



# Finanzierung

**Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für  
Bildung, Forschung und Innovation SBFI  
im Rahmen des Projekts «Berufsbildung 2030  
– Vision und Strategische Leitlinien»**

Verfasser:

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel

Miriam Frey (Projektleitung) und Nathanael Moser

März 2018



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
**Staatssekretariat für Bildung,  
Forschung und Innovation SBFI**

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation veröffentlicht in seiner «Schriftenreihe SBFi» konzeptionelle Arbeiten, Evaluationen, Forschungsergebnisse und Berichte zu aktuellen Themen in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation wieder.

© 2018 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFi

ISSN 2296-3847

Staatssekretariat für Bildung,  
Forschung und Innovation SBFi  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern  
Telefon 058 465 57 22  
info@sbfi.admin.ch  
www.sbfi.admin.ch

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	4
Zusammenfassung .....	5
Ausgangslage.....	5
Aktuelle Ausgestaltung .....	5
Beurteilung .....	5
Mögliche Anpassungen.....	6
Résumé .....	8
Contexte .....	8
Système actuel .....	8
Appréciation .....	8
Possibles ajustements.....	9
1 Ziel und Methodik.....	11
2 Aktuelle Ausgestaltung .....	12
2.1 Aufgaben.....	12
2.2 Finanzierung.....	13
3 Beurteilung .....	15
3.1 Analyse einzelner Bereiche.....	15
3.1.1 Bereiche mit Pauschalbeiträgen .....	15
3.1.2 Weitere Bereiche .....	17
3.2 Analyse aktueller Probleme.....	18
3.3 Analyse analoger Aufgaben.....	19
4 Mögliche Anpassungen.....	21
4.1 Übersicht.....	21
4.2 Beurteilung.....	21
4.2.1 Beurteilung Fachpersonen SBFI.....	21
4.2.2 Beurteilung B,S,S.....	23
4.3 Lösungsvariante Programmvereinbarungen .....	25
5 Fazit.....	29
Anhang I: Fiskalische Äquivalenz nach Bereichen.....	30
Anhang II: Muster Programmvereinbarung .....	36

## Abkürzungsverzeichnis

BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz)
BBV	Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung)
BGB	Berufliche Grundbildung
BP	Berufsprüfungen
BV	Bundesverfassung
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EBBK	Eidgenössische Berufsbildungskommission
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
HF	Höhere Fachschulen
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
HFP	Höhere Fachprüfungen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KIP	Kantonale Integrationsprogramme
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
PEX	Prüfungsexpertinnen, -experten
PH	Pädagogische Hochschulen
QV	Qualifikationsverfahren
RLP	Rahmenlehrpläne
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SDBB	Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung   Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEMO	Motivationssemester
SLP	Schullehrpläne
SNF	Schweizerischer Nationalfonds
TN	Teilnehmer/in
üK	überbetriebliche Kurse
WB	Weiterbildung



## Zusammenfassung

### Ausgangslage

Im Hinblick auf die Vision für die Berufsbildung 2030 und deren strategische Leitlinien hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) die Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Analyse zur Finanzierung in der Berufsbildung beauftragt. Die Analyse soll die aktuelle Ausgestaltung der Verantwortlichkeiten und Finanzierungsaufgaben aufzeigen, diese aus Sicht fiskalischer Äquivalenz resp. institutioneller Kongruenz bewerten und ggf. Anpassungsmöglichkeiten erarbeiten. Methodisch basiert die Studie auf einer Dokumentenanalyse, Interviews mit Vertreter/innen des SBFI, einem Vergleich mit analogen Beispielen und einer ökonomischen Analyse.

### Aktuelle Ausgestaltung

Die Berufsbildung wird durch die drei Verbundpartner Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) gemeinsam getragen. Deren Aufgaben lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

- Bund: Rechtssetzung und strategische Steuerung
- Kantone: Vollzug und Aufsicht
- OdA / Wirtschaft: Bildungsinhalte und Lehrstellen

Die Finanzierung erfolgt ebenfalls gemeinsam durch die Verbundpartner. Pro Jahr gibt die öffentliche Hand ca. 3.5 Mia. CHF aus; davon trägt der Bund rund ein Viertel bei, die Kantone drei Viertel. Die Finanzierung durch den Bund erfolgt primär über Pauschalbeiträge an die Kantone, über deren Verwendung die Kantone frei bestimmen können. Dazu kommen substantielle Eigenbeiträge der Wirtschaft.

### Beurteilung

Der Anspruch an die Kongruenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsträgern basiert auf dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz resp. der institutionellen Kongruenz. In der ökonomischen Theorie wird darunter verstanden, dass der Kreis der Nutzniesser mit dem der Finanzierungs- und Entscheidungsträger übereinstimmt. In Bezug auf letztere lässt sich dies vereinfacht wie folgt ausdrücken: "Wer zahlt, befiehlt". Die Regelungsdichte des Bundes sollte daher dem Ausmass seiner Mitfinanzierung entsprechen. Eine Einschätzung darüber ist nicht ganz einfach, da die fiskalische Äquivalenz nicht direkt "gemessen" werden kann. Wir nehmen daher die Beurteilung anhand von drei verschiedenen Ansätzen vor:

- Analyse einzelner Bereiche: In Bezug auf die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen kann die fiskalische Äquivalenz in vielen Bereichen als erfüllt betrachtet werden. So legt der Bund oftmals Grundsätze und Rahmenbedingungen fest und die Kantone sind für die konkrete Umsetzung, das Angebot und die Aufsicht zuständig. Für diese Aufgabenteilung erscheint die Aufteilung der Finanzierung  $\frac{1}{4}$  zu  $\frac{3}{4}$  adäquat. Es gibt allerdings Ausnahmen: Bei den Berufsfachschulen und den Qualifikationsverfahren im Bereich der beruflichen Grundbildung legt der Bund gemeinsam mit den OdA konkrete Regelungen fest, die zum grossen Teil durch die Kantone finanziert werden.
- Analyse aktueller Probleme: Die in der Praxis auftretenden Probleme hängen oftmals damit zusammen, dass die Berufsbildung eine Verbundaufgabe darstellt und die damit verbundenen Verflechtungen zu Intransparenz und Komplexität beitragen. Die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz würde diese Probleme – ausser wenn diese durch eine vollständige Entflechtung erreicht würde – nicht zwingend zu reduzieren vermögen.

- Analyse analoger Aufgaben: Die Finanzierung der Berufsbildung wird oftmals mit der Hochschulfinanzierung verglichen. Dabei kritisieren die Kantone eine hohe Regelungsdichte, gleichzeitig eine vergleichsweise tiefe Mitfinanzierung des Bundes. Dies ist zwar auf den ersten Blick nachvollziehbar, dennoch sind die beiden Bereiche nicht vollständig vergleichbar. Ein Beispiel: Die Koordinationsfunktion des Bundes im Bereich der beruflichen Grundbildung muss ungleich grösser sein als im Hochschulbereich (z.B. muss ein Schreiner im Kanton Thurgau dieselben Kompetenzen aufweisen wie einer im Kanton Tessin; bei den Hochschulabschlüssen ist eine gewisse Heterogenität zwischen den Hochschulen hingegen vertretbar, teilweise sogar erwünscht). Insofern müsste – um "fair" zu sein – der Vergleich nur zwischen der höheren Berufsbildung und den Hochschulen erfolgen. Hier ändert sich das Bild: Die Regulierungsdichte des Bundes ist in der höheren Berufsbildung zwar höher als im Bereich der Hochschulen, die Finanzierung ist es aber auch.

## Mögliche Anpassungen

Vor dem Hintergrund, dass die fiskalische Äquivalenz im Bereich der Berufsbildung nicht überall erfüllt ist, wurde eine Auslegeordnung mit folgenden Anpassungsmöglichkeiten erarbeitet:

- Status quo optimiert<sup>1</sup>
- Entflechtung, d.h. vollständige Zuordnung Bund oder Kantone (ggf. OdA)
- Direkte Finanzierung von Teilnehmenden und/oder Leistungserbringern
- Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen

Diese Vorschläge wurden mit den Interviewpartner/innen des SBFI diskutiert und von B,S,S. mittels Beurteilungskriterien bewertet. Das Ergebnis: Die Beurteilung des SBFI sowie von B,S,S. zeigen ähnliche Ergebnisse. Bei beiden Beurteilungen schneiden insbesondere die Programmvereinbarungen sehr gut ab. Dieser Vorschlag wird daher etwas näher betrachtet.

---

<sup>1</sup> Beispiel einer konkreten Ausgestaltung: Wenn Änderungen von Bildungsinhalten von Bund und OdA beschlossen werden, die Auswirkungen auf die Kosten der Kantone haben, werden diese Mehraufwände vom Bund an die Kantone separat abgegolten.

	Programmvereinbarungen
Mögliche Ausgestaltung	<p>Es werden übergeordnete Vereinbarungen zwischen SBFI, EDK und Spitzenverbänden getroffen. Diese werden in Vereinbarungen zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen konkretisiert.</p> <p>Die Programmvereinbarungen könnten die Projektförderung an die Kantone ablösen. Der Zeitraum der Programmvereinbarungen beträgt 4 Jahre.</p>
Stärken und Schwächen	<p>Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verbundpartnerschaftlicher Ansatz</li> <li>- Mitspracherecht einzelner Kantone</li> <li>- Anlehnung an bestehendes Instrument</li> <li>- Wahrscheinlich hohe Akzeptanz</li> <li>- Heterogenität Kantone kann berücksichtigt werden (z.B. anderer Ausgangspunkt, Rahmenbedingungen)</li> <li>- bindende Vereinbarungen</li> </ul> <p>Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufwand für Koordination und Konsensfindung</li> <li>- Wirkungsmessung, Kontrolle, "Sanktionierung" komplex</li> </ul>
Analoge Beispiele	Verbundaufgaben der NFA (z.B. Umweltbereich, Integration)

## Résumé

### Contexte

Dans le contexte de l'élaboration de la Vision 2030 de la formation professionnelle et de ses lignes stratégiques, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a mandaté le bureau B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung pour réaliser une étude sur le financement de la formation professionnelle. L'étude devait mettre en lumière la situation actuelle des responsabilités et des obligations financières, porter une appréciation dans l'optique de l'équivalence fiscale et de la congruence institutionnelle et suggérer, le cas échéant, de possibles ajustements. Du point de vue méthodologique, l'étude se fonde sur une analyse de documents, sur des entretiens avec des représentants du SEFRI, sur une comparaison avec des exemples analogues et sur une analyse économique.

### Système actuel

La formation professionnelle relève de la responsabilité conjointe des trois partenaires systémiques que sont la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail (Ortra). Leurs tâches respectives peuvent se résumer sommairement comme suit:

- Confédération: législation et pilotage stratégique
- Cantons: exécution et surveillance
- Ortra / économie: contenu des formations et places d'apprentissage

Le financement est également assumé conjointement par les partenaires. Les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle se montent à environ 3,5 milliards de francs par an; la Confédération y participe approximativement à hauteur d'un quart, les trois quarts étant à la charge des cantons. La contribution fédérale prend essentiellement la forme de forfaits versés aux cantons et dont l'affectation est laissée à la discrétion de ces derniers. A cela s'ajoutent des financements substantiels de la part de l'économie.

### Appréciation

Le postulat de la congruence entre financeurs et décideurs repose sur le principe de l'équivalence fiscale, autrement dit de la congruence institutionnelle. Dans la théorie économique, on entend par là que le cercle des bénéficiaires coïncide avec celui des financeurs et des décideurs. Par rapport à ces derniers, on pourrait exprimer ce principe par cette formule lapidaire: «qui paie, commande». La densité normative imposée par la Confédération devrait donc être proportionnelle à sa contribution financière. La quantification reste toutefois malaisée du fait que l'équivalence fiscale ne peut être «mesurée» directement. Nous avons donc fondé notre appréciation sur trois approches distinctes:

- Analyse par domaines: par rapport à la répartition entre la Confédération et les cantons, l'équivalence fiscale peut être considérée comme réalisée dans bon nombre de domaines. Souvent en effet, la Confédération définit les principes et les conditions-cadres, tandis que les cantons sont responsables de la mise en œuvre, de l'offre et de la surveillance. Au regard de cette répartition des tâches, la proportion financière d'un quart contre trois quarts semble appropriée. Il existe toutefois des exceptions: pour les écoles professionnelles et les procédures de qualification dans la formation professionnelle initiale, la Confédération définit conjointement avec les Ortra des règles précises, dont l'exécution est financée en grande partie par les cantons.
- Analyse de problèmes d'actualité: les problèmes surgissant dans la pratique sont souvent liés au fait que la formation professionnelle est une tâche commune des partenaires et que l'enchevêtrement

qui en découle ajoute au manque de transparence et à la complexité. Le respect de l'équivalence fiscale ne réduirait pas forcément ces problèmes – sauf si cette équivalence était rétablie par une dissociation systémique complète.

- Analyse de tâches analogues: le financement de la formation professionnelle est souvent comparé à celui des hautes écoles. Dans ce domaine, les cantons déplorent une forte densité normative fédérale, contrastant avec une participation financière relativement faible de la part de la Confédération. Si cette analogie peut paraître plausible à première vue, les deux domaines ne sont pourtant pas entièrement comparables. Exemple: la fonction coordinatrice de la Confédération dans la formation professionnelle initiale doit nécessairement être plus forte que dans le domaine des hautes écoles (par ex. un menuisier thurgovien doit posséder exactement les mêmes compétences que son collègue tessinois; pour les diplômés universitaires, une certaine disparité entre les hautes écoles est acceptable, voire même souhaitable). Il serait plus «juste» et plus pertinent d'opposer uniquement la formation professionnelle supérieure au domaine des hautes écoles. Car là, le tableau change: la densité normative fédérale dans la formation professionnelle supérieure est certes plus forte que dans le domaine des hautes écoles, mais la participation financière de la Confédération l'est tout autant.

## Possibles ajustements

Vu que l'équivalence fiscale n'est pas réalisée dans tous les domaines de la formation professionnelle, on a procédé à une mise à plat du système qui a permis de dégager les possibles ajustements suivants:

- statu quo optimisé<sup>2</sup>
- dissociation systémique, autrement dit attribution intégrale des tâches à la Confédération ou aux cantons (voire aux Ortra)
- financement direct en faveur des participants et/ou des prestataires
- conventions-programmes entre la Confédération et les cantons

Ces options ont été discutées avec les interlocuteurs au SEFRI, puis évalués par B,S,S. à la lumière de critères d'appréciation. Résultat: les appréciations du SEFRI et de B,S,S. aboutissent à des conclusions convergentes. Les deux appréciations sont notamment très favorables à la formule des conventions-programmes. C'est pourquoi nous examinons cette option de plus près.

---

<sup>2</sup> Exemple d'optimisation: lorsque la Confédération et les Ortra décident d'une modification des contenus de la formation et que cette modification a une incidence sur les coûts à la charge des cantons, ce surcoût est spécialement compensé par la Confédération.

	Conventions-programmes
Possible agencement	<p>Des conventions-cadres sont conclues entre le SEFRI, la CDIP et les associations faïtières. Les conventions-cadres sont concrétisées sous la forme de conventions-programmes entre la Confédération et chacun des cantons.</p> <p>Les conventions-programmes pourraient se substituer à la promotion de projets (subventions fédérales versées aux cantons). Les conventions-programmes sont conclues pour une période de 4 ans.</p>
Forces et faiblesses	<p>Forces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cohérence avec la philosophie du partenariat dans la formation professionnelle</li> <li>- participation de chaque canton aux décisions</li> <li>- analogie avec l'instrument en place</li> <li>- probabilité d'une bonne acceptation</li> <li>- possibilité de prendre en compte l'hétérogénéité des cantons (par ex. contextes, conditions-cadres différentes)</li> <li>- conventions engageant les parties</li> <li>-</li> </ul> <p>Faiblesses:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- charge liée à la coordination et à la recherche de consensus</li> <li>- complexité de l'évaluation des effets, du contrôle et de la prise de «sanctions»</li> </ul>
Exemples analogues	Tâches assumées en commun par la Confédération et les cantons en vertu de la RPT (par ex. environnement, intégration)



## 1 Ziel und Methodik

Zu einer klaren und effizienten Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den Verbundpartnern in der Berufsbildung zählt auch eine damit kongruente Finanzierung.

Im Hinblick auf die Vision für die Berufsbildung 2030 und deren strategische Leitlinien hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) die Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Analyse zur Finanzierung in der Berufsbildung beauftragt. Als Grundlage für die Arbeiten in der Umsetzungsphase der Vision Berufsbildung 2030 soll eine Auslegeordnung erarbeitet werden. Die Analyse beinhaltet folgende Fragestellungen:

- Wie sind Verantwortlichkeiten und Finanzierungsaufgaben der Verbundpartner aktuell ausgestaltet?
- Sind die Verantwortlichkeiten und Finanzierungsaufgaben aus Perspektive der fiskalischen Äquivalenz adäquat?
- Welche Anpassungen sind ggf. nötig?

Die Fragestellungen werden mit einer Kombination verschiedener Methoden zur Informationserhebung und -auswertung untersucht:

- Dokumentenanalyse:
  - gesetzliche Grundlagen
  - bestehende Daten und Dokumente (z.B. Kostenerhebung SBFI)
- Interviews mit Vertreter/innen des SBFI:<sup>3</sup>
  - Josef Widmer
  - Katrin Frei
  - Rémy Hübschi
  - Philipp Theiler
- Vergleich mit Beispielen analoger Aufgabenbereiche
- Beurteilung gemäss ökonomischer Theorie

Die Ergebnisse sind im vorliegenden Dokument dargestellt. Die Auslegeordnung nimmt einen breiten Blickwinkel ein; es soll von kleinen punktuellen Anpassungen bis hin zu einem grundsätzlichen Systemwechsel die gesamte Bandbreite von Lösungsvorschlägen aufgezeigt werden. Diese offene Herangehensweise hat zur Folge, dass die Ideen nur skizziert und keine vollständigen Lösungsvorschläge ausgearbeitet werden können.

---

<sup>3</sup> Eine Berücksichtigung der weiteren Verbundpartner (Kantone / OdA) war in dieser ersten Analysephase nicht vorgesehen.

## 2 Aktuelle Ausgestaltung

### 2.1 Aufgaben

Die Berufsbildung wird durch die drei Verbundpartner Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) gemeinsam getragen. Gemäss Bundesverfassung liegt die Rechtssetzungskompetenz in der Berufsbildung in der Zuständigkeit des Bundes.<sup>4</sup> Das Berufsbildungsgesetz (BBG) definiert dann die Verbundpartnerschaft:

#### Art. 1 Grundsatz BBG

- <sup>1</sup> Die Berufsbildung ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (Sozialpartner, Berufsverbände, andere zuständige Organisationen und andere Anbieter der Berufsbildung). Sie streben ein genügendes Angebot im Bereich der Berufsbildung, insbesondere in zukunftsfähigen Berufsfeldern an.
- <sup>2</sup> Die Massnahmen des Bundes zielen darauf ab, die Initiative der Kantone und der Organisationen der Arbeitswelt so weit als möglich mit finanziellen und anderen Mitteln zu fördern.
- <sup>3</sup> Zur Verwirklichung der Ziele dieses Gesetzes:
  - a. arbeiten Bund, Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt zusammen;
  - b. arbeiten die Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt auch je unter sich zusammen.

#### *Bund*

Der Bund ist neben seinen Aufgaben im Bereich Rechtssetzung für die strategische Steuerung zuständig. Dazu zählen insbesondere die Weiterentwicklung des Systems und die Qualitätssicherung (Art. 4 und Art. 8 BBG). Weiter ist der Bund für die Aufsicht über die eidgenössischen Prüfungen und die Berufsbildungsfonds verantwortlich (Art. 42 und Art. 60 BBG) und nimmt die Oberaufsicht über den Vollzug des Berufsbildungsgesetzes durch die Kantone wahr (Art. 65 BBG). Verantwortliches Bundesamt ist das SBFI. Weiter führt der Bund das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB), das Berufsbildungsverantwortliche ausbildet und in der Forschung tätig ist (Art. 48 BBG).

#### *Kantone*

Die Kantone übernehmen den Vollzug in allen Bereichen, in denen nicht der Bund zuständig ist (Art. 66 BBG). Zu dieser Umsetzung zählt die Organisation der Berufsbildung vor Ort (z.B. Verwaltung von Berufsfachschulen). Sie üben zudem die Aufsicht über die berufliche Grundbildung und die höheren Fachschulen aus (Art. 24 und Art. 29 BBG) und sind für ein bedarfsgerechtes Angebot in den Bereichen Berufsfachschulen, überbetriebliche Kurse, Unterricht Berufsmaturität und berufsorientierte Weiterbildung verantwortlich (Art. 22, Art. 23, Art. 25 und Art. 31 BBG). Des Weiteren liegt die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung in der Zuständigkeit der Kantone. Die kantonalen Berufsbildungsämter, welche für den Vollzug der Berufsbildung zuständig sind, koordinieren ihre Aufgaben in der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK). Die kantonalen Regierungsmitglieder sind in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zusammengeschlossen.

---

<sup>4</sup> Art. 63 Berufsbildung: Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.

### *Organisationen der Arbeitswelt*

Die Organisationen der Arbeitswelt sind für die Bildungsinhalte verantwortlich. Die Berufsverbände definieren diese sowohl in den Bildungsgängen der beruflichen Grundbildung als auch in der höheren Berufsbildung und in deren Qualifikationsverfahren (QV). Gemeinsam mit den Sozialpartnern wirken sie zudem an der Weiterentwicklung der Berufsbildung mit. Die Unternehmen stellen – auf freiwilliger Basis – die Lehrstellen bereit.

Organisatorisch haben sich folgende Organe auf Bundesebene zur Umsetzung der Verbundpartnerschaft konstituiert: die EBBK (Beratung des Bundes), das Spitzentreffen der Berufsbildung (Definition von Handlungsschwerpunkten) und die Verbundpartnertagung (Austausch und Kommunikation).

#### *Aktuelle Ausgestaltung: Aufgaben im Überblick*

- Bund: Rechtssetzung und strategische Steuerung
- Kantone: Vollzug und Aufsicht
- OdA / Wirtschaft: Bildungsinhalte und Lehrstellen

## **2.2 Finanzierung**

Auch die Finanzierung der Berufsbildung erfolgt gemeinsam durch die Verbundpartner. Pro Jahr gibt die öffentliche Hand ca. 3.5 Mia. CHF aus, davon trägt der Bund rund ein Viertel bei, die Kantone drei Viertel. Dazu kommen substantielle Eigenbeiträge der Wirtschaft.

Die Finanzierung durch den Bund erfolgt primär über Pauschalbeiträge an die Kantone für folgende Bereiche (Art. 53 BBG):

- Fachkundige individuelle Begleitung von Lernenden (EBA)
- Massnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung
- Berufsfachschulen
- Überbetriebliche Kurse und Kurse an vergleichbaren Lernorten
- Allgemeinbildender Unterricht zur Vorbereitung auf die Berufsmaturität
- Vorbereitende Kurse für eidg. Prüfungen (BP/HFP)
- Bildungsgänge an höheren Fachschulen
- Berufsorientierte Weiterbildung
- Veranstaltungen der Bildung für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner
- Qualifizierung Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterinnen und -berater
- Durchführung von Prüfungen und anderen Qualifikationsverfahren

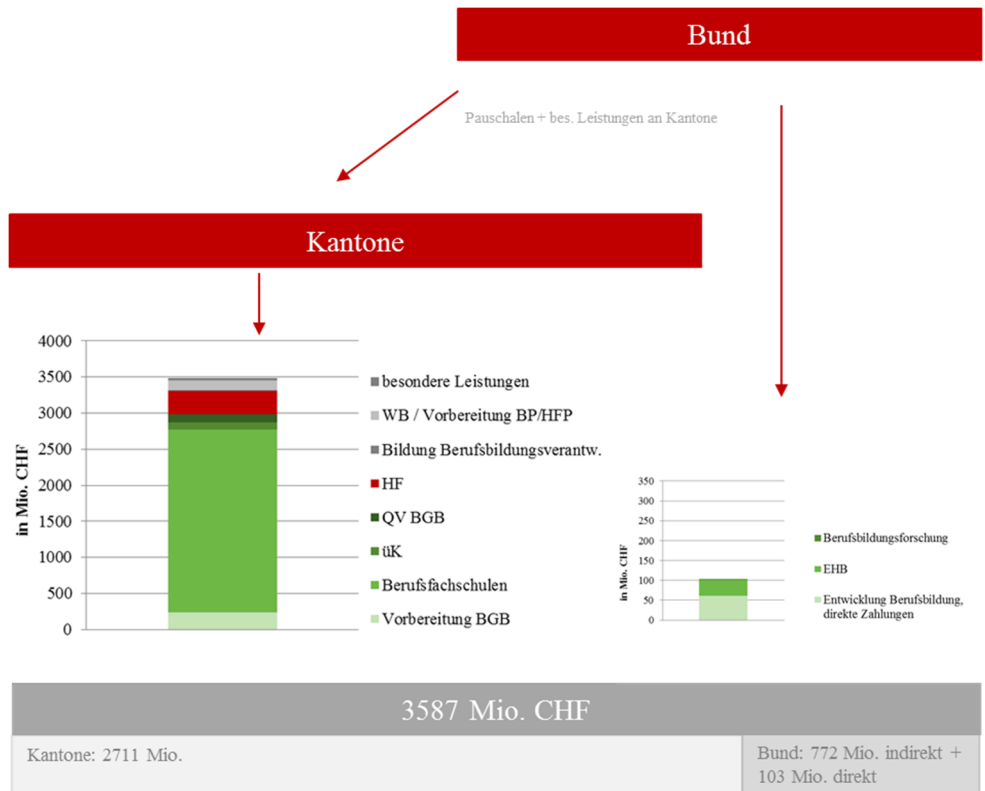
Weiter leistet der Bund direkte Zahlungen in folgenden Bereichen:

- Projekte Entwicklung Berufsbildung / Qualitätsentwicklung (Art. 54 BBG)
- Besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55 BBG)
- Durchführung BP/HFP sowie Bildungsgänge HF von OdA (Art. 56 BBG)
- Tätigkeiten zur Entwicklung der Berufsbildung (Art. 4 BBG)
- Finanzierung des EHB (Art. 48 BBG)
- Beiträge an Absolvierende vorbereitender Kurse auf eidg. Prüfungen (Art. 56a BBG)

Nachfolgende Darstellung führt die Finanzierung im Überblick auf. Zu beachten ist: Diese Beträge erfassen nur die Kosten für Bund und Kantone (nicht der Wirtschaft) und beinhalten keine Personalkosten (z.B. für die

Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung oder die Lehraufsicht durch die Kantone). Zudem zeigt die nachfolgende Abbildung die Situation vor Einführung der Bundesbeiträge an die Vorbereitungskurse auf eidg. Prüfungen, welche erst ab dem 1.1.2018 gelten.

**Abbildung 1: Finanzierung Berufsbildung**



Quelle: eigene Darstellung, Zahlen: SBFI und EDK (2016): Bildung, Forschung und Innovation (BFI): Finanzierung durch die Kantone und den Bund, Reporting 2015. Rundungsdifferenzen möglich.

*Aktuelle Ausgestaltung: Finanzierung im Überblick*

- Bund: ¼ der Ausgaben der öffentlichen Hand (primär über Pauschalen)
- Kantone: ¾ der Ausgaben der öffentlichen Hand
- OdA / Wirtschaft: direkte Beiträge v.a. im Bereich höhere Berufsbildung

### 3 Beurteilung

Zur Beurteilung des aktuellen Aufgaben- resp. Finanzierungssystems prüfen wir, ob die Aufgaben durch die Finanzierungsverantwortlichkeiten adäquat abgebildet sind.

Der Anspruch an die Kongruenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsträgern basiert auf dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz resp. der institutionellen Kongruenz. In der ökonomischen Theorie wird darunter verstanden, dass der Kreis der Nutzniesser<sup>5</sup> mit dem der Finanzierungs- und Entscheidungsträger übereinstimmt. Ist dies nicht der Fall, können Fehlallokationen und Ineffizienzen resultieren. Dabei gilt: Der Nutzen von Leistungen der öffentlichen Hand lässt sich oftmals nicht klar abgrenzen resp. zuordnen. Um die oben erwähnten Fehlallokationen zu vermeiden, ist daher insbesondere entscheidend, dass die Entscheidungs- und Finanzierungsträger übereinstimmen. Vereinfacht ausgedrückt "Wer zahlt, befiehlt". Dieses Prinzip ist auch in der Bundesverfassung verankert:

Art. 43a: Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben BV

[...]

<sup>2</sup> Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten.

<sup>3</sup> Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.

Für die Berufsbildung, welche eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und OdA darstellt, ist die Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz komplex. Vom Grundsatz her gilt, dass die Regelungsdichte des Bundes dem Ausmass seiner Mitfinanzierung entsprechen sollte. Die fiskalische Äquivalenz kann jedoch nicht direkt "gemessen" werden. Wir nehmen daher die Beurteilung, ob die fiskalische Äquivalenz erfüllt ist, anhand von drei Ansätzen vor:

- Analyse einzelner Bereiche: Wenn die Bereiche der Berufsbildung einzeln betrachtet werden, kann einfacher bestimmt werden, ob die Regelungskompetenz der Finanzierungsverantwortung entspricht.
- Analyse der aktuellen Probleme: Wenn aktuell Probleme auftreten, die mit der Aufgabenteilung zwischen den Verbundpartnern zusammenhängen, kann dies durch die Nicht-Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz begründet sein.
- Vergleich mit ähnlichen Aufgabenbereichen wie insbesondere dem Hochschulbereich. Denn auch dieser Bereich zählt zu den Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen. Zudem ist der Hochschulbereich inhaltlich vergleichbar mit der Berufsbildung und liegt ebenfalls in der Zuständigkeit des SBFI.

#### 3.1 Analyse einzelner Bereiche

##### 3.1.1 Bereiche mit Pauschalbeiträgen

Im Bereich der beruflichen Grundbildung erfolgt die Finanzierung der direkten Kosten i.d.R. über die öffentliche Hand. Zwar tragen OdA resp. Lehrbetriebe auch wesentlich bei (z.B. Zurverfügungstellung von

---

<sup>5</sup> Damit sind die staatlichen Ebenen, nicht die einzelnen Bildungsteilnehmer/innen gemeint.

Lehrstellen), direkte Beiträge leisten sie jedoch nur bei den üK und den QV.<sup>6</sup> In der höheren Berufsbildung leisten die einzelnen Unternehmen substanzielle Eigenbeiträge – allerdings auf freiwilliger Basis (d.h. jeder Betrieb kann selbst entscheiden, ob er z.B. seine Mitarbeitenden bei Bildungsgängen der höheren Berufsbildung unterstützt).

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist in allen Bereichen, in denen die OdA resp. die Wirtschaft keine direkten Beiträge leisten, streng genommen nicht erfüllt. Zwar lässt sich die fehlende Mitfinanzierung rechtfertigen, da die (Lehr-)Betriebe, die in der Berufsbildung z.B. durch die Zurverfügungstellung von Lehrstellen bereits viel leisten und ohne die das duale Berufsbildungssystem nicht denkbar wäre, nicht stärker belastet werden sollen. Dennoch könnte die Mitbestimmung ohne (direkte) Mitfinanzierung zu einer ineffizienten Allokation von Ressourcen führen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Berufsfachschulen. Allerdings: Der Bund, einer der Finanzierer, ist durch den Erlass der Bildungsverordnungen und Bildungspläne stark involviert und entscheidet letztlich, welche Bildungsinhalte er genehmigt und welche nicht.<sup>7</sup>

In Bezug auf die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen kann die fiskalische Äquivalenz in vielen Bereichen als erfüllt betrachtet werden. So legt der Bund oftmals Grundsätze und Rahmenbedingungen fest und die Kantone sind für die konkrete Umsetzung, das Angebot und die Aufsicht zuständig. Für diese Aufgabenteilung erscheint die Aufteilung der Finanzierung  $\frac{1}{4}$  zu  $\frac{3}{4}$  adäquat. Es gibt allerdings zwei relevante Ausnahmen davon: Bei den Berufsfachschulen und den QV 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 darstellen, ist die Verletzung der fiskalischen Äquivalenz potenziell von hoher Relevanz.

*Einschub: Rolle der Kantone*

Wenngleich die Bildungsverordnungen und Bildungspläne von den OdA federführend erarbeitet und vom Bund erlassen werden, wirken die Kantone bei der (Weiter-)Entwicklung mit: Sie sind ebenfalls in den Kommissionen für Berufsentwicklung & Qualität vertreten. Wie stark ihr Einfluss darin ist, ist aus externer Sicht schwierig zu bestimmen. Gemäss Aussagen des SBFI ist dies sehr personenabhängig. Aus unserer Sicht lässt sich die Rolle der Kantone bei der Berufsentwicklung und -reform wie folgt zusammenfassen: Formal haben sie deutlich weniger Kompetenzen als die beiden anderen Verbundpartner. In der Praxis hängt die konkrete Verhandlungsposition der Kantone daher stark von einzelnen Personen ab.

Nachfolgende Übersicht stellt die fiskalische Äquivalenz nach Bereichen im Überblick dar. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Bereichen finden sich in Anhang I.

---

<sup>6</sup> Das relativ hohe Ausmass der indirekten Beiträge der Wirtschaft (z.B. eigener Personalaufwand oder Opportunitätskosten), welche nicht umfassend quantifiziert werden können, macht eine Einordnung der OdA / Wirtschaft bezüglich ihrer Mitwirkung entsprechend schwierig.

<sup>7</sup> Inwieweit möglicherweise dennoch Informationsasymmetrien (die OdA sind über ihre jeweiligen Berufe und Branchen am besten informiert) dazu führen, dass Fehlallokationen entstehen, ist aus externer Sicht schwierig zu beurteilen.



**Abbildung 1: Fiskalische Äquivalenz, schematische Darstellung**

Bereich	Aufgaben Bund, Kanton und OdA / Wirtschaft Finanzierung Bund, Kanton und OdA / Wirtschaft*			
Fachkundige ind. Begleitung von Lernenden (EBA)	Grundsätze	Ausgestaltung, Umsetzung, Angebote, Aufsicht	Umsetzung	✓
	25%	75%	nur indir. Kosten	
Vorbereitung BGB	Grundsätze	Angebot und Aufsicht	Praxisplätze	✓
	25%	75%	indir. Kosten + SEMO	
Berufsfachschulen	Grundsätze, Erlass BiVo / BiPla	Angebot, SLP, Aufsicht	Bildungsinhalte	⚡
	25%	75%	nur indir. Kosten	
Überbetriebliche Kurse	BiVo, ...	Ang., Aufsicht	Bildungsinhalte, Durchführung	✓
	5%**	15%*	Restfinanzierung: 80%	
Allgemeinbildender Unterricht Berufsmaturität	Grundsätze: RLP	Angebot, SLP und Aufsicht	-	✓
	25%	75%	-	
Vorbereitung BP/HFP	keine Reglementierung	freiw. Angebot	Angebote, Anerkennung	✓
	max. 50%	ggf. Zusatzfin.	Restfin. Wirtschaft/TN	
Bildungsgänge HF	Grunds., RLP	Angebot, Veto-Recht, Aufsicht	Bildungsinhalte: RLP	✓
	25%	75%	Freiwillig: Beteiligung	
Berufsorientierte Weiterbildung	Grundsätze	Angebote	Angebote	✓
	25%	75%	Freiwillig: Beteiligung	
Bildung Berufsbildungsverantwortliche	Mindestanford., Anerkennung, Angebot EHB	Angebot PH	Angebote (WB)	✓
	Finanzierung EHB + 25% Pauschalen	Finanzierung PH	nur indirekte Kosten	
Qualifizierung Berufsberater	Grundsätze, Anerkennung	(Betrieb)	-	✓
	Kosten werden durch TN getragen, Kantone finanzieren bei Anstellung ggf. mit (freiw.)			
QV BGB	Genehmigung, Ausbildung PEX	Vollzug, Validierung, Wahl Exp.	Inhalt, Umsetzung	⚡
	25%	75%	Miete/Mat., weit.	
QV BP/HFP	Genehmigung, Umsetzung	-	Träger	✓
	60-80%	freiw. Mitfin.	20-40%	

\* Sofern nichts anderes bekannt: Annahme, dass die Aufteilung 25%/75% der Pauschalbeiträge auch in den einzelnen Bereichen gilt. \*\* üK-Pauschale: 20 - 110 CHF, dies entspricht insgesamt ca. 20% der Vollkosten (davon Annahme: 25% resp. 75% von Bund resp. Kantonen bezahlt).

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Einschätzungen von B,S,S. sowie den Interviewpersonen. Anmerkung: hellgrau = OdA, dunkelgrau = Wirtschaft (d.h. einzelne Unternehmen und/oder Lehrbetriebe).

### 3.1.2 Weitere Bereiche

Im Rahmen der Projektförderung (Entwicklung der Berufsbildung und besondere Leistungen) legt der Bund fest, was er fördert und übernimmt gleichzeitig 60-80% der Kosten. Die Restfinanzierung erfolgt über die entsprechenden Akteure (z.B. OdA). Die fiskalische Äquivalenz ist damit erfüllt. Kongruent sind Aufgaben und Finanzierung auch in denjenigen Bereichen, die vollständig von den Kantonen finanziert werden (Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, Lehraufsicht / Bewilligungen / Genehmigung Lehrverträge): Der Bund trägt nicht bei, bestimmt aber auch nicht mit.

#### *Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz nach Bereichen*

- Pauschalbeiträge berufliche Grundbildung: nicht überall erfüllt
- Pauschalbeiträge höhere Berufsbildung: i.d.R. erfüllt
- weitere Bereiche: i.d.R. erfüllt

### **3.2 Analyse aktueller Probleme**

Die fiskalische Äquivalenz ist somit nicht überall erfüllt. Gemäss Theorie kann dies zu Ineffizienzen und Fehlallokationen führen. Die Frage ist, ob in der Praxis dadurch tatsächlich Probleme auftreten. Wir analysieren daher die Probleme der heutigen Situation (basierend auf Aussagen der Vertreter/innen des SBF), welche mit der aktuellen Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung in Zusammenhang stehen könnten und untersuchen, ob die fehlende fiskalische Äquivalenz für diese Probleme (mit-)verantwortlich ist.

#### *Problem 1: Intransparenz*

Das System der Berufsbildung wurde in den Interviews teilweise als wenig transparent bezeichnet. Dieses Problem weist einen direkten Zusammenhang zur Aufgabenverteilung auf. Verbundaufgaben und die dadurch resultierenden Verflechtungen sind bezüglich Transparenz tendenziell schlechter zu bewerten als entflochtene Aufgaben. Ob diese Problematik durch die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz vermindert würde, hängt davon ab, wie diese erreicht wird. Mit einer vollständigen Entflechtung der Aufgaben und somit der Abschaffung der Verbundaufgabe würde die Problematik substantiell entschärft. Wenn bei den einzelnen Bereichen die Aufgaben hingegen "nur" angepasst, konkret: den Kantonen mehr Mitspracherecht eingeräumt würde, würde dies demgegenüber keine grosse Wirkung bezüglich Transparenz entfalten.

#### *Problem 2: Komplexität*

Bei einer gemeinsamen Finanzierung verschiedener Akteure stellt sich immer auch die Frage nach der Komplexität des Finanzierungssystems. Im Bereich der Aufteilung zwischen Bund und Kantonen ist das System mit den Pauschalbeiträgen einfach, klar und transparent. Anders sieht es hingegen bei der Finanzierung zwischen OdA und Kantonen aus, konkret bei den überbetrieblichen Kursen. Die fiskalische Äquivalenz ist hier zwar grundsätzlich erfüllt: Die OdA bestimmen die Inhalte und übernehmen die Durchführung. Sie bezahlen in der Folge auch einen grossen Teil (rund 80%). Die Kantone übernehmen ca. 20%. Diese rund 20% ergeben sich aus berufsspezifischen Pauschalen, die von der SBBK gemäss einer formelbasierten Berechnung bestimmt werden. Diese Berechnung basiert wiederum auf den Vollkosten der üK (Erhebung durch die OdA) multipliziert mit dem Subventionssatz der öffentlichen Hand<sup>8</sup>. Aufgrund der Komplexität dieser Berechnungen und des damit verbundenen Aufwands wurde dies in den Interviews bemängelt. Die Kritik hängt dabei allerdings mit der Ausgestaltung zusammen, nicht mit der fiskalischen Äquivalenz. Dennoch zeigt sie eine grundlegende Herausforderung von Verbundaufgaben auf: Die Finanzierung sollte einfach, aber gleichzeitig auch gerecht sein – ein Spannungsfeld.

---

<sup>8</sup> Dieser ergibt sich aus dem Beitrag der öffentlichen Hand (gemäss Vollkostenerhebung des SBF), den Anzahl üK-Tagen und der Bildungsdauer (gemäss Bildungsverordnung) sowie der Anzahl Lernenden (gemäss Bundesamt für Statistik), vgl. [www.sbbk.ch/dyn/21108.php](http://www.sbbk.ch/dyn/21108.php).

### *Problem 3: Finanzen und daraus resultierende Konflikte*

Gemäss Interviewaussagen stehen finanzielle Aspekte teilweise nicht im Fokus der Entscheidungsträger. Einer der Gründe: Die Entscheidungsträger bezahlen die aus den resultierenden Kosten nicht resp. nicht vollständig – das "klassische" Problem der fehlenden fiskalischen Äquivalenz. Ein Beispiel: Eine kürzlich erfolgte Verlängerung der Ausbildungsdauer in einer beruflichen Grundbildung führte zu massiver Kritik von Seiten der Kantone, wurde aber von OdA und Bund durchgesetzt. Ob hier zu wenig die finanziellen Überlegungen im Blick standen oder ob unterschiedliche Prioritäten<sup>9</sup> dafür verantwortlich sind, ist aus externer Sicht schwierig zu beurteilen. Tatsache ist, dass eine fehlende Kongruenz zwischen Aufgaben und Finanzierung immer das Potenzial von Konflikten zwischen den Akteuren beinhaltet und zu Diskussionen und Streitigkeiten führen kann – ein Problem, das von den Interviewpersonen als eines der grössten der aktuellen Situation bezeichnet wird. Erschwerend für die Kantone – die hauptsächlichen Kostenträger – kommt hinzu, dass durch diese "externen" Entscheide die Finanzplanung schwieriger wird und sie teilweise mit unerwarteten Ausgaben konfrontiert sind. Auch dies ein Problem, das beim Einhalten der fiskalischen Äquivalenz wahrscheinlich reduziert werden kann. Allerdings nur begrenzt: Unter der Prämisse, dass nicht einzelne Kantone, sondern die Gesamtheit der Kantone, Entscheidungen treffen müssten, können diese aus Sicht eines Kantons immer noch als "externer" Entscheid wahrgenommen werden.

#### *Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz nach aktuellen Problemen*

- Intransparenz: Problematik der Verbundaufgabe, nicht zwingend verbessert durch das Einhalten der fiskalischen Äquivalenz
- Komplexität: Problematik der Verbundaufgabe, nicht zwingend verbessert durch das Einhalten der fiskalischen Äquivalenz
- Finanzen und Konflikte: Problematik der fehlenden fiskalischen Äquivalenz

### **3.3 Analyse analoger Aufgaben**

Die Finanzierung der Berufsbildung wird oftmals mit der Hochschulfinanzierung verglichen. Dabei kritisieren die Kantone eine hohe Regelungsdichte, gleichzeitig eine vergleichsweise tiefe Mitfinanzierung und fordern daher eine Erhöhung des Bundesanteils wie ein Positionsbezug der KdK darstellt (leicht gekürzt):<sup>10</sup>

*In Bezug auf die fiskalische Äquivalenz besteht aus Sicht der Kantonsregierungen Handlungsbedarf bei der Finanzierungsverantwortung: Der Beteiligungsgrad des Bundes ist mit 25% angesichts der hohen Regelungsdichte und im Vergleich mit anderen Bereichen der Bildung zu tief. Dies insbesondere wenn neu – wie bundesseitig beabsichtigt – die höhere Berufsbildung hinzukommt und der Bund wie bereits angekündigt seine Pauschale an die Berufsbildung um zusätzlich zirka CHF 30 Mio. kürzt. [...] Die Kantonsregierungen fordern, dass der Finanzierungsanteil des Bundes im Bereich der Berufsbildung auf 30 % erhöht wird.*

Im Vergleich mit dem Hochschulbereich ist diese Aussage auf den ersten Blick nachvollziehbar: Bei den Hochschulen finanziert der Bund 20% bei den Universitäten resp. 30% bei den Fachhochschulen der (Referenz-)

---

<sup>9</sup> Vereinfacht ausgedrückt: Unterschiedliche Prioritäten würde bedeuten, dass der Bund eine Lehrzeitverlängerung auch dann akzeptiert hätte, wenn er die gesamten Kosten dafür zu tragen hätte. Ein fehlender Fokus auf die finanziellen Überlegungen würde hingegen aussagen, dass er sich dann dagegen entschieden hätte.

<sup>10</sup> Vgl. KdK (2016): Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Positionsbezug vom 24. Juni 2016.

Kosten im Rahmen der sog. Grundbeiträge.<sup>11</sup> Diese sind nicht zweckgebunden und können daher mit den Pauschalbeiträgen der Berufsbildung verglichen werden. Gleichzeitig ist die Regelungsdichte des Bundes durch das HFKG gering (z.B. Zulassungsvoraussetzungen, Akkreditierung und Qualitätssicherung); Vorschriften zu den Curricula von Studiengängen – analog zu den Bildungsverordnungen resp. Bildungsplänen – gibt es nicht. Der Hochschulrat (bestehend aus 14 Mitgliedern der Trägerkantone und 1 Mitglied des Bundesrats) sowie die einzelnen Hochschulen besitzen im Vergleich zum Berufsbildungssystem weitreichende Kompetenzen.

Soweit ist dies alles korrekt. Dennoch gilt es folgende Punkte bei diesem Vergleich zu berücksichtigen:

#### *Unterschiedliche Kompetenzen*

Der Hochschulbereich und der Bereich der Berufsbildung weisen einen bedeutenden Unterschied auf: In der Berufsbildung erlässt der Bund gemäss Art. 63 der Bundesverfassung die Vorschriften, im Hochschulbereich ist explizit von Bund und Kantonen die Rede.

#### *Gleiches mit Gleichem vergleichen*

Die Koordinationsfunktion des Bundes im Bereich der beruflichen Grundbildung ist ungleich grösser als im Hochschulbereich. Denn während Hochschulabschlüsse Differenzen aufweisen dürfen (ein Masterabschluss in Ökonomie in St. Gallen muss nicht vollständig gleich sein wie einer in Zürich), ist dies bei Lehrabschlüssen nicht der Fall (ein Schreiner aus dem Thurgau sollte dieselben Handlungskompetenzen aufweisen wie einer aus dem Tessin). Insofern müsste – um "fair" zu sein – der Vergleich nur zwischen der höheren Berufsbildung und den Hochschulen erfolgen. Hier sieht es dann anders aus: Bei den eidg. Prüfungen bezahlt der Bund 50% (Vorbereitungskurse) resp. 60-80% (Prüfungen), nur bei den HF liegt der Anteil des Bundes bei den 25%. Insofern ist die Regulierung in der höheren Berufsbildung zwar höher als im Bereich der Hochschulen, die Finanzierung ist es aber auch.<sup>12</sup>

#### *Steuerung auch im Hochschulbereich*

Konkrete Bestimmungen im Sinne von Erlassen oder Gesetzesartikeln gibt es im Hochschulbereich wenig. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Bund keine Steuerung vornimmt. Über das Verteilsystem der Grundbeiträge und entsprechenden Indikatoren werden beispielsweise Hochschulen mit hoher Forschungsqualität finanziell belohnt.

#### *Unterschiedliche vs. richtige Höhe*

Die Tatsache, dass der Bund im Hochschulbereich im Vergleich zur Berufsbildung zwar viel bezahlt, aber wenig regelt, bedeutet nicht zwangsläufig, dass die fiskalische Äquivalenz in der Berufsbildung verletzt ist; die Kantone könnten im Hochschulbereich gemessen an ihrer Mitwirkung auch "zu wenig" bezahlen.

#### *Beurteilung der fiskalischen Äquivalenz nach analogen Bereichen*

- Hochschulbereich: mehr Spielraum bei Kantonen als im Bereich der Berufsbildung
- Aber: keine vollständige Vergleichbarkeit der beiden Bereiche

---

<sup>11</sup> Dazu kommt die Forschungsförderung (z.B. SNF, KTI).

<sup>12</sup> Die berufliche Grundbildung ist demgegenüber mit den allgemeinbildenden Schulen vergleichbar. Diese werden beinahe vollständig von den Kantonen finanziert, der Bund trägt nichts bei, bestimmt aber in der Verordnung zur Maturitätsanerkennung substanzielle Eckpunkte mit – aus Koordinationsgründen unerlässlich.

## 4 Mögliche Anpassungen

### 4.1 Übersicht

Vor dem Hintergrund, dass die fiskalische Äquivalenz im Bereich der Berufsbildung nicht überall erfüllt ist, wurde eine Auslegeordnung zu möglichen Anpassungsvorschlägen erarbeitet:

#### *Status quo optimiert*

Da die fiskalische Äquivalenz nicht in allen Bereichen erfüllt ist, könnten punktuelle Anpassungen – im Hinblick auf die Aufgabenverteilung oder in Bezug auf die Finanzierung – vorgeschlagen werden. Beispiel: Wenn Änderungen von Bildungsinhalten von Bund und OdA beschlossen werden, die Auswirkungen auf die Kosten der Kantone haben (z.B. Lehrzeitverlängerung), werden diese Mehraufwände vom Bund an die Kantone separat abgegolten.

#### *Entflechtung*

Die aufgeführten Bereiche der Berufsbildung werden getrennt und entweder vollständig dem Bund oder vollständig den Kantonen (ggf. auch den OdA) zugeordnet. (Fiktives) Beispiel: Die Kantone sind für die berufliche Grundbildung zuständig, der Bund für die höhere Berufsbildung. Oder: Die Kantone sind für die Berufsfachschulen und üK zuständig, die OdA für die QV.

#### *Direkte Finanzierung von Teilnehmenden und/oder Leistungserbringern*

Analog zur Subjektfinanzierung von Vorbereitungskursen auf eidg. Prüfungen könnte dieses Finanzierungsinstrument auch in anderen Bereichen implementiert werden. (Fiktives) Beispiel: Das SBFI könnte die höheren Fachschulen direkt bezuschussen. Anmerkung: Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich bereits aktuell, allerdings nur, wenn es sich um Bildungsgänge von gesamtschweizerischen, landesweit tätigen Organisationen der Arbeitswelt handelt, für welche keine kantonalen Beiträge bezahlt werden (vgl. Art. 65a BBV, Abs. 2).

#### *Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen (und ggf. OdA)*

Dieses Instrument wurde im Rahmen der NFA für Verbundaufgaben eingeführt. In Programmvereinbarungen legen die beiden staatlichen Ebenen gemeinsam fest, welche Ziele sie erreichen wollen und welche Subventionen der Bund dafür zur Verfügung stellt. Beispiele dafür gibt es z.B. im Forstbereich oder bei der spezifischen Integrationsförderung.

### 4.2 Beurteilung

Die Vorschläge wurden den Interviewpersonen des SBFI vorgelegt und von ihnen in Bezug auf Vor- und Nachteile resp. Realisierbarkeit und Wünschbarkeit eingeschätzt. Gleichzeitig hat B,S,S. eine Bewertung der Vorschläge anhand von Kriterien vorgenommen.

#### 4.2.1 Beurteilung Fachpersonen SBFI

Klar abgelehnt wird die Entflechtung. Tendenziell Zustimmung finden hingegen die Vorschläge der Programmvereinbarungen und eines optimierten Status quo.

### *Status quo optimiert*

Die Vorteile der Pauschalen sind bei den befragten Vertreter/innen des SBFI grundsätzlich unbestritten: Pauschalen verursachen einen geringen Aufwand beim SBFI und bringen für die Kantone grosse Flexibilität und Handlungsspielraum mit sich. Eine grundsätzliche Beibehaltung wird daher begrüsst. Der Vorschlag der Optimierung wird erwartungsgemäss abhängig von der Ausgestaltung beurteilt. Eine mögliche Optimierung wurde dabei konkretisiert: Bei Änderungen, die von Bund und OdA beschlossen werden und die Mehrkosten für die Kantone bedeuten (z.B. Lehrzeitverlängerungen), werden diese Mehraufwände vom Bund an die Kantone (separat) vergütet.

### *Entflechtung*

Die Entflechtung der Bereiche wurde in einem Interview als die "staatspolitisch beste Lösung" bezeichnet. Die fiskalische Äquivalenz wäre damit sicherlich gewährleistet und am transparentesten erfüllt. Es gibt im Bereich der Berufsbildung allerdings auch substanzielle Probleme und Vorbehalte bezüglich einer Entflechtung der Bereiche. Die wichtigsten:

- Eine Entflechtung reduziert den Vorteil der Abstimmung zwischen den Verbundpartnern substanziell: Jeder würde nur noch seinen Bereich optimieren und nicht auf die anderen Bereiche achten.
- Der Bund ist in Vollzugsfragen relativ weit weg, wodurch eine alleinige Zuständigkeit des Bundes in gewissen Bereichen als kritisch beurteilt wird.
- Die Entflechtung stellt eine grosse Änderung dar und bedingt daher einen hohen Umstellungsaufwand. Die Akzeptanz bei den Verbundpartnern wird zudem als kritisch beurteilt.

Neben einer vollständigen Entflechtung gäbe es auch die Möglichkeit einer "Teil-Entflechtung". So wurde im Bereich der üK folgendes Modell vorgeschlagen: Der Bund würde die Pauschalbeiträge für die üK (anteilmässig) direkt an die OdA bezahlen, womit die (komplizierte) Berechnung der üK-Pauschalen entfällt. Die OdA finanzieren dann die üK. Die Kantone sind nicht mehr beteiligt.

### *Direkte Finanzierung von Teilnehmenden und/oder Leistungserbringern*

Die direkte Finanzierung wird heterogen beurteilt: von klarer Ablehnung bis hin zu einer präferierten Lösung – zumindest in einer längerfristigen Perspektive. Denn die aktuelle Realisierbarkeit wird allgemein als schwierig betrachtet. Von der Systemlogik her würde sich die direkte Finanzierung insbesondere bei den HF anbieten, da im Bereich der höheren Berufsbildung bereits heute bei den eidg. Prüfungen resp. deren Vorbereitung darauf eine Subjektfinanzierung durch den Bund zur Anwendung kommt.

### *Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen*

Der Möglichkeit der Programmvereinbarungen stimmen 3 der 4 interviewten Personen zu. Ablehnend äusserte sich eine Interviewperson dahingehend, dass die Eignung des Instruments für die Berufsbildung bezweifelt wird. Denn die Zielsetzungen im Bereich der Berufsbildung seien zum grössten Teil bereits gegeben und es seien daher (anders als in anderen Bereichen wie z.B. dem Klimaschutz) keine Verhandlungen nötig, um diese festzulegen.

Nachfolgend ist die Beurteilung der Fachpersonen des SBFI nochmals im Überblick dargestellt.



**Tabelle 1: Beurteilung Fachpersonen SBF1**

Anpassungsmöglichkeit	Beurteilung
Tendenzielle Zustimmung	
Programmvereinbarungen	Zustimmung bei 3 der 4 befragten Personen.
Status quo optimiert	Pauschalen unbestritten, Optimierung abhängig von Ausgestaltung
Heterogene Beurteilung	
Direkte Finanzierung	Von klarer Ablehnung bis zur längerfristigen Präferenz im Bereich der höheren Berufsbildung
Tendenzielle Ablehnung	
Entflechtung	Staatspolitisch zwar die beste Lösung, aber: Umstellungsaufwand wäre sehr gross, zudem: fehlende Abstimmung zwischen Verbundpartnern

#### 4.2.2 Beurteilung B,S,S.

Die aufgeführten Lösungsvorschläge wurden von B,S,S. in Ergänzung zur Beurteilung der Fachpersonen anhand folgender Kriterien bewertet:

- Erfüllung der fiskalischen Äquivalenz
- Steuerungsmöglichkeit durch den Bund
- Steuerungsmöglichkeit durch die Kantone
- Flexibilität / Reaktionsfähigkeit
- Verbundpartnerschaft: Abstimmung / "Kontrolle"
- Akzeptanz / Umstellungsaufwand
- (laufender) Aufwand

Die Beurteilung ist wie folgt: Der Status quo wird als Referenz betrachtet, an dem die Lösungsvorschläge gemessen werden (- / 0 / +). Diese Veränderungen werden in Punkte umgewandelt (+ = 1 Punkt, 0 = 0 Punkte, - = -1 Punkt), addiert und als Gesamtpunktzahl ausgewiesen.

##### *Status quo optimiert*

Der Status quo in optimierter Form kann die fiskalische Äquivalenz verbessern: Kostenwirksame Entscheidungen von Seiten des Bundes würden auch von diesem finanziert. Dadurch könnten heutige Konflikte in der Verbundpartnerschaft bei Änderungen von Bildungsverordnungen reduziert werden, weshalb von einer breiten Abstützung auszugehen ist. Ansonsten entspricht die Variante bezüglich der Beurteilungskriterien der aktuellen Situation.

### *Entflechtung*

Grösster Vorteil einer Entflechtung ist die Erfüllung der fiskalischen Äquivalenz.<sup>13</sup> Weiter sinkt der Koordinations- und Abstimmungsaufwand der Verbundpartner. Dieser Vorteil kann allerdings auch als Nachteil der Schwächung der Verbundpartnerschaft gesehen werden (s.o.). In der Folge ist von einer geringen Akzeptanz auszugehen. Negativ an der Variante ist zudem folgender Punkt (bei denjenigen Aufgaben, die vollständig dem Bund übertragen werden): Der Bund kann die kantonalen oder regionalen Eigenheiten weniger gut berücksichtigen als dies den Kantonen möglich ist. Weiter wird eine gravierende Problematik in Bezug auf die Steuerung deutlich: Seine Aufgabe der Steuerung des Gesamtsystems kann der Bund kaum wahrnehmen, wenn einige (zentralen) Bereiche der Berufsbildung nicht mehr in seiner Zuständigkeit liegen.

### *Direkte Finanzierung von Teilnehmenden und/oder Leistungserbringern*

Die Beurteilung der Erfüllung der fiskalischen Äquivalenz hängt von der Ausgestaltung ab: Wenn z.B. die HF direkt durch den Bund finanziert würden, die Kantone aber weiterhin ein "Veto-Recht" bei der Genehmigung von Bildungsgängen hätten, wäre die fiskalische Äquivalenz nicht besser erfüllt. Wenn hingegen die gesamte Zuständigkeit beim Bund liegen würde (d.h. gleichzeitig eine Entflechtung erfolgt), würde die fiskalische Äquivalenz gewährleistet. Unter dieser Prämisse wird die direkte Finanzierung mit einer Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz im Vergleich zum Status quo bewertet. Weiterer Vorteil ist die Flexibilität: Da der Kontakt zu Teilnehmenden und/oder Leistungserbringern direkt erfolgt, können Anpassungen ggf. rascher umgesetzt werden, als wenn ein zusätzlicher Akteur (Kanton) involviert ist. Nachteile liegen demgegenüber im Aufwand: Eine direkte Finanzierung insbesondere von Teilnehmenden wäre mit Mehraufwänden verbunden, sowohl bei der Implementierung als auch bei der laufenden Durchführung. Zudem kann eine Aufgabendelegation an den Bund den regionalen Gegebenheiten nicht in gleichem Ausmass gerecht werden wie eine an die Kantone. In Bezug auf die weiteren Beurteilungskriterien entsprechen diese denjenigen bei der Entflechtung (aufgrund unserer Annahme, dass eine direkte Finanzierung mit einer Entflechtung verbunden wäre).

### *Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen*

Die Programmvereinbarungen sind hinsichtlich verschiedener Kriterien mit einer Verbesserung im Vergleich zur aktuellen Situation zu bewerten: Die gleichgestellte Mitsprachemöglichkeit der Kantone, die individuellen Vereinbarungen und das durch die Vereinbarungen erhöhte Commitment würden die fiskalische Äquivalenz erhöhen, die Steuerungsmöglichkeiten sowie die Verbundpartnerschaft stärken und wahrscheinlich die dafür notwendige Akzeptanz mit sich bringen. Nachteilig ist der Aufwand, der für die Vereinbarungen resultiert.

Nachfolgend aufgeführt ist die Beurteilung mittels Kriterien im Überblick. Alle Kriterien werden zunächst gleich gewichtet (Variante 1). Dann wird das erste Kriterium – fiskalische Äquivalenz – als die in der vorliegenden Analyse verwendete Perspektive doppelt gewichtet (Variante 2). Eine Verbesserung im Vergleich zu

---

<sup>13</sup> Anmerkung: Die Bewertung erfolgt unter der Annahme einer vollständigen Entflechtung. Eine Teil-Entflechtung würde sowohl bei den Vor- als auch den Nachteilen zu Effekten derselben Richtung, aber in geringerem Ausmass führen.

heute würden Programmvereinbarungen und der Status quo in optimierter Form bedeuten. Die beiden Vorgehensweisen (Bewertung SBFI und B,S,S.) zeigen somit ähnliche Ergebnisse: Bei beiden Beurteilungen werden dieselben Varianten als die besten bewertet.

**Tabelle 2: Beurteilung B,S,S.**

	Fisk. Äquivalenz	Steuerung Bund	Steuerung Kantone	Flexibilität	Verbundpartner	Akzeptanz	Aufwand	Gesamt, Var. 1	Gesamt, Var. 2
Status quo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Status quo optimiert*	+	0	0	0	0	+	0	2	3
Entflechtung	+	-	-	0	-	-	+	-2	-1
Direkte Fin. (mit Entflechtung)	+	-	-	+	-	-	-	-3	-2
Programmvereinb.	+	+	+	0	+	+	-	4	5

\* mit folgender Ausprägung: separate Abgeltung durch den Bund bei kostenwirksamer Änderung.  
 + = Verbesserung, 0 = keine Änderung, - = Verschlechterung

#### *Beurteilung Lösungsvorschläge*

Beste Varianten gemäss Fachpersonen des SBFI und B,S,S. (Kriterien):

- Programmvereinbarungen
- Status quo optimiert

Die anderen Varianten wurden in beiden Bewertungen neutral (d.h. keine Verbesserung) resp. als Verschlechterung im Vergleich zur aktuellen Situation beurteilt.

### **4.3 Lösungsvariante Programmvereinbarungen**

Bei der Beurteilung durch die Fachpersonen sowie B,S,S. schneiden die Programmvereinbarungen sowie der Status quo in optimierter Form am besten ab. Beide Vorschläge könnten die aktuelle Problematik der teilweise fehlenden fiskalischen Äquivalenz verbessern und setzen gleichzeitig an den heutigen verbundpartnerschaftlichen Prinzipien und bewährten Instrumenten an; es sind somit keine fundamentalen Änderungen. Die Programmvereinbarungen stellen im Bereich der Berufsbildung ein neues Instrument dar, weshalb nachfolgend eine mögliche Ausgestaltung dieses Vorschlags kurz skizziert wird.

Die Programmvereinbarungen sind ein Instrument der NFA, welches bei Verbundaufgaben zur Anwendung kommt.

Art. 20a Programmvereinbarungen

<sup>1</sup> Die Programmvereinbarungen legen die gemeinsam zu erreichenden strategischen Programmziele fest und regeln die Beitragsleistung des Bundes sowie, im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle, die Einzelheiten der Finanzaufsicht.

<sup>2</sup> Die Programmvereinbarungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre.

[...]

Auch im Weiterbildungsgesetz sind Programmvereinbarungen vorgesehen (Art. 11). Bislang wurde für den Bereich der Berufsbildung demgegenüber das Instrument der Programmvereinbarung nicht angewandt. Eine mögliche Erklärung dafür liegt darin, dass Programmvereinbarungen in der Berufsbildung gemäss EFV als weniger geeignetes Instrument angesehen werden:<sup>14</sup>

*Unter den Aufgabengebieten ohne Programmvereinbarungen ist eine zweite Kategorie von Aufgaben zu erkennen: solche wie die Beiträge an die Kosten der Universitäten, Fachhochschulen und Berufsbildung, die Ausbildungsbeihilfen im tertiären Bereich, die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sowie die Verbilligung der Krankenkassenprämien. Da handelt es sich nicht um Aufgaben mit einer Leistungserstellung im herkömmlichen Sinn, sondern um Finanzleistungen zu Gunsten von Institutionen (z.B. Universitäten oder Berufsschulen) und Einzelpersonen; Ausschüttungen, die in der Regel bundesgesetzlich abschliessend festgelegt und somit von Bund und Kanton auch nicht aushandelbar sind.*

Allerdings beinhaltet die Berufsbildung aus unserer Sicht nicht nur finanzielle Aspekte, sondern auch Elemente der Steuerung. Insofern wäre es u.E. prüfenswert, ob das Instrument nicht auch für die Berufsbildung von Nutzen wäre. Dabei gilt es allerdings zwei Besonderheiten derselben zu beachten:

- Nicht nur Bund und Kantone sind beteiligt, sondern auch die OdA zählen bei der Berufsbildung zur Verbundpartnerschaft. In den "klassischen" Verbundaufgaben ist dies nicht der Fall; es stellt sich also die Frage, inwieweit die OdA in die Programmvereinbarungen einzubinden sind.
- "Klassische" Verbundaufgaben ergeben sich im Umweltbereich: Mittels verschiedener Massnahmen wird versucht, bestimmte Zielsetzungen (die es zu definieren und verhandeln gilt) zu erreichen. In der Berufsbildung ist dies nicht so absolut der Fall: Ziele und Massnahmen sind zu einem grossen Teil gegeben. Die Berufsbildung ist in erster Linie eine Aufgabe der "Durchführung". Es stellt sich die Frage, inwieweit dann Programmvereinbarungen tatsächlich geeignet sind.

Basierend auf diesen beiden Besonderheiten könnten die Programmvereinbarungen wie folgt ausgestaltet werden: Zwischen dem Bund (SBFI), den Kantonen (EDK) und der Wirtschaft (Spitzenverbände) wird eine übergeordnete Vereinbarung getroffen. Konkret könnten die Spitzentreffen der Berufsbildung und die dort vereinbarten Schwerpunkte als Ausgangspunkt, d.h. als übergeordnete Vereinbarung, genutzt werden. Inhaltlich wären die strategischen Zielsetzungen in ähnlicher Form zu konkretisierten wie dies im Masterplan Berufsbildung in den Jahren 2007 und 2012 getan wurde. Diese übergeordnete Vereinbarung wird danach in Vereinbarungen zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen konkretisiert. Aus Gründen der Planungssicherheit (und des Aufwands) sollten diese Vereinbarungen für jeweils 4 Jahre gelten. Sie könnten dabei in

---

<sup>14</sup> Vgl. EFV (2013): Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015.

Ergänzung der Pauschalbeiträge ggf. als Ablösung der Projektförderung an die Kantone genutzt werden (die Höhe der Beiträge wäre noch zu bestimmen).

Die grössten Vorteile des Vorgehens wären der (gleichgestellte) Einbezug der Kantone, was sowohl Akzeptanz als auch Umsetzung positiv zu beeinflussen vermag sowie die bindenden Vereinbarungen. Die Programmvereinbarungen könnten dabei gerade dort ansetzen, wo der Bericht der PVK zur Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung Optimierungspotenzial verortet:<sup>15</sup> *So stösst die Verbundpartnerschaft bei der strategischen Steuerung an ihre Grenzen: Die Verbundpartner sind zwar bereit, gemeinsame Ziele festzulegen, doch gehen sie in dieser Zusammenarbeit nicht so weit, die Aufgaben klar zu verteilen und ihre Umsetzung nachzuverfolgen.*

Die Kritik, dass die in den Spitzentreffen der Berufsbildung festgelegten Handlungsschwerpunkte nicht systematisch umgesetzt werden (können), würde durch die Programmvereinbarungen reduziert. Denn diese legen Zielsetzungen, Leistungen und Berichterstattung fest. Die Programmvereinbarungen enthalten folgende Eckpunkte (vgl. auch das Muster einer Programmvereinbarung in Anhang II):<sup>16</sup>

- von Bund und Kantonen gemeinsam vereinbarte Ziele
- Wirkungs- und Leistungsbeurteilung resp. Controlling und Reporting
- Finanzierungsleistungen von Seiten des Bundes
- Anpassungsmodalitäten bei veränderten Rahmenbedingungen
- Konsequenzen bei Nichterfüllung der Vereinbarung

### *Einschub: Beispiel einer Programmvereinbarung*

Die spezifische Integrationsförderung wird von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert. Auch die Zielsetzungen wurden im Rahmen einer gemeinsamen Strategie schweizweit festgelegt und acht Förderbereiche festgelegt:

1. Erstinformation und Integrationsförderbedarf
2. Beratung
3. Schutz vor Diskriminierung
4. Sprache und Bildung
5. Frühe Förderung
6. Arbeitsmarktfähigkeit
7. Interkulturelles Dolmetschen und Vermitteln
8. Soziale Integration

Für deren Umsetzung hat der Bund (vertreten durch das SEM) mit jedem Kanton eine vierjährige Programmvereinbarung getroffen (2014-2017, Verlängerung: 2018-2021). Die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) sind die Grundlage dieser Programmvereinbarungen. Sie zeigen auf, welche Massnahmen in jedem der 8 Förderbereiche vom Kanton ergriffen werden.

### *Programmvereinbarungen*

---

<sup>15</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2016): Qualität der Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 2. November 2015.

<sup>16</sup> Vgl. EFV (2013): Die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen zu Beginn der zweiten Vierjahresperiode. Beitrag zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012-2015.

Mögliche Ausgestaltung:

- Übergeordnete Vereinbarung: SBFI, EDK und Spitzenverbände
- Konkretisierung in Programmvereinbarungen zwischen Bund und einzelnen Kantonen
- ggf. Ablösung der Projektförderung durch Programmvereinbarungen
- Zeitraum: 4 Jahre

Stärken:

- Starker verbundpartnerschaftlicher Ansatz
- Mitspracherecht einzelner Kantone
- Anlehnung an ein bestehendes Instrument
- Wahrscheinlich hohe Akzeptanz
- Heterogenität der Kantone kann berücksichtigt werden
- bindende Vereinbarungen

Schwächen:

- Aufwand für Koordination und Konsensfindung
- Wirkungsmessung, Kontrolle und "Sanktionierung" ggf. komplex

Analoges Beispiel:

- Verbundaufgaben der NFA (z.B. Umweltbereich)



## 5 Fazit

Die Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung funktioniert grundsätzlich gut. Allerdings führt eine teilweise fehlende Kongruenz zwischen Aufgaben und Finanzierung immer wieder zu Konflikten zwischen den Verbundpartnern. Auch wenn Kontroversen Teil der Verbundpartnerschaft und auch nicht zwingend negativ zu werten sind, können sie bei übermässigem Ausmass lähmend wirken.

Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht Ideen und Möglichkeiten auf, wie die fiskalische Äquivalenz besser erfüllt werden kann.

Aufgrund der Beurteilung der Vertreter/innen des Bundes sowie unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien wurde der Lösungsvorschlag der Programmvereinbarungen etwas näher ausgeführt. Diese würden der Verbundpartnerschaft und der Konsensfindung weiterhin ein grosses Gewicht einräumen. Top-Down-Ansätze sind u.E. weder durchführbar noch sinnvoll. Auch fundamentale Reformen sind aus unserer Sicht nicht zwingend. So würde beispielsweise eine Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung – die aus finanzwissenschaftlicher Sicht die beste Lösung darstellt – die Stärken der Verbundpartnerschaft bis zu einem gewissen Grad untergraben.<sup>17</sup>

Die Verbundpartnerschaft ist eines der Erfolgsgeheimnisse der Berufsbildung. Sie ist gleichzeitig auch eine grosse Herausforderung für alle Akteure. Vielleicht eine Herausforderung aber, die durch klare Instrumente und transparente Regeln in der skizzierten Lösungsvariante etwas vereinfacht werden kann.

---

<sup>17</sup> Weniger kritisch wäre eine Teil-Entflechtung zu bewerten, welche in bestimmten Bereichen ggf. geprüft werden könnte.

## Anhang I: Fiskalische Äquivalenz nach Bereichen

**Tabelle 3: Aufgaben und Finanzierung, Pauschalfinanzierung Bund**

Bereiche	Aufgaben / Verantwortung			Finanzierung*			Fiskalische Äquivalenz
	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	
Fachkundige individuelle Begleitung von Lernenden (EBA)	Allgemeine Grundsätze (z.B. Definition Anspruch bei zweijähriger beruflicher Grundbildung)	Ausgestaltung / Konkretisierung (z.B. Voraussetzungen), Umsetzung (z.B. Entscheid Anspruch), Bereitstellen von Angeboten, Aufsicht (Berufsfachschulen)	Umsetzung (Begleitung durch Lehrbetriebe / Austausch üK)	25%	75%	keine (direkten) Kosten**	Ja  Bund legt nur allgemeine Grundsätze fest, finanziert auch kleineren Teil
Massnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung	Allgemeine Grundsätze; Motivationssemester (SEMO): durch das SECO	Bereitstellen von Angeboten (z.B. über kantonale Berufsfachschulen, Motivationssemester), Aufsicht	Wirtschaft: Bereitstellen Praxisplätze	25%  Integrationsbereich: Mitfinanzierung SEM (Integrationspauschale / KIP)	75%	Nur bei SEMO (über Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beiträge an die Arbeitslosenversicherung finanziert)**	Ja  Bund legt nur allgemeine Grundsätze fest, finanziert auch kleineren Teil

Vision Berufsbildung 2030: Finanzierung

Berufsfachschulen	Grundsätze: Mindestvorschriften für die Allgemeinbildung, weiteres (z.B. Frei- und Stützkurse, Durchführung interkt. Fachkurse)  Erlass Bildungsverordnungen und Bildungspläne (mit Bestimmungen zum Unterricht)	Bereitstellen von Angeboten: Führen von kantonalen Berufsfachschulen  Allgemeinbildender Unterricht: Schullehrpläne  Aufsicht Berufsfachschulen	Bildungsinhalte: Erarbeitung Bildungsverordnungen und Bildungspläne (mit Bestimmungen zum Unterricht)  Bereitstellen von Angeboten (interkt. Fachkurse)	25%  (zudem: Unterstützung OdA, vgl. Art. 54)	75%	Personalaufwand, z.T. Unterstützung durch Bund (vgl. Art. 54)	Nein  Bund legt gemeinsam mit OdA konkrete berufsspez. Regelungen fest, Kantone übernehmen aber Grossteil der Finanzierung
Überbetriebliche Kurse und Kurse an vergleichbaren Lernorten	Grundsätze: z.B. obligatorischer Besuch, Regelung Kosten  Erlass Bildungsverordnungen und Bildungspläne (mit Bestimmungen üK)	Bereitstellen von Angeboten (gemeinsam mit OdA)  Aufsicht üK	Bildungsinhalte: Erarbeitung Bildungsverordnungen und Bildungspläne (mit Bestimmungen zu üK)  Bereitstellen von Angeboten: Durchführung üK	5%	15%  üK-Pauschale: 20 - 110 CHF, entspricht insgesamt ca. 20% der Vollkosten (davon Annahme: 75%)	80%	Ja  OdA bestimmen viel mit, tragen aber auch viel bei, Anteil Bund: eher klein
Allgemeinbildender Unterricht zur Vorbereitung auf die Berufsmaturität	Grundsätze: RLP	Bereitstellen von Angeboten: Führen von kantonalen Berufsfachschulen  Schullehrpläne  Aufsicht Berufsfachschulen	-	25%	75%	-	Ja

## Vision Berufsbildung 2030: Finanzierung

Vorbereitende Kurse für eidg. Prüfungen (BP/HFP)	Keine staatliche Regulierung der Vorbereitung (nur der eidg. Prüfungen)	Bereitstellen von Angeboten (freiwillig): Kantonale Bildungsanbieter führen z.T. Kurse durch	Bereitstellen von Angeboten: Branchenverbände führen z.T. Vorbereitungskurse durch und/oder anerkennen Bildungsanbieter, die Vorbereitung durchführen	Max. 50% (Neue Regelung ab 2018)	Zusatzfinanzierung möglich (noch offen, wie hoch)	Ca. 50% durch Wirtschaft und/oder TN (falls Zusatzfinanzierung durch die Kantone gering)	Ja OdA bestimmen viel mit, Wirtschaft trägt aber auch viel bei, Anteil Bund: eher gross
Bildungsgänge an höheren Fachschulen	Grundsätze: allgemeine Bestimmungen (MiVo-HF), Anerkennung: Bildungsgänge, Genehmigung RLP	Bereitstellen von Angeboten: Führen von kantonalen HF  Stellungnahme zum Anerkennungsverfahren  Lehrpläne  Aufsicht	Bildungsinhalte: Erarbeitung RLP	12.5%   nur Anteil Bund und Kantone: 25%	37.5%  (HFSV: 50% der (plafonierten) Vollkosten, Annahme: davon 75%)  nur Anteil Bund und Kantone: 75%	Auf freiwilliger Basis: Beteiligung der Wirtschaft an Kosten	Ja Bund legt gemeinsam mit OdA konkrete Regelungen fest, aber Kantone finanzieren relativ viel. Sie haben allerdings im Rahmen der Anerkennungsverfahren ein "Veto"-Recht.
Berufsorientierte Weiterbildung	Allgemeine Grundsätze	Bereitstellen von Angeboten: Weiterbildungsangebote z.T. durch kantonale Institutionen	Bereitstellen von Angeboten: Branchenverbände führen z.T. berufsorientierte Weiterbildung durch.	25%  (nur Anteil Bund und Kantone, aber Grossteil durch TN finanziert)	75%  (nur Anteil Bund und Kantone, aber Grossteil durch TN finanziert)	Auf freiwilliger Basis: Beteiligung der Wirtschaft an Kosten	Ja Bund legt nur allgemeine Grundsätze fest

Vision Berufsbildung 2030: Finanzierung

Veranstaltungen der Bildung für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner	Mindestanforderungen, Anerkennung Bildungsgänge, RLP, Umsetzung, Angebote EHB	Bereitstellen von Angeboten: über PH, Umsetzung (fachliche Gleichwertigkeit, Anerkennung)	Bereitstellen Angebote: Weiterbildungsangebote für Berufsbildungsverantwortliche	25% (ohne EHB, von Bund finanziert)	75%	keine (direkten) Kosten, aber: Berufsbildungsverantwortliche	Ja Mit Angebot EHB hoher Anteil Bund
Qualifizierung Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterinnen und -berater	Grundsätze: Erlass von Mindestvorschriften für die Anerkennung der Bildungsgänge, Anerkennung: Bildungsgänge	Kantone sorgen für Studien- und Laufbahnberatung	-	Kosten werden durch TN getragen Kantone: ggf. Beteiligung an Kosten bei Anstellung		-	-
Durchführung von Prüfungen und anderen Qualifikationsverfahren	BGB: Genehmigung (Erlass Bildungsverordnungen und Bildungspläne mit Bestimmungen zu QV); Ausbildung Prüfungsexperten (EHB)  Eidg. Prüfungen: Genehmigung (Prüfungsordnung), Umsetzung (Anerkennung ausländ. Diplome)	BGB: Vollzug, Organisation, Durchführung, Administration QV, Ausstellen EBA und EFZ  Berufsabschluss für Erwachsene: Validierung von Bildungsleistungen Wahl Experten  Eidg. Prüfungen: -	BGB: Bildungsinhalte: Erarbeitung Bildungsverordnungen und Bildungspläne / Ausführungsbestimmungen QV, Umsetzung: Erarbeitung Prüfungsaufgaben, Vorschlag Experten  Eidg. Prüfungen: Träger	BGB: 25%  Eidg. Prüfungen: 60-80%	BGB: 75%  Eidg. Prüfungen: z.T. Mitfinanzierung (z.B. Kanton AG)	BGB: Ggf. zusätzliche Entschädigung Experten, Personalaufwand, Wirtschaft: Miete / Materialkosten (Lehrbetriebe)  Eidg. Prüfungen: 20-40%	BGB: Nein. Bund und OdA legen QV fest, Kantone übernehmen Grossteil der Kosten  Eidg. Prüfungen: Ja

**Tabelle 4: Aufgaben und Finanzierung, weitere Finanzierung Bund**

Bereiche	Aufgaben / Verantwortung			Finanzierung*			Fiskalische Äquivalenz
	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	
Projekte zur Entwicklung der Berufsbildung und zur Qualitätsentwicklung (Art. 54)	Festlegen der Projekte, die unterstützt werden	-	z.B. Berufsbildungsreformen, Bildungsverordnungen, Revision Prüfungsordnungen eidg. Prüfungen, Revision RLP, NQR  Massnahmen werden i.d.R. von OdA durchgeführt.	60-80%	-	Übernahme restliche Finanzierung	Ja
Besondere Leistungen im öffentlichen Interesse (Art. 55)	Festlegen der Leistungen, die unterstützt werden	Gleichstellung, Lehrmittel, Austausch Sprachregionen, benachteiligte Regionen/Personen, Integration Jugendlicher mit Schwierigkeiten, Förderung Verbleib im Beruf/Wiedereinstieg, Koordination/Transparenz WB-Angebot, Förderung andere QV, Lehrstellenangebot, internationale Berufsbildungszusammenarbeit  Massnahmen können von Kantonen, OdA, Dritten durchgeführt werden.		60-80%	ggf. Übernahme restliche Finanzierung	ggf. Übernahme restliche Finanzierung	Ja
Durchführung eidg. Prüfungen sowie Bildungsgänge höhere Fachschulen, die von OdA angeboten werden (Art. 56)	Höhere Fachschulen: Anerkennung Bildungsgänge  Eidg. Prüfungen: s.o.	Höhere Fachschulen: Aufsicht	Höhere Fachschulen: Träger	Höhere Fachschulen: max. 25% des Aufwands	-	Auf freiwilliger Basis: Beteiligung der Wirtschaft an Kosten	Ja

**Tabelle 5: Aufgaben und Finanzierung, keine Finanzierung Bund**

Bereiche	Aufgaben / Verantwortung			Finanzierung*			Fiskalische Äquivalenz
	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	Bund	Kantone	OdA / Wirtschaft	
Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	Grundsätze, aber nur sehr allgemein	Umsetzung: Durchführung (Delegation möglich, z.B. Kanton AG)  SDBB - Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung   Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (wird von Kantonen betrieben)	-	-	100%	-	Ja  Bund legt nur allgemeine Grundsätze fest
Lehraufsicht / Lehrbetriebe	Grundsätze, aber nur sehr allgemein	Genehmigung: Bildungsbewilligungen, Genehmigung Lehrverträge  Lehraufsicht	Suchen und Stellen von Lehrbetrieben	-	100% (Personalaufwand)	keine (direkten) Kosten	Ja  Bund legt nur allgemeine Grundsätze fest

\* Sofern nichts anderes bekannt: Annahme, dass die Aufteilung 25%/75% der Pauschalbeiträge auch in den einzelnen Bereichen gilt.

\*\* ggf. Personalaufwand, Opportunitätskosten

## Anhang II: Muster Programmvereinbarung

Nachfolgend aufgeführt ist das Muster der Programmvereinbarung der Eidg. Finanzverwaltung EFV (Stand: Oktober 2017).

### **Muster- Programmvereinbarung** (öffentlich-rechtlicher Vertrag)

**gemäss Artikel 20a SuG<sup>1</sup>**

zwischen der  
Schweizerischen Eidgenossenschaft  
vertreten durch das

**Bundesamt für .....**

**und dem Kanton**

.....

**betreffend die Programmziele im Bereich**

.....

**Stand:**  
Oktober 2017

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).



Programmvereinbarung

---

*Waldeigentümer bzw. -besitzer, Eigentümer oder Besitzer bzw. Ersteller von definierten Bauwerken etc.]...*

#### 4 Vereinbarungsdauer

Diese Programmvereinbarung gilt ab ..... bis ....., soweit die Wirkungen einzelner Bestimmungen die Parteien nicht über diesen Zeitraum hinaus binden.

#### 5 Programmziele und Grundlagen der Finanzierung

##### 5.1 Programmziele

Diese Vereinbarung hat folgende strategische Programmziele zum Gegenstand:

1. ....
2. ....
3. ....

##### 5.2 Grundlagen der Finanzierung

**Gemeinsame Finanzierung des Programms:** Die Finanzierung des Programms wird vom Bund und dem Kanton ..... gemeinsam sichergestellt.

#### 6 Vereinbarungsgegenstand

##### 6.1 Leistungen des Kantons

Programmziel	Leistung des Kantons	Messgrösse (Leistungs-/Qualitätsindikator) und Sollwert

Je nach Komplexität der Messgrössen können sie in Anhängen zur Programmvereinbarung konkretisiert werden.

Der Kanton verpflichtet sich, die Vereinbarungsziele kostengünstig, zeit- und zweckgerecht sowie mit einer zweckmässigen Fachorganisation zu erfüllen und die entsprechenden Leistungen nachhaltig zu sichern. Er beachtet dabei die in Ziff. 2 aufgeführten Rechtsgrundlagen und Vollzugshilfen und trägt dem übrigen Bundesrecht, insbesondere in den ihm zum Vollzug übertragenen Bereichen wie dem ..... [zwingend anwendbare Rechtsgrundlagen erwähnen] gebührend Rechnung.

##### 6.2 Beiträge des Bundes

Zwecks Erreichung der in Ziffer 5.1 genannten Programmziele, verpflichtet sich der Bund, für die in Ziffer 6.1 definierten Leistungen bzw. Massnahmen folgende globale Beiträge zu leisten:

Programmvereinbarung

Programmziel	Beitrag des Bundes
Programmziel 1	CHF .....
Programmziel 2	CHF .....
Programmziel 3	CHF .....
Total	CHF .....

Die weitere Finanzierung des Programms ist Sache des Kantons.

### 6.3 Finanzielle, zeitliche und materielle Abgrenzungen

.....  
 .....  
 .....

Hier werden, falls notwendig, finanzielle und materielle Abgrenzungen der Programmvereinbarung zu anderen Programmen, Projekten und Verträgen definiert. Mit den Abgrenzungen ist insbesondere sicherzustellen, dass es auf Seite Bund nicht zu Doppelsubventionierungen kommt. Auch das Übergangsregime und allfällige Drittfinanzierungen können hier dargestellt werden.

## 7 Zahlungsmodalitäten

### 7.1 Finanzplanung

Gestützt auf die kantonale Umsetzungsplanung zur Erreichung der Ziele gemäss Ziffer 6.1 werden die Bundesbeiträge voraussichtlich wie folgt in den Programmjahren zahlungswirksam:

- 1. Jahr 20.. CHF .....
- 2. Jahr 20.. CHF .....
- 3. Jahr 20.. CHF .....
- 4. Jahr 20.. CHF .....

### 7.2 Auszahlungsmodalitäten

Auf Antrag des Kantons zahlt der Bund dem Kanton die vereinbarten Bundesbeiträge im Rahmen der bewilligten Kredite in zwei Tranchen jährlich aus. Die Auszahlung der Tranchen wird in jedem Fall an den termingerechten Eingang und die Vollständigkeit der Jahresberichte *[allenfalls Halbjahresberichte; je nach Notwendigkeit zur Sicherstellung einer Reportinggrundlage, die notfalls rechtzeitige und adäquate Massnahmen ermöglicht]* geknüpft.“

Die unter Ziffer 7.1 vereinbarten Etappenzahlungen werden grundsätzlich unabhängig vom Grad der Zielerreichung vorgenommen. Folgende Ausnahmen sind zulässig:

- Zeichnen sich bereits zu Beginn der Programmperiode erhebliche Verzögerungen gegenüber der kantonalen Umsetzungsplanung ab, informieren die Kantone das Bundesamt im Rahmen der ersten Jahresberichterstattung. Gestützt darauf wird die Programmvereinbarung einschliesslich der Finanzplanung gemäss Ziffer 7.1 für die zweite Programmhälfte gemeinsam von Bund und Kantonen angepasst.

- Erfüllt der Kanton ... seine Aufgaben zur Erreichung der Ziele nach Ziffer 1 und 5.1 nicht oder nur mangelhaft, so kann das Bundesamt die Zahlungen gemäss Ziffer 7.1 kürzen oder ganz einstellen.
- Ausserdem kann die letzte Tranche nach Erhalt des letzten Jahresberichts geleistet werden.

### **7.3 Auszahlungsvorbehalt und Zahlungsverzug seitens des Bundes**

Die Auszahlung der Beiträge gemäss Ziffer 7.1 erfolgt unter dem Vorbehalt der Genehmigung der jeweiligen Voranschlagskredite durch das Parlament.

## **8 Berichterstattung**

### **8.1 Jahresberichte [allenfalls Halbjahresberichte, vgl. Ziff. 7.2]**

Der Kanton informiert den Bund [Intervall und 1. Termin definieren, z.B. jährlich, erstmals am....] über den Fortgang der Massnahmen bzw. den Grad der Zielerreichung, über die bisher erhaltenen Bundesbeiträge sowie über die insgesamt für die Zielerreichung eingesetzten Mittel. Der [zweite] Bericht enthält überdies Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine nächste Vereinbarungsperiode. Für die Berichterstattung verwendet der Kanton die vom Bund zur Verfügung gestellte Vorlage.

### **8.2 Einreichefristen**

Die Berichte werden jeweils per [Termin einfügen, z.B. Ende März des Folgejahres] eingereicht. Der Bund wertet die Berichte aus und meldet die Ergebnisse dem Kanton bis [Termin einfügen, z.B. Ende Juni].

## **9. Steuerung und Aufsicht**

### **9.1 Materielle und finanzielle Steuerung und Aufsicht**

Gestützt auf Art. 57 Abs. 1 FHG ist das Bundesamt für .... verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der im Rahmen der Programmvereinbarungen eingesetzten Mittel. Es nimmt diese Aufgabe insbesondere mit folgenden Instrumenten wahr:

- Steuerung über Zielvereinbarungen mit konkreten Zielen und Messgrössen
- Prüfung der Berichterstattung
- Durchführung von Stichprobenkontrollen: Das Bundesamt kann jederzeit Stichprobenkontrollen durchführen und das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit der vom Kanton weitergeleiteten Daten prüfen. Der Kanton erlaubt dem Bund die Einsicht in alle für die Programmvereinbarung relevanten Unterlagen.
- Bei Bedarf: Durchführung von Erfahrungsgesprächen.

Das detaillierte Steuerungs- und Aufsichtskonzept findet sich in Anhang.....

### **9.2 Finanzkontrolle**

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) und die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) können vor Ort das Vorhandensein, die Vollständigkeit und die Richtigkeit der vom





Kanton weitergeleiteten Daten überprüfen. Im Rahmen ihrer Kontrollen haben die EFK und die KFK Zugang zu den von dieser Programmvereinbarung verlangten Daten.

Die Prüfungsmodalitäten werden im Voraus zwischen der EFK und der KFK vereinbart. Ist kein gemeinsames Vorgehen möglich, darf die EFK die Kontrollen vor Ort auch alleine vornehmen. Die KFK ist immer zur Schlussbesprechung einzuladen. Alle Parteien erhalten direkt sämtliche Prüfberichte im Zusammenhang mit dieser Vereinbarung.

## **10 Erfüllung der Programmvereinbarung**

### **10.1 Erfüllung**

Die Programmvereinbarung gilt als erfüllt, wenn die Leistungs- und Qualitätsziele (resp. die Wirkungsziele) gemäss Ziffer 5.1 und 6.1 am Ende der Vereinbarungsdauer vollständig erreicht und die Beiträge gemäss Ziffer 6.2 und 7 ausbezahlt sind.

### **10.2 Nachbesserung**

Wird eines oder mehrere Ziele dieser Vereinbarung im vereinbarten Zeitraum nicht erreicht, so kann der Bund dem Kanton nach Ende der Vereinbarungsdauer eine Nachfrist von höchstens einem Jahr ansetzen, während der das Vereinbarte zu erreichen ist. Der Bund leistet für diese Nachbesserungen keine über Ziff. 6.2 hinausgehenden Beiträge. Die Pflicht zur Nachbesserung entfällt, sofern der Kanton nachweisen kann, dass die vereinbarte Leistung aufgrund unverschuldeter exogener Umstände nicht erreicht werden kann.

### **10.3 Rückzahlung**

Sind die Ziele der Programmvereinbarung auch unter Berücksichtigung der Ziffern 10.2 nicht vollständig erfüllt, so hat der Kanton lediglich Anspruch auf Bundesbeiträge, die proportional zur erreichten Leistung sind. Bundesbeiträge, die über den tatsächlichen Anspruch hinausgehen, werden vom Bund zurückgefordert. Die Rückforderung kann mit Beitragsansprüchen einer nächsten Programmperiode verrechnet werden.

## **11 Anpassungsmodalitäten**

### **11.1 Änderungen der Rahmenbedingungen**

Ändern sich während der Vereinbarungsdauer die Rahmenbedingungen in einem Ausmass, das die Erfüllung der Vereinbarung über Gebühr erschwert oder erleichtert, definieren die Parteien den Vereinbarungsgegenstand gemeinsam neu oder lösen die Programmvereinbarung vorzeitig auf. Die dabei zu berücksichtigenden Faktoren und Grenzwerte sind im Anhang .....festgelegt.<sup>2</sup>

Die Parteien verpflichten sich zur gegenseitigen Information bei Änderungen der Rahmenbedingungen.

---

<sup>2</sup> Textbaustein für Anhang: «Wenn veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen ein Spar- oder Entlastungsprogramm oder Sanierungsmassnahmen zur Folge haben, deren Umfang 2 % der Gesamtausgaben des Bundes oder des Kantons übersteigen, kann jede Partei verlangen, dass die zugrunde liegende Programmvereinbarung neu ausgehandelt wird. Die Vereinbarungspartner legen dabei namentlich fest, auf welche Leistungen zu verzichten oder in welchen Bereichen der Leistungsstandard zu reduzieren ist.»

\*Textbaustein für Anhang:

*„Wenn veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen ein Spar- oder Entlastungsprogramm oder Sanierungsmassnahmen zur Folge haben, deren Umfang 2% der Gesamtausgaben des Bundes oder des Kantons übersteigen, kann jede Partei verlangen, dass die zugrunde liegende Programmvereinbarung neu ausgehandelt wird. Die Vereinbarungspartner legen dabei namentlich fest, auf welche Leistungen zu verzichten oder in welchen Bereichen der Leistungsstandard zu reduzieren ist.“*

### **11.2 Antrag**

Um Vereinbarungsrevisionen gemäss Ziff. 11.1 auszulösen, ist dem Vereinbarungspartner schriftlich Antrag zu stellen unter explizitem Nachweis der Gründe.

### **11.3 Alternativerfüllung**

Wird eine vereinbarte Leistung ganz oder teilweise durch vom Kanton unverschuldete Umstände vorübergehend oder endgültig unerreichbar, so sind die in Bund und Kanton zuständigen Fachstellen in Delegation der für diese Programmvereinbarung zeichnungsberechtigten Organe befugt, den auf die entsprechende (Teil-) Leistung entfallenden Bundesbeitrag einvernehmlich einer alternativen, vergleichbaren Leistung zuzuordnen, sofern dies im Ergebnis der Erfüllung des ursprünglich Vereinbarten entspricht. Rechenschaft über eine allfällige Alternativerfüllung wird mit den Jahresberichten gemäss Ziffer 8 abgelegt.

Eine Alternativerfüllung kann im Bereich ..... insbesondere wie folgt erfolgen:

.....  
.....  
.....

### **11.4 Salvatorische Klausel**

Ist eine Bestimmung dieser Programmvereinbarung ganz oder teilweise unwirksam, berührt diese die Rechtswirksamkeit der gesamten Programmvereinbarung nicht. Die unwirksame Bestimmung ist dann so zu verstehen, dass der mit ihr angestrebte Zweck soweit wie möglich erreicht wird.

## **12 Grundsatz der Kooperation**

Die Parteien verpflichten sich, alle Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten aus dieser Programmvereinbarung nach Möglichkeit im Geiste der Kooperation zu lösen. Vor der Beschreitung des Rechtswegs sind insbesondere Begutachtungs-, Konfliktlösungs-, Mediations- bzw. andere der Beilegung von Meinungsverschiedenheiten dienende Verfahren zu erwägen.

## **13 Rechtsschutz**

Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 35 Abs. 1 SuG).

## 14 Änderung der Programmvereinbarung

Alle Änderungen dieser Programmvereinbarung bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Schriftform und der Unterzeichnung durch die Bevollmächtigten beider Parteien.

## 15 Inkrafttreten der Programmvereinbarung

Die durch beide Parteien rechtsgültig unterzeichnete Programmvereinbarung tritt – gegebenenfalls rückwirkend - per 1. Januar 20xx in Kraft.

## 16 Anhänge

Die Anhänge stellen integrierende Bestandteile der Programmvereinbarung dar.

Bern, .....

Schweizerische Eidgenossenschaft

Kanton .....

Bundesamt für .....

.....

Der Direktor

.....

.....

.....

### Beilagen

- Beilage 1: Kantonale Umsetzungsplanung
- Beilage 2: .....
- .....

Verteiler: Bund (1), Kanton (1)