

Renold, Ursula; Caves, Katherine; Oswald-Egg, Maria Esther

**Research Report**

## Governance im Berufsbildungssystem Schweiz: Systemische Steuerung des schweizerischen Berufsbildungssystems

KOF Studien, No. 127

**Provided in Cooperation with:**

KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich

*Suggested Citation:* Renold, Ursula; Caves, Katherine; Oswald-Egg, Maria Esther (2019) :  
Governance im Berufsbildungssystem Schweiz: Systemische Steuerung des schweizerischen  
Berufsbildungssystems, KOF Studien, No. 127, ETH Zurich, KOF Swiss Economic Institute, Zurich,  
<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000337058>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/207588>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## Report

# Governance im Berufsbildungssystem Schweiz: Systemische Steuerung des schweizerischen Berufsbildungssystems

**Author(s):**

Caves, Katherine M.; Oswald-Egg, Maria Esther; Renold, Ursula

**Publication Date:**

2019-04

**Permanent Link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000337058> →

**Rights / License:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

**KOF** Konjunkturforschungsstelle

Governance im Berufsbildungssystem Schweiz:  
Systemische Steuerung des schweizerischen  
Berufsbildungssystems

Dr. Ursula Renold, Dr. Katherine Caves, Maria Esther Oswald-Egg

KOF Studien, Nr. 127, April 2019

# Impressum

## Herausgeber

KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich  
© 2019 KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich

## Autoren

Dr. Ursula Renold, Dr. Katherine Caves, Maria Esther Oswald-Egg

# KOF

ETH Zürich  
KOF Konjunkturforschungsstelle  
LEE G 116  
Leonhardstrasse 21  
8092 Zürich

Telefon +41 44 632 42 39  
Fax +41 44 632 12 18  
[www.kof.ethz.ch](http://www.kof.ethz.ch)  
[kof@kof.ethz.ch](mailto:kof@kof.ethz.ch)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>4</b>
<b>Danksagung</b> .....	<b>5</b>
<b>Kurzbeschreibung der Studie</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>12</b>
1.1 Ausgangslage .....	12
1.2 Fragestellung .....	13
1.2.1 Governance innerhalb des Berufsbildungssystems Schweiz.....	13
1.2.2 Governance von System-Schnittstellen.....	13
<b>2 Literaturrecherche zu Governance in der Berufsbildung</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Verbundpartnerschaft entlang eines Bildungsprozesses</b> .....	<b>18</b>
3.1 Koppelungsintensität der Verbundpartnerschaft auf Programmebene (EFZ) .....	18
3.2 Erweiterte Untersuchung der Koppelungsintensität .....	21
<b>4 Referenzrahmen für die Governance eines Berufsbildungssystems</b> .....	<b>24</b>
4.1 Steuerungsdimension 1: National einheitliche Vorgehensweise .....	25
4.2 Steuerungsdimension 2: Erneuerung des Systems (Regel- und Systemmanagement) .....	28
4.3 Steuerungsdimension 3: Informationsasymmetrie mit anderen Politikfeldern .....	30
4.4 Steuerungsdimension 4: Schnittstellen-Management zwischen den Bildungsstufen .....	31
4.5 Steuerungsdimension 5: Informationsasymmetrie der verschiedenen politischen Ebenen ..	33
4.6 Steuerungsdimension 6: Finanzierung der Berufsbildung.....	35
4.7 Steuerungsdimension 7: Lehrstellenmarkt .....	36
4.8 Steuerungsdimension 8: Antizipation der zu erzielenden Effekte bei Bildungsplänen .....	37
4.9 Steuerungsdimension 9: Qualität der Programme .....	39
4.10 Steuerungsdimension 10: Information für angehende Berufslernende .....	41
4.11 Steuerungsdimension 11: Anreize für Berufslernende .....	42
4.12 Steuerungsdimension 12: Durchlässigkeit (Bildungspfade, Übertragbarkeit von Kompetenzen) .....	43

<b>5</b>	<b>Umfrage bei den Stakeholdern der Berufsbildung</b>	<b>45</b>
5.1	Methodik und deskriptive Analyse	45
5.2	Vergleich Schweizer Berufsbildungs-Governance im 2007 und im 2019	47
5.3	KOF Governance Umfrage zur Berufsbildung in der Schweiz	49
5.3.1	Subjektive Wahrnehmung und objektive Einschätzung der Schweizer Berufsbildungs-Governance	50
5.3.2	Variation des Systemwissens innerhalb ausgewählter Gruppierungen	56
5.3.3	Variation der Zusammenarbeit unter den Akteuren	62
<b>6</b>	<b>Handlungsempfehlungen und Ausblick</b>	<b>66</b>
	<b>Anhang</b>	<b>69</b>
	Quellenverzeichnis	69
	Informationen zu den Autoren	71

# Abkürzungsverzeichnis

BBG	Berufsbildungsgesetz
BBV	Berufsbildungsverordnung
BfS	Bundesamt für Statistik
CH	Schweiz
DK	Dänemark
EBBK	Eidgenössische Berufsbildungskommission
EFZ	Eidgenössische Fähigkeitszeugnis
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
HFKG	Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz
KOF EELI	KOF Education-Employment Linkage Index
KOF YLMI	KOF Youth Labour Market Index / KOF Jugendarbeitsmarkt-Index
NQR	Nationaler Qualifikationsrahmen
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
V-NQR BB	Verordnung über den nationalen Qualifikationsrahmen
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «National einheitliche Vorgehensweise»	26
Tabelle 2: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Erneuerung des Systems»	28
Tabelle 3: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information zw. Politikfeldern»	30
Tabelle 4: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Schnittstellen-Management»	31
Tabelle 5: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information zw. politischen Ebenen»	33
Tabelle 6: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Finanzierung»	35
Tabelle 7: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Lehrstellenmarkt»	36
Tabelle 8: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Bildungspläne»	37
Tabelle 9: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Qualität»	39
Tabelle 10: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information für Berufslernende»	41
Tabelle 11: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Anreize für Berufslernende»	42
Tabelle 12: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Durchlässigkeit»	43
Tabelle 13: Information über Stichprobe der Umfrage	46

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Koppelungsintensität im internationalen Vergleich .....	19
Abbildung 2: Vergleich der Schweiz (CH) mit Dänemark (DK), den Durchschnittswerten und den Spitzenwerten .....	20
Abbildung 3: Koppelungsintensität in der Schweiz im 2016.....	22
Abbildung 4: Rücklauf nach Kantonen gemessen an der kantonalen Bevölkerung .....	46
Abbildung 5: Rücklauf nach Betriebsgrösse und Mitarbeiterfunktion.....	47
Abbildung 6: Vergleich der Schweizer Governance im 2007 mit 2019 .....	48
Abbildung 7: Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Kategorien im 2007 und 2019.....	49
Abbildung 8: Subjektive Wahrnehmung der Governance .....	50
Abbildung 9: Objektive Einschätzung der Governance .....	51
Abbildung 10: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 1-3 .....	52
Abbildung 11: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 4-7 .....	53
Abbildung 12: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 8-12.....	53
Abbildung 13: Anzahl «Weiss nicht»-Antworten nach Steuerungsdimension.....	54
Abbildung 14: Vergleich der subjektiven Wahrnehmung mit der objektiven Einschätzung .....	55
Abbildung 15: Zufriedenheit mit der Governance nach Kantonen .....	56
Abbildung 16: Zufriedenheit mit der Berufsbildungs-Governance nach Wirtschaftszweig (NOGA) .....	57
Abbildung 17: Zufriedenheit mit der gesamten Governance nach Akteuren .....	57
Abbildung 18: Subjektive Wahrnehmung der Steuerungsdimensionen nach Akteuren .....	58
Abbildung 19: Objektive Einschätzung der Steuerungsdimensionen nach Akteuren .....	59
Abbildung 20: Steuerungsfunktion 407 nach Akteuren (Höhere Berufsbildung versus Weiterbildung an Hochschulen).....	60
Abbildung 21: Steuerungsfunktion 603 nach Akteuren (Systemverwaltungskosten OdA) .....	60
Abbildung 22: Steuerungsfunktion 702 nach Akteuren (Massnahmen Lehrstellenmarkt) .....	61
Abbildung 23: Durchschnittliche Anzahl «Weiss nicht»-Antworten nach Akteuren .....	62
Abbildung 24: Zusammenarbeit der Akteure.....	63
Abbildung 25: Zusammenarbeit der Akteure innerhalb des Beschäftigungs- und des Bildungssystems .....	64
Abbildung 26: Zusammenarbeit der Akteure im Beschäftigungs- und im Bildungssystem.....	65



# Danksagung

Die Studie wurde im Auftrag des Staatssekretariates für Bildung, Forschung und Innovation erstellt und von diesem finanziert. Wir danken an dieser Stelle für die Unterstützung sowie die Bereitstellung von Adressen der Organisationen der Arbeitswelt. Ein besonderer Dank gilt der Yousty AG für die Zusammenarbeit bei der Befragung der Firmen. Schliesslich möchten wir uns bei all jenen bedanken, welche den Fragebogen ausgefüllt haben und damit wertvolle Hinweise für die Verbesserung der Governance der Berufsbildung Schweiz zur Verfügung gestellt haben.

# Kurzbeschreibung der Studie

Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf die Erkenntnisinteressen des SBFi im Zusammenhang mit dem Leitbild 2030 insbesondere auf Aspekte der Thematik 10, d.h. der «Optimierung der Governance und Stärkung der Verbundpartnerschaft». Aus dem vom SBFi vorgeschlagenen Governance-Aspekten hat sich die vorliegende Studie auf die Überprüfung und das allfällige Anpassen der verbundpartnerschaftlichen Organe hinsichtlich Wirksamkeit konzentriert. Im Zentrum stehen die Fragen: a) Wie gut ist die Governance innerhalb des Berufsbildungssystems Schweiz und b) wie gut ist die Governance von System-Schnittstellen.

Eine kurze Literaturrecherche in Kapitel 2 ergibt, dass die Entwicklung von Analysen zu Steuerungsmodellen in der Berufsbildung in den letzten 20 Jahren zugenommen hat. Ein Modell welches schon für die Erfassung der Schweizer Governance gebraucht wurde ist von Rauner et al. (2009). Sie betrachten zwei Dimensionen, «Koordinierung und Fragmentierung» sowie «Input- und Output-Steuerung». Neuere Modelle betrachten mehr Dimensionen oder haben einen unterschiedlichen Ansatz, jedoch werden aus Sicht der Autorinnen in keinem Modell alle wesentlichen Aspekte abgebildet.

## Verbundpartnerschaft entlang eines Bildungsprozesses

Um einen Einblick zu bekommen, wie die Schweiz in Bezug auf die Kooperation des Bildungs- und Beschäftigungssystems in der Berufsbildung dasteht, werden im Kapitel 3 die Resultate einer bereits veröffentlichten Studie zur Wirksamkeit der Verbundpartnerschaft entlang eines Bildungsprozesses (EFZ) zusammengefasst wiedergegeben (Renold, et al., 2015; 2016; 2017). Der KOF Education-Employment Linkage Index (KOF EELI) wurde darin als Instrument bei rund 20 Ländern eingesetzt so dass ein internationaler Benchmark vorhanden ist, um die Schweiz auch im internationalen Vergleich beurteilen zu können. Als Hauptergebnis

kann festgehalten werden, dass die Schweiz über eine gute Koppelung zwischen den Akteuren des Bildungs- und Beschäftigungssystems verfügt. Sie gehört zusammen mit Österreich zu den führenden Ländern. Allerdings kann auch für die Schweiz in einzelnen Dimensionen eines Bildungsprozesses Handlungsbedarf identifiziert werden. Eine zusätzliche vertiefte Analyse geht der Frage nach wo die Herausforderungen zur Verbesserung der Verbundpartnerschaft liegen.

Insgesamt gute Ergebnisse erzielt die Schweiz in der *Curriculum Design Phase*. Wichtige Prozesse bei denen eine verbundpartnerschaftliche Zusammenarbeit mit vergleichsweise hoher Koppelungsintensität sichtbar wird, sind das «Festlegen von Ausbildungsinhalten und Qualifikationsstandards» sowie das «Festlegen der Prüfungsformen». Analysiert man die Qualität des Koppelungsprozesses, so liegt die Schweiz über dem Durchschnitt. Sie erzielt aber nicht den Top-Wert. Dies hat einen engen Zusammenhang zur Frage, wann und durch wen die Erneuerung von Curricula bestimmt wird. Auch hier könnte sich die Schweiz verbessern.

In der *Curriculum Anwendungsphase* sind die Werte überall über dem Benchmark, auch wenn die Schweiz nicht überall die Top-Werte erzielt. Dies hat mit der sehr starken Integration der Betriebe als Ausbildungsort zu tun. So ist beispielsweise der Wert zur Subdimension «Ausrüstung» lediglich deckungsgleich mit dem Benchmark. In anderen Ländern wie beispielsweise in Singapur investieren Firmen sehr viel mehr in die Ausrüstung der Infrastruktur an Berufsfachschulen, weil es in diesem Land keine duale Berufsbildung gibt.

In der *Curriculum Feedback Phase* liegt die Schweiz ebenfalls auf dem Benchmark Wert. Sie hat bei der Subdimension «Informationssammlung» Verbesserungspotential. Dies ist angesichts des raschen Wandels im Arbeitsmarkt eine sehr wichtige Dimension und sollte von den Verbundpartnern überprüft werden.

Forschungserkenntnisse zeigen auf, dass forschungsnahe und innovationsstarke Betriebe eine sehr viel wichtigere Rolle spielen (Rupietta & Backes-Gellner, 2018), um die auf dem Arbeitsmarkt notwendigen Kompetenzen richtig zu antizipieren. Andererseits helfen evidenz-gestützte Analysen, den Zeitpunkt einer Reform zu identifizieren (Renold, et al., 2015; 2016; 2017; 2018).

### **Referenzrahmen für die Governance eines Berufsbildungssystems**

Als wichtige Governance-Thematik bezeichnet das SBFI die «Verbesserung des Systemwissens bei den Akteuren der Berufsbildung auf nationaler Ebene». Um identifizieren zu können, wie gut das Systemwissen bei den Akteuren heute ist, haben die Autorinnen in Kapitel 4 basierend auf der Literaturanalyse insbesondere Rauner et al. (2009), ihrer bisherigen Forschungen und einer theoretischen Fundierung einen Referenzrahmen entwickelt, der es erlaubt, das Systemwissen bei Akteuren systematisch abzufragen und auszuwerten. Dabei ist ein Rahmen entstanden der 12 Steuerungsdimensionen abdeckt, die aus Steuerungsfunktionen zusammengesetzt sind. Daraus sollen Erkenntnisse gewonnen werden, wo und bei wem das Systemwissen gut ist und wo allenfalls Verbesserungspotenzial existiert. Im neu entwickelten Referenzrahmen wurden zudem die einschlägigen Artikel des Schweizer Berufsbildungsgesetz und der Berufsbildungsverordnung aufgeführt, um aufzuzeigen, welche wesentlichen Steuerungsfunktionen rechtlich verankert sind.

### **Umfrage bei den Stakeholdern der Berufsbildung**

Die Umfrage wurde im Januar 2019 bei ausgewählten Akteuren der Schweizer Berufsbildung in Deutsch und Französisch durchgeführt. Massgebende Akteure der nationalen Verbundpartnerschaft der Berufsbildung in der Schweiz waren vertreten. Auf nationaler Ebene wurden als Experten Akteure vom Bund, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) befragt, auf lokaler Ebene die Berufsfachschulen und ausgewählte Betriebe. Insgesamt haben

2,129 Personen bei der Umfrage teilgenommen, wobei alle Kantone vertreten sind wie auch alle Wirtschaftszweige.

Da alle Fragen von Rauner et al. (2009) in die neue Umfrage eingeflossen sind, ist ein Vergleich zu den Governance-Aspekten der Schweiz über 12 Jahre möglich. Eine kurze Nachbildung des Rauner-Modells zeigt auf, dass die Akteure das Steuerungsmodell zwölf Jahre später als weitgehend identisch betrachten obwohl im 2019 mit 211 Teilnehmenden wesentlich mehr Verbundpartnerexperten einbezogen wurden als im 2007 (9 Teilnehmer). Das zeugt davon, dass auch heute die Akteure das Schweizer Berufsbildungsmodell als output-orientiert und koordiniert verstehen. Dies hat weitgehend damit zu tun, dass das aktuelle Berufsbildungsgesetz wesentliche Aspekte vorgibt und danach gehandelt werden muss. Werden jedoch die einzelnen Kategorien angeschaut, sind Unterschiede erkennbar. So hat die Schweiz bei dem Zusammenwirken von Akteuren, den Innovationsstrategien und der Ergebnisorientierung einen höheren Wert im 2019 als noch im 2007. Einen tieferen Wert hat die Schweiz bei der Dimension Abgestimmte rechtliche Regelung, der Balance zwischen den steuerungsrelevanten Politiken, der Verteilung der strategischen und operativen Funktionen und der Normorientierung.

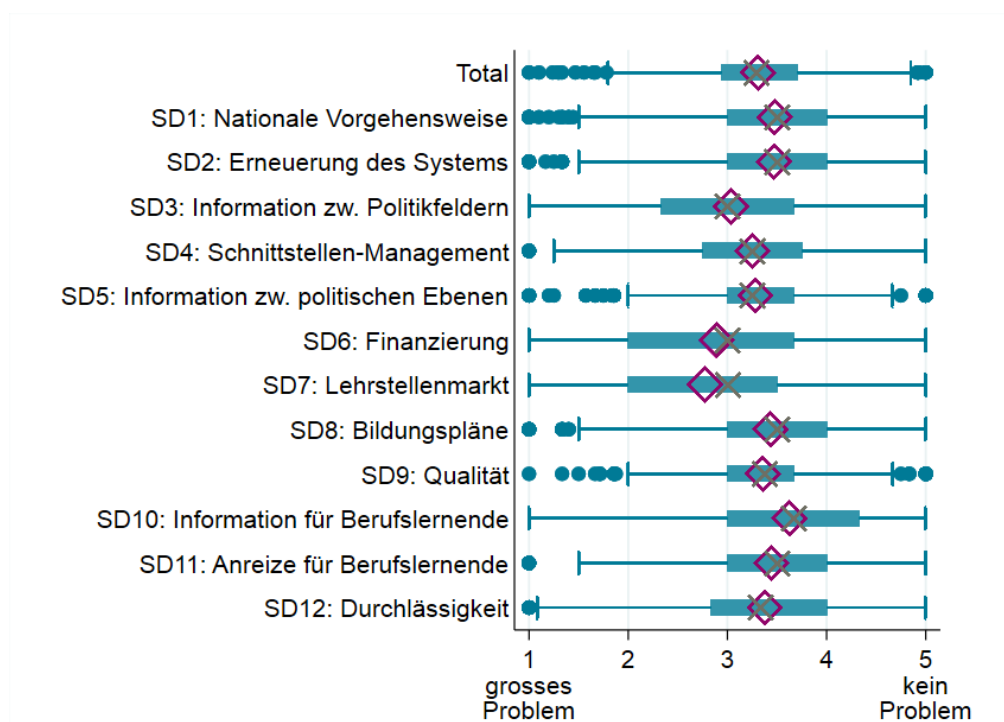
### **Subjektive Wahrnehmung und objektive Einschätzung der Schweizer Berufsbildungs-Governance**

Die allgemeine subjektive Zufriedenheit der Verbundpartner mit der Governance des Berufsbildungssystems Schweiz ist relativ hoch und liegt im Durchschnitt aller an der Umfrage Beteiligten bei 3.7 (auf einer Skala von 1-5). Die Zufriedenheit pro Steuerungsdimension schwankt im Durchschnitt zwischen 3.0 (SD6: Finanzierung) und 3.9 (SD12: Durchlässigkeit) auf der Skala 1-5. Damit darf man annehmen, dass die Governance insgesamt zufriedenstellend ist. Internationale Vergleichswerte fehlen bis anhin, da diese Umfrage als erstes in der Schweiz eingesetzt wurde.

Bei der objektiven Beurteilung der 12 Steuerungsdimensionen, welche ein Berufsbildungssystem beachten sollte, liegen die Durchschnittswerte etwas tiefer wie die folgende **Abbildung A** zusammenfasst. Die Mittelwerte liegen zwischen 2.8 und 3.6. Auch ist die Streuung je nach Steuerungsdimension unterschiedlich, d.h. es muss genauer geprüft werden, welche Stakeholder-Gruppe die jeweilige Dimension am pessimistischen einschätzt und welche Steuerungsfunktion innerhalb einer Steuer-

ungsdimension den Durchschnittswert allenfalls treibt. Dies erlaubt die Diskussionen mit den Verbundpartnern gezielt zu führen und gegebenenfalls Massnahmen einzuleiten. Die Dimensionen SD6: Finanzierung und SD7: Lehrstellenmarkt sollten genauer analysiert werden, da ihre Durchschnittswerte unter dem Wert 3 liegen. Allerdings ist die Streuung vergleichsweise hoch. Der Bericht zeigt in den Abbildungen 10-12 auf, welche Werte die einzelnen Steuerungsfunktionen erzielt haben.

**Abbildung A (siehe Abb. 9): Objektive Einschätzung der Governance**



Hinweis: Die Abbildung stellt die objektive Einschätzung in Boxplots dar, wobei die Box die mittleren 50% der Daten darstellen (zwischen 25%-Quartil und 75%-Quartil). Die Antennen stellen die Werte ausserhalb der Box dar. Extreme Ausreisser werden durch die Punkte gekennzeichnet. Ein pinkfarbenedes Karo zeigt den Mittelwert, ein graues X den Medianwert, welcher den Wert angibt bei dem 50% der Daten darüber liegen und 50% darunter. N=1028-1532

### Variation des Systemwissens innerhalb ausgewählter Gruppierungen

Die Analysen zum Systemwissen unterschiedlicher Stakeholder-Gruppen zeigt auf, welche Stakeholder-Gruppe bei ausgewählten Steuerungsfunktionen eher pessimistisch und welche optimistischer eingestellt sind. Bei der Steuerungsdimension SD6: Finanzierung ist beispielsweise der Bund eher optimistisch eingest-

stellt mit einem Wert von 3.6 (Skala 1-5), während die Betriebe einen Wert von 2.8 aufweisen. Dieses Resultat erstaunt wenig, verfügt der Bund meist über die umfassendsten Informationen, während die Betriebe mit aller Wahrscheinlichkeit nicht vollständig über die private und öffentliche Finanzierung der Berufsbildung Schweiz informiert sind. In der Steuerungsdimension 7: Lehrstellenmarkt sieht der Bund den Sachverhalt leicht optimistisch, während die Kantone mit 2.6 den tiefsten Wert aufweisen.

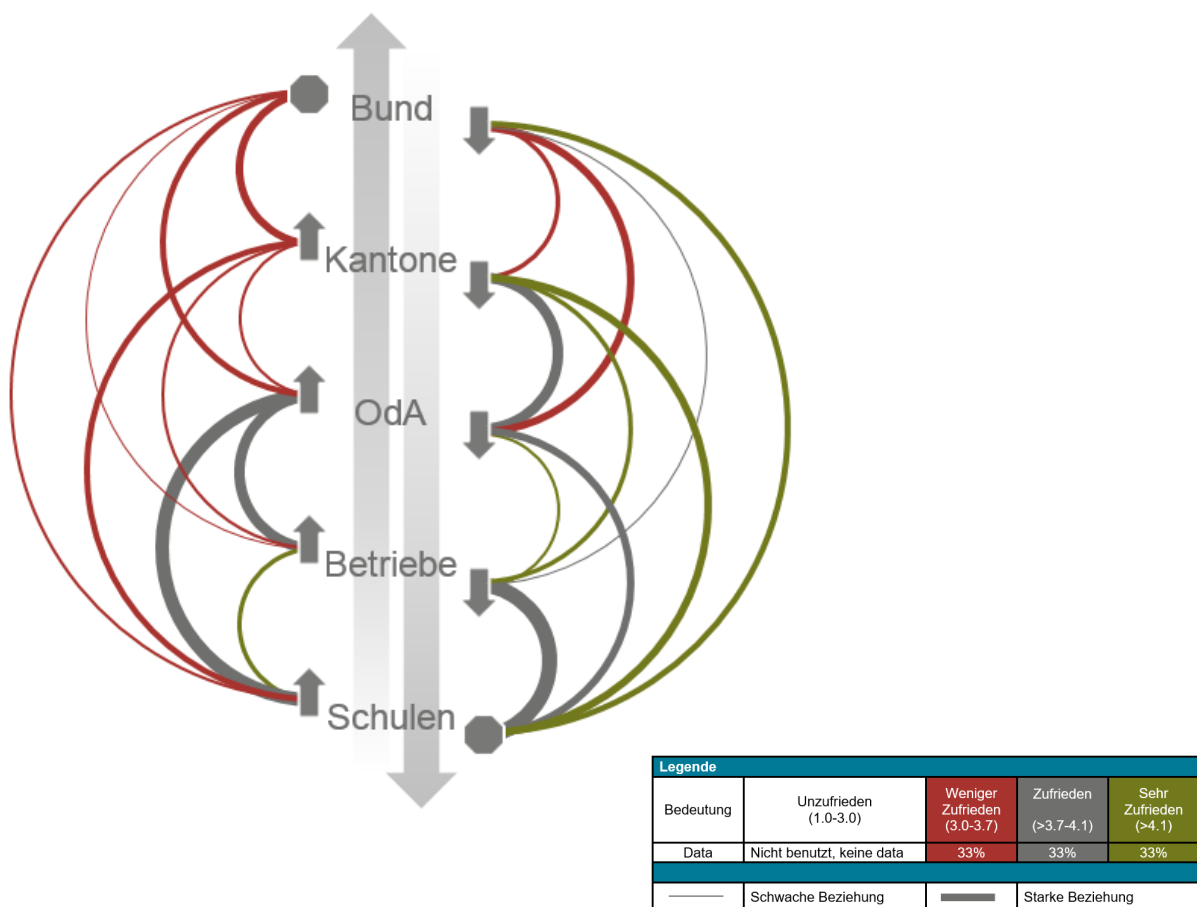
Auch dieses Bild ist nachvollziehbar, sind doch die Kantone tagtäglich mit dem Lehrstellenmarkt konfrontiert und deshalb näher am konkreten Geschehen.

### Variation der Zusammenarbeit unter den Akteuren

Die Zusammenarbeit der Verbundpartner ist das A und O eines gut funktionierenden Berufsbildungssystems. Je robuster das gemeinsame

Verhalten, d.h. je stärker sie am gleichen Strick ziehen, im Hinblick auf eine Steuerungsfunktion (= soziale Institution), je wahrscheinlicher ist es, dass diese auch gut erfüllt wird und zur Problemlösung beiträgt. Deshalb haben die Autorinnen Auswertungen der Kooperationszufriedenheit und -intensität mit ausgewählten Netzwerk-Analysen illustriert wie an der folgenden **Abbildung B** aufgezeigt wird. Wesentliche Merkmale werden zusammengefasst.

Abbildung B (siehe Abbildung 24): Zusammenarbeit der Akteure



Hinweis: Die grauen Pfeile zeigen die Richtung der Beziehungen an, soll heissen, dass auf der linken Seite die Beziehungen der unterliegenden Akteure mit den oberliegenden Akteuren gezeigt wird, während auf der rechten Seite die Beziehungen der oberliegenden Akteure mit den unterliegenden Akteuren dargestellt sind. Diese Anordnung wurde für die Visualisierung gewählt und hat in keiner Weise mit einem Level zu tun, da die Kantone und OdA etwa auf dem gleichen Level anzusiedeln wären, sowie auch die Betriebe und Schulen. Die Dicke der Verbindungslinien stellt die Stärke der Beziehung dar, wobei eine dickere Linie eine stärkere Beziehung bedeutet. Die Farbe der Verbindungslinien symbolisiert die Zufriedenheit der Akteure mit der Zusammenarbeit. Diese Einfärbung stellt die Ergebnisse etwas überspitzt dar, da alle Akteure grundsätzlich mit der Zusammenarbeit zufrieden sind (alle Werte über 3). Um die Unterschiede jedoch erkennbar zu machen, werden die Angaben in drei Farben aufgezeigt. Grün steht für den Drittel der ausgehenden Akteure, der mit der Zusammenarbeit am meisten zufrieden ist (Werte über 4.1). Rot zeigt den Drittel der ausgehenden Akteure, der mit der Zusammenarbeit am wenigsten zufrieden ist (Werte unter 3.7) und grau steht für den mittleren Drittel, was einer neutralen Einschätzung gleich kommt (zwischen 3.7 und 4.1).

Auffallend ist dabei, dass den Akteuren im Beschäftigungssystem (OdA, Betriebe) eine sehr wichtige Rolle zukommt. Die intensivsten Kooperationsbeziehungen bestehen zwischen Betrieben und Berufsfachschulen. Während Betriebe zu den Berufsfachschulen eine neutrale Beziehung zeigen, so sind Berufsfachschulen mit den Betrieben eher zufrieden. Fast ebenso intensiv und neutral sind die Beziehungen zwischen Betrieben und den OdA. Im Weiteren ist beachtlich wie intensiv die Schulen mit den OdA kooperieren. Alle diese Beziehungen sind zufriedenstellend bis neutral, was als ausgesprochen positiv gewertet werden kann.

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Berufsfachschulen ist aus Sicht der Kantone positiv; aus Sicht der Berufsfachschulen ist sie wenig zufriedenstellend. Die Berufsfachschulen haben zwar keine sehr intensive Beziehung zum Bund; sie sind mit dieser allerdings eher weniger zufrieden. Ähnlich sehen es die Betriebe. Ihre Beziehung zum Bund ist zwar nicht sehr intensiv; aber diejenigen welche eine Beziehung haben, sind eher weniger zufrieden. Das mag mit dem geringen Autonomiegrad zu tun haben, denen die Berufsfachschulen aber auch Betriebe in dieser Beziehung ausgesetzt sind.

Ein Spannungsfeld, d.h. weniger zufriedenstellende Beziehungen, besteht zwischen dem Bund und den OdA in beide Richtungen. Hier besteht Handlungsbedarf, denn die OdAs sind für die Funktionsweise eines dualen Berufsbildungssystems ein sehr zentraler Verbundpartner.

### Handlungsempfehlungen und Ausblick

Aus den Resultaten ergeben sich für die Frage zur Governance innerhalb des Berufsbildungssystems Schweiz folgende Handlungsempfehlungen:

1. Eine stärkere Integration von forschungsnahen und innovativen Unternehmen bei der Entwicklung von Lehrplänen und der Aktualisierung der Bildungsverordnungen könnte zu einer Wissensverbreitung zwischen den Unternehmen führen, welche Innovation fördert. Die OdAs könnten bei der Rekrutierung

von Betrieben für eine Reformkommission stärker solche Unternehmen miteinbeziehen.

2. Die Art und Weise wie sich Verbundpartner über den Zeitpunkt und den Inhalt der Erneuerung eines Lehrplanes (Curriculum) und einer Bildungsverordnung informieren, hat im internationalen Vergleich Verbesserungspotenzial. Da Bildungsreformen sehr teuer sind, wird empfohlen verstärkt empirische Erkenntnisse heranzuziehen um den Zeitpunkt und das Ausmass von Bildungsreformen zu identifizieren.
3. Die Kooperationsbeziehungen zwischen Betrieben und Berufsfachschulen sind ausgesprochen intensiv und sollten durch die zuständigen Verbundpartner wertgeschätzt werden.
4. Ebenso sollen die OdA mit ihren Betrieben als tragende Akteure in der Verbundpartnerschaft Anerkennung finden. Sie arbeiten gut zusammen.
5. Die Kooperationsbeziehungen zwischen dem Bund und den OdAs sollte reflektiert werden. Offensichtlich sind aufgrund der Rückmeldungen beide Seiten weniger miteinander zufrieden. Diese Zusammenarbeit sollte weiter geklärt werden.

Für die Frage wie gut die Governance von System-Schnittstellen ist, können folgende Handlungsempfehlungen gegeben werden:

6. Unter dem Aspekt der Chancengleichheit soll geprüft werden, ob die Zulassungsvoraussetzungen an die allgemeinbildenden Bildungswege schweizweit harmonisiert werden können.
7. Die unterschiedliche Bedeutung von formalen Höheren Berufsbildungsabschlüssen gegenüber nicht-formalen Hochschulkursen soll thematisiert werden. Es besteht aus Sicht der Berufsbildungsakteure ein latentes Problem.
8. Es besteht aus Sicht der Teilnehmer Handlungsbedarf im Umsetzen der Verfahren zur

Anerkennung von non-formalen und informellen Lernleistungen. Dies ist im Zusammenhang mit der Nachholbildung eine wichtige Aufgabe.

9. Angesichts der grossen Bedeutung der Durchlässigkeit im gesamten Schweizer Bildungssystem sollte geprüft werden, wie die Information verbessert werden kann.

Das Fazit welches aus dieser Studie gezogen wird ist, dass die Schweizer Berufsbildungs-Governance angesichts der sehr differenzierten Analyse und einer vergleichsweise hohen Zahl an Teilnehmenden als insgesamt gut beurteilt werden kann. Es resultieren aufgrund von insgesamt 47 Steuerungsfunktionen nur wenige

Handlungsempfehlungen. Die Zusammenarbeit an der Basis der Berufsbildung (Betriebe/Berufsfachschulen) darf als sehr intensiv und neutral bis gut beurteilt werden. Sämtliche Stakeholder-Gruppen unterhalten mehr oder weniger intensive Beziehungen zueinander. Generell beurteilen die im Gesetz verankerten Verbundpartner die Beziehungen mit den für die Umsetzung zuständigen Institutionen positiver als umgekehrt. Dies hat damit zu tun, dass sie meist über wesentlich mehr Informationen verfügen. Einzig die Beziehung zwischen den OdA und dem Bund ist weniger zufriedenstellend aus der Sicht der Teilnehmer. Hier ist bei den Kooperationsbeziehungen der grösste Handlungsbedarf angezeigt.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Die Berufsbildung Schweiz ist im internationalen Vergleich ein Erfolgsmodell (Renold, 2018a; 2018b). Sie zeichnet sich durch ausgesprochen gute Outcome-Effekte auf dem Arbeitsmarkt aus (Renold, et al., 2014)

Allerdings stehen alle Länder globalen Herausforderungen gegenüber, welche insbesondere durch Megatrends wie Digitalisierung, steigende berufliche Mobilität oder demografischer Wandel beeinflusst werden. Immer rascher ändernde Anforderungen an Fachkräfte von morgen bewegen nicht nur die Bildungspolitiker, sondern auch die Unternehmen und die Mitarbeiterschaft. Aus diesem Grund hat das SBFI zusammen mit den Verbundpartnern (BBG 2002 Art. 1) einen Strategieprozess „Berufsbildung 2030“ durchgeführt. Die Ergebnisse des Leitbildes inklusive Hintergrundberichte wurden im 2018 veröffentlicht (SBFI, 2018a). Nach der Verabschiedung des Leitbildes ist der Strategieprozess Berufsbildung 2030 in die Implementierungsphase übergegangen.

Zu den priorisierten Stossrichtungen gehören die folgenden vier Themenbereiche (SBFI, 2018b):

- Ausrichtung der Berufsbildung auf das Lebenslange Lernen
- Flexibilisierung der Bildungsangebote
- Stärkung von Information und Beratung über die gesamte Bildungs- und Arbeitslaufbahn
- Optimierung der Governance und Stärkung der Verbundpartnerschaft

Der vorliegende Bericht ist ein Beitrag zur vierten Stossrichtung «Optimierung der Governance und Stärkung der Verbundpartnerschaft». Diese Thematik bezieht sich auf Leitlinie 10:

*«Die Berufsbildung ist effizient strukturiert und solide finanziert. Wir verteilen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen fair, adäquat und transparent auf Bund, Kantone und Wirtschaft und sorgen für eine sichere Finanzierung. Dank effizienter Strukturen ist die Berufsbildung für alle Akteure ein Gewinn.»*

Dabei hält das SBFI im Programm zum Leitbild fest, dass die Governance-Thematik folgende Aspekte adressieren muss:

- Überprüfen und Anpassen der verbundpartnerschaftlichen Organe hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Wirksamkeit (Kommissionen, Gefässe, Gruppen usw.).
- Stärken der Verbundpartnerschaft unter Nutzung der neuen Technologien.
- Vereinfachen der Finanzflüsse und Verbesserung der Anreizstrukturen.
- Gewährleisten der Finanzierungssicherheit (privat und öffentlich).
- Verbessern des Systemwissens bei den Akteuren der Berufsbildung auf nationaler Ebene.
- Verbesserung der interkantonalen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Harmonisierung.
- Stärkung des verbundpartnerschaftlichen Auftritts in den Gremien der anderen Bildungsbereiche.

Der Forschungsbereich Bildungssystem der KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich, wurde eingeladen hierzu eine Offerte zu unterbreiten. In den folgenden Kapiteln werden Fragestellungen, methodisches Vorgehen, Resultate zur Steuerung des Gesamtsystems und allfällige Handlungsempfehlungen sowie das Projektteam vorgestellt. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist Auftraggeber dieser Studie und finanziert diese ebenfalls.



## 1.2 Fragestellung

Von den in der Ausgangslage adressierten Fragen aus dem Programm des SBFI konzentriert sich die vorliegende Studie auf folgende Untersuchungen und vertieft bestehende Forschungserkenntnisse des KOF Forschungsbereichs Bildungssysteme.

### 1.2.1 Governance innerhalb des Berufsbildungssystems Schweiz

Eine effiziente und effektive Steuerung der Berufsbildung Schweiz ist eine notwendige Voraussetzung für die Verbesserung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lage. Bisherige Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Schweiz im internationalen Vergleich sehr gut dasteht (Renold, et al., 2014; Renold, et al., 2016; Renold & Caves, 2017; Renold, et al., 2018; SKBF/CSRE, 2018; Rauner, et al., 2009). Detailanalysen aus internationalen Vergleichen zu der Koppelungsintensität von Akteuren des Bildungs- und Beschäftigungssystems weisen insbesondere auf die Stärken und Herausforderungen der Schweiz (Renold, et al., 2016; 2017; 2018).

#### Überprüfen und Anpassen der verbundpartnerschaftlichen Organe hinsichtlich ihrer Wirksamkeit (Kommissionen, Gefässe, Gruppen usw.).

Dieser Programmpunkt wird durch eine Spezialauswertung unseres internationalen Benchmark-Instruments KOF Education-Employment Linkage Index (EELI) für die Schweiz angegangen (Renold, et al., 2016; 2017; 2018). Weitere Forschungserkenntnisse aus dem Leading House Education and Economics werden in die Analyse einbezogen (z.B. Rupietta & Backes-Gellner, 2018). Daraus werden Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Verbundpartnerschaft Berufsbildung Schweiz generiert. Folgende Fragen stehen bei der Analyse im Zentrum:

- Welche Stärken und Schwächen weist die Schweizer Verbundpartnerschaft hinsichtlich ihrer Kooperation entlang eines beruflichen Bildungsprozesses auf?
- Wo liegen die Herausforderungen zur Verbesserung der Verbundpartnerschaft?

#### Verbessern des Systemwissens bei den Akteuren der Berufsbildung auf nationaler Ebene.

Für diesen Themenblock werden wir Grundlagen aus dem Berufsbildungsgesetz und der -Verordnung zur Steuerung der Berufsbildung Schweiz aufbereiten und in einen **Referenzrahmen** bringen. Eine Umfrage bei den verschiedenen Akteuren der Schweizer Berufsbildung soll aufzeigen, wie gut das Systemwissen bei den Akteuren ist und welcher Handlungsbedarf sich ergibt.

Den Steuerungstyp im Bereich der **Finanzierung des Berufsbildungswesens** werden wir im obgenannten Referenzrahmen aufzeigen (Renold & Barmettler, 2007). Die Umfrage bei ausgewählten Akteuren soll aufzeigen, wie die Wahrnehmung bezüglich Finanzierung ist. Aus den allfälligen Differenzen zwischen dem gesetzlich festgelegten Steuerungsmodell und dem aktuellen Verständnis der Akteure werden entsprechende Empfehlungen hergeleitet.

### 1.2.2 Governance von System-Schnittstellen

Die Stärke der Berufsbildung Schweiz basiert unter anderem auf der hohen Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems. Friktionen an den Schnittstellen zu anderen Teilsystemen des Bildungssystems können ihre Wirksamkeit einschränken. Im Weiteren können die Steuerungsmechanismen bei anderen Teilsystemen unterschiedlich sein, was zum einen mit dem Zweck des entsprechenden Bildungssystemteils zu tun hat (z.B. Autonomie von Hochschu-

len) oder mit dem politischen Steuerungssystem (föderale Kompetenzverteilung; Spinatsch, 2009).

Die für die Steuerung des Berufsbildungssystems relevanten Schnittstellen zu anderen Teilsystemen werden beleuchtet und in ihrer Tragweite für die systematische Steuerung der Berufsbildung eingeschätzt, um allfälligen Handlungsbedarf bei systemübergreifenden Steuerungsfriktionen identifizieren zu können. Damit soll beigetragen werden, die **«Stärkung des verbundpartnerschaftlichen Auftritts in den Gremien der anderen Bildungsbereiche (siehe Stossrichtung 4)»** zu identifizieren.

Aufgrund der Kurzfristigkeit der Anfrage und dem kurzen Untersuchungszeitraum von vier Monaten, können nur ausgewählte Aspekte des Fragenkataloges in der Stossrichtung 4 des SBFI einbezogen werden. Dabei wird die Priorität auf die Funktionsweise des BBG und der BBV sowie auf die Dimensionen des Governance-Modelles gelegt. Insbesondere muss auf die Analyse der Finanzflüsse verzichtet werden, da dies den Rahmen dieses kurzen Auftrages sprengen würde. Hingegen sollen Aspekte der Finanzierungssicherheit aus Sicht der Governance-Perspektive beleuchtet werden.

## 2 Literaturrecherche zu Governance in der Berufsbildung

Unter Governance wird die Steuerung der Handlungen zwischen gegenseitig abhängigen Akteuren wie zum Beispiel dem Staat und den gesellschaftlichen Institutionen verstanden (Rauner, et al., 2009). Eine etwas detailliertere Definition kommt von den Vereinten Nationen (UN, Commission on Global Governance 1995 gefunden in Dohmen, et al., 2015, S. 20): „Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated or co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes em-powered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.“ Auf die Berufsbildung bezogen heisst dies, dass sich die Governance mit den gesetzlichen Bestimmungen und den Zuständigkeiten sowie der Zusammenarbeit der Akteure befasst, welche bei der Ausbildung von Lernenden mitwirken (Bliem, et al., 2014).

Die Berufsbildung in der Schweiz ist in folgenden Artikeln der Bildungsverfassung geregelt. Art. 61a legt Zielnormen und Zuständigkeiten für den gesamten Bildungsraum fest. Art. 63 regelt die Zuständigkeiten zur Berufsbildung: Abs. 1: «Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.» Abs. 2: «Er fördert ein breites und durchlässiges Angebot im Bereich der Berufsbildung». Somit ist die oberste Behörde zur Steuerung der Berufsbildung zuständig. Entsprechend sind die Konkretisierungen in einem Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) sowie einer vom Bundesrat verabschiedeten Verordnung zur Berufsbildung (BBV) geregelt. Neben diesen beiden Rechtserlassen, welche das gesamte Berufsbildungswesen regeln, gibt es auf Bundesebene eine Vielzahl von weiteren

Erlassen, welche in der systematischen Rechtsammlung des Bundes geordnet sind<sup>1</sup>. Dazu gehören zum Beispiel die Berufsmaturitätsverordnung, die Mindestverordnung über Bildungsgänge an höheren Fachschulen, die Verordnung des SBFI über das Verzeichnis der gemäss dem nationalen Qualifikationsrahmen für Abschlüsse der Berufsbildung eingestufteten Berufsbildungsabschlüsse; die Bildungsverordnungen zu den einzelnen Berufen und vieles mehr. Die Kantone verfügen über Ausführungsgesetze gestützt auf das Bundesgesetz über die Berufsbildung, in denen sie den Vollzug regeln.

Die Governance in der Berufsbildung nimmt je nach Land unterschiedliche Formen an. In der Literatur wurden daher verschiedene Ansätze entwickelt um diese Formen einzuordnen und zu erfassen. Als einer der ersten hat Greinert (1998) die Steuerung des Bildungssystems international anhand von drei Merkmalen typologisiert, die er basierend auf den drei gängigen Ausbildungsmodellen (Marktmodell in England, Schulmodell in Frankreich und Dualmodell in Deutschland) abgeleitet hat. Neben der «**marktförmigen**» **Steuerung**, dessen Treiber eher einseitig vom Beschäftigungssystem ausgehen und die in der Regel nicht durch das staatliche Bildungssystem formal anerkannt sind, ist in der Mehrheit der Länder weltweit die «**staatliche**» **Regulierung** dominant, welche sich durch schulisch organisierte Berufsbildung auszeichnet. In diesen Ländern fehlt es am systematischen und institutionalisierten Einbezug von Akteuren und sozialen Institutionen des Beschäftigungssystems. Die dritte Form stellt eine Mischung dar. Sie wird als «**berufsständisch**» **oder** «**korporatistische Steuerung**» bezeichnet, bei der soziale Institutionen, wie Berufsverbände oder andere Organisationen der Arbeits-

<sup>1</sup> Siehe: <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>

welt, eine massgebende Steuerungsrolle übernehmen (Rauner, et al., 2009; Clematide, et al., 2005; Greinert, 1998).

Basierend auf Greinert gehen Rauner et al. (2009) bei ihrem Analyse-Instrument von grundlegenden Typologien von Steuerungsmodellen der beruflichen Bildung aus. Sie fassen zusammen, dass die berufspädagogische Sicht in der Regel eine Einteilung nach Lernorten (Betriebe, Berufsfachschule, weitere Anbieter) vornimmt, während sich die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf eine Klassifizierung anhand der «Muster, nach dem die Prozesse beruflicher Bildung gesteuert werden» fokussieren. Bei letzterer geht es «um die Perspektive der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die unter dem analytischen Oberbegriff 'Governance' (...) Aufmerksamkeit erfahren haben». Sie räumen unter Berufung auf Benz et al. (2007) ein, dass eine Orientierung an den Handlungssteuerung der Hierarchie oder des Marktes zu kurz greifen, um komplexe Interaktionsprozess zu erfassen. Rollen und Handlungslogiken seien Steuerungsmuster in der beruflichen Bildung, die sich in Typologien klassifizieren lassen.

Weiter sagen für Rauner et al. die Steuerungs- und Unterstützungssysteme etwas über die Qualität des beruflichen Bildungssystems aus. Daher untersuchen sie mit ihrem Instrument die **Integration des Steuerungssystems** und den **Steuerungsmodus**. Unter Integration des Steuerungssystems fassen sie die Zusammenarbeit der Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen, welche von fragmentiert bis zu koordiniert reichen kann. Diese Ebene kann anhand folgender Dimensionen erfasst werden: Vorhandensein abgestimmter rechtlicher Regelungen; Zusammenwirken von Akteuren, Vorhandensein von Innovationsstrategien, Balance zwischen den steuerungsrelevanten Politikfeldern und Verteilung der strategischen und operativen Funktionen. Der Steuerungsmodus hingegen reicht von der detaillierten Vorgabe wie etwas angegangen werden soll (Input-orientierter Ansatz) bis hin zur lediglich Vorgabe der zu erreichten Leistungen (Output-orientierter An-

satz). Zu dieser Dimension gehören die Indikatoren Ergebnisorientierung und Normenorientierung. Diese beiden Dimensionen ergeben eine Matrix mit vier unterschiedlichen Ausprägungen. Die Anwendung fand durch Befragungen in den vier Ländern, Dänemark, Deutschland, Österreich und der Schweiz statt. Die Governance der Schweiz fährt in diesem Modell ein koordinierter output-orientieren Ansatz.

Busemeyer und Trampusch (2012) hingegen gehen von einem «Collective Skill Formation»-Ansatz aus, gestützt auf Thelen (2004) und dem «Varieties of Capitalism»-Ansatz. Hierbei werden der Einfluss des Staates und der Einfluss der Unternehmen in der Berufsbildung als Dimensionen gesetzt, was ebenfalls eine Matrix mit vier Ausprägungen generiert. Die Schweiz gehört bei diesem Ansatz zu den «Collective Skills Formation», da sowohl der Staat wie auch die Unternehmen Einfluss nehmen. Typisch für diesen Ansatz ist die starke Beteiligung der Unternehmen, das Prinzip der Subsidiarität so dass Verbände eine Rolle spielen können, anerkannte und standardisierte Qualifikationen und mehrere Lernorte.

Der Ansatz von Cedefop (2013) fokussiert auf formalen Feedback-Mechanismen zwischen den Akteuren, die zur Überprüfung und Erneuerung von Berufsbildungs-Programmen führen, um den Ansprüchen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden. Die Studie unterscheidet vier Typen von Mechanismen, welche liberal, statisch, partizipativ und koordiniert genannt werden. Die Untersuchung bei 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt, dass die Länder nicht nur einem Mechanismus zugeordnet werden können, sondern gleichzeitig mehrere Mechanismen parallel existieren.

Im 2016 hat die Cedefop eine neue Studie herausgegeben über Governance Strukturen und Finanzierung, welche die vorangegangenen Ansätze aufnimmt um daraus einen neuen integrierten Ansatz zu schaffen (Cedefop, 2016). Dieser berücksichtigt sechs Dimensionen, welche in einem «Governance Equalizers» dargestellt werden. Dafür werden die Länder zwischen den Extremen jeder der sechs Dimensionen eingeteilt. Die sechs Dimensionen sind 1)

kohärenter Rechtsrahmen mit den Extremen Koordination vs. Fragmentierung, 2) ausgeglichene Verteilung der strategischen und operativen Funktionen mit den Extremen Zentralisierung vs. lokale Autonomie, 3) Einbeziehung der verschiedenen Akteure mit den Extremen Integration vs. Ausschluss, 4) Qualitätssicherung und Entwicklungs-/Innovationsstrategien mit den Extremen Dynamik vs. Kontinuität, 5) ausgeglichene Outcome- und Inputorientierung mit den Extremen Output vs. Input und 6) angemessene Finanzierungsvereinbarung mit den Extremen geteilte Finanzierung vs. staatliche Finanzierung. Bei dieser Studie wurden Italien, Spanien, Schweden, Lettland und Portugal untersucht, jedoch nicht die Schweiz.

Renold et al. (2016; 2017) haben basierend auf der Systemtheorie von Luhmann (1988) und Eichmann (1989) ein Messinstrument entwickelt, das die Koppelungsintensität von Akteuren des Bildungs- und Beschäftigungssystems entlang der Wertschöpfungskette eines Bildungsprozesses messen kann. Dabei geht es um die Frage wie Länder das konstitutive Systemelement der Koppelung von Akteuren aus

dem Bildungs- und Beschäftigungssystem, welches für die Berufsbildung grundlegend ist, praktizieren. Das Instrument wurde an 20 Ländern getestet (siehe Kapitel 3.1). Diese empirischen Befunde konkretisieren gewisse Aspekte der konzeptionellen Arbeiten von Rauner et al. (2009) und weisen auf die Bedeutung der Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung hin. Allerdings gilt einzuschränken, dass dieses Instrument sich lediglich auf die Bildungs-Programmebene fokussiert, um international vergleichbare Resultate zu erzielen.

Zur Unterscheidung der verschiedenen Ausprägungen von beruflichen Grundbildungsprogrammen bedarf es alleine einer Typologie, da nicht ohne weiteres klar ist, an was sich «Handlungskoordination» zwischen Akteurs-Gruppen beider gesellschaftlicher Teilsysteme manifest werden lässt. Hierzu haben Rageth und Renold (2017) eine eigenständige Typologie hergeleitet, welche von Rageth auch empirische überprüft wurde und die hilft, die verschiedenen Berufsbildungsprogramme zu typologisieren (Rageth, 2018).

# 3 Verbundpartnerschaft entlang eines Bildungsprozesses

Dieses Kapitel fasst zuerst die Kenntnisse über die Zusammenarbeit der Akteure des Bildungs- und des Beschäftigungssystems zusammen, welche aus der KOF-Studie zur Koppelungsintensität der Verbundpartnerschaft für die

Schweiz gewonnen wurden. Darauf basierend werden in einer vertieften Betrachtung der Ergebnisse Entwicklungspotenziale für die Schweiz erarbeitet.

## 3.1 Koppelungsintensität der Verbundpartnerschaft auf Programmebene (EFZ)

Unter Koppelungsintensität wird die Intensität der Kommunikation zwischen den Akteuren des Bildungs- und des Beschäftigungssystems verstanden respektive das Verhältnis der Macht der Akteure im Bildungsprozess. Die Theorie dahinter ist, dass eine ausgeglichene Machtverteilung zwischen den Akteuren vorteilhaft ist für die Berufsbildung (Renold, et al., 2015; Bolli, et al., 2018), da die Entscheide untereinander abgesprochen sind. Eine einseitige Macht führt zu Reibungen und Ineffizienzen. So stimmen die erlernten Fähigkeiten in der Berufsbildung in der Regel nur unzureichend mit den nachgefragten Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt überein, wenn die Akteure des Bildungssystems alleine oder zumindest mehrheitlich für die Berufsbildung verantwortlich sind. Hingegen werden in der Berufsbildung zu viele firmenspezifische Fähigkeiten vermittelt, wenn die Macht allein bei den Akteuren des Beschäftigungssystems ruht. Dies ist insofern problematisch für die Auszubildenden, da solche Fähigkeiten nicht vom Bildungssystem anerkannt werden und daher keine formalen Bildungsprogramme angeschlossen werden können.

Um diese Koppelungsintensität zwischen den Akteuren zu erfassen, wurde der KOF Education-Employment Linkage Index entwickelt (Renold, et al., 2015; 2016). Er beruht auf der Identifizierung von Kommunikationsprozessen

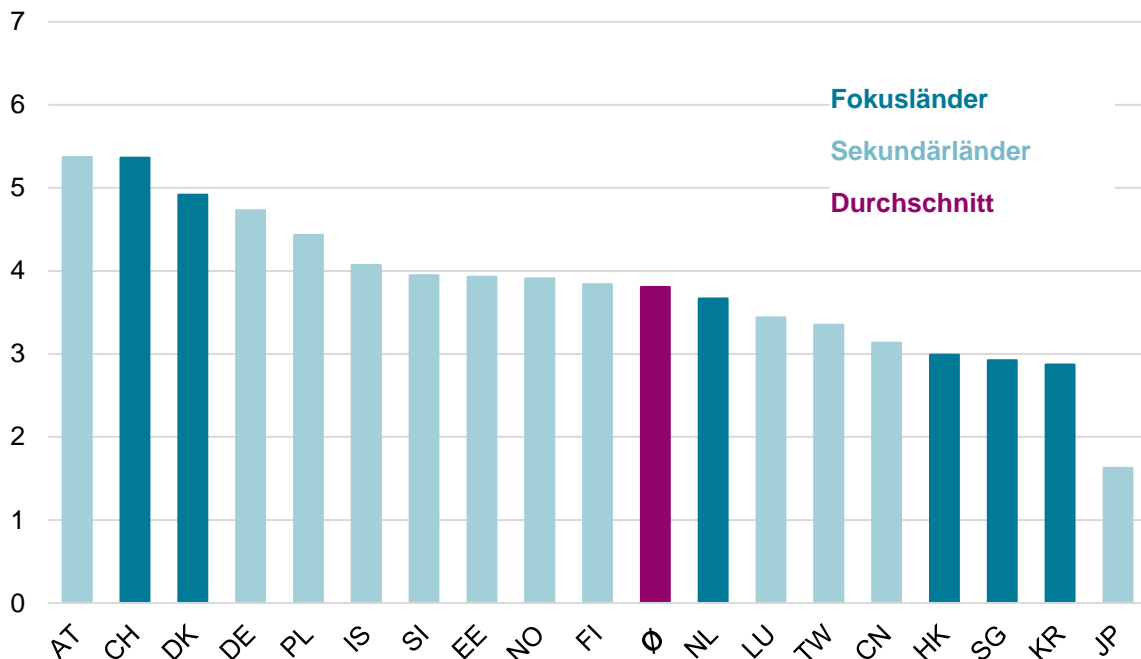
zwischen den Akteuren im Bildungs- und Beschäftigungssystem. Für die Identifizierung der Prozesse wurde das Konzept der «Curriculum Value Chain» (Wertschöpfungskette im beruflichen Bildungsprozess) verwendet, welche den gesamten Bildungsprozess abbildet (Renold, et al., 2016; 2017; Renold & Bolli, 2016). Zu der Curriculum Value Chain gehören vier Phasen, die jeweils durchlaufen werden: Curriculum Design Phase, Curriculum Anwendung Phase, Outcome-Messung und Curriculum Feedback Phase. In der ersten Phase wird das Curriculum definiert, in der zweiten Phase wird das Curriculum umgesetzt, in der dritten Phase werden Ergebnisse gemessen und in der vierten Phase werden Rückmeldungen zur Berufsbildung gesammelt, die anschliessend in die erste und zweite Phase einfliessen, so dass ein Kreislauf entsteht. In den ersten beiden und in der letzten Phase kann die Kommunikation zwischen den Akteuren und sozialen Institutionen des Bildungs- und Beschäftigungssystems beobachtet werden. Anhand dieser drei Phasen wurden die Subprozesse zusammengestellt, bei denen die Akteure aus dem Bildungs- und Beschäftigungssystem miteinander kommunizieren. Anschliessend wurden die relevanten Charakteristika jedes Prozesses beschrieben, was die Basis für einen Fragebogen bildete. Dieser erlaubt

die Stärken und Schwächen des grössten Berufsbildungsprogramms im Land zu identifiziert, um Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Der Fragebogen wurde von Berufsbildungsexperten aus dem Bildungssystem, dem Beschäftigungssystem und der Forschung beantwortet. Insgesamt wurde die Befragung in 20 Ländern durchgeführt. Die Auswahl der Länder beruhte auf dem Kriterium zu den weltbesten Bildungssystemen zu gehören (Renold, et al., 2015). Dafür wurden die zehn Ländern mit den besten PISA-Resultaten berücksichtigt<sup>2</sup> und die zehn Ländern mit der besten Arbeitsmarktsituation

von Jugendlichen gemessen am KOF Jugendarbeitsmarkt-Index<sup>3</sup> (KOF YLMI; Renold, et al., 2014). Aus jedem dieser 20 Länder konnten jeweils mindestens eins bis zwei Experten befragt werden, ausser in Kanada und Litauen wo keine Befragung durchgeführt werden konnte. Jeweils die drei besten Länder beider Messinstrumente wurden als Fokusbänder genauer untersucht, so dass bei denen im Schnitt 20 Experten befragt werden konnten. Die Schweiz gehört zu den Fokusbändern, weshalb Antworten von 59 Experten vorhanden sind, von denen 39% aus dem Bildungssystem, 53% aus dem Beschäftigungssystem und 8% aus der Forschung stammen. Die Befragung wurde im 2016 durchgeführt.

**Abbildung 1: Die Koppelungsintensität im internationalen Vergleich**



Quelle: Renold et al. (2018)

Die Ergebnisse aus dem KOF Education-Employment Linkage Index (KOF EELI) sind in **Abbildung 1** wiedergegeben. Gemäss der ag-

gregierten Koppelungsintensität schneidet Österreich<sup>4</sup> am besten ab, mit einem kleinen Vorsprung gegenüber der Schweiz. Anschliessend

<sup>2</sup> Die Länder, welche die besten PISA-Resultate haben sind: Schanghai (CN), Singapur (SG), Hong Kong (HK), Südkorea (KR), Japan (JP), Taiwan (TW), Finnland (FI), Estland (EE), Kanada (CA), und Polen (PL).

<sup>3</sup> Die Länder, welche die beste Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen haben sind: Schweiz(CH), Niederlande (NL), Dänemark (DK), Norwegen (NO), Deutschland (DE), Österreich

(AT), Luxemburg (LU), Litauen (LT), Slowenien (SI), und Island (IS).

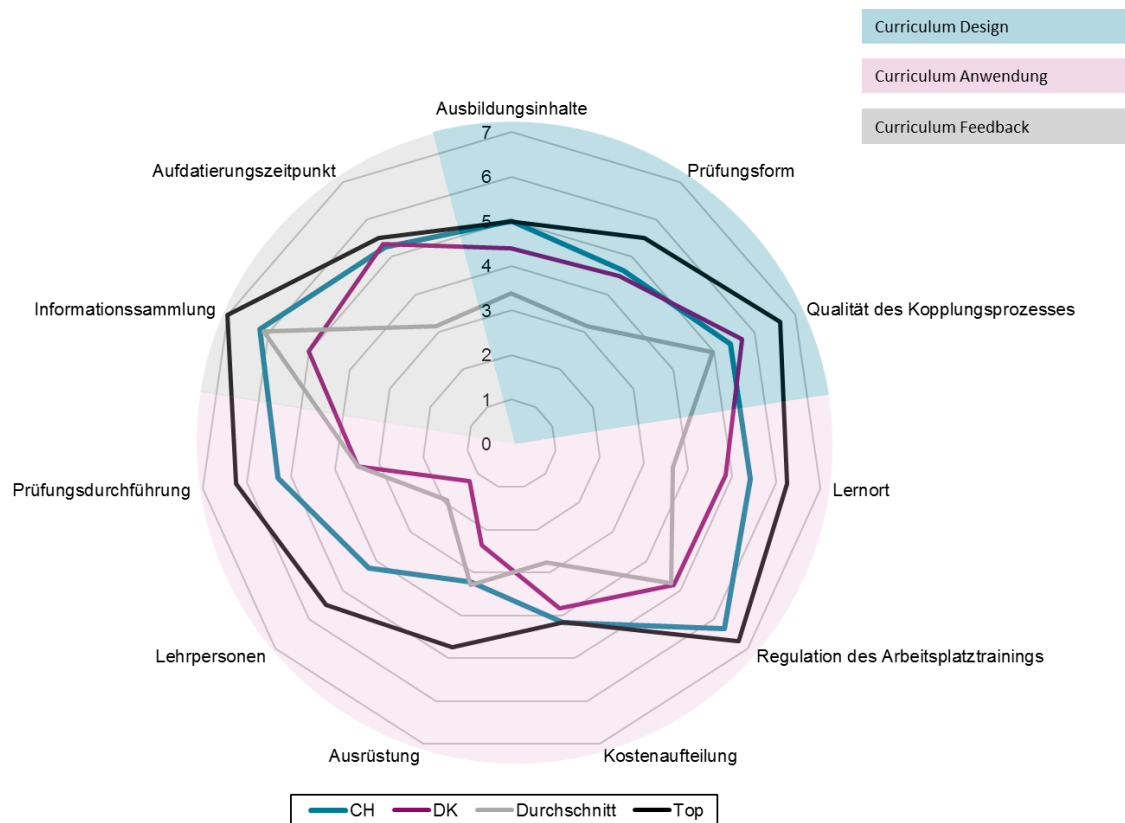
<sup>4</sup> Das Ergebnis für Österreich basiert lediglich auf einer Expertenmeinung.

folgt mit etwas Abstand Dänemark, Deutschland, Polen und Island. Knapp über dem Durchschnitt liegen Slowenien, Estland, Norwegen und Finnland. Die Niederlande liegen knapp unter dem Durchschnitt gefolgt von Luxemburg, Taiwan und Shanghai (China). Die letzten Plätze belegen Hong Kong, Singapur, Südkorea und Japan, wobei Japan mit einigem Abstand das Schlusslicht bildet. Auffällig ist, dass die Länder, welche wegen den PISA-Resultaten miteinbezogen wurden mehrheitlich unterdurchschnittlich abscheiden. Da bei den Sekun-

darländern nur eins bis zwei Experten zur Verfügung standen, sind die Ergebnisse jedoch mit vorsichtig zu geniessen.

Ein Einblick in die desaggregierte Koppelungsintensität gibt **Abbildung 2**, bei der die Einschätzung der einzelne Subprozessen ersichtlich ist. Die Zugehörigkeit zu den drei Phasen wird anhand von Kuchenstücken dargestellt. Zudem wird die Koppelungsintensität der Schweiz mit derjenigen in Dänemark, den Durchschnittswerten und den Spitzenwerten verglichen.

**Abbildung 2: Vergleich der Schweiz (CH) mit Dänemark (DK), den Durchschnittswerten und den Spitzenwerten**



Quelle: Renold und Bolli (2016)

Wie aus **Abbildung 2** erkennbar ist, besitzt die Schweiz in jeder Phase eine Subdimension mit eher durchschnittlichem Wert. Beim Curriculum Design ist es die Subdimension Qualität des Koppelungsprozesses, welche mit einem Wert von 5.4 nahe aber immer noch über dem Durchschnitt von 5.0 liegt. Dies ergibt sich einerseits daraus, dass in dieser Subdimension der

Durchschnitt ungewöhnlich hoch ist und andererseits aus der moderaten Bewertung der einzelnen Elemente dieser Subdimension durch die Experten.

In der Phase der Curriculum Anwendung liegt die Schweiz in der Subdimension Ausrüstung mit einem Wert von 3.2 unter dem Durchschnittswert von 3.3. Dieser tiefe Wert stammt



daher, dass diese Subdimension ein Mass für die Substitution von schulischer Ausbildung und betrieblicher Ausbildung ist. Da die Schweiz einen sehr hohen Anteil an betrieblicher Ausbildung hat, ein sehr wichtiges Merkmal, ist das schlechte Abschneiden in der Ausrüstung der Schulen durch die Firmen wenig problematisch und daher diese Subdimension von geringer Bedeutung. Asiatische Länder haben bei der Ausrüstung beispielweise grösseren Handlungsbedarf, da sie meist vollschulische Berufsbildungsprogramme haben.

Bei der Curriculum Feedback Phase weist die Schweiz in der Subdimension Informationssammlung mit einem Wert von 6.2 einen durchschnittlichen Wert (6.1) auf. Hier ist ganz klar der aussergewöhnlich hohe Durchschnittswert für das durchschnittliche Abschneiden der Schweiz verantwortlich. Der hohe Wert stammt daher, dass die Erhebung von Information über die Arbeitsmarktnachfrage nach Qualifikationen ein erster Schritt in der Verknüpfung vom Bildungs- und Beschäftigungssystem ist und somit auch in Ländern mit geringer Koppelungsintensität bereits verbreitet ist. Deshalb hat die Schweiz in dieser Subdimension nur einen geringen bis keinen Entwicklungsbedarf.

Nicht nur die Durchschnittswerte sind auf alle drei Phasen verteilt, sondern auch die Spitzenwerte der Schweiz. In der Curriculum Design Phase erzielt die Schweiz in der Subdimension Ausbildungsinhalte den höchsten Wert (CH 5.0; Durchschnitt 3.4). Dies ist sowohl auf die starke Beteiligung der Arbeitgeber bei der Entwicklung

von Qualifikationsstandards als auch auf ihre Entscheidungsbefugnis zurückzuführen.

Bei der Curriculum Anwendung Phase ist die Schweiz bei der Subdimension Kostenaufteilung ebenfalls führend (CH 4.2; Durchschnitt 2.8). Diese Subdimension beinhaltet sowohl die schulische Ausbildung wie auch die betriebliche Ausbildung und der hohe Wert für die Schweiz stammt daher, dass die Betriebe für einen Teil der Ausbildungskosten aufkommen und einen Lohn bezahlen.

In der Curriculum Feedback Phase erreicht die Schweiz in der Subdimension Aufdatierungszeitpunkt nicht ganz den Spitzenplatz (Estland führend mit 5.5, gefolgt von Dänemark mit 5.3), ist jedoch mit 5.3 nahe daran und liegt weit über dem Durchschnitt (3.1). Wichtig ist, dass die Schweiz in beiden Subdimensionen der Curriculum Feedback Phase hohe Werte erzielt, und nicht wie die meisten Ländern nur in der Informationssammlung, da der geeignete Zeitpunkt für die Betriebe deutlicher erkennbar ist als für andere Akteure in der Berufsbildung.

Ein Vergleich mit Dänemark zeigt, dass die Schweiz bei den Subprozessen Qualität des Koppelungsprozesses und Aufdatierungszeitpunkt von Dänemark lernen kann. Hingegen kann Dänemark in den restlichen Subprozessen, insbesondere bei der Regulation des Arbeitsplatztrainings, den Lehrpersonen und der Prüfungsdurchführung, etwas von der Schweiz lernen.

## 3.2 Erweiterte Untersuchung der Koppelungsintensität

Um die Koppelungsintensität weiter zu untersuchen, wird der Fokus auf die Elemente der Subprozesse gelegt, welche insgesamt wichtig sind für ein Berufsbildungssystem. Das Kuchenendiagramm in **Abbildung 3** fasst die Angaben zu den wichtigsten Elementen für die Schweiz im 2016 zusammen. Jedes Element ist durch ein Kuchenstück repräsentiert, welches die höchste

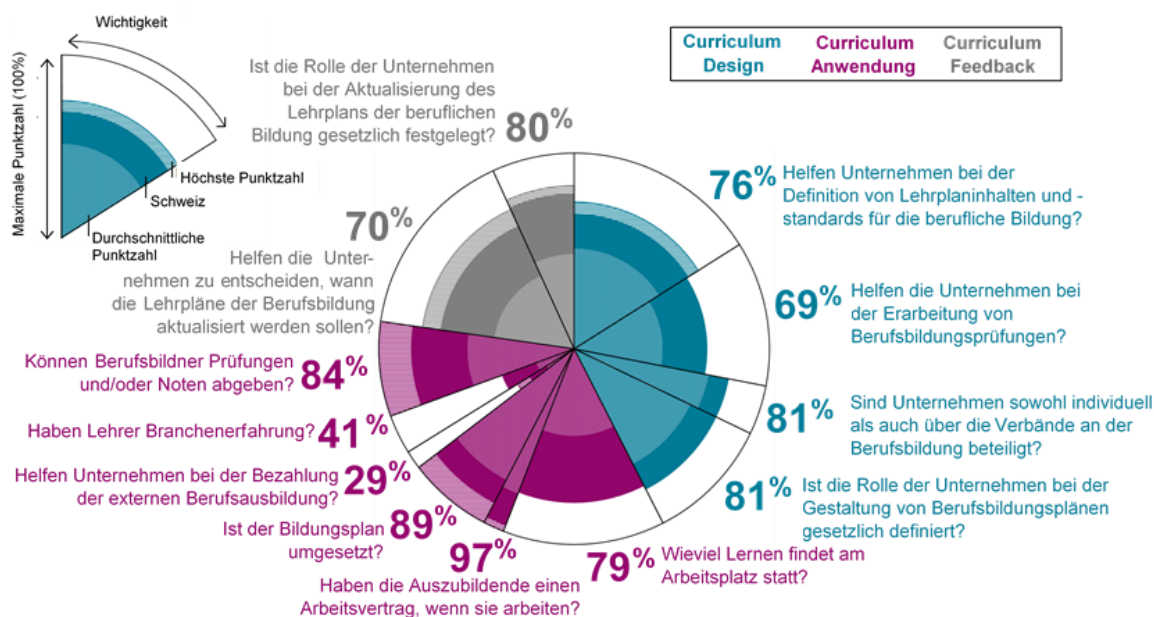
erreichte Punktzahl der Befragung, die erreichte Punktzahl der Schweiz und die durchschnittliche Punktzahl wiedergibt. Die Grösse des Kuchenstücks stellt die genannte Wichtigkeit des Elements dar, welche empirisch aufgrund sämtlicher beteiligter Experten hergeleitet wurde.

Die Ergebnisse sind ebenfalls anhand der drei Phasen der Curriculum Value Chain gegliedert.

Die Schweiz hat bei allen wichtigen Elementen eine überdurchschnittliche Koppelungsintensität. Insbesondere in der Curriculum Design Phase ist die Schweiz führend und erreicht in drei der vier Subprozessen die höchste Punktzahl. Daher hat die Schweiz hier nur in einem Prozess - «Helfen Unternehmen bei der Definition von Lehrplaninhalten und -standards für die berufliche Bildung?» - die Möglichkeit von anderen Ländern mit höherer Punktzahl zu lernen. Da dieser Subprozess zu einem der wichtigsten gehört, wie im Abschnitt zur Curriculum Feedback Phase genauer erläutert, sollte diese Gelegenheit genutzt werden. Indes erreicht die

Schweiz beim Subprozess «Helfen die Unternehmen bei der Erarbeitung von Berufsbildungsprüfungen?» zwar die höchste Punktzahl, jedoch ist diese mit 69% der maximalen Punktzahl nicht besonders hoch, so dass auch hier einiges Verbesserungspotenzial besteht. In diesem Fall kann nicht auf die Erfahrung eines anderen Landes zurückgegriffen werden, da die Schweiz in diesem Subprozess führend ist. Schweizer Experten sehen aber Entwicklungspotenzial, weshalb der Wert nicht beim Maximum liegt. Bei den beiden anderen Subprozessen der Curriculum Design Phase ist die Koppelungsintensität mit 81% der gesamten Punktzahl hoch und die Wichtigkeit eher gering, so dass hier weniger Handlungsbedarf besteht.

Abbildung 3: Koppelungsintensität in der Schweiz im 2016



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem KOF Education-Employment Index

In der Curriculum Anwendung Phase ist die Schweiz bei der Koppelungsintensität von zwei der sechs Subprozessen führend. Bei diesen beiden hat es jedoch Luft nach oben, insbesondere bei «Haben Lehrer Branchenerfahrung», wobei dieser Subprozess bei einem dualen Programm nicht gleich wichtig ist wie in vollschulischen Programmen, da über 50% des Programmes in den Betrieben stattfindet. Die niedrigste Koppelungsintensität hat die Schweiz bei «Hel-

fen Unternehmen bei der Bezahlung der externen Berufsausbildung?». Hier gäbe es Länder als Vorbilder, jedoch ist die Wichtigkeit dieses Subprozesses gering, insbesondere bei einem dualen Programm. Ist der schulische Anteil zudem kostenlos für die Berufslernenden, so stellt sich diese Frage in der Schweiz nicht gleichermaßen wie bei Ländern, deren Berufslernende für die Berufsschule bezahlen müssen. Die restlichen drei Subprozesse haben zwar nicht die höchste Punktzahl in der Koppelungsintensität,

erreichen jedoch trotzdem gute Werte. Bei diesen, insbesondere bei den Subprozessen «Ist der Bildungsplan umgesetzt?» und «Können Berufsbildner Prüfungen und/oder Noten abgeben?», kann von anderen Ländern hinzugelehrt werden.

Bei den Subprozessen der Curriculum Feedback Phase ist die Koppelungsintensität ebenfalls in allen Subprozessen überdurchschnittlich, jedoch erreicht hier keiner die höchste Punktzahl. Verbesserungspotenzial steckt da insbesondere beim Subprozess «Helfen die Unternehmen zu entscheiden, wann die Lehrpläne der Berufsbildung aktualisiert werden sollen?», da die Koppelungsintensität besonders wichtig ist. Die Wichtigkeit dieses Subprozesses kann mit den positiven Effekten der Beteiligung der Unternehmen auf die Innovationskraft der Unternehmen begründet werden. Die Studie von Rupiotta und Backes-Gellner (2018) zeigt auf, dass eine Zusammenarbeit von forschungsnahen und innovativen Unternehmen bei der Entwicklung von Lehrplänen und deren Aktualisierung zu einer Wissensverbreitung zwischen den Unternehmen führt, welche Innovation fördert. Daher haben Unternehmen, die am Berufsbil-

dungsprozess teilnehmen eine höhere Innovationskraft als nichtteilnehmende Unternehmen. Auch der richtige Zeitpunkt für die Erneuerung eines Lehrplanes spielt eine wichtige Rolle (Renold, et al., 2015; 2016; 2017; 2018).

Diese erweiterte Untersuchung der Koppelungsintensität in der Schweiz zeigt auf, dass gemessen am Ganzen nur kleinere Schwächen in der Zusammenarbeit der Verbundpartner entlang eines Bildungsprozesses bestehen. Jedoch sind in dieser Analyse nur die Akteure des Bildungs- und des Beschäftigungssystems berücksichtigt, die sich mit einem Bildungsprozess der beruflichen Grundbildung befassen und somit sind nicht alle Reibungsflächen erfasst. Wie eingangs erwähnt, kann die Governance eines gesamten Berufsbildungssystems nicht mit diesem Instrument alleine erfasst werden. Die Koppelungsintensität misst einzig wie die Akteure entlang eines Bildungsprozesses miteinander kooperieren. Will man sämtliche für ein Berufsbildungswesen relevante Steuerungsfunktionen in Betracht ziehen, so sind weitere Dimensionen notwendig. Der neue und umfassende Ansatz zur Messung der Governance eines Berufsbildungssystems wird im folgenden Kapitel erläutert.

# 4 Referenzrahmen für die Governance eines Berufsbildungssystems

Einzelne Berufsbildungsprogramme machen noch kein Berufsbildungssystem aus. Spricht man von einem eigentlichen *Berufsbildungssystem*, so geht es um die interdependenten Bezüge von Funktionen und den damit verbundenen sozialen Institutionen, die ein einheitliches Ganzes bilden. Unter einer sozialen Institution verstehen wir in Anlehnung an Turner (1997, S. 6): *“Ein Komplex von Positionen, Rollen, Normen und Werten, der insbesondere in bestimmte Arten von sozialen Strukturen integriert ist und der relativ stabile Muster menschlicher Aktivitäten in Bezug auf grundlegende Probleme bei der Produktion lebenserhaltender Ressourcen, der Reproduktion von Individuen und der Erhaltung lebensfähiger gesellschaftlicher Strukturen in einem bestimmten Umfeld organisiert.”*<sup>5</sup>. Diese relativ allgemeine Umschreibung zeigt auf, dass das «koordinierte» menschliche Verhalten Voraussetzung ist, um grundlegende Probleme zu lösen. Ähnlich beschreibt es Miller (2014). Das zentrale Konzept der sozialen Institutionen ist das des gemeinsamen Handelns. *«Sie [soziale Institution, Anm. Autorinnen] bestehen aus den absichtlichen Einzelmaßnahmen einer Reihe von Akteuren, die auf die Verwirklichung eines gemeinsamen Ziels ausgerichtet sind»*<sup>6</sup>.

Rauner geht zwar nicht auf die theoretischen Mechanismen der sozialen Institutionen als handlungsleitende Treiber ein. Sein praktisch-pragmatischer Ansatz zur Klassifizierung von Steuerungssystemen hilft aber grobe Kategorien von Steuerungsmodellen zu identifizieren,

<sup>5</sup> Übersetzung durch die Autorinnen; Originaltext in Englisch: “A complex of positions, roles, norms and values lodged in particular types of social structures and organising relatively stable patterns of human activity with respect to fundamental problems in producing life-sustaining resources, in reproducing individuals, and in sustaining viable societal structures within a given environment.”

daher bauen wir unser Referenzsystem darauf auf. Die beiden massgebenden Dimensionen, welche seinem Steuerungsmodell-Ansatz zugrunde liegen sind einerseits der Grad der Integration und Abstimmung von Akteuren und andererseits die an der verwaltungswissenschaftlichen Literatur orientierte Input-Output-Steuerung.

Die beschriebenen Governance-Modelle sind wenig systematisch und theoriegeleitet aufgearbeitet. Deshalb gilt es vorerst einen Referenzrahmen zu bestimmen, der die wesentlichen Steuerungsfunktionen eines gesamten Berufsbildungssystems charakterisiert. Die bisherigen Modelle werden weiter systematisiert anhand «grundlegender Probleme», welche für ein qualitativ hochstehendes und effektives Berufsbildungswesen gelöst werden müssen. Grundlegende Probleme sind es, die Menschen zu einem kollektiven Handeln bewegen und die zu «sozialen Institutionen» oder «Steuerungsfunktionen» führen. Dabei stimulieren bestimmte Werte, Normen, Haltungen aber auch Anreizmechanismen das gemeinsame, aufeinander abgestimmte Handeln (Buergi & Renold, erscheint 2019). In diesem Bericht bezeichnen wir die grundlegenden Probleme als *Steuerungsdimensionen*, zu denen wir die jeweiligen Steuerungsfunktionen zuordnen.

Ausgehend von den Steuerungsdimensionen basierend auf den grundlegenden Problemen, welche ein Berufsbildungssystem zu lösen ver-

<sup>6</sup> Originaltext in Englisch: “They consist of the intentional individual actions of a number of agents directed to the realisation of a collective end.”

sucht, werden Referenzkriterien für die Bewertung einer guten Governance hergeleitet. Diese Kriterien dienen der Ermittlung von Aspekten, welche die Grundlage für eine Umfrage bei den massgebenden Stakeholdern des Schweizer Bildungssystems bilden. Das so entwickelte Referenzsystem bildet ein System von sozialen Institutionen (Miller, 2014)<sup>7</sup> oder Steuerungsfunktionen wie wir sie im Folgenden nennen werden, welche die Steuerung des ganzen Berufsbildungssystems gewährleisten. Die Robustheit einzelner sozialer Institutionen hängt von drei Faktoren ab: a) wie gut die Verhaltensweisen der Mitglieder im Hinblick auf die Steuerungsfunktion (Ziele) aufeinander abgestimmt sind; b) wie stetig sie sich über die Zeit erhalten können und c) wie repräsentativ sie für das Hoheitsgebiet des untersuchten Berufsbildungssystems sind.

Im Folgenden werden die Dimensionen in der Steuerung eines gesamten Berufsbildungssystems aufgelistet und mit einzelnen Steuerungsfunktionen versehen, so dass daraus ein Erhebungsinstrument erstellt werden kann. Dazu

werden die dazugehörigen vier Merkmale einer sozialen Institution erläutert. Diese erlauben nach Analyse der Ergebnisse zu erkennen, wo allenfalls Handlungsbedarf besteht. Zudem werden die einschlägigen Artikel des Schweizer Berufsbildungsgesetz (BBG) sowie der Berufsbildungsverordnung (BBV) referenziert, um aufzuzeigen, welche dieser Steuerungsfunktionen im Berufsbildungsrecht der Schweiz bereits verankert sind. Wie im Literaturüberblick dargelegt, sind wertvolle Vorleistungen zur Steuerung der beruflichen Bildung bereits von Rauner et al. (2009) gemacht worden. Da sowohl die Steuerungsdimensionen als auch damit verbundene Steuerungsfunktionen eine Überlappung mit dem Analyse-Instrument von Rauner et al. haben, werden diese in den nachstehenden Tabellen ausgewiesen. Ebenso gibt es Überlappungen mit dem KOF EELI, dessen Ergebnisse für die Schweiz im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurden. Auch diese werden im folgenden Referenzrahmen gekennzeichnet.

## 4.1 Steuerungsdimension 1: National einheitliche Vorgehensweise

Behauptet ein Land es verfüge über ein eigentliches Berufsbildungssystem, so muss davon ausgegangen werden, dass ein einheitliches Vorgehen sämtlicher Akteure beobachtbar ist, so dass Handlungskoordination und Interdependenzbewältigung möglich wird. In robusten Bildungssystemen der entwickelten Länder ist dies meist im rechtlichen Rahmen erkennbar. Das rechtliche Regelwerk schlechthin setzt den Rahmen indem Akteure zu Gunsten der Bildung handeln können. Ihr gemeinsames Verhalten in Bezug auf die Berufsbildung basiert auf jahrelanger Zusammenarbeit, wird über Generationen tradiert und ist weniger anfällig auf neue Impulse aus dem In- und Ausland (Miller, 2014). Eine national einheitliche Vorgehensweise ist

eine Voraussetzung, um formale Bildungs-Abschlüsse und -titel national und international vergleichen zu können. Anders sieht es in Entwicklungsländern aus, die über keine lange Tradition der Berufsbildungszusammenarbeit verfügen, sich in der Regel über eine hoch fragmentiert Akteurs-Landschaft auszeichnen und deshalb kaum von einem eigentlichen Berufsbildungssystem sprechen können. Ähnlich sieht es in jenen entwickelten Ländern (zum Beispiel die USA) aus, die über stark dezentralisierte Kompetenzen im Bildungsbereich verfügen, d.h. bei denen auf Distriktebene Programme und Titel festgelegt werden können. Eine unkoordinierte, fragmentierte Vorgehensweise ist hier das Hauptmerkmal und deshalb auch eines

<sup>7</sup> Eine soziale Institution ist das gemeinsame Verhalten einer Gruppe von Menschen im Hinblick auf das Erfüllen eines be-

stimmten Zieles. Die konstitutiven Merkmale sozialer Institutionen sind: Funktion, Struktur, Kultur und Sanktionen/Systemfraktionen.

der Steuerungsdimensionen (Renold & Caves, 2017). Freilich ist es sehr komplex und zeitaufwändig, einen solchen Zustand zu überwinden, da einerseits meist wenig Klarheit über gemeinsam zu erreichende Ziele besteht, andererseits es

an koordiniertem Vorgehen fehlt, das durch führende Institutionen initiiert und aufrechterhalten wird. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 1: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «National einheitliche Vorgehensweise» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragennummer)
1.1	Rechtsstaatlich verankertes Rollenverständnis aller beteiligter Akteure  <b>BBG Art. 2</b> <b>BBV Art. 1</b>	Hierarchie Bundesverfassung, Gesetz, Verordnungen, Richtlinien, Politiken (soft laws) <ul style="list-style-type: none"> <li>Einheitliches Regelwerk ist vorhanden</li> <li>Legislative Kompetenzen sind gebündelt.</li> </ul>	Gemeinsames Aushandeln von Rechtsgrundlagen aufgrund gelebter Praxis; gebündelte Legislativ-Kompetenzen als Wille	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten gemäss Normen in Gesetzen/Verordnungen	Governance-Modell von Rauner et al. (1.1/1.2)  KOF Governance-Modell (101/102)
1.2	Koordination gemeinsamen Handelns durch federführende Instanz (Leadership)  <b>BBG Art. 1, 13, 19, 17, 29, 69</b> <b>BBV Art. 53, 71</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eine koordinierende Institution führt = federführende Instanz</li> </ul>	Wille zum Respektieren der Führungsrolle; Leadership-Haltung	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten; Konflikte unter Beteiligten	Governance-Modell von Rauner et al. (2.3)  KOF Governance-Modell (103)
1.3	Zusammenarbeit der beteiligten sozialen Institutionen (Verbundpartnerschaft)  <b>BBG Art. 1, 20-24, 69, 70</b> <b>BBV Art. 1, 11, 12, 35, 53/54</b>	Einschlägige soziale Institutionen (Akteursgruppen) sind identifiziert und legitimiert <ul style="list-style-type: none"> <li>Zuständigkeiten der Akteure sind gesetzlich geregelt.</li> <li>Institutionalisierte Dialog-Gefässe für Verbundpartnerschaft, frühzeitige Abstimmung</li> <li>Verbindliche Vorschriften über die Kooperation von Lernorten</li> </ul>	Kennen und respektieren der jeweiligen Zuständigkeiten; Wille zur Zusammenarbeit.	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten; Konflikte unter Beteiligten	Governance-Modell von Rauner et al. (2.1/2.2/2.5)  KOF Governance-Modell (104/105/106/107)  KOF EELI
1.4	Die gesetzlichen Grundlagen enthalten verbindliche Zweckbestimmungen und	<ul style="list-style-type: none"> <li>Output-Orientierung wird durch Stan-</li> </ul>	Wille zur Leistungsorientierung und zur Aufteilung der	Uneinheitliche Berufsbildungs-Regelungen; keine Chancengleichheit	Governance-Modell von Rauner et al. (6.1)

	Zielvorgaben (Standards) für die berufliche Bildung  <b>BBG Art. 3, 15, 16, 19</b> <b>BBV Art. 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dards festgelegt und eingefordert</li> <li>• Zielvorgaben sind vorhanden</li> </ul>	Verantwortung zwischen politischen Systemebenen		KOF Governance-Modell (108)
1.5	Integrierte (nationale) Verfahren für die Entwicklung von Berufsprofilen und Bildungsplänen bestehen  <b>BBG Art. 19, 20-24</b> <b>BBV Art. 12, 13</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Regelung</li> <li>• Ausführungsbestimmungen</li> </ul>	Kennen und respektieren des Verfahrens	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten; Konflikte unter Beteiligten	Governance-Modell von Rauner et al. (1.3)  KOF Governance-Modell (109)
1.6	In Verfahren (z.B. Bildungsverordnungen, Richtlinien zur Berufsbildung) wird ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen der Akteure erzielt.  <b>BBV Art. 1, 12, 13</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiaritätsprinzip im vertikalen Ausgleich der Kräfte</li> <li>• Mediationsverfahren im horizontalen Ausgleich</li> </ul>	Wille zum Ausgleich von unterschiedlichen Interessen mit anderen Politikbereichen	Friktionen im Vollzug; Verdrängung von Berufsbildungsprogrammen wegen einseitiger Ausrichtung auf andere Interessen	Governance-Modell von Rauner et al. (4.3)  KOF Governance-Modell (110)

## 4.2 Steuerungsdimension 2: Erneuerung des Systems (Regel- und Systemmanagement)

Die Berufsbildung ist wie kein anderes Teilsystem des Bildungssystems vom Wandel in der Arbeitswelt getrieben und damit herausgefordert sich regelmässig zu erneuern. In offenen Volkswirtschaften ist dieser Wandel auch Globalisierungstendenzen unterworfen. Ohne periodische Überprüfung des Erneuerungsbedarfes

des Regel- und Systemmanagements verliert die Governance an Wirkkraft. Damit ist nicht gewährleistet, dass Berufsbildungsprogramme auf dem neusten Stand der Erkenntnisse sind. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 2: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Erneuerung des Systems» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
2.1	Es besteht ein gesetzlicher Auftrag zur Fortentwicklung der Berufsbildung.  <b>BBG Art. 4, 54/55</b> <b>BBV Art. 2, 4, 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Regelung</li> <li>• Ausführungsbestimmungen</li> <li>• Forschung und Innovationsprogramme</li> </ul>	Akteure vertreten die Haltung, dass die Arbeitswelt sich laufend ändert und deshalb periodische Anpassungen nötig sind.	Veraltetes System; rückständige Bildungsprogramme; Skills mismatch; Arbeitgeber wollen keine Berufslernenden ausbilden.	Governance-Modell von Rauner et al. (3.1)  KOF Governance-Modell (201)
2.2	Effizienz, Effektivität und Equity des Berufsbildungswesens (Verfahren) werden periodisch evaluiert.  <b>Bildungsmonitoring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring</li> <li>• Statistik</li> <li>• Forschung</li> <li>• Evaluationen</li> </ul>	Akteure verfügen über eine evidenz-informierte Haltung; Monitoring, Statistik, Forschung und Evaluation erkennen sie als Mittel um Handlungspotenzial auszuloten.	Veraltetes System; rückständige Bildungsprogramme; Unzufriedenheit mit den Ergebnissen; Arbeitgeber wollen keine Berufslernenden ausbilden.	Governance-Modell von Rauner et al. (3.2)  KOF Governance-Modell (202)
2.3	Verbesserung der Lernort-Kooperation.  <b>BBG Art. 54</b> <b>BBV Art. 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forschung</li> <li>• Innovationsprogramme</li> <li>• Evaluationen</li> </ul>	Akteure verfügen über eine evidenz-informierte Haltung; Monitoring, Statistik, Forschung und Evaluation erkennen sie als Mittel um Handlungspotenzial auszuloten.	Gefahr der Abschwächung der Koppelungsintensität von Akteuren des Bildungs- und Beschäftigungssystems; negative Effekte bei den Outcome Ergebnissen	Governance-Modell von Rauner et al. (3.3)  KOF Governance-Modell (203)  KOF EELI
2.4	Evaluation beruflicher Kompetenzen und ihrer Entwicklung als Frühindikator für die Beschäftigungs-Adäquanz  <b>BBG Art. 4</b> <b>BBV Art. 20</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forschung</li> <li>• Evaluationen</li> <li>• Die Messung und Evaluation beruflicher Kompetenz-Entwicklung ist Gegenstand von Innovationsprogrammen</li> </ul>	Akteure verfügen über eine evidenz-informierte Haltung; Forschung und Evaluation erkennen sie als Mittel zum Zweck, um die Berufsbilder up-to-date zu halten	Gefahr von Skills mismatch	Governance-Modell von Rauner et al. (3.4)  KOF Governance-Modell (204)
2.5	Die Erreichung berufsbildungspolitischer Ziele wird	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring</li> <li>• Evaluationen</li> </ul>	Federführende Instanz legt gemeinsame mit den Verbundpartnern	Verpassen wichtiger Entwicklungen des gesellschaftlichen Wandels	Governance-Modell von Rauner et al. (6.2)



	<p>systematisch überprüft.</p> <p><b>BBG Art. 4</b> <b>BBV Art. 30-34</b> <b>Bildungsmonitoring</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synthese des Bildungsmonitorings</li> <li>• Zukunfts-Werkstätten mit einschlägigen Akteuren</li> <li>• Internationale Vergleiche</li> </ul>	<p>die periodische Überprüfung fest.</p> <p>Beteiligte Akteure beobachten Entwicklungen und fassen diese zuhanden der federführenden Instanz zusammen.</p>		<p>KOF Governance-Modell (205)</p>
2.6	<p>Ergebnisse der Forschung zum Verbleib von Absolvierenden werden bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt</p> <p><b>Keine gesetzliche Grundlage</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systematische Erhebungen zum Verbleib der Absolvierenden</li> <li>• Informationsbereitstellung an Berufsbildungs-Akteure</li> </ul>	<p>Wille zur evidenz-informierten Steuerung der Berufsbildung</p>	<p>Fehlentwicklung der Berufsbildung</p>	<p>Governance-Modell von Rauner et al. (6.3)</p> <p>KOF Governance-Modell (206)</p>

## 4.3 Steuerungsdimension 3: Informationsasymmetrie mit anderen Politikfeldern

Gesellschaftliche Teilsystem interagieren miteinander. Durch die Ausdifferenzierung der Bürokratie ist nicht gewährleistet, dass der «whole-of-Governance»-Ansatz in jedem Fall gewährleistet ist (Benz, 2004). Fehlende Koordination und Abstimmung zwischen den Politikfeldern

können zu Informationsasymmetrie führen und damit Steuerungsprobleme verursachen. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 3: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information zw. Politikfeldern» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Frage-nummer)
3.1	Ziele der Berufsbildung werden durch die relevanten anderen Politikbereiche (Wirtschafts-/Sozial-/Arbeitsmarkt-/Migrationspolitik) unterstützt  <b>BBG: - BBV Art. 12, Abs. 3; Art. 29, Abs. 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federführende Instanz koordiniert horizontal mit anderen Ministerien/Ämtern</li> <li>Federführende Instanz koordiniert vertikal mit den sub-ordinierten Politikbereichen</li> <li>Die eingebundenen Akteure repräsentieren alle relevanten Politikfelder</li> </ul>	Wille zum aktiven Informationsaustausch und zur inter-institutionellen Kooperation	Nicht kohärente Politik	Governance-Modell von Rauner et al. (4.1/4.2)  KOF Governance-Modell (301/302)
3.2	Institutionalisierte Dialog-Gefässe für den Austausch mit Akteuren anderer Politikbereich bestehen  <b>Keine gesetzliche Grundlage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schnittstellen-Management identifiziert</li> <li>Definierte Institutionen mit Zweckbestimmung für den Dialog</li> </ul>	Wille zum aktiven Informationsaustausch und zur interinstitutionellen Kooperation  Wille zur Anerkennung von Schnittstellen, welche bewirtschaftet werden müssen	Nicht kohärente Politik	KOF Governance-Modell (303)

## 4.4 Steuerungsdimension 4: Schnittstellen-Management zwischen den Bildungsstufen

Ein Spezialfall des Schnittstellen-Management zu anderen Politik-Bereichen stellt die Beziehung zur den anderen Systemteilen des Bildungssystems dar. Zum einen geht es um das Schnittstellen-Management zwischen Höherer Berufsbildung und dem Hochschulwesen. Zum anderen um die Koordination mit den Teilsystemen, welche ganz oder teilweise in der Regelungskompetenz der Kantone liegen (Gymnasium, Fachmittelschulen und Volksschulbereich). Ferner sind die vertikalen Übergänge

(von der Volksschule zur Sekundarstufe II und von letzterer in die Tertiärstufe) zu koordinieren. Ohne institutionalisierte Steuerungsmechanismen an den Schnittstellen zu diesen anderen Teilsystemen des Bildungssystems erfolgt die Governance des Gesamtsystems sub-optimal, was zu fehlender Attraktivität von Teilsystemen führen kann. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 4: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Schnittstellen-Management» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfriktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragennummer)
4.1	Ziele der Berufsbildung werden durch die relevanten anderen Politikbereiche des Bildungssystems (Volksschule, Sekundarstufe II, Hochschulbildung) unterstützt  <b>Bundesverfassung Art. 61a</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federführende Instanz im Berufsbildungsbereich koordiniert mit zuständigen Behörden der für andere Teilsysteme verantwortlichen Behörden</li> </ul>	<p>Der Wille zur Optimierung des Gesamtsystems ist in allen Teilsystemen vorhanden.</p> <p>Akteure aller Teilsysteme setzen sich für die Stärkung des gesamten Bildungsbereiches ein und verhindern die Verdrängung wesentlicher Elemente eines der Teilsysteme.</p> <p>Gesamtsystem-Steuerung steht über den Einzelinteressen autonomer Institutionen.</p>	<p>Skills mismatch; Crowding-out von Teilen eines Bildungssystems;</p> <p>Friktionen und Transaktionshemmnisse</p>	KOF Governance-Modell (401)
4.2	Fair Play zwischen allen Akteuren am Übergang der obligatorischen zur nachobligatorischen Bildungstufe ist gewährleistet.  <b>Keine gesetzliche Grundlage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einheitliche Bildungsstandards zum Volksschulbereich</li> <li>Einheitliche Bildungsstandards auf Sekundarstufe II sind etabliert (für BB, FMS, Gymnasium)</li> <li>Zulassungsvoraussetzungen zu den allgemein bil-</li> </ul>	<p>Der Wille zur Optimierung des Gesamtsystems ist in beiden Teilsystemen vorhanden.</p> <p>Akteure beider Teilsysteme setzen sich die Stärkung des gesamten Bildungsbereiches ein und verhindern die Ver-</p>	<p>Friktionen und Transaktionshemmnisse</p> <p>Unterschiedliche Leistungsstandards bei Gymnasien und Fachmittelschulen können zu Chancenungleichheit führen. Ineffizienz auf der weiterführenden tertiären Bildungsebene infolge Selektionsbedarf im ersten Studienjahr.</p>	KOF Governance-Modell (402/403/404/405)  Siehe auch Rageth et al., 2018

		denden Bildungswegen sind einheitlich geregelt	drängung wesentlicher Elemente eines der Teilsysteme.		
4.3	<p>Komplementäre formale Abschlüsse auf Tertiärstufe sichern das Arbeitskräftevolumen qualitativ und quantitativ</p> <p><b>Keine gesetzliche Grundlage</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Angebote im Hochschulbereich (akademische Grade) für den Einstieg in die Erwerbswirtschaft</li> <li>Zweite Formale Abschlüsse der Höheren Berufsbildung für den Auf- und Umstieg während der Erwerbskarriere</li> </ul>	<p>Wille zur Verfassungsmässigen Umsetzung der gleichwertigen Anerkennung beider Abschluss-Systeme (Bundesverfassung Art. 61a, Abs. 3).</p> <p>Keine Verdrängung der einen Abschlüsse auf Kosten der anderen</p> <p>Respektieren der funktionalen Unterschiede</p>	<p>Verlust von höheren Berufsbildungsabschlüssen (HBB) hat Rückkoppelung auf das Management der beruflichen Grundbildung.</p> <p>Verdrängen der HBB zugunsten der akademischen Abschlüsse kann zu fehlgeleiteter Akademisierung führen (Skills mismatch)</p>	<p>KOF Governance-Modell (406)</p> <p>Siehe auch (Bolli &amp; Pusterla, 2018)</p>
4.4	<p>Die formalen Abschlüsse der Höheren Berufsbildung werden nicht durch non-formale Weiterbildungsabschlüsse der Hochschulen (CAS, DAS, MAS) verdrängt.</p> <p><b>WeBiG: Art. 9</b> <b>HFKG: Art. 3, lit. i</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Richtlinien</li> <li>Monitoring der Zulassungsvoraussetzungen</li> <li>Monitoring der Abschlüsse</li> </ul>	<p>Wille zur Respektierung der unterschiedlichen Bedeutung und Wertigkeit von formalen und non-formalen Abschlüssen;</p> <p>Kein unlauterer Wettbewerb</p>	<p>Qualitätsprobleme, da Hochschulweiterbildungen keiner nationalen Qualitätskontrolle unterworfen sind</p> <p>Verlust an Bedeutung der HBB-Abschlüsse.</p>	<p>KOF Governance-Modell (407/408)</p>

## 4.5 Steuerungsdimension 5: Informationsasymmetrie der verschiedenen politischen Ebenen

Insbesondere in einem föderalistisch organisierten Staat sind die Kompetenzen in der Bildung in der Regel auf die verschiedenen politischen Ebenen verteilt. Man spricht vom Multi-governance-Ansatz innerhalb eines Berufsbildungssystems (Benz, 2004, S. 125-146). Dies kann auch zutreffen, wenn der Staat zentralistisch organisiert ist, denn je nach Grösse des Landes ist es unabdingbar, dass subnationale administrative Einheiten die Koordination der Umsetzung in den Regionen übernehmen. Die

vertikale Koordination und Abstimmung über die verschiedenen politischen (oder administrativen) Ebenen sind eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Gesamtsystems. Ohne sie entstehen Informationsasymmetrien mit den negativen Folgen bei Effektivität, Effizienz und Equity-Outcomes. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 5: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information zw. politischen Ebenen» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse- Instrument (inkl. Frage- nummer)
5.1	Die gesetzlichen Regelungen sehen eine klare Trennung von Normsetzung und Vollzug vor  <b>BBG Art. 1, 24, 40 BBV Art. 12, 13, 14-20</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolle Bund bzw. OdA</li> <li>• Rolle Kantone bzw. regionale OdA</li> <li>• Rolle Gemeinden bzw. Betriebe</li> </ul>	Die normativen Vorstellungen der Berufs-bildungsakteure unterstützen die Trennung von Normsetzung und Vollzug. Die jeweiligen Akteure respektieren diese.	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten;  Enger Gestaltungsspielraum durch enge Definition von Normvorgaben.	Governance-Modell von Rauner et al. (5.1/7.2)  KOF Governance-Modell (501/502)
5.2	Die Aufgaben sind gemäss Subsidiaritätsprinzip zwischen den politischen Ebenen verteilt  <b>BBG Art. 24, 52 BBV Art. 9, 13 Abs. 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinden/Kantone erledigen die Aufgaben selbständig</li> <li>• Bund übernimmt Aufgaben erst, wenn sie die Kantone nicht alleine bewältigen können.</li> </ul>	Vertrauen, dass durch ein effizientes Zusammenwirken der verschiedenen politischen Ebenen die effektivste Berufsbildung entsteht.	Ineffizienz; Anmassung von Aufgaben	Governance-Modell von Rauner et al. (5.2)  KOF Governance-Modell (503)
5.3	Entwicklung von Berufsbildern, Bildungsverordnungen und Bildungsplänen (Standards) erfolgt auf nationaler Ebene, Vollzug ist sub-national (d.h. durch Kantone) geregelt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlicher Rahmen legt Verfahren zur Festlegung der Standards fest</li> <li>• Vollzug ist Aufgabe von sub-nationalen Behörden (d.h. durch Kantone)</li> </ul>	Wille zur Leistungsorientierung, denn die Freiheit im Vollzug fördert den Wettbewerb.	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten	Governance-Modell von Rauner et al. (5.3)  KOF Governance-Modell (504)

	<b>BBG Art. 15-19, 25</b> <b>BBV Art. 12, 13</b>				
5.4	Lernorte besitzen im Rahmen der nationalen Standards Autonomie bei der Umsetzung und Ausgestaltung der Ausbildung.  <b>BBG Art. 20, 21, 23</b> <b>BBV Art. 14-20</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlicher Rahmen legt Verfahren zur Festlegung der Standards fest</li> <li>• Vollzug ist Aufgabe von sub-nationalen Behörden</li> </ul>	<p>Wille zur Leistungsorientierung, denn die Freiheit im Vollzug fördert den Wettbewerb.</p> <p>Vertrauen in Lernorte, die nationalen Standards als Minimal-Standards zu respektieren.</p>	Bestrafung von nicht regelkonformen Verhalten	<p>Governance-Modell von Rauner et al. (5.4)</p> <p>KOF Governance-Modell (505)</p>
5.5	Anreize und rechtliche Rahmenbedingungen fördern die Zusammenarbeit beim Aufbau der Infrastruktur für Berufsbildungseinrichtungen.  <b>BBG Art. 53</b> <b>BBV Art. 63, 78</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlicher Rahmen legt Ordnungsverfahren zur Festlegung der Standards fest</li> <li>• Anreizsysteme in der Finanzierung</li> </ul>	<p>Wille zum haushälterischen Umgang mit knappen Mitteln. Wille zur Kooperation unter Akteuren</p>	Ineffiziente Infrastruktur. Doppelspurigkeiten	KOF Governance-Modell (506)
5.6	Die Berufsbildung nutzt Informationskampagnen zur Veröffentlichung von Neuerungen im System.  <b>BBG Art. 55, Abs. 1, lit. B</b> <b>BBV Art. 55, Abs. 2; Art. 66, Abs. 4, lit. C</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionalisierte Kommunikation</li> <li>• Abgestimmte Kommunikation</li> <li>• Dialog-Gefässe</li> </ul>	<p>Wille zur umfassenden Information seitens der federführenden Instanz (Bring-Schuld)</p> <p>Wille zur Beschaffung von Information aller anderen Akteure (Hol-Schuld)</p>	<p>Informations-Asymmetrien führen zu fehlenden Kenntnissen über die Funktionsweise des Systems</p> <p>Akteure verhalten sich nicht mehr regelkonform</p>	KOF Governance-Modell (507)

## 4.6 Steuerungsdimension 6: Finanzierung der Berufsbildung

Die Finanzierung eines Teilsystems des Bildungssystems ist meist historisch geprägt, hängt vom politischen System und der Kompetenzverteilung zwischen den politischen Ebenen ab (zentralistisch oder föderalistisch) und kann über output- oder input-orientierte Kriterien gesteuert werden. Um die Wirksamkeit unter den beteiligten Akteuren zu erhöhen, sollten die Anreize entsprechend gesetzt werden. In einem am Berufskonzept orientierten Berufsbildungswesen, das auch die Akteure des Beschäftigungssystems beteiligt, erhöht sich die Komplexität, denn Anreiz- und Steuermechanismen sind je nach Akteursgruppen unterschiedlich. Fehlen allerdings Anreize zur Steuerung der Akteure in den verschiedenen Teilsystemen, so kommt es zu Ineffizienzen und Steuerungsproblemen. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

Um die Wirksamkeit unter den beteiligten Akteuren zu erhöhen, sollten die Anreize entsprechend gesetzt werden. In einem am Berufskonzept orientierten Berufsbildungswesen, das auch die Akteure des Beschäftigungssystems beteiligt, erhöht sich die Komplexität, denn Anreiz- und Steuermechanismen sind je nach Akteursgruppen unterschiedlich. Fehlen allerdings Anreize zur Steuerung der Akteure in den verschiedenen Teilsystemen, so kommt es zu Ineffizienzen und Steuerungsproblemen. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 6: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Finanzierung» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Frage-nummer)
6.1	Eine leistungsorientierte Finanzierung steuert den Wettbewerb unter den Akteuren.  <b>BBG Art. 53</b> <b>BBV Art. 62</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlicher Rahmen legt die Standards fest</li> <li>• Pro-Kopf Finanzierung</li> </ul>	<p>Wille zur Ausbildung möglichst vieler Berufslernenden</p> <p>Wille zur Steigerung der Kosten-Effizienz</p>	Ineffiziente Verwendung der Mittel	KOF Governance-Modell (601)
6.2	Ausbildungsbereitschaft der Betriebe wird durch Anreizsystem gefördert.  <b>keine gesetzliche Regelung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten-Nutzen der betrieblichen Ausbildung ist balanciert</li> <li>• Simulationsstudien stellen sicher, dass dies auch nach Bildungsreformen sichergestellt ist</li> </ul>	<p>Wille zur evidenzinformierten Steuerung der Berufsbildung</p> <p>Wille zur Kostentransparenz und zur Beteiligung an Erhebungen seitens der Betriebe</p>	Verlust an Ausbildungsplätzen	KOF Governance-Modell (602)
6.3	OdA übernehmen die Systemverwaltungskosten, um die Ausbildungskosten der einzelnen Unternehmen zu senken.  <b>keine gesetzliche Regelung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OdA verfügen über Bildungsfachleute</li> <li>• OdA entwickeln Berufsprofile, Bildungsverordnungen, RLP</li> <li>• OdA erstellen Trainingsmaterial für Betriebe ihrer Branche</li> <li>• OdA stellen Experten für die Prüfungen zur Verfügung</li> </ul>	<p>Wille zur Kooperation unter Betrieben der gleichen Ausbildungsbranche</p> <p>Wille zur Beschaffung der Mittel für die System-Overheadkosten</p>	Fehlende Grundlagen für die betriebliche Ausbildung	KOF Governance-Modell (603)

## 4.7 Steuerungsdimension 7: Lehrstellenmarkt

Ein Berufsbildungssystem, das mehrheitlich duale Berufslehren anbietet, muss sich auf einen gut funktionierenden Lehrstellenmarkt verlassen können. Märkte haben es aber in sich, dass hie und da gravierende Ungleichgewichte zustande kommen, so dass man von Marktversagen spricht. Solange sich diese Ungleichgewichte nicht längerfristig negativ auf das ge-

samte System auswirken, sind keine Korrekturen oder Eingriffe nötig. Sollte es aber zum Marktversagen kommen, d.h. zu einem massiven Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage, sind staatliche Interventionen nötig. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 7: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Lehrstellenmarkt» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfriktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Frage-nummer)
7.1	Die Akteure der Berufsbildung gewährleisten, dass Angebot und Nachfrage auf dem Lehrstellenmarkt übereinstimmen  <b>BBG Art. 13</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliches Rahmen</li> <li>• Evaluationsinstrument</li> <li>• Dialog-Gefäss mit Verbundpartnern</li> </ul>	Wille zum Ergreifen von geeigneten Massnahmen bei Ungleichgewichten auf dem Lehrstellenmarkt	Konflikte zwischen Verbundpartnern. Z.B. finden gewisse Branchen keine Berufslernenden und tadeln Behörden wegen fehlendem Handeln	KOF Governance-Modell (701)
7.2	Massnahmen zur Behebung von Ungleichgewichten auf dem Lehrstellenmarkt werden verbundpartnerschaftlich geregelt.  <b>BBG Art. 1, Abs. 1 Art. 55, Abs. 1, Lit. J.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebungs-Instrument sorgt für Transparenz</li> <li>• Institutionalisiert Dialog schafft Voraussetzung für partnerschaftlichen Dialog</li> </ul>	Wille zur gemeinsamen Festlegung von Massnahmen	Konflikte; Unzufriedenheit einzelner Verbundpartner	KOF Governance-Modell (702)



## 4.8 Steuerungsdimension 8: Antizipation der zu erzielenden Effekte bei Bildungsplänen

Die Curriculum-Theorie besagt, dass die Effekte, welche mit einem Curriculum (Bildungsplan) erzielt werden sollen, antizipiert werden müssen (Kelly, 2009). Überträgt man diesen Aspekt auf das Berufsbildungswesen, so ergibt sich, dass die Entwickler von Bildungsverordnungen und Bildungsplänen wissen müssen, was auf dem Arbeitsmarkt von morgen für Qualifikationen benötigt werden. Studien haben ge-

zeigt, dass dies kaum ohne Mitwirkung der Akteure des Beschäftigungssystems gelingen wird (Renold, et al., 2015; 2016; 2017). Deshalb geht es bei der Antizipation der zu erzielenden Effekte nicht nur um das was, sondern auch um das wie und mit wem ein solcher Bildungsprozess am effektivsten organisiert wird. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 8: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Bildungspläne» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
8.1	Verfahren sehen eine frühzeitige Abstimmung von Akteuren vor  <b>BBG Art. 1, 16, 19</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausführungsbestimmungen zum Gesetz regeln die Fristigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akteure bestimmen mit, wie die Fristen festgelegt werden.</li> <li>Akteure respektieren die vereinbarten Fristen.</li> </ul>	Moralische Abmahnung eines Regelverstosses; Konflikte unter den Beteiligten	Governance-Modell von Rauner et al. (2.4)  KOF Governance-Modell (801)
8.2	Lernort-Kooperation (Betriebe, Schule, weitere) ist für die Berufsbildungsprogramme konstitutiv. Es bestehen verbindliche Vorschriften über die Kooperation der Lernorte  <b>BBG Art. 1 BBV Art. 1, 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gesetzliche Regelung</li> <li>Ausführungsbestimmungen</li> </ul>	Lernorte sind willig sich zu beteiligen; Lernorte sind willig zu kooperieren	Moralische Abmahnung eines Regelverstosses; Entzug der Ausbildungslizenz	Governance-Modell von Rauner et al. (1.4)  KOF Governance-Modell (802)
8.3	Lernorte ergänzen einander in ihren Ausbildungszielen und Inhalten nach dem Prinzip der Komplementarität  Die Leistungen an beiden Lernorten werden in den	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verfahren zur Erstellung von Bildungsverordnungen und Bildungsplänen sind etabliert.</li> <li>Klare Rollenklärung der Lernorte</li> </ul>	Wille zur Übernahme von Aufgaben zu Gunsten eines effektiven und effizienten Berufsbildungsprogrammes  Wille zum Abtreten von Aufgaben an Lernorte, welche	Ineffiziente und ineffektive Berufsbildung	Governance-Modell von Rauner et al. (1.5/4.4)  KOF Governance-Modell (803/804)

	<p>Prüfungsordnungen berücksichtigt.</p> <p><b>BBG Art. 19, 16</b> <b>BBV Art. 30</b></p>		Aufgaben effektiver erfüllen können		
8.4	<p>Sprachpolitik wird auf Ebene Bildungsverordnung für alle einheitlich festgelegt.</p> <p><b>BBG Art. 6, 15, Abs. 4</b> <b>BBV Art. 12</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Regelung</li> <li>• Ausführungsbestimmungen</li> </ul>	Gemeinsamer Wille zur Förderung von Sprachen bei Berufslernenden im Hinblick auf die Arbeitsmarktfähigkeit	Moralische Abmahnung eines Regelverstosses; Konflikte unter den Beteiligten. Lernende sind nicht auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet.	KOF Governance-Modell (805)
8.5	<p>Benachteiligte Gruppen werden gezielt gefördert, um an Berufsbildungsprogrammen teilzunehmen</p> <p><b>BBG Art. 6, 7, 18, 54, 55</b> <b>BBV Art. 10</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisationen, welche spezialisiert sind, sich für benachteiligte Gruppen einzusetzen sind etabliert. Verfahren zur Integration von benachteiligten Gruppen sind etabliert.</li> <li>• Programme zur Unterstützung benachteiligter Gruppen können initiiert werden.</li> </ul>	Wille benachteiligte Gruppen und Menschen zu unterstützen, ist vorhanden.	Marginalisierung von benachteiligten Menschen führt zur Belastung anderer Politikbereiche	KOF Governance-Modell (806)

## 4.9 Steuerungsdimension 9: Qualität der Programme

Hohe Qualität ist eine wichtige Voraussetzung für die Attraktivität eines Bildungsprogrammes. Sie ermöglicht, sich die besten Startchancen zu erwerben, um auf dem Arbeitsmarkt Erfolg zu haben. Fehlen Qualitätsstandards und -massnahmen im Berufsbildungswesen, so kann dies

die Attraktivität mindern. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 9: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Qualität» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
9.1	<p>Berufsprofile und Bildungspläne sind auf den Arbeitsmarkt abgestimmt und sind als Standards festgelegt.</p> <p>Es besteht Kohärenz zwischen festgelegten Standards und geprüften Inhalten.</p> <p><b>BBG Art. 19, 33</b> <b>BBV Art. 30</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akteure des Arbeitsmarktes (Betriebe, OdA) sind systematisch in die Entwicklung der Berufsprofile und Bildungspläne involviert</li> <li>Akteure des Arbeitsmarktes (Betriebe, OdA) beteiligen sich in allen Phasen des Wertschöpfungsprozesses der beruflichen Grundbildung</li> <li>Repräsentativität von forschungs- und innovationsnahen Unternehmen werden in die Reformkommissionen einbezogen.</li> </ul>	<p>Wille zur Kooperation sämtlicher Lernort</p> <p>Wille zur Machtverteilung bei der Entscheidung über Bildungsstandards und Prüfungen.</p> <p>Wille zur Förderung der Qualität in allen Teilprozessen.</p>	Skills Mismatch, geschlossene Curricula	<p>Governance-Modell von Rauner et al. (7.1)</p> <p>KOF Governance-Modell (901/902)</p> <p>KOF EELI</p> <p>Siehe auch Ruppietta/Backes-Gellner, 2018</p>
9.2	<p>Die Prüfungen sind an Lernergebnissen orientiert.</p> <p><b>BBG Art. 33, 34</b> <b>BBV Art. 30-34</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bildungsstandards liegen vor</li> <li>Niveau der kognitiven Kompetenz sind definiert und kohärent zum Inhalt der Prüfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wille zu kompetenz-orientierten Prüfungen</li> </ul>	Schlechte Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt.	<p>Governance-Modell von Rauner et al. (6.4)</p> <p>KOF Governance-Modell (903)</p>
9.3	<p>Prüfungen ermöglichen die Berücksichtigung unterschiedlicher Lernbiographien</p> <p><b>BBG Art. 34</b> <b>BBV Art. 31</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vorhandensein von Prüfungsstandards</li> <li>Autonomie im Vollzug auf subnationaler Ebene</li> </ul>	Wille zur Integration von unterschiedlichen Lernbiographien	<p>Ineffiziente Bildungswege.</p> <p>Ableistung von bestimmten Bildungswegen ist Regelvoraussetzung für die Zulassung zur Ab-</p>	<p>Governance-Modell von Rauner et al. (6.5/7.3)</p> <p>KOF Governance-Modell (904/905)</p>

				schlussprüfung (Input-orientierte Normsetzung).	
9.4	<p>Qualitätsstandards werden national gesetzt und sub-national umgesetzt.</p> <p><b>BBG Art. 8</b> <b>BBV Art. 3</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrale Behörde setzt Mindeststandards fest (z.B. jede Berufsfachschule verfügt über ein Qualitätssicherungssystem).</li> <li>• Zentrale Behörde kontrolliert Mindeststandards</li> </ul>	Wille zum Prinzip von Checks-and-Balances.	Abmahnung; Kürzung von Subventionen; Entzug der Ausbildungslizenz	KOF Governance-Modell (906)
9.5	<p>Minimalstandards für Berufsbildungsverantwortliche sind definiert.</p> <p><b>BBG Art. 45-48</b> <b>BBV Art. 40-43</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausführungsbestimmungen liegen vor.</li> </ul>	Wille zur einheitlichen Information	Einseitige Information oder falsche Information kann zu verpassten Bildungschancen führen.	KOF Governance-Modell (907)
9.6	<p>Ausbildung und Weiterbildung für Berufsbildungsverantwortliche wird systematisch angeboten.</p> <p><b>BBG Art. 45-48</b> <b>BBV Art. 43</b> <b>EHB-Verordnung (412.106.1)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionen und Angebote sind gesamtschweizerisch vorhanden (z.B. EHB)</li> </ul>	<p>Wille zur Identifikation der Bedürfnisse an Berufsfachschulen.</p> <p>Effiziente und effektive Angebote werden bereitgestellt und qualitätsgeprüft.</p>	Qualität der Berufsbildung hängt stark von den gut ausgebildeten Verantwortlichen ab.	KOF Governance-Modell (908)

## 4.10 Steuerungsdimension 10: Information für angehende Berufslernende

Der Übergang von der obligatorischen Schulstufe zur nachobligatorischen ist eine sehr anspruchsvolle Transitionsphase. Insbesondere für Jugendliche, welche sich für eine Berufslehre auf dem Lehrstellenmarkt bewerben müssen. Sie sind das erste Mal mit Marktmechanismen und den damit einhergehenden Vor- und Nachteilen konfrontiert. Dies ganz im Unterschied zum Übergang in einen allgemeinbildenden Bildungsweg, der in der Regel von den Schulleistungen abhängig ist. Im Weiteren ist

entscheidend, dass die Bildungswege der Sekundarstufe II keine gewichtigen Nachteile haben, wie zum Beispiel einseitige Kostenpflicht der Berufsbildung. Deshalb ist es entscheidend, dass Schüler in der Sekundarstufe I umfassend für den Übergang vorbereitet werden, möglichst objektive und illustrative Informationen erhalten, um gut informiert ihre Entscheidung für den nächsten Bildungsweg treffen zu können. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 10: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Information für Berufslernende» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
10.1	Nationale Standards für Berufsberater sichern einheitliche Information  <b>BBG Art. 49-51 BBV Art. 55-58</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindeststandards für Berufsberater</li> <li>• Legitimierte Ausbildungsinstitutionen für Berufsberater</li> </ul>	Wille zur einheitlichen Beratung von angehenden Berufslernenden	Chancenungleichheit; einseitige Orientierung	KOF Governance-Modell (1001)
10.2	Berufsberatung soll die Chancengleichheit verbessern und wird allen angeboten  <b>BBG Art. 5, 49-51, 55, Abs. 1., lit.b BBV Art. 55-58</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standards zu den Informationen über vorhandene Berufe</li> <li>• Informationsmedien</li> <li>• Informationszentren</li> <li>• Berufsberatung</li> </ul>	Bring- und Hol-Schuld von Informationen über die Berufsbildungsangebote sind als Haltung bei allen Akteuren ausgeprägt.	Für angehende Berufslernende: kein adäquater Zugang zur Berufsbildung  Für Betriebe/Schulen: kein gutes Matching von Lehrbetrieben und angehenden Berufslernenden	KOF Governance-Modell (1002)
10.3	Berufliche Grundbildung ist für alle Jugendlichen kostenlos  <b>BBG Art. 14, 20, 22 BBV Art. 8</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzliche Vorschriften</li> <li>• Vollzugsbestimmungen für alle Lernorte</li> </ul>	Wille allen Jugendlichen einen kostenfreien Zugang zur beruflichen Grundbildung als Startchance zu ermöglichen, damit keine Liquiditätseinschränkungen vor dem Eintritt ins eigentliche Erwerbsleben entsteht	Entzug der Ausbildungslizenz	KOF Governance-Modell (1003)

## 4.11 Steuerungsdimension 11: Anreize für Berufslernende

Die Signalling Theory (Spence, 1973) besagt, dass ein Diplom oder Zertifikat wichtige Informationen an Arbeitgeber überliefert, um im Rahmen eines Bewerbungsprozesses entsprechend Vorteile gegenüber Kandidaten ohne entsprechendes Zertifikat zu erhalten. Diese Theorie ist gerade im Zeitalter der Globalisierung zentral. Fehlt für Berufsbildungs-Absolvie-

renden zum Beispiel ein entsprechender Ausweis in Englisch, so können sie auf dem internationalen Arbeitsmarkt Nachteile erfahren, weil sich im 21. Jahrhundert Englisch als Standardsprache in vielen Unternehmen durchgesetzt hat. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 11: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Anreize für Berufslernende» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
11.1	Transparenz der Abschlussniveaus im Inland ist auf nationaler Ebene festgelegt für alle formalen Bildungsabschlüsse.  <b>BBG Art. 34, Abs. 1, 65</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzlicher Rahmen</li> <li>• Berufsregister</li> <li>• systematische Information über das Abschlussystem im Bildungssystem</li> </ul>	Wille zur systematischen Transparenzmachung existierender Bildungsabschlüsse, um Doppelspurigkeiten mit anderen Teilsystemen zu verhindern	Keine Transparenz; Fehlende Anreize für Berufslernende zum Absolvieren des Programmes Doppelspurigkeiten (z.B. Hochschulen bieten ähnliche Bildungsgänge an, die keinen nationalen Standard aufweisen)	KOF Governance-Modell (1101)
11.2	Transparenz der Abschlussniveaus gegenüber dem Ausland (Nationaler Qualifikations-Rahmen NQR) ist auf nationaler Ebene hergestellt für alle formalen Bildungsabschlüsse.  <b>BBG Art. 34, Abs. 1, 65</b> <b>Verordnung über den nationalen Qualifikationsrahmen (V-NQR BB)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordnung zum nationalen Qualifikationsrahmen (NQR)</li> <li>• Diploma-Supplements</li> </ul>	Wille zur Einordnung sämtlicher Berufsprofile und Bildungsabschlüsse in den NQR	Keine Transparenz; Fehlende Anreize für Berufslernende zum Absolvieren des Programmes	KOF Governance-Modell (1102)

## 4.12 Steuerungsdimension 12: Durchlässigkeit (Bildungspfade, Übertragbarkeit von Kompetenzen)

Die Attraktivität der Berufsbildung steht und fällt mit der Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem. Ist die Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem gewährleistet und transparent, so erhöht das die Wahrscheinlichkeit, dass sich auch leistungsstarke Jugendliche für die Berufsbildung interessieren. Ebenso verhält es sich auf der Tertiärstufe. Im Zeitalter des lebenslangen Lernens muss das Auf-, Um- und

Wiedereinsteigen jederzeit in beide Richtungen, d.h. von den Hochschulen in die Höhere Berufsbildung und umgekehrt gewährleistet werden. Mangelnde Anrechnung von Kompetenzen führt zu Ineffizienz und verhindert individuelle Lernbiographien. Um diese Problematik zu lösen, sind mindestens folgende Steuerungsfunktionen (gemeinsame Ziele) zu verwirklichen.

**Tabelle 12: Steuerungsfunktionen der Steuerungsdimension «Durchlässigkeit» (Die Nummern in der rechten Spalte beziehen sich auf die Elemente unseres Fragebogens)**

Nr.	Steuerungsfunktion (gemeinsames Ziel)	Struktur	Kultur (Werte, Haltungen, Rollen)	Sanktion, Systemfraktion (Beispiele)	Analyse-Instrument (inkl. Fragenummer)
12.1	Zur Verbesserung der Durchlässigkeit werden transparente Zulassungs- und Ausbildungsstandards für formale Berufsbildungsprogramme festgelegt.  <b>BBG Art. 3, 9</b> <b>BBV Art. 12</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausführungsbestimmungen regeln Anforderungen an Transparenz</li> <li>Bildungsverordnungen und Berufsreglemente legen Zulassungs- und Ausbildungsstandards fest.</li> <li>Informationszentren stellen Information öffentlich zur Verfügung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wille zur umfassenden Aufklärung über Anforderungen und Möglichkeiten bei allen Institutionen des Bildungswesens ist vorhanden.</li> </ul>	Informationsasymmetrie;  Chancenungleichheit	KOF Governance-Modell (1201)
12.2	Es sind standardisierte Verfahren für die horizontale Durchlässigkeit auf Sekundarstufe II und auf Tertiärstufe vorhanden.  <b>BBG Art. 1</b> <b>BBV Art. 24</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Übergänge von allgemeinbildenden Bildungsgängen in die berufliche Grundbildung und umgekehrt sind definiert</li> <li>Übergänge von akademischen Bildungsgängen in die höhere Berufsbildung und umgekehrt sind definiert</li> </ul>	Wille zur standardisierten Zulassungsvoraussetzungen ist bei allen Institutionen vorhanden  Wille zur Verbesserung der Durchlässigkeit im Gesamtsystem steht über der Autonomie von einzelnen Institutionen	Protektionismus von Institutionen  Ineffiziente Bildungsprogramme	KOF Governance-Modell (1202/1203/1204)
12.3	Anerkennung von informell und non-formal erworbener Lernleistungen ist für alle Institutionen welche formale Bildungsprogramme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtlicher Rahmen (Weiterbildungsgesetz, WeBig)</li> <li>Ausführungsbestimmungen</li> </ul>	Wille zur Anerkennung von informell und non-formal erworbener Kompetenzen	Protektionismus von Institutionen  Ineffiziente Bildungsprogramme	KOF Governance-Modell (1205/1206)

anbieten geregelt und umgesetzt. <b>BBG Art. 19, Abs. 3, 33, 35</b> <b>BBV Art. 4, 31, 32</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vollzugsbehörden</li><li>• Vollzugskontrolle</li></ul>		Verpasste Bildungschancen; Chancenungleichheit
---	--	--	---



# 5 Umfrage bei den Stakeholdern der Berufsbildung

Dieses Kapitel erklärt zuerst die Methodik der Umfrage und zeigt anhand deskriptiver Analyse die Repräsentativität dieser für die Schweiz. Anschließend werden die Resultate präsentiert, wobei sowohl ein Vergleich der Governance im

2007 und 2019 auf der Basis der ersten Umfrage von Rauner et al. als auch eine neue Analyse aller Steuerungsdimensionen angestellt wird.

## 5.1 Methodik und deskriptive Analyse

Basierend auf dem vorangegangenen Referenzsystem wurde bei ausgewählten Akteuren der Schweizer Berufsbildung eine Umfrage in Deutsch und Französisch gemacht, um den Ausprägungsgrad des Verständnisses der Berufsbildung bei verschiedenen Stakeholder-Gruppen auszuloten. Die folgenden deskriptiven Analysen unserer Stichprobe zeigen auf, dass die massgebenden Akteure der nationalen Verbundpartnerschaft der Berufsbildung in der Schweiz vertreten ist.

Auf nationaler Ebene wurden als Experten Akteure vom Bund, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) befragt, wobei sich der Bund aus dem SBFI, dem SECO und dem BfS zusammensetzt, die Kantone aus der SBBK und den Berufsberatungsstellen und die OdA im Sinne von Berufsverbänden, Branchenorganisationen und Sozialpartnern sowie weitere involvierte Akteure in der Berufsbildung wie zum Beispiel das EHB und die EBBK. Zusätzlich wurden auf lokaler Ebene die Berufsfachschulen und ausgewählte Betriebe angefragt.

**Tabelle 13** gibt eine detaillierte Übersicht der Teilnehmer wieder. Von den Experten, Berufsfachschulen und weiteren involvierten Akteure wurden insgesamt 678 Personen zur Umfrage eingeladen woraus 536 an der Umfrage teilnahmen (Rücklaufquote: 79.1%). Bei den Betrieben wurden 28,819<sup>8</sup> angefragt und 1,593 nahmen an der Umfrage teil (Rücklaufquote: 5.5%).

Der Rücklauf nach Kantonen gemessen an der Bevölkerungszahl der jeweiligen Kantone zeigt in **Abbildung 4** die Repräsentativität der Befragung für die Schweiz auf. Alle Kantone sind vertreten, wobei Genf und das Tessin eher untervertreten sind und Obwalden eher übervertreten ist. In absoluten Zahlen ist der Rücklauf aus Zürich (23.1%) und Bern (17.5%) am höchsten und aus Appenzell Innerrhoden (0.2%) und Uri (0.2%) am tiefsten. Wird der Rücklauf anhand der Hauptsprache der vertretenen Institution betrachtet, führt Deutsch (86.3%) vor Französisch (10.9%), Englisch (1.3%) und Italienisch (1.2%)<sup>9</sup>. Auch alle Wirtschaftszweige sind vertreten, wobei der höchste Rücklauf aus den Zweigen Baugewerbe (18.4%), «Gesundheit und Sozialwesen» (16.1%), und «Verarbeiten des Gewerbe» (11.9%) stammt.

<sup>8</sup> Insgesamt wurden 33,988 Betriebe angeschrieben, jedoch waren 5,169 Adressen ungültig.

<sup>9</sup> Eine andere Hauptsprache wird in 0.3% der Institutionen gesprochen.

**Tabelle 13: Information über Stichprobe der Umfrage**

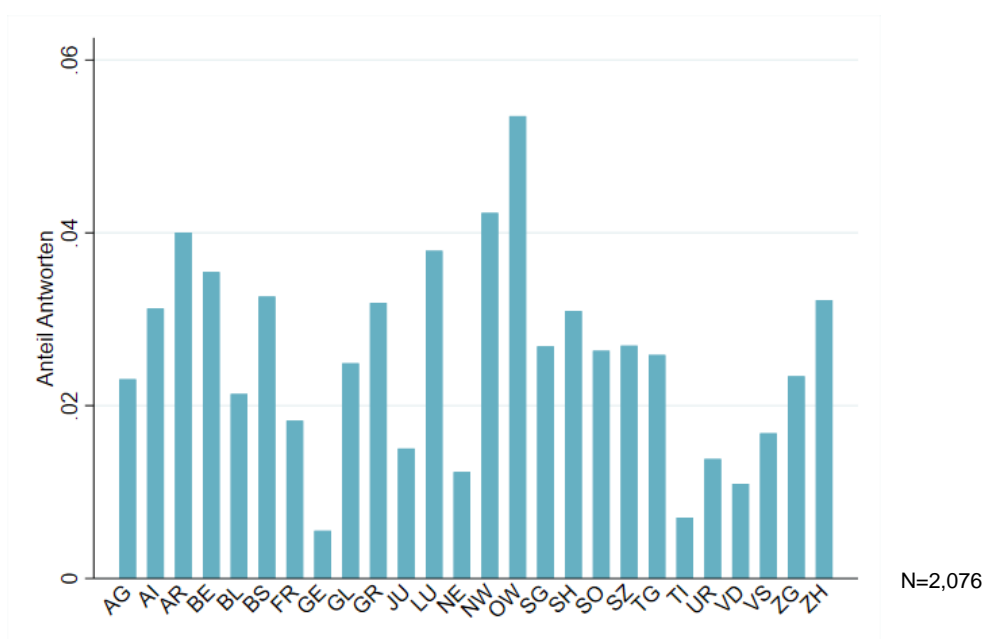
Akteur	Grundgesamtheit	Anzahl Teilnehmer	Rücklaufquote*
Bund**	12	32-55	460%
SBFI	10	24-41	410%
SECO	1	4-8	800%
BFS	1	4-6	600%
Kantone	55	21-33	60%
SBBK	28	11-16	57%
Berufsberatung	27	10-17	63%
OdA	451	183-267	59%
Betriebe	28,819	911-1,593	6%
Schulen	135	103-138	102%
Andere***	25	32-43	172%
Total	29,497	1,282-2,129	7%

\*Die Rücklaufquote berechnet sich anhand aller Antworten, bei denen Teilnehmende zumindest die eigenen Angaben und die Frage zur Kooperation mit anderen Akteuren beantwortet haben. Während dem Verlauf der Umfrage, hat ein Teil der Teilnehmer (847) diese vorzeitig verlassen. Die unvollständige Teilnahme ist jedoch nicht speziell auf eine Akteur-Gruppe zurückzuführen, sondern verteilt sich anteilmässig auf alle Akteure. In einigen Fällen (144) gehörten die angefragten Personen laut eigenen Angaben mehreren Akteur-Gruppen an. In diesen Fällen haben wir die Antworten vervielfacht und jeweils jedem angegebenen Akteur zugeordnet.

\*\*Beim Bund und der Kategorie «Andere» haben mehr Personen bei der Umfrage teilgenommen als von uns bewusst angeschrieben wurden. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass in den Adressen der Betriebe ebenfalls Personen mit Ämtern im Bund oder Geschäftsstellen des Bundes enthalten waren oder sich die Personen zu keiner aufgeführten Stakeholder-Gruppe gezählt haben.

\*\*\*Die Fragen von Rauner et al. (2009) wurden zum Teil an die Schweizer Begriffsnutzung angepasst. Ebenfalls wurde bei der Befragung eine andere Skala benutzt (1-5 statt 1-10).

**Abbildung 4: Rücklauf nach Kantonen gemessen an der kantonalen Bevölkerung**

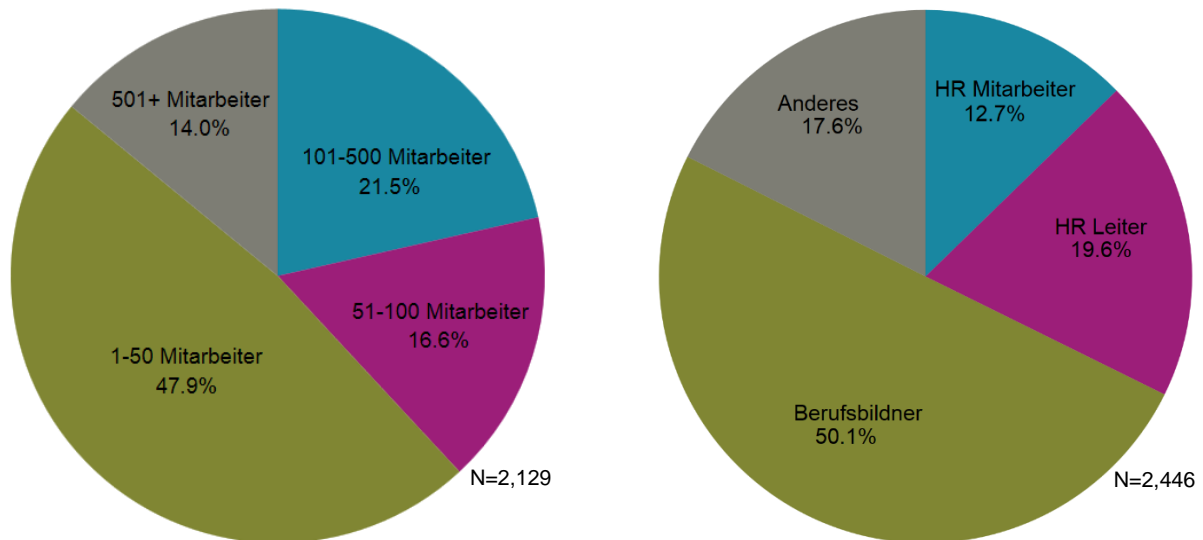


Hinweis: Der Anteil an Antworten ist gemessen an der jeweiligen Bevölkerungszahl des Kantons. N entspricht der Anzahl Beobachtungen.

Eine genauere Betrachtung des Rücklaufs aus der Betriebsumfrage in **Abbildung 5** zeigt, dass mehrheitlich kleine Betriebe (1-50 Mitarbeiter; 47.9%) geantwortet haben, jedoch sind alle Betriebsgrößen vertreten. Gemessen an der Mit-

arbeiterfunktion haben insbesondere Berufsbildner (50.1%) die Umfrage ausgefüllt, gefolgt von HR Leitern (19.6%), Anderen (z.B. Geschäftsführer; 17.6%) und HR Mitarbeitern (12.7%).

**Abbildung 5: Rücklauf nach Betriebsgrösse und Mitarbeiterfunktion**



Hinweis: N entspricht der Anzahl Beobachtungen. Bei den Mitarbeiterfunktionen ist die Teilnehmerzahl höher, da gewisse Teilnehmer mehrere Funktionen (z.B. HR Mitarbeiter und Berufsbildner) innehaben.

## 5.2 Vergleich Schweizer Berufsbildungs-Governance im 2007 und im 2019

Die Studie von Rauner et al. wurde im 2009 publiziert, jedoch fand die Anwendung ihres Governance Analyse-Instruments bereits im 2007 statt in Form von einem Experten-Workshop in der Schweiz. Teilgenommen haben 9 Experten im Bereich der Schweizer Berufsbildungs-Governance. Die Umfrage dieser Studie beinhaltet die Fragen des Analyse-Instrument von Rauner et al., da dies erlaubt für einen Teil des Referenzrahmens allfällige Veränderungen

über die Zeit zu eruieren<sup>10</sup>. 2019 haben im Schnitt haben 211<sup>11</sup> Experten auf nationaler Ebene geantwortet<sup>12</sup>. **Abbildung 6** veranschaulicht die Resultate aus beiden Befragungen.

Aus **Abbildung 6** ist ersichtlich, dass die Schweiz im 2019 minim weniger koordiniert und output-gesteuert ist als noch im 2007. Für die

<sup>11</sup> Die Fragen wurden nicht von allen Experten vollständig beantwortet daher reicht die Anzahl Antworten von 138 bis 259.

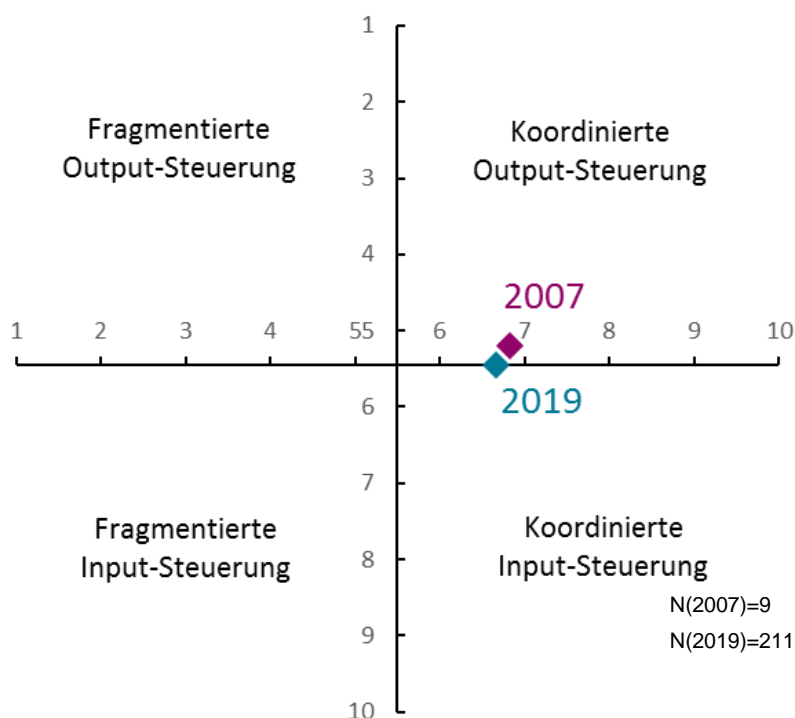
<sup>12</sup> Werden die Antworten aller befragten Akteure berücksichtigt, verändert sich die Lage der Schweiz leicht (6.5/5.5) im

Vergleich zu dem abgebildeten Ergebnis (6.7/5.5). Dies rührt daher, dass die Akteure der lokalen Ebene im Normalfall schlechter informiert sind.

Dimension «Koordination und Fragmentierung» erreichte die Schweiz im 2007 einen Wert von 6.8<sup>13</sup>, der ermittelte Wert im 2019 liegt bei 6.7. Für die Dimension «Input- und Output-Steuerung» erreichte die Schweiz einen Wert von 5.2 im 2007 und 5.5 im 2019. Trotz der veränderten Lage kann die Schweizer Governance (knapp) auch im 2019 als koordiniert und output-gesteuert bezeichnet werden. Der kleine

Unterschied zur Umfrage von 2007 kann auch auf die unterschiedlich hohe Stichprobengrösse zurückzuführen sein. Um den Veränderungen auf den Grund zu gehen, müssen die einzelnen Kategorien der beiden Dimension genauer betrachtet werden. In **Abbildung 7** sind die Werte der sieben Kategorien dargestellt.

**Abbildung 6: Vergleich der Schweizer Governance im 2007 mit 2019**



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an das Konzept von Rauner et al. (2009)

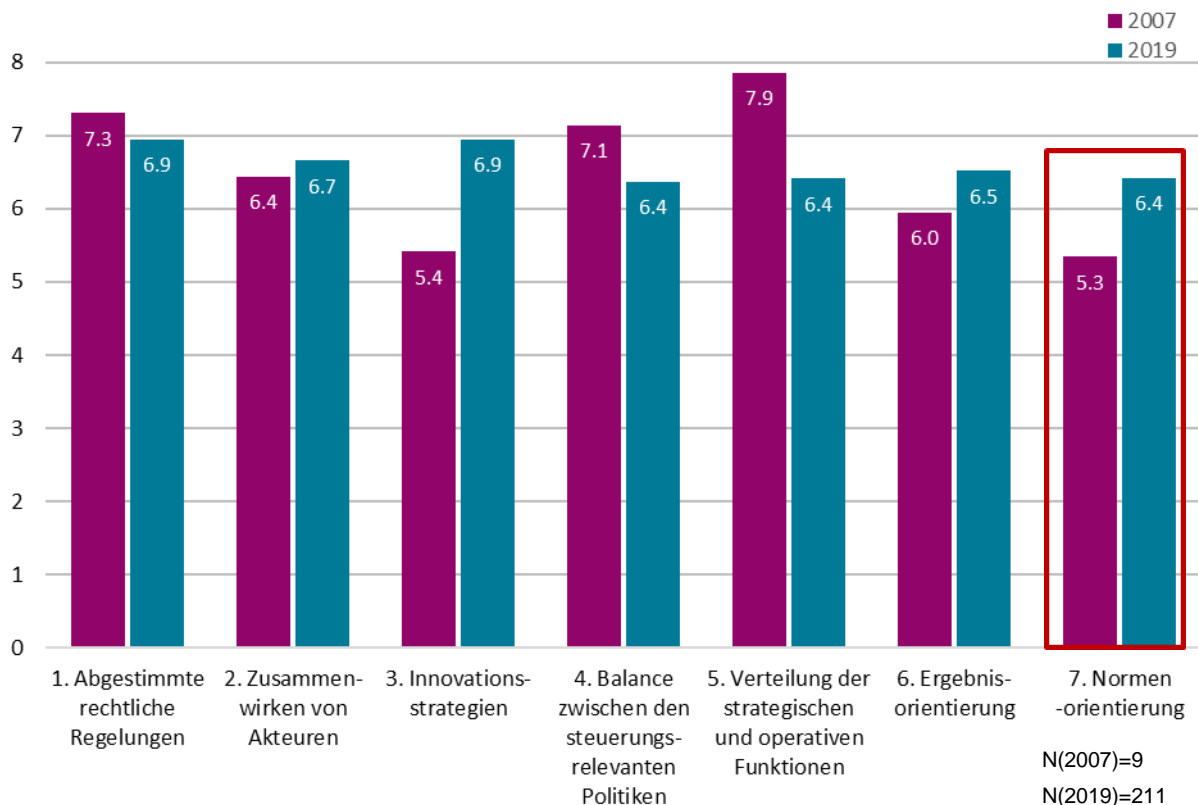
Aus **Abbildung 7** geht hervor, dass verschiedene Veränderungen zwischen 2007 und 2019 stattgefunden haben. Eine Erhöhung der Werte ist in den Kategorien «Zusammenwirken von Akteuren», Innovationsstrategien und Ergebnisorientierung erfolgt, wobei die stärkste Veränderung in der Kategorie Innovationsstrategien vonstattengegangen ist. Die Werte in den Kategorien «Abgestimmte rechtliche Regelungen», «Balance zwischen den steuerungsrelevanten Politiken», «Verteilung der strategischen

und operativen Funktionen» und Normenorientierung hingegen haben sich gesenkt, wobei die stärkste Veränderung bei der «Verteilung der strategischen und operativen Funktionen» stattfand. Dies zeigt, dass sich in der Berufsbildungs-Governance einiges getan hat, sich die Veränderungen aber gegenseitig aufheben, so dass das Ausmass in den Dimensionen kaum erkennbar ist.

<sup>13</sup> Bei der Nachbildung der Studien-Ergebnisse vom 2009 sind kleine Unstimmigkeiten aufgetreten. So erhalten wir für die Dimension «Koordination und Fragmentierung» einen leicht tieferen Wert (6.8) als Rauner et al. (7.1) und eine leicht höheren

Wert für die Dimension «Input- und Output-Steuerung» (5.2 statt 5.1). Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird für den Vergleich die neu-berechneten Daten verwendet.

Abbildung 7: Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Kategorien im 2007 und 2019



Hinweis: Für die ersten sechs Kategorien bedeutet ein höherer Wert ein besseres Abschneiden. Bei der letzten Kategorie hingegen ist ein tieferer Wert besser, daher sind diese Ergebnisse rot eingefasst.

## 5.3 KOF Governance Umfrage zur Berufsbildung in der Schweiz

Basierend auf der Literaturnumfrage sowie der Analyse von grundlegenden Problemen (Steuerungsdimensionen), welche im Zusammenhang mit einem gut funktionierenden Berufsbildungswesen gelöst werden müssen, hat die KOF ein erweitertes Umfrage-Instrument entwickelt. Dabei werden die Teilnehmer mit zwei Konzepten konfrontiert. Zum einen wird ihre subjektive Wahrnehmung abgefragt, wie sie die Governance der Berufsbildung generell und in Bezug auf die 12 präsentierten Steuerungsdimensionen einschätzen. Danach werden den Teilnehmenden Fragen zu den «Steuerungsfunktionen» gestellt, die für die jeweilige Steuerungsdimension notwendig sind und die sie in ihrem

Alltag mehr oder weniger stark mitprägen können.

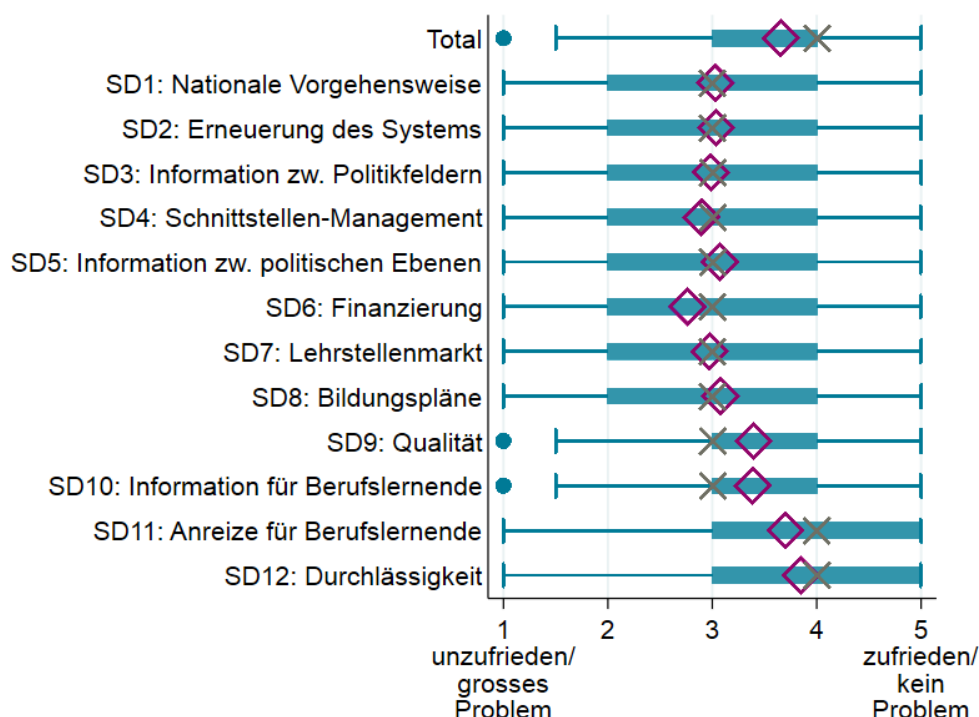
Deshalb werden im Folgenden die subjektive Wahrnehmung sowie die objektive Einschätzung der Governance in der Schweiz zuerst dargestellt und danach miteinander verglichen. Anschliessend erfolgt die Wiedergabe der Resultate anhand diverser Stakeholder-Gruppierungen. Zum Abschluss wird die Zusammenarbeit der Akteure aufgezeigt. Dies erlaubt uns eine Aussage zur Robustheit der Steuerungsfunktionen in der Schweiz zu machen.

### 5.3.1 Subjektive Wahrnehmung und objektive Einschätzung der Schweizer Berufsbildungs-Governance

Die subjektive Wahrnehmung eines Umstandes und die objektive Einschätzung desselben kann unterschiedlich ausfallen, daher wurde in Bezug auf die Schweizer Berufsbildungs-Governance beides abgefragt. In **Abbildung 8** ist die subjektive Wahrnehmung dargestellt. Diese wurde

aus der Angabe zur gesamten Zufriedenheit mit der Governance im schweizerischen Berufsbildungssystem (Total)<sup>14</sup> und den Angaben zur empfundenen Problematik in den erarbeiteten Steuerungsdimensionen (SD1-SD12)<sup>15</sup> abgeleitet.

**Abbildung 8: Subjektive Wahrnehmung der Governance**



Hinweis: Die Abbildung stellt die subjektive Wahrnehmung in Boxplots dar, wobei die Box die mittleren 50% der Daten darstellen (zwischen 25%-Quartil und 75%-Quartil). Die Antennen stellen die Werte ausserhalb der Box dar. Extreme Ausreisser werden durch die Punkte gekennzeichnet. Ein pinkfarbenes Karo zeigt den Mittelwert, ein graues X den Medianwert, welcher den Wert angibt bei dem 50% der Daten darüber liegen und 50% darunter. N=1739-1771

Wie in **Abbildung 8** erkennbar ist, sind die Teilnehmer mehrheitlich zufrieden mit der Berufsbildungs-Governance in der Schweiz, da der Median bei 4 liegt. Trotzdem sind auch eher unzufriedene Teilnehmer vorhanden wie die Spannweite aufzeigt, was den Mittelwert auf 3.7

reduziert. Diese Zufriedenheit mit der Governance vermittelt den Eindruck, dass die Teilnehmer nur geringe Probleme in der Governance wahrnehmen. Die einzelnen Resultate über die empfundene Lage der einzelnen Steuerungsdimensionen zeigen jedoch ein gemischteres Bild, wobei die Unterschiede eher gering

<sup>14</sup> Die Frage lautete: «Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Governance des schweizerischen Berufsbildungssystems?». Diese Frage wurde mit der Skalabeschriftung von «1 = Überhaupt nicht zufrieden» bis «5 = Völlig zufrieden» abgefragt.

<sup>15</sup> Die Leitfrage lautete: «Wie gross ist momentan das folgende Problem (P) für das gesamte Berufsbildungssystem in

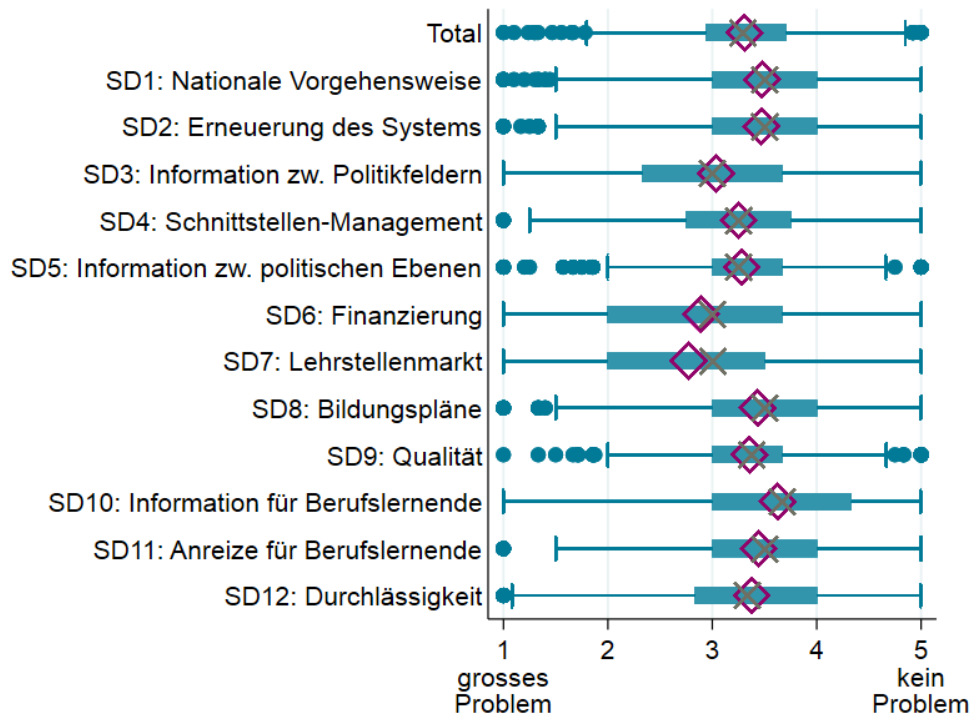
der Schweiz?». Um alle Angaben in einer Abbildung darstellen zu können und anschliessend vergleichbar mit den folgenden Abbildungen zu sein, wurde die Skala dieser Fragen umgedreht, das heisst in der Befragung reichte die Skala von «1 = kein Problem (hier besteht kein Handlungsbedarf)» zu «5 = grosses Problem (hier besteht Handlungsbedarf, damit das Problem gelöst werden kann)».

sind. Für die Steuerungsdimensionen SD11: Anreize für Berufslernende aufgrund eines fehlenden Signals und SD12: Durchlässigkeit werden am wenigsten Probleme wahrgenommen, für die Steuerungsdimension SD6: Finanzierung am meisten, wobei die Streuung bei allen die ganze Skala abdeckt, die Mittelwerte jedoch zwischen 2.5 und 4 liegen. Hingegen stimmen die Teilnehmer bei SD9: Qualität und SD10: Information für Berufslernende eher überein, was sich in einer geringeren Streuung widerspiegelt. Obschon der Median- und Mittelwert sich bei der Zufriedenheit unterscheiden, sind diese in den Steuerungsdimensionen häufig deckungsgleich (in 7 von 12 Fällen). Bei SD6: Finanzierung, SD11: Anreize für Berufslernende und SD12: Durchlässigkeit liegt der Mittelwert deutlich unter dem Medianwert, was auf einige wenige stark unzufriedene Teilnehmer hindeutet. Im Gegensatz dazu liegt bei SD9: Qualität

und SD10: Information für Berufslernende der Medianwert unter dem Mittelwert, was auf einige sehr zufriedene Teilnehmer schliessen lässt.

Um eine objektivere Einschätzung der Berufsbildungs-Governance in der Schweiz zu gewinnen, wurden die Teilnehmer gebeten verschiedene Aussagen in Bezug auf die beschriebenen Steuerungsfunktionen zu den zwölf Steuerungsdimensionen einzuordnen<sup>16</sup>. Die Beurteilung konkreter Aussagen macht diese ebenfalls subjektive Einschätzung objektiver. Diese Angaben sind in aggregierter Form in **Abbildung 9** ersichtlich. Das Total ist die durchschnittliche Wahrnehmung aller Steuerungsdimensionen, wobei allen Funktionen die gleiche Gewichtung (1/12) zugewiesen wurde.

**Abbildung 9: Objektive Einschätzung der Governance**



Hinweis: Die Abbildung stellt die objektive Einschätzung in Boxplots dar, wobei die Box die mittleren 50% der Daten darstellen (zwischen 25%-Quartil und 75%-Quartil). Die Antennen stellen die Werte ausserhalb der Box dar. Extreme Ausreisser werden durch die Punkte gekennzeichnet. Ein pinkfarbenes Karo zeigt den Mittelwert, ein graues X den Medianwert, welcher den Wert angibt bei dem 50% der Daten darüber liegen und 50% darunter. N=1028-1532

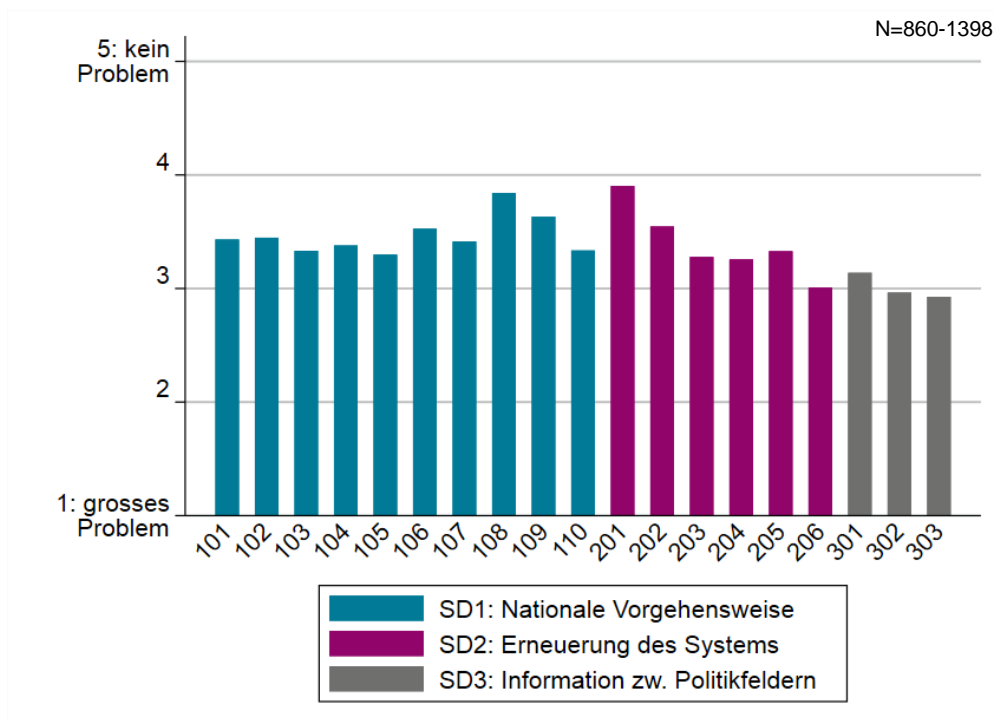
<sup>16</sup> Die Skala reichte von «trifft überhaupt nicht zu» zu «trifft voll zu». Zusätzlich war eine Option «weiss nicht» vorhanden.

Aus **Abbildung 9** geht hervor, dass SD1: Nationale Vorgehensweise, SD2: Erneuerung des Systems und SD10: Information für Berufslernende die geringsten Probleme aufweisen. Hingegen weisen SD6: Finanzierung und SD7: Lehrstellenmarkt die grössten Probleme auf. Bei der objektiven Einschätzung ist die Streuung ebenfalls gross, jedoch bei vielen Steuerungsdimensionen geringer als in der subjektiven Wahrnehmung, wobei auch hier die Mittelwerte zwischen 2.5 und 4 liegen. Somit geht die Meinung der Teilnehmer hier weniger auseinander. Auch die Median- und Mittelwerte sind bei der objektiven Einschätzung näher beieinander als in der subjektiven Einschätzung. Einzig bei SD6: Finanzierung, SD7: Lehrstellenmarkt und SD11: Anreize für Berufslernende liegt der Medianwert über dem Mittelwert, was durch einige

starke negativen Einschätzungen oder durch wenige sehr positive Einschätzungen eintritt.

Die **Abbildung 10**, **Abbildung 11** und **Abbildung 12** zeigen die durchschnittliche Bewertung der einzelnen Steuerungsfunktionen nach Steuerungsdimension. Diese Steuerungsfunktionen wurden im Kapitel 4 im Referenzsystem beschrieben und die Zahlen zu den einzelnen Steuerungsfunktionen können in der rechten Spalte der Tabellen nachgeschaut werden. Aus den Abbildungen ist erkennbar, dass Schwankungen innerhalb der Steuerungsdimensionen üblich ist mit der Ausnahme von SD6: Finanzierung und SD7: Lehrstellenmarkt, welche fast die gleichen Werte für die einzelnen Steuerungsfunktionen vorweisen.

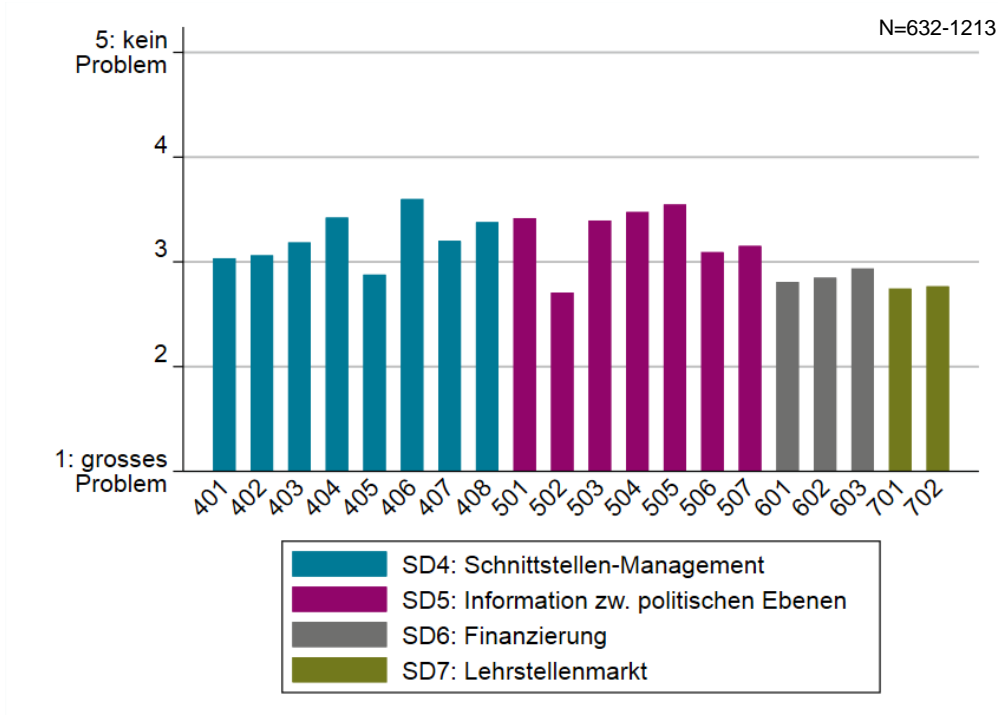
**Abbildung 10: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 1-3**



Hinweis: Die Zahlen auf der horizontalen Achse weisen auf die einzelnen Steuerungsfunktionen hin, welche zur Lösung der Probleme notwendig sind. Sie sind im Kapitel 4 in der rechten Spalte der Tabellen aufgelistet.

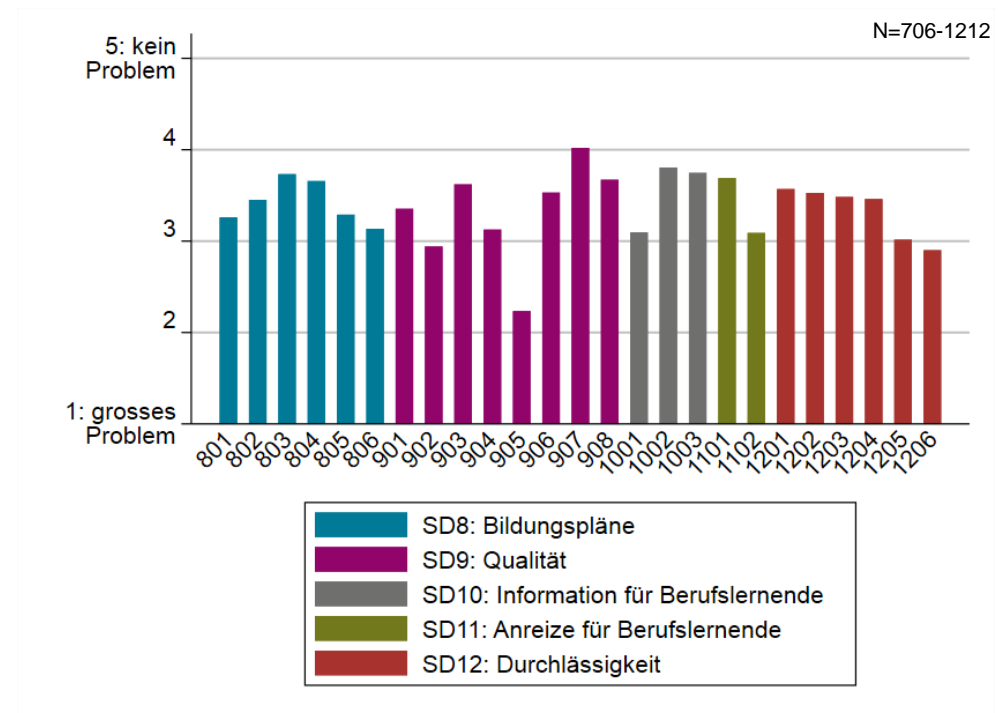


**Abbildung 11: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 4-7**



Hinweis: Die Zahlen auf der horizontalen Achse weisen auf die einzelnen Steuerungsfunktionen hin, welche zur Lösung der Probleme notwendig sind. Sie sind im Kapitel 4 in der rechten Spalte der Tabellen aufgelistet.

**Abbildung 12: Durchschnitt der Bewertungen nach Steuerungsfunktionen, Steuerungsdimensionen 8-12**



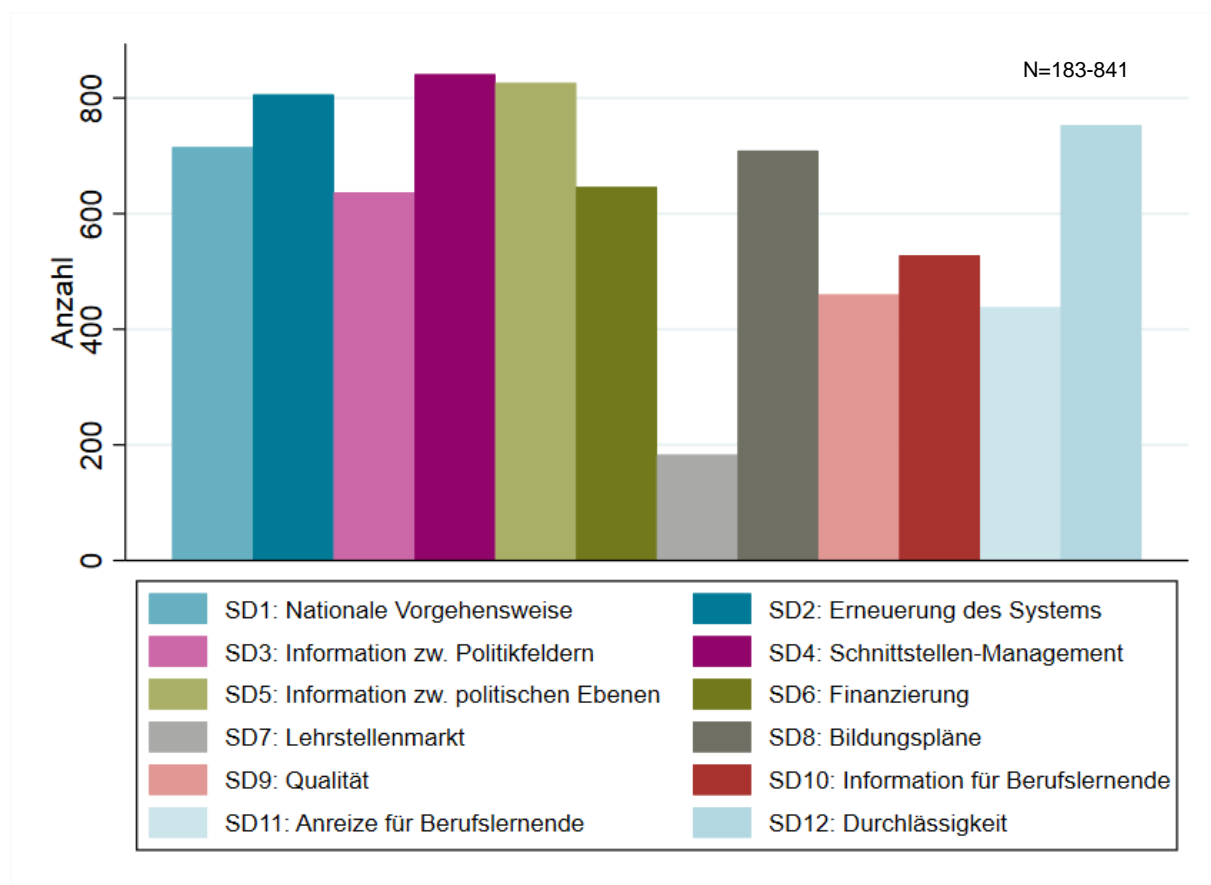
Hinweis: Die Zahlen auf der horizontalen Achse weisen auf die einzelnen Steuerungsfunktionen hin, welche zur Lösung der Probleme notwendig sind. Sie sind im Kapitel 4 in der rechten Spalte der Tabellen aufgelistet.

Die tiefsten Werte haben die Fragen mit den Nummern 502, 902 und 905. Alle drei Items stammen aus der Umfrage von Rauner et al. (2009) und betreffen die Normsetzung. Es stellt sich die Frage, ob alle Teilnehmer diese Items richtig einschätzen konnten. Wenn Fragebogen im Rahmen eines Workshops ausgefüllt werden, bei dem die Möglichkeit zum Nachfragen besteht, so hat eine online-Umfrage hier Nachteile. In Item No. 905 wurde beispielsweise die folgende Aussage bewertet: «Die Ableistung eines bestimmten Curriculums ist Regelvoraus-

setzung für die Zulassung zur beruflichen Abschlussprüfung». Die Mehrheit hat hier mit «trifft eher zu» geantwortet, was im Modell von Rauner et al. einer eher input-orientierten Steuerung gleichkommt und eher als «latentes Problem» interpretiert werden kann.

Da nicht nur die gegebenen Einschätzungen eine Aussage über die Berufsbildungs-Governance machen sondern auch die auf Grund fehlendem Wissen nicht möglichen Einschätzungen, weist **Abbildung 13** die «Weiss nicht»-Antworten nach Steuerungsdimension aus<sup>17</sup>.

**Abbildung 13: Anzahl «Weiss nicht»-Antworten nach Steuerungsdimension**



Wie aus **Abbildung 13** ersichtlich wird, fühlten sich viele Teilnehmer nicht in der Lage alle Aussagen zu den Steuerungsdimensionen SD2: Erneuerung des Systems, SD4: Schnittstellen-Management und SD5: Information zw. Politischen Ebenen zu bewerten (>800 Teilnehmer). Keine Mühen hingegen hatten die

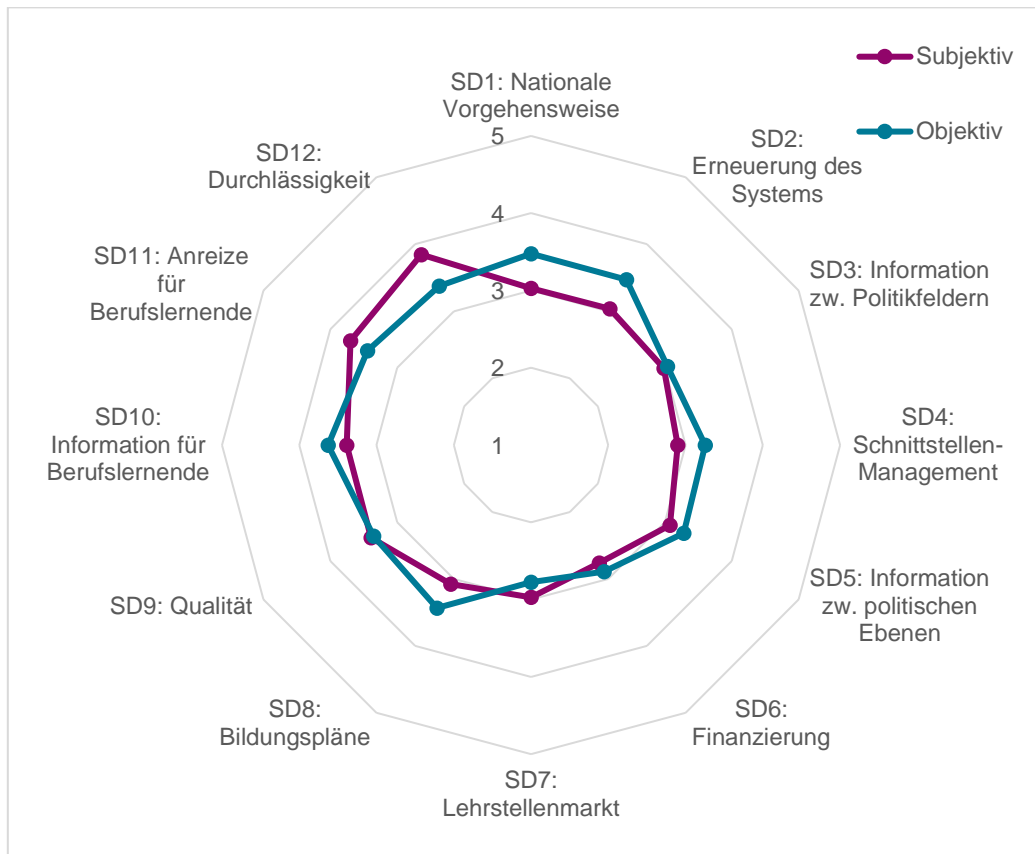
Teilnehmer mit der Bewertung der Aussagen zu SD7: Lehrstellenmarkt (<200). Ebenfalls weniger Mühe hatten die Teilnehmer mit SD9: Qualität, SD10: Information für Berufslernende und SD11: Anreize für Berufslernende (<500). Etwas mehr Mühe hatten sie jedoch mit SD1: Nationale Vorgehensweise, SD3: Information

<sup>17</sup> Sobald eines oder mehrere der Steuerungsfunktionen einer Steuerungsdimension eine «Weiss nicht»-Antwort enthielt, wurde dies aufaddiert.

zw. Politikfeldern, SD6: Finanzierung und SD8: Bildungspläne (500-750). Dieses Bild kann insofern nachvollzogen werden, als ein grosser Teil der Stichprobe Betriebe sind. Erfahrungsgemäss sind diese nicht im gleichen Ausmass mit den steuerungstechnischen Fragen der nationalen Ebene vertraut.

In **Abbildung 14** werden nun die subjektive Wahrnehmung und die objektive Einschätzung miteinander dargestellt, um die Unterschiede deutlicher erkennbar zu machen.

**Abbildung 14: Vergleich der subjektiven Wahrnehmung mit der objektiven Einschätzung**



Hinweis: Je höher der Wert desto optimistischer die Ansicht. N=1028-1771

Aus **Abbildung 14** geht hervor, dass die subjektive Wahrnehmung und die objektive Einschätzung in der aggregierten Form gar nicht weit auseinanderliegen. Insbesondere für SD3: Information zw. Politikfeldern, SD6: Finanzierung und SD9: Qualität sind die beiden so gut wie identisch. Optimistischer sehen die Teilnehmer die Lage in SD7: Lehrstellenmarkt, SD11: Anreize für Berufslernende und SD12: Durchlässigkeit. Pessimistischer schätzen sie hingegen die Lage in SD1: Nationale Vorgehensweise, SD2: Erneuerung des Systems und SD8:

Bildungspläne, als auch (jedoch nur gering pessimistischer) in SD4: Schnittstellen-Management, SD5: Information zw. politischen Ebenen und SD10: Information für Berufslernende.

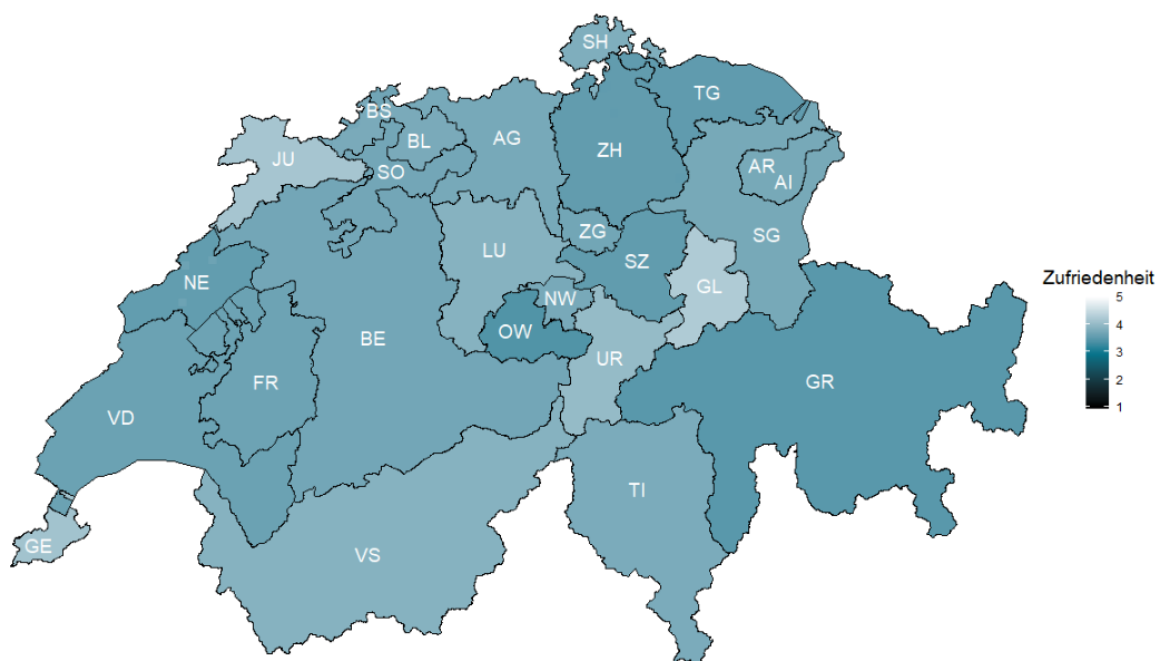
Da die hier dargestellten Resultate durch gewisse Akteur-Gruppen getrieben sein können, insbesondere durch die hohe Teilnehmerzahl an Betrieben, beschäftigt sich das folgende Unterkapitel mit den Resultaten anhand diverser Gruppierungen.

### 5.3.2 Variation des Systemwissens innerhalb ausgewählter Gruppierungen

Die Resultate im vorherigen Unterkapitel haben aufgezeigt, dass die Zufriedenheit mit der Schweizer Berufsbildungs-Governance relativ

hoch ist (siehe **Abbildung 8**). Dies könnte jedoch von der Region abhängig sein, insbesondere in der Schweiz. Daher stellt **Abbildung 15** die Zufriedenheit nach Kantonen dar.

**Abbildung 15: Zufriedenheit mit der Governance nach Kantonen**



Hinweis: Die Rücklaufquote der Teilnehmenden nach Kantonen ist in Kapitel 5.1 besprochen.

In **Abbildung 15** ist kein klares Muster erkennbar, was die regionale Zufriedenheit betrifft. Sowohl in der Deutschschweiz wie auch in der Westschweiz hat es zufriedeneren Kantone und auch weniger zufriedene<sup>18</sup>. Zu den zufriedenen gehören Genf (GE) und Jura (JU). Eher wenig zufrieden sind Neuenburg (NE), Thurgau (TG), Obwalden (OW) und Graubünden (GR).

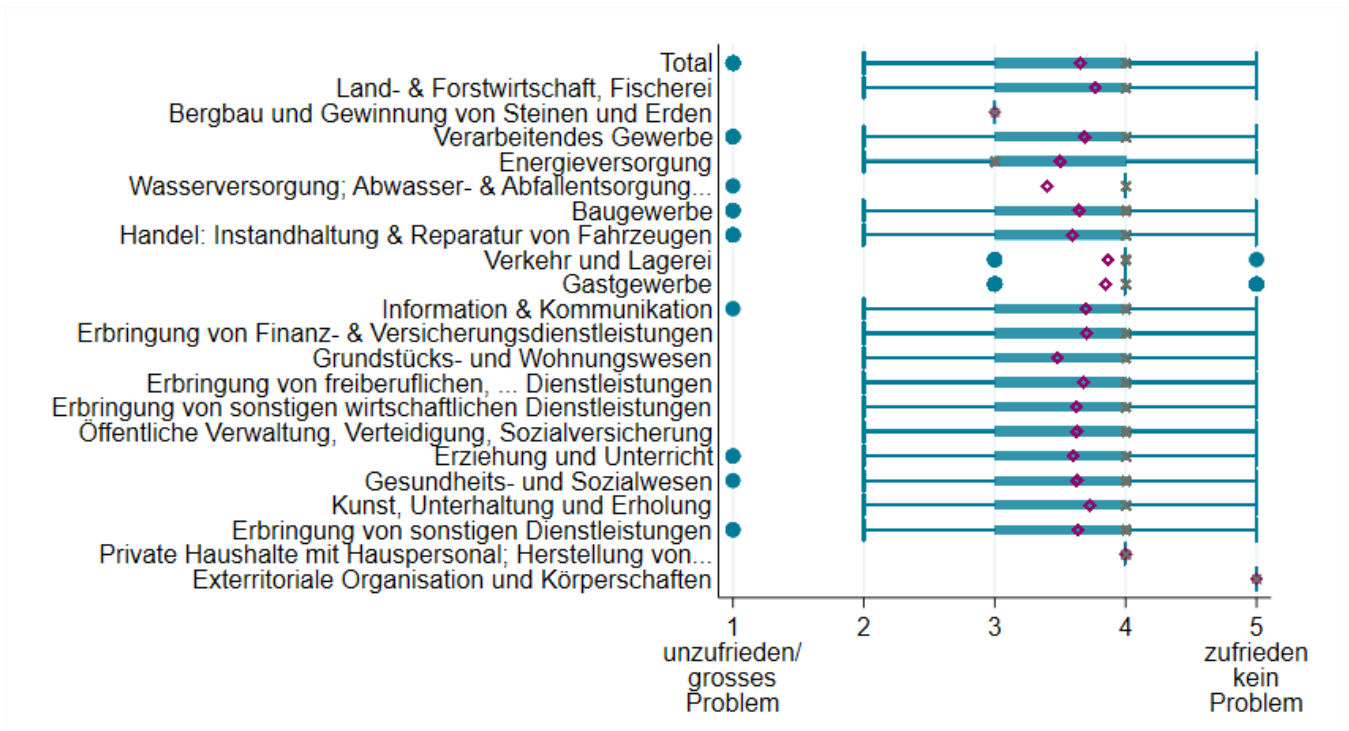
Die **Abbildung 16** zeigt die Zufriedenheit mit der Berufsbildungs-Governance anhand der Wirtschaftszweige. Auch hier sind die Unterschiede gering. Bis für den «Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden» sowie die

Energieversorgung (3) liegen alle Medianwerte bei 4. Auch die Mittelwerte liegen alle zwischen 3 und 4 mit der Ausnahme vom Zweig Exterritoriale Organisation und Körperschaften (5).

Wird die Zufriedenheit anhand der Akteure angeschaut, wie in **Abbildung 17**, sind ebenfalls keine grossen Unterschiede erkennbar. Einzig die Kategorie Kantone scheinen etwas weniger zufrieden zu sein mit einem tieferen Medianwert (3 statt 4) und dem tiefsten Mittelwert. Gemessen am Mittelwert ist der Bund am zufriedenen mit der Governance.

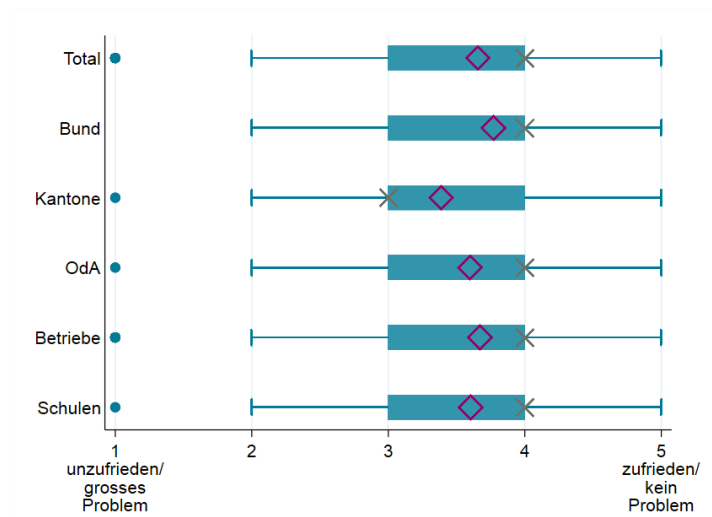
<sup>18</sup> Zu sagen, dass Kantone unzufrieden sind mit der Berufsbildungs-Governance wäre übertrieben, da auch die schlechtesten Werte oberhalb der Mitte in der Skala angesiedelt sind.

**Abbildung 16: Zufriedenheit mit der Berufsbildungs-Governance nach Wirtschaftszweig (NOGA)**



Hinweis: Die Abbildung stellt die Zufriedenheit in Boxplots dar, wobei die Box die mittleren 50% der Daten darstellen (zwischen 25%-Quartil und 75%-Quartil). Die Antennen stellen die Werte ausserhalb der Box dar. Extreme Ausreisser werden durch die Punkte gekennzeichnet. Ein pinkfarbenes Karo zeigt den Mittelwert, ein graues X den Medianwert, welcher den Wert angibt bei dem 50% der Daten darüber liegen und 50% darunter. N=2129

**Abbildung 17: Zufriedenheit mit der gesamten Governance nach Akteuren**

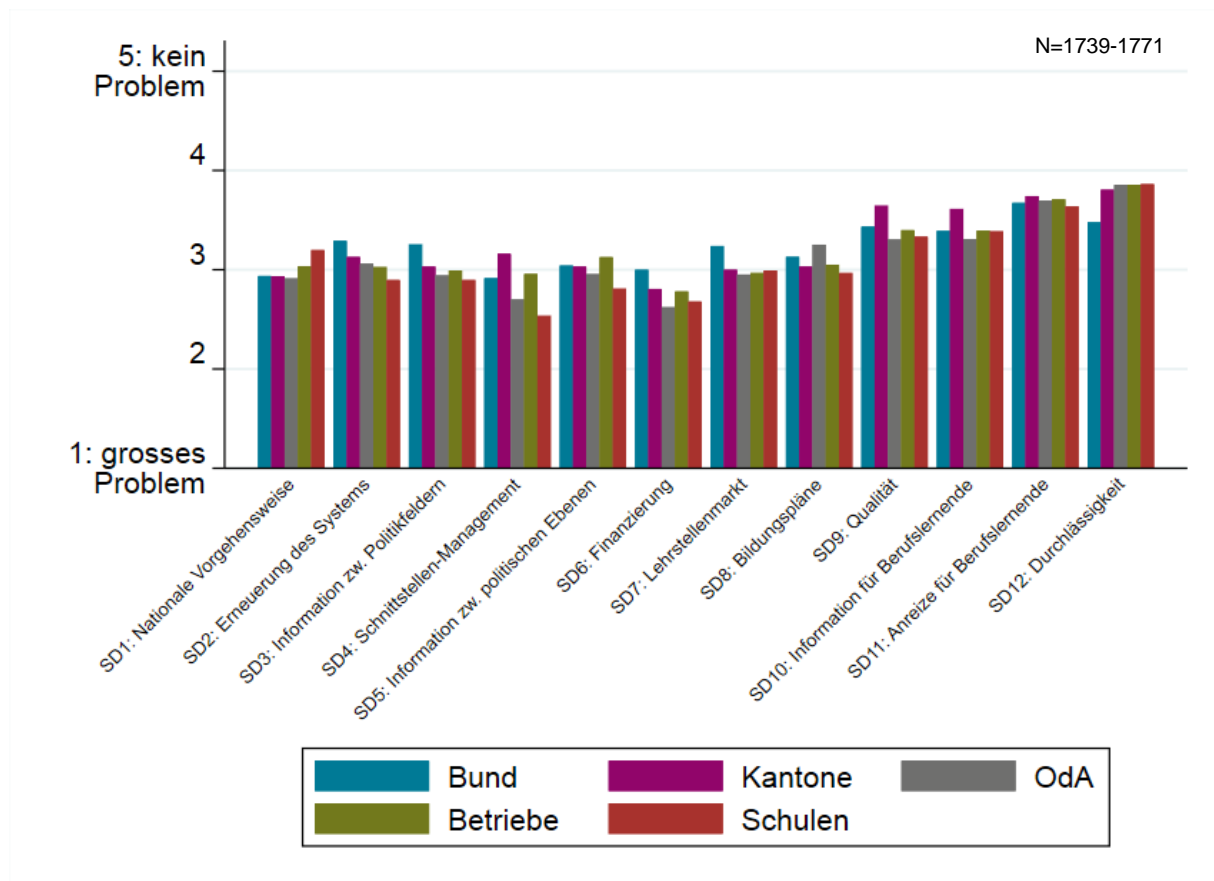


Hinweis: Die Abbildung stellt die Zufriedenheit der Akteure in Boxplots dar, wobei die Box die mittleren 50% der Daten darstellen (zwischen 25%-Quartil und 75%-Quartil). Die Antennen stellen die Werte ausserhalb der Box dar. Extreme Ausreisser werden durch die Punkte gekennzeichnet. Ein pinkfarbenes Karo zeigt den Mittelwert, ein graues X den Medianwert, welcher den Wert angibt bei dem 50% der Daten darüber liegen und 50% darunter. N=2086

Da oberflächlich nur geringe Unterschiede zwischen den Akteuren vorhanden sind, wird in **Abbildung 18** die subjektive Wahrnehmung der

einzelnen Steuerungsdimensionen nach Akteuren präsentiert.

**Abbildung 18: Subjektive Wahrnehmung der Steuerungsdimensionen nach Akteuren**

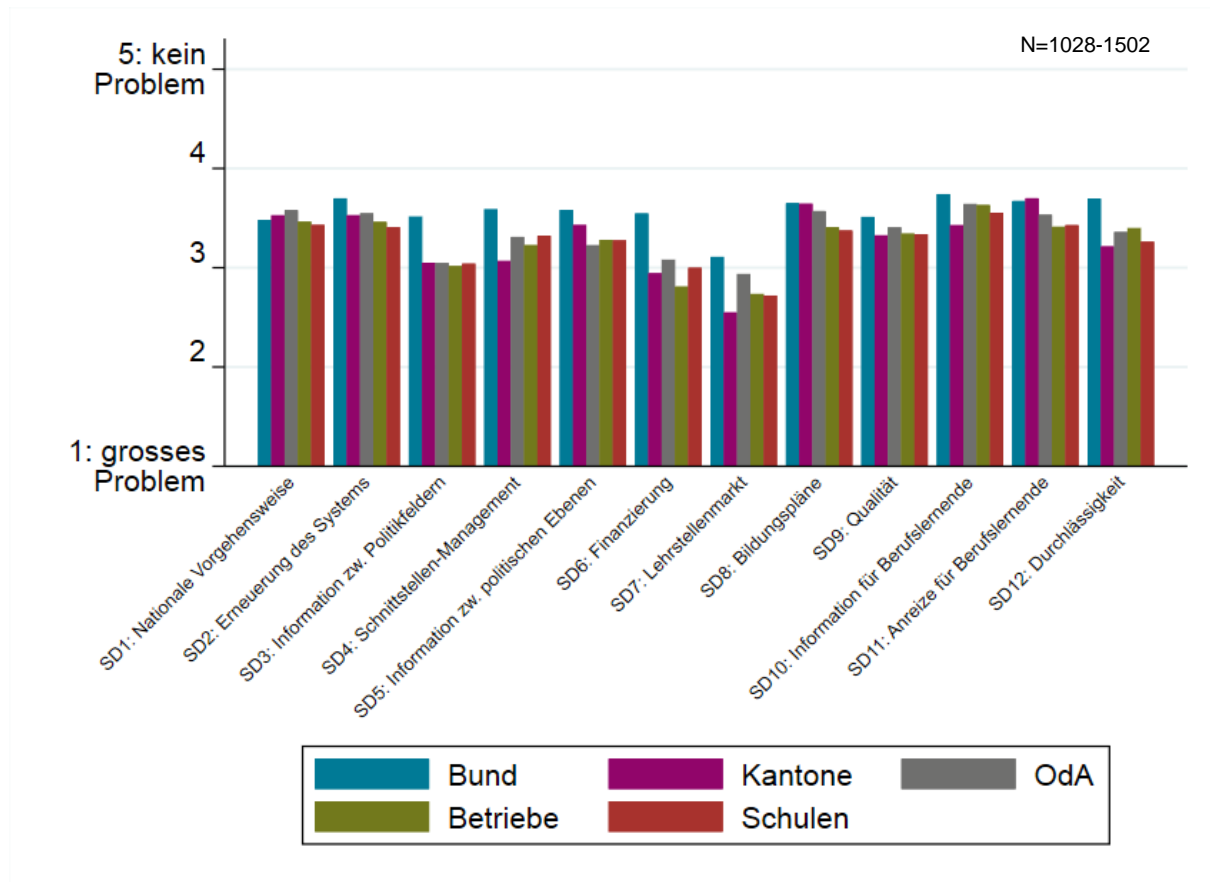


Anhand **Abbildung 18** ist erkennbar, dass doch gewisse Unterschiede in der subjektiven Wahrnehmung vorhanden sind. Die kleinsten Probleme werden bei SD11: Anreize für Berufslernende und SD12: Durchlässigkeit gesehen, die grössten Probleme bei SD4: Schnittstellen-Management und SD6: Finanzierung. Dabei kann jedoch nicht gesagt werden, dass eine Akteurguppe immer optimistischer oder pessimistischer ist. Der Bund sieht die kleinsten Probleme bei SD11: Anreize für Berufslernende und ist trotzdem der pessimistischste Akteur für diese Steuerungsdimension. Am pessimistischsten ist der Bund bei SD4: Schnittstellen-Management. Die Kantone sehen die geringsten Probleme bei SD12: Durchlässigkeit und sind damit

einer Meinung mit der Mehrheit der anderen Akteure. Die grössten Probleme sehen die Kantone bei SD6: Finanzierung, wie auch andere Akteure. Die OdA und die Betriebe sehen die geringsten Probleme bei SD12: Durchlässigkeit und die grössten Probleme bei SD6: Finanzierung. Für die Schulen bestehen die geringsten Probleme für SD12: Durchlässigkeit. Jedoch sehen sie die grössten Probleme bei SD4: Schnittstellen-Management.

Auch die objektiven Einschätzungen werden in **Abbildung 19** nach Steuerungsdimensionen und Akteuren dargestellt.

**Abbildung 19: Objektive Einschätzung der Steuerungsdimensionen nach Akteuren**

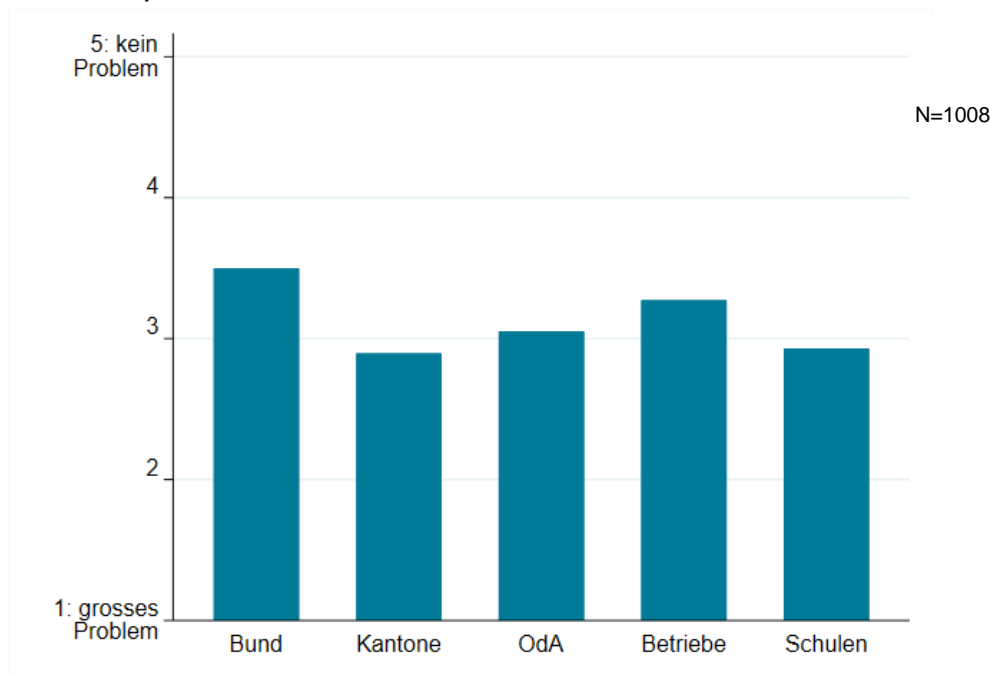


Gemäss **Abbildung 19** schätzt auch hier kein Akteur die Aussagen der Steuerungsdimensionen durchwegs am höchsten oder am tiefsten ein. Die kleinsten Probleme werden hier für SD10: Information für Berufslernende, die grössten Probleme für SD6: Finanzierung und SD7: Lehrstellenmarkt angegeben. Der Bund sieht bei SD10: Information für Berufslernende die kleinsten Probleme und die grössten Probleme beim SD7: Lehrstellenmarkt. Die Kantone geben für SD11: Anreize für Berufslernende die geringsten Probleme an und die meisten für SD6: Finanzierung und SD7: Lehrstellenmarkt. Die OdA sehen bei SD1: Nationale Vorgehensweise, SD2: Erneuerung des Systems und SD10: Information für Berufslernende die kleinsten Probleme und ebenfalls die grössten Probleme bei SD7: Lehrstellenmarkt. Bei den Betrieben und den Schulen betreffen die kleinsten Problem SD10: Information für Berufslernende und die grössten Probleme SD7: Lehrstellenmarkt.

Das Untersuchungsdesign erlaubt in der Analyse der Unterschiede eine Stufe tiefer zu gehen. So können die einzelnen Steuerungsfunktionen (soziale Institutionen) isoliert analysiert werden. In **Abbildung 20** untersuchen wir die Ergebnisse für die Steuerungsfunktion « Die formalen Abschlüsse der höheren Berufsbildung werden nicht durch non-formale Weiterbildungsabschlüsse der Hochschulen (CAS, DAS, MAS)» verdrängt. Dies ist ein Thema, dass in den Medien und insbesondere von einzelnen OdAs hie und da als Problem moniert wird.

Die Ergebnisse zeigen, dass Kantone und Berufsfachschulen tendenziell eher ein Problem sehen, da die OdA auf der Skala von 1 (grosses Problem) bis (5 kein Problem) knapp über dem Wert 3 liegen und dass der Bund hier die optimistische Sicht einnimmt, auch wenn die Zufriedenheit nicht als sehr hoch betrachtet werden darf.

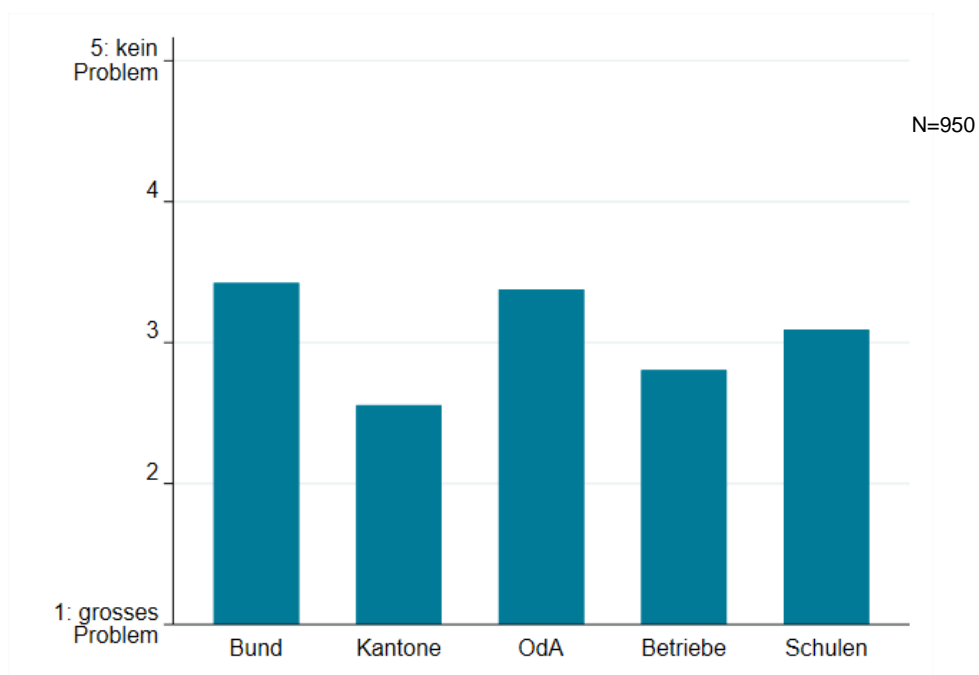
**Abbildung 20: Steuerungsfunktion 407 nach Akteuren (Höhere Berufsbildung versus Weiterbildung an Hochschulen)**



In der Steuerungsdimension SD6: Finanzierung haben wir in **Abbildung 21** die Steuerungsfunktion «OdAs übernehmen Systemverwaltungskosten, um die Ausbildungskosten der Unternehmen zu senken». Die Betriebe und auch die Kantone antworten hier, dass dies eher «nicht

voll zutrifft». Berufsfachschulen, OdA und der Bund sind der Meinung, dass dies «eher zutrifft». Dass hier die Betriebe eher tiefe Werte aufweisen, kann auf ihre Erwartungshaltung zurückzuführen sein, dass diese Systemverwaltungskosten sie zu wenig entlastet.

**Abbildung 21: Steuerungsfunktion 603 nach Akteuren (Systemverwaltungskosten OdA)**

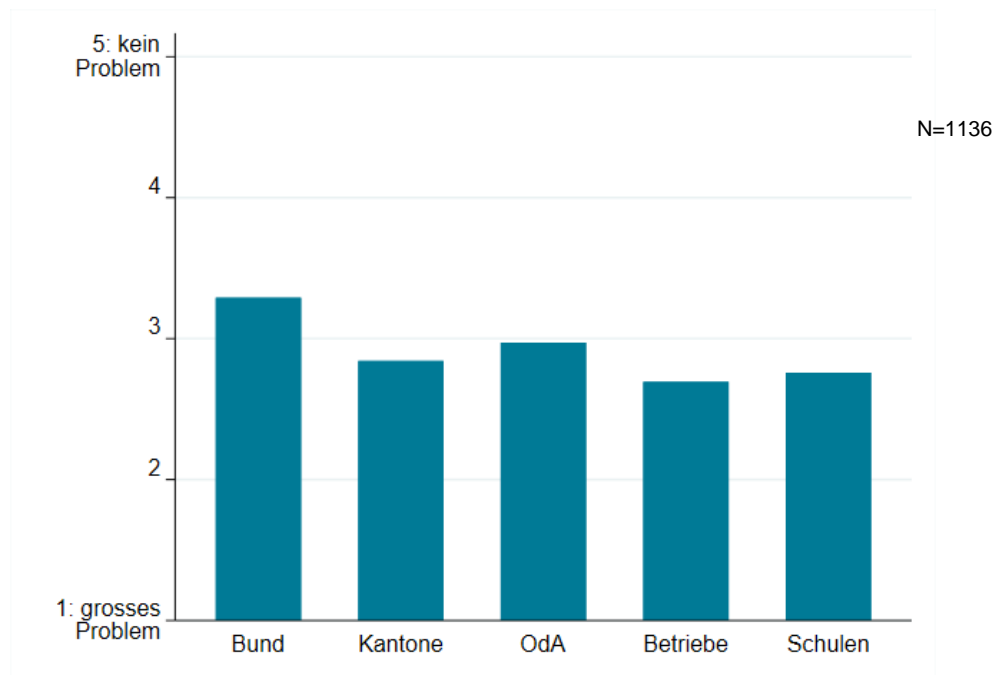




In **Abbildung 22** wird die Steuerungsfunktion «Die Akteure der Berufsbildung ergreifen Massnahmen, um Ungleichgewichte auf dem Lehrstellenmarkt zu beheben» aus der Steuerungsdimension SD7: Lehrstellenmarkt analysiert.

Offensichtlich beurteilen vier Akteur-Gruppen, dass hier ein Problem besteht. Nur der Bund beurteilt diese Steuerungsfunktion optimistischer.

**Abbildung 22: Steuerungsfunktion 702 nach Akteuren (Massnahmen Lehrstellenmarkt)**

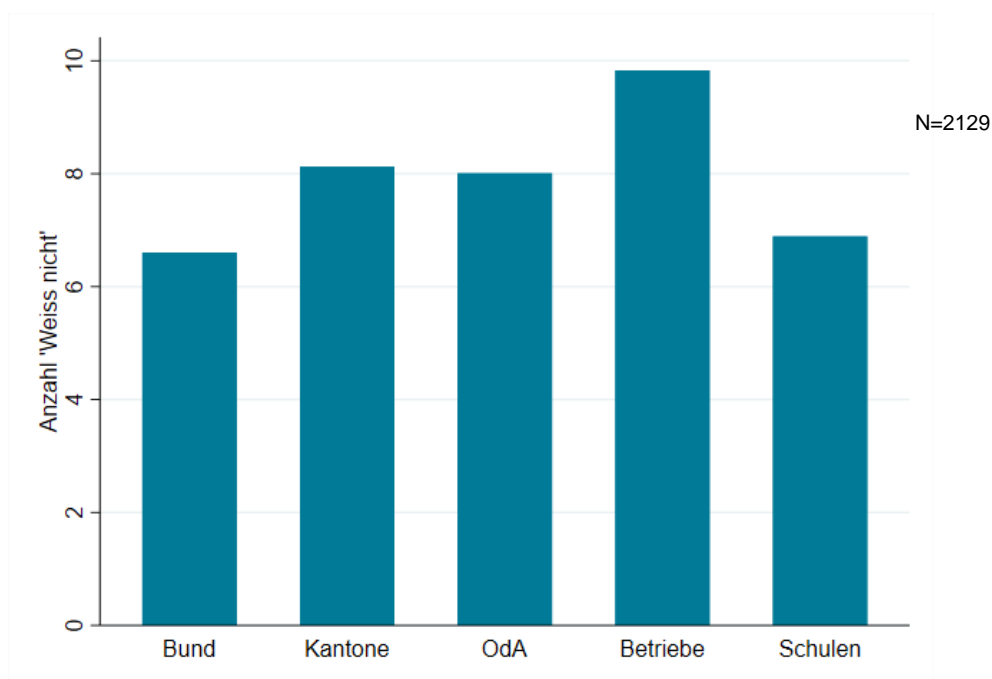


Da die «Weiss nicht»-Antworten in sämtlichen Steuerungsfunktionen einen Hinweis auf den Informationsstand der Teilnehmer geben, werden auch diese in **Abbildung 23** nach Akteuren aufgezeigt. Dabei stellt sich heraus, dass im Durchschnitt die Akteure des Bundes am besten informiert sind, gefolgt von den Akteuren der Berufsfachschulen. Die OdA und die Kantone

sind mittelmässig informiert (etwa 8 «Weiss nicht» bei 64 Fragen).

Weniger gut informiert sind die Akteure der Betriebe (fast 10 «Weiss nicht» bei 64 Fragen). Letzteres erstaunt wenig, sind doch Betriebe in der Regel nicht direkt mit nationalen Steuerungsfragen der Berufsbildung konfrontiert.

**Abbildung 23: Durchschnittliche Anzahl «Weiss nicht»-Antworten nach Akteuren**



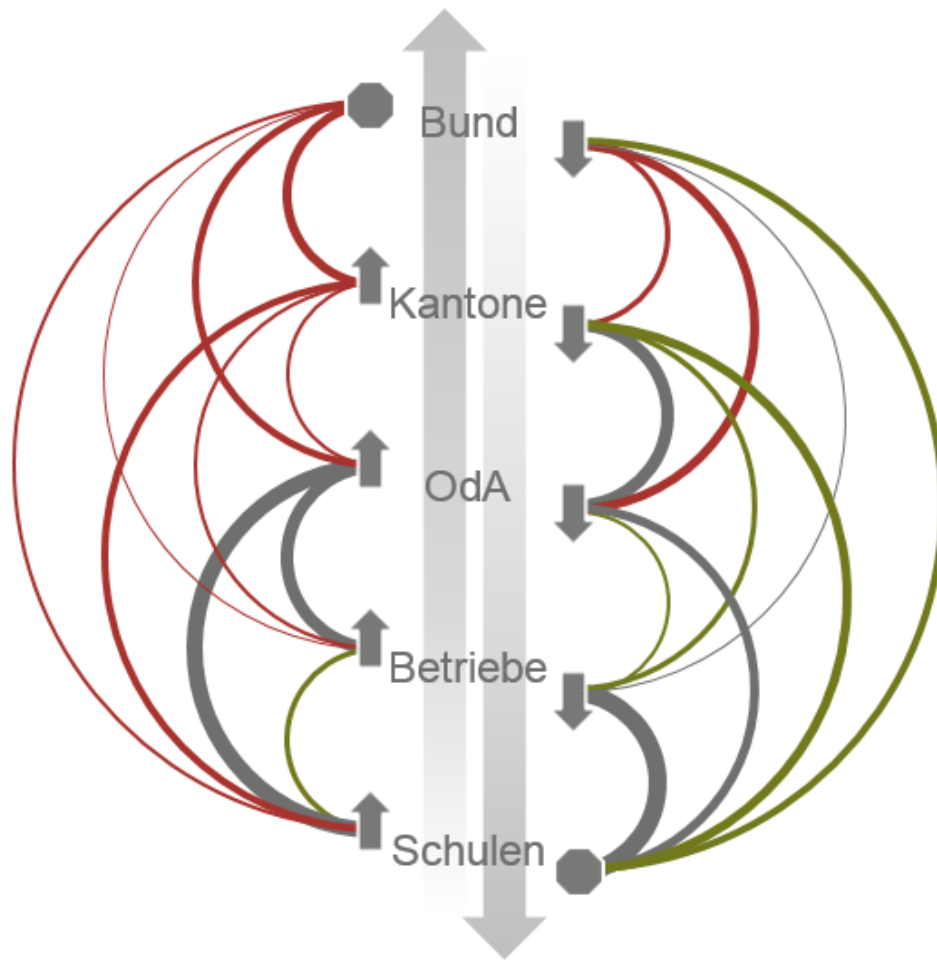
Hinweis: Durchschnittliche «Weiss nicht» nach Akteuren aus insgesamt 64 Fragen. Beispiel: Bei durchschnittlich 6,5 von 64 Fragen konnten Bundesvertreter keine Antworten geben.

### 5.3.3 Variation der Zusammenarbeit unter den Akteuren

Die Zusammenarbeit der Akteure ist ein wichtiger Bestandteil einer funktionierenden Berufsbildungs-Governance. Daher wurde abgefragt mit welchen Akteuren die Institution der Teilnehmer kooperieren, wie oft dies geschieht und ob die Zusammenarbeit gut funktioniert. **Abbildung 24** stellt diese Sachverhalte anhand der Zufriedenheit und der Beziehungsstärke dar. Dabei leitet sich die Beziehungsstärke von den Angaben zur Kooperation zusammen mit den Angaben zur Häufigkeit (Kooperation\*Häufigkeit) ab und die Zufriedenheit aus der Einschätzung ob die Zusammenarbeit gut funktioniert. Nicht berücksichtigt in der Abbildung sind die

Angaben zur Kooperation der Institutionen mit anderen Institutionen derselben Akteur-Gruppe. Besonders erwähnenswert ist hier die sehr häufige und zufriedene Zusammenarbeit der OdA untereinander, was auf die Zusammenarbeit der Dachverbände mit den Branchenverbänden zurückzuführen ist. Aber auch der Bund arbeitet häufig mit Institutionen vom Bund zusammen und generell ist die Kooperation innerhalb der Akteur-Gruppen sehr stark. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist die Akteur-Gruppe «Andere», da nicht alle Akteure mit denen in Beziehung stehen.

Abbildung 24: Zusammenarbeit der Akteure



Legende				
Bedeutung	Unzufrieden (1.0-3.0)	Weniger Zufrieden (3.0-3.7)	Zufrieden (>3.7-4.1)	Sehr Zufrieden (>4.1)
Data	Nicht benutzt, keine data	33%	33%	33%
—	Schwache Beziehung	—	—	Starke Beziehung

Hinweis: Die grauen Pfeile zeigen die Richtung der Beziehungen an, soll heissen, dass auf der linken Seite die Beziehungen der unterliegenden Akteure mit den oberliegenden Akteuren gezeigt wird, während auf der rechten Seite die Beziehungen der oberliegenden Akteure mit den unterliegenden Akteuren dargestellt sind. Diese Anordnung wurde für die Visualisierung gewählt und hat in keiner Weise mit einem Level zu tun, da die Kantone und OdA etwa auf dem gleichen Level anzusiedeln wären, sowie auch die Betriebe und Schulen. Die Dicke der Verbindungslinien stellt die Stärke der Beziehung dar, wobei eine dickere Linie eine stärkere Beziehung bedeutet. Die Farbe der Verbindungslinien symbolisiert die Zufriedenheit der Akteure mit der Zusammenarbeit. Diese Einfärbung stellt die Ergebnisse etwas überspitzt dar, da alle Akteure grundsätzlich mit der Zusammenarbeit zufrieden sind (alle Werte über 3). Um die Unterschiede jedoch erkennbar zu machen, werden die Angaben in drei Farben aufgezeigt. Grün steht für den Drittel der ausgehenden Akteure, der mit der Zusammenarbeit am meisten zufrieden ist (Werte über 4.1). Rot zeigt den Drittel der ausgehenden Akteure, der mit der Zusammenarbeit am wenigsten zufrieden ist (Werte unter 3.7) und grau steht für den mittleren Drittel, was einer neutralen Einschätzung gleich kommt (zwischen 3.7 und 4.1).

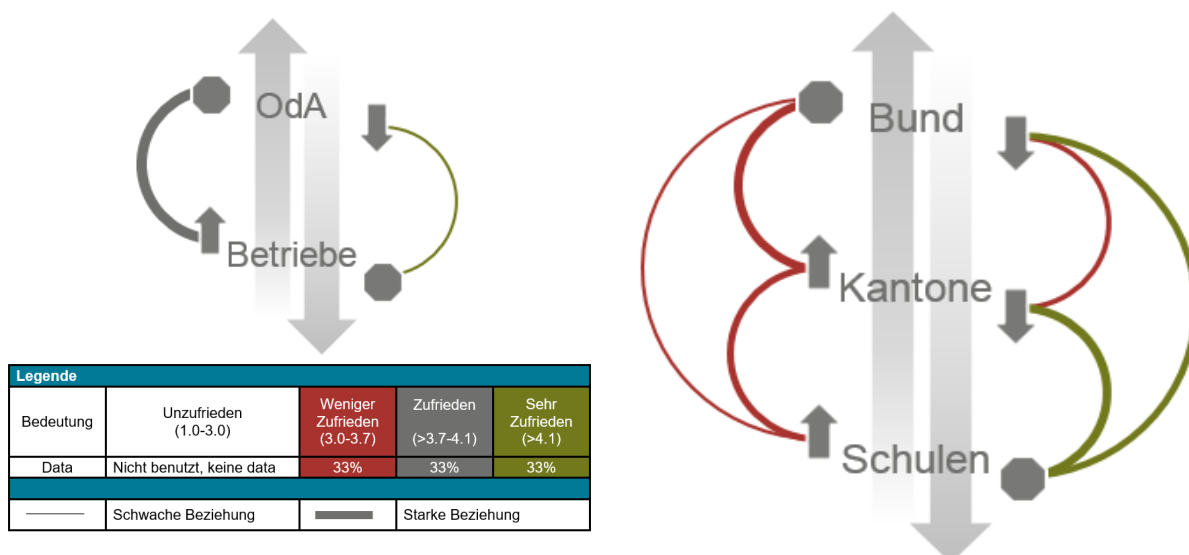
Aus **Abbildung 24** geht hervor, dass alle Akteure gelegentlich miteinander zu tun haben, da Beziehungen zwischen allen bestehen. Die stärkste Beziehung besteht zwischen den Betrieben und den Berufsfachschulen, wobei die Beziehung von den Berufsfachschulen zu den Betrieben eher als schwach wahrgenommen wird. Ebenfalls eher stärkere Beziehungen bestehen zwischen Schulen-OdA, Betriebe-OdA, und Kantone-OdA. Die schwächste Beziehung ist zwischen dem Bund und den Betrieben. Weitere eher schwache Beziehungen bestehen zwischen Schulen-Bund, Betriebe-Kantone, Bund-Kantone und OdA-Betriebe.

Generell sind die Teilnehmer zufrieden mit der Kooperation ihrer Institution mit anderen Akteuren (3.83) und geben auch alle eine etwa gleich hohe Zufriedenheit an (zwischen 3.76 und 4.05). Aus **Abbildung 24** ist jedoch ersichtlich, dass die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit nach Kooperationspartner variiert. Die Zusammenarbeit mit dem Bund ist am wenigsten beliebt (3.62) gefolgt von der Zusammenarbeit mit den Kantonen (3.68) und den OdA (3.82).

Am beliebtesten sind die Berufsfachschulen für die Zusammenarbeit (4.16) gefolgt von den Betrieben (4.12). Allgemein ausgedrückt, mögen die Akteure die Zusammenarbeit mit dem Staat weniger, da Bund und Kantone bei allen wenig beliebte Partner sind. Hingegen mögen alle Akteure die Zusammenarbeit mit den Betrieben und ebenfalls den Berufsfachschulen, wobei bei den Schulen ihr stärkster Kooperationspartner, die Betriebe, neutral eingestellt sind.

Wird die Zusammenarbeit anhand der beiden Systeme, Beschäftigungs- und Bildungssystem, angeschaut, stellt sich heraus, wie in **Abbildung 25** gezeigt, dass das Beschäftigungssystem (Oda und Betriebe) etwas zufriedener mit ihrer Zusammenarbeit ist als das Bildungssystem (Bund, Kantone, Berufsfachschulen). Die OdA arbeiten gerne mit den Betrieben zusammen und die Betriebe haben eine neutrale Einstellung gegenüber der Zusammenarbeit mit den OdA. Im Bildungssystem arbeitet der Bund und die Kantone gerne mit den Schulen zusammen, jedoch ist die Zusammenarbeit mit dem Staat weniger beliebt.

**Abbildung 25: Zusammenarbeit der Akteure innerhalb des Beschäftigungs- und des Bildungssystems**



Ein Vergleich der beiden Systeme in

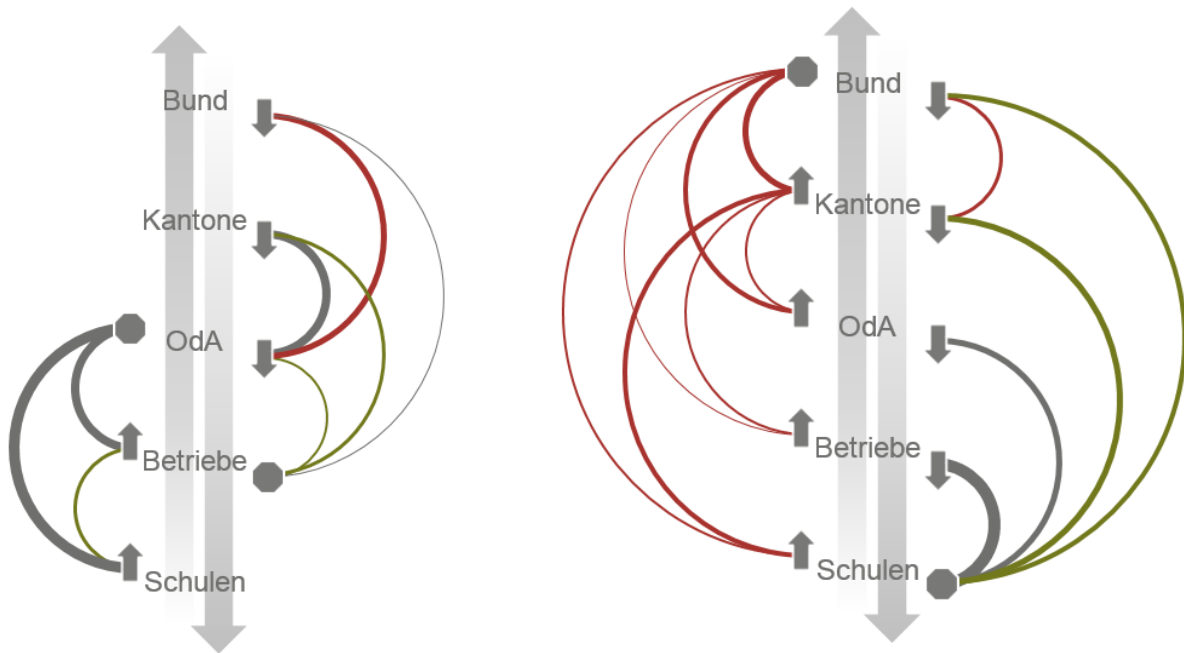
**Abbildung 26** zeigt, dass die geringere Zufriedenheit in der Zusammenarbeit mehrheitlich vom Bildungssystem ausgeht und weniger vom *Beschäftigungssystem* aus. Der linke Teil der

*Abbildung* zeigt die Zufriedenheit mit dem Beschäftigungssystem als Partner. Diese Zusammenarbeit wird als neutral oder positiv bewertet, ausser vom Bund, der eine negativere Bewertung abgibt. Der rechte Teil der *Abbildung* zeigt die Zufriedenheit mit dem *Bildungssystem* als Partner. Hier ist erkennbar, dass die

Zusammenarbeit als neutral oder weniger positiv angesehen wird. Einzig die Zusammenarbeit mit den Schulen ist durchwegs positiv oder neutral. Die Zusammenarbeit mit dem Bund

hingegen wird von allen Akteuren als weniger positiv eingeschätzt, obwohl dieser – mit Ausnahme der Kantone - gerne mit anderen Akteuren zusammenarbeitet.

**Abbildung 26: Zusammenarbeit der Akteure im Beschäftigungs- und im Bildungssystem**



Legende				
Bedeutung	Unzufrieden (1.0-3.0)	Weniger Zufrieden (3.0-3.7)	Zufrieden (>3.7-4.1)	Sehr Zufrieden (>4.1)
Data	Nicht benutzt, keine data	33%	33%	33%
—	Schwache Beziehung	—	—	Starke Beziehung

# 6 Handlungsempfehlungen und Ausblick

## Handlungsempfehlungen

Die präsentierten Resultate bringen Evidenz hervor um die beiden Leitfragen a) Wie gut ist die Governance innerhalb des Berufsbildungssystems Schweiz und b) Wie gut ist die Governance von System-Schnittstellen zu beantworten.

Um die erste Frage zu beantworten können die Untersuchung der Koppelungsintensität in der Schweiz (Kapitel 3), der Vergleich der Governance im 2007 und 2019 (Kapitel 5.2) und die KOF Governance Umfrage zur Berufsbildung in der Schweiz (Kapitel 5.3) ausgewertet werden. Aus der Studie zur Koppelungsintensität ist ersichtlich, dass die Schweiz eine gute Koppelungsintensität zwischen dem Bildungs- und dem Beschäftigungssystem hat, jedoch mit Potenzial zur Verbesserung, worauf sich folgende Handlungsempfehlungen stützen:

1. Eine stärkere Integration von forschungsnahen und innovativen Unternehmen bei der Entwicklung von Lehrplänen und der Aktualisierung der Bildungsverordnungen könnte zu einer Wissensverbreitung zwischen den Unternehmen führen, welche Innovation fördert. Die OdAs könnten bei der Rekrutierung von Betrieben für eine Reformkommission stärker solche Unternehmen miteinbeziehen.
2. Die Art und Weise wie sich Verbundpartner über den Zeitpunkt und den Inhalt der Erneuerung eines Lehrplanes (Curriculum) und einer Bildungsverordnung informieren, hat im internationalen Vergleich etwas Verbesserungspotenzial. Da Bildungsreformen sehr teuer sind, wird empfohlen verstärkt empirische Erkenntnisse heranzuziehen um den Zeitpunkt und das Ausmass von Bildungsreformen zu identifizieren.

Aus dem Vergleich der Governance im 2007 und 2019 sowie der Umfrage ergibt sich das

Bild, dass die Governance in der Schweiz im Allgemeinen auf einem guten Niveau liegt und sich kaum verändert hat. Obwohl 2019 wesentlich mehr Experten beigezogen wurden (211 statt 9) ergibt sich dasselbe Bild wie 2007. Das zeugt davon, dass auch heute die Akteure das Schweizer Berufsbildungsmodell als output-orientiert und integriert verstehen. Auch die Umfrage kommt zum Schluss, dass die Governance gut ist mit kleineren Herausforderungen in der Finanzierung und dem Lehrstellenmarkt. Daher erstaunt es wenig, dass die allgemeine Zufriedenheit (3.7) hoch ist auch bei den einzelnen Akteuren (3.4-3.8). Die Unterschiede in der Zufriedenheit zwischen den Kantonen und den Wirtschaftszweigen sind ebenfalls gering. Der Vergleich der subjektiven Wahrnehmung und der objektiven Einschätzung weist weiter darauf hin, dass die Akteure informiert sind und die Lage gut einschätzen können. Bei der Zusammenarbeit sieht es ebenfalls gut aus. Alle Akteure arbeiten mehr oder weniger stark miteinander zusammen und alle sind mit der Zusammenarbeit zufrieden, wobei hier kleinere Unterschiede in der Zufriedenheit vorhanden sind. Um die Zufriedenheit zu erhalten und weiter zu heben können wir folgende Handlungsempfehlungen abgeben:

3. Die Kooperationsbeziehungen zwischen Betrieben und Berufsfachschulen sind ausgesprochen intensiv und sollten durch die zuständigen Verbundpartner wertgeschätzt werden.
4. Ebenso sollen die OdA mit ihren Betrieben als tragende Akteure in der Verbundpartnerschaft Anerkennung finden. Sie arbeiten gut zusammen.
5. Die Kooperationsbeziehungen zwischen dem Bund und den OdA sollte reflektiert werden. Offensichtlich sind aufgrund der

Rückmeldungen beide Seiten weniger miteinander zufrieden. Diese Zusammenarbeit sollte weiter geklärt werden.

Die zweite Frage zur Governance von System-Schnittstellen kann durch die Analyse der Steuerungsdimension SD4: Schnittstellen-Management zwischen den Bildungsstufen und Steuerungsdimension SD12: Durchlässigkeit angegangen werden.

Die Ergebnisse zur Steuerungsdimension SD4: Schnittstellen-Management zeigen auf, dass die subjektive Einschätzung bei knapp 3 (Skala 1-5) liegt, also in der Mitte. Dabei verzeichnen die Kantone den höchsten Wert mit rund 3.2. Alle anderen liegen unter dem Wert 3, d.h. bekunden hier eher ein Problem. Die Berufsfachschulen weisen den tiefsten Wert von rund 2.6 auf. Bei der objektiven Einschätzung, d.h. bei der Bewertung der einzelnen Steuerungsfunktionen, liegt der Durchschnittswert leicht höher bei 3.2. Alle 5 Stakeholder-Gruppen liegen über dem Wert 3, wobei der Bund mit 3.6 die Problembewältigung am positivsten einschätzt. Am tiefsten liegen die Kantone bei 3.1, was aber mit ihrer subjektiven Einschätzung fast ganz übereinstimmt. Die «weiss-nicht»-Antworten sind in diesem Problem allerdings am höchsten (vgl. **Abbildung 13**). Viele der Umfrage-Teilnehmenden wissen zu wenig über diese Steuerungsfunktionen. Dies ist insofern verständlich als gewisse Fragen über die eigentliche Berufsbildung hinausgehen und auch Fragen zur Volksschulstufe oder zur Tertiärstufe umfassen.

Ein in den Medien oder an Panel-Gesprächen oft geäussertes Teilproblem in dieser Schnittstellen-Thematik ist die vermeintliche Verdrängung der formalen Höheren Berufsbildungsabschlüsse durch non-formale Weiterbildungsabschlüsse der Hochschulen (Frage Nummer 407; **Abbildung 20**). Der Durchschnittswert dieser Steuerungsfunktion liegt bei 3.2, d.h. die Teilnehmer werten sie ganz leicht optimistisch. Detailliertere Auswertungen zu einzelnen Stakeholder-Gruppen zeigen aber, dass dies nicht alle gleich beurteilen. Der Bund ist mit 3.5 am optimistischsten, während die Kantone und Berufsfachschulen hier eher ein Problem sehen und unter dem

Wert 3 liegen. Die OdA liegen knapp über dem Wert 3 und die Betriebe bei 3.2.

Den tiefsten Wert von 2.8 hat die Steuerungsfunktion «Die Eintrittsvoraussetzungen für allgemeinbildende Bildungswege sind in der ganzen Schweiz einheitlich geregelt». Die Teilnehmer der Umfrage sehen darin also eher ein Problem. Das kann so gedeutet werden, dass es für die Berufsbildung einheitliche Zulassungsvoraussetzungen gibt, weil die Berufsbildung national gesteuert wird. Dies ist aber aufgrund der föderalistischen Kompetenzordnung bei den allgemeinbildenden Bildungswegen (FMS, Gymnasium) nicht der Fall. Das kann zu Chancengleichheit führen. In einer Studie von Rageth und Kollegen (Rageth, et al., 2018) konnte aufgezeigt werden, dass in den drei Sprachregionen die Zulassungsvoraussetzungen zum Gymnasium unterschiedlich sind. In der französischen Schweiz gehen mehr Jugendliche mit tieferen PISA-Werten ans Gymnasium als in der Deutschschweiz oder umgekehrt formuliert: in der Westschweiz sind die PISA-Kompetenzen im Leseverständnis und in der Mathematik bei den Berufslernenden relativ zu den Gymnasiast/innen höher als in den anderen Sprachregionen. Aus diesen Erkenntnissen, leiten wir folgende Handlungsempfehlungen ab:

6. Unter dem Aspekt der Chancengleichheit soll geprüft werden, ob die Zulassungsvoraussetzungen an die allgemeinbildenden Bildungswege schweizweit harmonisiert werden können.
7. Die unterschiedliche Bedeutung von formalen Höheren Berufsbildungsabschlüssen gegenüber nicht-formalen Hochschulkursen soll thematisiert werden. Es besteht aus Sicht der Berufsbildungsakteure ein latentes Problem.

In der Steuerungsdimension SD12: Durchlässigkeit liegen sowohl die subjektive Wahrnehmung (3.8) als auch die objektive Einschätzung (3.4) deutlich über der Mitte, d.h. die Teilnehmer der Umfrage sehen bei dieser Problematik eher keine grossen Herausforderungen. Insgesamt

wurden sechs Steuerungsfunktionen thematisiert. Dabei sind sich die Teilnehmer in ihrer objektiven Einschätzung eher einig, dass transparente Zulassungs- und Ausbildungsstandards vorhanden sind; es standardisierte Verfahren zur horizontalen Durchlässigkeit auf der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe gibt und dass es standardisierte Verfahren zur vertikalen Durchlässigkeit gibt. Während der Bund mit seiner subjektiven Einschätzung (3.5) und seiner objektiven Einschätzung (3.6) relativ gut übereinstimmt, so klaffen subjektive (rund 3.9) und objektive Einschätzungen (zwischen 3.2 und 3.4) bei den anderen vier Stakeholder-Gruppen auseinander. Eher kritisch schätzen die Teilnehmenden die Steuerungsfunktionen «die Anerkennung von informell und non-formell erworbenen Lernleistungen ist für alle Institutionen welche formale Bildungsprogramme anbieten geregelt (Wert 3) bzw. umgesetzt (Wert 2.8)». Die «Weiss nicht»-Antworten sind auch hier vergleichsweise hoch, was auf ein latentes Informationsdefizit bei bestimmten Akteurs-Gruppen hinweist. Aus diesen Ergebnissen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ziehen:

8. Es besteht aus Sicht der Teilnehmer Handlungsbedarf im Umsetzen der Verfahren zur Anerkennung von non-formalen und informellen Lernleistungen. Dies ist im Zusammenhang mit der Nachholbildung eine wichtige Aufgabe.
9. Angesichts der grossen Bedeutung der Durchlässigkeit im gesamten Schweizer Bildungssystem sollte geprüft werden, wie die Information verbessert werden kann.

Im Sinne eines Fazits können wir schliessen, dass die Schweizer Berufsbildungs-Gover-

nance angesichts der sehr differenzierten Analyse und einer vergleichsweise hohen Zahl an Teilnehmenden als insgesamt gut beurteilt werden kann. Es resultieren aufgrund von 47 Steuerungsfunktionen nur wenige Handlungsempfehlungen. Die Zusammenarbeit an der Basis der Berufsbildung (Betriebe/Berufsfachschulen) darf als sehr intensiv und neutral bis gut beurteilt werden. Sämtliche Stakeholder-Gruppen unterhalten mehr oder weniger intensive Beziehungen zueinander. Generell beurteilen die im Gesetz verankerten Verbundpartner die Beziehungen mit den für die Umsetzung zuständigen Institutionen positiver als umgekehrt. Dies hat damit zu tun, dass sie meist über wesentlich mehr Informationen verfügen. Einzig die Beziehung zwischen den OdA/Betrieben und dem Bund ist weniger zufriedenstellend aus der Sicht der Teilnehmer. Hier ist bei den Kooperationsbeziehungen der grösste Handlungsbedarf angezeigt.

#### **Ausblick**

Die vorliegende Studie enthält nur deskriptive Statistiken und Auswertungen. Die umfangreichen Daten ermöglichen es, in den kommenden Monaten weitere empirische Analysen durchzuführen, um mögliche Zusammenhänge zu identifizieren. Die Autorinnen können im Auftrag der Verbundpartner auch weiterführende Auswertungen vornehmen, um den Handlungsbedarf noch gezielter auszuloten. Die Autorinnen werden diese Umfrage zu einem theoriegestützten Instrument weiterentwickeln, so dass es auf andere Länder übertragen und zu einem Benchmark-Index entwickelt werden kann. Dies ermöglicht auch die Überprüfung, inwiefern die 12 Steuerungsdimensionen ausreichend sind für die Beschreibung eines umfassenden Berufsbildungs-Governance-Index.



# Anhang

## Quellenverzeichnis

- Benz, A., 2004. *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G., 2007. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bliem, W., Schmid, K. & Petanovitsch, A., 2014. *Erfolgsfaktoren der dualen Ausbildung: Transfermöglichkeiten*, Wien: ibw - Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft.
- Bolli, T., Caves, K. M., Renold, U. & Buergi, J., 2018. Beyond Employer Engagement: Measuring Education-Employment Linkage in Vocational Education and Training Programmes. *Journal of Vocational Education & Training*, 70(4), pp. 524-563.
- Bolli, T. & Pusterla, F., 2018. Complementarities among Types of Education in Affecting Firms' Productivity. *KOF Working Papers*, Band 449.
- Buergi, J. & Renold, U., erscheint 2019. A theoretical framework of social institutions of technical vocational education and training (TVET). *KOF Working Paper*, Band tbd.
- Busemeyer, M. R. & Trampusch, C., 2012. The comparative political economy of collective skill formation. In: M. R. Busemeyer & C. Trampusch, Hrsg. *The political economy of collective skill formation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-40.
- Cedefop, 2013. *Renewing VET provision: Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Research Paper, No 37.
- Cedefop, 2016. *Governance and financing of apprenticeships*, Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper; No 53.
- Clematide, B., Dahl, A., Vind, A. & Helms Joergensen, C., 2005. *Challenges for the Danish VET-System - on the path towards a future model*. [Online] Available at: [http://www.bwpat.de/7eu/clematide\\_etal\\_dk\\_bwpat7.pdf](http://www.bwpat.de/7eu/clematide_etal_dk_bwpat7.pdf)
- Dohmen, D., Frommberger, D. & Busemeyer, M. R., 2015. *Governance und Finanzierung kooperativer Berufsbildung. Die Rolle von privaten Akteuren und Verbänden stärken..* Bonn und Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Eichmann, R., 1989. *Diskurs Gesellschaftlicher Teilsysteme: Zur Abstimmung von Bildungssystem und Beschäftigungssystem*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Greinert, W.-D., 1998. *Das "deutsche System" der Berufsausbildung. Tradition, Organisation, Funktion*. 3 Hrsg. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Kelly, A. V., 2009. *The curriculum: Theory and practice*. 6 Hrsg. s.l.:Sage.
- Luhmann, N., 1988. Doppelkreislauf im Wirtschaftssystem. In: N. Luhmann, Hrsg. *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, pp. 131-150.
- Miller, S., 2014. Social Institutions. In: E. N. Zalta, Hrsg. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Metaphysics Research Lab, Stanford University, pp. 1-52.
- Rageth, L., 2018. A Configurational Analysis of Vocational Education and Training Programmes: Types of Education-Employment Linkage and their Explanatory Power. *KOF Working Papers*, Band 442.
- Rageth, L., Bolli, T. & Renold, U., 2018. *The Social Status of Vocational Education and Training in Switzerland: Information Brochure for Professionals in Vocational Education and Training*. Zurich: KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Rageth, L. & Renold, U., 2017. The Linkage Between the Education and Employment Systems: Ideal Types of Vocational Education and Training Programs. *KOF Working Papers*, Band 432.

- Rauner, F. et al., 2009. *Steuerung der beruflichen Bildung im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Renold, U., 2018a. Wirtschaft und Berufsbildung in der Schweiz - ein Vorbild oder ein Problemfall für Europa?. In: *41. Bandes der Abhandlungen der Humboldt-Gesellschaft*. s.l.:s.n., pp. 67-85.
- Renold, U., 2018b. Berufsbildung: Governance in der Schweiz vorbildlich. *Die Volkswirtschaft*, Issue 7, pp. 18-21.
- Renold, U. & Barmettler, H., 2007. Neue Wege der Steuerung in der Berufsbildung. In: *Berufsbildung im Lichte der neuen Gesetzgebung: Liber amicorum zum 60. Geburtstag von Professor Edit Seidl, Andragogin*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, pp. 109-121.
- Renold, U. & Bolli, T., 2016. Berufsbildung: Das Erfolgsrezept der Schweiz. *Die Volkswirtschaft*, Band 2, pp. 45-47.
- Renold, U. et al., 2016. *Feasibility Study for a Curriculum Comparison in Vocational Education and Training. Intermediary Report II: Education-Employment-Linkage Index*, Zürich: ETH Zürich.
- Renold, U. et al., 2017. *Comparing International Vocational Education and Training Programs: The KOF Education-Employment Linkage Index*, Zürich: ETH Zürich.
- Renold, U. et al., 2018. *Comparing International Vocational Education and Training Programs: The KOF Education-Employment Linkage Index*, Washington, DC: National Center on Education and the Economy.
- Renold, U. et al., 2015. *Feasibility Study for a Curriculum Comparison in Vocational Education and Training. Intermediary Report I: The 20 Top Performers*, Zürich: ETH Zürich.
- Renold, U., Bolli, T., Egg, M. E. & Pusterla, F., 2014. *On the Multiple Dimensions of Youth Labour Markets*, Zürich: ETH Zürich.
- Renold, U., Bolli, T., Egg, M. E. & Rageth, L., 2016. Evaluation des Rahmenlehrplans für den Bildungsgang «dipl. Betriebswirtschafter/in HF». Bericht zur zweiten Befragungswelle 2015. *KOF Studien*, Band 75.
- Renold, U., Bolli, T. & Rageth, L., 2015. *Evaluation des Rahmenlehrplans für den Bildungsgang «dipl. Betriebswirtschafter/in HF». Bericht zur ersten Befragungswelle 2014*, Zurich: KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Renold, U., Bolli, T. & Rageth, L., 2017. *Dritter Bericht zur Evaluation des Rahmenlehrplans für den Bildungsgang «dipl. Betriebswirtschafter/in HF»*, Zurich: KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Renold, U., Bolli, T. & Rageth, L., 2018. *Vierter Bericht zur Evaluation des Rahmenlehrplans für den Bildungsgang «dipl. Betriebswirtschafter/in HF»: Ist der RLP HFW für alle Firmen aktuell?*. *KOF Studien*, Band 112.
- Renold, U. & Caves, K., 2017. *Constitutional Reform and its Impact on TVET Governance in Nepal. A report in support of developing understanding and finding the way forward for federalizing the TVET sector in Nepal*, Zürich: ETH Zürich.
- Rupietta, C. & Backes-Gellner, U., 2018. How firms' participation in apprenticeship training fosters knowledge diffusion and innovation. *Swiss Leading House Working Paper*, 74.
- SBFI, 2018a. *Leitbild Berufsbildung 2030*, Bern: s.n.
- SBFI, 2018b. *Berufsbildung 2030: Programm zum Leitbild*, Bern: s.n.
- SKBF/CSRE, 2018. *Schweizer Bildungsbericht 2018*, Aarau: s.n.
- Spence, M. A., 1973. Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87(3), pp. 355-374.
- Spinatsch, M., 2009. *Bildung und Universitätsspitäler unter Hoheit des Bundes. Ausprägungen und Folgen einer Zentralisierung des schweizerischen Bildungswesens und der hochschulmedizinischen Zentren*. Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung.
- Thelen, K., 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Turner, J. H., 1997. *The institutional order: economy, kinship, religion, policy law, and education in evolutionary and comparative perspective*. New York: Longman.

## Informationen zu den Autoren



**Ursula Renold, Prof. Dr.**

**Leiterin Forschungsbereich Bildungssysteme, KOF, ETH Zürich**

Ursula Renold leitet seit April 2013 den Forschungsbereich vergleichende Bildungssysteme an der ETH Zürich. Sie ist zudem Präsidentin des Fachhochschulrates der FHNW. Seit 2010 ist sie Honorarprofessorin an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim (Deutschland). Sie war Visiting Fellow an der Harvard Graduate School of Education in Cambridge (USA). Zuvor war sie Direktorin des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT). In dieser Funktion war sie verantwortlich für den gesamten Berufsbildungsbereich, die Fachhochschulen sowie die Innovationsförderung. Bevor sie im 2005 vom Bundesrat zur Direktorin des BBT gewählt wurde, war sie stellvertretende Direktorin des BBT und zuständig für die gesamte Berufsbildung, einschliesslich das Schweizerische Institut für Berufspädagogik (SIBP).

lich das Schweizerische Institut für Berufspädagogik (SIBP).



**Katherine Caves, Dr.**

**Post-Doc Forschungsbereich Bildungssysteme, KOF, ETH Zürich**

Sie hat einen Bachelor-Abschluss von der University of California in Berkeley (USA) und hat ihren Master-Abschluss im Bereich Bildungswissenschaften erworben. Ihre Doktorarbeit beschäftigte sich mit der Bildungsökonomie an der Universität Zürich. Ihr Forschungsinteresse gilt den wirtschaftlichen, institutionellen und infrastrukturellen Grundlagen starker Berufsbildungssysteme auf der ganzen Welt, insbesondere was Grundlagen erfolgreicher Berufsbildungssysteme betrifft und wie sie in entstehenden Berufsbildungssystemen entwickelt werden können. Neben diesem Projekt arbeitet sie derzeit mit dem KOF Center on the Economics and Management of Education and Training Systems (CEMETS) an der Identifizierung der Erfolgsfaktoren und Barrieren für arbeits-

marktorientierte Bildungssystemreformen.



**Maria Esther Oswald-Egg**

**Doktorandin Forschungsbereich Bildungssysteme, KOF, ETH Zürich**

Sie absolvierte ihr Bachelorstudium in Wirtschaftswissenschaften an der Universität St. Gallen und schloss es 2010 ab. Für das Masterstudium Wirtschaftswissenschaften zog sie nach Zürich und schloss dieses 2013 an der Universität Zürich ab. Ihr Dissertationsthema ist Bildungs- und Arbeitsökonomie. Dabei konzentriert sie sich auf das Verhältnis zwischen dem Jugendarbeitsmarkt und der beruflichen Bildung.

# KOF

ETH Zürich  
KOF Konjunkturforschungsstelle  
LEE G 116  
Leonhardstrasse 21  
8092 Zürich

Telefon +41 44 632 42 39  
Telefax +41 44 632 12 18  
[kof@kof.ethz.ch](mailto:kof@kof.ethz.ch)  
[www.kof.ethz.ch](http://www.kof.ethz.ch)

Herausgeber: KOF Konjunkturforschungsstelle  
Fotos: Datenbank

© ETH Zurich, April 2019