



Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 14 / 2008 – 2009

| | Inhalt | Seite |
|-----|---|-------|
| 19. | Kantonale Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» | 737 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------------|---|------------|
| I. | Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» | 737 |
| | 1. Wortlaut | 737 |
| | 2. Zielsetzung | 738 |
| | 3. Begründung der Initiative | 738 |
| II. | Zustandekommen der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» und weiteres Verfahren | 739 |
| | 1. Behandlung der Initiative durch die Regierung | 739 |
| | 2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat und allfällige Volksabstimmung | 739 |
| | 3. Rückzugsklausel | 740 |
| III. | Gültigkeit der Initiative | 740 |
| | 1. Vorbemerkungen | 740 |
| | 2. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form? . . | 740 |
| | 3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie? . . | 741 |
| | 4. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht, sieht sie eine unzulässige Rückwirkung vor oder ist sie nicht durchführbar? | 741 |
| | 5. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen | 744 |
| IV. | Beurteilung der Initiative | 744 |
| | 1. Ausgangslage und Vorgeschichte | 744 |
| | 2. Anzahl Lernende und Studierende | 745 |
| | 3. Zur Verfügung stehende Praktikumsplätze beeinflussen die Studierendenzahlen in der HF-Pflege | 749 |
| | 4. Interkantonaler Vergleich | 749 |
| | 5. Die Region Surselva plant ein «Bildungszentrum Surselva, Ilanz» für die Sekundarstufe II | 750 |
| | 6. Die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» unter Beachtung ausgewählter Fragestellungen | 751 |
| V. | Auswirkungen einer Annahme der Initiative | 753 |
| | 1. Der Wortlaut der Initiative erfordert eine Konkretisierung der geforderten Leistung | 754 |
| | 2. Der Wortlaut der Initiative belässt der Regierung keinen Entscheidungsspielraum und verlangt eine voraussetzungs- lose und unbefristete Bestandesgarantie für Ilanz und die BFP | 754 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 3. | Der Wortlaut der Initiative verlangt im Ausbildungsbereich Gesundheit neue Spielregeln | 755 |
| 4. | Fazit bezüglich allgemeine Auswirkungen einer Annahme der Initiative | 756 |
| VI. | Finanzielle Auswirkungen der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» | 757 |
| 1. | Finanzielle Auswirkungen bei Annahme der Initiative | 758 |
| 2. | Finanzielle Auswirkungen bei Ablehnung der Initiative .. | 758 |
| 3. | Fazit bezüglich finanzielle Auswirkungen einer Annahme der Initiative | 758 |
| VII. | Verzicht auf einen Gegenvorschlag zur Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» | 759 |
| VIII. | Anträge | 759 |

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

19.

Kantonale Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz»

Chur, 28. Oktober 2008

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz».

I. Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz»

Am 28. April 2008 reichte das Initiativkomitee die am 10. Mai 2007 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte kantonale Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» bei der Standeskanzlei ein.

1. Wortlaut

Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gemäss Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, BR 110.100) folgendes Initiativbegehren in Form einer allgemeinen Anregung zu einer Gesetzesänderung:

«Es sind gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, welche die Regierung des Kantons Graubünden verpflichten, den Standort Ilanz, insbesondere die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz, auch künftig als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich zu erhalten und zu fördern.»

2. Zielsetzung

Mit der Initiative soll die Regierung durch das Gesetz verpflichtet werden, den Standort Ilanz, insbesondere die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz, auch künftig als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich zu erhalten.

3. Begründung der Initiative

Das Initiativkomitee begründet die Initiative mit dem Mangel an Pflegefachpersonal, mit der Verlagerung von Arbeitsplätzen von Ilanz nach Chur (Zentralisierung) und damit, dass die Schliessung einer funktionierenden Schule mit gutem Leistungsausweis inakzeptabel sei. Im Einzelnen führt das Komitee aus, was folgt (vgl. www.regiun-surselva.ch):

Pflegeberufe haben Zukunft. Die Menschen in der Schweiz werden immer älter. Das Bedürfnis nach Pflege nimmt ständig zu und damit auch das Bedürfnis nach qualifiziertem Personal. Bereits heute gibt es viel zu wenig Pflegefachpersonal in der Schweiz. Eine beachtliche Anzahl Personen muss aus dem Ausland eingestellt werden. Die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz (BFP), die älteste Schule im Gesundheitsbereich im Kanton Graubünden, bildet seit 1940 diplomierte Pflegefachpersonen DN II aus. Gemäss Schweizerischem Roten Kreuz ist die BFP eine sehr beliebte, voll ausgelastete und qualitativ gute Schule. An der BFP nehmen jährlich 24 Personen aus dem ganzen Kanton und ausserhalb des Kantons die Ausbildung auf.

Regionen als Verlierer. Mit der Schliessung der BFP werden qualifizierte Arbeitsplätze von Ilanz ins Zentrum nach Chur verlegt. Das Zentrum wird auf Kosten der Regionen gestärkt – die BFP der Zentralisierung geopfert. Dies steht im Widerspruch zur neuen Regionalpolitik des Bundes, welche die Stärkung der regionalen Zentren propagiert. Damit wird auch die Schaffung einer starken Bildungsregion Surselva gefährdet.

Regierung ist Petition mit 11'800 Unterschriften egal. Die Schliessung einer bestens funktionierenden Schule mit einem anerkannten Leistungsausweis weit über die Kantonsgrenzen hinweg ist inakzeptabel. Dies um so mehr, als im Regierungsbeschluss vom 7. Juli 1998 steht, dass die BFP weiterhin selbstständig bleibe. Auch im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Gesetzes über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen, welches die Grundlage für das Bildungszentrum in Chur (BGS) bildet, wurde im Jahre 2002 von verschiedenen Grossräten festgehalten, dass der Grundlage für das BGS nur zugestimmt werde, wenn die BFP bestehen bleibe. Trotz dieser Tatsachen und trotz 11'800 Petitionsunterschriften hält die Regierung an der Schliessung fest. Dies kann nicht hingenommen werden.

II. Zustandekommen der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» und weiteres Verfahren

Das Initiativverfahren richtet sich insbesondere nach Art. 54 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR, BR 150.100).

1. Behandlung der Initiative durch die Regierung

In der Sitzung vom 13. Mai 2008 (Prot. Nr. 589) stellte die Regierung in Anwendung von Art. 61 Abs. 5 GPR und gestützt auf das Ergebnis der von der Standeskanzlei vorgenommenen Überprüfungen fest, dass die Volksinitiative mit 3'364 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist (Art. 12 Abs. 2 KV, wonach eine Initiative zur Änderung eines Gesetzes mindestens 3'000 Unterschriften auf sich vereinigen muss). Die Unterschriftenliste war nur in deutscher Sprache hinterlegt worden, und für die Unterschriftensammlung wurden ausschliesslich Unterschriftenlisten in deutscher Sprache eingesetzt, weshalb die im Kantonsamtsblatt publizierten Übersetzungen ins Romanische und Italienische unter den im Kontext interessierenden Gesichtspunkten nicht relevant sind. Die Vorgaben von Art. 68 GPR beachtend, unterbreitet die Regierung das zu Stande gekommene Initiativbegehren mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung (diese erfolgte am 28. April 2008) dem Grossen Rat.

2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat und allfällige Volksabstimmung

Die Initiative wurde als allgemeine Anregung eingereicht. Der Grosse Rat hat nach Art. 15 Abs. 1 der KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, bis April 2010 die Initiative zu behandeln. Dem Parlament stehen folgende Möglichkeiten mit grob skizzierten Auswirkungen bezüglich einer allfälligen Volksabstimmung offen:

- Der Grosse Rat stimmt der als allgemeine Anregung formulierten Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» ohne Gegenvorschlag zu. In diesem Fall findet nach Art. 70 Abs. 3 GPR keine Volksabstimmung statt.
- Der Grosse Rat lehnt die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab. In diesen Fallkonstellationen findet eine Volksabstimmung statt (Art. 70 Abs. 1 GPR).
- Der Grosse Rat stimmt der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» zu und beschliesst zu dieser einen Gegenvorschlag. In dieser Konstellation findet eine Volksabstimmung statt (Art. 70 Abs. 2 GPR), wobei in den Erläuterungen ausgeführt wird, dass der Grosse Rat den Gegenvorschlag vorzieht.

Sofern das Volk oder der Grosse Rat der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» im Frühjahr 2009 zustimmt, hat die Regierung dem Grossen Rat innert einem Jahr seit der Zustimmung einen ausgearbeiteten Entwurf zu unterbreiten (Art. 71 Abs. 1 GPR; vgl. auch Art. 71 Abs. 2 bis 4 GPR mit weiterführenden Hinweisen zum Vollzug). Nach der Behandlung des Geschäfts im Grossen Rat – diese könnte im zweiten Halbjahr 2010 erfolgen – läuft die Referendumsfrist und allenfalls ist eine Volksabstimmung durchzuführen. Anschliessend könnte die von der Initiative angestrebte Neuregelung in Kraft gesetzt werden.

3. Rückzugsklausel

Die Volksinitiative enthält die Klausel, wonach die 19 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (vgl. Art. 62 GPR).

III. Gültigkeit der Initiative

1. Vorbemerkungen

Zuständig für die materielle Überprüfung der Gültigkeit von Volksbegehren ist der Grosse Rat. Sein Entscheid kann nach Art. 14 Abs. 3 KV an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, dessen Entscheid beim Bundesgericht angefochten werden kann. Die Ungültigkeitsgründe sind in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 – 4 KV abschliessend aufgezählt.

Der Grosse Rat hat in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen eine liberale Praxis entwickelt. Volksinitiativen sollen mit Rücksicht auf ihren hohen staats- und verfassungsrechtlichen Stellenwert nur in Fällen «offensichtlicher» oder «augenfälliger» Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden. Wenn im Rahmen der allgemeinen Interpretationsregeln eine verfassungs- und rechtskonforme Auslegung einer Initiative möglich und denkbar ist, gilt die Vermutung zugunsten der inhaltlichen Rechtmässigkeit. Ob die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» gültig ist, ist nachfolgend zu überprüfen.

2. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form?

Art. 13 KV lässt die Initiative sowohl als allgemeine Anregung wie auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, wobei die Formenvermischung zur Ungültigkeit des Begehrens führt. Die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» ist abgefasst in der Form einer allgemeinen Anregung.

Mit Rücksicht darauf, dass der Grosse Rat den definitiven Text eines Änderungserlasses erarbeiten wird, dürfen an die Formulierung der allgemeinen Anregung keine zu hohen Anforderungen gestellt werden (BGE 111 Ia 119; Pierre Tschannen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002, 1 ff., 16). Die Initiative enthält keine Elemente, die als ausformulierter Entwurf qualifiziert werden müssten, wodurch eine unzulässige Formenvermischung verursacht würde. Die Initiative gibt rechtspolitische Postulate und Leitlinien wieder. Sie gibt den thematischen Teil vor, nicht aber den redaktionellen. Sie belässt dem Grossen Rat einen erheblichen Gestaltungsspielraum bei der Ausarbeitung der verlangten Bestimmungen. Die im Falle der Annahme der Initiative zu erarbeitende Vorlage kann auch Aspekte miteinfassen, die zwar nicht formell Gegenstand der Initiative sind, für deren korrekte Umsetzung aber durch das Parlament angepasst werden müssen. Das Erfordernis der Einheit der Form ist gewahrt.

3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV bestimmt, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie das Erfordernis der Einheit der Materie nicht wahrt. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten sowohl bei der Unterzeichnung der Initiative als auch bei der Abstimmung selber ihren Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» hat lediglich eine Materie – die Regierung soll verpflichtet werden, den Standort Ilanz und insbesondere die BFP als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich zu erhalten – zum Gegenstand und wahrt das Erfordernis der Einheit der Materie.

4. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht, sieht sie eine unzulässige Rückwirkung vor oder ist sie nicht durchführbar?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV bestimmt, dass eine Initiative ungültig ist, wenn sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Das Kriterium der «Offensichtlichkeit» zielt nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit: Wenn kein Zweifel am Verstoss gegen übergeordnetes Recht besteht, ist die Initiative ungültig, im Zweifelsfall hingegen ist sie gültig. Ungültig ist sie gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV auch dann, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Schliesslich ist eine Initiative gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV ganz oder teilweise ungültig, wenn sie undurchführbar ist.

a. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht?

Die Initiative weist genügende Bestimmtheit auf. Das als allgemeine Anregung formulierte Initiativbegehren stellt Gegenstand und Ziel der Initiative klar, auch wenn die Initiative keine konkreten Gesetzesbestimmungen mit Änderungsbedarf nennt. Sie erreicht nach Auffassung der Regierung das erforderliche Mindestmass an Bestimmtheit und ist auch nicht wegen rechtlicher Undurchführbarkeit für ungültig zu erklären (vgl. Tschannen, ZBl 2002, 11).

Der Gegenstand der Initiative ist nicht unzulässig. Die Bündner Kantonsverfassung sieht die Gesetzesinitiative vor, kennt aber nur ein sehr beschränktes Verwaltungsinitiativrecht. Dem entsprechend erlaubt das Initiativrecht nicht, Verwaltungsakte vorzunehmen oder aufzuheben (Schuler, KV 12 N 27). Die Initiative ist auf diese Verfassungsbestimmung nicht optimal abgestimmt. Ein allfälliger Beschluss der Regierung über die voraussetzungslose und unbefristete Unterstützung der BFP kann nicht Gegenstand einer Initiative bilden. Wenn die Initiative unmittelbar einen solchen Beschluss verlangen würde, müsste sie wegen eines unzulässigen Gegenstands als ungültig erklärt werden. Die vorliegende Initiative verlangt aber nicht einen Beschluss der Regierung, sondern eine Änderung der dem Beschluss zugrunde liegenden Gesetzgebung. Dass die Initiative im Endergebnis auf einen Regierungsbeschluss zielt, darf nicht leicht hin zum Schluss führen, das gewählte Vorgehen sei rechtsmissbräuchlich oder verfassungswidrig (vgl. die ähnliche Grundkonstellation bei der sogenannten Motorfahrzeugsteuerinitiative und bei der sogenannten Spracheninitiative [Botschaft 2002-2003, S. 217 ff., 226 ff.]; diese verlangten formell eine Änderung des übergeordneten Gesetzes und nicht des nach früherem Recht durch eine Sperrfrist geschützten Grossratsbeschlusses). Die Initiative zielt nicht zuletzt auf die Änderung der in Art. 3 des Gesetzes über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote (BwBG, BR 430.000) verankerten Grundsätze für die beitragsrechtliche Anerkennung einer schulischen Institution. Dieser Artikel verlangt, dass das Angebot einem Bedarf von Wirtschaft und Gesellschaft entsprechen muss. Diese Voraussetzung soll (zumindest) für Ilanz bzw. für die BFP nicht gelten. Vielmehr sieht die Initiative einen voraussetzungslosen unbefristeten Anspruch auf Fortbestand vor.

Vereinbarkeit mit weiteren Verfassungsbestimmungen? Art. 77 KV verlangt auch bei dezentraler Aufgabenerfüllung einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung und Art. 78 KV verlangt die periodische Überprüfung der öffentlichen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit. Und schliesslich verlangt Art. 93 Abs. 1 KV einen sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz öffentlicher Mittel. In Teilbereichen kann die Auffassung vertreten werden, die Initiative führe zu einer Asymmetrie. Andererseits kann auch behauptet werden, die Initiative konkretisiere Art.

77 KV. Ein Dilemma dürfte im Zusammenhang mit Art. 78 KV etwa im Fall entstehen, dass die periodische Aufgabenüberprüfung ein Ergebnis zeigt, welches nach einer Gesetzesrevision ruft (vgl. Bundi, KV 78 N 5). Nach Auffassung der Regierung liegt indessen auch zu diesen Verfassungsbestimmungen kein offensichtlicher Widerspruch vor, wie ihn Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV verlangt. Bei Annahme der Initiative ist die verfassungskonforme Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen eine anspruchsvolle Aufgabe.

Rechtsgleiche Behandlung: Eine Möglichkeit für die Umsetzung der Initiative besteht darin, mit einer Gesetzesrevision die Voraussetzungen für die Anerkennung neuer Ausbildungsgänge im Gesundheitsbereich und für die beitragsrechtliche Anerkennung ausschliesslich für Ilanz und die BFP auszusetzen. Daraus ergibt sich eine Ungleichbehandlung – im Sinne einer Privilegierung – des Standorts Ilanz. Dies kann bei Annahme der Initiative politisch so gewollt sein. Indessen ist zu beachten, dass die Initiative nicht verlangt, nur Ilanz sei zu privilegieren. Die Initiative schliesst eine vergleichbare Regelung für andere Standorte und somit eine rechtsgleiche Behandlung und verfassungskonforme Auslegung der Initiative nicht aus. Die Initiative lässt eine Extension zu. Eine solche Umsetzung mag durchaus als unzweckmässig, kaum finanzierbar und nicht sinnvoll betrachtet werden; sie führt aber gerade bei einer als allgemeine Anregung konzipierten Initiative nicht zur Ungültigkeit. Vielmehr obliegt es dem Gesetzgeber, im Rahmen der Umsetzung abzuwägen, ob aus politischen und wirtschaftlichen Gründen eine Ungleichbehandlung aller möglichen Standorte im Vergleich zu Ilanz – bis hin zu einem allfälligen Angebotsabbau in Chur – in Kauf genommen werden soll, oder nicht. Zwingende Folge der Initiative wäre ein solches Vorgehen nicht. Auch unter diesem Aspekt steht die Initiative nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» in offensichtlichem Widerspruch zu diesem steht. Die Initiative ist im Ergebnis gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV nicht als ungültig zu beurteilen.

b. Die Initiative ist tatsächlich durchführbar und zeigt keine unzulässige Rückwirkung

Es bestehen keine genügend gewichtigen Indizien dafür, dass die Initiative in tatsächlicher Hinsicht undurchführbar ist. Bloss weil die Umsetzung der Initiative mit Schwierigkeiten verbunden ist oder unzweckmässig sein könnte, ist sie noch nicht faktisch undurchführbar. Sie sieht nach ihrem Wortlaut auch keine unzulässige Rückwirkung vor. Dass die Initiative offen lässt, welcher Zeitpunkt als Referenzzeitpunkt für den in die Zukunft gerichteten Erhalt zu wählen ist und keine ausdrücklichen quantitativen Angaben macht, muss weder zur faktischen Undurchführbarkeit noch zu einer unzulässigen Rück-

wirkung führen. Die Initiative verstösst somit auch nicht gegen Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 KV.

5. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» das Gebot der Einheit der Form und das Gebot der Einheit der Materie nicht verletzt. Die Initiative sieht auch keine Rückwirkung vor. Auf das kantonale Verfassungsrecht ist sie nicht optimal abgestimmt; allerdings steht sie zu diesem nicht in einem «offensichtlichen» Widerspruch, der die Ungültigerklärung der Initiative zur Folge haben müsste. Insbesondere dürfte davon auszugehen sein, dass selbst eine Ungültigerklärung der Initiative gestützt auf das Argument der rechtsungleichen Behandlung anderer potentieller Schulstandorte einer richterlichen Überprüfung nicht ohne weiteres standhalten dürfte. Im Ergebnis ist die Initiative nicht als ungültig zu erklären.

IV. Beurteilung der Initiative

1. Ausgangslage und Vorgeschichte

Bereits das Regierungsprogramm für die Jahre 1997 – 2000 enthielt wegen der eingetretenen Kostenentwicklung den Auftrag zur Koordination der Gesundheits- und Krankenpflegeschulen (Botschaft 1996-97, S. 128). Auch die Botschaft zum Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialwesen (AGSG) sieht die Koordination und Steuerung der Ausbildungsangebote vor, um eine bedarfsgerechte, wirtschaftlich vorteilhafte und qualitativ hochwertige Ausbildung sicherzustellen (Botschaft 2002-2003, S. 57). Das Ziel soll erreicht werden, indem die Regierung mit Trägern von Ausbildungsstätten Leistungsaufträge abschliesst, die auf den Steuerungs- und Koordinationsauftrag abgestimmt sind. Die 2003 umgesetzte Fusion von vier Bildungsanbieterinnen in Chur und Cazis zum Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS) stellte einen Meilenstein zur Koordination der Ausbildungsangebote dar. Die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz (BFP) blieb damals selbstständig.

Allen Beteiligten war 2002 bekannt, dass die revidierte Berufsbildungsgesetzgebung erhebliche inhaltliche Änderungen im Ausbildungsbereich bewirken wird; bekannt war auch die Vorgabe, wonach bis Ende 2006 ein Leistungsauftrag zwischen Kanton und BFP anzustreben ist, welcher dem Steuerungs- und Koordinationsauftrag Rechnung trägt. In dieser transparenten Situation führte die Regierung mit der BFP mehrere Verhandlungsrunden zu verschiedenen Szenarien – bis zu einer Integration der BFP in das BGS. Die BFP lehnte schliesslich die mit der Auftragslage in Einklang stehenden Angebote der Regierung ab. Die

Regierung hat dieses Ergebnis am 31. Oktober 2006 zur Kenntnis genommen und konnte dem Wunsch der BFP, einen Leistungsauftrag zum Aufbau einer Höheren Fachschule für Pflege zu erhalten, nicht entsprechen. Entsprochen hat die Regierung indessen dem Gesuch der BFP, den 2007 beginnenden letzten Ausbildungsgang der altrechtlichen DN II-Ausbildung für den ganzen Kanton in Ilanz anzubieten.

Der Regierungsbeschluss vom 31. Oktober 2006 stiess insbesondere in der Surselva auf Ablehnung und löste Solidaritätsbezeugungen zur BFP aus. Am 21. November 2006 fand eine Demonstration in Chur statt; am 4. Dezember 2006 reichte das Komitee Forza Surselva eine von mehr als 11'300 Personen unterzeichnete Petition ein; ebenfalls am 4. Dezember 2006 wurde im Grossen Rat die Anfrage Bundi betreffend Weiterführung der Bündner Fachschule für Pflege in Ilanz eingereicht und am 9. Dezember 2006 verabschiedete die Regierung Surselva eine Resolution. Am 18. April 2007 wurde im Grossen Rat der Auftrag Bundi betreffend Weiterführung der Bündner Fachschule für Pflege Ilanz bzw. Sicherung des Standortes Ilanz als Aus- und Weiterbildungsstandort im Gesundheitsbereich eingereicht. Gemäss diesem Auftrag wäre die Regierung aufgefordert worden, eine Lösung zu erarbeiten, mit welcher der Standort Ilanz, insbesondere die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz, auch künftig als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich hätte erhalten werden können. Am 10. Mai 2007 wurde schliesslich die Unterschriftensammlung für die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» lanciert. Der Grosse Rat lehnte die Überweisung des Auftrags Bundi am 31. August 2007 mit 53 zu 32 Stimmen ab.

2. Anzahl Lernende und Studierende

Die Initiative zielt darauf, in Ilanz bzw. an der BFP im Gesundheitsbereich Aus- und Weiterbildung anzubieten. Die Weiterbildungen im Sinne weiterführender Bildungsangebote würden den Aufbau einer Höheren Fachschule für Pflege (HF-Pflege) erfordern, derweil der Unterricht im Rahmen der beruflichen Grundbildung den Aufbau einer neuen Berufsfachschule für Fachangestellte Gesundheit (FaGe) erfordert. An der Berufsfachschule unterrichtet werden auch die Lernenden in der zum Sozialbereich gehörenden Ausbildung für Fachangestellte Betreuung (FaBe). Um das Rekrutierungspotential für die Ausbildungsgänge zu konkretisieren, können nachfolgend dargelegte Zahlenangaben zu Ausbildungsabsolvierenden und zur Entwicklung der Geburtenzahlen ein Hilfsmittel sein.

a. Registrierte Lehrverträge FaGe und FaBe

Die FaGe-Ausbildung wird in Graubünden seit 2004 angeboten. Der Beruf hat in der Arbeitswelt gesamtschweizerisch noch keine gefestigte Position. Die

2009 in Kraft tretende revidierte Bildungsverordnung des Bundes soll Verbesserungen bewirken. Die in Ausbildung stehenden Personen besuchen für die schulische Grundbildung das BGS als Berufsfachschule. Die Lernenden können dort lehrbegleitend oder im Anschluss an die Lehre die Berufsmaturität gesundheitliche oder soziale Richtung erlangen. Die nicht zum Gesundheits- sondern zum Sozialbereich zählende FaBe-Ausbildung ihrerseits wird in Graubünden erst seit 2006 angeboten, wobei das BGS ebenfalls die Aufgaben einer Berufsfachschule erfüllt.

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| FaGe Lehrverträge GR | 58 | 57 | 60 | 60 | 64 |
| (davon Lehrort Surselva) | (6) | (5) | (5) | (7) | (5) |
| FaBe Lehrverträge GR | | | 16 | 20 | 12 |
| (davon Lehrort Surselva) | | | (2) | (4) | (2) |

Mehr als die Hälfte der Lernenden hat den Lehrort in Chur und Umgebung. Die Beschulung der Lernenden in Chur erlaubt betrieblich und pädagogisch sinnvolle Lösungen mit modernen Lehr- und Lernformen. Die wertvollen Erfahrungen tragen zur Verbesserung des Angebots bei. Klar zeigt sich, dass auch das BGS keine «grosse» Berufsfachschule ist. Bemerkenswert ist, dass die Anzahl Lernender mit Lehrort Davos/Klosters oder mit Lehrort Thusis und Umgebung grösser ist als die Anzahl Lernender mit Lehrort in der Surselva. Gemäss Art. 8 der Verordnung über die Defizitfinanzierung der Institutionen der Berufsbildung und weiterführender Bildungsangebote sind an Berufsfachschulen Klassengrößen mit 22 – 24 Lernenden anzustreben. Für Klassen mit weniger als 10 Lernenden besteht eine Bewilligungspflicht. Bisher lag die Anzahl Lernender FaGe und FaBe mit Lehrort Surselva jeweils deutlich unter 10.

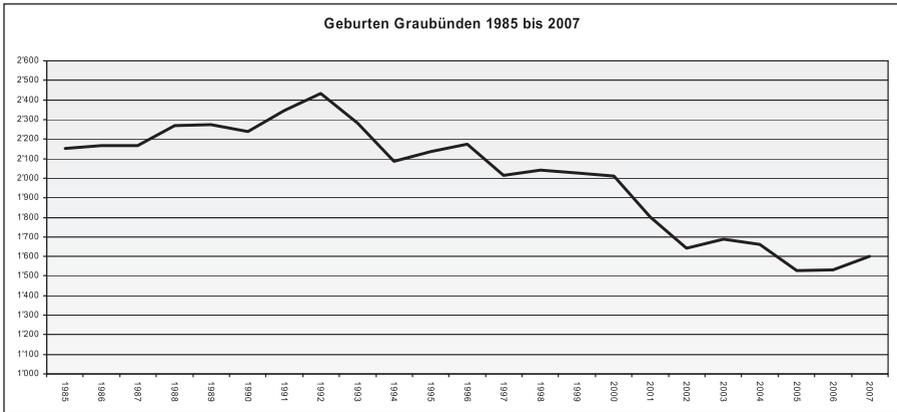
b. Studierende im Studiengang HF-Pflege

Im Herbst 2007 startete in Chur der erste Studiengang an der Höheren Fachschule für Pflege (HF-Pflege). Der Ausbildungsgang führt zu einem eidgenössisch anerkannten Diplom und richtet sich daher nach den Vorgaben des Bundes. Der am BGS zur Anwendung gelangende Careum-Lehrplan steht auch andernorts im Einsatz und trägt den Anforderungen der Anerkennungsinstanz Rechnung. Das Studium erweist sich als anspruchsvoll, auch für Personen, welche nach der Berufslehre FaGe in den Studiengang eintreten. Im Jahr 2007 startete die drei Jahre dauernde Ausbildung mit 43 Studierenden. Nach dem Austritt von

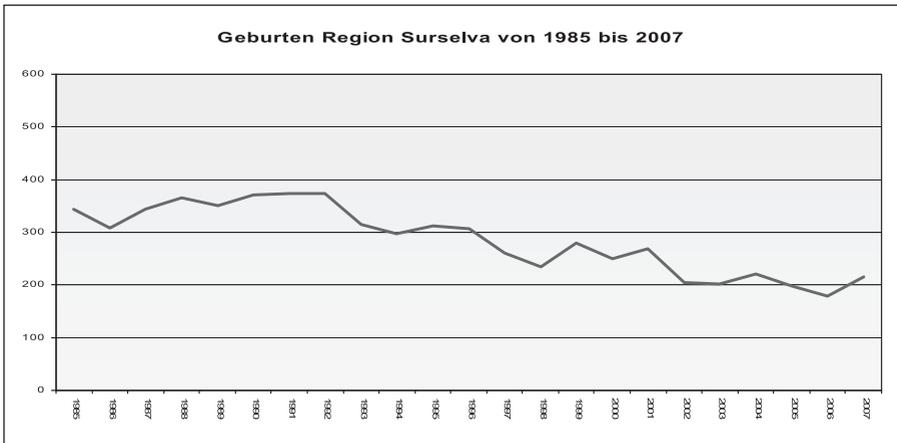
16 Studierenden haben 27 Personen im September 2008 das zweite Studienjahr in Angriff genommen. Auf diesen Zeitpunkt – an der BFP wurde kein Studiengang mehr begonnen – sind 42 Studierende neu in das erste Studienjahr eingetreten.

c. Entwicklung der Geburtenzahlen als Trendmarker

Im Jahr 2008 haben die 1992 Geborenen die obligatorische Schulzeit abgeschlossen und sich für eine Lehrstelle beworben.



DSE/9.2008 Zahlen BFS



DSE/9.2008 Zahlen BFS

Für den Kanton Graubünden und für die Surselva deutet die signifikant rückläufige Entwicklung der Geburtenzahlen darauf hin, dass die Lehrbetriebe im Kanton mittel- und längerfristig Schwierigkeiten haben dürften, freie Lehrstellen zu besetzen. Wie stark diese Entwicklung den Bereich Gesundheit und Soziales treffen wird, ist derzeit offen zu lassen. In dieser Konstellation mit erheblicher Ungewissheit und angesichts der vorliegenden Zahlen ist nach Auffassung der Regierung eine Angebotskonzentration für die Ausbildungen FaGe, FaBe aber auch für die HF-Pflege notwendig und einem Splitting auf mehrere Standorte vorzuziehen.

d. Zwischenergebnis

Die Berufslehren FaGe und FaBe sind im Kanton im Allgemeinen erfolgreich gestartet. Die Ausbildungsbetriebe stellen Lehrstellen zur Verfügung und übernehmen die Sorge für den beruflichen Nachwuchs als Aufgabe. Anfänglich aufgetretene Probleme wurden im Zusammenwirken von Lehrbetrieb, Berufsfachschule, Amt für Berufsbildung und Organisation der Arbeitswelt zumeist gut gelöst. Die Anzahl Lernender erlaubt betrieblich und pädagogisch sinnvolle Klassengrößen, attraktive Ausbildungsangebote mit Berufsmaturität (diese könnten an einer deutlich kleineren Schule kaum sicher gestellt werden) sowie überschaubare Verhältnisse. Die Lösung, wonach die Berufsfachschule für alle Lernenden aus dem Kanton in Chur geführt wird, trägt dem aktuellen Bündner Rekrutierungspotential Rechnung und überzeugt inhaltlich für die Lernenden. Ein Splitten dieser Beschulung auf mehr Standorte wäre unzweckmässig und drängt sich nicht auf. Die Anzahl Lernende mit Lehrort in der Surselva (diese würden nach gemässigtem Lehrortsprinzip eher eine allfällige Berufsfachschule in Ilanz besuchen) und die Berücksichtigung der Geburtenzahlen bekräftigen diese Beurteilung. Für die Führung weiterer Berufsfachschulen ist die Rekrutierungsbasis in den Regionen zu schmal. Für den Ausbildungsbereich Gesundheit (und Soziales) ist daher der ganze Kanton als Rekrutierungsbasis zu betrachten.

Auch der Studiengang HF-Pflege am BGS verzeichnet einen erfreulichen Zulauf und reges Interesse. Allerdings scheint sich abzuzeichnen, dass sich der Aufbau eines zweiten Studiengangs HF-Pflege im Kanton Graubünden angesichts der Studierendenzahlen und der schmalen Rekrutierungsbasis für die HF-Pflege (der HF vorgelagert sind primär die Berufslehre FaGe und die FMS) nicht aufdrängt. Der strategische Ansatz der Regierung, für die HF-Pflege in Chur den ganzen Kanton als Rekrutierungsbasis anzunehmen, wird durch die Studierendenzahlen bestätigt.

Die Regierung kann im Bildungsbereich die Auswirkungen der deutlich rückläufigen Geburtenzahlen nach 1992 nicht ungeschehen machen. Bereits heute wäre aufgrund der Anzahl Lernender und Studierender mit Bezug zur Surselva der Aufbau des von der Initiative geforderten zweiten Ausbildungsorts

sowohl für die Sekundarstufe II als auch für den tertiären Bereich kaum in Einklang zu bringen mit dem der Regierung erteilten Steuerungs- und Koordinationsauftrag. Ein Ausblick in die Zukunft zerstreut bestehende Zweifel nicht. Unter diesen Aspekten ist die Initiative abzulehnen.

3. Zur Verfügung stehende Praktikumsplätze beeinflussen die Studierendenzahlen in der HF-Pflege

Neben der Nachfrage Studierender ist die Anzahl verfügbarer Praktikumsplätze in den von den eidgenössischen Bestimmungen geforderten Arbeitsfeldern ein entscheidender Indikator für die maximal möglichen Studierendenzahlen im Kanton.

Bis anhin standen den altrechtlichen DN II-Lernenden im Kanton rund 85 Praktikumsplätze zur Verfügung, wobei sich diverse Plätze auch in den Kantonen St. Gallen, Glarus und Zürich befanden. Aufgrund des Eigenbedarfs der Kantone Zürich, Glarus und St. Gallen stehen letztere zukünftig nicht mehr zur Verfügung. Die allermeisten Praktikumsplätze befinden sich in und um den Standort Chur. In der Surselva standen bisher 4.5 Praktikumsplätze zur Disposition. In den letzten Jahren tauchten verschiedentlich Engpässe bei den Praktikumsplätzen im Kanton auf. Durchschnittlich konnten jährlich gut 60 Lernende aus dem Kanton eine DN II-Ausbildung in Graubünden beginnen.

Gemäss einer Umfrage der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit und Soziales Graubünden (OdA G&S) vom April 2007, die die Praktikumsbetriebe gegenüber den Ausbildungsstätten und dem Kanton vertritt, stehen rund 65 (ständige) Plätze in verschiedenen Versorgungsbereichen (Akut, Langzeit, Psychiatrie und Spitex) zur Verfügung. Die Umfrage zeigt ausserdem, dass es in gewissen Arbeitsfeldern, die gemäss den eidgenössischen Vorgaben für die Ausbildung erforderlich sind, im Kanton zu Engpässen kommen dürfte. Aufgrund der verfügbaren Praktikumsplätze dürfte die maximale Zahl an HF-Studierenden im Kanton bei etwa 50 bis 60 Lernenden (HF) pro Jahr liegen, die daraus resultierende Gesamtzahl an HF-Pflege-Studierenden bei einer dreijährigen Ausbildung liegt demgemäss bei maximal 150 bis 180 Studierenden. Beachtung verdient aber in hohem Masse die Erhaltung von Praktikumsplätzen (Spitex, Geriatrie oder Kinder), die für die Studierenden zur Verfügung stehen. Diese braucht es für den erfolgreichen Aufbau der HF-Pflege, aber auch für die erfolgreiche Einführung der neuen Fachmaturität Gesundheit an der Fachmittelschule Ilanz (FMS). Auch diese Kennzahlen zeigen keinen Bedarf für eine zweite HF-Pflege.

4. Interkantonaler Vergleich

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt im strukturellen Bereich eine Tendenz, wonach die Angebote konzentriert werden.

Der Kanton *Zürich* löst seine 25 Gesundheitsschulen (9 davon mit kantonaler Trägerschaft) auf und bietet die Ausbildungen in den beiden Zentren in Winterthur und Zürich an. Der Kanton *St. Gallen* löst die bisherigen Gesundheitsschulen auf und bietet die Ausbildungen im neuen Zentrum in St. Gallen an; auch in Sargans gibt es Ausbildungsangebote. Der Kanton *Thurgau* hat seine beiden Gesundheitsschulen zu einem Zentrum zusammengeschlossen.

Inhaltlich zeichnet sich auf nationaler Ebene ab, dass mehrere Ausbildungsgänge im Gesundheitswesen der Fachhochschulebene zugeordnet werden (so geschehen mit der Hebammenausbildung, die in Chur 2010 endet und mit dem Verlust von 7 Stellen für Dozierende verbunden ist). Diese Entwicklungen sind aufmerksam zu beobachten. Nach derzeitigem Kenntnisstand bestehen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass in anderen Kantonen mittelgrosse und grosse Zentren als kompetitiver und besser geeignet betrachtet werden, um die künftigen Herausforderungen zu meistern. Sofern sich die Annahmen und Planungen anderer Kantone als zutreffend erweisen sollten, weist die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» eher in die falsche Richtung.

5. Die Regiun Surselva plant ein «Bildungszentrum Surselva, Ilanz» für die Sekundarstufe II

Seit 15. September 2008 führt die Regiun Surselva eine Vernehmlassung zu ihren konzeptionellen Grundlagen für ein neues Bildungszentrum Surselva durch. Entscheide des Regionalparlaments sind für Januar 2009 vorgesehen.

Die Grundkonzeption der Vorlage baut auf der von der Regierung vorgezeichneten Pyramide für die Angebotsbereitstellung auf, wonach Rekrutierungsbasis für die Volksschule die Gemeinden/Subregionen sind, für Schulen auf der Sekundarstufe II (Berufsfach- und Mittelschule) die Region mit genügend Lehrstellen oder der Kanton sein kann und für Schulen im Tertiärbereich (Höhere Fachschulen, Hochschulen) der ganze Kanton ist. Das geplante Bildungszentrum Surselva soll folgende Ausbildungsangebote umfassen: Die Handelsmittelschule Surselva; die Fachmittelschule Surselva; die kaufmännische Berufsfachschule, die Berufsfachschule für Detailhandel, die gewerbliche Berufsfachschule, die scola vinavon. Aktuell sind an diesen Schulen 14 Lehrpersonen hauptamtlich und 30 Lehrpersonen nebenamtlich tätig. Sie bilden 450 – 500 Jugendliche aus. Zur Diskussion gestellt ist zudem, ob die Regiun Surselva die Trägerschaft des Bildungszentrums Ilanz übernehmen soll.

Nicht als Teil des Bildungszentrums Surselva ist die Bündner Fachschule für Pflege vorgesehen, mit welcher aber eine Zusammenarbeit auf operativer Ebene und im Marketing geprüft werden kann.

Die Regiun Surselva richtet für das geplante Bildungszentrum Surselva den Fokus auf die Angebote der Sekundarstufe II. Diese strategische Ausrichtung kann Chancen zu einem qualitativ hochstehenden und wettbewerbsfähigen

Angebot eröffnen. Die Regierung hat diese Fokussierung bereits in Beantwortung der Resolution vom 9. Dezember 2006 befürwortet und die Frage aufgeworfen, ob die Region Surselva sich auch zugunsten der Klosterschule Disentis finanziell engagieren wolle.

6. Die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» unter Beachtung ausgewählter Fragestellungen

Im Zusammenhang mit der Initiative werden Fragen aufgeworfen, denen an dieser Stelle im Rahmen einer Auswahl nachzugehen ist.

a. Unterstützt der Kanton Bildungsangebote auf der Sekundarstufe II in der Surselva?

Die von über 11'300 Personen unterzeichnete Petition der Forza Surselva geisselte den «schleichenden Leistungsabbau» und die «Sparwut und Zentralisierungsbestrebungen» des Grossen Rates und der Regierung. Auch die Begründung der Initiative spricht davon, die Schaffung einer starken Bildungsregion Surselva werde gefährdet. Und die Forderung, die Regierung sei per Gesetz zu verpflichten, den Standort Ilanz und insbesondere die BFP als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich zu erhalten, kann ebenfalls den Eindruck vermitteln, die Surselva werde gegenüber anderen Regionen benachteiligt.

Vorauszubemerkend ist, dass die Rahmenbedingungen in den letzten Jahren im Kanton schwierig waren und in zahlreichen Bereichen einschneidende Massnahmen ergriffen werden mussten, um ohne Steuererhöhungen den Kantonshaushalt zu sanieren. Gleichwohl hat die Regierung auf der Sekundarstufe II die gewerbliche Berufsschule in Ilanz deutlich gestärkt mit dem im Jahr 2007 definitiv eingeführten *Splitting Modell*. Rund zwei Drittel der Lernenden an der Berufsschule Surselva besuchen dank diesem Modell nun den Allgemeinbildenden Unterricht Romanisch in Ilanz. Diese Massnahme erhält oder schafft Arbeitsplätze. Die Regierung hat im Jahr 2006 der Handelsmittelschule Surselva die Bewilligung erteilt, eine *Fachmittelschule* zu führen. Auch diese Massnahme ist geeignet, substantiell zur Stärkung des Standorts Ilanz beizutragen und Arbeitsplätze sowie Wertschöpfung zu generieren. Schliesslich wurde gestützt auf die Verhandlungen im Grossen Rat im Jahr 2008 die neu angebotene *Fachmaturität Gesundheit* für den ganzen Kanton an der Fachmittelschule Ilanz angesiedelt. Und selbst der BFP hat die Regierung zugesprochen, was möglich war: sie bietet den letzten *DN II-Ausbildungsgang* für den ganzen Kanton an.

Zwar haben auch andere Regionen Bedürfnisse nach Auf- und Ausbau von Bildungsangeboten auf der Sekundarstufe II und auch dort wird der Geburtenrückgang ähnlich wirken wie in der Surselva. Indessen kann ein Angebotsaus-

bau mit den damit verbundenen beträchtlichen Finanzflüssen aber an den meisten Orten nicht mehr so erfolgen wie in Ilanz seit 2000.

b. Veränderte Verhältnisse sprechen gegen Aufbau einer zweiten HF-Pflege

Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Gesetz über Ausbildungsstätten im Gesundheits- und Sozialbereich hat die Regierung für die BFP gleich hohe Kantonsbeiträge wie für die Zeit vor 2002 in Aussicht gestellt bis die Finanzierungsbestimmungen des neuen Berufsbildungsgesetzes wirksam werden. Die BFP hat zudem einen Leistungsauftrag erhalten für die Durchführung des letzten *altrechtlichen* Ausbildungsgangs DN II. Sie wird für ihre Leistung entschädigt. Der Aufbau einer *neuen* Höheren Fachschule in Ilanz war aber nicht zugesichert und deshalb Verhandlungsgegenstand. Dass die BFP die unterbreiteten Angebote ablehnte und die Regierung der Schule keinen Auftrag zum Aufbau einer zusätzlichen HF-Pflege erteilte, ergab sich nach mehreren Verhandlungsrunden. Mitentscheidend für die Regierung waren Entwicklungen auf schweizerischer und auf kantonaler Ebene.

Schweizerische Ebene: Im Tertiärbereich etablieren sich wenige Zentren mit bis zu 2000 Studierenden. Im Tertiärbereich mit den Höheren Fachschulen ist Graubünden Peripherie. Der Wechsel von Ausbildungen von der Höheren Fachschule auf das Niveau Fachhochschule erhöht den Druck auf den Bestand des Bündner Ausbildungsangebots zusätzlich und führt in Chur z.B. zum Verlust der Hebammenausbildung. Mit der Angebotskonzentration will die Regierung ein angemessenes Ausbildungsangebot im Bereich Gesundheit und Soziales bewahren.

Kantonale Ebene: Im Mai 2002 waren die Geburtenzahlen für das Jahr 2000 bekannt. Es hatte gut 2000 Geburten gegeben. Die Geburtenzahl ist seither um mehr als 20 Prozent eingebrochen auf 1500 – 1600. Mehr noch als bisher muss die Angebotsplanung darauf abstellen, dass Rekrutierungsbasis für den Tertiärbereich – mit der Höheren Fachschule – der Kanton ist.

c. Würde mehr «Markt» zu vorteilhafteren Ergebnissen führen?

Im Ausbildungsbereich Gesundheit und Soziales fehlen grundlegende Markt Voraussetzungen. Die Steuerung erfolgt nicht über den Wettbewerb, sondern mittels Leistungsauftrag einerseits und das Angebot an Praktikumsplätzen andererseits. Eine Rolle spielt auch die tatsächliche Nachfrage potenzieller Studierender für den jeweiligen Beruf. Die Berufsausbildungen stehen unter Aufsicht des Bundes und des Kantons, da es sich um Berufe mit einem erhöhten Regelungsbedarf handelt, welche auch durch verbindliche Kriterien für das Angebot und den Marktzutritt definiert sind (u.a. Krankenpflege- und Gesund-

heitsgesetz). Darüber hinaus wird der Preis für die Ausbildungsleistung nicht durch das Spiel von Angebot und Nachfrage festgelegt, sondern durch die effektiven Kosten sowie insbesondere durch bildungs-, arbeitsmarkt- und versorgungspolitische Massnahmen im Gesundheitswesen. Daher will die Regierung mit der Angebotskonzentration ihren Koordinations- und Steuerungsauftrag wahrnehmen und ein bedarfsgerechtes, wirtschaftlich vorteilhaftes Ausbildungsangebot mit guter Qualität sichern. Zu diesem Zweck sind im Kanton die Kräfte zu bündeln.

Für das Gedeihen der HF-Pflege spielen neben einem qualitativ attraktiven Angebot auch interkantonale Schulgeldabkommen und verkehrstechnisch günstig gelegene Schulstandorte eine zunehmend wichtigere Rolle im Wettbewerb um Studierende. Entscheidend ist zudem die Anzahl, Art und Qualität der Praktikumsplätze in den Spitälern, Heimen und ambulanten Diensten. Nach Auffassung der Regierung ist Graubünden mit der HF-Pflege am BGS inzwischen unter zahlreichen Gesichtspunkten gut positioniert. Beim Aufbau einer zweiten HF-Pflege in Ilanz wäre im negativen Fall eine innerkantonale Schwächung durch die Konkurrenzierung um attraktive Praktikumsplätze und allenfalls Inkongruenzen durch unterschiedliche Lehrpläne zu befürchten, derweil vorteilhafte Ergebnisse nicht ersichtlich sind.

Unter Berücksichtigung der kurz dargestellten ausgewählten Fragestellungen ist die Initiative abzulehnen.

V. Auswirkungen einer Annahme der Initiative

Nach Art. 3 des Gesetzes über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote (BwBG) kann die Regierung eine Institution beitragsrechtlich anerkennen, wenn deren Bildungsangebot einem Bedarf von Wirtschaft und Gesellschaft entspricht. Einer beitragsrechtlich anerkannten Institution erteilt die Regierung einen Leistungsauftrag.

Bei Annahme der Initiative müsste bezogen auf den Standort Ilanz beziehungsweise für die BFP eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, welche eine beitragsrechtliche Anerkennung vorsieht, ohne dass ein Bedarfsnachweis zu erbringen ist. Durch die Perpetuierung des Anspruchs auf Beibehaltung wäre zudem auch die Grundlage zu schaffen, dass die Schule unabhängig von der Ausbildungsqualität und unabhängig von der Anzahl Lernender oder Studierender ihren Betrieb mit Kantonsbeiträgen – ohne Leistungsauftrag – beibehalten könnte. Die Initiative fordert im Verhältnis zu den anderen Bildungsinstitutionen im Geltungsbereich des BwBG eine signifikante Ungleichbehandlung der BFP im Sinne einer weitreichenden Privilegierung. In einer ersten und nicht abschliessenden Auslegeordnung ist nachfolgend auf ausgewählte Problemlagen einzutreten, die sich aus der Annahme der Initiative ergeben würden.

1. Der Wortlaut der Initiative erfordert eine Konkretisierung der geforderten Leistung

Für die Auslegung einer Initiative ist grundsätzlich von ihrem Wortlaut auszugehen. Dieser wirkt zunächst und oberflächlich betrachtet klar: Ilanz bzw. die BFP ist «als *Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich* zu erhalten und zu fördern». Weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung der Initiative geht aber hervor, ob die Initiative darauf zielt, dass in Ilanz eine HF-Pflege oder die FaGe-Ausbildung angeboten werden soll; unklar ist, ob sogar die berufliche Grundausbildung (Sekundarstufe II, FaGe) und die Weiterbildung im Tertiärbereich (Höhere Fachschule, HF-Pflege) in Ilanz anzubieten sind. Andererseits deutet der Wortlaut der Initiative darauf hin, dass es problembeladen wäre, in Ilanz die FaBe-Ausbildung anzubieten. Die FaBe-Ausbildung gehört nicht zum Ausbildungsbereich Gesundheit, den die Initiative für Ilanz fordert, sondern zum Sozialbereich. Nach dem Wortlaut wäre demnach sehr fraglich, ob die FaBe-Ausbildung als Erfüllung der Initiativforderung zu beurteilen wäre. Bei Annahme der Initiative hätte der Gesetzgeber anspruchsvolle und durchaus problembeladene Konkretisierungsaufgaben zu bewältigen.

Der Initiativwortlaut besagt darüber hinaus auch nicht, ob quantitativ der Zustand zu *erhalten* ist, der sich im Zeitpunkt präsentierte, als die Initiative lanciert wurde, oder im Zeitpunkt, in welchem die Initiative angenommen wird, oder nochmals zu einem anderen Zeitpunkt. Dem Gesetzgeber verbleibt ein gewisser Ermessensspielraum in dieser Frage. Die mit der Konkretisierung verbundenen finanziellen Auswirkungen sind beachtlich.

2. Der Wortlaut der Initiative belässt der Regierung keinen Entscheidungsspielraum und verlangt eine voraussetzungslose und unbefristete Bestandesgarantie für Ilanz und die BFP

Die Initiative verlangt, die Regierung sei zu verpflichten, die BFP bzw. Ilanz losgelöst von materiellen Voraussetzungen im Bildungsbereich, losgelöst von einem Bedarf und losgelöst von wirtschaftlichen Aspekten als *Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich unbefristet zu erhalten und zu fördern*. Selbst wenn für die Ausbildungen die Schweizerische Anerkennung nicht zu erhalten wäre oder verloren ginge, müsste der Kanton nach Initiativwortlaut Leistungen erbringen. Diese sehr weit reichende Forderung sowie die Forderung, der Regierung kaum einen Entscheidungsspielraum zu lassen, kann der Gesetzgeber mit unterschiedlichen Lösungsansätzen erfüllen. Stets dürfte es aber schwierig sein, andere Regionen des Kantons nicht signifikant zu benachteiligen. Die Palette an Lösungsansätzen reicht von einer Angebotskonzentration in Ilanz – mit einem Primat der nicht vom Kanton getragenen BFP – bis hin zur voraussetzungslosen Leistung von Zahlungen an die BFP. In welche Rich-

tung die Regierung verpflichtet werden soll, lässt die Initiative offen. Dass die vom Grosse Rat zu entscheidende Frage ein Konfliktpotenzial aufweist, ist offensichtlich. Die Regierung müsste über die Gesetzgebung dazu verpflichtet werden, im Berufsbildungsbereich allgemein geltende Regeln mit Bezug auf eine Schule bzw. auf einen Aus- und Weiterbildungsort nicht anzuwenden. Immerhin könnte der Grosse Rat die der BFP zu leistende Subventionierung im Rahmen des Budgets festlegen.

Der Wortlaut der Initiative darf indessen nicht so verstanden werden, dass unter «erhalten und fördern» weiterreichende positive Leistungspflichten der Regierung fallen könnten, wie z.B. die Rekrutierung von Studierenden oder Lernenden für den Standort Ilanz. Solche nicht durchführbaren Forderungen ergeben sich nicht offensichtlich aus dem Wortlaut, so dass eine verfassungskonforme Interpretation erfolgen kann (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV). Ob sich die Regierung im Fall von kollidierenden Interessen zwischen der BFP und dem vom Kanton getragenen BGS im Einzelfall auch für die vom Kanton getragene Schule einsetzen dürfte, wäre klärungsbedürftig.

3. Der Wortlaut der Initiative verlangt im Ausbildungsbereich Gesundheit neue Spielregeln

Die Initiative verlangt für Ilanz und die BFP eine Vorzugsstellung in einem genau bezeichneten Ausbildungsbereich – im Gesundheitsbereich. Der Wortlaut fordert diese Privilegierung nicht in exklusiver Form zu Gunsten von Ilanz und der BFP. Für den Gesetzgeber besteht grundsätzlich ein Spielraum. Im Gesundheitsbereich werden heute in Chur die Berufsfachschule für die FaGe-Ausbildung (berufliche Grundbildung) geführt und die Höhere Fachschule für Pflege (HF-Pflege).

Ilanz ist nicht Standort einer **Berufsfachschule für die FaGe-Ausbildung** und war dies auch nie. Demnach könnte eine solche mit gleich guten oder besseren Argumenten auch in jenen Regionen gefordert werden, die mehr oder gleich viele Lernende zählen wie die Surselva. Mit Ausnahme der Schule in Chur müssten die Berufsfachschulen die kostenwirksame Ermächtigung erhalten, Klassen mit Unterbeständen zu führen. Offen wäre, ob diese Klein-Schulen in der Lage wären, die Berufsmaturität gesundheitliche und soziale Richtung ebenfalls anzubieten. Bei einem solchen Ansatz wäre wohl auch die Frage zu prüfen, ob es angeht, mit bedürfnisunabhängigen Sonderbedingungen bloss für den *Gesundheitsbereich* die Regeln der Berufsbildungsgesetzgebung auszusetzen. Zu beantworten wäre auch, ob ein Splitten oder Zerstückeln der FaGe-Ausbildung auf mehrere Standorte unter wirtschaftlichen und pädagogischen Aspekten – insbesondere auch unter Berücksichtigung der Interessenlage der in Ausbildung stehenden Personen – zu verantworten ist. Sofern dieser das Gleichbehandlungsgebot beachtende Ansatz abgelehnt wird, ergäbe sich wohl eine Pri-

vilegierung von Ilanz und der BFP gegenüber anderen Berufsbildungsbereichen und insbesondere gegenüber anderen Regionen und Orten. Dies unabhängig davon, ob nur für Ilanz und die BFP im Ausbildungsbereich Gesundheit eigenes – von der Berufsbildungsgesetzgebung abweichendes – Recht gelten soll, oder ob sogar die Region Chur ein bestehendes Angebot verlieren würde (so bei Angebotskonzentration der FaGe-Ausbildung in Ilanz, welche mit Fragen bis hin zu Infrastrukturfragen verbunden wäre). Eine solche strategische Neuausrichtung hätte zudem einschneidende Auswirkungen auf den Bestand des vom Kanton getragenen BGS in Chur und auf die Mitarbeitenden.

Sollte die Umsetzung der Initiative unter Verzicht auf einen Bedarfsnachweis über den Aufbau einer neuen **Höheren Fachschule für Pflege** in Ilanz angestrebt werden, stellen sich ähnliche Grundfragen wie im Bereich der beruflichen Grundausbildung. Problematischer wäre aber angesichts der Studierendenzahlen und der Rahmenbedingungen insbesondere ein parallel geführtes Angebot HF-Pflege im Kanton. Ob es in einer solchen Ausgangslage angezeigt wäre, das bestehende Ausbildungsangebot des Kantons in Chur nicht mehr zu führen, sondern an dessen Stelle ausschliesslich in Ilanz das Angebot der nicht vom Kanton getragenen BFP, hätte der Gesetzgeber zu beurteilen. Die Regierung hatte sich nach sorgfältigem Abwägen der Vor- und Nachteile dafür ausgesprochen, die HF-Pflege an einem Ausbildungsort zu konzentrieren und in Chur zu führen. Immerhin würde eine Strategieänderung dazu führen, dass der Standort Ilanz gesichert wäre, solange diese Ausbildung in Graubünden angeboten werden kann. Sie würde sich aber auch unmittelbar zu Lasten des Bildungsstandorts Chur auswirken, wo ein vom Kanton getragenes, bestehendes Ausbildungsangebot aufgegeben und Mitarbeitende entlassen werden müssten.

4. Fazit bezüglich allgemeine Auswirkungen einer Annahme der Initiative

Die Annahme der Initiative hätte Auswirkungen, die weit über die Frage hinausreichen, ob Ilanz und die BFP als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich durch den Kanton eine Bestandesgarantie erhalten soll. Allein schon die grobe Auslegeordnung der Auswirkungen einer Annahme der – nicht als ungültig zu erklärenden – Initiative deutet darauf hin, dass diese mit gravierenden Problemen verbunden ist, finanziell schwerwiegende Auswirkungen nach sich ziehen kann und unzweckmässig ist.

Sie enthält einerseits Unklarheiten und erhebliches Konfliktpotenzial, wenn ausschliesslich Ilanz mit der BFP im Bereich der FaGe-Ausbildung rechtsungleich behandelt und allein bevorzugt werden soll. Wenn andererseits die Umsetzung unter Wahrung des Gleichbehandlungsgebots erfolgt, enthält sie nicht einmal ansatzweise abschätzbare Kostenfolgen. An mehreren Orten wäre Infrastruktur zu erstellen für Klein-Schulen mit Bestandesgarantie; zu diesen kommen entsprechende Betriebskosten an jedem Schulort. Fraglich wäre

zudem, ob eine solche Umsetzung den Ausbildungsbedürfnissen der Lernenden Rechnung tragen könnte und ob die Berufsmaturitätsausbildung angeboten werden könnte. Der Preis für eine solche kaum praktikable Umsetzung wäre hoch.

Konfliktpotenzial ergibt sich aber auch, wenn eine HF-Pflege in Ilanz bzw. an der BFP neu aufgebaut würde. Unabhängig davon, ob die HF-Pflege in Chur und in Ilanz oder nur in Ilanz angeboten würde, hätte eine solche Weichenstellung erhebliche Kostenfolgen.

Entstehen würde im Gesundheitsbereich aber auch ein Primat des Aus- und Weiterbildungsorts Ilanz (mit Bestandesgarantie) gegenüber Chur (ohne Bestandesgarantie). Gerade im nationalen Zusammenhang könnte ein Aufteilen der Ausbildungen auf Klein-Einheiten ausserhalb von Chur dazu führen, dass das Ausbildungsangebot in seinem Bestand als Ganzes gefährdet wäre und notwendige Reformen in den Ausbildungsgängen nicht oder unzureichend umgesetzt werden könnten. Nach Auffassung der Regierung wäre der strategische Ansatz, Chur und das vom Kanton getragene BGS erst in zweiter Priorität zu erhalten und zu fördern, ungeeignet, um Graubünden als Wirtschafts- und Bildungsstandort zu stärken. Dass ein Strategiewechsel in diesem bildungspolitischen Umfeld zu Lasten des Bildungsstandorts Chur erfolgen würde, lässt sich nicht vermeiden.

Nicht zu vermeiden wären auch Auswirkungen für Lernende und Studierende aus den verschiedenen Regionen des Kantons. Und ebenfalls nicht zu vermeiden wäre neben einem Imageverlust eine Neupositionierung des BGS. An dem vom Kanton getragenen Bildungszentrum gingen wohl Arbeitsplätze verloren und die betriebliche Führung des BGS wäre belastet, u.a. durch den Wegfall von Synergien im Ausbildungsbereich. Die Auswirkungen auf das BGS könnten indessen erst genauer skizziert werden, wenn die Angebotsbereitstellung für Ilanz und die BFP konkreter ist.

Angesichts der Unklarheiten und gravierenden Belastungen, welche mit der Umsetzung der Initiative verbunden sind, und angesichts der möglichen Gefährdung des Bildungsstandorts Graubünden im Gesundheitsbereich, ist die Regierung der Auffassung, dass die Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» abzulehnen ist. Sie stärkt weder den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Graubünden im Wettbewerb noch stärkt sie die Ausbildungsqualität im Interesse der Jugendlichen.

VI. Finanzielle Auswirkungen der Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz»

Nachfolgenden Ausführungen liegt als Referenz die Situation zu Grunde, die sich 2007 präsentierte und nicht die Situation mit auslaufenden Ausbildungen und entsprechend reduziertem «Schulbetrieb».

1. Finanzielle Auswirkungen bei Annahme der Initiative

In der Vergangenheit leistete der Kanton an die BFP für die Führung von vier Klassen DN II einen jährlichen Defizitbeitrag, der sich zwischen 1.5 und 1.7 Mio. Franken bewegt. Die Trägerschaft der BFP leistete jeweils einen Beitrag von durchschnittlich 11'000 Franken pro Jahr. Ab dem Jahr 2008 leistet die Trägerschaft jährlich einen Trägerbeitrag von 2.5% des Defizits; dieser beträgt somit 38'000 bis 43'000 Franken.

Bei einer Annahme der Initiative hätte der Gesetzgeber den Leistungsumfang zu konkretisieren und näher auszuführen, welcher Zeitpunkt als Bemessungsgrundlage für die Ausrichtung von zukünftigen Beiträgen an die BFP massgebend sein soll. Je nach Entscheid könnte die Belastung für den Kanton über oder im bisherigen Rahmen liegen, bei einem kleineren Angebot könnte sie tiefer liegen. Da die Initiative sich nicht zu allfälligen Bezugsgrössen für die Beitragsbemessung äussert, hätte der Grosse Rat bei deren Annahme die Möglichkeit, im Rahmen der Gesetzgebung entsprechende Eckwerte (kostenwirksames Ausbildungsangebot) zu formulieren. Durchaus möglich ist, dass zusätzlich Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen wären, insbesondere wenn in Ilanz eine HF-Pflege aufgebaut werden sollte. Die entsprechenden Kosten sind nicht bezifferbar, dürften aber rasch einmal die Millionengrenze überschreiten.

2. Finanzielle Auswirkungen bei Ablehnung der Initiative

Eine Ablehnung der Initiative kann allenfalls finanzielle Auswirkungen auf die HF-Pflege des BGS haben, was zu einem anzupassenden Kantonsbeitrag führen könnte. Allerdings dürfte eine allfällige Erhöhung der Studierendenzahlen um rund 20 Studierende pro Jahr sicher nicht mit Kosten in vergleichbarer Höhe wie die bisherigen Kantonsbeiträge an die BFP (rund 1.5 – 1.7 Mio. Franken) verbunden sein.

3. Fazit bezüglich finanzielle Auswirkungen einer Annahme der Initiative

Die bisher von der Regierung umgesetzte Konzentration der Ressourcen im Bereich der Pflege- und Betreuungsberufe dürfte sich für den Kanton ab 2011 insgesamt positiv auswirken. Auf der Basis der Werte von 2007 resultiert durch die Bündelung der Kräfte für den Kanton im Vergleich zu den bisher geleisteten Defizitbeiträgen eine prognostizierte Einsparung von sicher mehr als 1.0 Mio. Franken ab dem Jahr 2011. Unter finanziellen Aspekten und im Lichte von Art. 93 Abs. 1 KV, wonach die öffentlichen Mittel sparsam, wirtschaftlich und wirksam einzusetzen sind, ist die von der Initiative vorgeschlagene Lösung abzulehnen.

VII. Verzicht auf einen Gegenvorschlag zur Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz»

Die Regierung beantragt dem Grossen Rat, von dem ihm nach Art. 15 Abs. 2 KV zustehenden Gegenvorschlagsrecht nicht Gebrauch zu machen.

Ein Gegenvorschlag zur Initiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» hätte materiell auf anderem Weg zum gleichen Ziel zu führen wie die Initiative. Weil die Regierung das Ziel der Initiative – dieses besteht darin, dass die Regierung durch das Gesetz verpflichtet wird, den Standort Ilanz, insbesondere die Bündner Fachschule für Pflege Ilanz, als Aus- und Weiterbildungsort im Gesundheitsbereich zu erhalten – aus den dargelegten Gründen nicht unterstützt, erübrigt sich ein Gegenvorschlag, der zum gleichen Ziel führt wie die Initiative. Die im Dienste der Angebotssteuerung stehenden Voraussetzungen für die beitragsrechtliche Anerkennung einer schulischen Institution im Geltungsbereich des Gesetzes über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote (BwBG) sollen im ganzen Kanton in gleicher Weise gelten. Daher ist die Initiative dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Regierung setzt sich dafür ein, im Bildungsbereich für den Kanton Graubünden ein möglichst breites Angebot zu erhalten und bereitzustellen. Es wird indessen vermehrt nicht möglich sein, überall Alles anzubieten. Im Rahmen der erforderlichen Schwerpunktbildung ist sie durchaus bereit, die Interessen der einzelnen Regionen zu berücksichtigen.

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten.
2. Die kantonale Volksinitiative «Bündner Fachschule für Pflege Ilanz» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Engler*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

