

Staatssekretariat für Bildung, Forschung
und Innovation SBF
Abteilung Höhere Berufsbildung
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

vernehmlassung.hbb@sbfi.admin.ch

Zürich, 31. Mai 2017 Ze/sm
zellweger@arbeitgeber.ch

Änderung der Verordnung über die Berufsbildung (BBV): Stärkung der höheren Berufsbildung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme. Unsere Beurteilung basiert auf intensiven Diskussionen in unseren Gremien und mit unseren Mitgliedern, der Mitarbeit im SBF-Strategieprojekt sowie einer Anhörung unserer Mitglieder aus den Regionen und den Branchen.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Das vom Gesetzgeber und den Verbundpartnern erarbeitete subjektorientierte Finanzierungsmodell wird prinzipiell adäquat konkretisiert. Wir fordern aber administrative Vereinfachungen für Arbeitgeber, welche ihre Mitarbeitenden finanziell unterstützen, um diese freiwillige private Finanzierung weiterhin attraktiv zu halten. Zudem ist der Zugang zur Überbrückungsfinanzierung für echte Härtefälle zu verbessern.
- Rund einen Viertel aller Absolventen werden von ihren Arbeitgebern finanziell vollständig unterstützt. Insbesondere bei diesen Fällen ist absolut nötig und offensichtlich, dass auch die vom Arbeitgeber für den Teilnehmer bezahlten Kosten als anrechenbare Kursgebühren akzeptiert werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 66c). Entsprechend sollen die Bundesbeiträge auch an die Arbeitgeber zurückerstattet werden können. Ansonsten bestehen Anreize, alle Zahlungsströme über die Teilnehmenden abzuwickeln. Das würde zu unnötigen administrativen Belastungen der Arbeitgeber und der Kursteilnehmenden führen und möglicherweise auch problematische Finanzflüsse auslösen.
- Die Möglichkeit der Überbrückungsfinanzierung soll richtigerweise die Ausnahme für Härtefälle darstellen und daher an einen Bedarfsnachweis anknüpfen. Das gewählte Kriterium (geschuldete Bundessteuer) schliesst allerdings alleinstehende Personen ohne Kinder faktisch davon aus. Wir fordern, insbesondere für diese Gruppe mit geringen Einkommen, einen realistischen Zugang zur Überbrückungsfinanzierung. Dazu sind geeignetere Kriterien zu definieren.
- Weitere regen wir an, dem Monitoring der Wirkungen und der generellen Entwicklungen, welche diese neue Finanzierung auslösen wird, ein grösseres Gewicht beizumessen. Zudem ist die Situation bei modularisierten Prüfungssystemen und der Personengruppe der Grenzgänger zu klären.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Das vom Gesetzgeber und den Verbundpartnern erarbeitete subjektorientierte Finanzierungsmodell wird prinzipiell adäquat konkretisiert. Zudem beabsichtigt der Bundesrat seinen gesetzlichen Spielraum zur finanziellen Unterstützung des Systems der eidgenössischen Prüfungen von Beginn weg voll auszuschöpfen. Einerseits begrüßen wir die Förderung der HBB und damit die Bekämpfung des Fachkräftemangels bzw. die bessere Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotentials. Andererseits weckt dies auch eine grosse Anspruchs- und Erwartungshaltung bei verschiedenen Akteuren, was durchaus auch zu unbeabsichtigten Effekten führen kann.

Das politische Ziel der Entlastung der Teilnehmenden (und nicht primär der Arbeitgeber) ist richtig und wird von uns unterstützt. Gleichzeitig muss auch dem Verordnungsgeber klar sein, dass sich ein gewisser Widerspruch zwischen dieser politischer Erwartung und der nun vom Bundesrat vorgesehenen Verdopplung der öffentlichen Mittel ergibt. Die möglichen Auswirkungen auf die Arbeitgeberunterstützung wurden im erläuternden Bericht zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes entsprechend dargestellt (Seite 27). So ist auch klar, dass beispielsweise ein Arbeitgeber, welcher seine Mitarbeitende finanziell vollständig entlasten möchte, sein Engagement vermutlich um den erwarteten Bundesbeitrag verringert, um nicht eine Überfinanzierung herbeizuführen. Die in diesem System transparenten Zahlungsflüsse über die Subjekte dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, wem die Unterstützung faktisch zukommen kann (nominale versus reale Inzidenz), also grundsätzlich allen finanziell involvierten Akteuren (Teilnehmer, Arbeitgeber, Bildungsanbieter etc.).

Auf der anderen Seite bedeutet dies auch – wo es aus praktikablen Gründen gerechtfertigt ist –, dass die Möglichkeit bestehen muss, Zahlungsströme über die Arbeitgeber abzuwickeln – selbstverständlich mit dem Ziel der Teilnehmerentlastung und der gleichen realen Inzidenz wie bei einer Abwicklung über das Subjekt.

3. Abgestimmtes Nebeneinander privater und öffentlicher Finanzierung praktikabel und pragmatisch gestalten

Die Finanzierung der höheren Berufsbildung wird bekanntlich von privater Seite (Arbeitgeber, Teilnehmende) und öffentlicher Hand (Bund, Kantone) getragen. Durch diese gemeinsame Finanzierung wird ein kostengünstiges und attraktives – sowie auf die tatsächlichen Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtetes Angebot für die Teilnehmenden generiert. Zudem stellen insbesondere eidgenössische Prüfungen ein Instrument zur Personalentwicklung dar.

Der Bundesrat erwartet entsprechend, dass die Arbeitgeber und Branchenverbände auch mit der neuen Finanzierung im System bleiben, zudem sei das politische Ziel die Entlastung der Kursabsolventen und – Absolventinnen und nicht der übrigen Finanzierer (Erläuternder Bericht, Seite 5). Explizit wird erwartet, dass die Arbeitgeber, Branchenverbände und andere Dritte sich an der Finanzierung der vorbereitenden Kurse weiterhin beteiligen bzw. zumindest die Finanzierung zwischen dem Beginn des Kursbesuchs und der Absolvierung der eidgenössischen Prüfung überbrücken (Erläuternder Bericht, Seite 6).

Das vorgesehene System kann auf ganz praktischer Ebene aber dazu führen, dass die Beteiligung der Arbeitgeber aufwändiger und komplexer wird. Dies trifft insbesondere die Arbeitgeber, welche sich finanziell stark engagieren und tangiert Kursteilnehmer, welche auf eine Unterstützung der Arbeitgeber besonders angewiesen sind. Dies darum, weil die Bundesunterstützung explizit auf den von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern *selber* bezahlten Kursgebühren ansetzt. Das bedeutet, dass Kursrechnungen, welche von Arbeitgebern für ihre Mitarbeitenden bezahlt werden, für die Bundesunterstützung nicht relevant bzw. rückerstattungsfähig sind. Aus diesem Grund werden die Unternehmen – auch die-

jenigen welche ihre Mitarbeitenden zu einhundert Prozent finanziert haben – die Rechnungen in Zukunft über die Teilnehmenden abwickeln. Dies ist für die Unternehmen und insbesondere für KMU administrativ aufwändiger, aus arbeitsrechtlicher und steuerrechtlicher Sicht komplexer und bedeutet - gerade für Betriebsmitarbeiter mit geringen finanziellen Spielräumen - Erschwernisse. Von dieser Situation besonders betroffen dürften etwa der Viertel der Prüfungsteilnehmenden sein (ca. 5'000 pro Jahr), welche voll durch ihre Arbeitgeber unterstützt werden.

Wir fordern daher, dass auch die vom Arbeitgeber für seine Mitarbeitende bezahlten Kosten, zumindest wenn er diese massgeblich finanziert, als anrechenbare Kursgebühren akzeptiert werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 66c), ansonsten in diesen Fällen Anreize für wenig sinnvolle Zahlungsflüsse und Belastungen der Kursteilnehmer gesetzt werden. Die Rückerstattung könnte unter diesen Umständen wie im erläuternden Bericht (Seite 13) vorgesehen, auf Gesuch des Absolventen auch an seinen Arbeitgeber zurückerstattet werden.

4. Geeignete Kriterien für Bedarfsnachweis der Überbrückungsfinanzierung

Die Möglichkeit der Überbrückungsfinanzierung soll richtigerweise die Ausnahme für Härtefälle darstellen und daher an einen Bedarfsnachweis anknüpfen. Das gewählte Kriterium (geschuldete Bundessteuer) schliesst allerdings alleinstehende Personen ohne Kinder faktisch davon aus. Wir fordern, insbesondere für diese Gruppe mit geringen Einkommen einen realistischen Zugang zur Überbrückungsfinanzierung. Dazu sind also geeignete Kriterien für den Bedarfsnachweis zu definieren.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 28a Eidgenössische Kommission für höhere Fachschulen

- Abschnitt 2 führt unter anderem *Schulen* auf. Die revidierten Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF) verwendet anstelle des Begriffes *Schulen* den Ausdruck *Bildungsanbieter*. Wir schlagen vor, diesen auch in Art. 28 BBV zu übernehmen.
- Die EKHF berät das SBFI auch in Bezug auf die Genehmigung von Rahmenlehrplänen. Eine Erwähnung der Rahmenlehrpläne ist zu prüfen.
- Die EKHF stützt sich bei ihrer Beratung auf die Expertinnen und Experten des Anerkennungsverfahrens von Bildungsgängen. Dieser Umstand sollte in Art. 28a Abschnitt 4 nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Diese Experten spielen eine zentrale Rolle zur Optimierung der Qualität zwischen den Branchenorganisationen und der EKHF.

Art. 66a Beitragsgesuche und Zeitpunkte

Hier wird festgehalten, dass Absolventinnen und Absolventen von Kursen, die auf eine eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfung vorbereiten, ein Gesuch auf Bundesbeiträge stellen können. Dies ist aus unserer Sicht die konsequente Umsetzung des subjektorientierten Gedankens, gleichzeitig wird auch klar, dass Bundesbeiträge richtigerweise nur im Zusammenhang mit dem Absolvieren einer eidgenössischen Prüfung gesprochen werden. Damit fördert der Bund richtigerweise die standardisierte, arbeitsmarktrelevante und national einheitliche Berufsbildungsabschlüsse und nicht einfach Weiterbildungskurse.

Wichtig ist es festzuhalten, dass im Regelfall diese Gesuche nach Absolvieren der entsprechenden eidgenössischen Prüfung eingereicht werden sollen (Grundmodell) und nur in Ausnahmefällen eine Auszahlung von Teilbeiträgen schon vor Absolvieren der eidgenössischen Prüfung erfolgen sollte

(Überbrückungsfinanzierung für Härtefälle). Dies um das System einerseits für alle Akteure administrativ einfach und kostengünstig betreiben zu können, die öffentlichen Gelder gezielt einzusetzen, aber auch Kursteilnehmer vor späteren Rückforderungen zu verschonen, falls die Prüfung nie in Angriff genommen wird – andererseits auch, um die echten Härtefälle tatsächlich unterstützen zu können.

Wir stimmen diesem Artikel zu. Die Begrifflichkeiten «Gesuche» und «Anträge» sind auch in den folgenden Artikeln konsequenter zu verwenden. Wir bevorzugen «Anträge».

Art. 66b Gesuche nach Absolvieren der eidgenössischen Berufsprüfung oder der eidgenössisch höheren Fachprüfung

Hier werden die Informationen und Nachweise aufgelistet, welche für ein Gesuch nach Absolvieren der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfung eingereicht werden sollten. Die Bestätigung der anrechenbaren Kursgebühren, welche von den Kursanbietern erstellt wird, sollte unseres Erachtens alle für die Absolventin oder Absolventen bezahlten anrechenbaren Kursgebühren umfassen und nicht nur diejenigen, welche die Absolventin oder der Absolvent formell bezahlt hat (vgl. Bemerkungen Art. 66c).

Wir stimmen diesem Artikel zu.

Art. 66c Beitragsvoraussetzungen

In Bst. d wird der Nachweis gefordert, dass eine Bestätigung der von *der Absolventin oder dem Absolventen* bezahlten, anrechenbaren Kursgebühren vorliegen und eingereicht werden muss. Die Bestätigung sollte aber aus unserer Sicht alle für die Absolventin oder den Absolventen bezahlten, anrechenbaren Kursgebühren umfassen – insbesondere auch die Kursgebühren, welche *vom Arbeitgeber direkt und vollständig* an die Kursanbieter bezahlt werden. Bekanntlich unterstützen die Arbeitgeber ihre Mitarbeitenden in der höheren Berufsbildung in Form von Geld und/oder Zeit massgeblich. Die Arbeitgeber steuern gut 35% zum gesamten Finanzierungsvolumen für Vorbereitungskurse bei. Heute übernehmen sie zudem bei rund einem Viertel der Prüfungsteilnehmenden sämtliche Kurskosten (vgl. econcept Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen, 2011). Diese Tatsache ist bei der Bestätigung über die bezahlten Kurskosten zu berücksichtigen, denn dies erleichtert die administrative Abwicklung der Arbeitgeberunterstützung sowohl für das Unternehmen, aber auch den Kursabsolventen massgeblich und gerade dort, wo sich der Arbeitgeber in hohen Masse oder sogar ausschliesslich direkt engagiert.

- **Antrag: Art. 66c, Buchstabe b:**
... eine Bestätigung der für die Absolventin oder den Absolventen bezahlten, anrechenbaren Kursgebühren vorliegt...

(anstatt: ... eine Bestätigung der von der Absolventin oder dem Absolventen bezahlten, anrechenbaren Kursgebühren vorliegt ...)

Art. 66d (Anträge auf Teilfinanzierungen vor Absolvieren der eidgenössischen Prüfung)

In Bst. d wird der Nachweis gefordert, dass der Antragssteller oder die Antragstellerin gemäss letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung *keine direkte Bundessteuer* leisten musste. Mit diesem formal eleganten Bedarfsnachweis grenzt man den Personenkreis ein, welcher für diese Überbrückungsfinanzierung in Frage kommt. Der Gesetzgeber möchte damit den sogenannten Härtefällen Rechnung tragen und diese Überbrückungsfinanzierung richtigerweise nicht zum Regelfall machen. Allerdings scheint die Hürde insbesondere für alleinstehende Personen ohne Kinder sehr hoch zu sein, da man

ab einem Bruttoeinkommen pro Jahr von CHF 25'268 bereits Bundessteuern bezahlt. In unseren Kreisen wir häufig ein entsprechender Betrag von CHF 50'000 als zielführender erwähnt.

- **Forderung zu Art. 66d, Buchstabe d**
- **Wir fordern, insbesondere für diese Gruppe mit geringen Einkommen einen realistischen Zugang zur Überbrückungsfinanzierung. Dazu sind also geeignetere Kriterien für den Bedarfsnachweis zu definieren.**

Art. 66e (Anträge auf Teilfinanzierungen vor Absolvieren der eidgenössischen Prüfung)

- Bst. d: Der Betrag von CHF 3'500 ist zu überprüfen und gegebenenfalls zu senken;
- Für Bst. e: (Bestätigungen): Vergleiche unsere Bemerkungen zu Art. 66c;
- Für Bst. f: (keine direkte Bundessteuer): Vergleiche unsere Bemerkungen zu Art. 66d

Art. 66f Beitragssatz, Obergrenze und anrechenbare Kursgebühren

Der Bundesrat schöpft hier seine Fördermöglichkeiten aus, indem er den gesetzlichen Maximalsatz von 50% der anrechenbaren Kursgebühren anwenden möchte. Das stellt eine substantielle Erhöhung der bisherigen öffentlichen Unterstützung dieses Bildungsbereiches dar. Eine gewisse Verdrängung privater Mittel wird hier – zugunsten einer höheren öffentlichen Förderung – politisch in Kauf genommen. Das wird von uns durchaus unterstützt. Allerdings ist es wichtig, über ein Monitoring die verschiedenen Effekte auf diesen Bildungstypus zu untersuchen (vgl. Art. 78a) und sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktnähe der Kurse und Prüfungen auch bei höheren öffentlichen Engagement sichergestellt wird. Es ist zudem richtig, dass der Bund sein Engagement auf die Kursgebühren beschränkt, welche unmittelbar der Wissensvermittlung dienen. Es wird sich eine Praxis ergeben müssen, was genau darunter zu verstehen ist, ebenso welche Kosten von umfassenden Kursen anrechenbar sein werden. Die verwendeten Obergrenzen scheinen derzeit adäquat, müssen aber in der Praxis laufend überprüft werden (Monitoring).

Wir stimmen diesem Artikel zu.

Art. 66g Liste der vorbereitenden Kurse

- Die vorgeschlagene Regelung ist pragmatisch. Für die Teilnehmenden ist es wichtig, dass die Präsenz eines Kurses auf der Meldeliste kein «Qualitätslabel» darstellt und nicht in jedem Fall hinreichend ist für die Zulassung zu einer Prüfung. Es gilt also mit dieser Liste keine falschen Erwartungen zu wecken.

Art. 66i Pflichten der Kursanbieter und Sanktionen

- Für Absatz 1 Bst. b: (Bestätigungen): Vergleiche unsere Bemerkungen zu Art. 66c;
- Für Absatz 2: Hier ist unseres Erachtens detaillierter bzw. transparenter auszuführen, wie die Kooperation der Kursanbieter mit dem Bund erfolgen sollte.

Art. 78a Übergangsbestimmungen zur Änderung von ...

- Für Absatz 1: Die Wichtigkeit einer Wirksamkeitsüberprüfung möchten wir unterstreichen. Zudem sollten die generellen Auswirkungen ebenfalls erfasst werden (allfällige Fehlentwicklungen, Missbräuche, Geldflüsse, Entwicklung bei den Trägerschaften und Angeboten etc.). So

begrüssenswert die geplante Systemumstellung ist, so ist sie durchaus ambitioniert und nicht alle Folgen sind derzeit detailliert absehbar.

Den weiteren (Umsetzungs-) Arbeiten zum neuen Finanzierungssystem ist eine hohe Beachtung zu schenken, da es einerseits gilt, in kurzer Frist die Unternehmen, Trägerschaften und Verbände sowie auch die Bildungsanbieter auf die Umstellung vorzubereiten.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Standpunkte zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Jürg Zellweger
Mitglied der Geschäftsleitung