

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI

---

# Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung

---

Schlussbericht  
7. Juni 2013

---

**Erarbeitet durch**

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich  
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

**Autorinnen und Projektmitarbeiterinnen**

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politikwissenschaftlerin  
Nicole Pohl, Dr. rer. oec., Ökonomin  
Marie-Christine Fontana, Dr. sc. pol., Politikwissenschaftlerin  
Laura Inderbitzi, MA in Politikwissenschaften  
Barbara Haering, Dr. Dr. h.c., Managing Partner

Dateiname: 1340\_be\_schlussbericht\_econcept.docx Speicherdatum: 7. Juni 2013

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Ausgangslage und Erkenntnisinteresse	1
1.2	Ziele des Mandats	2
1.3	Methodisches Vorgehen	2
<b>2</b>	<b>Hintergründe und bisheriger Wissensstand</b>	<b>4</b>
2.1	Bedeutung und Strukturmerkmale der Vorbereitungskurse	4
2.1.1	Organisationsprinzipien und Rechtsgrundlagen	4
2.1.2	Anbieter- und Angebotsstruktur	5
2.1.3	Nachfrage- und Teilnehmendenstruktur	5
2.1.4	System der Finanzierung durch die öffentliche Hand	6
2.2	Wissensstand zu Finanzierung und Kosten der Vorbereitungskurse	7
2.2.1	Umfang und Struktur der öffentlichen Beiträge	8
2.2.2	Umfang und Struktur der privaten Beiträge	11
2.2.3	Kostenstruktur auf Anbieterseite	13
<b>3</b>	<b>Eingrenzung der Modelle und Rahmen für die Bewertung</b>	<b>15</b>
3.1	Bandbreite möglicher Finanzierungsmodelle	15
3.2	Bisherige Diskussionsbeiträge zu Finanzierungsmodellen	18
3.3	Prämissen und Ziele einer künftigen Finanzierung	21
3.3.1	Prämissen eine künftigen Finanzierung	22
3.3.2	Ziele einer künftigen Finanzierung	23
3.4	Auswahl der zu vertiefenden Modelle	24
3.5	Kriterien zur Bewertung der Modelle	28
<b>4</b>	<b>Grundlagen zu Wirkungsweise und Rahmenbedingungen</b>	<b>29</b>
4.1	Wirkungsweise subjekt- und angebotsorientierter Finanzierung	29
4.1.1	Theoriegestützte Grundmechanismen	29
4.1.2	Erfahrungen mit subjektorientierter Finanzierung	31
4.1.3	Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen	33
4.2	Finanzielle Rahmenbedingungen und Effekte	33
4.2.1	Vorüberlegungen zur Bestimmung des erforderlichen Finanzvolumens	33
4.2.2	Abschätzungen zum Finanzvolumen und relevante Datengrundlagen	36
4.2.3	Umverteilungswirkungen und Effekte auf das Engagement der Kantone	37
4.3	Rechtliche Voraussetzungen und erforderliche Anpassungen	42
4.3.1	Spielräume und Anpassungsbedarf bei subjektorientierter Finanzierung	42
4.3.2	Spielräume und Anpassungsbedarf bei angebotsorientierter Finanzierung	44
4.3.3	Grenzen und Möglichkeiten im Hinblick auf die BFI-Periode 2017-2020	46

<b>5</b>	<b>Analyse und Bewertung der ausgewählten Modelle</b>	<b>47</b>
5.1	Vor- und Nachteile der subjektorientierten Modelle	47
5.1.1	Subjektfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)	47
5.1.2	Subjektfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschalen)	48
5.1.3	Subjektfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)	49
5.1.4	Relevante externe Faktoren	50
5.2	Vor- und Nachteile der angebotsorientierten Modelle	50
5.2.1	Angebotsfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)	51
5.2.2	Angebotsfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschalen)	51
5.2.3	Angebotsfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)	52
5.2.4	Relevante externe Faktoren	53
5.3	Bewertung der Zielerreichung und politischen Durchsetzbarkeit	54
5.3.1	Zielerreichung der Finanzierungsmodelle	54
5.3.2	Politische Durchsetzbarkeit der Finanzierungsmodelle	58
5.4	Synthese zu den ausgewählten Modellen	61
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen und offene Fragen</b>	<b>62</b>
	<b>Literatur</b>	<b>66</b>

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Erkenntnisinteresse

Heute existieren rund 410 Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen mit vom Bund anerkannten Prüfungsordnungen. Reglementiert ist dabei nur die Prüfung selbst. Die Vorbereitung auf die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen kann auf vielfältigen Wegen erfolgen, unter anderem durch freiwillige Vorbereitungskurse. Solche Kurse werden von einer Vielzahl von Institutionen (kantonale Bildungsinstitutionen, Bildungszentren, Berufsverbände oder private Bildungsanbieter) angeboten und sind auf verschiedenste Ansprüche abgestimmt. Studien zeigen auf, dass 80 bis 90 Prozent der Prüfungskandidaten/innen einen Vorbereitungskurs besuchen. Die Gebühren für die im Schnitt dreisemestrigen Vorbereitungskurse liegen bei durchschnittlich CHF 9'000 für Berufsprüfungen bzw. CHF 13'000 für höhere Fachprüfungen. Die Variation zwischen den Branchen ist jedoch gross. Die Kursgebühren werden mehrheitlich durch die Teilnehmer/innen getragen, wobei sich auch die Arbeitgeber/innen substantziell an den Kosten beteiligen. Die öffentliche Hand unterstützt die Vorbereitungskurse primär über Beiträge an die Anbieter. Diese Beiträge fallen kantonal sehr unterschiedlich aus.

Die Finanzierung der eidgenössischen Prüfungen und der Vorbereitungskurse durch Bund und Kantone ist in den vergangenen Jahren zusehends in den Fokus politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Auf der Ebene der Kantone konnte 2012 nach langen Verhandlungen die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) verabschiedet werden, welche jedoch primär eine Lösung zur Finanzierung der Bildungsgänge HF enthält. Auf Bundesebene führten intensive Diskussionen dazu, dass die Beiträge an eidgenössische Prüfungen schrittweise erhöht wurden. Seit 2011 übernahm der Bund im Sinne einer Sofortmassnahme 25 Prozent der Kosten für die Durchführung der Prüfungen. Auf Anfang 2013 wurden die Bundesbeiträge im Rahmen einer Teilrevision der Berufsbildungsverordnung (BBV Art. 65) erneut erhöht und auf 60 bzw. in Ausnahmefällen sogar 80 Prozent angehoben.

Komplexer als die Lösungssuche zu den eidgenössischen Prüfungen gestaltet sich die Klärung der Finanzierung der Vorbereitungskurse. Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision BBV forderte zwar die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer/innen auch eine rasche Lösung für die Finanzierung der Vorbereitungskurse. Wie ein Modell für die Finanzierung der Vorbereitungskurse durch die öffentliche Hand aussehen könnte, ist jedoch Gegenstand bereits mehrjähriger Diskussionen unter Beteiligung des Bundes, der Kantone und der Spitzen der Verbundpartner, in welchen um die öffentliche Finanzierung im Bereich der höheren Berufsbildung und insbesondere der Vorbereitungskurse gerungen wird. Von verschiedenen Seiten eingebrachte Lösungsvorschläge wurden kontrovers aufgenommen. Zwecks Vertiefung der Diskussion beschlossen die Beteiligten deshalb im August 2012, ein externes Mandat zur Überprüfung von Finanzierungsmöglichkeiten der Vorbereitungskurse zu vergeben.

Im Rahmen des Mandats «Finanzierung der Vorbereitungskurse» sollen Optionen für die zukünftige Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung aufgezeigt und geprüft werden. Der Schlussbericht zum Mandat soll als Informations- und ggf. Entscheidungsgrundlage für die Leitung des SBFI, die Mitglieder des Spitzentreffens zur höheren Berufsbildung sowie die Projektverantwortlichen im SBFI dienen. Hintergrund bilden die Vorbereitungen zur nächsten BFI-Botschaft.

## 1.2 Ziele des Mandats

Der Fokus des Mandats liegt auf der Aufarbeitung vorhandener Informationen und in der Strukturierung entscheidungsrelevanter Fakten und Optionen einerseits sowie auf der Identifikation von Wissenslücken und dem Aufzeigen von Möglichkeiten zu deren Schliessung andererseits. Im Einzelnen sollen folgende Ziele verfolgt werden:

1. *Aufarbeiten der vorhandenen Informationen:* Es soll ein Überblick über die vorhandenen Informationen und den bisherigen Wissensstand betreffend die Finanzierung der Vorbereitungskurse aus vorliegenden Studien (Bass, PWC und econcept) hergestellt werden. Vorhandene Daten der Kantone sollen ebenfalls einbezogen werden.
2. *Spezifizierung von Grund- und Untermodellen inkl. SWOT-Analyse:* Die zwei Grundmodelle für die Finanzierung der Vorbereitungskurse (i.e. angebots- vs. subjektorientierte Finanzierung) bzw. entsprechende Modellvarianten sollen spezifiziert und im Rahmen einer SWOT-Analyse bewertet werden.
3. *Analyse der finanziellen Auswirkungen:* Die finanziellen Auswirkungen der Modelle sollen – soweit aufgrund der verfügbaren Informationen möglich – skizziert werden.
4. *Prüfung der rechtlichen Grundlagen:* Die notwendigen rechtlichen Anpassungen für eine Einführung der Modelle (z.B. Teilrevision BBG) sollen geprüft werden.
5. *Identifikation von Wissenslücken:* Wissenslücken im Hinblick auf eine allfällige Änderung der Finanzierung der Vorbereitungskurse sollen aufgezeigt und Wege zur Beschaffung dieser Informationen skizziert werden.

Der Bericht soll eine Auslegeordnung der vorhandenen Informationen und bestehenden Wissenslücken sowie die Beschreibung und Analyse der zu prüfenden Modelle umfassen. Zudem sollen notwendige Abklärungen zur weiteren Konkretisierung der als relevant erachteten Modelle aufgezeigt werden.

## 1.3 Methodisches Vorgehen

Das Mandat war darauf angelegt, grundsätzlich interessierende Modelle in einer ersten Arbeitsphase ausgehend von breit abgestützten Gesprächen sowie von einer Aufarbeitung des bisherigen Wissensstands anhand existierender Studien zu spezifizieren und einzugrenzen. Dazu wurden vorhandene Dokumente zur Finanzierung der höheren Berufsbildung und der Vorbereitungskurse gesichtet und ausgewertet. Gleichzeitig wurden

mit Vertretern/innen von SAV, SGV, Travail Suisse, SGB, SBFI, vier Kantonen (AG, BE, GE, ZH<sup>1</sup>), SBBK, Dual Stark sowie sechs Anbietern/innen von Vorbereitungskursen insgesamt 17 Gespräche geführt. Ziel dieser teils explorativen, teils vertiefenden Gespräche war es, Aufschluss über bisherige Erfahrungen mit nachfrage- und angebotsorientierter Finanzierung resp. entsprechenden Modellen zu erhalten und Stärken und Schwächen des heutigen Finanzierungssystems zu eruieren. Zudem ging es im Rahmen der Gespräche um die Spezifizierung konkreter Modellvorschläge und um Anhaltspunkte zu Kriterien für die Auswahl und Bewertung näher in Betracht kommender Modelle. Ebenso dienten die Gespräche dazu, die Prämissen und Ziele, an welchen sich das zukünftige Finanzierungsmodell und entsprechend die weiteren Analysen zu möglichen Modellen orientieren sollen, herauszuarbeiten.

Anlässlich des Spitzentreffens vom 27. November 2012 wurden die Bandbreite möglicher Modelle, die Prämissen und Ziele eines zukünftigen Finanzierungsmodells sowie die Grundlagen für die Modellauswahl und ein erster Vorschlag für zu vertiefende Modelle präsentiert und diskutiert. Diese Diskussion hatte unter anderem zur Folge, dass die Prämissen und Ziele Anfang Dezember 2012 den Mitgliedern des Spitzentreffens zusätzlich zur schriftlichen Stellungnahme unterbreitet und unter Berücksichtigung der Rückmeldungen konsolidiert wurden. Anlässlich eines weiteren Spitzentreffens wurden die konsolidierten Prämissen und Ziele, die Vorauswahl der zu vertiefenden Modelle sowie die Kriterien für die Bewertung der Modelle von den Mitgliedern des Spitzentreffens unter Anbringung geringfügiger Ergänzungen 2. April 2013 verabschiedet.

In einer zweiten Arbeitsphase wurden im Mai 2013 die ausgewählten Modelle mit Blick auf die interessierenden Fragen weiter vertieft, analysiert und bewertet. Dazu wurden Überlegungen zur Wirkungsweise subjekt- und angebotsorientierter Finanzierungsmodelle angestellt. Weiter wurden die finanziellen Rahmenbedingungen und Effekte im Hinblick auf die ausgewählten Modelle diskutiert und Wissenslücken betreffend die Abschätzung der finanziellen Konsequenzen aufgezeigt. In Zusammenarbeit mit juristischen Fachpersonen<sup>2</sup> erfolgte zudem eine Prüfung der rechtlichen Spielräume der einzelnen Modelle und nötige Anpassungen der Gesetzesgrundlagen wurden aufgezeigt. Zu sämtlichen ausgewählten Modellen wurden systematisch Vor- und Nachteile<sup>3</sup> sowie relevante externe Faktoren, die in die Modellabwägung einfließen sollten, erarbeitet. Abschliessend wurde anhand der vordefinierten Bewertungskriterien eine Bewertung der einzelnen Modelle vorgenommen und weiter zu vertiefende Fragen sowie Abklärungsbedarf dargelegt. Die Erkenntnisse aus sämtlichen Diskussionen und Analysen sind im vorliegenden Schlussbericht zusammenfassend dargestellt.

---

<sup>1</sup> Das Gespräch mit dem Vertreter des Kantons Zürich erfolgte mit Blick auf die Inkraftsetzung der neuen Lösung im Kanton Zürich per 1.1.2013 erst in der zweiten Arbeitsphase im Mai 2013.

<sup>2</sup> Die Erarbeitung der rechtlichen Einschätzungen erfolgte mit Beratung von VISCHER AG.

<sup>3</sup> Bei der durchgeführten Analyse handelt es sich nicht um eine SWOT-Analyse im strengen Sinn, da modellhaft umrissene Finanzierungsvarianten (und nicht IST-Zustände resp. eingeführte Produkte) geprüft wurden.

## 2 Hintergründe und bisheriger Wissensstand

Die höhere Berufsbildung ist Teil der Tertiärstufe des schweizerischen Bildungssystems. Sie stellt ein historisch gewachsenes System dar, das zwei Formen von Ausbildungen bzw. Abschlüssen umfasst: die eidgenössischen Prüfungen mit den Berufsprüfungen bzw. höheren Fachprüfungen sowie die Bildungsgänge der höheren Fachschulen. Entstanden ist das System der höheren Berufsbildung in starker Orientierung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts. Es bildet ein heterogenes Feld, dem grosse wirtschaftliche Innovationskraft zugeschrieben wird. Diese Heterogenität zeichnet auch die Vorbereitungskurse für die eidgenössischen Prüfungen und die in diesem Zusammenhang zum Tragen kommende öffentliche Subventionierung aus. Insbesondere das historisch gewachsene, kantonale sehr unterschiedliche Finanzierungssystem, aber auch das vielfältige, die Anforderungen unterschiedlichster Berufsfelder aufnehmende Kursangebot haben zur Folge, dass der Bereich als unübersichtlich gilt und in verschiedener Hinsicht als intransparent und ungerecht wahrgenommen wird.

### 2.1 Bedeutung und Strukturmerkmale der Vorbereitungskurse

#### 2.1.1 Organisationsprinzipien und Rechtsgrundlagen

Im Bestreben, ein flexibles, arbeitsmarktorientiertes und vielfältigen Bedürfnissen Rechnung tragendes Angebot an Vorbereitungskursen zu gewährleisten, wurde bisher eher davon abgesehen, in den Bereich der Vorbereitungskurse regulierend einzugreifen. Dies kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass die Vorbereitungskurse im Berufsbildungsgesetz nur am Rande erwähnt werden.<sup>4</sup>

Zur Vorbereitung auf die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen bieten private und öffentliche Anbieter Vorbereitungskurse an. Diese Vorbereitungskurse sind nicht reglementiert. Sie unterliegen im Gegensatz zu den Bildungsgängen der höheren Fachschulen keiner Genehmigung oder Aufsicht durch eine staatliche Behörde. Die Konzeption der Kurse (Lehrplan, Inhalte, Dauer, Organisation, etc.) übernehmen die Bildungsanbieter.

Auch wie sich die Kandidaten/innen auf eine eidgenössische Prüfung vorbereiten, ist grundsätzlich offen. Für die Erlangung eines Fachausweises oder Diploms zählen ausschliesslich die anlässlich der eidgenössischen Prüfung ausgewiesenen Kompetenzen. Der Besuch eines Vorbereitungskurses geschieht auf freiwilliger Basis. Er gilt nicht als Zulassungsvoraussetzung für die eidgenössischen Prüfungen, weshalb verschiedene Anbieter ihr Kursangebot auch einem weiteren interessierten Publikum zugänglich machen. Diese Offenheit hat zur Folge, dass Kurse, die zur Prüfungsvorbereitung angeboten werden, teilweise auch als individuelle Weiterbildungen belegt werden, ohne dass von den Teilnehmern/innen ein eidgenössischer Abschluss angestrebt würde.

---

<sup>4</sup> BBG Art. 28 Abs. 4: «Die Kantone können vorbereitende Kurse anbieten.»



### 2.1.2 Anbieter- und Angebotsstruktur

Schweizweit besteht ein vielfältiges Angebot an Vorbereitungskursen auf die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen, welches von einer grossen Zahl verschiedenster Kursanbieter aufrechterhalten wird. Anbieter sind zur Hauptsache die Organisationen der Arbeitswelt, weitere private Organisationen sowie die Kantone. Gemäss einer Umfrage des BBT aus dem Jahr 2008 existieren in der gesamten Schweiz rund 500 Kursanbieter. Bei 160 dieser 500 Anbieter handelt es sich um öffentlich-rechtliche Institutionen. Demgegenüber stehen 340 private Anbieter, wovon 120 auf Bildungsinstitutionen der Berufsverbände und 220 auf weitere private Anbieter entfallen.<sup>5</sup> Ein Teil dieser Anbieter organisiert dabei Kurse zur Vorbereitung auf mehrere eidgenössische Prüfungen, weshalb gemäss den Erhebungen des BBT insgesamt von über 1'000 Angeboten auszugehen ist. Über die Hälfte der Kursanbieter (56%) konzentrieren sich auf vier Kantone (Aargau, Zürich, Bern und Waadt), während insbesondere in den Innerschweizer Kantonen nur vereinzelt Angebote aufzufinden sind.

Die Vorbereitungskurse werden in der Regel berufsbegleitend absolviert. Im Durchschnitt dauern sie zwischen zwei und drei Semestern, wobei die Vorbereitungskurse für höhere Fachprüfungen tendenziell länger sind als solche für Berufsprüfungen.<sup>6</sup> Im gewerblichen Bereich ist das Kursangebot merklich homogener als etwa im kaufmännischen Berufsfeld.<sup>7</sup> Dort trägt das Angebot den unterschiedlichen Bildungshintergründen der Kandidaten/innen stärker Rechnung. Die Kursstruktur und die Unterrichtszeiten variieren stark zwischen den Berufsfeldern. Der Zeitaufwand für Vorbereitungskurse beträgt für die Studierenden zwischen 11 und 15 Stunden pro Woche.<sup>8</sup> Insgesamt umfassen die Vorbereitungskurse je nach Berufsfeld zwischen 450 und 730 Lektionen. Teilweise folgen die Vorbereitungskurse auch Selektionsprinzipien, was jedoch je nach Berufsfeld ebenfalls unterschiedlich ist: Rund ein Drittel der Teilnehmer/innen in Vorbereitungskursen müssen Zwischenprüfungen mit Selektionscharakter absolvieren.<sup>9</sup>

### 2.1.3 Nachfrage- und Teilnehmendenstruktur

Rund 80 bis 90% aller Kandidaten/innen für eidgenössische Prüfungen besuchen einen vorbereitenden Kurs.<sup>10</sup> Nach Berufsprüfung resp. höherer Fachprüfung, Alter, Geschlecht und Wohnkanton zeigen sich dabei keine Unterschiede. Besonders hoch ist der Anteil Personen mit besuchten Vorbereitungskursen bei eidgenössischen Prüfungen zu reglementierten Berufen. Ob ein Kursangebot inner- oder ausserhalb des Wohnsitzkantons wahrgenommen wird, unterscheidet sich je nach anvisiertem Abschluss.<sup>11</sup> Während Kandidaten/innen für Berufsprüfungen eher zu innerkantonalen Angeboten tendieren, stehen

---

<sup>5</sup> BBT (2008): 11.

<sup>6</sup> econcept (2011): 43.

<sup>7</sup> BASS (2009): 8-12.

<sup>8</sup> Ebd.: V.

<sup>9</sup> Ebd.: 13.

<sup>10</sup> econcept (2011): 39.

<sup>11</sup> Ebd.: 40-41.

bei der Mehrheit der Kandidaten/innen für eine höhere Fachprüfung ausserkantonale Anbieter im Vordergrund. Als häufigste Motive für die Wahl des Kursanbieters werden eine kurze An- und Rückreise, ein hohes Ansehen sowie ein günstiges Zeitmodell geltend gemacht. Insgesamt herrscht Zufriedenheit mit den absolvierten Kursen vor.

Während der Vorbereitungskurs absolviert wird, befindet sich die überwiegende Mehrheit der späteren Prüfungskandidaten/innen in einem regelmässigen Anstellungsverhältnis.<sup>12</sup> Finanzielle Probleme sind während der Vorbereitungen auf die eidgenössischen Prüfungen wenig verbreitet. Grössere Herausforderungen bilden für die Kandidierenden die Vereinbarkeit von Beruf, Ausbildung und Familie sowie Zeitprobleme. Das mittlere monatliche Bruttoeinkommen beträgt vor der eidgenössischen Prüfung rund CHF 5'500 (Berufsprüfung) resp. CHF 6'700 (höhere Fachprüfung). Nach dem erfolgreichen Absolvieren der Prüfung steigt das Einkommen im Durchschnitt deutlich an. Das Bestehen einer eidgenössischen Prüfung schlägt sich für die Absolventen/innen trotz teilweise erheblicher privater Kostenbeteiligungen (siehe Kapitel 2.2.2) in positiven Bildungsrenditen nieder.<sup>13</sup>

#### 2.1.4 System der Finanzierung durch die öffentliche Hand

Im Hinblick auf die öffentliche Unterstützung der höheren Berufsbildung enthalten die gesetzlichen Grundlagen seit jeher lediglich eine «Kann-Bestimmung». Das Berufsbildungsgesetz regelt zwar, dass die Kantone selber Vorbereitungskurse anbieten können (Art. 28 BBG). Es beinhaltet aber keine Vorschrift, dass die Kantone Vorbereitungskurse finanzieren müssen und/oder in welchem Umfang eine Finanzierung zu erfolgen hat. Was den Bund betrifft, ist im Gesetz nur eine direkte Möglichkeit zur Subventionierung der Durchführung der eidgenössischen Prüfungen vorgesehen (Art. 56 BBG). Eine Finanzierung der vorbereitenden Kurse durch den Bund erfolgt höchstens indirekt über die Pauschalbeiträge für die Berufsbildung an die Kantone. Dabei ist es den Kantonen überlassen, wie sie die vom Bund erhaltenen Mittel für die höhere Berufsbildung einsetzen. Jeder Kanton definiert für sich, inwiefern er Vorbereitungskurse subventionieren will.

Zwischen den Kantonen wurde 1998 zwecks Regelung des Lastenausgleichs für ausserkantonale Studierende die Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) erlassen.<sup>14</sup> Die Festlegung, welche Bildungsangebote auf seinem Hoheitsgebiet in die Vereinbarung aufgenommen werden und welche Bildungsangebote in anderen Kantonen er finanziell unterstützt, ist demgemäss Sache jedes einzelnen Kantons. Die Ausgleichszahlungen funktionierten entsprechend gemäss dem sogenannten «À la carte-Prinzip»: Ein jährlich aufdatierter Anhang der FSV listete pro Kanton die unterstützten Studiengänge sowie die Zahlungsbereitschaft für die einzelnen Studiengänge auf und enthielt dabei je nach Kanton in sehr unterschiedlichem Umfang auch Vorbereitungskurse auf eidgenössische Prüfungen. Die FSV wird demnächst durch die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) abgelöst werden.<sup>15</sup> Diese bezieht

<sup>12</sup> Ebd.: 28-39.

<sup>13</sup> Cattaneo/Wolter (2011a und 2011b).

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.edk.ch/dyn/14346.php> (Stand: 4.1.2013).

<sup>15</sup> Vgl. <http://www.edk.ch/dyn/21415.php> (Stand: 4.1.2013).

sich jedoch ausschliesslich auf die höheren Fachschulen. Vorbereitungskurse auf die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen sind nicht Teil der HFSV. Vorläufig werden für diese Kurse weiterhin die Regelungen der FSV gelten.

Die öffentliche Subventionierung von Vorbereitungskursen richtet sich primär an die Anbieter solcher Kurse. Indirekte Unterstützung durch die öffentliche Hand erhalten jedoch auch die Studierenden, indem individuelle Ausbildungskosten für eine höhere Berufsbildung in vielen Kantonen als Weiterbildungskosten steuerlich abgezogen werden können. Die Steuerpraxis in den Kantonen ist jedoch sehr unterschiedlich, weshalb in den eidgenössischen Räten Bestrebungen im Gang sind, beruflich veranlasste und vom Steuerpflichtigen getragene Aus- und Weiterbildungskosten grundsätzlich für abzugsfähig zu erklären.<sup>16</sup> Des Weiteren können für die höhere Berufsbildung Stipendien und Darlehen beantragt werden. In der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat) von 2009 wird die höhere Berufsbildung erstmals explizit als beitragsberechtigt aufgeführt.

## 2.2 Wissensstand zu Finanzierung und Kosten der Vorbereitungskurse

Die Datengrundlagen zur Kosten- und Finanzierungsstruktur im Bereich der Vorbereitungskurse haben sich in den vergangenen Jahren verbessert. Die Studien von BASS (2009) und econcept (2011) nähern sich den Finanzierungsfragen aus Sicht der Studierenden resp. Kandidaten/innen an, wobei sich die Studie von BASS auf Studierende bei grossen Bildungsinstitutionen beschränkte und entsprechend keine repräsentativen Ergebnisse zur Finanzierung beinhaltet. Eine PWC-Studie (2009), die sich ebenfalls ausschliesslich auf grosse Anbieter bezieht, gibt über die Kosten- und Ertragsstruktur auf der Anbieterseite Aufschluss. Weitere wichtige Anhaltspunkte liefern die verfeinerte Vollkostenerhebung zur Berufsbildung durch die Kantone sowie punktuell auch Statistiken des BFS.

Verschiedene Punkte erschweren jedoch nach wie vor die Erstellung eines systematischen Bildes zur Finanzierung der Vorbereitungskurse. Zum einen werden in den einzelnen Studien unterschiedliche Kategorisierungen der Angebote an Vorbereitungskursen verwendet (Berufsfelder bei PWC und BASS vs. Prüfungskategorien bei econcept), was einen direkten Vergleich verunmöglicht. Zum andern können Angaben zu den Vorbereitungskursen nicht immer separat ausgewiesen werden, da sie in den vorhandenen Datengrundlagen und Studien mit Informationen zu den eidgenössischen Prüfungen oder zur berufsorientierten Weiterbildung kombiniert sind. Immer noch schlecht fassbar ist insbesondere die heutige Subventionierung der Anbieter durch die Kantone. Um ein Gesamtbild zu Finanzierung und Kosten der Vorbereitungskurse zeichnen zu können, welches den insgesamt für die Kurse anfallenden Kosten die Finanzierung durch die Beiträge der unterschiedlichen Akteure systematisch gegenüberstellt, fehlen nicht zuletzt Hin-

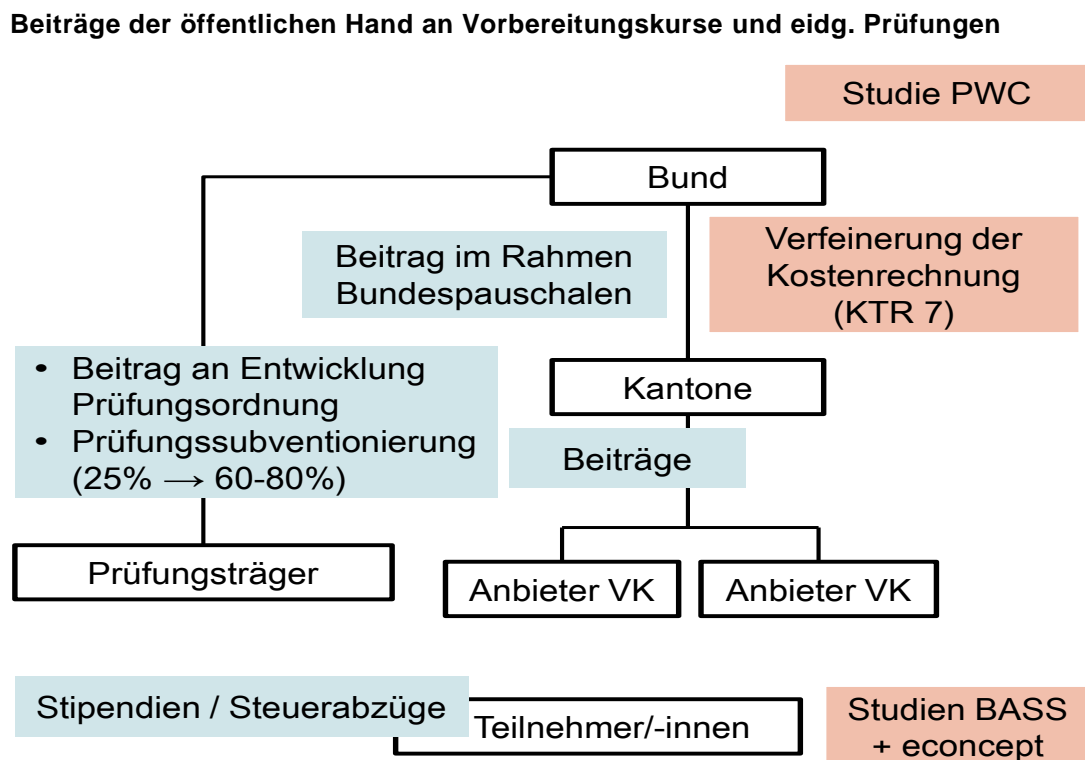
---

<sup>16</sup> Änderung der Berufsbildungsverordnung BBV Artikel 65: Erhöhung der Beiträge an die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen. Erläuternder Bericht und revidierter Verordnungstext: 10-11.

weise zum Umfang der Beiträge der Arbeitgeber an die Kursanbieter, welche indirekt über die Verbände und Bildungsfonds an die Anbieter fliessen.

### 2.2.1 Umfang und Struktur der öffentlichen Beiträge

Öffentliche Beiträge im Zusammenhang mit den Vorbereitungskursen richten sich – wie in Kapitel 2.1.4 ausgeführt – primär an die Kursanbieter, indirekt über Steuerabzüge und Stipendien jedoch auch an die Teilnehmer/innen. Figur 1 bietet einen Überblick über die Beiträge, welche Bund und Kantone gemäss heutigem System an die Finanzierung der eidgenössischen Prüfungen und Vorbereitungskurse leisten:



Quelle: nach Theiler (2012): 22

Figur 1: Blau markiert sind die Beiträge, welche Bund und Kantone im Zusammenhang mit der Finanzierung der eidgenössischen Prüfungen und der Vorbereitungskurse leisten. Rot gekennzeichnet sind Grundlagenstudien, welche wichtige Steuerungsdaten zu den Kosten und zur Finanzierung der höheren Berufsbildung bereitstellen.

Der öffentliche Beitrag, welcher den Anbietern von Vorbereitungskursen zugutekommt, beläuft sich pro Jahr schätzungsweise auf 50 Mio. CHF. Gemessen an den Ausgaben des Jahres 2010 entspricht dies gut 10% der gesamten öffentlichen Aufwendungen für die höhere Berufsbildung bzw. 1.5% der öffentlichen Aufwendungen für die Berufsbildung.<sup>17</sup> Dieser Beitrag für die Vorbereitungskurse wird – wie die durch die öffentliche Hand getragenen Kosten der Berufsbildung insgesamt – hauptsächlich durch die Kantone getragen. Bundesbeiträge fliessen seit 2008 über die dann eingeführten leistungsorientierten Pauschalen an die Kantone ein. Die Kostenbeteiligung des Bundes darf gemäss

<sup>17</sup> Der gesamte öffentliche Beitrag belief sich 2010 für die höhere Berufsbildung auf rund CHF 460 Mio., für die Berufsbildung insgesamt auf CHF 3'370.8 Mio. BBT (2011): 35.

Berufsbildungsgesetz (Art. 59 Abs. 2 BBG) ein Viertel der Gesamtkosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung nicht übersteigen. Inwiefern den Kantonen über die Pauschale zufließende Bundesmittel dabei effektiv zur Unterstützung von Vorbereitungskursen eingesetzt werden, ist nicht näher bekannt.<sup>18</sup>

Die Höhe des öffentlichen Beitrags für die auf eidgenössische Prüfungen vorbereitenden Kurse ist bisher keine statistisch erhärtete Grösse. Sie wurde im Rahmen einer Pilotuntersuchung zur jährlichen Vollkostenerhebung der Kantone erstmalig berechnet.<sup>19</sup> Die Problematik einer genaueren Erhebung besteht darin, dass der entsprechende Kostenträger durch die Kantone Vorbereitungskurse und berufsorientierte Weiterbildung zusammenfasst, da einzelne Vorbereitungskurse oft auch als Weiterbildung und nicht im Hinblick auf eine eidgenössische Prüfung belegt werden. Angaben zu den lediglich auf die Vorbereitungskurse bezogenen kantonalen Ausgaben liefert die Vollkostenerhebung nicht, weshalb auf dieser Basis keine weitergehenden Auswertungen zur Subventionierung der Vorbereitungskurse durch die Kantone möglich sind. Für die berufsorientierte Weiterbildung und die Vorbereitungskurse zusammen gaben die Kantone im Jahr 2010 131.6 Mio. CHF aus.<sup>20</sup> Den höchsten Anteil an den Nettokosten für Weiterbildung und Vorbereitungskurse übernahm dabei der Kanton Zürich (25.6%), gefolgt von Bern (14.0%), Genf (6.2%) und Luzern (5.5%). In neun Kantonen betrug der entsprechende Anteil weniger als 1%.

Die rechtlichen Bestimmungen sowie die Unterstützungspraxis hinsichtlich der Finanzierung der Vorbereitungskurse unterscheiden sich zwischen den Kantonen beträchtlich, sowohl was die Regelungstiefe als auch was die effektiven finanziellen Beiträge anbelangt.<sup>21</sup> Welche Kursanbieter die Kantone an ihrem Standort unterstützen, indem sie als Wohnsitzkanton für ihre Studierenden aufkommen, und welche Abgeltungen sie für ausserkantonal Studierende leisten, die einen anerkannten Vorbereitungskurs in einem anderen Kanton belegen, regelt die FSV resp. deren Anhang. Rund 20% aller Anbieter von Vorbereitungskursen befinden sich gemäss der BBT-Erhebung zu den Anbietern auf der Liste der Interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV) und werden somit von der öffentlichen Hand unterstützt.<sup>22</sup>

Bezüglich der mit der FSV etablierten «À la carte-Prinzip»-Regelung wird jedoch seit einiger Zeit auf verschiedene Schwachpunkte hingewiesen.<sup>23</sup> Kritisiert wird, dass dieses System eine unterschiedliche Subventionierung durch die Kantone fördere, indem tradierte, durch uneinheitliche öffentliche Unterstützung von Angeboten und Berufsfeldern geprägte Strukturen gestützt würden. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Bereiche, in denen die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand traditionell höher ist (z.B. Gesundheit,

---

<sup>18</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Kantone über entsprechende Angaben verfügen.

<sup>19</sup> Änderung der Berufsbildungsverordnung BBV Artikel 65: Erhöhung der Beiträge an die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen. Erläuternder Bericht und revidierter Verordnungstext: 10.

<sup>20</sup> BBT (2011): 31.

<sup>21</sup> BBT (2009): 6 sowie Anhang 4.

<sup>22</sup> BBT (2008): 11.

<sup>23</sup> Ebd.: 34-36; BBT (2009): 10.

Soziales, Kunst, die neu dem Berufsbildungsgesetz unterstellt wurden, aber auch Land- und Waldwirtschaft). Anerkannte und für alle Berufsfelder gleichermaßen geltende Kriterien für die Finanzierung hingegen würden fehlen. Auch wird geltend gemacht, dass die FSV-Regelung eine Koordination der öffentlich unterstützten Angebote erschwere und zudem die Freizügigkeit der Studierenden behindere, da bei ausserkantonalen Studierenden keine generelle Zahlungspflicht der Wohnsitzkantone besteht.

Zum Umfang der inner- und interkantonalen Finanzflüsse an die Kursanbieter existiert keine systematische Erhebung. Im Rahmen der Studie von PWC wurde zwar für die untersuchten Bildungsinstitutionen in den einzelnen Berufsfeldern erhoben, welche Beiträge die Standortkantone für eigene Studierende leisten und welche Beiträge auf andere Kantone zurückgehen.<sup>24</sup> Betreffend Vorbereitungskurse zeigt sich dabei ein disparates Bild, indem die Verhältnisse stark divergieren und je nach Berufsfeld von sehr unterschiedlichen Anteilen des Finanzierungsbeitrags von Standort- resp. Wohnsitzkanton ausserkantonalen Studierender auszugehen ist. Es ermöglicht keine allgemeinen Schlussfolgerungen.

Eine indirekte öffentliche Unterstützung der Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen erfolgt durch die Möglichkeit zu Steuerabzügen. Weiterbildungskosten können in vielen Kantonen von den Steuern abgesetzt werden, wobei jedoch unterschiedliche Steuerpraktiken zur Anwendung gelangen. Bekannt ist, dass 60 bis 70% der Studierenden die Kosten für die eine eidgenössische Prüfung oder den Vorbereitungskurs zumindest teilweise von den Steuern abziehen können.<sup>25</sup> Eine Schätzung im Rahmen der Studie von BASS besagt, dass aufgrund von Ausbildungskosten in der höheren Berufsbildung pro Jahr knapp 11 Mio. CHF an Steuerausfällen zu verzeichnen sind.<sup>26</sup> Der durchschnittlich pro bewilligtem Abzug entfallende Steuerbetrag beläuft sich auf gut 1'300 CHF. Über keine Möglichkeit zum Steuerabzug verfügen rund 30% der Studierenden.

Indirekt unterstützt durch die öffentliche Hand werden Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen auch über kantonale Ausbildungsbeiträge. Im Jahr 2010 wandten die Kantone rund CHF 18 Mio. für Stipendien und Darlehen im Bereich der höheren Berufsbildung auf, was einem Anteil von 5.5% des gesamten Volumens für Ausbildungsbeiträge entspricht.<sup>27</sup> Gemäss den Daten des BFS, welche sich nicht gesondert auf eidgenössische Prüfungen und die vorbereitenden Kurse beziehen lassen, sondern auch die höheren Fachschulen umfassen, beträgt der Anteil an Stipendienbezüger/innen in der höheren Berufsbildung 4%. Das durchschnittliche Stipendium liegt mit gut CHF 6'000 etwa gleich hoch, wie die Stipendien, die für Studierende im Bereich Tertiär A gewährt werden. Sowohl die durchschnittliche Höhe des ausbezahlten Betrags als auch die Anzahl Bezüger/innen schwanken zwischen den Kantonen sehr stark.<sup>28</sup> Mit Abstand am meisten Sti-

---

<sup>24</sup> PWC (2009): 27.

<sup>25</sup> econconcept (2011): 63; BASS (2009): 56.

<sup>26</sup> BASS (2009): 56-57. Den Steuerausfällen stehen jedoch nach einem eidgenössischen Abschluss erhöhte Einkommen gegenüber, was BASS in seiner Schätzung nicht berücksichtigt hat.

<sup>27</sup> BFS (2011): 21.

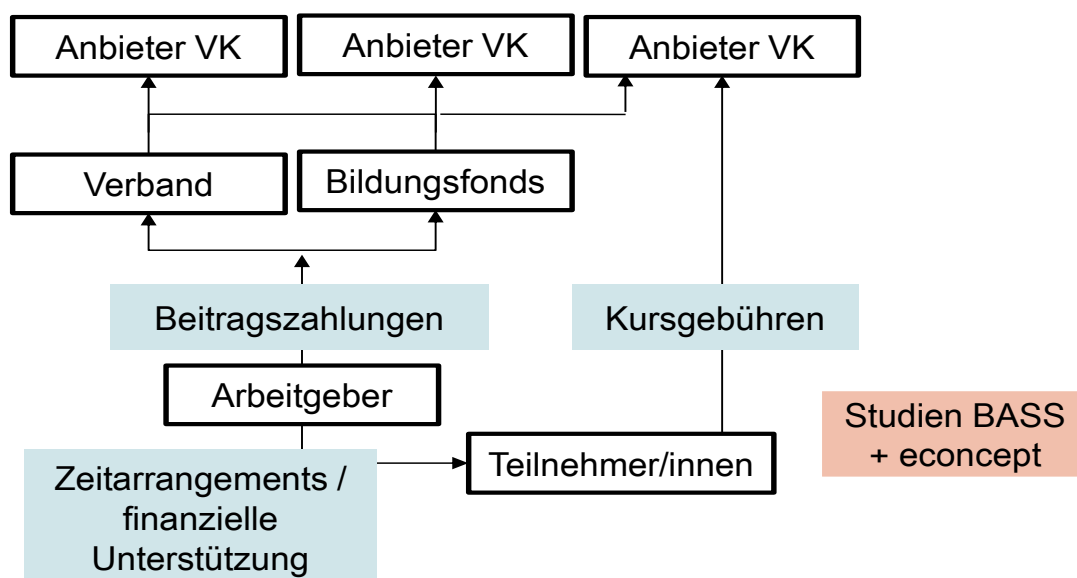
<sup>28</sup> Ebd.: 51.

pendien für die höhere Berufsbildung gewährte 2010 der Kanton Wallis. In den Studien von BASS und econcept, von denen vor allem letztere spezifischere Aussagen zu Stipendien für eidgenössische Prüfungen und vorbereitende Kursen ermöglicht, bestätigt sich die vergleichsweise geringe Bedeutung der Stipendien und Darlehen in diesem Bereich.<sup>29</sup> Der Anteil an Personen mit einem Stipendium oder Darlehen liegt insgesamt sehr tief<sup>30</sup>, was damit zu tun hat, dass die ihre Ausbildung berufsbegleitend absolvierenden Personen über ein Einkommen verfügen und zudem mehrere Kantone für Teilzeitstudiengänge prinzipiell keine Stipendien sprechen. Insbesondere bei Personen, welche eine höhere Fachprüfung absolvieren, gelangt diese Form von öffentlicher Unterstützung kaum zum Tragen. Öffentliche Beiträge in Form von Stipendien, Darlehen sowie Sozialversicherungsbeiträgen, auf welche vereinzelt zurückgegriffen werden kann, tragen denn auch weit weniger als 10% zur Finanzierung der seitens der Kandidaten/innen für eidgenössische Prüfungen und vorbereitende Kurse anfallenden Kosten bei.<sup>31</sup>

## 2.2.2 Umfang und Struktur der privaten Beiträge

Die Finanzierung der höheren Berufsbildung erfolgt nur teilweise durch Subventionierung der öffentlichen Hand (Bund, Kantone). Ein substantieller Anteil der entstehenden Kosten wird durch private Mittel (Arbeitgeber, Studierende) getragen. Entsprechend fliessen auch in die Finanzierung der Vorbereitungskurse umfangreiche Beiträge aus privaten Quellen ein. Figur 2 stellt die privaten Finanzflüsse im Überblick dar:

### Private Beiträge an Vorbereitungskurse



econcept

Figur 2: Blau markiert sind die Beiträge, welche Arbeitgeber und Studierende im Zusammenhang mit der Finanzierung der eidgenössischen Prüfungen und der Vorbereitungskurse leisten. Rot gekennzeichnet sind die diesbezüglich relevanten Grundlagenstudien von BASS und von econcept.

<sup>29</sup> econcept (2011): 58, 62. BASS (2009): 51-53.

<sup>30</sup> BASS geht von einem Anteil von weniger als 1% an bewilligten Stipendien aus. Gemäss der Studie von econcept beziehen zwischen 3% (HFP) und 7% (BP) der Prüfungskandidierenden ein Stipendium oder Darlehen.

<sup>31</sup> Ebd.: 61.

Die Arbeitgeber/innen leisten Beiträge an die Studierenden sowie indirekt über die Verbände und Berufsbildungsfonds auch an die Anbieter von Vorbereitungskursen. Zu den Zahlungen der Arbeitgeber an die Verbände und Berufsbildungsfonds existieren keine näheren Angaben. Besser ist die Kenntnislage zu Beiträgen der Arbeitgeber an Mitarbeitende, welche Vorbereitungskurse besuchen.

Teilnehmer/innen an Vorbereitungskursen werden mehrheitlich von ihren Betrieben unterstützt, sei es mittels Zeitarrangements oder mittels direkter finanzieller Leistungen. Gemäss der Studie von econcept, deren Ergebnisse die Resultate der Vorläuferstudie von BASS weitgehend bestätigen, erhalten rund 60% der Kandidaten/innen für eine eidgenössische Prüfung von ihrem/r Arbeitgeber/in Unterstützung in Gestalt von vergüteten Abwesenheiten oder Übernahme von Kurs- oder Prüfungskosten.<sup>32</sup> Von diesen wiederum profitieren bei den Berufsprüfungen gut 80%, bei den höheren Fachprüfungen zwei Drittel von einem finanziellen Beitrag zur Deckung der Kosten des Vorbereitungskurses. Eine Beteiligung an den Kurskosten erfolgt dabei mehrheitlich in Kombination mit einem Beitrag an die Prüfungsgebühren und/oder vergüteten Abwesenheiten. Die Art der Unterstützung durch den Arbeitgeber variiert zwischen verschiedenen Prüfungskategorien und Berufsfeldern nur unwesentlich. Der Anteil unterstützter Personen steigt mit zunehmender Betriebsgrösse.

Personen, welche im Jahr 2010 eine eidgenössische Prüfung absolvierten, wurden von ihren Arbeitgebern/innen im Umfang von hochgerechnet insgesamt 90 Mio. CHF unterstützt, wobei nicht differenziert werden kann, welcher Anteil davon auf Vorbereitungskurse entfiel.<sup>33</sup> Pro Kandidat/in resultierte ein finanzieller Beitrag des/der Arbeitgebers/in von CHF 3'380 (BP) bzw. CHF 6'064 (HFP). Die finanziellen Beiträge der Arbeitgeber/innen steuern gut 35% zu den bei den Studierenden entstehenden Kosten für eine eidgenössische Prüfung und die Vorbereitungskurse bei. Der Anteil an Kandidaten/innen, welcher die Aufwendungen für die eidgenössischen Prüfungen oder den Vorbereitungskurs allein mit finanziellen Beiträgen des Arbeitgebers decken kann, liegt bei gut einem Viertel. Im Gegenzug existieren auch rund 40% an Kandidaten/innen, die nicht von einer Unterstützung durch ihren Arbeitgeber profitieren können.

Private Beiträge der Studierenden für die Vorbereitungskurse fliessen in Form der Kursgebühren direkt an die Anbieter. Rund ein Fünftel der Kandidaten/innen finanziert die Prüfungen und die vorbereitenden Kurse anhand eigener Ersparnisse.<sup>34</sup> Kandidaten/innen, welche sowohl eigene Ersparnisse investieren als auch Beiträge aus mindestens einer weiteren Finanzierungsquelle erhalten haben, bestreiten zwischen 45% und 60% der Finanzierung aus eigenen Ersparnissen. Gemäss Hochrechnung wurden von den Kandidaten/innen des Jahres 2010 insgesamt 118.6 Mio. CHF eigene Ersparnisse in Vorbereitungskurse sowie eidgenössische Prüfungen investiert. Pro Kandidat/in ergibt sich damit ein Betrag von CHF 5'094 (BP) bzw. CHF 8'748 (HFP), der aus eigenen Er-

---

<sup>32</sup> econcept 2011: iv.

<sup>33</sup> Ebd.: v.

<sup>34</sup> Ebd.: 65-66.



sparnissen investiert wurde. Auch gemessen an der Gesamtsumme der seitens der Studierenden zum Einsatz kommenden Finanzierungsbeiträge ist die Bedeutung privater Beiträge gross: Sie betragen gegen 60% des gesamten Volumens der Finanzierungsbeiträge zur Deckung der bei den Studierenden anfallenden Kosten.

### 2.2.3 Kostenstruktur auf Anbieterseite

Vorbereitungskurse unterscheiden sich gemäss der Studie von PWC, die sich jedoch primär auf grosse Anbieter bezieht, hinsichtlich der Kosten auf Anbieterseite vor allem bei den Berufsprüfungen wenig zwischen den Berufsfeldern.<sup>35</sup> Bei den vorbereitenden Kursen für höhere Fachprüfungen weisen Angebote aus dem Bereich Soziales und Erwachsenenbildung die geringsten durchschnittlichen Kosten aus. Berufsbegleitende Kurse sind weniger kostenintensiv als die bei Vorbereitungskursen nur vereinzelt vorkommenden Vollzeitangebote. Die Trägerschaft des jeweiligen Angebots hat keinen wesentlichen Einfluss auf die bei den Anbietern von Vorbereitungskursen anfallenden Kosten. In Bezug auf die auf Berufsprüfungen vorbereitenden Kurse lassen sich bei allen Trägerschaftsformen ungefähr identische Kosten ausmachen. Bei den Vorbereitungskursen auf höhere Fachprüfungen weisen private Institutionen mit öffentlicher Unterstützung die durchschnittlich tiefsten Kosten auf.

Verglichen mit Bildungsgängen an höheren Fachschulen verursachen die Vorbereitungskurse auf die eidgenössischen Prüfungen den Anbietern deutlich geringere Kosten pro Jahr und Teilnehmer/in. Die jährlichen Durchschnittskosten betragen pro Kursteilnehmer/in rund CHF 6'000, während der entsprechende Betrag für HF-Bildungsgänge sich auf gegen CHF 16'000 beläuft.<sup>36</sup> Die Durchschnittskosten für die ganze Studiendauer der HF-Bildungsgänge liegen mit knapp CHF 50'000 fünf bis sechs Mal höher als die entsprechenden Kosten für die Vorbereitungskurse.

Der Anteil der Kosten, welcher durch Subventionen der öffentlichen Hand gedeckt wird, liegt gemäss der Studie von PWC bei den Vorbereitungskursen mit rund 10 bis 15% deutlich tiefer als bei den HF-Bildungsgängen, wo er über 70% beträgt. Verglichen mit den Bildungsgängen der höheren Fachschulen wird demgegenüber ein deutlich höherer Anteil der Kosten durch die Kursgebühren bestritten. Die Gebühren für die Teilnehmer/innen decken ca. 78% (Kurse zu Berufsprüfungen) und 89% (Kurse zu höheren Fachprüfungen) der für die Kurse angefallenen Kosten. Bei den Bildungsgängen an höheren Fachschulen decken die Studiengebühren 25% der Kosten. Den tiefsten Kostendeckungsgrad durch Kursgebühren (ca. 30%) weisen bei den Vorbereitungskursen Angebote im Bereich Land- und Waldwirtschaft aus.<sup>37</sup> Gleichzeitig existieren bei den vorbereitenden Kursen auf höhere Fachprüfungen auch verschiedene Berufsfelder, in denen die den Anbietern anfallenden Kosten vollumfänglich durch die Teilnahmegebühren gedeckt werden (z.B. Verkehr und Transport).

---

<sup>35</sup> PWC (2009): 22-25.

<sup>36</sup> PWC (2009): 18.

<sup>37</sup> Ebd.: 45.

Die Teilnahmegebühren für die vorbereitenden Kurse betragen bei den Berufsprüfungen durchschnittlich rund CHF 9'000, bei den höheren Fachprüfungen etwa CHF 13'000.<sup>38</sup> Hinzu kommen etwa CHF 1'000 (Berufsprüfungen) resp. CHF 1'700 (höhere Fachprüfungen) für im Rahmen des Kurses benötigtes Material. Zwischen den Prüfungskategorien und innerhalb der Berufsfelder sind betreffend Teilnahmegebühren grosse Unterschiede zu beobachten, was insbesondere auch mit den benötigten Infrastrukturen zu tun hat.<sup>39</sup> Die den Studierenden anfallenden Gesamtkosten pro Lektion Präsenzunterricht sind für Vorbereitungskurse auf höhere Fachprüfungen in den Bereichen Technik (CHF 40) und Wirtschaft (CHF 53) am höchsten. Eine Lektion an höheren Fachschulen kostet die Studierenden demgegenüber hochgerechnet nur zwischen 5 und 25 CHF. Anbieter mit einer öffentlichen Trägerschaft erheben im Durchschnitt die tiefsten Teilnahmegebühren.<sup>40</sup> Die höchsten Kursgebühren fallen bei rein privaten Anbietern an. Die Gebühren für die ganze Studiendauer der Bildungsgänge an höheren Fachschulen liegen insgesamt nur 30% höher als die Gebühren für Teilnehmende von Vorbereitungskursen.

---

<sup>38</sup> econcept (2011): 45-46.

<sup>39</sup> Vgl. auch BASS (2009): 29.

<sup>40</sup> PWC (2009): 25.

### 3 Eingrenzung der Modelle und Rahmen für die Bewertung

Eine zukünftige Regelung betreffend die öffentliche Subventionierung der Vorbereitungskurse soll sich entweder ein subjektorientiertes oder ein angebotsorientiertes Finanzierungsmodell abstützen. Beide Finanzierungsprinzipien spielen bereits heute im Bereich der höheren Berufsbildung eine Rolle. So basiert das heutige, mittlerweile umstrittene System der kantonalen Beiträge an die Anbieter von vorbereitenden Kursen auf dem Prinzip der Angebotsorientierung. Gleichzeitig wenden im Zusammenhang mit den eidgenössischen Prüfungen bzw. der berufsorientierten Weiterbildung einzelne Kantone eine subjektorientierte Subventionierung an (Aargau, Genf) oder sehen die Umstellung auf eine Subjektfinanzierung vor (Bern).<sup>41</sup>

#### 3.1 Bandbreite möglicher Finanzierungsmodelle

Die Spanne möglicher subjekt- sowie angebotsorientierter Finanzierungsmodelle, welche für die zukünftige öffentliche Finanzierung der Vorbereitungskurse in Frage kommen, ist breit und umfasst diverse Untermodelle bzw. Modellvarianten.

Bei einer subjektorientierten Finanzierung wird der Beitrag zur Finanzierung direkt den Teilnehmern/innen an Vorbereitungskursen oder Prüfungen gewährt. Im Rahmen von angebotsorientierten Modellen erhalten zunächst die Anbieter von Vorbereitungskursen eine finanzielle Unterstützung mit der Erwartung, dass die Kurse dann zu günstigeren Preisen angeboten werden, so dass auch diese Art von Unterstützung letztlich den Teilnehmern/innen zugutekommen sollte.

Des Weiteren können mögliche Finanzierungsmodelle danach unterschieden werden, ob die Subvention direkt durch den Bund oder über die Kantone (selbst wenn diese die Beiträge zuvor vom Bund erhalten haben) geleistet wird.

Aufgrund dieser beiden Merkmale, subjekt- vs. angebotsorientierte Finanzierung sowie direkte Finanzierung durch den Bund vs. Verteilung der Mittel durch die Kantone, kann eine Matrix begründet werden mit den relevanten Grund- und Untermodellen, die im Rahmen des aktuellen Mandats näher betrachtet werden sollen:

Grundprinzip der Finanzierung	Subjektorientierung	Angebotsorientierung
Finanzflüsse der öffentlichen Hand		
<b>Direkte Finanzierung durch Bund</b>		
<b>Finanzierung via Kantone</b>		

Tabelle 1: Matrix zu den interessierenden Grund- bzw. Untermodellen

<sup>41</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (2012); Département de l'Instruction Publique, Canton de Genève (2010); Regierungsrat des Kantons Bern (2012).

Betreffend die Bereitstellung und Verteilung der öffentlichen Gelder stellen sich zudem folgende Anschlussfragen, welche zu einer weiteren Ausdifferenzierung der interessierenden Grund- und Untermodelle Anlass geben können:

- Fließen Bundesmittel für die Vorbereitungskurse, die an die Kantone gehen, im Rahmen der Bundespauschale oder über ein anderes Finanzierungsgefäss?
- Werden zusätzliche Bundesmittel gesprochen oder erfolgt die Subventionierung im Rahmen des bisherigen Bundesanteils für die Berufsbildung?
- Wird angestrebt, dass die Vorbereitungskurse in allen Kantonen gleichermassen unterstützt werden oder besitzen die Kantone Freiheiten in der Dimensionierung ihres diesbezüglichen Engagements?
- Inwieweit gibt der Bund die konkreten Regeln zur Verteilung der Gelder vor?

Tabelle 2 stellt die entsprechend weiter ausdifferenzierten Grund- und Untermodelle mit den jeweiligen Varianten im Überblick dar:

Subventionierungsprinzip	Subjektorientierung		Angebotsorientierung	
	Beiträge der öffentlichen Hand fliessen direkt an die Teilnehmenden.		Beiträge der öffentlichen Hand fliessen direkt an die Anbieter oder via Prüfungsträger an die Anbieter.	
<b>Finanzflüsse der öffentlichen Hand</b>	Direkte Bundesbeiträge an Teilnehmende	Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone: Bundes- und Kantonsbeiträge fliessen via Kantone an Teilnehmende	Direkte Bundesbeiträge an: — Variante 1: Anbieter — Variante 2: Prüfungsträger	Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone: Bundes- und Kantonsbeiträge fliessen via Kantone an: — Variante 1: Anbieter — Variante 2: Prüfungsträger
<b>Form von Bundesbeiträgen</b>	Spezifische Beiträge an Teilnehmende	Integration in Bundespauschale oder spezifische Beiträge an Kantone	Spezifische Beiträge an — Variante 1: Anbieter — Variante 2: Prüfungsträger	Integration in Bundespauschale oder spezifische Beiträge an Kantone
<b>Referenzgrösse der Bundesbeiträge</b>	Bisheriger Bundesanteil für öffentliche Berufsbildung/ Bundesmittel für BB insgesamt im bisherigen Umfang oder zusätzliche Bundesmittel für BB/HBB	Bundesmittel für BB zusätzliche Bundesmittel für BB/HBB	Bisheriger Bundesanteil für öffentliche Berufsbildung/ Bundesmittel für BB insgesamt im bisherigen Umfang oder zusätzliche Bundesmittel für BB/HBB	Bundesmittel für BB zusätzliche Bundesmittel für BB/HBB
<b>Reichweite von Bundesbeiträgen</b>	Ausschliessliche Bundesfinanzierung oder Zusatzbeiträge der Kantone möglich	Zusatzbeiträge der Kantone möglich	Ausschliessliche Bundesfinanzierung oder Zusatzbeiträge der Kantone möglich	Zusatzbeiträge der Kantone möglich
<b>Kompetenzaufteilung Bund-Kantone</b>		Bund macht Vorgaben betreffend Verteilung in Kantonen oder Kantone bestimmen über Verteilung		Bund macht Vorgaben betreffend Verteilung in Kantonen oder Kantone bestimmen über Verteilung
<b>Rechtliche Grundlagen</b>	Bundesrecht	Gesamtschweizerische Regelung auf der Basis von interkantonaler Vereinbarung oder Bundesrecht	Leistungsvereinbarung Bund mit — Variante 1: Anbietern — Variante 2: Prüfungsträgern	Gesamtschweizerische Richtlinien, Leistungsvereinbarung Kantone mit — Variante 1: Anbietern — Variante 2: Prüfungsträgern

Tabelle 2: Bandbreite möglicher Modelle mit Blick auf die Finanzierung durch die öffentliche Hand

Eine Ausdifferenzierung der interessierenden Grund- und Untermodelle ist indessen nicht nur bezüglich der Finanzierung durch die öffentliche Hand (Form, Reichweite, Kompetenzaufteilung, etc.) möglich. Gleichermassen sind im Hinblick auf eine Umsetzung auch Aspekte wie die Beitragsvoraussetzungen, Bemessungsgrundsätze und Instrumente der jeweiligen subjekt- bzw. angebotsorientierten Modelle näher auszuführen:

#### *Ausdifferenzierungen subjektorientierter Finanzierungsmodelle*

Innerhalb der subjektorientierten Modelle kann unterschieden werden zwischen Finanzierungsvarianten, welche eine Subventionierung an das Absolvieren eines Vorbereitungskurses binden, im Gegensatz zu Modellen, in deren Rahmen eine Subvention an Personen vergeben wird, die sich für die jeweilige Prüfung angemeldet haben oder diese sogar erfolgreich bestanden haben. Bei der Entscheidung für oder wider eine dieser Varianten geht es durchaus auch um die Frage nach dem Ziel der Finanzierung. Sollen beispielsweise Personen, die sich auf die Prüfung im Selbststudium vorbereitet haben, unterstützt werden oder nicht? Sollen Personen unterstützt werden, die die Vorbereitungskurse als Option zur Weiterbildung nutzen, ohne dass sie das Ablegen der Prüfung anstreben? Sollen Personen unterstützt werden, welche die Prüfung nicht bestehen? Auch bezüglich des Auszahlungszeitpunkts können sich die Modelle unterscheiden, wobei ein früher Auszahlungszeitpunkt während des Kurses oder eine nachträgliche Auszahlung möglich sind. Variabel ist ebenso die Form des Beitrags bzw. das Finanzierungsinstrument. Denkbar sind etwa eine direkte Auszahlung, ein Bildungsgutschein oder subventioniertes Sparen in Form eines Bildungskontos.

#### *Ausdifferenzierungen angebotsorientierter Finanzierungsmodelle*

Bei den angebotsorientierten Modellen sind Differenzierungen vor allem aufgrund der Berechnungsmethode für den Beitrag, welchen die Anbieter von Vorbereitungskursen erhalten, möglich. Hierzu ist zu überlegen, in welcher Weise Teilnehmerzahlen, Lektionenzahlen und allenfalls auch Obergrenzen oder Richtwerte für Lektionenzahlen in die Berechnung einfließen sollen, ob die unterschiedlichen Kosten der Vorbereitungskurse (z. B. aufgrund unterschiedlicher Infrastrukturbedürfnisse) eine Rolle spielen sollen und welche weiteren Differenzierungen zwischen Branchen und Berufsbildungen in der Höhe der Subvention berücksichtigt werden sollen. Weitere Unterscheidungsmerkmale zwischen verschiedenen angebotsorientierten Finanzierungsvarianten basieren auf der Frage, aufgrund welcher Kriterien die unterstützungsberechtigten Anbieter anspruchsberechtigt sind und welches die Institution ist, die die Erfüllung dieser Kriterien bzw. allenfalls auch die Verwendung der Gelder überwacht.

### **3.2 Bisherige Diskussionsbeiträge zu Finanzierungsmodellen**

Seitens verschiedener Akteure wurden bereits Diskussionsbeiträge mit Bezug zur Finanzierung der Vorbereitungskurse eingebracht. Tabelle 3 fasst die zentralen Charakteristika der bisher vorgebrachten Modellvorschläge zusammen:

	Travail Suisse (2011)	Schweiz. Gewerkschaftsbund (2009)	SBBK (2012)	Schweiz. Gewerbeverband / Travail Suisse (2011)	Schweiz. Gewerbeverband (2011)
<b>Ausrichtung des Modells</b>					
<b>Grundprinzip</b>	Subjektorientiert	Subjektorientiert	Subjektorientiert	Angebotsorientiert	Angebotsorientiert
<b>Finanzfluss</b>	Direkt durch Bund	Direkt durch Bund	Indirekt via Kantone	Direkt durch Bund (Basis: Leistungsvereinbarung)	Noch offen
<b>Beitragsvoraussetzungen Teilnehmende</b>					
<b>Individuelle Voraussetzungen</b>	Wohnsitz nicht relevant, da direkte Bundesbeiträge	Nicht ausgeführt	Wohnsitzpflicht (im Detail noch zu klären)	---	---
<b>Beitragsvoraussetzungen Anbieter</b>					
<b>Reglementierung</b>	Bewilligung (Existenz Qualitätssicherungssystem, Veröffentlichung Erfolgsquote, Q-Bericht, Abliefern Rechnung an Bund)	Nicht ausgeführt	Keine	Anbieter müssen definierte Kriterien erfüllen (v.a. Infrastruktur, Lehrkräfte, QM-System), um Leistungsvereinbarung zu erhalten; Überprüfung durch Zertifizierungsinstitutionen	Prüfung Vorbereitungskurse anhand bestimmter Kriterien (z.B. Vorhandensein Qualitätssicherungssystem à la EFQM, ISO, EDUQUA)
<b>Qualitätsanforderungen</b>	QM-System der Anbieter als Bewilligungsvoraussetzung	Nicht ausgeführt	Keine Qualitätskontrolle	Neben QM-System sind Anbieter verpflichtet, Zulassungsbedingungen der Prüfungsträger zu beachten, Erfolgsquote zu veröffentlichen, Q-Bericht zu verfassen	Kriterien sollen der Qualitätssicherung dienen, OdA legen Minimal-/ ggf. Maximalumfang (z.B. Anzahl Lernstunden) fest im Hinblick auf Finanzierung
<b>Bemessungsgrundsätze</b>					
<b>Grundsätze und Referenzwerte für Bemessung</b>	Differenzierte Pauschale: Teilnehmer tragen bestimmten Mindestbetrag selbst, Obergrenze für Beteiligung öff. Hand	Pauschale von CHF 5'000	Einheitliche Pauschale in Bandbreite CHF 2'000-3'500	Erhalt von Subventionen aufgrund Anzahl rechtmässig eingeschriebener Personen	Gleicher Beitrag pro teilnehmende Person resp. pro Studierende/Semester (Grundlage FSV)

<b>Berechnungsmethode Beiträge</b>					
<b>Ermittlung der Beitragshöhe</b>	Berechnung Beitrag unter Berücksichtigung Studienkosten für Hochschulabgänger Bachelor und einheitlicher Pauschale für eidg. Prüfung	Nicht ausgeführt	Berechnung Pauschale gemäss aktuellen durchschnittlichen Zahlen in Kantonen BE, ZH, AG	Festlegung der Finanzierungshöhe nach konkreten Kriterien (max. Stundenzahl, max. Stundenansatz, min. Gruppengrösse, Übernahme von 60% der Kosten)	Nicht ausgeführt
<b>Form der Beiträge</b>					
<b>Instrument</b>	Bildungsgutscheine	Bildungsgutscheine, die während 5 Jahren Gültigkeit haben	Auszahlung an Teilnehmende	Auszahlung an Anbieter; Weitergabe an Studierende durch Senkung Studiengebühren	Auszahlung an Anbieter
<b>Auszahlungsgrundsätze/-modalitäten</b>					
<b>Auszahlungszeitpunkt</b> (z.B. nachträglich bei Vorweisen Diplom / Fachausweis; nachträglich bei Nachweis Notenausweis (unabhängig vom Prüfungserfolg); Teilzahlungen)	Auszahlung in Tranchen (nach Besuch 60% sowie 40% bei Anmeldung Prüfung)	Auszahlung an Lehrgänger/innen, d.h. erfolgreiche Absolventen/innen einer beruflichen Grundbildung mit EFZ oder vergleichbarer Ausbildung auf Sekundarstufe II	Auf Basis Notenausweis	Irrelevant bei angebotsorientierten Modellen	Irrelevant bei angebotsorientierten Modellen

Tabelle 3: Zentrale Merkmale der bisher in die Diskussion betreffend Finanzierung der Vorbereitungskurse eingebrachten Modellvorschläge



Auch im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung über die Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen äusserten sich verschiedene Akteure zur Finanzierung der Vorbereitungskurse, obschon die Kurse nicht Bestandteil dieser Vernehmlassung waren. So wiesen Wirtschaftsdachverbände, die grosse Mehrheit der Organisationen der Arbeit sowie verschiedene Kantone darauf hin, dass nebst den eidgenössischen Prüfungen auch die Finanzierung der Vorbereitungskurse geregelt und vor allem harmonisiert werden müsse.<sup>42</sup> Die unterschiedlich praktizierte Subventionierung der Anbieter seitens der Kantone wurde hierbei am stärksten kritisiert. Vor allem Wirtschaftsdachverbände äusserten sich konkret zu möglichen Ansätzen einer subjekt- bzw. nachfrageorientierten Finanzierung, an der sich der Bund beteiligen sollte, jedoch ohne inhaltlich Einfluss auf die Vorbereitungskurse zu nehmen.

Während die Analysen und Diskussionen zu möglichen Modellen für die zukünftige Finanzierung durch die öffentliche Hand aktuell noch im Gang sind, sind zwei Kantone bei der Lösungssuche bereits weiter fortgeschritten. Im Kanton Bern, welcher die FSV per 30. September 2014 gekündigt hat,<sup>43</sup> ist eine Vorlage betreffend eine subjektorientierte Unterstützung von Teilnehmenden von Vorbereitungskursen bei der Regierung hängig. Diese kantonale Vorlage sieht die Möglichkeit einer Pauschalzahlung an Studierende, welche die Prüfung absolviert haben, vor. Im Kanton Zürich traten per 1. Januar 2013 Neuregelungen betreffend die Finanzierung der Vorbereitungskurse in Kraft, welche sich am Prinzip nachfrageorientierter Angebotsfinanzierung orientieren. Für gemäss gesetzlichen Grundlagen beitragsberechtigte Bildungsangebote und Institutionen, welche mit dem Kanton eine Leistungsvereinbarung abschliessen, wird neu pro Studierende/r und Lektion eine Pauschale ausgerichtet.<sup>44</sup>

### 3.3 Prämissen und Ziele einer künftigen Finanzierung

Die Vor- und Nachteile sowohl der beiden Subventionierungsprinzipien für die Finanzierung der Vorbereitungskurse als auch ihrer diversen Umsetzungsvarianten sind im politischen Diskurs umstritten. Streitpunkt bilden insbesondere unerwünschte Wirkungen, die bei der Etablierung eines bestimmten Modells bzw. einer Modellvariante befürchtet werden.<sup>45</sup> Um eine gemeinsame Referenzbasis zu haben, welche eine nähere Auseinandersetzung mit einzelnen Modellen erlaubt, sind deshalb die Prämissen und Ziele des zukünftigen Finanzierungsmodells vorzugeben. Grundlage einer weiteren Eingrenzung und anschliessenden vertieften Prüfung von näher in Betracht kommenden Finanzierungsmodellen bilden die nachfolgend ausgeführten Prämissen und Ziele, welche mittels des zu-

<sup>42</sup> BBT (2012c).

<sup>43</sup> Vgl. Regierungsratsbeschluss betreffend die Kündigung der interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV) vom 19.9.2012: [http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche\\_rrb/beschluesse-detailseite.gid-974a2a3af27f402e91e51023ad8e1160.html](http://www.rr.be.ch/rr/de/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-974a2a3af27f402e91e51023ad8e1160.html) (Stand: 19.12.2012).

<sup>44</sup> Vgl. Regierungsratsbeschluss Nr. 1379/2012 betreffend Finanzierung von Leistungen der Berufsbildung (VFin BBG) und die Finanzcontrollingverordnung.

<sup>45</sup> Tatsächlich existieren jedoch zu den zu erwartenden Wirkungen einer Neuausrichtung des Finanzierungsmodells keine fundierten Analysen.

künftigen Modells eingehalten resp. erreicht werden sollen. Diese Prämissen und Ziele wurden anlässlich des Spitzentreffens vom 27. November 2012 erstmalig vorgestellt. In einem weiteren Schritt wurden sie Anfang Dezember 2012 den Mitgliedern des Spitzentreffens noch zur schriftlichen Stellungnahme unterbreitet und entsprechend angepasst. Anlässlich des Spitzentreffens vom 2. April 2013 wurden sie mit geringfügigen Änderungen zuhanden der weiteren Projektbearbeitung verabschiedet.

### 3.3.1 Prämissen eine künftigen Finanzierung

Bei den Prämissen handelt es sich um jene Grundsätze, welche bei einer Veränderung des Finanzierungsmodells vorausgesetzt werden sollen. Aufgrund der Gespräche mit den Mitgliedern des Spitzentreffens sowie weiteren relevanten Akteuren und der anschließenden Konsultation werden folgende Prämissen vorgegeben:

- *Festhalten an den bisherigen Organisationsprinzipien der höheren Berufsbildung:* Die höhere Berufsbildung bildet zusammen mit den Fachhochschulen, den Pädagogischen Hochschulen, den Universitäten und den Eidgenössischen Technischen Hochschulen die Tertiärstufe des schweizerischen Bildungssystems. Die höhere Berufsbildung wird gemeinsam von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt getragen. An den bewährten Organisationsprinzipien der höheren Berufsbildung und den Verantwortungsbereichen der einzelnen Akteure im Zusammenhang mit den eidgenössischen Prüfungen soll festgehalten werden.
- *Absichern der Parallelität von eidgenössischen Prüfungen und höheren Fachschulen:* Die höhere Berufsbildung umfasst die eidgenössischen Prüfungen (Berufsprüfung und höhere Fachprüfung) sowie die Bildungsgänge der höheren Fachschulen. Die Existenz dieser zwei unterschiedlichen Formen der höheren Berufsbildung soll auch bei einer Veränderung des Finanzierungsmodells der Vorbereitungskurse gewährleistet bleiben.
- *Erhalt eines Systems, das sowohl «marktwirtschaftlichen» Prinzipien folgen soll und sich durch Arbeitsmarktnähe auszeichnet als auch öffentliche Anforderungen zu erfüllen hat:* Die Organisationen der Arbeitswelt definieren die Ausbildungs- und Qualifikationsanforderungen, welche über die Prüfungsordnungen verankert werden. So wird dazu beigetragen, dass die höhere Berufsbildung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt werden kann. Vorbereitungskurse werden von privaten und öffentlichen Bildungsinstitutionen in einem wettbewerblichen System angeboten. Die Teilnahme an den Kursen ist für die Kandidaten/innen an eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen freiwillig. Das Angebot der Vorbereitungskurse ist flexibel genug, dass es den Kandidaten/innen für eidgenössische Prüfungen eine Vorbereitung erlaubt, welche den eigenen Lebensumständen und Bedürfnissen entspricht. Auch soll Flexibilität dahingehend gewährleistet sein, dass auf sich ändernde Bedürfnisse des Arbeitsmarkts mit neuen Angeboten reagiert werden kann. Gleichzeitig sind auf die höhere Berufsbildung bezogene öffentliche Interessen anzuerkennen

und Funktionsprinzipien des Systems der höheren Berufsbildung anzustreben, die eine Berücksichtigung dieser öffentlichen Ansprüche erlauben.

- *Gewährleistung einer hohen Qualität des Angebots:* Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt setzen sich gemeinsam für eine hohe Qualität des Angebots an Vorbereitungskursen ein.
- *Beteiligung aller Akteure an der Finanzierung nach klaren Kriterien:* Die Finanzierung der höheren Berufsbildung wird von privater (Arbeitgeber, Teilnehmende) und öffentlicher (Bund, Kantone) Seite getragen. Durch die gemeinsame Finanzierung durch öffentliche Hand und Private wird ein kostengünstiges und attraktives Angebot generiert. Die Beteiligung aller Akteure an der Finanzierung soll nach klaren Kriterien erfolgen.
- *Verhältnismässigkeit in Hinsicht auf Gesamtgefüge/-volumen der Finanzierung in der Berufsbildung:* Anpassungen des Finanzierungssystems und Erhöhungen der öffentlichen Beiträge für die Vorbereitungskurse sollen sich am Prinzip der Verhältnismässigkeit orientieren. Das neue Finanzierungsmodell für die Vorbereitungskurse soll das Gesamtgefüge des Finanzierungssystems im Bereich der Berufsbildung berücksichtigen. Überlegungen betreffend Belastung der Studierenden im Vergleich zu anderen Tertiärausbildungen sollen bei der Entwicklung des neuen Finanzierungsmodells einbezogen werden.
- *Aufrechterhalten der regionalpolitischen Steuerungsfähigkeit der Kantone:* Unabhängig davon, ob eine öffentliche Finanzierung der Vorbereitungskurse primär über den Bund oder die Kantone läuft, soll eine darüber hinausgehende Finanzierung durch die Kantone möglich sein. Damit wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, bei der Unterstützung von Angeboten oder Teilnehmenden der Vorbereitungskurse standortspezifische Überlegungen einzubeziehen.

### 3.3.2 Ziele einer künftigen Finanzierung

Die Ziele definieren die gewünschte Stossrichtung eines neuen Finanzierungsmodells für die Vorbereitungskurse. Es ist zwischen Wirkungs- und Funktionszielen zu unterscheiden. Folgende Ziele sind aufgrund der Gespräche mit den verschiedenen Akteuren für die weitere Vertiefung und Prüfung möglicher angebots- und subjektorientierter Finanzierungsmodelle leitend:

*Auf die Wirkungen des Finanzierungsmodells bezogene Ziele*

- *Unterstützung der Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen:* Die Unterstützung der Vorbereitungskurse durch die öffentliche Hand soll den Teilnehmenden der Vorbereitungskurse zugutekommen. Dabei sind sowohl «Equity»- als auch «Equality»-Grundsätze<sup>46</sup> zu berücksichtigen. Durch öffentliche Beiträge subventioniert werden

---

<sup>46</sup> Equity: Gerechtigkeit gegenüber anderen Ausbildungen auf Tertiärstufe; Equality: Gerechtigkeit im Zugang zur höheren Berufsbildung und im Umfang der finanziellen Belastung

sollen Teilnehmer/innen («Kandidaten/innen») an eidgenössischen Prüfungen, die einen Vorbereitungskurs besucht haben, unabhängig vom Bestehen der Prüfung. Bedingung für die Unterstützung ist jedoch, dass die Kursteilnehmenden die Prüfung absolviert haben.

- *Freizügigkeit der Teilnehmer/innen an Vorbereitungskursen*: Das Finanzierungssystem soll umfassende Freizügigkeit der Teilnehmer/innen an Vorbereitungskursen gewährleisten. Individuen sollen unabhängig von ihrem Wohnort und vom Standort des Vorbereitungskurses dasjenige Angebot wählen können, welches ihnen hinsichtlich Qualität, Preis und sonstigen Merkmalen optimal erscheint.
- *Garantie eines qualitativ hochwertigen und kostenoptimierten Angebots an Vorbereitungskursen*: Das Finanzierungsmodell für die Vorbereitungskurse soll dazu beitragen, dass das Kursangebot qualitativ hochwertig ist, indem die Kurse mit hohen Erfolgsquoten auf Prüfungen vorbereiten und dazu beitragen, dass ihre Absolventen/innen über ausgezeichnete und praxisrelevante Kompetenzen verfügen. Das Finanzierungsmodell und die weiteren Rahmenbedingungen des Angebots sollen so ausgestaltet sein, dass bei gegebenem Qualitätsanspruch ein kostenoptimiertes und für die Studierenden möglichst kostengünstiges Angebot resultiert. Noch zu entwickeln ist ein Qualitätsmanagementsystem für die Vorbereitungskurse.

#### *Auf die Funktionsweise des Finanzierungsmodells bezogene Ziele*

- *Schaffen nachhaltiger Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen*: Das neue Finanzierungsmodell soll eine nachhaltige Finanzierung der Vorbereitungskurse ermöglichen sowie zu Rechtssicherheit für Anbieter und Studierende beitragen. Nachhaltigkeit wird gefördert, wenn sich die Anbieter in ihren Entscheidungen auf vorhersehbare, transparente und relativ stabile Rahmenbedingungen verlassen können und wenn Investitionsentscheidungen bei ausreichender Vorhersehbarkeit hinsichtlich der zukünftigen Nutzung der Investitionen getroffen werden können.
- *Gewährleisten eines transparenten Systems*: Die Transparenz in Bezug auf Finanzflüsse, Kosten und Qualität der Angebote soll mit einem neuen Finanzierungsmodell gewährleistet werden. Transparenz soll auch dadurch gefördert werden, dass das Finanzierungssystem einfach gehalten wird.
- *Begrenzter administrativer Aufwand*: Das neue Finanzierungsmodell soll so angelegt sein, dass der administrative Aufwand in einem adäquaten Verhältnis zum Nutzen der administrativen Vorgaben gehalten werden kann und dass die Belastung sowohl für die Anbieter von Vorbereitungskursen als auch für die Subventionsgeber grundsätzlich so gering wie möglich ausfällt.

### **3.4 Auswahl der zu vertiefenden Modelle**

Für die Auswahl der Modellvarianten subjekt- und angebotsorientierter Finanzierung, welche im Rahmen des Mandats näher untersucht und bewertet werden sollten, gelangte

der Grundsatz zur Anwendung, dass Grund- bzw. Untermodelle, welche die vorgegebenen Prämissen nicht erfüllen, nicht vertieft betrachtet werden. Anlässlich des Spitzentreffens vom 27. November 2012 wurden sieben grundsätzlich denkbare Modellvarianten zu Subjekt- bzw. Angebotsorientierung präsentiert (vgl. unten Tabelle 4 und Tabelle 5). Ausgehend von den zu diesem Zeitpunkt ausgearbeiteten Prämissen wurde auch eine erste Vorauswahl jener Modelle, welche vertieft analysiert werden sollten, vorgeschlagen. Nach der Konsolidierung der Prämissen und Ziele wurde diese Vorauswahl im Januar 2013 erneut überprüft und den Mitgliedern der Spitzengruppe zur Diskussion vorgelegt. Am Spitzentreffen vom 2. April 2013 wurde entschieden, fünf Modelle einer vertieften Analyse und Bewertung zu unterziehen. Diese Modelle werden nachstehend vorgestellt.

#### *Zu vertiefende subjektorientierte Modelle*

Bei den subjektorientierten Finanzierungsmodellen werden sämtliche drei ursprünglich vorgestellten Untermodelle weiter vertieft. (vgl. Tabelle 4).

Subventionierungsprinzip	Subjektorientierung		
Adressat/innen der öffentlichen Beiträge	Teilnehmende		
Finanzflüsse	Direkte Bundesbeiträge	Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone	
Form der Bundesbeiträge	Spezifische Beiträge an TN	Variante 1: Integration in Bundespauschale	Variante 2: spezifische Beiträge an Kantone
<b>Einhaltung Prämissen</b>	ja	ja	ja
<b>Zielerreichung gemäss erster Einschätzung</b>	ja	ja	ja
<b>Bemerkungen</b>	---	Vorschlag SBBK geht in diese Richtung	---
<b>Auswahl für Vertiefung</b>	ja	ja	ja
<b>Modellbezeichnung</b>	Subjektfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)	Subjektfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale)	Subjektfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)

Tabelle 4: Zur Vertiefung ausgewählte subjektorientierte Modelle

Bei jenen subjektorientierten Modellen, die eine Finanzierung aus der Pauschale des Bundes an die Kantone vorsehen, wird zu prüfen sein, wie gut sich diese Pauschale eignet, um Mittel spezifisch den Vorbereitungskursen bzw. deren Teilnehmern/innen zufließen zu lassen, und dies in einer Weise, die bundesweit einigermaßen einheitlich ist.

#### *Zu vertiefende angebotsorientierte Modelle*

Bei den angebotsorientierten Finanzierungsmodellen werden zwei der vorgelegten Untermodelle weiterverfolgt (vgl. unten Tabelle 5). Zwei weitere angebotsorientierte Modelle, bei welchen die Einhaltung der Prämissen in höherem Masse fraglich erscheint, werden nicht vertieft. Bei diesen angebotsorientierten Modellen stellen sich grundsätzliche Fragen betreffend die Rolle, die die Prüfungsträger im Zusammenhang mit den Vorberei-

tungskursen spielen können und sollen. Des Weiteren bestehen Widersprüche zu den organisatorischen Realitäten der höheren Berufsbildung: Während die Prüfungsträger auf nationaler Ebene organisiert sind, ist dies für die Anbieter der Vorbereitungskurse nicht der Fall. Mittel, welche via Kantone an die Prüfungsträger gelangen, würden zudem wieder an national organisierte Träger fließen.

Nachstehende Tabelle 5 gibt im Detail wieder, welche angebotsorientierten Modelle vertieft analysiert und welche nicht weiter berücksichtigt werden.

Subventionierungsprinzip	Angebotsorientierung					
Finanzflüsse	Direkte Bundesbeiträge			Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone		
Adressat/innen der öffentlichen Beiträge	Anbieter Variante 1a: Anbieter, wobei Prüfungsträger die Kriterien vorgeben Variante 1b: Anbieter, wobei Verbundpartner die Kriterien und OdA Minimal- bzw. Maximalumfang der Beiträge vorgeben	Finanzierung via Prüfungsträger an Anbieter, Bundesbeiträge an Prüfungsträger	Anbieter Variante 1a: Anbieter, wobei Verbundpartner die Kriterien und OdA Minimalumfang vorgeben	Finanzierung via Prüfungsträger an Anbieter, Kantone geben Beiträge an Prüfungsträger weiter		
Form der Bundesbeiträge	Spezifische Beiträge an Anbieter	Spezifische Beiträge an Prüfungsträger	Variante A: Integration in Bundespauschale	Variante B: Spezifische Beiträge an Kantone	Variante A: Integration in Bundespauschale	Variante B: Spezifische Beiträge an Kantone
Einhaltung Prämissen	Steuerungsmöglichkeiten Kantone gering	Wettbewerbsverzerrung	ja	Steht in Widerspruch zu organisatorischen Realitäten der Berufsbildung		
Zielerreichung gemäss erster Einschätzung	ja	Nicht überprüft, da zentrale Prämisse nicht erfüllt	Freizügigkeits- und Transparenzziel fraglich	Nicht überprüft, da zentrale Prämisse nicht erfüllt		
Bemerkungen	Vorschlag sgv / Travail Suisse auf dieser Linie; Vorschlag sgv zieht diese Möglichkeit in Betracht	Prüfungsträger sind selber Anbieter von Vorbereitungskursen	Schwierigkeit Variante A: verbindet Status Quo mit Angebotsorientierung; Vorschlag sgv zieht diese Möglichkeit in Betracht	----		
Auswahl für Vertiefung	ja (insbesondere Varianten)	nein	ja	nein		
Modellbezeichnung	Angebotsfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)		Angebotsfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale) und Angebotsfinanzierung via Kantone (Spezifische Bundesbeiträge)			

Tabelle 5: Zur Vertiefung bzw. nicht zur Weiterverfolgung ausgewählte angebotsorientierte Modelle

In Bezug auf die zu vertiefenden angebotsorientierten Modelle ist grundsätzlich zu prüfen, ob eine Abkehr von der heute historisch gewachsenen und sehr selektiven Förderung einzelner Anbieter hin zu einer auf allgemeinen Kriterien beruhenden Förderung aller Anbieter, die diese Kriterien erfüllen, nicht nur mit einer substantiellen Erhöhung des Fördervolumens möglich wäre.

### 3.5 Kriterien zur Bewertung der Modelle

Ein gemeinsamer Referenzrahmen war neben den Prämissen und Zielen des zukünftigen Finanzierungsmodells auch im Hinblick auf die Kriterien für die Bewertung und vergleichende Beurteilung der ausgewählten Modelle zu gewährleisten. Anlässlich des Spitzentreffens vom 27. November 2012 wurden verschiedene Kriterien vorgeschlagen, an denen sich die Analyse der einzelnen Modelle orientieren sollte. Diese Kriterien wurden nach der Konsultation über die Prämissen und Ziele präzisiert und von den Mitgliedern der Spitzengruppe anlässlich der Sitzung vom 2. April 2013 zuhanden der weiteren Projektbearbeitung verabschiedet. Folgende Kriterien gaben demgemäss den Rahmen für die Bewertung der ausgewählten Finanzierungsmodelle vor:

#### 1. Erreichen der Wirkungs- und Funktionsziele

Diese Ziele lauten im Einzelnen wie folgt (vgl. auch oben Kapitel 3.3.2):

##### *Wirkungsziele*

- Unterstützung der Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen
- Freizügigkeit der Teilnehmer/innen an Vorbereitungskursen
- Garantie eines qualitativ hochwertigen und kostenoptimierten Angebots an Vorbereitungskursen

##### *Funktionsziele*

- Schaffen nachhaltiger Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen
- Gewährleisten eines transparenten Systems
- Begrenzter administrativer Aufwand

#### 2. Politische Durchsetzbarkeit

Relevant für die Bewertung der politischen Durchsetzbarkeit sind folgende Punkte:

- Akzeptanz betroffener Akteursgruppen / «Gewinner» und «Verlierer» im Vergleich zum heutigen System
- Ausmass erforderlicher Anpassungen auf rechtlicher Ebene
- Finanzielle Konsequenzen (sofern aufgrund verfügbarer Daten abschätzbar)
- Integration in BFI-Rhythmus, Einhaltung der zeitlichen Vorgaben der Periode 2017-2020.



## 4 Grundlagen zu Wirkungsweise und Rahmenbedingungen

Im Rahmen der Vertiefung der interessierenden Modelle war drei Fragen besondere Aufmerksamkeit zu schenken:

- *Wirkungsweise angebots- und subjektorientierter Finanzierung:* Erstens galt es, die Wirkungsweise und die zu erwartenden Auswirkungen angebots- und subjektorientierter Finanzierungsmodelle genauer zu erörtern und zu reflektieren. Vertiefte Beachtung sollte dabei der subjektorientierten Finanzierung zukommen, deren Wirkungsprinzipien im Gegensatz zur Angebotsfinanzierung noch weniger bekannt sind.
- *Finanzielle Rahmenbedingungen und Effekte:* Zweitens sollten die ausgewählten Modelle auf zu erwartende Umverteilungswirkungen und mögliche Effekte auf das Engagement der Kantone (inkl. Mitnahmeeffekte) diskutiert werden. Soweit aufgrund der vorliegenden Informationsgrundlagen möglich, sollten auch Überlegungen zum erforderlichen Mittelbedarf angestellt werden.
- *Rechtliche Spielräume und Anpassungsbedarf:* Drittens waren die rechtlichen Möglichkeiten für eine Einführung der Modelle darzulegen. Dabei sollte der Spielraum der bestehenden Gesetzgebung ausgelotet und Anpassungsbedarf aufgezeigt werden.

Kapitel 4 stellt im Hinblick auf die nachfolgende Analyse und Bewertung der ausgewählten Finanzierungsmodelle entsprechende Grundlagen und Vorüberlegungen bereit.

### 4.1 Wirkungsweise subjekt- und angebotsorientierter Finanzierung

Wichtige Anhaltspunkte betreffend die Grundmechanismen und Wirkungsprinzipien angebots- bzw. subjektorientierter Finanzierung liefern anhand des Weiterbildungsbereichs angestellte theoretische Überlegungen. In jüngerer Zeit haben vor allem subjektorientierte<sup>47</sup> Finanzierungsmodelle Beachtung erhalten, da sich mit ihnen Ineffizienzen hergebrachter angebotsorientierter Finanzierungssysteme vermeiden lassen. Aus theoretischer Sicht verfügen sie über verschiedene Vorteile, indem sie den Wettbewerb unter den Anbietern fördern und effizienzsteigernd wirken. Erste Erfahrungen mit der im Bildungsbereich bisher wenig verbreiteten subjektorientierten Finanzierung legen indessen in verschiedener Hinsicht auch eine Relativierung ihrer Wirkungen nahe.

#### 4.1.1 Theoriegestützte Grundmechanismen

##### *Subjektorientierte Finanzierung*

Subjektorientierte Finanzierung richtet sich direkt an die Nachfrager/innen oder Nutzer/innen. Im Rahmen dieses Finanzierungsprinzips gewinnen marktwirtschaftliche Me-

---

<sup>47</sup> Anstelle von subjektorientierter Finanzierung wird häufig auch die Bezeichnung «nachfrageorientierte Finanzierung» verwendet.

chanismen an Gewicht<sup>48</sup>, indem den Empfängern/innen der öffentlichen Förderung die freie Wahl eines Angebots ermöglicht und dadurch ein Wettbewerb unter den Anbietern ausgelöst wird. Dieser Wettbewerb erhöht seitens der Anbieter sowohl die produktive als auch die allokativen Effizienz.<sup>49</sup> Ihre Angebote orientieren sich stärker an den Bedürfnissen der Nachfrager/innen. Die Wirkung auf die Nachfrager/innen wird dabei stark beeinflusst durch die Wahl des Finanzierungsinstruments. Es wird unterschieden zwischen Instrumenten, die einen Anreiz beinhalten<sup>50</sup> und entsprechend eine Wirkung auf die Nachfrage haben (z.B. Bildungsgutscheine, subventioniertes Sparen, tripartite Fonds), und Instrumenten, die eher reaktiv wirken und entsprechend einen weniger direkten Einfluss auf die Ausbildungsbereitschaft haben (z.B. Steuerabzugsmöglichkeiten).

Auch bei subjektorientierter Bildungsfinanzierung ist Steuerung durch die öffentliche Hand erforderlich, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiften.<sup>51</sup> Steuerung hat in Form der Festlegung von Rahmenbedingungen zu erfolgen, wobei insbesondere folgende Punkte als bedeutsam erachtet werden:

- Definition des Kreises der unterstützungsberechtigten Nutzer/innen
- Massnahmen zur Minimierung der Verdrängung erwünschten privaten Engagements
- Aufstellen von Regeln für das Angebot, Sicherung der Qualität des Angebots
- Zielgruppengerechte und aktive Information über die Finanzierungsmöglichkeiten

Eine subjektorientierte Finanzierung ist deshalb für die öffentliche Verwaltung ebenfalls mit Aufwand verbunden. Für flankierende Massnahmen im Bereich Qualitätskontrolle und Information können zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand entstehen.

Ein häufig diskutiertes Phänomen im Zusammenhang mit einer subjektorientierten Finanzierung im Bildungsbereich sind Mitnahme- und Substitutionseffekte. Der öffentliche Beitrag ersetzt dabei einen Eigenbeitrag, der seitens der Nachfrager ohnehin geleistet worden wäre. Eine weitere Folge der Beiträge der öffentlichen Hand kann sein, dass die Arbeitgeber ihre Unterstützung an die Ausbildung ihrer Mitarbeitenden reduzieren.<sup>52</sup>

### *Angebotsorientierte Finanzierung*

Bei der angebotsorientierten Finanzierung finanziert oder subventioniert die öffentliche Hand ein Angebot. Öffentliche Mittel werden direkt an den Anbieter eines Angebots transferiert. Der Staat verfügt somit über einen erheblichen Einfluss auf die Quantität, die Qualität und den Preis des Angebots. Aus ökonomischer Sicht wird mittels Angebotsförderung direkt in die Preis- und Marktstruktur eingegriffen. Damit wird ermöglicht, dass private Anbieter oder öffentliche Institutionen ein Angebot gewährleisten können, dass

---

<sup>48</sup> Norekian (2008): 51.

<sup>49</sup> Wolter et al. (2003): 28.

<sup>50</sup> Ebd.: 29-32. Ob ein Instrument tatsächlich eine Anreizwirkung entfalten kann, hängt massgeblich auch davon ab, ob der finanzielle Beitrag prospektiv, d.h. vor der Entrichtung der Kursgebühr, geleistet bzw. verbindlich in Aussicht gestellt wird oder nicht.

<sup>51</sup> Ebd.: 32-33.

<sup>52</sup> Wolter et al. (2003): 18-19.

bestimmten öffentlichen Anliegen und Anforderungen entspricht. Der Eingriff in die Preis- und Marktstruktur führt jedoch potenziell zu Wettbewerbsverzerrungen, woraus sich wiederum negative allokativen Effekte und Effizienzverluste ergeben können.<sup>53</sup> Je nach Ausgestaltung der angebotsorientierten Finanzierung kann es zu Situationen kommen, in denen für Anbieter kein ausreichender Anreiz besteht, wirtschaftlich mit öffentlichen Mitteln umzugehen und ihre Leistungen möglichst passgenau zur Nachfrage zu gestalten. In Form von Output- und Qualitätskontrolle oder zielbezogenen Vorgaben besitzt der Staat verschiedene Steuerungsmöglichkeiten.<sup>54</sup> Seitens der Anbieter können bei angebotsorientierter Finanzierung Mitnahmeeffekte vorkommen.

Im Bereich der Angebotsfinanzierung existieren auch Lösungen, in denen öffentliche Beiträge an Anbieter nachfrageorientiert ausgerichtet werden. Die Anbieter erhalten einen Beitrag, der einen Bezug zur Nachfrage nach dem Vorbereitungskurs hat und entsprechend subjektorientierte Kriterien miteinbezieht. Als Stärke nachfrageorientierter Angebotsfinanzierung wird gemeinhin beurteilt, dass gewisse Marktmechanismen relevant bleiben, indem die Kursteilnehmer/innen mitbeeinflussen können, welche Anbieter unterstützt werden.

Reine Formen von Angebots- bzw. Subjektfinanzierung finden sich im Bereich der Weiterbildung kaum. Diese Bereiche sind immer schon durch eine Mischfinanzierung charakterisiert, bei der neben der Angebotsförderung auch andere Instrumente (z.B. Steuerabzüge) zum Tragen kommen und an der sich neben dem Staat verschiedene weitere Akteure (u.a. Studierende, Arbeitgeber) beteiligen.

#### 4.1.2 Erfahrungen mit subjektorientierter Finanzierung

Zu subjekt- bzw. nachfrageorientierter Finanzierung liegen im Bildungsbereich bisher erst begrenzte Erfahrungen vor. In der Schweiz war insbesondere das Instrument des (Bildungs-)Gutscheins Gegenstand verschiedener Studien (u.a. zu den Bereichen Weiterbildung und Kinderbetreuung).<sup>55</sup> Die theoretischen Annahmen zur Wirkungsweise der subjektorientierten Bildungsfinanzierung sind auf der Basis der vorhandenen empirischen Studien zu subjektorientierten Finanzierungsinstrumenten sowie weiterer Gutachten und Expertisen in verschiedener Hinsicht zu präzisieren und zu relativieren.<sup>56</sup> Hinweise betreffend Präzisierungen und Relativierungen zur Wirkungsweise subjektorientierter Finanzierung ergeben sich auch aus den Erfahrungen jener Kantone, die im Bereich der höheren Berufsbildung bereits eine Anpassung des Finanzierungsmodells vorgenommen haben oder einen Modellwechsel vollziehen wollen.

---

<sup>53</sup> Norekian (2008): 50-51.

<sup>54</sup> Wolter et al. (2003): 28.

<sup>55</sup> Wolter/Messer (2009); Renold (2009); Sgier (2011); Interface (2012); Département de l'Instruction Publique, Canton de Genève (2010). Vgl. auch Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2011): 15. Der Bericht stellt den Erkenntnisstand zum Instrument des Bildungsgutscheins im Überblick dar.

<sup>56</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die empirischen Erkenntnisse primär auf Erfahrungen mit nachfrageorientierter Finanzierung in Form von Gutscheinen im Weiterbildungs- und Betreuungsbereich beziehen. Die höhere Berufsbildung unterscheidet sich von diesen Bereichen, indem das Ausbildungsniveau der Nachfrager generell hoch ist. Zudem ist die Unterstützung der Arbeitgeber für die Vorbereitungskurse in vielen Branchen traditionell sehr ausgeprägt.

Die Erkenntnislage betreffend die Auswirkungen subjektorientierter Finanzierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auswirkungen auf das Angebot:* Die Wirkung der Subjektfinanzierung auf das Angebot lässt sich anhand der verfügbaren Grundlagen nicht eindeutig beurteilen. Einzelne Studien weisen darauf hin, dass die Angebote tendenziell bedürfnisorientierter ausgestaltet werden und dass mit subjektorientierter Finanzierung Anreize zum Leistungsausbau und zu unternehmerischem Handeln gesetzt werden.<sup>57</sup> Ebenso konnte beobachtet werden, dass das Qualitätsbewusstsein und die Professionalität bei den Anbietern zunehmen. Andere Beispiele jedoch, so etwa die Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen im Kanton Genf, widersprechen jedoch der Annahme, dass sich ein Gutschein auf das Angebotsprofil auswirke. Das dortige Angebot veränderte sich kaum. Zudem konzentrierten sich die eingelösten Gutscheine auf wenige Anbieter.
- *Auswirkungen auf die Nachfrage:* Die Studien zu den Erfahrungen mit subjektorientierten Instrumenten im Weiterbildungsbereich zeigen, dass die Nachfrage mittels Gutscheinen insgesamt erhöht werden kann. Dabei treten allerdings insbesondere bei gut qualifizierten Personen substantielle Mitnahmeeffekte auf.<sup>58</sup> Eine Anreizwirkung ist zwar vorhanden, aber geringer als erwartet. Ob der Gutschein effektiv wirkt, hängt stark von seiner Ausgestaltung (Auszahlungszeitpunkt, Höhe des Beitrags) sowie von der Information über die Finanzierungsinstrumente und das Ausbildungsangebot ab. Erfahrungen im Kanton Aargau, wo Absolventen/innen von eidgenössischen Prüfungen rückwirkend ein Rückerstattungsgesuch stellen können, zeigen, dass derzeit lediglich etwa 20 bis 30 Prozent der erfolgreichen Absolventen/innen einer eidgenössischen Prüfung den Betrag von CHF 2'000 einfordern.<sup>59</sup> In Frage gestellt wird schliesslich durch die vorhandenen Studien, inwiefern die Nachfrager tatsächlich über Wahlmöglichkeiten verfügen. Im Weiterbildungsbereich werden diese unter anderem angesichts der geringeren Angebotsdichte ausserhalb der städtischen Zentren als begrenzt eingeschätzt.
- *Auswirkungen auf die Arbeitgeber/innen:* Zu Veränderungen des Verhaltens der Arbeitgeber/innen kann aufgrund der verfügbaren Studien wenig ausgesagt werden. Das Experiment des (ehemaligen) BBT mit Bildungsgutscheinen war zu kurzfristig angelegt, als dass ein Einfluss der staatlichen Finanzierung auf die Beteiligung der Arbeitgeber/innen an der Weiterbildung hätte nachgewiesen werden können.<sup>60</sup> In der Evaluation der Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern zeigt sich, dass die Arbeitgeber/innen ihr Engagement zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie aufgrund der Einführung der Gutscheine zumindest in der kurzen Dauer seit Beginn des Pilotprojekts nicht veränderten.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Interface (2012).

<sup>58</sup> Département de l'Instruction Publique, Canton de Genève (2010), Wolter/Messer (2009).

<sup>59</sup> Über die Gründe dieses Verzichts einer Mehrheit der berechtigten Personen kann seitens der Verantwortlichen bei der kantonalen Verwaltung nur spekuliert werden (möglich u.a. fehlende Information durch die Anbieter, Finanzierung durch den Arbeitgeber oder durch den Staat bei reglementierten Berufen, Wohnsitzverlegung).

<sup>60</sup> Wolter/Messer (2009): 10.

<sup>61</sup> Interface (2012): 27-33.

Die bisherigen Erfahrungen mit subjektorientierter Finanzierung und deren wissenschaftliche Aufarbeitung lassen also insgesamt darauf schliessen, dass die Wirkung subjektorientierter Finanzierungsmodelle nicht immer gemäss den theoretisch umschriebenen Grundmechanismen ausfällt. Insbesondere die Annahme, dass das Bildungsangebot mit nachfrageorientierter Finanzierung bedürfnisorientierter und qualitativ besser wird, ist differenzierter anzugehen.

#### **4.1.3 Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen**

Die Ausgangsbedingungen in den einzelnen Branchen/Berufen im Bereich der höheren Berufsbildung sind heute sehr unterschiedlich, und dies sowohl was die Nachfrage nach Vorbereitungskursen als auch was das Kursangebot anbelangt (vgl. auch Kapitel 2). Aus theoretischer Sicht ist die Entwicklung der Nachfrage insbesondere abhängig vom Verlauf der «Nachfragekurve»<sup>62</sup>, welcher je nach Branche/Beruf variieren kann, sowie von der Höhe der öffentlichen Beiträge, welche entweder direkt an die Teilnehmer/innen fliesen oder in Form von Preissenkungen der Anbieter an die Teilnehmer/innen weitergegeben werden. Sowohl bei Subjekt- als auch bei Angebotsfinanzierung ist eine Reaktion der Nachfrage auf eine Anpassung der öffentlichen Beiträge ist am ehesten in Branchen/Berufen mit elastischer Nachfragekurve zu erwarten. Bei Angebotsfinanzierung wird die Entwicklung der Nachfrage zudem generell dadurch beeinflusst, in welchem Ausmass die Subventionen in Form von Preissenkungen an die Nachfrager/innen weitergegeben werden. Auch Mitnahmeeffekte seitens der Kursteilnehmenden dürften je nach Branche/Beruf in unterschiedlichem Ausmass zum Tragen kommen. Seitens der Teilnehmer/innen sind sowohl bei subjekt- als auch bei angebotsorientierter Finanzierung insbesondere in Branchen/Berufen mit tiefen Kursgebühren Mitnahmeeffekte zu erwarten.

## **4.2 Finanzielle Rahmenbedingungen und Effekte**

Finanzielle Rahmenbedingungen und Effekte der einzelnen Modelle lassen sich angesichts des heutigen Diskussions- und Wissensstandes lediglich in sehr allgemeiner Weise diskutieren. Dies hat verschiedene Gründe: Zum einen sind zur Wahl des präferierten Modells und dessen konkreter Ausgestaltung noch zahlreiche Fragen offen. Zum andern präsentiert sich die Daten- und Informationslage zur Berechnung des Mittelbedarfs je nach Modellausgestaltung mehr oder weniger lückenhaft. Auch stehen wichtige Entscheidungen im Hinblick auf die Finanzierung noch aus.

### **4.2.1 Vorüberlegungen zur Bestimmung des erforderlichen Finanzvolumens**

Der Umfang der notwendigen Mittel für die Subventionierung durch die öffentliche Hand hängt in entscheidendem Masse von der Bemessung und der Höhe der Beiträge, die den Teilnehmer/innen bzw. Anbietern von Vorbereitungskursen zugutekommen sollen, ab.

---

<sup>62</sup> Der Verlauf der Nachfragekurve kann je nach Branche/Beruf unterschiedlich sein. Er hängt vermutlich auch von den Bildungsrenditen ab sowie vom gegenwärtig erzielten Einkommen der Teilnehmer/innen und vom bisherigen Engagement der Arbeitgeber.

Entscheidendes Kriterium für die Festlegung der Beiträge sollte dabei (neben Budgetrestriktionen) letztlich sein, dass mit entsprechender Höhe der Förderung der Teilnehmer/innen oder Anbieter die anvisierten Wirkungen im Zusammenhang mit der Unterstützung der Kursteilnehmer/innen erreicht werden können. Bei Subjektfinanzierung hängt die Reaktion der Teilnehmer/innen sowohl von der absoluten Beitragshöhe als auch von der Relation der Förderung zu den Gesamtkosten der Ausbildung ab. Bei angebotsorientierten Modellen lässt sich die Wirkung daran messen, dass die Anbieter aufgrund der Subventionierung tiefere Marktpreise anbieten oder dass Angebote in einer bestimmten Qualität durch die Subventionierung erst möglich werden. Wie hoch die Beiträge in entsprechenden Modellen idealerweise anzusetzen und welche branchenspezifischen Unterschiede dabei zu berücksichtigen wären, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen, lässt sich jedoch aufgrund der heutigen Kenntnislage nicht beurteilen. Konkrete Werte wären auf der Basis von empirischen Grundlagen zu ermitteln.

Abschätzungen zum seitens Bund und Kantonen erforderlichen Finanzvolumen setzen neben Abklärungen zur Beitragshöhe zudem weitergehende Überlegungen zum Bemessungsprinzip der Beiträge voraus, die entweder direkt vom Bund oder via die Kantone an die Teilnehmenden bzw. Anbieter fliessen.

Zur Bemessung der Beiträge bieten sich sowohl für subjektorientierte als auch für angebotsorientierte Finanzierungsmodelle grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder werden Beiträge an Teilnehmer/innen bzw. Anbieter von Vorbereitungskursen in Form einer generellen Pauschale entrichtet, oder es wird ein System mit abgestuften Beiträgen eingerichtet.

- *Generelle Pauschale:* Alle Teilnehmer/innen bzw. Anbieter von Vorbereitungskursen erhalten den gleichen Betrag. Es erfolgt keine Spezifizierung der Beiträge für die Vorbereitungskurse in Abhängigkeit eines vorgegebenen Kriteriums (Branche, Berufsgruppe, BP oder HFP, Kosten o.ä.).
- *Abgestufte Beiträge:* Die Teilnehmer/innen bzw. Anbieter erhalten einen (Pauschal-)Beitrag, welcher einen Bezug zu den effektiven Kosten des Vorbereitungskurses hat. Die Höhe des (Pauschal-)Beitrags wird entweder pro Beruf/Abschluss oder für spezifische Berufsgruppen gesondert bestimmt und festgelegt. Es kann ein Maximalbeitrag vorgegeben werden.

Generelle Pauschalen an die Teilnehmer/innen oder die Anbieter ermöglichen ein einfaches, transparentes System. Abgestufte Beiträge besitzen gegenüber einer generellen Pauschale den Vorteil, dass ein Bezug zu den unterschiedlichen Kosten der Vorbereitungskurse in den einzelnen Berufen hergestellt werden kann oder weitere Merkmale der Teilnehmer/innen oder des Angebots berücksichtigt werden können. Für die Abstufung resp. die Bildung von Beitragsgruppen sowie die Bestimmung der Beitragshöhe pro Gruppe sind grundsätzlich verschiedene Vorgehensweisen und Kriterien denkbar. Beitragsgruppen können nach einer vorgegebenen Berufssystematik (z.B. Branchen, eidg. Abschluss, öffentliche vs. private Anbieter) und/oder direkt ausgehend von effektiven

Kenngrossen (z.B. Kurskosten, Marktpreis, Teilnehmer/innenlektionen<sup>63</sup>) gebildet werden. Beide Vorgehensweisen beinhalten jedoch spezifische Umsetzungsschwierigkeiten und weisen damit auf Nachteile abgestufter Beiträge hin.<sup>64</sup>

Ein generelles Problem abgestufter Beiträge besteht zudem darin, dass bisher nur ansatzweise ein Überblick über die Kostenverhältnisse im Bereich der Vorbereitungskurse vorhanden ist, was sowohl die Bereitstellung der erforderlichen Bemessungssystematik als auch die Abschätzung von Kostenfolgen eines abgestuften Finanzierungsmodells erschwert.<sup>65</sup> Für die Festlegung und Überprüfung der Beiträge für die einzelnen Gruppen wären regelmässig detaillierte Kostenerhebungen erforderlich. Die Bereitstellung entsprechender Grundlagen wäre mit grösserem Aufwand verbunden.

Tabelle 6 fasst die Vor- und Nachteile der beiden Varianten zur Bemessung der öffentlichen Beiträge zusammen:

	Generelle Pauschale	Abgestufte Beiträge
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einfaches, transparentes System</li> <li>– Grundlagen zur Berechnung des öffentlichen Mittelbedarfs bereits vorhanden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezug zu unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Branchen/Berufen möglich</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine Berücksichtigung der nach Branche/ Beruf variierenden Kosten der Vorbereitungskurse für Teilnehmende oder Anbieter</li> <li>– Ausbildungen von hohem öffentlichem Interesse erhalten gleiche Förderung wie alle anderen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Systematik für Einteilung in Berufsgruppen unklar</li> <li>– Je nach Kriterium für die Abstufung werden unerwünschte Anreize gesetzt</li> <li>– Unvollständiger Überblick über heutige Kostenverhältnisse</li> <li>– Regelmässig umfangreiche und detaillierte Kostenerhebungen erforderlich</li> </ul>

Tabelle 6: Vor- und Nachteile von generellen Pauschalen und abgestuften Beiträgen

Die Aufstellung macht deutlich, dass im Hinblick auf die mit dem neuen Finanzierungsmodell anvisierten Wirkungsziele eher abgestufte Beiträge zu favorisieren wären. Das ebenfalls vorgegebene Funktionsziel eines transparenten Systems spräche demgegenüber eher für eine generelle Pauschale, welche sich zudem mit Blick auf eine Einführung bis 2017 eher verwirklichen liesse.

<sup>63</sup> Es gilt zu beachten, dass je nach massgeblichem Kriterium unerwünschte Anreize gesetzt werden. So ist etwa bei einer nach Kursgebühren abgestuften Subjektfinanzierung unter Umständen eine Beitragssenkung seitens der Arbeitgeber zu gewärtigen oder bewirkt ein nach Marktpreis abgestuftes System seitens der Anbieter Preistreiberei. Ein angebotsorientiertes Modell mit Abstufung nach Kosten der Anbieter kann diese zu Kostentreiberei veranlassen. Eine Orientierung an der Anzahl Lektion pro Teilnehmer/in setzt für die Anbieter Anreize, die Lektionenzahlen auszuweiten.

<sup>64</sup> Während eine Vorgehensweise mit vorgegebenen Berufssystematiken mit dem Nachteil verbunden ist, dass im Bereich der Vorbereitungskurse die Anwendung der gängigen Systematiken wenig gebräuchlich ist und keine allgemein anerkannten Zuteilungen der Kurse existieren, stellt sich bei einem Ausgehen von effektiven Kenngrossen die Frage, wie die einzelnen Beitragsgruppen letztlich definiert und abgegrenzt werden und ihre jeweilige Spanne begründet wird. Hinsichtlich einer Subjektfinanzierung wurden im Kanton Bern verschiedene dieser Kenngrossen getestet. Sie haben sich jedoch als untauglich für eine Umsetzung erwiesen.

<sup>65</sup> Heute können die Kosten der Teilnehmenden aufgrund der vorhandenen Information aus den Studien von BASS und econcept nur angenähert werden, wobei von sehr breiten und mit Blick auf die Vorbereitungskurse wenig aussagekräftigen Berufsgruppen ausgegangen werden müsste.

#### 4.2.2 Abschätzungen zum Finanzvolumen und relevante Datengrundlagen

Bezüglich des für die einzelnen Finanzierungsmodelle erforderlichen Finanzvolumens lassen sich nach heutigem Stand der Diskussionen nur generelle Grössenordnungen bestimmen, indem ausgewählte Pauschalen vorgegeben werden. Als Richtgrösse für Pauschalen, die sich an den Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen orientieren, können einerseits Berechnungs- bzw. Erfahrungswerte der Kantone, welche ihr Finanzierungsmodell in jüngerer Zeit revidiert haben (AG, BE, GE, ZH), verwendet werden. Andererseits lässt sich aufgrund der in der Studie von econcept (2011) ermittelten Mittelwerte zu den Kosten der Teilnehmer/innen eine Schätzung anstellen.<sup>66</sup>

Bei Vorgabe entsprechender genereller Pro-Kopf-Pauschalen, die an die Teilnehmer/innen<sup>67</sup> fliessen, lassen sich basierend auf den Kandidaten/innenzahlen für eidgenössische Prüfungen des Jahres 2010 die in Tabelle 7 dargestellten Grössenordnungen des Finanzierungsvolumens berechnen. Zum Vergleich werden auch die Kosten aufgeführt, die entstehen würden, wenn – im Falle eines subjektorientierten Finanzierungsmodells – nicht nur an Personen, die im Hinblick auf das Absolvieren einer eidgenössischen Prüfung tatsächlich einen Kurs besucht haben, sondern alle Kandidaten/innen von eidgenössischen Prüfungen unterstützt würden.

Höhe der Pauschale [CHF/Person]	Anzahl Kursteilnehmer/innen	Gesamtbedarf [CHF]	Anzahl Kandidaten/innen	Gesamtbedarf [CHF]
<b>Kantonale Pauschalen</b>				
750 <sup>68</sup>	Ca. 14'000 <sup>69</sup>	10.5 Mio.	Ca. 16'500	12.375 Mio.
2'000 <sup>70</sup>		28.0 Mio.		33.000 Mio.
2'700 <sup>71</sup>		37.8 Mio.		44.550 Mio.
3'500 <sup>72</sup>		49.0 Mio.		57.750 Mio.
<b>Kursgebühren gemäss econcept-Studie</b>				
3'250 <sup>73</sup>	Ca. 14'000	45.5 Mio.	Ca. 16'500	53.625 Mio.

Tabelle 7: Gesamtbedarf (Grössenordnung) bei Pro-Kopf-Beiträgen für die Kursteilnehmenden bzw. alle Kandidierenden von eidgenössischen Prüfungen und ausgewählten Pauschalen

Basierend auf den gewählten Pauschalen und dem jeweiligen Adressaten/innenkreis beträgt der öffentliche Mittelbedarf zwischen CHF 10 Mio./a und CHF 58 Mio./a. Damit

<sup>66</sup> econcept (2011): 46. Die Gebühren für eine Berufsprüfung betragen bei den Berufsprüfungen im Durchschnitt etwa CHF 9'000. Bei den höheren Fachprüfungen liegen sie durchschnittlich bei CHF 13'000.

<sup>67</sup> Bei einem System mit nachfrageorientierter Angebotsfinanzierung flössen die entsprechenden Beträge den Anbietern zu.

<sup>68</sup> Entspricht nachfrageorientierter Pauschale für Teilnehmer/innen von Weiterbildungskursen im Kanton Genf

<sup>69</sup> Gemäss econcept (2011) besuchen 80 bis 90% der Kandidaten/innen für eidgenössische Prüfungen einen Vorbereitungskurs. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Anteil in Zukunft gleich hoch bleibt.

<sup>70</sup> Entspricht nachfrageorientierter Pauschale an erfolgreiche Prüfungsabsolventen/innen im Kanton Aargau

<sup>71</sup> Entspricht geplanter nachfrageorientierter Pauschale an Prüfungsabsolventen/innen im Kanton Bern

<sup>72</sup> Entspricht nachfrageorientierter Pauschale (Maximalbetrag) an Anbieter mit Leistungsvereinbarung im Kanton Zürich

<sup>73</sup> Entspricht einem Drittel des gewichteten Mittelwerts der Kosten der Vorbereitungskurse für Berufsprüfungen und für höhere Fachprüfungen gemäss econcept (2011) (Berechnung mit gerundeten Beträgen). Die Berechnung basiert auf dem Grundsatz, dass sich Teilnehmende, Arbeitgeber und öffentliche Hand zu gleichen Anteilen an der Finanzierung beteiligen.



liegt er teilweise deutlich unter dem heute bei rund CHF 50 Mio./a geschätzten Umfang der öffentlichen Beiträge für die Vorbereitungskurse (vgl. auch Kapitel 2.2.1).

*Fazit:* Die Abschätzungen zeigen, dass der Mittelbedarf für die einzelnen Modelle je nach vorgegebener Pauschale und Definition der Zielpersonen stark variiert. Sie machen ersichtlich, dass der Mittelbedarf letztlich anderen Entscheidungen im Hinblick auf das Modell nachgelagert ist, da er über die Festlegung der Höhe der Pauschale angepasst werden kann. Dasselbe gälte auch für eine generelle Pauschale an die Anbieter von Vorbereitungskursen.

Angesichts der fehlenden Datenbasis deutlich aufwendiger und schwieriger würde sich eine Abschätzung der Grössenordnung des Finanzvolumens bei abgestuften bzw. kostenbasierten Beiträgen gestalten (vgl. Kapitel 4.2.1). In Anbetracht der zahlreichen noch offenen Fragen betreffend das Finanzierungsmodell und dessen konkrete Ausgestaltung sowie des mit der Datenbeschaffung und Berechnung verbundenen Aufwands sind detaillierte Abschätzungen zum Finanzvolumen abgestufter Modelle sinnvollerweise erst für allfällige bereits spezifizierte Modelle in der Endauswahl durchzuführen. Idealerweise sind bis dahin auch weitere Vorentscheide zu den finanziellen Rahmenbedingungen gefällt. Für eine detaillierte Berechnung des erforderlichen Finanzvolumens werden neben den vorhandenen Studien und Statistiken (vgl. Kapitel 2.2) insbesondere auch Finanzstatistiken und anbieterbezogene Informationen der Kantone eine wichtige Rolle spielen.

Teilweise ist jedoch bereits heute ersichtlich, dass notwendige Datengrundlagen für eine Berechnung nur annäherungsweise vorhanden sind oder ganz fehlen. Dies betrifft neben den Angaben zu den Kosten der Kurse, die für Berechnungen bei nach Kosten abgestuften Modellen notwendig wären, insbesondere auch Informationen zu den Kursanbietern. Es kann gemäss den geführten Interviews nicht davon ausgegangen werden, dass die Kantone sämtliche relevanten Kursanbieter kennen. Gemäss den Rückmeldungen der interviewten Kantonsvertreter ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich die Zahl der unterstützten Anbieter bei einer Abkehr vom heutigen «À la carte-System» ausweiten würde.<sup>74</sup>

### 4.2.3 Umverteilungswirkungen und Effekte auf das Engagement der Kantone

Hinsichtlich der finanziellen Rahmenbedingungen des neuen Finanzierungsmodells betreffend Vorbereitungskurse sind verschiedene wichtige Vorentscheide noch nicht gefallen. Momentan noch offen ist insbesondere, ob die Unterstützung der Vorbereitungskurse im bisherigen Umfang der öffentlichen Berufsbildungsbeiträge mit einem Bundesanteil von 25 Prozent stattfinden oder ob zusätzliche Bundesmittel für die höhere Berufsbildung gesprochen werden sollen. Ebenfalls noch ungeklärt ist, inwiefern sich die Kantone tatsächlich verpflichten resp. verpflichtet werden sollen, einen allfälligen Systemwechsel zu vollziehen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang sie ungeachtet neuer Finanzierungsmodalitäten seitens des Bundes an ihrer hergebrach-

<sup>74</sup> In den anbieterstarken Kantonen Zürich und Bern wird im Vergleich zu den heute unterstützten Anbietern mit einem Anstieg von rund einen Viertel bis einen Drittel gerechnet.

ten Unterstützung von Anbietern bzw. Teilnehmenden festhalten können (u.U. parallel zu neuem System).

Sowohl die Frage nach dem seitens des Bundes insgesamt eingeplanten Mitteleinsatz als auch die Frage nach weitergehenden Subventionierungen durch die Kantone, welche sich unter Umständen nicht nach den Grundsätzen eines gemeinsamen Modells mit dem Bund richten, sind für die Einschätzung der finanziellen Effekte der verschiedenen Modelle von zentralem Belang. Angesichts der noch ausstehenden Klärung dieser Fragen lassen sich Umverteilungswirkungen der einzelnen Modelle sowie Auswirkungen auf das Engagement der Kantone erst mittels genereller Überlegungen beschreiben. Insbesondere spezifische Angaben zu den Kostenfolgen für die einzelnen Kantone werden erst möglich sein, wenn weitere Vorentscheide betreffend den Gesamtumfang der öffentlichen Unterstützung für die Vorbereitungskurse und die Höhe von seitens des Bundes zusätzlich bereitgestellten Mittel gefällt sind.

#### *Subjekt- bzw. Angebotsfinanzierung direkt über den Bund*

Bei direkten Bundesbeiträgen an die Teilnehmenden bzw. Anbieter von Vorbereitungskursen gewinnt der Bund im Vergleich zum heutigen Finanzierungssystem an Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten, da neu substanziale Mittel direkt vom Bund an die Teilnehmenden bzw. Anbieter fliessen würden. Die Auswirkungen auf die Kantone sowie auf die Subventionierung durch die Kantone sind abhängig von den finanziellen Rahmenbedingungen:

- *Variante bisheriger Umfang öffentliche Berufsbildungsbeiträge:* Sofern Bundesbeiträge an die Kursteilnehmenden bzw. Anbieter im Rahmen der direkten Berufsbildungsausgaben des Bundes an Dritte erfolgen, reduzieren sich für die Kantone als Folge davon die in den Pauschalen verfügbaren finanziellen Mittel.<sup>75</sup> Durch eine Reduktion der Pauschalen können sich in den einzelnen Kantonen je nach deren Prioritäten massgebliche Veränderungen für die höhere Berufsbildung bzw. auch für die übrigen Bereiche der Berufsbildung, welche über die Pauschale finanziert werden, ergeben.<sup>76</sup> Es kann zur Folge haben, dass Kantone bei ihren eigenen Mitteln zuhanden der Vorbereitungskurse sparen oder – wenn sie an einer Subventionierung der Kurse im bisherigen Umfang festhalten – in anderen Bereichen der Berufsbildung resp. der höheren Berufsbildung ihre finanzielle Unterstützung reduzieren.
- *Variante zusätzliche Bundesmittel:* Bei zusätzlichen Bundesmitteln für die höhere Berufsbildung würde der heutige finanzielle Spielraum der Kantone im Hinblick auf

<sup>75</sup> Je mehr der Bund direkt für die Berufsbildung bezahlt, desto kleiner wird der Anteil der Mittel, welcher für die Pauschalbeiträge an die Kantone zur Verfügung steht. Da die gesetzliche Richtgrösse von 25 Prozent der Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand mittlerweile erreicht ist, besteht nicht mehr wie in der Vergangenheit die Möglichkeit, den Bundesbeitrag an die Kantone mittels eines Ausbaus des Bundesanteils für die Berufsbildung zu erhöhen.

<sup>76</sup> Umverteilungswirkungen werden auch dadurch beeinflusst, wie die Pauschalen der Kantone gekürzt werden. Wie diese Kürzungen vorgenommen werden sollen, ist noch jedoch ungeklärt (z.B. bei allen Kantonen zu gleichem Anteil oder unterschiedlich nach bisherigen Auslagen für die Vorbereitungskurse). Wird bei allen Kantonen zu gleichen Anteilen gekürzt, werden in einem Teil der Kantone unter Umständen Mittel abgezogen, die bisher nicht für Vorbereitungskurse eingesetzt wurden, was zu Kürzungen in anderen Berufsbildungsbereichen führt. Werden Kürzungen gemäss den bisherigen kantonalen Ausgaben für die Vorbereitungskurse vorgenommen, kann dies bewirken, dass denjenigen Kantonen mehr Mittel bleiben, die Vorbereitungskurse bis anhin in eher geringem Masse unterstützt haben.

die im Rahmen der Bundespauschale zur Verfügung stehenden Mittel erhalten bleiben. Entsprechend stünden in den Kantonen in unverändertem Masse Mittel für die höhere Berufsbildung und die Vorbereitungskurse zur Verfügung. Die beim Bund zusätzlich eingesetzten Mittel wären im BFI-Gesamtkontext zu verankern und würden somit unter Umständen die Bundessubventionen in anderen Bildungsbereichen tangieren.

Bei einem Festhalten an der Möglichkeit zur parallelen Kantonssubventionierung ist unabhängig von den finanziellen Rahmenbedingungen damit zu rechnen, dass Kantone ihr finanzielles Engagement bei bestimmten vom Bund unterstützten Bereichen verkleinern. Dabei können insbesondere bei einer direkten Angebotsfinanzierung durch den Bund Mitnahme- bzw. Substitutionseffekte vorkommen, indem die Kantone ihre Subventionen für Angebote kürzen, für die sie ohne die Beiträge des Bundes selber aufgekomen wären. Das Ausmass dieser Mitnahmeeffekte ist aufgrund der heutigen Kenntnislage nicht abschätzbar.

Tabelle 8 stellt die wichtigsten Umverteilungswirkungen und Effekte bezüglich des Engagements der Kantone bei einer direkten Bundesfinanzierung modellspezifisch dar:

Subjektfinanzierung	Angebotsfinanzierung
Direkte Bundesbeiträge an Teilnehmer/innen	Direkte Bundesbeiträge an Anbieter
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reduktion der Mittel im Rahmen der kantonalen Pauschalen, sofern keine zusätzlichen Bundesmittel eingesetzt werden</li> <li>– Bei Reduktion der Pauschalen: Kürzung der kantonalen Subventionen für Vorbereitungskurse, höhere Berufsbildung oder andere Bereiche der Berufsbildung (je nach kantonalen Prioritäten)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mitnahmeeffekte: Kantone mit Subjektfinanzierung ziehen sich u.U. mit eigener Finanzierung zurück</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mitnahmeeffekte: Kantone ziehen sich u.U. mit eigener Finanzierung der Anbieter zurück, insbesondere in Bereichen, in denen sich der Bund engagiert</li> </ul>

Tabelle 8: Umverteilungswirkungen und Effekte bezüglich des Engagements der Kantone bei direkter Bundesfinanzierung an Teilnehmende bzw. Anbieter

Wird bei direkten Bundesbeiträgen an der Möglichkeit zur parallelen Subventionierung durch die Kantone festgehalten, gilt es zu beachten, dass das Finanzierungssystem im Vergleich zu heute kaum vereinfacht würde. Inwiefern den Kantonen im Rahmen eines neuen Finanzierungsmodells die Weiterführung bisheriger Subventionssysteme ermöglicht werden soll, ist politisch zu beantworten.

#### *Subjekt- bzw. Angebotsfinanzierung via die Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale)*

Im Falle einer Finanzierung via die Kantone und von Beiträgen des Bundes an die Kantone im Rahmen der Pauschalen können wie bisher die Kantone über die finanziellen Mittel verfügen. Eingeschränkt würden ihre Steuerungsmöglichkeiten durch allfällige Bundesvorgaben zur Verwendung von Mitteln der Pauschale für die Vorbereitungskurse. Je nach Vorgaben betreffend Verwendung von Mitteln innerhalb der Pauschale für die Vorbereitungskurse können sich dabei für die einzelnen Kantone massgebliche Verände-

rungen ergeben. Dies träfe insbesondere dann zu, wenn Mittel der Pauschale verbindlich für eine subjektorientierte Unterstützung der Kursteilnehmenden einzusetzen wären.<sup>77</sup>

Beeinflusst werden die Auswirkungen auf die Kantone auch bei diesen Modellen durch die finanziellen Rahmenbedingungen, wobei sie je nach Vorgaben zur Verwendung der Mittel innerhalb der Pauschale variieren:

- *Variante bisheriger Umfang öffentliche Berufsbildungsbeiträge:* Ohne Vorgaben des Bundes würde der finanzielle Spielraum der Kantone im Hinblick auf die Mittel im Rahmen ihrer Pauschale auch ohne zusätzliche Bundesmittel erhalten bleiben. Wird jedoch die Verwendung eines bestimmten Anteils der Pauschalen verbindlich für die Vorbereitungskurse vorgeschrieben und werden die Bundesmittel zuhanden der Pauschalen nicht erhöht, reduzieren sich für die Kantone die im Rahmen der Pauschale verfügbaren Mittel für die übrigen Bereiche der Berufsbildung. Dies kann wiederum bedeuten, dass die Kantone je nach ihren Prioritäten bei ihren sonstigen Subventionen zuhanden der höheren Berufsbildung kürzen oder aber andere Berufsbildungsbereiche von Einsparungen tangiert werden.
- *Variante zusätzliche Bundesmittel:* Eine Erhöhung der Bundesmittel zuhanden der Kantonszuschüsse würde den Spielraum der Kantone auch bei Vorgaben des Bundes je nach Umfang der Erhöhung gemessen am für die Vorbereitungskurse einzusetzenden Anteil weniger stark einschränken oder vollumfänglich erhalten. Werden im Falle einer Erhöhung der Bundesmittel allerdings keine Vorgaben zu deren Verwendung gemacht und setzen Kantone die Mittel im Rahmen der Pauschale anderweitig ein, kann eine Mittelausweitung des Bundes bezogen auf die Vorbereitungskurse «verpuffen», d.h. ohne Wirkung bleiben. Eine Erhöhung der Bundesmittel zuhanden der Pauschalen ginge entweder zu Lasten der Direktbeiträge des Bundes für die Berufsbildung oder wäre im BFI-Gesamtkontext neu zu verankern.

Bei einer Ausweitung der Bundesmittel zuhanden der Pauschalen dürften auch bei einer Finanzierung via die Kantone über die Pauschale Mitnahmeeffekte auftreten. Es ist damit zu rechnen, dass die Kantone ihr eigenes finanzielles Engagement zurückschrauben und die Bundesbeiträge unter Umständen bisherige Kantonsbeiträge insbesondere an Anbieter ersetzen. Werden keine Bundesvorgaben betreffend die Verwendung der Mittel innerhalb der Pauschale gemacht, bleibt es fraglich, inwiefern und in welchem Umfang die Kantone die vom Bund vorgesehenen Mittel tatsächlich an die Kursteilnehmenden weitergeben.

---

<sup>77</sup> Inwiefern den Kantonen vorgeschrieben werden soll, im Bereich der Vorbereitungskurse das Subventionierungsprinzip des Bundes (Subjekt- bzw. Angebotsorientierung) zu übernehmen, wurde bisher noch nicht entschieden.

Tabelle 9 fasst die zu erwartenden Effekte zusammen:

Subjektfinanzierung	Angebotsfinanzierung
Bundesbeiträge und Kantonsbeiträge fliessen via Kantone an Teilnehmer/innen	Bundesbeiträge und Kantonsbeiträge fliessen via Kantone an Anbieter
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reduktion der frei verfügbaren Mittel im Rahmen der kantonalen Pauschalen, sofern Vorgaben des Bundes zur zweckbestimmten Mittelverwendung gemacht und keine zusätzlichen Bundesmittel eingesetzt werden</li> <li>– Bei Reduktion der Pauschalen: Kürzung der kantonalen Subventionen für Vorbereitungskurse, höhere Berufsbildung oder andere Bereiche der Berufsbildung (je nach kantonalen Prioritäten)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mehrheit der Kantone müsste Systemwechsel auf Subjektfinanzierung vollziehen</li> <li>– Bisherige angebotsfinanzierte Subventionssysteme in Kantonen in Frage gestellt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mitnahmeeffekte: Kantone ziehen sich u.U. mit eigener Finanzierung der Anbieter zurück, insbesondere in Bereichen, in denen sich der Bund engagiert</li> </ul>

Tabelle 9: Umverteilungswirkungen und Effekte bezüglich des Engagements der Kantone bei einer Finanzierung via die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale

Generell stellt sich bei Beiträgen des Bundes im Rahmen der Kantonspauschalen die Frage, ob dem Konzept und den Zielen der Pauschale weiterhin ausreichend Rechnung getragen wird, wenn für einen bestimmten Anteil dieser Pauschale erstmals ein Verwendungszweck rechtlich vorgeschrieben würde. Diese Frage ist primär auf politischer Ebene zu beantworten. Im heutigen System mit der Bundespauschale wird die Vorgabe betreffend Verwendung der Pauschalsubvention für die Vorbereitungskurse (Art. 53 Abs. 2 Bst. a Ziff. 6) durch die Kantone nicht vollständig verwirklicht.<sup>78</sup>

#### *Subjekt- bzw. Angebotsfinanzierung via die Kantone (spezifische Bundesbeiträge)*

Bei spezifischen Beiträgen, welche der Bund den Kantonen für die Vorbereitungskurse entrichtet, können die Kantone über die Mittel verfügen. Sie haben aber im Hinblick auf die Bundesbeiträge die Vorgaben zur zweckbestimmten Mittelverwendung zu befolgen. Damit wird gewährleistet, dass die Kantone die Bundesmittel tatsächlich für die Vorbereitungskurse verwenden. Die Auswirkungen einer Finanzierung via die Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen, welche an die Kantone fliessen, ähneln in vielerlei Hinsicht den Auswirkungen, welche bei einer Finanzierung im Rahmen der Pauschalen mit Vorgaben zur Verwendung der Pauschale aufgezeigt wurden:

- *Variante bisheriger Umfang öffentliche Berufsbildungsbeiträge:* Sofern die zweckbestimmten Bundesbeiträge an die Kantone nicht über zusätzliche Bundesmittel für die höhere Berufsbildung, sondern über Mittel, die ansonsten den Pauschalen an die Kantone zugeflossen wären, erfolgen, reduzieren sich auch bei einer Finanzierung mit spezifischen Bundesbeiträgen für die Kantone die im Rahmen der Pauschale verfügbaren finanziellen Mittel. Dadurch können betreffend Engagement der Kantone wiederum ähnliche Folgen eintreten, wie sie bereits für eine Finanzierung via die Kantone mit Bundesmitteln in der Pauschale und entsprechenden Vorgaben beschrieben wurden.

<sup>78</sup> Dem SBFi liegt ein Gutachten vor zu Möglichkeiten und Grenzen von Pauschalsubventionen bei der Aufgabenfinanzierung durch Bund und Kantone.

- *Variante zusätzliche Bundesmittel:* Bei zusätzlichen Bundesmitteln für die höhere Berufsbildung könnte der heutige Spielraum der Kantone im Hinblick auf die im Rahmen der Bundespauschale zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel je nach Umfang der Mittelerhöhung beim Bund zumindest teilweise erhalten bleiben. Die zusätzlichen Bundesmittel wären wiederum im BFI-Gesamtkontext zu verankern.

Auch bei der Finanzierung über spezifische Beiträge sind seitens der Kantone Mitnahmeeffekte zu erwarten (vgl. Tabelle 10).

Subjektfinanzierung	Angebotsfinanzierung
Bundesbeiträge und Kantonsbeiträge fließen via Kantone an Teilnehmer/innen	Bundesbeiträge und Kantonsbeiträge fließen via Kantone an Anbieter
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Reduktion der frei verfügbaren Mittel im Rahmen der kantonalen Pauschalen, sofern keine zusätzlichen Bundesmittel eingesetzt werden</li> <li>– Bei Reduktion der Pauschalen: Kürzung der kantonalen Subventionen für Vorbereitungskurse, höhere Berufsbildung oder andere Bereiche der Berufsbildung (je nach kantonalen Prioritäten)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mehrheit der Kantone müsste Systemwechsel auf Subjektfinanzierung vollziehen</li> <li>– Bisherige angebotsfinanzierte Subventionssysteme in Kantonen in Frage gestellt</li> <li>– Mitnahmeeffekte: Kantone mit Subjektfinanzierung reduzieren u.U. eigene Subventionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mitnahmeeffekte: Kantone ziehen sich u.U. mit eigener Finanzierung der Anbieter zurück, insbesondere in Bereichen, in denen sich der Bund engagiert</li> </ul>

Tabelle 10: Umverteilungswirkungen und Effekte bezüglich des Engagements der Kantone bei einer Finanzierung via die Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen

Spezifische Bundesbeiträge an die Kantone, welche ausserhalb der Pauschalen geführt werden und für einen vorgeschriebenen Bereich der Berufsbildung bestimmt sind, existieren bislang nicht. Durch die Einführung einer derartigen Lösung im Zusammenhang mit den öffentlichen Berufsbildungsbeiträgen würde ein Präzedenzfall geschaffen. Ob und in welcher Form dies allenfalls in Kauf genommen werden soll, wäre auf politischer Ebene zu diskutieren. Offen ist dabei, wie zusätzliche Mittel des Bundes, welche als spezifische Beiträge für die Vorbereitungskurse an die Kantone fließen, innerhalb des heutigen Systems der öffentlichen Berufsbildungsbeiträge verortet würden (z.B. zusätzliche Form von Kantonsbeiträgen neben den Pauschalen).

### 4.3 Rechtliche Voraussetzungen und erforderliche Anpassungen

Um beurteilen zu können, welche rechtlichen Anpassungen bei einem Entscheid für eines der ausgewählten Modelle vorzunehmen wären, ist die bestehende Gesetzgebung entsprechend zu prüfen. Dabei ist pro Modell auszuloten, welchen Spielraum die heute geltenden Rechtsgrundlagen bieten und inwiefern im Falle einer Einführung des jeweiligen Modells Revisionen vorzunehmen oder neue verbindliche Grundlagen zu schaffen wären.

#### 4.3.1 Spielräume und Anpassungsbedarf bei subjektorientierter Finanzierung

Beiträge der öffentlichen Hand an die Teilnehmer/innen sind im Gesetz bisher nicht vorgesehen. Die gegenwärtige Gesetzgebung auf Bundesebene bietet für eine Umsetzung

subjektorientierter Finanzierungsmodelle kaum Spielräume. Weder für eine direkte Kostengutsprache an die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen noch für eine indirekte Finanzierung der Teilnehmer/innen durch die Kantone besteht eine gesetzliche Grundlage. Auch die Kantone können mit Blick auf eine indirekte, vom Bund unterstützte Finanzierung der Teilnehmer/innen im Rahmen der bestehenden Regelung keine kantonale Grundlage für eine subjektorientierte Unterstützung schaffen. Sowohl im Falle von Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschalen an die Kantone als auch im Falle spezifische Bundesbeiträge müsste der Bund zunächst eine gesetzliche Grundlage vorsehen, welche Weiterleitung der Bundespauschale an Dritte bzw. die spezifischen Bundesbeiträge regeln würde. Rechtlich heute bereits möglich ist eine subjektorientierte Unterstützung jeweils im Hinblick auf die eigenen Finanzierungsanteile in den Kantonen.<sup>79</sup>

Tabelle 11 hält die Teilrevisionen von BBG, BBV und von bestehenden interkantonalen Vereinbarungen, die für eine Umsetzung der einzelnen subjektorientierten Modelle notwendig wären, fest:

Subventionierungsprinzip	Subjektorientierung		
Adressat/innen der öffentlichen Beiträge	Teilnehmende		
Finanzflüsse	Direkte Bundesbeiträge	Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone	
Form der Bundesbeiträge	Spezifische Beiträge an TN	Integration in Bundespauschale	Spezifische Beiträge an Kantone
<b>Teilrevisionen BBG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesetzliche Grundlage, damit die Beiträge direkt an die Teilnehmenden bezahlt werden können, und zwar auch für die vorbereitenden Kurse der Höheren Fachschulen (in Art. 53 BBG oder auch neuer Artikel 53a BBG).</li> <li>– Ausserdem gesetzliche Grundlage, wer beitragsberechtigt ist. Der Bund kann dazu selber Kriterien vorsehen oder dies auch den Kantonen delegieren. Ein wahrscheinliches Kriterium wird das Absolvieren der eidgenössischen Prüfung sein.</li> <li>– Anpassungen betreffend Bewilligung (in Art. 59 I a BBG). Allenfalls Anpassung der Höhe (Art. 59 II BBG).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesetzliche Grundlage, damit ein Teil der Pauschalbeiträge an die Kantone den Teilnehmenden zukommt (und nicht nur an die Anbieter; in Art. 52 und 53 BBG oder auch neuer Art. 53a BBG).</li> <li>– Allenfalls Festsetzung des Anteils der Bundespauschale, der den Teilnehmenden von Vorbereitungskursen zukommen soll, um Umsetzung sicherzustellen.</li> <li>– Ausserdem gesetzliche Grundlage, wer beitragsberechtigt ist. Der Bund kann dazu selber Kriterien vorsehen oder dies auch den Kantonen delegieren. Ein wahrscheinliches Kriterium wird das Absolvieren der eidgenössischen Prüfung sein.</li> <li>– Allenfalls Anpassung der Höhe der Bundespauschale (Art. 59 II BBG).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gesetzliche Grundlage zur Schaffung einer neuen Kategorie von Beiträgen (in Art. 53 BBG oder auch neuer Artikel 53a BBG). Ausserdem Streichen von Art. 53 II a VI BBG, da dann nicht mehr über Bundespauschale finanziert werden soll.</li> <li>– Ausserdem gesetzliche Grundlage, wer beitragsberechtigt ist. Der Bund kann dazu selber Kriterien vorsehen oder dies auch den Kantonen delegieren. Ein wahrscheinliches Kriterium wird das Absolvieren der eidgenössischen Prüfung sein.</li> <li>– Anpassungen betreffend Bewilligung (in Art. 59 I a BBG). Allenfalls Anpassung der Höhe (Art. 59 II BBG).</li> </ul>

<sup>79</sup> Vgl. Entwurf für die Vernehmlassung Kanton Bern, Änderungen BerG.

<b>Teilrevisionen BBV</b>	– Anpassung an die neue gesetzliche Grundlage. U.a. Anpassung der Bemessungsgrundlage und der Beitragshöhe in Art. 59 BBV. Hinzufügen einer neuen Kategorie in Art. 61 BBV. Evtl. Anpassung von Art. 60 BBV (etwa: Pflicht der Kantone, Anzahl der Teilnehmenden dem Bund zu melden). Allenfalls überhaupt neuer BBV- Artikel mit separater Regelung.	– Anpassung an die neue gesetzliche Grundlage. U.a. Anpassung der Bemessungsgrundlage und der Beitragshöhe in Art. 59 BBV. Evtl. Anpassung von Art. 60 BBV (etwa: Pflicht der Kantone, Anzahl der Teilnehmenden dem Bund zu melden). Allenfalls überhaupt neuer BBV- Artikel mit separater Regelung.	– Anpassung an die neue gesetzliche Grundlage. U.a. Anpassung der Bemessungsgrundlage und der Beitragshöhe in Art. 59 BBV. Evtl. Anpassung von Art. 60 BBV (etwa: Pflicht der Kantone, Anzahl der Teilnehmenden dem Bund zu melden). Allenfalls überhaupt neuer BBV- Artikel mit separater Regelung.
<b>Interkantonale Vereinbarungen</b>	– FSV muss angepasst werden (ausser ein parallel laufendes System würde eingeführt).	– FSV muss angepasst werden (ausser ein parallel laufendes System würde eingeführt). – Evtl. neue interkantonale Vereinbarung, u.a. zur Regelung der Höhe der individuellen Beiträge	– FSV muss angepasst werden (ausser ein parallel laufendes System würde eingeführt). – Evtl. neue interkantonale Vereinbarung, u.a. zur Regelung der Höhe der individuellen Beiträge

Tabelle 11: Notwendige Teilrevisionen von BBG, BBV und von interkantonalen Vereinbarungen

Der Ausgleich zwischen den Kantonen, der bei einer Subjektfinanzierung via die Kantone insbesondere betreffend die Höhe der individuellen Beiträge, die Wohnsitzpflicht oder den Auszahlungszeitpunkt sowie unter Umständen auch betreffend allfällige Qualitätsanforderungen notwendig wäre, kann entweder über Bundesrecht oder über eine neue interkantonale Vereinbarung gewährleistet werden. Der Nachteil einer interkantonalen Vereinbarung ist in der Regel ein sehr langwieriger Entstehungsprozess. Bundesrecht garantiert ausserdem eine grössere Einheitlichkeit. Ein Vorteil einer interkantonalen Vereinbarung kann sein, dass individuelle Lösungen für einzelne Kantone gefunden werden können. Höhe, Auszahlung, Wohnsitzpflicht und Qualitätsanforderungen sollten grundsätzlich in Bundesrecht geregelt werden, wenn Bundesbeiträge betroffen sind.

#### 4.3.2 Spielräume und Anpassungsbedarf bei angebotsorientierter Finanzierung

In der aktuellen Gesetzgebung bereits verankert ist die Möglichkeit einer indirekten Finanzierung durch die Kantone, an welcher sich der Bund im Rahmen der Pauschalen beteiligt (Art. 52 Abs. 2 BBG und Art. 53 lit.a Ziff. 6). Auf den entsprechenden Bestimmungen basiert die heutige Subventionierung der Vorbereitungskurse durch die öffentliche Hand. Im Hinblick auf Kriterien zur Unterstützung der Anbieter noch zu regeln wäre die Kompetenz der Vorgabe dieser Kriterien. Vom Bund vorgegeben wurden in Art. 57 BBG bisher erst grundsätzliche Minimalanforderungen. Ohne Gesetzesänderung möglich wäre auch ein Mischsystem mit subjektorientierter Angebotsfinanzierung, wie es im Kanton Zürich per 1. Januar 2013 neu eingeführt wurde. Darin werden die kantonalen Beiträge zwar an die Anbieter bezahlt, der Beitrag wird jedoch anhand der Anzahl Teilnehmer/innen bemessen (vgl. im Kanton Zürich EG BBG und VFin BBG § 2 und § 5b).

Keinen Spielraum bietet die gegenwärtige Gesetzgebung hingegen für direkte Beiträge des Bundes an die Anbieter von Vorbereitungskursen: Direkte Zahlungen des Bundes an



die Anbieter sind in den gesetzlichen Grundlagen nur in Ausnahmefällen (Art. 52 III BBG) vorgesehen. Ebenfalls keine gesetzliche Grundlage besteht für eine indirekte Finanzierung der Anbieter via Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen an die Kantone.

Die im Zusammenhang mit den angebotsorientierten Modellen erforderlichen Teilrevisionen von BBG, BBV und interkantonalen Vereinbarungen sind in Tabelle 12 dargestellt:

Subventionierungsprinzip	Angebotsorientierung		
<b>Adressat/innen der öffentlichen Beiträge</b>	Anbieter Variante 1a: Anbieter, wobei Prüfungsträger die Kriterien vorgeben Variante 1b: Anbieter, wobei Verbundpartner die Kriterien und OdA Minimal- bzw. Maximalumfang der Beiträge vorgeben	Anbieter Variante 1a: Anbieter, wobei Verbundpartner die Kriterien und OdA Minimalumfang vorgeben	
<b>Finanzflüsse</b>	Direkte Bundesbeiträge	Finanzierung via Kantone, Bundesbeiträge an Kantone	
<b>Form der Bundesbeiträge</b>	Spezifische Beiträge an Anbieter	Integration in Bundespauschale	Spezifische Beiträge an Kantone
<b>Teilrevisionen BBG</b>	– Art. 52 III c BBG müsste weiter gefasst werden oder allenfalls ein neuer Buchstabe ergänzt werden und Art. 56 müsste angepasst werden oder ein neuer Artikel eingefügt werden.	– Grundsätzlich keine Anpassung nötig, ausser möglicherweise Anpassung der Beitragshöhe in Art. 59 II BBG.	– Gesetzliche Grundlage für spezifische Beiträge (neuer Absatz in Art. 52 BBG oder auch neuer Artikel) erforderlich
	– Variante 1 a und 1b: Ebenfalls Anpassung von Art. 52 III c, sowie eine. Kompetenzzuteilung an Verbundpartner Kriterien festzulegen	– Variante 1a : Zusätzlich Ausarbeitung einer Kompetenzregelung zur Aufstellung von Kriterien für die Auswahl der Anbieter.	
	– Möglicherweise Anpassung der Beitragshöhe in Art. 59 II BBG		
	– Anpassung des BBG im Hinblick auf Leistungsvereinbarungen	– Anpassung des BBG im Hinblick auf Instrument (Leistungsvereinbarungen oder Programmvereinbarungen)	– Anpassung des BBG im Hinblick auf Instrument (Leistungsvereinbarungen oder Programmvereinbarungen)
<b>Teilrevisionen BBV</b>	– Möglicherweise Anpassung der Berechnungsgrundlage in Art. 59 BBV und einfügen einer neuen Kategorie in Art. 61 (ausser es erfolgt eine Anpassung von Art. 56 BBG, womit die Beiträge in lit. c einbegriffen wären)	– Möglicherweise Anpassung der Berechnungsgrundlage in Art. 59 BBV.	– Möglicherweise Anpassung der Berechnungsgrundlage in Art. 59 BBV und einfügen einer neuen Kategorie in Art. 61 (ausser es erfolgt eine Anpassung von Art. 56 BBG, womit die Beiträge in lit. c einbegriffen wären)
<b>Interkantonale Vereinbarungen</b>	– FSV muss angepasst werden		

Tabelle 12: Notwendige Teilrevisionen von BBG, BBV und interkantonalen Vereinbarungen

Generell wären im Falle einer Subventionierung der Anbieter/innen detailliertere Regeln auszuarbeiten, zur Frage, welche Anbieter unter welchen Bedingungen unterstützt werden (können). Um Subventionen vergeben zu können, sind klare Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung eines/r Anbieters/in und auch Kriterien zur Höhe der Beiträge nötig (vgl. auch Art. 11-22 SuG). Anhaltspunkte für Kriterien sind in Art. 57 BBG in Verbindung mit Art. 66 BBV zu finden. Um keine Wettbewerbsverfälschung hervorzurufen, wäre eine Ausschreibung zur Vergabe der Subventionen in Betracht zu ziehen. Auch ausserkantonale Anbieter müssten dabei berücksichtigt werden. Keine Bundesvorschriften wären nur für den Fall notwendig, dass betreffend Vorgabe der Kriterien eine klare Kompetenzdelegation zu Gunsten eines Dritten vorgenommen würde.

Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Anbietern können nur im Bundesrecht geregelt werden und müssten ins BBG aufgenommen werden. Vereinbarungen zwischen Anbietern und Kantonen brauchen eine kantonale Rechtsgrundlage. Dabei könnte der Bund auch bei einer Lösung mit Leistungsvereinbarungen zwischen Kantonen und Anbietern im BBG Kriterien vorgeben, die von den Anbietern erfüllt werden müssen.

Als Möglichkeit zur Absicherung der zweckgebundenen Mittelverwendung durch die Kantone können bei den angebotsorientierten Modellen via die Kantone auch Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen in Betracht gezogen werden. Gemäss Art. 16 Abs. 3 SuG werden Finanzhilfen und Abgeltungen an die Kantone in der Regel aufgrund von Programmvereinbarungen gewährt. Grundsätzlich sollten Programmvereinbarungen möglich sein, wenn die Finanzierung des Bundes mit den Kantonen geregelt wird. Die Möglichkeit, eine Programmvereinbarung zu schliessen, ist bereits in der Verfassung vorgesehen, weshalb nicht unbedingt eine Anpassung des BBG notwendig wäre. Bei einer Anwendung dieses Instruments kann es jedoch im Zuge einer allfälligen Revision des BBG als sinnvoll erachtet werden, die Programmvereinbarung ebenfalls als Handlungsmöglichkeit aufzunehmen (z.B. in Art. 52 BBG).

### **4.3.3 Grenzen und Möglichkeiten im Hinblick auf die BFI-Periode 2017-2020**

Im Prinzip dürften die zu sämtlichen geprüften Finanzierungsmodellen erforderlichen Teilrevisionen von BBG und BBV mit Blick auf die BFI-Periode 2017-2020 rechtzeitig beraten und in Kraft gesetzt werden können. Unwägbarkeiten beinhalten jedoch die politischen Auseinandersetzungen, die den entsprechenden Anpassungen vorausgehen und den politischen Prozess unter Umständen verzögern können. Ein Vorbehalt ist auch anzubringen im Hinblick auf eine Anpassung der Konkordate, da diese aufgrund ihres Entstehungsprozesses nur sehr schwerfällig abänderbar sind. Da Bundesrecht jedoch im Grundsatz vorgeht und ein Konkordat im Widerspruchsfall unanwendbar macht, könnten die Konkordate allenfalls auch erst in einem späteren Schritt angepasst werden. Generell ist zu bedenken, dass ein neues Finanzierungsmodell nicht sofort umsetzbar ist und sowohl Übergangsbestimmungen als auch Übergangsfristen einkalkuliert werden müssen.

## 5 Analyse und Bewertung der ausgewählten Modelle

Als Basis für die weitere Diskussion zu einer allfälligen Systemanpassung und zum Entscheid für ein konkretes Modell waren die ausgewählten Finanzierungsmodelle in zweierlei Hinsicht einer vertiefenden Analyse zu unterziehen:

- *Systematischer Überblick über Vor- und Nachteile:* Zum einen war ein systematischer Überblick über die Vor- und Nachteile, welche die in Frage kommenden Finanzierungsmodelle im Hinblick auf die vorgegebenen Prämissen und Ziele sowie hinsichtlich der rechtlichen und finanziellen Auswirkungen je beinhalten, herzustellen. Dabei waren auch relevante externe Faktoren zu berücksichtigen.
- *Bewertung der Modelle:* Zum andern war eine Bewertung der Modelle betreffend Zielerreichung und politische Durchsetzbarkeit vorzunehmen. Diese Bewertung der Modelle sollte den Verantwortlichen insbesondere dazu dienen, den Kreis der zu berücksichtigenden Modellvarianten weiter einzugrenzen.

Kapitel 5 befasst sich im Detail mit den einzelnen Modellen, indem zunächst die spezifischen Vor- und Nachteile pro Modell sowie relevante externe Faktoren systematisch aufgearbeitet werden. In einem zweiten Schritt werden die Zielerreichung und die politische Durchsetzbarkeit der ausgewählten Modelle in Bezug auf die vordefinierten Bewertungskriterien diskutiert.

Die Erkenntnisse sämtlicher Modellabwägungen und Bewertungen beruhen auf den Ergebnissen der von econcept vorgenommenen Dokumentenauswertungen und Analysen sowie auf Einsichten aus den mit Vertretern/innen von Bund, Kantonen, Spitzenverbänden, Prüfungsträgern und Anbietern durchgeführten Gesprächen.

### 5.1 Vor- und Nachteile der subjektorientierten Modelle

Alle drei zu prüfenden subjektorientierten Finanzierungsmodelle gehen davon aus, dass die öffentliche Subventionierung der Vorbereitungskurse für eidgenössische Prüfungen in Zukunft nicht mehr primär den Anbietern, sondern den Kursteilnehmer/innen zugutekommt.<sup>80</sup> Noch ungeklärt ist, inwiefern bei subjektorientierten Beiträgen, die je nach Modell entweder direkt über den Bund oder via die Kantone an die Teilnehmer/innen fließen, seitens der Kantone weiterhin eine gezielte Anbieterunterstützung möglich sein soll.

#### 5.1.1 Subjektfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)

Bei direkter Subjektfinanzierung über den Bund fließen Beiträge der öffentlichen Hand zur Hauptsache direkt vom Bund an die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen. Eine

---

<sup>80</sup> Unter Umständen wird auch eine Lösung in Betracht gezogen, bei der Beiträge der öffentlichen Hand nicht nur an die Teilnehmenden von Vorbereitungskursen, sondern an alle Kandidaten/innen von eidgenössischen Prüfungen ausgerichtet werden.

darüber hinausgehende Unterstützung der Teilnehmer/innen durch die Kantone soll grundsätzlich möglich sein. Die Kantone verlieren jedoch ihre heutige subventionsgebende Rolle gegenüber den Anbietern (resp. sie behalten diese Rolle nur noch in dem Ausmass, als dass sie parallel zur Bundessubventionierung der Teilnehmer/innen und darüber hinausgehenden eigenen Unterstützung an die Teilnehmer/innen unter Umständen weiterhin gezielt Anbieter unterstützen). Dieses Modell würde damit im Vergleich zur heutigen Lösung eine doppelte Veränderung mit sich bringen: Es beinhaltet einen Systemwechsel auf Subjektfinanzierung und verlagert Zuständigkeiten im Bereich der Finanzierung der Vorbereitungskurse von den Kantonen auf den Bund. Beiden Aspekten wäre in bundesrechtlichen Anpassungen Rechnung zu tragen.

Die wichtigsten Vor- und Nachteile einer direkten Subjektfinanzierung über den Bund lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einheitliches Modell über alle Kantone hinweg</li> <li>– Kein interkantonaler Ausgleich notwendig</li> <li>– Administrative Entlastung der Kantone</li> <li>– Gelder kommen direkt bei den Zielpersonen an</li> <li>– Freizügigkeit ist grundsätzlich gewährleistet</li> <li>– Angebot wird über den Markt reguliert, Wettbewerb (sofern vorhanden) ermöglicht Kostenoptimierung</li> <li>– Transparenz bzgl. Kosten der Kursangebote</li> <li>– Bisher nicht unterstützte Anbieter werden den privaten und öffentlichen Anbietern, die heute Subventionen erhalten, gleichgestellt</li> <li>– Berufe ohne eigenes Kursangebot (betrifft v.a. Berufe mit geringen Absolventen/innenzahlen) profitieren auch</li> <li>– Relativ einfach administrierbar und transparent umsetzbar</li> <li>– Im Prinzip ohne staatliche Qualitätssicherungsmaßnahmen umsetzbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschiedene Gesetzesänderungen nötig, um Systemwechsel zu realisieren</li> <li>– Angebote jener Institutionen, die bisher relativ stark unterstützt wurden (u.a. Berufe von hohem öffentlichem Interesse), werden unter Umständen deutlich teurer.</li> <li>– Preiserhöhungen können Konkurrenzfähigkeit gegenüber HF in Frage stellen</li> <li>– Eingeschränkte regionalpolitische Steuerungsfähigkeit der Kantone</li> <li>– Bei weitergehender Unterstützung durch die Kantone können u.U. parallele Strukturen entstehen.</li> <li>– Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen möglich</li> <li>– Rückerstattung an Teilnehmer/innen je nach Auszahlungszeitpunkt erst rückwirkend</li> <li>– Reduktion der Bundespauschale (sofern nicht kompensiert durch zusätzliche Bundesmittel) kann Umverteilungseffekte innerhalb HBB/Berufsbildung bewirken</li> </ul>

Tabelle 13: Vor- und Nachteile einer direkten subjektorientierten Finanzierung durch den Bund

### 5.1.2 Subjektfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschalen)

Bei einer Subjektfinanzierung via die Kantone fließen die Beiträge der öffentlichen Hand wie bis anhin über die Kantone, neu jedoch nicht mehr an die Anbieter, sondern an die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen. Der Bund beteiligt sich über die Beiträge im Rahmen der Pauschalen an die Kantone. Mit den Pauschalen als Gefäss für den Ausgleich zwischen Bund und Kantonen blieben damit die Grundmechanismen des heutigen Subventionierungssystems im Bereich der Berufsbildung bestimmend. Neu wäre jedoch die subjektorientierte Ausrichtung der öffentlichen Beiträge.

Ein entsprechendes Finanzierungssystem ist im Lösungsvorschlag der SBBK angedacht und könnte bei gleichbleibenden Bundesmitteln im Prinzip ohne Regulierung durch den Bund umgesetzt werden. Sofern der Bund die Mittel zuhanden der Vorbereitungskurse erhöhen würde, müsste ein Rechtsinstrument eingeführt werden, welches absichert, dass die Mittel zweckbestimmt eingesetzt werden. Die Kantone können die Höhe der Beiträge an die Teilnehmenden unter Beachtung eines gemeinsam vereinbarten Mindestbetrags

frei festlegen. Zwecks Absicherung gemeinsamer Mindeststandards und Gewährleistung der Freizügigkeit wäre eine gesamtschweizerische Regelung in Form einer interkantonalen Vereinbarung erforderlich.

Als Vor- und Nachteile einer Subjektfinanzierung via die Kantone, bei welcher Bundesmittel im Rahmen der Pauschalen an die Kantone einfliessen, sind insbesondere folgende Punkte zu nennen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modell wäre durch die Kantone umsetzbar, Bund muss, abgesehen vom Rechtsrahmen, nicht zwingend tätig werden</li> <li>- Gelder kommen direkt bei den Zielpersonen an</li> <li>- Relativ einfach administrierbar und transparent umsetzbar</li> <li>- Angebot wird über den Markt reguliert, Wettbewerb (sofern vorhanden) ermöglicht Kostenoptimierung</li> <li>- Bisher nicht unterstützte Anbieter werden den privaten und öffentlichen Anbietern, die heute Subventionen erhalten, gleichgestellt</li> <li>- Berufe ohne eigenes Kursangebot (betrifft v.a. Berufe mit geringen Absolventen/innenzahlen) profitieren auch</li> <li>- Kantone behalten grossen Handlungsspielraum im Hinblick auf Mittel für Vorbereitungskurse</li> <li>- Transparenz bzgl. Kosten der Kursangebote</li> <li>- Im Prinzip ohne staatliche Qualitätssicherungsmaßnahmen umsetzbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiedene Gesetzesänderungen nötig, um Systemwechsel zu realisieren</li> <li>- Notwendigkeit eines interkantonalen Ausgleichs</li> <li>- Angebote jener Institutionen, die bisher relativ stark unterstützt wurden (u.a. Berufe von hohem öffentlichem Interesse), werden unter deutlich Umständen teurer.</li> <li>- Preiserhöhungen können Konkurrenzfähigkeit gegenüber HF in Frage stellen</li> <li>- Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen möglich</li> <li>- Eingeschränkte regionalpolitische Steuerungsfähigkeit der Kantone</li> <li>- Freizügigkeit weiterhin eingeschränkt, wenn Kantone in unterschiedlicher Höhe subventionieren</li> <li>- Bei Wohnsitzprinzip sind Personen, die umgezogen sind, weiterhin nicht subventionsberechtigt</li> <li>- Rückerstattung an Teilnehmer/innen je nach Auszahlungszeitpunkt erst rückwirkend</li> <li>- Falls der Bund die Mittel zuhanden der Pauschale erhöht, müssen Rechtsvorgaben gemacht werden, welche absichern, dass die Mittel auch in die Vorbereitungskurse fliessen. Dadurch infragestellen des Prinzips der Pauschale.</li> </ul>

Tabelle 14: Vor- und Nachteile einer subjektorientierten Finanzierung durch die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale

### 5.1.3 Subjektfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)

Auch bei diesem Finanzierungsmodell fliessen die Beiträge der öffentlichen Hand wie bis anhin über die Kantone. Der Bund beteiligt sich mittels spezifischer Beiträge an die Kantone, welche seitens der Kantone zweckgebunden für die Vorbereitungskurse einzusetzen sind. Zusatzbeiträge der Kantone wären möglich. Adressaten/innen der Beiträge sind wiederum nicht mehr die Anbieter, sondern die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen. Durch Bundesvorgaben zur zweckbestimmten Mittelverwendung kann der Bund mitsteuern, in welchem Umfang seitens der Kantone Mittel an die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen fliessen und welche Mindesthöhe die Beiträge haben sollen. Neu wäre folglich auch in diesem Modell der Wechsel zur Subjektfinanzierung. Die Kantone behielten ihre zentrale Rolle im Zusammenhang mit der Subventionierung, würden dabei jedoch durch den Bund stärker gesteuert.

Bezüglich einer Subjektfinanzierung über die Kantone, an welcher sich der Bund mittels spezifischer Mittel für die Vorbereitungskurse beteiligt, lassen sich insbesondere folgende Vor- und Nachteile erkennen:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gelder kommen direkt bei den Zielpersonen an</li> <li>– Relativ einfach administrierbar und transparent umsetzbar</li> <li>– Angebot wird über den Markt reguliert, Wettbewerb (sofern vorhanden) ermöglicht Kostenoptimierung</li> <li>– Bisher nicht unterstützte Anbieter werden den privaten und öffentlichen Anbietern, die heute Subventionen erhalten, gleichgestellt</li> <li>– Berufe ohne eigenes Kursangebot (betrifft v.a. Berufe mit geringen Absolventen/innenzahlen) profitieren auch</li> <li>– Transparenz bzgl. Kosten der Kursangebote</li> <li>– Im Prinzip ohne staatliche Qualitätssicherungsmaßnahmen umsetzbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschiedene Gesetzesänderungen nötig, um Systemwechsel zu realisieren</li> <li>– Präzedenzfall durch zweckgebundene Mittel des Bundes an Kantone ausserhalb Pauschale</li> <li>– Reduktion der Bundespauschale (Ausmass abhängig von allfälliger Mittelerhöhung des Bundes) kann Umverteilungseffekte innerhalb HBB/Berufsbildung bewirken</li> <li>– Angebote jener Institutionen, die bisher relativ stark unterstützt wurden (u.a. Berufe von hohem öffentlichem Interesse), werden unter Umständen deutlich teurer.</li> <li>– Preiserhöhungen können Konkurrenzfähigkeit gegenüber HF in Frage stellen</li> <li>– Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen möglich</li> <li>– Eingeschränkte regionalpolitische Steuerungsfähigkeit der Kantone</li> <li>– Freizügigkeit weiterhin eingeschränkt, wenn Kantone in unterschiedlicher Höhe subventionieren</li> <li>– Bei Wohnsitzprinzip sind Personen, die umgezogen sind, weiterhin nicht subventionsberechtigt</li> <li>– Rückerstattung an Teilnehmer/innen je nach Auszahlungszeitpunkt erst rückwirkend</li> </ul>

Tabelle 15: Vor- und Nachteile einer subjektorientierten Finanzierung über die Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen

#### 5.1.4 Relevante externe Faktoren

Aktuelle Tendenzen in den Kantonen gehen eher in Richtung subjektorientierter Finanzierungsansätze. Der Kanton Aargau hat bereits vor einigen Jahren auf ein subjektorientiertes System, in welchem die erfolgreichen Absolventen/innen von eidgenössischen Prüfungen unterstützt werden, umgestellt. Verstärkt subjektorientierte Ansätze verfolgen zudem insbesondere die anbieterstarken Kantone Zürich und Bern: Der Kanton Zürich hat per Anfang 2013 ein Mischsystem etabliert, welches Angebotsfinanzierung mit subjektorientierten Kriterien kombiniert. Im Kanton Bern ist ein subjektfinanziertes Modell in Vorbereitung. Auch der Modellvorschlag, der aktuell in der SBBK diskutiert wird, basiert auf Beiträgen der Kantone an die Teilnehmenden von Vorbereitungskursen.

## 5.2 Vor- und Nachteile der angebotsorientierten Modelle

Bei den drei zu prüfenden angebotsorientierten Finanzierungsmodellen sind die Subventionierungen der öffentlichen Hand wie bisher an die Anbieter von Vorbereitungskursen gerichtet. Im Unterschied zum heutigen angebotsorientierten System, welches als unübersichtlich gilt und in verschiedener Hinsicht als intransparent und ungerecht wahrgenommen wird, erfolgt die öffentliche Finanzierung der Anbieter jedoch auf der Basis neuer, gemeinsam verabschiedeter Grundsätze und Rechtsgrundlagen. Das bisherige System mit den historisch gewachsenen kantonalen Listen unterstützter Anbieter soll überwunden werden. Mit dieser Neuregelung der angebotsorientierten Finanzierung durch Bund und Kantone sollen gerechtere Ausgangsbedingungen geschaffen und mehr Transparenz betreffend die öffentliche Mittelvergabe erreicht werden. Noch offen ist, inwiefern Kantone, die heute subjektorientiert subventionieren, an solchen subjektorientier-

ten Beiträgen festhalten können, auch wenn das neue Unterstützungssystem der öffentlichen Hand insgesamt grundsätzlich angebotsorientiert funktionieren würde.

### 5.2.1 Angebotsfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)

Bei direkter Angebotsfinanzierung über den Bund fließen öffentliche Beiträge im Wesentlichen direkt vom Bund aus an die Anbieter von Vorbereitungskursen. Wichtige Zuständigkeiten im Bereich der Finanzierung der Vorbereitungskurse werden damit von den Kantonen auf den Bund verlagert. Die Kantone verlieren ihre heutige zentrale Rolle gegenüber den Anbietern (resp. sie behalten diese Rolle nur noch in dem Ausmass, als dass sie parallel zur Bundessubventionierung weiterhin zusätzlich gezielt Anbieter unterstützen). Eine über die direkten Bundessubventionen hinausgehende Unterstützung der Anbieter durch die Kantone soll grundsätzlich möglich sein.

Die wichtigsten Vor- und Nachteile einer direkten Angebotsfinanzierung über den Bund lassen sich wie folgt umschreiben:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein interkantonaler Ausgleich notwendig</li> <li>- Administrative Entlastung der Kantone</li> <li>- Abbau regionaler Unterschiede in der Unterstützung der Anbieter</li> <li>- Einfachere Abwicklung für Anbieter mit Bund als alleinigem Abrechnungspartner</li> <li>- Sinnvoll bei Angeboten, die ohnehin nicht kantonal organisiert sind</li> <li>- Verlässliche Grundlage für die Anbieter</li> <li>- Anpassung der Kurspreise durch Anbieter möglich, relevant u.a. im Hinblick auf Steigerung der Teilnehmerszahlen und Erhalt der Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Anbietern und HF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiedene Gesetzesänderungen nötig, um Verlagerung auf Bund zu realisieren</li> <li>- Stärkere Reglementierung des Systems notwendig, aber weiterhin Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund des notwendigen Auswahlverfahrens</li> <li>- Eingeschränkte Flexibilität des Angebots, je nach Regulierungsgrad Gefahr einer Verschulung der Angebote</li> <li>- Unter Umständen aufwendige Qualitätsanforderungen für die Anbieter</li> <li>- Falls die Zahl der subventionsberechtigten Anbieter sich nicht mehr aus den historisch gewachsenen Listen ergibt, steigt sie fast unweigerlich. Folge: höheres Finanzvolumen bzw. geringere Beiträge pro Anbieter.</li> <li>- Grosser Aufwand für den Bund, die subventionsberechtigten Anbieter zu bestimmen und zu überwachen</li> <li>- Für kantonale Angebote ist Bundesebene die falsche Regulierungsebene</li> <li>- Ob die Subventionen tatsächlich an Teilnehmende weitergegeben werden, bedarf guter Kontrollsysteme</li> <li>- Gezielte Unterstützung der Angebote von hohem öffentlichem Interesse durch Bund birgt Gefahr eines Rückzugs der Kantone</li> <li>- Steuerungsfähigkeit der Kantone gegenüber heute verringert</li> <li>- Reduktion der Bundespauschale (sofern nicht kompensiert durch zusätzliche Bundesmittel) kann Umverteilungseffekte innerhalb HBB/Berufsbildung bewirken</li> </ul>

Tabelle 16: Vor- und Nachteile einer angebotsorientierten Finanzierung direkt durch den Bund

### 5.2.2 Angebotsfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschalen)

Eine Angebotsfinanzierung via die Kantone, bei welcher sich der Bund über die Beiträge im Rahmen der Pauschalen an die Kantone beteiligt, ähnelt sehr stark dem heutigen Finanzierungssystem. Die Beiträge der öffentlichen Hand fließen wie bis anhin über die Kantone an die Anbieter mit einer indirekten Beteiligung des Bundes. Die Kantone können die Höhe der Beiträge an die Anbieter unter Beachtung eines gemeinsam vereinbar-

ten Mindestbetrags und einheitlicher Vorgaben betreffend Beitragsvoraussetzungen der Anbieter frei festlegen. Neu wäre folglich die Vorgabe gemeinsamer Standards für die öffentlichen Beiträge durch die Kantone.

Zwecks Absicherung gemeinsamer Mindeststandards wäre eine gesamtschweizerische Regelung in Form einer interkantonalen Vereinbarung erforderlich. Sofern der Bund die Mittel zuhanden der Vorbereitungskurse erhöhen würde, müsste auch die zweckbestimmte Verwendung der Bundesmittel rechtlich abgesichert werden. Bei gleichbleibenden Bundesmitteln könnte ein entsprechendes Finanzierungsmodell im Prinzip ohne Regulierung durch den Bund umgesetzt werden.

Als wichtigste Vor- und Nachteile einer Angebotsfinanzierung über die Kantone im Rahmen der Bundespauschale können folgende Punkte genannt werden:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modell wäre durch die Kantone umsetzbar, Bund muss nicht zwingend tätig werden</li> <li>- Erhalt der Steuerungsfähigkeit durch die Kantone</li> <li>- Eingespielte Abläufe bei den Kantonen</li> <li>- Kantone kennen viele Anbieter bereits heute, haben Überblick über regionale Situation</li> <li>- Verlässliche Grundlage für die Anbieter</li> <li>- Anpassung der Kurspreise durch Anbieter möglich, u.a. im Hinblick auf Erhalt der Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Anbietern und HF</li> <li>- Gezielte Unterstützung der Angebote von hohem öffentlichem Interesse möglich</li> <li>- Geringer rechtlicher Änderungsbedarf, da weitgehend Weiterführung Status Quo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedarf eines interkantonalen Ausgleichs</li> <li>- Stärkere Reglementierung des Systems notwendig, aber weiterhin Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund des nötigen Auswahlverfahrens</li> <li>- Eingeschränkte Flexibilität des Angebots, je nach Regulierungsgrad Gefahr einer Verschulung der Angebote</li> <li>- Unter Umständen aufwendige Qualitätsanforderungen für die Anbieter</li> <li>- Falls die Zahl der subventionsberechtigten Anbieter sich nicht mehr aus den historisch gewachsenen Listen ergibt, steigt sie fast unweigerlich. Damit höheres Finanzvolumen bzw. geringere Beiträge pro Anbieter.</li> <li>- Einheitliche Unterstützung überkantonaler Angebote nicht gewährleistet</li> <li>- Ob die Subventionen tatsächlich an Teilnehmende weitergegeben werden, bedarf guter Kontrollsysteme.</li> <li>- Freizügigkeit weiterhin erschwert, insbesondere wenn Kantone Anbieter wie bisher in sehr unterschiedlichem Umfang subventionieren</li> <li>- Intransparentes System</li> <li>- Falls der Bund die Mittel erhöht, müssen Rechtsvorgaben gemacht werden, welche absichern, dass die Mittel auch in die Vorbereitungskurse fliessen. Dadurch Infrastruktural des Prinzips der Pauschale.</li> </ul>

Tabelle 17: Vor- und Nachteile einer Angebotsfinanzierung durch die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale

### 5.2.3 Angebotsfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)

Auch dieses Modell deckt sich in vielerlei Hinsicht mit dem heutigen Finanzierungssystem. Die Beiträge der öffentlichen Hand fliessen wie bis anhin über die Kantone an die Anbieter. Der Bund beteiligt sich mittels spezifischer Beiträge an die Kantone, welche seitens der Kantone zweckgebunden für die Vorbereitungskurse einzusetzen sind. Zusatzbeiträge der Kantone wären möglich.

Die Kantone behielten ihre zentrale Rolle im Zusammenhang mit der Subventionierung, wobei der Bund jedoch stärker mitreden würde. Durch einheitliche Bundesvorgaben zur zweckbestimmten Mittelverwendung kann der Bund mitsteuern, in welchem Umfang sei-



tens der Kantone Mittel an die Anbieter von Vorbereitungskursen fliessen und welche Standards die Beiträge bzw. die Beitragsvergabe erfüllen sollen.

Eine Angebotsfinanzierung über die Kantone, an welcher sich der Bund mittels spezifischer Beiträge beteiligt, ist insbesondere mit folgenden Vor- und Nachteilen verbunden:

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einheitliche Standards über alle Kantone hinweg</li> <li>– Möglichkeit zur Steuerung durch die Kantone, jedoch unter Berücksichtigung der Bundesvorgaben zur zweckbestimmten Mittelverwendung</li> <li>– Eingespielte Abläufe bei den Kantonen</li> <li>– Kantone kennen viele Anbieter bereits heute, haben Überblick über regionale Situation</li> <li>– Verlässliche Grundlage für die Anbieter</li> <li>– Gezielte Unterstützung der Angebote von hohem öffentlichem Interesse möglich</li> <li>– Anpassung der Kurspreise durch Anbieter möglich, u.a. im Hinblick auf Erhalt der Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Anbietern und HF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Präzedenzfall durch zweckgebundene Mittel des Bundes an Kantone ausserhalb Pauschalen</li> <li>– Reduktion der Bundespauschale an Kantone (Ausmass abhängig von allfälliger Mittelenerhöhung des Bundes) kann Umverteilungseffekte innerhalb HBB/Berufsbildung bewirken</li> <li>– Bedarf eines interkantonalen Ausgleichs</li> <li>– Stärkere Reglementierung des Systems notwendig, aber weiterhin Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund notwendiger Auswahl</li> <li>– Eingeschränkte Flexibilität des Angebots, je nach Regulierungsgrad Gefahr einer Verschulung der Angebote</li> <li>– Unter Umständen aufwendige Qualitätsanforderungen für die Anbieter</li> <li>– Falls die Zahl der subventionsberechtigten Anbieter sich nicht mehr aus den historisch gewachsenen Listen ergibt, steigt sie fast unweigerlich. Folge: höheres Finanzvolumen bzw. geringere Beiträge pro Anbieter.</li> <li>– Ob die Subventionen tatsächlich an Teilnehmende weitergegeben werden, bedarf guter Kontrollsysteme.</li> <li>– Freizügigkeit weiterhin erschwert, wenn Kantone Anbieter wie bisher in sehr unterschiedlichem Umfang subventionieren können</li> <li>– Intransparentes System</li> </ul>

Tabelle 18: Vor- und Nachteile einer Angebotsfinanzierung via die Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen

### 5.2.4 Relevante externe Faktoren

Risiken einer angebotsorientierten Finanzierung offenbaren sich insbesondere mit Blick auf die finanziellen Rahmenbedingungen. Wird in den Kantonen nicht mehr an den historisch gewachsenen Listen unterstützter Anbieter festgehalten, dürfte sich der Kreis der zu unterstützenden Anbieter stark ausweiten. Dies dürfte zur Folge haben, dass eine budgetneutrale Umsetzung eines angebotsorientierten Finanzierungsmodells praktisch nicht mehr möglich ist. Da davon auszugehen ist, dass die öffentlichen Mittel insgesamt nur begrenzt erhöht werden können, würde dies nicht zuletzt bedeuten, dass Anbieter, die bisher relativ stark subventioniert wurden (u.a. Anbieter von Ausbildungen von hohem öffentlichem Interesse), unter Umständen mit deutlich höheren Preisen arbeiten müssen. In diesen Bereichen/Branchen würde der Zugang zur höheren Berufsbildung im Vergleich zu heute verschlechtert.

Unwägbarkeiten ergeben sich auch aufgrund rechtlicher Entwicklungen: Im Kanton Bern ist aktuell eine Klage hängig, in der sich ein öffentlich nicht subventionierter Anbieter gegen das bisherige kantonale Unterstützungssystem wendet. Wird diese Klage beim Bundesverwaltungsgericht gutgeheissen, können sich Auswirkungen ergeben, die im Zusammenhang mit einem neuen Finanzierungsmodell zu beachten wären.

Mit Blick auf die Entwicklungen in den Kantonen ist schliesslich zu berücksichtigen, dass sich aktuell bezüglich der Modellwahl eher gegenläufige Tendenzen abzeichnen. Wie die Entwicklungen in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich sowie der innerhalb der SBBK diskutierte Modellentwurf zeigen, haben subjektorientierte Ansätze (bzw. Ansätze mit subjektorientierten Kriterien) in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen.

## 5.3 Bewertung der Zielerreichung und politischen Durchsetzbarkeit

### 5.3.1 Zielerreichung der Finanzierungsmodelle

Die Zielerreichung der einzelnen Modelle lässt sich im Hinblick auf die verschiedenen Wirkungs- und Funktionsziele wie folgt diskutieren:

#### *Unterstützung der Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen*

Die subjektorientierten Modelle bringen die besseren Voraussetzungen betreffend Zielerreichung mit. Insbesondere bei direkten Bundesbeiträgen fliessen die öffentlichen Beiträge gemäss einheitlichen Vorgaben und Abläufen direkt zu den Teilnehmenden der Vorbereitungskurse. Bei einer subjektorientierten Finanzierung über die Kantone wäre über Bundesvorgaben, welche im Falle von Bundesbeiträgen über die Pauschalen jedoch das Prinzip der Pauschale in Frage stellen würden, sowie über eine interkantonale Vereinbarung ein einheitlicher Rahmen zu gewährleisten.

Die angebotsorientierten Modelle weisen den Nachteil auf, dass die Unterstützung der Teilnehmer/innen davon abhängig ist, ob die Kursanbieter die öffentlichen Beiträge in Form von Preissenkungen weitergeben. Hinzu kommt bei den angebotsorientierten Modellen, dass ein System mit öffentlichen Subventionen an die Anbieter, welches sich am Kriterium der Prüfungsteilnahme durch die Kursteilnehmenden orientiert, schwerlich umsetzbar ist.

Das Einhalten der «Equity»- und «Equality»-Grundsätze hängt nicht primär vom Subventionierungsprinzip, sondern von den Rahmen- und Umsetzungsbedingungen der Modelle ab. Grundsätzlich sind sowohl «Equity» als auch «Equality» mittels einer stärkeren Steuerung durch den Bund besser zu gewährleisten.

**Fazit:** Die subjektorientierten Modelle bringen die besseren Voraussetzungen betreffend Zielerreichung mit. «Equity» als auch «Equality» sind mittels einer stärkeren Steuerung durch den Bund besser zu gewährleisten

#### *Freizügigkeit der Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen*

Das höchste Mass an Freizügigkeit dürfte eine direkte Subjektfinanzierung durch den Bund garantieren, wobei zusätzliche Beiträge durch die Kantone zu einem Ungleichgewicht führen können, indem Kursteilnehmer/innen gewisser Kantone höhere Subventionen erhalten und damit bessere Möglichkeiten haben bei der Wahl des Kursangebots als Teilnehmer/innen aus Kantonen mit tieferen Subventionen. Die höheren Subventionen

können zur Folge haben, dass Kursanbieter in diesen Kantonen ihre Preise gegen oben anpassen, was Teilnehmer/innen aus Kantonen mit tieferen Subventionen benachteiligt. Dieselben Mechanismen gelten auch für eine Subjektfinanzierung via Kantone.

Bei den angebotsorientierten Modellen ist die Freizügigkeit generell eingeschränkt: Sie ist insbesondere abhängig von der Weitergabe der Subventionen durch die Anbieter, die je nach Anbieter, aber auch nach Branche/Beruf erheblich variieren kann. Auch bei einer Angebotsfinanzierung über die Kantone würde die Freizügigkeit zusätzlich erschwert, insbesondere wenn die Kantone die Kursanbieter wie bisher in sehr unterschiedlichem Umfang subventionieren.

*Fazit:* Das höchste Mass an Freizügigkeit ergibt sich durch eine direkte Subjektfinanzierung durch den Bund.

#### *Garantie eines qualitativ hochwertigen und kostenoptimierten Kursangebots*

Bei den subjektorientierten Modellen wird die Qualität nicht nur über die Finanzierungsbedingungen, sondern auch über den Markt beeinflusst. Angesichts der Tatsache, dass dieser Markt nicht in allen Branchen/Berufen gleich gut spielt, sind minimale Qualitätsanforderungen unter Umständen auch in diesen Modellen wünschbar (z.B. QM-System der Anbieter als Bewilligungsvoraussetzung für die Beiträge an die Teilnehmenden).

Bei den angebotsorientierten Modellen ist die Qualität staatlich stärker zu steuern. Das Erfüllen vorgegebener Qualitätsanforderungen, was insbesondere für kleine Anbieter eine Belastung darstellen kann, bildet eine zentrale Voraussetzung für die Bewilligung der öffentlichen Beiträge. Entsprechende Qualitätssicherungssysteme dürften sich sowohl bei einer direkten Finanzierung über den Bund als auch bei einer Finanzierung via die Kantone etablieren lassen. Sie haben sich primär auf formale und organisatorische Vorgaben zu konzentrieren, welche den Erwerb der prüfungs- und praxisrelevanten Inhalte und Kompetenzen möglichst gut unterstützen. Inwiefern sich bei gegebenem Qualitätsanspruch ein kostenoptimiertes Angebot an Vorbereitungskursen ergibt, hängt sehr stark von der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungsmodells ab. Eine Angebotsfinanzierung via Bund unterstützt dabei grundsätzlich eine Kostenoptimierung bei den Anbietern, da nicht mehr wie bisher mit bis zu 26 Kantonen abgerechnet werden muss, sondern der Bund als alleiniger Abrechnungspartner dient.

*Fazit:* Betreffend Garantie der Qualität der Kursangebote bringen die subjekt- bzw. angebotsorientierten Finanzierungsmodelle grundsätzlich ähnlich gute Voraussetzungen mit. Je nach Finanzierungsprinzip sind jedoch in unterschiedlichem Ausmass staatliche Massnahmen nötig zur Sicherung der Qualität.

#### *Schaffen nachhaltiger Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen*

Rechtssicherheit ist letztlich von der Stabilität und der Vorhersehbarkeit der erarbeiteten Rechtsgrundlagen abhängig, womit diesbezüglich Subjekt- und Angebotsfinanzierung als grundsätzlich gleichwertig einzuschätzen sind. Bundesrecht garantiert dabei eine grössere Einheitlichkeit, weshalb auch bei einer Finanzierung über die Kantone für eine optima-

le Zielerreichung ein bundesrechtlicher Rahmen vorzusehen wäre. Bezüglich Nachhaltigkeit der Finanzierungsgrundlagen für die Anbieter sind angebotsorientierte Modelle im Vorteil, da durch die regelmässigen öffentlichen Beiträge eine grössere Sicherheit betreffend Investitionsentscheidungen zulassen als subjektorientierte Modelle.

*Fazit:* Bezüglich Rechtssicherheit sind subjektorientierte sowie angebotsorientierte Finanzierungsmodelle gleichwertig.

#### *Gewährleisten eines transparenten Systems*

Mit Blick auf Transparenz ist zu unterscheiden bezüglich der Transparenz von Finanzflüssen, der Transparenz der Kosten sowie der Qualität der Leistungserbringung.

- *Transparenz der Finanzflüsse:* Subjektorientierte Modelle beinhalten deutlich transparentere Finanzflüsse als angebotsorientierte Finanzierungsmodelle, gerade wenn die Finanzierung über den Bund erfolgt. Bei sämtlichen Modellen via Kantone – insbesondere solchen mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschalen an die Kantone – sind die öffentlichen Finanzflüsse weniger übersichtlich.
- *Transparenz der Kosten:* Transparenz bezüglich der Kosten seitens der Anbieter ist ebenfalls bei den subjektorientierten Modellen eher gewährleistet, da Preise mittels staatlicher Subventionen nicht grundsätzlich tiefer gehalten werden können.
- *Transparenz der Qualität:* Die Qualität der Angebote wird bei angebotsorientierten Modellen mittels Vorgabe standardisierter Qualitätsmanagementsysteme gesteuert. Transparenz bezüglich Qualität kann jedoch auch bei subjektorientierten Modellen ermöglicht werden, indem offizielle QM-Anforderungen vorgegeben werden. Inwiefern der Markt der Qualitätssicherung bei subjektorientierten Modellen dient, ist umstritten.

*Fazit:* Bezüglich Transparenz schneiden subjektorientierte Finanzierungsmodelle insgesamt besser ab als angebotsorientierte Finanzierungsmodelle.

#### *Begrenzter administrativer Aufwand*

Die administrative Belastung der Anbieter dürfte bei subjektorientierten Modellen insgesamt tiefer ausfallen. Für die Anbieter böte zudem eine direkte Finanzierung über den Bund Vorteile, da sie in diesem Fall nicht mehr mit 26 Kantonen, sondern nur noch mit dem Bund abrechnen müssten. Auch seitens des Subventionsgebers dürften die subjektorientierten Modelle – nach erfolgtem Systemwechsel – administrativ weniger aufwendig sein. Wenn die Kantone bei einer direkten Finanzierung über den Bund parallel dazu eigene Beiträge sprechen, würde der Aufwand seitens der öffentlichen Hand grundsätzlich eher erhöht.

*Fazit:* Eine direkte Subjektfinanzierung durch den Bund minimiert den administrativen Aufwand.

Tabelle 19 fasst zusammen, bei welchen Modellen ein Erreichen der Wirkungs- und Funktionsziele eher gegeben sein dürfte, indem die Zielerreichung für die in den Modellen relevanten Subventionierungsprinzipien und Finanzflüsse separat ausgewiesen wird:

Kriterien	Subventionierungsprinzip		Finanzflüsse der öffentlichen Hand		
	Subjektfinanzierung: Beiträge an Teilnehmer	Angebotsfinanzierung: Beiträge an Anbieter	Direkte Bundesbeiträge	Finanzierung via Kantone	
				Bundespauschale	Spezifische Bundesbeiträge
<b>Wirkungsziele</b>					
<b>Unterstützung der Teilnehmenden von VK</b>					
– Erreichen der TN	x		x		x
– Equity	Abhängig von finanz. Rahmenbedingungen		x		x
– Equality	Abhängig von Modellumsetzung		x		x
<b>Freizügigkeit der Teilnehmenden von VK</b>					
– Freie Wahl der TN	x		x		
<b>Garantie eines qualitativ hochwertigen und kostenoptimierten Kursangebots</b>					
– Qualität	Abhängig von Modellumsetzung		x	x	x
– Kostenoptimierung	x	x	x		
<b>Funktionsziele</b>					
<b>Schaffen nachhaltiger Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen</b>					
– Rechtssicherheit	Gleiche Voraussetzungen		x	x	x
– Vorhersehbarkeit		x	x	x	x
<b>Gewährleisten eines transparenten Systems</b>					
– Transparenz Finanzflüsse	x		x		x
– Transparenz Kosten	x		x		
– Transparenz Qualität	(x)	x	x	x	x
<b>Begrenzter administrativer Aufwand</b>					
– Anbieter	x		x		
– Subventionsgeber	x		x	x	x

Tabelle 19: Bewertung der Zielerreichung

Lesebeispiel: Betreffend des Erreichens der Teilnehmenden von Vorbereitungskursen bringen subjektorientierte Modelle mit direkten Bundesbeiträgen an die Teilnehmenden oder spezifischen Bundesbeiträgen an die Kantone bessere Voraussetzungen mit hinsichtlich Zielerreichung als die übrigen Modelle.

**Fazit:** Aus dieser Zusammenstellung lässt sich ableiten, dass im Hinblick auf die Zielerreichung insbesondere subjektorientierte Modelle im Vorteil sind. Die besten Voraussetzungen betreffend Zielerreichung insgesamt bringt ein subjektorientiertes Modell mit di-

rekten Bundesbeiträgen mit. Ebenfalls einen hohen Grad an Zielerreichung weist ein subjektorientiertes Modell via die Kantone mit spezifischen Bundesbeiträgen auf. Generell weniger gut ist die Bilanz angebotsorientierter Modelle oder Modelle mit einer Finanzierung via die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale.

### 5.3.2 Politische Durchsetzbarkeit der Finanzierungsmodelle

Die politische Durchsetzbarkeit der ausgewählten Modelle lässt sich mit Blick auf die einzelnen Kriterien wie folgt darstellen

#### *Akzeptanz betroffener Akteursgruppen («Gewinner» und «Verlierer»)*

Im Hinblick auf die Akteursgruppen ergibt sich kein eindeutiges Bild betreffend die politische Durchsetzbarkeit. Unter den Kantonen sind sowohl Präferenzen für subjekt- als auch für objektorientierte Modelle vorhanden. Dabei herrscht die Meinung vor, dass die Subventionierung – auch bei einer finanziellen Beteiligung des Bundes – wie bisher über die Kantone erfolgen sollte. Die Anbieter von Vorbereitungskursen befürchten bei einem subjektorientierten Modell weniger Stabilität und Vorhersehbarkeit bezüglich ihrer Einkünfte und präferieren entsprechend angebotsorientierte Modelle. Je nach Branche/Beruf oder teilweise auch Region wird dabei eine Finanzierung über den Bund bzw. über die Kantone favorisiert. Unter den Arbeitgebern werden, variierend nach Branche, subjekt- oder angebotsorientierte Finanzierungsmodelle bevorzugt. Für die Teilnehmer/innen von Vorbereitungskursen ergeben sich bei einer subjektorientierten Finanzierung Vorteile, indem sie direkt unterstützt werden und nicht von eventuellen Preissenkungen der Anbieter abhängig sind. Betreffend die Finanzflüsse bei der öffentlichen Hand sind mit Blick die Arbeitgeber und die Teilnehmer/innen keine klaren Präferenzen ersichtlich.

*Fazit:* Bezüglich Akzeptanz der Finanzierungsmodelle bei den Akteursgruppen ergibt sich kein eindeutiges Bild.

#### *Ausmass erforderlicher Anpassungen auf rechtlicher Ebene*

In Bezug auf das Ausmass erforderlicher Anpassungen auf rechtlicher Ebene sind die angebotsorientierten Modelle als einfacher durchsetzbar einzustufen. Sie benötigen zu ihrer Umsetzung weniger Gesetzesänderungen. Ein Modell mit Integration in die Bundespauschale entspricht bereits dem bestehenden System und würde – sofern auf Vorgaben eines betreffend für die Vorbereitungskurse vorzusehenden Anteils der Pauschale verzichtet wird – keine rechtlichen Änderungen bedingen. Auch die Umsetzung eines Modells mit direkten Beiträgen oder spezifischen Beiträgen des Bundes passt grundsätzlich ins vorhandene System. Direkte Beiträge wurden in anderen Einzelfällen bereits geregelt (Art. 52 Abs. 3 BBG). Die Ermöglichung spezifischer Beiträge würde einige Anpassungen nötig machen, da dies rechtlich noch nicht vorgesehen ist.

Zur rechtlichen Umsetzung der subjektorientierten Modelle bedarf es insgesamt deutlich umfangreicherer rechtlicher Anpassungen als bei angebotsorientierten Modellen. Der damit verbundene Systemwechsel erfordert Anpassungen auf allen Ebenen, d.h. sowohl im BBG und im BBV als auch bei den interkantonalen Vereinbarungen. Das Ausmass der

erforderlichen Anpassungen bei den verschiedenen subjektorientierten Modellen ist bei direkten oder spezifischen Bundesbeiträgen unter Umständen leicht grösser, da dazu noch keine rechtliche Grundlage besteht. Eine Integration in die Bundespauschale ist bereits vorgesehen. Dazu müssten jedoch unter Umständen auch noch Regeln für den Anteil der Pauschale ausgearbeitet werden, welcher den Teilnehmenden der Vorbereitungskurse zukommen soll.

*Fazit:* Die subjektorientierten Finanzierungsmodelle bedingen umfangreichere rechtliche Anpassungen als die angebotsorientierten Modelle.

### *Finanzielle Konsequenzen*

Im Hinblick auf die finanziellen Konsequenzen besitzen die subjekt- und die angebotsorientierten Modelle aktuell noch ähnliche Voraussetzungen bezüglich ihrer Durchsetzbarkeit, da noch keine Festlegungen betreffend den gesamten Mittelumfang, der seitens der öffentlichen Hand in die Vorbereitungskurse fliessen soll, erfolgt sind und auch noch nicht entschieden worden ist, inwiefern der Bund seine Mittel gegebenenfalls erhöhen wird. Sofern der Kreis der Anbieter substantiell ausgeweitet werden müsste (z.B. abhängig von der anhängigen Klage und von Kriterien betr. Subvention der Anbieter), ergäbe sich unter Umständen ein Vorteil für die subjektorientierten Modelle.

Die Auswirkungen auf andere Berufsbildungsbereiche sind primär abhängig vom Ausmass der Mittelenerhöhung durch den Bund. Bei erhöhten Bundesmitteln dürften eine direkte Finanzierung über den Bund sowie eine Finanzierung via die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschalen an die Kantone besser durchsetzbar sein. Betreffend eine Lösung mit spezifischen Bundesbeiträgen für die Vorbereitungskurse ist insbesondere fraglich, inwiefern ein Präzedenzfall mit zweckgebundenen Mitteln für einen spezifischen Berufsbildungsbereich in Kauf genommen werden will.

*Fazit:* In finanzieller Hinsicht besitzen die subjekt- und die angebotsorientierten Modelle aktuell noch ähnliche Voraussetzungen bezüglich Durchsetzbarkeit. Im Hinblick auf eine vertiefte Beurteilung relevante politische bzw. gerichtliche Entscheide stehen aus.

### *Integration in BFI-Rhythmus, Einhaltung der zeitlichen Vorgaben der Periode 2017-2020*

Im Prinzip ist der Umfang der relevanten gesetzlichen Revisionen auf Bundesebene bei allen Modellen klein genug, sodass diese mit Blick auf die BFI-Periode 2017-2020 beraten und in Kraft gesetzt werden könnten. Vorbehalten sind Unwägbarkeiten im Zuge der politischen Behandlung dieses umstrittenen Geschäfts, welche den Prozess verzögern können. Angesichts des geringeren rechtlichen Anpassungsbedarfs (und der Orientierung am heutigen System) besitzen angebotsorientierte Modelle tendenziell die besseren Voraussetzungen im Hinblick auf eine rechtzeitige Integration in den BFI-Rhythmus. Anpassungen der Konkordate oder eine neue interkantonale Vereinbarung erfordern allenfalls mehr Zeit, sind jedoch Bundesrecht nachgelagert, weshalb sie auch erst später erfolgen können.

**Fazit:** Inwiefern die die Integration in den Rhythmus der BFI-Botschaften bereits im Hinblick auf die Periode 2017-2020 erreichbar ist, hängt vom politischen Prozess ab.

Tabelle 20 fasst wiederum zusammen, bei welchen der ausgewählten Finanzierungsmodelle politische Durchsetzbarkeit gemäss den vorgegebenen Kriterien eher gegeben ist:

Kriterien	Subventionierungsprinzip		Finanzflüsse der öffentlichen Hand		
	Subjektfinanzierung: Beiträge an Teilnehmer	Angebotsfinanzierung: Beiträge an Anbieter	Direkte Bundesfinanzierung	Finanzierung via Kantone	
				Bundespauschale	Spezifische Bundesbeiträge
<b>Akzeptanz betroffener Akteursgruppen</b>					
– Kantone	(x)	(x)		x	x
– Anbieter		x	Abhängig von Art des Anbieters		
– Teilnehmer/innen	x		Keine eindeutigen Präferenzen ersichtlich		
– Arbeitgeber/innen	Abhängig von Branche		Keine eindeutigen Präferenzen ersichtlich		
<b>Ausmass erforderlicher Anpassungen auf rechtlicher Ebene</b>					
– Bundesrecht		x		x	
– Interkantonale Vereinbarungen		x		x	
<b>Finanzielle Konsequenzen</b>					
– Erforderliches Finanzvolumen	Abhängig von finanziellen Rahmenbedingungen und konkreter Modellausgestaltung		Aufgrund ungeklärter Rahmenbedingungen noch nicht abschätzbar		
– Auswirkungen auf andere Berufsbildungsbereiche	Abhängig von finanziellen Rahmenbedingungen		Abhängig von finanziellen Rahmenbedingungen		
<b>Integration in BFI-Rhythmus</b>					
– Einhaltung Vorgaben Periode 2017-2020		x	x	(x)	(x)

Tabelle 20: Bewertung der politischen Durchsetzbarkeit

Lesebeispiel: Betreffend des Ausmasses der erforderlichen Anpassungen im Bundesrecht bringen angebotsorientierte Modelle via die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale bessere Voraussetzungen mit hinsichtlich politischer Durchsetzbarkeit als die übrigen Modelle.

**Fazit:** Hinsichtlich politischer Durchsetzbarkeit ist folglich ein System im Vorteil, das sich in Bezug auf das Subventionierungsprinzip und die Finanzflüsse eng an der heutigen Lösung orientiert. Dies betrifft insbesondere ein Modell mit Angebotsfinanzierung via die Kantone, in dem Bundesmittel über die Pauschalen einfließen.



## 5.4 Synthese zu den ausgewählten Modellen

	Subjektfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)	Subjektfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale)	Subjektfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)	Angebotsfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)	Angebotsfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale)	Angebotsfinanzierung via Kantone (spezifische Bundesbeiträge)
<b>Prämissen</b>	Erfüllt	Erfüllt	Erfüllt	Erfüllt	Erfüllt	Erfüllt
<b>Zentrale Vorteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erreichen der Teilnehmenden</li> <li>– Wettbewerb</li> <li>– Transparenz</li> <li>– Gewährleistung der Freizügigkeit</li> <li>– Reduktion des administrativen Aufwands</li> <li>– Einheitlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erreichen der Teilnehmenden</li> <li>– Wettbewerb</li> <li>– Erhalt der Steuerfähigkeit der Kantone</li> <li>– Vermeidung von administrativen Doppelspurigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erreichen der Teilnehmenden</li> <li>– Wettbewerb</li> <li>– Transparenz</li> <li>– Erhalt der Steuerfähigkeit</li> <li>– Vermeidung von administrativen Doppelspurigkeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einheitlichkeit</li> <li>– Angebote von hohem öffentl. Interesse</li> <li>– Reduktion des administrativen Aufwands</li> <li>– Stabilität für Anbieter</li> <li>– Konkurrenzfähigkeit durch Anpassung Kurspreise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In akt. Gesetzgebung verankert</li> <li>– Angebote von hohem öffentl. Interesse</li> <li>– Steuerfähigkeit der Kantone</li> <li>– Vermeidung von admin. Doppelspurigkeiten</li> <li>– Stabilität für Anbieter</li> <li>– Konkurrenzfähigkeit durch Anpassung Kurspreise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Steuerungsfähigkeit der Kantone</li> <li>– Angebote von hohem öffentl. Interesse</li> <li>– Vermeidung von admin. Doppelspurigkeiten</li> <li>– Stabilität für Anbieter</li> <li>– Konkurrenzfähigkeit durch Anpassung Kurspreise</li> </ul>
<b>Zentrale Nachteile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Preiserhöhungen möglich</li> <li>– Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen</li> <li>– Umfangreichere gesetzliche Anpassungen</li> <li>– Eingeschränkte Steuerfähigkeit Kantone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Preiserhöhungen möglich</li> <li>– Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen</li> <li>– Umfangreichere gesetzliche Anpassungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Preiserhöhungen möglich</li> <li>– Verdrängung von Arbeitgeberbeiträgen</li> <li>– Umfangreichere gesetzliche Anpassungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärkere Reglementierung nötig</li> <li>– Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund Auswahlverfahren</li> <li>– Finanzielle Folgen der Ausweitung der Anbieter</li> <li>– Eingeschränkte Steuerfähigkeit Kantone</li> <li>– Aufwendiges System für Bund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärkere Reglementierung nötig</li> <li>– Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund Auswahlverfahren</li> <li>– Finanzielle Folgen der Ausweitung der Anbieter</li> <li>– Intransparenz</li> <li>– Kontrollsystem betr. Weitergabe Subventionen nötig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stärkere Reglementierung nötig</li> <li>– Risiko der Wettbewerbsverzerrung aufgrund Auswahlverfahren</li> <li>– Finanzielle Folgen der Ausweitung der Anbieter</li> <li>– Kontrollsystem betr. Weitergabe Subventionen nötig</li> </ul>
<b>Zielerreichung</b>	Hoch	Tief	Mittel	Mittel	Tief	Mittel
<b>Politische Durchsetzbarkeit</b>	Tief (resp. abhängig von finanz. Rahmen)	Tief (resp. abhängig von finanz. Rahmen)	Tief (resp. abhängig von finanz. Rahmen)	Mittel	Hoch	Mittel
<b>Zu beachtende bzw. politisch zu klärende Fragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kein interkantonaler Ausgleich nötig</li> <li>– Wünschbarkeit paralleler Systeme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– u.U. Infragestellen der Pauschale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Präzedenzfall zu spezifischen Bundesbeiträgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kein interkantonaler Ausgleich nötig</li> <li>– Wünschbarkeit paralleler Systeme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– u. U. Infragestellen der Pauschale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Präzedenzfall zu spezifischen Bundesbeiträgen</li> </ul>

Tabelle 21: Synthese zu den ausgewählten Modellen

## 6 Schlussfolgerungen und offene Fragen

Das heutige System der Finanzierung der Vorbereitungskurse im Bereich der höheren Berufsbildung steht seit einigen Jahren in der Kritik. Bemängelt werden insbesondere die ungleichen Zugangsbedingungen der Teilnehmer/innen je nach Ausbildung und auch die mit Blick auf die öffentliche Subventionierung variierenden Unterstützungsbedingungen je nach Kanton. Anstoss am öffentlichen Unterstützungssystem erheben aber auch die Intransparenz sowie die Wettbewerbsverzerrungen, welche sich durch die historisch gewachsenen Listen der von den Kantonen subventionierten Kursanbieter ergeben. Die Ausrichtung eines zukünftigen Finanzierungsmodells, mit welchem diesen Schwachpunkten des heutigen Systems seitens der öffentlichen Hand begegnet werden soll, ist umstritten. Zur Debatte stehen sowohl angebots- als auch subjektorientierte Lösungen.

Ausgehend von durch die Mitglieder des Spitzentreffens definierten Prämissen und Zielen eines zukünftigen Finanzierungsmodells wurden im Rahmen des aktuellen Mandats sechs mögliche Modelle auf Vor- und Nachteile analysiert sowie auf Zielerreichung und politische Durchsetzbarkeit geprüft. Dabei wurden auch die zu erwartende Wirkungsweise der Modelle sowie die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen vertieft diskutiert. Bei den sechs ausgewählten Modellen handelt es sich um modellhaft umrissene Finanzierungsvarianten, welche sich hinsichtlich des Subventionierungsprinzips und der öffentlichen Finanzflüsse unterscheiden.

### *Wirkungsweise und Rahmenbedingungen*

Die Ergebnisse der Analysen zur Wirkungsweise und zu den Rahmenbedingungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Wirkungsweise der Modelle:* Im Grundsatz erfüllt sowohl eine subjekt- als auch eine angebotsorientierte Finanzierung durch die öffentliche Hand die an ein neues Finanzierungsmodell gestellten Anforderungen. Dasselbe gilt für die verschiedenen Formen der öffentlichen Finanzflüsse über den Bund bzw. die Kantone, die in den Modellen zum Tragen kommen. In welchem Ausmass die anvisierten Wirkungen letztlich erreicht werden können, wird von der konkreten Ausgestaltung des Modells abhängen.
- *Finanzielle Rahmenbedingungen und Effekte:* Aussagen zum seitens der öffentlichen Hand erforderlichen Finanzvolumen sind erst ansatzweise möglich, da zahlreiche Fragen, die im Hinblick auf eine Feststellung der finanziellen Auswirkungen vorzugeben wären, noch ungeklärt sind oder relevante Daten- und Informationsgrundlagen fehlen. Neben Budgetrestriktionen wird sich die Höhe der Beiträge an die Teilnehmer/innen oder Anbieter nicht zuletzt an Überlegungen zur ökonomischen Wirksamkeit der Beiträge zu orientieren haben. Sofern keine zusätzlichen Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, dürften mit Ausnahme des Modells einer Finanzierung via die Kantone mit Bundesmitteln im Rahmen der Pauschale, zu welchen keine Zweckbindung vorgegeben wird, alle Modelle Umverteilungseffekte innerhalb der (höheren) Berufsbildung zur Folge haben.

- *Rechtliche Spielräume und Anpassungsbedarf:* Die subjektorientierten Modelle erfordern aufgrund des Systemwechsels umfangreichere Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen als die angebotsorientierten Modelle. Aus rechtlicher Sicht dürften sich sämtliche Modelle im zeitlichen Rahmen bis 2017 realisieren lassen. Vorbehalten sind die Unwägbarkeiten der politischen Auseinandersetzungen. Zu bedenken ist auch, dass ein neues Finanzierungsmodell nicht sofort umsetzbar ist und sowohl Übergangsbestimmungen als auch Übergangsfristen einkalkuliert werden müssen.

#### *Vor- und Nachteile der Finanzierungsmodelle*

Die Analyse der ausgewählten Modelle zeigt, dass die einzelnen Finanzierungsmodelle – abhängig von ihrem von ihrem Subventionierungsprinzip und den Finanzflüssen – hinsichtlich der vorgegebenen Prämissen und Ziele sowie der finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen über je spezifische Vor- und Nachteile verfügen:

- *Überblick über Vor- und Nachteile:* Sämtliche Modelle verfügen über mannigfaltige Vor- und Nachteile. Die subjektorientierten Modelle gewährleisten nicht zuletzt ein Erreichen der Teilnehmer/innen und ermöglichen Wettbewerb sowie Transparenz. Angebotsfinanzierung ermöglicht insbesondere Konkurrenzfähigkeit, bringt demgegenüber Stabilität für die Anbieter und garantiert, dass eine gezielte Unterstützung der Angebote von hohem öffentlichem Interesse weiterhin möglich ist. Nachteile einer Subjektfinanzierung bestehen in möglichen Preiserhöhungen und Verdrängungen von Arbeitgeberbeiträgen sowie in den umfangreicheren gesetzlichen Anpassungen, bei den angebotsorientierten Modellen unter anderem in der stärkeren Reglementierung und aufwendigeren Kontrollsystemen, dem Risiko von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund des Auswahlverfahrens und in den finanziellen Folgen, die sich aus der Ausweitung des unterstützten Anbieterkreises ergeben. Für eine Bundeslösung sprechen die Gewährleistung der Freizügigkeit, die Reduktion des administrativen Aufwands, die Einheitlichkeit sowie die Transparenz. Die Nachteile einer direkten Bundesfinanzierung decken sich stark mit den Vorteilen einer Finanzierung via die Kantone. Diese liegen beim Erhalt der Steuerungsfähigkeit der Kantone und bei der Vermeidung von administrativen Doppelspurigkeiten im Falle von parallelen Systemen auf Bundes- und Kantonsebene. Eine Finanzierung über die Kantone bewirkt tendenziell weniger Transparenz, insbesondere bei angebotsorientierter Subventionierung.

Insgesamt ergibt die Analyse der Vor- und Nachteile der ausgewählten Modelle ein heterogenes Bild, das sich nicht zuletzt dadurch auszeichnet, dass zahlreiche gewichtige Fragen noch offen sind. Diese offenen Fragen betreffen insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen (v.a. Anheben des Gesamtumfangs der öffentlichen Unterstützung, «Antasten» der Bundespauschale, Präzedenzfall mit spezifischen Bundesbeiträgen, Wünschbarkeit paralleler Subventionierungssysteme bei Bund und Kantonen) und sind überwiegend politisch zu beantworten.

Vorentscheide zu diesen politischen Fragen könnten zur Folge haben, dass einzelne der Modelle nachrangig behandelt (oder ganz ausgeschlossen) werden müssten.

### *Zielerreichung und politische Durchsetzbarkeit der Finanzierungsmodelle*

Die Bewertung der Zielerreichung und der politischen Durchsetzbarkeit der analysierten Modelle offenbart, dass mit Blick auf die Ziele und die Durchsetzbarkeit je unterschiedliche Modelle zu favorisieren wären:

- *Zielerreichung*: Im Hinblick auf die Zielerreichung über sämtliche vorgegebenen Ziele hinweg sind insbesondere subjektorientierte Modelle im Vorteil. Die besten Voraussetzungen betreffend Zielerreichung insgesamt bringt ein subjektorientiertes Modell mit direkten Bundesbeiträgen mit. Generell weniger gut ist die Bilanz angebotsorientierter Modelle oder von Modellen mit einer Finanzierung via die Kantone mit Bundesbeiträgen im Rahmen der Pauschale.
- *Politische Durchsetzbarkeit*: Hinsichtlich politischer Durchsetzbarkeit hingegen ist – wenig überraschend – ein System im Vorteil, das sich in Bezug auf das Subventionierungsprinzip und die Finanzflüsse eng an der heutigen Lösung orientiert. Dies betrifft insbesondere ein Modell mit Angebotsfinanzierung via die Kantone, in dem Bundesmittel über die Pauschale einfließen.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Analyse bisher keine Gewichtung der Bewertungskriterien zugrunde gelegt werden konnte und Aspekte der Zielerreichung sowie der politischen Durchsetzbarkeit folglich gleichwertig behandelt wurden. Auch wurde sämtlichen Zielen gleiche Wertigkeit zugemessen. Es ist davon auszugehen, dass im weiteren Erarbeitungsprozess des neuen Finanzierungsmodells einzelne der vorgegebenen Ziele grössere Bedeutung erlangen werden als andere. Allenfalls ergeben sich auch noch Verschiebungen im Stellenwert der Zielerreichung verglichen mit der politischen Durchsetzbarkeit. Im Vorfeld des definitiven Entscheids für die weiterzuverfolgenden Modelle empfiehlt es sich deshalb, der Gewichtung der Bewertungskriterien (oder zumindest der Ziele) noch mehr Beachtung zu schenken und die obige Einschätzung dahingehend zu überprüfen. Zu bedenken wäre, dass eine andere Gewichtung der Ziele zu einem späteren Zeitpunkt unter Umständen die vorgenommene Endauswahl grundsätzlich in Frage stellen könnte.

Aufgrund der kriteriengestützten Bewertung der sechs Finanzierungsmodelle stehen vorerst zwei Modelle im Vordergrund:

- Subjektfinanzierung direkt über Bund (direkte Bundesbeiträge)
- Angebotsfinanzierung via Kantone (Bundesbeiträge in Pauschale)

Im Vorfeld eines Entscheids betreffend weiterzuverfolgende Modelle empfiehlt es sich, der Gewichtung der Bewertungskriterien (oder zumindest der Ziele) erneut Beachtung zu schenken und die Bewertung entsprechend zu überprüfen. Einzubeziehen wären auch allfällige Vorentscheide zu den offenen, politisch zu beantwortenden Fragen hinsichtlich der finanziellen Rahmenbedingungen.

### *Ausblick auf den weiteren Erarbeitungsprozess des Finzierungsmodells*

Eine Gewichtung der Ziele ist auch im Hinblick auf die spätere konkrete Ausarbeitung präferierter Modelle zu empfehlen. Für diese weiterverfolgten Modelle sind in einem nächsten Schritt die Fragen nach den Adressaten/innen, den Beitragsvoraussetzungen, den Bemessungsgrundsätzen, der Form der Beiträge, der Auszahlung der Beiträge und spezifischen Regelungen für Ausbildungen von hohem öffentlichem Interesse noch detailliert zu klären. Verschiedene Nachteile oder Defizite in der Zielerreichung der einzelnen Modelle liessen sich im Zuge dieser technischen Ausarbeitung der Modelle mittels gezielter Massnahmen angehen. Voraussetzung für entsprechende Massnahmen wäre allerdings auch hierbei eine Priorisierung der Ziele durch die Verbundpartner, da zu erwarten ist, dass beim «Finetuning» der letztlich präferierten Modelle nochmals verstärkt Zielkonflikte zu Tage treten dürften.

Umfangreichere Berechnungen der Kostenfolgen für Bund und Kantone lohnen sich angesichts der oft aufwendigen Datenbeschaffung erst, wenn weitere Vorentscheide und Konkretisierungen zum zukünftigen Modell erfolgt sind. Generell ist davon auszugehen, dass die Höhe der Beiträge sowohl durch die Budgetvorgaben bei Bund und Kantonen als auch durch die Anforderungen einer möglichst umfassenden Zielerreichung beeinflusst sein wird. Wie hoch die Beiträge an Teilnehmer/innen oder Anbieter idealerweise anzusetzen und welche Kriterien an die Anbieter vorgegeben werden, damit Wirksamkeit im Sinne der anvisierten Ziele erreicht werden kann, wäre vertieft abzuklären. Dabei wäre seitens der Verbundpartner vorgängig idealerweise noch ausdiskutieren, welchen Stellenwert «Equity»- und «Equality»-Grundsätze je einnehmen sollen. Wie ein hinsichtlich Zielerreichung wirksames Modell ausgestaltet werden soll, hängt im hohen Masse auch von den entsprechenden Vorgaben ab. Dass «Equity»- und «Equality»-Grundsätze berücksichtigt werden sollen, wurde bislang erst in allgemeiner Weise geklärt. Eine Antwort darauf, welche Bedeutung dem Ausgleich zwischen Tertiär A und B sowie zwischen den verschiedenen Ausbildungen der höheren Berufsbildung im Rahmen des neuen Modells je zukommen soll und wie die allgemeinen Grundsätze entsprechend zu spezifizieren sowie abzuwägen wären, steht noch aus.

## Literatur

- Backes-Gellner U. (2010): Gleichwertig, andersartig und durchlässig? Bildungskarrieren im schweizerischen Bildungssystem. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 2010* (43-46).
- Cattaneo M.A., Wolter S. (2011a): Der individuelle Ertrag einer höheren Berufsbildung. *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 12-2011* (63-66).
- Cattaneo M.A., Wolter S. (2011b): Eine höhere Berufsbildung rentiert durchaus. *Panorama 6/2011* (16-17).
- BASS (2009): Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus Sicht der Studierenden. Schlussbericht. BASS AG im Auftrag des BBT Bundesamt für Bildung und Technologie. Bern, Januar 2009.
- BBT Bundesamt für Berufsbildung- und Technologie (2008): Bericht der Arbeitsgruppe Masterplan zur interkantonalen Finanzierung der höheren Berufsbildung. Bern, Dezember 2008.
- BBT Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (2011): Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2010. Bern, November 2011.
- BBT Bundesamt für Berufsbildung- und Technologie (2012a): Bundesbeiträge an die Durchführung von eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen. Richtlinien. Bern, März 2012.
- BBT Bundesamt für Berufsbildung- und Technologie (2012b): Bundessubventionierung der Berufsbildung, PowerPoint-Präsentation, Philipp Theiler. Bern, 10. Mai 2012.
- BBT Bundesamt für Berufsbildung- und Technologie (2012c): Vernehmlassung zur Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung (BBV) – Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen. Ergebnisbericht. Bern, Oktober 2012.
- BFS Bundesamt für Statistik (2011): Kantonale Stipendien und Darlehen 2010. 15. Bildung und Wissenschaft. Neuenburg 2011.
- Bundesrat (2010): Botschaft zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten, BBl 2010: 3258.
- Davatz C.; Eisenring S., Weber-Gobet B. (2011): Finanzierung der Vorbereitungskurse von Berufs- und höheren Fachprüfungen: Ein gemeinsamer Vorschlag vom Schweizerischen Gewerbeverband und von Travail.Suisse, (Erster Entwurf). September 2011, ohne Ort.
- Département de l'Instruction Publique, Canton de Genève (2010): Chèque annuel de formation Rapport 2009. Genève, Juin 2010.

- econcept (2011): Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. econcept AG im Auftrag des BBT Bundesamtes für Bildung und Technologie. Zürich, 11. November 2011.
- EDV Eidgenössisches Volksdepartement (2012): Bericht zur Überprüfung der von Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten. Bern, Januar 2012.
- Erziehungsdirektion des Kantons Bern (2011): Bericht zur Prüfung von Bildungsgutscheinen in der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung. Bern, Februar 2011.
- Hunziker K. (2011): Das Schweizer Modell wird schrittweise verbessert, *Panorama* 5/11 (14-15).
- Müller F., Dolder O., Itin A. (2012): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Interface im Auftrag der Stadt Luzern. Luzern, 22. Juni 2012.
- Norekian, Anna-Maria (2008): Finanzierung und Steuerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch Gutscheinsysteme. Berlin, 2008.
- PriceWaterhouseCoopers (PWC) (2009): Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung. Price Waterhouse Coopers im Auftrag des BBT Bundesamtes für Bildung und Technologie. Bern, 9. Januar 2009.
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2012): Vernehmlassung zur Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen – Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung. Aarau, 20. Juni 2012.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): Vernehmlassung zur Erhöhung der Beiträge für die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen – Änderung von Artikel 65 der Berufsbildungsverordnung. Bern, 29. August 2012.
- Renold U. (2009): Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Powerpointpräsentation der Medienkonferenz vom 23. Februar 2009. Bern, 23. Februar 2009.
- SBBK Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (2012): Position der SBBK – Entwurf Steuergruppe SBBK zu der Finanzierung der Vorbereitungskurse zu den eidg. Prüfungen. Bern, August 2012.
- Sgier I. (2011): Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte Länderreport Schweiz. Arbeitsbericht Nr. 4. Effekte von nationalen Förderprogrammen der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte im deutschsprachigen Raum. November 2011, ohne Ort.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2009): Ein Gutschein von 5000.- für alle Lehrabgänger/innen. Link: <http://www.sgb.ch/themen/bildung/artikel/details/ein-gutschein-von-5000-fuer-alle-lehrabgaengerinnen/> (Stand: 19.12.2012)

Schweiz. Gewerbeverband (2011): Finanzierung Höhere Berufsbildung – sgV Modell 'Stärkung Tertiär B'. Eine Erklärung und Begründung zur möglichen Lösung der Finanzierungsproblematik. Bern, April 2011.

Schweiz. Gewerbeverband / Travail Suisse (2011): Finanzierung der Vorbereitungskurse von Berufs- und höheren Fachprüfungen. Bern, September 2011.

Weber-Gobet B. (2011): Höhere Berufsbildung: Probleme und Lösungsvorschläge. Ein Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe der Verbundpartner zur Stärkung der höheren Berufsbildung, Travail.Suisse. Februar 2011.

Wolter S., Messer D. (2009): Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Zusammenfassung und Einzelaspekte der Studienergebnisse. BBT Bundesamt für Bildung und Technologie. Bern, Februar 2009.

Wolter S. et al. (2003): Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht SBKF Nr. 7. Aarau, 2003.

## **Rechtsgrundlagen**

Änderung der Berufsbildungsverordnung BBV Artikel 65: Erhöhung der Beiträge an die Durchführung der eidgenössischen Prüfungen. Erläuternder Bericht und revidierter Verordnungstext. Bern, März 2012.

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG), AS 2003: 4557.

Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten. Entwurf, BBI 2009: 2693.

Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) (Änderung), Version für den 1. Mitbericht. In Kraft treten: am 14. August 2014. SR 435.11.

Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV) vom 19. November 2003 (SR 412.101).