

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

vernehmlassung.hbb@sbfi.admin.ch

Zürich, 20. April 2015 Ze/sm
zellweger@arbeitgeber.ch

Änderung des Berufsbildungsgesetzes (BBG): 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 SBFI-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:

- Der SAV begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen im Berufsbildungsgesetz. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, um die historisch gewachsene, höchst unterschiedliche und teilweise wettbewerbsverzerrende Subventionspraxis der Kantone in ein einfaches, faires und transparentes Finanzierungssystem zu überführen. Das verbessert die Rahmenbedingungen für die Akteure wesentlich und erlaubt erst eine optimierte öffentliche Unterstützung des Bildungstyps der eidgenössischen Prüfungen.
- Bei der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungsmodells äussern viele bereits öffentlich unterstützte Branchen die Befürchtung, dass die nötige höhere Vorfinanzierung zu einem Rückgang der Teilnehmenden führen könnte, zudem wird Aufwand der Trägerschaften im Vollzug teilweise kritisch beurteilt. Weitgehend abgelehnt wird die Idee einer Meldeliste. Zur konkreten Festsetzung der Beitragsbemessung, sollte zudem eine Leitidee bezüglich der Rolle des Einzelnen, seines Arbeitgebers und der öffentlichen Hand entwickelt werden.
- Den Folge- und Umsetzungsarbeiten zum neuen Finanzierungssystem ist hohe Beachtung zu schenken. Es gilt einerseits in kurzer Frist hunderte von Anbietern, Trägerschaften und Verbänden auf die Umstellung vorzubereiten, andererseits gilt es ein Monitoring zu etablieren, welches die Auswirkungen der Umstellung beobachtet und nötige Steuerungsinformationen liefern kann.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

- Der SAV begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen im Berufsbildungsgesetz. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, um die historisch gewachsene, höchst unterschiedliche und teilweise wettbewerbsverzerrende Subventionspraxis der Kantone in ein einfaches, faires und transparentes Finanzierungssystem zu überführen. Das verbessert die Rahmenbedingungen für die Akteure wesentlich und erlaubt erst eine optimierte öffentliche Unterstützung des Bildungstyps der eidgenössischen Prüfungen.
- Die eidgenössischen Prüfungen sind ein Sonderfall in der Bildungswelt, denn sie regeln nicht die Ausbildung selber, sondern lediglich deren Abschlüsse. Das System erlaubt daher den Einzelnen eine individuelle, bedarfsgerechte Vorbereitung sowie eine entsprechende Abstimmung zwischen Erwerbstätigkeit und Prüfungsvorbereitung. Allerdings versagen durch diese Freiheitsgrade herkömmliche Modelle der Subventionierung. Die direkte Unterstützung der Teilnehmenden (Subjektorientierung) bietet sich daher an. Zudem werden dadurch problematische Eingriffe in die Marktverhältnisse sowie die Kursgestaltung verhindert und die wichtige Reaktionsfähigkeit auf veränderte Bedürfnisse erhöht. Allerdings bestehen bei der vorgesehenen nachschüssigen Beitragsgewährung in verschiedenen Branchen Bedenken bezüglich der Vorfinanzierungsmöglichkeiten der Teilnehmer.
- Die Bundeszuständigkeit ist zentral, um den Studierenden unabhängig vom Wohnsitz bzw. Schulstandort eine Gleichbehandlung und freie Kurswahl zu ermöglichen (Freizügigkeit). Zudem vereinfacht dies den Branchenorganisationen, nationale Bildungsstrategien zu verfolgen und nationale Bildungszentren zu führen. Mit Blick auf die Mobilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes und die nationale ausgerichtete Berufsbildungspolitik ist diese Freizügigkeit von unbestrittener hoher Bedeutung.
- Die konkrete Beitragsbemessung, welche durch den Bundesrat festzulegen ist, stellt ein für die Charakteristik dieses Bildungstyps kritisches Element dar. Hier fehlt der Vorlage offensichtlich eine klare Leitidee bezüglich der Rolle bei der Aufteilung der Finanzierung zwischen dem Einzelnen, seinem Arbeitgeber sowie der öffentlichen Hand. Die Widersprüche im erläuternden Bericht sind offensichtlich: Er betont einerseits die Wichtigkeit der Arbeitgeberbeiträge für die Selektion und Rentabilität des Bildungstyps, andererseits bildet der Hochschulbereich, in welchem keine systematische Arbeitgeberfinanzierung stattfindet, offensichtlich eine wichtige Orientierungsgrösse. Eine Leitidee muss sich dazu äussern, wie ein abgestimmtes Nebeneinander von Arbeitgeberbeiträgen, privaten Beiträgen sowie von öffentlichen Mitteln aussehen sollte.
- Wir befürworten eine Erhöhung der öffentlichen Mittel für diesen Bildungstypus, welcher sich aus einer Ausweitung der subventionierten Angebote also auch einer durchschnittlichen Erhöhung des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand ergibt (heute ca. 26%). Der Hauptanteil der Finanzierung muss jedoch weiterhin privat geleistet werden, respektive die öffentliche Finanzierung muss subsidiär bleiben, um den bewährten privaten Investitionscharakter der eidgenössischen Prüfungen zu erhalten.
- Das vorgesehene Monitoring ist wichtig, um die Auswirkungen der Vorlage auf die Bildungsbeteiligung, den Wettbewerb, die Kursgebühren und vor allem den Arbeitsmarkterfolg (Bildungsrenditen) der Kandidaten zu beobachten. Einerseits existieren Befürchtungen bezüglich Sinken der Teilnehmerzahlen aufgrund von Vorfinanzierungsproblemen, andererseits könnte man sich auch vorstellen, dass diese – im Weiterbildungsbereich sehr attraktiven – neuen Rahmenbedingungen dazu führen, neue Prüfungsordnungen zu schaffen, welche kaum einem

Arbeitsmarktbedürfnis entsprechen und für welche eine private Finanzierung nicht ausreichend zu Stande käme.

- Den Umsetzungsarbeiten zum neuen Finanzierungssystem ist hohe Beachtung zu schenken. Es gilt in kurzer Frist (Einführung 2017) hunderte von Anbieter, Trägerschaften und Verbände auf die Umstellung vorzubereiten.

3. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 52 Abs. 3 Bst. d

Hier werden neu die Beiträge an die Absolventen von vorbereitenden Kursen für die eidgenössischen Prüfungen verankert.

Die Kantone bleiben frei, an die Teilnehmenden von vorbereitenden Kursen zusätzliche Beiträge auszurichten sowie auch weiterhin Objektbeiträge an Kursanbieter zu leisten. Insbesondere bei der Leistung von Objektbeiträgen ist auf grösstmögliche Wettbewerbsneutralität sowie die Gewährung der Freizügigkeit (keine Benachteiligung ausserkantonaler Studierender) zu achten.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

Art. 56a

Abs. 1: Hier wird der Grundsatz der Subjektorientierung verankert. Auch wenn die Kann-Formulierung gesetzestechnisch korrekt ist, besteht die klare politische Erwartung, dass der Bund von dieser Fördermöglichkeit auch Gebrauch macht und mithilft, die Finanzierung der öffentlichen Hand für den Bildungstypus der eidgenössischen Prüfungen zu erhöhen.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

Abs. 2: Hier wird der Höchstsatz der Beteiligung von der öffentlichen Hand bestimmt. Eine höhere Finanzierung als 50% würde dem wichtigen Grundsatz der Subsidiarität der öffentlichen Finanzierung in diesem Bildungsbereich widersprechen. Auch in Zukunft soll der Hauptteil der Finanzierung von der Wirtschaft und den Studierenden getragen werden, ansonsten wir eine Erosion der Bildungsrenditen bzw. eine künstliche Aufblähung dieses Bildungsbereiches erwarten würden. Gemäss dem Bildungsbericht Schweiz 2014 (Seite 262) könnte eine starke Ausdehnung der Studierendenzahlen der höheren Berufsbildung oder Eingriffe in die Finanzierungsmodalitäten dem Risiko unterliegen, die Bildungsrenditen (also den arbeitsmarktlichen Mehrwert der höheren Berufsbildung gemessen in Form von Lohnzuwächsen) sinken zu lassen.

Eine spezielle Situation ergibt sich im Bereich der versorgungsnotwendigen Prüfungen im Gesundheitsbereich. Hier sind unter Umständen Ausnahmen vorzusehen, wie sie auch im Bereich der höheren Fachschulen vorhanden sind. Der Umfang der Subventionen beläuft sich dort auf rund 90%. Allerdings gilt es auch zu prüfen, ob diese zusätzlichen Gelder der öffentlichen Hand primär aus dem Bildungsbudget oder aus dem Gesundheitsbereich eingesetzt werden sollen – dies unter dem Aspekt der gleichen Behandlung aller Berufe im Berufsbildungsgesetz.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

Abs. 3: Hier erfolgt die Delegation an den Bundesrat zur Festlegung der Voraussetzung zur Beitragsberechtigung, des effektiv anzuwendenden Beitragssatzes (der zwischen 0 und 50% liegen kann) sowie der Ober- und Untergrenze der anrechenbaren Kursgebühren.

Diese konkrete Ausarbeitung ist von hohem Interesse der Akteure der höheren Berufsbildung, da sich erst hier die Unterstützung der HBB zeigt. Im Zuge der weiteren Konkretisierung dieser Bestimmung ist der Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt wichtig.

Bei der Festlegung des effektiv anzuwendenden Beitragssatzes orientiert sich gemäss erläuterndem Bericht der Bundesrat an der Entwicklung der Arbeitgeberbeteiligung sowie der Entwicklung der Gebühren der vorbereitenden Kurse.

Wichtig scheint uns hier eine Orientierung am Arbeitsmarkterfolg der Absolvierenden der höheren Berufsbildung, namentlich auch der Bildungsrenditen sowie an den Erkenntnissen des vorgesehenen Monitorings. Angesichts der derzeitigen Heterogenität der öffentlichen Förderung sowie den widersprüchlichen Orientierungsgrössen bei der Beitragsfestlegung (keine Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen einerseits, andererseits eine Annäherung an die Hochschulgebühren), drängt es sich auf, eine Leitidee zu einem abgestimmten Nebeneinander von Arbeitgeberbeiträgen, privaten Beiträgen sowie von öffentlichen Mitteln zu entwickeln, welche dem Bundesrat bei der Festlegung die Beitragssätze dienen könnte.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

Abs. 4 und 5: Ein entsprechendes Informationssystem scheint uns für den Vollzug, das Verhindern von Missbrauch sowie das Monitoring unverzichtbar. Allerdings ist auf den nötigen Schutz der persönlichen Daten zu achten.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

Art. 59

Abs. 1 Bst. a und b: diese Ergänzungen sind im Hinblick auf die Finanzierung erforderlich.

Keine Bemerkungen.

Abs. 2: sieht vor, die Beiträge nach Artikel 54 und 55 BBG, welche heute gemäss Art. 59 Absatz 2 auf 10% des Bundesbeitrages fixiert, sind an den effektiv vorherrschenden Bedarf anzupassen. Dadurch kann ein Teil der frei werdenden Mittel für die Finanzierung der vorbereitenden Kurse eingesetzt werden. Wir beurteilen es als grundsätzlich kritisch, wenn Gelder, welche für Innovationen und Entwicklungen der Berufsbildung vorgesehen sind, für zukünftige Regelaufgaben verwendet werden. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass die zur Verfügung stehenden Mittel den Bedarf bei Weitem übersteigen.

Der Gesetzgeber hält in diesem Absatz fest, dass sich der Bund weiterhin an der Richtgrösse von einem Viertel an den Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung orientieren soll. Die möglichen Zusatzaufwendungen durch das vorgesehene neue Finanzierungssystem werden auf CHF 60-100 Mio. geschätzt. Dabei kann es vorkommen, dass in der nächsten Beitragsperiode der oben genannte Richtwert temporär überschritten wird. Eine Diskussion über eine veränderte Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen aufgrund dieser Anpassung erachten wir als übereilt. Grundsätzlich sollten Bund und Kantone diese Zusatzaufwendungen längerfristig gemeinsam tragen können.

Von zentraler Bedeutung ist für uns, dass durch eine Veränderung der Finanzierung in der höheren Berufsbildung auf keinen Fall die Finanzierung der beruflichen Grundbildung leidet (etwa durch kantonale Sparmassnahmen, welche durch eine geringe Bundespauschale ausgelöst werden könnten). Bei der beruflichen Grundbildung handelt es sich im Gegensatz zur höheren Berufsbildung, um eine Erstausbildung von Jugendlichen. Diese stellt die Arbeitsmarktfähigkeit und die Fähigkeit zum lebenslangen Lernen der jungen Berufsleute sicher und ist damit ein zentraler Hebel, um mögliche spätere soziale Kosten zu verhindern.

Wir stimmen dieser Änderung zu.

4. Ausgestaltung des Finanzierungssystems

Der erläuternde Bericht enthält die wesentlichen Eckwerte für das subjektorientierte Finanzierungssystem. Insbesondere der Vollzug wirft noch viele Fragen auf.

Die wesentlichste Kritik am Finanzierungssystem betrifft die Thematik der Vorfinanzierung. Wichtige Organisationen (u.a. Swissmem, Hoteleriesuisse, Gastrosuisse, VSEI) äussern mit Blick auf ihre eidgenössischen Prüfungen und Angebote diesbezügliche Bedenken. Die Kursgebühren werden ansteigen, die Rückerstattung der Kosten durch die Anknüpfung an die Prüfung auf jeden Fall erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Gleichzeitig ist jedoch die Anknüpfung an die Prüfung ein zentrales Erfordernis, um zwischen der gezielten Prüfungsvorbereitung und einer (berufsorientierten) Weiterbildung zu unterscheiden. Hier werden weitere Überlegungen und Anpassungen nötig sein, falls die Kurskosten die (Vor-)Finanzierungsmöglichkeiten der Einzelnen und ihrer Arbeitgeber effektiv übersteigen (Darlehen von öffentlichen, privaten, patronalen oder sozialpartnerschaftlichen Institutionen, Berufsbildungsfonds, kommerzielle Kredite, Finanzierungs-Arrangements der Kursanbieter etc.). Die Situation zeigt, dass dieser Bildungstypus auch in Zukunft auf jeden Fall auf privates Engagement angewiesen sein wird, und auch Raum zur privaten Profilierung (Vergünstigungen für Verbandsmitglieder) und zur gezielten Förderung in Mangelberufen vorhanden bleibt.

Die Beitragsvoraussetzungen sehen den Nachweis von bezahlten Kursgebühren sowie einen positiven Zulassungsentschied zur Prüfung vor. Der Zahlungszeitpunkt wird daher in der Regel vor der Absolvierung der eidgenössischen Prüfung liegen. Allerdings löst diese Regelung die Vorfinanzierungsthematik nicht, sondern führt zu einem grossen Missbrauchspotential (Annulationen, keine Zuführung zu den Prüfungen). Die Auszahlungsbedingung sollte unseres Erachtens daher das Absolvieren der Prüfung sein. Gleichzeitig gilt es die Thematik der Vorfinanzierung zu vertiefen und die Lösungsmöglichkeiten sind besser und konkreter aufzuzeigen.

Die Trägerschaften von eidgenössischen Prüfungen werden mit neuen administrativen Aufgaben und damit Kosten konfrontiert, welche bisher durch die öffentlichen Hand bzw. die Kursanbieter erledigt wurden. Eine Entschädigung durch die öffentliche Hand erfolgt nur teilweise – ein entsprechendes Interesse dieser Trägerschaften an einer verbesserten Unterstützung der Kursteilnehmer muss jedoch zwingend auch vorausgesetzt werden. Wichtig ist die Etablierung von durchdachten schlanken und Informatik-gestützten Prozessen (evtl. Bundesprojekt) zur effizienten Abwicklung.

Die Funktion der Meldeliste wird grossmehrheitlich sehr kritisch beurteilt, denn sie kann zu einer unerwünschten «Akkreditierung light» führen. Die erhoffte Transparenz und Entscheidungshilfe für Weiterbildungswillige kann kaum erreicht werden. Milizträgerschaften werden mit den wirtschaftlichen Interessen professioneller Anbieter konfrontiert. Zudem fördert dies Ziel- und Rollenkonflikte, wenn Prüfungsträger gleichzeitig auch Bildungsträger sind.

5. Wichtige Folge- und Umsetzungsarbeiten

Wir erachten es als nötig, insbesondere die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems unter Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt rasch an die Hand zu nehmen. In Bezug auf weitere wichtige Aspekte des skizzierten Finanzierungssystems verweisen wir auf die Eingaben unserer Mitgliederverbände und die Erfahrungen der Prüfungsträgerschaften.

Den Folge- und Umsetzungsarbeiten zum neuen Finanzierungssystem ist eine hohe Beachtung zu schenken, da es einerseits gilt, in kurzer Frist (Einführung 2017) hunderte von Anbieter, Trägerschaften und Verbände auf die Umstellung vorzubereiten, andererseits es nötig ist, ein Monitoring zu etablieren, welches die Auswirkungen der Umstellung beobachtet und nötige Steuerungsinformationen liefern kann.

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