

Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Speichergasse 6
Postfach 660
3000 Bern 7

Per E-Mail an:
kaeser@edk.ch

Zürich, 3. Dezember 2010 Ze/sm

Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV)

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Generalsekretär
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Mai 2010 wurden wir zur Vernehmlassung zum oben genannten Geschäft eingeladen. Für die uns gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Unsere Stellungnahme basiert auf einer internen Anhörung bei unseren Mitgliedern aus den Regionen und den Branchen.

Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich in den wesentlichen Punkten wie folgt zusammenfassen:

- Der SAV begrüsst die Stossrichtung zur Freizügigkeit und die Abkehr vom à-la-carte Prinzip. Sämtliche Mitgliedorganisationen, welche an der internen Anhörung teilgenommen haben, unterstützen dies einhellig und nachdrücklich.
- Unisono wird eine Regelung für den HBB-Bereich der eidgenössischen Prüfungen gefordert, welche ebenfalls Freizügigkeit und angemessene Unterstützung bringt. Durch die getrennte Regelung dürfen sich die beiden Bildungsformen der HBB nicht unfair konkurrenzieren.
- Kontrovers äussern sich die Mitgliedorganisationen, ob eine Regelung der eidgenössischen Prüfungen in diesem Konkordat oder separat via Bund gelöst werden sollte. Umso wichtiger ist es, dass auch im Bereich der Prüfungen rasch eine Lösung gefunden wird und alle Kräfte die entsprechenden Lösungsbestrebungen unterstützen.
- Ein breit abgestütztes Anliegen ist die Nichtdiskriminierung privater Anbieter von Bildungsgängen der höheren Fachschulen gegenüber öffentlichen Anbietern. Neben der Freizügigkeit sind faire Wettbewerbsbedingung eine Voraussetzung für einen qualitätsfördernden Wettbewerb und die Wahrung der Wirtschaftsfreiheit der privaten Anbieter.
- Überwiegend ablehnend sind die Meinungen zur vorgesehenen Angebotssteuerung. Zum einen werden unnötige Doppelspurigkeiten zum Anerkennungsverfahren des Bundes befürchtet. Noch mehr wiegt jedoch das Argument, dass sich die Kapazitäten nach den tatsächlichen Bedürfnissen der Wirtschaft zu richten haben. Diese müssen primär durch die effektive Nachfrage nach Bildungsgängen am Markt gewährleistet werden.

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Obwohl die Vorlage eigentlich eine Finanzierungsvereinbarung zwischen den Kantonen darstellt, erachtet der Schweizerische Arbeitgeberverband dieses Geschäft als bildungspolitisch besonders wichtig. Auch die sehr kritischen Stimmen (vornehmlich Bau, verarbeitendes Gewerbe) in unserem Mitgliederkreis anerkennen im Vergleich zur bestehenden «interkantonalen Fachschulvereinbarung» (FSV) wesentliche Fortschritte. Die Abkehr vom à-la-carte Prinzip der Kantone ist sehr zu begrüßen. Allerdings ist der Vernehmlassungsentwurf mit Mängeln behaftet, welche eine vollumfängliche Freizügigkeit in Frage stellen. Zudem ist offensichtlich, dass die Vereinbarung nicht in der Lage ist – und in den gegebenen Rahmenbedingungen auch nicht in der Lage sein kann – sämtliche Forderungen in der höheren Berufsbildung wie etwa die weitgehende Angleichung an Tertiär A Bereich zu leisten.

Dass die öffentliche Mitfinanzierung der eidgenössischen Prüfungen und ihrer Vorbereitungskurse nicht in dieser Vereinbarung geregelt werden konnte, führte zu Kritik und teilweise zu Unverständnis bei unseren Mitgliedern.

Die Tatsache jedoch, dass die EDK im Jahr 2006 mit einem Vereinbarungsentwurf scheiterte, welcher beide Formen der HBB beinhaltet hatte, führte zur mehrheitlichen Einsicht, dass pragmatischerweise ein getrenntes Vorgehen angezeigt sei. Hotelleriesuisse begrüsst beispielsweise ausdrücklich dieses Vorgehen. Gleichzeitig kann es auch eine Chance sein, um die Positionierung der Bildungsgänge und der eidgenössischen Prüfungen mit einer auf die Eigenart dieser Bildungsformen abgestimmte Finanzierung zu unterstützen. Die Schweizerische Bankiervereinigung rät beispielsweise, sich bei der Lösungssuche für die Finanzierung des Prüfungsbereiches nicht zu eng an die bestehenden Varianten FSV bzw. HFSV zu orientieren. Swissmem fordert einen möglichst lückenlosen Beitritt der Kantone zur vorliegenden Vereinbarung, um die Freizügigkeit im Bereich der HF endlich zu erreichen. Die Handelskammer und der Arbeitgeberverband Graubünden erachten zwar ein getrenntes Vorgehen als falsch. Man betont jedoch die Nachteile auch der bestehenden Vereinbarung für die höheren Fachschulen am Bildungsstandort Graubünden und möchte daher ein Scheitern der neuen Vorlage verhindern. Die Schweizerische Bankiervereinigung ebenso wie die Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI) streichen die Risiken bei einem längeren Zuwarten im Bereich der eidgenössischen Prüfungen heraus: «La conséquence à moyen terme serait la transformation graduelle des préparations aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs en filières d' écoles supérieures» (CVCI).

Fazit: *Die vorliegende Vereinbarung ist ein erster Schritt in die richtige Richtung (Abkehr vom à-la-carte Prinzip, weitgehende Freizügigkeit). Sie ist aber in der vorliegenden Form mit Mängeln behaftet, welche die gewünschte volle Freizügigkeit behindern. Eine enge Abstimmung mit der Entwicklung der Finanzierung von Berufs- und höheren Fachprüfung bzw. deren Vorbereitung ist dringend erforderlich.*

Zu den Fragen gemäss dem Fragenkatalog:

1. Beurteilung der Vorlage aus bildungspolitischer Sicht

Die Bundesverfassung postuliert den Bildungsraum Schweiz. Bund und Kantone sind aufgefordert, für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungssystems in der Schweiz zu sorgen (Art. 61a. Abs. 1 BV). Dazu gehört für die Studierenden der höheren Berufsbildung auch einen gleichberechtigten Zugang zu ausserkantonalen Bildungsangeboten (Freizügigkeit), entsprechende Einschränkungen oder auch komplizierte administrative Verfahren zur Feststellung des zahlungspflichtigen Kantons werden heute von der Wirtschaft und den Betroffenen nicht mehr verstanden.

Die Arbeitswelt verlangt eine hohe (auch internationale) Mobilität der Arbeitskräfte sowie eine ständige Erweiterung und Vertiefung der arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen (lebenslanges Lernen). Die höhere Berufsbildung legitimiert sich durch ihre hohe Arbeitsmarktorientierung. Um diese Funktion auch in Zukunft effizient und erfolgreich wahrzunehmen, müssen sich die institutionellen Gegebenheiten den heutigen Realitäten der Arbeits- und Bildungsmärkte stellen. Kantonale Hürden beim Zugang zur höheren Berufsbildung müssen dringend abgebaut werden. Solche Hürden verhindern auch den gewünschten und in vielen Bereichen möglichen Qualitätswettbewerb zwischen privaten, staatlichen, kantonalen und ausserkantonalen Angeboten. Die Freizügigkeit sollte auch dazu führen, dass beispielsweise regionale Kompetenzcenter entstehen können.

Auch unter dem wichtigen bildungspolitischen Aspekt der gleichwertigen gesellschaftlichen Anerkennung der allgemeinbildenden und berufsbezogenen Bildungswege (Art. 61a, Abs. 3 BV) kann eine Beschränkung des Zugangs zu ausserkantonalen Bildungsangeboten in der höheren Berufsbildung im Gegensatz zum Tertiär A Bereich nicht mehr gerechtfertigt werden.

Die verstärkten Diskussionen zur Internationalisierung der Berufsbildung und der spürbare Druck auf das Schweizerische Berufsbildungssystem (insbesondere durch die Bologna-Reform der Hochschulen und den Einfluss von angelsächsischen Bildungsvorstellungen) machen ein entschlossenes Handeln nötig, um die sich akzentuierenden Nachteile der föderalen Organisation in der höheren Berufsbildung zu mildern.

Auch im Lichte der laufenden Diskussion um ein eidgenössisches Weiterbildungsgesetz ist es nötig, die in Wirtschaftskreisen anerkannte und als besonders förderungswürdig eingestufte und gesetzlich verankerte höhere Berufsbildung sachgerecht öffentlich mitzufinanzieren.

Die nötige und sich verstärkte Dynamik im Bereich der höheren Berufsbildung und Weiterbildung verlangen eine Gestaltung der Finanzierungsmechanismen, welche private Anbieter und Träger nicht diskriminiert. So dass diese einen wichtigen Beitrag zur höheren Qualifikation der Arbeitskräfte und zur Weiterentwicklung der höheren Berufsbildung beitragen können. Auch im Lichte des Strukturwandels der Wirtschaft werden private Bildungsangebote immer wichtiger.

Fazit: In der Realisierung einer weitgehenden Freizügigkeit d.h. im gleichberechtigten Zugang der Studierenden zu ausserkantonalen Bildungsangeboten erkennen wir das wichtigste bildungspolitische Ziel dieser Vereinbarung. Die im Bericht aufgeführten Hauptargumente für die Verwirklichung der Freizügigkeit teilen wir weitgehend. Der Qualitätswettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern sowie die zukunftsgerichtete Weiterentwicklung der höheren Berufsbildung werden durch die Freizügigkeit gefördert.

2. Ziel der Freizügigkeit für die Studierenden

Sämtliche Mitgliedorganisationen, welche an der internen Anhörung teilgenommen haben, unterstützen dieses Ziel nachdrücklich. Damit verbunden werden grösstmögliche Mobilität der Studierenden, Qualitätswettbewerb zwischen den Anbietern sowie ein förderliches Umfeld für Schulkooperationen.

3. Elemente der Angebotssteuerung

Die vorgesehene Steuerung in Art. 5 Abs. 1 geht zu weit, denn mit den formulierten Steuerkriterien wird unnötig in den Wettbewerb eingegriffen: Über den *Bedarf* muss die Nachfrage (der „Markt“) entscheiden, nicht ein Kanton als eine Art Kontrollorgan. So werden Schulen von schlechterer Qualität ver-

schwinden, andere mit einem guten Preis-/Leistungsverhältnis bestehen. Das ist hinsichtlich Qualitäts-erhaltung und -steigerung notwendig.

Ähnliches gilt für die *Organisation*: Sie ist Sache der Schule und nicht Kriterium für die Beitragsgewäh-rung; ein suboptimal organisierter Anbieter wird dem Wettbewerb nicht standhalten.

Ebensowenig ist die *Studiengebühr* ein Steuerungskriterium, sondern ein Element mit Auswirkung ei-nerseits auf die Nachfrage und andererseits auf die Qualität.

Artikel 5 Abs. 1 schränkt zudem die Freizügigkeit aus Sicht der Studierenden ein. Die Kantone erhalten ein Steuerungselement in die Händen, das qualitäts- und freizügigkeithemmend wirken kann.

Art. 5 Abs. 2 erlaubt den Kantonen, Leistungen zu erbringen, welche die interkantonale Vereinbarung übersteigen. Das tangiert wiederum die gewünschte einheitliche Preispolitik bei nationalen Anbietern mit Standorten in verschiedenen Kantonen.

Art. 5 Abs. 3 erlaubt Ausnahmeregelungen für Randregionen. Der SAV hat Verständnis für dieses Ent-gegenkommen, fordert aber, dass Ausnahmen auf dem notwendigen Minimum gehalten werden.

Die künftigen Richtlinien sollten daher nur das regeln, was unbedingt notwendig und nicht bereits auf der Stufe Bund durch Akkreditierungsvorschriften geregelt ist. Mehrere Organisationen sind der Mei-nung, dass alle von Bund anerkannten Bildungsgänge in die Vereinbarung aufzunehmen seien. Insbe-sondere ist auch darauf zu achten, dass sich die Kantone nicht zu Lasten der privaten Anbieter den Markt für ihre Schulen sichern.

Fazit: Die vorgesehenen Elemente zur Angebotssteuerung werden grossmehrheitlich abge-lehnt. Zum einen werden unnötige Doppelspurigkeiten zum Anerkennungsverfahren des Bundes befürchtet. Noch stärker wiegt das Argument, dass sich die Kapazitäten nach den tatsächlichen Bedürfnissen der Wirtschaft zu richten haben.

4. Rahmen für den Beitragssatz der durchschnittlichen Brutto-Bildungskosten

Alle konsultierten Organisationen waren sich einig, dass sich die Studiengebühren durch diese Verein-barung grundsätzlich nicht erhöhen sollten. Die Vereinbarung sollte zudem eine Angleichung an die Finanzierung des Tertiär A Bereiches ermöglichen. Für eine effektive Angleichung scheint uns der vor-geschlagene Satz von 50%-60% zu knapp bemessen.

Es stellt sich die Frage ob, durch diese Regelung in gewissen Bereichen (Gesundheit, Soziales, Land-wirtschaft) die heutigen HF-Anbieter tatsächlich ernsthaft gefährdet würden. In diesem Fall wäre eine angemessene Übergangsfrist angezeigt. Die betrieblichen Strukturen diese Anbieter müssten jedoch sorgfältig überprüft und das Optimierungspotential möglichst rasch genutzt werden, damit ein genereller Beitragssatz Anwendung finden kann.

5. Vorgeschlagenes Tarifmodell

Das vorgeschlagene Tarifmodell wird als sinnvoll erachtet. Ein ähnliches Modell findet in der beruflichen Grundbildung bei der Berechnung der Beiträge der öffentlichen Hand an die Kosten der überbetriebli-chen Kurse Anwendung.

Es ist zudem richtig, die Berechnung der Beiträge auf Durchschnittskosten abzustützen; damit wird ein gewisser Optimierungsdruck erzeugt (z.B. bei Organisation und Betrieben).

Bedenken äussern die Verbände Swissmem und SWISSMECHANIC bezüglich der auf Seite 13 der Erläuterungen wiedergegebenen durchschnittlichen Klassengrössen. So könne beispielsweise im Bereich Technik aufgrund der hohen Kosten nur beschränkt Praktikumsmaterial zu Verfügung gestellt werden, was eine grosse Klassengrösse nicht erlaube. Zudem werden auf Stufe HF auch die Individualisierung gefordert (z.B. im Rahmenlehrplan für Bildungsverantwortliche auf Stufe HF), was mit grösseren Klassen schwierig umzusetzen sei. Die Referenzklassengrösse sei daher in diesem Bereich auf 12 Studierende zu senken. Generell muss aus Sicht des SAV eine Differenzierung der Referenzklassengrösse nach Fachbereich möglich sein.

Dem Tarifmodell müssen die korrekt ermittelten Vollkosten zugrunde gelegt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Spiesse zwischen kantonalen und privaten Schulen zwingend gleich lang sind (z.B. durch Berücksichtigung von geldwerten Leistungen der öffentlichen Hand wie Raummieten oder Dienstleistungen).

6. Bildungskosten ausschliesslich von den für Berufsbildung zuständigen Departementen getragen

Eine entsprechende Trennung der Kosten für die schulische Ausbildung und die Kosten für die Ausbildung in der Praxis wird klar begrüsst und auch gefordert.

7. Zweckmässigkeit der Richtlinien für die Mindestvoraussetzungen

vgl. die Antwort unter Punkt 3

8. Zweckmässigkeit der Organisationsstruktur

Es ist wichtig und richtig, dass die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) in der Kommission HFSV neben dem Bund und den Vereinbarungskantonen (angemessen) vertreten sind. Die OdA-Vertretungen müssen so gewählt werden, dass möglichst viele Studienbereiche kompetent abgedeckt sind. Eine Vertretung der Anbieter in der Kommission HFSV sollte höchstens mit beratender Stimme Einsitz haben (direkte Begünstigung, Zielkonflikte etc.). Wir erachten es als sinnvoll, wenn die EDK die Führung der Geschäftsstelle übernimmt.

9. Weiterführung der FSV für die Vorbereitungskurse

Es besteht über alle konsultierte Branchen- und Regionalorganisationen Konsens, dass die FSV weitergeführt werden muss, bis eine neue Lösung für die eidgenössischen Prüfungen gefunden wird.

Die Lösungen für die Bildungsgänge HF und den Bereich der eidgenössischen Prüfungen müssen, wie auf Seite 18 des Erläuterungstextes festgehalten, auf einander abgestimmt werden, um ungewollte Effekte struktureller und finanzieller Art zu verhindern.

Forderung nach einem lückenlosen Beitritt der Kantone

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) fordert einen möglichst lückenlosen Beitritt der Kantone zu diesem Konkordat und ersucht die EDK, mit Nachdruck auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Gleichzeitig

erwarten wir die Unterstützung bei einer Lösung für die Finanzierung eidgenössischen Prüfungen und ihrer Vorbereitung.

Wir bitten Sie, unsere Eingabe zu berücksichtigen und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne stehen wir für allfällige Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Jürg Zellweger
Mitglied der Geschäftsleitung