



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Bericht zur Überprüfung der von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten

Bern, 12. Januar 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Ausgangslage und Zielsetzung	6
2.1	Ausgangslage	6
2.2	Zielsetzung	6
2.3	Vorgehen	6
3	Die Einführung der pauschalorientierten Abgeltung	8
3.1	Fachliche Grundlagen	8
3.2	Unterstützung des Prozesses der Kostenerhebung	9
3.3	Ablauf des Prozesses der Kostenerhebung	10
3.4	Massnahmen zur Qualitätssicherung im Prozess	11
3.5	Erkenntnisse	11
4	Entwicklung der kantonalen Nettokosten 2004 – 2010	13
4.1	Sachverhalt	13
4.2	Erkenntnisse	14
5	Der Vollzug in den Kantonen	16
5.1	Auswahl der Kantone	16
5.2	Ergebnisse der Erhebung	17
5.2.1	Frage 1: Kantonale Rechtsgrundlagen zum Thema „Erfassung der kantonalen Nettokosten der Berufsbildung“	17
5.2.2	Frage 2: Vorgaben und Hilfen des Bundes	17
5.2.3	Frage 3: Organisation des kantonalen Vollzugs und Plausibilisierung	18
5.2.4	Frage 4: Rechnungsprüfung	18
5.2.5	Frage 5: Kostensprung 2007 – 2008	18
5.2.6	Frage 6: Grundlagen des Rechnungswesens im Kanton	18
5.2.7	Frage 7: Kostenrechnung im jeweiligen Kanton	19
5.3	SWOT aus Sicht der befragten Kantone	19
5.3.1	Sicht der befragten kantonalen Berufsbildungsämter	19
5.3.2	Sicht der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK	20
5.4	SWOT aus Sicht BBT	21

6	Kostenentwicklung in einzelnen Jahren	23
6.1	Gründe für den Kostensprung von 2007 auf 2008.....	23
6.2	Plausibilisierung der Nettokosten mit der Finanzstatistik.....	24
7	Fazit und Empfehlungen	26
7.1	Gesamteindruck.....	26
7.2	Fachliche Grundlagen.....	27
7.3	Instrumente des BBT zur Unterstützung des Vollzugs	27
7.4	Kantonaler Vollzug.....	28
7.5	Entwicklung der Nettokosten.....	29
8	Anhang	30
8.1	Frage 3: Detaillierte Ausführungen der Kantone	30
8.2	Frage 5: Detaillierte Ausführungen der Kantone zum Kostensprung 2007/2008	32
8.3	Frage 6: Detaillierte Ausführungen der Kantone	33
8.4	Frage 7: Detaillierte Ausführungen der Kantone	35

Quellenverzeichnis

Bundesgesetz über die Berufsbildung BBG (412.10)
Verordnung über die Berufsbildung BBV (412.101)
Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012
Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008 - 2011
BBT, Masterplan Berufsbildung (Oktober 2010)
BBT, Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2009 und 2010
BBT, Kommentar zur Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2010
BBT, Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung gemäss neuem Berufsbildungsgesetz (Januar 2008)
BBT, Handbuch Kostenrechnung (Februar 2011)
BBT, Fragen & Antworten zur Kostenrechnung (Februar 2011)
BBT, Jahreskreisschreiben 2011 zur Kostenrechnung (Februar 2011)
PricewaterhouseCoopers, Bericht über die Piloterhebung 2011 – Auswertung Kostenträger 7, im Auftrag des BBT (September 2011)
BBT, Excel-Tabelle zur Erfassung der Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung (Februar 2011)
BBT (intern), Abgleich Berufsbildungskosten nach Vollkostenrechnung und Finanzstatistik
BBT (intern), Auszüge aus der Datenbank der Berufsbildungskosten mit den Angaben über die Jahre 2004 bis 2010
BBT (intern), Excel-Tabelle Export der Vollkostenrechnung (Februar 2011)
BBT (intern), Finanzielle Aufsicht und Prüfung im Berufsbildungsbereich gemäss BBG (Prozessdarstellung aus der internen Dokumentationsverwaltung)

1 Zusammenfassung

Das 2004 in Kraft getretene neue Berufsbildungsgesetz BBG (SR 412.10) hat die Berufsbildungsfinanzierung auf eine neue Grundlage gestellt: Eine leistungsorientierte Pauschalfinanzierung (BBG Art. 53) ersetzt die bisherigen, am Aufwand orientierten Betriebs- und Investitionsbeiträge des Bundes an die Kantone. An die Stelle der „anrechenbaren Kosten“ ist eine steuerungswirksame, transparente Vollkostenrechnung der Berufsbildung getreten.

Über den Zeitraum 2004 – 2010 haben die kantonalen Nettokosten nominal jährlich um durchschnittlich 3.1 Prozent zugenommen. Gerechnet auf die Kennzahl „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“ trat in der gleichen Periode jedoch insgesamt real ein Kostenrückgang um 3.9 Prozent ein.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie die von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten erhoben und plausibilisiert werden. Er berücksichtigt dabei insbesondere die kantonalen Mechanismen zur Geltendmachung der Berufsbildungskosten, die Rechnungslegung im Bereich der kantonalen Berufsbildungskosten sowie die Plausibilisierung und Verifizierung der kantonalen Kosten bei den Kantonen selbst und seitens BBT. Darüber hinaus erläutert er den auffälligen Kostensprung von 2007 auf 2008.

Die Überprüfung kam zu einem positiven Gesamteindruck. Aus übergeordneter Sicht besteht kein Handlungsbedarf für Änderungen. Zu einzelnen Aspekten der Kostenerhebung wurden Empfehlungen formuliert (z.B. eine Überprüfung der Investitionskosten).

Die aussergewöhnliche Kostenzunahme von 2007 auf 2008 im Umfang von 8.1% ist in erster Linie auf die Zunahme der Grundbildungsverhältnisse und in zweiter Linie auf die Teuerung zurückzuführen. Diese beiden Faktoren erklären über drei Viertel der Kostensteigerung. Einmalige Sonderfaktoren in den Kantonen waren für 1.4 Prozentpunkte des Kostenanstiegs verantwortlich.

Das System der pauschalierten Bundesbeiträge im Berufsbildungsbereich hat den Vorteil, dass schweizweit einheitliche Pro-Kopf-Beiträge (bezogen auf die Grundbildungsverhältnisse) ausgerichtet werden. Die einzige Differenzierung geschieht nach betrieblicher oder vollschulischer Ausbildung. Ein gegenseitiges Ausspielen der unterschiedlichen Berufe wegen ihrer Kostenintensität findet nicht statt und es werden keine falschen Anreize gesetzt.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

2.1 Ausgangslage

Das 2004 in Kraft getretene neue Berufsbildungsgesetz BBG (SR 412.10) hat die Berufsbildungsfinanzierung auf eine neue Grundlage gestellt: Eine leistungsorientierte Pauschalfinanzierung (BBG Art. 53) ersetzt die bisherigen, am Aufwand orientierten Betriebs- und Investitionsbeiträge des Bundes an die Kantone. An die Stelle der „anrechenbaren Kosten“ ist eine steuerungswirksame, transparente Vollkostenrechnung der Berufsbildung getreten.

Seit 2004 werden in einer Vollkostenrechnung jährlich die kantonalen Nettokosten¹ der Berufsbildung erhoben. Diese Erhebung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT dient unter anderem als Bemessungsgrundlage für die Beitragsleistungen des Bundes an die Kantone. Gemäss Artikel 59 BBG Abs. 2 beteiligt sich der Bund zu einem Viertel (Richtgrösse) an den Aufwendungen der öffentlichen Hand (Nettokosten der Kantone plus direkte Ausgaben des Bundes) für die Berufsbildung. Durch die damit erzielte Transparenz ist die Kostenrechnung zu einem wichtigen Instrument der Berufsbildungssteuerung geworden.

Den Nettokosten der Kantone kommt mit einem Anteil von rund 98 Prozent an den Berufsbildungskosten der öffentlichen Hand eine zentrale Rolle bei der Bemessung der Beitragsleistung des Bundes an die Kantone zu. Die Höhe der kantonalen Nettokosten der Berufsbildung hat direkten Einfluss auf die an die Kantone gerichteten Beitragsleistungen des Bundes. Die Abwicklung der Beitragsleistung des Bundes an die Kantone wird vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT vollzogen.

Der Bundesrat hat im Sommer 2011 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD beauftragt, die von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten zu überprüfen und bis Ende 2011 einen Bericht vorzulegen.

2.2 Zielsetzung

Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie die von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten erhoben und plausibilisiert werden. Er berücksichtigt dabei insbesondere die kantonalen Mechanismen zur Geltendmachung der Berufsbildungskosten, die Rechnungslegung im Bereich der kantonalen Berufsbildungskosten sowie die Plausibilisierung und Verifizierung der kantonalen Kosten bei den Kantonen selbst und seitens des BBT.

Darüber hinaus soll der Bericht den auffälligen Kostensprung von 2007 auf 2008 erläutern und die Gründe dafür aufzeigen.

2.3 Vorgehen

Mit der Überprüfung der von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten wurde die auf Organisationsentwicklung von öffentlichen Institutionen ausgerichtete

¹ Die kantonalen Nettokosten umfassen sämtliche Berufsbildungsausgaben der Kantone und Gemeinden abzüglich der Erlöse (z.B. aus interkantonalen Schulabkommen). In den Nettokosten eingerechnet sind neben den Bundesbeiträgen an die Kantone auch die Infrastrukturkosten und die Subventionen der Kantone und Gemeinden an private Berufsbildungsinstitutionen, nicht aber die üblichen Verwaltungskosten.

Unternehmung Res Publica Consulting AG, Bern, beauftragt. In die Analyse floss die externe Expertise über (kantonale) Rechnungslegung sowie finanzielle Reporting- und Controllingprozesse ein.

Beratend stand eine Begleitgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV, der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT zur Seite.

Für die Analyse wurden zusätzlich zur Evaluation der schriftlichen Dokumente und der informatikbasierten Instrumente die Berufsbildungsämter von sieben Kantonen befragt (Näheres siehe Kapitel 5.2). Über die bundesseitigen Prozesse gaben die Vertreter des BBT Auskunft.

3 Die Einführung der pauschalorientierten Abgeltung

3.1 Fachliche Grundlagen

Die vom BBT konzipierte Erhebung der Nettokosten der Berufsbildung, welche der öffentlichen Hand entstehen, bildet ein Rückgrat des pauschalorientierten Systems zur Subventionierung der Berufsbildung. Sie stellt auf den Kontenplan des harmonisierten Rechnungsmodells der Kantone HRM1² ab, der auf Stufe Hauptkonto in allen Kantonen identisch ist und die sachliche Gliederung der Kantonsausgaben und –einnahmen darstellt.

Es gelangt ein Ansatz der Vollkostenerhebung auf Ist-Kostenbasis zur Anwendung, d.h. die Kantone sind gehalten, dem Bund die Summe aller Aufwände und Erträge eines Jahres (zeitliche Abgrenzung) nach Sachkonten anzugeben. Weil sich die Prinzipien der kantonalen Rechnungslegung unter HRM1 für die Behandlung von Investitionen erheblich unterscheiden, werden alle Kosten im Zusammenhang mit Investitionen sachlich abgegrenzt und es wird ein einheitlicher Zuschlag verwendet. Dieser wurde anhand einer Untersuchung über die mittleren Kosten über den ganzen Lebenszyklus von Investitionen in Sachanlagen der Berufsbildung (Grundstücke, Gebäude und Ausrüstung, inkl. Unterhalt, Neben- und Energiekosten) ermittelt.

Weiter werden der Aufwand für Beiträge an die öffentliche Hand und entsprechende Erträge ebenfalls sachlich abgegrenzt, weil sie sich gegenseitig aufheben³. Das Vorgehen ist im Einklang mit den Konsolidierungsregeln der eidgenössischen Finanzstatistik. Bei privaten Bildungsinstitutionen sind die Zahlungen der Kantone respektive der Gemeinden in Form von Beiträgen berücksichtigt. Die nicht von der öffentlichen Hand gedeckten Ausgaben und Einnahmen dieser Institutionen fliessen nicht in die Kostenrechnung des Berufsbildungsbereichs. Nach diesem Ansatz resultieren die Nettokosten der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) für die Berufsbildung.

Um den Aufwand für die verschiedenen im BBG vorgesehenen Leistungen der Berufsbildung zu ermitteln, wird die Kostenrechnung auf verschiedene Kostenträger aufgeteilt. Die Verantwortung für die richtige Zuordnung von Aufwand und Ertrag zu den Kostenträgern liegt bei den Kantonen.

Das BBT hat sich beim Aufbau der Kostenerhebung hinsichtlich Konzept, Prozess und Erhebungsinstrument von der PricewaterhouseCoopers AG unterstützen lassen.

² Die Kantone befinden sich in Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2), das eine weiter gehende Vereinheitlichung der kantonalen Rechnungslegung darstellt. Die Übergangsfrist läuft bis ins Jahr 2018. Für die Kostenerhebung der Berufsbildung sind wegen dieser Umstellung keine grundlegenden konzeptionellen Änderungen nötig.

³ Z.B. bei Finanzierungsbeiträgen der Kantone an die Gemeinden oder durchlaufenden Beiträge / Entschädigungen an Gemeinwesen führen die Zahlungen in einem Kanton bzw. Gemeinde zu Kosten und in einem anderen Kanton bzw. Gemeinde zu Erlösen. Diese Finanzflüsse verlassen das mit der Kostenrechnung im Berufsbildungsbereich abgedeckte System nicht und werden als Abgrenzungen behandelt.

3.2 Unterstützung des Prozesses der Kostenerhebung

Das BBT hat für die Kostenerhebung und die Datenauswertung fachliche Grundlagen in Form eines Handbuchs⁴ und eines Controllingprozesses (Darstellung im Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung⁵) entwickelt. Es stellt ein Erhebungsinstrument in Form einer Excel-Tabelle für die Datenerhebung zur Verfügung und hat die kantonal zuständigen Stellen in der Anwendung geschult. Im Dokument „Fragen & Antworten“⁶ werden Fragen zur richtigen Verbuchung von Aufwänden und Erträgen im Berufsbildungsbereich beantwortet. Dieses Dokument richtet sich an alle Personen in den kantonalen Ämtern, die sich mit der Materie befassen. Es wurde im Laufe der Jahre ergänzt⁷.

Das Handbuch ist die fachliche Grundlage. Es stellt den konzeptionellen Ansatz dar und führt die Überlegungen zum Aufbau dieses einfachen und klaren Systems aus. Die fachlichen Grundlagen sind vollständig abgebildet (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung).

Die Excel-Tabelle zur Kostenerfassung gestattet es den kantonalen Stellen (in der Regel Berufsbildungsämter), den Aufwand und Ertrag zu erfassen sowie die Aufteilung nach den acht Kostenträgern vorzunehmen. Die Dateneingabe wird durch Prüfungsmechanismen unterstützt (z.B. Kontrollsaldo, die den nicht zugeteilten Kosten entsprechen). Die Deckungsbeitragsrechnung und ein statistischer Nachweis der sachlichen Abgrenzungen werden automatisch erstellt.

Auch für den daran anschliessenden Prozess der Integration aller Kantonsdaten in die Datenbank des BBT und die darauf folgende Auswertung und Berichterstattung hat das Amt Teilprozesse ausgearbeitet. Sie sind im internen System des BBT zur Prozessdokumentation Optimiso⁸ dargestellt: Pro Kanton und Jahr wird in einer Tabelle eine Kontrollübersicht⁹ über den Datenimport bzw. dabei aufgetretene Fehler und festgestellte Abweichungen grösser 10% gegenüber dem Vorjahr geführt. Die Kantone werden aufgefordert, Abweichungen zu begründen. Entsprechend sind in der Kontrollübersicht die Gründe oder der Verweis auf die entsprechende Korrespondenz aufgeführt. Das BBT nimmt systematisch auf der Ebene berichtete Nettokosten nach Kanton bzw. Kosten pro Kostenträger eine Plausibilitätsprüfung vor. Nach dem Zufallsprinzip werden einzelne kantonale Eingaben detaillierter geprüft. Für das Jahr 2010 wurde erstmals eine schriftliche Zusammenstellung der Zusammensetzung der Mehrkosten 2009/2010 an die kantonalen Berufsbildungsämter abgegeben¹⁰.

Die Grundlagen für diese konkreten Massnahmen finden sich im Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung im Kapitel Datenanalyse und aufsichtsrechtliche Massnahmen.

⁴ BBT, Handbuch Kostenerhebung gemäss Berufsbildungsgesetz vom 13.12.2002, Version: Februar 2011.

⁵ BBT, Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung gemäss neuem Berufsbildungsgesetz, Version: Januar 2008.

⁶ BBT, Kostenerhebung gemäss neuem Berufsbildungsgesetz, Fragen & Antworten (Kostenarten und Kostenträger nach HRM1), Version: Februar 2011.

⁷ Die Unterlagen des BBT zur finanziellen Aufsicht und Prüfung gemäss Berufsbildungsgesetz sind unter folgendem Link publiziert:

<http://www.bbt.admin.ch/dienstleistungen/formulare/00391/index.html?lang=de>

⁸ BBT (intern), System Optimiso, Finanzielle Aufsicht und Prüfung im Berufsbildungsbereich gemäss BBG.

⁹ BBT (intern), Eingangskontrolle KoRe, Excel-Datei.

¹⁰ BBT, 2011, Kommentar zur Vollkostenrechnung 2010; für diesen Bericht lag die „definitive Version vom 15.11.2011“ vor.

Speziell auf die finanziellen Aspekte bezogen sind die Controllingfelder „Leistung“ und „Transparenz“.

Laut Aufsichtskonzept sind unter Berufung auf das Subventionsgesetz auch weitergehende Massnahmen möglich, sofern die Verhältnismässigkeit gegeben ist¹¹. Nach den Auskünften des BBT wurden bisher unter dem BBG 2002 (d.h. seit 2004) keine solchen Massnahmen ergriffen.

Anschliessend berechnet das BBT aus diesen Finanzzahlen und weiteren Quellen (z.B. Statistik der Grundbildungsverhältnisse des Bundesamtes für Statistik BFS) die Kennzahlen und verfasst den jährlichen Bericht „Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung“. Dieser ist Teil des Instruments „regelmässige Information an die Kantone“ gemäss Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung.

Für die Kostenrechnung 2008 hat das BBT erstmals einen Abgleich mit den Daten der eidgenössischen Finanzstatistik vorgenommen. Da die Daten der Finanzstatistik erst einige Zeit nach Abschluss des Rechnungsjahres vorliegen, waren bei der Erstellung dieses Berichts die Rechnungszahlen für das Jahr 2008 verfügbar. Das Ergebnis ist im Kapitel 6 über den Kostensprung von 2007 auf 2008 dargestellt.

3.3 Ablauf des Prozesses der Kostenerhebung

Mit den vom BBT zur Verfügung gestellten Hilfsmitteln sind die Voraussetzungen für ein stabiles Verfahren gegeben. Der jährliche Zyklus wird durch das Jahreskreis Schreiben, das normalerweise im Februar den Kantonen zugestellt wird, ausgelöst. Bis am 30. Juni des laufenden Jahres haben die kantonalen Berufsbildungsämter Zeit, die Angaben über das Vorjahr einzureichen¹².

Die Eingabe des Kantons ist gemäss Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung von der verantwortlichen Person sowie einer weiteren kantonalen Stelle zu unterzeichnen (Vieraugen-Prinzip). Bei dieser Eingabe kommt es zwangsläufig zu einem Medienbruch, weil die Kantone Angaben aus ihren Finanzsystemen und eventuell anderen Quellen in das Erhebungs-Tool des BBT übertragen müssen. Die Kantone sind gehalten, ihre Eingaben selbst zu kontrollieren und zu plausibilisieren (Handbuch, Konzept). Mit der Doppelunterschrift übernehmen sie die Verantwortung für die Richtigkeit der gemachten Angaben. In der Praxis akzeptiert das BBT eine Doppelunterschrift des kantonalen Berufsbildungsamtes.

Sobald die Daten beim BBT eintreffen, werden sie in die Datenbank eingelesen und plausibilisiert. In der Excel-Tabelle „Eingangskontrolle“ werden allfällige Fehler beim Datenimport und die Pendenzen aus der Plausibilitätsprüfung festgehalten. Es sind auch die weiteren Schritte (Antwort der Kantone, vereinbarte Bereinigung bzw. Begründung) mit Datum und Name der bearbeitenden Person festgehalten. Die Nachvollziehbarkeit ist damit gewährleistet. Mit der Übernahme der Daten in die Datenbank des BBT ist ein zweiter Medienbruch verbunden.

Anschliessend wird das Dokument „Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung“ ausgearbeitet und den kantonalen Berufsbildungsämtern zusammen mit einem schriftlichen Kommentar zugestellt.

¹¹ Beispielsweise ein Audit vor Ort, allenfalls durch externe Experten oder finanzielle Massnahmen wie die Kürzung des Pauschalbeitrags (Art. 57 BBG, Art. 58 BBG, Art. 67 BBV, Art. 62 Abs. 3 BBV).

¹² Die Kostenrechnung nach aktuellem Recht wurde erstmals im 2005 für das Jahr 2004 erhoben.

3.4 Massnahmen zur Qualitätssicherung im Prozess

Bei der Deklaration der Berufsbildungskosten handelt es sich wie bei der Steuererklärung um eine Selbstdeklaration. Die Finanzsysteme der Kantone und die Datenbank des BBT sind systemtechnisch nicht integriert.

Entsprechend wurden organisatorische Massnahmen ergriffen, um die Qualität der Daten so hoch wie möglich zu halten. Mittels geeigneter Kontrollen kann das Resultat überprüft werden. Zudem sind in den Dokumenten „Handbuch“, „Fragen & Antworten“ sowie „Konzept“ Anforderungen und Erwartung an die Datenqualität gegenüber den Kantonen beschrieben. Für die BBT-Mitarbeitenden kommen die aus der internen Prozessdokumentation hervorgehenden Anweisungen hinzu.

Ob und wie die Kantone plausibilisieren und sich vor Abgabe der Kostenrechnung selbst kontrollieren, wurde in der Befragung erhoben und ist weiter unten dargestellt.

Zu den Massnahmen, die im Interesse der Qualitätssicherung ergriffen werden können, gehören auch Inspektionen des Bundes vor Ort bei den Kantonen (alle Kantone oder nur eine Stichprobe; durch das BBT selbst, durch beauftragte Dritte oder die eidgenössische Finanzkontrolle) sowie die nähere, explizite Überprüfung der von einem Kanton gemeldeten Kosten durch ein kantonseigenes Organ der Geschäfts- oder Finanzkontrolle.

3.5 Erkenntnisse

Die Überprüfung der fachlichen Grundlagen und des Ablaufs der Kostenerhebung bei den Kantonen bis hin zur Aufbereitung der Auswertungen beim BBT führte zu folgenden Erkenntnissen:

1. Es handelt sich um ein Verfahren auf fachlich zweckmässiger Grundlage, das die Möglichkeiten der kantonalen Rechnungslegung optimal ausschöpft.
2. Das Verfahren ist mittlerweile eingespielt und allen Beteiligten gut bekannt. Es geniesst hohe Akzeptanz.
3. Die Datenqualität ist gut. Irrtümer werden mittlerweile entweder im innerkantonalen Vorjahresvergleich oder im interkantonalen Vergleich von Anteilen (z.B. der Kostenträger), d.h. im Rahmen der Plausibilisierungen, erkannt. Die kumulierten betragsmässigen Abweichungen bewegen sich im tiefen einstelligen Prozentbereich.
4. Die Massnahmen Inspektion des Bundes vor Ort und nähere, explizite Überprüfung durch ein kantonseigenes Organ der Geschäfts- oder Finanzkontrolle wurden bisher gegenüber den befragten Kantonen nicht ergriffen.
5. Die zwei Medienbrüche sind mit der aktuell verwendeten Technologie, die sehr gute Akzeptanz findet, nicht vermeidbar. Mindestens ein Medienbruch liesse sich umgehen, wenn die Kantone die Daten gleich auf einem Portal des Bundes eingeben würden¹³.
6. Die im Konzept finanzielle Aufsicht und Prüfung genannten Instrumente des Controlling werden noch nicht alle vollumfänglich praktiziert.

¹³ Wie eine Online-Steuererklärung.

7. Von den grossen Kostenblöcken her betrachtet ist es einzig angezeigt, den heute zur Anwendung gelangenden Zuschlag für Investitionskosten (die vorher sachlich abgegrenzt werden) in der Höhe und Zusammensetzung zu überprüfen¹⁴.
8. Eine öffentlich zugängliche Prozess-Ablauf-Darstellung (Flow-Chart), die alle Aspekte der Kostenerhebung auf allen Staatsebenen in hinreichender Detailliertheit berücksichtigt, gibt es im Moment nicht¹⁵.
9. Kommunikation: Das Dokument „Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung“ richtet sich angesichts der Aufbereitung der Angaben an ein informiertes Publikum mit Vorwissen. Das Dokument „Masterplan“ nimmt eine übergeordnete Sichtweise – verbunden mit einer Mehrjahresperspektive – ein. Es beleuchtet umfassend alle relevanten Aspekte.

¹⁴ Eine Umstellung des Investitionskostenbereichs auf Ist-Kosten wird auch unter HRM2 als nicht zweckmässige Lösung erachtet. Es erscheint angemessener, den Kantonen weiterhin eine Pauschale auf der Basis der auf den gesamten Investitionszyklus berechneten Kosten anzurechnen (Standardkostenpauschale).

¹⁵ Die BBT-interne Darstellung legt das Schwergewicht auf die BBT-internen Arbeitsschritte.

4 Entwicklung der kantonalen Nettokosten 2004 – 2010

4.1 Sachverhalt

Die Erhebung über die kantonalen Nettokosten für die Berufsbildung wurde erstmals für das Jahr 2004 durchgeführt. Bis ins Jahr 2007 wurde die Berufsbildung in den Kantonen nach dem alten System aufgrund der anrechenbaren Kosten entschädigt und nur der im Rahmen der Erhöhung der Bundesbeteiligung entstandene Zuwachs bereits pauschal ausgerichtet, was zur sukzessiven Verfeinerung des Finanzierungssystems beitrug. Seit 2008 wird der Bundesbeitrag ausschliesslich auf pauschalierter Basis berechnet und ausgerichtet¹⁶.

In der Tabelle unten sind die wichtigsten Zahlen über die Aufwandentwicklung 2004 bis 2010 dargestellt. Als wichtige Kennzahl dienen die „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“, weil sie neben der Preis- auch die Mengenentwicklung berücksichtigt. Für die Berechnung dieses Werts wird die Summe der Nettokosten (inkl. Infrastrukturzuschlag) durch die Summe der betrieblichen und der vollschulischen Grundbildungsverhältnisse geteilt. Sie sagt nichts aus über die effektiven Berufsbildungskosten eines Grundbildungsverhältnisses, sondern dient als Kenngrösse und Schlüssel.

Bezeichnung	Einheit	2004	2010	Veränderung	
				absolut	in%
Nettokosten gemäss gesetzlich definiertem Auftrag	CHF Mio.	2'809.5	3'370.8	+561.3	+20.0
Anzahl Grundbildungsverhältnisse	Anzahl	197'282	232'366	+35'084	+17.8
- Betrieblich	Anzahl	190'422 ¹⁷	200'733		
- Vollzeitschulen	Anzahl	26'627 ¹⁸	31'633		
Kennzahl „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“	CHF	14'241	14'506	+265	+1.9
Teuerung gem. Landesindex	Index	103.4	109.4	+6.0	+5.8
Bundesbeitrag	CHF Mio.	442.6	689.9	+247.3	+55.9
Anteil Bundesbeitrag an den Nettokosten	%	16.2	20.1	+3.9% Pkt.	+24.1

Das BBG sieht für die Finanzierung der Berufsbildung einen Bundesanteil mit einer Richtgrösse von einem Viertel an den Kosten der öffentlichen Hand vor. Das bedeutet mit anderen Worten, dass Kantone und Gemeinden die übrigen drei Viertel der Kosten tragen.

¹⁶ Baubeiträge werden mit der im Gesetz aufgeführten zehnjährigen Übergangsfrist noch bis 2013 gemäss altem Recht beurteilt und anschliessend ausbezahlt.

¹⁷ Dieser Wert wurde erst ab dem Jahr 2007 erhoben. Die Zahl ist der Wert für 2007.

¹⁸ Dieser Wert wurde erst ab dem Jahr 2007 erhoben. Die Zahl ist der Wert für 2007.

In diesem Zeitraum kam es wegen der Umstellungen auf das neue Berufsbildungsgesetz hauptsächlich in den nachstehenden Bereichen zu Entwicklungen mit Kostenfolgen:

- Die Berufe im Gesundheitswesen, im Sozialbereich und in der Kunst sowie in der Land- und Forstwirtschaft wurden neu dem Berufsbildungsgesetz unterstellt und die Kosten erschienen deshalb neu als Teil der Kosten der Berufsbildung, während sie vorher in anderen Bereichen der funktionalen Gliederung der Staatsausgaben subsummiert wurden (z.B. als Gesundheitsaufwand);
- Es wurden neue Berufe entwickelt und eingeführt. Beispiele: Fachmann / -frau Gesundheit oder Fachmann / -frau Betreuung (was entsprechende Ausbildungskosten verursacht); zudem wurden zweijährige berufliche Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest geschaffen (Stand 2012: 40 Angebote);
- Es wurden Massnahmen zur Integration der Jugendlichen in die Berufsbildung ergriffen: Schaffung der zweijährigen beruflichen Grundbildung und Ausbau der Brückenangebote, Einführung des Case Management Berufsbildung (Ziel: 95% der 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II);
- Wegen der mengenmässigen Zunahme der Grundbildungsverhältnisse und dem Angebot neuer Berufe kam es auch zu einer Zunahme der Anzahl Klassen mit den entsprechenden sprungfixen Kosten.

Zudem fand in diesem Zeitraum in den Kantonen eine Entwicklung der Rechnungslegung statt und es wurden Kosten-Leistungs-Rechnungen eingeführt. Das führte generell zu einer genaueren Kostenerfassung und zu einer systematischen, verursachergerechten Kostendarstellung. Das wirkte sich auch auf die Kosten der Berufsbildung aus.

In den einzelnen Kantonen verlief die Kostenentwicklung unterschiedlich. 25 Kantone verzeichneten einen Zuwachs. Mit einer Ausnahme wuchsen die Kosten überall im zweistelligen Prozentbereich. In 18 Kantonen lag der Zuwachs über dem nationalen Durchschnitt. Im Kanton Zürich nahmen die Kosten weder zu noch ab.

4.2 Erkenntnisse

Die Kostenentwicklung in der Berufsbildung über den Zeitraum 2004 – 2010 zeigt Folgendes:

1. Nominal sind die Nettokosten der Kantone aus den oben angeführten Gründen um 20.0% gestiegen.
2. Die Anzahl Grundbildungsverhältnisse hat um 17.8% zugenommen. Bei den Vollzeitschulen war seit Beginn der verfeinerten Erhebung im Jahr 2007 eine stärkere Zunahme zu beobachten als bei den betrieblichen Ausbildungen.
3. Die Kennzahl „Kosten pro Grundbildungsverhältnis“ hat nominal um 1.9% zugenommen.
4. Der Bundesbeitrag ist um 55.9% gewachsen. Dadurch erhöhte sich der Bundesanteil an den Kosten der Berufsbildung der öffentlichen Hand von 16.2% (2004) auf 20.1% (2010).

5. Die Teuerung betrug 5.8%.
6. Somit haben die Kosten pro Grundbildungsverhältnis real (teuerungsbereinigt) um 3.9% abgenommen. Vor dem Hintergrund, dass der Anteil der teureren vollschulischen Grundbildungsverhältnisse zugenommen hat (von 12.3% auf 13.6% aller Grundbildungsverhältnisse), dürfte dies als eine Effizienzsteigerung im System zu deuten sein.

5 Der Vollzug in den Kantonen

5.1 Auswahl der Kantone

Die vorliegende Untersuchung über den Wechsel von der aufwandorientierten zur pauschalorientierten Subventionierung in der Berufsbildung beruht unter anderem auf einer Befragung der zuständigen Fachämter einer Auswahl von Kantonen. Für die Auswahl der Kantone kamen folgende Kriterien kumulativ zur Anwendung:

- Kantone mit grossem Kostenvolumen: insgesamt sollen die befragten Kantone mehr als die Hälfte des Kostenvolumens repräsentieren;
- Kantone, bei denen seit 2004 in mehr als zwei Fällen auffällige Kostenveränderungen (mehr als +/- 10% von einem Jahr zum anderen) festgestellt wurden;
- Einbezug aller Landesregionen;
- Einbezug von mindestens einem kleineren Kanton.

So kam die in der Tabelle aufgeführte Auswahl zu Stande. Sie repräsentiert rund 60% der Nettokosten der Berufsbildung.

Kanton	Befragtes Amt / Dienststelle
Aargau	Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau Abteilung Berufsbildung und Mittelschule Controlling
Bern	Erziehungsdirektion des Kantons Bern Mittelschul- und Berufsbildungsamt Amtscontrolling
St. Gallen	Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen Amt für Berufsbildung Abteilung Finanzen und Administration
Schwyz	Bildungsdepartement des Kantons Schwyz Amt für Berufsbildung
Waadt	Département de la formation, de la jeunesse et de la culture du Canton de Vaud Direction générale de l'enseignement postobligatoire Unité finances
Wallis	Département de l'éducation, de la culture et du sport du Canton du Valais Service de la formation professionnelle Direction
Zürich	Bildungsdirektion des Kantons Zürich Mittelschul- und Berufsbildungsamt Abteilung Finanzen

Die Befragung wurde in der Form von teilstandardisierten Telefoninterviews durchgeführt. Die Amtsleitungen bezeichneten die Auskunftsperson(en). Diese erhielten vor­gängig den Fragebogen und wurden gebeten, ergänzend zu den mündlichen Aus­künften wichtige Dokumente abzugeben. Es wurde ihnen freigestellt, ob sie die Fra­gen zusätzlich schriftlich beantworten wollten.

5.2 Ergebnisse der Erhebung

In diesem Kapitel sind die Ergebnisse der Befragung bei den sieben kantonalen Be­rufsbildungsämtern zusammengefasst. Bei den Fragen 3, 5, 6 und 7 unterscheiden sich die Antworten der Kantone. In den entsprechenden Kapiteln werden die Ergeb­nisse kurz kommentiert. Die ausführlichen Antworten der Kantone befinden sich im Anhang.

5.2.1 Frage 1: Kantonale Rechtsgrundlagen zum Thema „Erfassung der kantonalen Nettokosten der Berufsbildung“

Die Antworten der befragten Fachleute in den Berufsbildungsämtern zur Erfassung unterscheiden sich inhaltlich kaum. Die Frage kann deshalb zusammengefasst be­antwortet werden.

Die Kantone haben keine eigenen Rechtsgrundlagen (Gesetz, Verordnung oder Wei­sung) im Zusammenhang mit der Erfassung der kantonalen Nettokosten der Berufs­bildung erlassen. In den kantonalen Rechtsgrundlagen regeln sie die Berufsbildung und deren Finanzierung im Allgemeinen. Einzelne verweisen zudem auf die kantona­len Rechtsgrundlagen zur wirkungsorientierten Steuerung von Aufgaben und Finan­zen oder zum Rechnungswesen.

Sämtliche Befragten verweisen auf die übergeordneten Regelungen im eidgenössi­schen Berufsbildungsgesetz (BBG) sowie in der dazugehörigen Verordnung. Einzel­ne erwähnen weitere Vorgaben des BBT (Kreisschreiben, Merkblätter).

Nach Weisungen gefragt, verweisen die meisten kantonalen Ämter auf die Vorgaben und Hilfen des Bundes (vgl. Abschnitt 5.2.2) sowie in mehreren Fällen auf eigene Prozessbeschreibungen und Handbücher (vgl. Abschnitt 5.2.3).

5.2.2 Frage 2: Vorgaben und Hilfen des Bundes

Die Antworten der Auskunftspersonen in den kantonalen Berufsbildungsämtern zu den Vorgaben und Hilfen unterscheiden sich inhaltlich wenig. Die Frage kann deshalb zusammengefasst beantwortet werden.

Das Handbuch¹⁹ sowie das Dokument „Fragen & Antworten“²⁰ des BBT sind sämtli­chen befragten Stellen bekannt. Die Unterlagen werden als nützlich beurteilt und teil­weise auch direkt an Ausbildungsinstitutionen weitergegeben. Falls trotzdem Fragen entstehen, wenden sich die kantonalen Stellen telefonisch an das BBT. Diese Zu­sammenarbeit empfinden sie als gut und kompetent.

¹⁹ BBT: Kostenerhebung gemäss Berufsbildungsgesetz vom 13.12.2002, Handbuch, Version Februar 2011.

²⁰ BBT: Kostenerhebung gemäss neuem Berufsbildungsgesetz, Fragen & Antworten (Kostenarten und Kostenträger nach HRM1), Version Februar 2011.

5.2.3 Frage 3: Organisation des kantonalen Vollzugs und Plausibilisierung

Im Vollzug bestehen Unterschiede zwischen den Kantonen. Die detaillierten Antworten der Kantone befinden sich im Anhang 8.1.

Insgesamt lässt sich aus den Antworten schliessen, dass der kantonale Vollzug korrekt ist. Zu entnehmen ist dies den Auskünften zu den Datenquellen, den Verantwortlichkeiten, den Abläufen sowie den eingesetzten Hilfsmitteln und auch den geschilderten Kontrollen der Daten, bevor diese dem BBT übermittelt werden.

Einzelne kantonale Berufsbildungsämter erwähnten organisatorisches Optimierungspotenzial in ihrem kantonalen Zuständigkeitsbereich:

- Die Auskunftsperson beim Kanton Aargau sieht Möglichkeiten zur Verbesserung der Kontrollmechanismen (im Sinne der Vervollständigung);
- Die befragte Person beim Kanton Wallis denkt an die Einführung des Vieraugen-Prinzips als weiterer Kontrollmechanismus in den internen kantonalen Prozessen zur Aufbereitung der Daten²¹;
- Im Berufsbildungsamt des Kantons Schwyz ist ein Projekt im Gang, das als Teil des kantonsweiten Projekts zum Internen Kontrollsystem in den kantonalen Abläufen das Vieraugen-Prinzip einführen soll; es wird auch zu einer systematischen Prozessdokumentation führen.

5.2.4 Frage 4: Rechnungsprüfung

Zwei Befragte haben Prüfungen einzelner Elemente der Kostenerfassung durch die kantonale Finanzkontrolle erwähnt (SZ: Rechnungen der Berufsfachschulen; BE: Umlagekonzept für die Schulen). In keinem der befragten Kantone erfolgte bisher je eine spezifische Prüfung über die Erfassung der Berufsbildungskosten durch die kantonale Finanzkontrolle, einen beauftragten Dritten oder eine parlamentarische Oberaufsichtskommission.

5.2.5 Frage 5: Kostensprung 2007 – 2008

Nicht in allen Kantonen sind im fraglichen Zeitraum die Kosten stark angestiegen. In zwölf Kantonen nahmen die Nettokosten der öffentlichen Hand für die Berufsbildung bei der Umstellung vom System der anrechenbaren Kosten zur Vollpauschalisierung um über 10% zu. Davon sind die vier Kantone Aargau, Bern, St. Gallen und Schwyz in der Stichprobe vertreten.

Weil die Kostenentwicklung im fraglichen Zeitraum unterschiedlich war, sind die Antworten im Anhang 8.2 nach Kantonen dargestellt. Verschiedene Befragte haben zusätzlich erwähnt, dass nominale Abweichungen gegenüber dem BBT schriftlich begründet werden.

5.2.6 Frage 6: Grundlagen des Rechnungswesens im Kanton

Die in die Befragung einbezogenen Kantone verfügen über unterschiedliche Grundlagen in der Rechnungslegung. Der Kanton Zürich hat bereits auf das neue harmoni-

²¹ Nicht zu verwechseln mit der vom Bund unter dem Stichwort „Vieraugen-Prinzip“ geforderten Doppelunterschrift auf der Eingabe der Kostendaten an das BBT.

sierte Rechnungsmodell der Kantone (HRM2) umgestellt und wendet die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) an.

In verschiedenen befragten Kantonen ist die Einführung von HRM2 auf Anfang 2014 geplant. Nicht in jedem Fall werden ab diesem Zeitpunkt auch die IPSAS angewendet.

Die Anlagenbuchhaltungen bei den Eigentümern von Sachanlagen (Mobilien und Immobilien) sind nicht überall komplett und nicht nach einheitlichen Kriterien geführt. Bei kantonalen Grundstücken und Gebäuden ist die Immobilienbuchhaltung in der Regel nicht bei den Berufsbildungsämtern, sondern im Bau- oder Finanzbereich angesiedelt.

Es liegen gemäss den Auskünften abgegrenzte Zahlen vor (Kalenderjahre statt Schuljahr).

Die detaillierten Antworten der Kantone befinden sich im Anhang 8.3.

5.2.7 Frage 7: Kostenrechnung im jeweiligen Kanton

Die Verbuchung der Kosten erfolgt so weit als möglich direkt (Kostenarten auf Kostenstellen und Kostenträger). Wo dies nicht möglich ist, erfolgt eine Verbuchung auf (Hilfs)-Kostenstellen mit anschliessender Umlage auf der Basis der Anzahl Lektionen (indirekte Kosten). Alle Kantone erfassen u.a. zu diesem Zweck die Lektionenzahl. Ein schriftliches Umlagekonzept für die Kostenerhebung des Bundes mit Nennung der Schlüssel für die Kostenumlage gibt es bei der Mehrzahl der Befragten nicht, weil es nicht nötig ist.

Die Mehrzahl der Befragten betont, dass Veränderungen an der Kostenstellenstruktur dokumentiert sind und somit nachverfolgt werden können. Dies gilt speziell für die Kantone, welche mit SAP-Systemen arbeiten, weil SAP bei Mutationen die früheren Verbuchungsmodalitäten speichert.

Die detaillierten Antworten der Kantone befinden sich im Anhang 8.4.

5.3 SWOT aus Sicht der befragten Kantone

Zu den Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren²² aus kantonaler Perspektive sind zwei unterschiedliche Betrachtungen aufgeführt. Die sieben Auskunftspersonen der kantonalen Berufsbildungsämter beziehen sich in ihren Aussagen direkt und detailliert auf die von ihnen geleisteten Arbeiten. Der Präsident der Finanzkommission der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK wertete das Verfahren zur Kostenerhebung aus einer übergeordneten Gesamtperspektive. Im Folgenden sind beide Betrachtungen wiedergegeben.

5.3.1 Sicht der befragten kantonalen Berufsbildungsämter

Zunächst sind in der folgenden Tabelle die von den Befragten der kantonalen Berufsbildungsämter vorgebrachten Argumente zusammengefasst.

²² SWOT entspricht Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

Stärken
<ul style="list-style-type: none"> • Der heutige Kostenerfassungsprozess ist einfach und stabil; er hat sich etabliert; die Voraussetzungen für eine gute Datenqualität sind gegeben. • Gegenüber dem früheren System verursacht die Erhebung der Nettokosten weniger Aufwand. • Das Excel-Instrument ist einfach und kann von allen bedient werden. • Das Handbuch des BBT und die FAQ sind nützlich. • Die Zusammenarbeit mit dem BBT bei Fragen ist gut.
Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Die Heterogenität ist gross, weil die Kantone unterschiedliche Kostenstellenstrukturen haben. • Grosser Arbeitsaufwand (ca. 5 Arbeitstage pro Jahr bei den verantwortlichen Ämtern; zusätzlich Aufwand bei den Schulen). • Die Infrastruktur-Pauschale von 20% entspricht einer Schätzung . • Die Veränderung zum Vorjahr ist aktuell die wichtigste Validierungskennzahl; weitere Kennzahlen könnten die Validierung erleichtern.
Chancen
<ul style="list-style-type: none"> • Der Wechsel von HRM1 auf HRM2 ermöglicht eine Bereinigung der heterogenen Ausgangslagen in den Kantonen. • Einzelne Fachleute bei den kantonalen Berufsbildungsämtern wünschen sich tendenziell mehr und klarere Vorgaben des BBT. • Das Tool für die Kostenerhebung (Excel-Datei des BBT) könnte optimiert werden; z.B. würden grafische Vergleiche helfen, Fehler rasch zu erkennen.
Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> • Der akzeptierte, stabile Prozess sollte nicht unnötig verändert oder komplizierter werden. • Grafiken sollten nur zusammen mit qualitativen Informationen eingesetzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein falsches Bild entsteht. • Eine Verfeinerung des Systems zur Kostenerhebung sowie weitere Massnahmen würden zusätzlichen Arbeitsaufwand in den Kantonen verursachen.

5.3.2 Sicht der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz SBBK

Der Präsident der Finanzkommission der SBBK beurteilt die Einführung der pauschalierten an Stelle der aufwandorientierten Entschädigung mit dem damit verbundenen Verfahren zur Erhebung der Nettokosten der Berufsbildung der öffentlichen Hand positiv. Für das heutige Verfahren sprechen folgende Punkte:

- Es ist nachvollziehbar, einfach und verständlich;
- Es ist genügend genau;
- Es trägt den unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung (insbesondere unterschiedliche Trägerschaften von Berufsfachschulen und höheren Fachschulen);

- Es ist effizient;
- Es gibt für die Kantone keinen Anreiz, höhere als die effektiven Kosten zu rapportieren, da die Kantone selbst den Löwenanteil des Aufwands (rund 75%) bezahlen. Hingegen schafft es einen Anreiz, möglichst viele Lernende auszubilden.

In den Details der Stärken und Schwächen deckt sich die Sicht mit jener der befragten Fachleute in den kantonalen Ämtern. Zu Chancen und Gefahren äussert sich der Präsident der Finanzkommission der SBBK wie folgt:

Chancen
<ul style="list-style-type: none"> • Mit dem gleichen Verfahren und Instrument der Kostenerhebung kann man – entsprechende politisch abgestützte Zielsetzung vorausgesetzt – nebst der beruflichen Grundbildung auch die höhere Berufsbildung separat betrachten und fördern.
Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> • Eine Verfeinerung des Verfahrens zur Kostenerhebung würde keine Kosteneinsparungen bringen, jedoch den administrativen Aufwand wieder erhöhen. • Änderungen am Konzept, die zu Komplikationen mit wenig Mehrwert (im Sinne der Aussagekraft der Daten) führen.

Er weist auf einen fachlichen Punkt des Modells hin, der diskutiert werden kann: Entspricht die Höhe der kalkulatorischen Berücksichtigung der Investitionskosten den effektiven Kosten über einen Investitionszyklus?

5.4 SWOT aus Sicht BBT

Aus der Sicht des BBT kann die Erfahrung mit nunmehr sieben Jahren Kostenerfassung nach dem vollkostenbasierten Konzept wie folgt zusammengefasst werden:

Stärken
1. Das Vorgehen zur Ermittlung der kantonalen Nettokosten der Berufsbildung hat sich stabilisiert, um die Kostendaten gemäss Gesetzesauftrag zu erfassen. Seit 2004 hat eine Konsolidierung des Prozesses stattgefunden und zu Lerneffekten geführt. Diese sind auch auf die jährliche Publikation der Vollkostenrechnung zurückzuführen.
2. Das Konzept zur Erfassung der Kosten orientiert sich an einem standardisierten Rechnungslegungsmodell (HRM1). Obwohl die in den Kantonen verwendeten Rechnungslegungsmodelle (HRM1 und HRM2) Unterschiede zulassen (z.B. bei den Abschreibungen), werden diese Differenzen in der Kostenrechnung sachlich abgegrenzt und dadurch irrelevant.
3. Der Prozess führt zur Erfassung der Kostendaten nach den im BBG aufgeführten Aufgaben und ist offen gegenüber Veränderungen (z.B. Verfeinerungen).
4. Es existiert ein transparenter Plausibilisierungsprozess, der jährliche Abweichungen aufdecken kann. Diese Abweichungen und deren Gründe werden systematisch dokumentiert.
5. Die einzelnen Teilprozesse (Informationsfluss, Erhebung, Auswertung) sind dokumentiert und transparent dargelegt.
6. Beim Prozess der Kostenerhebung wird zwischen Bund und Kantonen ein en-

ger Kontakt gepflegt.
Schwächen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Verbuchungspraxis bei den Kantonen ist trotz Unterlagen und Schulung nicht einheitlich. Ein Beispiel dafür ist die Verbuchung der Erträge aus Schulgeldern für ausserkantonale Schülerinnen und Schüler. 2. Abweichungen sind mit den jetzigen Plausibilisierungs- und Kontrollmechanismen eruierbar. Die entsprechenden Gründe müssen allerdings nach dem Erhalt der Excel-Tabelle bei den Kantonen nachgefragt werden, da dies nicht in die Erhebung integriert ist.
Chancen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Umstellung in den Kantonen von HRM1 auf HRM2 kann durch die Verwendung von weniger Kostenpositionen (Konti) beim neuen Rechnungslegungsmodell zu einer höheren Einheitlichkeit in der Erfassungspraxis führen. 2. Der bewährte Prozess der Kostenerhebung und -plausibilisierung kann in Zukunft weiter optimiert werden. 3. Der Prozess der Kostenerhebung bildet die Grundlage für die Weiterentwicklung der Auswertung (z.B. Indikatoren für die verschiedenen Berufsbildungsbereiche [Sek II, Tertiärstufe]).
Gefahren
<ol style="list-style-type: none"> 1. Veränderungen des Kostenrechnungsmodells (z.B. eine weitere Aufteilung von definierten Kostenträgern oder Vereinfachungen des Kostenrechnungsmodells) erhöhen entweder den Erhebungsaufwand oder vermindern die Transparenz. 2. Bei einer Weiterentwicklung der Kostenrechnung ist den Ressourcen der Kantone für die Erhebung und Plausibilisierung Rechnung zu tragen. 3. Durch die den Kantonen bis 2018 zugestandene Frist zur Umstellung von HRM1 auf HRM2 ist ein vollumfänglicher Vergleich unter den Kantonen vorderhand nicht möglich.

6 Kostenentwicklung in einzelnen Jahren

6.1 Gründe für den Kostensprung von 2007 auf 2008

Seit Beginn der Erhebung der kantonalen Nettokosten in der Berufsbildung im Jahr 2004 war von 2007 auf 2008 die grösste jährliche Kostensteigerung (+8.1%) zu verzeichnen. Absolut handelte es sich um eine Zunahme von CHF 245.2 Mio. von CHF 3'011 Mio. auf CHF 3'256 Mio.

In der Tabelle sind die in diesem Zusammenhang relevanten Zahlen aufgeführt. Ihr Beitrag an das Ausmass der Kostenzunahme ist in der letzten Spalte dargestellt.

Faktor	Veränderung in		Erklärung der Veränderung
	TCHF	%	
Nettokosten der Berufsbildung (gemäss Reporting der Kantone); Anstieg von CHF 3'011 Mio. auf CHF 3'256 Mio.	245'200	+8.1	100.0%
9'222 zusätzliche Grundbildungsverhältnisse zu den durchschnittlichen Nettokosten von 2007 (CHF 13'873)	127'900	+4.2	52.2%
Teuerung gem. Landesindex ²³	75'000	+2.5	30.7%
Weitere Faktoren sind im Text unten aufgeführt; sie können nicht eindeutig quantifiziert werden	42'300	+1.4	17.1%

Der Bundesbeitrag an die Berufsbildung stieg in diesem Zeitraum um CHF 55.4 Mio. (+11.3%) von CHF 491.2 Mio. auf CHF 546.6 Mio.

Die Kennzahl „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“ nahm von 2007 auf 2008 um CHF 518 von CHF 13'873 auf CHF 14'391 (+3.7%) zu.

Die spezifischen Faktoren, die neben dem zahlenmässigen Wachstum der Grundbildungsverhältnisse mit zum überdurchschnittlichen Kostenwachstum beigetragen haben, sind:

- Im Kanton Bern die Unterstellung der Lehrkräfte an den Berufsfachschulen für Gesundheit unter die kantonale Lehreranstellungsgesetzgebung; die damit verbundene Neueinstufung der Lehrkräfte hatte erhebliche Mehrkosten bei den Gehältern und den Pensionskassenbeiträgen zur Folge.
- Einmalige kantonale Beiträge an die Systemumstellung wie z.B. im Kanton Aargau.

²³ Gemäss BFS, LIK-Teuerungsrechner, durchschnittliche Jahreststeuerung, Indexbasis Dezember 2005.

- Der Kanton St. Gallen nannte als grössten Einflussfaktor auf die markante Kostenzunahme Nachzahlungen für die berufliche Grundbildung²⁴ und die Ausbildung von Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern.

Daneben waren die bereits im Langzeitvergleich 2004 – 2010 erwähnten Faktoren wirksam:

- Berufe im Gesundheitswesen, im Sozialbereich und in der Kunst sowie in der Land- und Forstwirtschaft wurden neu dem Berufsbildungsgesetz unterstellt (d.h. die Kosten sind neu Teil der Berufsbildungskosten); diese Umstellung erfolgte individuell pro Kanton.
- Es wurden neue Berufe eingeführt. Beispiele: Fachmann / -frau Gesundheit oder Fachmann / -frau Betreuung (was Ausbildungskosten verursacht).
- Es wurden zusätzliche Massnahmen zur Integration der Jugendlichen in die Berufsbildung ergriffen (Ziel: 95% der 25-Jährigen verfügen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II): Schaffung der zweijährigen beruflichen Grundbildung und von Brückenangeboten, Einführung des Case Management Berufsbildung.

6.2 Plausibilisierung der Nettokosten mit der Finanzstatistik

Das BBT hat erstmals für das Jahr 2008 eine Abstimmrechnung zwischen den von den Kantonen nach dem Verfahren des BBT rapportierten Nettokosten der Berufsbildung und den Daten der eidgenössischen Finanzstatistik gemacht.

Es hat zwei unterschiedliche Vorgehen gewählt und trägt dabei den wesentlichen Unterschieden der beiden Betrachtungsweisen Rechnung:

- Die Finanzstatistik der eidgenössischen Finanzverwaltung beruht auf den Ausgaben gemäss den Jahresrechnungen von Bund und Kantonen (laufende Rechnungen und Investitionsrechnungen). Datenlieferanten sind die Finanzverwaltungen der Kantone. Diese Kostendaten sind stärker aggregiert als die kantonalen Nettokosten für die Berufsbildung.
- Die Kostenrechnung des BBT beruht auf einer Kostenerhebung bei den zuständigen Fachämtern für Berufsbildung der Kantone, d.h. zeitlich und sachlich abgegrenzten Periodenaufwänden und -erträgen²⁵. Die Investitionsrechnung wird nicht berücksichtigt. Die Investitionskosten werden in Form eines normativen Zuschlags einbezogen.

Der Umfang der einbezogenen Aufgabenbereiche ist unterschiedlich: In der eidgenössischen Finanzstatistik sind zusätzlich die Ausgaben der Stipendien und der Berufsberatung sowie Verwaltungskosten der öffentlichen Hand inbegriffen.

²⁴ Dabei handelte es sich um einmalige Zahlungen (z.B. Nachzahlungen für Vorjahre oder Wegfall der Lehrmeisterbeiträge) und höhere jährliche Zahlungen infolge der Klassenzunahme durch die zweijährigen beruflichen Grundbildungen, Besoldungserhöhungen und Einführung der FiB (Fachkundige individuelle Begleitung).

²⁵ Die Kosten für Gesundheits- und Sozialberufe sowie Berufe in Land- und Forstwirtschaft sind in jedem Fall zu integrieren, auch wenn sie kantonal nicht dem Berufsbildungsamt unterstellt sind.

Die Herleitung führt zu einer Differenz von CHF 14 Mio. auf eine Gesamtsumme von CHF 3'589 Mio. (0.4%). Es darf somit davon ausgegangen werden, dass das Ergebnis der Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung plausibel ist.

7 Fazit und Empfehlungen

7.1 Gesamteindruck

Nach der Überprüfung der von den Kantonen geltend gemachten Berufsbildungskosten lässt sich folgendes Fazit im Sinne eines positiven Gesamteindrucks ziehen:

- Der fachliche Ansatz für die Erhebung der Nettokosten der Berufsbildung ist richtig.
- Die Abläufe sind zweckmässig konzipiert und instrumentiert.
- Die Kantone verfügen über die nötigen Grundlagen und Hilfen, um ihre Aufgabe zu erfüllen.
- Die beteiligten kantonalen und Bundesstellen lösen ihre Aufgabe sorgfältig; die Kostendaten werden plausibilisiert und kontrolliert.
- Die Nettokosten können mit den Angaben der Finanzstatistik abgeglichen werden; es resultierte keine wesentliche Abweichung.
- Über den Zeitraum 2004 – 2010 haben die Kosten wohl insgesamt zugenommen, aber gerechnet auf die Kennzahl „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“ trat ein Kostenrückgang um 3.9% ein.
- Das nominale Wachstum der Berufsbildungskosten im Zeitraum 2004 – 2010 ist auf die Umsetzung der vom Parlament beschlossenen inhaltlichen Änderungen in der Berufsbildung und nicht auf die Änderung im Beitragsverfahren (vom früher praktizierten System der anrechenbaren Kosten zur Pauschalierung) zurückzuführen.
- Die aussergewöhnlich hohe Kostenzunahme von 2007 auf 2008 im Umfang von 8.1% ist in erster Linie auf die Zunahme der Grundbildungsverhältnisse und in zweiter Linie auf die Teuerung zurückzuführen. Einmalige Sonderfaktoren in den Kantonen waren für 1.4 Prozentpunkte des Kostenanstiegs verantwortlich.

Das System der pauschalierten Bundesbeiträge im Berufsbildungsbereich hat den Vorteil, dass schweizweit einheitliche Pro-Kopf-Beiträge (bezogen auf die Grundbildungsverhältnisse) ausgerichtet werden. Die einzige Differenzierung geschieht nach betrieblicher oder vollschulischer Ausbildung. Ein gegenseitiges Ausspielen der unterschiedlichen Berufe wegen ihrer Kostenintensität findet nicht statt und es werden keine falschen Anreize gesetzt.

Aus übergeordneter Sicht besteht kein Handlungsbedarf für Änderungen. Es folgen Empfehlungen zu einzelnen Aspekten der Kostenerhebung.

7.2 Fachliche Grundlagen

Die Dokumente „Handbuch“, „Fragen & Antworten“ sowie „Konzept“ sind die wichtigsten Grundlagen. Die Umstellung der Rechnungslegung der Kantone von HRM1 auf HRM2 hat keine Auswirkungen auf den fachlichen Ansatz zur Kostenerhebung. Namentlich wird es weiterhin sinnvoll sein, die Investitionskosten sachlich abzugrenzen und mit einer Pauschale zu berücksichtigen.

Wenn es für die Steuerung der Entwicklungen in der Berufsbildung erwünscht ist, einzelne Aufgabenbereiche (im Konzept als Kostenträger berücksichtigt) separat oder detaillierter auszuwerten (Beispiel höhere Berufsbildung), so können die fachlichen Grundlagen dahingehend angepasst werden. Für den Kostenträger 7 ist bereits probeweise eine Verfeinerung vorgenommen worden.

7.3 Instrumente des BBT zur Unterstützung des Vollzugs

Die wesentlichen Instrumente des BBT zur Unterstützung des Vollzugs sind neben den fachlichen Grundlagen das Formular zur Kostenerfassung (Excel-Datei), das Merkblatt zur Kostenerhebung, das Jahreskreisschreiben an die kantonalen Berufsbildungsämter, das interne Formular (Excel-Datei) zur Dokumentation der Kontrollen (Checkliste Eingangskontrolle, Excel-Datei) und die interne Prozessdarstellung.

Ein Punkt des Aufsichtskonzepts wird vom BBT in der Praxis widersprüchlich gehandhabt: Das Konzept verlangt als Operationalisierung der Messgrösse „Erfüllung des Leistungsauftrags“, dass die Kostenrechnung „von der verantwortlichen Person sowie einer weiteren kantonalen Stelle (Vieraugen-Prinzip)“ zu unterzeichnen sei (Seite 11). Es wird somit unterstellt, dass die erste Unterschrift aus dem kantonalen Amt für Berufsbildung stammt und die sachliche Richtigkeit bestätigt, während die Zweitunterschrift von einer weiteren, d.h. anderen kantonalen Stelle zu leisten wäre. Das bedeutet, dass nicht beide Unterschriften vom kantonalen Berufsbildungsamt stammen sollten.

Das Merkblatt und das Jahreskreisschreiben erwähnen jedoch, dass die Kostenrechnung von „der für die Erstellung verantwortlichen Person sowie einer weiteren kantonalen Stelle“ zu unterzeichnen sei. Die Originaldokumente sind mehrheitlich von zwei Personen der kantonalen Berufsbildungsämter unterschrieben.

Zudem erwähnt das Jahreskreisschreiben, dass die Unterzeichnenden „die Vollständigkeit der gemachten Angaben“ bestätigen. Es ist nicht klar, wieso hier nicht auch auf die Richtigkeit der Angaben (d.h. Übereinstimmen mit der kantonalen Jahresrechnung) hingewiesen wird.

Ein konsequentes Umsetzen des Vieraugen-Prinzips gemäss Konzept würde die Prüfung der Datenqualität seitens der Kantone weiter fördern.

Das Excel-Erfassungs-Tool ist gut aufgebaut, zweckmässig ausgestaltet und mit automatischen Plausibilisierungen versehen. Die Eingabefelder sind klar ersichtlich. Für Fachpersonen steht ausser Frage, wo welche Eingabe zu machen ist. So wie der Prozess heute aufgebaut ist, sind jedoch zwei Medienbrüche unvermeidbar: Der erste Medienbruch entsteht, weil die Kantone Daten aus ihren Systemen bzw. aus Hilfsberechnungen in das Excel-Tool des BBT eintragen müssen. Der zweite Medienbruch ist der Datenimport aus diesem Excel-Tool in die Datenbank des BBT. Mindestens ein Medienbruch könnte eliminiert werden, wenn die Kantone ihre Eingaben di-

rekt auf einem Bundesportal erfassen würden (webbasiertes Erfassungsportal; eine Online-Eingabe wie bei der Steuererklärung).

Eine veröffentlichte, integrale Prozessdarstellung (Flow-Chart) mit allen Prozessschritten, den verwendeten Hilfsmitteln und den In- bzw. Outputs aller Beteiligten wäre eine wünschenswerte Ergänzung der Instrumente und würde die Kommunikation unter allen Beteiligten erleichtern.

7.4 Kantonaler Vollzug

Wie bereits im Rahmen des Gesamteindrucks erwähnt, lösen die beteiligten kantonalen und Bundesstellen ihre Aufgabe sorgfältig. Die Kostendaten werden sowohl bei den Kantonen als auch beim BBT kontrolliert und plausibilisiert. Dennoch besteht bei jeder manuellen Datenerfassung ein Fehlerrisiko. Die Regel zum Vieraugen-Prinzip im Aufsichtskonzept soll dafür sorgen, dass mehr als ein kantonales Amt die Eingabe prüft. Wenn das vom BBT konsequent so eingefordert wird, kann das zur weiteren Verbesserung der Datenqualität beitragen.

Die Abstimmung der Nettokosten der Berufsbildung mit der eidgenössischen Finanzstatistik, die erstmals für das Jahr 2008 gemacht wurde, zeigt sehr geringe Abweichungen auf. Allerdings kann diese Kontrolle nur mit einer relativ grossen zeitlichen Verzögerung von zwei Jahren gemacht werden, weil die Statistikdaten nicht vorher verfügbar sind. Wenn zeitnaher eine Bestätigung gewünscht ist, dass die Eingabe des kantonalen Berufsbildungsamtes mit der Jahresrechnung des Kantons konsistent ist, so könnte die Regel zum Vieraugen-Prinzip dahingehend präzisiert werden, dass die Zweitunterschrift von der kantonalen Finanzkontrolle zu leisten sei²⁶. Eine Alternative dazu wäre eine ergänzende Bestätigung in Form eines Testats durch die jeweilig kantonale Finanzkontrolle oder einen unabhängigen Prüfer.

Neben der betragsmässigen Richtigkeit der erhobenen Aufwände und Erträge stellt sich die Frage der richtigen Kostenzuordnung auf die Kostenträger und die Angemessenheit der Kosten der einzelnen Angebote. Zusätzlich zu den praktizierten Plausibilitätsprüfungen können hier punktuelle oder regelmässige vertiefte Kostennachkalkulationen als Datenquelle für Hochrechnungen herangezogen werden. Anhand solcher Berechnungen kann ein kantonales oder das nationale Ergebnis in einem Teilbereich überprüft werden.

Die von einzelnen Kantonen genannten Massnahmen im kantonalen Arbeitsablauf (siehe Abschnitt 5.2.3) sind wünschenswerte Verbesserungen und tragen zur Steigerung der Datenqualität bei.

Es wurden keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass einzelne Kantone ihre Kosten gezielt beeinflussen, um einen höheren Bundesbeitrag zu erhalten. Weil dieser laut Berufsbildungsgesetz nicht mehr als ein Viertel ausmacht, haben die Kantone ein hohes Eigeninteresse, die Kosten im Griff zu halten.

²⁶ Aus Sicht einer kantonalen Finanzkontrolle ist eine Doppelunterschrift zusammen mit einer Verwaltungsstelle heikel.

7.5 Entwicklung der Nettokosten

Die betragsmässig geringe Differenz von rund CHF 14 Mio. beim Abgleich der eidgenössischen Finanzstatistik 2008 mit der Kostenrechnung der Berufsbildung 2008 ist ein starkes Indiz für die Zuverlässigkeit der Kostenerhebung²⁷.

Die Abnahme der realen Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis über den Zeitraum 2004 – 2010 um 3.9% dürfte auf einen Effizienzgewinn zurückzuführen sein. Ob weiteres Potenzial für einen tieferen Wert dieser Kennzahl vorhanden ist, müssten vertiefte Kostenanalysen²⁸ zeigen. Das Konzept für die Aufsicht und Prüfung von 2008 sieht dies als eines der wichtigen Instrumente vor, die im Rahmen der finanziellen Aufsicht und Steuerung eingesetzt werden sollen.

Von den grossen Kostenblöcken her betrachtet ist es einzig angezeigt, den heute zur Anwendung gelangenden Zuschlag für Investitionskosten (die vorher sachlich abgegrenzt werden) in der Höhe und Zusammensetzung zu überprüfen.

Die für die Beurteilung der Gesamtentwicklung eingeführte Kennzahl „Nettokosten pro Grundbildungsverhältnis“ wird nach wie vor als aussagekräftig erachtet, weil über 70% der Kosten in der beruflichen Grundbildung anfallen. Diese Kennzahl berücksichtigt zudem das Mengenwachstum (Anzahl Grundbildungsverhältnisse) als primären Kostentreiber.

Vom auffälligen Kostensprung zwischen den Jahren 2007 und 2008 lassen sich über drei Viertel mit der Zunahme der Grundbildungsverhältnisse und der Teuerung erklären. Der restliche Anstieg ist auf kantonale Sonderfaktoren im Rahmen der materiellen Umsetzung des BBG 2002 und (in geringerem Umfang) auf Umstellungen der Rechnungslegung in einzelnen Kantonen zurückzuführen.

²⁷ Eine Prüfung der Richtigkeit dieser Berechnung war nicht Teil des Auftrags.

²⁸ Dafür eignen sich Kantonsvergleiche, Vergleiche zwischen Bildungsinstitutionen oder die Analyse einzelner Aufwandpositionen. Ein Beispiel für diesen Punkt: Die Kosten unter Hauptkonto 301 (Verwaltungs- und Betriebspersonal) im Verhältnis zu den Personalkosten für Lehrpersonen bzw. den gesamten Personalkosten auf Angemessenheit überprüfen.

8 Anhang

8.1 Frage 3: Detaillierte Ausführungen der Kantone

	Datenquelle	Verantwortlichkeiten	Ablauf	Hilfsmittel	Kontrolle
BE	Das kantonale Finanzsystem FIS 2000; eine Separaterhebung ist für Kosten für Berufsfachschulen nötig, die im Amt für Zentrale Dienste – insbesondere in der IT – anfallen	Die Datenerfassung für das BBT-Reporting erfolgt zentral im Mittelschul- und Berufsbildungsamt durch eine Sachbearbeiterin sowie den Amtscontroller.	Die Daten werden aus dem System FIS 2000 in Excel-Arbeitsblätter (Hilfstabellen) übertragen; es erfolgt eine Umcodierung / Umschlüsselung der Kostenträger (von der kantonalen Struktur nach FIS ⇒ Struktur Kostenträgerrechnung BBT).	Struktur FIS2000; Dienststellenverzeichnis	Jährliche Kontrolle. Technische Prüfungsmechanismen im Erfassungstool des BBT; Vorjahresvergleich; Abgleich mit Jahresrechnung (Staatsrechnung); Analyse von Kennzahlen; Prüfung der Daten durch drei Hierarchiestufen (Sachbearbeiterin, Amtscontroller, Amtsleitung).
AG	Sämtliche Aufwände und Erträge des Kantons in der Berufsbildung können aus dem SAP-Finanzsystem gezogen werden, Schülerdaten aus dem System Escada. Bei nicht kantonalen Berufsfachschulen muss auf die Jahresrechnungen der Schulen zugegriffen werden, damit die Gemeindebeiträge ermittelt werden können (Zusammenführung in Excel).	Fachstelle Controlling / Finanzen der Abteilung Berufsbildung und Mittelschule; für die Lektionenerfassung: Schulen.	Datenexport aus SAP in das Excel-Erfassungs-Tool des BBT.	BBT-Handbuch, schriftliche interne Prozessbeschreibung.	Vorjahresvergleich. In den internen Prozessen keine umfassende Überprüfung gemäss Vieraugen-Prinzip.
ZH	Ca. 95% der Angaben können direkt aus dem kantonalen SAP-Finanzsystem bezogen werden; die restlichen Daten werden in Excel-Tabellen von den Gemein-	Für die zentralen Datenquellen beim Controlling des kantonalen Amts, sonst bei den Datenlieferanten.	Anstoss des Prozesses durch BBT, dann Kostenerhebung, Kontrollen und Einreichung beim Kanton.	Eine Prozessdokumentation ist in Erarbeitung; es bestehen Kontrollfiles.	3-Jahres-Vergleich; Kontrollfiles; Prüfung der Daten durch drei Hierarchiestufen (Controller, Finanzchef, Leiter Mittelschul- und Berufs-

	Datenquelle	Verantwortlichkeiten	Ablauf	Hilfsmittel	Kontrolle
	den resp. Zuständigen Stellen (kommunale Schulen, Landwirtschaftliche Schulen) übermittelt. Lektionendaten können aus einer Schulverwaltungssoftware gezogen werden.				bildungsamt).
SG	Kantonales SAP-Finanzsystem. Zuweisung der privaten Institutionen über die Amtssoftware „Kompass“.	Leiter Finanzen und Administration sowie Leiter betriebliches Rechnungswesen des Amtes für Berufsbildung.	Abstimmung mit anderen Departementen bei „departementsfremden“ Schulen; Abstimmung mit den Daten aus „Kompass“; Zuweisung der Kosten; Plausibilisierung.	SAP und „Kompass“; Excel-Pivot-Tabellen. Keine schriftlichen Prozessbeschreibungen.	Plausibilisierung mit dem Vorjahr und Begründung von Abweichungen; Vieraugen-Prinzip durch die beiden Verantwortlichen.
VS	Die drei betroffenen Abteilungen (Dienststelle für Berufsbildung im Lead, Dienststelle für Unterrichtswesen und Dienststelle für Landwirtschaft) beziehen die Daten aus dem kantonalen SAP-Finanzsystem; die HES-SO führt für die höhere Fachschule (Maîtrise socioprofessionnelle et Educatrice de l'enfance) eine eigene Buchhaltung, welche konsolidiert wird. Verantwortlichkeiten: Dienststelle für Berufsbildung.		Nach dem Anstoss des BBT stellt die Dienststelle für Berufsbildung die Daten zusammen und meldet sie dem BBT.	Es existieren keine Prozessbeschreibungen, aber Anweisungen, welche jedes Jahr als Auftrag an die zuständigen Stellen weitergegeben werden; SAP-System.	Vorjahresvergleich und Datenvergleiche im SAP; kein Vieraugen-Prinzip.
SZ	Sämtliche Daten können aus dem kantonalen Finanzsystem (Staatsrechnung) exportiert werden und zwar inkl. der kantonalen Berufsfach-	Amt für Berufsbildung.	Das Amt für Berufsbildung führt die Daten zusammen und fordert fehlende Daten von den vier kantonalen Berufsfachschulen ein.	Staatsrechnung (kantonales Finanz-System), Excel-Tabelle des BBT. Prozessbeschreibungen werden aktuell gerade erarbeitet.	Der Kanton verifiziert die Daten der Berufsfachschulen. Das Vieraugen-Prinzip wird aktuell nicht angewendet; dieser Punkt soll aber im Rahmen der laufenden Pro-

	Datenquelle	Verantwortlichkeiten	Ablauf	Hilfsmittel	Kontrolle
	schulen.				zessdokumentation verbessert werden.
VD	Sämtliche Daten können aus dem kantonalen Finanzsystem Procofiev gezogen werden.	Die Arbeiten werden von der befragten Dienststelle erledigt.	Die befragte Dienststelle kann die benötigten Daten zentral aus den Systemen ziehen. Es erfolgt eine Kontrolle, ob die Daten in den Systemen richtig erfasst sind (Vergleich der aus Procofiev gezogenen Daten mit den physischen Rechnungen der Organisationen).	Procofiev (kantonales Finanz-System), Excel-Tabelle des BBT	Abgleich der Daten im System mit den Rechnungen. Vieraugen-Prinzip. Vorjahresvergleiche und Begründung von Abweichungen

8.2 Frage 5: Detaillierte Ausführungen der Kantone zum Kostensprung 2007/2008

BE	<ul style="list-style-type: none"> Der wichtigste Grund für den Kostensprung um 19.4% von 2007 auf 2008 war die Unterstellung der subventionierten Gesundheitsschulen unter das kantonale Lehreranstellungsgesetz. Dies hatte bei den Lehrkräften eine Gehaltsanpassung (inkl. Pensionskasse) zur Folge, die sich in Form von erheblichen – zum Teil einmaligen – Mehrkosten auswirkte.
AG	<ul style="list-style-type: none"> Den nicht kantonalen Berufsfachschulen wurde 2008 im Zusammenhang mit dem Wechsel von der vergangenheitsorientierten zur gegenwartsbezogenen Finanzierung in der Berufsbildung eine zusätzliche Pauschale ausgerichtet. Das bewirkte eine einmalige Kostensteigerung von 10.6%. Die Pauschale betrug Fr. 10 Mio. Die Pauschale wurde zur Überbrückung von der vergangenheitsorientierten Finanzierung zur Gegenwartsfinanzierung eingesetzt. Die Pauschale betraf den Kantonsbeitrag 2007, wurde jedoch der Rechnung 2008 belastet.
ZH	<ul style="list-style-type: none"> Kein Kostensprung: Die Nettokosten blieben im fraglichen Jahr nahezu unverändert gegenüber dem Vorjahr (-0.2%). Auch über die gesamte Periode 2004 – 2010 war die Abweichung im Kanton Zürich minim (-0.8%).
SG	<p>Der Anstieg um 18.8% setzte sich aus mehreren Elementen zusammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> Grösster Einflussfaktor: Nachzahlungen für die berufliche Grundbildung und die Ausbildung von Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern Weiter: Höhere Anzahl Klassen, Besoldungserhöhungen, Einführung der individuellen Begleitung Kleinster der drei Einflussfaktoren: Interne Verrechnungen durch Einführung des Modells der Kosten-Leistungs-Rechnung (u.a. genauere Kostenzuweisung auf die Kostenstellen, kalkulatorische Abschreibungen)

VS	<ul style="list-style-type: none"> • Mit +7.2% lag die Zunahme im Kanton VS leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt. • Über den ganzen Zeitraum 2004 – 2010 haben sich im Wesentlichen drei Faktoren ausgewirkt: <ul style="list-style-type: none"> – Besoldungserhöhungen (10.14% Mehraufwand = Teuerungsausgleich) und Anpassungen am Lohnsystem (Erfahrungsanteile) – Höhere Zahl der Grundbildungsverhältnisse (Anstieg von 2005: 8'724 auf 2010: 9'929; d.h. um 13.8%) – Änderungen in der kantonalen Bildungsverordnung
SZ	<ul style="list-style-type: none"> • Im fraglichen Zeitraum wies der Kanton eine Kostensteigerung von 15.2% auf. Die Gründe dafür waren: <ul style="list-style-type: none"> – 3% mehr Lehrverträge – Organisatorische Änderungen: Integration der Landwirtschaftlichen Schule Pfäffikon
VD	<ul style="list-style-type: none"> • Mit +4.6% lag die Kostenzunahme unter dem schweizerischen Durchschnitt. • Der Kanton führte in diesem Zeitraum (2007 auf 2008) einen Systemwechsel durch.

8.3 Frage 6: Detaillierte Ausführungen der Kantone

	Rechnungslegungsstandard	HRM2	Anlagebuchhaltung pro Bildungsinstitution	Bewertungs- und Abschreibungskriterien	Abgrenzungen
BE	HRM1	Einführung auf 2015 geplant, gleichzeitig mit Einführung IPSAS	Ja, für jede kantonale Berufsfachschule (Element in der kantonalen Kosten-Leistungsrechnung)	Gesetzlich geregelt. Grundsätzlich degressiv, bei Informatikanlagen linear.	Es werden keine zusätzlichen Abgrenzungen gegenüber dem Jahresabschluss vorgenommen.
AG	HRM1	Einführung per 1.1.2014 geplant.	Nein.	Gesetzlich geregelt. Bauten 10% linear, übrige Sachgüter 20% des Buchwertes, Darlehen und Beteiligungen nach anerkannten kaufmännischen Grundsätzen.	Zusätzlich zum Jahresabschluss gibt es einen Fall von sachlicher Abgrenzung. Bei Berufsbildungsangeboten, die von anderen Schultypen als Berufsfachschulen angeboten werden, wird der Aufwand nach Lektionenzahl abgegrenzt.

	Rechnungslegungsstandard	HRM2	Anlagebuchhaltung pro Bildungsinstitution	Bewertungs- und Abschreibungskriterien	Abgrenzungen
ZH	HRM2. IPSAS seit 2009.	Bereits eingeführt.	Ja, für IT und Lehrmittel. Die Anlagebuchhaltung für Immobilien erfolgt separat und wird weiterverrechnet.	IPSAS; jährliche Abschreibungen und Plausibilitätsprüfungen	Periodengerechte Verbuchung (wo nötig aufgrund Schätzungen)
SG	HRM1	Einführung vermutlich auf 2014	Nein	Nach den Vorschriften der Finanzhaushaltsverordnung des Finanzdepartements (bis CHF 3 Mio. Direktabschreibung, darüber in max. 10 Jahren).	Erträge und Aufwendungen werden zeitlich abgegrenzt (Schuljahr).
VS	HRM1	Ab 2014 Budgetierung nach HRM2 geplant, d.h. Einführung auf 2015	Nein	Grundsätzlich im Gesetz über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle geregelt	Die Ämter sind aufgefordert, Abgrenzungen vorzunehmen: Die Buchhaltung basiert auf dem Kalenderjahr.
SZ	HRM1	Einführung auf 2014 geplant	Nein	Degressiv nach Restbuchwert. Die Gebäudekosten der Berufsfachschulen werden über das Baudepartement geführt und haben keinen Einfluss auf die Bildungsrechnung.	Es werden selten Abgrenzungen vorgenommen
VD	HRM1	Einführung auf 2013 (zusammen mit SAP-Einführung)	Nein. Die Anlagebuchhaltung erfolgt gesamthaft durch das Immobilien-Amt, welches der befragten Person pro Jahr Gesamtbeträge kommuniziert.	Nach den kantonalen Regeln (Service d'Analyses et de Gestion Financière)	Es werden Abgrenzungen vorgenommen. Die Rechnung enthält das Kalenderjahr, nicht das Schuljahr.

8.4 Frage 7: Detaillierte Ausführungen der Kantone

	Zuteilung Kostenarten ⇒ Kostenstellen	Umlagekonzept	Mutationen	Zuteilung Beiträge ⇒ Kostenträger	Leistungserfassung von Mitarbeitenden, die für verschiedene Kosten- stellen / -träger tätig sind
BE	Direkt. Direktverbuchung Gehälter Lehrkräfte aus dem Gehaltsverarbeitungssystem auf Kostenträger der Schulen.	Es besteht ein Umlagekonzept.	Veränderungen sind in FIS2000 jederzeit nachvollziehbar	Direkt	Ja (TIME)
AG	Direkt (ohne Infrastruktur und Zentrale Dienste)	Nein.	Keine Chronik (allerdings: Nachvollziehbarkeit in SAP)	Nach Verursacherprinzip	Nein.
ZH	Direkte Zuteilung wo möglich	Umlagen erfolgen nach Lektionen	Werden in den Begründungen zur Rechnung aufgeführt; es werden jedoch wenig Veränderungen vorgenommen	In der Regel keine Umlegung der Beiträge	Erfassung der Schullektionen
SG	Im Amt und bei kantonalen Schulen erfolgt eine direkte Zuweisung, bei anderen Stellen eine manuelle.	Nach Lektion	Es gibt wenig Änderungen, sie werden vom Staatsbuchhalter protokolliert	Keine Aufteilung auf Kostenstellen	Über SAP HR: Lehrerlektionen
VS	90% können direkt zugeordnet werden, rund 10% werden nach dem Lektionenschlüssel zugeteilt	Wo möglich direkte Umlage, wo nicht möglich nach Lektionenzahl	Der Kanton VS übernimmt die Kostenträger des BBT.	Teilweise erfolgt die Zuteilung nach Anzahl Personen in Ausbildung	Ja, Erfassung der Lektionen im SAP
SZ	Direkt durch die Bildungsinstitutionen oder das kantonale Berufsbildungsamt	Besteht nicht, liegt im Ermessen der Berufsfachschulen	Müssen bei der Finanzverwaltung beantragt werden und sind schriftlich dokumentiert	Keine Zuteilung	Ja, Stundenzahlen

	Zuteilung Kostenarten ⇒ Kostenstellen	Umlagekonzept	Mutationen	Zuteilung Beiträge ⇒ Kostenträger	Leistungserfassung von Mitarbeitenden, die für verschiedene Kosten- stellen / -träger tätig sind
VD	Keine Kostenrechnung				Ja, die Institutionen erfassen die Leistungen in Form von Lektionenzahlen