



Schweizerischer Arbeitgeberverband
Hegibachstrasse 47
8032 Zürich

Vorab per E-Mail:
zellweger@arbeitgeber.ch

Chur, 15. April 2015
ME/cb

Vernehmlassung Stärkung der höheren Berufsbildung – neue Finanzierung der Vorbereitungskurse

Sehr geehrte

In obiger Angelegenheit bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Vernehmlassung. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

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. Dies ist bedauerlich, 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, welche 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 höhe-

re 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 dazu ein Informations- resp. Kontrollsystem eingeführt werden soll. 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.

2. **Beurteilung**

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 werten. 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 haben.

Der Vorschlag beinhaltet nämlich einen doppelten 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 an-

gekündigt, den Betrag aufzustocken und stellt rund 60 – 100 Millionen Franken pro Jahr in Aussicht, 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 wäre dies ein bedrohliches Szenario, das sich auch negativ auf die Grundbildung auswirken könnte. Die Handelskammer Graubünden (HK) will deshalb die Kantone in ihrer Forderung unterstützen, 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 25'000 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. Die HK 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. Damit verbunden ist aber auch ein enormer Zeitdruck, denn bis Sommer 2015 muss die Gesetzesvorlage vom Bundesrat verabschiedet werden, damit die Botschaft zuhanden des Parlaments erarbeitet und dieser Prozess zu laufen beginnen kann. Die Kritik, man könne nicht einseitig ein neues Finanzierungssystem nur für die Vorbereitungskurse einführen könne, ohne dessen Auswirkungen zu kennen, wurde zwar aufgenommen, die vom SBFJ in Auftrag gegebenen Studien sollten weitere Informationen liefern. Diese zeigten dann zwar, dass die einzelnen Teilnehmenden sehr wohl von diesem Systemwechsel profitieren könnten, jedoch zu den vorgebrachten Systemproblemen wurden keine befriedigenden Antworten geliefert.

Die HK kommt deshalb zum Schluss, dass der vorgeschlagene Gesetzesentwurf ein Schritt in die richtige Richtung sein kann, und befürwortet grundsätzlich die Vernehmlassungsvorlage. Die HK wird aber mit sehr kritischem Auge sowohl die Um-

setzung, 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 Höheren Fachschulen kommt, wird der politische Weg eingeschlagen werden müssen, um das System wieder zu korrigieren. Zudem werden nachstehend einige konkrete Änderungsanträge gestellt:

3. Forderungen

„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.

Frühzeitige Konkretisierung der Umsetzung zwingend nötig

Soll das neue Finanzierungssystem bereits auf 2017 in Kraft treten, ist es zwingend nötig, die Umsetzung frühzeitig zu konkretisieren. Die Ausarbeitung der Umsetzungsbestimmungen muss daher sofort angegangen werden. Dies kann nur in der Verbundpartnerschaft erfolgen. Es braucht deshalb einerseits im Gesetz den klaren Hinweis, dass 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.

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 den Betrag 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 es 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.

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 dennoch dem Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung zugestimmt wird, 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 zurück gewiesen werden. Wenn die Belastungen für die OdA immer weiter zunehmen, werden sich diverse mit der Zeit von den Prüfungen zurückziehen und wird die Anzahl der Berufs- und Höheren Fachprüfungen 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 aber nun leider auch innerhalb des Tertiär B zunehmen wird.

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 sein sollen, 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 erfordern.

Keine Plafonierung der Obergrenze

Die in Art. 56a, Abs. 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.

In Abs. 2 ist daher folgende Anpassung vorzunehmen: „...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, vom Grundsatz der 50% abweichen zu können. Denn eigentlich ginge es ja darum, dass eine gewissen „Opfersymmetrie“ bei den Teilnehmenden erreicht werden kann.

Abs. 3 muss aus unserer Sicht ebenso angepasst werden. 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, Abbrecher und Repetenten

Gänzlich ungeklärt ist der Umstand wie die Frage einer möglichen Vorfinanzierung eines Vorbereitungskurses Dies obwohl es auf der Hand liegt, dass die Vorbereitungskurse künftig teurer sein werden, da die Unterstützung erst im Nachhinein erfolgt und die Kursanbieter keine direkte Unterstützung mehr erhalten und entsprechend Vollkosten verrechnen müssen. Zudem müsste auch geregelt werden, wie Teilnehmende, die einen Vorbereitungskurs abbrechen, oder Repetenten eine Vergütung ihrer Kosten erhalten.

4. Fazit:

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

Die heute vorliegende Fassung lässt jedoch noch zu viele Fragen offen. Falls bedingt durch die Unsicherheit der Finanzierung und markante Erhöhung der Kursgebühren mit einer „unsicheren“ Rückzahlung durch den Bund ein Rückgang bei den Prüfungen zu verzeichnen sein wird, droht das gesamte Gefüge des schweizerischen Berufsbildungssystems zu scheitern.

Mit der vorgeschlagenen „nachfolgenden“ Finanzierung, verbunden mit der Unsicherheit der Prüfungszulassung, werden die Absolvierenden von vorbereitenden Lehrgängen gegenüber allen anderen Teilnehmenden im Tertiärbereich benachteiligt. Es ist daher dafür zu sorgen, dass im Gesetz und speziell in den Ausführungsbestimmungen auch Auffangmechanismen eingeplant werden.

Gerne hoffen wir, dass Sie sich diesen Auffassungen anschliessen vermögen und in Ihrer Vernehmlassung zuhanden des Bundes übernehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zu dieser Vorlage äussern zu können und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

HANDELSKAMMER UND
ARBEITGEBERVERBAND GRAUBÜNDEN

L. Locher
Präsident

Dr. iur. M. Ettisberger
Sekretär