



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5296.02

WSU/P095206
Basel, 15. August 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 14. August 2012

Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend Bildungsgutschriften für LehrabgängerInnen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2009 den nachstehenden Anzug Heidi Mück und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Lebenslanges Lernen stärkt die Arbeitnehmerinnen in Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Gerade für jüngere Berufsleute bedeuten qualifizierte Abschlüsse der Höheren Berufsbildung einen wertvollen Leistungs- und Erfahrungsausweis auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig werden den Unternehmen über diesen Weg hoch qualifizierte Praktikerinnen zur Verfügung gestellt.

Heute bestehen eine Unterfinanzierung der Höheren Berufsbildung und ungleich lange Spiesse zwischen diesem dualen, praxisnahen Bildungsweg und dem weitgehend staatlich finanzierten Weg über Hoch- und Fachhochschulen. In der Höheren Berufsbildung können Berufsleute das Erlernte direkt in ihrer Praxis umsetzen und sich neue Erfahrungen erschliessen. Bildungsgutschriften können einen Anreiz für zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten bieten, und sie werden auch genutzt. Wer einmal eine Weiterbildung gemacht hat, wird das mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder tun. Mit einer Weiterbildungs-Offensive über Bildungsgutschriften wird das Weiterbildungsverhalten nachhaltig positiv beeinflusst.

Es gibt gute Gründe, mit der nachfrageorientierten Förderung der Weiterbildung gerade bei den Lehrabgängerinnen anzusetzen: je früher der Anreiz gesetzt wird, desto nachhaltiger und rentabler ist die Wirkung. Und in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist die Stärkung junger ArbeitnehmerInnen besonders angezeigt. In Krisenzeiten ist die Gefahr gross, dass LehrabgängerInnen nicht weiter beschäftigt werden und keine neue Stelle finden. Diese Tendenz belegen auch aktuelle Zahlen zur Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz.

Eine kontinuierliche Weiterbildung ist für die Arbeitsmarktfähigkeit der Angestellten wie für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft von herausragender Bedeutung.

Die Unterzeichnenden bitten aus diesen Gründen den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- ob im Rahmen einer Weiterbildungs-Offensive und im Rahmen der schon jetzt vom Kanton durchgeführten Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit die Abgabe von Bildungsgutschriften für alle erfolgreichen Absolventinnen einer beruflichen Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) möglich wäre. Eine solche Bildungsgutschrift könnte zum Beispiel während fünf Jahren nach Abschluss der Lehre bei einer von Bund oder Kanton anerkannten Institution der höheren Berufsbildung eingelöst werden
- wie hoch eine solche Bildungsgutschrift sein müsste, um sinnvoll und wirkungsvoll zu sein und

welche Kosten dies dem Kanton verursachen würde. (In verschiedenen Kantonen wurde eine Bildungsgutschrift in der Höhe von CHF 5'000 angeregt)

- ob eine Koppelung der Abgabe von Bildungsgutschriften an die aktuelle Lage auf dem Arbeitsmarkt möglich und sinnvoll wäre (Bsp. Abgabe in Krisenzeiten, die nach bestimmten Kriterien, wie z.B. Quote der Jugendarbeitslosigkeit o.a. definiert würden).

Heidi Mück, Sibel Arslan, Mirjam Ballmer, Annemarie Pfeifer, Maria Berger-Coenen, Doris Gysin, Thomas Grossenbacher, Atilla Toptas, Gülsen Oeztürk, Franziska Reinhard, Brigitte Hollinger, Sibylle Benz Hübner, Markus Benz, Urs Schweizer, Beatrice Alder, Oswald Inglin“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Anzugstellenden verlangen zu prüfen, ob die Abgabe von Bildungsgutschriften für alle erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen einer beruflichen Grundbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) möglich wäre. Die Gutschriften könnten beispielsweise während fünf Jahren nach Abschluss der Lehre bei einer von Bund oder Kanton anerkannten Institution der höheren Berufsbildung eingelöst werden.

Die höhere Berufsbildung ist der nicht-akademische Teil der Tertiärstufe (Tertiär B) mit den Angeboten „Berufsprüfungen BP“ (eidg. Fachausweis) und „Höhere Fachprüfungen HFP“ (eidg. Diplom) sowie den Diplomstudiengängen an „Höheren Fachschulen HF“. Die nichtformalen Angebote der berufsorientierten Weiterbildung sind nicht Gegenstand dieses Anzugs.

2. Rechtsgrundlagen und Finanzierung der höheren Berufsbildung

2.1 Ebene Bund

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG; SR 412.10) regelt in Art. 26–29, Art. 42–44 sowie in Art. 52 und 53 die standardisierten Bildungsangebote der höheren Berufsbildung. Die Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV; SR 412.101) regelt beziehungsweise spezifiziert die Trägerschaft, das Genehmigungsverfahren sowie die Aufsicht der Bildungsangebote der höheren Berufsbildung.

2.2 Ebene Kanton

Das Gesetz über die Berufsbildung (SG 420.200) nimmt in § 42 Bezug auf die höheren Fachschulen und regelt die Aufsicht über die eidgenössisch anerkannten Bildungsgänge. § 44 gewährleistet Ausbildungsbeiträge an die höhere Berufsbildung. In § 45 wird die Beitragszahlung an alle Angebote statuiert, die in Art. 53 BBG angeführt sind, also auch an die höhere Berufsbildung. Die Verordnung über den Vollzug des kantonalen Berufsbildungsgesetzes (Berufsbildungsverordnung; SG 420.210) regelt in § 79 die Höhe der Beiträge und

bindet sie an die interkantonal vereinbarten Ansätze. Der Kanton Basel-Stadt ist Mitunterzeichner der Interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); diese regelt den Zugang zu den tertiären Fachschulen (Angebote des Tertiär B), die Stellung der Studierenden und die Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägern der Fachschulen leisten. Die FSV wird zurzeit revidiert.

2.3 Finanzierung der eidg. Prüfungen

Bisher subventionierte der Bund die Durchführung von eidgenössischen Prüfungen aufgrund von anrechenbaren Kosten. Dies entsprach einer jährlichen Unterstützung von CHF 1-2 Mio. Seit 2011 hat der Bund die Beteiligung am Prüfungsaufwand bei den eidgenössischen Berufsprüfungen (BP; eidg. Fachausweis) und höheren Fachprüfungen (HFP; eidg. Diplom) auf die gesetzlich vorgesehene maximale Beteiligung von 25 Prozent der Vollkosten erhöht. Ab 2012 sind dafür schätzungsweise CHF 15 Mio. notwendig. Zudem hat der Bundesrat im Juni 2011 die Ausarbeitung einer Verordnungsänderung von Artikel 65 BBV beschlossen, die eine Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Durchführung der Prüfungen vorsieht. Die Durchführung eidgenössischer Prüfungen wird hauptsächlich von den Organisationen der Arbeitswelt sichergestellt. Diese sind auch die Träger der Prüfungsverordnungen der eidgenössischen Prüfungen. Die Kantone sind nicht in die Durchführung der Prüfungen eingebunden und dementsprechend nicht zuständig für deren Finanzierung. Hingegen subventionieren viele Kantone Vorbereitungskurse für eidgenössische Prüfungen, so auch der Kanton Basel-Stadt.

2.4 Finanzierung der Vorbereitungskurse auf die eidg. Prüfungen

Die Vorbereitung auf diese Prüfungen ist frei und nicht vom Bund reglementiert. Die Angebote an Vorbereitungskursen sind sehr zahlreich und verteilen sich auf über 500 verschiedene Anbieter. 220 Anbieter sind private Institutionen, 160 sind öffentlich-rechtliche Institutionen und 120 Anbieter sind Institutionen der Berufsverbände. Die FSV enthält knapp 1'000 subventionierte Vorbereitungskurse. Im Jahr 2010 belief sich der Nettoaufwand des Kantons Basel-Stadt für diese Vorbereitungskurse auf rund CHF 2,1 Mio.

2.5 Finanzierung der Bildungsgänge an höheren Fachschulen

Im Gegensatz zu den eidgenössischen Prüfungen, bei denen nicht der Bildungsweg, sondern die Prüfung selbst reglementiert und eidgenössisch anerkannt ist, werden bei den höheren Fachschulen die Bildungsgänge eidgenössisch anerkannt. Die Finanzierung der Bildungsgänge an höheren Fachschulen wird vor allem von den Kantonen getragen und vom Bund über die Pauschalbeiträge mitfinanziert. Zurzeit bereiten die Kantone eine neue interkantonale Vereinbarung über Beiträge an Bildungsgänge der höheren Fachschulen vor, welche die Angebote in den neu hinzugekommenen Bereichen wie Gesundheit und Soziales miteinbezieht und die Beitragshöhe neu festlegt. Gemäss der Kostenrechnung des Bundesamts für Berufsbildung (BBT) haben Bund und Kantone die Durchführung von Bildungsgängen an höheren Fachschulen im Jahr 2010 mit CHF 320 Mio. finanziert. Der Nettoaufwand des Kantons Basel-Stadt belief sich im Jahr 2010 auf CHF 11,2 Mio. (9,6% des gesamten Nettoaufwands für die Berufsbildung; Durchschnitt aller Kantone: 9,4%).

Somit zahlte der Kanton Basel-Stadt 2010 CHF 13,3 Mio. an die höhere Berufsbildung (ohne Stipendien) oder 11,4% des gesamten Nettoaufwands für die Berufsbildung.

2.6 Ausbildungsbeiträge an die höhere Berufsbildung

Im Jahr 2010 hat das Amt für Ausbildungsbeiträge 52 Stipendien an Studierende der höheren Berufsbildung gesprochen. Die Stipendien in dieser Ausbildungskategorie erreichten den Gesamtbetrag von CHF 336'000.

3. Bildungsgutscheine als Förder- und Finanzierungsinstrument

Der im Auftrag des BBT durch die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern (Prof. Dr. Stefan Wolter) 2006 durchgeführte grossangelegte Feldversuch zeigte, dass sich mit finanzieller Unterstützung die Weiterbildungsbeteiligung auch von bildungsfernen Personengruppen durchaus steigern lässt. Für eine Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung sind deshalb Bildungsgutscheine sicherlich das richtige Anreizinstrument. Allerdings zeigt sich aber auch, dass es Faktoren gibt, die gegen einen flächendeckenden Einsatz von Gutscheinen sprechen. Erstens beobachtet man bei allen Personen mit nachobligatorischer Ausbildung (berufliche Grundbildung, Maturität) sogenannte Mitnahmeeffekte, die dazu führen, dass bei diesen Personen Gutscheine durchschnittlich nur in einem von drei Fällen tatsächlich zu Weiterbildung führen, die sonst nicht stattgefunden hätte. Zweitens lassen sich für jene Personen, die den Gutschein für Weiterbildung eingesetzt haben – zumindest kurzfristig – keine positiven Arbeitsmarkteffekte beobachten, was die Weiterbildungsfinanzierung durch die öffentliche Hand als Mittel zur Bekämpfung von Krisen auf dem Arbeitsmarkt relativiert.

Gemäss Anzug sollen Bildungsgutscheine jährlich flächendeckend an alle Absolventinnen und Absolventen einer beruflichen Grundbildung mit EFZ abgegeben werden. Angeregt werden CHF 5'000 pro Gutschein. Im Jahr 2010 haben 1'539 Kandidierende das EFZ erlangt. Bei einer Einlösequote von 17% (Feldexperiment Wolter 2006) wären dadurch dem Kanton Kosten in der Höhe von CHF 1,3 Mio. entstanden. In Berücksichtigung der obigen Ausführungen – Mitnahmeeffekt und kurzfristige Wirkung – wäre dies ein relativ hoher Aufwand.

Die Koppelung von Bildungsgutscheinen für Weiterbildungen im Bereich der höheren Berufsbildung mit den Bestrebungen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, wie das die Anzugstellenden wollen, wäre kaum oder nur sehr eingeschränkt möglich. Für das Absolvieren einer höheren Berufsbildung gilt in der Regel eine mehrjährige einschlägige Berufserfahrung als Voraussetzung. Die höhere Berufsbildung wäre unmittelbar nach Abschluss des EFZ gar nicht möglich.

4. Die Instrumente der Arbeitslosenversicherung und ergänzende Massnahmen

Für stellenlose Personen, so auch für stellenlose Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger bietet die Arbeitslosenversicherung im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen einige Hilfestellungen. Personen nach einer abgeschlossenen Ausbildung haben die Möglichkeit, durch drei- bis sechsmonatige Praktika Berufserfahrungen zu sammeln und damit die Chance auf eine Arbeitsstelle zu erhöhen. Daneben stehen auch der in diesem Anzug diskutierten Personengruppe natürlich die weiteren Bildungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung. Allerdings setzt die Finanzierung durch die Arbeitslosenversicherung immer voraus, dass die geplante Weiterbildung die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Bildungen, die hauptsächlich einer höheren Qualifizierung dienen, werden nicht finanziert.

Des weiteren setzt der Regierungsrat Mittel aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für die Qualifizierung der hier diskutierten Personengruppe ein: Junge Menschen, welche nach einer Lehre beim Kanton keine Arbeitsstelle finden, werden bis zu sechs Monate über das Lehrende hinaus weiterbeschäftigt. 2011 profitierten 26 junge Berufsleute von dieser Massnahme.

Ebenso werden dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit jährlich bis zu CHF 30'000 für sogenannte „Notfälle“ entnommen. Unter diesem Titel werden zum grössten Teil Weiterbildungskosten finanziert von arbeitslosen Menschen, die weder durch eine Sozialversicherung noch durch die Sozialhilfe unterstützt werden, die Weiterbildungsmassnahme aber sehr sinnvoll erscheint.

Finanziert durch die kantonale Arbeitslosenhilfe konnte 2011 mit zehn Personen eine Bildungsvereinbarung abgeschlossen werden. Dadurch können diese Personen eine längstens zwölf Monate dauernde Bildungsmassnahme besuchen. Sie erhalten in dieser Zeit ein Taggeld, die Massnahmekosten werden finanziert.

Der Bund stellte als Reaktion auf die Wirtschaftskrise 2008/09 für die Jahre 2010 und 2011 unter anderem 8'000 Weiterbildungsgutscheine für Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger bereit. Dieses nationale Programm wurde durch die Stiftung Speranza umgesetzt. Junge stellenlose Berufsleute konnten sich 50% von Weiterbildungskosten, im Maximum CHF 5'000 vergüten lassen. Diese Massnahme liegt somit den Vorstellungen der Anzugstellenden sehr nahe. Einem Zwischenbericht des Bundes Ende 2010 konnte entnommen werden, dass bis Ende September 2010 lediglich 78 Personen durch dieses Mittel gefördert wurden. Das heisst, dass nach mehr als einem Drittel der Laufzeit der Aktion weniger als 1% der geplanten Mittel eingesetzt werden konnten. Auch wenn noch kein Schlussbericht über die ganzen zwei Jahre vorliegt, muss vermutet werden, dass Weiterbildungsgutscheine in dieser Form kaum ein taugliches Mittel zur Krisenbewätigung sein können.

5. Schlussfolgerungen

Das bisherige Finanzierungssystem im Bereich der höheren Berufsbildung, ergänzt durch eidgenössische und kantonale Mittel gegen Arbeitslosigkeit und die Lastenverteilung zwischen Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt funktioniert an sich sehr gut.

Der Kanton Basel-Stadt leistet einen dem schweizerischen Durchschnitt entsprechenden Beitrag an die höhere Berufsbildung. Somit kann entgegen der Aussage im Anzug hier nicht von einer Unterfinanzierung gesprochen werden.

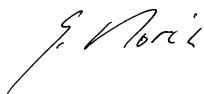
Nach Einschätzung des Regierungsrat lassen die bereits bestehenden Instrumente der höheren Berufsbildung, der Arbeitslosenversicherung/ Arbeitslosenhilfe und des Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einen gezielten Mitteleinsatz für die Weiterqualifizierung von Lehrabgängerinnen und Lehrabgängern zu. Eine flächendeckende Abgabe von Bildungsgutscheinen an Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger mit eidg. Fähigkeitszeugnis (EFZ) für Weiterbildungen der höheren Berufsbildung wäre eine relativ kostspielige, wenig wirksame Massnahme. Der Regierungsrat erachtet es deshalb nicht als sinnvoll, die vorgeschlagenen Weiterbildungsgutscheine für alle einzuführen.

Dazu kommt, dass die Neuregelung der Finanzierungsmechanismen inklusive des Umfangs der Beitragszahlungen der öffentlichen Hand für die höhere Berufsbildung sowohl auf Ebene des Bundes als auch der EDK zur Zeit in Überprüfung ist. Es wäre jetzt auf jeden Fall ein ungünstiger Zeitpunkt, auf Ebene Kanton eigene rechtliche Grundlagen zu schaffen beziehungsweise eigene, kantonale Lösungsvorschläge zur Finanzierung der höheren Berufsbildung zu erarbeiten.

Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend Bildungsgutschriften für LehrabgängerInnen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin