

Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung: Schlussbericht

Bern, 20.11.2023 – vom nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung zur Kenntnis genommen

1 Ausgangslage

Am nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung 2019 hat die Tripartite Berufsbildungskonferenz TBBK (ehem. Steuergremium «Berufsbildung 2030») den Auftrag erhalten, im Hinblick auf die Optimierung der Governance der Berufsbildung Fragen zu Prozessen und Anreizen anzugehen, insbesondere die Finanzierung der Berufsbildung. Von den Verbundpartnern wurden folgende Themen als prioritär eingestuft:

- **Ineffizienzen und Fehlallokationen in der Berufsentwicklung:** Die wichtigsten Ziele sind die Klärung von Kompetenzen sowie die Optimierung von Abläufen.
- **Finanzierung der überbetrieblichen Kurse:** Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und die verbundpartnerschaftliche Umsetzung.
- **Finanzierung der Qualifikationsverfahren:** Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und die verbundpartnerschaftliche Umsetzung.

Im Jahr 2021 wurden die prioritären Themen im Rahmen der Verbundpartnertagung und an den Dialogforen diskutiert. Daraus resultierten drei Teilprojekte, welche die TBBK seit 2022 begleitet. Im Jahr 2022 bildete das Teilprojekt Berufsentwicklung den primären Fokus der Arbeiten der TBBK. Im Rahmen der Table Ronde Berufsentwicklung wurden der Berufsentwicklungsprozess geröntgt sowie Lösungsvorschläge diskutiert und konkretisiert. Im Teilprojekt Finanzierung der überbetrieblichen Kurse wurde vom SBFI eine Analyse in Auftrag gegeben. Daraus resultierten konkrete Massnahmen. Beim Teilprojekt Finanzierung der Qualifikationsverfahren erfolgte 2023 eine Prüfung des Projektvorhabens.

2 Projektergebnisse

Basierend auf dem Auftrag des Spitzentreffens hat die TBBK Anfang 2021 im Rahmen der Initiative «Berufsbildung 2030» das Projekt «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung»¹ lanciert. Nachfolgend werden die drei Teilprojekte, ihre Ergebnisse sowie das weitere Vorgehen beschrieben.

2.1 Teilprojekt Berufsentwicklung

An der Table Ronde Berufsentwicklung vom 12./13. Mai 2022 haben Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt sowie der EHB den Prozess der Berufsentwicklung geröntgt. Dabei wurden Lösungsvorschläge diskutiert und konkretisiert. Die Teilnehmenden der Table Ronde kamen zum Schluss, dass der Prozess der Berufsentwicklung grundsätzlich gut funktioniert. Ein besonderes Augenmerk gilt es auf komplexe und grosse Revisionen sowie auf Berufsrevisionen mit grösseren, divergierenden Interessen zu legen. Zudem sind übergeordnete Themen für die Optimierung des Prozesses der Berufsentwicklung hervorgehoben worden. Im Rahmen der Table Ronde Berufsentwicklung wurden die Schwerpunkte für die Analyse der Finanzierung durch den Bund bestätigt. Diese umfassen die Prüfung der Höhe und des Leistungsumfangs der Pauschale, die Klärung des Umgangs mit Individualgesuchen sowie die Prüfung der finanziellen Beteiligung des SBFI an Implementierungsmassnahmen.

¹ [Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung \(berufsbildung2030.ch\)](https://berufsbildung2030.ch)

Prozess der Berufsentwicklung

Die TBBK begleitet die Folgearbeiten der Table Ronde und hat dazu eine Begleitgruppe für die Konsolidierung und die Priorisierung der Massnahmen eingesetzt. Insgesamt sollen vorhandene Strukturen effizient genutzt und das Rollenbewusstsein aller involvierter Personen im Berufsentwicklungsprozess gestärkt werden.

Konkret wurden die Massnahmen der Table Ronde geclustert, konkretisiert, priorisiert und den Verbundpartnern zugewiesen. Dadurch entstanden aus den über 100 Massnahmen 20 konkrete Aufträge, an welchen die Verbundpartner nun arbeiten.

Folgende Aufträge sind in Erarbeitung bzw. wurden bereits umgesetzt:

- **Vertretung der Berufsfachschulen in den Kommissionen Berufsentwicklung und Qualität:** Neu ist neben Lehrpersonen zusätzlich eine Vertretung der Schulleitungsebene möglich. Der Leittext für Bildungsverordnungen wurde entsprechend angepasst. Dadurch wird es möglich sein, künftig auch die schulorganisatorische Perspektive (d.h. nebst pädagogischen Aspekten auch Ausbildungsmodelle, Lehrmittel und Lernplattformen) frühzeitig in den Berufsentwicklungsprozess einzubeziehen.
- **Revision Handbuch Berufsentwicklung:** Das SBFI wird eine Webseite aufsetzen (berufsentwicklung.swiss), auf der die Trägerschaften alle Informationen zur Berufsentwicklung finden werden. Dadurch wird das bestehende Handbuch digitalisiert. Sämtliche Informationen finden sich an einem Ort und der Informationsfluss verbessert sich, da Anpassungen rasch vorgenommen werden können.
- **Integration der Berufsfachschulen in der Kantonsumfrage:** Neu werden nebst den Prüfungsleitenden die Berufsfachschulen via Kantone in Umfragen eingebunden, und nicht wie bisher durch die Trägerschaften. Dabei ist wichtig, dass die Kantone die Positionen der Berufsfachschulen aufnehmen und eine gemeinsame Haltung finden. Es soll vermieden werden, dass sich die Positionen der Berufsfachschulen und der Kantone widersprechen.
- **Thesen zu den überbetrieblichen Kursen (üK):** Als Input für das Dialogforum der Kantone im September 2023 wurden Thesen zur Aufgabe und Funktion der üK formuliert. Die Thesen wurden am Dialogforum «Anbieter schulische Grundbildung und überbetriebliche Kurse» mit den Akteuren besprochen. Die Diskussionen konzentrierten sich vor allem auf die Rolle und die Inhalte der üK, auf die Frage der Anzahl der üK-Tage und die Referenzwerte für die Finanzierung der üK-Tage. Die Diskussionen bestätigen die von der TBBK identifizierten Optimierungsmassnahmen im Rahmen des Teilprojekts Finanzierung der überbetrieblichen Kurse (s. Kap 2.2.).
- **Konsens in der Berufsentwicklung:** Gemeinsam wurde das Vorgehen bei einem Dissens in der Berufsentwicklung geklärt und festgehalten. Dabei sind folgende drei Stufen vorgesehen: Konsens in der Kommission B&Q, Eskalation an die delegierenden Organisationen und Stichentscheid SBFI. Wenn immer möglich, soll der Konsens in der Kommission B&Q gesucht werden, bzw. bei Eskalationen sollen die Lösungen von allen Verbundpartner mitgetragen werden.

Weitere Massnahmen sind in Planung. Bspw. sollen Grundlagen für die bessere Verständigung zwischen den Sprachregion geschaffen werden, potentielle Stolpersteine zu Beginn einer Berufsrevision identifiziert und die Bildungssachverständigen der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) professionalisiert werden.

Die Begleitgruppe Berufsentwicklung trifft sich regelmässig und überprüft den Projektfortschritt. Die TBBK wird einmal pro Jahr über den Stand der Arbeiten informiert und bei Entscheiden konsultiert.

Finanzierung der Berufsentwicklung durch den Bund

Das SBFI hat auf Basis der Diskussionen an der Table Ronde Berufsentwicklung einen neuen, modularisierten Pauschalfinanzierungsmechanismus ausgearbeitet und die Pauschalbeiträge insgesamt erhöht. Die neuen Pauschalbeiträge berücksichtigen nun u.a. den steigenden Aufwand in Zusammenhang mit dem Berufsentwicklungsprozess (Themen- und Methodenkomplexität) sowie den damit verbundenen Aufwand in Zusammenhang mit der gesamtschweizerischen Koordination. Weiter wurden die bisherigen degressiven Beiträge und die Maximalbeiträge bei der gleichzeitigen Revision von mehreren Berufen abgeschafft. Die neuen Pauschalbeiträge werden per 1. Januar 2024 eingeführt. Die Kommunikation an die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) erfolgt ab Oktober 2023.

Weiter wurde geprüft, ob das SBFI Beiträge für Implementierungsaufgaben ausrichten könnte. Gestützt auf die Konzeption der Aufgabenteilung zwischen den Verbundpartnern sowie die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ist eine Ausdehnung der aktuellen Praxis nicht angezeigt. Wie in der Gesetzgebung definiert, konzentriert sich die finanzielle Unterstützung des SBFI weiterhin auf die Berufsentwicklung.

Der Umgang mit Individualgesuchen wurde als weiterer Schwerpunkt bestätigt. Nachdem die Priorität bisher auf der Umsetzung der beiden Schwerpunkte Pauschalfinanzierung und Implementierungsaufgaben lag, werden nun gemäss Planung die Arbeiten im Umgang mit Individualgesuchen angegangen. Dabei stehen Aspekte im Fokus wie eine bessere Kommunikation über die Möglichkeit, Individualgesuche einzureichen, oder die Optimierung der Gesuchformulare. Gleichzeitig prüft das SBFI die Einführung neuer Elemente für die immer komplexer werdende Beurteilung von Individualgesuchen wie z.B. das Einreichen von mehreren Offerten für externe Unterstützung ab einer gewissen Höhe des Bundesbeitrags. Letzteres folgt v.a. aus den Empfehlungen des Schlussberichts einer Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) des Subventionsprozesses über die Projektförderung gemäss Berufsbildungsgesetz.

2.2 Teilprojekt Finanzierung der überbetrieblichen Kurse

In einem ersten Schritt ging es darum, Transparenz zu schaffen. Das SBFI hat dazu 2022 BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Basel, mit einer Studie zu den Finanzströmen der überbetrieblichen Kurse beauftragt. Die Erarbeitung der Studie wurde von einer verbundpartnerschaftlich zusammengesetzten Gruppe begleitet.

Die im April 2023 veröffentlichte Studie beinhaltet eine breite Umfrage bei den betroffenen Kreisen. Es wurden rund 20 Fachgespräche mit OdA (nationale Ebene), der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) und Berufsbildungsfonds geführt. Weiter wurden alle Kantone sowie für ausgewählte Berufe alle üK-Anbieter und eine Stichprobe von Lehrbetrieben zu einer Online-Erhebung eingeladen. Schliesslich wurden die Ergebnisse in einem Fokusgruppengespräch vertieft.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sind:

- Die meisten beruflichen Grundbildungen beinhalten überbetriebliche Kurse. Die durchschnittliche Anzahl üK-Tage beträgt 27 Tage. Die durchschnittlichen Kosten pro Tag belaufen sich auf 322 CHF.
- Die Gesamtkosten der üK liegen bei ca. 445 Mio. CHF pro Jahr (Kantone: circa 116 Mio. CHF, kantonale Berufsbildungsfonds circa 61 Mio. CHF, branchenbezogene Berufsbildungsfonds circa 12 Mio. CHF, Lehrbetriebe circa 256 Mio. CHF).
- In den vergangenen zehn Jahren sind die Gesamtkosten der üK relativ stabil geblieben (geringe Zunahme um 2%). Dies obwohl die Anzahl üK-Tage bei den vierjährigen beruflichen Grundbildungen und die Kosten pro üK-Tag im betrachteten Zeitrahmen zugenommen haben. Eine leichte Abnahme der Lernenden und v.a. die Tatsache, dass es bei den grossen Berufen eine nur sehr geringe Kostenzunahme gab, dämpften den Kosteneffekt.

Aufgrund der Ergebnisse der Analyse formulierte BSS vier Kernaussagen:

- Die Lehrbetriebe, die den Hauptteil der Kosten tragen, sind wenig über das Finanzierungssystem der üK informiert.
- Die Kantone erachten die aktuell vorhandenen Kontroll- und Mitsprachemöglichkeit bezüglich Kosten und üK-Tagen als zu gering. Die Kostenentwicklung wird von ihnen als unbeeinflussbar wahrgenommen.
- Die OdA und üK-Anbieter sehen in den kantonalen Unterschieden der Finanzierung der üK (bezüglich der Anforderungen, Instrumente und Prozesse) unnötige Kostentreiber.
- Personen ohne Lehrvertrag sind aus Sicht der befragten Akteure finanziell (zu) stark belastet.

Zur Optimierung der üK-Finanzierung hat BSS fünf Vorschläge unterbreitet. Die Tripartite Berufsbildungskonferenz hat sich auf folgende Massnahmen verständigt:

- **Rechnungsstellung Lehrbetriebe optimieren:** Die Empfehlung wird von der SBBK in Absprache mit den OdA weiterverfolgt. Ziel ist es, die Transparenz in der Rechnungsstellung zu erhöhen.
- **Kosten-Nutzen-Analyse bei Erhöhung der üK-Tage:** Die Empfehlung wird bereits heute umgesetzt. Sie wird jedoch im Teilprojekt «Optimierung des Berufsentwicklungsprozesses» vertieft thematisiert.
- **Optimierung oder Aufhebung der Kostenerhebung:** Für die Verbundpartner funktioniert das System der Kostenerhebung mehrheitlich gut. Zu prüfen ist der Prozess nach einer Revision. Die Empfehlung zur Optimierung der Kostenerhebung wird von der SBBK in Absprache mit den OdA thematisiert. Die Empfehlung zur Aufhebung der Kostenerhebung wird hingegen nicht weiterverfolgt.
- **Reduktion Anzahl Abrechnungsverfahren und Vereinheitlichung:** Die Empfehlung wird von der SBBK weiterverfolgt.
- **Umsetzung Interkantonale Berufsfachschulvereinbarung (BFSV) und Erhebung von Grundlagen:** Die Empfehlung wird weiterverfolgt. Kantone: Wegleitend für die Übernahme der üK-Kosten von Erwachsenen ohne Lehrvertrag ist die BFSV. Ein Monitoring dazu erfolgt im Rahmen des SBBK-Commitments. SBF: Klärung mit dem Bundesamt für Statistik betreffend Daten zu 80%-Anteil.

Aus den Diskussionen der Begleitgruppe resultieren weitere Überlegungen zur Optimierung der üK-Finanzflüsse und -mechanismen, die in der Begleitgruppe Berufsentwicklung weiterverfolgt werden. Dazu zählen Absprache unter allen Verbundpartner von Beginn weg, Verbindlichkeit verbundpartnerschaftlicher Konsense sowie Funktion und Inhalte der üK. Es ist zu verhindern, dass bei Berufsreformen diese Diskussionen erst im Vernehmlassungsprozess geführt werden.

2.3 Teilprojekt Finanzierung der Qualifikationsverfahren

Ziel des Teilprojekts zu den Finanzierung der Qualifikationsverfahren war eine gesamtheitliche Betrachtungsweise der verschiedenen Fragestellungen, inkl. Finanzierung, und allfällige Optimierungsvorschläge zu erarbeiten.

In einem ersten Schritt ging es darum, die Projektziele und -erwartungen zu verifizieren. Dazu wurden verschiedene Gespräche zwischen Vertretungen der Kantone und den Dachverbänden der OdA-Arbeitgebenden geführt. Dabei hat sich gezeigt, dass die ursprüngliche Projektidee keine Priorität genießt und weder von den OdA, noch von den Kantonen als derzeit notwendig erachtet wird.

Zudem hat die Kommission Qualifikationsverfahren der SBBK die Opportunität der Projektidee im Rahmen ihrer Sitzung vom 13. September 2023 geprüft. Sie unterstützt den Entscheid, zurzeit kein Projekt zu lancieren. Sollten die Überlegungen zu diesem Thema wieder aufgenommen werden, kann die Begleitgruppe Berufsentwicklung das Thema aufnehmen und die TBBK über das weitere Vorgehen informieren.

3 Erkenntnisse

Im Projekt «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung» konnten wesentliche Fragen in der verbundpartnerschaftlichen Zusammenarbeit geklärt werden. Die gemeinsam identifizierten Lösungen werden zum einen in bestehenden Gremien, zum andern in einem neuen Gremium (Begleitgruppe Berufsentwicklung) weiterbearbeitet. Die Erkenntnisse aus diesem Projekt fließen auch in die Evaluation der neuen Gremienstruktur ein.

Im Teilprojekt Berufsentwicklung wurde mit der Begleitgruppe Berufsentwicklung ein Gremium geschaffen, welches agil ist und rasch auf Veränderungen reagieren kann. Die Begleitgruppe Berufsentwicklung wird die Themen weiterverfolgen und bei Bedarf der TBBK neue Massnahmen oder Projekte vorschlagen.

Im Teilprojekt Finanzierung der überbetrieblichen Kurse liegen – basierend auf einer externen Studie – von den Verbundpartnern akzeptierte Optimierungsvorschläge vor. Die Bearbeitung der Vorschläge erfolgt in den bestehenden Strukturen.

Im Teilprojekt Finanzierung der Qualifikationsverfahren hat es sich gezeigt, dass zurzeit kein Bedarf für vertiefte Untersuchungen besteht. Bei Bedarf kann jederzeit ein separates Projekt lanciert werden.

4 Antrag

Die Teilnehmenden des nationalen Spitzentreffens vom 20. November 2023 nehmen den Schlussbericht des Projekts «Optimierung von Prozessen und Anreizen in der Berufsbildung» zur Kenntnis und stimmen der Beendigung des Projekts zu.