



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
Leistungsbereich Berufsbildung
Effingerstrasse 27
3003 Bern

Zürich, 31. August 2012 Ze/sm
zellweger@arbeitgeber.ch

Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen Änderung Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme. Unsere Beurteilung basiert auf einer internen Anhörung unserer Mitglieder aus den Regionen und den Branchen.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Wir **begrüssen** die vorgeschlagene Erhöhung der Subventionen für die Durchführung von eidgenössischen Prüfungen von heute 25% auf 60% (Ausnahmefälle bis 80%) im Sinne einer wettbewerbsneutralen, bildungspolitisch gerechtfertigten und rasch umsetzbaren Massnahme. Damit wird das wichtige System der eidgenössischen Prüfungen an seiner entscheidenden Stelle, der eigentliche Prüfungsdurchführung, **gezielt gestärkt**.
- Die Massnahme dient der **finanziellen Entlastung der Teilnehmenden**, unterstützt die Milzarbeit von Prüfungsexperten aus den Unternehmen und erlaubt es zudem, die Qualität der Prüfungen weiter zu entwickeln. Das Eigeninteresse der Prüfungsträger sowie die Aufsicht des BBT stellen zudem sicher, dass die Mittel zweckmässig eingesetzt werden.
- Die höhere Subventionierung der Prüfungen ist auch im Zusammenhang mit den Massnahmen der Kantone im Bereich der höheren Fachschulen zu sehen. Richtigerweise erfolgt eine zeitlich parallele **Stärkung beider Bildungsgefässe** der Tertiärstufe B.
- Zur nötigen Weiterentwicklung des Systems der eidgenössischen Prüfungen sind jedoch **weitere Schritte angezeigt**. Die intransparente, historisch gewachsene kantonale Subventionierungspraxis von sogenannten Vorbereitungskursen auf eidgenössische Prüfungen droht eine

zeitgemässe Weiterentwicklung dieses Bildungsbereiches zu behindern. Nötig ist eine Diskussion zu Modellen, wie dieser flexible und arbeitsmarktnahe Teil der höheren Berufsbildung durch die öffentliche **Hand konsistenter unterstützt** werden kann, ohne die unbestrittenen Vorzüge der eidgenössischen Prüfungen zu unterlaufen und zu einer Verschulung bzw. zusätzlichen Regulierung zu führen.

2. Generelle Bemerkungen

Bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen sind zwei wesentliche Aspekte zu berücksichtigen:

- den Gesamtkontext der Diskussion über die Finanzierung der höheren Berufsbildung;
- die Besonderheiten und Funktionalitäten der eidgenössischen Prüfungen als «Bildungssystematischer Sonderfall».

Richtigerweise enthält der erläutern Bericht zur Änderung der Berufsbildungsverordnung Art. 65 eine ausführliche Darstellung der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs. Einige wichtige Aspekte sind jedoch aus Sicht der Arbeitgeber zu betonen.

3. Besonderheiten der eidgenössischen Prüfungen

Die eidgenössischen Prüfungen sind ein **einmaliges und sehr wertvolles Instrument** zur beruflichen Weiterqualifizierung. Sie testen und bestätigen Berufskompetenzen in arbeitsnahen Situationen ohne Vorgaben bezüglich der Vorbereitung zu machen.

Folgende **Eigenschaften** sind besonders hervorzuheben:

- Abnehmer- und Praxisorientierung:** Arbeitgeber- / Berufsverbände und ähnliche Trägerschaften definieren die von ihnen verlangten Berufsqualifikationen und überprüfen diese selber anlässlich der eidgenössischen Prüfung. Sie übernehmen damit zu einem gewissen Teil – stellvertretend für einen einzelnen Arbeitgeber – die Überprüfung der fachlichen Qualifikation eines möglichen Stellenbewerbers. Im Unterschied zu schulischen Systemen bescheinigt also nicht eine abgebende Ausbildungsinstitution die Leistungen der Kandidaten, sondern die Abnehmer, welche an der eigentlichen Qualifikation der Kandidaten ein hohes Interesse haben. Damit sind die Voraussetzungen für ein hohes Vertrauen der Arbeitgeber in diese Abschlüsse gegeben.
- Arbeitsmarktlogik statt Bildungslogik:** Eidgenössische Prüfungen lassen sich kaum in traditionellen Bildungssystematiken einordnen. Die Qualifikationsniveaus können durchaus unterschiedlich ausfallen. So bauen Berufsprüfungen im Gewerbe oder der Industrie oft auf der Berufslehre auf, im Dienstleistungssektor nutzen jedoch auch viele Universitäts- und Fachhochschulabsolventen eidgenössische Prüfungen um ihre fachlichen Berufsqualifikationen nachzuweisen (z.B. in den Bereichen Rechnungswesen, Steuern, Treuhand und Wirtschaftsprüfung oder Spitalexperthen). Gemeinsam ist jedoch immer, dass zur Prüfungszulassung einschlägige Berufspraxis gefordert wird.
- Unterschiedliche arbeitsmarktliche Funktionen:** Mit eidgenössischen Prüfungen lassen sich verschiedene, für das Funktionieren des Arbeitsmarktes und des Berufsbildungssystems wichtige Funktionen erfüllen.

- **Spezialisierung im erlernten Beruf:** Hier geht es um die Vertiefung und die Spezialisierung des fachlichen Know-hows, aber auch der Führungsausbildung in gewerblich-industriellen KMU; z.B. Poliere, Vorarbeiter, Meister und alle Berufsspezialisten.
 - **Spezialisierung in eine Branche hinein:** Hier geht es um den Erwerb und Nachweis von branchenspezifischen Verfahren und Methoden im Anschluss an eine generalistische berufliche Grundbildung wie etwa der kaufmännischen Grundbildung z.B. Personalverwaltung, Immobilienverwaltung, Marketing, Tourismus, Versicherungen etc.
 - **Zulassung zu reglementierte Berufen:** Die eidg. Prüfungen sind für die Berufszulassung zwingend. Das kann auch sowohl für Inhaber von akademischen Abschlüssen als auch von Berufsbildungsabschlüssen der Fall sein: Beispiele: Wirtschaftsprüfer, Fischereiaufseher, Elektro-Sicherheitsberater.
 - **Unterstützung von Neuqualifikationen und Branchenwechsel:** Insbesondere der Wechsel in den Bereich der Dienstleistungen wird durch das System gefördert. Damit kann beispielsweise ein allfälliger Überhang an beruflichen Grundbildungen im ersten und zweiten Sektor korrigiert werden, indem die vorhandenen individuellen Qualifikationen ergänzt werden. Beispiele: Ausbilder, technische Kaufleute, Organisator. Dazu gehören oft auch Qualifikationen, welche erst im Erwachsenenalter, nach einer abgeschlossenen Berufslehre ausgeübt werden können (z.B. Heimleiter / in, Polizist).
- d) **Vielfältige und dynamische Angebote und Anbieter:** Gemäss Schätzungen gibt es über 1'000 Angebote von sog. Vorbereitungskursen. Davon sind rund 160 öffentlich-rechtlicher Art (z.B. kantonale Berufsfachschulen) und 320 von privaten Anbietern, von denen wiederum 120 Institutionen von Berufsverbänden sind. Die Kurse fallen in Bezug auf Ausgestaltung und zeitlichem Umfang sehr unterschiedlich aus. Dies ermöglicht sowohl dezentrale oder zentrale Angebote. Auch die Ausbildungskapazitäten können rasch dem Bedarf angepasst werden. Die ständig veränderten Bedürfnisse der Arbeitswelt spiegeln sich in dynamischen Veränderungen der Prüfungsordnungen. Von den rund 400 bestehenden eidgenössischen Prüfungen sind ständig zwischen 60-100 Prüfungsordnungen in Revision. Die heutigen institutionellen Rahmenbedingungen lassen derartige Reaktionen in kurzer Zeit zu.
- e) **Optimale Passung an Bedürfnisse der Kandidaten:** Durch die grosse Auswahl an Vorbereitungskursen und die Möglichkeit des direkten Zugangs zu den eidgenössischen Prüfungen auch ohne curriculare Vorbereitung wird den Kandidaten eine optimale Passung der individuellen Prüfungsvorbereitung auf ihre Vorkenntnisse und ihre aktuelle Arbeitssituation ermöglicht. So kann beispielsweise die Qualifikation des eidg. dipl. HR-Leiters sowohl für Personen mit Lehrabschluss, als auch für solche mit einer BWL-Studium und Vertiefung in Personalmanagement erreicht werden. Selbstredend braucht es dazu unterschiedliche Vorbereitungsangebote.

4. Gründe für eine bessere öffentliche Finanzierung

- a) Es ist für uns unbestritten, dass das System der eidgenössischen Prüfungen aufgrund seiner oben genannten Eigenschaften, insbesondere seiner Offenheit und seines Arbeitsmarktbezuges, gestärkt werden muss. Dazu gehört auch eine **angemessene Finanzierung** durch die öffentliche Hand: Die Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung sollen ihre Ausbildungen zu **tragbaren Preisen** erhalten und im (allerdings nicht einfachen) Vergleich zu Studierenden an Hochschulen **nicht diskriminiert** werden.

- a) Es besteht zudem ein bildungspolitisches Interesse, dass sich die Ausbildungsziele der beruflichen Grundbildungen (Berufslehren) auf die nötigen Qualifikationen zur Ausübung einer Berufstätigkeit beschränken können, um dann mit zusätzlichen Qualifikationen beispielsweise über eine eidgenössische Berufsprüfung sinnvoll ergänzt werden können. Das gegenwärtige Finanzierungssystem kann jedoch eine solche **inhaltliche Abstimmung von Grund- und höherer Berufsbildung** hemmen. Die heutige Situation bietet eher Anreize, die berufliche Grundbindung zu «überladen».
- b) Eine neue bildungsökonomische Studie kann Nachteile bezüglich Beschäftigungschancen von älteren Mitarbeitenden mit berufsspezifischer Ausbildung gegenüber Mitarbeitenden, welche über eine allgemeinere Bildung verfügen, auch für die Schweiz nachweisen. Zwar werde durch die duale Berufsbildung der Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtert, allerdings würden im höheren Alter die Beschäftigungschancen sinken. Begründet wird dies durch eine geringe Anpassungsfähigkeit dieser Mitarbeitenden in einer dynamischen Arbeitswelt. Insbesondere ein gut funktionierendes System von eidgenössischen Prüfungen und höheren Fachschulen muss in der Lage sein, die teilweise **relativ frühe Spezialisierung durch die Berufslehre zu kompensieren**.
- c) Während die Finanzierung der schulischen Gefässe der höheren Berufsbildung, der Bildungsgänge der höheren Fachschulen durch eine interkantonale Vereinbarung (Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen - HFSV) zurzeit auf eine neue Basis gestellt wird, ist im Bereich der eidgenössischen Prüfungen keine analoge Regelung möglich, da sich das Prüfungssystem auch bezüglich der Finanzierung einer Schullogik entzieht. Die **Rahmenbedingungen müssen jedoch auch im Prüfungssystem** angepasst und mit dem System der höheren Fachschulen materiell abgestimmt werden, damit keine unerwünschten Verschiebungen aus rein finanziellen Überlegungen zwischen Bildungsgängen von höheren Fachschulen und eidgenössischen Prüfungen entstehen.
- d) Für viele Berufsleute ohne Berufsmatura sind die Angebote der höheren Berufsbildung die wichtigsten Weiterqualifizierungsmöglichkeiten. Generell wird oft festgestellt, dass die **Weiterbildung in kleinen Unternehmen** lediglich unterdurchschnittlich gefördert werde. Mit einer konsistenten Förderung der höheren Berufsbildung und entsprechend angepassten Rahmenbedingungen könnte diesem Phänomen entgegengewirkt werden. Gerade kleinere Unternehmen sind oft in Berufsverbänden organisiert, die selber Angebote der höheren Berufsbildung anbieten, was die Schwelle zur Teilnahme an Weiterbildung senkt sowie die passgenaue Qualität fördert.

5. Grenzen der öffentlichen Finanzierung

Andererseits ist auch klar, dass die beschriebene Erfolgscharakteristik der höheren Berufsbildung, insbesondere der eidgenössischen Prüfungen, das **Gewicht der öffentlichen Hand in der Finanzierung grundsätzlich limitiert**.

Erstens unterstreicht ein relevantes, finanzielles Engagement von Teilnehmenden und ihrer Arbeitgebern den **Investitionscharakter** dieser beruflichen Weiterqualifikationen, sorgt also für bedarfsgerechte Angebote und führt auch zu einer bewussten Selektion der Kandidaten. Das führt dazu, dass sich lediglich diejenigen für eine eidgenössische Prüfung anmelden, welche mit dem **Angebot realistische berufliche Ziele** verfolgen. Nicht zu letzt dieser Investitions- und Selektionscharakter der eidgenössischen Prüfungen stützt das **Vertrauen der Arbeitgeber in die Abschlüsse** der höheren Berufsbildung. Die hohe Beteiligung der Wirtschaft (60% der Studierenden der höheren Berufsbildung werden in finanzieller oder zeitlicher Hinsicht unterstützt) kann effektiv als **wesentliches Element der Quali-**



tätssicherung betrachtet werden. Dieser direkte Einfluss der Arbeitgeber auf diese berufsbegleitenden Ausbildungen fördert deren Praxis- und Arbeitsmarktnähe.

Zweitens hätte eine sehr hohe öffentliche Unterstützung **Eingriffe in einen bedürfnisorientierten, funktionierenden Markt** zur Folge; sei es durch Auswahl der Anbieter, sei es durch Reglementierung der Angebote. Gerade mit Blick auf die Vielfältigkeit der eidgenössischen Prüfungen und ihrer Vorbereitung sowie der oben genannte Besonderheiten der eidgenössischen Prüfungen wäre eine dominante öffentliche Finanzierung, die unweigerlich zu verwaltungsorientierten, bürokratischen Steuerungslogik führen würden, unerwünscht.

6. Beurteilung der Massnahme

Mit ihren spezifischen Besonderheiten, Eigenschaften und Funktionen unterstützen die eidgenössischen Prüfungen die **Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung** und unterstützen die **Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes** auf strukturelle Veränderungen und Trends in der Arbeitswelt. Eine angemessene öffentliche Förderung dieses Bildungsgefässes ist daher angezeigt.

Die vorgeschlagene Erhöhung der Subventionen für die Durchführung von eidgenössischen Prüfungen von heute 25% auf 60% (Ausnahmefälle bis 80%) im Sinne einer wettbewerbsneutralen, bildungspolitisch gerechtfertigten und rasch umsetzbaren Massnahme wird von uns und von allen unseren in der Berufsbildung engagierten Mitgliedverbänden **unisono begrüsst**. Damit wird das wichtige System der eidgenössischen Prüfungen an seiner entscheidenden Stelle, der eigentliche Prüfungsdurchführung, **gezielt gestärkt**.

Wir erachten es auch richtig, dass für besonders kostenintensive Prüfungen (etwa Prüfungen, an welchen besondere Maschinen bzw. Materialien zum Einsatz kommen müssen) ausnahmsweise ein erhöhter Beitragssatz gewährt werden kann. Dabei hat man sich auf konkrete finanzielle Werte zu stützen, eine Bevorzugung von bestimmten Branchen ist zu verhindern.

Die Massnahme dient der **finanziellen Entlastung der Teilnehmenden**, unterstützt die **Milizarbeit** von Prüfungsexperten aus den Unternehmen und erlaubt es zudem, die **Qualität der Prüfungen** weiter zu entwickeln. Das Eigeninteresse der Prüfungsträger sowie die Aufsicht des BBT stellen zudem sicher, dass die Mittel zweckmässig eingesetzt werden.

Die Massnahmen beinhalten unseres Erachtens **keine Gefahr einer Verschulung bzw. zusätzlichen Regulierung**, da sie an den Prüfungen selber anknüpfen, welche bereits staatlich beaufsichtigt werden. Damit werden die unbestrittenen Vorzüge der eidgenössischen Prüfungen durch diese stärkere Finanzierung keinesfalls negativ tangiert.

7. Weitere Schritte angezeigt

Der erläuternde Bericht führt aus, dass die heutige Regelung der höheren Berufsbildung auf den Rahmenbedingungen der sechziger und siebziger Jahre beruht. Nun droht unserer Meinung nach die intransparente, historisch gewachsene freiwillige kantonale Subventionierungspraxis von so genannten Vorbereitungskursen eine zeitgemässe **Weiterentwicklung dieses Bildungsbereiches zu behindern**.

- a) Konkrete Probleme stellen sich etwa den **Bildungsanbietern**, welche die Subventionierungspraxis als schwierig nachvollziehbar empfinden oder aufwändig erreichen müssen, dass ihre Angebote im



Anhang der Fachschulvereinbarung – neben rund 1'000 anderen Angeboten – aufgenommen werden.

- b) Auch die **kantonalen Berufsbildungsämter**, welche über die Finanzierung zu entscheiden haben, stehen vor einer schwierigen Situation. Bei über 1'000 Angeboten haben sie eine Auswahl der Anbieter (kantonal, privat, kommerziell, gemeinnützig etc.) zu treffen. Die Subventionierung führt zudem zunehmend zu Wettbewerbsverzerrungen im wachsenden Weiterbildungsmarkt.
- c) **Verbände und Trägerschaften** der höheren Berufsbildung sehen sich derzeit mit unsicheren und wenig attraktiven Rahmenbedingungen konfrontiert, insbesondere was die Förderung von Vorbereitungskursen betrifft. Dies könnte ein (bildungssystematisch unerwünschtes) Ausweichen auf andere Bildungsgefässe fördern.
- d) Die **Absolventinnen und Absolventen**, welche sich nur ausserhalb ihres Wohnsitzkantones weiterqualifizieren können, können finanzielle Benachteiligungen erfahren. Im Gegensatz zum Hochschulbereich ist die interkantonale Freizügigkeit bei den Vorbereitungskursen zu eidgenössischen Prüfungen nur beschränkt gewährleistet. Gerade in der national ausgerichteten Berufsbildung ist dies ein gravierendes Problem.

Entsprechend wichtig ist es, **ein allgemein akzeptiertes Finanzierungssystem im Bereich der Vorbereitungskurse** zu finden. Aufgrund der zahlreichen Zielkonflikte und Schwierigkeiten sind solche Schritte jedoch vorsichtig anzugehen. Die laufenden Gespräche zwischen Bund, Kantonen und Spitzenverbänden der Sozialpartner sind daher das geeignetste Gefäss um entsprechende Schritte vorzubereiten. Zur Lösung dieser Thematik werden **wohl subjekt- bzw. nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente** eine wichtige Rolle spielen müssen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Standpunkte zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Jürg Zellweger
Mitglied der Geschäftsleitung