

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
zHv Rémy Hübschi
Abteilungsleiter Höhere Berufsbildung
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Per Email an:

vernehmlassung.hbb@sbfi.admin.ch

Bern, 20. April 2015 sgv-Da/ds

Vernehmlassung Stärkung der höheren Berufsbildung – neue Finanzierung der Vorbereitungskurse

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Januar 2015 haben Sie uns eingeladen, zur obgenannten Vorlage Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und machen gerne davon Gebrauch. Als grösster Dachverband der Schweizer Wirtschaft mit rund 250 angeschlossenen Schweizerischen Berufsverbänden und gegen 300 000 Unternehmen ist die Berufsbildung und insbesondere die Höhere Berufsbildung für den Schweizerischen Gewerbeverband sgv ein Kernthema. Wir haben die Vorlage deshalb auch in verschiedenen unserer Gremien intensiv diskutiert und stützen unsere Stellungnahme dabei auf die Antworten der direkt betroffenen Mitgliedorganisationen.

Einleitende Bemerkungen

Die Vernehmlassungsvorlage basiert auf einer rund einjährigen Arbeit eines Projektteams und einer Steuergruppe, welche vom SBFI aus Vertretern der Verbundpartner zusammengesetzt worden war; dies nachdem es nicht gelungen war, in einem partnerschaftlichen Ansatz für die Finanzierung der höheren Berufsbildung eine ganzheitliche Lösung zu erarbeiten. Wir bedauern dies sehr, denn in der Umsetzung und in der Entwicklung der höheren Berufsbildung führt dies nun zu Verzerrungen und Ungleichbehandlungen der Studierenden. Im Bereich der höheren Fachschulen haben die Kantone in dieser Zeit eine Konkordatslösung erarbeitet, mit welcher künftig sowohl die Freizügigkeit zwischen den Kantonen, als auch eine 50-prozentige Unterstützung pro Teilnehmenden von HF-Bildungsgängen sichert. Die für die KMU-Wirtschaft und die OdA ebenso zentralen Vorbereitungskurse auf Berufs- und höhere Fachprüfungen sind in dieser kantonalen Vereinbarung nicht mehr einbezogen, sondern sollen nun mit und in einem völlig neuen System finanziell unterstützt werden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Bund den Absolvierenden von Vorbereitungskursen, die sich zu einer Berufs- oder Höheren Fachprüfung angemeldet haben, direkt einen Beitrag von maximal 50 % an die Kursgebühren bezahlen kann und man dazu ein Informations- resp. Kontroll-System einführen möchte. Weitere Details sind dem Gesetz nicht zu entnehmen.

Im erläuternden Bericht wird vorgeschlagen, dass die Prüfungsorganisationen die Gesuche der angemeldeten Prüfungsteilnehmenden zu kontrollieren, und gestützt auf eine Meldeliste, die Anträge an den Bund weiterzuleiten haben. Das Geld würde dann vom Bund direkt den Teilnehmenden überwiesen werden.

Grundsätzlich ist die Absicht des Bundes, unter dem Motto „Stärkung der Höheren Berufsbildung“, die Subventionierung der Vorbereitungskurse auf Berufs- und Höhere Fachprüfungen endlich im Berufsbildungsgesetz zu verankern, positiv zu beurteilen. Nachdem der Bund die Prüfungen seit zwei Jahren neu mit 60 bis 80% der anrechenbaren Kosten unterstützt, ist es erfreulich, dass er jetzt erkennt, dass auch Vorbereitungskurse zum System der Höheren Berufsbildung gehören. Allerdings muss nun genau verfolgt werden, welche Auswirkungen diese Neuerung zur Folge hat.

Der Vorschlag ist nämlich ein doppelter Paradigmenwechsel. Einerseits will der Bund die Vorbereitungskurse nur noch alleine, ohne die Kantone, finanzieren und andererseits sollen neu direkt die Absolventen dieser Kurse, und nicht mehr die Kursanbieter, unterstützt werden. Heute sieht das Gesetz vor, dass der Bund 25 % der Aufwendungen der öffentlichen Hand in der Berufsbildung übernimmt, der Rest wird von den Kantonen getragen. Dieser Beitrag wird in Form einer Pauschale an die Kantone weitergeleitet. Auch wenn die Kantone den exakten Betrag, den sie für die Unterstützung der Vorbereitungskurse einsetzen, offenbar nicht kennen, weil die Höhe und die Kriterien, nach welchen sie diese subventionieren, sehr unterschiedlich sind, gehen sie von rund 60 Millionen Franken pro Jahr aus. Der Bundesrat hat in der ganzen Diskussion um die Stärkung der Höheren Berufsbildung deshalb angekündigt, den Betrag aufzustocken und so spricht er von rund 60 – 100 Millionen Franken pro Jahr, die er künftig alleine für die Unterstützung der Vorbereitungskurse aufwenden würde. Kürzt der Bund nun die Pauschale um diesen Betrag, weil er diesen direkt an die Kursabsolvierenden bezahlen will, befürchten die Kantone wohl zu Recht, dass sie die entstehende Lücke zu übernehmen haben. Angesichts deren Finanzlage ein bedrohliches Szenario, das sich auch negativ auf die Grundbildung auswirken könnte. Der sgv unterstützt deshalb die Kantone in ihrer Forderung, dass der Bund den Betrag an die Kantone nicht kürzt und seinen Prozentanteil in einer ersten Phase allenfalls noch erhöht.

Der zweite Paradigmenwechsel besteht darin, dass künftig nicht mehr die Anbieter der Vorbereitungskurse, sondern die einzelnen Teilnehmenden unterstützt, also eine Subjektfinanzierung eingeführt werden soll. Dies bedeutet, dass künftig rund 17'000 Personen pro Jahr direkt vom Bund Geld bekämen. Wie dies konkret umgesetzt werden soll und welche konkreten Auswirkungen diese Umstellung auf den ganzen Prüfungsbereich haben wird, wurde nicht eingehend abgeklärt. So sind im Gesetz keine Bestimmungen dazu vorgesehen und im Bericht wird lediglich vorgeschlagen, die Prüfungsorganisationen könnten hierfür gewisse Aufgaben übernehmen. Der sgv anerkennt zwar, dass die finanzielle Besserstellung der Höheren Berufsbildung und insbesondere der Vorbereitungskurse an die Erarbeitung der BFI-Botschaft 2017-2020 gekoppelt werden soll. Nur so wird es möglich sein, dass bereits per 2017 die langersehnte Finanzierung der Höheren Berufsbildung geklärt ist. Dies bedeutet aber auch einen enormen Zeitdruck, denn bis Sommer 2015 muss die Gesetzesvorlage vom Bundesrat verabschiedet werden, damit die Botschaft zuhänden des Parlaments erarbeitet und dieser Prozess zu laufen beginnen kann. Die Kritik des sgv, dass man nicht einseitig ein neues Finanzierungssystem nur für die Vorbereitungskurse einführen könne, ohne dessen Auswirkungen zu kennen, wurde zwar aufgenommen, und die vom SBFI in Auftrag gegebenen Studien sollten weitere Informationen liefern. Diese zeigten dann zwar, dass die einzelnen Teilnehmenden sehr wohl von diesem Systemwechsel profitieren könnten, eine befriedigende Antwort auf die vom sgv vorgebrachten Systemprobleme wurde aber nicht geliefert.

Der sgv kommt deshalb zum Schluss, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf ein Schritt in die richtige Richtung sein kann und befürwortet grundsätzlich die Vernehmlassungsvorlage. Er wird aber mit sehr kritischem Auge sowohl die Umsetzung, die im Gesetz nicht geregelt ist, als auch die Auswirkungen auf das ganze Prüfungswesen und die Entwicklung der Vorbereitungskurse, verfolgen. Sollte der Systemwechsel dazu führen, dass die Prüfungsträger eine finanzielle Mehrbelastung erfahren, es zu einem Angebotsabbau bei den Berufs- und Höheren Fachprüfungen, oder einem Trend Richtung vermehrtem Angebot von Studiengängen an Fachhochschulen (CAS, DAS und MAS) oder an Höheren Fachschulen kommt, wird der sgv den politischen Weg einschlagen um das System wieder zu korrigieren. Zudem hat der sgv einige konkrete Änderungsanträge, die unbedingt noch zu berücksichtigen sind.

Forderungen des sgv

Kann-Formulierung genügt nicht

Gemäss Artikel 56a Absatz 1 BBG ist vorgesehen, dass der Bund Beiträge an Absolvierende von Vorbereitungskursen leisten *kann*. Diese kann-Formulierung ist zu schwach. Das Bekenntnis, die höhere Berufsbildung stärken zu wollen, muss sich auch im Gesetzestext niederschlagen. Wir beantragen deshalb, dass Artikel 56a Absatz 1 BBG wie folgt geändert wird:

Antrag Artikel 56a Absatz 1 BBG:

Der Bund *leistet an* Absolventinnen und Absolventen von Kursen, die auf eidgenössische Berufsprüfungen oder eidgenössische höhere Fachprüfungen (Art. 28) vorbereiten, Beiträge.

Frühzeitige Konkretisierung der Umsetzung zwingend nötig

Soll das neue Finanzierungssystem bereits auf 2017 in Kraft treten, ist es zwingend nötig, dass man die Umsetzung frühzeitig konkretisiert. Es muss deshalb so schnell wie möglich an die Ausarbeitung der Umsetzungsbestimmungen gegangen werden. Diese kann nur in der Verbundpartnerschaft erfolgen. Es braucht deshalb einerseits im Gesetz den klaren Hinweis, dass diese Bestimmungen, die der Bundesrat erlässt, verbundpartnerschaftlich erarbeitet werden. Andererseits ist umgehend nach Abschluss der Vernehmlassung eine verbundpartnerschaftlich zusammengesetzte Arbeitsgruppe einzusetzen, die einen Entwurf für die Umsetzung und den Vollzug des neuen Systems entwickelt, der wiederum in eine Vernehmlassung geschickt werden muss.

Antrag Artikel 56a Absatz 3 BBG:

Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung, den Beitragssatz sowie die anrechenbaren Kursgebühren fest. *Er setzt dafür eine verbundpartnerschaftlich zusammengesetzte Arbeitsgruppe ein.*

400 Millionen Franken sichern

Nachdem die Kantone 60 Mio. Franken jährlich für die Vorbereitungskurse ausgeben und der Bundesrat überall betont, dass die Höhere Berufsbildung gestärkt werden muss und auch selbst die Zahl von 100 Mio. Franken erwähnt hat, ist es zwingend, dass mit Blick auf die bevorstehende Erarbeitung der BFI-Botschaft 2017 – 2020, die bereits 2017 in Kraft treten soll, der Beitrag von jährlich 100 Millionen Franken möglichst schnell in einem Erlass festgehalten wird. Es kann aber nicht angehen, dass durch diesen Zeitdruck die geforderte Umsetzungsvorlage zum neuen Finanzierungssystem unsorgfältig oder gar nachteilig für die Prüfungsträger ausfällt. Auch darf er nicht zulasten der Kantone ausfallen, da sonst die Gefahr besteht, dass diese wegen der gekürzten Beiträge bei der Grundbildung – insbesondere bei den Überbetrieblichen Kursen (ÜK) sparen.

Antrag BFI-Botschaft: 100 Millionen Franken pro Jahr für die Stärkung der Höheren Berufsbildung

Keine weitere Belastung der Prüfungsträger

Bei der Umsetzung des neuen Finanzierungssystems dürfen die Prüfungsträger nicht mit zusätzlichen Aufwendungen finanzieller oder personeller Art belastet werden. Die Prüfungen selbst werden zwar bereits heute subventioniert, mit den Vorbereitungskursen hatten die Träger aber bis anhin aus Systemgründen nichts zu tun. Hier gilt das Prinzip „wer lehrt, prüft nicht“. Der Vorschlag, dass die einzelnen Prüfungsträger die Kontrolle der absolvierten Vorbereitungskurse zu übernehmen hätten, müsste deshalb eigentlich klar verworfen und an das SBFI zurückdelegiert werden. Wenn der sgv trotzdem dem Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung zustimmt, dann nur unter der klaren Bedingung, dass eine zusätzliche Belastung, d.h. die effektiven Aufwendungen durch den Bund vollumfänglich vergütet werden.

Viele Prüfungsträger arbeiten mit Kleinstsekretariaten und im Milizsystem. Der Aufwand für die Kontrollaufgaben (und das vorgeschlagene Informationssystem bedingt eine Vielzahl von Kontrollpunkten) ist nicht zu unterschätzen und kann sicherlich nicht von allen Prüfungsträgern auch geleistet werden. Die vorgeschlagene Entschädigung im Rahmen der heutigen 60 % muss deshalb klar als ungenügend zurückgewiesen werden.

Wenn die Belastungen für die OdA immer weiter zunehmen, werden sich diverse mit der Zeit von den Prüfungen zurückziehen, und die Zahl der Berufs- und Höheren Fachprüfungen wird zugunsten von anderen Angeboten an Höheren Fachschulen oder Fachhochschulen zurückgehen. Anzeichen sind bereits heute erkennbar, da die finanzielle Ungleichbehandlung zwischen der höheren Berufsbildung und den schulischen Bildungsangeboten im Tertiär A-Bereich, aber nun leider auch innerhalb des Tertiär B-Bereichs zunehmen.

Meldeliste widerspricht dem System

Die Führung einer Meldeliste durch den Bund lehnen wir aus systemischen Gründen ab. Grundsätzlich sind Vorbereitungskurse freiwillig, also nicht obligatorisch. Prüfungsteilnehmende können sich auch autodidaktisch auf eine eidgenössische Prüfung vorbereiten. Wenn nun die Prüfungsträgerorganisationen verpflichtet werden, zu prüfen, ob ein besuchter Kurs auf der Meldeliste ist, damit die Teilnehmenden einen finanziellen Beitrag erhalten, widerspricht dies dem Prinzip, dass diese Kurse eigentlich non-formal sind, wie sie vom damaligen BBT bezeichnet wurden. Wenn schon eine solche Meldeliste geführt wird, müssten die eingetragenen Kurse gewissen formalen Anforderungen genügen und die Trägerorganisationen müssten die Möglichkeit haben, einen Kursanbieter, der diese Kriterien nicht erfüllt, auch abzulehnen. Beides ist gemäss Vorschlag im Begleitbericht nicht vorgesehen. Eine Überprüfung von einzelnen Modulen von vorbereitenden Kursen durch Prüfungsorganisationen ist zudem völlig unsinnig und würde einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten.

Keine Plafonierung der Obergrenze

Die in Artikel 56a, Absatz 2 bzw. 3 formulierte Berechnungsweise erachten wir systemisch als äusserst stossend. Wenn der Bundesrat schon eine Lösung wählt, bei der fast ausschliesslich der Wettbewerb über die Angebotssteuerung entscheidet, dann darf er nicht im Finanzierungsartikel schon wieder entscheidend und marktverzerrend eingreifen. Wir beantragen deshalb, dass Artikel 56a entsprechend angepasst wird.

Antrag Artikel 56a Absatz 2 BBG:

Die Beiträge decken grundsätzlich mindestens 50 % der von einem Anbieter in Rechnung gestellten Kursgebühren. In belegten Ausnahmefällen kann auf Antrag der Prüfungsträgerschaft bis 80% in Rechnung gestellt werden.

Begründung: Gerade in sehr kostenintensiven Branchen kann es notwendig sein, dass von Grundsatz von 50% abgewichen werden kann. Denn eigentlich ginge es ja darum, dass eine gewisse „Opfersymmetrie“ bei den Teilnehmenden erreicht werden kann.

Antrag Artikel 56a Absatz 3 BBG:

Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung sowie den Beitragssatz fest. Er setzt dafür eine verbundpartnerschaftlich zusammengesetzte Arbeitsgruppe ein.

Begründung: Wenn der Bundesrat sogenannte anrechenbare Kursgebühren festlegen soll, dann widerspricht dies dem Wettbewerb. Dieser Teil von Abs.3 ist entsprechend zu streichen.

Finanzielle Belastung der Teilnehmenden, Kurs-Abbrecher und Repetenten

Gänzlich ungeklärt ist, ob und wie eine mögliche Vorfinanzierung eines Vorbereitungskurses erfolgen kann. Dies, obwohl davon auszugehen ist, dass mit dem neuen Finanzierungssystem die Kurse teurer werden. Zudem erfolgt die Unterstützung erst im Nachhinein und die Kursanbieter erhalten keine direkte Unterstützung mehr, und müssen entsprechend Vollkosten verrechnen.

Ebenfalls muss auch geregelt werden, wie Teilnehmende, die einen Vorbereitungskurs abbrechen, oder Repetenten eine Vergütung ihrer Kosten erhalten.

Fazit

Der Paradigmenwechsel in der Finanzierung der Vorbereitungskurse für Berufs- und Höhere Fachprüfungen kann, wenn er richtig ausgestaltet und von der öffentlichen Hand tatsächlich massgeblich und substanziell unterstützt wird, zu einer Stärkung führen.

Die heute vorliegende Fassung lässt jedoch noch zu viele Fragen offen. Wir befürchten, dass bedingt durch die Unsicherheit der Finanzierung und markante Erhöhung der Kursgebühren sowie mit einer „unsicheren“ Rückzahlung durch den Bund, ein Rückgang bei den Prüfungen eintreten wird. Damit droht das gesamte Gefüge des schweizerischen Berufsbildungssystems zu scheitern. Zudem werden mit der vorgeschlagenen „nachfolgenden“ Finanzierung, verbunden mit der Unsicherheit der Prüfungszulassung, die Absolvierenden von Vorbereitungskursen gegenüber allen anderen Teilnehmenden im Tertiär-Bereich benachteiligt.

Für den sgv ist es daher Pflicht, dafür zu sorgen, dass im Gesetz und speziell in den Ausführungsbestimmungen auch Auffangmechanismen eingeplant werden. Wir erwarten, dass diese Arbeiten zügig angegangen werden. Unsererseits werden wir mit konstruktiven Lösungsvorschlägen weiterhin Hand dazu bieten.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für weitere Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Christine Davatz
Vizedirektorin