OBS EHB
SCHWEIZERISCHES
OBSERVATORIUM
FÜR DIE BERUFSBILDUNG

BSS
Volkswirtschaftliche
Beratung

ENTLASTUNG DER LEHRBETRIEBE DURCH REGULIERUNGSABBAU

Zusammenfassung

Autor/innen
Miriam Frey, Marianne Müller, Ines Trede, Jürg Schweri

Wissenschaftliche Mitarbeit
Alexander Gehret, Christopher Huddleston, Marietheres Schuler, Sabrina Streuli, Claire Veri Sanvito

Auftraggeberin
Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Zollikofen und Basel, 27. Mai 2021

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB
Kirchlindachstrasse 79, Postfach, CH-3052 Zollikofen
+41 58 458 27 00, info@ehb.swiss, www.ehb.swiss

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG | Aeschengraben 9 | 4051 Basel
T +41 61 262 05 55 | contact@bss-basel.ch | www.bss-basel.ch

ZUSAMMENFASSUNG DEUTSCH

Ziel und Methodik

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) und BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Studie zur «Entlastung der Lehrbetriebe durch Regulierungsabbau» beauftragt. Ziel der Studie ist, die Gründe für die wahrgenommene hohe administrative Belastung von Lehrbetrieben zu klären und Lösungsansätze zur Entlastung zu erarbeiten. Mit administrativer Belastung sind dabei alle Umsetzungspraktiken und -dokumente zum Vollzug der gesetzlichen Handlungspflichten gemeint.

Methodisch wurden eine quantitative Datenanalyse zur Ermittlung struktureller Muster der administrativen Belastung durchgeführt, ein Inventar der Handlungspflichten und Umsetzungsdokumente für ausgewählte Kantone resp. Berufe erstellt und Interviews mit 8 Kantonen, 25 Organisationen der Arbeitswelt (OdA) und 43 Unternehmen durchgeführt.

Pflichten und Hilfsmittel

In der Berufsbildungsgesetzgebung sind 22 Handlungspflichten für Unternehmen festgelegt. Die meisten resultieren aus dem Berufsbildungsgesetz (BBG) und der Berufsbildungsverordnung (BBV). Beispiele von Handlungspflichten sind etwa das Einholen der Bildungsbewilligung, das Abschliessen und Einreichen von Lehrverträgen, das Dokumentieren und Besprechen des Bildungsstands der lernenden Person (Bildungsbericht), die Zusammenarbeit zwischen den drei Lernorten und Anforderungen in Zusammenhang mit der Arbeitssicherheit oder dem Jugendschutz.

Zur Umsetzung der gesetzlichen Handlungspflichten haben die Kantone und OdA eine Vielzahl an Vorlagen, Merkblättern, Checklisten, Handbüchern und Empfehlungen erarbeitet. Für ausgewählte Kantone und Berufe wurden diese erfasst und gesichtet. Die Anzahl dieser Dokumente variiert substanziell nach Beruf und liegt zwischen ein paar wenigen Dokumenten und über 100. Die Rolle der kantonalen OdA unterscheidet sich ebenfalls. In einigen Berufen werden die Dokumente (fast) ausschliesslich von der OdA auf nationaler Ebene erstellt. In anderen Berufen stellen die kantonalen OdA viele ergänzenden Dokumente zur Verfügung. Weiter wird eine Vielzahl an Tools, digitalen Instrumenten und Plattformen eingesetzt. Es gibt dabei branchenspezifische Lösungen, Tools von Kantonen, schulspezifische Plattformen und Instrumente von Drittanbietern, die auch nur jeweils von einzelnen Lehrbetrieben genutzt werden können. Einige Tools beinhalten primär den Bereich Administration / Datenaustausch (v.a. Kantone), andere Tools weisen ein pädagogisches Konzept auf (v.a. OdA).

Aufwand und Bewertung

Für Handlungspflichten, bei denen die grössten Aufwände für die Unternehmen erwartet wurden, wurde im Jahr 2013 eine Schätzung der Regulierungskosten vorgenommen. Die Kostenschätzung belief sich auf 131 bis 473 Mio. CHF pro Jahr.[1]

[1] Vgl. B,S,S. & Rambøll (2013).

Im Rahmen der vorliegenden Analyse wurden die befragten Lehrbetriebe nach einer Bewertung dieser administrativen Belastung gebeten. Sie empfinden diese insgesamt als moderat. Auf einer Skala von 1-5 (1=gar nicht aufwändig, 5= sehr aufwändig) gaben drei Viertel der Befragten einen Wert von 3 oder tiefer an. Befragt nach dem Aufwand in den einzelnen Phasen der Ausbildung, wurde die Rekrutierung (inkl. Anstellung) oftmals als aufwändigste Phase bezeichnet.

In Bezug auf Unterschiede in der administrativen Belastung nach Kanton und Beruf wurden für die vorliegende Studie spezifische Auswertungen der aktuellen «Kosten-Nutzen-Erhebung der beruflichen Grundbildung aus Sicht der Betriebe KNBB16» des EHB vorgenommen.[2] Diese erhob unter anderem den Administrationsaufwand pro Jahr und lernender Person in Arbeitstagen[3] und die Zufriedenheit der Betriebe mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der eigenen Lehrlingsausbildung. Die deskriptiven Auswertungen zeigen substanzielle Unterschiede nach Beruf. Die Anzahl Tage Administration pro lernender Person schwankt beispielsweise zwischen knapp 2 Tagen und über 6 Tagen pro Jahr. Diese Unterschiede bestätigen sich in einer multivarianten Analyse (welche andere Einflussfaktoren wie beispielsweise die Betriebsgrösse berücksichtigt). Nach Kanton ergeben sich weniger deutliche Unterschiede im Administrationsaufwand, diese sind zudem oftmals nicht signifikant. In Bezug auf die Betriebsgrösse zeigt sich in der multivariaten Analyse ein interessantes Bild: Der administrative Aufwand pro Jahr und lernender Person liegt bei Betrieben mit weniger als 100 Mitarbeitenden signifikant tiefer als bei grösseren Betrieben. Gleichzeitig ist allerdings ihre Zufriedenheit mit dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Lehrlingsausbildung auch geringer.

Von den Lehrbetrieben und OdA wurden im Rahmen der Gespräche – neben Beruf, Kanton und Grösse – weitere Faktoren genannt, welche die administrative Belastung sowie deren Wahrnehmung beeinflussen können. Dies sind: Ausbildungserfahrung, Kultur des Unternehmens und Ressourcen für die Lehrlingsausbildung.

Problemfelder und Kritikpunkte

Die administrative Belastung lässt sich basierend auf den Gesprächen mit Kantonen, OdA und Unternehmen in vier Themenbereiche unterteilen:

- Der erste Themenbereich beinhaltet die Vorgaben zur Lehrlingsausbildung, welche in den Bildungsplänen, Bildungsberichten, Lerndokumentationen und Regelungen zum Qualifikationsverfahren festgelegt sind. Auch gesetzliche Regelungen zu Arbeitssicherheit oder Jugendschutz zählen dazu. Eine grosse Herausforderung für die Unternehmen liegt im Bildungsbericht, der als sehr aufwändig wahrgenommen wird. Wenngleich die meisten Befragten den Nutzen sehen, werden teilweise Vereinfachungen gewünscht.
- Ein zweiter Themenbereich umfasst die Prozesse zur Umsetzung dieser Vorgaben. Dazu gehören in erster Linie Portale, Plattformen und Tools. Auch die kantonalen Unterschiede in der Umsetzung (Vorlagen, Systeme, Anforderungen, Fristen) sind Teil dieses Bereichs. Der grösste Kritikpunkt der Befragten liegt darin, dass die digitalen Möglichkeiten erst teilweise und zu heterogen genutzt werden (viele Tools).

[2] Vgl. Gehret et al. 2019.
[3] Dieser Aufwand beinhaltet allerdings nicht ausschliesslich den administrativen Aufwand, der durch Handlungspflichten verursacht wird.

- Der dritte Themenbereich behandelt die Koordination in der Lehrlingsausbildung. Stichworte sind die Lernortkooperation und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Kritisiert wird hierbei insbesondere die Zusammenarbeit mit den Berufsfachschulen. Spezifisch werden eine engere inhaltliche Abstimmung, aktivere Information und eine jederzeit mögliche (digitale) Noteneinsicht gewünscht.
- Der vierte Themenbereich beschäftigt sich schliesslich mit der Qualifikation der Lehrbetriebe für die Lehrlingsausbildung, konkret der Ausbildung der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie deren Rolle im Unternehmen. Dieser Bereich wurde im Vergleich zu den oberen Themen weniger häufig angesprochen, könnte aber aus Sicht der Betriebe punktuell optimiert werden.

Fazit und Empfehlungen

Die Lehrlingsausbildung ist anspruchsvoll und teilweise auch mit hohem Aufwand verbunden. Nur ein Teil dieses Aufwands resultiert aus administrativer Belastung, die durch Regulierungen verursacht wird. Der Aufwand liegt insbesondere in der Ausbildungstätigkeit selbst, wobei eine klare Differenzierung nicht immer möglich ist. Wenngleich der administrative Aufwand von der Mehrheit der Befragten insgesamt nicht als sehr grosses Problem wahrgenommen wird, sind unnötige administrative Belastungen zu vermeiden.

Basierend auf den Kritikpunkten und Lösungsansätzen der befragten Personen haben wir Empfehlungen formuliert. Wir fokussieren dabei auf Empfehlungen, die an einem relativ häufig genannten Problemfeld ansetzen und sich an Good Practices orientieren. Die Empfehlungen sind primär als Anregung für die Akteure zu verstehen, sie im Hinblick auf die eigene Situation zu reflektieren, ggf. weiter zu entwickeln und umzusetzen. In verschiedenen Themenbereichen gibt es bereits laufende Projekte im Rahmen von Berufsbildung 2030.

Empfehlung 1: Gesetzliche Grundlagen (OdA / Genehmigung durch SBFI)

- Bildungsplan: Blickwinkel (kleiner) Betriebe überall mitdenken (Struktur, Umfang, Sprache)
- Bildungsverordnung: Flexibilisierung Zeitpunkt Bildungsbericht (weiterhin grundsätzlich 1x pro Semester, wobei auch ein häufigerer Rhythmus wählbar sein sollte, um unterschiedlichen betrieblichen Abläufen Rechnung zu tragen)

Empfehlung 2: Ergänzende Dokumente für Lehrbetriebe (OdA)

- Erstellung einer spezifischen Kurzversion für Lehrbetriebe (Poster / Checkliste)
- Darstellung der Zusammenarbeit Schule – Betrieb

Empfehlung 3: Bildungsbericht (OdA)

- Prüfung einer Reduktion der Anzahl Unterfragen pro Bereich / Anzahl Zielvereinbarungen

Empfehlung 4: Berufsrevisionen (OdA / Kommissionen B&Q / Genehmigung durch SBFI)

- Nutzung der Fast-Track-Verfahren[4]
- Elemente so formulieren, dass Inhalt rasch angepasst werden kann (Beispiel: ICT)
- Abstimmung zu laufendem Projekt: «Flexible Berufsausbildung aus Sicht der Arbeitswelt»

Empfehlung 5: Gemeinsame Plattform (OdA (Dachverbände) / Kantone / Berufsfachschulen)

- Digitale Plattform Arbeits- und Kommunikationsplattform über alle 3 Lernorte implementieren (Beispiel: Sephir)
- Soweit möglich: gleiche Plattform über alle Berufe / Kantone verwenden
- Mögliche Alternative: Schnittstellen zwischen Systemen verbessern, Datenföderation (Educa)
- Abstimmung zu laufendem Projekt: «Optimierung der Datenflüsse»

Empfehlung 6: Digitales Lehrbetriebsportal (Kantone)

- Digitales Lehrbetriebsportal mit der Möglichkeit, die Ausschreibung von Lehrstellen zu bewirtschaften und Lehrverträge elektronisch einzureichen
- In Bezug auf die Lehrstellenausschreibung: Abstimmung zu laufendem Projekt «Lehrstellenregister LSR»
- Beispiel: Kanton LU

Empfehlung 7: Automatische Anmeldung Berufsfachschule / QV (Kantone)

- Anmeldung bei Berufsfachschule durch den Kanton (automatisch bei Einreichung Lehrvertrag)
- Automatische Anmeldung zum QV (nur Abmeldung nötig)
- Beispiel: Kanton ZH

Empfehlung 8: Abstimmung Schule – Betrieb in der Praxis (Kantone / Berufsfachschulen)

- Nutzung der Netzwerk-Treffen zwischen Schule und Betrieb zur verstärkten Abstimmung (Organisation / Koordination)
- Jederzeit (digitale) Noteneinsicht der Lehrbetriebe ermöglichen
- Abstimmung zu laufendem Projekt: «Zukunftsmodelle der Lernortkooperation»

Empfehlung 9: Berufsbildnerkurse optimieren (Kantone in Zusammenarbeit mit den OdA)

- Wiederholungskurse anbieten
- Berufsspezifische Kurse resp. berufsspezifischen Teil anbieten
- Vertiefte Vermittlung der Nutzung von Bildungsbericht und Lerndokumentation
- Abstimmung zu laufendem Projekt: «Stärkung der betrieblichen Ausbildungskompetenz»

[4] Bei sich rasch ändernden Entwicklungen und Anforderungen können Berufe unter bestimmten Voraussetzungen in einem beschleunigten Prozess neu geschaffen resp. revidiert werden (vgl. Handbuch «Prozess der Berufsentwicklung in der beruflichen Grundbildung» des SBFI).