

Die neue Finanzierung in der höheren Berufsbildung und ihre Auswirkungen

Der Bund plant, die Vorbereitungskurse für die eidgenössischen Prüfungen in der höheren Berufsbildung neu in erheblichem Ausmass mitzufinanzieren. Die Auszahlungen sollen dabei direkt an die Kursteilnehmenden gehen. Welche Auswirkungen sind von dieser neuen Finanzierung zu erwarten? Einerseits würden die Kursteilnehmenden finanziell entlastet. Andererseits profitierten auch Arbeitgeber und Kursanbieter indirekt von einem Teil der Mittel. Die Nachfrage nach Kursen dürfte im Durchschnitt etwas steigen, wobei erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Berufen zu erwarten sind.



Die Prüfungsvorbereitungen werden zurzeit hauptsächlich von den Teilnehmenden und teilweise von deren Arbeitgebern finanziert. Die Beiträge des Bundes werden direkt den Teilnehmenden zugutekommen.

Foto: Keystone

Absolvierende von eidgenössischen Berufsprüfungen (BP) und von höheren Fachprüfungen (HFP) sind als Fachkräfte mit Tertiärbildung auf dem Arbeitsmarkt gefragt. Die Vorbereitungskurse für diese Prüfungen werden zurzeit hauptsächlich von den Teilnehmenden sowie – auf freiwilliger Basis – teilweise von deren Arbeitgebern finanziert.

Manche Kantone unterstützen zudem einen Teil der Kurse. Der Bund war dagegen bisher an der Finanzierung der Vorbereitungskurse nicht direkt, sondern lediglich via Pauschalbeiträge an die Kantone beteiligt.

Die geplante neue Bundesfinanzierung bringt drei grundsätzliche Neuerungen. Erstens wird der Bund neu Subventionen für die Vorbereitungskurse bereitstellen mit dem Ziel, die Kursteilnehmenden bei der Finanzierung zu entlasten.¹ Zweitens werden im Gegenzug die bisherigen kantonalen Subventionen, die in der Summe deutlich geringer ausfielen, weitgehend wegfallen. Drittens werden die Beiträge nicht – wie im Bildungssystem sonst üblich – an die Kursanbieter, sondern direkt an die Kursteilnehmenden ausbezahlt («subjektorientiert»).



Dr. Andreas Kuhn
Ökonom, Senior Researcher am Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP, Zollikofen



Prof. Dr. Jürg Schweri
Ökonom und Politologe, Leiter des Forschungsschwerpunktes «Steuerung der Berufsbildung» am Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP, Zollikofen

Prognosen auf der Grundlage beschränkter Informationen

Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) erhielt Anfang 2014 vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung

Tabelle 1

Durchschnittliche Kurspreise

	Preis exklusive...	Preis inklusive...	Preis (inkl.) pro Lektion
In CHF	...Zulassung, Prüfung, Lehrmittel und sonstige Kosten		
Berufsprüfungen	9908,10	13713,40	37,90
Höhere Fachprüfungen	13670,21	17502,80	52,30

Anmerkung: Verfügbar waren Angaben zu Preisen für 319 Berufs- und 66 höhere Fachprüfungen sowie zur Kursdauer für 283 Berufs- und 66 höhere Fachprüfungen. Zu den Details der Berechnung und der getroffenen Annahmen vgl. Kuhn, Schweri (2014).

Quelle: Kuhn, Schweri / Die Volkswirtschaft

und Innovation (SBFI) den Auftrag, die Auswirkungen der neuen Finanzierung auf den Markt der Vorbereitungskurse abzuschätzen² und ein Konzept für ein künftiges datengestütztes Monitoring der Entwicklungen in der höheren Berufsbildung zu erarbeiten.³ Die Ex-ante-Evaluation von geplanten Politikmassnahmen ist an sich schon eine grosse Herausforderung. Eine zusätzliche Schwierigkeit stellt im vorliegenden Fall der Umstand dar, dass nur wenige Informationen zum Markt der Vorbereitungskurse vorliegen. Gerade weil sich der Bund bisher nicht an den Kosten beteiligte, fehlen viele Daten, wie beispielsweise die Zahl der Teilnehmenden an Vorbereitungskursen oder die Anzahl Kursanbieter in der Schweiz. Aus diesem Grund wurden Abschätzungen und Empfehlungen aus der ökonomischen Fachliteratur und den wenigen bestehenden Studien zur höheren Berufsbildung abgeleitet. Ergänzend zur Literaturanalyse wurden eigene Daten erhoben, um die theoretischen Überlegungen mit aktuellen Daten aus dem Vorbereitungskursmarkt zu untermauern.

Stark segmentierter Markt für Vorbereitungskurse

In der Datenerhebung wurden die Kursanbieter, die Kursdauern und die Kurspreise für die je 20 grössten eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen erfasst und zusätzlich für je 5 zufällig ausgewählte, kleinere Prüfungen. Für diese 50 ausgewählten eidgenössischen Prüfungen konnten wir im Internet – ausgehend von den Listen der Prüfungsträgerschaften – insgesamt 355 Anbieter von Vorbereitungskursen für Berufsprüfungen sowie 74 für höhere Fachprüfungen ausfindig machen.

Die Analysen⁴ zeigen, dass der Markt für Vorbereitungskurse stark nach Regionen und Berufen/Prüfungen segmentiert ist. Dies äussert sich in einer insgesamt hohen Zahl von Anbietern, die sich jedoch auf

relativ wenige Prüfungen konzentrieren. Viele Anbieter bieten zudem nur für eine oder wenige Prüfungen Kurse an, was darauf hindeutet, dass wenig Synergien beim Anbieten von Kursen für unterschiedliche Prüfungen bestehen. Dabei verteilen sich die Anbieter innerhalb einer Prüfung auf verschiedene Regionen. Erst bei Prüfungen mit sehr vielen Abschlüssen sind mehrere Kursanbieter in einer Region die Regel. Diese Segmentierung nach Prüfungen und nach Regionen legt nahe, dass zwischen den Kursanbietern in den meisten Fällen nur ein eingeschränkter Wettbewerb stattfindet. Rechnet man die Zahl der Kursanbieter aus den vorliegenden, unvollständigen Angaben grob hoch, kommt man für die Schweiz auf rund 500 Kursanbieter für rund 900 verschiedene Vorbereitungskurse zu eidgenössischen Prüfungen.

Kurspreise, Umsatz und bisherige Subventionierung

Die durchschnittlichen Preise, die auf Angaben der Kursanbieter beruhen, sind in *Tabelle 1* dargestellt. Deren Analyse hat zunächst gezeigt, dass die Kurskosten im Schnitt mit der Kursdauer ansteigen. Für den Vergleich der Kurskosten müssen diese daher pro Lektion ausgewiesen werden. Analysiert man diese Kosten weiter, so zeigt sich, dass die Preise pro Lektion von Kursen für gleiche Prüfungen näher beieinander liegen als die Preise von Kursen für unterschiedliche Prüfungen. Ähnlichere Kosten von Kursen für gleiche Prüfungen sind an sich nicht überraschend; jedoch hatten frühere Studien kein solches Muster aufzeigen können. Der Befund bestätigt die festgestellte Segmentierung nach Prüfungen auch bezüglich der Kostenstruktur.

Anhand der Angaben zu Kurspreisen, zur Anzahl der Prüfungsabschlüsse im Jahr 2012⁵ sowie zur Quote der Prüfungsteilnehmenden mit Kursbesuch⁶ ist es möglich, den Gesamtumsatz auf dem Markt für Vorbereitungskurse grob zu schätzen. Ohne Berücksichtigung von Subventionen ergibt sich ein Gesamtumsatz von rund 236 Mio. Franken, inklusive bisherige Subventionen rund 289 Mio. Franken. Diese Zahlen sind allerdings angesichts der unvollständigen Datenlage nur als Grössenordnungen zu verstehen.

Die bisher weitgehend kantonale Subventionierung ist selektiv auf bestimmte Anbieter ausgerichtet. Sie wird neu durch Bundessubventionen an alle Kursteilnehmenden ersetzt. Das führt zur Gleichbehandlung aller Kursanbieter und ist vor allem für jene vorteilhaft, die bisher nicht

Kasten 1

Die höhere Berufsbildung im Fokus

Mit dem Ziel der Weiterentwicklung und Stärkung der höheren Berufsbildung hat das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) seit 2013 in Abstimmung mit den Verbundpartnern ein strategisches Projekt lanciert. Im Zentrum stehen die zukünftige Finanzierung, die Positionierung und die Anerkennung der höheren Berufsbildung. Das entsprechende Massnahmenpaket wurde dem Bundesrat nach der Sommerpause 2014 vorgelegt.

Im Bereich Finanzierung wurden bereits Anfang 2013 die Bundesbeiträge an die Durchführung der eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen von 25% auf 60% bis 80% erhöht. Ergänzend hat die Projektgruppe Pläne zur öffentlichen Unterstützung der Vorbereitungskurse von eidgenössischen Prüfungen konkretisiert, die im vorliegenden Artikel diskutiert werden. Diese Kurse machen aus Sicht der Teilnehmenden den Grossteil der direkten Gesamtkosten aus.

Bereits neu geregelt ist die Finanzierung bei den höheren Fachschulen: Am 1. Januar 2014 ist die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) in Kraft getreten, der bisher 15 Kantone beigetreten sind. Die mit der HFSV anvisierte verbesserte Freizügigkeit für die Studierenden wird damit ab dem Studienjahr 2015/2016 einsetzen. Ab dann wird auch diese Vereinbarung nach dem gleichen Prinzip wie die Finanzierungsvereinbarung für die universitären Hochschulen und jene für die Fachhochschulen funktionieren. Das bisher für die höheren Fachschulen geltende «À-la-carte-Prinzip» (die Kantone wählen, für welche Studiengänge sie Beiträge ausrichten) wird aufgehoben.

Anmerkung: Text: SBFI. Weitere Informationen siehe www.sbfi.admin.ch/hbb und www.edk.ch/dyn/21415.php.

subventioniert worden sind. Unsere Analysen zeigen weiter auf, dass die heutige Subventionierung sehr wahrscheinlich überdurchschnittlich Kursen für kleinere Prüfungen zugutekommt. Wenn die Bundessubventionen neu beispielsweise einen bestimmten Prozentsatz der anfallenden Kosten pro Teilnehmenden ausmachen, würde ein beträchtlicher Teil der Mitteln abschlussstärksten Prüfungen zufallen. Die neue Bundesfinanzierung dürfte daher zu einer Verlagerung von Mitteln von kleineren zu grösseren Anbietern führen.

Auswirkungen des Bundesbeitrags: Wer profitiert?

Betrachtet man die erwarteten Auswirkungen der Finanzierungsumstellung, stellt sich zunächst die Frage nach der Inzidenz: Während die nominelle Inzidenz einer Subvention beschreibt, wem die Subvention vordergründig – d.h. per Gesetz oder Verordnung – zufällt, beschreibt die reale Inzidenz, wem die Subvention faktisch zukommt. Nominell wird die subjektorientierte Bundespauschale vollständig den Kursteilnehmenden ausbezahlt. Aus zwei Gründen wird jedoch nur ein Teil der Mittel – im Vergleich zur Situation heute – bei ihnen verbleiben:

- Die Arbeitgeber werden ihre bisher hohe Unterstützung von Kursteilnehmenden vermutlich reduzieren. Heute übernehmen sie bei rund einem Viertel der Prüfungsteilnehmenden alle Kosten.⁷ Es ist nicht anzunehmen, dass sie ihre Unterstützung in diesen Fällen unverändert fortführen, sodass die Prüfungsteilnehmenden dank dem Bundesbeitrag einen Nettogewinn erzielen würden. Wahrscheinlicher ist, dass die Arbeitgeber in diesen Fällen ihre Unterstützung um den Bundesbeitrag reduzieren werden.
- Auch die Preise der Vorbereitungskurse dürften im Schnitt steigen. Ein Grund dafür ist, dass bisherige kantonale Anbietersubventionen zugunsten des Bundesbeitrags wegfallen. Zudem wird die Zahlungsbereitschaft der Kursteilnehmenden dank dem neuen Bundesbeitrag steigen, sodass die Kursanbieter einen Teil der zusätzlichen Mittel durch Preiserhöhungen abschöpfen können.

Für die reale Inzidenz des Bundesbeitrags lässt sich somit erwarten, dass zwar ein Teil der Bundesmittel die Kosten der Kursteilnehmenden reduziert, ein anderer Teil der Mittel jedoch den Arbeitgebern und den Kursanbietern zugutekommt.

Die Nachfrage dürfte nur geringfügig wachsen

Da der Bundesbeitrag die Kaufkraft der Teilnehmenden auf dem Vorbereitungskursmarkt erhöht, ist grundsätzlich mit einer höheren Nachfrage nach Kursen zu rechnen. Allerdings wird ein grosser Teil der Bundesmittel an Kursteilnehmende gehen, die ihren Kurs auch unter dem bisherigen Finanzierungsregime und damit ohne den Bundesbeitrag besucht hätten. In diesen Fällen spricht man von einem Mitnahmeeffekt, da der Bundesbeitrag keine Verhaltensänderungen – d.h. zusätzliche Kursteilnahmen – bewirkt, sondern nur die bisher von Privaten (Kursteilnehmenden und Arbeitgebern) getragenen Kurskosten ersetzt. Der Nachfragezuwachs dürfte daher begrenzt sein. Zu berücksichtigen ist weiter, dass sich die Situation bei den verschiedenen Prüfungen und Kursen sehr unterschiedlich präsentiert. Bei kleinen Prüfungen, deren Kurse bisher erheblich von kantonalen Subventionen profitiert haben, kann die Nachfrage angesichts der steigenden Marktpreise zur Kompensation der wegfallenden kantonalen Subventionen sogar sinken.

Schliesslich kann sich auch die Zusammensetzung der Kursteilnehmenden ändern: Im neuen Finanzierungsregime dürften sich vermehrt Personen mit weniger Arbeitgeberunterstützung und weniger Berufserfahrung für eine Kursteilnahme entscheiden.

Wird die Bildungsrendite geschmälert?

Die höhere Berufsbildung ermöglicht den Absolventinnen und Absolventen bislang eine substanzielle private Bildungsrendite.⁸ Dies bedeutet, dass die Kursteilnehmenden im Schnitt für ihre Auslagen durch einen deutlich erhöhten Lohn nach Absolvieren der eidgenössischen Prüfung entschädigt werden.

Die Auswirkungen der Finanzierungsumstellung auf die Bildungsrendite sind unklar. Einerseits senkt der Bundesbeitrag die Kurskosten, wodurch die Bildungsrendite steigt. Andererseits ist der höhere Lohn für Personen mit eidgenössischem Fachausweis beziehungsweise Diplom zurzeit auch darauf zurückzuführen, dass diese Ausweise einen Signalwert besitzen: Sie sind ein Signal dafür, dass sich die betreffende Person durch eine überdurchschnittliche Produktivität auszeichnet und darum in den meisten Fällen vom Arbeitgeber für unterstützungswürdig befunden wurde. Wird die starke Koppelung des Kursbesuchs an Arbeitgeberunterstützung und -selektion

gelockert, wird dieses Produktivitätssignal geschwächt. Arbeitgeber können sich künftig weniger darauf verlassen, dass Personen mit Fachausweis oder Diplom von ihren früheren Arbeitgebern als besonders leistungsfähig angesehen wurden. Der Lohnanstieg nach Erwerb eines Fachausweises oder eines Diploms würde damit kleiner ausfallen; die hohe Bildungsrendite wäre infrage gestellt.⁹ Zugunsten der Finanzierungsumstellung lässt sich jedoch einwenden, dass es aus Gründen der Chancengerechtigkeit erwünscht ist, dass Personen für den Besuch von Vorbereitungskursen künftig weniger auf die Unterstützung durch ihre Arbeitgeber angewiesen sind. Sinkende durchschnittliche Bildungsrenditen wären dabei in Kauf zu nehmen.

Empfehlungen

Angesichts der spärlichen Informationen, die für Analysen zur höheren Berufsbildung zur Verfügung stehen, sollte die Datenlage im Bereich der *höheren Berufsbildung deutlich verbessert* werden. Dies würde bei künftigen Neuerungen im System erlauben, auf vollständigere und aktuellere Analysegrundlagen zurückgreifen zu können.

Auch für das Funktionieren subjektorientierter Finanzierungen ist ein *mühevoller Zugang zu Kursinformationen* für die Teilnehmenden eine Voraussetzung, da sie mit ihrer Wahl die Finanzströme bestimmen. Unsere Internetrecherche zeigte einen gewissen Verbesserungsbedarf auf. Angaben zu genauen Kursdauern in Lektionen und mit differenzierten Preisangaben zu verschiedenen Kursmodulen und Zusatzkosten waren oft nicht vollständig vorhanden. Auch für die Beobachtung und Analyse des Marktes für Vorbereitungskurse aus Sicht von Politik und Verwaltung fehlen wichtige Kennziffern und Daten zu den Kursteilnehmenden und -anbietern. Diese sollten in Zukunft erhoben werden.

Über den Bedarf an Informations- und Datengrundlagen hinaus stellt sich die Frage, wie das *optimale Funktionieren des Vorbereitungskursmarktes mit subjektorientierter Bundesfinanzierung* gesichert werden kann. Dabei ist zu klären, unter welchen Bedingungen und in welcher Form zusätzliche staatliche Unterstützung für Prüfungen mit geringer Nachfrage möglich sein soll, falls diese Finanzierungsschwierigkeiten bekommen. Gewisse Prüfungen könnten wegen zu geringen öffentlichen Interesses – der Marktlogik entsprechend – keine Zukunft haben oder allenfalls mit verwandten Prüfungen zusammengelegt werden.

Weiter ist zu klären, wie der freie *Eintritt von neuen Anbietern in den Vorbereitungskursmarkt* gewährleistet werden kann. Für die Kursanbieter sind im subjektorientierten Finanzierungssystem keine neuen Auflagen vorgesehen. Die Qualität soll durch die Wahlfreiheit der Kursteilnehmenden sichergestellt werden, da sie ein Interesse haben, möglichst gut auf die Prüfung vorbereitet zu werden. Allerdings ist der Kursmarkt in eine Vielzahl von regionalen und berufsspezifischen Segmenten unterteilt, sodass die Auswahl an verschiedenen Kursen zur gleichen Prüfung in vielen Fällen beschränkt sein dürfte. Wenn der Eintritt von neuen Kursanbietern prinzipiell leicht möglich ist, stehen die Anbieter unter dem Druck, sich den Bedürfnissen der Kursteilnehmenden anzupassen, weil sonst neue Anbieter diese Bedürfnisse besser erfüllen. Bestehen dagegen Marktzutrittsschranken, ist die disziplinierende Wirkung des Wettbewerbs eingeschränkt.

Bei der Genehmigung der Prüfungsordnungen durch den Bund ist deswegen darauf zu achten, jene Elemente möglichst zu vermeiden, die zu Marktzutrittsschranken führen. Dazu gehören beispielsweise detaillierte Vorschriften zu Zulassungsvoraussetzungen für die Teilnehmenden, die bestehende Kursanbieter bevorzugen. Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass die Rollen der Prüfungsträgerschaft und der Kursanbieter, die heute oft von denselben Organisationen der Arbeitswelt eingenommen werden, sauber geklärt und voneinander getrennt sind, damit keine Interessenkonflikte entstehen können.

Kasten 2

Literatur

- Cattaneo, Maria A., Wolter, Stefan C. (2011): Der individuelle Ertrag einer höheren Berufsbildung. Die Volkswirtschaft, 12-2011, 63–66.
- Econcept (2011): Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT).
- Kriesi, Irene, Trede, Ines (2014): Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse. Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung.
- Kuhn, Andreas, Schweri, Jürg (2014): Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen. Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung.
- SKBF (2014): Bildungsbericht Schweiz 2014. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF.

1 Gemäss Schätzungen aufgrund des Gesamtumsatzes im Markt wird sich der Bundesbeitrag in der Grössenordnung von 60 bis 100 Mio. Franken pro Jahr bewegen. Dabei gilt es auch, die parlamentarischen Beschlüsse im Rahmen der BFI-Botschaft 2017–2020 abzuwarten.

2 Kuhn, Schweri (2014).

3 Kriesi, Trede (2014).

4 Im Detail nachzulesen in Kuhn, Schweri (2014).

5 Bildungsstatistik des Bundesamtes für Statistik.

6 Econcept (2011).

7 Econcept (2011).

8 Cattaneo, Wolter (2011).

9 SKBF (2014).