

Lehrbetriebe

Administrative Belastung: ein echtes Problem?

Der Aufwand, den Betriebe für die Ausbildung von Lernenden auf sich nehmen müssen, sorgt immer wieder für Gesprächsstoff. Die Ursachen sind unter anderem in der Komplexität des Systems zu finden. Ein Überblick.

Von Laura Perret Ducommun, PANORAMA-Redaktorin

Die Post bildet 2100 Lernende in 26 Kantonen aus. Das heisst, sie muss 26 Verfahren für Lehrvertragsabschlüsse kennen, 26 Bildungsbewilligungen einholen und mit 26 Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten. Wie der Post geht es auch anderen schweizweit tätigen Grossunternehmen wie Swisscom, Migros und Coop. Sie alle müssen administrative Hürden überwinden, um Lernende auszubilden. Aber auch für KMU ist der Aufwand gross. So ist beispielsweise der Bildungsplan für angehende Polymechanikerinnen und Polymechaniker 55 Seiten lang und geizt nicht mit Fachbegriffen. Beide Beispiele haben einen gemeinsamen Hintergrund: die Bürokratie in der Berufsbildung.

Gerade jetzt, wo wieder 70000 Jugendliche eine berufliche Grundbildung in 230 Berufen beginnen, ist dieses Thema aktuell. Bereits im Vorfeld mussten die Lehrbetriebe verschiedene administrative Anforderungen erfüllen, mussten freie Lehrstellen ausschreiben, Bewerbungsgespräche führen, Lehrverträge abschliessen, Bildungsbewilligungen einholen usw. Viele Betriebe beklagen sich über eine zu hohe administrative Belastung und die wachsende Bürokratie. Und es steht einiges auf dem Spiel. Denn überlastete Betriebe könnten sich nach und nach entschliessen, keine Lernenden mehr auszubilden.

59 Prozent der Betriebe stufen die Belastung als hoch ein

Der deutsche Ökonom und Soziologe Max Weber (1864–1920) hat Bürokratie als professionelle Verwaltung definiert, die nach vorhersehbaren Rechtsregeln handelt, was die Willkür reduziert. Heute hingegen verstehen wir unter Bürokratie meist die durch die Umsetzung der geltenden Ge-

setze und Verordnungen, also durch Regulierung, entstehende (zu hohe) administrative Belastung von Unternehmen.

Gemäss dem 2013 vom Bundesrat veröffentlichten «Bericht über die Regulierungskosten» geben Schweizer Unternehmen für die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben in der beruflichen Grundbildung jährlich 153,4 Millionen Franken aus. Der Bericht formuliert 32 Vorschläge zur Verminderung der Regulierungskosten, drei davon betreffen die berufliche Grundbildung: 1) Vereinfachung der Qualifikationsverfahren, 2) Einsatz von Online-Dienstleistungen bei Berufsbildner-

«Alle Akteure müssen immer sorgfältig überlegen, welchen Aufwand sie mit ihren Aktionen für Dritte auslösen.»

Erich Schwaninger, Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen

kursen und überbetrieblichen Kursen (üK) und 3) Verbesserung der Koordination zwischen Ausbildungsbetrieben und Berufsfachschulen.

Der vom SECO herausgegebene Bürokratiemonitor (2. Ausgabe, 2015) zeigt, dass 59 Prozent der Unternehmen die administrative Belastung im Bereich Berufsbildung als hoch oder eher hoch einstufen. 52 Prozent schätzen, dass diese Belastung in den letzten drei Jahren zugenommen hat. Der Bürokratiemonitor stützt sich auf eine 2014 durchgeführte repräsentative Umfrage, an der 1809 Unternehmen teilgenommen haben.

Doch stellt der Regulierungsaufwand die Unternehmen auch vor finanzielle Pro-

bleme? Im Gegenteil: Die ausbildenden Unternehmen erzielen während der Lehrzeit ihrer Lernenden einen Nettonutzen. Dieser belief sich 2009 auf insgesamt 474 Millionen Franken, wie die 2012 von der Universität Bern durchgeführte Studie «Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Schweizer Betriebe» zeigt.

Ein komplexes System

Wie erklärt sich diese Diskrepanz zwischen der Wahrnehmung der Unternehmen, welche die Bürokratie in der Berufsbildung mehrheitlich als zu gross einschätzen, und der Tatsache, dass der Nutzen für die Lehrbetriebe grösser ist als ihre Investitionen in die Ausbildung der Lernenden? Mark Gasche, Geschäftsführer der Schweizerischen Berufsbildungssämtler-Konferenz (SBBK), sieht den Grund dafür in der Komplexität des Systems. Immerhin werden in den 26 Schweizer Kantonen 230 000 Lernende in 230 Berufen ausgebildet, die von 70 Organisationen der Arbeitswelt (OdA) getragen werden. «In den Lehrbetrieben wird zudem oft nicht genau unterschieden zwischen administrativen Aufgaben und solchen, die direkt mit der Ausbildung der Lernenden verbunden sind», ergänzt Jean-Pascal Lüthi, Vizedirektor des SBFI. So ist etwa die Erstellung eines Lehrvertrags eine administrative, das Führen der Lern- und Leistungsdokumentation aber eine pädagogische Aufgabe.

Der erste Artikel des eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes besagt, dass die Berufsbildung eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA ist. «Das ist ein wichtiger Artikel, denn er zwingt uns zur Zusammenarbeit», betont Gasche. «Alle Verbundpartner müssen sich bewusst sein, dass Handlungsbedarf besteht

und dass diese Komplexität nur unter Einbezug aller Akteure und mit gemeinsamen Lösungen gemeistert werden kann.»

Die Zuständigkeiten sind klar verteilt: Die OdA definieren die Bildungsinhalte und die Qualifikationsverfahren (Lehrabschlussprüfungen). Die Kantone kümmern sich um die Umsetzung und haben die Aufsicht. Der Bund schliesslich definiert die Rahmenbedingungen und steuert das Gesamtsystem.

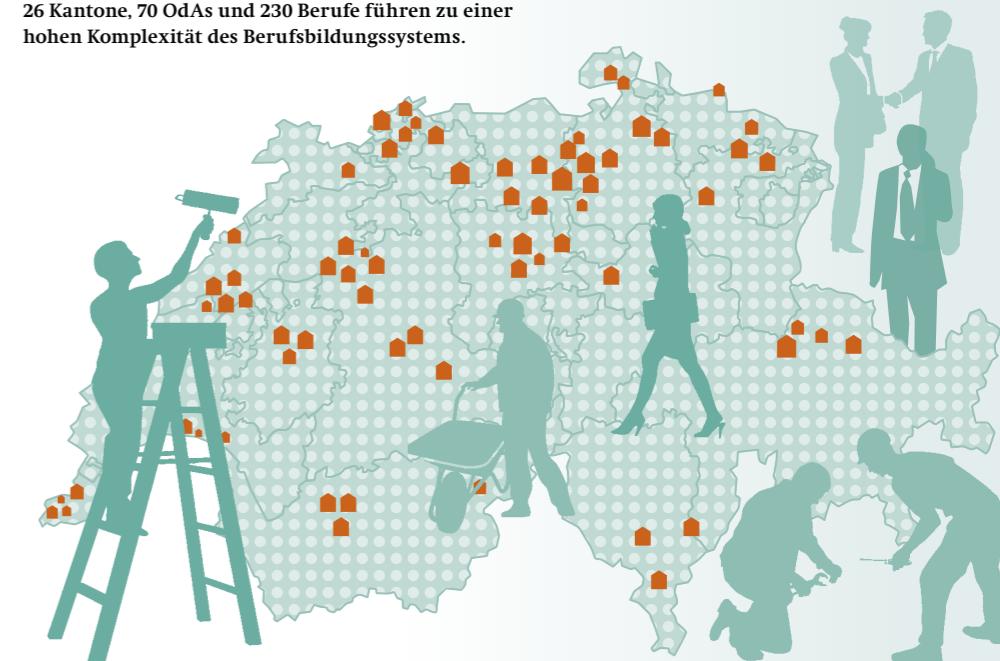
Kantone und Bund reagieren

Die Kantone haben gemäss Mark Gasche in ihrem Zuständigkeitsbereich bereits mehrere Massnahmen ergriffen, um die Bürokratie zu beschränken. Dazu gehören etwa die Harmonisierung der üK-Pauschalen, die Koordination der Qualifikationsverfahren durch das SDBB, die interkantonalen Bildungsbewilligungen oder die Planung von Tools für die Veröffentlichung von Lehrstellenangeboten (gemeinsame Datenbank für den Schweizer Lehrstellennachweis LENA). Zurzeit wird im Rahmen des Projekts «Optima»* analysiert, wie der Datenaustausch zwischen den Kantonen, den Berufsfachschulen, den Betrieben und den üK-Zentren vereinfacht werden kann. «Mit der Datenmenge und dem Datenaustausch nehmen auch die Koordinationskosten und das Fehlerrisiko deutlich zu», sagt Gasche. «Wir müssen eine gemeinsame Strategie entwickeln und die Schnittstellen einheitlich gestalten, ohne das bestehende System zu beeinträchtigen.»

Der Bund hat eine subsidiäre Rolle, er definiert die Rahmenbedingungen und begleitet die zur Vereinfachung der Verfahren getroffenen Massnahmen. Das SBFI hat beispielsweise Pauschalen für die Erarbeitung von eidgenössischen Prüfungen eingeführt, das Gesuchsverfahren für die Projektförderung vereinfacht und in Zusammenarbeit mit den Verbundpartnern der Berufsbildung ein Projekt zur Optimierung der Qualifikationsverfahren initiiert,

sagt Jean-Pascal Lüthi. Für ihn ist klar: «Die Lehrbetriebe müssen ja schon ihren normalen Geschäftsbetrieb bewältigen und sind dabei oft unter Druck. Die administrative Belastung der Berufsbildung muss

26 Kantone, 70 OdAs und 230 Berufe führen zu einer hohen Komplexität des Berufsbildungssystems.



deshalb mithilfe von einfachen, benutzerfreundlichen und effizienten Tools auf ein Minimum reduziert werden, damit sich die Unternehmen auf die Ausbildung der Lernenden konzentrieren können.»

Die OdA sind pragmatisch

Hat die Berufsbildung ein Bürokratieproblem? Für Erich Schwaninger, Leiter Berufsbildung beim Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen, ist es weniger ein Problem als ein Ärgernis. Er plädiert für mehr Pragmatismus und weniger Ideologie: «Die Auslöser von Umfragen oder Erhebungen sollten sich genau überlegen, was wirklich wichtig ist, wie umfangreich das Ganze sein muss und ob nicht schon an anderer Stelle Resultate vorliegen. Alle Akteure müssen immer sorgfältig überlegen, welchen Aufwand sie mit ihren Aktionen für Dritte auslösen. Das ist kundengerecht.»

Ueli Büchi, Leiter Berufsbildungspolitik beim Schweizerischen Baumeisterverband, wünscht sich eine differenzierte Betrachtung der Problematik: «Oftmals wird mit sehr oberflächlichen und nicht fundierten Argumenten der Abbau der Bürokratie gefordert.» Die Bürokratie sei ein aufgebausches Thema, das im Bereich der Berufsbildung nicht überbewertet werden dürfe, so Büchi weiter: «Andererseits wer-

den zusätzliche Vorgaben von den OdA als sehr bürokratisch wahrgenommen. Aktuelle Beispiele gibt es etwa in den Bereichen Jugendarbeitsschutz (SECO), Ökologie (BAFU), Cleantech, Energiestrategie usw.»

Doch auch die von den OdA definierten Bildungspläne verursachen den Betrieben Arbeit. «Je nach Branche werden den Unternehmen über die Bildungspläne Aufgaben zugeteilt, die einiges an Aufwand erfordern. Ein Beispiel hierfür sind die Prozess-einheiten sowie die Arbeits- und Lernsituationen bei der Ausbildung zur Kauffrau oder zum Kaufmann», fügt Büchi an.

Die Zukunft liege im Aufbau von einheitlichen, mit elektronischen Tools unterstützten Lösungen für die ganze Schweiz: «Die elektronische Begleitung der Lehrzeit wird im Zusammenhang mit der Digitalisierung ein wichtiges Thema sein.» Der heutige Stand des administrativen Aufwands dürfe nicht überschritten werden, und laufende Optimierungen sollten weitere Entlastungen bringen, sagt Büchi.

* Die SBBK-Mitgliederversammlung hat am 20. Mai 2016 den Schlussbericht «Optima» verabschiedet. Das SBFI, die EBBK-Mitglieder und die kantonalen Berufsbildungssämtler wurden in der Folge angeschrieben, ihre Stellungnahme zum Projekt bis Mitte Oktober 2016 einzureichen. Quelle: SBBK.