

4. März 2013

edu-suisse - Positionspapier zur Inkraftsetzung und Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012

1. Ausgangslage

Die HFSV ist eine Finanzierungsvereinbarung (interkantonaler Zusammenarbeitsvertrag), die die Neuregelung des Lastenausgleichs zwischen den Kantonen im Bereich der Höheren Fachschulen bezweckt. Für die Ausgestaltung der interkantonalen Vereinbarung waren folgende Grundsätze und Ziele ausschlaggebend:

- Volle Freizügigkeit für die Studierenden
- Qualitative Steuerung des Angebots
- Festlegung einheitlicher Tarife mittels Vollkostenerhebungen

2. Handlungsbedarf

Die vorliegende Vereinbarung vom 22. März 2012 (in der angepassten Version vom 07. Mai 2012) und die sich in der Zwischenzeit konkretisierende Umsetzung stellen für Höhere Fachschulen, die wettbewerbsorientiert auftreten, eine ernstzunehmende existenzielle Bedrohung dar:

Diskriminierendes Gewinnverbot

Die HFSV sieht in Art. 3 Abs. 3 vor, dass Gewinne zur Reduktion der Studiengebühren oder zur Weiterentwicklung des Bildungsgangs einzusetzen sind. Die Bestimmung soll gemäss EDK Quersubventionierung verhindern. Tatsächlich stellt sie aber ein Gewinnverbot dar, welches risikotragende Privatunternehmen aus dem Markt drängt. Erst der Gewinn ermöglicht diesen eigenverantwortlichen Schulen, die Existenz zu sichern sowie neue, wachstumsfördernde Innovationen zu wagen. Ohne angemessenen Gewinn steht bei Anbietern ohne staatliche Absicherung die Aufrechterhaltung des Bildungsangebots für die Studierenden und der Arbeitsplätze für die Mitarbeitenden auf dem Spiel. Nach der in der Schweiz vorherrschenden marktwirtschaftlichen Überzeugung wird Quersubventionierung dann am wirksamsten und effizientesten verhindert, wenn Konkurrenz und Wettbewerb bestehen. Anstelle diskriminierender Gewinnverbote müsste die HFSV daher vielmehr dafür besorgt sein, dass neue Anbieter ungehindert in den Markt eintreten können und zwischen bestehenden Anbietern ein funktionierender Wettbewerb mit gleich langen Spiessen sichergestellt ist.

Programmierte Marktabschottung und Innovationsbremse

Die in Art. 2 der HFSV enthaltenen Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung von Bildungsgängen wirken absehbar innovationshemmend und marktabschottend. Darin sowie in Art. 3 wird die Anerkennung des Bildungsgangs durch das zuständige Bundesamt gefordert. Da das entsprechende Verfahren volle drei Jahre in Anspruch nimmt, muss der Bildungsanbieter einerseits bereit sein, das Risiko eines möglichen Misserfolgs im Markt und/oder im

Anerkennungsverfahren zu tragen. Andererseits muss er in der Lage sein, die für die mehrjährige Aufbauphase notwendigen Mittel vorzufinanzieren. In Anbetracht des Gewinnverbots (vgl. oben) sind der Aufbau der ausreichenden Finanzierungskraft und der notwendigen Risikotragfähigkeit aus eigener Kraft nicht möglich. Die Folgen dieser widersprüchlichen und einseitig private Bildungsanbieter benachteiligenden Bestimmungen sind absehbar: Die Markteinführung neuer Bildungsangebote wird ebenso behindert wie das Auftreten neuer Anbieter für bestehende Bildungsgänge. Damit wird die HFSV zum Bremsklotz produkt- und prozessorientierter Innovationen in der für die Schweizer Wirtschaft so bedeutsamen höheren Berufsbildung. Leidtragende werden selbstverständlich auch die potenziellen Studierenden sein, die sich bei der Wahl des für sie besten Bildungswegs auf innovative und verschiedenartige Angebote verlassen dürfen sollten.

Die Gefahr von Marktabschottung wird durch den Umstand vergrössert, dass ein Bildungsgang vom zuständigen Bundesamt nur dann anerkannt wird, wenn die Zustimmung des Standortkantons vorliegt. Aufgrund der in der HFSV verankerten Finanzierungsmechanismen besteht für die Kantone ein klarer fiskalischer Anreiz zur Begrenzung des Angebots und damit zur Einschränkung der Angebots- und Produktvielfalt.

Gefahr der Ungleichbehandlung und Wettbewerbsverunmöglichung

Die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung von Bildungsgängen in Art. 2 der HFSV wirken nicht nur potenziell marktabschottend und innovationshemmend. Den für die Subventionierung von Bildungsgängen erforderlichen Abschluss einer Leistungsvereinbarung zwischen Standortkanton und Bildungsanbieter birgt eine eminente Gefahr der Ungleichbehandlung von Bildungsanbietern durch die Kantone. Dies hängt einerseits mit den bereits geschilderten finanziellen Anreizen zur Angebotsbeschränkung zusammen. Andererseits sind die Kantone frei, nach welchen Kriterien sie den Abschluss von Leistungsvereinbarungen vorsehen. Eine unübersehbare Kriterienvielfalt und erheblicher Ermessensspielraum in der fallweisen Anwendung sind unausweichlich. Die Folge wird sein, dass unterschiedliche Anbieter (z.B. öffentliche und private, bestehende und neue) im gleichen Kanton und gleiche Angebote in unterschiedlichen Kantonen verschieden behandelt werden. Die Ideen der Freizügigkeit und eines funktionierenden, überregionalen Leistungswettbewerbs zugunsten der Studierenden sind so nicht zu verwirklichen. edu-suisse fordert deshalb, dass alle Anbieter und damit Nachfragenden ausnahmslos gleich behandelt werden. Wenn eine Höhere Fachschule für einen Bildungsgang das Anerkennungsverfahren des zuständigen Bundesamtes erfolgreich abgeschlossen hat, ist das Angebot vom jeweiligen Standortkanton ohne zusätzliche Bedingungen und Auflagen zu den gesamtschweizerisch einheitlichen Ansätzen (Semesterpauschalen pro Studierende/r) zu unterstützen.

Fehlerhaftes und intransparentes Rechnungssystem

Zur Festlegung der anwendbaren Tarife pro Bildungsgang fanden seit 2009 jährliche, alle Kantone umfassende Vollkostenerhebungen bei den Höheren Fachschulen statt. Die dabei angewandte Methodik und entsprechend die Qualität der erhobenen Daten sind mangelhaft. Das eingesetzte Erhebungsformular und die dazugehörigen Wegleitungen stellen keine transparente und einheitliche Datenerfassung sicher. So gibt es gerade im Infrastrukturbereich grosse Unschärfen und Unterschiede bei der Berechnung der Kosten. Damit besteht keine Gewähr, dass sämtliche involvierten, insbesondere staatlichen Institutionen, tatsächlich mit Vollkosten rechnen. Auch modulare Bildungsgänge werden nicht angemessen abgebildet. Unverständlich ist zudem, dass neu- und altrechtliche Bildungsgänge erhoben werden, obwohl nur Erstere nach Auskunft der EDK überhaupt beitragsberechtigt sind. Erschwerend kommt dazu, dass bei zahlreichen Bildungsgängen zu wenig Datensätze vorhanden sind, um statistisch zuverlässige

Konsequenzen abzuleiten. Zudem ist beim Kostenerhebungsformular auffallend, dass die Präsenzlektionen mit Unterrichtsstunden, von Dozenten begleitetem Selbststudium und Lerngruppen definiert werden. Das bedeutet, dass die Präsenzlektionen wohl von jeder Schule anders ausgelegt werden. Dies hat vermutlich auch zu grossen Verzerrungen in den Verrechnungen der Gemeinkosten geführt. Dabei gibt es doch für alle HF-Bildungsgänge gemäss Verordnung die Lernstunden. Wenn man nur noch nach berufsbegleitendem Studiengang mit Vorbildung (2880 Lernstunden), Vollzeitstudiengang mit Vorbildung (3600 Lernstunden) und Vollzeitstudiengang ohne Vorbildung (5400 Lernstunden) unterscheidet, könnte man die Verzerrungen eliminieren.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die erhebungstechnischen Voraussetzungen (Transparenz der Datenerhebung, ausreichende Qualität und Plausibilisierungsmöglichkeit der erhobenen Zahlen) für die Ausrichtung fairer Studierendenpauschalen auf der Basis tatsächlicher und vollständig vergleichbarer Vollkostenerhebungen (noch) nicht gegeben sind.

Bern, 4. März 2013/CZ/CS