



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 13. Januar 2015 / lbr

1200.124

Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), Genehmigung; 2. Lesung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Januar 2015

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden erklärte mit Kantonsratsbeschluss vom 16. November 1998 den Beitritt zur Interkantonalen Fachschulvereinbarung (Fachschulvereinbarung, bGS 414.25). Diese Vereinbarung regelt den interkantonalen Zugang zu Angeboten der höheren Berufsbildung und die Beitragsleistung der Kantone.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 22. März 2012 die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) verabschiedet und die Kantone eingeladen, das für die Ratifizierung vorgesehene Verfahren einzuleiten. Am 1. Januar 2014 ist die HFSV in Kraft getreten. Bis Ende 2014 waren 22 Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein der HFSV beigetreten, in weiteren Kantonen läuft derzeit ein Beitrittsverfahren.

Der Kantonsrat stimmte an seiner Sitzung vom 22. September 2014 der HFSV in 1. Lesung mit 58:0 Stimmen ohne Enthaltung zu. Im Rahmen der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen.

Am 31. Oktober 2014 tagte die Konferenz der Vereinbarungskantone der HFSV. Vertreten waren diejenigen Kantone, welche den Beitritt bis zu diesem Datum rechtskräftig beschlossen hatten. Dabei wurden Beiträge mit einem erhöhten Kostendeckungsbeitrag gemäss Art. 7 HFSV für die Bereiche «Gesundheit» sowie «Soziales» beschlossen. Bereits am 27. März 2014 beschloss die Konferenz der Vereinbarungskantone der HFSV diverse



Beiträge für weitere Ausbildungsgänge und -richtungen. Mit einer Ausnahme weisen diese Beiträge den ordentlichen Kostendeckungsgrad von 50 Prozent (Art. 6 Abs. 2 lit. b HFSV) auf.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Nach Art. 74 Abs. 3 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat interkantonale Verträge, soweit nicht die Stimmberechtigten oder der Regierungsrat zuständig sind. Nach Art. 60^{bis} Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung unterliegen interkantonale Verträge mit gesetzgebendem Charakter dem fakultativen Referendum. Die HFSV beinhaltet generell-abstrakte Regelungen, die in allen Vertragskantonen entweder direkt oder durch Erlass von Umsetzungsregeln zur Anwendung kommen. Damit handelt es sich um einen Vertrag mit gesetzgebendem Charakter, welcher dem fakultativen Referendum unterliegt und einer Genehmigung des Kantonsrates bedarf.

Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung (Art. 63 der Bundesverfassung, SR 101). Die inhaltliche Ausgestaltung der höheren Berufsbildung ist eine Bundeskompetenz (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Berufsbildung, BBG, SR 412.10). Die höhere Berufsbildung kann unter anderem an eidgenössisch anerkannten höheren Fachschulen erworben werden (Art. 27 Abs. 1 lit. b BBG). Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung hat eine Verordnung über die Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen erlassen. Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt (OdA) arbeiten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zusammen. Die Kantone gestalten den Vollzug.

2. Die höhere Berufsbildung im schweizerischen Bildungssystem

Die höhere Berufsbildung umfasst die höheren Fachschulen, die Vorbereitungskurse zu Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen. Die HFSV gilt für die Bildungsgänge der höheren Fachschulen. Die Fachschulvereinbarung bleibt für die Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen weiterhin bestehen. Diese Trennung macht Sinn. Bei den Vorbereitungskursen für Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen existieren bezüglich Inhalt, Struktur und Dauer keine vom Bund festgelegten Vorgaben.

3. Handlungsbedarf im Rahmen der bisher geltenden Fachschulvereinbarung

Die geltende Fachschulvereinbarung, welcher alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind, beruht auf dem sogenannten «À la carte-Prinzip». Das bedeutet, dass die Standortkantone entscheiden, welche Ausbildungsgänge sie der Vereinbarung unterstellen und wie hoch die entsprechenden Beitragsleistungen innerhalb eines festgelegten Rahmens sind. Die Vereinbarungskantone sind andererseits frei, für welche Angebote sie als Wohnsitzkanton Zahlungsbereitschaft erklären wollen. Dieses Prinzip führt zu grossen Unterschieden bei den Beitragsleistungen der Kantone. Folge ist eine unübersichtliche und unsichere Situation für die Bildungsanbieter sowie ungleiche finanzielle Rahmenbedingungen für die Studierenden. Ein weiterer Hand-



lungsbedarf besteht bei der Festlegung der Beiträge. Im Gegensatz zur geltenden Fachschulvereinbarung werden die Beiträge mit der HFSV auf der Basis der Vollkosten berechnet.

4. Wichtigste Neuerungen gemäss HFSV

a) Freizügigkeit

Mit der HFSV wird im Bereich der höheren Fachschulen das sogenannte «À la carte-Prinzip» aufgegeben. Neu zahlen Kantone, welche der Vereinbarung beigetreten sind, die Beiträge für sämtliche der Vereinbarung unterstellten Bildungsgänge. Damit wird die Freizügigkeit für die Studierenden entscheidend verbessert.

b) Ausgestaltung der Beiträge; verbesserte Kostentransparenz

Neu werden die Beiträge im Rahmen der HFSV auf der Grundlage der Brutto-Vollkosten (Betriebs- und Infrastrukturkosten) pro Bildungsgang ermittelt. Dabei werden für die gleichen Bildungsgänge einheitliche Semester-Pauschalen festgelegt (Art. 6 Abs. 2 lit. a HFSV). Die Vollkostenrechnung ist Voraussetzung für die Herstellung von Kostenwahrheit und Transparenz.

c) Verteilung der finanziellen Lasten; Steuerungsinstrumente der Kantone

Die Regelungen der HFSV tragen wesentlich dazu bei, dass sich die bisher unterschiedlich hohen Beiträge der Kantone für die höheren Fachschulen einander angleichen. Damit werden die finanziellen Lasten in diesem Teil der höheren Berufsbildung gleichmässiger und damit gerechter verteilt.

5. Bedeutung der HFSV für Appenzell Ausserrhoden

Im Vergleich zu Bildungsgängen an Fachhochschulen sind solche an höheren Fachschulen inhaltlich auf ein bestimmtes Fachgebiet ausgerichtet und weniger wissenschaftlich orientiert. Die höheren Fachschulen qualifizieren mit ihren Bildungsgängen Berufsleute für anspruchsvolle Tätigkeitsbereiche und Führungsfunktionen. Im Jahr 2014 absolvierten 276 Ausserrhoder Studierende eine höhere Fachschule. Im Jahr 2013 waren es noch 238. Keine höhere Fachschule hat ihren Sitz in Appenzell Ausserrhoden. Die Appenzeller Holzfachschule in Teufen bietet in Kooperation mit dem Zentrum für berufliche Weiterbildung in St. Gallen (ZbW) einen Lehrgang an.

Mit einem Beitritt zur HFSV wird der Zugang für Ausserrhoder Studierende zu den entsprechenden Ausbildungsgängen weiterhin gewährleistet. Dies ist aus bildungs- und aus wirtschaftspolitischer Sicht von Bedeutung. Sowohl die Ausserrhoder Wirtschaftsbetriebe als auch die öffentlichen Verwaltungen sind auf gut ausgebildete Berufsleute angewiesen. Dies gilt insbesondere auch angesichts des sogenannten Fachkräftemangels. Eine Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) aus dem Jahre 2014 kommt zum Schluss, dass dieses Phänomen breit über unterschiedliche Berufsfelder und Berufsarten gestreut ist.

Vom Fachkräftemangel betroffen sind unter anderem die Gesundheitsberufe. Im Zwischenbericht zum Gesundheitsbericht vom 21. Oktober 2014, welcher Gegenstand der Beratung des Ausserrhoder Kantonsrates vom 1. Dezember 2014 war, werden dazu Aussagen gemacht. Appenzell Ausserrhoden weist bei den Pflegeeinrichtungen die höchste Bettendichte aller Kantone der Schweiz auf. Es zeichnet sich eine Verschärfung des Mangels an Gesundheitsfachpersonal ab, die Zahl alter und chronisch kranker Menschen nimmt stetig zu. Um



die damit zusammenhängenden Herausforderungen bewältigen zu können, braucht es genügend und gut ausgebildete Gesundheitsfachpersonen. In diesem Zusammenhang ist auch die HFSV von Bedeutung. Im Jahr 2014 absolvierten 59 Studierende eine höhere Fachschule im Bereich Gesundheit, 2013 waren es noch 52.

6. Offene Fragen aus der 1. Lesung vom 22. September 2014

Zu Fragen oder Anliegen, welche im Rahmen der 1. Lesung nicht abschliessend beantwortet oder behandelt werden konnten, werden nachfolgend Aussagen gemacht.

a) Finanzierungsvereinbarung und Regelungskompetenz von Bund und Kantonen

Kantonsrat Tobler, Walzenhausen, führte aus, dass es bei der HFSV eigentlich nur um das Geld gehe. Die Studierenden der höheren Fachschulen (Tertiär B) seien gegenüber jenen im Hochschulbereich (Tertiär A) deutlich benachteiligt, was die finanzielle Beteiligung an den Ausbildungskosten anbelange.

Der Bund regelt abschliessend die Inhalte der höheren Berufsbildung. Angesichts der Kompetenzverteilung dürfen die Kantone keine inhaltlichen Bestimmungen erlassen. Deshalb beschränkt sich das Konkordat auf die Regelung des Interkantonalen Zugangs zu Ausbildungsgängen und die Abgeltung (vgl. Art. 1 HFSV). Hinsichtlich der Kostentragungspflicht durch die Studierenden bestehen Unterschiede zwischen den Universitäten und Fachhochschulen einerseits und der höheren Berufsbildung andererseits. Die HFSV kann die Ungleichheit zwar nicht eliminieren, aber immerhin reduzieren.

b) Bildungsabschlüsse der höheren Fachschulen

Kantonsrat Wiesli, Teufen, führte aus, dass die Bildungsabschlüsse der höheren Fachschulen in der Schweiz nicht mit denjenigen von europäischen Ausbildungsstätten vergleichbar seien. Für Absolvierende der schweizerischen höheren Fachschulen bestünden Nachteile. Im Ausland seien die schweizerischen Ausbildungsabschlüsse nicht bekannt, dort kenne man nur die Bezeichnungen «Master» und «Bachelor». Kantonsrat Wiesli fragt, ob – insbesondere seitens der EDK – Aktivitäten im Gange seien, um die höheren Fachprüfungsabschlüsse so zu gestalten, dass deren Stellenwert auch von internationalen, in der Schweiz aktiven Unternehmen verstanden werden

Die inhaltliche Ausgestaltung der höheren Berufsbildung ist nicht Sache der Kantone oder der EDK, sondern obliegt dem Bundesgesetzgeber. Im Bundesparlament ist derzeit eine Motion hängig, welche im Kern hinsichtlich der Abschlüsse der höheren Berufsbildung eine Titeläquivalenz zwischen schweizerischen und ausländischen Titelbezeichnungen und die Prüfung der Bezeichnungen «Berufs-Bachelor», «Bachelor HF» oder «Professional Master» verlangt.

c) Mitträgerschaft von Appenzell Ausserrhoden an höheren Fachschulen und abweichende Beiträge

Kantonsrat Tobler, Walzenhausen, erkundigte sich, ob Appenzell Ausserrhoden nebst der Mitträgerschaft an der Interkantonalen Försterschule in Maienfeld an weiteren Trägerschaften beteiligt sei und ob bilateral vereinbarte Beiträge, die von der HFSV abweichen, möglich seien.

Appenzell Ausserrhoden ist Mitträger der Interkantonalen Försterschule Maienfeld (vgl. die entsprechende Vereinbarung mit der bGS-Nummer 932.1), welche Ausbildungsgänge für Förster führt. Weitere Trägerschaften, an denen Appenzell Ausserrhoden beteiligt ist, bestehen nicht.



Nach Art. 2 Abs. 3 HFSV können zwei oder mehrere Kantone untereinander finanzielle Regelungen treffen, die von der Vereinbarung abweichen. Die geltende Fachschulvereinbarung kennt diesen Grundsatz ebenfalls (vgl. Art. 1 Abs. 2). Bei der Försterschule Maienfeld kommt diese Regelung heute zum Zuge, für Trägerkantone gilt das Stiftungsreglement und nicht die Beitragsansätze gemäss Fachschulvereinbarung. Ob eine ähnliche Regelung auch künftig im Vollzug der HFSV (ab Studienjahr 2015/16) zum Tragen kommen wird, steht heute nach Auskunft der Försterschule Maienfeld noch nicht fest.

7. Finanzielle Folgen für den Kanton Appenzell Ausserrhoden bei einem Beitritt zur HFSV

Bund, Kantone und Private beteiligen sich an der Finanzierung der höheren Berufsbildung. In der Ausserrhoder Staatsrechnung 2014 beliefen sich die Beiträge für die höhere Berufsbildung (Kto. 1274) auf rund Fr. 2.4 Mio. Davon entfiel der Betrag von Fr. 2.17 Mio. auf die höheren Fachschulen.

Die vorliegende Vereinbarung hat die Kantonsbeiträge zum Gegenstand, welche den Ausbildungsinstitutionen in Form von Semesterpauschalen pro studierende Person ausgerichtet werden. Von der auf der Basis der Brutto-Vollkosten ermittelten Pauschale eines Bildungsganges tragen die Vereinbarungskantone in der Regel die Hälfte (Art. 6 Abs. 2 lit. b HFSV). Die weiteren Kosten werden privat getragen, sei es durch die Studierenden selber oder durch deren Arbeitgeber.

Bei Bildungsgängen in den Bereichen «Gesundheit», «Soziales» sowie «Land- und Waldwirtschaft» können höhere Kostendeckungsbeiträge bis maximal 90 Prozent der durchschnittlichen Standardkosten pro studierende Person und Semester beschlossen werden (Art. 7 HFSV). Voraussetzung ist ein erhöhtes öffentliches Interesse, ein Zusammenhang mit einem gesetzlichen Versorgungsauftrag und ein Antrag der betreffenden Fachdirektorenkonferenz. Am 31. Oktober 2014 – also zwischen der ersten und zweiten Lesung der vorliegenden Vereinbarung – hat die Konferenz der Vereinbarungskantone in diesem Sinne für alle Bildungsgänge des Bereichs «Gesundheit» sowie für die meisten Bildungsgänge des Bereichs «Soziales und Erwachsenenbildung» einen Deckungsgrad von 90 Prozent festgelegt. Für die Bildungsgänge des Bereichs «Land- und Waldwirtschaft» wurde bereits am 27. März 2014 ein Kostendeckungsgrad von 80 Prozent beschlossen.

Somit sind nun sämtliche Kostenfaktoren bekannt, was im Zeitpunkt der ersten Lesung des vorliegenden Konkordats im Kantonsrat noch nicht der Fall war. Dementsprechend können nun verlässliche Aussagen zu den finanziellen Folgen eines Beitritts von Appenzell Ausserrhoden zur HFSV gemacht werden. Auf der Basis sämtlicher im Jahre 2014 ausbezahlter Semesterbeiträge gemäss Fachschulvereinbarung wurde eine Hochrechnung gemacht. Im Ergebnis sind aufgrund der Beitragsansätze der HFSV insgesamt Mehrkosten von jährlich rund Fr. 440'000 zu erwarten.

Die neuen Beiträge der HFSV wirken sich in den einzelnen Bereichen unterschiedlich aus. Markant ist die Kostensteigerung im Bereich «Gesundheit» (Mehrkosten von rund Fr. 430'000). Hinsichtlich der Ausbildungssituation und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels im Bereich der Gesundheitsberufe wird auf das Kapitel B.5. verwiesen. In den weiteren Bereichen heben sich die Mehr- und Minderkosten praktisch gegenseitig auf.



| | Fachschulvereinbarung | | HFSV | | | Veränderung | |
|---|------------------------------|-----------------------------|---|--|---|---|------------------------|
| | Anzahl Semesterbeiträge 2014 | Total Semesterbeiträge 2014 | Kostendeckungsgrad der Tarife gemäss HFSV | Beschlussdatum Tarife durch Konferenz Vereinbarungskantone | Hochrechnung Kosten gemäss Beiträge HFSV auf Basis der Anzahl Semesterbeiträge 2014 | Mehraufwand (=Differenz Summe Beiträge 2014 ./ Hochrechnung gemäss Beitragsansätzen HFSV) | Veränderung in Prozent |
| Hochrechnung finanzielle Auswirkungen Beitritt HFSV auf der Basis der Semesterbeiträge des Kalenderjahrs 2013 gemäss Fachschulvereinbarung | | | | | | | |
| HF Technik | 223 | 683'370 | 50% | 27.03.2014 | 664'000 | -19'370 | -2.8% |
| HF Hotel.-Restauration / Tourismus | 29 | 150'005 | 50% | 27.03.2014 | 119'500 | -30'505 | -20.3% |
| HF Wirtschaft | 132 | 319'590 | 50% | 27.03.2014 | 364'000 | 44'410 | 13.9% |
| HF Künste, Gestaltung und Design | 10 | 30'200 | 50% | 27.03.2014 | 32'000 | 1'800 | 6.0% |
| HF Verkehr und Transport | 0 | 0 | 50% | 27.03.2014 | 0 | 0 | 0.0% |
| HF Land- und Waldwirtschaft | 0 | 0 | 80% | 27.03.2014 | 0 | 0 | 0.0% |
| HF Gesundheit | 117 | 737'795 | 90% | 31.10.2014 | 1'168'500 | 430'705 | 58.4% |
| HF Soziales | 40 | 239'448 | 90% | 31.10.2014 | 252'000 | 12'552 | 5.2% |
| Summen | 551 | 2'160'408 | | | 2'600'000 | 439'592 | 20.3% |

Es stellt sich die Frage, welche Kostenfolgen sich ergeben, falls Appenzell Ausserrhoden nicht der HFSV beiträgt. Sofern der Kanton weiterhin für den Zugang zu höheren Fachschulen sorgt und Beiträge leistet, ist auch in diesem Szenario mit Mehrkosten in der oben genannten Grössenordnung zu rechnen. Die höheren Fachschulen der HFSV-Vereinbarungskantone werden beim Beitritt aus dem Anhang der Fachschulvereinbarung gestrichen (Art. 19 Abs. 1 HFSV). Bei einem allfälligen Nichtbeitritt müsste der Kanton Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der Fachschulvereinbarung mit allen Standortkantonen, die der HFSV beigetreten sind, separate bilaterale Vereinbarungen für den Zugang zu den betreffenden Schulen abschliessen. Vereinbarungskantone dürften dabei einem Nicht-Vereinbarungskanton kaum tiefere Beitragsansätze gewähren wollen, als die HFSV vorsieht. Tiefere Kosten für den Kanton würden wohl nur bei einer Kündigung der Fachschulvereinbarung resultieren, die ausfallenden Kantonsbeiträge hätten dann die Studierenden resp. deren Arbeitgeber zu tragen. Ein solcher Schritt ist aber sowohl aus bildungspolitischer als auch aus wirtschaftspolitischer Sicht abzulehnen.

8. Weitere Einzelheiten

In der Beilage finden Sie einen Kommentar der EDK zu den einzelnen Bestimmungen der HFSV (Beilage 2). Für weitere Einzelheiten wird auf dieses Dokument verwiesen.



C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 in 2. Lesung zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Marianne Koller-Bohl

sign. Roger Nobs

Marianne Koller-Bohl, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-----------|---|
| Beilage 1 | Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 |
| Beilage 2 | Kommentar der EDK vom 22. März 2012, angepasste Version vom 7. Mai 2012 |