

Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 22. März 2016

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Berufsbildung ist ein wichtiger Teil des schweizerischen Bildungssystems. Diese setzt sich zusammen aus der beruflichen Grundbildung (im Volksmund als Lehre bekannt), der höheren Berufsbildung und der beruflichen Weiterbildung. Positive Merkmale der schweizerischen Berufsbildung sind insbesondere die hohe Durchlässigkeit und die Verbindung von Theorie und Praxis.¹

Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe der drei Akteure Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA)²; diese Zusammenarbeit stellt die Verbundpartnerschaft dar (mehr dazu unten bei Ziffer 2.1.1 und 2.1.2).

Die Erfolge dieses Systems sind anerkannt, auch im Ausland³. Allerdings wird die Berufsbildung auch kritisiert. Dabei geht es insbesondere um die Qualität der Verbundpartnerschaft und die fehlende Umsetzungskontrolle in Bezug auf jene Massnahmen bzw. Aktivitäten, welche von der Bundesverwaltung eingeleitet wurden.⁴

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) haben vor diesem Hintergrund am 31. Januar 2014 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) beauftragt, eine Evaluation betr. die Steuerung der Berufsbildung durchzuführen.

1.2 Gegenstand der Untersuchung, Verfahren und Kompetenzen

Gestützt auf den vorgenannten Entscheid der GPK beschloss die zuständige Subkommission EFD/WBF der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) am 1. Juli 2014 eine Fokussierung der Evaluation auf die Verbundpartnerschaft zwischen den verschiedenen Akteuren der Berufsbildung, wobei der Rolle des Bundes ein spezielles Augenmerk gilt.

Die PVK hatte bei der Erstellung ihrer Evaluation laufende Arbeiten der Finanzdelegation (FinDel) zu berücksichtigen. Diese Arbeiten stehen im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zur Steuerung

¹ SBFI: Berufsbildung in der Schweiz, Fakten und Zahlen 2015, S. 4; Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 2.1, S. 7

² Zu den Organisationen der Arbeitswelt gehören gemäss Artikel 1 Absatz 1 BBG „Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung“

³ OECD, 2009: Learning for Jobs, Review on Vocational Education and Training in Switzerland, Paris

⁴ Die PVK verweist in ihrer Evaluation hierbei unter Ziffer 1.1 auf folgende Quellen: von der PVK durchgeführte Sondierungsgespräche; Schweizerischer Gewerbeverband: sgV-Berufsbildungsbericht 2010, Bern, Oktober 2010; Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der dualen Ausbildung (in Erfüllung des Postulats Favre 08.3778), Sechs Jahre neues Berufsbildungsgesetz – eine Bilanz, Bern, September 2010

der Bundesbeiträge im Bereich der Berufsbildung⁵. Die PVK beschloss entsprechend, diesen Themenbereich nicht in die Evaluation aufzunehmen (vgl. dazu unten Ziffer 2.2.3). Überdies war die Steuerung betreffend Berufsbildungsforschung und im Speziellen die Tätigkeit des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung (EHB) nicht Gegenstand der PVK-Evaluation, denn das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hatte zu diesem Thema selbst eine eingehende Evaluation⁶ geplant; diese ist mittlerweile abgeschlossen.⁷ Ebenfalls nicht Gegenstand der Evaluation war die Frage der Auswirkungen des Bologna-Prozesses auf die Berufsbildung in der Schweiz.

Die Evaluation der PVK dauerte von November 2014 bis September 2015. Die PVK stützte sich auf unterschiedliche Datenquellen, analysierte umfangreiche Unterlagen und führte vertiefte Gespräche mit 30 Fachpersonen. Darüber hinaus führte sie mit den 26 Verantwortlichen der für die Berufsbildung zuständigen kantonalen Ämter telefonische Interviews und befragte anhand eines Online-Fragebogens alle auf der nationalen Ebene tätigen Trägerschaften der beruflichen Grundbildung (Berufsverbände⁸). Die PVK beschloss, im Rahmen der Untersuchung einerseits auf die Steuerungsorgane der Berufsbildung und überdies auf Fallstudien im Bereich der beruflichen Grundbildung zu fokussieren.⁹

Die Subkommission EFD/WBF befasste sich an ihrer Sitzung vom November 2015 mit dem Evaluationsbericht der PVK. Gestützt auf diese Evaluation erarbeitete die Subkommission einen Berichtsentwurf. Diesen Entwurf inkl. die darin formulierten Empfehlungen genehmigte die GPK-N an ihrer Sitzung vom 22. März 2016 und liess ihn zusammen mit dem PVK-Evaluationsbericht dem Bundesrat zukommen. An derselben Sitzung beschloss die Kommission, den eigenen Bericht sowie den Evaluationsbericht und den Materialienband der PVK zu veröffentlichen.

Im vorliegenden Bericht beurteilt die GPK-N die wichtigsten Feststellungen der PVK. Die Erläuterungen und Kommentare der PVK werden nur soweit wiedergegeben, wie dies für das Verständnis der Beurteilungen und Schlussfolgerungen der GPK-N nötig ist.

2 Feststellungen und Empfehlungen

2.1 Rechtliche Grundlagen mit Optimierungspotenzial

2.1.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 63 der Bundesverfassung (BV)¹⁰ erlässt der Bund Vorschriften auf dem Gebiet der Berufsbildung und fördert in diesem Bereich breite und durchlässige Angebote.

⁵ EFK: Beurteilung der Aufsicht im Bereich Subventionen für die Berufsbildung, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation. Prüfbericht, 15. Aug. 2013 (nicht veröffentlicht)

⁶ Evaluation Berufsbildungsforschung SBFI. Arbeitsgemeinschaft econcept AG und Prof. Dr. Philipp Gonon, Lehrstuhl für Berufsbildung, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, 2015 (mit französischer Zusammenfassung).

⁷ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 5

⁸ 59 % der 169 kontaktierten Verbände haben die Online-Fragebogen beantwortet.

⁹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.2, S. 6.

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

Das Berufsbildungsgesetz (BBG)¹¹ hält in Artikel 1 Absatz 1 fest, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe der drei Akteure Bund, Kantone und OdA ist. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 BBG sollen die Massnahmen des Bundes darauf hinwirken, die Tätigkeit der Kantone sowie der OdA bestmöglich zu fördern.

Die Botschaft zum BBG weist dem Bund eine subsidiäre und vorwiegend auf strategische Aufgaben beschränkte Rolle zu: „*Der Bund ist für die Qualität und Weiterentwicklung des Gesamtsystems, für Vergleichbarkeit und Transparenz der Angebote im gesamtschweizerischen Rahmen zuständig.*“¹² Beim BBG handelt es sich um ein sogenanntes *Rahmengesetz*: Die Akteure müssen „*problembezogene und bedarfsgerechte Lösungen finden*“¹³. Aus diesem Grund sind die Artikel bewusst offen formuliert; nur Strukturen und Normen betreffend Organisation bzw. Zusammenarbeit sind festgelegt: „*Es ist an den Verantwortlichen [...] die allgemeinen Vorgaben mit Inhalten zu füllen.*“¹⁴

Der Bundesrat hat gestützt auf das BBG die Kompetenz, verschiedene Punkte in Verordnungen zu regeln. Dies hat er u.a. mit dem Erlass der Berufsbildungsverordnung (BBV)¹⁵ getan. Die PVK weist in ihrer Evaluation zudem auf weitere Verordnungen in verschiedenen Berufsbildungsbereichen hin und erwähnt in diesem Zusammenhang die Verordnungen über die berufliche Grundbildung (BiVo), welche einzelne Berufsbildungen normieren.¹⁶

Da es sich bei der Berufsbildung – wie oben erwähnt – um eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA handelt, ist es aus Sicht der GPK-N umso wichtiger, dass die Zuständigkeiten klar verteilt sind, damit die einzelnen Akteure wissen, was ihre Aufgabe ist.

2.1.2 Zuständigkeiten und Rolle der OdA

Das BBG sieht vereinfacht dargestellt folgende Konzeption der Aufgaben der verschiedenen Akteure vor:

Der *Bund* hat eine vorwiegend subsidiäre und strategische Rolle (vgl. oben Ziffer 2.1.1). Er betätigt sich in den übergeordneten und nationalen Belangen (Koordinati-on, Transparenz, Systementwicklung und –steuerung). Die *Kantone* sind insbesondere für den Vollzug, also die Umsetzung des Gesetzes zuständig und die *OdA* engagieren sich vorwiegend in der qualitativen Ausrichtung der Berufsbildung. Beispielsweise sind die Berufsverbände zuständig für die Definition der Bildungsinhalte der beruflichen Grundbildung und der Bildungsgänge der höheren Fachschulen.¹⁷

¹¹ Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10)

¹² Botschaft vom 6. September 2000 zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBl 2000 5686), S. 5698

¹³ Botschaft vom 6. September 2000 zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBl 2000 5686), S. 5708

¹⁴ Botschaft vom 6. September 2000 zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBl 2000 5686), S. 5708

¹⁵ Verordnung vom 19. Nov. 2003 über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung; SR 412.101)

¹⁶ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 2.2, S. 9

¹⁷ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 2.3.1, S. 11 f.

Innerhalb der jeweiligen Themengebiete des Gesetzes (berufliche Grundbildung; höhere Berufsbildung; berufsorientierte Weiterbildung; Qualifikationsverfahren etc.) sind die Aufgaben auf die einzelnen Akteure aufgeteilt: So bestehen beispielsweise in der beruflichen Grundbildung u.a. folgende Zuständigkeiten: Der Bund ist für befristete Massnahmen zur Bekämpfung von Ungleichgewichten auf dem Markt für *berufliche Grundbildung* sowie für den Erlass von BiVo und besonderer Bestimmungen über die fachkundige individuelle Begleitung von Personen mit Lernschwierigkeiten in zweijährigen beruflichen Grundbildungen zuständig;¹⁸ die Kantone für die Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung, die Genehmigung des Lehrvertrages, die Aufsicht über die berufliche Grundbildung und die Gewährleistung des bedarfsgerechten Angebots an Berufsmaturitätsunterricht.¹⁹ Die Inhalte der BiVo gemäss Artikel 19 Absatz 2 Buchstaben a – e BBG werden von den OdA erarbeitet.

Im Rahmen der Beurteilung der rechtlichen Grundlagen zur Verbundpartnerschaft wird zum einen von Exponenten der OdA und andererseits partiell vom SBFI kritisiert, dass der Begriff der OdA im BBG nicht klar definiert sei; je nach dem hätten die OdA unterschiedliche Funktionen.²⁰

Die GPK-N anerkennt, dass ein Rahmengesetz wie das BBG nicht alle Sachverhalte detailliert regeln kann und soll, damit die Vollzugsorgane über genügend Handlungsspielraum verfügen.

Allerdings kann gestützt auf die PVK-Evaluation festgehalten werden, dass die Rollen der OdA in der Praxis tatsächlich sehr unterschiedlich sind.²¹ Weder im BBG noch in der BBV ist eine klare und differenzierte Definition dieser Organisationen erkennbar und aus den einzelnen Artikeln, welche die OdA betreffen, ist auch nicht ohne weiteres ersichtlich, welche Organisationen gemeint sind (z.B. in Artikel 19 Absatz 1 BBG). Die GPK-N teilt daher die oben erwähnte Kritik, wonach der Begriff der OdA nicht genügend klar definiert ist. Die Kommission ist der Auffassung, dass in der Folge zumindest partiell unklar ist, von welchen OdA bei den einzelnen Gesetzesartikeln die Rede ist und sich daraus Unklarheiten für den Vollzug des Gesetzes ergeben können.

Die GPK-N ist daher der Ansicht, dass der Bundesrat überprüfen sollte, ob bzw. inwiefern der Begriff der OdA und ihre Rollen besser im BBG (oder zumindest in der BBV) geklärt werden sollten; insbesondere in Bezug auf die unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen der OdA.

2.1.3 Aufsicht in der Berufsbildung

2.1.3.1 Allgemeines

Gemäss Artikel 24 Absatz 1 BBG sorgen die Kantone für die Aufsicht in der beruflichen Grundbildung. Absatz 2 von Artikel 24 BBG führt auf, dass zur Aufsicht die „*Beratung und Begleitung der Lehrvertragsparteien und die Koordination zwischen den an der beruflichen Grundbildung Beteiligten*“ gehört. Im Weiteren üben die

¹⁸ Artikel 13, 18 Absatz 2 und 19 Absatz 1 BBG.

¹⁹ Artikel 12, 14 Absatz 3, 24 Absatz 1 und 25 Absatz 3 BBG

²⁰ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 14; Materialienband der PVK, Kap. 2.4, S. 18-19

²¹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 3.1, S. 14

Kantone die Aufsicht im Bereich der höheren Fachschulen aus, soweit eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge angeboten werden. Diese *kantonale* Aufsicht ist zu unterscheiden von der *Bundesaufsicht*: Gemäss Artikel 65 Absatz 4 BBG ist der Bund zuständig für die „*Oberaufsicht über den Vollzug dieses Gesetzes durch die Kantone*“²². Vereinfacht gesagt bedeutet dies, dass der Bund im Rahmen von Artikel 65 Absatz 4 BBG grundsätzlich die kantonale Aufsicht (und damit die ganzen kantonalen Umsetzungsmassnahmen) überwacht. Vorliegend steht nicht unmittelbar die kantonale Aufsicht, sondern die Bundesaufsicht über den kantonalen Vollzug des BBG im Fokus.²³

Somit kann festgehalten werden, dass die unmittelbare Aufsicht im Bereich der Berufsbildung grundsätzlich den Kantonen obliegt. Teilweise ist aber auch der Bund direkt für die Aufsicht zuständig (Aufsicht über die Prüfungen der höheren Berufsbildung²⁴ und über die allgemeinverbindlich erklärten Fonds²⁵).

Es gibt also Bereiche, in denen der Kanton den kantonalen Vollzug des Gesetzes unmittelbar selber überwacht (Bsp. Artikel 24 Absatz 1 BBG: Aufsicht über die berufliche Grundbildung) und solche, bei welchen der Bund die Aufsicht über den kantonalen BBG-Vollzug direkt wahrnimmt (Bsp. Artikel 42 Absatz 2 BBG: Aufsicht über die Prüfungen der höheren Berufsbildung).

Vor dem Hintergrund, dass das BBG als Rahmengesetz allgemein wenig im Detail regelt, stellt sich für die GPK-N die Frage, ob die Aufsichtszuständigkeiten zwischen den Organen genügend abgegrenzt sind (beispielsweise bei der Frage, wer für die Überprüfung bzw. Ergreifung von Massnahmen zuständig ist). Das SBFI scheint grundsätzlich der Ansicht zu sein, dass die Verantwortlichkeiten klar sind. Allerdings gab ein Vertreter des SBFI im Rahmen der PVK-Evaluation sinngemäss an, dass es bei den Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen, beispielsweise in der Aufsicht der höheren Fachschulen, Fragen geben könne; konkret, ob nun der Bund oder der entsprechende Kanton zu reagieren und vor Ort zu gehen habe.²⁶

Der Bundesrat sollte daher prüfen, ob die Aufsichtsnormen des BBG konkretisiert werden müssen, bspw. über einen Leitfaden (Übersicht über Aufsichtszuständigkeiten) zu Händen der Behörden (und allenfalls der OdA). Denkbar wäre aus Sicht der Kommission auch ein Memorandum of Understanding (MoU), welches die Zusammenarbeit bzw. Koordination der kantonalen- und Bundesaufsichtsbehörden auf Basis des BBG regeln würde.

2.1.3.2 Aufsichtsmittel

Ein weiterer wichtiger Punkt hinsichtlich der Aufsicht ist für die GPK-N die Frage, ob der Bund über genügend Aufsichtsinstrumente verfügt: Im BBG bzw. in der BBV sind nur wenige explizit aufgeführt.²⁷ Die GPK-N ist der Auffassung, dass es zur Ausübung der Aufsicht und Klarstellung gegenüber den Beaufsichtigten allenfalls

²² Artikel 65 Absatz 4 BBG

²³ Die GPK übt die Oberaufsicht über den *Bund* und nicht die Kantone aus.

²⁴ Artikel 42 Absatz 2 BBG

²⁵ Artikel 60 Absatz 7 BBG

²⁶ Materialienband der PVK, Kap. 2.4, S. 18

²⁷ Als Beispiel sei Artikel 27 BBV erwähnt: „Hält eine Trägerschaft trotz Mahnung die Prüfungsordnung nicht ein, so kann das SBFI die Prüfung einer anderen Trägerschaft übertragen oder die Genehmigung der Prüfungsordnung widerrufen.“

hilfreich sein könnte, wenn das BBG z.B. in einem Artikel in nicht abschliessender Art und Weise angemessene Aufsichtsmittel aufführen würde.

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.

2.2 Die strategische Steuerung durch die Verbundpartner

2.2.1 Allgemeines

Das nationale Spitzentreffen der Berufsbildung ist eines der gemeinsamen Organe der Verbundpartner. Anlässlich dieses jährlichen Treffens werden die strategischen Schwerpunkte der Berufsbildung (Handlungsschwerpunkte) definiert. Es ist positiv zu werten, dass die involvierten Akteure – es sind dies u.a. die Spitzen der drei Verbundpartner (Vorsteher WBF und Stv. Direktor SBFI, Präsident und Generalsekretär der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) sowie vier Präsidenten der Sozialpartner)²⁸ – Handlungsschwerpunkte gemeinsam bestimmen. Dies zeigt, dass die Verbundpartnerschaft diesbezüglich funktioniert.

Das SBFI hat im Rahmen des Spitzentreffens 2014 die Verbundpartner zwecks Festlegung der Handlungsschwerpunkte vorgängig konsultiert und die eingegangenen Anregungen systematisch berücksichtigt, was zu begrüssen ist.²⁹

Die GPK-N anerkennt, dass die Handlungsschwerpunkte aus Sicht der von der PVK befragten Personen angemessen sind und aktuelle Anliegen der Akteure auf der strategischen Ebene berücksichtigt.³⁰

Allerdings nimmt die GPK-N ebenfalls zur Kenntnis, dass die PVK-Evaluation bei der Umsetzung der Handlungsschwerpunkte auf kritische Punkte hinweist³¹.

2.2.2 Fehlen einer langfristigen und kohärenten Strategie und Vision

Die vorgängige Konsultation der Verbundpartner durch das SBFI im Rahmen des Spitzentreffens 2014 zur Bestimmung der Handlungsschwerpunkte und die systematische Berücksichtigung der eingegangenen Rückmeldungen ist wie oben erwähnt, erfreulich. Allerdings wurde den Verbundpartnern keine Begründung für die ge-

²⁸ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 2.3.2, S. 13

²⁹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 21

³⁰ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 22

³¹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 21-22

troffene Auswahl mitgeteilt; dies führte zu einigem Unverständnis bei den betroffenen Organisationen.³²

Auch der Umstand, dass die befragten Personen die Handlungsschwerpunkte als angemessen betrachten, ist zu begrüßen. Leider sind die Verantwortlichkeiten und Rollen der Beteiligten hinsichtlich der Umsetzung der Handlungsschwerpunkte gemäss der PVK-Evaluation nicht klar definiert; dies führt zu Problemen bei der Umsetzung.³³ Ausserdem beurteilen diejenigen Beteiligten, welche am direktesten mit der Umsetzung beschäftigt sind, die Bedeutung der einzelnen Handlungsschwerpunkte verschieden.³⁴

Aus der Evaluation der PVK geht im Weiteren hervor, dass die oben erwähnten Handlungsschwerpunkte keine gemeinsame Vision und keine langfristige und gemeinsame Strategie darstellen.³⁵

Insbesondere beinhalten die festgelegten Handlungsschwerpunkte aus Sicht der GPK-N keine erkennbare bzw. systematische Verbindung zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen des Bildungsraums Schweiz, welche vom WBF und der EDK festgelegt werden (ohne Beteiligung der OdA). Diese Ziele werden seit 2011 vereinbart, beziehen den gesamten Bildungsbereich ein und stellen eine mittelfristige Vision in der Berufsbildung dar.³⁶

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.

2.2.3 Mangelhafte Steuerung und Umsetzung der strategischen Schwerpunkte

Die Akteure haben innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs einen grossen Handlungsspielraum. Die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) übernimmt betreffend die Kantone die am Spitzentreffen festgelegten Themen in ihre Jahresziele. Dies ermöglicht sowohl eine verbesserte Umsetzung als auch eine Koordination der Massnahmen.³⁷

Abgesehen von einigen wenigen strategischen Projekten, bei welchen der Bund eine Schlüsselrolle einnimmt und die Steuerung durch die Verbundpartner und insbesondere die Eidgenössische Berufsbildungskommission (EBBK) erfolgt, werden die am Spitzentreffen der Berufsbildung festgelegten Handlungsschwerpunkte weder nachverfolgt bzw. kontrolliert noch gesteuert.³⁸

Die Evaluation der PVK hat ergeben, dass einige OdA Projekte lancierten, welche im Zusammenhang mit ihren prioritären Handlungsfeldern stehen. Andere bleiben hingegen untätig. So beträgt der Anteil der aktiven Berufsverbände zwischen 20 und

³² Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 21

³³ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 21

³⁴ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.1, S. 22

³⁵ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.2, S. 23

³⁶ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.1.2, S. 24

³⁷ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.2, S. 27

³⁸ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.1, S. 25

71 Prozent, je nach Handlungsschwerpunkt. Offenbar besteht Uneinigkeit zwischen dem Bund (SBFI) einerseits und den Kantonen und den OdA andererseits, wer für die Umsetzung der Schwerpunkte zuständig ist bzw. ob der Bund diese Umsetzung nicht vereinfachen müsste.³⁹

Die PVK-Evaluation zeigt auf, dass das SBFI in Bezug auf Akteure, welche die Handlungsschwerpunkte nicht oder nur sehr passiv umsetzen, untätig bleibt. Das SBFI ist der Ansicht, dass der Arbeitsmarkt die Bedeutung eines Berufes und damit des jeweiligen Berufsverbandes bestimme. Entsprechend vertritt das SBFI den Standpunkt, dass es nicht seine Pflicht sei, sich mehr für die kleineren bzw. weniger professionellen Organe zu engagieren. 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.⁴⁰

Im schweizerischen System der Berufsbildung ist nicht gewährleistet, dass in Bezug auf die Umsetzung der Handlungsschwerpunkte Rückmeldungen erfolgen, da diesbezüglich weder Handlungspflichten noch klare Verantwortlichkeiten existieren. Aus Sicht der GPK-N ist eine gewisse Unabhängigkeit der Akteure in ihren Handlungen sehr wichtig. Sie ist sich daher des Zielkonflikts bewusst, einerseits diese Unabhängigkeit so weit wie möglich zu respektieren und andererseits die Qualität und Kohärenz der ergriffenen Massnahmen mittels einer stärkeren Steuerung zu verbessern.⁴¹ Letztlich kommt es in einem Gebiet wie der Berufsbildung, in welchem mehrere Akteure gezwungen sind, zusammenzuarbeiten und miteinander Lösungen zu finden, auch immer auf einen gemeinsamen Willen der Beteiligten an.⁴² Die GPK-N ist allerdings der Ansicht, dass Optimierungsmassnahmen in diesem Bereich zu prüfen sind.

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.

³⁹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.2, S. 28.

⁴⁰ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.2, S. 28

⁴¹ Im Zusammenhang mit der Ausübung der Steuerungsfunktion ist aber Folgendes zu erwähnen: Aus den Arbeiten der FinDel, (welche auf dem oben bei Ziff. 1.2 erwähnten EFK-Audit beruhen) geht hervor, dass der Bund seine Steuerungskompetenz auch in Gebieten, in welchen diese Kompetenzen weitgehend klar sind – in den Finanzen – nicht umfassend wahrnimmt (Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.1, S. 26).

⁴² Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 4.2.1, S. 26

2.3 Umsetzung von Projekten

Gegenstand der PVK-Evaluation war u.a. auch die Frage, wie die Qualität der Verbundpartnerschaft bei der Umsetzung von Aktivitäten oder Projekten, bei welchen der Bund eine Schlüsselrolle einnimmt, zu beurteilen ist.⁴³

2.3.1 Zusammenarbeit beim Case Management

Im Jahr 2006 wurde das *Case Management Berufsbildung* (CMBB) anlässlich der Lehrstellenkonferenz ins Leben gerufen, um bis zum Jahr 2015 die Abschlussquote Jugendlicher und junger Erwachsener im Alter von bis zu 25 Jahren zu steigern. Das CMBB wurde auf nationaler Ebene lanciert und auf kantonaler Ebene umgesetzt. Durch das CMBB soll sichergestellt werden, dass für die betroffenen Personen adäquate Massnahmen ergriffen werden, ausserdem ist eine Koordination der involvierten Akteure während der Berufswahl und der beruflichen Grundbildung beabsichtigt.⁴⁴

Das CMBB wird von den im Rahmen der PVK-Evaluation befragten Vertretern der Kantone und des Bundes generell sehr unterstützt. Dem Bund gelang es mehrheitlich, während des Auf- und Ausbaus von CMBB das Gleichgewicht zwischen Steuerung und kantonaler Autonomie zu wahren. Allerdings ist die nachhaltige Verankerung der CMBB-Projekte in einigen Kantonen eine Herausforderung.⁴⁵

2.3.2 Probleme bei der Projektumsetzung: Berufsreform

Als im Jahr 2004 das BBG in Kraft trat, war es erforderlich, die bestehenden Reglemente zur beruflichen Grundbildung anzupassen oder zu ersetzen. Dabei mussten für jeden Beruf sowohl eine BiVo als auch ein Bildungsplan (BiPla) erarbeitet werden.⁴⁶ Mit dieser Berufsreform wurde u.a. beabsichtigt, die beruflichen Grundbildungen an die künftigen Anforderungen anzupassen.⁴⁷ Es ist eine ständige Aufgabe der Verbundpartner, mindestens alle fünf Jahre die beruflichen Grundbildungen zu überprüfen.⁴⁸

Im Laufe der Zeit wurde ersichtlich, dass die Reform der zahlreichen beruflichen Grundbildungen aus Ressourcengründen nicht innerhalb der von Artikel 73 Absatz 1 BBG festgelegten Übergangsfrist von fünf Jahren bewältigt werden konnte. Daraufhin entstanden drei Instrumente, welche es gemäss der PVK-Evaluation erlauben, die zahlreichen Berufsreformen zu steuern und eine Strukturierung der einzelnen Reformen vorzunehmen: Der *Masterplan berufliche Grundbildung*⁴⁹, das *Handbuch*

⁴³ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 6

⁴⁴ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 1.1, S. 6

⁴⁵ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.2, S. 31

⁴⁶ *Verordnungen über die berufliche Grundbildung* und vorgängige Reglemente führen generelle Regeln in Bezug auf einen Beruf auf, während der dazugehörige *Bildungsplan* die Bildungsinhalte festlegt; Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1, S. 29

⁴⁷ Botschaft vom 6. September 2000 zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBi 2000 5686), S. 5751

⁴⁸ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1, S. 29

⁴⁹ BBT: Masterplan Berufliche Grundbildung – Zwischenbilanz. Bern, 2008

*Verordnungen*⁵⁰ und der *Leittext für die Verordnungen*.⁵¹ Mittlerweile wurde ein Grossteil der beruflichen Grundbildungen reformiert. Das SBFI kommunizierte letztes Jahr auf seiner Website, dass der definitive Abschluss der Berufsreform Ende 2015 erwartet werde.⁵²

Die GPK-N nimmt erfreut zur Kenntnis, dass aus der Evaluation der PVK hervorgeht, dass eine Mehrheit der befragten Vertreter von Berufsverbänden und Kantonen diese Instrumente schätzt. Die Verbundpartner bewerten die Zusammenarbeit mit dem Bund im Rahmen der Berufsreform generell als gut. Die GPK-N ist daher der Ansicht, dass die Berufsreform insgesamt als Erfolg zu werten ist. Allerdings ist die Reform einer beruflichen Grundbildung komplex und aufwändig; dies ist speziell für kleine bzw. weniger professionell organisierte Berufsverbände ein Problem. Zudem bringen die OdA der Steuerung durch den Bund ein gewisses Misstrauen entgegen, was Ausdruck einer ambivalenten Haltung gegenüber dem Bund ist: Einerseits besteht seitens Kantonen und OdA die Erwartungshaltung, der Bund möge vermehrt eingreifen, falls Schwierigkeiten entstehen. Andererseits wird mitunter Widerstand geleistet, falls er sich tatsächlich entsprechend einschaltet. Diesbezüglich muss der Bund also eine schwierige Gratwanderung beschreiten.⁵³

3 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die GPK-N ist der Ansicht, dass die Verbundpartnerschaft in der schweizerischen Berufsbildung weitgehend gut funktioniert. Die verschiedenen Akteure haben unterschiedliche Rollen, wobei sowohl strategische (insbesondere auf der Ebene des Bundes) als auch operative bzw. praktische Aufgaben (hierbei sind v.a. die OdA und die Kantone zu erwähnen) wahrgenommen werden. Die drei Verbundpartner arbeiten generell gut zusammen, auch in den verschiedenen Organen (Spitzentreffen der Berufsbildung, Verbundpartnertagung und EBBK)⁵⁴. Das BBG als Rahmengesetz lässt den verschiedenen Akteuren einen erheblichen Handlungsspielraum, welcher grundsätzlich geschätzt wird.

Allerdings hat gerade dieser Handlungsspielraum auch eine Kehrseite: Das System der Berufsbildung in der Schweiz ist sehr darauf ausgelegt, dass die verschiedenen Beteiligten kompromissbereit und konsenswillig sind: Fehlt bei den einzelnen Involvierten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, besteht die Gefahr einer Blockade.

Die Zusammenarbeit der Verbundpartner wird ausserdem aus Sicht der Kommission partiell dadurch erschwert, dass die rechtlichen Grundlagen ziemlich offen formuliert sind und insbesondere die Rolle der OdA zu wenig geklärt ist.

Die Kommission ist sich in diesem Zusammenhang sehr wohl bewusst, dass dem Bund im Rahmen seiner strategischen Rolle eine ebenso wichtige wie auch herausfordernde Aufgabe zukommt. Dabei muss er häufig eine Gratwanderung begehen und die verschiedenen, teilweise divergierenden Interessen bestmöglich berücksich-

⁵⁰ BBT: Handbuch Verordnungen, Schritt für Schritt zu einer Verordnung über die berufliche Grundbildung. Bern, 4. veränderte Auflage, 2007

⁵¹ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1, S. 30

⁵² Materialienband der PVK, Kap. 7.1.3, S. 96; Internetseite des SBFI: www.sbf.admin.ch > Themen > Berufliche Grundbildung > Verordnungen über die berufliche Grundbildung [Stand: 15. Dezember 2015]

⁵³ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 5.1, S. 30

⁵⁴ Bericht der PVK vom 2. Nov. 2015 zuhanden der GPK-N, Kap. 2.3.2, S. 13

tigen. Dennoch ist die GPK-N der Ansicht, dass der Bund diese strategische Steuerungsaufgabe in einigen Bereichen etwas stärker wahrnehmen sollte. In diesem Kontext stellt sich auch die Frage, ob der Bund über genügend Sanktionsmöglichkeiten verfügt.

Die GPK-N ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sowie zum Evaluationsbericht der PVK bis zum 24. Mai 2016 Stellung zu nehmen und ihr mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er ihre Empfehlungen umsetzen wird.

22. März 2016

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates

Der Präsident: Alfred Heer

Die Sekretärin: Beatrice Meli Andres

Der Präsident der Subkommission EFD/WBF:
Alexander Tschäppät

Der Sekretär der Subkommission EFD/WBF:
Peter Häni

Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung, SR 412.10
BBV	Verordnung über die Berufsbildung, SR 412.101
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (seit 1.1.2013: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, SBFI)
BiPla	Bildungsplan
BiVo	Verordnungen über die berufliche Grundbildung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
CMBB	Case Management Berufsbildung
EBBK	Eidgenössische Berufsbildungskommission
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
MoU	Memorandum of Understanding
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung