

Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung

Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen

Autoren

Dr. Andreas Kuhn
Prof. Dr. Jürg Schweri

Auftraggeber

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBF
Effingerstrasse 27
3003 Bern

Zollikofen, August 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Kontext und Zielsetzung dieser Studie	1
2	Aufbau der Studie	3
2.1	Begriffsdefinitionen	3
3	Ausgangslage in der höheren Berufsbildung	5
3.1	Zielsetzungen der Finanzierungsumstellung	5
3.2	Grosse Vielfalt in der höheren Berufsbildung	5
3.3	Hohe Bildungsrendite	6
3.4	Finanzierung der Vorbereitungskurse	6
3.5	Fehlende staatliche Reglementierung der Vorbereitungskurse	7
3.6	Marktstruktur	8
3.7	Beschränkte Aussagekraft bisheriger Evidenz zur Wirkung von subjektorientierter Bildungsfinanzierung	9
4	Empirische Analyse der aktuellen Marktstruktur	13
4.1	Datenerhebung	13
4.2	Analyse der Angebotsstruktur	15
4.3	Preisstruktur	22
4.4	Gesamtumsatz	27
4.5	Rückschlüsse auf die momentane Subventionierungspraxis	29
4.6	Informationen über die Vorbereitungskurse und Zugang zu den eidgenössischen Prüfungen	33
4.7	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	35
5	Auswirkungen der Einführung einer Bundespauschale	39
5.1	Inzidenz des Bundesbeitrages	39
5.2	Veränderungen in der Nachfrage nach Vorbereitungskursen	40
5.3	Veränderungen im Kursangebot	41
5.4	Marktpreise	44
5.5	Bildungsrendite	45
5.6	Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Teilnehmer/-innen, den Inhalt und die Erfolgsquote der Vorbereitungskurse	47
5.7	Unerwünschte Effekte	48
5.8	Übergangsphase und Ankündigungseffekte	50
5.9	Zusammenfassung der wichtigsten Punkte	51
6	Empfehlungen	53
6.1	Zentralisierte Bereitstellung von Informationen zu den angebotenen Kursen	53
6.2	Sicherstellung des Zugangs zu den eidgenössischen Prüfungen	53
6.3	Sicherstellung des freien Marktzugangs für Vorbereitungskursanbieter	54
6.4	Probleme für kleine Berufe/Prüfungen	56
6.5	Monitoring und unabhängige Evaluation	56
7	Schlussfolgerungen und Zusammenfassung	57
	Literatur	59
A	Liste der Berufe/Prüfungen	64

1 Kontext und Zielsetzung dieser Studie

Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) verfolgt im Rahmen seines Strategieprojektes zur höheren Berufsbildung eine gezielte Aufwertung und Neupositionierung der höheren Berufsbildung. Zentraler Bestandteil dieser Strategie ist eine substantielle Erhöhung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Vorbereitungskurse zu den eidgenössischen Prüfungen (BBT 2008, econcept 2013). Gleichzeitig wird ein Wechsel auf ein subjektorientiertes Finanzierungsinstrument angestrebt (econcept 2014). Ein solch grundlegender Systemwechsel in der Finanzierung der höheren Berufsbildung wirft Fragen auf zu den möglichen Auswirkungen.

Aus diesem Grund hat das SBFI das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP beauftragt, eine ökonomische Einschätzung zur geplanten Einführung einer durch Bundesmittel finanzierten Pauschale an die Kosten der Kurse, welche auf die Berufsprüfungen (BP) sowie die höheren Fachprüfungen (HFP) vorbereiten, durchzuführen. Die Studie besteht aus folgenden Elementen: (i) eine Zusammenfassung theoretischer Argumente und zentraler empirischer Ergebnisse zu den Auswirkungen von nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten in der Bildungspolitik; (ii) eine Analyse der aktuellen Markt- und Preisstrukturen im Markt für Vorbereitungskurse zu den Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen; (iii) eine Analyse der möglichen Auswirkungen der geplanten Finanzierungsumstellung durch den Bund; sowie schliesslich (iv) konkrete Empfehlungen und Anregungen zur geplanten Neufinanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung.

Das Hauptziel dieser Studie ist es, eine umfassende Auslegeordnung zu den möglichen Auswirkungen der geplanten Neufinanzierung in der höheren Berufsbildung bereitzustellen, welche sich auf ökonomische Mechanismen, auf bestehende empirische Evidenz als auch auf die bisherigen Erkenntnisse zur höheren Berufsbildung stützt. Gleichzeitig wird bei der Analyse der möglichen Auswirkungen ein spezielles Augenmerk auf die anerkannten Alleinstellungsmerkmale der höheren Berufsbildung - beispielsweise den hohen Anteil an Finanzierung durch die Arbeitgeber oder die vergleichsweise hohe Bildungsrendite - gerichtet sein, da die Neufinanzierung die bisherigen Stärken der höheren Berufsbildung nicht negativ beeinflussen soll. Parallel zur vorliegenden Studie haben Kriesi und Trede (2014) verschiedene Aspekte eines kurz- und mittelfristigen Monitorings des Systemwechsels in der öffentlichen Finanzierung der eidgenössischen Prüfungen analysiert.

2 Aufbau der Studie

Dieser Bericht ist folgendermassen aufgebaut. Im folgenden Abschnitt 3 wird die Ausgangslage im Bereich der höheren Berufsbildung aus einer ökonomischen Perspektive beleuchtet. In Abschnitt 4 werden einzelne Aspekte der momentanen Marktstruktur untersucht auf der Basis von speziell für diesen Bericht erhobenen Daten zu den angebotenen Vorbereitungskursen. Abschnitt 5 enthält Überlegungen zu möglichen Auswirkungen der Einführung einer Bundespauschale auf der Basis von ökonomischen Gesetzmässigkeiten und den Erkenntnissen aus den beiden vorangegangenen Abschnitten. In Abschnitt 6 formulieren wir konkrete Empfehlungen und Anregungen zur Neustrukturierung der Bundesmittel an die eidgenössischen Prüfungen. In Abschnitt 7 schliessen wir den Bericht mit einer zusammenfassenden Beurteilung der wesentlichen Chancen und Risiken der geplanten Neufinanzierung in der höheren Berufsbildung ab.

Eine nichttechnische Zusammenfassung der wichtigsten Resultate dieses Berichtes erscheint im September 2014 in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“.

2.1 Begriffsdefinitionen

Zur Vereinfachung des Textes wird im Folgenden mit folgenden Begriffsdefinitionen gearbeitet.

- Die Vorbereitungskurse zu den Berufsprüfungen (BP) oder zu den höheren Fachprüfungen (HFP) werden verkürzt als Vorbereitungskurse oder als Kurse bezeichnet.
- Der geplante Beitrag an die Kosten der Vorbereitungskurse durch Bundesmittel wird im Folgenden als „Bundesbeitrag“ oder „Bundespauschale“ bezeichnet.
- Der neue Finanzierungsmodus ab 2017 wird als „Finanzierungsumstellung“ oder „Neufinanzierung“ bezeichnet. Damit sind alle neuen Aspekte der Finanzierungsumstellung – namentlich die Erhöhung der Bundesmittel, der weitgehende Wegfall bisheriger kantonalen Subventionen sowie die Auszahlung der Beiträge an die Kursteilnehmenden (Subjektorientierung) – gemeinsam gemeint.

3 Ausgangslage in der höheren Berufsbildung

In diesem Abschnitt wird erläutert, welche wesentlichen Charakteristika der höheren Berufsbildung und der geplanten Finanzierungsumstellung berücksichtigt werden müssen bei der Analyse von möglichen Auswirkungen der Finanzierungsumstellung. Die Darstellung der Ausgangslage stützt sich im Wesentlichen, und wo nicht anders vermerkt, auf die bestehenden Studien zu verschiedenen Aspekten der höheren Berufsbildung (Schärler et al. 2009, econcept 2011, econcept 2013, econcept 2014, Ecoplan 2014, Seiler et al. 2009).

3.1 Zielsetzungen der Finanzierungsumstellung

Durch die Umstellung im Finanzierungssystem werden im Wesentlichen folgende Ziele angestrebt (econcept 2013: 23f.): Die erste Zielsetzung ist eine finanzielle Entlastung der bisherigen Kursteilnehmer/-innen. Zweitens soll die Systemumstellung die umfassende Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen sicherstellen. Drittens soll durch die Umstellung ein „qualitativ hochwertiges und kostenoptimiertes Angebot an Vorbereitungskursen“ sichergestellt werden. Schliesslich werden als sog. Funktionsziele das Schaffen nachhaltiger Rahmenbedingungen und Finanzierungsgrundlagen, ein transparentes System sowie ein begrenzter Administrationsaufwand genannt.

Gleichzeitig sollen die bisherigen Alleinstellungsmerkmale der höheren Berufsbildung möglichst nicht tangiert werden (econcept 2013: 22 f.).

3.2 Grosse Vielfalt in der höheren Berufsbildung

Ein erstes herausragendes Merkmal der höheren Berufsbildung ist die grosse Vielfalt an unterschiedlichen Abschlüssen. Aktuell existieren rund 210 Berufsprüfungen sowie 160 höhere Fachprüfungen, welche durch das SBFI anerkannt sind, mit einer entsprechend grossen Variation in den Inhalten der entsprechenden Vorbereitungskurse. Die Heterogenität äussert sich unter anderem darin, dass die eidgenössischen Prüfungen bzw. die vorbereitenden Kurse teilweise die Funktion von strukturierter beruflicher Weiterbildung und Spezialisierung haben, teilweise jedoch die Berufsausübung erst ermöglichen, beispielsweise bei der Polizei.¹

¹ econcept (2011: 4) unterscheidet vier Funktionen der eidgenössischen Prüfungen, namentlich Berufsspezialisierung, Branchenspezialisierung, Zulassung zu reglementierten Berufen und Neuqualifikation.

Diese Variabilität muss auch bei der Analyse der Marktstruktur sowie möglicher Auswirkungen durch die Einführung der Bundespauschale berücksichtigt werden. Insbesondere ist eher von verschiedenen Teilmärkten als von einem gemeinsamen Markt für die Vorbereitungskurse auszugehen (Abschnitt 4.2 wird genauer auf diesen Aspekt eingehen).

3.3 Hohe Bildungsrendite

Ein zweites herausragendes Merkmal der Abschlüsse der höheren Berufsbildung ist ihre vorteilhafte Positionierung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Die Abschlüsse der höheren Berufsbildung sind im Durchschnitt mit einer vergleichsweise hohen Bildungsrendite verbunden (Cattaneo 2011, Cattaneo und Wolter 2011, Weber 2003). Dies bedeutet, dass das höhere Lohneinkommen mit eidgenössischem Fachausweis oder Diplom einen relativ guten Ertrag für den investierten Aufwand (für die Vorbereitung und das Absolvieren der Prüfung) bietet. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Umstand zunächst insofern erstaunlich, als die eidgenössischen Prüfungen als eine Zertifizierung von während der Berufsausübung erworbenen Kompetenzen konzipiert sind, da der Besuch von Vorbereitungskursen für die Prüfungsteilnahme nicht vorgeschrieben ist.²

Im Hinblick auf die Finanzierungsumstellung interessiert vor allem, ob sich die Bildungsrendite verändern wird und ob Personen, die durch den Bundesbeitrag neu zur Kursteilnahme bewegt würden, auch von einer hohen Bildungsrendite profitieren könnten. Diesen Fragen gehen wir in Abschnitt 5.5 nach.

3.4 Finanzierung der Vorbereitungskurse

Ein weiteres herausragendes Merkmal der höheren Berufsbildung ist die Tatsache, dass die Kosten für die Vorbereitungskurse zum grössten Teil privat getragen werden, d.h. entweder durch die Teilnehmer/-innen selbst und/oder durch ihre Arbeitgeber/-innen.³ Eine Befragung unter Absolventen und Absolventinnen von Vorbereitungskursen hat ergeben, dass 58% (BP) bzw. 67% (HFP) der Kursteilnehmer/-innen durch ihre Arbeitgeber unterstützt werden (econcept 2011). Im Durchschnitt über alle Kursteilnehmer/-innen übernehmen die Arbeitgeber rund 35% der Kurskosten. Bemerkenswerterweise übernimmt der Arbeitgeber bei rund einem Viertel aller Prüfungsteilnehmenden sogar die voll-

² Die BP und HFP ermöglichen es Autodidakten, ihre Kompetenzen durch erfolgreiches Absolvieren der Prüfung sichtbar zu machen. In diesem Zusammenhang wäre es wichtig zu wissen, wie hoch die Erfolgsquote von Personen ist, die keinen Vorbereitungskurs besucht haben. Dies würde erlauben zu beurteilen, ob man die Prüfung, wie de iure vorgesehen, auch ohne einen vorherigen Kursbesuch bestehen kann.

³ Im Unterschied dazu sind die eidgenössischen Prüfungen seit dem Jahr 2013 stark durch den Bund subventioniert.

ständigen Kosten der Kursteilnahme. Diese Arbeitgeberunterstützung trägt zur oben erwähnten, relativ hohen Bildungsrendite bei. Es kommt hinzu, dass Kursteilnehmende ihre Ausbildung berufsbegleitend absolvieren, also nicht oder nur beschränkt auf Lohn verzichten müssen. Dies steht im Gegensatz zu Vollzeitausbildungen, die sonst im Tertiärbereich vorherrschen: Studierenden entstehen in der Regel hohe Kosten (sog. Opportunitätskosten), weil sie neben der Ausbildung nicht oder nur sehr eingeschränkt Geld verdienen können.

Aus ökonomischer Sicht wirft dies unter anderem die Frage auf, wie sich die substanzielle finanzielle Beteiligung der Firmen erklären lässt. Eine plausible Erklärung lautet, dass die Arbeitgeber/-innen die Abschlüsse der höheren Berufsbildung bewusst und sehr gezielt als Instrument der Personalförderung einsetzen, um einzelne Mitarbeiter/-innen zu fördern und diese längerfristig an die Firma zu binden.⁴ Zwar kann die Investition der Firma durch einen Jobwechsel der Arbeitnehmerin verloren gehen, die Firmen sichern sich allerdings in vielen Fällen mittels Rückzahlungsverpflichtungen gegen einen finanziellen Verlust durch einen unmittelbaren Abgang der Arbeitnehmer/-innen ab.

Wir werden der Frage, ob sich die Arbeitgeberbeteiligung aufgrund der neuen Bundespauschale ändern wird, in Abschnitt 5.7 nachgehen.

3.5 Fehlende staatliche Reglementierung der Vorbereitungskurse

Ein weiteres Charakteristikum der eidgenössischen Prüfungen ist, dass lediglich die Prüfungen staatlich reglementiert sind, nicht aber die Kurse, welche – auf freiwilliger Basis – zur Vorbereitung auf die Abschlussprüfungen besucht werden. Dies bedeutet, dass der Staat in diesem Segment der Tertiärbildung, im Unterschied zu den höheren Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten, bisher eine untergeordnete Rolle spielt. So gibt es beispielsweise keine staatlichen Massnahmen zur Sicherung der Qualität in den Vorbereitungskursen. Eine wichtige Rolle fällt dagegen den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) zu, die gemäss Art. 28 Abs. 2 BBG „die Zulassungsbedingungen, Lerninhalte, Qualifikationsverfahren, Ausweise und Titel“ der eidgenössischen Prüfungen regeln. Damit soll die Arbeitsmarktnähe der Prüfungen gewährleistet werden. Im Verbund mit dem Fehlen staatlicher Vorgaben führt dies zu einer grossen Heterogenität im Bereich der eidgenössischen Prüfungen in fast allen Aspekten. Beispielsweise wird die Qualitätssi-

⁴ Eine solche Interpretation ist zudem konsistent mit der Beobachtung, dass die Beteiligung der Arbeitgeber mit der Grösse der Firma zunimmt (econcept 2011). Grössere Firmen haben einen grösseren internen Arbeitsmarkt und sind daher besonders daran interessiert, gute Mitarbeitende langfristig an sich zu binden.

cherung von den Organisationen der Arbeitswelt in der Praxis sehr unterschiedlich wahrgenommen (Baumeler et al. 2014).

Für die weiteren Analysen bedeutsam ist somit die Erkenntnis, dass die Vorbereitungskurse nicht staatlich reglementiert sind, dass jedoch die Prüfungen und in der Folge teilweise auch die Kurse einer parastaatlichen Regulierung durch die Organisationen der Arbeitswelt unterliegen.⁵ Es kann daher nicht ohne Weiteres von einem freien, unreglementierten Markt für Vorbereitungskurse ausgegangen werden.

3.6 Marktstruktur

Eine Konsequenz der fehlenden staatlichen Reglementierung der Vorbereitungskurse ist die Tatsache, dass zur aktuellen Anbieterstruktur auf dem Markt nur wenige öffentlich zugängliche Informationen vorhanden sind (vgl. dazu Kriesi und Trede 2014). Es gibt beispielsweise keine vollständige Liste aller Kursanbieter für die verschiedenen Prüfungen. Weiter fehlen Informationen wie die Verteilung der Kursteilnehmer/-innen auf die verschiedenen Anbieter, was Aussagen über die Wettbewerbsstruktur zulassen würde, oder eine Liste der Preise der verschiedenen Angebote.⁶ Gesichert ist deshalb zunächst einzig, dass private Anbieter in diesem Markt eine wesentlich wichtigere Rolle einnehmen als in anderen Bereichen des Schweizer Bildungssystems, wenn man von der Bedeutung der Arbeitgeber als Lehrstellenanbieter in der beruflichen Grundbildung absieht. Die Rolle der Anbieter von Vorbereitungskursen ist am ehesten vergleichbar mit der Rolle privater Anbieter auf dem Markt für Weiterbildungsangebote. Der Mangel an Daten zur Marktstruktur erschwert es, die Wirkungen der Finanzierungsumstellung im Voraus einzuschätzen. Abschnitt 4 präsentiert aus diesem Grund verschiedene empirische Analysen zur Frage der Marktstruktur.

⁵ Zum Korporatismus und der starken Stellung der Interessenverbände in der schweizerischen Politik sowie zum parastaatlichen Politikvollzug, siehe Armingeon (2011) und Linder (2012).

⁶ Es existiert lediglich eine Liste der anerkannten Abschlüsse sowie der jeweiligen Prüfungssekretariate. Die vollständige Liste der anerkannten Abschlüsse ist auf der Homepage des SBFI zugänglich.

Wettbewerbsbeschränkungen durch die aktuelle Praxis der kantonalen Subventionierung

Verschiedene institutionelle Faktoren deuten trotz der weitgehend fehlenden staatlichen Regulierung des Marktes für Vorbereitungskurse auf einen unvollständigen Wettbewerb hin (z.B. Fazekas und Field 2013). Die Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen ist unter der noch geltenden Fachschulvereinbarung (FSV) der Kantone eingeschränkt. Auch unterscheiden sich die Subventionsregime zwischen den Kantonen, so dass kein Überblick darüber besteht, welche spezifischen Angebote in welchem Umfang durch öffentliche Mittel unterstützt werden und ob insbesondere auch Angebote unterstützt werden, welche in direkter Konkurrenz zu privaten, nicht-subventionierten Anbietern stehen. Es ist davon auszugehen, dass heute eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der nicht-subventionierten Anbieter besteht.

3.7 Beschränkte Aussagekraft bisheriger Evidenz zur Wirkung von subjektorientierter Bildungsfinanzierung

Um die Auswirkungen der Finanzierungsumstellung abzuschätzen, liegt es nahe, auf bestehende Erfahrungen zu Finanzierungsumstellungen in der Schweiz und in anderen Ländern zurückzugreifen. Die bestehende Literatur zu subjektorientierten oder nachfrageorientierten Finanzierungsmodi, auch als subjektorientierte Instrumente der Bildungsfinanzierung bezeichnet, geht jedoch zu einem grossen Teil von einer fundamental anderen Ausgangslage aus (Bradford und Shaviro 2000, Ladd 2002, Neal 2002, McEwan 2004, Payne 2010, Steuerle 2000, Wolter 2001), als wir sie bei den eidgenössischen Prüfungen antreffen. Dies betrifft insbesondere die Marktsituation vor der Einführung des neuen Finanzierungsinstruments, die Zielvorgaben an das Instrument sowie weitgehend auch seine konkrete Ausgestaltung.

Die ökonomische Forschung zu subjektfinanzierten Finanzierungsinstrumenten in der Bildungspolitik spielt sich zumeist vor dem Hintergrund eines staatlich durchgehend regulierten Bildungssystems ab, in welchem die Nachfrager/-innen keine oder nur sehr eingeschränkte Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern von Bildungsangeboten haben, jedoch zum Erwerb der entsprechenden Bildungsleistung verpflichtet sind. Dies trifft etwa auf die Primarstufe und Sekundarstufe I in der Schweiz zu. In den meisten Studien wird als wesentliches Ziel der Einführung von subjektorientierten Instrumenten eine Verbesserung der als ungenügend beurteilten Qualität der erbrachten Bildungsleistungen formuliert. Die Qualitätsverbesserung soll sich dabei dank der Wahlmöglichkeiten der Nachfrager/-innen ergeben, die zu einem Wettbewerb zwischen den Anbietern führt. Eine

ergänzende Zielsetzung besteht häufig darin, die Wahlmöglichkeiten von finanziell schlechter gestellten Personen zu verbessern.⁷

Der Markt für Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung unterscheidet sich fundamental von diesem Szenario. Einerseits ist er nicht staatlich reguliert. Die Anbieter sind beispielsweise nicht zu einer externen Zertifizierung oder dergleichen verpflichtet und ein freier Markteintritt ist prinzipiell möglich. Die Nachfrager/-innen nach Bildungsleistungen haben in diesem spezifischen Markt auch bereits die Möglichkeit, aus verschiedenen Anbietern den passenden auszuwählen (sofern verschiedene Anbieter entsprechende Kurse anbieten) und sind nicht an einen spezifischen Anbieter gebunden (unter dem Vorbehalt der eingeschränkten Freizügigkeit im Rahmen der FSV). Weiter gibt es unseres Wissens kein Vorbild für eine allgemeine Finanzierungsreform in einem Bildungsmarkt, der durch einen solch hohen Anteil an Finanzierung durch die Arbeitgeber gekennzeichnet war wie die höhere Berufsbildung. Ein Unterschied ist zudem, dass die Teilnahme an den Vorbereitungskursen im Prinzip freiwilliger Natur ist. Schliesslich unterscheidet sich auch die bildungspolitische Zielsetzung: mit der Finanzierungsumstellung wird primär eine finanzielle Entlastung der bisherigen Kursteilnehmer/-innen angestrebt. Subjektorientierte Instrumente werden in der Bildungspolitik hingegen üblicherweise damit begründet, dass die Anzahl der Abschlüsse erhöht und/oder die Qualität der Ausbildung verbessert werden soll.

Aufgrund dieser Diskrepanzen zwischen der Situation der höheren Berufsbildung in der Schweiz und der typischen Ausgangslage bei der Analyse von nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten in der Bildungspolitik gibt es kaum empirische Evidenz, welche sich direkt auf die höhere Berufsbildung übertragen lässt.

Internationale Evidenz zur Wirkung von subjektorientierten Instrumenten zeigt kein einheitliches Muster

Die Literatur, die über die Analyse von Einzelprojekten hinausgeht und sich mit breit eingeführten subjektorientierten Instrumenten der Bildungsfinanzierung beschäftigt, ist sehr überschaubar und präsentiert ein uneinheitliches Bild. Ein Teil dieser Studien findet zwar positive Effekte auf die „Qualität“ der erbrachten Bildungsleistungen (Card et al. 2010, Hoxby 2000, Sandström und Bergström 2005), ein anderer Teil der Studien allerdings keine oder nur sehr kleine Effekte (Björklund et al. 2004, Böhlmark und Lindahl 2008, De

⁷ Viele empirische Studien zur Wirkung von subjektorientierter Finanzierung untersuchen Gutscheinsysteme, die auf spezifische, benachteiligte Teilnehmergruppen fokussieren (z.B. Angrist et al. 2006, Angrist et al. 2002, Krueger und Zhu 2004, Rouse 1998).

Haan et al. 2011, Gibbons et al. 2008, Hsieh und Urquiola 2006). Der Konsens in der ökonomischen Literatur besteht also nur darin, dass sich bis dato kein eindeutig positiver Effekt von nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung auf die Qualität der erbrachten Bildungsleistung nachweisen lässt (Bettinger 2011, Payne 2010, Zimmer und Bettinger 2010). Auch bezüglich der Wirkung auf die Kosten der Bereitstellung der Bildungsleistungen besteht kein Konsens in der ökonomischen Literatur (auf diesen Aspekt gehen wir in Abschnitt 5.3 näher ein).

Nationale Evidenz deutet auf hohe Mitnahmeeffekte hin

Es besteht so gut wie keine Evidenz zu den Wirkungen von subjektorientierter Bildungsfinanzierung in der Schweiz selbst, abgesehen von meist kleineren Pilotprojekten (Wolter et al. 2003). Zwar hat der Kanton Genf bereits vor mehreren Jahren einen Weiterbildungsgutschein implementiert. Es existiert allerdings nach unserem Kenntnisstand bislang keine wissenschaftliche Evaluation zu Wirkung und Effizienz dieses Programmes (Schlächli und Sgier 2013). Die hohen Zuwachsraten in der Anzahl der Gesuche seit der Einführung im Jahr 2001 können nicht als Erfolgsindikator betrachtet werden, weil sie auch ein Hinweis auf Mitnahmeeffekte sein können. Das ist dann der Fall, wenn die Gutscheine vor allem von Personen eingelöst wurden, die die jeweilige Weiterbildung sonst selbst finanziert hätten (vgl. zu Mitnahmeeffekten auch Abschnitt 5.7).

Hohe Mitnahmeeffekte offenbarten sich auch in einem gross angelegten, randomisierten Feldexperiment zur Wirkung von Weiterbildungsgutscheinen in der Schweiz (Messer und Wolter 2009, Schwerdt et al. 2012), das im Jahr 2006 durchgeführt wurde: Nur eine von drei Personen verwendete den Gutschein für Weiterbildung, die ohne den Gutschein nicht erfolgt wäre. Messer und Wolter empfehlen den Einsatz von Weiterbildungsgutscheinen daher „nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe“ (2009: 3), namentlich Personen mit einem tiefen Bildungsstand.

4 Empirische Analyse der aktuellen Marktstruktur

Der folgende Abschnitt präsentiert empirische Analysen zur aktuellen Struktur auf dem Markt für Vorbereitungskurse. Der Fokus liegt dabei auf der Zahl der Abschlüsse, der Anzahl an Anbietern, sowie der Preise. Diese Auswertungen dienen einer Abschätzung der Struktur des Marktes:

- Wie viele Anbieter gibt es auf dem Markt?
- Gibt es einen gemeinsamen Markt oder existieren separate Teilmärkte?
- Unterscheiden sich die durchschnittlichen Preise zwischen verschiedenen Berufen/Prüfungen?
- Wie gross ist der Gesamtumsatz auf dem Markt für Vorbereitungskurse?
- Wie sind die kantonalen Subventionen zurzeit auf die Anbieter verteilt?

Diese Aspekte sind von zentraler Bedeutung für die Abschätzung der möglichen Auswirkungen der Einführung einer Bundespauschale. Die bestehenden Datengrundlagen für Analysen zu den oben genannten Fragen sind allerdings ungenügend. Wir haben daher für eine Stichprobe von eidgenössischen Prüfungen zusätzliche Daten erhoben (siehe 4.1). Diese erlauben jedoch nur grobe Abschätzungen und Hochrechnungen. Präzise Antworten werden erst möglich sein, wenn umfassendere Daten zur höheren Berufsbildung erhoben werden (siehe Kriesi und Trede 2014).

4.1 Datenerhebung

Das EHB IFFP IUFFP hat im Rahmen eines Auftrags des Schweizerischen Wissenschafts- und Innovationsrates eine Liste mit allen Anbietern von Vorbereitungskursen zu den je zwanzig meistbesuchten Prüfungen im Bereich der BP sowie der HFP erstellt (Baumeler et al. 2014). Diese Liste diente als Datengrundlage für die vorliegende Studie, ergänzt um fünf zufällig ausgewählte Berufsprüfungen und fünf höhere Fachprüfungen.⁸ Ausgehend von diesen 50 eidgenössischen Prüfungen wurden mittels einer Internetrecherche die Preise, sowie – falls verfügbar – weitere Informationen zu den Vorbereitungskursen, wie die Anzahl der Lektionen sowie zusätzlich anfallende Kosten (beispielsweise die Gebühren für die Abschlussprüfung oder Kosten für Lehrmittel) erhoben. Die Erhebung der Daten erfolgte im März sowie mehrheitlich April 2014.⁹

⁸ Eine vollständige Liste der erhobenen Berufe/Prüfungen findet sich in Anhang A. Die Liste der Anbieter basiert auf telefonischen Befragungen der entsprechenden Prüfungssekretariate.

⁹ Die Autoren danken Solmaz Cicek und Annina Eymann für ihre wertvolle Mitarbeit bei der Datenerhebung.

Bei den folgenden Auswertungen ist zu beachten, dass zwar Aussagen über den gesamten Markt (z.B. zur totalen Anzahl an Anbietern) formuliert werden, dass sich diese Aussagen in der Mehrheit der Fälle aber nur auf eine unvollständige Datenerhebung stützen können. Der Vorteil unserer Stichprobe von BP und HFP liegt darin, dass mit den meistbesuchten Prüfungen ein Grossteil der Prüfungsteilnehmenden in der Schweiz erfasst wird. Dieses Vorgehen hat jedoch auch zur Folge, dass kleinere Prüfungen in der Stichprobe schwächer vertreten sind.

Eine wichtige Datengrundlage bilden weiter die Angaben des Bundesamtes für Statistik (BFS 2013) zu den Abschlüssen bei den eidgenössischen Prüfungen im Jahr 2012. Hier werden total 309 eidgenössische Prüfungen ausgewiesen.¹⁰

In einem ersten Schritt (Abschnitt 4.2) fokussieren wir auf die aktuelle Struktur der Nachfrage sowie der Kursanbieter. In Abschnitt 4.3. untersuchen wir die Preisstruktur und schätzen in Abschnitt 4.4 mittels einer Hochrechnung den Gesamtumsatz auf dem Markt für Vorbereitungskurse ab. Schliesslich werden wir in Abschnitt 4.5 Rückschlüsse auf die momentane (kantonale) Subventionierungspraxis ziehen und in Abschnitt 4.6 einige zusätzliche Ergebnisse der Datenerhebung diskutieren. Abschnitt 4.7 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

¹⁰ Das SBFI geht dagegen von rund 210 Berufsprüfungen und 160 höheren Fachprüfungen aus (Quelle: <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/01474/index.html?lang=de>, letzter Zugriff am 19. Mai 2014).

4.2 Analyse der Angebotsstruktur

Ausgeprägte Konzentration der Abschlüsse auf einzelne Prüfungen

Abbildung 1: Verteilung der Abschlüsse auf die Berufe/Prüfungen (oben: BP, unten: HFP)

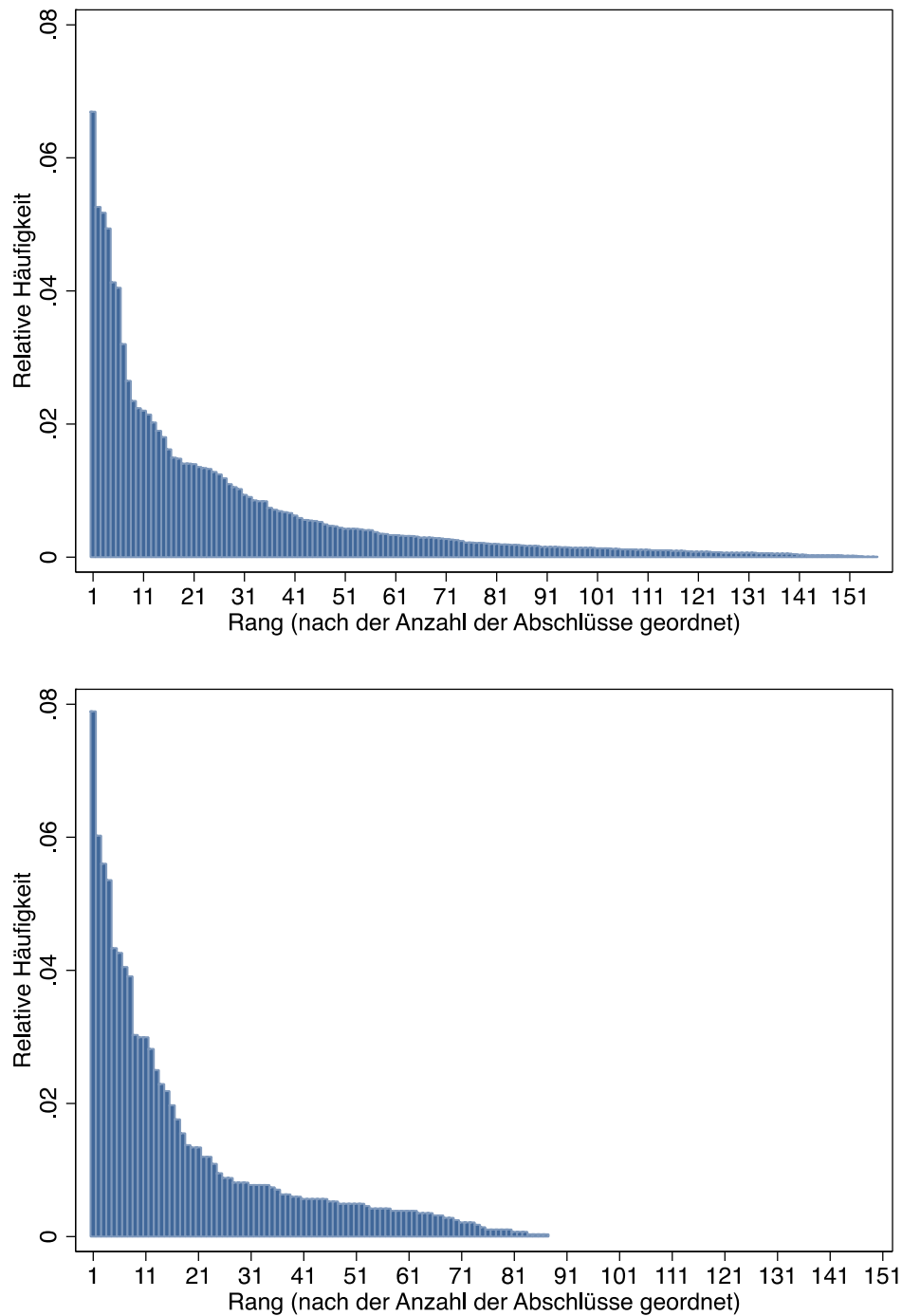


Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Abschlüsse (relative Häufigkeit auf der y-Achse) auf die verschiedenen Prüfungen (Prüfung der Grösse nach geordnet auf der x-Achse). Rang 1 korrespondiert also mit der Prüfung mit den meisten Abschlüssen. Oben sind die Berufsprüfungen, unten die höheren Fachprüfungen dargestellt. Quelle: Baumeler et al. (2014) und eigene Datenerhebung. Darstellung: Kuhn und Schweri (2014).

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Abschlüsse (Datenquelle: BFS 2013) auf die verschiedenen Berufe/Prüfungen im Jahr 2012, wobei die Prüfungen ihrer Grösse (Teilnehmerzahl) nach geordnet sind. Die erste Säule ganz links in der oberen Abbildung zeigt beispielsweise, dass die Teilnehmer/-innen an der meistbesuchten Prüfung (es handelt sich um die Berufsprüfung für HR-Fachleute) fast 7% aller Teilnehmer/-innen an eidgenössischen Berufsprüfungen ausmachen. Es fällt eine starke Konzentration der Abschlüsse auf relativ wenige Berufe/Prüfungen auf. So entfallen bei den Berufsprüfungen rund 41% aller Abschlüsse auf die zehn beliebtesten Abschlüsse und 58% der Abschlüsse auf die zwanzig beliebtesten Abschlüsse. Eine analoge Konzentration auf wenige Abschlüsse findet sich auch für die höheren Fachprüfungen (untere Abbildung): 48% bzw. 68% aller Abschlüsse entfallen auf die 10 bzw. 20 beliebtesten Abschlüsse.

Nimmt man alle BP und HFP zusammen, entfallen rund 50% aller Abschlüsse auf die 21 beliebtesten Berufe/Prüfungen¹¹ – folglich verteilt sich die andere Hälfte der Abschlüsse auf die verbleibende Mehrheit von rund 290 Berufen/Prüfungen.

Grosse Anzahl an Kursanbietern insgesamt

Im Unterschied zur Anzahl der Abschlüsse gibt es keine Vollerhebung zur Anzahl der verschiedenen Kursangebote.¹² Wir werden deshalb in einer ersten Analyse für die 50 Prüfungen, für die wir die Anbieter erhoben haben, die Beziehung zwischen der Anzahl der Abschlüsse und der Anzahl der Anbieter bestimmen. Davon ausgehend ermitteln wir in einer Hochrechnung die totale Anzahl von Anbietern von Vorbereitungskursen in der Schweiz.¹³ Für diesen Zweck werden die Daten zu den BP und HFP zusammengelegt. Da die Anzahl der Abschlüsse in den HFP deutlich kleiner ist als in den BP, hat dies den Vorteil, dass wir den Zusammenhang der beiden Grössen auch für kleinere Abschlüsse/Prüfungen bestimmen können.

¹¹ Diese Gruppe umfasst die zwanzig grössten Berufsprüfungen sowie die grösste höhere Fachprüfung (siehe Anhang A).

¹² Da Anbieter teilweise in unterschiedlichen Prüfungen Vorbereitungskurse anbieten, kann die totale Anzahl an angebotenen Kursen grösser sein als die Anzahl an unterschiedlichen Kursanbietern (d.h. Institutionen). Innerhalb einer einzelnen Prüfung entspricht die Anzahl der Angebote hingegen der Anzahl der Anbieter.

¹³ Die Anzahl der Abschlüsse entspricht aus verschiedenen Gründen nicht der effektiven Teilnahme an den Kursen. Da keinerlei Daten zur effektiven Kursteilnahme vorhanden sind, greifen wir an dieser Stelle notwendigerweise auf die Anzahl der Abschlüsse zurück.

Abbildung 2: Anzahl der Kursanbieter und Anzahl der Abschlüsse

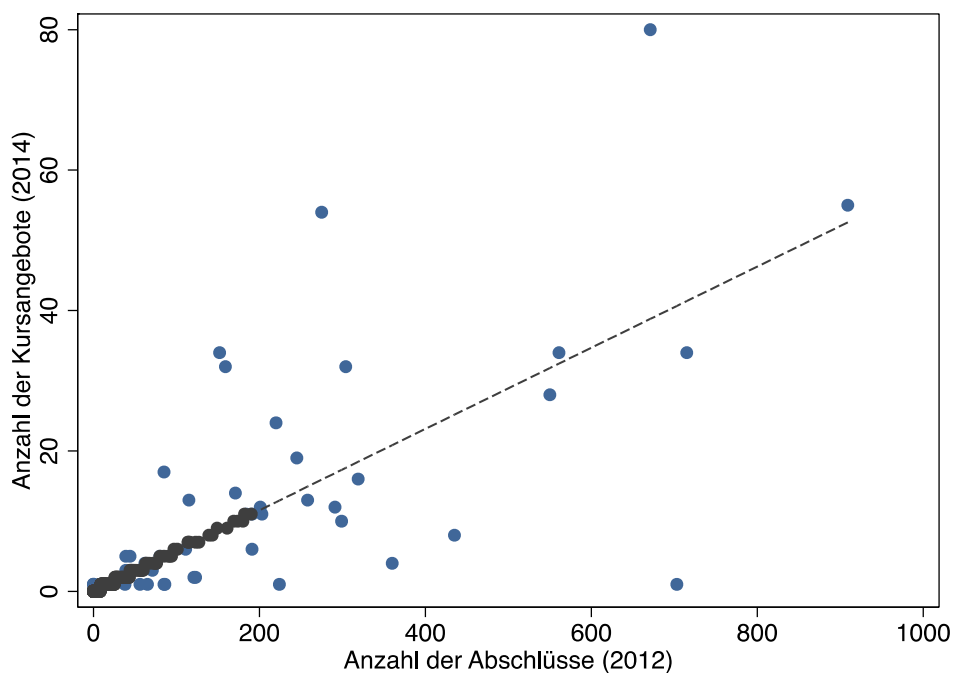


Abbildung 2 zeigt den beobachteten Zusammenhang zwischen den Anzahl der Kursanbieter und der Anzahl der Abschlüsse (blaue Punkte) sowie den daraus abgeleiteten statistischen Zusammenhang (schwarze Punkte).

Quelle: BFS (2013), Baumeler et al. (2014) und eigene Datenerhebung. Darstellung: Kuhn und Scherwi (2014).

Die blauen Punkte in Abbildung 2 entsprechen den 50 BP und HFP in unserer Stichprobe. Die Linie durch diese Punkte (Regressionslinie) zeigt, dass die Anzahl der Anbieter mit der Anzahl der Abschlüsse ansteigt. Indem wir unterstellen, dass auch für die nicht erhobenen Prüfungen ein linearer Zusammenhang zwischen der Anzahl der Abschlüsse und der Anzahl der Anbieter gilt, können wir auch für diejenigen Prüfungen eine Schätzung der Anzahl der Kursangebote machen, für welche lediglich die Anzahl der Abschlüsse (aber nicht die Anzahl der Anbieter) beobachtet wird. Die schwarzen, auf der Linie liegenden Punkte stellen die aufgrund der Anzahl der Abschlüsse statistisch prognostizierte Anzahl an Anbietern dar. Der geschätzte Zusammenhang lässt ausserdem den Schluss zu, dass im Schnitt pro 17,5 zusätzliche Abschlüsse ein zusätzlicher Anbieter auf dem entsprechenden Markt tätig wird.¹⁴

¹⁴ Dies ergibt sich aus einer linearen Regression der Anzahl Anbieter auf die Anzahl der Abschlüsse (wobei dem Modell die Restriktion auferlegt wird, dass die Konstante = 0 sein muss). Basierend auf dieser Regression lässt sich die Anzahl Anbieter auch für diejenigen Berufe/Prüfungen schätzen, für welche die Anbieter nicht erhoben worden sind (d.h. nicht direkt beobachtet werden). Diese Zahlen sind mit statistischer Unsicherheit behaftet und deshalb mit der entsprechenden Vorsicht zu interpretieren.

In Bezug auf Anzahl und Struktur der Anbieter hat dieses Ergebnis zwei wichtige Implikationen. Erstens steigt die Anzahl der Anbieter mit der Nachfrage nach den Kursen an, wie es bei einem funktionierenden Wettbewerb zu erwarten ist (diesen jedoch nicht schlüssig beweist). Zweitens weist ein wesentlicher Teil der Prüfungen weniger als 17,5 Prüfungsteilnehmende pro Jahr auf, so dass maximal ein Anbieter auf dem Markt erwartet wird. Dies ist in Tabelle 1 zur Veranschaulichung dargestellt.

Tabelle 1: Geschätzte Anzahl der Kursangebote pro Beruf/Prüfung

Geschätzte Anzahl der Angebote pro Beruf/Prüfung	Verteilung der Berufe/Prüfungen		Verteilung der Abschlüsse	
	Absolut	Relativ	Absolut	Relativ
0	110	35,60%	185	1,13%
1	91	20,45%	1439	8,76%
2	28	9,06%	959	5,84%
3	16	5,18%	831	5,06%
4	10	3,24%	689	4,20%
5	9	2,91%	777	4,73%
6-10	21	6,80%	2859	14,41%
11-20	16	5,18%	3777	23,00%
21+	8	2,59%	4904	29,87%
Total	309		16420	

Tabelle 1 zeigt, für wie viele Berufe/Prüfungen eine bestimmte Anzahl an Kursangeboten erwartet wird und wie sich die Abschlüsse darauf verteilen.

Die Tabelle zeigt die relative Häufigkeit, mit der eine bestimmte Anzahl Anbieter statistisch zu erwarten ist (auf der Basis der Regressionslinie in Abbildung 2). So zeigt sich zum Beispiel, dass für rund 36% (110 von 309) der Abschlüsse kein Anbieter¹⁵ sowie für 20% (91 von 309) der Abschlüsse lediglich ein einzelner Anbieter prognostiziert werden. Folglich werden nur in den restlichen 44% (108) aller Abschlüsse/Prüfungen zwei oder mehr Anbieter erwartet (welche allerdings die grosse Mehrheit aller Teilnehmenden, rund 90%, auf sich vereinen). Auch wenn diese Zahlen auf Schätzungen beruhen, zeigen sie die heterogene Marktstruktur deutlich auf.

Wir kommen basierend auf dieser Auswertung zum Schluss, dass pro Jahr insgesamt rund 900 Anbieter auf dem Markt für Vorbereitungskurse tätig sind.

¹⁵ Auch die Abschlusszahlen des BFS weisen für das Jahr 2012 Prüfungen ohne einen Abschluss aus. Die Mehrzahl dieser Prüfungen wird wegen zu kleiner Teilnehmendenzahlen nicht jährlich angeboten.

Da allerdings ein Teil der Anbieter in verschiedenen Prüfungen aktiv ist (siehe Diskussion von Tabelle 2 unten), verbleiben schätzungsweise rund 500 verschiedene Anbieter (d.h. Firmen oder Institutionen) auf dem Markt insgesamt.¹⁶ Diese hohe Anzahl von Anbietern im Verhältnis zu den Prüfungsteilnehmer/-innen dürfte in vielen Fällen zu hohen Kosten pro Teilnehmer/-in führen, was die Frage nach der effizienten Grösse der Anbieter aufwirft. Zugleich ist die hohe Zahl der Anbieter ein Hinweis auf einen stark segmentierten Markt, und dürfte schliesslich auch auf eine vergleichsweise hohe Zahlungsbereitschaft für ein Kursangebot in der Nähe des eigenen Wohnortes zurückzuführen sein. Diese beiden Aspekte – Marktsegmentierung nach Berufen/Prüfungen und nach Regionen – werden im Folgenden nacheinander diskutiert.

Segmentierung nach Berufen/Prüfungen

Tabelle 2 zeigt, in wie vielen verschiedenen Berufen/Prüfungen die rund 200 Anbieter in den zwanzig grössten Berufsprüfungen aktiv sind. Diese Tabelle erlaubt einen Rückschluss auf die Segmentierung des Marktes entlang der einzelnen Berufe und damit indirekt auch einen Rückschluss auf die Existenz von sogenannten Verbundeffekten.¹⁷

Es erstaunt aufgrund der grossen beruflichen Heterogenität der Abschlüsse und der damit einhergehenden Vielfalt der Ausbildungsinhalte nicht, dass nur relativ wenige Anbieter in mehreren der 50 untersuchten Prüfungen/Berufen gleichzeitig tätig sind - im Durchschnitt ist gemäss unseren Daten ein Anbieter in 1,82 verschiedenen Prüfungen aktiv.¹⁸ Typischerweise sind die Anbieter also nur in einer Prüfung, allenfalls in zwei verschiedenen Prüfungen tätig (dies trifft auf rund 80% aller Anbieter zu). Nur eine Minderheit der Anbieter ist in drei oder mehr verschiedenen Prüfungen aktiv. Dies ist ein Hinweis darauf, dass nur beschränkt Verbundeffekte realisiert werden können. Dieses Ergebnis liefert, zumindest teilweise, auch eine Erklärung für die grosse Anzahl an verschiedenen Anbietern auf dem Markt insgesamt.

Eine solche Segmentierung des Marktes hat verschiedene Implikationen. Wenn die Anbieter keine oder kaum Verbundeffekte durch das Anbieten von Kursen für verschiedene

¹⁶ Diese Zahlen decken sich mit entsprechenden Schätzungen aus BBT (2008). Unsere Schätzung ergibt sich aus $900/1,82=495$, die Quote von 1,82 wird im folgenden Unterabschnitt hergeleitet.

¹⁷ Als Verbundeffekte („economies of scope“) bezeichnet man Kostenvorteile durch das Anbieten von - in unserem Fall - Vorbereitungskursen in mehreren verschiedenen Prüfungen. Konkret können sich Kostenvorteile (= Synergien) beispielsweise durch die gemeinsame Administration der Kurse oder die gemeinsame Nutzung von Unterrichtsräumen oder Lehrpersonen ergeben.

¹⁸ Diese Angabe beruht wiederum nur auf der Teilerhebung der grössten Prüfungen. Inwiefern sich diese Zahl auch auf die kleineren Prüfungen übertragen lässt, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Prüfungen realisieren können, wird sich die Zahl der Anbieter auf dem Markt auch bei deutlichem Ansteigen der Anfrage nur in wenigen Prüfungen/Berufen erhöhen. Damit ergäbe sich auch keine grosse Veränderung in der Wettbewerbssituation.¹⁹ Dies gilt umso mehr, wenn zusätzlich die regionale Verteilung der Anbieter berücksichtigt wird.

Tabelle 2: Verbundeffekte

Anzahl verschiedene Prüfungen, in welchen ein Anbieter tätig ist	Absolute Häufigkeit	Relative Häufigkeit
1	122	62,56%
2	34	17,44%
3	15	7,69%
4	9	4,62%
5	7	3,59%
6	7	3,59%
7	1	0,51%

Tabelle 2 zeigt wie viele Anbieter (d.h. Institutionen) in wie vielen unterschiedlichen Prüfungen tätig sind (es ist zu beachten, dass sich diese Auswertung auf die 25 erfassten BP beschränkt).

Regionale Verteilung der Anbieter

Neben der starken beruflichen Segmentierung lässt sich in den Daten eine starke regionale Segmentierung auf dem Markt der Vorbereitungskurse identifizieren. Dies ist für eine Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auf Bildungsmärkten von grosser Bedeutung (z.B. Jepsen 2002). Wenn die verschiedenen Anbieter räumlich getrennt aktiv sind, würden wir – bei derselben Anzahl von Anbietern insgesamt – von einem schwächeren Wettbewerb ausgehen, als wenn alle Anbieter in derselben Region tätig sind. Vermutlich führt der Umstand, dass die Kursteilnehmer/-innen den finanziellen und Zeitaufwand für lange Anfahrtswege scheuen, zu regionalen Teilmärkten und eingeschränktem Wettbewerb auf nationaler Ebene. Bei den von Kursteilnehmer/-innen geäusserten Motiven zur Wahl eines Anbieters nimmt die Nähe zum Anbieter eine entscheidende Rolle ein (econcept 2011). Dieses Motiv wiederum hängt vermutlich mit den Eigenschaften der Kursteilnehmer/-innen (berufstätig, relativ hohes Durchschnittsalter) und dem berufsbegleitenden Charakter der meisten Kurse zusammen (die Mehrheit der Kurse findet am Abend und/oder am Wochenende statt).

¹⁹ Selbst bei einer Erhöhung der Nachfrage um 10% in jeder einzelnen Prüfung würde im Schnitt nur in 8% aller Prüfungen die Nachfrage um mehr als 17.5 Personen ansteigen, was gemäss unserer statistischen Analyse im vorigen Unterabschnitt einen zusätzlichen Anbieter erwarten liesse.

Abbildung 3: Regionale Verteilung der Anbieter in den verschiedenen Prüfungen

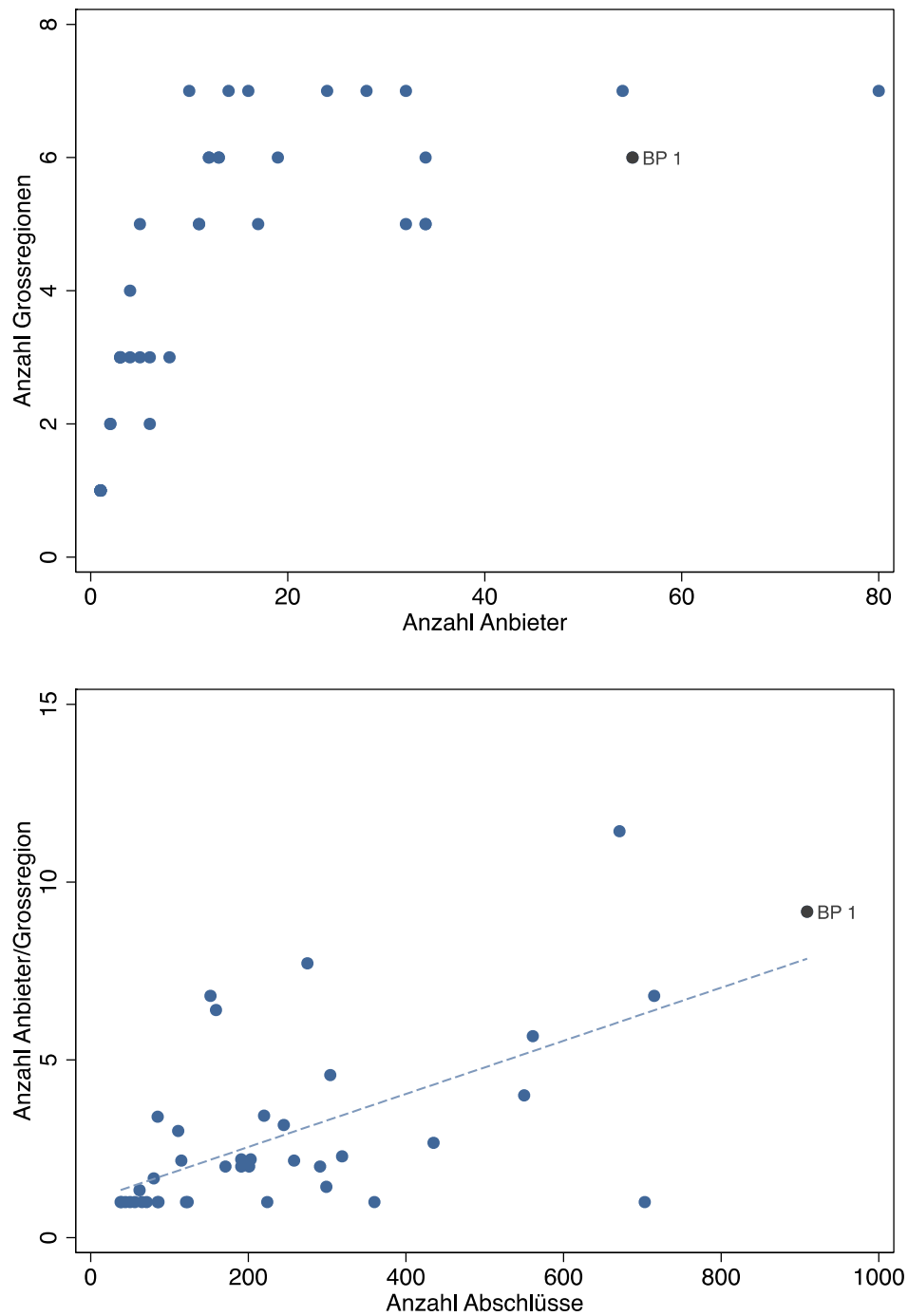


Abbildung 3 illustriert die regionale Verteilung der Kursangebote in den verschiedenen Berufen/Prüfungen. Die obere Abbildung zeigt die Anzahl der Grossregionen (y-Achse), auf welche sich die totale Anzahl der Kursangebote (x-Achse) pro Beruf/Prüfung verteilt. Die untere Abbildung zeigt die durchschnittliche Anzahl an Anbietern pro Grossregion mit mindestens einem Anbieter (als Mass für den intraregionalen Wettbewerb) gegenüber der Grösse eines Teilmarktes (Anzahl der Abschlüsse auf der x-Achse).

Quelle: Baumeler et al. (2014) und eigene Datenerhebung. Darstellung: Kuhn und Schweri (2014).

Die regionale Verteilung der Anbieter innerhalb der verschiedenen Abschlüsse ist im oberen Teil von Abbildung 3 für unsere Stichprobe grafisch dargestellt. Die Abbildung zeigt die Anzahl der Grossregionen, auf welche sich die totale Anzahl Anbieter in einer spezifischen Prüfung verteilt (Lesebeispiel: Für die Vorbereitungskurse zur eidgenössischen Berufsprüfung für HR-Fachleute, in der Abbildung mit „BP 1“ hervorgehoben, gibt es insgesamt 55 verschiedene Angebote, welche sich auf sechs verschiedene Grossregionen der Schweiz verteilen).²⁰ Die Abbildung zeigt, dass sich die Anbieter auf unterschiedliche Grossregionen verteilen. Das gilt insbesondere bei einer geringen Anzahl an Anbietern insgesamt: Gibt es nur wenige Anbieter in einem Beruf bzw. einer Prüfung, sind sie oft in unterschiedlichen Grossregionen tätig. Erst bei einer grösseren Gesamtanzahl an Anbietern kommt es zu einer direkten Konkurrenz unter verschiedenen Anbietern innerhalb derselben Grossregion.²¹ Die Abbildung zeigt ausserdem, dass tendenziell nur in Prüfungen mit sehr vielen Anbietern Angebote in fünf oder mehr unterschiedlichen Grossregionen der Schweiz beobachtet werden.

Der beobachtete Zusammenhang zwischen den beiden Grössen bedeutet auch, dass die Anzahl der Anbieter pro Grossregion – ein Mass für den interregionalen Wettbewerb – erst für rund 130 zusätzliche Abschlüsse um eine Einheit ansteigt (zum Beispiel von einem auf zwei Anbieter pro Grossregion). Dies ist im unteren Teil von Abbildung 3 dargestellt (Lesebeispiel: Für die Vorbereitungskurse zur eidgenössischen Berufsprüfung für HR-Fachleute, wiederum durch „BP 1“ hervorgehoben, gibt es rund 9,2 Angebote pro Grossregion (= $55/6$), die mit einem Total von rund 900 Abschlüssen einhergehen). Dies bedeutet, dass für Berufe mit weniger als 100 Kursteilnehmer/-innen in den meisten Fällen nur ein einzelner Anbieter pro Grossregion auftritt, typischerweise sogar nur ein einzelner Anbieter in einer einzigen Grossregion.²²

4.3 Preisstruktur

Beim zweiten Schritt der empirischen Auswertung steht die aktuelle Preisstruktur der Vorbereitungskurse im Vordergrund. Diese Analyse ergänzt die bereits bestehenden Informationen aus econcept (2011) und aus Schärfer et al. (2009). Eine Analyse der Preisdaten ist interessant im Hinblick auf künftige Preisveränderungen und erlaubt weiter eine

²⁰ Das Bundesamt für Statistik definiert sieben Grossregionen für die Schweiz (Genferseeregion, Espace Mittelland, Nordwestschweiz, Zürich, Ostschweiz, Zentralschweiz und das Tessin).

²¹ Es ergibt sich ein sehr ähnliches Bild, wenn Kantone anstelle von Grossregionen betrachtet werden.

²² Eine solche Situation trifft auf schätzungsweise 89% aller Prüfungen zu, jedoch wegen der ausgeprägten Konzentration der Abschlüsse auf einzelne Prüfungen (vgl. Abb. 1) nur auf rund 38% aller Teilnehmenden.

Abschätzung des gesamten Umsatzes im Markt für Vorbereitungskurse (Abschnitt 4.4) sowie, allerdings nur mit Einschränkung, Rückschlüsse auf die momentane Subventionierungspraxis (Abschnitt 4.5).

Preise der Vorbereitungskurse

Tabelle 3 zeigt einige statistische Kennwerte zu den erhobenen Preisen, sowie zu allfälligen weiteren Kosten der Vorbereitungskurse. Erfasst wurden, wo vorhanden, Kosten für den Vorbereitungskurs, für allfällige Zulassungsprüfungen und/oder -kurse vor dem eigentlichen Vorbereitungskurs, die Gebühren für die eidgenössische Prüfung, Kosten für Lehrmittel, sowie allfällige Zusatzkosten (z.B. für externe Übernachtungen). Fehlen diese Angaben für ein spezifisches Angebot, kann dies entweder bedeuten, dass keine entsprechenden Kosten anfallen, oder dass diese nicht ausgewiesen werden. Die Zahl in Klammern weist die Anzahl der beobachteten Werte aus, das heisst die Anzahl der Anbieter, die im Internet Angaben zum jeweiligen Kostenbestandteil gemacht haben. Da nicht alle Anbieter alle Kostenbestandteile ausweisen, werden in den letzten zwei Spalten die totalen Kosten mittels zweier leicht unterschiedlichen Methoden berechnet.²³ Für die Berufsprüfungen ergeben sich durchschnittliche Kurskosten zwischen CHF 13'176 und 14'251, für die höheren Fachprüfungen zwischen CHF 17'164 und 17'842.

Die bisher verfügbaren Angaben stammen allesamt aus Befragungen von Prüfungsteilnehmenden (econcept 2011, Seiler et al. 2009, Schärler et al. 2009). Unsere Erhebung von Preisdaten hat den Vorteil, dass sie direkt den Angaben der Kursanbieter im Internet entspringen und daher nicht von der korrekten Erinnerung von Befragungsteilnehmenden an die Kurskosten abhängen. Dennoch entsprechen die oben genannten Durchschnittswerte ungefähr den Angaben aus econcept (2011), wenn die dortigen Angaben zu Gebühren für Kurs, Material und Prüfung addiert werden.

²³ Im ersten Fall setzen wir bei den Anbietern alle Kostenkomponenten auf 0, zu denen sie keine Angaben gemacht haben (Berechnungsweise „Minimum“). Im zweiten Fall ersetzen wir die unbeobachteten Kostenkomponenten mit dem Durchschnitt der Angaben, welche die anderen Anbieter gemacht haben (Berechnungsweise „Maximum“). Die erste Berechnungsmethode ist korrekt, wenn fehlende Angaben tatsächlich bedeuten, dass keine entsprechenden Kosten anfallen. Die zweite Methode ist hingegen korrekt, wenn solche Kosten zwar anfallen, aber nicht ausgewiesen werden.

Tabelle 3: Kurskosten (in CHF)

Kosten					Totale Kosten	
Kurs	Zulassung	Prüfung	Lehrmittel	Zusätzlich	Minimum	Maximum
BP (Anzahl Beobachtungen: 355)						
9908,10 (319)	3542,60 (113)	1613,80 (152)	797,00 (107)	1298,30 (57)	13175,70 (319)	14251,10 (319)
HFP (Anzahl Beobachtungen: 74)						
13670,21 (66)	2030,00 (5)	2538,90 (27)	697,90 (19)	2653,70 (15)	17163,70 (66)	17841,90 (66)

Tabelle 3 zeigt die durchschnittlichen Kurskosten sowie die Durchschnitte von zusätzlichen Kostenkomponenten. Diese beinhalten Kosten für eine allfällige Zulassungsprüfung oder einen Zulassungskurs, Prüfungsgebühren für die eidgenössische Prüfung, Kosten für Lehrmittel und zusätzliche Kosten (bspw. Kosten für externe Übernachtungen). Die letzten beiden Spalten zeigen die Summe aller Kosten. Unter „Minimum“ nehmen wir an dass keine zusätzlichen Kosten anfallen sofern keine angegeben werden, unter „Maximum“ gehen wir davon aus, dass durchschnittliche zusätzliche Kosten anfallen, auch wenn keine solchen Kosten angegeben werden. Die Zahl in Klammern zeigt die Anzahl der Kursangebote, für welche entsprechenden Angaben beobachtet werden.

Dauer der Kurse, Anzahl Lektionen und Preise pro Lektion

Wo vorhanden wurden die Anzahl der Lektionen²⁴ wie auch die Dauer des Kurses (in Monaten) erhoben. Die Anzahl der Lektionen erlaubt es uns, den Preis pro Lektion zu bestimmen, womit schlüssige Preisvergleiche über verschiedene Anbieter und Abschlüsse hinweg erst möglich werden. Tatsächlich weisen teurere Kurse im Durchschnitt auch deutlich mehr Lektionen auf, die einfache Korrelation der beiden Grössen beträgt rund 0,75.

²⁴ Trotz der objektiven Quelle (Angaben der Anbieter im Internet) sind auch diese Zahlen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Es war nicht in jedem Fall klar, ob die Lektionenzahlen auch Selbststudienzeiten einschliessen oder nicht. Dort wo Lektionen mit und ohne Selbststudium angegeben wurden, haben wir die Lektionenzahl ohne Selbststudium erfasst.

Tabelle 4: Dauer der Kurse und Preise pro Lektion (in CHF)

Dauer		Preis pro Lektion			
Lektionen	Monate	Lektionen (beobachtete Fälle)		Lektionen (beobachtete und prognostizierte Fälle zusammen)	
BP (Anzahl Beobachtungen: 355)					
552,28 (148)	17,90 (301)	33,40 (133)	35,60 (133)	36,50 (283)	39,30 (283)
HFP (Anzahl Beobachtungen: 74)					
441,74 (42)	16,20 (66)	41,10 (35)	43,10 (35)	51,30 (66)	53,20 (66)

Tabelle 4 zeigt durchschnittliche Angaben zur Anzahl der Lektionen, zur Kursdauer in Monaten sowie zu den Preisen pro Lektion (in Klammern steht jeweils die Anzahl der Kurse, für welche entsprechende Angaben vorliegen). Da die Anzahl der Lektionen für viele Kursangebote fehlt, wurde in den letzten beiden Spalten zunächst die Anzahl der Lektionen basierend auf der Kursdauer prognostiziert (falls die Kursdauer beobachtet wird, aber die Anzahl der Lektionen fehlt).

Tabelle 4 zeigt durchschnittliche Werte zur Anzahl der Lektionen pro Kurs, zur Dauer der Kurse (in Monaten), sowie zu den Preisen pro Lektion. Es werden wiederum verschiedene Preise pro Lektion ausgewiesen, analog zur Berechnung der totalen Kurskosten oben (vgl. Tabelle 3, „Minimum“ und „Maximum“). Da für viele Anbieter die Anzahl der Lektionen nicht direkt erhoben werden konnte, wird für diese Anbieter zusätzlich die Anzahl der Lektionen anhand der Kursdauer geschätzt. Mit diesen geschätzten Lektionenzahlen können die Preise pro Lektion auch für diese erweiterte Gruppe von Anbietern in den zwei letzten Spalten von Tabelle 4 ausgewiesen werden. Die Anzahl der Lektionen war bei 133 (35) Kursen für BP (HFP) im Internet angegeben, die Dauer in Monaten war immerhin bei 283 (66) Kursen angegeben.

Die Kurse dauern in den BP (HFP) im Durchschnitt rund 550 (440) Lektionen, verteilt über eine Kursdauer von insgesamt rund 18 (16) Monaten. Im Durchschnitt finden wir einen Preis von um die CHF 35 pro Lektion in den BP und - je nach Berechnung - einen Preis von zwischen CHF 40 bis zu CHF 50 pro Lektion in den HFP.²⁵

²⁵ Der Unterschied im Preis pro Lektion zwischen BP und HFP könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Kurse im Schnitt weniger Teilnehmende haben und die Kosten pro Teilnehmer/-in daher höher sind. Die Differenz könnte aber auch entstehen, wenn die HFP-Vorbereitungskursteilnehmer/-innen bereit sind, mehr zu bezahlen als die BP-Vorbereitungskursteilnehmer/-innen.

Preisunterschiede nach Beruf/Prüfung

Es ist zu vermuten, dass sich die durchschnittlichen Kurspreise in einem segmentierten Markt (siehe Abschnitt 4.2) zwischen den Berufen/Prüfungen unterscheiden. Weil die Kurskosten mit der Anzahl der Lektionen variieren, verwenden wir für die Analyse die Preise pro Lektion für 283 BP bzw. 66 HFP (siehe vorigen Abschnitt). Es zeigt sich, dass rund die Hälfte der beobachteten Variation in den Preisen pro Lektion zwischen allen Vorbereitungskursanbietern durch Unterschiede zwischen den einzelnen Prüfungen statistisch erklärt werden kann²⁶; das heisst, dass erhebliche Unterschiede in den Durchschnittspreisen zwischen den Prüfungen existieren. Die andere Hälfte der Preisvariation geht dagegen auf Unterschiede zwischen Anbietern innerhalb der gleichen Prüfung zurück. Für die Frage der Bemessung des Bundesbeitrages ergeben sich somit zwei neue Erkenntnisse: Erstens sind Kurse mit mehr Lektionen im Schnitt teurer (siehe vorigen Unterabschnitt), zweitens liegen die Kosten pro Lektion für Kurse zur gleichen Prüfung näher beieinander als für Kurse zu verschiedenen Prüfungen.

Die Preisunterschiede zwischen den Prüfungen bestätigen, dass der Markt entlang der Prüfungen segmentiert ist. Als ökonomische Ursachen für diese Unterschiede kommen mehrere Faktoren in Frage: Unterschiede in den Kosten (Kosten für Dozierende, Kursort, Material und Ausstattung), Unterschiede in der aktuellen kantonalen Subventionierung sowie Unterschiede in der Nachfrage und der Zahlungsbereitschaft für die Kurse - beides möglicherweise stark beeinflusst durch das Lohnniveau in den jeweiligen Berufsfeldern. Da uns keine Daten zu genauen Kostenstrukturen, Subventionen und der Nachfrage vorliegen, lassen sich die Ursachen nicht genauer untersuchen. Immerhin ist es möglich zu analysieren, ob die Preisunterschiede zwischen Prüfungen mit der Grösse des Marktes, gemessen als Anzahl Abschlüsse, zusammenhängen.

Zusammenhang zwischen dem Preis und der Grösse des Teilmarktes

Aufgrund von zwei unterschiedlichen Überlegungen ist ein negativer Zusammenhang zu erwarten: Einerseits kann ein negativer Zusammenhang bei Vorliegen von Fixkosten²⁷ in

²⁶ Der hohe erklärte Anteil könnte teilweise dadurch zustande kommen, dass pro Abschluss nur wenige Preisdaten vorliegen. Wir finden allerdings einen ähnlich hohen Erklärungsgehalt, wenn wir uns auf die Prüfungen mit (beispielsweise) mindestens fünf verschiedenen Anbietern stützen.

²⁷ Genauer handelt es sich um sprungfixe Kosten: die Kosten für Raum, Dozent/-in usw. bleiben fix, wenn zusätzliche Personen den Kurs besuchen. Erst wenn ein zusätzlicher Kurs eröffnet wird, steigen („springen“) die Kosten und sind danach wieder fix, solange kein weiterer Kurs eröffnet wird. Bei kleinen Teilmärkten mit wenigen Teilnehmenden pro Jahr kann nur ein Kurs geführt werden, fast alle Kostenbestandteile sind dann fix.

der Bereitstellung der Vorbereitungskurse entstehen, weil die durchschnittlichen Fixkosten pro Teilnehmer/-in sinken, wenn die Zahl der Kursteilnehmer/-innen steigt. Andererseits kann ein tieferer Preis bei einem grösseren Markt auch durch verstärkten Wettbewerb zwischen den Anbietern der Vorbereitungskurse verursacht werden (wie in Abschnitt 4.2 gezeigt, treten bei grösseren Teilmärkten mehr Anbieter auf den Markt).

Abbildung 4 illustriert den Zusammenhang zwischen dem Preis pro Lektion (Durchschnitt der Kurskosten über alle Angebote innerhalb derselben Prüfung) und der Anzahl der Abschlüsse bei der jeweiligen Prüfung. Es zeigt sich erwartungsgemäss ein leicht negativer Zusammenhang zwischen dem Preis und der Grösse des jeweiligen Teilmarktes (= Anzahl der Abschlüsse), in der Abbildung repräsentiert durch die fallende Gerade. Dies spricht für das Vorliegen von Fixkosten und/oder für vermehrten Wettbewerb in grösseren Teilmärkten.

Abbildung 4: Preis/Lektion versus potentielle Nachfrage

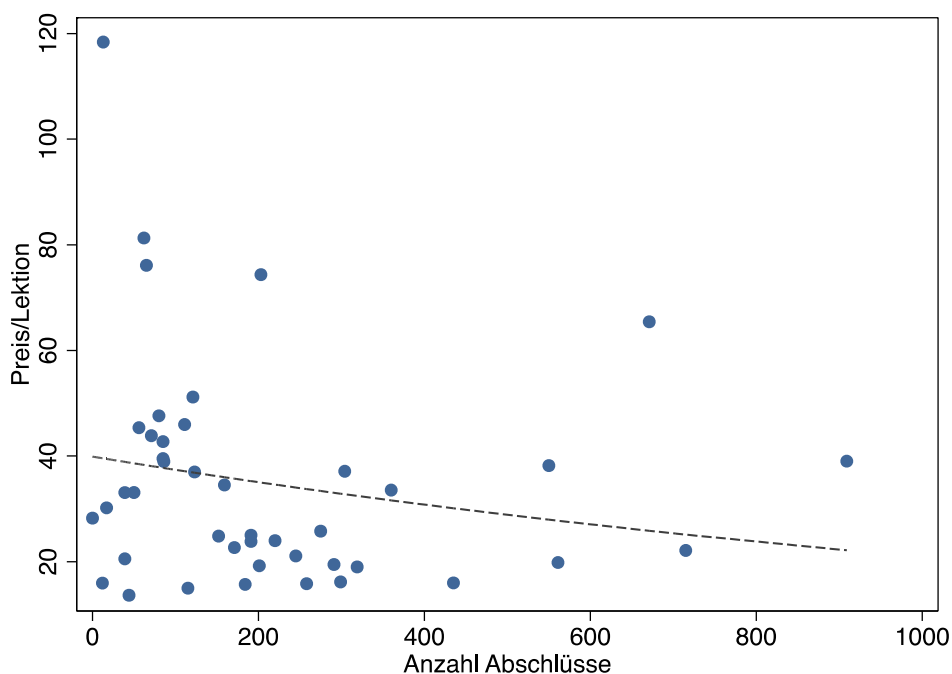


Abbildung 4 zeigt den Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Preis/Lektion (y-Achse) und der Grösse eines Teilmarktes (gemessen über die Anzahl der Abschlüsse, dargestellt auf der x-Achse).

Quelle: Eigene Datenerhebung. Darstellung: Kuhn und Schweri (2014).

4.4 Gesamtumsatz

Im Hinblick auf die Höhe der neu zu spendenden Bundesmittel interessiert, wie gross der Gesamtumsatz auf dem Vorbereitungskursmarkt ist. Da es bisher in der Schweiz keine

Abschätzung des Gesamtumsatzes gibt, verwenden wir die beobachteten Kurspreise und die Zahl der Abschlüsse, um den Gesamtumsatz im Markt für Vorbereitungskurse grob hochzurechnen (wiederum mit dem Vorbehalt, dass keine vollständige Erhebung der Preise vorliegt). Diese Hochrechnung ist in Tabelle 5 dargestellt. Basierend auf den durchschnittlichen Preisangaben aus Tabelle 3 (d.h. dem Durchschnitt aus den letzten beiden Spalten aus Tabelle 3) sowie den Angaben zur Anzahl der Abschlüsse (BFS 2013) ergibt sich ein geschätzter jährlicher Umsatz in der Höhe von rund 236 Millionen Schweizer Franken. Berücksichtigt man zudem, dass ein Teil der Angebote bereits subventioniert ist und rechnet den durchschnittlichen Subventionsanteil zum Umsatz dazu, erhält man eine Schätzung von rund 295 Millionen Schweizer Franken pro Jahr.²⁸ Die Differenz aus den Schätzungen mit und ohne Subventionen in der untersten Reihe von Tabelle 5, rund CHF 58.7 Millionen, stellt eine Hochrechnung für die öffentlichen Mittel dar, die zurzeit von den Kantonen für die Subventionierung von Vorbereitungskursen aufgewendet werden. Dieser Betrag liegt nahe bei den CHF 60 Millionen, von denen das SBFI aufgrund einer Analyse von Kostenträger 7 der Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung ausgeht.

Die Grösse des Marktes ist für eine Abschätzung der zukünftigen Bundesausgaben für die Vorbereitungskurse von Bedeutung, weil der Finanzierungsbedarf bei einer Subjektfinanzierung mit der Grösse des Marktes zusammenhängt, wobei der Zusammenhang je nach Ausgestaltung der Pauschale mehr oder weniger ausgeprägt ist. Es ist allerdings zu beachten, dass die Einführung des Bundesbeitrages die Grösse des Marktes selbst verändern kann (beispielsweise über eine Veränderung in der Anzahl der Kursteilnehmer/-innen).

²⁸ Dazu verwenden wir die Angaben aus Seiler et al. (2009: 6) zum Deckungsgrad der totalen Kurskosten durch die Kursgebühren (78% für die BP und 89% für die HFP). Die übrigen Kosten werden entweder mit staatlichen Beiträgen oder mit Beiträgen Privater (Verband, Berufsbildungsfonds) gedeckt.

Tabelle 5: Geschätzter Umsatz auf dem gesamten Markt (Hochrechnung)

Anzahl Teilnehmer	Preis (in CHF) (Durchschnitt)	Umsatz (in Millionen CHF)	
		(exkl. Subvention)	(inkl. Subvention)
BP			
13582	13713,40	186,25	238,80
HFP			
2838	17502,80	49,70	55,80
Total		235,90	294,60

Tabelle 5 zeigt eine Hochrechnung des gesamten Umsatzes im Markt für Vorbereitungskurse. Die Preisdaten stammen aus Tabelle 3, wir verwenden jeweils den Durchschnitt aus dem dortigen „Minimum“ und „Maximum“. Die letzte Spalte ergibt sich aus der Division der dritten Spalte durch den Deckungsgrad, d.h. durch 0,78 für die BP und durch 0,89 für die HFP. Die Differenz der beiden Zahlen in der untersten Reihe entspricht folglich einer Hochrechnung der gesamten Subventionen (= CHF 58,7 Millionen).

4.5 Rückschlüsse auf die momentane Subventionierungspraxis

Manche Anbieter geben zwei verschiedene Preise für die Vorbereitungskurse an, nämlich einen für Personen, die von kantonaler Freizügigkeit gemäss Anhang der interkantonalen Fachschulvereinbarung profitieren, und einen für Personen, auf die dies nicht zutrifft. Wo angegeben haben wir bei der Datenerhebung beide Preise erhoben. Die Preisdifferenz lässt einen Rückschluss auf die Bedeutung unvollständiger Freizügigkeit aus Sicht des individuellen Kursteilnehmers zu, sowie auf das momentane Niveau der Subventionierung der Angebote durch den Standortkanton (da, falls ein Angebot nicht unter die FSV fällt, der Kursteilnehmer selbst die Preisdifferenz übernehmen muss, welche ansonsten durch seinen Wohnkanton an den Standortkanton des Anbieters entrichtet würde).

Tabelle 6 zeigt, dass die Preisdifferenz bei den Anbietern im Durchschnitt rund CHF 3590 beträgt.²⁹ Relativ zu den totalen Kurskosten beträgt die durchschnittliche Preisdifferenz demnach etwa 26% (= (CHF 3590 / CHF 13713) * 100%).

²⁹ Basierend auf einer gänzlich anderen Datenquelle weist econcept (2014) sehr ähnliche Zahlen aus.

Tabelle 6: Preisunterschiede mit/ohne Kantonsbeitrag FSV (in CHF)

Anzahl Angebote (beide Preise beobachtet)	Preis (ohne Kantonsbeitrag FSV)	Preis (mit Kantonsbeitrag FSV)	Differenz
85	11485,10	7896,50	3588,60

Tabelle 6 zeigt Kurspreise ohne und mit Kantonsbeitrag FSV sowie, in der letzten Spalte, die Differenz der beiden Preise. Die Angaben beziehen sich ausschliesslich auf die 25 erfassten Berufsprüfungen.

Wie unsere Auswertung zeigt, steigt der absolute Kantonsbeitrag mit der Höhe der totalen Kurskosten an. Deswegen zeigt sich in Abbildung 5, dass kein Zusammenhang besteht zwischen der relativen Subvention, das heisst dem Anteil des Kantonsbeitrags an den Kurskosten, und den totalen Kurskosten. Überträgt man den durchschnittlichen Anteil an öffentlichen Mitteln an die Kurskosten von 26% auf die HFP, ergibt sich für diese ein durchschnittlicher Kantonsbeitrag von rund CHF 4551 (= 0,26 * CHF 17502).³⁰

Abbildung 5: Kantonsbeitrag/Kurskosten und totale Kurskosten

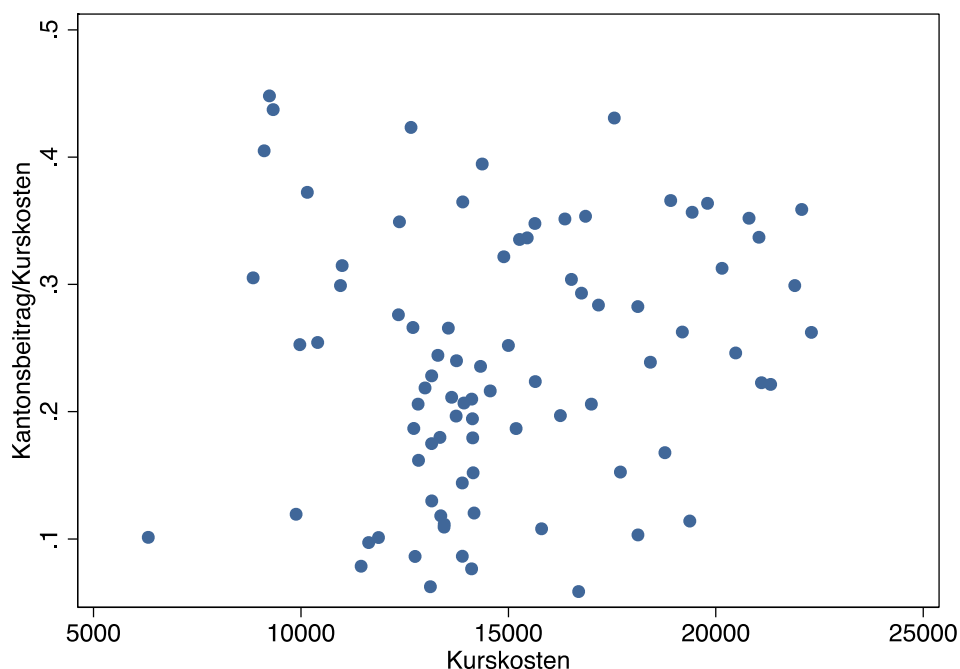


Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Anteil des Kantonsbeitrages an den totalen Kurskosten (y-Achse) und den totalen Kurskosten (x-Achse).

Quelle: Eigene Datenerhebung. Darstellung: Kuhn und Schweri (2014).

³⁰ Diese sind zwar im Schnitt teurer als die BP, aber Abbildung 4 legt nahe, dass der Anteil des Kantonsbeitrags nicht von den Kurskosten abhängt (die entsprechenden Angaben liegen nur für die BP vor).

Aktuelle Verteilung der Subventionen auf die verschiedenen Anbieter

Die in Tabelle 6 berechnete Preisdifferenz lässt - mit der gebotenen Vorsicht bei der Interpretation - grobe Überschlagsrechnungen zur momentanen Subventionierungspraxis in der höheren Berufsbildung zu. Diese Berechnungen dienen dazu, Hinweise auf die aktuelle Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Vorbereitungskurse zu finden. Dies ist von Bedeutung, weil die strikt subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse die bisherigen kantonalen Subventionen weitgehend ersetzen soll³¹ und die Berufe/Prüfungen vom Wegfall je nach heutiger Verteilung unterschiedlich betroffen sein werden (vgl. dazu auch Abschnitt 5.3 unten). Daher interessiert uns im Folgenden, ob eher die grossen oder eher die kleinen Berufe/Prüfungen einen überdurchschnittlichen Anteil der Subventionen erhielten.

Tabelle 7 zeigt eine Hochrechnung der öffentlichen Mittel für die je zwanzig Prüfungen mit den meisten Abschlüssen (BP und HFP). Für die Hochrechnung verwenden wir die geschätzten Preise aus Tabelle 3 (den Durchschnitt aus dem Minimum und dem Maximum) und einen relativen Subventionsanteil von 26% (gemäss den Angaben aus Tabellen 5 und 6). Ausserdem berücksichtigen wir, dass rund 40% der Anbieter eine private Trägerschaft aufweisen und nicht subventioniert sind (Baumeler et al. 2014, Seiler et al. 2009). Im ersten Szenario gehen wir von einer proportionalen Verteilung der Teilnehmer/-innen auf subventionierte und nicht-subventionierte Anbieter aus. Wir erhalten unter diesem Szenario für die Gruppe der zwanzig grössten Prüfungen eine Summe an öffentlichen Mitteln von rund 22,2 Millionen. Dies entspricht rund 38% der gesamten öffentlichen Mittel an die Vorbereitungskurse (gemäss unserer Hochrechnung aus Tabelle 5 von CHF 58,7 Millionen; siehe Differenz in der letzten Zeile). Da die Gruppe der je zwanzig grössten Prüfungen rund 60% aller Kursteilnehmer/-innen umfasst, aber nur rund 38% der öffentlichen Mittel an diese Gruppe fliessen, folgt aus diesem ersten Szenario, dass die kleineren Prüfungen häufiger und/oder stärker subventioniert werden als die Anbieter in den je grössten zwanzig Prüfungen. Dieses Resultat steht unter dem Vorbehalt, dass die Hochrechnung auf Zahlen beruht, welche mit erheblicher Unsicherheit behaftet sind.

Um die Plausibilität des Resultats im ersten Szenario zu überprüfen, verwenden wir in Tabelle 7 ein zweites, extremes Szenario. Wir gehen im Szenario 2 davon aus, dass bisher subventionierte Anbieter dank dem Kostenvorteil auf dem Markt tiefere Preise anbie-

³¹ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass noch nicht abschliessend geklärt ist, in welchem Umfang sich die Kantone auch künftig an der Finanzierung beteiligen können.

ten und deshalb eine höhere Anzahl an Kursteilnehmer/-innen aufweisen als bisher nicht subventionierte Anbieter. Weiter gehen wir davon aus, dass der volle Preisvorteil ausgespielt wird und dass die Kursteilnehmer/-innen gleichzeitig sehr stark auf Preisunterschiede reagieren.³² Gemäss diesem Szenario erhalten wir ein Total an Subventionen von rund CHF 30,8 Millionen für die Top 20 der BP und die Top 20 der HFP. Es würden somit rund 52% der Subventionen an rund 60% aller Teilnehmer/-innen ausbezahlt. Aus diesem Szenario folgt also weiterhin, dass die kleineren Angebote häufiger und/oder stärker subventioniert werden, wenn auch weniger ausgeprägt.

Aus beiden Berechnungsszenarien ergibt sich, dass wahrscheinlich zurzeit kleinere Angebote im Durchschnitt häufiger und/oder mit einem grösseren relativen Anteil subventioniert werden als die grossen Angebote.

Tabelle 7: Szenarien zur aktuellen Verteilung der öffentlichen Mittel

Anzahl Kursteilnehmer/-innen	Anzahl Teilnehmer bei subventionierten Anbietern	Preis	Durchschnittliche Subvention (in Prozent)	Summe der Subventionen (Millionen CHF)
Szenario 1: Proportionale Anzahl Kursteilnehmer				
BP (Top 20)				
7901	4741	13713	26%	16,9
HFP (Top 20)				
1937	1162	17502	26%	5,3
Total (Top 20)				22,2
Szenario 2: Überproportionale Anzahl Kursteilnehmende in subventionierten Angeboten				
BP (Top 20)				
7901	5267	13713	26%	18,8
HFP (Top 20)				
1937	2634	17502	26%	12,0
Total (Top 20)				30,8

Tabelle 7 zeigt für die jeweils zwanzig Berufe/Prüfungen mit den meisten Abschlüssen eine Hochrechnung der gesamten Subventionen, welche in die entsprechenden Angebote fliessen. Im ersten Szenario nehmen wir an, dass subventionierte und nicht subventionierte Angebote gleich viele Kursteilnehmer/-innen aufweisen. Im zweiten Szenario nehmen wir an, dass subventionierte Angebote (entsprechend der durchschnittlichen Subventionierung) tiefere Preise offerieren und deshalb mehr Kursteilnehmer/-innen aufweisen.

³² Wir unterstellen, dass die Subvention vollständig auf den Preis weitergegeben wird und dass der Preisunterschied von 26% zu einer um ein Drittel höheren Anzahl Teilnehmer/-innen führt. Dies entspräche einer sehr elastischen Preiselastizität der Nachfrage und ist in diesem Sinne ein Extremszenario.

4.6 Informationen über die Vorbereitungskurse und Zugang zu den eidgenössischen Prüfungen

Die Erhebung der Preisdaten zu den verschiedenen Kursangeboten hat, neben der Bereitstellung der Informationen für die empirischen Auswertungen in den vorangegangenen Abschnitten, zwei weitere interessante Erkenntnisse zutage gefördert. Die erste Erkenntnis bezieht sich auf den öffentlichen Zugang zu den Informationen, welche für eine sinnvolle Auswahl aus verschiedenen Angeboten unabdingbar scheint; die zweite bezieht sich auf die Regulierung des Zugangs zu den eidgenössischen Prüfungen durch die Prüfungsträgerschaften.

Unvollständige und intransparente Information zu den angebotenen Kursen

Damit der Wettbewerb unter den verschiedenen Bildungsangeboten seine volle Wirkung erzielen kann, müssen die relevanten Informationen zu den verschiedenen Kursanbietern für die Kursteilnehmer/-innen möglichst einfach zugänglich sein (Congdon et al. 2011). Verschiedene neuere empirische Studien zu Bildungsentscheidungen zeigen auf, dass selbst vermeintlich geringe Hürden in der Informationsbeschaffung oder -verarbeitung zu substantziellen Verhaltensänderungen führen können (Bettinger et al. 2009, Hastings und Weinstein 2008, Oreopoulos und Dunn 2012).³³

Unsere eigene Datenerhebung hat bezüglich der Zugänglichkeit von Informationen zu den Kursangeboten zwei wichtige Erkenntnisse hervorgebracht. Erstens lässt sich feststellen, dass ein wesentlicher Teil der für die Kursteilnehmenden relevanten Indikatoren (d.h. der Preis, die Anzahl der Lektionen, die Kursdaten) relativ einfach, allerdings nicht für alle Anbieter und/oder nicht für alle Anbieter vollständig, auf den Webseiten der Anbieter auffindbar ist. Zweitens lässt sich festhalten, dass ein Vergleich zwischen verschiedenen Anbietern mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Die relevanten Informationen sind nicht für alle Anbieter abrufbar, nicht direkt zwischen den verschiedenen Anbietern vergleichbar (weil beispielsweise nur die Kurskosten ohne Angabe der Anzahl der Lektionen zugänglich sind), und es sind keine vollständigen Listen aller Anbieter zugänglich. Wir werden diesen Punkt in Abschnitt 6.1 in Rahmen einer Empfehlung nochmals aufgreifen.

³³ Oreopoulos und Dunn (2012) beispielsweise zeigen, dass eine vereinfachte Darstellung von Informationen zu den verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten einer nachobligatorischen Ausbildung die Einschätzung von Personen über den Nutzen einer solchen Ausbildung beeinflusst.

Zugang zu den eidgenössischen Prüfungen

Die Erhebung der Preisdaten hat Beispiele für Zulassungseinschränkungen zu Kursen ergeben. Solche Einschränkungen können inhaltlich stichhaltig sein, verwischen aber die im System angelegte Abgrenzung zwischen den eidgenössischen Prüfungen und den Vorbereitungskursen. Diese Abgrenzung ist bedeutsam, weil die Einführung einer subjektorientierten Finanzierung von einem Markt für Vorbereitungskurse mit Wahlfreiheit der Teilnehmer/-innen zwischen verschiedenen Anbietern ausgeht.

Zulassungseinschränkungen schränken diese Wahlfreiheit ein, indem sie den Weg zur Prüfung teilweise vorgeben. Dies erschwert auch den Marktzugang für neue Anbieter, da diese sich an die Regulierungen halten müssen und in der Gestaltung ihrer Vorbereitungskurse nicht frei sind. Damit wird möglicherweise auch Innovation (z.B. in Form von besseren oder effizienteren pädagogischen Ansätzen, geeigneteren Kursstrukturen u.ä.) im Markt behindert. Je mehr die Prüfungsmärkte abgeschottet sind, je mehr der Zugangsweg zur Prüfung für die Teilnehmenden reglementiert sowie die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern eingeschränkt sind, desto weniger rechtfertigt sich der Unterschied in der staatlichen Regulierung zwischen den eidgenössischen Prüfungen und anderen Bereichen der Tertiärstufe, etwa der höheren Fachschulen.

Als Beispiel sei die Zertifikatsprüfung MarKom erwähnt, welche die Prüfungsträger für die Zulassung zu verschiedenen Berufsprüfungen in den Bereichen Marketing und Kommunikation vorgeschrieben haben.³⁴ So heisst es auf der entsprechenden Internetseite, dass „(...) auf der Stufe Berufsprüfungen der in der MarKom beteiligten Prüfungsträgerschaften als Zulassung das Bestehen der MarKom-Zertifikatsprüfung MZP vorausgesetzt (wird)“.³⁵ Analog ist es beispielsweise auf der Seite der Akademie St. Gallen formuliert: „Zur eidgenössischen Prüfung sind Sie zugelassen, wenn Sie die «MarKom-Zulassungsprüfung» innerhalb der letzten 5 Jahre bestanden haben und je nach Vorbildung über 2-3 Jahre Berufserfahrung (...) verfügen“.³⁶

³⁴ Die Angaben sind - je nach Anbieter - etwas unterschiedlich. Zumindest teilweise scheint die bestandene Zulassungsprüfung auch bei entsprechender Berufspraxis Voraussetzung für den Zugang zu den Vorbereitungskursen zu sein.

³⁵ <http://www.markom.org/de/markom.html> (letzter Zugriff am 12. Mai 2014).

³⁶ http://www.akademie.ch/Marketing-und-Verkauf/marketingfachleute_fa (letzter Zugriff am 12. Mai 2014).

Diese Pflicht zum Prüfungsabschluss sowie allenfalls zum Besuch eines Kurses, der auf diese Prüfung vorbereitet, schränkt den freien Zugang zur eidgenössischen Prüfung sowie den freien Markteintritt neuer Anbieter ein. Diese Einschränkung mag aus fachlicher Sicht zweckmässig sein, wirft aber dennoch die Grundfrage auf, ob der freie Markteintritt gewährleistet ist und ob damit von einem Wettbewerb zwischen Anbietern gesprochen werden kann, der zu günstigen Preisen und guter Qualität für die Nachfragenden führt.³⁷ Wir werden bei den Empfehlungen im Abschnitt 6.2 auf diesen Aspekt zurückkommen.

4.7 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Erhebliche Preisunterschiede aufgrund unvollständiger Freizügigkeit

Die bisherige Subventionierungspraxis der Kantone hat den Wettbewerb unter den verschiedenen Anbietern von Vorbereitungskursen eingeschränkt. Die lediglich selektive Kostenübernahme durch den Wohnsitzkanton bei einem Kursbesuch an einem ausserkantonalen Standort führt zu unterschiedlichen Preisen für die Teilnehmer/-innen.

Die volle Freizügigkeit der Teilnehmer/-innen und der unverfälschte Wettbewerb zwischen den Anbietern sind damit nicht gewährleistet.

Unsere Datenerhebung zeigt auf, dass die Preisdifferenz für die betroffenen Personen bei den BP im Durchschnitt rund CHF 3590 beträgt. Falls der Anteil der kantonalen Beiträge an die Kosten bei den HFP gleich hoch ist wie bei den BP, beträgt die durchschnittliche Preisdifferenz bei den HFP rund CHF 4551. Es kann nicht abschliessend beurteilt werden, für wie viele Personen in der Schweiz tatsächlich eine solche Einschränkung vorliegt. Darüber hinaus ist auch nicht bekannt, wie viele Personen aufgrund solcher Preisdifferenzen gar keinen Kurs besuchen.

Kostenstruktur der Anbieter bleibt weitgehend unklar

Unsere Auswertung kann keine eindeutigen Hinweise auf die Kostenstruktur der Anbieter liefern. Dazu wären - zusätzlich zu den vollständigen Preisangaben - auch Angaben zu den effektiven Kosten, zur Zahl der Kursteilnehmer/-innen pro Anbieter und zum aktuellen Grad an Subventionierung durch öffentliche Beiträge notwendig.

³⁷ Mit diesen Argumenten wird begründet, warum staatliche Reglementierung im Bereich der eidgenössischen Prüfungen nicht nötig sei: „Bei Subjektfinanzierung könnte im Prinzip von Qualitätssicherungsmaßnahmen abgesehen werden, wenn der Wettbewerb zwischen den Anbietern spielt und/oder die Prüfungsträger bei den Anbietern intervenieren.“ (econcept 2013b: 32).

Die hier präsentierte Evidenz deutet darauf hin, dass sich die Kosten nach Beruf/Prüfung und vermutlich zudem regional (d.h. je nach Standort des Anbieters) unterscheiden. Personalaufwand und Raumkosten, aber auch die Kosten für die Administration der Kurse, sind die wichtigsten Kostenkomponenten in der höheren Berufsbildung (Seiler et al. 2009).³⁸ Sie stellen im Wesentlichen Sprungfixkosten dar, die pro Kurs fix anfallen und nur mit der Anzahl Kurse (aber nicht mit der Anzahl der Teilnehmenden pro Kurs) variieren.

Die Kostenstruktur der Anbieter ist, neben der aktuellen Ausgestaltung der Subventionen, die zentrale Grösse für die Beurteilung der Auswirkungen der Einführung der Bundespauschale auf das Kursangebot (vgl. Abschnitt 5.3 unten).

Angebotsseitige Subventionierung von Anbietern

Bereits heute werden bestimmte öffentliche oder nicht-gewinnorientierte Anbieter von Vorbereitungskursen durch kantonale Beiträge subventioniert. Eine Neustrukturierung der öffentlichen Mittel im Zuge der Einführung des Bundesbeitrages wird einen erheblichen Einfluss auf den Subventionierungsgrad einzelner Anbieter bzw. einzelne Vorbereitungskurse haben - abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Bundesbeitrages.

Zu diesem Aspekt bestehen weiterhin offene Fragen (vgl. econcept 2014), insbesondere was allfällige systematische Unterschiede im Subventionierungsgrad einzelner Angebote betrifft. Die von uns präsentierten Überschlagsrechnungen deuten darauf hin, dass kleine Angebote heutzutage häufiger und/oder stärker subventioniert werden als grosse Angebote. Die Finanzierungsumstellung könnte daher Auswirkungen auf das Kursangebot haben (siehe Abschnitt 5.3 unten).

Ausgeprägte berufliche und regionale Segmentierung des Marktes

Die Evidenz zur Verteilung der Abschlüsse auf die einzelnen Prüfungen sowie zur Anzahl der verschiedenen Anbieter in den einzelnen Prüfungen bestätigt, dass es sich weniger um einen gemeinsamen Markt für Vorbereitungskurse als um verschiedene Teilmärkte handeln dürfte, deren Anbieter nur eingeschränkt untereinander konkurrieren. Die starke berufliche und regionale Segmentierung erklärt vermutlich auch die hohe Anzahl an An-

³⁸ Gemäss Seiler et al. (2009) betragen die Personalkosten (Raumkosten) in den BP 55% (15%) und in den HFP 65% (12%). Die Kosten der Kursadministration lassen sich ebenfalls als Fixkosten auffassen.

bietern insgesamt - relativ zur doch überschaubaren Grösse des gesamten Marktes.³⁹ Die starke regionale Komponente dürfte den Präferenzen der Kursteilnehmer/-innen für kurze Anreisezeiten entsprechen, könnte aber auch durch die unvollständige Freizügigkeit der Teilnehmer/-innen beeinflusst sein. Anzumerken bleibt, dass der Bund die Segmentierung (und damit teilweise den Wettbewerb) über die Genehmigung der Prüfungsordnungen mitbeeinflusst, weil die Prüfungsordnungen festlegen, wie breit oder eng ein Beruf definiert ist. Diese ausgeprägte berufliche und regionale Segmentierung des Marktes dürfte die Auswirkungen der Bundespauschale auf die Anzahl der Kursteilnehmer/-innen (siehe Abschnitt 5.2) als auch auf das Kursangebot (siehe Abschnitt 5.3) wesentlich mitbeeinflussen.

³⁹ Man könnte argumentieren, dass sich ein wesentlicher Teil des Marktes der Vorbereitungskurse aufgrund dieser starken Segmentierung durch „natürliche Monopole“ in den einzelnen Prüfungen/Berufen beschreiben lässt (relativ hohe Fixkosten, nur geringe Verbundeffekte).

5 Auswirkungen der Einführung einer Bundespauschale

Die möglichen Auswirkungen des neuen Bundesbeitrages sind aufgrund der komplexen Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren sowie der nach wie vor dünnen Datenlage - insbesondere bezüglich der heutigen Subventionierungspraxis - schwierig zu prognostizieren. Klar ist, dass die Einführung einer Bundespauschale in die bestehende Preisstruktur eingreift und deshalb strategische Verhaltensänderungen aller involvierten Akteure (nicht nur der Kursteilnehmer/-innen) zu erwarten sind. Die in den Analysen des Abschnitts 4 bestätigte ausgeprägte Marktsegmentierung bedeutet weiter, dass sich die Finanzierungsumstellung auf die verschiedenen Berufe/Prüfungen unterschiedlich auswirken wird. Dies erschwert Prognosen zusätzlich.

Wir fokussieren zunächst auf die Inzidenz der Bundespauschale, diskutieren dann mögliche nachfrage- und angebotsseitige Veränderungen, Veränderungen in den Marktpreisen der Kurse und daraus folgende Auswirkungen auf die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die verschiedenen Prüfungen und Anbieter. Anschliessend werden wir weitere mögliche Auswirkungen auf die Bildungsrendite, die Qualität der Kurse, verschiedene unerwünschte Effekte sowie schliesslich die Möglichkeit von Ankündigungseffekten diskutieren.

Wir gehen im Folgenden davon aus, dass – entsprechend der gesetzten Zielvorgabe an den Bundesbeitrag, die Kursteilnehmenden finanziell zu entlasten (vgl. Abschnitt 3.1) – mit der Umstellung der Finanzierung insgesamt deutlich mehr öffentliche Mittel als bisher in die Vorbereitungskurse fließen werden. Damit ist aus Sicht der Teilnehmenden mit einer Reduktion der durchschnittlichen Kosten für einen Vorbereitungskurs zu rechnen. Zweitens gehen wir davon aus, dass es gleichzeitig zu einer Umstellung in der Subventionierungspraxis kommen wird (d.h. zu einem weitgehenden Wegfall der selektiven Subventionierung einzelner Anbieter), was ebenfalls zu Veränderungen in den Kurskosten führen wird, da bisher subventionierte Anbieter ihren Kostenvorteil gegenüber bisher nicht subventionierten Anbietern verlieren werden.

5.1 Inzidenz des Bundesbeitrages

Als Ausgangspunkt für die Diskussion möglicher Auswirkungen ist das Konzept der Inzidenz des Bundesbeitrages hilfreich. Die Inzidenz beschreibt, wer finanziell von der Einführung des Bundesbeitrages profitiert. 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 zufällt (Gruber 2013, Mankiw

und Taylor 2011). In den meisten Fällen unterscheidet sich die reale Inzidenz von der nominellen Inzidenz, weil die reale Inzidenz von ökonomischen Faktoren, insbesondere von Verhaltensänderungen der Akteure, bestimmt wird und nicht gesetzlich festgeschrieben werden kann.

Im Fall der Bundespauschale steht aufgrund der Zielvorgabe, die Kursteilnehmer/-innen finanziell zu entlasten (siehe Abschnitt 3.1), die Frage im Vordergrund, welche Kurskosten von den Teilnehmer/-innen der Vorbereitungskurse letztlich übernommen werden müssen. Nominell fällt die subjektorientierte Bundespauschale zwar vollständig den Kursteilnehmer/-innen zu. Die reale Inzidenz hängt dagegen sowohl vom Verhalten und der Marktmacht der Firmen und der Kursanbieter ab, wie auch von Preis- und dadurch induzierten Nachfrageänderungen. Einerseits werden die Arbeitgeber ihre finanzielle Unterstützung der Kursteilnehmer/-innen reduzieren (siehe Abschnitt 5.7), andererseits werden die Anbieter die Preise entsprechend der Erhöhung in der Nachfrage nach den Kursangeboten erhöhen (Abschnitt 5.4). Es kann daher als sicher gelten, dass die Bundespauschale nicht vollständig den Kursteilnehmer/-innen, sondern teilweise den Arbeitgeber/-innen sowie den Kursanbietern zufallen wird. Hingegen ist es aufgrund der ungenügenden Datenlage nicht möglich zu prognostizieren, welche Akteure welchen Anteil an den Bundesmitteln erhalten werden.⁴⁰

5.2 Veränderungen in der Nachfrage nach Vorbereitungskursen

Obwohl die Bundespauschale nicht vollständig den Kursteilnehmern/-innen zufallen wird, ist dennoch eine Reduktion in den durchschnittlichen Kosten zu erwarten, die von den Kursteilnehmern/-innen übernommen werden müssen. Da günstigere Dienstleistungen in der Regel vermehrt nachgefragt werden, ist mit einer Erhöhung der Anzahl Kursteilnehmer/-innen zu rechnen. Wie stark die Anzahl der Kursteilnehmer/-innen auf die Einführung der Bundespauschale reagieren wird, hängt allerdings von verschiedenen Faktoren ab und kann, da zu diesen Faktoren keine direkte Evidenz besteht, nur schwer prognostiziert werden.⁴¹

⁴⁰ Technisch gesprochen hängt die Aufteilung davon ab, ob die Nachfrage oder das Angebot elastischer ist (d.h. stärker auf eine Preisänderung reagiert). Für die Analyse von Nachfrage- und Angebotsfunktionen im Markt für Vorbereitungskurse wären umfassende und verknüpfte Individual-Daten zu Teilnehmer/-innen, Anbietern, Preisen und Arbeitgeberunterstützung nötig. Erst mit konkreten Schätzungen der Preiselastizität von Angebot und Nachfrage wären quantitative Prognosen möglich.

⁴¹ Die Erhöhung in der Anzahl der Kursteilnehmer/-innen hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab. Erstens von der sogenannten Preiselastizität der Nachfrage (beschreibt, wie die Nachfrage generell auf

Empirische Studien aus anderen Kontexten deuten allerdings darauf hin, dass Subventionierungen von Gebühren in der höheren Bildung durchaus substantielle Nachfrageänderungen zur Folge haben können (Deming und Dynarski 2009, Dwenger et al. 2012, Hübner 2012, Neill 2009).

Diese Schätzungen lassen sich aus verschiedenen Gründen nicht direkt auf die höhere Berufsbildung übertragen. Insbesondere muss im Kontext der Vorbereitungskurse eine allfällige Reduktion der finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber berücksichtigt werden, welche sich dämpfend auf die Ausweitung der Nachfrage auswirken wird (siehe Abschnitt 5.7 unten). Zudem gilt es zu beachten, dass bei manchen Angeboten die bisherige kantonale Subventionierung wegfallen wird, so dass die Kosten für die Teilnehmer/-innen in diesen Angeboten weniger sinken oder sogar steigen. Entsprechend dürfte die Nachfrage nach solchen Kursen nur geringfügig steigen oder sich bei steigenden Kosten sogar reduzieren.

5.3 Veränderungen im Kursangebot

In Bezug auf das Kursangebot interessiert einerseits eine mögliche Veränderung in der Anzahl der angebotenen Kurse insgesamt, andererseits eine Veränderung in der Verteilung der Angebote auf die verschiedenen Berufe/Prüfungen (d.h. eine Veränderung in der beruflichen Vielfalt und Zusammensetzung der angebotenen Kurse).

Wir diskutieren zunächst mögliche Auswirkungen auf das Kursangebot im Kontext der beiden wesentlichen Mechanismen, durch welche Veränderungen im Kursangebot zu erwarten sind. Erstens vermuten wir Veränderungen in der Anzahl der Kursteilnehmer/-innen durch die Aufstockung der öffentlichen Mittel, zweitens erwarten wir Veränderungen durch die Umstellung in der Subventionierung der Angebote (selbst bei gleichbleibendem Total an öffentlichen Mitteln). Anschliessend diskutieren wir im dritten Unterabschnitt die Kostenstruktur der Kursanbieter, welche für eine Beurteilung der möglichen Angebotsveränderungen wichtig sein wird - insbesondere für die Auswirkungen, welche von der Umstellung in der Zuweisung der Subventionen zu erwarten sind.

Preisänderungen reagiert), zweitens von allfälligen Preisanpassungen durch die Einführung der Bundespause (einerseits bedingt durch einen Anstieg der Nachfrage, andererseits bedingt durch Preisänderungen aufgrund der Umstrukturierung der Subventionierung), und drittens von einer Anpassung der finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber an den Kurskosten.

Veränderungen im Kursangebot durch höhere Subventionen

Aufgrund der starken beruflichen als auch regionalen Segmentierung des Marktes (vgl. Abschnitt 4.2 und 4.3) dürfte ein Anstieg in der Anzahl der Kursteilnehmer/-innen kaum mit grossen Veränderungen in der Anzahl der Anbieter verbunden sein. Ein wesentlicher Teil der steigenden Nachfrage wird durch bereits bestehende Anbieter bedient werden, indem sie mehr oder grössere Kursklassen führen. In denjenigen grösseren Teilmärkten, in welchen es zu einer substanziellen Zunahme in der Nachfrage kommt, ist jedoch auch mit dem Eintritt zusätzlicher Anbieter⁴² auf dem Markt zu rechnen. Dies dürfte allerdings vor allem Berufe/Prüfungen mit einer bereits überdurchschnittlich grossen Nachfrage betreffen.

Die zusätzlichen staatlichen Mittel stellen weiter einen Anreiz dar, neue eidgenössische Prüfungen zu entwickeln bzw. zur Genehmigung einzureichen, da sich auch der Markt für Vorbereitungskurse neuer Prüfungen vergrössern dürfte. Denkbar ist dabei auch, dass bisherige Weiterbildungen sich neu als Teil der höheren Berufsbildung etablieren möchten. Es obliegt den Organisationen der Arbeitswelt, überzeugende Konzepte für neue eidgenössische Prüfungen zu entwickeln, und dem SBFI, Anträge für neue Prüfungen auf der Grundlage festgelegter Kriterien zu prüfen. Die Kriterien der Genehmigung bestimmen letztlich die Anzahl der eidgenössisch anerkannten Prüfungen sowie ihre fachliche Breite beziehungsweise ihren Spezialisierungsgrad. Dies war allerdings schon bisher der Fall und ändert sich durch die Finanzierungsumstellung nicht.

Veränderungen im Kursangebot durch die Umstellung in der Subventionierung

Unabhängig von der Höhe der Subventionen wird die Umstellung in der Subventionierung eine andere Verteilung der Mittel bewirken und auf diese Weise einen Einfluss auf das Kursangebot ausüben. Bei einer rein subjektorientierten Finanzierung mit einer prozentualen Vergütung der Kurskosten wird die Verteilung der öffentlichen Mittel gerade der Verteilung der Abschlüsse auf die verschiedenen Berufe entsprechen. Es wird also zu einer Konzentration der öffentlichen Mittel auf die Abschlüsse/Prüfungen mit den meisten Kurs-

⁴² Zusätzliche Anbieter umfassen hier auch Kurse bestehender Firmen oder Institutionen in neuen Prüfungen/Berufen.

teilnehmer/-innen kommen⁴³; diese werden daher am ehesten von einer steigenden Nachfrage profitieren.

Die Umstellung auf eine strikt subjektorientierte Zuteilung der öffentlichen Mittel an die Vorbereitungskurse dürfte aus zwei verschiedenen Gründen die Wettbewerbssituation in den bestehenden Berufen/Prüfungen verändern. Erstens wird durch die Systemumstellung die derzeit ungleiche kantonale Subventionierung von Anbietern (insbesondere wenn sie im selben Teilmarkt auftreten) reduziert oder allenfalls vollständig eliminiert. zweitens wird die volle Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen hergestellt.

Aus ökonomischer Sicht ist zunächst von einer positiven Wirkung dieser beiden Mechanismen auszugehen, da beide zu einem volkswirtschaftlich gesehen besseren Mitteleinsatz führen. Einerseits fließen die öffentlichen Mittel in diejenigen Angebote, für welche tatsächlich eine Nachfrage besteht („money follows students“), andererseits sollte mehr Wettbewerb unter den Anbietern insgesamt zu günstigeren bzw. qualitativ besser auf die Prüfungsvorbereitung fokussierten Angeboten führen (vgl. Abschnitt 5.6 unten).

Die ausgeprägte Präferenz der Kursteilnehmenden für nahe gelegene, regionale Angebote setzt dem zusätzlichen Wettbewerb dank Freizügigkeit und Bundesbeitrag jedoch Grenzen. Die berufliche Segmentierung sowie die grosse Anzahl an kleinen Angeboten (vgl. Abschnitt 4.2 und 4.3 oben) rücken ausserdem den Aspekt der Kostenstruktur der Kursanbieter in den Fokus. Diese ist wesentlich, um zu beurteilen, wie die Anbieter von der Finanzierungsumstellung betroffen sein werden.

Kosten für die Bereitstellung der Kurse: Skalen- und Verbundeffekte

Ein wesentlicher Faktor ist, ob grössere Anbieter unter ansonsten gleichen Bedingungen günstigere Kurse anbieten können als kleine Anbieter. Solche Grösseneffekte (sogenannte Skaleneffekte) entstehen im Wesentlichen aufgrund von Fixkosten bzw. Sprungfixkosten in der Bereitstellung der Kursangebote. Weil kleine Anbieter ihre Fixkosten auf weniger Kursteilnehmer/-innen verteilen müssen, sind kleine Kurse – bei ansonsten gleichen Voraussetzungen – pro Teilnehmer/-in im Schnitt teurer als grosse Kurse. Im Kontext der Vorbereitungskurse lassen sich die Personalkosten (d.h. die Kosten für die Dozierenden), die Kosten für die Unterrichtsräume und die Kosten für die Administration der

⁴³ Die Mittelverteilung entspräche Abbildung 1 mit der Einschränkung, dass sich die Verteilung der Abschlüsse aufgrund der Einführung der Bundespauschale - durch eine Veränderung in der Angebotsstruktur und/oder in der Anzahl der Kursteilnehmer/-innen - verändern kann.

Kurse als Sprungfixkosten verstehen. Zwar gibt es wiederum keine direkte Evidenz zur Situation der Kursanbieter in der höheren Berufsbildung, aber verschiedene empirische Studien weisen die Existenz von Grösseneffekten im Bildungsbereich - speziell auch im Tertiärbereich - nach (Andrews et al. 2002, Colegrave und Giles 2008, Johnes und Johnes 2009, Koshal und Koshal 1999, Lenton 2008).

Skaleneffekte spielen im Kontext der Vorbereitungskurse aus zwei verschiedenen Gründen eine wichtige Rolle. Einerseits wirken Skaleneffekte einer Marktpreisreduktion durch mehr Wettbewerb entgegen. Zusätzliche Anbieter verstärken zwar den Wettbewerb und haben damit einen Effekt auf die Marktpreise der Vorbereitungskurse, gleichzeitig muss aber jeder zusätzliche Anbieter seine Fixkosten decken (vgl. dazu de Haan et al. 2012). Zweitens kann die Existenz von Fixkosten bedeuten, dass in bestimmten, sehr kleinen Teilmärkten Vorkurse nicht rentabel durchzuführen sind. Für den Markt für Vorbereitungskurse könnten solche Überlegungen - aufgrund seiner ausgeprägten beruflichen und regionalen Segmentierung - von besonderer Relevanz sein, da ein grosser Teil der angebotenen Kurse nur wenige Teilnehmer/-innen bedient (wie in Abschnitt 4.2 oben gezeigt). Ein Wechsel auf eine nachfrageorientierte, reine Bundesfinanzierung könnte aus dieser Perspektive dazu führen, dass Angebote in den kleinsten Prüfungen gefährdet sind: Dies ist der Fall, wenn im bisherigen System kleinere Angebote häufiger und/oder stärker subventioniert wurden und die nach Wegfall der kantonalen Subvention notwendigen Preiserhöhungen für diese Teilnehmer/-innen nicht vollständig durch den Bundesbeitrag aufgefangen werden. Da aufgrund der beruflichen Segmentierung des Marktes Verbundeffekte nur beschränkt realisierbar sind (vgl. Abschnitt 4.2 oben), wird das Angebot eines kleinen Anbieters bei einem Marktaustritt nicht automatisch durch einen grösseren Anbieter aus einem anderen Berufsfeld aufgefangen. Dies würde bedeuten, dass sich die Vielfalt der Angebote tendenziell reduziert. Allenfalls stellt sich damit im Zuge der Finanzierungsumstellung auch die Frage, ob genügend Nachfrage für sehr kleine Prüfungen besteht und ob ein genügendes öffentliches Interesse besteht, diese gezielt weiter zu unterstützen.

5.4 Marktpreise

Grundsätzlich gilt es zu unterscheiden zwischen dem Marktpreis der Kurse und den individuellen Kosten für den Kurs aus der Sicht der Kursteilnehmer/-innen. Die Kosten der Kursteilnehmer/-innen entsprechen dem Marktpreis der Kurse minus die Bundespauschale und minus die finanzielle Beteiligung durch den Arbeitgeber. Wir fokussieren im

Folgenden auf die Marktpreise der Kurse, da wir die Auswirkungen auf die individuellen Kosten bereits in Abschnitt 5.1 zur Inzidenz diskutiert haben. Die finanzielle Beteiligung der Firmen wird in Abschnitt 5.7 thematisiert.

Verschiedene Mechanismen können zu Anpassungen der Marktpreise führen, wobei wir einen Anstieg der Marktpreise erwarten. Die möglichen Preiseffekte hängen zunächst davon ab, ob und in welchem Umfang die Nachfrage nach Vorbereitungskursen nach Einführung der Bundespauschale steigen wird. Eine steigende Nachfrage nach Vorbereitungskursen geht grundsätzlich mit einer Erhöhung der Marktpreise einher.⁴⁴

Zusätzlich sind Preisveränderungen (selbst bei unveränderter Nachfrage) aufgrund der Umstrukturierung der öffentlichen Mittel bei bisher subventionierten Angeboten zu erwarten. Die Preise der bisher subventionierten Anbieter werden sich relativ, das heisst im Vergleich zu den nicht-subventionierten Anbietern erhöhen. Dies stellt im Vergleich zur heutigen Situation einen Anreiz für Kursinteressenten und -interessentinnen dar, vermehrt die vergleichsweise günstiger gewordenen Anbieter zu wählen.

Je nach Ausgestaltungsvariante der Bundespauschale kann es im Zuge der Systemumstellung teilweise zu grossen Veränderungen in den Marktpreisen der Vorbereitungskurse kommen, namentlich bei kleinen Kursangeboten mit bislang starker Subventionierung (d.h. mit bisher tiefen Marktpreisen) bei gleichzeitig hohen Fixkosten (wie in Abschnitt 5.3 diskutiert).

5.5 Bildungsrendite

Die Idee einer stärkeren Subventionierung der Kurskosten besteht nicht zuletzt darin, die Bildungsrendite der höheren Berufsbildung weiter zu erhöhen und dadurch die entsprechenden Abschlüsse attraktiver zu machen. Die Bildungsrendite gibt an, welcher Mehrertrag in Form von höherem Lohn nach erfolgreichem Bestehen der Prüfung den Kosten gegenübersteht, die für die Prüfung und den Vorbereitungskurs (Gebühren, evtl. entgangener Lohn wegen aufgewendeter Vorbereitungszeit) anfallen.

⁴⁴ Wie stark die Preise auf eine Ausweitung der Nachfrage reagieren werden, hängt seinerseits von verschiedenen ökonomischen Faktoren ab. Im Falle der Vorbereitungskurse wäre tendenziell von einem relativ preiselastischen Angebot auszugehen, da die Kursanbieter zumindest geringe Erhöhungen in der Anzahl der Kursteilnehmenden kurzfristig und ohne wesentliche zusätzliche Kosten absorbieren könnten (vgl. dazu Abschnitt 5.3). Dem könnte die Tatsache entgegenwirken, dass in vielen Berufen nur einzelne Anbieter auf dem Markt auftreten, was mit einer Preissetzungsmacht der Anbieter einherginge.

Der Effekt der Finanzierungsumstellung auf die Bildungsrendite ist aus theoretischer Sicht allerdings nicht eindeutig.⁴⁵ Zwar werden durch die Einführung des Bundesbeitrages die Kosten für die Kursteilnahme gesenkt. Für die bisherigen Kursteilnehmer/-innen wird sich dadurch die individuelle Bildungsrendite erhöhen. Die Höhe einer Bildungsrendite hängt jedoch auch massgeblich vom Wert eines Abschlusses auf dem Arbeitsmarkt, das heisst dem erzielbaren Lohn ab. Dieser wird durch die Nachfrage nach sowie das Angebot an den entsprechenden Abschlüssen bzw. den zugrundeliegenden Kompetenzen bestimmt (z.B. Autor 2013, Cahuc und Zylberberg 2004, Goldin und Katz 2008). Falls sich die Zahl der Abschlüsse deutlich erhöhen würde, so dass das Angebot an Personen mit diesem Abschluss auf dem Arbeitsmarkt steigt, könnte der Lohn für Personen mit Fachausweis oder eidgenössischem Diplom sinken. Dies würde die Bildungsrendite senken.⁴⁶ In den vergangenen Jahrzehnten hat die Zunahme der tertiären Bildungsabschlüsse jedoch nicht zu geringeren Löhnen für die Absolventinnen und Absolventen geführt, so dass ein spürbarer, negativer Effekt auf die Löhne eher unwahrscheinlich erscheint.

Anders ist es, wenn der höhere Lohn mit Fachausweis oder Diplom vor allem aufgrund eines Signaleffektes zustande kommt. Die tatsächliche Produktivität von Arbeitnehmenden ist für die Firmen bei der Rekrutierung oft schwierig einzuschätzen. Fachausweis oder Diplom können als Signal dafür dienen, dass die betreffenden Absolvierenden eine überdurchschnittliche Produktivität aufweisen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Arbeitgeber gezielt ihre besten Arbeitnehmenden auswählen, um deren Prüfungsvorbereitung (mit) zu finanzieren, weil sie diese Mitarbeitenden an sich binden möchten. Die Förderung durch den eigenen Arbeitgeber und der Erwerb eines Fachausweises oder Diploms sendet dann auch anderen Firmen auf dem Arbeitsmarkt das Signal, dass es sich um eine/n überdurchschnittlich produktive/n Arbeitnehmer/in handelt. Die Firmen sind daher bereit, Arbeitnehmende mit Fachausweis oder Diplom eher einzustellen oder ihnen einen höheren Lohn zu zahlen. Dieses Signal würde geschwächt, wenn künftig wesentlich mehr Personen die Prüfungen absolvieren, die nicht durch ihre Arbeitgeber selektioniert wurden. Entsprechend würde der Lohnvorteil der Absolvierenden sinken (siehe dazu SKBF 2014).

Zusätzliche Prüfungsteilnehmende sind Personen, die bisher aufgrund finanzieller Restriktionen (z.B. fehlender Unterstützung durch ihren Arbeitgeber) und relativ tiefer erwarteter

⁴⁵ Klar ist hingegen dass sich durch eine stärkere öffentliche Finanzierung die hohe fiskalische Bildungsrendite der höheren Berufsbildung reduzieren wird (Weber 2003, Wolter und Weber 2005).

ter Rendite keinen Abschluss erworben haben. Selbst wenn sich an der Bildungsrendite der bisherigen Kursteilnehmer/-innen nichts ändern würde, würden die neuen Kursteilnehmer/-innen den Durchschnitt der Rendite aufgrund ihrer tieferen Renditeerwartung nach unten ziehen. Dies könnten beispielsweise Personen mit eher geringer Berufserfahrung sein.

Schliesslich kann sich die Verteilung der Absolvent/-innen auf die eidgenössischen Prüfungen ändern. Dies würde die durchschnittliche Bildungsrendite verändern, wenn bestimmte Berufe/Prüfungen mehr und andere weniger nachgefragt würden, und wenn sich mit diesen Berufe/Prüfungen unterschiedliche Renditen erzielen lassen.

Zugunsten der Finanzierungsumstellung lässt sich jedoch einwenden, dass es aus Gründen der Chancengerechtigkeit erwünscht sein kann, dass Personen für den Besuch von Vorbereitungskursen künftig weniger auf die Unterstützung durch ihre Arbeitgeber angewiesen sind. Sinkende durchschnittliche Bildungsrenditen müssten dann in Kauf genommen werden als Preis für eine (möglicherweise) höhere Chancengerechtigkeit.

5.6 Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Teilnehmer/-innen, den Inhalt und die Erfolgsquote der Vorbereitungskurse

Grundsätzlich sind verschiedene Änderungen in der Qualität der Vorbereitungskurse denkbar. Wir beschränken uns an dieser Stelle auf die Erfolgsquote an den eidgenössischen Prüfungen⁴⁷, da die Vorbereitung auf die Prüfungen die eigentliche Legitimation der Vorbereitungskurse darstellt. Es ist aber offensichtlich, dass die Qualität der Vorbereitungskurse, bzw. der in den Kursen vermittelten Inhalte, damit nur unvollständig erfasst wird (Kriesi und Trede 2014).

Es sind verschiedene Mechanismen denkbar, durch welche sich Auswirkungen auf die Erfolgsquote der Kurse ergeben könnten. Ein Mechanismus besteht darin, dass sich die Zusammensetzung der Kursteilnehmer/-innen verändert. Es ist denkbar, dass Personen mit einer geringeren Erfolgswahrscheinlichkeit (die auch weniger finanzielle Unterstützung durch die Arbeitgeber erfahren) künftig eher Vorbereitungskurse besuchen werden

⁴⁶ Der Rückgang in der Bildungsrendite kommt folglich durch einen Marktmechanismus zustande und ist deshalb nicht mit einer „Entwertung“ der Abschlüsse gleichzusetzen, die auf sinkende Qualität zurückgeht, wenn beispielsweise die Kriterien für die Vergabe der Titel gesenkt würden.

⁴⁷ Diese Sichtweise unterstellt, dass die Prüfungen heute die relevanten Kompetenzen gültig und objektiv messen. In diesem Fall ist die Erfolgsquote eines Vorbereitungskurses – bei sonst vergleichbaren Bedingungen mit anderen Kursen zur gleichen Prüfung, z.B. der Zusammensetzung der Teilnehmenden – ein guter Indikator für die Kursqualität.

(vgl. Abschnitt 5.5). In diesem Fall kann die Durchfallquote an den Abschlussprüfungen steigen, selbst wenn sich die Prüfungskriterien und die Kursinhalte nicht ändern.

Wenn durch die Einführung der Bundespauschale Preisdifferenzen zwischen bisher subventionierten und nicht subventionierten Anbietern eliminiert werden, kann es darüber hinaus zu einer Angleichung in den Kursinhalten mit einem stärkeren Fokus auf die Prüfungsvorbereitung kommen. Das wird dann der Fall sein, wenn sich der bisherige Kostenvorteil subventionierter Anbieter nicht nur im Marktpreis, sondern auch in der Ausgestaltung des Kursangebots niedergeschlagen hat, beispielsweise in Weiterbildungsinhalten, die nicht Teil der Prüfung sind.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob ein möglicherweise verstärkter Wettbewerb zwischen den Anbietern wesentliche Auswirkungen auf die Erfolgsquote der Kurse erwarten lässt. Die Kursteilnehmer/-innen scheinen sich der Reputation der Anbieter bereits heute bewusst zu sein (vgl. econcept 2011), so dass schlechte Anbieter, zumindest in den Teilmärkten mit Wettbewerb, nicht langfristig bestehen könnten.⁴⁸ Auch deutet die Sichtung der vorhandenen empirischen Evidenz nicht konsistent auf bessere Bildungsleistungen durch einen intensivierten Wettbewerb unter den Anbietern der Bildungsangebote hin (vgl. Abschnitt 3.8 oben).

Andererseits ist es möglich, dass in manchen Berufen/Prüfungen Monopolsituationen vorherrschen, die zu Protektionismus in einem bestimmten Beruf führen. Protektionismus dient der künstlichen Verknappung der entsprechenden Berufsleute, was mit einer hohen Durchfallquote an den Prüfungen erreicht werden kann. In einer solchen Situation könnte intensiver Wettbewerb unter verschiedenen Kursanbietern zu besseren Kursangeboten und zu einer höheren Erfolgsquote an den Prüfungen führen.⁴⁹

5.7 Unerwünschte Effekte

In der ökonomischen Forschung zu subjektorientierten Finanzierungsinstrumenten im Bildungsbereich werden verschiedene unerwünschte Effekte festgestellt (Gruber 2013, Wolter 2001, Wolter et al. 2003). Solche Effekte dürften auch im Kontext der Bundespauschale von Bedeutung sein und werden im Folgenden diskutiert.

⁴⁸ Dies dürfte bedeuten, dass sich auch billige Angebote nur dann auf dem Markt halten können, wenn sie einen entsprechenden Leistungsnachweis (d.h. eine hohe Erfolgsquote bei der eidgenössischen Prüfung) aufweisen können.

⁴⁹ Dies setzt voraus, dass die Prüfungsträgerschaft keine protektionistischen Ziele verfolgt, sondern versucht, über zuverlässige, valide und objektive Prüfungen für eine optimale Zahl an neuen Fachkräften mit Fachausweis bzw. eidg. Diplom zu sorgen.

Mitnahmeeffekte

Besonderes Augenmerk bei der Analyse von staatlichen Subventionen gilt sogenannten Mitnahmeeffekten. Als Mitnahmeeffekt wird in der Ökonomie die Subventionierung eines Verhaltens bezeichnet, welches auch ohne die Subventionierung stattfinden würde (Wolter 2001). In diesem Kontext ist nochmals auf das bereits erwähnte Feldexperiment aus der Schweiz zu verweisen, welches erhebliche Mitnahmeeffekte von Weiterbildungsgutscheinen nachgewiesen hat (Messer und Wolter 2009, Schwerdt et al. 2012).

Ein Mitnahmeeffekt bei der Neufinanzierung der Vorbereitungskurse bedeutet, dass Personen neu einen Bundesbeitrag erhalten, die den Vorbereitungskurs auch ohne diesen Beitrag besucht hätten. Den ausgegebenen Bundesmitteln steht somit keine „Wirkung“ in Form einer zusätzlich ausgebildeten Person gegenüber, da diese den Kurs sowieso besucht hätte. Bei der geplanten Einführung des Bundesbeitrages ist diese Art von Mitnahmeeffekten jedoch kein unerwünschter Effekt, sondern als Zielvorgabe definiert, weil der Finanzierungsanteil des Bundes erhöht und jener der Kursteilnehmer/-innen gesenkt werden soll. Auch unter dieser Prämisse muss die reale Inzidenz des Bundesbeitrages beachtet werden, gemäss welcher nur ein Teil der Bundespauschale direkt den Kursteilnehmer/-innen selbst zufallen wird (wie in Abschnitt 5.1 oben diskutiert). Kein Mitnahmeeffekt im ökonomischen Sinne entsteht, wenn sich zusätzliche Teilnehmer/-innen erst aufgrund der erhöhten Subvention zu einer Kursteilnahme entscheiden. Es ist allerdings kaum mit einer starken Erhöhung in der Anzahl an zusätzlichen Kursteilnehmer/-innen zu rechnen (vgl. Abschnitt 5.2 sowie den folgenden Abschnitt).

Verdrängung betrieblicher Investitionen

Eines der herausragenden Merkmale der höheren Berufsbildung ist die Tatsache, dass sich die Firmen bisher in bedeutendem Umfang an den Kosten der Ausbildung beteiligt haben. Geht man von der Schätzung des Gesamtumsatzes des Vorbereitungskursmarktes in der Höhe von CHF 235,9 Millionen aus Abschnitt 4.4 sowie einem Arbeitgeberanteil an der Finanzierung von 35% (econcept 2011) aus, ergibt sich ein Betrag von CHF 82,6 Millionen, der bisher von den Arbeitgebern getragen wurde. Durch die Einführung des Bundesbeitrages besteht das Risiko, dass die Arbeitgeber/-innen ihre bisher getätigten Investitionen in die Kosten der Vorbereitungskurse reduzieren werden. Es kommt zu einer Verdrängung betrieblicher Investitionen, einem sogenannten „crowding out“.

Erstens ist davon auszugehen, dass die Firmen bereits jetzt alle Arbeitnehmer/-innen finanziell unterstützt haben, deren Unterstützung sie als sinnvoll betrachten. Es werden

daher nach der Einführung der Pauschale nur wenige Personen zusätzlich durch die Firmen unterstützt werden.⁵⁰

Zweitens gibt es für die Firmen einen Anreiz, ihre bestehende Unterstützung bei einer Ausweitung der öffentlichen Unterstützung zurückzufahren. Wie in 3.5 erwähnt, tragen die Arbeitgeber beispielsweise bei rund einem Viertel der Prüfungsteilnehmenden alle Kosten. Es ist nicht anzunehmen, dass sie ihre Unterstützung in diesen Fällen unverändert fortführen, so dass die Prüfungsteilnehmenden mit dem Bundesbeitrag einen Nettogewinn erzielen. Wahrscheinlicher ist es, dass die Arbeitgeber in diesen Fällen ihre Unterstützung gerade um den vollen Bundesbeitrag reduzieren.

Zusammengenommen legen die beiden Argumente nahe, dass die Gesamtausgaben der Arbeitgeber wie auch ihre durchschnittliche Beteiligung an den Kurskosten zurückgehen werden.

5.8 Übergangsphase und Ankündigungseffekte

Ein bisher weitgehend unbeachteter Aspekt in der Diskussion um die Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung betrifft mögliche Effekte durch eine frühzeitige Ankündigung der Einführung des Bundesbeitrages, d.h. durch ein zeitliches Auseinanderfallen der Ankündigung der Einführung und der tatsächlichen Implementierung des Bundesbeitrages. Im Strategieprojekt höhere Berufsbildung ist der Systemwechsel in der Finanzierung bereits kommuniziert worden.⁵¹

Im Kontext von gesundheitspolitischen Massnahmen wurden bereits verschiedentlich erhebliche Verhaltensänderungen nach der öffentlichen Ankündigung von Politikänderungen nachgewiesen (z.B. Brunner und Kuhn 2014, Malani und Reif 2012). Im Kontext der höheren Berufsbildung könnte demnach die erfolgte Ankündigung des Bundesbeitrages dazu führen, dass ein Teil der Teilnehmer/-innen den geplanten Besuch eines Vorbereitungskurses verschiebt, um bei einem späteren Kursbeginn in den Genuss des Bundesbeitrages zu kommen. In der Übergangsphase (d.h. nach Ankündigung der definitiven Einführung des Bundesbeitrages inklusive Auszahlungshöhe und -modalitäten, aber vor der tatsächlichen Einführung der Bundespauschale) könnte ein solches Verhalten zu aussergewöhnlichen Fluktuationen in der Anzahl der Teilnehmer/-innen führen.

⁵⁰ Neu unterstützt würden einzig Personen, die auch bisher eine teilweise Firmenunterstützung erhalten hätten, denen der Vorbereitungskurs aber ohne Bundesbeitrag noch zu teuer war.

⁵¹ Entsprechende Hinweise finden sich beispielsweise auf der Homepage des SBFI. Weitaus wichtiger dürfte allerdings die Kommunikation durch die Verbundpartner und Anbieter sein, welche vermutlich ebenfalls bereits eingesetzt hat.

Solche Effekte sind bei der Planung als auch bei der Kommunikation des Übergangs zu berücksichtigen und allenfalls auch gegenüber den Anbietern zu kommunizieren.

5.9 Zusammenfassung der wichtigsten Punkte

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einführung einer subjektorientierten Bundespauschale zu verschiedenen Anpassungen auf dem Markt für Vorbereitungskurse führen wird. Der Auslöser für alle diese Anpassungen sind Veränderungen in den individuellen Kurskosten, welche durch die Einführung der Bundespauschale ausgelöst werden.

- Insgesamt ist mit einer Reduktion der Kurskosten für die Kursteilnehmer/-innen zu rechnen. Allerdings wird ein Teil der zusätzlichen Mittel durch die Anbieter (durch höhere Kurspreise) als auch durch die Arbeitgeber (durch eine Reduktion der finanziellen Beteiligung) abgeschöpft. Das bedeutet, dass die nominale Inzidenz (der Kursbeitrag geht an die Teilnehmenden) sich deutlich von der realen Inzidenz (wem der Beitrag letztlich zugute kommt) unterscheiden wird. Die reale Inzidenz der Bundespauschale ist durch das Verhalten der Akteure bestimmt und kann nicht gesetzlich vorgegeben werden.
- Da insgesamt dennoch mit einer Reduktion der individuellen Kurskosten zu rechnen ist, wird sich die Anzahl der Kursteilnehmer/-innen vermutlich erhöhen. Aufgrund der starken Segmentierung des Marktes dürfte dies voraussichtlich nur zu beschränkten Veränderungen im Kursangebot führen.
- Durch den Systemwechsel ist mit Veränderungen in der Wettbewerbssituation (Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen, keine selektive Subventionierung mehr) zu rechnen. Wie sich dies konkret auf das Kursangebot auswirken wird, hängt wesentlich von der bisherigen Zuteilung der Subventionen, der Kostenstruktur der Anbieter und der Segmentierung des Marktes ab. Möglich ist, dass ein Teil der bisher stark subventionierten Angebote in kleinen Berufen/Prüfungen aufgrund ihrer Kostenstruktur (hohe Fixkosten) nicht mehr rentabel sein wird. Ausserdem ist mit einer Angleichung in den Marktpreisen zwischen bisher subventionierten und nicht-subventionierten Angeboten in denselben Berufen/Prüfungen zu rechnen (aufgrund der unterschiedlichen Teilmärkte wird es kaum zu Preisanpassungen zwischen Angeboten aus unterschiedlichen Berufen/Prüfungen kommen).

- Die Marktpreise der Kurse dürften insgesamt - aufgrund der erhöhten Anzahl an Kursteilnehmer/-innen - ansteigen. Zusätzlich werden die wegfallenden kantonalen Subventionen (zumindest teilweise) auf die Marktpreise überwältzt werden.
- Es dürfte tendenziell zu einer stärkeren Konzentration der öffentlichen Mittel auf die abschlussstarken Prüfungen kommen.
- Der Effekt auf die Bildungsrendite und die Qualität der Kurse (d.h. die Erfolgsquote an den eidgenössischen Prüfungen) ist nicht eindeutig zu prognostizieren.
- Es ist mit substanziellen Mitnahmeeffekten zu rechnen (viele Teilnehmende, welche die Kurskosten sonst selbst bezahlt hätten, erhalten einen Bundesbeitrag) sowie mit einer Reduktion in der firmenseitigen Beteiligung an den Kosten der Vorbereitungskurse.
- Schliesslich ist in der Übergangsphase mit Ankündigungseffekten zu rechnen, die Fluktuationen in den Teilnehmerzahlen auslösen können.

6 Empfehlungen

6.1 Zentralisierte Bereitstellung von Informationen zu den angebotenen Kursen

Eine erste Empfehlung betrifft die zentralisierte und öffentliche Bereitstellung von Informationen, die die potentiellen Teilnehmer/-innen von Vorbereitungskursen benötigen für eine sinnvolle Auswahl unter verschiedenen Anbietern. Dazu zählen insbesondere vollständige und transparente Angaben zu den Preisen (inklusive der Angabe aller zusätzlich anfallenden Kosten) als auch zur Anzahl der Lektionen (inklusive Stundenpläne und Angaben zum Selbststudium) (vgl. Neal 2010). Solche Informationen stärken die Nachfrageseite und verbessern das Funktionieren des Marktes. Darüber hinaus spielt auch die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit eine Rolle, zumal keine zusätzlichen Qualitätsvorgaben oder -kontrollen seitens des Bundes geplant sind. Schliesslich lässt sich eine solche Massnahme schnell, relativ einfach und ohne erhebliche Kosten umsetzen.

Denkbar ist auch das Veröffentlichen zusätzlicher Angaben, beispielsweise zu den Erfolgsquoten der Anbieter an den eidgenössischen Prüfungen. Da die Reputation eines Anbieters ein wichtiger Faktor bei der Auswahl ist (econcept 2011), können Informationen zum Erfolg der Anbieter dabei helfen, die hohe Qualität der Kurse sicherzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die öffentliche Bereitstellung solcher Informationen ein zweischneidiges Instrument ist, weil die Kursanbieter einen Anreiz erhalten, die Erfolgsquote auch mit anderen Mitteln als der Qualität zu verbessern (z.B. Figlio and Ladd 2010, Jacob 2002, Kane und Staiger 2002, Neal 2010). Beispielsweise könnten Kursanbieter versuchen, die Kursteilnehmer/-innen zu selektionieren (etwa durch selektive Zwischenprüfungen), um die Erfolgchancen der verbleibenden Teilnehmer/-innen an der Prüfung zu erhöhen. Es wäre daher zu prüfen, welche „Spielregeln“ zu definieren sind, um zu vermeiden, dass die Veröffentlichung von Qualitätsindikatoren unerwünschte Wirkungen zeitigt.

6.2 Sicherstellung des Zugangs zu den eidgenössischen Prüfungen

Die eidgenössischen Prüfungen sind konzeptionell auf eine Abgrenzung zwischen der eigentlichen Prüfung und den darauf vorbereitenden Kursen ausgerichtet. Die Prüfungen können in dieser Logik auch ohne den Besuch eines Vorbereitungskurses besucht und, bei entsprechenden Kenntnissen und Kompetenzen, bestanden werden. Zugleich regeln die zuständigen Organisationen der Arbeitswelt gemäss Berufsbildungsgesetz unter an-

derem die Zulassungsbedingungen zu den eidgenössischen Prüfungen. Je nach Art der Zulassungsbedingungen (über einen Sekundarstufe-II-Abschluss und Berufserfahrung hinaus) kann der Prüfungszugang für Selbstlerner/-innen deutlich erschwert sein. Es ist deshalb darauf zu achten, dass diese Bedingungen inhaltlich gerechtfertigt sind und keine unnötigen administrativen Hindernisse aufbauen. Alternativ wäre der Prüfungszugang für Selbstlerner/-innen zu hinterfragen. Dies würde aber einen zusätzlichen Systemwechsel bei den eidgenössischen Prüfungen bedeuten, weil Prüfung und Vorbereitungskurs dann, wie sonst im Bildungssystem üblich, eine Einheit bilden.

Die Prüfungsträgerschaften sollten in jedem Fall dafür sorgen bzw. dazu angehalten werden, den möglichst ungehinderten Zugang zu den eidgenössischen Prüfungen zu gewährleisten. Alle Prüfungskandidaten/-innen müssen gleich behandelt werden, unabhängig vom besuchten Kursanbieter und unabhängig davon, ob sie einen Vorbereitungskurs besucht haben.

Der freie und chancengleiche Prüfungszugang ist nicht nur eine Frage der formalen Regelungen, sondern auch der gelebten Praxis. Beispielsweise werden erforderliche berufliche Vorkenntnisse häufig mit Äquivalenznachweisen überprüft. Wenn diese Nachweise für die Prüfungskandidatinnen und -kandidaten sehr schwierig zu erbringen sind, könnte dadurch der Prüfungszugang erschwert sein. Weiter sollte empirisch überprüft werden, ob an den Prüfungen die Chancengleichheit der Teilnehmer/-innen – bei gleichen prüfungsrelevanten Kompetenzen – eingehalten wird. Es bestehen zurzeit keine Daten zum Erfolg verschiedener Teilnehmergruppen. Daher ist ein entsprechendes Monitoring sowie eine Kontrollmöglichkeit durch den Bund zu prüfen (siehe Abschnitt 6.5).

6.3 Sicherstellung des freien Marktzugangs für Vorbereitungskursanbieter

Die neue Finanzierungsregelung soll unter anderem die „umfassende Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen“ sowie ein „qualitativ hochwertiges und kostenoptimiertes Angebot an Vorbereitungskursen“ sicherstellen (econcept 2013: 24). Diese Ziele verweisen auf die Idee eines Vorbereitungskursmarktes mit funktionierendem Wettbewerb. Entsprechend wurde im Strategieprojekt Höhere Berufsbildung auch festgehalten, dass das System „marktwirtschaftlichen Prinzipien folgen“ soll (econcept 2013: 22). Ein möglichst ungehinderter Markteintritt von neuen Vorbereitungskursanbietern ist eine notwendige Bedingung, damit der Wettbewerb auf dem Kursmarkt spielen kann. Bei fehlendem Wettbewerb sind die Kurspreise höher. Zudem sind die Wahlmöglichkeiten der Kurs-

interessenten/-innen eingeschränkt, so dass sie wenige oder keine Alternative zu Kursangeboten haben, die ihnen nicht entsprechen.

Ein ähnliches Spannungsverhältnis wie beim Prüfungszugang für Kandidaten/-innen (siehe 6.2) ergibt sich auch beim freien Marktzugang für Vorbereitungskursanbieter: Die von den Organisationen der Arbeitswelt geregelten Zulassungsbedingungen können als Markteintrittsbarrieren für neue Kursanbieter wirken und den Wettbewerb zwischen den Kursanbietern einschränken oder unterbinden. Beispielsweise werden in manchen Berufen/Prüfungen bestimmte Grundmodule vorausgesetzt für den Besuch des eigentlichen Vorbereitungskurses und die Zulassung zur Prüfung. Neue Vorbereitungskursanbieter werden durch diese Bedingung eingeschränkt: sie möchten die Inhalte des Grundmoduls möglicherweise in anderer Form in ihren Vorbereitungskurs integrieren, dies ist ihnen aus formalen Gründen jedoch nicht erlaubt.

Ein grundsätzlicher potentieller Rollenkonflikt liegt darin begründet, dass die Organisationen der Arbeitswelt als parastaatliche Akteure die eidgenössischen Prüfungen regulieren und zugleich als Anbieter auftreten. Die starke Stellung der Organisationen der Arbeitswelt bei der Regelung und Umsetzung der eidgenössischen Prüfungen gewährleistet einerseits deren Wirtschafts- und Arbeitsmarktnähe, andererseits entspricht sie nicht der Konkurrenzidee des freien Marktes. Es ist deshalb bei der Finanzierungsumstellung zu prüfen, ob die Rollen der Organisationen der Arbeitswelt als Regulatoren, als Prüfungsträger und als Kursanbieter im Hinblick auf Interessenkonflikte genügend getrennt sind, und ob dem Bund diesbezüglich eine Aufsichts- und gegebenenfalls Weisungspflicht zukommt.

Eine vergleichbare Frage stellt sich im Verhältnis zu den Kantonen, weil diese durch ihre Regulierungen, auch über die Subventionierung einzelner Kursanbieter hinaus, den Markteintritt von Vorbereitungskursanbietern behindern können. Ein Beispiel bieten die Ausbildungsverpflichtungen, welche mehrere Kantone bei den Gesundheitsberufen eingeführt haben. Die Spitäler, Heime usw. sind verpflichtet, in Abhängigkeit von ihrer Grösse eine bestimmte Ausbildungsleistung (auf Sekundarstufe II wie auf der Tertiärstufe) zu erbringen. Werden nun einem Betrieb für die Erfüllung seiner Ausbildungsquote nur Ausbildungen angerechnet, die im jeweiligen Kanton stattfinden, nicht aber jene in anderen Kantonen, dann ist der Wettbewerb zwischen den Anbietern behindert (ebenso wie die Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie gewährleistet werden kann, dass der Wettbewerb unter den Kursanbietern möglichst nicht eingeschränkt wird. Diese Frage stellt sich für

den Bund insofern neu, als er künftig ein massgeblicher Beitragszahler im Vorbereitungskursmarkt sein wird. Es ist daher zu prüfen, ob genügend Aufsichtsmöglichkeiten und wettbewerbpolitische Instrumente bestehen, um den Wettbewerb zu fördern.

Als grundlegende Alternative zum Wettbewerbsprinzip bietet sich die Regulierung eines Marktes an, falls nicht von einem wirksamen Wettbewerb ausgegangen werden kann. In diesem Fall könnte der Bund beispielsweise, wenn die Preise der Vorbereitungskurse nach der Finanzierungsumstellung ansteigen, die Preise direkt regulieren. Dies widerspricht jedoch der eingangs erwähnten Zielsetzung, für die Vorbereitungskurse und die Anbieter möglichst wenig Auflagen zu schaffen, und würde eine Angleichung der eidgenössischen Prüfungen an andere, regulierte Bereiche des Bildungssystems bedeuten.

6.4 Probleme für kleine Berufe/Prüfungen

Wie in Abschnitt 4 ausgeführt, ist der Vorbereitungskursmarkt stark segmentiert, das heisst es bestehen viele Teilmärkte, die sich meist durch tiefe Teilnehmerzahlen auszeichnen. Wenn Kurse in solchen kleinen Märkten bisher stark mit kantonalen Subventionen unterstützt wurden, kann deren Wegfall in manchen Fällen durch den neuen Bundesbeitrag möglicherweise nicht kompensiert werden. Es könnte daher vorkommen, dass in manchen Berufen/Prüfungen nicht mehr genügend Teilnehmende für die rentable Durchführung eines Kurses vorhanden sind. In einem reinen Marktsystem würde dies akzeptiert, da schlicht keine ausreichend grosse Nachfrage nach dem entsprechenden Angebot besteht. Es kann sich jedoch um Berufe/Prüfungen handeln, für die ein erhöhtes öffentliches Interesse besteht. Es scheint angezeigt, für diese Fälle im Voraus zu klären, welche Unterstützungen primär durch die Branchen selbst denkbar sind oder ob allenfalls subsidiär die Kantone (oder allenfalls der Bund) bei Vorliegen spezifischer Kriterien zusätzliche Unterstützungen sprechen könnten.

6.5 Monitoring und unabhängige Evaluation

Schliesslich wird empfohlen, die Einführung der Bundespauschale datengestützt zu überwachen (vgl. Kriesi und Trede 2014). Mittelfristig ist darüber hinaus eine externe Evaluation der Wirkung und der Effizienz der Bundespauschale anzustreben. Eine solche Evaluation sollte ein besonderes Augenmerk auf die vereinbarten Zielvorgaben an die Bundespauschale einerseits wie auf die besonderen Stärken der höheren Berufsbildung andererseits richten, wie sie in Abschnitt 3 dargelegt wurden.

7 Schlussfolgerungen und Zusammenfassung

Die geplante Einführung einer Bundespauschale an die Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung stellt in mehreren Hinsichten einen Paradigmenwechsel im Bereich der Finanzierung der höheren Berufsbildung dar. Erstens bestehen kaum Erfahrungen im schweizerischen Bildungssystem mit subjektorientierten Finanzierungsinstrumenten und ihren Auswirkungen. Zweitens ersetzt die Bundespauschale die bisherigen, unterschiedlich ausgestalteten Subventionen der Kantone, wodurch die Auswirkungen für die Kursanbieter (und in der Folge die Kursteilnehmer/-innen) je nach Kanton und Beruf/Prüfung anders ausfallen werden. Drittens rücken die eidgenössischen Prüfungen durch die erhöhte Bundesfinanzierung scheinbar näher an andere Teile des Bildungssystems mit einem hohen Finanzierungsgrad der öffentlichen Hand. Der Markt für Vorbereitungskurse soll jedoch gemäss Zielsetzung im Gegensatz zu anderen Teilen des Bildungssystems weitestgehend frei bleiben von staatlicher Reglementierung.

Eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung der Vorbereitungskurse zu den eidgenössischen Prüfungen stellt somit Neuland und in diesem Sinne ein bildungspolitisches Experiment dar, dessen Auswirkungen per se, aber auch wegen der eingeschränkten Datenlage zum Funktionieren dieses Marktes heute, schwierig abzuschätzen sind. Ein Wechsel auf eine subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung bringt im Prinzip einige gewichtige Vorteile mit sich. Erwünscht sind aus volkswirtschaftlicher Sicht insbesondere eine erhöhte Transparenz des Systems für alle involvierten Akteure, die vollständige Freizügigkeit der Kursteilnehmer/-innen, sowie eine finanzielle Gleichbehandlung der verschiedenen Anbieter. Politisch erwünscht ist zudem die finanzielle Entlastung der Vorbereitungskursteilnehmer/-innen, die dadurch zustande kommt, dass ein Teil der aufgewendeten Bundesmittel Ausgaben der Teilnehmer/-innen ersetzen wird.

Die hier präsentierte Auslegeordnung von möglichen Auswirkungen weist gleichzeitig auf gewisse Risiken und mögliche unerwünschte Effekte eines solchen Systemwechsels hin. Aus unserer Sicht besteht das Hauptrisiko der angestrebten Einführung einer Bundespauschale darin, dass einige der anerkannten Stärken der höheren Berufsbildung - insbesondere eine bislang substanzielle Beteiligung der Arbeitgeber/-innen an den Kosten der Vorbereitungskurse, sowie eine insgesamt grosse berufliche Vielfalt in den angebotenen Kursen - durch die Einführung der Bundespauschale negativ beeinflusst werden könnten. Die höhere Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Kosten der Vorbereitungskurse wird die Investitionen der Firmen teilweise verdrängen. Die Um-

stellung auf ein einfaches und transparentes System bei der Zuweisung der öffentlichen Mittel auf die verschiedenen Kursangebote bringt schliesslich, gegeben die Existenz von Fixkosten in der Bereitstellung der Kursangebote, das Risiko einer Verdrängung sehr kleiner Angebote vom Markt mit sich.

Wie empfehlen bezüglich mehrerer Aspekte – Informationstransparenz, Datenlage, Freizügigkeit und Wettbewerbsprinzip, Auswirkungen auf kleine Berufe – grundsätzliche Fragen vor der Einführung der neuen Finanzierung zu klären.

Literatur

Andrews, Matthew, William Duncombe, and John Yinger (2002). Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21(3), 245-262.

Angrist, Joshua, Eric Bettinger, and Michael Kremer (2006). Long-term educational consequences of secondary school vouchers: Evidence from administrative records in Colombia. *American Economic Review*, 96, 1535-1558.

Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer (2002). Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *American Economic Review*, 92(5), 1535-1558.

Armingeon, Klaus (2011). A prematurely announced death? Swiss corporatism in comparative perspective. In: Trampusch, Christine; Mach, André (eds.): *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London/New York: Routledge, 165-185.

Autor, David (2013). The „Task Approach“ to Labor Markets: An Overview. NBER Working Paper No. 18711.

Baumeler, Carmen, Katja Dannecker, und Ines Trede (2014). Expertenbericht „Höhere Berufsbildung in der Schweiz“. Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP.

BBT (2008). Bericht der Arbeitsgruppe Masterplan zur interkantonalen Finanzierung der höheren Berufsbildung. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

Bettinger, Eric (2011). Educational Vouchers in International Contexts. *Handbook of the Economics of Education*, Volume 4, 551-572.

Bettinger, Eric, Bridget Terry Long, Philip Oreopoulos, and Lisa Sanbonmatsu (2009). The Role of Simplification and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment. NBER Working Paper No. 15361.

Björklund, Anders, Per-Anders Edin, Peter Fredriksson, and Alan Krueger (2004). Education, equality, and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s.

Böhlmark, A., and M. Lindahl (2008). Does school privatization improve educational achievement? Evidence from Sweden's voucher reform. IZA Discussion Paper No. 3691.

Bradford, David F., and Daniel N. Shaviro (2000). The Economics of Vouchers. In: Steuerle et al. (eds): *Vouchers and the Provision of Public Services*, 40-91.

Brewer, Dominic J., and Patrick J. McEwan (2010). *Economics of Education*. Amsterdam, Boston, u.a.: Elsevier Science.

Brunner, Beatrice, and Andreas Kuhn (2014). Announcement effects of health policy reforms: evidence from the abolition of Austria's baby bonus. *European Journal of Health Economics*, 15(4), 373-388.

BFS (2013). Bildungsabschlüsse. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Cahuc, Pierre, and André Zylberberg (2004). Labor Economics. MIT Press.

Card, David, Martin Dooley, and Abigail Payne (2010). School competition and efficiency with publicly funded Catholic schools. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, 150-176.

Cattaneo, Maria A. (2011). New Estimation of Returns to Higher Professional Education and Training. *Empirical Research in Vocational Education and Training*, 3(2), 71-84.

Cattaneo, Maria A., und Stefan C. Wolter (2011). Der individuelle Ertrag einer höheren Berufsbildung. *Die Volkswirtschaft*, 12-2011, 63-66.

Colegrave, Andrew D., and Margaret J. Giles (2008). School cost functions: A meta-regression analysis. *Economics of Education Review*, 27, 688-696.

Congdon, William J., Jeffrey R. Kling, and Sendhil Mullainathan (2011). Policy and Choice: Public Finance Through the Lens of Behavioral Economics. Brookings Institution.

De Haan, Monique, Edwin Leuven, and Hessel Oosterbeek (2011). Scale Economies Can Offset the Benefits of Competition: Evidence from a School Consolidation Reform in a Universal Voucher System. IZA Discussion Paper No. 5528.

Deming, David, and Susan Dynarski (2009). Into College, Out of Poverty? Policies to Increase the Postsecondary Attainment of the Poor. NBER Working Paper No. 15387.

Dwenger, Nadja, Johanna Storck, and Katharina Wrohlich (2012). Do tuition fees affect the mobility of university applicants? Evidence from a natural experiment. *Economics of Education Review*, 31, 155-167.

econcept (2014). Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Grundlagen und Varianten zur Beitragsbemessung.

econcept (2013). Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

econcept (2013b). Finanzierung der Vorbereitungskurse. Ergänzender Vertiefungsbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Fassung 10. September 2013.

econcept (2011). Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung. Schlussbericht zuhanden des Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT).

Ecoplan (2014). Befragung Höhere Berufsbildung. Wahrnehmung und Beurteilung der höheren Berufsbildung auf dem Arbeitsmarkt. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

Fazekas, Mihaly, and Simon Field (2013). *A Skills beyond School Review of Switzerland, OECD Reviews of Vocational Education and Training*. OECD Publishing.

Figlio, David N., and Helen F. Ladd (2010). *The Economics of School Accountability*. In: Brewer, Dominic J., and Patrick J. McEwan: *Economics of Education*, 351-356. Amsterdam, Boston, u.a.: Elsevier Science.

Gibbons, Stephen, Stephen Machin, and Olmo Silva (2008). *Choice, Competition, and Pupil Achievement*. *Journal of the European Economic Association*, 6(4), 912-947.

Goldin, Claudia, and Lawrence F. Katz (2008). *The Race Between Education and Technology*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Gruber, Jonathan (2013). *Public Finance and Public Policy*. 4th edition, Worth Publishers.

Hastings, Justine S., and Jeffrey M. Weinstein (2008). *Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments*. *Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1373-1414.

Hsieh, Chang-Thai, and Miguel Urquiola (2006). *The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program*. *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1477-1503.

Hübner, Malte (2012). *Do tuition fees affect enrollment behavior? Evidence from a 'natural experiment' in Germany*. *Economics of Education Review*, 31, 949-960.

Hoxby, Caroline (2000). *Does competition among public schools benefit students and taxpayers?* *American Economic Review*, 90(5), 1209-1238.

Jacob, Brian (2002). *Accountability, Incentives and Behavior: The Impact of High-stakes Testing in the Chicago Public Schools*. NBER Working Paper No. 8968.

Johnes, Geraint, and Jill Johnes (2009). *Higher education institutions' costs and efficiency: Taking the decomposition a further step*. *Economics of Education Review*, 28, 107-113.

Jepsen, Christopher (2002). *The role of aggregation in estimating the effects of private school competition on student achievement*. *Journal of Urban Economics*, 52, 477-500.

Käpplinger, Bernd, Rosemarie Klein und Erik Habertzeth (2013). *Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern*. Bielefeld: Bertelsmann.

Kane, Thomas, and Douglas O. Staiger (2002). *The Promise and Pitfalls of Using Imprecise School Accountability Measures*. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 91-114.

Koshal, Rajindar K., and Manjulika Koshal (1999). *Economies of scale and scope in higher education: a case of comprehensive universities*. *Economics of Education Review*, 18, 269-277.

Kriesi, Irene, und Ines Trede (2014). Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse. Zollikofen: Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung.

Krueger, Alan B., and Pei Zhu (2004). Another Look at the New York City School Voucher Experiment. *American Behavioral Scientist*, 47(5), 658-698.

Ladd, H.F. (2002). School vouchers: a critical review. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 3-24.

Lenton, Pamela (2008). The cost structure of higher education in further education colleges in England. *Economics of Education Review*, 27, 471-482.

Linder, Wolf (2012, 3. Auflage). Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.

Malani, Anup, and Julian Reif (2012). Accounting for Anticipation Effects: An Application to Medical Malpractice Tort Reform. NBER Working Paper No. 16593.

Mankiw, Gregory N., and Mark P. Taylor (2011). *Economics*. 2nd edition, Southwestern Cengage Learning.

McEwan, Patrick J. (2004). The Potential Impact of Vouchers. *Peabody Journal of Education*, 79(3), 57-80.

Messer, Dolores und Stefan Wolter (2009). Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie.

Neal, Derek (2010). Aiming for Efficiency Rather than Proficiency. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3), 119-132.

Neal, Derek (2002). How Vouchers Could Change the Market for Education. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 25-44.

Neill, Christine (2009). Tuition fees and the demand for university places. *Economics of Education Review*, 28, 561-570.

Oreopoulos, Philip, and Ryan Dunn (2012). Information and College Access: Evidence from a Randomized Experiment. NBER Working Paper No. 18551.

Payne, A. Abigail (2010). Competition and Student Performance. In: Brewer, Dominic J., and Patrick J. McEwan: *Economics of Education*, 323-328. Amsterdam, Boston, u.a.: Elsevier Science.

Rouse, Cecilia (1998). Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee parental choice program. *Quarterly Journal of Economics*, 113(2), 553-602.

Sandström, F. Mikael, and Fredrik Bergström (2005). School vouchers in practice: competition will not hurt you. *Journal of Public Economics*, 89(2-3), 351-380.

SBFI (2014). Fakten und Zahlen. Berufsbildung in der Schweiz 2014. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.

Schärrer, Markus, Tobias Fritschi, Philipp Dubach und Thomas Oesch (2009). Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – eine Analyse aus der Sicht der Studierenden. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

Schläfli, André und Irena Sgier (2013). Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer? Forschungsergebnisse am Beispiel des Genfer Bildungsgutscheins. In: Käßlinger et al. (Hrsg.), Weiterbildungsgutscheine, 239-269. Bertelsmann: Bertelsmann.

Schwerdt, Guido, Dolores Messer, Ludger Woessmann, and Stefan C. Wolter (2012). Effects of Adult Education Vouchers on the Labor Market: Evidence from a Randomized Field Experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7-8), 569-583.

Seiler, Peter, Markus Muggli und Philip Sommer (2009). Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung. Zürich: PricewaterhouseCoopers.

SKBF (2014). Bildungsbericht Schweiz 2014. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF.

Steuerle, C. Eugene (2000). Common Issues for Voucher Programs. In: Steuerle et al. (eds): *Vouchers and the Provision of Public Services*, 3-39. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Steuerle, C. Eugene, Van Doorn Ooms, George Peterson, and Robert D. Reischauer (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Brookings Institution Press.

Weber, Bernhard A. (2003). Bildungsfinanzierung und Bildungsrenditen. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 25, 405-430.

Wolter, Stefan C. (2001). *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*. Chur, Zürich: Verlag Rüegger.

Wolter, Stefan C. und Bernhard Weber (2005). Bildungsrendite - ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens. *Die Volkswirtschaft*, 10-2005, 38-42.

Wolter, Stefan C., Stefan Denzler, Grégoire Evéquoz, Siegfried Hanhart, Olivier Nussbaum, Thomas Ragni, André Schläfli und Bernhard Weber (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Trendbericht SKBF Nr. 7.

Zimmer, Ron, and Eric Bettinger (2010). The Efficacy of Educational Vouchers. In: Brewer, Dominic J., and Patrick J. McEwan: *Economics of Education*, 343-350. Amsterdam, Boston, u.a.: Elsevier Science.

A Liste der Berufe/Prüfungen

	Berufsprüfungen (BP)	Abschlüsse 2012		Höhere Fachprüfungen (HFP)	Abschlüsse 2012
BP 1	HR-Fachleute	909	HFP 1	Wirtschaftsprüfer/-in	224
BP 2	Technische Kaufleute	715	HFP 2	Elektroinstallateur/-in	171
BP 3	Polizist/-in	703	HFP 3	Verkaufsleiter/-in	159
BP 4	Ausbildner/-in	671	HFP 4	Experte/Expertin Rechnungslegung und Controlling	152
BP 5	Fachleute Finanz- und Rechnungswesen	561	HFP 5	Arbeitsagoge/-in	123
BP 6	Marketingfachleute	550	HFP 6	Treuhandexperte/-in	121
BP 7	Sozialversicherungsfachleute	435	HFP 7	Landwirt/-in, Meister	115
BP 8	Immobilienbewirtschafter/-in	360	HFP 8	Informatiker/-in	111
BP 9	Elektrosicherheitsberater/-in	319	HFP 9	Finanzanalytiker/-in und Vermögens- verwalter/-in	86
BP 10	Verkaufsfachleute	304	HFP 10	Steuerexperte/-in	85
BP 11	Medizinischer Masseur/-in	299	HFP 11	Marketingleiter/-in	85
BP 12	Hauswart/-in	291	HFP 12	Experte/-in Organisationsmanagement	80
BP 13	Führungsfachleute	275	HFP 13	Industriemeister/-in	71
BP 14	Landwirt/-in	258	HFP 14	Einkaufsleiter/-in	65
BP 15	Direktionsassistent/-in	245	HFP 15	Baumeister/-in	62
BP 16	Elektro-Projektleiter/-in	220	HFP 16	Finanz- und Anlageberater/-in	56
BP 17	Finanzplaner/-in	203	HFP 17	Betriebswirtschaftler/-in	50
BP 18	Automobil diagnostiker/-in	201	HFP 18	Bauleiter/-in (Hochbau)	44
BP 19	Instandhaltungsfachleute	191	HFP 19	Sanitärmeister/-in	39
BP 20	Informatiker/-in	191	HFP 20	Heimleiter/-in	38
BP 22	Obergärter/-in	184	HFP 39	Manager/-in öffentlicher Verkehr	17
BP 69	Holzbau-Polier/-in	39	HFP 54	Landmaschinenmechaniker/-in	12
BP 100	Feuerungskontrolleur/-in	19	HFP 79	Weintechnologe/-in mit Meisterdiplom	3
BP 116	Bautenschutzfachmann/-frau	13	HFP 103	Publikationsmanager/-in	0
BP 179	Fischereiaufseher/-in	0	HFP 110	Bäcker/-in Konditor/-in	0

Die Tabelle zeigt die Liste Berufe/Prüfungen sowie die Anzahl der Abschlüsse 2012 (BFS 2013), welche die Basis der Auswertungen in Abschnitt 4 darstellen.