



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Totalrevision der Verordnung über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Totalrevision der Verordnung des WBF über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen (MiVo-HF; SR 412.101.61) Stellung zu nehmen.

Der Kanton Uri lehnt sich in seiner Stellungnahme derjenigen der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) vom 24. Februar 2017 an. Auch der Kanton Uri unterstützt die Stärkung der höheren Fachschulen (HF). Sie stellen in der Schweiz ein wichtiges Bildungsgefäss im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung dar. Als ungenügend abgebildet erachtet auch der Kanton Uri die Rolle und Verantwortung der Kantone nach Artikel 29 Absatz 5 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10).

Seit Einführung der MiVo-HF - von 2005 bis heute - haben die höheren Fachschulen auf der Tertiärstufe an Profil gewonnen. Sie sind sichtbarer, nachgefragter und besser positioniert als jemals zuvor. Die letzten elf Jahre stellen eine eigentliche Erfolgsgeschichte dar. Die höheren Fachschulen sind heute ein unverzichtbarer Bestandteil der Schweizer Berufsbildung im Bereich der höheren Berufsbildung (HBB). Ein wichtiger Grund dafür liegt in der funktionierenden Verbundpartnerschaft, auf der die gesamte Schweizer Berufsbildung basiert. Insbesondere bei den höheren Fachschulen haben die Verbundpartner ihre Rollen aktiv genutzt.

- Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat in den vergangenen Jahren dem Bereich höhere Berufsbildung insgesamt ein grösseres Gewicht gegeben, angefangen bei der Entwicklung des eidgenössischen Anerkennungsverfahrens HF, der klareren Abbildung der höheren Berufsbildung insgesamt im Organigramm des SBFI bis hin zu den aktuellen nationalen Projekten.
- Die Organisationen der Arbeitswelt legen auf der Basis der Rahmenlehrpläne die Bildungsziele und -inhalte der HF und Nachdiplomstudien (NDS) fest und übernehmen damit eine wesentliche Verantwortung im Bereich der Bildungssteuerung.
- Im Gegensatz zu 2005 stehen inzwischen die Trägerschaften der Rahmenlehrpläne fest. Die Rahmenlehrpläne sind entwickelt und die Organisationen der Arbeitswelt bringen sich stärker als zuvor in Bildungsfragen im Bereich der höheren Fachschulen und Nachdiplomstudien ein.
- Die meisten Anerkennungsverfahren HF/NDS sind erfolgreich abgeschlossen. Die Bildungsanbieter konnten damit in den letzten Jahren die Qualität der Bildungsgänge teilweise stark entwickeln und führen mit eidgenössisch anerkannten höheren Fachschulen nun Bildungsangebote, welche die Leistungsversprechen «Arbeitsmarktorientierung» und «Kompetenzorientierung» einlösen.
- Die (Standort)kantone haben mit der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) die Freizügigkeit und ein einheitliches Finanzierungssystem eingeführt. Sie sind auf der Basis von Leistungsvereinbarungen Vertragspartner der Bildungsanbieter und führen gemäss Artikel 29 BBG die Aufsicht aus.

Fazit: Dank dieser ausgewogenen und erfolgreichen Verbundpartnerschaft sind die höheren Fachschulen besser positioniert als jemals zuvor.

Nachdem die meisten Bildungsgänge inzwischen anerkannt sind, rückt nicht mehr die Anerkennung selbst, sondern vielmehr die Pflege des Systems stärker in den Mittelpunkt. Dies kommt auch in dem vorliegenden Revisionsentwurf der MiVo-HF zum Ausdruck.

Hier steht bei der kantonalen Aufsicht ein Paradigmenwechsel bevor, den der Kanton Uri kritisiert und sich damit der Sicht der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) anschliesst.

Nach dem bisherigen System waren gestützt auf Artikel 29 Absatz 5 BBG die Kantone dafür verantwortlich, nach der Anerkennung eines Bildungsgangs oder Nachdiplomstudiums der höheren Fachschulen die Aufsicht über die höheren Fachschulen auszuüben. Der SBFI-Leitfaden «Aufsicht und Rechtsmittelweg bei höheren Fachschulen» vom Mai 2014 konkretisierte entsprechend den Regelkreis der Qualitätsentwicklung und definierte die Rolle der Kantone: Die Kantone verlangen von den beaufsichtigten höheren Fachschulen mindestens alle drei Jahre eine Berichterstattung, reichen zuhanden des SBFI spätestens sechs Monate später einen Bericht ein, dokumentieren die Aufsichtsaktivitäten und bestätigen die Einhaltung der Anerkennungs Voraussetzungen der höheren Fachschulen.

Mit dem Artikel 21 der neuen MiVo-HF wird eine neue Regelung eingeführt, mit dem Ziel, die Kantone zu entlasten und eine einheitliche Aufsichtspraxis umzusetzen. Neu lösen Änderungen des Rahmenlehrplans spätestens nach sieben Jahren neue Anerkennungsverfahren aus, wobei je nach Ausmass der Änderung (über die das SBFI entscheidet) entweder eine komplette Neuankennung erfolgt oder vereinfachte Verfahren zum Zug kommen. Die Überprüfung erfolgt gemäss Artikel 19 wie

bisher im Auftrag des SBFI über mandatierte Experten.

Aus Sicht des Kantons Uri ist - wie aus Sicht der SBBK - der Artikel 21 ein Rückschritt, denn er marginalisiert die Kantone in ihrer Aufsichtsfunktion. Dies ist aus mindestens drei Gründen problematisch:

- Rechtlich gesehen wird Artikel 29 Absatz 5 BBG von Artikel 21 der revidierten MiVo-HF nicht oder nur unzureichend abgebildet. Mit dem Argument, die Aufsicht der Kantone zu vereinfachen, wird den Kantonen ihre wesentliche Aufsichtsaufgabe entzogen. Der (scheinbare) Vorteil einer administrativen Entlastung der lokalen Behörden erscheint auf den ersten Blick zwar attraktiv. Geben die Kantone diese Rolle aber auf, entziehen sie sich ihrer rechtlich definierten Verantwortung.
- Mit der Revision der MiVo-HF wird der Grundsatz der Verbundpartnerschaft geschwächt. Während die Rolle der Organisationen der Arbeitswelt und die des SBFI gestärkt werden, werden die Kantone von ihren Aufgaben entbunden. Damit würden die gewachsenen Strukturen zwischen Bildungsanbietern und Kantonen und auch die Erfolge dieser Partnerschaft rückgängig gemacht. Möglicherweise sind einzelne Kantone im Moment noch stark gefordert, ein Aufsichtssystem zu entwickeln. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass die kantonale Aufsicht vor Ort mit Hilfe von Experten effizient umgesetzt werden und zur Qualitätsentwicklung und zur Positionierung der höheren Fachschulen beitragen kann.
- Mit der Umsetzung der revidierten MiVo-HF verbleibt den Kantonen lediglich noch ein Teil der Aufsicht. Es stellt sich die Frage, welche Restaspekte einer Schule ausserhalb des Bildungsprozesses noch beaufsichtigt werden sollen. Die Kantone nehmen damit am Schluss lediglich die Rolle als «Geldgeber» ein. Damit wird das fiskalische Äquivalenzprinzip («wer zahlt, befiehlt») verletzt.

Fazit: Auch aus Sicht des Kantons Uri schwächt Artikel 21 klar die Kantone. Wir wünschen uns eine nochmalige Diskussion über die künftige Rolle der Kantone und schlagen ein Alternativmodell vor.

Gemäss Artikel 19 sieht der Bund weiterhin den Einsatz von Experten vor. Dieser Ansatz hat sich bestens bewährt. Die Erfahrungen der bisherigen Anerkennungsverfahren zeigen, dass die Qualität und Validität der Expertenurteile den Kern des Anerkennungsverfahrens darstellen. Damit nehmen die Expertenurteile auch die Rolle als Qualitätsgarant des ganzen Systems ein. Davon abgeleitet lässt sich argumentieren, dass die Qualität und Einheitlichkeit der Expertenbeurteilungen im Systeminteresse sind und es deshalb Sinn macht, auf nationaler Ebene einen Pool mit Expertinnen und Experten aufzubauen, die bestens mit dem Prozess und den Kriterien des Anerkennungsverfahrens vertraut sind. Aus Systemsicht macht es Sinn, wenn dieser Expertenpool wie bisher vom SBFI «gepflegt» würde, das heisst, die Experten wie bis anhin vom SBFI nominiert, gewählt, ausgebildet und finanziert würden. Die Weiterführung der Finanzierung der Experten ist für den Bund neutral, da die Anzahl der Experten in Anerkennungsverfahren im gleichen Umfang zurückgeht.

Um die Kantone ihrer Verantwortung gemäss Artikel 29 Absatz 5 BBG jedoch gerecht werden zu lassen, sie in ihrer legitimen Aufsichtsrolle zu stärken und inhaltlich bei ihrer Aufgabe der Aufsicht vor Ort zu stützen, schlagen wir ein Aufsichtsmodell vor, das bereits erfolgreich in mehreren Kantonen umgesetzt wird. Die Experten - und zwar namentlich jene, die bereits national beim eidgenössischen Anerkennungsverfahren eingesetzt werden - nehmen im Auftrag der Kantone die Reauditierung der

Bildungsgänge vor. Die Praxis zeigt, dass ein solches Kombinationsmodell aus kantonaler Aufsicht und Reauditierung durch Experten Synergien zwischen beiden Aufsichtsverfahren (kantonale institutionelle Aufsicht im Rahmen des Leistungsvertragscontrollings und Aufsicht der Bildungsgänge) schafft. Der Vorteil eines solchen Verfahrens ist die enge Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden und Anbietern.

Fazit: Wir regen ein Aufsichtsmodell an, bei dem die Kantone auf einen durch das SBFJ gepflegten Expertenpool zurückgreifen können. Dieses Modell würde die kantonale Aufsicht nicht marginalisieren, sondern stärken. Bestehende lokale Strukturen der Zusammenarbeit würden gefördert und gleichzeitig würde ein einheitlicher Vollzug der Aufsicht garantiert.

Mit der Befristung der Genehmigung der Rahmenlehrpläne von sieben Jahren muss die Trägerschaft die Aktualität des jeweiligen Rahmenlehrplans regelmässig überprüfen, was die Qualitätssicherung der Bildungsgänge optimiert. So werden die Rahmenlehrpläne laufend an die veränderten Anforderungen des Arbeitsmarkts angepasst und stellen damit den Praxisbezug sicher. Dieser die höheren Fachschulen auszeichnende Praxisbezug wird auch durch die neue Festlegung der zu erwerbenden Kompetenzen im Rahmen von praktischen Bestandteilen im Rahmenlehrplan gestärkt.

Von Nachteil ist allerdings, dass auch geringfügige Anpassungen im Rahmenlehrplan eine Überprüfung der Anerkennung zur Folge haben. Allgemein sollte der Aufwand bei der Überprüfung von Anerkennungen auf jeden Fall klein gehalten werden. Bei den Nachdiplomstudiengängen, die meistens nur als Nischenprodukt mit kleinem Marktpotenzial angeboten werden können, ist ein kosten- und zeiteffizientes Anerkennungsverfahren besonders wichtig. Leider schafft die neue Verordnung hierfür keine Verbesserung.

Fazit: Eine regelmässige Revision der Rahmenlehrpläne analog der Fünfjahrsüberprüfungen in der beruflichen Grundbildung ist zielführender als die regelmässige Überprüfung der Anerkennung durch den Bund.

Neben der grundsätzlichen Kritik an Artikel 21 meldet der Kanton Uri in Anlehnung an die Stellungnahme der SBBK noch weitere Änderungswünsche in einzelnen Abschnitten der neuen MiVo-HF an. Diese werden im Folgenden aufgeführt:

Allgemeine Rückmeldungen

- Umfangreichere Lehrgänge werden nicht in den MiVo-HF, sondern lediglich im Erläuternden Bericht genannt. Mit einer Ergänzung sollte der Realität Rechnung getragen werden, dass das einschlägige eidgenössische Fähigkeitszeugnis (EFZ) nicht der einzige Zugang zur höheren Fachschule darstellt. Vorschlag für eine Ergänzung: «Es können auch Bildungsgänge angeboten werden, welche nicht auf einem einschlägigen Abschluss aufbauen. Der Bildungsgang umfasst dann mindestens 5'400 Lernstunden.» Zudem stützt sich die Berechnung der HFSV-Beiträge auf die bisherigen MiVo-HF mit der Unterscheidung zwischen den beiden Modellen 3'600 und 5'400 Lernstunden. Dieser Punkt ist im Folgenden unter «Artikel 3» noch näher erläutert.
- Der neu gestaltete Anhang mit der Bezeichnung des Bildungsgangs sowie dem geschützten Titel

und dem Genehmigungsdatum schafft Übersicht und Transparenz. Wird ein neuer Rahmenlehrplan genehmigt, kann er zeitnah in den Anhang der MiVo-HF integriert werden, weil die entsprechende Konsultation schon vor der Genehmigung des Rahmenlehrplans erfolgt. Wir bedauern jedoch, dass das bisherige Aufführen der Fachrichtungen wegfallen soll, weil damit die Vergleichbarkeit mit internationalen Standards entfällt.

Artikel 3

- In Artikel 3 sind die praktischen Bestandteile der Ausbildung beschrieben. Das hier beschriebene Verhältnis zwischen praktischen und theoretischen Anteilen der Ausbildung nimmt keine Rücksicht auf die kantonalen Besonderheiten oder die einzelnen Berufsfelder. Dieser Artikel sollte entfernt oder ein grösserer Ermessensspielraum eingebaut werden.
- Mit dem angepassten Artikel 3 der MiVo-HF fällt die explizite Aufführung der Mindestzahlen an Lernstunden von 3'600 für Bildungsgänge, die auf einem einschlägigen Fähigkeitszeugnis aufbauen bzw. von 5'400 Lernstunden für Bildungsgänge, die auf einem anderen Abschluss der Sekundarstufe II aufbauen, weg.

Nun bezieht sich die Berechnung der Semesterbeiträge sowie die Beitragsdauer bzw. die Anzahl der Auszahlungen aufgrund der HFSV genau auf diese beiden Modelle mit bzw. ohne einschlägigen eidgenössischen Abschluss. So hat die Konferenz der Vereinbarungskantone HFSV entsprechende Beschlüsse betreffend den sogenannten «Plafonierungsregeln» oder den Normsemestern gefasst. Deshalb ist es wünschenswert, wenn die bisherigen Modelle mindestens in den Rahmenlehrplänen weiterhin aufgeführt werden.

Artikel 8

Dieser Artikel stellt einen Paradigmenwechsel dar: Die Verantwortung für die Entwicklung der Rahmenlehrpläne wechselt von den Bildungsanbietern (und somit auch von den Kantonen) hin zu den nationalen Organisationen der Arbeitswelt (Art. 10 Bst. d). Dies stellt einen Widerspruch zu Artikel 29 Absatz 4 des BBG dar, der besagt, dass die Kantone selber Bildungsgänge anbieten können.

Artikel 9

- Die Zulassung wird neu in Artikel 9 Absatz 2 (ehemalige Art. 13 und 14) geregelt. Die neue Regelung stellt eine Verschärfung der Zulassung dar, da diese von einem Abschluss auf der Sekundarstufe II abhängig gemacht wird. Es fehlt die Ergänzung, dass auch gleichwertige Qualifikationen zum Zugang berechtigen, wie dies bisher der Fall war. Der Artikel ist entsprechend zu ergänzen.
- Absatz 2 sollte ergänzt werden mit der Aussage, welche einschlägigen Bildungsabschlüsse auf Tertiärstufe an den HF-Bildungsgang angerechnet werden können. Dazu muss sich der Rahmenlehrplan transparent äussern.
- Die Regelungen bezüglich «Praktika bei Vollzeitausbildungen» und «Berufstätigkeit in einschlägigen Berufen» sollten getrennt gehandhabt werden. Der Bildungsanbieter ist gemäss Artikel 15 Absatz 1 nach wie vor verantwortlich für die Auswahl der Praktikumsbetriebe bei Vollzeitausbildungen. Fraglich scheint hingegen, ob der Bildungsanbieter (bei Berufstätigkeit in einschlägigen Berufen während der HF-Teilzeitausbildung) die Verantwortung für den Kompetenzerwerb am

Arbeitsplatz übernehmen kann. Wir sind der Ansicht, dass im Tertiärbereich die Kompetenzen für den praktischen Bildungsteil nicht über eine Verordnung (RLP) vorgeschrieben werden können. Der Arbeitgeber kann bei einem HF-Bildungsgang nicht in die Pflicht genommen werden, bestimmte Kompetenzen zu vermitteln.

Artikel 10

Betreffend Voraussetzungen für die Genehmigung schlagen wir vor, Buchstabe c zu streichen, da diese Formulierung ein hohes Potenzial an Unklarheit birgt. Wer definiert, was ein «bildungspolitischer Konflikt» ist (analog Art. 17 Bst. b für die NDS)? Bei Buchstabe f könnte die Formulierung dazu führen, dass etablierte Titel wie «Sozialpädagogin HF» bestritten werden. Wir plädieren für eine Ergänzung: «Der vorgesehene Titel ist klar, nicht irreführend und von anderen Titeln der höheren Berufsbildung unterscheidbar» (analog Art. 17 Bst. d für die NDS). Der Buchstabe g soll wie folgt ergänzt werden: «Die Trägerschaft hat vor Einreichung des Gesuchs um Genehmigung des Rahmenlehrplans die Kantone und weitere interessierte Kreise [statt nur «die relevanten Kreise»] konsultiert.»

Artikel 13

Zugunsten der Qualitätssicherung sollte pro Bildungsgang ein Prozentsatz an hauptberuflichen Lehrkräften definiert werden. Als zielführend erachten wir einen Drittel bis die Hälfte des Lehrkörpers in hauptberuflicher Lehrtätigkeit, d. h. mit berufspädagogischer und didaktischer Bildung im Umfang von 1'800 Lernstunden.

Artikel 14 Absatz 2

Das Studienreglement soll sich auch zum Rechtsweg äussern.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 21. März 2017



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli