



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Schweizerische Konferenz der
kantonalen Erziehungsdirektoren
Generalsekretariat
Haus der Kantone
Speichergasse 6
3000 Bern 7

Zug, 30. November 2010 hs

Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) - Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Mai 2010 laden Sie die Kantone zu oben erwähntem Betreff zur Stellungnahme ein. Gerne beantworten wir die gestellten Fragen wie folgt:

Frage 1: Wie beurteilen Sie den Vereinbarungsentwurf aus bildungspolitischer Sicht?

Insgesamt begrüssen wir den Vereinbarungsentwurf und die mit der Vereinbarung verfolgten Ziele. Die Vereinbarung ist ein wichtiger Schritt in der Umsetzung des Berufsbildungsgesetzes. In Anbetracht des drohenden Mangels an Pflegepersonal ist es uns ein zentrales Anliegen, dass für die Finanzierung des Gesundheitsbereichs eine Lösung unter Einbezug aller Beteiligten gefunden wird, um so mitzuhelfen, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Das Vorliegen einer Lösung zum Zeitpunkt der Ratifizierung dieser Vereinbarung würde den Kantonen diesen Schritt deutlich erleichtern.

Positionierung der Berufsbildung im Schweizer Bildungssystem: Die Vereinbarung über die Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen HFSV sendet das politische Signal aus, dass die Berufsbildung als Ganzes gestärkt und die Rahmenbedingungen gegenüber dem allgemeinbildenden Bildungsweg angeglichen werden sollen.

Positionierung des Tertiär B gegenüber Tertiär A: Durch die angestrebte Freizügigkeit kann ein wesentlicher Nachteil der Bildungsgänge im Vergleich zu jenen im Tertiär A-Bereich aufgehoben werden. Das (willkürliche) A-la-carte-Prinzip wird abgelöst. Eine bessere Positionierung soll durch eine einheitliche und nach objektiven Kriterien vorgenommene Koordination der HF-Angebote legitimiert werden. Es braucht inhaltlich wie bildungspolitisch klare, objektive und einheitliche Kriterien, welche festlegen, wann ein Bildungsgang finanziert wird. Hingegen darf eine Angebotssteuerung nicht dazu führen, dass bestehende Angebote in protektionistischer Weise bevorteilt werden und so ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

Positionierung innerhalb des Tertiär B: Die Vereinbarung schafft aus Sicht der Finanzierung eine klare und notwendige Abgrenzung zwischen den Bildungsgängen der höheren Fachschulen und den nicht reglementierten Vorbereitungskursen auf eidgenössische Berufsprüfungen (BP) und eidgenössische höhere Fachprüfungen (HFP). Zudem sollte mit der alten Vereinbarung FSV die Finanzierung für die Vorbereitungskurse (zumindest für die im FSV-Anhang aufgeführten Kurse) so lange gesichert sein, bis eine andere Lösung in Kraft tritt. Gelingt dies in absehbarer Frist nicht, wird die höhere Berufsbildung durch die Teilung möglicherweise geschwächt. Ein Teil der Studierenden im Tertiär B-Bereich wären gegenüber den Studierenden im Tertiär A-Bereich potentiell benachteiligt. Daher ist eine Regelung der Finanzierung für Bildungsgänge in den Bereichen BP und HFP bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der HFSV, unter Einbezug aller involvierten Parteien, mit Hochdruck anzustreben.

Frage 2: Unterstützen Sie das Ziel der Freizügigkeit für die Studierenden?

- Das Prinzip der Freizügigkeit ist eine Notwendigkeit. Sie bedingt auch Grosszügigkeit von den Kantonen. Sie setzt voraus, dass die Kantone mit Hilfe klarer, objektiver und einheitlicher Kriterien auch grosszügig gegenüber der Aufnahme von Bildungsgängen in die Vereinbarung sind. Freizügigkeit und damit Mobilität ist eine Notwendigkeit in der heutigen Gesellschaft, damit die betroffenen Personen Privatleben, Arbeit und Bildung unter einen Hut bekommen können.
- Freizügigkeit heisst vor allem auch, dass die Nachfrage entscheidend für das Angebot ist. Anbietende sind damit aufgefordert, ihre Angebote bestmöglich den Bedürfnissen der Nachfragenden anzupassen.

Frage 3: Erachten Sie die Steuerungselemente (Art. 5 der Vereinbarung) als zielführend im Sinne einer angemessenen Angebotssteuerung?

- **Bedarf:** Die Vereinbarung soll dafür sorgen, dass alle privaten und öffentlichen Anbietenden die gleichen Voraussetzungen haben. Ein gesunder Konkurrenzkampf sorgt dafür, dass sich die qualitativ besten Angebote durchsetzen. Der Bedarf soll also durch die Nachfrage geregelt werden. Es müssen hierzu in den Richtlinien keine Bestimmungen aufgenommen werden. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse der Schulen, dass sie ihre Bildungsangebote anhand des Marktes ausrichten.
- Die **Möglichkeit für Ausnahmeregelungen** ist eine Notwendigkeit. Für Angebote von besonderem Interesse gibt es damit die Möglichkeit Sonderregelungen zu treffen, bspw. für Randregionen/ Sprachregionen oder kleine HF-Bereiche wie Künste, Gestaltung, Design. Hier müssen die Vereinbarungskantone mehrheitsfähige Kriterien festlegen, wann ein Angebot den Status für eine Sonderregelung erlangt. Es gilt klar zu bestimmen, wer

die zusätzlichen finanziellen Lasten trägt, wenn Bildungsgänge durchgeführt werden, die mit den üblichen Pauschalen nicht finanzierbar sind.

- **Finanzsteuerung:** Mit den vorgeschlagenen Instrumenten (Elemente des Tarifmodells) ist eine angemessene Angebotssteuerung grundsätzlich möglich. Das Festlegen des Beitragssatzes aufgrund einer Modellrechnung mit den detaillierten Resultaten der Kostenerhebung ist im Grundsatz richtig. Die durchschnittliche Zahl von 18 Studierenden pro Klasse als Berechnungsgrundlage ist angemessen und lässt eine Effizienzsteigerung erwarten. Für periphere Kantone ist die Zahl zu hoch angesetzt. Die Zahl Studierende pro Klasse kann von den Vereinbarungskantonen im Bedarfsfall als Finanzsteuerungselement flankierend eingesetzt werden. Es müssen solide Modellrechnungen der Kantone vorliegen, die den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern verlässlich aufzeigen, wie hoch die finanziellen Lasten eines Beitritts zur HFSV wären. Eine fundiertere Beurteilung ist ohne klarere Vorgaben nicht möglich.

Frage 4: Betrachten Sie den vorgeschlagenen Rahmen für den Beitragssatz von 50% - 60% der durchschnittlichen Brutto-Bildungskosten als angemessen?

- Der Beitragssatz von 50-60% soll vorerst als Richtmass dienen. Mittelfristig ist eine Angleichung an die Finanzierung der Angebote im Tertiär A-Bereich anzustreben. Diese werden aktuell in der Höhe von 80% - 90% mitfinanziert. Es gilt im Vereinbarungstext festzulegen, wann und durch welche Gremien der Beitragssatz angepasst werden kann. Insbesondere drängt sich für Studiengänge Gesundheit möglichst bald ein Beitragssatz von 80%-90% auf, sollte dieser nicht schon von Anbeginn weg in der Vereinbarung erreicht werden können oder sollte nicht eine andere Lösung für deren Finanzierung vorliegen.
- Die Abstützung auf Vollkosten in der Tariffestlegung wird unterstützt. Damit entsteht im Bereich der höheren Berufsbildung eine Annäherung an eine Kostenwahrheit, die bisher nicht realisiert war.
- Es sollte klar definiert sein, was zu den Vollkosten gehört (z.B. Marketing) und wer überprüft, ob es sich bei diesen Vollkosten um berechnete Aufwendungen handelt. Da die Schulen ihre Kosten selber deklarieren, sollten Plausibilisierungen durch externe Partnerinnen und Partner zulässig sein. Quersubventionierungen sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Anbietenden sollten vermieden werden. Um eine Kostenbegrenzung zu erreichen, schlagen wir die Überprüfung von definierten Standardkosten vor.
- Den Bereichen Gesundheit, Soziales und Landwirtschaft muss besondere Beachtung geschenkt werden (siehe Ziffer 6).

Frage 5: Wie beurteilen Sie das vorgeschlagene Tarifmodell (Art. 7 der Vereinbarung)?

a) generell?

Die Festlegung der Beiträge auf Basis der durchschnittlichen Kosten pro Fachrichtung (Bereich) wird unterstützt. Der Ausbezahlung in Form von Pauschalbeiträgen pro Bildungsgang und Studierende pro Semester wird ebenfalls zugestimmt. Es besteht die Gefahr, dass mit einer Vollkostenerhebung durch die Anbietenden selbst tendenziell hohe Kosten ausgewiesen werden. Die Einführung von Standardkostensätzen für bestimmte Kostenposten (z.B. Administration, Marketing) könnten dem entgegenwirken (vgl. FH-Masterplanung). Ferner wäre in diesem Zusammenhang ein Instrument, mit dem die Kosten der Anbietenden schweizweit verglichen werden könnten, aufschlussreich.

b) im Bezug auf das Verfahren für die Tarifberechnung?

Tarifberechnung: Die Ausrichtung an der Mindestzahl der Lernstunden gemäss Rahmenlehrpläne ist zu unterstützen. Dass für die HFSV maximal die Hälfte der Mindest-Lernstunden als beitragsberechtigt taxiert wird, ist angemessen. Die Ausrichtung der Pauschalen auf eine durchschnittliche Grösse von 18 Studierenden pro Klasse ist zweckmässig. Jährliche Erhebungen der Vollkosten brächten einen massiven Verwaltungs- und Auswertungsaufwand mit sich.

Übergangsbestimmungen: Bei der Festlegung von Übergangsbestimmungen müssen die rechtlichen Grundlagen geprüft und mit jenen der FSV abgestimmt werden. Für die im FSV-Anhang aufgeführten HF-Anbietenden muss frühzeitig bekannt sein, ob sie in die Vereinbarung aufgenommen werden und - wenn nicht - ab wann sie nicht mehr mit Beiträgen rechnen können.

Frage 6: Stimmen Sie dem Prinzip zu, dass die Aufteilung der Kosten bei dieser Vereinbarung auch in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Landwirtschaft so erfolgt, dass die für die Berufsbildung zuständigen Departemente ausschliesslich für die Bildungskosten zuständig sind (ohne Praktikumsabgeltung)?

Das Prinzip führt zu mehr Transparenz. Grundsätzlich sollen gestützt auf Art. 2 HFSV die von der HFSV betroffenen Bereiche alle gleich behandelt werden. Die Gleichbehandlung der Bereiche Gesundheit, Soziales sowie Land- und Forstwirtschaft mit den übrigen Bereichen bedingt, dass die Kantone ihre Rolle einerseits als Bildungsanbieter und andererseits als Arbeitgebende trennen und finanziell separat vergleichen. Für den Bereich Gesundheit wird ausdrücklich gefordert, dass eine Lösung unter Einbezug aller Beteiligten (Masterplan Bildung Pflegeberufe) gefunden wird. Die HFSV soll damit von der Sonderproblematik des Bereichs Gesundheit abgekoppelt werden.

Für den Fall eines ausstehenden Entscheides über die Finanzierung der Bereiche Gesundheit, Soziales und Landwirtschaft sollte bei der Einführung der HFSV eine Übergangslösung ange-

strebt werden. Damit könnte einer Nichtratifizierung verschiedener Kantone, welche wegen dieser Problemstellung begründet wäre, entgegnet werden.

Frage 7: Ist der vorliegende Entwurf für die Richtlinien zu den Mindestvoraussetzungen geeignet, um den in der Vereinbarung festgehaltenen Zweck zu erfüllen? Was müsste allenfalls gestrichen oder ergänzt werden?

Die Vereinbarungskantone bestimmen die Mindestvoraussetzungen gemäss vorliegendem Entwurf nach Eintritt. Es gilt zu prüfen, ob diese nicht schon vor der Ratifizierung festgelegt werden können. Bei der Ausarbeitung der Richtlinien sind die Verbundpartner - insbesondere auch die privatrechtlichen Anbieter - angemessen einzubeziehen.

Qualitative Richtlinien/Qualitätssicherung: Dieser Bereich wird bereits im Rahmen des Anerkennungsverfahrens beim BBT geregelt. Daher müssen sie im Rahmen der HFSV nicht nochmals im Detail geregelt werden.

Ergänzungen zum Entwurf "Richtlinien zu den Mindestvoraussetzungen" Entwurf 16.4.2010:

- **Bedarf:** Die Vereinbarung soll dafür sorgen, dass alle privaten und öffentlichen Anbieter die gleichen Voraussetzungen haben. Ein gesunder Konkurrenzkampf sorgt dafür, dass sich die qualitativ besten Angebote durchsetzen. Eine effektive Steuerung ergibt sich, wenn die Angebote durch die Nachfragenden selektioniert werden. Qualitativ schlechte Angebote führen i.d.R. zu schwacher Nachfrage. Eine starke Steuerung der Angebote durch die Mindestvoraussetzungen der Vereinbarung reduziert die Freizügigkeit und bedeutet keine Abkehr vom A-la-carte-Prinzip. Es müssen hierzu in den Richtlinien keine Bestimmungen aufgenommen werden.
- **Anerkennung:** Ist ein Angebot gemäss Art. 3 HFSV (MiVo-HF, SR 412.101.61) anerkannt, sind im Grunde alle Qualitätskriterien erfüllt und im Detail nicht mehr in den Richtlinien aufzuführen (Punkte 4, 5, 8, 9, 10).
- **Qualitätssicherung:** Punkte 9 und 10 sind geben, sofern Art. 3 HFSV erfüllt ist. Wichtig ist, dass die Vereinbarungskantone ihre Aufsichtsverfahren abstimmen und vereinheitlichen.
- **Kostentransparenz:** Es braucht eine "unité de doctrine" innerhalb der Vereinbarungskantone, damit eine Gleichbehandlung der Anbietenden in den einzelnen Kantonen garantiert ist. Eine Modell-Leistungsvereinbarung für alle Kantone könnte die Aufsichtstätigkeit angemessen unterstützen

- Es ist fraglich, ob die Selektion von Bildungsangeboten durch die Mindestvoraussetzungen zu mehr Qualität führt.

Frage 8: Ist die vorgeschlagene Organisationsstruktur (Konferenz der Vereinbarungskantone, Kommission HFSV und Geschäftsstelle) zweckmässig (Art. 11 - 13 der Vereinbarung)?

Der vorgeschlagenen Organisationsstruktur wird zugestimmt. Die Konferenz der Vereinbarungskantone ist für strategische und finanzielle Entscheide zuständig. Die Zusammensetzung der HFSV-Kommission ist Sache der Vereinbarungskantone. Insbesondere unter Berücksichtigung der operativen Aufgaben der Kommission HFSV im Vollzug der Vereinbarung, müssen die Vereinbarungskantone - neben Bund und Organisationen der Arbeitswelt - eine deutliche Mehrheit haben. Überdies sollen die Sprachregionen zu angemessenen Anteilen vertreten sein. Angesichts der grossen Anzahl Bildungsgänge, die in einer ersten Phase aufgenommen werden müssen, braucht die Kommission entsprechende Ressourcen (Sitzungsfrequenz etc.). Die Koordinationsmöglichkeiten oder gar Zusammenschlüsse mit bestehenden Gremien (EKHF, SBBK-Kommission höhere Berufsbildung und Weiterbildung) müssen geprüft werden.

Frage 9: Stimmen Sie der Weiterführung der Fachschulvereinbarung (FSV) für die Bereiche Vorbereitungskurse für Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen bis zum Zeitpunkt einer Ablösung einer durch eine andere Regelung zu?

Idealerweise wird der Systemwechsel in der Finanzierung der Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen zeitgleich mit der Finanzierung der höheren Fachschulen vollzogen. Solange allerdings keine neue gesamtschweizerische Regelung gefunden wird, muss die FSV, als Übergangslösung, für die Bereiche Vorbereitungskurse und Berufs- und höhere Fachprüfungen weitergeführt werden.

Frage 10: Wie beurteilen Sie die finanziellen Auswirkungen der Vereinbarung

a) auf ihren Kanton?

Der Kanton Zug lebt die Freizügigkeit bereits innerhalb des bisherigen Abkommens (FSV). Es werden alle eidgenössisch anerkannten Bildungsgänge unterstützt, egal in welchem Kanton diese angeboten werden. Daher ist davon auszugehen, dass die Kosten durch die neue Finanzierungsvereinbarung (HFSV) nicht steigen werden.

b) auf die betroffenen Institutionen?

Der Kanton Zug ist ein kleiner Kanton, welcher im Verhältnis zu seiner Bevölkerung ein grosses Angebot an Arbeitsplätzen hat. Daher ist die Zahl der Zupendlerinnen und Zupendler überdurchschnittlich. Im Bereich der Weiterbildung präsentiert sich ein gleiches Bild. Für die Institutionen mit einem eher kleinen Heimmarkt ist die Freizügigkeit zentral.

Seite 7/7

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Zug, 30. November 2010

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Peter Hegglin
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- Amt für Berufsbildung
- Gesundheitsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion