

Revision der Berufsbildungsverordnung

Erläuternder Bericht
für die Vernehmlassung
Bern, im April 2003

Vernehmlassungsfrist: 18. August 2003

Inhalt

Übersicht	2
Erläuterungen zu den einzelnen Verordnungsartikeln	8

Anhang: Verordnungsentwurf

Übersicht

1. Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben das neue Berufsbildungsgesetz am 13. Dezember 2002 ohne Gegenstimme verabschiedet. Mit einer Sonderanstrengung zum Abschluss des Gesetzes noch in der Wintersession brachten sie klar zum Ausdruck, dass es möglichst bald in Kraft gesetzt werden solle.

Die Referendumsfrist ist am 3. April 2003 unbenutzt abgelaufen. Die nun als Vernehmlassungsentwurf vorliegende Verordnung des Bundesrates zum neuen Berufsbildungsgesetz ist so terminiert, dass eine Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung auf das Jahr 2004 möglich ist. Die **Vernehmlassungsfrist** läuft bis zum **18. August 2003**.

Die neue Gesetzesgrundlage beruht auf dem allgemein begrüßten Gedanken eines innovationsfördernden Rahmengesetzes. Der Verordnungsentwurf präzisiert diese Grundsätze so, dass auch hier Raum für Entwicklungen und die Eigenverantwortung der Akteure geschaffen wird. Das Ziel: eine optimale berufliche Bildung für alle Bedürfnisse und Bereiche längerfristig zu gewährleisten.

Im Zweifelsfall wird zugunsten von Freiräumen entschieden. Einschränkungen werden nur dort gemacht, wo sie im Interesse der Lernenden oder der allgemeinen Qualität der Berufsbildung notwendig sind. Die Details sind bereichs- und stufengerecht in den nachgeordneten Verordnungen über die einzelnen Berufsbilder zu regeln.

Zum einen soll die Entwicklung auf ein umfassendes Berufsbildungssystem – es umfasst neu neben dem gewerblich-industriellen Bereich und dem Handel auch die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie Gesundheit, Soziales und Kunst – nicht durch einengende Bestimmungen präjudiziert werden. Zum anderen ist das beste Mittel gegen Fehlentwicklungen das Zusammenwirken der Vielzahl der Partner, wie es Artikel 1 des neuen Berufsbildungsgesetzes statuiert.

Die Zahl der Verordnungen zum neuen Berufsbildungsgesetz wird möglichst klein gehalten. Ausser der vorliegenden umfassenden Hauptverordnung werden nur noch die Berufsmaturität, das künftige Institut für Berufspädagogik und der Sport an Berufsfachschulen auf Bundesratsstufe geregelt. Die Struktur der Berufsbildungsverordnung (BBV) folgt derjenigen des Gesetzes.

2. Neuerungen

Gegenüber heute sind vor allem folgende Bestimmungen neu:

- Qualitätsentwicklung (Art. 3)
- Anrechnung und Anerkennung von Lernleistungen (Art. 4)
- Promotion innerhalb eines Bildungsganges (Art. 9)

- zweijährige berufliche Grundbildung (Art. 11)
- Praktika (Art. 16)
- Zulassung von Berufs- und höheren Fachprüfungen (Art. 25)
- Bildung der Berufsbildungsverantwortlichen (Art. 39 – Art. 52)
- Finanzierung (Ziffer 2.2 und Art. 57 – Art. 69 sowie Art. 79 – Art. 81)

Die übrigen Punkte sind im Gesetz direkt geregelt oder weichen inhaltlich nicht wesentlich vom heutigen Stand ab. Die Integration aller Bereiche der Berufsbildung ausserhalb der Hochschulen in ein für alle geltendes System hat aber zur Folge, dass die Systematik und die Begriffe auch für die BBV teilweise stark verändert erscheinen.

Besonders der Systemwechsel bei der Finanzierung erweist sich je länger desto mehr als ein Punkt, der längerer Vorbereitung bedarf. Der Bund ist bereit, die dafür gesetzlich vorgegebene Übergangsfrist von vier Jahren flexibel zu nutzen und mit den Kantonen Lösungen zu finden, die die notwendigen umfangreichen Umstellungen erleichtern. Die Vernehmlassungszeit soll dafür genutzt werden, entsprechende Übergangsbestimmungen konsensuell zu erarbeiten.

2.1 Integration des Berufsbildungssystems

Das neue Berufsbildungsgesetz öffnet den Weg zu einer umfassenden Berufsbildung. Die Integration der Berufsbildung müsste fehlschlagen, wenn die bisher nicht dem Berufsbildungsgesetz unterstellten Bereiche einfach in das gewerblich-industrielle Schema eingepasst würden. Land- und Forstwirtschaft, Gesundheit, Soziales und Kunst haben ihre Traditionen und Begriffe. Ihnen darf das heutige Gesetz nicht einfach übergestülpt werden.

Es geht auch in der Verordnung zum neuen Gesetz darum, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und die Zusammenarbeit so zu gestalten, dass die gemeinsamen Elemente einer umfassenden Berufsbildung berücksichtigt und systematisiert werden.

Das führt zu neuen Begriffen und Umschreibungen, die schon beim Gesetz zum Teil als „mangelnde Klarheit“ kritisiert wurden. Die „bewährten Begriffe“ beziehen sich aber zumeist nur auf ein Feld, z.B. die gewerblich-industrielle Berufsbildung oder die Berufsbildung des Gesundheitswesens. Die hüben wie drüben beklagte „Nichteindeutigkeit“ wird im Lauf der Zeit verschwinden. Heute ist es wichtig, die strukturellen Gemeinsamkeiten zu betonen, damit sich eine einheitliche Sprache herausbilden kann.

Das Gesetz verbietet es keineswegs, die gewohnten Begriffe zu verwenden. Diese haben in einem bestimmten Kontext durchaus ihre Berechtigung. Sie sind aber nicht immer hilfreich, wenn es um das gemeinsame Dach einer integrierten Berufsbildung geht.

2.2 Finanzierung

Ein wesentliches Ziel der Revision des BBG besteht in der finanziellen Transparenz. Ohne diese Klarheit ist keine gezielte Berufsbildungspolitik möglich.

Diese angestrebte Transparenz kann frühestens auf das Jahr 2006 bzw. auf die nächste vierjährlich erstellte Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT-Botschaft 2008-2011) erreicht werden.

2.21 Neues System

Das neue BBG geht von einer ergebnisorientierten Finanzierung aus. Der Anteil des Bundes wird nicht mehr aufgrund eines Rechenautomatismus bestimmt, der sich auf „anrechenbare Kosten“ von Kantonen, Gemeinden¹ und Verbänden bezieht. Das heutige System hat zusammen mit dem Finanzausgleich dazu geführt, dass

- die genauen Kosten der verschiedenen Angebote der Berufsbildung nicht bekannt sind;
- die gesetzlichen Subventionssätze von durchschnittlich etwas über 30 Prozent bezogen auf die tatsächlichen Kosten gerade noch rund die Hälfte dieses Prozentsatzes ausmachen².

Das neue Gesetz stellt auf Vollkosten ab. Daraus wird der Gesamtbetrag für die Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand errechnet, der vom Bund in der Richtgrösse eines Viertels übernommen wird. In Form von Pauschalen verteilt der Bund anschliessend diejenige Summe auf die Kantone, die nach Abzug seiner Kosten für Eigenleistungen zur Verfügung steht. Verteilschlüssel ist die Zahl der Personen in der beruflichen Grundbildung.

Das Parlament hat beschlossen, die Pauschale nach dem Anteil der schulischen Vollzeitangebote der beruflichen Grundbildung zu differenzieren. Die Differenzierung wird nicht sofort möglich sein, denn die einschlägigen Kosten werden erst im Verlauf der noch zu erstellenden Rechnungslegung erfassbar. In den für die Übergangszeit verwendeten Grundlagen sind aber unterschiedliche Schulkosten ebenfalls enthalten („Status quo“, vgl. S. 6).

Für die Beiträge des Bundes ist eine möglichst wenig differenzierte Pauschale gerechtfertigt. Die hohe Zahl der Lernenden – rund 200'000 – gleicht Sondereinflüsse weitgehend aus. Auf der Ebene der Kantone und deren Weiterleitung der Gelder an die Organisationen der Arbeitswelt hingegen ist eine differenziertere Betrachtung angebracht. Sie wird unter Art. 60 angesprochen.

Heute kann nicht gesagt werden, wie sich die Kosten der Berufsbildung tatsächlich entwickeln, denn:

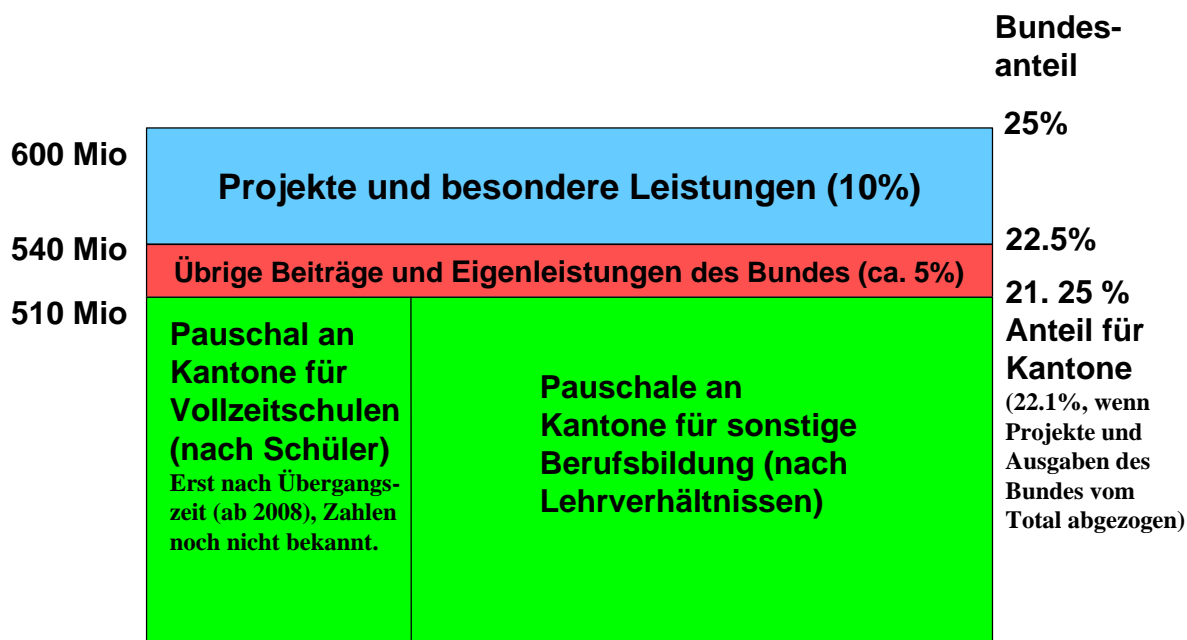
- die **Entwicklung der Lehrstellen bzw. der Bildungsstellen** hängt von verschiedenen Faktoren ab;
- die neue Finanzierung bringt zunehmend mehr **Transparenz** und damit einen effizienteren Mitteleinsatz;
- es ist noch **Sparpotenzial** vorhanden (bes. Zusammenarbeit im Schulbereich);
- die **Reformen** greifen nicht sofort, sondern erst **allmählich** (es sind rund 600 Bildungsvorschriften in der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung im gewerblich-industriellen und im Bereich Gesundheit, Soziales, Kunst GSK anzupassen und die Konsensfindung pro Bildungsordnung dauert anderthalb bis zwei Jahre).

Ein Blick auf die eidgenössische Finanzstatistik zeigt, dass die Ausgaben der Kantone für die berufliche Grundbildung erstaunlich stabil sind. Seit 1992 bewegt sich diese Zahl um die 1,9 bis zwei Milliarden Franken im Jahr.

¹ Wenn von Berufsbildungsausgaben der Kantone die Rede ist, sind die Gemeinden immer mitgemeint. Sie teilen sich das gleiche Steuersubstrat. Zudem setzt sich die Tendenz zur Kantonalisierung gemeindeeigener Berufsschulen immer mehr durch.

² Andreas Frick & Daniel Staib, Öffentliche Finanzierung der Berufsbildung in der Schweiz, Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich, Oktober 1999, S. 34.

Verwendung der Mittel des Bundes



Die verwendeten absoluten Zahlen auf der linken Seite sind Näherungswerte, um die Grössenordnung zu beziffern. Sie stammen aus einer Studie von PricewaterhouseCoopers für das Jahr 2000. Diese Studie ist die einzige Grundlage, auf der sich Prozentanteile und absolute Zahlen eindeutig zuordnen lassen³.

2.22 Übergangsperiode

Wir stehen vor einer doppelten Unsicherheit: Die Kostenentwicklung für die Reform der Berufsbildung einerseits, mangelhafte Rechnungsgrundlagen andererseits. Das Gesetz sieht daher Übergangsfristen vor: fünf Jahre für die Anpassung der Bildungsverordnungen und vier Jahre für die Einführung des neuen Finanzierungssystems.

Die volle Wirksamkeit der neuen Finanzierung wird erst auf die nächste BFT-Periode 2008 – 2011 erreicht. Dann

- wird der Systemwechsel vollzogen sein;
- ist die Transparenz durch eine auf die gesetzlichen Leistungen bezogene und mit den Kantonen abgestimmte Rechnungslegung erreicht;
- können der Gesamtaufwand und der Bundesanteil sicher beziffert werden.

³ Claudia Strausak & Beat Blaser, Finanzierung der Berufsbildung, Bern, 6. Februar 2002. Die von **PricewaterhouseCoopers** im Auftrag des BBT für das Jahr 2000 erhobenen Zahlen decken den Geltungsbereich des neuen Berufsbildungsgesetzes. Damit lassen sich Modellrechnungen auf ihre Plausibilität prüfen. Die PwC-Zahlen sind die einzig verfügbaren, die systematisch nach einem einheitlichen Schema erhoben wurden. Die Angaben der **eidgenössischen Finanzstatistik** hingegen beruhen nicht auf einheitlichen Erfassungsgrundlagen, sondern auf sehr unterschiedlichen kantonalen Erhebungen; zudem weisen sie den BBG-Bereich nicht gesondert aus und enthalten verschiedene Kosten ausserhalb dieses Bereiches (Stipendien, Berufsberatung, Ausgaben des eidgenössischen Personalamtes usw.).

2.23 Mechanismus

Die absoluten Beträge des Bundes für die Finanzierung der Berufsbildung der nächsten vier Jahre werden mit der jetzt vorliegenden BFT-Botschaft bestimmt. Die Verteilung der Beiträge an die einzelnen Kantone ihrerseits muss nach einer anerkannten Grundlage erfolgen.

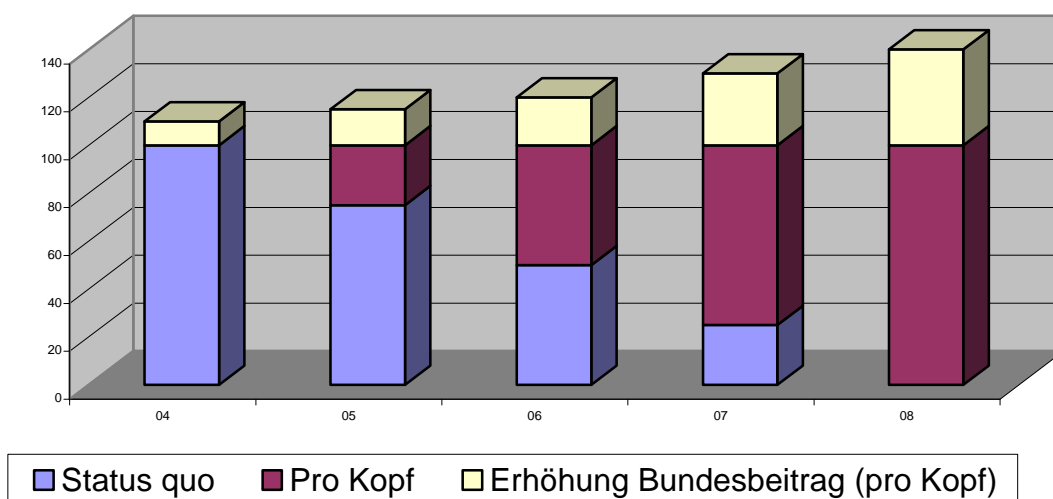
Die in der Verordnung ausgeführte Übergangslösung stützt sich auf die bereits an die Kantone ausbezahlten Beiträge („Status quo“) als Besitzstandsgarantie. Vorgeschlagen wird ein Durchschnitt aus den vergangenen vier Jahren, um die zufälligen Wechsel aufgrund von Vorschüssen und Nachzahlungen sowie von Effekten der Annuität der Rechnungslegung auszugleichen.

Nach dem neuen Verteilschlüssel des Gesetzes – dieser stützt sich auf die Zahl der Bildungsverhältnisse in der beruflichen Grundbildung – wird zunächst lediglich der zusätzliche Betrag verteilt, der sich aus der stufenweisen Erhöhung der Bundesbeiträge ergibt. Es würde wenig Sinn machen, diese neuen Beiträge proportional nach den heutigen Beiträgen zu verteilen, denen eine völlig unterschiedliche Behandlung der Kantone zugrunde liegt.

Es wird teilweise lediglich als Finanzpolitik empfunden, wenn der Bund seinen Anteil an den Kosten der Berufsbildung und damit seine Beiträge an die Kantone schrittweise erhöht. Dieses Vorgehen hat aber vor allem inhaltliche Gründe. Das Berufsbildungssystem könnte die sofortigen Änderungen gar nicht verkraften, denn:

- auf der Endstufe (2008) läuft der auf ein Viertel erhöhte Bundesanteil an den Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand auf eine Erhöhung von über 50 Prozent gegenüber heute hinaus, wobei die Kantone davon unterschiedlich profitieren;
- die Kantone brauchen Zeit, um den Systemwechsel von einer kostenorientierten zu einer ergebnisorientierten Finanzierung zu vollziehen;
- ein Bildungszyklus dauert rund vier Jahre; auch das Bildungssystem braucht Zeit, um Änderungen in Gang zu bringen und umzusetzen.

Vom Status quo zur Kopfpauschale



Ausgangspunkt: die heute ausgerichteten Bundesbeiträge an die Kantone („Status quo“). Diese errechnen sich aus den jeweiligen Beiträgen an die Kantone der vorangehenden vier Jahre.

Die Verteilung nach Kopfpauschale gilt zuerst nur für die zusätzlichen Beiträge des Bundes, die bis 2008 jährlich erhöht werden („pro Kopf“).

Die pro Kopf verteilten Gelder werden jährlich noch um einen Viertel aus dem ursprünglichen „Status quo“-Beitrag ergänzt, („pro Kopf“ und „Erhöhung Bundesanteil“).

Die Periodizität der verschiedenen Berechnungen wird im vorliegenden Entwurf durchgängig auf vier Jahre angesetzt:

- Vierjahresperiode für die Rahmenkredite, die sich aus den Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand während der vorangegangenen vier Jahre ergeben;
- Vierjahresdurchschnitte für die Zahl der Lernenden in der Grundbildung und für die Bestimmung der „Besitzstandgarantie“ der Kantone

Die entgegengesetzte Möglichkeit bestände darin, jedes Jahr die neuesten Zahlen zu nehmen. Dazwischen wäre jede Mischform denkbar.

Die Verwendung von vierjährigen Durchschnitten erfüllt die Forderung der Kantone nach der Berechenbarkeit der Bundesbeiträge am besten. Auch ist dafür der administrative Aufwand am geringsten.

Zu bedenken gilt ferner, dass sich die Kosten und die Zahlen der Lernenden in der Berufsbildung nicht sehr schnell und auch nicht parallel verändern. Die Kapazitäten werden nie sofort erhöht oder verringert. Kürzere Periodizitäten würden sich allenfalls in ständig wechselnden Jahrestrenchen niederschlagen.

Nicht speziell berücksichtigt wird der Finanzausgleich, der mit den Bundessubventionen verbunden ist. Er hat andere Ziele als die der Berufsbildung. Die Finanzkraft-Korrektur der oben beschriebenen Kopfpauschalen stellt im Übrigen eine einfache Rechenaufgabe dar. Sie wird wie in allen übrigen Subventionsbestimmungen des Bundes wegfallen, wenn der neue Finanzausgleich Tatsache sein wird. Dies wird die Transparenz der eingesetzten Mittel zusätzlich erhöhen.

Erläuterungen zu den einzelnen Verordnungsartikeln

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Dem neuen Berufsbildungsgesetz (BBG) sind grundsätzlich alle Angebote der Berufsbildung ausserhalb der Hochschulen unterstellt. Es sind keine Bereiche absehbar, die ausgeschlossen werden müssten. Daher braucht der Geltungsbereich nicht näher präzisiert zu werden. Auch bisherige Sonderregelungen für hoheitliche Aufgaben könnten grundsätzlich in Regelungen des BBG überführt werden. Je mehr Berufsbildungsbereiche unter dem Berufsbildungsgesetz geordnet werden, desto grösser ist die Durchlässigkeit und Vergleichbarkeit innerhalb des Bildungssystems.

Von den Artikeln der allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes werden nur die Forschung und die Qualitätsentwicklung inhaltlich präzisiert. Die sonstigen Förderartikel sind hauptsächlich finanzrelevant und werden im 8. Kapitel behandelt.

Art. 1 Zusammenarbeit

Der erste Artikel präzisiert, dass es immer um Qualifikationen geht, die von allen drei Verbundpartnern gestützt werden und landesweit vergleichbar sind. Das bedeutet nicht, dass regionale Ausprägungen nicht möglich sein sollten. Sie sind aber innerhalb der eidgenössischen Bildungserlasse und nicht in Sonderlösungen zu regeln.

Des Öfters wird die Frage gestellt, ob „Schulen“ auch zu den Organisationen der Arbeitswelt zählen. Dies kann allgemein nicht beantwortet werden. Rein schulisch ausgerichtete Institutionen sind im Sinne des Gesetzes nicht als Organisation der Arbeitswelt zu behandeln. Es gibt aber durchaus auch Schulen, die eng mit der Arbeitswelt oder entsprechenden Organisationen verbunden sind. In diesem Fall ist die Frage z.B. einer Prüfungsträgerschaft differenzierter und im Einzelfall zu betrachten.

Art. 2 Berufsbildungsforschung

Vermehrte Forschung in der Berufsbildung ist eine alte Forderung. Die rechtliche Einengung auf Anwendung und Wirtschaft (vgl. BBG 1978, Art. 62) hat sich jedoch als kontraproduktiv erwiesen. Entsprechend der allgemeinen Ausrichtung der Berufsbildung muss die Forschung zwar einen hohen Anwendungsbezug aufweisen. Das sollte aber grundsätzliche Fragestellungen und wissenschaftliche Ansprüche ergänzen, nicht ausschliessen. Der Gesetzgeber hat denn neu auch auf spezielle Bestimmungen zur Berufsbildungsforschung verzichtet.

Was fehlt, ist eine nachhaltige Forschungsinfrastruktur. Inzwischen ist ein Leitungsausschuss mit internationaler Beteiligung daran, Thesen einer Projektgruppe „applikationsorientierte Berufsbildungsforschung“ umzusetzen. Das Konzept sieht thematische Schwerpunkte⁴ vor, die von unterschiedlichen Lehrstühlen an Schweizer Hochschulen betreut werden. Damit verbunden wird ein Förderprogramm für junge Forschende.

Bis die kritische Masse erreicht ist, die ein eigenständiges Funktionieren der Berufsbildungsforschung auch in wissenschaftlicher Hinsicht erlaubt, braucht es eine Führung des Facham-

⁴ Die Schwerpunkte sind: Qualitätsstandards für Berufsbildende, Lehren und Prüfen, Systemverläufe, neue Medien, Berufsbildungsökonomie

tes. Es hält sich dabei an die üblichen Kriterien, namentlich internationaler Forschungsstandard und Projektbegutachtung durch anerkannte Experten.

Art. 3 Qualitätsentwicklung

Der Artikel 8 des Gesetzes zur Qualitätsentwicklung bringt eine inhaltliche Aufwertung in die Berufsbildung. Qualitätsentwicklung dürfte einen zentralen Reformmotor darstellen, weil sie die unmittelbar Betroffenen zur ständigen Überprüfung ihres Tuns anhält.

Damit dies geschehen kann – und weil einschlägige Erfahrungen fehlen – darf die Regelungsdichte nicht zu gross sein. Die unterschiedlichen Anbieter und Bereiche der Berufsbildung können nicht über einen Leisten geschlagen werden. Auch ist es wichtig, dass sie sich in einer Massnahme zur Qualitätsentwicklung wiederfinden und sie mit Überzeugung anwenden.

Als konstituierender Teil des gesetzlichen Angebotes zählen allfällige Kosten der Qualitätsentwicklung zu den allgemeinen Kosten für Berufsbildung. Es besteht jedoch noch bedeutender Entwicklungsbedarf. Daher sind auch unter dem Titel „Studien und Pilotprojekte“ entsprechende finanzielle Mittel vorgesehen.

Da Neuland betreten wird, sind die Bestimmungen allgemein gehalten. Wie der Bund seine Aufsichtspflicht in Bezug auf die Qualitätsstandards über eine Liste anerkannter Methoden hinaus wahrnehmen kann oder soll, muss die Praxis zeigen. Mit dem Erfordernis, dass die Methoden dem „state of the art“ entsprechen müssen ist gewährleistet, dass nicht beliebige Methoden zum Einsatz kommen.

Wenn Kantone heute ein bestimmtes System als Beitragsvoraussetzung benennen, so kann dies nicht umgekehrt heissen, dass nur dieses System angewandt werden dürfe.

Art. 4 Anrechnung und Anerkennung bereits erbrachter Bildungsleistungen

Bei der Frage bereits erbrachter Bildungsleistungen geht es in der Regel um deren **Anrechnung** für Bildungsgänge, Prüfungen und Titel oder Teilen davon. Sofern Äquivalenzen nicht bereits in den massgebenden Bildungserlassen enthalten sind, ist es Sache der zuständigen Behörden und Fachleuten, Einzelfallprüfungen vorzunehmen.

Ein Sonderfall ist die **Anerkennung** von bereits erbrachten Bildungsleistungen. Diese Anerkennung geht einer möglichen Anrechnung voran und muss von spezialisierten Beratungsstellen begleitet werden. Anerkennungsverfahren dürften hauptsächlich auf Stufe Grundbildung zur Anwendung kommen. Die höhere Berufsbildung soll aber nicht von vornherein ausgeschlossen sein.

Auch die Anerkennungen von Bildungsleistungen ist nicht allein Sache behördlicher Stellen, sondern eine Verbundaufgabe. Die Beteiligung einer neutralen Fachperson soll dem individuellen Aspekt einer solchen Anerkennung zusätzlich Rechnung tragen.

Im Falle der höheren Berufsbildung wird ab und zu die Befürchtung geäussert, bestimmte Anbieter könnten mit „billigen“ Anrechnungs-Angeboten versuchen, ihre Absolventenzahlen zu erhöhen. Sollte dies der Fall sein, könnte und müsste die Aufsicht einschreiten. Zusätzliche Schutzbestimmungen sind somit nicht nötig.

Art. 5 Private Anbieter

Die Konkurrenz unter den Anbietenden spielt hauptsächlich in der höheren Berufsbildung und in der Weiterbildung. Hier haben die Privaten einen hohen Anteil. Ihnen gegenüber soll die öffentliche Hand nicht mit subventionierten Konkurrenzangeboten auftreten. Vielfach kom-

men aber auch gemischtwirtschaftliche Angebote vor. Sie sollen ebenso gepflegt werden wie an sich erwünschte, aber ohne staatliche Hilfe nicht zustande kommende Angebote.

In der Grundbildung wird es hingegen nie eine funktionierende Konkurrenz geben können. Es soll aber nicht so sein, dass öffentliche Angebote funktionierende private Angebote unterlaufen, indem sie für Lernende unentgeltliche Selbsthilfemassnahmen der Wirtschaft durch konkurrierende subventionierte Angebote zum Scheitern bringen. Dies wäre eine „ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung“ (Art. 11 Abs. 1 BBG 2002).

2. Kapitel: Berufliche Grundbildung

Das Kapitel über die berufliche Grundbildung wurde von den eidgenössischen Räten gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag grundlegend umgestaltet. Das Parlament hat die vorgesehene strukturelle Dreiteilung der Grundbildung nach ‚Berufslehre – Berufsfachschule – berufspraktische Bildung‘ vereinheitlicht. Die Differenzierung wurde ausschliesslich auf die einzelnen Berufsbilder beschränkt.

Die eidgenössischen Räte legten auch keinen zeitlichen Mindestanteil für praktische bzw. schulische Bildung fest. Dies wird im Gegensatz zu heute nicht mehr in der bundesrätlichen Verordnung geregelt, sondern wird Sache der einzelnen Bildungsverordnungen sein.

Wie schon in der Botschaft zum neuen Berufsbildungsgesetz hervorgehoben (vgl. Erläuterung zu Art. 14), ergeben sich unterschiedliche Bildungszeiten aus unterschiedlichen Ansprüchen an Breite oder Tiefe der entsprechenden beruflichen Grundbildung. Es geht hier um Bildungs-, nicht um Beschäftigungsdauern. Zusammen mit den Qualitätsentwicklungsinstrumenten sollte dies genügend Sicherheit für gehaltvolle berufliche Bildungsangebote bieten – ganz zu schweigen vom längerfristigen Interesse an gutem und motiviertem Nachwuchs.

Grundsätzlich sei hier nochmals festgehalten, was in Artikel 1 des Gesetzes und der Verordnung angelegt ist: Die Regelungen einer beruflichen Bildung sind national ausgerichtet und im Verbund aller Partner festzulegen. Es gibt kein Anrecht einer Partei auf eine von ihr allein bestimmte Ordnung.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 6 Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung

Mit der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes sind Angebote gemeint, die immer auch praxisorientiert sind. Eine bloss schulische Behebung nicht erfüllter Bildungsziele der Grundschule gehört ebenso wie Integrationskurse usw. zum Aufgabenbereich der Kantone.

Mit der auf ein Jahr beschränkten Regeldauer werden die Erfahrungen heutiger Lösungen aufgenommen, die zielführende berufsbildnerisch ausgerichtete Angebote ermöglichen.

Die geforderte Abschlussbewertung dient der Lernmotivation und -kontrolle. Sie trägt auch der Tatsache Rechnung, dass Bewertungslücken auf der vorbereitenden Stufe Test- und andere Bewertungsmassnahmen bei der abnehmenden Stelle auslösen. Wer nicht prüft, wird geprüft.

Art. 7 Lehrvertrag

Beim Lehrvertrag geht es um die Regelung eines Verhältnisses zwischen Privaten, zwischen einem Betrieb und einer lernenden Person. Andere „Lehrverträge“, etwa von Lehrwerkstätten oder Schulen für Gestaltung, sind nur daraus abgeleitete Formen. Es steht den Kantonen offen, ob sie solche Verträge für ihre Lernenden vorsehen wollen oder nicht. Es besteht kein Anlass, schulische Allgemeinbildung von der beruflichen schulischen Bildung generell dadurch abzugrenzen, dass diese eines Vertrages bedürfte.

Ein Spezialfall sind die beruflichen Bildungen in unterschiedlichen Betrieben, die – anders als bei Lehrverbünden – von einander unabhängig sind. Diese Tradition ausserhalb der gewerblich-industriellen Bildung soll im Interesse der Integration nicht einfach verboten werden. Es ist aber darauf zu achten, dass die jungen Menschen eine gute Lehre vollenden können. Daher wird hier einschränkend verlangt, dass der Anschlussbetrieb bereits feststehe, wenn die Lehre begonnen wird. Auch bei diesen Lehrverhältnissen hat die Lehraufsicht sicherzustellen, dass bei allfälligen Konfliktfällen Lösungen gefunden werden und eine Lehre beendet werden kann. Angesichts der kürzeren Geltungsdauer bei mehreren Lehrverträgen wird zudem die Probezeit hier auf die kürzest mögliche gesetzliche Frist von einem Monat festgelegt.

Mit der Formulierung, dass der Lehrvertrag „am Anfang für die ganze Dauer“ (Art. 14, BBG 2002) der beruflichen Grundbildung abzuschliessen sei, haben sich die eidgenössischen Räte bewusst für einen Lehrvertrag ausgesprochen, der die gesamte Dauer der Lehre umfasst. Es ist damit keine Frage der Interpretation sondern klar, dass ein schulisch ausgerichtetes Grundjahr bereits unter den Lehrvertrag fällt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass dies im Hinblick auf die Probezeit keine Probleme bereitet.

Die Bestimmung, dass alle Kantone die gleichen Formulare verwenden, soll die Verbände davor bewahren, sich auf 26 unterschiedliche Versionen einzustellen. Der Entwurf lässt es offen, ob das Bundesamt oder die Kantone dieses einheitliche Formular erstellen und vertreiben sollen.

Die individuelle Verlängerung oder Verkürzung der Verträge hat sich nach dem Erfüllen des Bildungsziels zu richten. Das Parlament hat für das Berufsbildungsgesetz eine allgemeine Formulierung gewählt, um nicht einzelne Gruppen herauszugreifen. Wird eine Verkürzung in der Regel aufgrund bereits anderweitig erbrachter Lernleistungen oder einer besonderen Befähigung für den entsprechenden Beruf erfolgen, so kann der Grund für eine Verlängerung nicht nur mangelndes berufliches Talent, sondern ebenso z.B. eine Behinderung, eine gleichzeitige sportliche oder musische Karriere sein.

2. Abschnitt: Struktur

Art. 8 Bildungsverordnungen

Im Sinne einer Rahmengesetzgebung wurde darauf verzichtet, hier Begriffe wie Musterverordnung, Modellehrplan, Arbeitsbuch, Bildungsbericht und dergleichen aufzuzählen. Die weit gefassten Begriffe „Qualitätsentwicklung“ und „Bildungspläne“ erlauben, sowohl solche bestehende Hilfsmittel weiter einzusetzen als auch neue Mittel zu entwickeln.

Das BBG richtet sich an Qualifikationen aus. Daher wurde als Eintrittsbedingung in die berufliche Grundbildung kein Mindestalter bestimmt, sondern der Abschluss der obligatorischen Schule (Art. 15 Abs. 3 BBG 2002). In diesem Sinn wird auch hier als Alterskriterium eine curriculare anstelle einer absoluten altersgebundenen Regelung vorgeschlagen. Im Gesundheitswesen, im Sozialbereich und bei gewerblich-industriellen Tätigkeiten braucht es für gewisse Tätigkeiten eine bestimmte Reife. Es hat sich bewährt, die entsprechenden Bestimmungen in den einschlägigen Bildungsverordnungen gezielt zu konkretisieren.

Absatz 4 von Artikel 15 des Gesetzes bedeutet nicht, dass der Unterricht in einer zweiten Sprache obligatorisch wäre. Vielmehr haben die Bildungsverordnungen eben diese Frage für die einzelnen Bereiche zu regeln. Dabei soll wenn immer möglich eine zweite Sprache – es muss keine Landessprache sein – eingeführt werden.

Der Hinweis auf Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit in Absatz 4 ist eine Konkretisierung von Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzes, wonach die Befähigung zu einer Berufstätigkeit auch die Arbeitssicherheit umfasst.

Die heutigen Publikationsbestimmungen werden aufgegeben. Das heisst, es gilt die eidgenössische Publikationsverordnung (SR 170.512.1). Damit wird der Zugang zu den Dokumenten erleichtert. Sie werden alle über die systematische Sammlung des Bundesrechts zugänglich.

Die Organisationsvorschriften für überbetriebliche Kurse sind unten in Art. 20 Absatz 4 aufgeführt.

Art. 9 Promotionen

Das neue Gesetz schliesst selektive Prüfungen nicht mehr aus. Sie sollen aber nicht zwingend eingeführt werden, sondern den einzelnen Bereichen als Möglichkeit offen stehen. Der Ort für die Festlegung ist wiederum die Bildungsverordnung. Wo keine Promotionsordnung festgelegt ist, kommt bei kritischen Leistungen wie bisher die Verlängerung oder die Auflösung des Lehrvertrages wegen Nichterreichens des Bildungsziels zur Anwendung.

Weil in der Berufsbildung Theorie und Praxis immer zusammen gehören, darf die schulische Leistung nicht als ausschliessliches Kriterium gelten.

Art. 10 Antrag auf Erlass einer Bildungsverordnung

Hier geht es darum, dem Grundsatz gesamtschweizerisch geltender und von den drei Verbundpartnern getragener Bildungsverordnungen besser als bisher Nachachtung zu verschaffen.

Art. 11 Besondere Anforderungen an die zweijährige Grundbildung

Bei der Umgestaltung der vom Bundesrat vorgeschlagenen dreigliedrigen Grundbildung durch das Parlament wurde nie bestritten, dass die zweijährige Grundbildung keine bloss „dreijährige Lehre minus...“ sein soll. „Weniger vom Gleichen“ hat sich erfahrungsgemäss als Grundsatz für Berufsbildungsangebote nicht bewährt. Solche Bildungsgänge werden sofort als minderwertig empfunden und gemieden.

Im Bereich der zweijährigen Grundbildungen geht es darum, ein spezifisches Angebot mit einer eigenen Identität zu schaffen. Und es muss für diejenigen attraktiv sein, die mit überkommenen schulischen Angeboten nicht erreicht werden.

Der Verordnungsentwurf verzichtet darauf, die Qualifikationen der fachkundigen individuellen Begleitpersonen für zweijährige Lehren eidgenössisch zu regeln. Die adäquate Intervention vor Ort ist grundsätzlich Sache der Kantone. Zudem befinden wir uns auf einem neuen Feld, auf dem die Erfahrungen erst gesammelt werden müssen, bevor einschränkende Regelungen getroffen werden.

Die zweijährige Grundbildung wird fälschlicherweise häufig mit der „Anlehre“ assoziiert. Der einzige gemeinsame Punkt ist der, dass bei dem neuen Bildungsangebot im Hinblick auf ein Attest vermehrt auf individuelle Voraussetzungen der Lernenden Rücksicht genommen werden soll als dies bei den drei- und vierjährigen Grundbildungen in der Regel der Fall ist. Darüber hinaus wurde alles vermieden, was die Anlehre zum identifizierbaren Instrument für

besonders Schwache abstempelte. Dazu zählt insbesondere die heutige Bestimmung, dass Anlehrlinge diese Ausbildung nur einschlagen dürfen, wenn es nicht anders gehe (Art. 40 BBV 1979).

Als eine strukturierte, gesamtschweizerisch anerkannte Qualifikation hat die zweijährige Berufsbildung einen eigenständigen Wert. Sie soll von all denen gewählt werden können, die dies für sich als richtig erkannt haben. Die drohende berufliche Sackgasse wird dadurch vermieden, dass hier besondere Durchlässigkeitsbestimmungen zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis gelten.

Art. 12 Allgemeinbildung

Heute besteht ein Rahmenlehrplan Allgemeinbildung für die gewerblich-industriellen Berufe. Dieser Rahmenlehrplan ist ganz auf deren Bedürfnisse abgestimmt. Mit dem Einbezug sämtlicher Berufsfelder bekommt der Begriff einen umfassenderen Anwendungsbereich. Um flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse einzugehen werden deshalb die beiden Möglichkeiten geschaffen: (a) eidgenössischer Rahmenlehrplan für mehrere Bereiche und (b) massgeschneiderte Lösung für einen Beruf – verknüpft über einen Mindestkanon.

Während der parlamentarischen Gesetzesdebatte wurde gefordert, dass die Sozialpartner bei der Behandlung der Sozialpartnerschaft vor Klassen auftreten können. Dies kann rechtlich nicht verfügt werden. Es bedeutet aber nicht, dass ein entsprechender Auftritt verboten wäre; im Sinne einer lebensnahen Unterrichtsgestaltung ist das vielmehr erwünscht.

3. Abschnitt: Anbieter

Art. 13 Lehrbetrieb

Bei grösseren Firmen stellt sich öfter das Problem, dass offizieller Lehrort und tatsächlicher Standort des Lehrbetriebes nicht übereinstimmen. Mit dem neuen Finanzierungssystem erhält dieser Unterschied eine Bedeutung, die über die unmittelbare Verantwortung für die Lernenden und die Lehraufsicht hinausführt: auch die Bundesbeiträge sind künftig an die Orte gebunden, an denen die berufliche Grundbildung hauptsächlich stattfindet.

Art. 14 Lehrbetriebsverbund

Für die Lernenden sind Lehrbetriebsverbünde nichts anderes als ein einziger Betrieb mit verschiedenen Abteilungen. Solche Verbünde verfolgen das Ziel, zusätzliche Lehrstellen zu erschliessen, indem sie gemeinsam das ganze Feld einer Berufsbildung abdecken, wo sonst nur Spezialitäten vermittelt und daher keine Berufsbildung angeboten werden könnte. Auch hier braucht es eine federführende Verantwortlichkeit, sei diese nun bei einem der Betriebe als Leitbetrieb angesiedelt oder bei einer speziellen privatrechtlichen oder staatlichen Organisation zur Koordination unter den verschiedenen Betrieben.

Lehrbetriebsverbünde sind klar von Ausbildungsverbünden zu unterscheiden. Letztere übernehmen für verschiedene Firmen in deren Auftrag die berufliche Grundbildung oder Teile davon.

Art. 15 Vermittlung der Bildung in beruflicher Praxis durch Berufsfachschulen und andere Institutionen

Im Verlauf der Gesetzesdiskussion hat sich gezeigt, dass unterschiedliche Auffassungen von Praxisvermittlung bestehen. Es ist festzuhalten, dass Praxis auch vollschulisch vermittelt wer-

den kann, wie dies z.B. bei den Lehrwerkstätten der Fall ist. Nach Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzes haben auch Handelsmittelschulen Praxis zu vermitteln, was z.B. mittels Lernbüros, Sprachaufenthalten oder mittels Praktika geschehen kann. Mit dem Gesundheits- und Sozialbereich dürften weitere schulische Vermittlungsarten dazukommen. Allfällige Grenzfälle lassen sich berufsspezifisch bestimmen und sind damit in den Bildungsverordnungen zu regeln oder, im Einzelfall, durch die kantonale Aufsicht.

Art. 16 Praktika

Die Praktika sind ein Spezialfall beruflicher Praxisvermittlung. Sie erhalten durch den Einbezug der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK) sowie die Möglichkeit anderer vermehrt schulisch gesteuerter beruflicher Grundbildungen eine gegenüber heute höhere Bedeutung. Als integrierender Bestandteil beruflicher Bildung (vgl. Art. 16 Abs. 1 BBG 2002) sollen sie vermehrt strukturiert und curricular besser eingebettet sein.

In der Grundbildung fehlen jedoch breite Erfahrungen mit diesem Instrument. Daher sollen nicht im vornherein falsch konzipierte Einschränkungen den Spielraum kontraproduktiv verschliessen und die Kantone bei angepassten Lösungen einschränken. Mit dem Hinweis auf die sinngemässe Anwendung der Vorschriften für Lehrbetriebe sollte dem Schutz der Bildungs- und Persönlichkeitsinteressen der Lernenden hinreichend Genüge getan werden können, ohne dass Praktikumsplätze wegen zu vieler Regelungen gar nicht erst angeboten werden. Die vorgeschlagene Lösung hat sich im Ausland und in Bildungsangeboten der Gesundheit bereits bestens bewährt.

Eine Bestimmung zum Nachweis von genügend Praktikumsstellen drängt sich aufgrund von Erfahrungen mit Projekten des Lehrstellenbeschlusses II auf. Im Gesundheitswesen ist das Standard.

Art. 17 Berufsfachschule

Das Gesetz versteht unter „Berufsfachschule“ neu jede Institution mit schulischer Berufsvermittlung, auch diejenigen praktischer Art wie sie in Lehrwerkstätten und Handelsmittelschulen vermittelt werden. Französisch heisst es weiterhin *école professionnelle*.

Was die Zusammenfassung zu „sinnvollen Einheiten“ betrifft, so ist damit sowohl die Klassengrösse, die Zusammenlegung von Berufskunde und Allgemeinbildung als auch die Bildung von Sonderklassen gemeint. Einschränkungen für bestimmte Berufe im nationalen Massstab gehören in die Bildungsverordnungen; Einzelfälle hingegen sind Sache der Kantone bzw. der Schulleitungen.

Bei der durch das Gesetz ermöglichten Flexibilität könnte eine Grauzone entstehen. Dies darf nicht zu einem Vakuum in der Bildungsbegleitung der Lernenden führen. Die vorgeschlagene Lösung läuft darauf hinaus, dass von der Schule her auch dann eine Person für den Lernerfolg der Lernenden verantwortlich ist und gegebenenfalls Kontakt mit den anderen Beteiligten aufnimmt – in der Regel wird dies die Klassenlehrerin oder der Klassenlehrer sein –, wenn im Übrigen der Lehrbetrieb die Verantwortung trägt.

Die im Gesetz genannten interkantonalen Fachkurse sind ein organisatorischer Spezialfall der Grundbildung und gemäss Artikel 16 Absatz 3 des Gesetzes in der entsprechenden Bildungsverordnung zu regeln.

Art. 18 Obligatorischer schulischer Unterricht

Entspricht dem Status quo. Der Hinweis auf ganze Tage schliesst Blockkurse, ausgedehnte schulische Einführungen und dergleichen nicht aus.

Die Frage sei gestellt, ob neun Stunden Unterricht am Tag in Hinsicht auf den Lernerfolg sinnvoll seien.

Art. 19 Freikurse und Stützkurse

Entspricht dem Status quo. Die Freikurse werden aber nicht mehr zeitlich befristet. Das würde z.B. bei Sprachkursen wenig Sinn machen.

Art. 20 Überbetriebliche Kurse und vergleichbare dritte Lernorte

Absatz 2 bezieht sich auf die neue Gesetzesbestimmung von Artikel 23, Absatz 4.

4. Abschnitt: Aufsicht**Art. 21**

Entspricht weitgehend dem Status quo. Im Sinne des neuen Gesetzes ist mit Aufsicht aber nicht nur ein administrativer Vorgang, sondern vermehrt auch Begleitung usw. gemeint. Die Erwähnung der Aufgabenerweiterung bringt die subventionsrechtliche Präzisierung, dass solche Aufwendungen in die Berechnung der Pauschalen eingehen, während der übliche Administrationsaufwand nicht angerechnet wird.

Die bisherigen Bestimmungen, wonach die zuständige Behörde im Rahmen der Aufsicht Zugang zu allen Anbietern beruflicher Grundbildung hat und Unterlagen einsehen kann, sind in den allgemeinen Vollzugsbestimmungen (Art. 71) enthalten. Festgehalten sei noch, dass für die Aufsicht selbstverständlich auch die einschlägigen Bestimmungen anderer Gesetze gelten. Genannt seien insbesondere Arbeitssicherheit, Behindertengerechtigkeit, Ahndung sexueller Belästigung usw.

5. Abschnitt: Eidgenössische Berufsmaturität**Art. 22**

Die Berufsmaturität ist neu auf der Stufe Bundesrat zu regeln. Sinnvollerweise werden sämtliche Aspekte in einem einzigen Erlass zusammengefasst.

3. Kapitel: Höhere Berufsbildung**Art. 23** Allgemeine Bestimmungen

Die Unterscheidung zwischen den beiden eidgenössischen Prüfungen ist hier klar im Sinne eines Qualifikationsniveaus geregelt. Die heutige Unterscheidung zwischen der höheren Fachprüfung und der in der Regel weniger anspruchsvollen Berufsprüfung ist zweideutig und wurde entsprechend unterschiedlich gehandhabt. Eine Zuschreibung von Elementen der Betriebsleitung zur höheren Fachprüfung drängt sich heute nicht mehr auf. Es gibt durchaus Fachkenntnisse, deren Erwerb sehr hohe Ansprüche stellt. Die entsprechenden Prüfungen wurden schon immer auf der Stufe der höheren Fachprüfung angesiedelt.

Bestrebungen zur internationalen Vergleichbarkeit von Diplomen führen auch in der Berufsbildung vermehrt zu Kredit-Systemen. Diese Öffnung ist ein Wettbewerbsvorteil und sollte möglichst mitvollzogen werden.

Art. 24 Trägerschaft

Entspricht weitgehend dem Status quo. Gemischte Trägerschaften aus privat- und öffentlich-rechtlichen Trägern sind nicht ausgeschlossen. Aber es ist nicht an der öffentlichen Hand, Prüfungen anzubieten, es sei denn in Bereichen, in denen sie als massgeblicher Arbeitgeber auftritt.

Keine separaten Publikationsvorschriften (vgl. oben Bemerkung zu Art. 8).

Art. 25 Voraussetzungen für die Genehmigung von Berufs- und höheren Fachprüfungen

Die vorliegende Regelung entscheidet sich eindeutiger als heute gegen einen freien Markt im Bereich der eidgenössischen Prüfungen. Die Schweiz ist zu klein, um eine Vielzahl nahezu identischer oder von aussen kaum unterscheidbarer höherer Prüfungen in Konkurrenz treten zu lassen. Das würde eher zu einem Ressourcen-Verschleiss als zu einer höheren Qualität führen und zudem zu einer von aussen kaum durchdringbaren Unübersichtlichkeit beitragen.

Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, dass der gewerblich-industrielle Aspekt nicht mehr alleinige Grundlage ist. Mit Gesundheit, Sozialem und Kunst kommen Bereiche in den Blick, in denen diese Instrumente der höheren Berufsbildung noch keine Tradition haben und wo zur Berufsausübung vermehrt gesetzliche Zutrittsvoraussetzungen bestehen. Es soll verhindert werden, dass diese Voraussetzungen durch den Umweg über die eidgenössische Bildungsgebung unterlaufen werden, indem z.B. eine eidgenössische Fachprüfung geschaffen und daraus nicht bloss eine Qualifikation, sondern gleichzeitig eine Zulassungsberechtigung abgeleitet wird.

Art. 26 Genehmigungsverfahren

Der Titel des Artikels weist darauf hin, dass es hier im Unterschied zu den Bildungsverordnungen der beruflichen Grundbildung (vgl. Art. 8) nur um eine eidgenössische Genehmigung, nicht um einen formellen Erlass geht.

Nicht alle Interessenten haben Anrecht auf eine solche Genehmigung. Es gelten die gesamtschweizerischen Grundsätze. Die Qualität der Angebote wird über die Aufsicht des Bundes gesichert, nicht durch die Konkurrenz verschiedener Anbieter, die höchstens zu Oligopolen führen würde.

Art. 27 Aufsicht

Entspricht dem Status quo.

Art. 28 Höhere Fachschulen

Entspricht den Vorschriften des Status quo. Das neue Gesetz sieht aber im Unterschied zu heute die Genehmigung von Bildungsgängen, nicht von Schulen vor.

Für die höheren Fachschulen ist eine „Mantelverordnung“ auf Stufe Departement vorgesehen. Darin werden auch die Fragen von Aufnahmevoraussetzungen und Übergangsbestimmungen sowie der Aufhebung von Angeboten geregelt, die nicht mehr nötig oder zeitgemäss sind.

Noch näher abzuklären ist das Verhältnis der höheren Fachschulen zu den Fachhochschulen. Die höheren Fachschulen sind eindeutig praxisnah und lösungsorientiert ausgerichtet, während die Fachhochschulen wesentlich mit Forschung verknüpft sind. Dies sollte aber nicht dazu führen, Durchlässigkeiten zu verhindern. Für besonders starke Absolventinnen und Absolventen sollte vielmehr der Übergang gefördert werden. Zugangsvoraussetzungen müssen auf Qualifikationen beruhen und nicht auf formellen Kriterien.

Absatz 2 soll verhindern, dass bei mangelnder Nachfrage einfach Bildungsgänge mit wenig geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten gefüllt werden. Zudem sind Eignungsabklärungen durchaus auch im Interesse der Lernenden, besonders wenn für die Vorbereitung ein Arbeitsplatz aufgegeben wird.

4. Kapitel: Berufsorientierte Weiterbildung

Art. 29

Weiterbildung bleibt eine Sache persönlicher Verantwortung. Die Gesetzesbestimmungen erlauben es aber, Massnahmen für Bildungsferne und andere Benachteiligte zu treffen.

Mit „berufsorientiert“ wollte der Gesetzgeber eine Öffnung signalisieren gegenüber einem älteren Verständnis, das „beruflich“ hauptsächlich mit einem Berufsbild und weniger mit einer beruflichen Situation verbunden versteht. Hier geht es erneut um ein Ausloten neuer Möglichkeiten, das mit weiteren Präzisierungen nur eingeschränkt würde.

Weiterbildung kann auch darin bestehen, Teile eines Angebots in Anspruch zu nehmen, das an sich für die Hinführung zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung konzipiert ist. Für allfällige Bundesbeiträge gilt hier die Regelung unter den Pauschalen gemäss Artikel 53 des Gesetzes. Ausschlaggebend ist nicht das Ziel des Abschlussdiploms, sondern die Nutzung des Angebots.

5. Kapitel: Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel

Art. 30 Anforderungen an Qualifikationsverfahren

Wie in der Botschaft zum neuen Berufsbildungsgesetz ausgeführt (00.072, Ziffer 2.7.6), stellen sich heute neue Anforderungen an die Art und die Validität der Feststellung von Qualifikationen. Die aufgezählten Anforderungen dienen dazu, deklarierte und tatsächlich erfasste Qualifikationsziele möglichst in Übereinstimmung zu bringen. Diese Anforderungen gelten nicht nur für Prüfungen im engeren Sinn, sondern für die ganze Vielfalt von Qualifikationsverfahren.

Immer öfter stellt sich die Frage, ob Teilprüfungen oder Einzelmodule eine Abschlussprüfung („Abschlussmodul“) erübrigten oder erst recht nötig machten. Teilprüfungen meint in diesem Zusammenhang nicht Teile einer gesamthaft konzipierten Abschlussprüfung, sondern früher erfolgte Feststellungen von Teilqualifikationen.

Der Verordnungsentwurf entscheidet sich für eine abschliessende Überprüfung der Gesamtqualifikation. Damit wird die „Verbindung von Teilprüfungen“ nach Artikel 33 des Gesetzes am besten erreicht. Das Gesetz trennt Qualifikationsverfahren und Bildungsgänge. Um so angebrachter ist es, zum Abschluss die erworbenen Qualifikationen im Hinblick auf die Zusammenhänge des gesamten beruflichen Bereichs zu überprüfen. Damit lösen sich gleichzeitig Probleme der Anerkennung z.B. einer potenziell unendlichen Zahl von Modulen

und dergleichen, aber auch Fragen des Verfalldatums und der juristischen Anfechtbarkeit von Teilabschlüssen.

Art. 31 Andere Qualifikationsverfahren

Deckt heute bereits das Wort Prüfung unterschiedlichste Verfahren ab, so können „andere“ Qualifikationsverfahren noch weniger eindeutig gefasst werden. Die Standardisierung mittels allgemeiner Regelungen in den entsprechenden Bildungserlassen ist ein wichtiges, aber kein hinreichendes Kriterium. Auch besondere Verfahren (z.B. Modelle nach dem heutigen „Artikel 41“, d.h. Lehrabschlussprüfung für Personen ohne Berufslehre) können standardisiert sein oder im Lauf der Zeit normiert werden. Weitere Verfahren betreffen individualisierte Feststellungen von Qualifikationen. Sie sind erst in Ansätzen entwickelt (z.B. Anerkennung informell erworbener Qualifikationen oder modulare Verfahren im strengen Sinn des Wortes, die aus lauter in sich abgeschlossenen Einzelteilen bestehen).

Art. 32 Zulassung

Heute ist die Zulassung zu einem Qualifikationsverfahren an curriculare Voraussetzungen gebunden. Mit der Trennung der Form des Erwerbs von der Feststellung einer Qualifikation hat das neue Gesetz eine Lösung gewählt, die auch bei „gebrochenen“ Karrieren zur Anwendung kommen kann und überflüssige Umwege verhindert. Das bedeutet aber nicht, dass sich jede Person mit beliebiger Vorbildung zu einem Verfahren, z.B. einer Lehrabschlussprüfung melden könnte. Es muss gesichert sein, dass das Qualifikationsverfahren mit berechtigter Aussicht auf Erfolg absolviert wird.

Das Mindesterfordernis einer gegenüber dem Standardweg anderthalbfachen Berufspraxis soll wie bereits heute im Fall von Lehrabschlussprüfung für Personen ohne Berufslehre („Artikel 41“) verhindern, dass junge Leute sofort ins Erwerbsleben treten, statt eine ordentlichen Lehre zu wählen. Die gegenüber heute erweiterten flexibleren Lösungen sind nach wie vor als „Angebote der zweiten Chance“ für Erwachsene gedacht.

Art. 33 Durchführung

Im Sinne einer Entlastung der Bildungsverordnungen werden die bisher dort jedes Mal neu festgehaltenen Grundsätze hier zusammengefasst.

Neu ist die besondere Bestimmung zugunsten Behinderter in Absatz 4 (Umsetzung von Artikel 3 Buchstabe c BBG 2002). Das Fehlen einer solchen Bestimmung hat in der Vergangenheit ab und zu Probleme bereitet.

Die Wiederholungen von Prüfungen sollen flexibel gehandhabt werden können, damit keine aufwändigen Sondertermine angesetzt werden müssen.

Art. 34 Bewertung

Der Vorschlag entspricht im Resultat dem Status quo. Er lässt aber im Einzelfall mehr Spielraum für die Rückmeldung an die Lernenden und die Bewertung.

Eine einheitliche Regelung ist notwendig. Es handelt sich um gesamtschweizerisch vergleichbare Ausweise.

Auf den im bisherigen Gesetz verwendeten Begriff „Fachnote“ wird verzichtet. Der Begriff „Fach“ wird angesichts interdisziplinärer Verschränkungen zunehmend unscharf.

Art. 35 Eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen
Entspricht dem Status quo.

Art. 36 Register

Beim Register wurde die heutige Regelung übernommen. Neu ist lediglich, dass das Einsichtsrecht durch eine Publikationsmöglichkeit ergänzt wird. Die entsprechenden Präzisierungen erfolgen aus Gründen des Datenschutzes.

Dieses Register wurde als ein Verzeichnis der vom Bundesamt ausgestellten eidgenössischen Fachausweise und Diplome geschaffen. Es wird nicht mutiert. Es hat auch keine Funktion für Anerkennungen und Zulassungen.

Register für andere Zielsetzungen fallen nicht in den Aufgabenbereich des Amtes, weder was die Führung noch was die Finanzierung betrifft.

Art. 37 Titel

Titel sollen grundsätzlich aus sich selbst verständlich sein. Wie das erreicht wird, ist im Einzelfall zu regeln. Die öfter nachgefragte Festlegung in Englisch soll zwar möglich werden, jedoch keinen Rechtsanspruch darstellen. Es gibt zur Zeit keine international durchgängig anerkannte Klassifikation, was verschiedene Einzelfallprobleme aufwirft, insbesondere im Hinblick auf amerikanisches oderritisches Englisch. Deshalb sollen Umschreibungen des Qualifikationsnachweises möglich sein („Diploma supplement“).

Als Abkürzungen gelten z.B. EFZ, BP, HFP, TS. Sie sind bereits eingeführt. Neue Abkürzungen sollen aber dadurch nicht verunmöglicht werden. Ein Wildwuchs ist nicht zu befürchten. Es ist eine Aufgabe des Bundesamts, beim Erlass oder der Genehmigung von einzelnen Bildungsvorschriften für Vergleichbarkeit zu sorgen.

Es stellen sich folgende Fragen:

- **Sollten gleiche Berufsbezeichnungen, nur unterschieden durch die Kennzeichnung für verschiedene Qualifikationsstufen, grundsätzlich verboten werden (z.B. Sozialarbeiter EFZ, Sozialarbeiter HFP usw.)?**
- **Müsste eine Berufsbezeichnung immer mit der Stufe verbunden werden (z.B. Maurer EFZ)?**

Art. 38 Kostenbeteiligung

Entspricht dem Status quo.

6. Kapitel: Berufsbildungsverantwortliche

Die Bestimmungen zu den Berufsbildungsverantwortlichen nehmen gegenüber bisher viel mehr Raum ein. Das ist eine Konsequenz aus der vermehrten Professionalisierung und der auf den gesamten Bereich der beruflichen Bildung ausgedehnten Bundeskompetenz.

1. Abschnitt: Mindestanforderungen für die praktische und schulische Lehrtätigkeit

Der Abschnittstitel betont es: hier handelt es sich nur um Minima. Den einzelnen Bereichen ist es unbenommen, ihre Anforderungen gemäss ihren Bedürfnissen und Traditionen höher anzusetzen.

Grundsätzlich gilt: Für alle Berufsbildungsverantwortlichen sind Diplome die Regel, und dementsprechend ist das Bildungsangebot auszugestalten. Die Mindestzeiten der Bildung sind in Lernstunden angegeben. Mit letzterem wird hervorgehoben, dass Vorbereitung und die praktische Umsetzung des Gelernten ebenfalls echte Bildungsleistungen sind und als solche anerkannt werden.

Art. 39 Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in beruflicher Praxis

Dieser Artikel stellt eine allgemeinere Fassung der bestehenden Vorschriften für Lehrmeister dar. Weil im gewerblich-industriellen Bereich feste Stundenzahlen bestehen, wird ausnahmsweise eine Äquivalenz zu den Lernstunden angegeben.

Festzuhalten ist, dass die Berufsbildnerin, der Berufsbildner nicht notwendig dem „Lehrmeister“ traditionellen Zuschnitts noch dem Lehrlingschef in der Zentrale entspricht, sondern jener kompetenten Person, die für die Lernenden vor Ort verantwortlich ist.

Art. 40 Hauptberufliche Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in überbetrieblichen Kursen und vergleichbaren dritten Lernorten sowie in Lehrwerkstätten und anderen für die Bildung in beruflicher Praxis anerkannten Institutionen

Art. 41 Hauptberufliche Lehrkräfte für die schulische Bildung

Wer in der beruflichen Grundbildung tätig ist, soll über einen Grundstock an berufspädagogischer Bildung verfügen, der in unterschiedlicher Vertiefung allen Berufsbildungsverantwortlichen gemeinsam ist. Die Inhalte sind in Art. 46 festgelegt.

Die erforderliche Anzahl der Lernstunden bemisst sich am Grad der hauptberuflichen Bildungstätigkeit: Wer ausschliesslich als Lehrkraft tätig ist, soll die entsprechende berufspädagogische Bildung in voller Breite und Tiefe absolviert haben. Berufsbildungsverantwortliche in einem Kleinbetrieb hingegen oder nebenberufliche Lehrkräfte sind vor allem Könner ihres Faches; sie sollen für berufspädagogische Fragen zumindest sensibilisiert sein.

Art. 42 Nebenberufliche Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie Lehrkräfte für berufskundliche schulische Bildung

Nebenberufliche Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie Lehrkräfte sind in der Berufsbildung unverzichtbar. Zum einen kann in bestimmten Bereichen nur so qualifizierte Fachkunde vermittelt werden. Zum anderen bringen sie dank ihrer Praxiserfahrung ständig neu und schnell fachkundige Impulse in die Bildungsinstitution. Die Balance zwischen den Qualitäten der einzelnen Lehrkraft und einschlägigen Vorschriften ist im Einzelfall Sache der Institutionen und der regionalen Organisationen der Arbeitswelt. Die vorgeschlagenen Lernstunden entsprechen dem Aufwand für die heutigen Didaktikkurse.

Art. 43 Weiterbildung

Die Weiterbildung von Berufsbildungsverantwortlichen ist eine sehr unterschiedlich wahrgenommene Frage. Vorschriften haben erfahrungsgemäss keine grosse Wirkung. Durch die Verbindung der Weiterbildung mit der Qualitätsentwicklung sollte ein besserer Erfolg erzielt werden, als dies heute teilweise der Fall ist.

Art. 44 Lernstunden

Mit der Definition von Lernstunden werden moderne Auffassungen von Lernen aufgenommen, das sich ja nicht auf Präsenzstunden reduzieren lässt. Wie einleitend erwähnt muss die konkrete Anwendung des Gelernten als mindestens gleichwertig verstanden werden.

Die allfällige Umsetzung in Kreditpunkt-Systeme trägt zur internationalen Vergleichbarkeit und Anerkennung bei.

2. Abschnitt: Expertinnen und Experten für Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung

Art. 45

Entspricht dem Status quo. Die Möglichkeit, dass Kantone Kurse für obligatorisch erklären, wurde fallen gelassen, damit individuelle Voraussetzungen und die Belegung der Kurse besser berücksichtigt werden können. Aus dem Wortlaut der Verordnung geht genügend hervor, dass Expertinnen und Experten einschlägige Kurse zu besuchen haben.

3. Abschnitt: Berufspädagogische Bildungsinhalte und Abschlüsse

Art. 46 Inhalte

Wie überall in der Berufsbildung geht es auch bei den berufspädagogischen Bildungsinhalten darum, die optimale Verbindung der unterschiedlichen Elemente zu treffen. Was in der Grundbildung die Bildungsverordnungen konkretisieren, wird bei den Berufsbildungsverantwortlichen durch Rahmenlehrpläne zu leisten sein. Auch diese hat das Bundesamt getreu dem Grundsatz der Verbundaufgabe zusammen mit den betroffenen Kreisen zu erarbeiten.

Die Gestaltung der Rahmenlehrpläne wird ferner im Zusammenhang der Massnahmen zur Qualitätsentwicklung zu diskutieren sein. Die heutigen Rahmenlehrpläne für allgemein bildenden Unterricht und für die Berufsmaturität stellen nur eine Möglichkeit unter vielen dar.

Art. 47 Abschlüsse

Die Formulierung in Absatz 1 bedeutet nicht, dass es keine eidgenössischen Diplome mehr geben würde. „Eidgenössisch anerkannt“ ist die umfassendere Kategorie, zu der auch die von einer eidgenössischen Institution abgegebenen Diplome zählen.

Absatz 2 trägt der betrieblich ausgerichteten, gewerblich-industriellen Lehrmeisterausbildung Rechnung. Dieses bewährte Angebot soll weiterhin möglich sein – ohne deswegen neuere Entwicklungen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in diesem oder einem anderen Bereich der Berufsbildung zu verhindern.

4. Abschnitt: Verfahren

Art. 48 Zulassung von Bildungsgängen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner

Entspricht dem Status quo.

Art. 49 Anerkennung von Studiengängen und Diplomen

Auch für die berufspädagogische Bildung der Lehrkräfte gilt der Grundsatz der Zusammenarbeit der Verbundpartner und die Festlegung abweichender gesamtschweizerischer Regelungen in den Bildungsverordnungen.

Art. 50 Anrechnung bereits erbrachter Bildungsleistungen

Für die berufspädagogischen Angebote gelten die gleichen Regeln wie für die berufsbildnerischen.

5. Abschnitt: Eidgenössische Kommission für Bildungsverantwortliche**Art. 51** Zusammensetzung und Organisation**Art. 52** Aufgaben

Die Einsetzung einer eidgenössischen Kommission für Berufsbildungsverantwortliche soll in diesem Bereich eine breit abgestützte qualitative Einheit in der Vielfalt garantieren. Mit der Unterstellung der Bereiche Gesundheit, Soziales, Kunst, Land- und Forstwirtschaft unter das Gesetz stellen sich zusätzliche Integrationsfragen. Nach dem Vorbild der eidgenössischen Berufsbildungskommission hat diese Kommission nur konsultative Funktion zuhanden der verantwortlichen Behörde. Eine „angemessene“ Berücksichtigung der Geschlechter entspricht gemäss eidgenössischer Kommissionenverordnung einer Quote von 30 Prozent.

7. Kapitel: Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung**Art. 53** Grundsätze**Art. 54** Mindestanforderungen an Bildungsgänge für Beraterinnen und Berater**Art. 55** Bildungsinhalte**Art. 56** Qualifikationsverfahren und Diplome

Nach dem neuen Gesetz hat der Bund in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung wie faktisch bereits heute nur bei der Fachbildung der Beraterinnen und Berater das Sagen (Art. 50 BBG 2002). Die vorliegenden Bestimmungen nehmen heutige Regelungen sowie die bestehende „Verordnung über Mindestvorschriften für die Ausbildung in Berufsberatung“ des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes auf, die in Analogie zu den obigen Bestimmungen für Berufsbildungsverantwortliche umformuliert wurde. Konsequenterweise sind auch hier die Stundenzahlen durch Lernstunden ersetzt.

Die Anerkennung der Studiengänge durch den Bund haben nicht automatisch eine Subventionierung durch die Berufsbildungspauschalen des Bundes zur Folge. Doppelsubventionierungen sind ausgeschlossen. Solche könnten insbesondere entstehen, wenn die Ausbildung der Beratenden an den Fachhochschulen etabliert wird.

Im Unterschied zur geltenden Mindestverordnung werden keine Ausbildungskommissionen für jeden Ausbildungsträger mehr verlangt. Was gesamtschweizerische Fragen betrifft, so ist der Bereich genügend überschaubar, dass allfällige Fragen konferenziell bereinigt werden können. Deshalb braucht es auch keine beratende Kommission nach dem Vorbild der Bildungsverantwortlichen.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der allgemeine Artikel 5 des neuen Gesetzes über Information und Dokumentation auch für die Berufsberatung gilt.

8. Kapitel: Beteiligung des Bundes an den Kosten der Berufsbildung; Berufsbildungsfonds

1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Art. 57 Bemessungsgrundlage für die jährliche Kostenbeteiligung des Bundes

Massgebend für die Ausgaben der öffentlichen Hand für Berufsbildung ist der „Leistungsauftrag“ des Gesetzes. Es stellt dabei auf Vollkosten, nicht mehr auf administrativ festgelegte Obergrenzen für Kosten („anrechenbare Kosten“) ab.

Nicht als Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand gelten die staatliche Vollzugsverwaltung und staatliche Arbeitgeberfunktionen (eigene Lehrlingsausbildung, Weiterbildung des Personals usw.). Unter Vollzugsbehörden ist wie bereits erwähnt die Verwaltung im engeren Sinn gemeint, nicht der Verwaltung allfällig angegliederte Funktionen wie Lehrstellenbeauftragte usw. (vgl. Art. 21).

Art. 58 Erhebung der Kosten der Kantone

Die Kantone sind in ihrer Rechnungslegung frei. Sie müssen sie aber so gestalten, dass die Nachweise der gesetzlichen Aufgaben und die Vergleichbarkeit unter den Kantonen gewährleistet sind. Die Weisungen des Bundesamtes sollen zu mehr Transparenz und zuverlässigen Grunddaten führen. Auch wenn die Eckdaten für die Subventionierung nur alle vier Jahre angepasst würden, ist eine jährliche Erhebung angebracht. Die Daten müssen für die Jahresrechnungen sowieso erhoben werden. Zudem sollen die Effizienz und die Kostenentwicklung laufend überprüft werden können.

Eine der Grundsatzdiskussionen im Parlament betraf die Differenzierung der Pauschalen. Einigkeit zwischen den Verfechtern einer einheitlichen Pauschale (Ständerat) und den Anhängern von Differenzierungen (Nationalrat) wurde dadurch erzielt, dass die höheren Kosten für vollzeitliche schulische Angebote der Grundbildung separat behandelt werden – dies im Interesse der Kantone, die geringere Lehrstellenangebote mittels öffentlicher Angebote kompensieren. Es sei nochmals ausdrücklich erwähnt, dass in der Übergangszeit noch keine Differenzierung vorgenommen werden kann bzw. die Differenzierung in den Grunddaten für die Bundesbeiträge bereits integriert ist (vgl. einleitende Übersicht, Ziffer 2.2).

Ein besonderes Problem werden die Raumkosten sein. Heute werden sie sehr unterschiedlich bis gar nicht ausgewiesen. Infrastrukturkosten sind aber ein wesentlicher Teil der Bildungskosten. Man wird nicht um zumindest kalkulatorische Raumkosten herumkommen. Gegenüber heute hat der Ansatz bei den Vollkosten den Vorteil, dass anstelle der temporären und naturgemäss im Einzelnen stark schwankenden Bauzuschüsse die tatsächlichen Kosten (inklusive Unterhalt) in die Rechnungen eingehen. Entsprechende Rechnungsmodelle sind vorhanden und finden zunehmend Verbreitung. Als erwünschte Nebenwirkung erledigt sich damit das Problem von Rückforderungen wegen Zweckentfremdung von Berufsbildungsbauten von selbst.

Art. 59 Bestimmung der Netto-Gesamtkosten und Aufteilung des Bundesanteils

Die Bestimmung der Summe, die für die Kantone pauschal zur Verfügung steht, war einer der Hauptdiskussionspunkte der parlamentarischen Behandlung des neuen Berufsbildungsgesetzes. Ausdrücklich sei deshalb nochmals darauf hingewiesen, dass der Anteil des Bundes an den Berufsbildungsausgaben der öffentlichen Hand nicht dem Anteil der Kantonspauschale entspricht. Der Bund hat selbst Auslagen für die Berufsbildung (z.B. Institut für Berufspädagogik nach Artikel 48 des Gesetzes) und es macht wenig Sinn, wenn er für seine eigenen Ausgaben Kantonsanteile ausrichten würde.

2. Abschnitt: Pauschalbeiträge

Art. 60 Aufteilung und Bemessung der Pauschalbeiträge

Die Aufteilung des Betrages, der für die Pauschalbeiträge zur Verfügung steht, wird nach Massgabe sämtlicher Lernender der beruflichen Grundbildung auf die Kantone verteilt. Die Zweiteilung von schulischen Vollzeitangeboten und Übrigem stellt keine Probleme: die statistischen Grundlagen für die entsprechenden Schülerzahlen stehen bereits zur Verfügung. Was die entsprechenden Kosten betrifft, stellt sich zur Zeit überall dasselbe Problem: sie sind nicht bekannt. Die neue Rechnungslegung wird hier vor Ablauf der Übergangsfrist Klarheit schaffen.

Eine weitere Differenzierung, z.B. im Blick auf die höhere Berufsbildung, würde zusätzliche Erhebungskosten ohne die erforderliche Genauigkeit bringen. Der Anteil der Abschlüsse in der höheren Bildung liegt etwas über einem Fünftel derjenigen der beruflichen Grundbildung. Welche Abschlüsse aber sollen gelten? Alle Zertifikate, oder nur die Fachausweise und Diplome? Ausserdem besuchen, erwünschterweise, viele Berufsleute nur Einzelangebote ohne den dazu gehörenden Abschluss zu machen. Wie wären sie zu zählen?

Dass starke Anbieter durch ausserkantonale „Trittbrettfahrer“ benachteiligt würden, wird durch einen Ausbau der bereits bestehenden interkantonalen Schulgeldabkommen vermieden. Das neue Finanzierungssystem schafft durch seine Transparenz die Grundlagen dafür, dass die Schulgeldabkommen zwischen den Kantonen besser auf die tatsächlichen Kostenverhältnisse abgestimmt werden können. Heute sind es meist „politische Preise“, denen jahrelange Verhandlungen vorangehen.

Wie schon bei der Bestimmung der Summe für die Pauschalbeiträge sollen auch für die Verteilung auf die Kantone nach Köpfen vierjährige Durchschnitte zugrunde gelegt werden. Dies bedeutet eine höhere Gewichtung der Verstetigung der Geldflüsse gegenüber der tatsächlichen Zahl der Lernenden, die sich von Jahr zu Jahr in der Regel nur wenig verändert.

Es stellt sich die Frage, ob die Bundesbeiträge alle vier Jahre berechnet oder jedes Jahr um die neuesten Zahlen der Lernenden in der Grundbildung ergänzt und neu berechnet werden sollen. In jedem Fall soll nicht nur ein einziges Jahr, sondern ein Durchschnitt mehrerer Jahre zur Anwendung kommen. Die Kosten entwickeln sich kurzfristig nicht parallel zur Zahl der Lernenden in der Berufsbildung.

Ein besonderes Problem ist die Frage der **Weiterleitung der Bundesgelder** von den Kantonen an die Organisationen der Arbeitswelt, die gesetzliche Berufsbildungsaufgaben wahrnehmen (Art. 52 Abs. 2 BBG 2002). Dieses Problem besteht schon heute. Die Kantone wenden unterschiedliche Ansätze an, z.T. begründet durch unterschiedliche Finanzkraftsätze, aber auch durch ein unterschiedliches finanzielles Engagement des Kantons selber. Der potenzielle „Verbandstourismus“ wird dadurch verhindert, dass im interkantonalen Verkehr einheitliche Ansätze gelten, während die einzelnen Kantone gemäss ihrer spezifischen Verhältnisse durchaus unterschiedliche Subventionen ausrichten.

Im Gegensatz zum Ausgleich von Unterschieden aufgrund der grossen Zahlen auf Bundesebene spielen im kantonalen Bereich die unterschiedlichen Kosten für unterschiedliche Berufsbildungen durchaus eine Rolle, z.B. wegen hoher Schulanteile, besonderen technischen Ausrüstungen oder kleinen Einheiten wie in der Landwirtschaft. Hier kann und muss differenziert werden, sei dies mittels Pauschalen oder direkten Kostenanteilen. Wenn der Bund pauschal abgilt, muss dies nicht für alle gelten. Im Zusammenhang mit der Frage von Beitragskürzungen ist eine Liste mit kalkulatorischen Kosten vorgesehen (vgl. Art. 68). Diese vom Bundesamt zu erstellende Liste könnte auch als Grundlage für eine differenzierte Weiterleitung von Subventionen an die Organisationen der Arbeitswelt dienen.

Art. 61 Ausrichtung der Pauschalbeiträge

Die Berücksichtigung der Finanzkraft wird generell für alle Gesetze aufgehoben, wenn die Neubestimmung des Finanzausgleichs abgeschlossen ist.

3. Abschnitt: Übrige Bundesbeiträge**Art. 62** Beiträge zur Entwicklung der Berufsbildung

Der Höchstanteil der Bundeszuschüsse an Dritte von achtzig Prozent entspricht heutiger Praxis etwa in den Lehrstellenbeschlüssen. Was die Höhe der jeweiligen Beiträge betrifft, sollen sie dem Grad des Entwicklungspotenzials entsprechend angesetzt werden.

Der Beschränkung der Projekte auf vier Jahre liegt die Erfahrung zugrunde, dass eine Tendenz besteht Projekte in die Länge zu ziehen, weil nicht von Anfang an genügend klar war, dass die Folgekosten nicht ständig vom Bund übernommen werden können. Die Frist darf aber nicht zu kurz angesetzt werden, denn Bildungszyklen dauern länger als z.B. industrielle Entwicklungsprojekte.

Studien und Pilotprojekte sind klar auf die Entwicklung der Berufsbildung ausgerichtet. Anschubunterstützung und Innovationsförderung dienen gleichfalls als Entwicklungsinstrumente.

Tragfähige Strukturen sind im dualen System nur in Zusammenarbeit mit der Arbeitswelt möglich. Der Staat soll hier subsidiär tätig sein. Auf längere Sicht müssen Wirtschaft und Arbeitswelt mittels entsprechender Strukturen verantwortlich einbezogen werden.

Art. 63 Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse

Die besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse können sehr unterschiedlicher Art sein. Sie reichen von Angeboten, die sonst aus der Berufsbildungslandschaft verschwinden würden, bis hin zu Leistungen, die von Gesetzes wegen erbracht werden müssten, aber aufgrund besonderer Umstände die Kraft Einzelner überfordern.

Besonders hingewiesen sei auf die Aspekte Information, Dokumentation und Lehrmittel. Mit den gesetzlichen Bestimmungen ist der Status quo abgedeckt. Das heisst jedoch nicht, dass die Strukturen wie bisher weitergeführt werden müssten. Auch in diesem Bereich hat eine Konzentration der Mittel und eine Anpassung an neue Technologien zu erfolgen.

Was die Lehrmittel betrifft, wird gegenüber heute die Beschränkung auf „kleine“ Minderheiten aufgegeben.

Art. 64 Beiträge an die Durchführung eidgenössischer Berufsprüfungen und eidgenössischer höherer Fachprüfungen sowie an Bildungsgänge höherer Fachschulen

Der vorgeschlagene Beitragssatz von einem Viertel bezieht sich in der Logik der neuen Finanzierung auf die Vollkosten, nicht auf „anrechenbare Kosten“, die nach heutiger Praxis rund die Hälfte der tatsächlichen ausmachen (KOF, vgl. Übersicht, Anm. 2).

Absatz 2 trägt dem Problem Rechnung, das sich aus der doppelten Subventionierung der höheren Fachschulen (a) im Rahmen der Pauschalbeiträge an die Kantone (Art. 53 Abs. 2 Ziffer 7 BBG 2002) und (b) einer direkten Bundesunterstützung (Art. 52 Abs. 3 Bst. c BBG 2002) ergibt. National sollen nur Angebote von Organisationen der Arbeitswelt direkt vom Bund

unterstützt werden. Der regionale Bereich fällt in die Zuständigkeit der Kantone und gehört damit unter die Pauschalbeiträge.

Art. 65 Verfahren der Beitragsgewährung

Es ist eine der Aufgaben der eidgenössischen Berufsbildungskommission, eine landesweit ausgewogene Förderungspolitik zu garantieren. Dabei soll sie nicht mit Kleinprojekten überlastet werden. Aufgrund der Erfahrung mit den Lehrstellenbeschlüssen wird daher für Projekte eine Untergrenze von 300'000 Franken vorgeschlagen.

Das Erfordernis der Evaluation entspricht der Gesetzesbestimmung über Qualitätsentwicklung (Art. 8 BBG 2002). Die Bestimmungen in Bezug auf Etappierung, Anschluss- und Umsetzungsmassnahmen wollen darüber hinaus sicherstellen, dass die Projekte nicht durch ständige neue Projekte verlängert werden, sondern dass sie von Anfang an auf nachhaltige Implementierung in der Berufsbildungspraxis ausgerichtet sind.

4. Abschnitt: Finanzierung und Aufsicht

Art. 66 Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite

Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite werden periodisch in der Botschaft für die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie – BFT festgelegt. Spielräume bestehen noch in den jährlichen Budgetbeschlüssen.

Art. 67 Aufsicht

Entspricht dem Status quo. Die Richtlinien müssen aber im Hinblick auf die neue Ausrichtung abgeändert werden.

Art. 68 Kürzung von Bundesbeiträgen

Wenn die Bundesbeiträge an die Kantone pauschal ausgerichtet werden, braucht es Regeln für die Höhe allfälliger Kürzungen, wenn ein gesetzlich vorgeschriebenes Angebot vernachlässigt wird.

Die vorgeschlagene Liste könnte auch für die Weiterleitung von Beiträgen an Dritte dienen (vgl. oben Art. 60). Rückforderungen sind insofern nicht nötig, als es bei Vollkostenrechnungen keine zweckentfremdeten Bauten mehr geben kann.

Frage: Wäre anstelle der vorgeschlagenen Liste folgende Bestimmung vorzuziehen?

„Bundesbeiträge werden nach Artikel 58 des Gesetzes in dem Ausmass um bis zu einem Drittel gekürzt oder verweigert, als ein Kanton seine Pflichten vernachlässigt oder verletzt hat.“

Damit würde indessen die Funktion als Vorbild für den interkantonalen Ausgleich aufgegeben bzw. müsste dafür eine eigene Liste erstellt werden (vgl. oben Art. 60).

5. Abschnitt: Berufsbildungsfonds

Art. 69

Der gesamtschweizerischen Stossrichtung des Gesetzes entsprechend können nur landesweite Branchenregelungen eidgenössisch anerkannt werden.

Vorrang vor solchen Branchenfonds haben laut Gesetz sonstige „angemessene“ Leistungen zugunsten der beruflichen Bildung. Der Verordnungsentwurf schlägt im Hinblick auf Berufsbildungsfonds von Kantonen mehr Spielraum vor als im Falle von verbands- und betriebsinternen Leistungen. Die Fonds der Kantone dienen in erster Linie dazu, Betriebe an staatlichen Leistungen zu beteiligen. Diese umfassen mehr und andere Bereiche als die Tätigkeiten der Branchenverbände für die Bildung ihres Nachwuchses und die Weiterbildung.

9. Kapitel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Vollzug

Art. 70 Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)

Art. 71 Zutrittsrecht und Auskunftspflicht

Zur Klärung anderslautender Befürchtungen wird präzisiert, dass es nicht etwa um Geschäftsunterlagen, sondern nur um Unterlagen geht, die die Berufsbildung betreffen.

Art. 72 Entzug von Ausweisen und Titeln

Entspricht dem Status quo.

Art. 73 Gleichwertigkeit

Das Bundesamt soll zentrale Anlaufstelle für alle Fragen von Gleichwertigkeiten sein. Eine Aufteilung dieser Kompetenz auf die Kantone würde allen Bestrebungen für eine gesamtschweizerische Berufsbildung und der dem BBG zugrunde liegenden Ordnung zuwiderlaufen. Der Hinweis auf theoretische und praktische Qualifikationen liegt in der Systematik des neuen Gesetzes. Das schliesst rein theoretisch ausgerichtete berufliche Bildungen ebenso aus wie reine Praxisvermittlung „on the Job“.

Auf die Bedingung einer staatlichen Anerkennung der Ausweise im Herkunftsland wurde verzichtet. Ausschlaggebend ist die Qualifikation. Die Anerkennung im Herkunftsland erleichtert zweifellos die Anerkennung einer Gleichwertigkeit, ist aber keine hinreichende und insbesondere in entfernteren Herkunftsländern nicht durchweg erfüllte Bedingung.

Art. 74 Ausgleichsmassnahmen

Die sogenannten Ausgleichsmassnahmen dienen der Nachqualifikation ausländischer Fachleute. Sie sind wegen nationalen Bestimmungen zum Schutz für Sicherheit, Gesundheit usw. notwendig und werden in den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Gemeinschaft gefordert. Die Massnahmen sollen aber nicht nur Fachkräften aus der EU, sondern aus allen übrigen Ländern zu gleichen Bedingungen offen stehen.

2. Abschnitt: Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Art. 75

vgl. Anhang

3. Abschnitt: Übergangsbestimmungen

Für die heutige Anlehre, Regelungen wie „Art. 41“ usw. reicht die Übergangsbestimmung nach Artikel 73 Absatz 1 des Gesetzes völlig aus, um bestehende Bildungsverhältnisse zu beenden, neue Lösungen zu finden oder die Integration in bestehende Bildungsordnungen zu bewerkstelligen.

Art. 76 Berufsbildungsabschlüsse nach kantonalem Recht

Für die neu der Bundeskompetenz unterstellten Bereiche stellt sich die Frage einer eidgenössischen Gültigkeit der Ausweise – weniger innerhalb der Landesgrenzen als gegen aussen. Die Äquivalenzen zu eidgenössischen Titeln können erst dann bestimmt werden, wenn die neuen Titel definiert sind. Die entsprechenden Erlasse werden festlegen müssen, ob die alten Titel den neuen Qualifikationen entsprechen und unmittelbar als äquivalent anerkannt werden oder ob die altrechtlichen Inhaberinnen und Inhaber einer definierten Zusatzqualifikation bedürfen, um die neuen Titel führen zu können.

Art. 77 Berufsbildnerinnen und Berufsbildner

Dieser Artikel nimmt eine Übergangsbestimmung des geltenden Gesetzes auf, die sich seinerzeit auf die Lehrmeister bezogen hatte. Das Gleiche soll nun für die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in den neu dem Gesetz unterstellten Berufsbildungsbereichen gelten.

Art. 78 Übrige Berufsbildungsverantwortliche

Diese Bestimmungen dienen einer vergleichbaren berufspädagogischen Qualifikation aller Berufsbildungsverantwortlichen der Berufsbildung.

Art. 79 Übergang zu Pauschalbeiträgen

Mit der Festlegung auf Jahresbeiträge wird ein grundsätzlicher Systemwechsel sofort vollzogen. Die vorgeschlagene Lösung lässt aber den Kantonen Zeit, sich auf die erhöhten Bundesgelder und auf die neue Verteilung gemäss Kopfpauschalen einzustellen. Erneut wird zum Ausgleich kurzfristiger Einflüsse auf eine Vierjahresperiode zurückgegriffen.

Der Mechanismus ist in der einleitenden Übersicht S. 5f dargestellt.

Art. 80 Forderungen nach altem Recht

Die heutige Subventionierung der Kantone aufgrund der sogenannten Betriebsbeiträge beruht auf einem System von Vorschüssen und Nachforderungen, die sich aus den anrechenbaren Kosten in einem bestimmten Jahr ergeben. Faktisch gleicht sich das über die Jahre aus. Die Bundesbeschlüsse zur Finanzierung der Berufsbildung gemäss der aktuellen BFT-Periode sehen denn auch Jahresbeträge vor. Während der Übergangsfrist dient daher eine vierjährige Zeitperiode aus den Vorjahren als Grundlage für die Jahresbeiträge nach neuem Recht.

Dazu kommt noch eine Aufstockung des Bundesanteils. Die Garantie eines gleich hohen Bundesbeitrages wie in den Vorjahren und die zusätzlichen Bundessubventionen lassen die

Frage theoretisch erscheinen, ob noch für das Vorjahr anrechenbare Kosten bezahlt werden – zumal der Bund die Vorschüsse im Ausmass von rund 60 Prozent immer zinslos ausgerichtet hat. Auf jeden Fall muss es so sein, dass der neu zur Verfügung stehende absolute Bundesbeitrag nicht überschritten wird.

Auf die Subventionen laufender Projekte und dergleichen hat der Übergang zum neuen System keinen Einfluss.

Art. 81 Bauvorhaben

Die vorgeschlagene Lösung für die örtlich und zeitlich sehr unterschiedlich anfallenden Bauvorhaben verhindert, dass Bauträger sich noch schnell Projekte bewilligen lassen und damit doppelt kassieren (Baubeiträge nach altem und Infrastrukturkosten nach neuem Recht). Dies würde auf Kosten derjenigen Kantone gehen, in denen keine aktuellen Bauvorhaben anstehen.

Zur Festlegung der Gesamtsumme für Pauschalbeiträge werden sämtliche Kredite berücksichtigt, die für die Bundesbeiträge an die Kantone zur Verfügung stehen. Nach erfolgter Pro-Kopf-Verteilung würde bei den jeweiligen Kantonen der Teil mit der Pauschale verrechnet, der auf altrechtliche Subventionszusprachen für Bauten zurückgeht.

Die Baubeiträge für Dritte sind bei späteren Subventionen, die auf Vollkosten beruhen, nach buchhalterischen Grundsätzen in Abzug zu bringen. Die Verrechnung von Baubeiträgen und sonstigen Subventionen soll gestaffelt erfolgen können, auch wenn der Betrag unter Umständen auf einmal entrichtet wird.

4. Abschnitt: Inkrafttreten

Art. 82

Es ist für verschiedene Reformvorhaben der Berufsbildung und für die Integration insbesondere des GSK-Bereichs wichtig, dass das neue Gesetz möglichst schnell in Kraft treten kann. Für den Systemwechsel in der Finanzierung steht aufgrund der gesetzlichen Übergangsfrist genügend Zeit zur Verfügung (vgl. Übersicht, S. 3).

Anhang

Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Bei diesen Aufhebungen und Änderungen geht es lediglich um Anpassungen wegen den neu dem Berufsbildungsgesetz unterstellten Erlasse oder um Erlasse, die durch die neuen Regelungen überflüssig werden. Es werden keine sonstigen inhaltlichen Änderungen vorgenommen.

Im Bereich der Landwirtschaft sind folgende Verordnungen betroffen: Verordnung vom 13. Dezember 1993⁵ über die landwirtschaftliche Berufsbildung und Verordnung vom 27. November 1989⁶ über die hauswirtschaftliche Ausbildung

Sie befinden sich zur Zeit in Revision. Sie werden in eine Verordnung zusammengefasst und in den Teilen neu erstellt, die von der Berufsbildung nicht betroffen sind. Da der Abschluss der Revisionsarbeiten nicht genau absehbar ist, sollen diese Verordnungen nicht hier aufgehoben werden, sondern im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der neuen Verordnung.

⁵ SR 415.1

⁶ SR 915.2