



Nachkontrolle betreffend Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung

Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 1. März 2019

Bericht

1 Einleitung

Gestützt auf eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) verabschiedete und veröffentlichte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) am 22. März 2016 ihren Bericht zur Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung¹.

Die PVK war in ihrem Evaluationsbericht² zum Schluss gekommen, dass die Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung weitgehend gut funktioniert und die Zusammenarbeit zwischen den Verbundpartnern zufriedenstellend ist. Sie hatte auf die weitgehende Delegation von Zuständigkeiten mit wenig Aufsichtsmöglichkeiten und auf das Optimierungspotenzial bei den auf verschiedenen Ebenen zuständigen Organen hingewiesen. Ausserdem hatte sie gezeigt, wie komplex die Verbundpartnerschaft bei der Umsetzung von Projekten ist und dass sie sich nur teilweise zur umfassenden strategischen Steuerung eignet. In ihren Augen muss der Bund die strategische Steuerung wahrnehmen, damit bessere Ergebnisse erzielt werden.

Auf dieser Grundlage verabschiedete die GPK-N ihren Bericht und formulierte drei Empfehlungen zuhanden des Bundesrates. Mit der Empfehlung 1 («Klärung des Begriffs der Oda und der Angemessenheit der Aufsichtsinstrumente»)³ ersuchte sie den Bundesrat, zu untersuchen, inwiefern der Begriff «Organisation der Arbeitswelt (Oda)» bzw. deren Rollen besser geklärt werden kann, und zu prüfen, ob zusätzliche Aufsichtsmittel notwendig sind. Mit der Empfehlung 2 («Langfristige Vision und Strategie»)⁴ lud die GPK-N den Bundesrat ein, zusammen mit den Kantonen und den Oda eine langfristige und kohärente Strategie für die Berufsbildung zu entwerfen. Mit der Empfehlung 3 («Förderung einer systematischen Umsetzung und Kontrolle der Handlungsschwerpunkte»)⁵ schliesslich wurde der Bundesrat aufgefordert, eine systematischere Umsetzung der festgelegten Handlungsschwerpunkte zu fördern.

Am 18. Mai 2016 übermittelte der Bundesrat der GPK-N seine Stellungnahme⁶, welche die Kommission zufriedenstellte. Sie beschloss daher am 24. Juni 2016, ihre Inspektion abzuschliessen.

¹ Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 22. März 2016 (BBI 2016 6853, im Folgenden: Bericht der GPK-N vom 22. März 2016)

² Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 2. November 2015 (BBI 2016 6867, im Folgenden: Bericht der PVK vom 2. November 2015)

³ Bericht der GPK-N vom 22. März 2016, Kap. 2.1.2 und 2.1.3 (BBI 2016 6853, hier 6859)

⁴ Bericht der GPK-N vom 22. März 2016, Kap. 2.2.2 (BBI 2016 6853, hier 6861)

⁵ Bericht der GPK-N vom 22. März 2016, Kap. 2.2.3 (BBI 2016 6853, hier 6862)

⁶ Bericht der GPK-N vom 22. März 2016 betreffend Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung. Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016 (BBI 2016 6917, im Folgenden: Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016)

Am 23. März 2018 leitete die GPK-N die Nachkontrolle ein und ersuchte den Bundesrat, ihr Bericht über den Umsetzungsstand aller Empfehlungen vom 22. März 2016 zu erstatten. Der Bundesrat legte am 18. April 2018 seine Stellungnahme⁷ vor.

2 **Kompetenzen und Rollen der OdA sowie Aufsicht über die Berufsbildung**

Empfehlung 1 Klärung des Begriffs der OdA und der Angemessenheit der Aufsichtsinstrumente

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu überprüfen, inwiefern der Begriff der OdA bzw. ihre Rollen in den gesetzlichen Grundlagen besser geklärt werden können. Im Weiteren lädt die GPK-N den Bundesrat ein, zu prüfen, ob die Aufsichtsnormen des BBG konkretisiert werden sollten. Überdies lädt die Kommission den Bundesrat ein, die Notwendigkeit zusätzlicher Aufsichtsmittel zu klären und der Frage nachzugehen, ob die bestehenden Aufsichtsmittel genügend ausgeschöpft werden.

In seiner Stellungnahme vom Mai 2016 hatte der Bundesrat erklärt, er beabsichtige, mit den Verbundpartnern der Berufsbildung eine Vereinbarung über die Grundsätze der Zusammenarbeit zu unterzeichnen, da in seinen Augen bei den Rollen der OdA Klärungsbedarf besteht. Diese Vereinbarung wurde am 7. Februar 2019 veröffentlicht und die Kommission wird sie in den nächsten Wochen zur Kenntnis nehmen. Gemäss Bundesrat werden die Grundsätze der Zusammenarbeit nicht über die heutigen Rechtsgrundlagen hinausgehen, sondern der Klärung der verschiedenen Rollen dienen.^{8,9}

In seiner Stellungnahme vom 18. April 2018 zur Einleitung der Nachkontrolle hatte der Bundesrat mitgeteilt, er sei dabei, die Empfehlung umzusetzen. Er hatte darauf hingewiesen, dass zwischen den Beteiligten Differenzen in Bezug auf die Rollen und die Definition der OdA bestanden. Die GPK-N ist erfreut, dass diese Meinungsverschiedenheiten mittlerweile ausgeräumt werden konnten, wie der Bundesrat in seinem Schreiben vom 7. Dezember 2018¹⁰ festhält. Die GPK-N geht davon aus, dass diejenigen Aspekte der bis anhin nicht klar umrissenen Aufgaben, Kompeten-

⁷ Stellungnahme des Bundesrates vom 18. April 2018 zur Einleitung der Nachkontrolle betreffend Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung (im Folgenden: Stellungnahme des Bundesrates vom 18. April 2018)

⁸ Schreiben des Bundesrates vom 7. Dezember 2018 an die GPK-N, S. 1

⁹ Im Oktober 2016 wurde mit den Verbundpartnern zudem eine Charta unterzeichnet, die im Wesentlichen deren Zusammenarbeit in der Berufsbildung auf nationaler Ebene betrifft. Wie der Bundesrat in seinem Schreiben vom 7. Dezember 2018 erläutert, löst diese Charta eine veraltete Zusammenarbeitsvereinbarung ab, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-N stehe.

¹⁰ Schreiben des Bundesrates vom 7. Dezember 2018 an die GPK-N, S. 1

zen und Verantwortungen für eine potenzielle Präzisierung des Gesetzes notwendig sind¹¹, im Dokument «Organisationen der Arbeitswelt» geregelt werden.

Was die Aufsichtsinstrumente anbelangt, hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom Mai 2016 mitgeteilt, dass er bei deren Ausschöpfung Potenzial sieht. Die Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK) befasste sich in der Folge mit diesem Thema und verabschiedete ein «Cockpit Berufsbildung», welches eine kommentierte Indikatorenliste zum Monitoring des Vollzugs des Berufsbildungsgesetzes¹² in den Kantonen beinhaltet.

Die GPK-N begrüsst die Einführung eines Cockpits, bedauert aber, dass von den 25 im ursprünglichen Bericht des Observatoriums für die Berufsbildung (OBS EHB) enthaltenen Indikatoren nur acht in die überarbeitete Fassung des Berichts¹³ aufgenommen wurden (der Bericht liegt der Stellungnahme des Bundesrates bei). Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hatte nämlich eine Anpassung des ersten Berichts verlangt und dabei präzisiert, dass keine statistische Effizienzanalyse zwischen den Kantonen angestrebt wird, sondern dass der Schwerpunkt auf den *Outputs* liegen sollte. Der Bundesrat hält in seinem Schreiben fest, dass diese Kennzahlen in erster Linie zu Transparenzzwecken erhoben werden und als Grundlage für Gespräche mit den Kantonen dienen. Die Zahl der Indikatoren sei begrenzt worden, um mit möglichst wenig Aufwand zu einem möglichst grossen Nutzen zu kommen.¹⁴ Er weist zudem darauf hin, dass die Kantone mit 75 Prozent der Kosten der öffentlichen Hand den Hauptteil der finanziellen Last tragen und daher ein direktes Interesse daran haben, dass die ergriffenen Massnahmen erfolgreich umgesetzt werden.

Die GPK-N ist der Auffassung, dass die Umsetzung auf diese Weise nicht genau kontrolliert werden kann und dass sich Umsetzungsprobleme in den Kantonen allenfalls schwerer feststellen lassen. Zudem ist es so nicht möglich, die Effizienz der Umsetzung zu beurteilen – die entsprechenden Kennzahlen wären jedoch auch für die Kantone nützlich. Das OBS EHB verweist in seinem Bericht denn auch darauf, dass solche Steuerungsmodelle in anderen Bereichen – namentlich in der öffentlichen Arbeitsvermittlung – eingesetzt werden.

¹¹ Der Bundesrat hat in seinem Brief an die GPK-N vom 24. August 2016 darauf hingewiesen, dass eine Änderung des Berufsbildungsgesetzes nach der Klärung des Begriffs der OdA erforderlich sein könnte.

¹² Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10)

¹³ Schveri, J., Aeschlimann, B. & Bonoli, L. (2017): Cockpit Berufsbildung. Eine kommentierte Indikatorenliste zum Monitoring des Vollzugs des BBG in den Kantonen. Überarbeiteter Mandatsbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, S. 3, (Stand 15. Januar 2019)

¹⁴ Schreiben des Bundesrates vom 7. Dezember 2018 an die GPK-N, S. 2

3 Langfristige Strategie

Empfehlung 2 Langfristige Vision und Strategie

Die GPK-N lädt den Bundesrat ein, zusammen mit den Kantonen und den Oda eine langfristige und kohärente Strategie für die Berufsbildung zu entwerfen.

Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme vom 18. April 2018 mit, zuerst seien die *Megatrends* in der Berufsbildung benannt worden. An einer vom SBFI organisierten Verbundtagung im März 2017 seien dann Handlungsoptionen erarbeitet worden, was im Januar 2018 zur Verabschiedung des Leitbilds Berufsbildung 2030¹⁵ geführt habe. Für jede dieser Stossrichtungen seien schliesslich Projektvorschläge erarbeitet worden und das Steuerungsgremium¹⁶ habe diese priorisiert und genehmigt. Dieses Gremium verabschiedete an seiner Sitzung vom 1. November 2018 eine erste Welle von Projekten.¹⁷

Auf der Website des SBFI sind zahlreiche Informationen zu den Etappen der Strategieerarbeitung, zu den in diesem Zusammenhang erteilten Mandaten, zur Rolle der einzelnen Akteure und zu den Ergebnissen zu finden. Zur Beteiligung der kleinen Akteure und zur Vertretung der Ausbildungen mit wenigen Diplomierten machte der Bundesrat hingegen keine Angaben. Das SBFI ist der Ansicht, es sei nicht seine Pflicht, mehr für die kleinen oder weniger professionellen Organe zu tun. Der Arbeitsmarkt bestimme die Bedeutung der Berufe und damit der Berufsverbände.¹⁸

Die GPK-N ist demgegenüber der Meinung, dass diesen Akteuren besser Rechnung zu tragen ist, da sie grössere Mühe haben, sich an der Umsetzung zu beteiligen (Projekteingabe, Präsenz in den Kommissionen und an Veranstaltungen) und sich Gehör zu verschaffen. Darauf hatte sie – gestützt auf die Feststellungen der PVK – bereits in ihrem Bericht vom 22. März 2016¹⁹ hingewiesen. Oda, welche eine professionelle Struktur haben, weisen speziell bezüglich der Entwicklung von Berufen zahlreiche Vorteile auf. Allerdings hält die Kommission fest, dass die Professionalisierung nicht nur Vorteile hat: So besteht die Gefahr, dass man sich damit zu weit von den Bedürfnissen der Praxis, also der regionalen Berufsverbände bzw. Unternehmen, entfernt.

Die GPK-N ist der Auffassung, dass der Bundesrat diese Empfehlung – mit Ausnahme des letzten Punktes – angemessen umgesetzt hat, und begrüsst die Einführung einer solchen langfristigen Strategie.

¹⁵ SBFI: Berufsbildung 2030. Vision und strategische Leitlinien. Hintergrund zum Leitbild, Juli 2017, www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufsbildungssteuerung und Berufsbildungspolitik > Projekte und Initiativen > Berufsbildung 2030

¹⁶ Dem Steuerungsgremium gehören folgende Organisationen an: Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse und Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz.

¹⁷ SBFI: Ergebnisse der Sitzung des Steuerungsgremiums «Berufsbildung 2030» vom 1. November 2018, 16. November 2018, www.sbfi.admin.ch > Bildung > Berufsbildungssteuerung und Berufsbildungspolitik > Projekte und Initiativen > Berufsbildung 2030

¹⁸ Bericht der PVK vom 2.11.2015, Kap. 4.2.2 (BBI 2016 6867, hier 6894)

¹⁹ Bericht der GPK-N vom 22.3.2016, Kap. 2.2.3 (BBI 2016 6853, hier 6861)

Steuerung und Konkretisierung der strategischen Schwerpunkte

Empfehlung 3

Förderung einer systematischen Umsetzung und Kontrolle der Handlungsschwerpunkte

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, im Rahmen seiner strategischen Rolle eine systematischere Umsetzung der Handlungsschwerpunkte zu fördern. In diesem Zusammenhang fordert die Kommission den Bundesrat auf, zu überprüfen, ob im Anschluss an das Spitzentreffen der Berufsbildung ein Prozess zur Weiterverfolgung der Handlungsschwerpunkte geführt werden sollte.

Im August 2016 hatte der Bundesrat angekündigt, ein Konzept zur Umsetzung und Kontrolle der Handlungsschwerpunkte erarbeiten zu wollen.²⁰ Im April 2017 hatte die EBBK festgelegt, dass bei bestehenden Beschlüssen zunächst entschieden werden soll, welche davon weiterzuverfolgen sind. Für diese ist dann ein Umsetzungsplan zu erstellen, wobei die Erfolge jeweils auf das jährliche Spitzentreffen der Berufsbildung hin zu publizieren sind. Bei neuen Beschlüssen soll ebenfalls schon im Vorfeld des Spitzentreffens ein Umsetzungsplan definiert werden.

Laut Stellungnahme des Bundesrates hat sich dieses Vorgehen als nur teilweise praktikabel erwiesen.²¹ Grund dafür sei, dass weder die Verbundpartner untereinander noch die Verbundpartner in ihren eigenen Kreisen eine Weisungsbefugnis haben. In den Augen des Bundesrats wäre der anvisierte Umsetzungsplan höchstens eine *Bottom-up*-Sammlung einzelner regionaler bzw. berufsspezifischer Initiativen geworden. Das Steuerungsgremium habe daher beschlossen, auf die Kontrolle der Handlungsschwerpunkte zu verzichten und stattdessen in einem kurzen Jahresbericht die Erfolge der Handlungsschwerpunkte aufzuzeigen.

Die GPK-N hält fest, dass sich der Bundesrat Gedanken über die Umsetzung der Empfehlung gemacht hat, diese letztlich jedoch nicht so umgesetzt werden konnte, wie dies die Kommission ursprünglich gewünscht hatte. Der Bundesrat begründet die Nichtumsetzung der Empfehlung mit der Rolle und der Unabhängigkeit der Akteure der Berufsbildung. Es war aber gerade dieses Argument, das die GPK-N zu ihrer Empfehlung veranlasst hat: Die Akteure sollten eine gemeinsame Richtung einschlagen und sich ausreichend einbringen.

Die Kommission hebt hervor, dass ihre Empfehlung den Bundesrat dazu bewegen sollte, im Rahmen seiner strategischen Rolle eine systematischere Umsetzung der Handlungsschwerpunkte zu fördern und ein Monitoring dieser Schwerpunkte einzuführen. Die GPK-N möchte nicht nur, dass die Handlungsschwerpunkte in den Fokus gerückt werden, sondern vor allem auch, dass deren Umsetzung von den zuständigen Behörden gefördert und über den Stand dieser Umsetzung im Jahresbericht des Steuerungsgremiums erstattet wird. Nach Meinung der Kommission sollte dieser Bericht also entsprechend präzisiert werden. In den Augen der GPK-N geht es

²⁰ Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016 (BBI 2016 6917, hier 6919)

²¹ Stellungnahme des Bundesrates vom 18. April 2018, S. 3

nicht darum, den kantonalen Berufsbildungsämtern oder anderen Akteuren «Aufträge [zu] erteilen»²², sondern im Rahmen der bestehenden Kompetenzen strategische Prioritäten diskursiv gemeinsam setzen zu können. Falls dies in der Praxis nicht möglich sein sollte, müsste gegebenenfalls die Kompetenzzuordnung auf Gesetzesstufe überprüft werden.

In diesem Zusammenhang hält es die GPK-N daher für notwendig, dass auf einer verstärkt operativen Ebene ein konkretes und proaktives Monitoring der Umsetzung der Handlungsschwerpunkte eingeführt wird. Nach ihrer Auffassung müssen die zu verwirklichenden Projekte und ergriffenen Massnahmen, die entsprechenden Rollen und Zuständigkeiten der Verbundpartner sowie der Stand der Umsetzung dieser Massnahmen kontrolliert werden können. Zudem ist es notwendig zu wissen, ob diese beendet, sistiert oder gänzlich eingestellt wurden. Die GPK-N fordert den Bundesrat daher auf, diese Empfehlung im obigen Sinne umzusetzen und insbesondere diejenigen Projekte zu fördern, welche die am Spitzentreffen der Berufsbildung festgelegten Handlungsschwerpunkte umsetzen.

5 Gesamteinschätzung

Die GPK-N ist der Auffassung, dass die Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung gut funktioniert, und sie ist mit der Umsetzung ihrer Empfehlungen vom 22. März 2016 im Allgemeinen zufrieden.

Die GPK-N begrüsst die Verabschiedung Leitbilds Berufsbildung 2030. Sie begrüsst zudem die Fortschritte, die bei der Klärung des Begriffs OdA erzielt wurden. Diese Arbeiten wurden im Februar 2019 beendet. Die GPK-N wird das Dokument «Organisationen der Arbeitswelt», das am 7. Februar 2019 verabschiedet wurde, in den nächsten Wochen zur Kenntnis nehmen. Ferner bewertet die Kommission auch die Überlegungen zu Förderung und Kontrolle der Handlungsschwerpunkte positiv, sieht aber Verbesserungspotenzial, was die Institutionalisierung des Monitorings der Umsetzung der Projekte und deren Förderung betrifft. Sie ersucht den Bundesrat, eine echte Kontrolle und Förderung der am Spitzentreffen der Berufsbildung festgelegten Handlungsschwerpunkte einzuführen.

Die Kommission schliesst hiermit ihre Nachkontrolle ab.

1. März 2019 Im Namen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
 Die Präsidentin: Doris Fiala
 Die Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen:
 Beatrice Meli Andres
 Die Präsidentin der Subkommission EFD/WBF: Yvonne Feri
 Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF: Pierre-Alain Jaquet

²² Stellungnahme des Bundesrates vom 18. April 2018, S. 3

Abkürzungsverzeichnis

BBG	Berufsbildungsgesetz, SR 412.10
BBl	Bundesblatt
EBBK	Eidgenössische Berufsbildungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
OBS EHB	Schweizerisches Observatorium für Berufsbildung
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts