



An den Grossen Rat

19.5123.02

ED/P195123

Basel, 19. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 18. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Mustafa Atici betreffend «Chancengerechtigkeit für die Berufsbildung»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Mustafa Atici dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Die Schweiz ist stolz auf ihr duales Bildungssystem, das eine hohe Flexibilität und Durchlässigkeit sicherstellt, sowohl für die betroffenen Menschen in Ausbildung, wie in Bezug auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Eckpunkte dieses System bilden ein ausgebautes Berufsbildungs- und Weiterbildungsangebot einerseits und ein anspruchsvoller Maturitäts- und universitären Bildungsweg anderseits. Immer grössere Bedeutung erlangen die Fachhochschullehrgänge mit attraktiven Studiengängen und einem vor allem bei KMU willkommenen Ausbildung von in der Unternehmenspraxis stark gesuchten Fachkräften. Die Förderelemente für die finanzielle Tragbarkeit für junge Menschen aus wenig oder durchschnittlich vermögenden Familien stellen heute für universitäre Studiengänge und Fachhochschul-Lehrgänge dank Stipendien und im Vergleich zu anderen Ländern tiefen Gebühren attraktiv und stellen kaum mehr eine echte Zugangshürde mehr dar.

Gleichzeitig bestehen im Schweizer Bildungssystem noch immer "blinde Flecken". Mit Blick auf die Chancengerechtigkeit bezüglich sozialer und gesellschaftlicher Durchlässigkeit und vor allem der Stellenwert der verschiedenen Bildungswege ist die Situation keineswegs so vorbildhaft, wie dies in der offiziellen Behördenkommunikation oft proklamiert wird.

Grosser Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der beruflichen Weiterbildung, die heute in vielen Berufsfeldern weit über die klassischen Berufsgrundausbildung, Berufsprüfung und Entwicklung (Stichwort Digitalisierung) wächst der Druck auf ständige Weiterbildung; eine grundsätzlich sehr positive Entwicklung. Die Kosten tragen dabei in aller Regel jedoch die Berufstätigen selber.

Ausgehend von dieser Situation bitte ich die Regierung um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Wie beurteilt die Regierung die Situation zu oben erwähnten Fragestellungen im Kanton Basel-Stadt?
- Mit welchen Massnahmen wird die berufliche Weiterbildung gefördert?
- Welche Konzepte/Ansätze bestehen auf kantonaler/nationaler Ebene um die Gleichberechtigung der beruflichen Weiterbildung mit oft stark subventionierten universitären Angeboten sicher zu stellen?
- Auf Bundesebene bestehen Bestrebungen, mit einem breit abgestützten Investitionsfonds die berufliche Aus-, Weiter- und Umschulung angesichts des technologischen Wandels gezielt zu fördern - wie steht die Regierung dazu und welche Aufgaben könnten dabei auf kantonaler Ebene übernommen werden, damit vom Berufsbildungsfonds des Bundes mehr Mittel generiert werden können?

Mustafa Atici“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Generell

Der Regierungsrat teilt die Auffassung des Fragestellers, dass die Schweiz über ein ausgezeichnetes duales Bildungssystem verfügt, das sowohl für die betroffenen Menschen in Ausbildung eine hohe Flexibilität sicherstellt als auch die notwendige Durchlässigkeit für die sich stetig ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen garantiert.

Die vorliegende Schriftliche Anfrage gibt in verkürzter Form die Inhalte der «Resolution SP MigrantInnen» (verabschiedet an der Delegiertenversammlung der SP Schweiz am 2. März 2019 in Goldau) wieder. Im Gegensatz zur Resolution fokussiert sie jedoch nur auf die berufliche Weiterbildung im engeren Sinne und lässt die in der Resolution erwähnten Aspekte der «Nachholbildung» (Berufsabschlüsse für Erwachsene) weg. Weiter geht sowohl aus der Schriftlichen Anfrage wie auch aus der Resolution nicht eindeutig hervor, bei welchen Formen von «beruflicher Weiterbildung» die Verfassenden effektiven Handlungsbedarf sehen. Vor der Beantwortung der Fragen bedarf es hierzu einer begrifflichen Klärung.

1.1.1 Formale berufliche Weiterbildung

Darunter werden diejenigen Weiterbildungen zusammengefasst, die

- auf einem national oder kantonal anerkannten Abschluss aufbauen (EFZ: Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis);
- ihrerseits auf staatlicher Basis formal geregelt sind (Gesetz, Verordnung, Reglement) und
- zu einem staatlich anerkannten Abschluss führen.

Eidgenössisch anerkannte Abschlüsse der höheren Berufsbildung (Tertiär B) sind:

- Eidgenössische Berufsprüfungen (BP): Sie ermöglichen Berufsleuten eine fachliche Vertiefung und Spezialisierung nach der beruflichen Grundbildung. In der Schweiz gibt es mehr als 200 eidgenössische Berufsprüfungen, wie zum Beispiel Elektro-Sicherheitsberaterin/-berater, Sozialversicherungsfachleute usw.
- Eidgenössische höhere Fachprüfungen (HFP): Sie qualifizieren Berufsleute als Expertinnen und Experten in ihrem Berufsfeld und bereiten auf das Leiten eines Unternehmens vor. In der Schweiz gibt es rund 160 verschiedene höhere Fachprüfungen, wie zum Beispiel dipl. Wirtschaftsprüferin/-prüfer, dipl. Gärtnermeisterin/-meister usw.
- Bildungsgänge an höheren Fachschulen (HF): Sie vermitteln Berufsleuten Fachwissen in einem Berufsfeld (zum Beispiel Technik, Pflege, Betriebswirtschaft usw.) sowie Führungskompetenzen. Abgeschlossen wird die Ausbildung mit einem Diplom HF. In der Schweiz gibt es rund 400 Bildungsgänge an höheren Fachschulen in über 50 Fachrichtungen, wie zum Beispiel dipl. Betriebswirtschaftsraferin/Betriebswirtschaftsrafer HF, dipl. Pflegefachleute HF usw. Im Gegensatz zu den Fachhochschulen sind die Bildungsgänge HF inhaltlich auf ein engeres Fachgebiet fokussiert und weniger wissenschaftlich ausgestaltet.
- Zusätzlich stehen auch die Nachdiplomstudien NDS HF zur Verfügung. Diese erlauben den Studierenden eine weitere Spezialisierung und Vertiefung. Die Zulassung zu einem Nachdiplomstudium HF setzt einen Abschluss auf der Tertiärstufe voraus.

1.1.2 Non-formale Weiterbildung

Das Weiterbildungsgesetz (WeBiG) regelt als Rahmengesetz die gesamte strukturierte nicht-formale Weiterbildung. Dazu gehören alle Weiterbildungsangebote, die nicht zu einem staatlich anerkannten Abschluss führen. Die nicht-formale Bildung umfasst einzelne Kurse mit definierter Lehr-Lern-Beziehung, Workshops und selbstorganisierte Lehrgänge. Dazu gehören Weiterbildungen an Hochschulen mit nicht regulierten Abschlüssen wie beispielsweise Certificate of Advanced Studies (CAS), Diploma of Advanced Studies (DAS) und Master of Advanced Studies (MAS).

Ebenfalls im WeBiG geregelt wird die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener. Das Gesetz hat zum Ziel, die Koordination der bestehenden Massnahmen zwischen Bund und Kantonen zu verbessern und dem Bund die Möglichkeit einzuräumen, den Kantonen gezielt Beiträge für Massnahmen zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener auszurichten.

Gemäss dem WeBiG umfassen die Grundkompetenzen grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten in den folgenden Bereichen (Definition gemäss Art. 13 WeBiG):

- Lesen, Schreiben und mündliche Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache;
- Grundkenntnisse der Mathematik;
- Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien.

Unzureichende Grundkompetenzen versperren vielen Menschen den Zugang zum lebenslangen Lernen. Deshalb sollen Personen mit fehlenden Grundkompetenzen praxisnah vermittelte, grundlegende Kompetenzen in Lesen, Schreiben und mündlichem Ausdruck in einer Landessprache, Alltagsmathematik oder Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) erwerben können, was ihre Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt verbessert.

1.1.3 Informelle Bildung

Die informelle Bildung ist individuell und findet ausserhalb von strukturierten und reglementierten Lehrgängen statt. Sie entspricht persönlichen Bedürfnissen und beinhaltet zum Beispiel individuelles Lernen, Familienarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit oder Lernen am Arbeitsplatz.

1.1.4 Berufsabschluss für Erwachsene (Nachholbildung)

Hierbei handelt es sich nicht um eine berufliche Weiterbildung im engeren Sinn, sondern um ein Nachholen der beruflichen Grundbildung und den nachträglichen Erwerb eines eidgenössisch anerkannten Abschlusses.

Auf Einladung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) haben sich Bund und Organisationen der Arbeitswelt auf ein gemeinsames Ziel verständigt. In der Schweiz sollen 95 Prozent der jungen Erwachsenen bis 25 Jahre einen Abschluss auf Sekundarstufe II erwerben und dies möglichst effizient, kostengünstig und erfolgreich. Dies kann auf folgende Arten erfolgen:

- Regelbildung mit Lehrvertrag (ordentliche Lehre);
- verkürzte Lehre (heute nur noch selten);
- Bilanzierung/Validierung nach Art. 31 Berufsbildungsverordnung;
- Nachholbildung im engeren Sinn nach Art. 32 Berufsbildungsverordnung.

Jährlich erwerben in der Schweiz rund 9'000 Erwachsene ein EFZ oder ein eidgenössisches Berufsattest (EBA) und verbessern damit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Unternehmen sichern sich mit dem Berufsabschluss für Erwachsene ihren Bedarf an qualifizierten Fachkräften.

1.1.5 Umschulung, Zweitausbildung

Verschiedene Gründe können dazu führen, dass einzelne Personen, die bereits eine berufliche Grundbildung abgeschlossen haben, aber auch ganze Personen- oder Berufsgruppen eine Umschulung oder eine Zweitausbildung anstreben. Dazu gehören:

- der freiwillige Wunsch des Einzelnen nach einer beruflichen Veränderung;
- die Notwendigkeit einer Umschulung oder einer zusätzlichen Ausbildung einer einzelnen Person aufgrund von individuellen Umständen oder Einschränkungen (zum Beispiel Krankheit, Behinderung);
- die Notwendigkeit einer Umschulung oder ergänzenden Ausbildung ganzer Personen- oder Berufsgruppen aufgrund äusserer Umstände (neues Berufsbild, Beispiel: Logistik, Wegfall bisheriger Berufe, neue Anforderungen im Berufsfeld, Wegfall von Arbeitsplätzen).

Aufgrund der sehr individuellen Ursachen sind auch individuelle Massnahmen erforderlich.

2. Beantwortung der Fragen

Frage 1: Wie beurteilt die Regierung die Situation zu oben erwähnten Fragestellungen im Kanton Basel-Stadt?

Der Regierungsrat ist wie der Fragesteller der Überzeugung, dass das Bedürfnis nach ständiger beruflicher Weiterbildung eine positive Entwicklung darstellt und er ist deshalb auch bereit, hierfür die notwendige Unterstützung zu bieten und möglichst optimale Rahmenbedingungen zu schaffen. Wie in Punkt 1 dargelegt, ist zu beachten, dass es keine einheitliche Definition einer «beruflichen Weiterbildung» gibt und Art sowie Umfang der Unterstützung davon abhängen müssen, welche Rahmenbedingungen im jeweiligen Fall vorliegen.

Frage 2: Mit welchen Massnahmen wird die berufliche Weiterbildung gefördert?

Die Finanzierung der höheren Berufsbildung durch Bund und Kantone wurde in den letzten Jahren verbessert und die unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Studierenden der höheren Berufsbildung denjenigen der Hochschul-Studierenden vermehrt angeglichen. Damit wird auch ein Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs geleistet.

Finanzierung Vorbereitungskurse auf BP und HFP (Definition s. 1.1.1)

Seit 1. Januar 2018 gilt ein neues Finanzierungsmodell für alle registrierten Vorbereitungskurse auf BP und HFP. Neu werden Bundesbeiträge in der Höhe von 50 Prozent der effektiven Kurskosten an die Kursabsolvierenden rückerstattet. Voraussetzung ist, dass die eidgenössische Prüfung absolviert wird, denn erst mit der Absolvierung der eidgenössischen Prüfung wird ein formaler Bildungsabschluss der höheren Berufsbildung erlangt. Wie die gesamte Berufsbildung ist auch die Finanzierung der höheren Berufsbildung keine alleinige Aufgabe der öffentlichen Hand. So werden sich die Einzelpersonen und die Wirtschaft auch zukünftig an der Finanzierung der vorbereitenden Kurse beteiligen müssen. Insbesondere Arbeitgeber und Branchenverbände sind wichtige Akteure, deren Beiträge durch die neue Bundesfinanzierung nicht verdrängt werden sollen. Ziel der neuen Finanzierung ist eine Entlastung der Kursabsolvierenden und nicht der übrigen Beteiligten. Wünschbar bleibt hier, dass der Bund sich – ähnlich wie bei den Höheren Fachschulen HF für gewisse Branchen ebenfalls vorgesehen – dann über die erwähnten 50 % der effektiven Kurskosten beteiligt, wenn Arbeitgeber bzw. Branchenverbände nachweislich keine oder sehr kleine Mitbeteiligungen leisten.

Finanzierung HF-Bildungsgänge (Definition s. 1.1.1)

Alle Schweizer Kantone sind der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) per 1. August 2015 beigetreten. Alle Kantone finanzieren alle Studiengänge, die Bestandteil der HFSV sind. Die Studierenden haben zu allen höheren Fachschulen, die Teil der Vereinbarung sind, gleichberechtigten Zugang. Die Ausgleichszahlungen für die höheren Fachschulen funktionieren damit erstmals nach den gleichen Prinzipien wie die bestehenden Vereinbarungen für die universitären Hochschulen (IUV) und die Fachhochschulen (FHV). Die Kantonsbeiträge sind für jede HF einheitlich und werden aufgrund von Kostenerhebungen mit rund 50 Prozent der durchschnittlich ermittelten Bruttoausbildungskosten festgelegt. Für einzelne Bildungsgänge in den Fachbereichen Gesundheit, Soziales sowie Land- und Waldwirtschaft liegt der Kantonsbeitrag bei maximal 90 Prozent der ermittelten Ausbildungskosten. Es sind dies Bereiche, in denen die öffentliche Hand einen Versorgungsauftrag wahrzunehmen hat und dem Personalmangel entgegenwirken muss.

Non-formale berufliche Weiterbildung (Definition s. 1.1.2)

Weiterhin gefördert und finanziell unterstützt wird das Kursangebot für berufliche Weiterbildung an den Berufsfachschulen. Diese bieten die Möglichkeit, die berufsspezifische Befähigung zu erhalten oder zu erweitern, ohne einen formalen Abschluss anzustreben. Das Kursangebot wird dabei häufig in Zusammenarbeit mit oder auf Wunsch der jeweiligen Branche bereitgestellt.

Frage 3: Welche Konzepte/Ansätze bestehen auf kantonaler/nationaler Ebene um die Gleichberechtigung der beruflichen Weiterbildung mit oft stark subventionierten universitären Angeboten sicherzustellen?

Personen, die eine berufliche Weiterbildung im Sinne des Fragestellenden (also mit einer abgeschlossenen Grundbildung) anstreben, stehen in aller Regel im aktiven Berufsleben und haben dadurch – im Gegensatz zu den Studierenden – auch ein (regelmässiges) Einkommen. Weiter erfolgt diese Weiterbildung in vielen Fällen mit Wissen und auch mit Unterstützung des Arbeitgebers, wobei die Unterstützung finanzieller Art und/oder in Form eines Entgegenkommens betreffend Arbeitszeit sein kann. Zwar ist der Arbeitgeber in aller Regel nicht verpflichtet zu unterstützen, viele tun dies aber freiwillig, da auch sie von gut ausgebildeten Arbeitnehmenden profitieren und es somit in ihrem Interesse liegt, diese entsprechend zu fördern. Die in der Frage angesprochene bzw. anzustrebende Gleichwertigkeit mit universitären Angeboten ist aufgrund fehlender Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen per se nicht gegeben. Mit den unter Frage 2 geschilderten Massnahmen und weiteren staatlich unterstützten Förderprogrammen im Fall einer Arbeitslosigkeit ist gewährleistet, dass den betroffenen Personen eine berufliche Weiterbildung ermöglicht werden kann.

Frage 4: Auf Bundesebene bestehen Bestrebungen, mit einem breit abgestützten Investitionsfonds die berufliche Aus-, Weiter- und Umschulung angesichts des technologischen Wandels gezielt zu fördern - wie steht die Regierung dazu und welche Aufgaben könnten dabei auf kantonaler Ebene übernommen werden, damit vom Berufsbildungsfonds des Bundes mehr Mittel generiert werden können?

Das Berufsbildungsgesetz (BBG) sieht vor, dass der Bundesrat Berufsbildungsfonds von Organisationen der Arbeitswelt auf deren Antrag hin für eine Branche allgemeinverbindlich erklären kann. Damit werden alle Betriebe einer Branche zu angemessenen Solidaritätsbeiträgen für die Berufsbildung verpflichtet. Die Gelder werden für die Förderung der Berufsbildung branchenbezogen eingesetzt (Entwicklung von Bildungsangeboten, Organisation von Kursen und Qualifikationsverfahren, Berufswerbung usw.).

Die Voraussetzungen für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung sind in Art. 60 Abs. 4 BBG festgehalten:

- Einhaltung der Quoten (mind. 30 Prozent der Betriebe der Branche mit mind. 30 Prozent der Arbeitnehmenden beteiligen sich bereits finanziell am Berufsbildungsfonds);
- Branche hat eigene Bildungsinstitution;
- Beiträge müssen den branchentypischen Berufen zugutekommen;
- Beiträge müssen allen Betrieben der Branche zugutekommen.

Dem Regierungsrat liegen keine konkreten Erkenntnisse zu einem Investitionsfonds für eine Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie der Umschulung vor, wie er in der Schriftlichen Anfrage erwähnt wird. Entsprechend kann er zum heutigen Zeitpunkt auch keine Aussagen machen, welche Aufgaben der Kanton hier übernehmen könnte.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin