

Optimierung Prozesse und Anreize: Zwischenergebnisse und weiteres Vorgehen

Bern, 09.11.2020 – vom nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung zur Kenntnis genommen

1 Ausgangslage

Am nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung 2019 hat das Steuergremium «Berufsbildung 2030» den Auftrag erhalten, im Hinblick auf die Optimierung der Governance der Berufsbildung Fragen zu Prozessen und Anreizen anzugehen, insbesondere die Finanzierung der Berufsbildung.

Die Verbundpartner haben diesen Auftrag eingelöst: Einerseits hat das SBFI beim Unternehmen B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung eine Studie¹ über die aktuelle Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten und Finanzierungsaufgaben in der Berufsbildung in Auftrag gegeben. Andererseits haben die Verbundpartner in ihren Kreisen Auslegeordnungen zu Anreizen und Prozessen vorgenommen und diskutiert. Sowohl die Studie als auch die verschiedenen Auslegeordnungen zeigen Ansätze für Optimierungsmöglichkeiten auf.

Mit dieser Notiz informiert das Steuergremium «Berufsbildung 2030» die Teilnehmenden des Spitzentreffens vom 9. November 2020 über die Zwischenergebnisse und beantragt das weitere Vorgehen.

2 Bisherige Abklärungen

2.1 Analyse zur Finanzierung in der Berufsbildung

Gemäss Art. 43a der Bundesverfassung gilt für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz beziehungsweise der institutionellen Kongruenz. Darunter wird verstanden, dass der Kreis der Nutzniesserinnen und Nutzniesser mit dem Finanzierungs- und Entscheidungsträger übereinstimmt. Ist dies nicht der Fall, können Fehlallokationen und Ineffizienzen resultieren.

Da sich der Nutzen von Leistungen der öffentlichen Hand oftmals nicht klar abgrenzen beziehungsweise zuordnen lässt, ist daher insbesondere entscheidend, dass die Entscheidungs- und Finanzierungsträger übereinstimmen. Vereinfacht ausgedrückt: «Wer zahlt, befiehlt».

Die Berufsbildung wird durch die drei Verbundpartner Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) gemeinsam getragen. Auch die Finanzierung der Berufsbildung erfolgt gemeinsam durch die Verbundpartner. Pro Jahr gibt die öffentliche Hand über 3,5 Mia. CHF für die Berufsbildung aus. Davon

¹ Mirjam Frey und Nathanael Moser (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung), Finanzierung – Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, Basel, März 2018

trägt der Bund gemäss Berufsbildungsgesetz rund einen Viertel der Kosten, die für den Vollzug zuständigen Kantone kommen für drei Viertel. Nebst den Kosten von Bund und Kantonen leistet die Wirtschaft substantielle Eigenbeiträge. Die Lernenden und Studierenden leisten ebenfalls Beiträge in Form von produktiven Leistungen im Betrieb.

Weil die Berufsbildung gemeinsam von Bund und Kantonen sowie den OdA finanziert wird, ist die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz komplex. Sie kann nicht direkt «gemessen» werden. Die externe Studie beurteilt die fiskalische Äquivalenz daher anhand von Analysen von einerseits einzelnen Bereichen und andererseits aktuellen Problemen in der verbundpartnerschaftlichen Zusammenarbeit. Auch vergleicht sie die Berufsbildung mit ähnlichen Aufgabenbereichen (insbesondere dem Hochschulbereich).

Analyse einzelner Bereiche der Berufsbildungsfinanzierung

In Bezug auf die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen kann die fiskalische Äquivalenz in vielen Bereichen der Pauschalfinanzierung gemäss Art. 53 Berufsbildungsgesetz BBG als erfüllt betrachtet werden. So legt der Bund in den einzelnen Bereichen oftmals Grundsätze und Rahmenbedingungen fest. Derweil sind die Kantone für die konkrete Umsetzung, das Angebot und die Aufsicht zuständig. Für diese Aufgabenteilung erscheint die Aufteilung der Finanzierung von einem Viertel (Bund) zu drei Vierteln (Kantone) als adäquat.

Es gibt allerdings zwei relevante Ausnahmen: Bei den Berufsfachschulen und den Qualifikationsverfahren im Bereich der beruflichen Grundbildung legt der Bund gemeinsam mit den OdA konkrete Regelungen fest (nicht nur Rahmenbedingungen und Grundsätze), deren Finanzierung erfolgt jedoch zum grossen Teil durch die Kantone. Da die Berufsfachschulen den grössten Ausgabenposten der öffentlichen Hand darstellen, ist die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz potenziell von hoher Relevanz.

Im Rahmen der Projektförderung durch den Bund (Art. 54/55 BBG) sowie in der subjektorientierten Finanzierung in der höheren Berufsbildung ist die fiskalische Äquivalenz erfüllt. Ebenso ist sie erfüllt in denjenigen Bereichen, die vollständig von den Kantonen finanziert werden (Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung sowie Lehraufsicht, Bewilligungen und Genehmigung Lehrverträge).

Analyse aktueller Probleme

Die Verbundpartner empfinden im Zusammenhang mit der aktuellen Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung Probleme, die durch Intransparenz oder Komplexität des Systems erklärt werden können. Daneben gibt es auch Konflikte zur Finanzierung von gemeinsamen Aktivitäten.

- **Intransparenz**
Das System der Berufsbildung wird von Beteiligten teilweise als wenig transparent bezeichnet. Diese Problematik wird aber nicht zwingend verbessert durch das Einhalten der fiskalischen Äquivalenz. Mit einer vollständigen Entflechtung der Aufgaben und somit der Abschaffung der Verbundaufgabe würde die Problematik substantiell entschärft.
- **Komplexität**
Bei einer gemeinsamen Finanzierung verschiedener Akteure kann die Komplexität des Finanzierungssystems zu Problemen führen. Bei den überbetrieblichen Kursen zum Beispiel, gemeinsam von OdA und Kantonen finanziert, basiert die Aufteilung der Kosten auf komplexen, aufwändigen Berechnungen. Dies löst Kritik der beteiligten Akteure und Akteurinnen aus, obwohl die fiskalische Äquivalenz hier grundsätzlich erfüllt ist. Die Verfasser der Studie bezeichnen dies als Herausforderung von Verbundaufgaben: Die Finanzierung sollte einfach, aber gleichzeitig auch gerecht sein.
- **Finanzen und daraus resultierende Konflikte**
Hier geht es um das «klassische» Problem der fehlenden fiskalischen Äquivalenz: Die Entscheidungsträger bezahlen die aus dem Entscheid resultierenden Kosten nicht beziehungsweise nicht vollständig. Als Beispiel nennen die Verfasser der Studie eine Verlängerung der Ausbildungsdauer in einer beruflichen Grundbildung: OdA und Bund können über eine solche Verlängerung entscheiden, während die Kantone für einen wichtigen Teil der entsprechenden Kosten aufkommen müssen.

Analyse analoger Aufgaben

Die Finanzierung der Berufsbildung wird oftmals mit der Hochschulfinanzierung verglichen. Dabei kritisieren die Kantone gemäss Studienverfassern eine hohe Regelungsdichte in der Berufsbildung, gleichzeitig eine vergleichsweise tiefe Mitfinanzierung und fordern daher eine Erhöhung des Bundesanteils.

Die Analyse legt aber einige Argumente dar, die die aktuelle Aufteilung der Kosten unterstützen und die fiskalische Äquivalenz bestätigen: Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Hochschulbereich und im Bereich der Berufsbildung sind gemäss Verfassung unterschiedlich. Zudem ist die Regulierung in der höheren Berufsbildung durch den Bund zwar höher als im Bereich der Hochschulen, die bundesseitige Finanzierung ist es aber auch.

2.2 Einschätzungen der Verbundpartner

Die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt haben sich 2019 und 2020 in ihren Kreisen mit den Prozessen und Anreizen in der verbundpartnerschaftlichen Zusammenarbeit befasst. Die Ergebnisse der Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung werden grundsätzlich bestätigt, auch wenn aus Sicht der Dachverbände der Arbeitgeber die zeitlichen und finanziellen Aufwendungen der ausbildungs- und prüfungsverantwortlichen Organisationen der Arbeitswelt sowie der Ausbildungsbetriebe nicht berücksichtigt worden sind. Zudem haben sich aus den Diskussionen weitere Handlungsfelder ergeben.

Kantone

Die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK empfindet die fehlende fiskalische Äquivalenz bei den Berufsfachschulen und den Qualifikationsverfahren in der beruflichen Grundbildung als problematisch. Sie erkennt ebenfalls Probleme bei der Finanzierung der überbetrieblichen Kurse.

Die SBBK nennt weitere Probleme, die möglicherweise einen Zusammenhang mit Fehlanreizen oder Prozessfehlern haben:

- ungenügende pädagogische Abstimmung zwischen Berufsfachschulen und OdA;
- unklare Verteilung der Kompetenzen in der Berufsentwicklung (z.B. im Zusammenhang mit der Verlängerung einer beruflichen Grundbildung);
- mangelnde Koordination in Bezug auf Mobilität während der Berufsbildung;
- unterschiedliche Voraussetzungen für Berufsabschlüsse für Erwachsene;
- mangelhafte Profilierung der Bildungsmöglichkeiten auf Tertiärstufe B (höhere Berufsbildung);
- mangelnde Koordination der Berufsbildung mit anderen politischen Bereichen

Arbeitgeberorganisationen

Der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV und der Schweizerische Gewerbeverband sgV formulierten mit ihren Mitgliedern Handlungsfelder in Bezug auf Fragen zu Prozessen und Anreizen. Die grösste Herausforderung bei der Umsetzung des Berufsbildungssystems besteht für die ausbildungs- und prüfungsverantwortlichen OdA, aber auch für schweizweit tätige Unternehmen, darin, dass die einzelnen beruflichen Grundbildungen national geregelt sind, aber kantonal umgesetzt werden. Vielfach bedeutet dies, dass mit 26 Kantonen einzeln verhandelt werden muss, was zeit- und kostenaufwändig ist. So gehören zu den eruierten Handlungsfeldern die Probleme der überbetrieblichen Kurse und der Qualifikationsverfahren. Bei den Qualifikationsverfahren bemängeln die OdA vor allem eine unklare Trennung von Kompetenzen der einbezogenen Verbundpartner sowie ausgewählte Finanzierungsaspekte.

Zusätzlich identifizierten die OdA seitens Arbeitgeber die folgenden zwei Handlungsfelder:

- Berufsentwicklung: Bestehende finanzielle Regelungen stehen adäquaten und zeitgerechten Anpassungen von beruflichen Grundbildungen im Weg. Pauschalen für Revisionen sind unzureichend und zu wenig differenziert. Ausserdem sind die Revisionsprozesse kompliziert und aufwändig.
- Positionierung und Finanzierung der höheren Berufsbildung: Die höhere Berufsbildung und die Fachhochschulen werden in Bezug auf die Finanzierung nicht gleichwertig behandelt. Ausserdem zeigen einige Teilprozesse der subjektorientierten Finanzierung und der Prüfungsfinanzierung Optimierungsbedarf auf. Die Abgrenzung der höheren Berufsbildung gegenüber anderen Angeboten auf Tertiärstufe ist gefährdet.

Die OdA der Arbeitgeberseite nennen ausserdem weitere Probleme, die möglicherweise einen Zusammenhang mit Fehlanreizen oder Prozessfehlern haben:

- starre Prozesse, hoher Administrationsaufwand und einschränkende Interpretation der rechtlichen Vorgaben bei Projektförderung und -finanzierung
- ungenügende Kooperation und Koordination der Lernorte
- Handlungsbedarf bei der Förderung von Berufsabschlüssen für Erwachsene
- ungenügende Förderung von Kursen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner
- unzureichende Unterstützung der Berufswahl und der Laufbahngestaltung
- Finanzierung der OdA: Querschnittsberufe haben Mühe sich zu finanzieren. Trittbrettfahrer-Problematik allgemein: Nicht-Mitglieder erhalten Leistung von OdA, die sie nicht bezahlen. Mehrfachbelastungen von Unternehmen (Branchenfonds, kantonale Fonds, OdA-Beiträge).

Arbeitnehmerorganisationen

Die OdA auf Arbeitnehmerseite teilen die Ansicht, dass die Komplexität und Intransparenz des Systems zu Problemen mit der Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung führen. Sie warnen jedoch vor einer Entflechtung der Aufgaben bzw. der Abschaffung der Verbundaufgabe. Die Gefahr bestehe, dass dadurch weniger Geld ins System fliesst, die Qualität des Angebots abnimmt und nationale Standards an Bedeutung verlieren. Die Verflechtung der Finanzierung der Berufsbildung ist nach Meinung der Arbeitnehmerorganisationen ein wichtiger Faktor für die Qualitätssicherung der Berufsbildung.

Die Pauschale des Bundes an die Kantone werden aufgrund der Anzahlen Lehrverhältnisse verteilt. Die Arbeitnehmerorganisationen stellen die Angemessenheit dieses Schlüssels in Frage. Die Pauschalfinanzierung aufgrund der Anzahl Lehrstellenverhältnisse sei in einer Zeit mit einem Lehrstellenmangel entwickelt worden und hätte damals zwar zu einem richtigen Anreiz geführt. Die höhere Berufsbildung oder die berufsorientierte Weiterbildung werden mit diesem Verteilschlüssel aber nicht berücksichtigt. Angesichts der Notwendigkeit des lebenslangen Lernens sei aber die Frage, nach welchen Kriterien die Pauschale in Zukunft ausgerichtet werden soll.

In den folgenden Bereichen sehen die OdA von Arbeitnehmerseite ausserdem Verbesserungspotenzial, das möglicherweise durch eine Optimierung von Anreizen oder Prozessen realisiert werden könnte:

- Verstärkung der Koordination der Berufsbildung mit anderen Politikbereichen (Migration, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Kinderbetreuung usw.) sowie mit anderen Bildungsebenen (obligatorische Schulen, Mittelschulen, Hochschulen, Weiterbildung)
- Verbesserung der Beteiligung der Gewerkschaften in die Berufsentwicklung
- Vereinfachung des Zugangs zu Angeboten zur Qualifizierung von Erwachsenen
- bessere Verknüpfung der lebenslangen Berufsberatung mit der Berufsbildung

3 Fazit

In Bezug auf die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen kann die fiskalische Äquivalenz in vielen Bereichen der Pauschalfinanzierung gemäss Art. 53 Berufsbildungsgesetz BBG als erfüllt betrachtet werden. Die externe Analyse der Finanzierung in der Berufsbildung und Einschätzungen der Verbundpartner selber haben Fehlallokationen und Ineffizienzen aufgedeckt.

Das Steuergremium «Berufsbildung 2030» betrachtet folgende Handlungsfelder als prioritär für die weitere Bearbeitung:

- Ineffizienzen und Fehlallokationen in der Berufsentwicklung. Die wichtigsten Ziele sind die Klärung von Kompetenzen sowie die Optimierung von Abläufen.
- die Finanzierung der überbetrieblichen Kurse: Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und der verbundpartnerschaftlichen Umsetzung.
- die Finanzierung der Qualifikationsverfahren: Die wichtigsten Ziele sind die Optimierung von Finanzströmen und der verbundpartnerschaftlichen Umsetzung.

Gründe für die Fokussierung auf die oben genannten drei Handlungsfelder sind:

- Das Problem betrifft alle drei Verbundpartner bzw. dessen Lösung erfordert die Mitwirkung aller drei Verbundpartner;
- das Problem betrifft eine Kernaufgabe der Verbundpartner und ist im gesamten Spektrum der Berufsbildung spürbar;
- die Lösung des Problems hat einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität der Berufsbildung;
- das Problem besteht schon lange und führt wiederholt zu einer beträchtlichen Bindung von Ressourcen.

Im Zuge der Arbeiten der TBBK können sich weitere Handlungsfelder als prioritär erweisen. Die TBBK wird diese in ihren Arbeiten aufnehmen und bei Bedarf dem nationalen Spitzentreffen unterbreiten.

4 Antrag

Die Teilnehmenden am nationalen Spitzentreffen vom 9. November 2020 beauftragen das Steuergremium «Berufsbildung 2030» mit der Weiterbearbeitung der folgenden prioritären Themen:

- Ineffizienzen und Fehlallokationen in der Berufsentwicklung
- Finanzierung der überbetrieblichen Kurse
- Finanzierung der Qualifikationsverfahren

Die per Anfang 2021 neu eingesetzte tripartite Berufsbildungskonferenz nimmt die drei prioritären Themen in ihr Tätigkeitsprogramm auf und sorgt für eine gezielte Weiterbearbeitung. Dies erfolgt namentlich durch folgende Massnahmen:

- Festlegung eines Arbeitsprogramms, von Zielen und einer Meilensteinplanung;
- Vertiefung der drei prioritären Themen an der Verbundpartnertagung vom 23. März 2021;
- Thematisierung der prioritären Themen in den Dialogforen 2021.

Am nationalen Spitzentreffen der Berufsbildung 2021 informiert die TBBK über die erzielten Fortschritte und legt Vorschläge zur konkreten Weiterbearbeitung der drei prioritären Themen vor.