dass die Wohnortsgemeinden Überschüsse aufgrund überhöhter Gemeindebeiträge zurückerhalten.

Bei vollständiger Äufnung des Fonds setzt sich der Wohnortsbeitrag demnach wie folgt zusammen:

+ Schulbetriebskosten pro Lernende/Lernender (Grundbildung) gemäss KLR – <i>Schulbetrieb</i> + 40 % anrechenbare Investitionskosten (Anteil pro Lernende/Lernender) – <i>Infrastruktur</i> - weitere Einnahmen der Grundbildung (Anteil pro Lernende/Lernender) - Kantonsbeitrag (inklusive Bundesbeitrag) pro Lernende/Lernender (Pflichtlektionenpauschale) - <u>Überschuss des Rücklagenfonds der Grundbildung (Anteil pro Lernende/Lernender)</u> = Wohnortsbeitrag für Schulbetrieb und Infrastruktur
--

Überschüsse aus der Grundbildung dürfen zudem nicht für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten verwendet werden, sondern sind ausschliesslich für den Schulbetrieb der Grundbildung bestimmt. Demnach ist auch die Verwendung von Betriebsüberschüssen der Grundbildung für die Weiterbildung nicht erlaubt. Dabei handelt es sich um eine Umsetzung von Art. 11 BBG, der ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen verbietet und für Weiterbildungsangebote von öffentlichen Anbietern Marktpreise vorschreibt.

Explizit nicht betroffen von den Beschränkungen sind Rückstellungen. Gemäss der Richtlinie Swiss GAAP FER 23 ist eine Rückstellung eine, auf einem Ereignis in der Vergangenheit begründete wahrscheinliche Verpflichtung, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss, aber abschätzbar ist. Für die Berufsfachschulen wird es auch künftig möglich sein, Rückstellungen zu bilden, solange die dafür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Das Departement Bildung, Kultur und Sport behält sich dabei das Recht vor, unrechtmässig gebildete Rückstellungen auflösen zu lassen.

3.4 Infrastruktur

Das Wichtigste in Kürze

- An den Entscheidungskompetenzen ändert sich im Wesentlichen nichts.
- Der Kanton übernimmt wie bisher 60 % der anrechenbaren Bau- respektive 60 % der anrechenbaren Mietkosten (§ 54 Abs. 1 und 2 GBW).
- Die Wohnortsgemeinden übernehmen die Amortisation und Verzinsung der anrechenbaren Restschuld von 40 %. Dies wird gesetzlich verankert. Bei Mietlösungen übernehmen die Wohnortsgemeinden 40 % der anrechenbaren Mietkosten.

- Als anrechenbar gelten wie bereits heute Investitionen, die für eine einwandfreie Erfüllung der beruflichen Grundbildung sachlich erforderlich sind und einen wirtschaftlichen Schulbetrieb gewährleisten;

Wie bereits unter Ziffer 3.2 erläutert, übernehmen der Kanton und die Gemeinden die anrechenbaren Infrastrukturkosten in der Grundbildung. Dabei kann zwischen Grossprojekten und laufenden Infrastrukturkosten unterschieden werden. Die laufenden Infrastrukturkosten werden über die Wohnortsbeiträge sowie über die Pflichtlektionenpauschale gedeckt (mit Ausnahme der Gebäudeversicherung, welche von der Eigentümerin getragen wird). Die Gemeindebeiträge für Grossprojekte werden ebenfalls über die Wohnortsbeiträge abgeglichen. Im Gegensatz dazu leistet der Kanton zusätzliche Beiträge an Grossprojekte. Nicht anrechenbare Kosten müssen von der Eigentümerin übernommen werden. Bei der Miete sind wie bis anhin nur 90 % der Mietkosten anrechenbar (§ 77 VBW). Es ist jedoch geplant, dass der Regierungsrat den Umfang überprüft und diesen sowie die Anrechenbarkeit der Nettomietzinse in § 77 VBW neu regelt. Bei Infrastrukturprojekten sind die Kosten gemäss den §§ 54 Abs. 4 GBW und 72 VBW anrechenbar. Die Standortgemeinden unterstehen insbesondere einer Landstellungspflicht und müssen die Gebäudeversicherungskosten selber tragen.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, wie die verschiedenen Kosten finanziert werden:

Tabelle 5: Finanzierung der Infrastrukturkosten

Finanzierung über Betriebskostenrechnung (Pflichtlektionenpauschale des Kantons und Wohnortsbeiträge)	<ul style="list-style-type: none"> • Stromkosten • Heizkosten • Reinigung • Kleinstunterhalt • Unterhaltskosten (werterhaltende Massnahmen) • Verwaltungskosten • Kapitalkosten (Zinszahlungen) – nur für Restschuld (40 %)
Finanzierung über projektbezogene Beiträge des Kantons (60 % der anrechenbaren Kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Grosszyklische Sanierungen, werterhaltende Massnahmen • Erweiterungen: Wertvermehrende Investitionen, Baukosten, Kosten Vorprojekte • Nutzungsanpassungen • Mietkosten
Finanzierung über Wohnortsbeitrag (spezifische Beiträge für die Infrastruktur, 40 % der anrechenbaren Kosten)	<ul style="list-style-type: none"> • Amortisationskosten (jährliche Beteiligung an Amortisationskosten bei einer Amortisationsdauer von 25 Jahren) – nur für die Restschuld • Mietkosten
Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Ertragsverluste • Versicherungen und Abgaben • Nicht anrechenbare Kosten • (Landstellungspflicht)

3.4.1 Grossprojekte

Der Prozess für die Durchführung eines grossen Infrastrukturprojekts ist in den §§ 54 Abs. 6 GBW und 71 VBW geregelt. An diesem Prozess soll grundsätzlich festgehalten werden, wobei die Eigentümerin zusätzlich gegenüber dem Kanton einen Bedürfnisnachweis zu erbringen hat. Der Bedürfnisnachweis ist vom BKS zu prüfen (Raumprogramm inklusive Anforderung, was es für den Schulbetrieb an Räumlichkeiten bedarf). Das Departement Finanzen und Ressourcen (Abteilung Immobilien Aargau) ist anschliessend für die Plausibilisierung – insbesondere hinsichtlich Raumgrössen und Raumausstattungen – zuständig. Ferner soll neu das Departement Bildung, Kultur und Sport nebst

dem Bedürfnisnachweis auch das konkrete Bauprojekt auf den Grad der Bedürfnisbefriedigung überprüfen können. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens sollen Lösungsansätze hinterfragt und von den Standortgemeinden neue Szenarien verlangt werden können, wenn diese nicht im Sinne des Departements Bildung, Kultur und Sport sind

Damit ändert sich auch an den Entscheidungskompetenzen im Wesentlichen nichts. Diese sind wie bisher wie folgt aufgeteilt:

Kanton

Bewilligungsverfahren, Festlegung Umfang anrechenbare Kosten, Auszahlungsmodus.

Standortgemeinde/Träger

Zeitpunkt, Bauen oder Mieten, Projektleitung (inklusive Festlegung Umfang Gesamtkosten), Bauherin als Eigentümerin.

Schulvorstand

Antrag auf Beschaffung an Trägerschaft.

Der Kanton übernimmt wie bisher 60 % der anrechenbaren Baukosten beziehungsweise 60 % der anrechenbaren, marktüblichen Nettomietkosten (§ 54 Abs. 1 und 2 GBW). An der Definition der Anrechenbarkeit (§§ 54 Abs. 4 GBW und 72 VBW) soll festgehalten werden. Die Finanzierung der Infrastruktur durch die Wohn- beziehungsweise Lehrortsgemeinden ist im GBW jedoch zu wenig klar festgehalten.

Wie bereits im Handlungsbedarf ausgeführt, lässt die heutige Bestimmung im GBW offen (§ 55 GBW), ob die Wohnortsgemeinden nur die anrechenbaren oder auch die nicht anrechenbaren Kosten übernehmen. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzgebers, denn die Wohnortsgemeinden sollten nur die anrechenbaren Kosten tragen. Die nicht anrechenbaren Kosten gemäss Katalog von § 72 VBW müssten, mit Ausnahme der Kosten, die offensichtlich den Schulbetrieb betreffen, die Eigentümer übernehmen. Da die aktuelle gesetzliche Regelung zur Finanzierung der Infrastruktur durch die Wohnortsgemeinden (zu viel) Interpretationsspielraum lässt, muss dies im Gesetz zwingend präzisiert werden, um im Vollzug Klarheit zu schaffen. Folglich muss im GBW festgehalten werden, dass die Restschuld nur die anrechenbaren Kosten umfasst.

3.4.2 Laufende Infrastrukturkosten

Nebst den Kosten für Grossprojekte fallen auch jährliche Infrastrukturkosten an. Während ein Grossteil dieser Kosten über die Beiträge des Kantons und der Gemeinden gedeckt ist, müssen die Kosten für die Gebäudeversicherungen durch die Eigentümerin beziehungsweise mit Einnahmen aus dessen Infrastruktur (beispielsweise aus der Vermietung an die Weiterbildung) gedeckt werden. Dies kann als Beitrag der Gemeinde zur Abgeltung des Standortvorteils gesehen werden. Im Fall der beiden privaten Eigentümerschaften steht dagegen eine angemessene finanzielle Mitbeteiligung im Vordergrund¹⁰. Die Nutzer- und Nebenkosten (Stromkosten, Heizkosten, etc.) sowie der Unterhalt (werterhaltende Massnahmen) werden durch die Kantons- (Pauschalbeitrag) und Gemeindebeiträgen gedeckt. Der Schulvorstand hat dabei die Kompetenz die die erforderlichen Schuleinrichtungen für die Trägerschaften zu beschaffen und zu erhalten.

¹⁰ Damit soll berücksichtigt werden, dass die öffentliche Hand (Kanton und Gemeinden) die Kosten für die Errichtung von Gebäuden trägt, diese Gebäude aber in alleinigem Besitz der jeweiligen Eigentümer sind (vgl. Beilage 1).

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Die Anhörung dauerte vom 4. April 2014 bis am 4. Juli 2014. Den zur Teilnahme eingeladenen Berufsfachschulen, Parteien, Wohn- und Standortsgemeinden, Verbänden und Gremien wurden die Anhörungsunterlagen per Post zugestellt. Die Anhörung wurde im Amtsblatt sowie auf www.ag.ch/vernehmlassungen – dort zusammen mit sämtlichen Unterlagen – publiziert. Erfragt wurde der Grad des Einverständnisses zu den Hauptelementen des Reformvorhabens. Als Antwortkategorien waren vorgegeben: "ja", "eher ja", "eher nein", "nein" und "keine Angabe". Bei der Auswertung wurden "ja" und "eher ja" als Zustimmung, "eher nein" und "nein" als Ablehnung taxiert. Bei allen Fragen bestand auch die Möglichkeit, zusätzliche Kommentare abzugeben.

Insgesamt wurden 137 Stellungnahmen abgegeben. Davon 11 von Standortgemeinden/Trägerschaften, 20 von Schulen/Schulvorständen, 80 von Wohnortsgemeinden, 15 von Wirtschaftsverbänden sowie 11 von politischen Parteien. Tabelle 6 zeigt einen Gesamtüberblick über die Anhörungsantworten:

Tabelle 6: Anhörungsantworten

	ja	eher ja	eher nein	nein	keine Angabe
1. Keine Kantonalisierung der BFS	128	5	2	1	1
2. Verbindliches einheitliches Berichtswesen für BFS	109	24	0	4	0
3. Pflichtlektionenpauschale auf Basis der tatsächlichen Kosten des Schulbetriebs	54	16	3	63	1
4. Jährliche Anpassung der Betriebspauschale am Landesindex der Konsumentenpreise (LIK)	13	8	1	114	1
5. Festlegung eines einheitlichen Gemeindebeitrags durch den Kanton	37	9	3	84	4
6.					
a) Zuweisung der Betriebsüberschüsse der Grundbildung in einen Rücklagefonds	40	14	4	76	3
b) Häftige Aufteilung bei einer vollständigen Äufnung des Fonds zwischen Kanton und BFS	6	8	3	116	4
c) Betriebsüberschüsse dürfen ausschliesslichen für den Schulbetrieb der Grundbildung verwendet werden	40	10	4	80	3
7. Finanzierung der anrechenbaren Kosten der Infrastruktur durch den Kanton	35	8	3	88	3

Eine detaillierte Evaluation der Anhörung sowie die Adressliste der zur Teilnahme eingeladenen Organisationen finden Sie in Beilage 2.

Aufgrund der Anhörungsergebnisse wurden die ursprünglich im Anhörungsbericht vorgeschlagenen Massnahmen in der Botschaft deutlich angepasst. Nachfolgend werden die Anpassungen entlang der einzelnen Fragen der Anhörung (und somit entlang der einzelnen Elemente des Lösungsvorschlags) begründet.

Zur Frage 1

"Der Regierungsrat hat entschieden, dass die Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen nicht zur Diskussion steht, und dass somit die Trägerschaften (Schulvorstände) der Berufsfachschulen weiterhin über umfassende Kompetenzen (Beschlussfassung über das Budget, Anstellungsbehörde, Organisation und Betrieb der Schule, Abschiessen von Leistungsvereinbarungen mit dem Kanton, strategische Ausrichtung der Weiterbildung) bei der Führung der Berufsfachschulen verfügen. Stützen Sie diesen Grundsatzentscheid?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Es soll keine Kantonalisierung der nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen stattfinden. Die Trägerschaften (Schulvorstände) verfügen somit weiterhin über umfassende Kompetenzen und weitreichende unternehmerische Freiheiten bei der strategischen und operativen Führung der BFS.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft

Die Antworten der Anhörung stützen mit einer grossen Mehrheit den Entscheid, auf eine Kantonalisierung zu verzichten. Die Trägerschaften/Schulvorstände sollen auch zukünftig über umfassende Kompetenzen bei der Führung der Berufsfachschulen verfügen. Eine Kantonalisierung soll nicht stattfinden.

Darum wird am Lösungsvorschlag gemäss Anhörungsbericht festgehalten.

Zur Frage 2

"Sind Sie damit einverstanden, dass ein einheitliches Berichtswesen (Rechnungslegungsstandard GAAP FER 21, verbindliches Rechnungslegungshandbuch, Einführung einer Kosten- Leistungsrechnung) für alle nichtkantonalen, subventionierten Berufsfachschulen für verbindlich erklärt wird?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Die Anwendung des Rechnungslegungsstandards FER 21 soll durch ein ergänzendes Handbuch vereinheitlicht werden. Zudem werden die BFS verpflichtet, zusätzlich zum Jahresabschluss eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) für die Sparte Grundbildung einzureichen. Diese Vorgaben werden im Gesetz (§§ 5a und 5b) und in der Verordnung verankert (vgl. Kommentar zu den §§ 5a und 5b der Synopse).

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft

Eine grosse Mehrheit der Anhörungsantworten stützt die Forderung des Regierungsrats, das Berichtswesen zu vereinheitlichen. 15 Vertreter – davon neun Vertreter der BFS – geben an, dass fehlende oder unzureichende Vorgaben des Kantons zu mangelnder Transparenz und Vergleichbarkeit geführt hätten. Das stimmt mit der Analyse des Anhörungsberichts überein und zeigt, dass auch die BFS die bisherigen Vorgaben als unzureichend betrachten. Deshalb wird an den Lösungsvorschlägen des Anhörungsberichts festgehalten und die BFS werden verpflichtet, zusätzlich zum Jahresabschluss eine Kosten-Leistungsrechnung (KLR) für die Sparte Grundbildung einzureichen.

Zur Frage 3

"Sind Sie damit einverstanden, dass die Berechnung der Pflichtlektionenpauschale (gewichtetes Mittel der Kosten pro Lernende/r und Lektion) auf der Basis der tatsächlichen Kosten (gemäss Kosten- Leistungsrechnung) des Schulbetriebs erfolgt?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Die Pflichtlektionenpauschalen werden pro Lernende beziehungsweise Lernender, differenziert nach vier Berufsgruppen, berechnet, um den unterschiedlichen Kostenstrukturen gerecht zu werden. Sie sind die Grundlage für die Berechnung der Betriebspauschalen. Die Pflichtlektionenpauschalen werden neu auf Basis der tatsächlichen Schulbetriebskosten der Grundbildung (gemäss Daten KLR) festgelegt. Für die Berechnung der Pflichtlektionenpauschalen ist jeweils das gewichtete Mittel der Kosten aller BFS, die Berufe aus derselben Berufsgruppe anbieten, massgebend.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft:

In der Anhörung sprechen sich 66 Anhörungsteilnehmende gegen eine Pflichtlektionenpauschale auf Basis der tatsächlichen Kosten aus, 70 Anhörungsteilnehmende begrüßen das Vorhaben. Zustimmung fand der Lösungsvorschlag jedoch beinahe nur bei den Wohnortsgemeinden (53 Zustimmungen) sowie einzelnen Verbänden und der BDP. Alle anderen grossen Parteien, die Standortgemeinden, die BFS sowie ihre Träger und ein Teil der Wohnortsgemeinden (27) lehnen das Vorhaben ab. Hauptgründe waren dabei, dass strukturelle Unterschiede der BFS zu wenig beachtet würden und der Spardruck auf die BFS zunehmen würde. Aufgrund der Ablehnung durch verschiedene Anhörungsparteien wurde auf die Einführung eines einheitlichen Wohnortsbeitrags verzichtet. Insbesondere weil dieser Lösungsvorschlag wesentlich mit der Festlegung des Wohnortsbeitrags durch den Kanton zusammenhängt, was in der Anhörung deutlich abgelehnt wurde (vgl. Antwort zur Frage 5).

Wie erläutert, werden stattdessen die Vorgaben zur Festlegung sowie das Ausweisen der Wohnortsbeiträge durch die Schulvorstände präzisiert. Damit wird ein Mittel geschaffen, damit die Wohnortsgemeinden die geleisteten Beiträge besser nachvollziehen und überprüfen können.

Zur Frage 4

"Sind Sie damit einverstanden, dass die jährliche Anpassung der Betriebspauschale nicht grösser sein darf als die Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK)?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Die Pflichtlektionenpauschalen werden neu auf Basis der tatsächlichen Schulbetriebskosten der Grundbildung (gemäss Daten KLR) festgelegt und enthalten sowohl die Beiträge des Kantons als auch der Gemeinden. Die Pflichtlektionenpauschalen werden jährlich maximal an die durchschnittliche Jahresteuernummer gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) angepasst.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft

Die Anpassung der Betriebspauschale entfällt, da es diese in der im Anhörungsbericht vorgeschlagenen Form nicht mehr gibt. Die Anpassung der Pflichtlektionenpauschale (Beitrag des Kantons) basiert allerdings unter anderem auf dem LIK (vgl. Antwort zur Frage 3).

Zur Frage 5

"Sind Sie damit einverstanden, dass der Gemeindebeitrag (ein einheitlicher Beitrag pro Lernende, fixer Anteil an den Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung) durch den Kanton festgelegt wird?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Die Finanzierung des Betriebs wird über den Kanton abgewickelt. Dieser setzt die Gemeindebeiträge pro Lernender beziehungsweise Lernendem einheitlich fest und fordert sie bei den Gemeinden ein.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft:

Eine grosse Mehrheit (87 Vertreter) lehnt ab, dass der Kanton den Wohnortsbeitrag einheitlich festlegt. Insbesondere wird kritisiert, dass dies eine finanzielle Kantonalisierung darstelle, was eine Entmündigung der Wohnortsgemeinden und Schulvorstände bedeute. Nur 46 Anhörungsantworten unterstützen den Vorschlag, 33 davon stammen von Wohnortsgemeinden. Diese sehen die Vorteile vor allem in einer besseren Planungssicherheit und Budgetgenauigkeit. 44 weitere Wohnortsgemeinden, die Mehrheit der Parteien, die BFS und ihre Träger sowie eine Mehrheit der Verbände sind allerdings dagegen. Aus diesem Grund wurde auf die Verrechnung des Wohnortsbeitrags durch den Kanton verzichtet. Um dem Anliegen der Wohnortsgemeinden besser zu entsprechen, wurde die Festlegung des Wohnortsbeitrags aber genauer vorgegeben (vgl. Ziffer 3.2.2)

Zur Frage 6

"Sind Sie damit einverstanden, dass

- a) allfällige Betriebsüberschüsse der subventionierten beruflichen Grundbildung in einen Rücklagenfonds zur Deckung der Schwankungen im Betriebsergebnis zugewiesen werden;
- b) allfällige Betriebsüberschüsse bei vollständiger Äufnung dieses Fonds (10 % der jährlichen Gesamtkosten des Vorjahres) hälftig zwischen Kanton und Berufsfachschule aufgeteilt werden;
- c) die Betriebsüberschüsse ausschliesslich für den Schulbetrieb der Grundbildung verwendet werden dürfen."

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

In der Grundbildung erwirtschaftete Betriebsüberschüsse sind einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zuzuweisen. Nach vollständiger Äufnung des Fonds (wenn dieser 10 % der Gesamtkosten des Vorjahrs entspricht) werden die restlichen Überschüsse hälftig zwischen Kanton und BFS aufgeteilt. Gewinne (Verluste) in der Weiterbildung gehen vollständig zugunsten (zulasten) der BFS, da diese Sparte im Allgemeinen nicht subventionsberechtigt ist.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft:

Wie im Anhörungsbericht vorgeschlagen, werden Betriebsüberschüsse zukünftig einem Rücklagenfonds zur Deckung von Aufwandsüberschüssen in der beruflichen Grundbildung zugewiesen. Der Rücklagenfonds wird nach oben begrenzt und darf höchstens 10 % der Schulbetriebskosten (gemäss KLR) der Grundbildung entsprechen. Dies, obwohl 80 Anhörungsteilnehmende den Rücklagenfonds ablehnen. Allerdings werden die ablehnenden Antworten häufig damit begründet, dass das Bilden von Rückstellungen für eine vorausschauende Finanzplanung notwendig sei. Rückstellungen sind jedoch vom Rücklagenfonds explizit nicht betroffen. Diese können weiterhin gebildet werden, solange die dafür notwendigen Voraussetzungen gegeben sind (vgl. dazu Seite 22).

Aus diesem Grund sowie aufgrund der Wichtigkeit der Regelung der Betriebsüberschüsse wird am Vorschlag des Rücklagenfonds festgehalten.

Die hälftige Aufteilung der Betriebsüberschüsse nach Äufnung des Fonds wird mit einer Mehrheit von fast 90 % klar abgelehnt. Dabei wird kritisiert, dass eine hälftige Teilung zwischen Kanton und Berufsfachschule die Wohnortsgemeinden benachteilige. Aufgrund der klaren Anhörungsergebnisse sowie aufgrund der Tatsache, dass die Wohnortsbeiträge aufwandsorientiert ausgestaltet bleiben und allfällige Betriebsüberschüsse daher aufgrund von zu hohen Wohnortsbeiträgen entstehen, fliesen zukünftig Betriebsüberschüsse nach Äufnung des Fonds zurück an die Wohnortsgemeinden (mittels Reduktion des Wohnortsbeitrags).

Die Betriebsüberschüsse der Grundbildung dürfen dabei nur für die Grundbildung eingesetzt werden. Dabei handelt es sich um eine Umsetzung von Art. 11 BBG, der ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen verbietet und für Weiterbildungsangebote von öffentlichen Anbietern Marktpreise vorschreibt.

Frage 7

"Sind Sie damit einverstanden, dass die Finanzierung der anrechenbaren Infrastrukturkosten der beruflichen Grundbildung neu vollumfänglich durch den Kanton erfolgt?"

Lösungsvorschläge gemäss Anhörungsbericht

Die Infrastruktur der BFS wird künftig vollumfänglich vom Kanton finanziert und direkt über die Eigentümer (zumeist identisch mit Trägerschaft) abgewickelt. Die Restschulden der Eigentümer aus früherer Bautätigkeit, welche bis anhin über Gemeindebeiträge finanziert wurde, übernimmt der Kanton. Die in diesem Bereich bei den Gemeinden wegfallenden Kosten müssen Letztere im Bereich des Schulbetriebs kompensieren.

Lösungsvorschläge gemäss Botschaft:

Rund zwei Drittel der Befragten lehnen eine vollständige Finanzierung der Infrastruktur durch den Kanton ab. Deshalb wird die Infrastruktur entgegen dem Vorschlag des Anhörungsberichts weiterhin von Kanton und Gemeinden zusammen finanziert. Somit bleiben auch die Entscheidungskompetenzen und der jeweilige Finanzierungsumfang bestehen. Allerdings muss der Beitrag der Wohnortsgemeinden an die Infrastruktur gesetzlich konkretisiert werden, damit diese, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, nur die anrechenbaren Infrastrukturkosten tragen müssen. Des Weiteren wird der Infrastrukturkostenanteil des Wohnortsbeitrags kalkulatorisch festgelegt. Damit werden die dringlichsten Probleme im Bereich Infrastruktur behoben und gleichzeitig die Ergebnisse der Anhörung berücksichtigt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

Vorweg sei vermerkt, dass verschiedentlich formal-redaktionelle Verbesserungen vorgenommen wurden. Diese werden nachfolgend nicht kommentiert.

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

§ 5a Jahresrechnung, Kosten- und Leistungsrechnung, Rechnungsführung (neu)

Absätze 1 und 2

Derzeit ist die Pflicht, eine aussagekräftige Rechnungslegung zu führen, lediglich auf Verordnungsstufe verankert (§ 7 VBW). Konkrete Vorgaben können durch Weisungen und die Leistungsvereinbarung erfolgen.

Wie unter Ziffer 2.1.1 ausgeführt, fehlt zurzeit eine Übersicht über tatsächliche Kosten und Erlöse der nichtkantonalen, subventionierten BFS in der Grundbildung, welche künftig bei der Festsetzung und Erhebung der Gemeindebeiträge eine zentrale Rolle spielen soll. Aus diesem Grund erscheint es zweckmässig, dass der Regierungsrat in der Verordnung bestimmen kann, welche Kontenpläne (für

die BFS adaptierte Versionen von HRM2- oder KMU-Kontenplan), welcher Standard (Swiss GAAP FER 21) und welches Handbuch (Handbuch des Departements Bildung, Kultur und Sport für das Finanz- und Rechnungswesen, das in Zusammenarbeit mit den gemäss § 15 bezeichneten BFS erarbeitet worden ist) verbindlich sind.

Die "Kann"-Formulierung trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass im vorliegenden Projekt nur die nicht-kantonalen BFS thematisiert werden, das GBW aber auch für kantonale BFS und die höhere Berufsbildung gilt, welche anders finanziert werden.

§ 5b Revision (neu)

Absatz 1

Die Anforderungen an die Rechnungslegung und auch an die Revision steigen in Zeiten erhöhter Finanzknappheit. Eine externe Revisionsstelle garantiert eine unabhängige Prüfung. In der Praxis erfolgt die Revision bereits heute bei den meisten BFS durch eine externe Revisionsstelle.

Absatz 2

Der Regierungsrat kann damit erreichen, dass in der Verwaltung dieselben Bedingungen an die Revisionsstelle gestellt werden, wie in der Privatwirtschaft (Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren [Revisionsaufsichtsverordnung, RAV] vom 22. August 2007 [SR 221.302.3]). Auch die per 1. Januar 2014 in Kraft getretene Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 (SAR 617.113) enthält gestützt auf den neuen § 94c des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) für die Gemeinden entsprechende Bestimmungen (Erfordernis der eidgenössischen Zulassung und sinngemässe Anwendbarkeit von § 6 Abs. 1 Unvereinbarkeitsgesetz vom 29. November 1983 [SAR 150.300]). Durch die Übernahme derselben Vorschriften werden für diejenigen BFS, deren Trägerschaften Gemeinden sind, Abgrenzungsprobleme vermieden.

Kapitel 2: Berufliche Grundbildung

§ 20 Schulanlagen und -einrichtungen

Absätze 1 (geändert) und 1^{bis} (neu)

Der bisherige Absatz 1 führt dazu, dass bei den kaufmännischen BFS die Standortgemeinden die Schuleinrichtung beschaffen und unklar ist, wie und von wem diese finanziert werden (Trägerschaften oder Standortgemeinden). Neu wird klargestellt, dass in jedem Fall die Trägerschaften (in der Praxis regelmässig vertreten durch den Schulvorstand) zuständig für die Beschaffung, den Unterhalt und die Finanzierung der Schuleinrichtungen sind. Die Finanzierung erfolgt über die Schulbetriebsrechnung. Dies im Unterschied zu den Schulanlagen, die als Infrastruktur von Kanton und Gemeinden gemäss den §§ 54 und 55 GBW finanziert werden. Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass der Kleinstunterhalt der Schulanlagen ebenfalls über die Schulbetriebsrechnung finanziert wird. Dabei handelt es sich lediglich um werterhaltende Reparaturen von kleineren Schäden, die aus dem Schulbetrieb der BFS herrühren, zum Beispiel eine zerbrochene Scheibe, die Reinigung verstopfter Rohre oder das Ersetzen kleinerer Verbrauchsteile. Typischerweise als Einrichtung gelten Möbel, technische Hilfsmittel wie PCs, Beamer etc.

§ 44 Rückforderung und Anpassung des Pauschalbeitrags (Ergänzung)

Bisher konnten die Berufsfachschulen allfällige vom Kanton zurückverlangte Kantonsbeiträge über eine entsprechende Erhöhung der Gemeindebeiträge kompensieren. Dies ist inskünftig zu verhindern.

§ 48 Pflichtlektionenpauschale

Absatz 3 (geändert)

Hauptkostentreiber der Betriebskosten ist der Lohn der Lehrpersonen. Dessen Entwicklung ist nach wie vor ein entscheidender Faktor beim Entscheid über die Anpassung der Pflichtlektionenpauschale. Daneben sollen aber auch andere Kriterien wie insbesondere die Finanzlage des Kantons Beachtung finden.

§ 49 Gemeindebeiträge bei innerkantonalem Schulbesuch

Absatz 1 (geändert)

Die Wohnsitzgemeinden der Lernenden leisten nach wie vor einen Gemeindebeitrag. Dessen Höhe wird von den Berufsfachschulen festgelegt. Mit Kantons- und Gemeindebeiträgen sowie weiteren Einnahmen und allenfalls im Vorjahr zu viel erwirtschafteten Überschüssen (siehe § 50a GBW) werden die Betriebskosten der Berufsfachschulen gedeckt.

Absatz 5 (geändert)

Der Begriff "Erziehungsheim" ist veraltet und wird durch den zeitgemässen Begriff "stationäre Einrichtung" ersetzt.

§ 50 Gemeindebeiträge bei ausserkantonalem Schulbesuch

Absatz 3 (geändert)

Der Begriff "Erziehungsheim" ist veraltet und wird durch den zeitgemässen Begriff "stationäre Einrichtung" ersetzt.

§ 50a Überschüsse und Fehlbeträge (neu)

In der Vergangenheit wurden teilweise durch zu hoch angesetzte Gemeindebeiträge hohe Betriebsüberschüsse und im Lauf der Zeit letztlich sehr viel frei erarbeitetes Kapital generiert. Dies ist in Zukunft zu verhindern. Schwankungen im Betriebsergebnis wird es auch in Zukunft geben. Für deren Ausgleich müssen die Berufsfachschulen daher einen Fonds errichten. Eine Rücklage im Betrag von maximal 10 % der Schulbetriebskosten der beruflichen Grundbildung erscheint für eine unternehmerisch wirkende Berufsfachschule angemessen. Darüber hinaus erwirtschaftete Überschüsse sind im nächsten Jahr von den Gemeindebeiträgen abzuziehen. Damit wird sichergestellt, dass die Wohnsitzgemeinden so viel (aber nicht mehr) bezahlen, wie für den Betrieb der Berufsfachschule im Bereich der beruflichen Grundbildung nötig ist.

Rücklagen aus Betriebsüberschüssen aus der schulischen beruflichen Grundbildung sind als Schwankungsreserve für den Ausgleich von Schul-Betriebsdefiziten beziehungsweise Liquiditätsengpässen im Bereich der beruflichen Grundbildung, zu verwenden. Treten während des laufenden Rechnungsjahrs Liquiditätsengpässe auf, die nicht mit den Mitteln des Rücklagenfonds gedeckt werden können, sind die Träger der jeweiligen Berufsfachschule verpflichtet, diesen Engpass zu überbrücken (beispielsweise durch die Aufnahme eines Darlehens). Die dafür benötigten Mittel können alsdann im Rahmen der Berechnung des Gemeindebeitrags für das kommende Rechnungsjahr auf die Wohnsitzgemeinden "überwälzt" werden (vgl. § 49 Abs. 1 GBW).

Damit ist auch klargestellt, dass weder eine Zweckentfremdung (beispielsweise für Zahlungen von Infrastrukturkosten) noch eine Quersubventionierung (beispielsweise für die Zahlung der Kosten von Weiterbildungsangeboten) zulässig ist.

§ 54 Kantonsbeitrag

Absätze 1 und 3 (geändert)

Unter grosszyklischen Sanierungen sind Sanierungen nach Ablauf der gewöhnlichen Lebensdauer der Gebäude zu verstehen. Es handelt sich dabei um einen in der Baubranche gängigen Begriff.

Absätze 2, 4 und 5 (geändert)

Neu wird einheitlich der Begriff "anrechenbar" verwendet (bisher teilweise "als beitragsberechtigt anerkannt"). Inhaltlich ergeben sich daraus keine Änderungen. Anrechenbar ist wie bisher nur jener Teil der Kosten, der im Bereich der schulischen Grundbildung notwendig ist. Grundlage wird nach wie vor das Raumprogramm gemäss § 71 VBW sein. Geplant ist zusätzlich ein Bedürfnis- und Wirtschaftlichkeitsnachweis. Kosten, die für die Angebote der Weiterbildung anfallen, müssen durch die dafür von den Teilnehmenden zu bezahlenden Preise abgegolten werden (§ 61 Abs. 1 GBW). Die nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten gehen zulasten der Eigentümerschaft (Bauherrin; siehe Kommentar zu § 55 Abs. 1^{bis}).

§ 55 Gemeindebeitrag

Absatz 1 (geändert) und § 1^{bis} (neu)

Die bisherige Bestimmung liess offen, ob unter der Restschuld 40 % der vom Kanton bestimmten anrechenbaren Kosten zu verstehen sind, oder ob die Restschuld auch die nicht anrechenbaren Kosten umfasst. Dies wird nun klargestellt. Damit ist auch klargestellt, dass die nicht anrechenbaren Kosten bei der Festlegung der Höhe der Gemeindebeiträge nicht berücksichtigt, das heisst nicht auf die Gemeinden überwältzt werden dürfen. Die nicht anrechenbaren Infrastrukturkosten trägt die Eigentümerschaft (Bauherrschaft).

Zur Vereinfachung wird die Amortisationsdauer sodann einheitlich auf 25 Jahre festgelegt.

So wird es mit Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung drei Systeme betreffend die Finanzierung der Infrastrukturkosten geben:

1. Bis zum Inkrafttreten des GBW am 1. Januar 2008 bezahlten der Kanton 46 % und die Gemeinden 54 % der anrechenbaren Kosten in der Regel über 25 Jahre ab. Der noch ausstehende Kantonsanteil wurde im Rahmen der Revision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (GAF; SAR 612.100) per Einmalzahlung beglichen (§ 71 Abs. 1^{bis} GBW). Die Restschuld der Gemeinden blieb indes bestehen.
2. Seit Inkrafttreten des GBW übernimmt der Kanton 60 % der anrechenbaren Baukosten. Die restlichen Baukosten übernahmen die Wohnortsgemeinden (mit den durch die Berufsfachschulen festgelegten Gemeindebeiträgen). Die Amortisationsdauer betrug in der Regel 25 Jahre. In der Praxis existieren teilweise deutlich längere Amortisationsdauern.
3. Mit Inkrafttreten der vorliegenden Änderung von § 55 Abs. 1 GBW wird die Amortisationsdauer von ab diesem Zeitpunkt eingereichten Baugesuchen in jedem Fall 25 Jahre betragen.

§ 55a Abgeltung Standortvorteil (neu)

Diejenigen Mietkosten, die nicht von Kanton und Wohnsitzgemeinden getragen werden, gehen zulasten der Standortgemeinde. Dabei handelt es sich um eine Abgeltung des Standortvorteils.

§ 57 Erlös bei Zweckentfremdung

Absätze 1 und 1^{bis}

Die vom Kanton (und neu ohne Gemeindebeiträge) finanzierten Bauten und Einrichtungen müssen den öffentlichen BFS für die schulische berufliche Grundbildung zur Verfügung stehen. Solange dieser Zweck nicht beeinträchtigt ist, darf die Eigentümerin die frei stehenden Räume für (andere) Bildungszwecke sowie kulturelle Anlässe ausserhalb der Unterrichtszeit zur Verfügung stellen. Es ist der Eigentümerin überlassen, ob sie diese Gewinne aus der Vermietung zur Deckung der Unkosten im Zusammenhang mit der Immobilie verwenden will. Die Eigentümerin kann die Einnahmen der Vermietung an Dritte auch der BFS überlassen, welche die Einnahmen über die Betriebsrechnung verbucht. Eine Zweckentfremdung würde vorliegen, wenn solche Bauten und Einrichtungen für andere Bildungszwecke verwendet oder zum Beispiel einer Privatschule zur Verfügung gestellt würden, sodass für den schulischen Unterricht andere (neue) Räume gesucht und (vom Kanton) finanziert werden müssten. In einem solchen Fall wäre eine Entschädigung für die Zweckentfremdung geschuldet. Der Erlös aus Zweckentfremdung ist (nach wie vor) für die Finanzierung von Berufsbildungsbauten bestimmt. Eine Ortsgebundenheit zur Verwendung des Erlöses besteht nicht. Der Erlös aus Zweckentfremdung eines Gebäudes in der Gemeinde A darf folglich zur Finanzierung eines Gebäudes in der Gemeinde B verwendet werden.

Kapitel 10. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 70 Übergangsrecht: a) Finanzierung von laufenden Bildungsgängen (aufgehoben)

Es gibt keine Lernenden mehr, die Bildungsgänge nach vor dem Inkrafttreten des GBW geltendem Recht absolvieren.

§ 71 b) Finanzierung der Infrastruktur der beruflichen Grundbildung

Absatz 4^{bis} (neu)

Die Amortisationsdauer für Bauten, deren Beitragsgesuch vor dem 1. Januar 2017 eingegangen ist, betrug gemäss a§ 55 Abs. 1 GBW lediglich in der Regel 25 Jahre. Ab dem 1. Januar 2017 wird sie stets 25 Jahre betragen (siehe Kommentar zu § 55 Abs. 1 GBW). Für Bauten, deren Beitragsgesuch vor dem 1. Januar 2017 eingereicht worden ist, ist daher eine Übergangsregelung notwendig: Der Amortisationsbeitrag für diese Bauten wird kalkulatorisch über eine Laufzeit von 25 Jahren ermittelt.

§ 72 c) Landverzinsung (aufgehoben)

Die Frist für die Zahlung einer Entschädigung ist Ende 2010 abgelaufen. Dieser Paragraph ist damit obsolet geworden.

6. Auswirkungen

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton

Die Neugestaltung der Steuerungs- und Finanzierungssystematik der BFS bringt grundsätzlich keine Mehrkosten für den Kanton mit sich. Die Einführung des Rechnungslegungs-Handbuchs und der KLR führen zu einem Initialaufwand.

6.2 Auswirkungen auf das Projekt Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV)

Im Rahmen des Projekts Aufgaben- und Lastenverteilung (ALV) war ursprünglich vorgesehen, dass der Kanton die Gemeindebeiträge (68 Millionen Franken pro Jahr, davon 38 Millionen Franken an die nichtkantonalen subventionierten BFS; Planwerte 2017 mit Stand 2013) vollständig übernimmt.

Allerdings wären zur Übernahme der kommunalen Finanzierungsanteile durch den Kanton im Rahmen von ALV ein durch den Kanton festgelegter, einheitlicher Gemeindebeitrag sowie die alleinige Finanzierung der Infrastruktur durch den Kanton nötig gewesen. Da dies im Rahmen der Anhörung des Projekts "Steuerung und Finanzierung der nichtkantonalen Berufsfachschulen" auf Ablehnung stiess, verzichtet der Regierungsrat darauf, diese Anpassungen in der vorliegenden Botschaft vorzuschlagen. Damit fallen die Voraussetzungen für eine vollumfängliche Finanzierung der BFS durch den Kanton im Rahmen des Projekts ALV weg. Theoretisch könnten die Beiträge an die kantonalen Schulen sowie für den ausserkantonalen Schulbesuch vollständig vom Kanton übernommen werden. Eine ungleiche Finanzierungsregelung für Berufsschulen aufgrund der Organisationsform scheint aber nicht sinnvoll. Demzufolge ist eine Neuregelung der Finanzierung der Berufsfachschulen nicht mehr Gegenstand des Projekts ALV.

6.3 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die konsequente Trennung von Grund- und Weiterbildung in der Rechnungslegung der Berufsfachschulen gewährleistet die vom Gesetzgeber auf Bundesebene verlangte Nicht-Beeinträchtigung des Weiterbildungsmarkts. Der Wettbewerb im Weiterbildungsbereich kann spielen, ungeachtet dessen, ob es sich um einen öffentlichen oder privaten Anbieter handelt.

6.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Gegenüber heute wird die Finanzierung für die Gemeinden transparenter und besser nachvollziehbar. Es ist zudem möglich, dass die Wohnortsbeiträge der Gemeinden sinken, da nicht anrechenbare Kosten nicht mehr von den Gemeinden getragen werden. Die Wohnortsgemeinden können jedoch wie bis anhin nur über einen allfälligen Einsitz im Schulvorstand auf die BFS und Wohnortsbeiträge Einfluss nehmen. Die Entscheid- und Vollzugskompetenzen der Gemeinden bleiben somit im Vergleich zu den eher umfangreichen Finanzierungspflichten der Wohnortsgemeinden gering.

6.5 Auswirkungen auf die nichtkantonalen subventionierten BFS und deren Trägerschaften

Die Umsetzung des Rechnungslegungs-Handbuches und der KLR ist mit einem Initialaufwand verbunden. Die Vorlaufzeit ist jedoch relativ lange und mehr als die Hälfte aller BFS haben sich bereit erklärt, die Neuerungen auf den 1. Januar 2014 umzusetzen, was bereits 2014 eine erste Evaluation und die Behebung allfälliger Fehler im Handbuch und im KLR-Tool erlaubt hat. Sind die Neuerungen in der Rechnungslegung dereinst vollständig umgesetzt, sollte im Vergleich zur heutigen Handhabung kein signifikanter Mehraufwand entstehen.

Die neue Regelung zur Verwendung der Betriebsüberschüsse (Rücklagenfonds) stellt einen Eingriff in die Kompetenzen des Schulvorstandes dar. Die öffentliche Hand ist aber verpflichtet, ihre Kontroll- und Steuerungsfunktion auf der Basis nachvollziehbarer und vergleichbarer Daten wahrzunehmen. Dementsprechend ist ihr Mitbestimmungsrecht bei der Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen.

7. Weiteres Vorgehen

Was	Wann
Kommissionsberatung	1. Quartal 2015
Erste Beratung Grosser Rat	1. Quartal 2015
RRB Verabschiedung Botschaft zur 2. Lesung	2. Quartal 2015
Kommissionsberatung	3. Quartal 2015
Zweite Beratung Grosser Rat und Beschluss	3. Quartal 2015
Redaktionslesung	4. Quartal 2015
Referendumsfrist	4. Quartal 2015–1. Quartal 2016
Abstimmungstermin (falls Referendum ergriffen wird)	2. Quartal 2016
Inkraftsetzung neue Rechtsgrundlagen	3. Quartal 2016
Umsetzung neue Finanzierungs- und Steuerungssystematik	Schuljahr 2016/17

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Abkürzungsverzeichnis

Beilagen

- Trägerschaft, Raumstellungspflicht, Eigentum (Beilage 1)
- Auswertung der Anhörung (Beilage 2)
- Synopse Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung (GBW) (Beilage 3)

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Projekt zur Überprüfung der Aufgaben und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden
BFS	Berufsfachschulen
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz)
BKS	Departement Bildung Kultur und Sport des Kantons Aargau
FER 21	Swiss GAAP FER 21
FiV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV)
GBW	Gesetz über die Berufs- und Weiterbildung
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
KLR	Kosten- Leistungsrechnung
KV	Kaufmännischer Verband
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
RRB	Regierungsratsbeschluss
S & F	Projekt Steuerung und Finanzierung der subventionierten nichtkantonalen Berufsfachschulen
VBW	Verordnung über die Berufs- und Weiterbildung