

Finanzierung Höhere Berufsbildung – sgv-Modell „Stärkung Tertiär B“

Eine Erklärung und Begründung zur möglichen Lösung der Finanzierungsproblematik

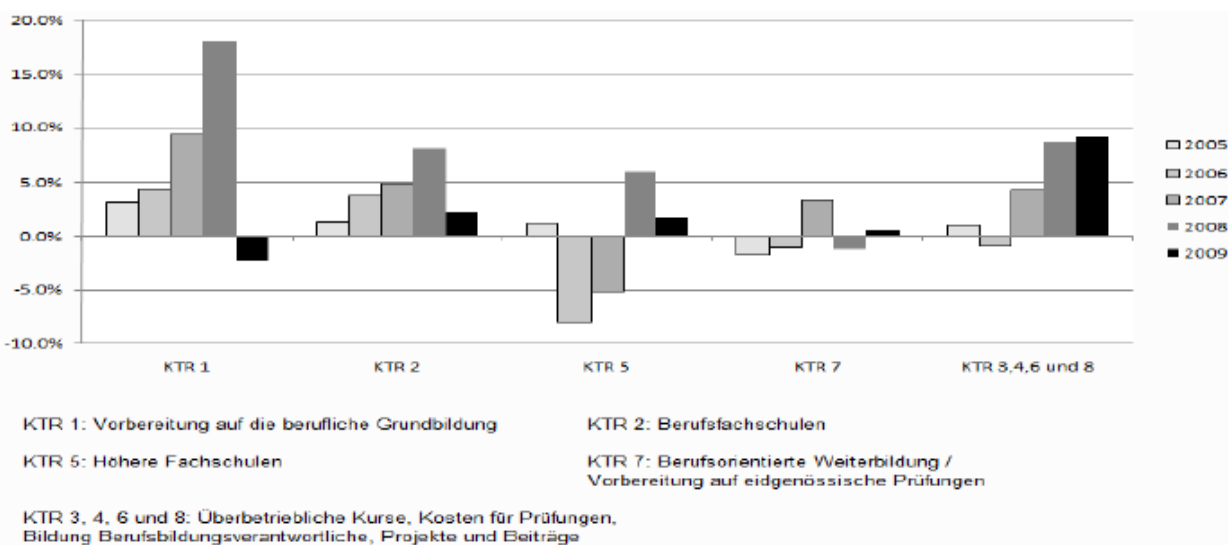
1. Ausgangslage

Der tertiäre Bildungsbereich ist für die Schweizerische Volkswirtschaft von zentraler, ja existentieller Bedeutung. Neben dem Hochschulbereich (Tertiär A-Bereich, bestehend aus Universitäten, Fachhochschulen, pädagogischen Hochschulen PH und den ETH) ist insbesondere die Höhere Berufsbildung (Tertiär B) für die KMU-Wirtschaft entscheidend. In der Verfassung (Artikel 61a, Abs. 3 BV) ist denn auch zu Recht die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung verankert. Die Zahlen der Teilnehmenden und deren Abschlüsse zeigen ebenfalls, dass diese beiden Wege von gleichwertiger Bedeutung sind.

	Teilnehmende/Studierende 2008/2009	Abschlüsse 2009
Höhere Berufsbildung Total	50'043	26'273
Universitäten (lic., Bac., Master) Total	121'009	21'230
Fachhochschulen (inkl. PH) Total	63'747	9'700

Quelle BfS

Die Kostenvergleiche zwischen den Bereichen Tertiär A und Tertiär B sind aufgrund fehlender oder mangelhafter Erhebungen, und damit einer absolut ungenügenden Datenbasis, schwierig bis unmöglich. Allerdings erlauben die bisherigen Daten innerhalb des Berufsbildungssystems durchaus Aussagen, die verdeutlichen, dass der Handlungsbedarf sehr gross ist.



Grafik: Jährliche Mehrkosten nach Kostenträgern

Quelle Bericht Masterplan Berufsbildung 2012, Version 5. Oktober 2010, S.14

Die obenstehende Grafik veranschaulicht, dass im Zeitraum von 2004 und 2009 die öffentlichen Bildungsausgaben der Kantone um 520 Mio. gestiegen sind. Der Bund hat seine Beiträge an die Kantone im gleichen Zeitraum um 165 Mio. erhöht. Die gesamten Mehrausgaben kamen jedoch praktisch vollumfänglich der Grundbildung zu Gute. Beachtet man dabei den Kostenträger 7 (Berufsorientierte Weiterbildung und Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen), so stellt man insgesamt eine Reduktion der Beiträge der Öffentlichen Hand an die Höheren Fachschulen und eine mehr oder weniger konstante Kostenbeteiligung an die Vorbereitungskurse fest. Im Wissen, dass die Kosten für diese Bereiche auch angestiegen sind, muss davon ausgegangen werden, dass die

Kantone die steigenden Bundesbeiträge zur Finanzierung der Grundbildung genutzt haben und dass die Anbieter der Höheren Berufsbildung folglich gezwungen sind, ihre Studiengebühren weiter zu erhöhen bzw. die Verbandsbeiträge aufzustocken.

Der Bereich der HBB ist äusserst heterogen aufgebaut. Dies entspricht der wirtschaftlichen Realität der Schweiz und auch den Bedürfnissen der Gesellschaft und der Wirtschaft. Es erschwert allerdings eine einheitliche und faire Finanzierung durch die Öffentliche Hand. Innerhalb der HBB existieren vor allem bei den Anbietern von Vorbereitungskursen auf Berufsprüfungen und Höhere Fachprüfungen Unsicherheiten, wie die Unterstützung durch die Öffentliche Hand gesichert werden kann. Nach der Ablösung des „alten— BG, welches bis 2004 Gültigkeit hatte, erhoffte man sich eine deutliche Verbesserung – die nun allerdings ausblieb. Im Gegenteil: die Unsicherheit ist nochmals gestiegen!

Die zuständigen OdA bzw. Prüfungsträgerorganisationen haben das Ziel, diese Rechtsunsicherheit möglichst rasch zu beseitigen. Es muss ein Finanzierungsmechanismus entwickelt werden, der sowohl Vergleiche innerhalb der Höheren Berufsbildung zulässt, als auch Vergleiche innerhalb der Tertiärstufen A und B möglich macht. Der Anerkennung der Gleichwertigkeit und damit einer annähernden Gleichbehandlung aller Bildungswege muss endlich und unbedingt zum Durchbruch verholfen werden!

Bezüglich der Finanzierung sieht das Berufsbildungsgesetz direkte Bundesbeiträge vor, einerseits für die Durchführung von eidg. Berufs- und Höheren Fachprüfungen und andererseits für Bildungsgänge der Höheren Fachschulen, wenn diese von landesweit tätigen OdA angeboten werden und dabei keine zusätzlichen kantonalen Zuschüsse fliessen. Hauptsächlich unterstützt der Bund aber im Rahmen der Pauschalen an die Kantone u.a. Vorbereitungskurse auf BP und HFP sowie an Lehrgänge an Höheren Fachschulen (Art. 28, 53, 56 BBG sowie Art. 60, 65 BBV). Der Bundesanteil beträgt hier zurzeit rund 19 % der Aufwendungen der öffentlichen Hand.

Nachdem in der Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten dieses neuen Finanzierungssystems im Jahr 2008 keine ganzheitliche Lösung zur Unterstützung der beiden Tertiär-B-Wege (Prüfungen und HF) gefunden werden konnte, stellten sich Bund und Kantone auf den Standpunkt, die Kantone sollten sich nur noch um die HF kümmern und der Bund unterstütze nur noch die Berufs- und Höheren Fachprüfungen. Die Vorbereitungskurse auf diese Prüfungen seien nonformaler Natur und deshalb nicht mehr finanziell von der öffentlichen Hand zu unterstützen.

Der sgv lehnt diese Trennung mit aller Vehemenz ab. Sie schwächt die Berufs- und Höheren Fachprüfungen als wichtigen und in der Verantwortung der OdA liegenden Bereich der Höheren Berufsbildung. Auch wenn das BBT die Durchführung dieser Prüfungen ab 2011 nun vermehrt unterstützt und die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Berufsbildung mit 25 % mittragen will, genügt dies in keiner Weise zur Stärkung der HBB. Gerade die Vorbereitungskurse, welche bei den Teilnehmenden ins Gewicht fallen, werden immer weniger von den Kantonen mitunterstützt. Dies können der sgv und seine Mitgliedorganisationen, aber auch Berufsfelder ausserhalb des Gewerbes, die neu ihre Weiterbildung mit Berufs- und Höheren Fachprüfungen ergänzt haben (z.B. Gesundheitswesen) nicht akzeptieren.

Da rund 80 % aller Berufs- und Höheren Fachprüfungen heute nur noch mit Vorbereitungskursen absolviert werden können und modularisierte Prüfungen zwangsläufig auf der Absolvierung von Modulen aufbauen, grenzen Aussagen wie, man wolle die HBB als Ganzes stärken, an Zynismus und können nicht länger hingenommen werden. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die verantwortlichen Prüfungsträger vom Weiterbildungsweg über BP/HFP abkommen und ihre Weiterbildung auf Studiengänge an höheren Fachschulen oder Fachhochschulen verlagern, weil hier die Unterstützung von Bund und Kantonen massiv besser oder zumindest sicherer ist.

Der sgv hat deshalb bereits vor zwei Jahren in einer breit abgestützten Arbeitsgruppe ein Modell entwickelt, das sowohl den Bedenken der Kantone, es gäbe keine Kriterien für die Subventionierung der Vorbereitungskurse, als auch des Bundes, die Vorbereitungskurse seien nonformal, Rechnung trägt.

2. Modell

Vor diesem Hintergrund hält der sgV fest:

1. Die beiden Bildungswege auf der Tertiär B-Stufe, d.h. Berufs- und Höhere Fachprüfungen BP und HFP sowie Studiengänge an Höheren Fachschulen sind gleichwertig. Eine Ungleichbehandlung ist sachlich nicht begründbar.
2. Über 80% aller Berufs- und Höheren Fachprüfungen können nur nach dem Besuch von Vorbereitungskursen bestanden werden. Die Vorbereitungskurse sind deshalb als formale Bildungsgänge anzuerkennen und im Berufsbildungsgesetz explizit zu verankern.

Der sgV fordert deshalb:

- Eine gesetzliche Verankerung der Vorbereitungskurse im BBG
- verbundpartnerschaftlich festgelegte Kriterien, die es der öffentlichen Hand ermöglichen, die Vorbereitungskurse weiterhin zu subventionieren.
- jährlich insgesamt 500 Mio. CHF mehr an Mitteln der öffentlichen Hand zur Stärkung der Höheren Berufsbildung.

Für die Berechnung dieser 500 Mio. CHF zu Gunsten der Höheren Berufsbildung wurden die heutigen Finanzierungsgrundlagen hinzugezogen. Weiter hat man sich an den allgemein gültigen Grundsätzen für die Berufsbildung orientiert.

1. Angleichung innerhalb der HBB

Bei den Vorbereitungskursen (VK) wird heute nach dem alten FSV à la carte Modell subventioniert. Dort wird mit einem Ansatz von CHF. 9.-- / Lektion gerechnet.

Ein derzeit üblicher durchschnittlicher Subventionsbeitrag nach HFSV bei der Finanzierung der HF Angebote beträgt ca. CHF. 18.— bis CHF. 20.-- / Lektion.

Unter der realistischen Annahme, dass die durchschnittlichen Lektionskosten zwischen VK und HF ähnlich sind, müsste der Ansatz für die VK-Subventionen ebenfalls auf CHF. 18.-- erhöht werden. Wohl werden einige dieser Beiträge sowohl bei HF-Bildungsgängen wie auch bei Vorbereitungskursen divergieren. Eine Gesamtaussage lässt sich jedoch machen, dies belegen die Erfahrungswerte, welche auf der Basis des alten BBG gemacht wurden sowie die Erhebungen, welche bereits durchgeführt wurden. Es ist jedoch angezeigt, dass gerade auch im Bereich der Vorbereitungskurse dringend umfassende Daten zu erheben sind.

Diese Angleichung der beiden HBB-Wege führt zu jährlichen Mehrkosten von ca. CHF 150 Mio.

Berechnungsgrundlage:

Beiträge HF:	347 Mio.	
Beiträge VK:	145 Mio.	Ausgleich ca. 150 Mio.

(Quelle: Fakten und Zahlen , Berufsbildung in der Schweiz, BBT, Seite 19)

2. Ausgleich der Finanzierungslücke seit 2004

Legt man weiter zu Grunde, dass sich die Bildungskostenentwicklung in der HBB nicht grundsätzlich von der Kostenentwicklung in der Grundbildung unterscheiden (Kostensteigerung seit 2004 CHF 520 Mio.), so muss für den gesamten HBB Bereich mit Mehrkosten von weitern ca. **CHF 250 Mio. bis CHF 300 Mio.** gerechnet werden. Immerhin hat seit 2004 die Anzahl der Abschlüsse in den BP/HFP und HF um über 18% zugenommen!

Diese Erhöhung führt zu jährlichen Mehrkosten von ca. CHF 250 Mio. bis CHF 300 Mio.

3. Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung des Bundes gilt auch für die HBB

Gemäss Art. 59 Absatz 2 BBG hat sich der Bund zum Ziel gesetzt, 25 % der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Berufsbildung zu übernehmen. Dafür braucht es im Jahr 2012 gemäss BFI-Botschaft 100 Mio. Franken mehr. Davon soll nicht nur die Grundbildung profitieren, sondern insbesondere die HBB.

Die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung hat Mehrkosten von CHF 100 Mio. zur Folge.

4. Förderung der HBB und Integration von Ausbildungen ohne Subventionen

In Anbetracht der schwierigen und unübersichtlichen Lage, erscheint es als notwendig, dass auch in Betracht gezogen wird, dass mit der Schaffung rechtsgültiger und allgemein verbindlicher Regelungen für die Subventionierung der HBB auch Angebote eingeschlossen werden müssen, die heute vollständig ohne Subventionen auskommen. Aufgrund unserer Schätzungen gehen wir davon aus, dass in diesem Bereiche Mehrkosten von weiteren ca. CHF 100 Mio. anfallen würden. **Förderung der HBB und Integration von weiteren Bildungsangeboten erfordern weitere CHF 100 Mio.**

Fazit:

• Gleichbehandlung VK und HF Lehrgänge	CHF 150 Mio.
• Ausgleich Finanzierungslücke seit 2004	CHF 250 Mio.
• Gesetzliche Verpflichtung	CHF 100 Mio.
Total	CHF 500 Mio

2.1 Umsetzungsvorschlag (schematische Darstellung vgl. Anhang 2)

Schritt 1: Rechtliche Abklärungen – Revision von BBG und BBV

Der sgv liess die Frage, ob die Vorbereitungskurse als formale Bildungsgänge anerkannt werden könnten und ob deren Unterstützung durch die öffentliche Hand im BBG genügend abgestützt seien, rechtlich klären. Dabei kam man zum Schluss, dass dies mit Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 4 BBG sowie mit Art. 52 Abs. 1 bzw. Abs. 2 in Verbindung mit Art. 53 Abs. 2 lit. a Ziff. 6 BBG genügend abgedeckt und insbesondere die Finanzierung durch Art. 53 Abs. 2 lit. a Ziff. 6 BBG sichergestellt sei. Da das Rechtsgutachten des BBT aber nicht zu diesem Schluss kommt, erachtet es der sgv als sinnvoll, das BBG diesbezüglich zu präzisieren und macht entsprechende Vorschläge (vgl. Anhang 1)

Schritt 2: verbundpartnerschaftliche Festlegung der Kriterien – vom BBT zu genehmigen

Die Verbundpartner legen gemeinsam die Kriterien fest, anhand welcher die Vorbereitungskurse geprüft werden sollen. Ähnlich wie bei den HF-Studiengängen sollen sie der Qualitätssicherung dienen, ohne aber vom Aufwand her das System resp. die Trägerorganisationen und Bildungsanbieter zu überfordern. Ein solches Kriterium könnte z.B. sein: Vorhandensein eines Qualitätsmanagementsystemen beim Bildungsanbieter (EFQM, ISO, EDUQUA etc.). Diese Kriterien sind wie die Prüfungsreglemente und Wegleitungen der BP und HFP vom BBT zu genehmigen.

Schritt 3: OdA legen Inhalte und Umfang fest

Die OdA resp. Prüfungsträgerorganisationen bestimmen im Rahmen der festgelegten Kriterien den Minimalumfang dieser vorbereitenden Kurse (z.B. Anzahl Lernstunden) und präzisieren bei Bedarf ihre Wegleitungen, damit die Bildungsanbieter die Lerninhalte noch genauer definieren können. Allenfalls legen sie auch einen Maximalumfang fest, bis zu welchem allfällig beantragte Subventionen ausbezahlt werden.

Schritt 4: Bildungsanbieter setzen um

Gestützt auf die Kriterien und die Angaben der Prüfungsträger erarbeiten die Bildungsanbieter ihre Vorbereitungskurse. Dabei steht es ihnen frei, über die Mindestanforderungen hinauszugehen oder

andere Vorbereitungsmodelle anzuwenden, jedoch haben sie kein Anrecht auf weitergehende finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand.

Schritt 5: Akkreditierungsstelle der Sozialpartner

Eine sozialpartnerschaftlich zusammengesetzte Akkreditierungsstelle überprüft diejenigen Vorbereitungskurse, für welche die Bildungsanbieter Subventionen beantragen wollen. Ist ein solches Angebot akkreditiert, kann der Bildungsanbieter bei der öffentlichen Hand (Bund und/oder Kanton), gestützt auf die Anzahl Teilnehmenden den Unterstützungsbeitrag beantragen, wobei dann alle Teilnehmenden gleich zu behandeln sind, d.h. es gilt Freizügigkeit analog dem Tertiär A-Bereich. Hier könnte man sich selbstverständlich auch Varianten vorstellen, wie sie für die HF Bereiche bereits angewendet werden.

2.2 Vorteile des neuen Modells

Der Weiterbildungsweg über die Berufs- und Höheren Fachprüfungen wird als wichtiges Angebot in der Verantwortung der Wirtschaft wieder gestärkt und den übrigen Weiterbildungsangeboten auf der Tertiärstufe gleichgestellt. Die Teilnehmenden werden durch vergünstigte Bildungsangebote zur Weiterbildung motiviert. Die Wirtschaft wird durch die Führung einer Akkreditierungsstelle als echter Verbundpartner wahrgenommen, die OdA/Prüfungsträger werden in ihrer Verantwortung unterstützt und gestärkt. Die Bildungsanbieter erhalten durch die Akkreditierungsmöglichkeit Sicherheit. Bund und Kantone haben klare Vorgaben für die Subventionierung. Das System wird vereinfacht und die Qualität der Angebote kann weiter optimiert werden.

2.3 Zehn Gründe für das neue Modell

1. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Tertiär A und B umfasst alle Wege.
2. Die Höhere Berufsbildung darf nicht auseinandergebrochen werden.
3. Die KMU Wirtschaft braucht beide Wege der Höheren Berufsbildung.
4. Die meisten Prüfungen können gar nicht mehr ohne Vorbereitungskurse bestanden werden
5. Die Kantone brauchen Kriterien für die Subventionierung.
6. Die Verbundpartnerschaft bedingt auch Vertrauen unter den Verbundpartnern. Die Wirtschaft ist willens und in der Lage, Vorbereitungskurse zu akkreditieren.
7. Die Akkreditierungskriterien werden verbundpartnerschaftlich festgelegt, eine Übervorteilung von Anbietern durch die OdA wird so wenig erfolgen wie heute durch die Kantone.
8. Werden Vorbereitungskurse und HF-Studiengänge akkreditiert, ist auch die Freizügigkeit unter den Kantonen machbar. Schliesslich ist sie im viel teureren Tertiär-A-Bereich seit jeher möglich (und offenbar ohne Probleme finanzierbar). Es gelten dann die gleichen Spielregeln
9. Eine Verlagerung hin zu HF- oder gar FH-Studiengängen würde der Verschulung (Verakademisierung) Vorschub leisten und viel höhere Kosten verursachen als die Subventionierung akkreditierter Vorbereitungskurse.
10. Die internationale Anerkennung der Höheren Berufsbildung und insbesondere der Prüfungen verlangt eine anerkannte Vorbildung.

30. April 2011 / Da-sgv /Gruppe Finanzierung HBB SQUF

Anhang 1: Konkrete Revisionsvorschläge BBG und BBV

Der sgv schlägt folgende Änderungen des BBG vor:

Art. 28 Eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen

² Die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt regeln die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, **die minimale und maximale Anzahl der Lernstunden bzw. Lektionen, die Anforderungen an die Dozierenden**, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel. Die Vorschriften ...

Art. 52 Grundsatz

² ... Die Kantone leiten die Beiträge für die höhere Berufsbildung (Art. 27) und die berufsorientierte Weiterbildung (Art. 30) in dem Masse an Dritte weiter, wie diesen die entsprechenden Aufgaben übertragen sind.

³ Die Kantone sorgen für einen interkantonalen Lastenausgleich. Dieser darf nicht zu Ungunsten von Studierenden ausfallen und muss dem Prinzip der Freizügigkeit Rechnung tragen.

⁴ Kantone, die eigene Angebote in der Höheren Berufsbildung führen, dürfen einen Teil der Pauschale für diese Angebote verwenden. Dieser Anteil muss jedoch pro Kopf gleich hoch bemessen sein, wie für andere Angebote in der Höheren Berufsbildung.

Art. 53 Pauschalbeiträge an die Kantone

¹ Die Pauschalbeiträge an die Kantone werden **anteilmässig** auf der Grundlage der Anzahl Personen bemessen, die sich in der beruflichen Grundbildung **beziehungsweise in einer anerkannten Ausbildung in der Höheren Berufsbildung oder beruflichen Weiterbildung** befinden.

Revision BBV

2. Abschnitt Pauschalbeiträge

Art. 62

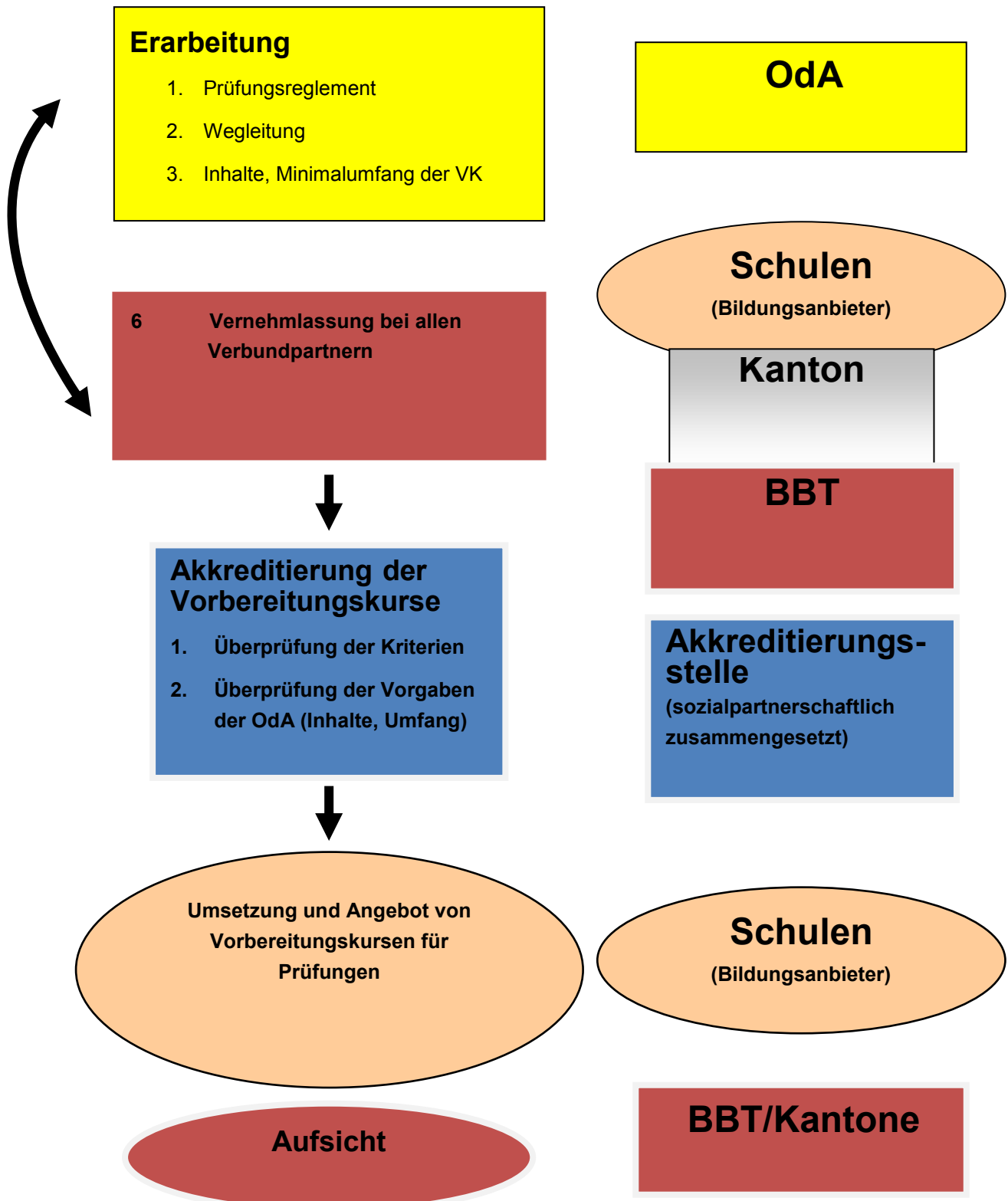
(Art. 53 BBG)

1 ...

b. ein Anteil für die Kosten der anerkannten Lehrgänge an Höhere Fachschulen, vorbereitende Kurse für die eidgenössischen Berufsprüfungen, eidgenössische höheren Fachprüfungen sowie für die berufsorientierte Weiterbildung.

c. ...

Anhang 2: Ablauf der Umsetzungsvorschläges und Finanzierungsvorschlag für die Vorbereitungskurse



Finanzierung Vorbereitungskurse

Die Finanzierung erfolgt über ein vollkostenbasiertes System, welches sich stark am System der Finanzierung der Höheren Fachschulen orientiert. Dabei ist zu prüfen, ob die Mittel der öffentlichen Hand nur von einer Stelle (z.B. nur vom Bund) oder wie bis anhin über den Bund und die Kantone erbracht werden.

