Änderung der Berufsbildungsverordnung BBV Artikel 65:

Erhöhung der Beiträge an die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen

Erläuternder Bericht und revidierter Verordnungstext

Bern, im März 2012

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung ... 3

1 Höhere Berufsbildung – ein vielfältiges System ... 4
1.1 Starke Stellung der höheren Berufsbildung ... 4
1.2 Besonderheiten der eidgenössischen Prüfungen ... 6
1.2.1 Entstehung und Funktionen ... 7
1.2.2 Instrument der Personalentwicklung ... 7
1.2.3 Die Vorbereitungskurse ... 8

2 Finanzierung der höheren Berufsbildung ... 8
2.1 Öffentliche Unterstützung ... 9
2.1.1 Bund subventioniert Durchführung der Prüfungen ... 9
2.1.2 Kantone subventionieren Vorbereitungskurse – Bund indirekt beteiligt ... 9
2.1.3 Status quo-Regel ... 10
2.2 Beteiligung der Arbeitgeber ... 10
2.3 Steuerabzüge und Stipendien ... 10

3 Handlungsbedarf ... 12

4 Finanzielle und rechtliche Aspekte ... 14
4.1 Kostenübernahme durch den Bund ... 14
4.2 Auswirkungen auf die Kantone ... 14
4.3 Abstützung auf Artikel 56 BBG ... 15

5 Erläuterung der Verordnungsänderung ... 16
5.1 Erhöhung der Bundessubventionen auf 60 Prozent ... 16
5.2 Ausnahme: bis zu 80 Prozent ... 16
5.3 Neuer Artikel in der Berufsbildungsverordnung ... 16

6 Entwurf Art. 65 BBV und Art. 65a BBV (neu) ... 17

0 Zusammenfassung

Der Bundesrat stellt zur Diskussion, die Subventionen für die Durchführung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen per 2013 von heute 25 Prozent auf 60 Prozent und in Ausnahmefällen bis 80 Prozent zu erhöhen. Die Massnahme hat zum Ziel, das Bildungsgefäss der eidgenössischen Prüfungen zu stärken und die Absolventinnen und Absolventen finanziell zu entlasten.

Die Änderung der Beitragshöhe bedingt eine Anpassung der Berufsbildungsverordnung (Art. 65 BBV)[1]. Sie beschränkt sich auf die Durchführung der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen, die seit jeher direkt durch den Bund finanziert wird.

Praxisorientiertes Bildungsangebot

Die eidgenössischen Prüfungen sind Teil der Tertiärstufe[2]. In ihrer praxis- und arbeitsmarktbezogenen Ausrichtung sind sie ein bewährtes Instrument zur Höherqualifizierung von Berufsleuten. Die Absolventinnen und Absolventen sind auf dem Arbeitsmarkt gefragt, ihre Arbeitslosenquote ist unterdurchschnittlich. Berufsprüfungen sind z.B. Technischer Kaufmann/Technische Kauffrau, Treuhänder/-in, Automobildiagnostiker/-in, Ausbilder/-in, Zollfachfrau/-fachmann, Umweltberater/-in oder Migrationsfachmann/-fachfrau. Zu den höheren Fachprüfungen zählen die gewerblichen Meisterprüfungen, Wirtschaftsprüfer/-in, Ausbildungsleiter/-in usw..

Die Kosten, die mit dem Erwerb der entsprechenden eidgenössischen Fachausweise und Diplome verbunden sind, tragen zum grössten Teil die Absolventinnen und Absolventen. Sie werden von ihren Arbeitgebern und von verbandlichen oder sozialpartnerschaftlichen Fonds unterstützt. Zudem können sie die Aufwendungen teilweise steuerlich abziehen und Stipendien beantragen.

Die zu prüfenden beruflichen Qualifikationen werden durch die Arbeitswelt festgelegt. Das trägt zusammen mit dem hohen finanziellen Engagement der direkt Interessierten dazu bei, dass ein Höchstmass an Qualität im Hinblick auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes gewährleistet ist.

Neuere Entwicklungen

Die gesamte höhere Berufsbildung hat sich aufgrund des neuen Berufsbildungsgesetzes seit 2004 stark entwickelt: Einerseits wurde dieser Bereich durch die Einbettung in das Bildungssystem von der bisher unspezifizierten beruflichen „Weiterbildung“ zur klar definierten „höheren Berufsbildung“. Andererseits bewirkte die Unterstellung der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst sowie der Land- und Forstwirtschaft unter das Berufsbildungsgesetz eine deutliche Ausweitung. Aufgrund der Globalisierung stellt sich vermehrt auch die Frage nach der internationalen Positionierung der höheren Berufsbildung sowie der Anerkennung und Transparenz der Titel im internationalen Kontext. Dazu kommt das neue Finanzierungssystem der Berufsbildung, das eine vermehrte Kostentransparenz zur Folge hat.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf das Berufsbildungssystem befinden sich in Abklärung. Eine offene Frage ist insbesondere die Subventionierung der sogenannten Vorbereitungskurse auf die eidgenössischen Prüfungen. Sie erfolgt im Sinne einer Kann-Bestimmung durch die Kantone und wird vom Bund indirekt über die Berufsbildungspauschalen an die Kantone mitfinanziert.

Wettbewerbsneutrale und rasch umsetzbare Massnahme

Die vorgeschlagene Erhöhung der Bundesbeiträge stellt eine wettbewerbsneutrale, punktuelle und rasch realisierbare Massnahme dar. Sie richtet sich an den Nachfragenden aus und vermeidet institutionelle Eingriffe. Weder soll der Beitrag der Arbeitswelt zurückgedrängt noch soll einer zusätzlichen Reglementierung der höheren Berufsbildung Vorschub geleistet werden. Mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Beitragssätze auf 60 Prozent der effektiven Kosten dürfte sich der Bundesbeitrag an die Durchführung der Prüfungen von heute rund fünfzehn Millionen auf schätzungsweise vierzig Millionen Franken pro Jahr erhöhen.

---

[1] SR **412.101**

[2] Die Tertiärstufe umfasst die höhere Berufsbildung und die Hochschulen. Zur höheren Berufsbildung zählen neben den eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen (Art. 28 BBG) die höheren Fachschulen (Art. 29 BBG), z.B. Technikerschulen TS, Hotelfachschulen oder HF im Gesundheitswesen.

1 Höhere Berufsbildung – ein vielfältiges System

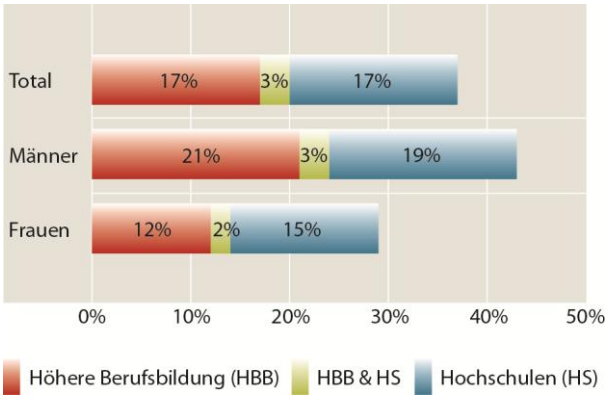
Mit der höheren Berufsbildung verfügt die Schweiz über ein einmaliges Instrument der beruflichen Weiterqualifizierung. Besonders die eidgenössischen Berufsprüfungen mit Fachausweis und die eidgenössischen höheren Fachprüfungen mit Diplom stellen eine weitergehende Qualifizierungsmöglichkeit für Berufsleute dar, die ganz am Arbeitsmarkt orientiert ist und die flexibel auf Änderungen der Arbeitswelt eingeht.

In einer Zeit ständig wachsender Anforderungen ermöglicht die höhere Berufsbildung vertiefte und erweiterte Qualifikationen, ohne dass – wie international üblich – der Hochschulbereich belastet werden müsste. Die höhere Berufsbildung zählt zusammen mit den Hochschulen zur tertiären Bildungsstufe. Im Unterschied zum Hochschulbereich setzt sie jedoch keine Maturität voraus, sondern einschlägige berufliche Qualifikationen und mehrjährige Praxiserfahrung.

1.1 Starke Stellung der höheren Berufsbildung

Die Schweizer Wirtschaft beschäftigt gleichviele Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung (eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen, Bildungsgänge der höheren Fachschulen) wie Hochschulabsolventinnen und -absolventen (Fachhochschulen, Universitäten und ETH):

Abgeschlossene Ausbildungen auf Tertiärstufe[3]



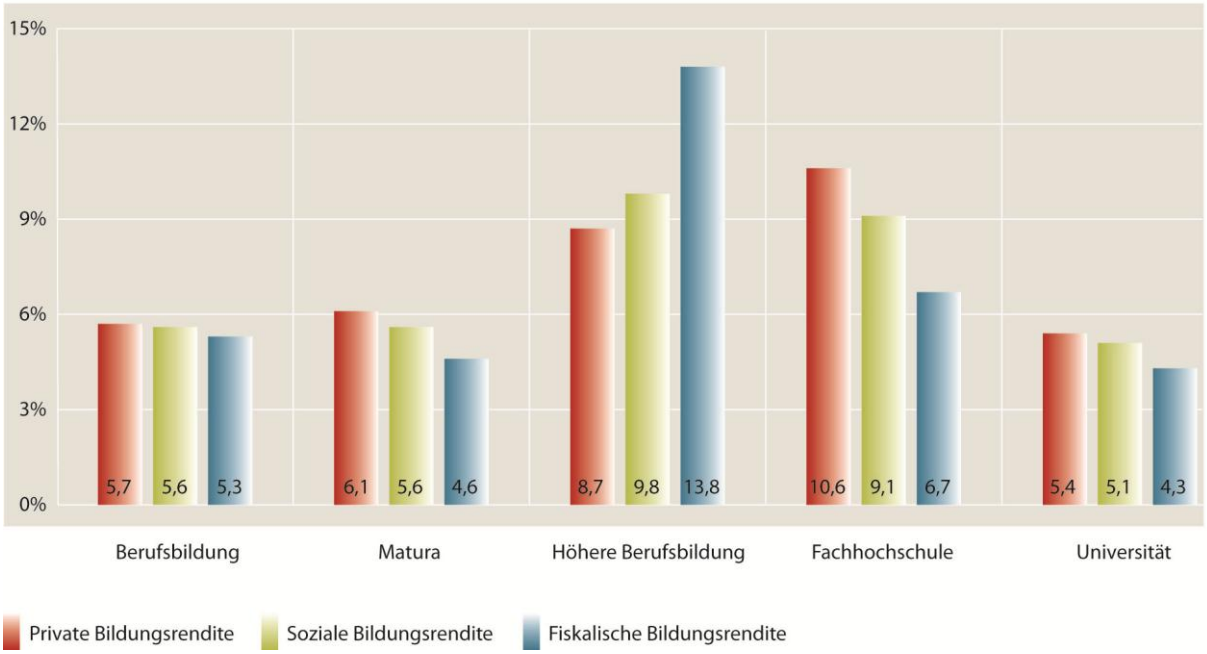
Der Bedarf an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Tertiärabschluss variiert nach Wirtschaftszweigen: Die Landwirtschaft, das Bau- und Reparaturgewerbe, der Handel und das Gastgewerbe weisen einen vergleichsweise tiefen Anteil auf. Ferner ist in diesen Wirtschaftszweigen die höhere Berufsbildung verbreiteter als die Hochschulbildung. In den meisten übrigen Wirtschaftszweigen inklusive Gesundheit und Soziales sind die Anteile von Hochschulabschlüssen und höherer Berufsbildung mehr oder weniger ausgeglichen.

Bildungsrendite

Ein entscheidender Indikator für Kosten und Nutzen einer Bildung ist nicht die absolute Höhe des Einkommens, sondern die Bildungsrendite, d.h. das über die ganze Lebensspanne erzielte Einkommen im Verhältnis zu den Ausbildungskosten. Hier weist die höhere Berufsbildung Bestwerte auf: Ihre private Bildungsrendite liegt zwischen derjenigen der Fachhochschulen und der Universitäten. Die überdurchschnittliche fiskalische Bildungsrendite geht darauf zurück, dass die höhere Berufsbildung zu einem erheblichen Teil durch die Studierenden selber bzw. die sie unterstützenden Arbeitgeber finanziert wird. Der Staat generiert deutlich höhere Steuereinkommen durch Personen mit einem Abschluss der höheren Berufsbildung, ohne vergleichsweise grosse Kosten für deren Ausbildung zu übernehmen.

[3] Bundesamt für Statistik (2009). *Personen mit einem Abschluss der höheren Berufsbildung auf dem Arbeitsmarkt.* Beruht auf den Daten der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE 2008.

Private, soziale und fiskalische Bildungsrenditen für Männer (2004)[4]

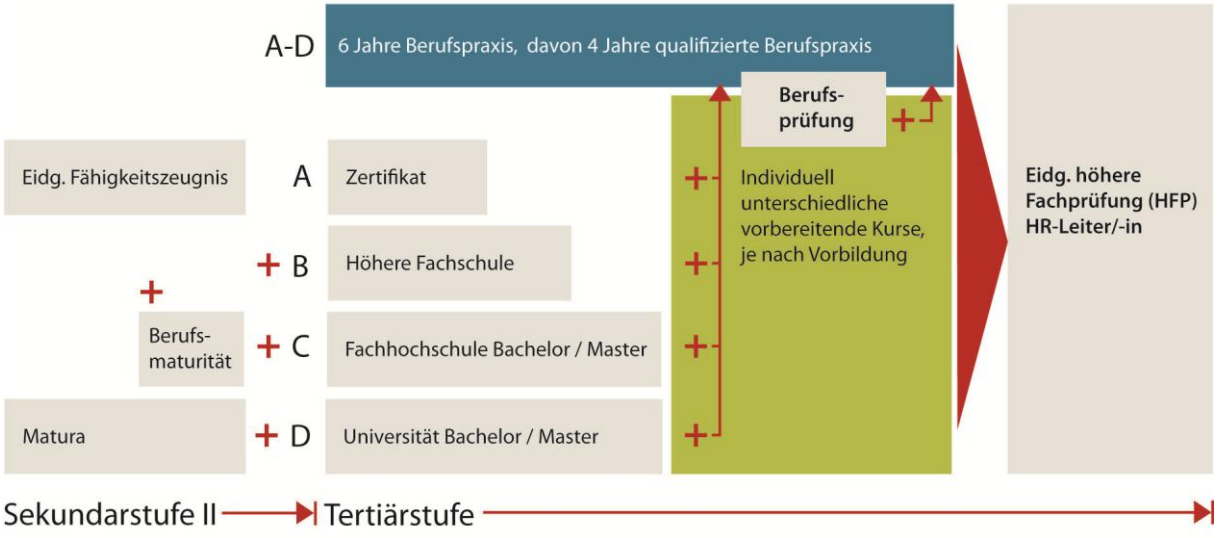


Private Bildungsrendite: Gegenüberstellung von individuellen Bildungskosten und -erträgen
Soziale Bildungsrendite: Zusammenfassung öffentlicher und privater Kosten und Erträge
Fiskalische Bildungsrendite: Gegenüberstellung öffentlicher Bildungskosten und zusätzlicher Steuereinnahmen aus höherem Einkommen der Ausgebildeten

Qualifikationsgesteuerte Zulassungsbedingungen

Die Zulassungsvoraussetzungen zu den eidgenössischen Prüfungen sind ein Spiegelbild der Vielfalt der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und der Qualifizierungswege. Die Vielzahl der Möglichkeiten zeigt folgende Darstellung:

Unterschiedliche Bildungswege am Beispiel der höheren Fachprüfung HR-Leiter



A, B, C, D = Bildungsprofile der Kandidatinnen und Kandidaten; der Übergang in die höhere Berufsbildung erfolgt von allen Stufen, auch von den Hochschulen her.

Vorausgesetzt wird in der Regel ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder eine gleichwertige Qualifikation sowie mehrjährige Berufserfahrung. Namentlich in den Bereichen der Dienstleistungen stehen die Prüfungen auch Hochschulabsolvent/-innen offen. Die Prüfungsordnungen definieren die

[4] Wolter, S. & Weber, B. (2005). Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens. *Die Volkswirtschaft* (10), S. 44-47.

jeweiligen Abschlüsse, die als Grundlage für die angestrebten Fachausweise oder Diplome in Frage kommen – unabhängig davon, auf welchem Bildungsweg sie erworben wurden.[5]

Durchlässigkeit der Bildungswege

Inhaber/-innen eines Abschlusses der höheren Berufsbildung verfügen vielfach nicht über eine Maturität als Voraussetzung zur Hochschulzulassung. Es besteht jedoch auch für sie die Möglichkeit, weiterführende Studien an den Hochschulen zu absolvieren. Für die Zulassung zu Bachelor-Studiengängen an Fachhochschulen hat die Konferenz der Fachhochschulen Empfehlungen erarbeitet.[6]

Eine Studie von Uschi Backes-Gellner und Simone Tuor aus dem Jahr 2010[7] zeigt, dass eine Durchlässigkeit zwischen der höheren Berufsbildung und den Hochschulen gegeben ist: Die Analyse von Daten von Schweizer Männern mit Tertiärabschluss ergab, dass gemischte Bildungspfade zwischen Berufsbildungs- und Hochschulsystem mit 13 Prozent einen nicht vernachlässigbaren Anteil an allen Bildungsverläufen darstellen. Von der untersuchten Gesamtpopulation blieben jedoch 64 Prozent auf der beruflichen und 23 Prozent auf der akademischen Seite, was in etwa dem bekannten Anteil von Berufs- und Mittelschulausbildung entspricht.

Gemischte Bildungspfade mit akademischem Eintritt und beruflichem Abschluss sind häufiger (9 Prozent) als gemischte Bildungspfade mit beruflichem Eintritt und akademischem Abschluss (4 Prozent). Was die Durchlässigkeit bezogen auf die Erst- und Zweitausbildung betrifft, so weisen 15 Prozent der Universitätsabsolventinnen und -absolventen als Erstausbildung eine Berufslehre aus. Umgekehrt haben über 12 Prozent der Personen mit einem tertiären beruflichen Abschluss davor eine akademische Ausbildung absolviert.

1.2 Besonderheiten der eidgenössischen Prüfungen

Die eidgenössischen Prüfungen stellen bildungssystematisch einen Sonderfall dar. Nicht der Weg zum Abschluss, d.h. die Ausbildung und ihre Inhalte sind definiert, sondern ausschliesslich die zu nachzuweisenden Berufsqualifikationen. „Prüfung“ ist also im wörtlichen Sinn zu nehmen: Prüfungen testen und bestätigen Berufskompetenzen in arbeitsnahen Situationen. Zulassungsbedingung sind nicht curricular geregelte Kurse, sondern eine einschlägige berufliche Qualifikation und mehrjährige Praxiserfahrung.

Für die Erarbeitung und die Definitionen der einzelnen Prüfungsordnungen („Prüfungsreglemente“) sind Verbände und sonstige Trägerschaften der Arbeitswelt zuständig. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) genehmigt die Prüfungsordnungen. Es spricht damit die eidgenössische Anerkennung aus, die zum Verleihen der Fachausweise bzw. Diplome ermächtigt. Die höheren Fachprüfungen unterscheiden sich gegenüber den Berufsprüfungen durch erhöhte Anforderungen.

Die eidgenössischen Prüfungen sind insgesamt sehr dynamisch: Die institutionellen Rahmenbedingungen sind so gestaltet, dass eine Reaktion auf neue oder sich verändernde Bedürfnisse des Arbeitsmarktes innerhalb kurzer Zeit möglich ist, sei dies in Form von Anpassungen bestehender, sei es in Form neuer Angebote.[8] Von den über 400 bestehenden eidgenössischen Prüfungen sind ständig sechzig bis hundert Prüfungsordnungen in Revision.

Zurzeit gibt es 240 eidgenössisch anerkannte Berufs- und 170 höhere Fachprüfungen. Jährlich werden mehr als 16‘000 Prüfungsabschlüsse und über 7‘000 eidgenössisch anerkannte Abschlüsse der

---

[5] Zum Beispiel Berufsprüfung Führungsfachmann bzw. Führungsfachfrau: Art. 8 Zulassung: a) Zur Abschlussprüfung wird zugelassen, wer im Besitze eines eidgenössischen Fähigkeitsausweises, eines Maturitätszeugnisses oder eines diesen Zeugnissen gleichwertigen Abschluss ist und eine mindestens dreijährige Berufspraxis, davon mindestens ein Jahr als Leiter einer Gruppe/eines Teams nachweist; b) nicht im Besitze eines Zeugnisses nach lit. a ist, aber eine mindestens fünfjährige Berufspraxis, davon mindestens ein Jahr als Leiter einer Gruppe/eines Teams nachweist.

[6] Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (2006). *Empfehlungen: Zulassung von Absolvent/innen der Höheren Berufsbildung zu Bachelor-Studiengängen*. Bern: Konferenz der Fachhochschulen der Schweiz (http://www.kfh.ch/uploads/empf/doku).

[7] Backes-Gellner, U. & Tuor, S. N.. Gleichwertig, andersartig und durchlässig? *Die Volkswirtschaft 2010* (7), S. 43 - 46. Diese erstmalige Studie erfasst aus methodologischen Gründen nur die Männer.

[8] Beispiele sind Lichtplaner/-in mit eidgenössischem Fachausweis als Reaktion auf die zu befürchteten Engpässe in der Energieversorgung und das für Flora und Fauna bedrohliche Phänomen der Lichtverschmutzung sowie medizinische Praxisleiter/-in mit eidgenössischem Fachausweis als Reaktion auf neue Arten von Praxen (Gruppenpraxen).

höheren Fachschulen gezählt. Dem stehen etwas mehr als 13‘000 Diplome, Bachelor und Master an Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen und knapp 25‘000 Universitätsabschlüsse (inkl. ETH) gegenüber.

1.2.1 Entstehung und Funktionen

Bereits das erste Berufsbildungsgesetz aus dem Jahr 1930 regelte neben dem Abschluss einer beruflichen Grundbildung, dem Fähigkeitszeugnis, die weiterführende „**höhere Fachprüfung**“ mit „Diplom“. Die höhere Fachprüfung sollte feststellen, ob der Bewerber die zur selbständigen Ausübung seines Berufs und zur Führung eines eigenen Betriebes notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse besitzt – die klassische Fortsetzung einer Berufslehre zum Meister (z.B. eidg. dipl. Schreinermeister usw.).

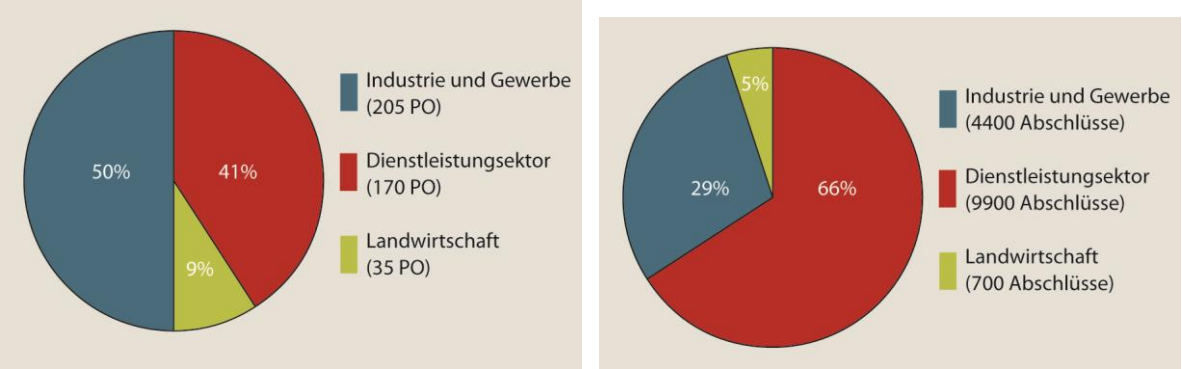
Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes von 1964 wurde neben der höheren Fachprüfung die „**Berufsprüfung“** mit eidgenössischem „Fachausweis“ eingeführt. Die Berufsprüfung trug der zunehmenden Nachfrage nach Spezialisierungen Rechnung, d.h. dem Erwerb von spezifischen beruflichen Qualifikationen einer Branche in Fortführung einer beruflichen Grundbildung. Dies galt sowohl für den gewerblichen als auch insbesondere für den Dienstleistungsbereich (z.B. Fachmann/-frau Finanz- und Rechnungswesen; Marketingfachmann/-frau; Exportfachmann/-frau; Versicherungsfachmann/-frau).

Im Laufe ihrer Entwicklung erfuhren die Prüfungen weitere Ausprägungen. So dienen sie nach einer beruflichen Grundbildung im landwirtschaftlichen oder im Produktionssektor neben der fachlichen Zusatzqualifizierung auch der Umorientierung an die Erfordernisse einer Dienstleistungsgesellschaft oder dem Umstieg in den **Dienstleistungssektor** (z.B. technische Kaufleute; Ausbilder/Ausbilderin; Führungsfachleute; Organisator/Organisatorin; Sporttrainer/Sporttrainerin).

Schliesslich decken die Prüfungen auch den Erwerb und die Zertifizierung von Qualifikationen ab, die im Hinblick auf die technische Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit usw. gesetzlich geregelt sind: sogenannte **reglementierte Berufe**, z.B. Elektroinstallateur/Elektroinstallateurin; Zahntechniker/Zahntechnikerin; Transportsanitäter/Transportsanitäterin.

Die Entwicklung zur schweizerischen Dienstleistungsgesellschaft spiegelt sich auch in den Abschlusszahlen der Prüfungen wider. Der weniger berufsspezifische Dienstleistungssektor verfügt anteilsmässig über weniger eidgenössische Prüfungen als Industrie und Gewerbe, stellt aber mit Abstand die höchsten Absolventenzahlen, wie folgende Abbildung zeigt.

Anteile der Prüfungen und Abschlüsse nach Wirtschaftssektoren (in Prozent)[9]



1.2.2 Instrument der Personalentwicklung

Für die Betriebe stellen die eidgenössischen Prüfungen ein Instrument zur Personalentwicklung dar. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten während der Vorbereitung auf die eidgenössische Prüfung weiterhin im Betrieb und wenden neu erworbenes Wissen und Fertigkeiten an. Die Kandidatinnen und Kandidaten werden denn auch bei ihren Vorbereitungen auf die eidgenössischen Prüfungen häufig von ihren Arbeitgebern unterstützt, sei dies in Form von Ausbildungsbeiträgen oder Lohnfortzahlungen während der ausbildungsbedingten Abwesenheiten. Im Gegenzug verpflichten sie sich, nach Abschluss der Prüfung eine bestimmte Dauer im Betrieb zu verbleiben.

[9] Berechnungen BBT, 2009.

1.2.3 Die Vorbereitungskurse

Wie sich jemand auf eine eidgenössische Prüfung vorbereitet, ist grundsätzlich offen. Die Bezeichnung bringt es zum Ausdruck: Es zählen einzig die Prüfung und die dadurch festgestellten Kompetenzen. Ein Besuch vorbereitender Kurse ist keine Bedingung für die Zulassung zur Prüfung, und solche Kurse sind nicht staatlich geregelt. Das Berufsbildungsgesetz erwähnt sie denn auch nur am Rande: „Die Kantone können vorbereitende Kurse anbieten“ (Art. 28 Abs. 4 BBG). Die vorbereitenden Kurse werden gemäss der Studie econcept von 80 bis 90 Prozent der Prüfungskandidat/-innen besucht.[10]

Die Offenheit der Vorbereitungskurse bringt zusätzlich Abgrenzungsprobleme zwischen Prüfungsvorbereitung und individuellen Weiterbildungen mit sich. Einzelne Kurse, die zur Prüfungsvorbereitung angeboten werden, werden vielfach auch nur als Weiterbildung in einem einzelnen Fach benutzt, z.B. für Buchhaltung. Die Kantone sind heute noch nicht in der Lage, die Kosten genauer auf die beiden Bereiche aufzuschlüsseln. Einer Piloterhebung im Rahmen der Kostenerhebung 2010 zufolge beträgt der Anteil der Vorbereitungskurse am gesamten Kostenträger „Vorbereitungs- und Weiterbildungskurse“ knapp vierzig Prozent der rund 140 Mio. Fr., die die Kantone unter diesem Titel ausgeben.[11]

Vielfältige Angebote und Anbieter

Es besteht ein vielfältiges Angebot an Vorbereitungskursen und eine grosse Anzahl verschiedenster Kursanbieter. Gemäss Erhebungen des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie gibt es über 1‘000 Angebote. Sie verteilen sich auf 160 öffentlich-rechtliche und 320 private Anbieter, von denen 120 Institutionen der Berufsverbände sind.

Die Kurse fallen in Bezug auf Ausgestaltung und zeitlichen Umfang sehr unterschiedlich aus: Die Anbieter im gewerblichen Bereich sind in der Regel die entsprechenden Branchenverbände, deren Angebot stark durchstrukturiert ist. Anders verhält es sich im kaufmännischen und im übrigen Dienstleistungsbereich. Hier gibt es eine Vielzahl von Anbietern und Angeboten, die den unterschiedlichen Bildungshintergründen der Kandidatinnen und Kandidaten Rechnung tragen.[12]

Die grosse Auswahl an Vorbereitungskursen und die Möglichkeit des direkten Zugangs zu den eidgenössischen Prüfungen auch ohne vorgegebene curriculare Vorbereitung hat ihren guten Grund: Sie erlauben den Kandidatinnen und Kandidaten eine optimale Anpassung ihrer individuellen Prüfungsvorbereitung an ihre Vorkenntnisse und an ihre aktuelle Arbeitssituation.

Wettbewerb nicht gefährden

Die Vielfalt der Angebote stellt eine rechtsgleiche Behandlung in Bezug auf eine generelle Subventionierung der vorbereitenden Kurse vor grosse Probleme. Eine vermehrte öffentliche Unterstützung hätte Eingriffe in einen bedürfnisorientierten funktionierenden Markt zur Folge, sei es durch die Auswahl der Anbieter, sei es durch eine Reglementierung der Angebote. Die Folgen auf das gesamte eidgenössische Prüfungswesen liessen sich noch nicht abschätzen, weder in Bezug auf die finanziellen Erfordernisse noch in den Auswirkungen auf das Berufsbildungssystem mit seiner wesentlichen Anbindung an die Wirtschaft und Arbeitswelt. Neutral lässt sich aus heutiger Sicht eine vermehrte Beteiligung der öffentlichen Hand an den Berufs- und höheren Fachprüfungen nur über eine verstärkte Subventionierung der Durchführung dieser Prüfungen bewerkstelligen.

2 Finanzierung der höheren Berufsbildung

Steuerungsdaten zu den Kosten und der Finanzierung der höheren Berufsbildung sind in Erarbeitung und werden laufend verfeinert. Zwei Untersuchungen aus den Jahren 2008/2009[13] haben erste Tendenzen aufgezeigt. Sie beschränkten sich auf die grössten Anbieter. Mit der Ende 2011 publizierten

[10] econcept: Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht vom 10. November 2011, S. 81.
[11] Vgl. unten 2.1.2
[12] Besonders breite Rekrutierungsfelder, sowohl branchenmässig als auch in Bezug auf Zulassungen vom beruflichen Fähigkeitszeugnis bis hin zum Universitätsabschluss, weisen z.B. Verkaufs- oder Marketingleiter/-innen auf.
[13] PricewaterhouseCoopers (2009). *Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung.* Bern: PriceWaterhouseCoopers (PwC) & Schärrer, M., Fritschi, T., Dr. Dubach, P. & Oesch, T. (2009). *Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung - Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden.* Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien. (Studie BASS).

Nachfolgestudie von econcept „Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung“ liegen nun repräsentative Daten vor. Es zeichnen sich folgende Tendenzen ab:

- Berufsbegleitende Bildungsangebote – sie sind im Bereich der eidgenössischen Prüfungen die Regel – werden zu einem grossen Teil durch die Studierenden selbst finanziert. Die Studierenden ihrerseits haben unterschiedliche Rückfinanzierungsmöglichkeiten.
  Der hohe Selbstfinanzierungsgrad kann zum einen damit erklärt werden, dass die Gestehungskosten der Angebote niedriger sind als bei Vollzeitbildungsgängen. Damit fällt auch die absolute finanzielle Belastung der Teilnehmerinnen und Teilnehmern für allfällige Kursgelder niedriger aus. Zum anderen verfügen Studierende in diesen Bildungsangeboten über ein Einkommen, das ihnen erlaubt, sich in grösserem Ausmass an den Ausbildungskosten zu beteiligen. Dazu kommt meist noch die Aussicht auf einen höheren Verdienst.[14]
  Schliesslich werden Studierende im berufsbegleitenden Studium mehrheitlich auch von ihren Betrieben unterstützt, sei es mittels Zeitarrangements oder mit direkten finanziellen Beiträgen. Dazu kommen Regelungen in Gesamtarbeitsverträgen und Branchenfonds. Ausserdem beschloss der Ständerat 2011 eine Generalisierung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für alle beruflichen Zusatzqualifizierungen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats hat im Januar 2012 die Detailberatung der Vorlage aufgenommen.
- Im Bereich der Vollzeitbildungsgänge, wie sie vermehrt an höheren Fachschulen angeboten werden, erreicht die Unterstützung durch die öffentliche Hand im Durchschnitt ein ähnliches Ausmass wie bei den Hochschulen: Den grössten Teil der Kosten, vor allem im Gesundheitswesen und in der Landwirtschaft, übernehmen Bund und Kantone.

2.1 Öffentliche Unterstützung

In Hinblick auf die Subventionierung der höheren Berufsbildung sieht das Gesetz seit je her nur eine Kann-Bestimmung vor. Die Kantone sind nicht verpflichtet, entsprechende Angebote zu finanzieren. Aber wenn sie es tun, gehen die entsprechenden Kosten in die Berechnung der pauschalen Bundesbeiträge für die Berufsbildung ein (Art. 53 Abs. 2 Bst. a Ziff. 6 und 7 BBG). Auf Bundesseite besteht zudem noch eine direkte Möglichkeit zur Subventionierung der Durchführung der eidgenössischen Prüfungen (Art. 56 BBG).

2.1.1 Bund subventioniert Durchführung der Prüfungen

Der Bund subventionierte die Durchführung von Prüfungen bis Ende 2010 durch eine Beteiligung an den Defiziten der Prüfungsveranstalter gemäss anrechenbaren Kosten. Die entsprechenden Beträge beliefen sich insgesamt auf bis zu zwei Millionen Franken im Jahr.

Seit 2011 ersetzen auch im Prüfungsbereich Vollkosten die ehemaligen anrechenbaren Kosten, und die Subventionen wurden auf den gemäss Berufsbildungsverordnung möglichen Höchstbetrag von 25 Prozent angehoben. Zudem werden die Prüfungsträger vermehrt bei der Entwicklung der von ihnen getragenen Prüfungen unterstützt. Die Massnahmen dürften insgesamt rund 15 Mio. Franken kosten.

2.1.2 Kantone subventionieren Vorbereitungskurse – Bund indirekt beteiligt

Die Kantone leisten keine Beiträge an die Durchführung von Prüfungen. Sie können aber vorbereitende Kurse subventionieren, und die entsprechenden Beträge gehen gemäss dem eingangs erwähnten Artikel 53 Absatz 2 BBG in die Bundesbeiträge an die Kantone ein. Der Bund finanziert also die vorbereitenden Kurse indirekt, über die Pauschalbeiträge, mit. Dies entspricht im Prinzip dem Subventionsschema, das schon immer bestanden hat: Auch die Subventionsbestimmungen der Vorgänger zum heutigen Berufsbildungsgesetz sahen in der Regel eine Bundesbeteiligung nur vor, wenn der Kanton etwas bezahlte.[15] Im heutigen System mit leistungsorientierten Pauschalen sind die Bundesbeiträge

[14] Gemäss einer Studie im Auftrag des BBT beträgt der prüfungsbedingte durchschnittliche Lohnzuwachs im Monat gegenüber vorher 660 Fr. bei Berufs- und 1100 Fr. bei höheren Fachprüfungen. (econcept: Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht vom 10. November 2011, S. 37.)

[15] Vgl. BBG 1978, Art. 63 Absatz 3

indes nicht mehr an bestimmte Angebote oder Investitionen gebunden, was den Kantonen einen selbst verantworteten Mitteleinsatz ermöglicht.

Der öffentliche Beitrag an die Vorbereitungskurse beläuft sich schätzungsweise auf 50 Millionen Franken pro Jahr. Er wird wie die Berufsbildungskosten insgesamt hauptsächlich durch die Kantone getragen, da der gesamte Bundesanteil gemäss Berufsbildungsgesetz auf einen Viertel der Gesamtkosten der öffentlichen Hand festgelegt ist.

Die Zahl von fünfzig Millionen ist noch nicht erhärtet. Sie wurde in einer Pilotuntersuchung im Rahmen der jährlichen Kostenerhebungen berechnet. Die Schwierigkeit besteht darin, dass der entsprechende Kostenträger in traditioneller Manier Vorbereitungskurse und berufsorientierte Weiterbildung zusammenfasst, was insgesamt 140 Mio. im Jahr ausmacht. Das Abgrenzungsproblem besteht hauptsächlich darin, dass viele Berufsleute Kurse, die als Vorbereitung auf eine Prüfung dienen, für sich als einzelne Weiterbildung benutzen, ohne sich der Prüfung stellen zu wollen.

2.1.3 Status quo-Regel

Was die Finanzierung der höheren Berufsbildung betrifft, so haben sich die Kantone bereit erklärt, die Finanzierung der Vorbereitungskurse auf eidgenössische Prüfungen und der Studiengänge der höheren Fachschulen gemäss Status quo weiterzuführen, bis eine Neuregelung getroffen worden ist. Das betrifft grundsätzlich sowohl die Angebote als auch den finanziellen Umfang.

Heute ist jeder Kanton frei, wie er die höhere Berufsbildung unterstützt. Für ausserkantonal Studierende regelt eine interkantonale Vereinbarung den Zugang und die Abgeltung der Kosten. Diese Vereinbarung gilt aber anders als im Hochschulbereich nicht gesamtschweizerisch. Jeder Standortkanton definiert im Einzelnen, welche Bildungsangebote auf seinem Hoheitsgebiet in die Vereinbarung aufgenommen werden und welche Bildungsangebote in anderen Kantonen er finanziell unterstützt („à la carte-Prinzip“).

2.2 Beteiligung der Arbeitgeber

Gemäss der Befragung von Studierenden der höheren Berufsbildung im berufsbegleitenden Studium werden rund sechzig Prozent von ihrem Arbeitgeber finanziell oder durch zeitliche Entlastung unterstützt. Der Anteil wächst mit steigender Betriebsgrösse.

Damit Kurse während der Arbeitszeit besucht werden können, ermöglichen Arbeitgeber den Absolventinnen und Absolventen teilweise flexible Gestaltungen ihres bestehenden Arbeitspensums. So ist die individuelle Belastung der Studierenden zwar hoch, sie müssen aber keine Lohnreduktion in Kauf nehmen und der Arbeitgeber muss nicht temporär auf Personalressourcen verzichten.

Die hohe Beteiligung der Wirtschaft und der Kandidatinnen und Kandidaten ist ein wesentliches Element der Qualitätssicherung. Durch ihr auch finanzielles Engagement bleiben sie unmittelbar an Ausbildungen interessiert, die ihren Bedürfnissen und dem Arbeitsmarkt entsprechen.

2.3 Steuerabzüge und Stipendien

Die individuellen Kosten für eine höhere Berufsbildung können in vielen Kantonen als Weiterbildungskosten bei der Einkommenssteuer abgezogen werden. Die Steuerpraxis ist in den einzelnen Kantonen jedoch sehr unterschiedlich. Das eidgenössische Parlament hat daher mit einer Motion eine Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) und des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) in Auftrag gegeben: Die berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten sollen nach dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung gemäss wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit behandelt werden, womit grundsätzlich beruflich veranlasste und vom Steuerpflichtigen getragene Aus- und Weiterbildungskosten abzugsfähig sind.[16] Der Ständerat hat in der Juni-Session 2011 als Erstrat die Vorlage des Bundesrats gutgeheissen und eine

[16] 11.023 Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten vom 4. März 2011, BBl 2011 2607

Obergrenze von 12‘000 Franken beschlossen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats hat im Januar 2012 die Detailberatung aufgenommen.

Begründet wurden diese Entscheide damit, dass ein öffentliches Interesse an einem möglichst hohen Bildungsniveau bestehe. Es könne nicht das Ziel sein, sehr teure Weiterbildungskurse oder Nachdiplome an Universitäten vollständig zu erfassen. Es gehe um einen mittleren Bereich, jenen zwischen 6‘000 und 12‘000 Franken. Die finanziellen Auswirkungen werden für den Bund auf 10 Millionen Franken und für die Kantone auf 60 Millionen Franken geschätzt.

Auch für die höhere Berufsbildung können zudem Stipendien beantragt werden. Sie machen 5,5 Prozent des gesamten Stipendienumfanges aus.[17] Der Durchschnittswert eines Stipendiums ist praktisch identisch mit den Stipendien, die Studierenden an Fachhochschulen und Universitäten gewährt werden. Doch auch hier herrschen grosse Unterschiede, hauptsächlich regionaler Art. Mit einer interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien-Konkordat) vom Juni 2009 werden erstmals umfassende Grundsätze und Mindeststandards zur Vergabe von Ausbildungsbeiträgen festgelegt. Insbesondere wird die höhere Berufsbildung mit den eidgenössischen Prüfungen und den Bildungsgängen der höheren Fachschulen explizit als beitragsberechtigtes Ausbildungsgefäss einbezogen.

[17] Bundesamt für Statistik (2010). *Kantonale Stipendien und Darlehen*: S. 21. http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=4036 [Stand 28. Juli 2011].

3 Handlungsbedarf

Die heutige Regelung der höheren Berufsbildung beruht auf den Rahmenbedingungen der sechziger und der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Sie wurde bei der Neuordnung der Berufsbildung nicht weiter thematisiert und – mit Ausnahme der Einstufung als Tertiärausbildung – unverändert in das neue Berufsbildungsgesetz übernommen.

Inzwischen haben sich die Ansprüche an die Einordnung der Qualifikationen und der Angebote aus Gründen der Vergleichbarkeit innerhalb der Berufsbildung sowie im Vergleich zum gesamten Bildungssystem verstärkt – dies im Rahmen der Globalisierung insbesondere gegenüber dem Ausland, wegen der beruflichen Mobilität aber auch in der Schweiz selbst[18]. Für die Berufsbildung spielen neben Prestigeüberlegungen auch die vergleichsweise hohe Beteiligung der Privaten an der Finanzierung und ein hohes Mass an ehrenamtlichem Engagement eine wichtige Rolle.

Die Frage nach der Einordnung der höheren Berufsbildung hat sich aus zwei Gründen verschärft:

1. Das neue Berufsbildungsgesetz hatte ausdrücklich die Integration der Berufsbildung in das gesamte Bildungssystem zum Ziel. Seit seinem Inkrafttreten 2004 umfasst es sämtliche nichtakademischen Bereiche (inkl. Gesundheit, Soziales und Kunst, Landwirtschaft und Forstwesen). Ausserdem definiert es die höhere Berufsbildung erstmals als Teil des Tertiärbereichs, während sie zuvor unter beruflicher Weiterbildung geführt wurde.
   Dazu kam die Neuorganisation der Hochschulen im Rahmen des Bologna-Systems und dessen Titelstruktur. Die Hochschulen benutzten die Gelegenheit, um auch Weiterbildungstitel einzuführen (Master, Certificates und Diplomas of Advanced Studies, MAS, CAS und DAS), die prestigemässig und bezüglich der Kosten in bedeutenden Teilen in Konkurrenz zu den Abschlüssen der höheren Berufsbildung traten.[19]
2. Mit der Internationalisierung der Wirtschaft stehen die schweizerischen Abschlüsse vermehrt in Konkurrenz mit ausländischen Systemen und Abschlüssen.

Finanzierung

Namentlich die berufsbegleitend organisierte Seite der höheren Berufsbildung, die eidgenössischen Prüfungen, beruht finanziell zu grossen Teilen auf einer starken Beteiligung der Wirtschaft und der Absolventinnen und Absolventen, während das schulische System vor allem öffentlich finanziert ist. Hier setzt der Ruf vor allem gewerblicher Kreise nach „gleich langen Spiessen“ an.

Das selbstverständliche Funktionieren der von der Wirtschaft getragenen höheren Berufsbildung und die direkte Angebotsausweitung, wo immer sich ein berufliches Qualifizierungsproblem stellte, führte zu pragmatischen und sehr unterschiedlichen Lösungen. Dahinter stand auch ein hoher Grad an Milizarbeit bei den Trägerschaften und bei den Prüfungsexperten, die durch eine zunehmende Professionalisierung in Frage gestellt ist. Das alles spiegelt sich in einer Finanzierung, die heute wenig transparent erscheint. Entsprechende Untersuchungen im Hinblick auf Finanzflüsse und Lastenverteilung und deren Auswirkungen sind im Gang.

Konsens in Erarbeitung – unkontrollierte Systemeingriffe vermeiden

In den Berufsbildungskreisen herrscht Konsens, dass das System der höheren Berufsbildung wegen seiner Offenheit und seines Arbeitsmarktbezugs gestärkt werden muss. Die Diskussionen um die geeignete Umsetzung dieses Grundsatzes befinden sich jedoch erst an ihrem Anfang.

Es steht ausser Frage, dass Absolventinnen und Absolventen der beruflichen Bildung gegenüber dem Weg über die Hochschulen nicht benachteiligt sein sollen. Die inzwischen erreichte Durchlässigkeit unter den Bildungswegen rückt auch eine Angleichung der finanziellen Rahmenbedingungen in den Blick. Über die Massnahmen, diesen Grundsatz zu verwirklichen, herrscht jedoch Uneinigkeit.

---

[18] In diesem Zusammenhang kommen den Arbeiten im Rahmen des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR) und der Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR-CH) einen besonderen Stellenwert zu.

[19] Vgl. Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements in Erfüllung des Postulats Titelverordnung für Fachhochschulen 05.3716. Bachelor- und Mastertitel und Berufsbezeichnungen, Bern 2011 http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/23542.pdf

Jede Veränderung in der heutigen Finanzierung muss sich – neben der Verfügbarkeit der Mittel und deren Verteilung auf die Bildungsbereiche – an der Frage orientieren, ob sie nicht die unbestrittenen Vorzüge der höheren Berufsbildung unterläuft und zu einer Verschulung und zusätzlicher Regulierung führt. Es gilt, ständig das Ganze der Tertiärstufe und insbesondere der höheren Berufsbildung im Auge zu behalten, zu der auch die Bildungsgänge der höheren Fachschulen gehören. Nur in der Gesamtsicht wird vermieden, dass Einzelmassnahmen unerwünschte Nebeneffekte und Verlagerungen auslösen.[20]

Der vorliegende Bericht hat nur eine Änderung der direkten Finanzierung im Bereich der Prüfungen zum Gegenstand. Die Änderung entlastet im Sinne einer möglichst systemneutralen und rasch umsetzbaren Massnahme die Träger der Prüfungen und in der Folge die Prüfungsteilnehmerinnen undteilnehmer. Dies soll zur Professionalisierung der Durchführung der eidgenössischen Prüfungen beitragen und die Kosten der Prüfungen für die einzelnen Absolventinnen und Absolventen senken. Träger beziehungsweise Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmer tragen indes auch in Zukunft einen Kostenanteil selber; eine vollständige Subventionierung steht nicht zur Diskussion.

[20] Cattaneo, M.A. & Wolter, S. (2011). Der individuelle Ertrag einer höheren Berufsbildung. *Die Volkswirtschaft* (12), S. 63-66.

4 Finanzielle und rechtliche Aspekte

Es ist ein vorrangiges Ziel, dass die Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung ihre Ausbildungen zu tragbaren Preisen erhalten und im Vergleich zu den Studierenden an den Hochschulen nicht diskriminiert werden[21]. Auch besteht der erklärte Wille, die eidgenössischen Prüfungen als wirkungsvolles Instrument der arbeitsmarktorientierten Höherqualifizierung zu pflegen und zu stärken.

Wie Kapitel 2 zeigt, herrscht in der höheren Berufsbildung eine äusserst grosse Vielfalt, sowohl in Bezug auf die Angebote, die Kosten und die staatliche Unterstützungen. Es fehlt jedoch noch an grundlegendem Wissen über die Finanzierungsströme, deren Ausmass und Wirkungen, insbesondere in Bezug auf die kostengünstigen und flexiblen eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen. Dies erschwert die Konsensfindung, wie die Prüfungen bzw. die Absolventinnen und Absolventen besser unterstützt werden sollten und könnten.

- ➔ Eine grundlegende Änderung des Systems hätte eine Revision des Berufsbildungsgesetzes zur Folge. Deren Stossrichtung ist zurzeit nicht abzusehen. Betroffen wären die Systematik der heutigen Berufsbildungsfinanzierung als ganzer, der Anteil des Bundes und die Aufgaben der Kantone auf der einen, Art und Umfang staatlicher Interventionen gegenüber den Trägerschaften auf der anderen Seite.
- ➔ Der Bundesrat hat daher entschieden, die im Rahmen der geltenden Berusbildungsgesetzgebung einzig mögliche und rasch umsetzbare Massnahme in die Vernehmlassung zu geben: eine Erhöhung des Subventionssatzes zur Unterstützung der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen.

Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Kantone und der Spitzenverbände der Sozialpartner haben sich in gemeinsamen Gesprächen mit verschiedenen Lösungsvarianten auseinandergesetzt. Angesichts der vielen Unbekannten sind sie zum Schluss gekommen, dass die laufenden Abklärungen des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) bezüglich der Finanzströme in der höheren Berufsbildung fortgesetzt werden sollen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung unterstützen sie als wettbewerbsneutrale und bildungspolitisch gerechtfertigte, rasch umsetzbare Massnahme.

4.1 Kostenübernahme durch den Bund

Die Gesamtkosten für die Durchführung der Prüfungen betragen den vorliegenden Studien zufolge[22] heute rund 50 Mio. Fr. pro Jahr. Laut PwC-Studie entfallen rund 40 Prozent der Prüfungskosten auf Expertenentschädigungen. Würde im Sinne einer Professionalisierung der Prüfungen diese Entschädigung verdoppelt[23], so ergäben sich Gesamtkosten für die Prüfungen von rund 65 Mio. Franken.

Bei einem Subventionsanteil von in der Regel 60 Prozent ist mit jährlichen Kosten von 40 Mio. Fr. zu rechnen. Die vorgesehenen Ausnahmen von bis zu 80 Prozent dürften im Rahmen der Unsicherheit liegen und damit vernachlässigbar sein. Die Neuregelung löst somit für den Bund Zusatzkosten von rund 25 Mio. Fr. aus gegenüber dem seit 2011 geltenden Ansatz von einem Viertel der Vollkosten, der aber noch nicht voll wirksam ist.[24] Die zusätzlichen Kosten bezahlt gemäss den Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes (Art. 56) der Bund.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Finanzierungsregel für die Berufsbildung insgesamt lautet gemäss Art. 59 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes: „Als Richtgrösse für die Kostenbeteiligung des Bundes gilt ein Viertel der Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Berufsbildung nach diesem Gesetz.“ Besonders zu berücksichtigen

[21] Vgl. Artikel 61a Absatz 3 der Bundesverfassung: „Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass allgemein bildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden.“
[22] vgl. PwC und econcept, Fussnoten 13 und 14.
[23] Die bis 2010 geltende Subventionierung sah anrechenbare Expertenhonorare von 180 Fr./Tag vor. In der Praxis wird aber häufig mehr bezahlt.
[24] Vgl. oben Kap. 2.1.1 und unten Fussnote 25.

ist hier, dass es sich um die Gesamtsumme der Kosten der öffentlichen Hand handelt und nicht um den Anteil des Bundes an den Kantonsausgaben.

Mit anderen Worten: Je mehr der Bund direkt für die Berufsbildung und an Dritte bezahlt, desto kleiner wird der Anteil der Mittel, der für die Pauschalbeiträge an die Kantone zur Verfügung steht. Dieser Zusammenhang war bisher vernachlässigbar, weil der Bund seine Kantonsbeiträge jährlich überproportional erhöhte, um auf die gesetzliche Richtgrösse von 25 Prozent der Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand zu gelangen (2004 deckte der Bundesanteil erst 16%). Nach den Parlamentsbeschlüssen zur BFI-Vorlage 2012 wird der Richtwert im laufenden Jahr erreicht. Und gemäss den Anträgen des Bundesrats für die BFI-Periode 2013-2016 wird er in den kommenden Jahren gehalten.

Der finanzielle Mehrbedarf durch die vorgeschlagene Neuregelung für eidgenössische Prüfungen kann in der BFI-Periode 2013-2016 voraussichtlich über den Verpflichtungskredit gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b. Berufsbildungsgesetz aufgefangen werden. Die verfügbaren Bundesmittel werden dadurch ausgeschöpft. Mit den erwähnten Abklärungen zur Finanzierung der höheren Berufsbildung wird in Zukunft die Transparenz erhöht, und mit dem Controlling der Abrechnungen wird einer unkontrollierten Kostenentwicklung vorgebeugt.

4.3 Abstützung auf Artikel 56 BBG

Der grösste Teil der Berufsbildungsausgaben wird von den Kantonen geleistet, die vom Bund dafür eine pauschale Subvention erhalten. Der Bund wird nur in wenigen Bereichen direkt und gegenüber Dritten tätig. Ausgangspunkt für die Prüfungssubventionierung ist Artikel 56 Berufsbildungsgesetz: „Der Bund kann die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und eidgenössischen höheren Fachprüfungen […] mit Beiträgen unterstützen."

Die Durchführung von Berufs- und höheren Fachprüfungen mit Abgabe eines Fachausweises oder Diploms hat bildungspolitische Ziele und soll nicht zu einer Einkommensquelle für Bildungsanbieter werden. Die Berufsbildungsverordnung präzisiert in Artikel 39 unter dem Titel Kostenbeteiligung in Absatz 4: „Die Einkünfte aus Entgelten für eidgenössische Berufsprüfungen und eidgenössische höhere Fachprüfungen dürfen die Vollkosten der Trägerschaft im sechsjährigen Durchschnitt unter Berücksichtigung einer angemessenen Reservebildung nicht übersteigen." Damit ist gewährleistet, dass auch künftig mit der Durchführung von vom Bund subventionierten Prüfungen keine Gewinne erwirtschaftet werden.

5 Erläuterung der Verordnungsänderung

Die Subventionierung der Durchführung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen war schon immer eine direkte Angelegenheit des Bundes. Neu ist hingegen das Ausmass: Bereits die geltende Verordnung hatte gegenüber den altrechtlichen Regelungen den möglichen Beitragssatz auf 25 Prozent angehoben.[25] Dieser wird seit 2011 ausgeschöpft.

5.1 Erhöhung der Bundessubventionen auf 60 Prozent

Die vorgeschlagene Erhöhung der direkten Bundesbeiträge an die Durchführung von eidgenössischen Prüfungen orientiert sich in ihrer Grössenordnung an den Förderartikeln für Beiträge zur Entwicklung der Berufsbildung (Art. 63 BBV) und für Beiträge für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 64 BBV). Hier wie dort geht es darum, dass der Bund substanziell mithilft, ohne aber den Grundsatz einer angemessenen Eigenbeteiligung aus dem Auge zu verlieren.

Sechzig Prozent – beschränkt auf die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen – bringen eine Entlastung, ohne anderweitige Kostenbeteiligungen überflüssig werden zu lassen. Solche andere Beteiligungen betreffen die Kandidatinnen und Kandidaten selbst bzw. die Mitfinanzierung durch ihre Arbeitgeber. Auch die Übernahme von Kosten durch die Prüfungsträger bleibt weiter offen. Die Branchen haben ein eigenes Interesse an gut ausgebildetem Nachwuchs.

Die Grundvoraussetzungen für die Ausrichtung von Subventionen nach Artikel 57 BBG – bedarfsgerecht, zweckmässig organisiert und mit ausreichenden Massnahmen zur Qualitätssicherung ausgestattet – gelten weiterhin und werden auch künftig durch das BBT geprüft.

5.2 Ausnahme: bis zu 80 Prozent

Aus bildungspolitischer Sicht ist zu bedenken, dass die Kosten für die Absolventinnen und Absolventen tragbar und in Relation zu anderen Prüfungen in etwa vergleichbar sein sollten. Deshalb soll bei besonders kostenintensiven Prüfungen eine Erhöhung des Bundesbeitrags auf über 60 bis maximal 80 Prozent möglich sein. Eine analoge Möglichkeit ist auch in den genannten Artikeln für die Entwicklung der Berufsbildung und für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse vorgesehen. Zu den Einzelheiten erlässt das zuständige Bundesamt (BBT) gemäss Art. 66 BBV Richtlinien.

Der Tatsache, dass finanzschwächere und insbesondere kleine Branchen durch die Finanzierung der Berufsbildung teilweise bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gefordert sind, kann über andere Instrumente Rechnung getragen werden, nämlich über die BBG-Förderartikel 54 (Entwicklungsbeiträge) und 55 (besondere Leistungen im öffentlichen Interesse) mit den entsprechenden Bemessungskriterien gemäss Art. 64 Abs. 2 BBV: Grad des Interesses, Möglichkeit zur Eigenleistung, Dringlichkeit.

5.3 Neuer Artikel in der Berufsbildungsverordnung

In der geltenden Berufsbildungsverordnung sind die eidgenössischen Prüfungen und die direkt vom Bund subventionierten Bildungsgänge der höheren Fachschulen gleich gestellt und entsprechend zusammen in Artikel 65 abgehandelt. Durch die nun vorgeschlagene Erhöhung der Beiträge für die Durchführung eidgenössischer Prüfungen ist eine Auftrennung des bisherigen Artikels 65 BBV geboten. Die Bildungsgänge der höheren Fachschulen, die nur vom Bund subventioniert werden, sollen neu in einem Artikel 65a geregelt werden. Inhaltlich bleibt die Bestimmung unverändert.

[25] Bei Vergleichen mit früheren, altrechtlichen Förderungs-Prozentsätzen ist besonders zu beachten, dass sich diese auf „anrechenbaren Kosten“ bezogen und zusätzlich von der Finanzkraft der Kantone abhingen. Das aktuelle BBG 2002 hingegen bezieht sich auf Vollkosten (die Finanzkraft wird im Rahmen des neuen Finanzausgleichs berücksichtigt). Gemäss der im Vorfeld der Berufsbildungsreform angestellten Berechnungen der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich hatte das System der anrechenbaren Kosten zur Folge, dass über die gesamte Berufsbildung betrachtet nur die Hälfte der tatsächlichen Kosten subventionsberechtigt waren (vgl. Andres Frick und Daniel Staib, Öffentliche Finanzierung der Berufsbildung in der Schweiz, Oktober 1999, Zürich (www.kof.ethz.ch/papers/BBT_Bericht.pdf)).

6 Entwurf Art. 65 BBV und Art. 65a BBV (neu)

Art. 65 Beiträge für die Durchführung eidgenössischer Berufsprüfungen und eidgenössischer höherer Fachprüfungen (Art. 56 BBG)

[1] Die Bundesbeiträge nach Artikel 56 BBG für die Durchführung eidgenössischer Berufsprüfungen und eidgenössischer höherer Fachprüfungen decken höchstens 60 Prozent des Aufwandes.

[2] Für Prüfungen, die aus fachlichen Gründen besonders kostenintensiv sind, kann ein Beitrag gewährt werden, der bis zu 80 Prozent des Aufwandes deckt. Entsprechende Gesuche sind besonders zu begründen.

Art. 65a Beiträge für Bildungsgänge höherer Fachschulen (Art. 56 BBG)

[1] Die Bundesbeiträge nach Artikel 56 BBG an Bildungsgänge höherer Fachschulen decken höchstens 25 Prozent des Aufwandes.

[2] Beiträge an Bildungsgänge höherer Fachschulen werden nur gewährt, wenn:

a. die Bildungsgänge von gesamtschweizerischen, landesweit tätigen Organisationen der Arbeitswelt angeboten werden; und

b. für die Bildungsgänge keine kantonalen Beiträge bezahlt werden.