

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund

Regulierungsfolgenabschätzung

Basel, den 16. Oktober 2014

Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund
Regulierungsfolgenabschätzung
zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Rémy Hübschi

Projektleitung seitens Auftragnehmer: Miriam Frey

Projektbearbeitung: Miriam Frey, Harald Meier, Andrea Oswald

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei allen teilnehmenden Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern. Unser Dank gilt ebenso dem SBFI für die konstruktive Zusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis	ii
Die RFA auf einen Blick	1
1. Ausgangslage und Ziel	2
2. Methodik	3
2.1. Untersuchungsgegenstand.....	3
2.2. Vorgehen.....	5
3. Ergebnis: Die RFA	5
3.1. Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns.....	5
3.2. Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf einzelne Gruppen.....	7
3.2.1. Betroffene Akteure	8
3.2.2. Nutzen.....	9
3.2.3. Kosten	12
3.2.4. Weitere Wirkungen.....	13
3.3. Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	17
3.3.1. Humankapital.....	17
3.3.2. Wettbewerb.....	18
3.3.3. Preise	20
3.3.4. Andere Bildungsbereiche.....	22
3.4. Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen	23
3.5. Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug	23
4. Fazit	24
Literatur	25
Anhang: Interviewpersonen	27

Der besseren Lesbarkeit halber wird jeweils die männliche Form verwendet, gemeint sind jedoch immer beide Geschlechter.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Geplanter Systemwechsel	3
-------------	-------------------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Standardvariante.....	4
Tabelle 2	Handlungsbedarf und Ziele	7
Tabelle 3	Anzahl und Art der betroffenen Akteure.....	8
Tabelle 4	Nutzen für die Prüfungskandidaten.....	11
Tabelle 5	Veränderung der administrativen Belastung im Überblick	12
Tabelle 6	Auswirkungen auf die Arbeitgeberunterstützung.....	14
Tabelle 7	Preise Vorbereitungskurse, direkter Effekt	20
Tabelle 8	Kosten und Nutzen der geplanten Neu-Regelung	24
Tabelle 9	Interviews mit ausgewählten Fragen zur RFA	27
Tabelle 10	Ausführliche Interviews zur RFA	28

Die RFA auf einen Blick

Ausgangslage: Im Bereich der Finanzierung von Vorbereitungskursen auf eidgenössische Prüfungen ist ein Systemwechsel geplant: Erstens soll von der heute mehrheitlich objektorientierten Finanzierung durch die Kantone zu einer Subjektfinanzierung durch den Bund übergegangen werden. Zweitens sollen die Beiträge der öffentlichen Hand erhöht werden.

Ziel und Methodik: Die Analyse zeigt die Auswirkungen der geplanten Neu-Regelung auf die betroffenen Akteure und die Wirtschaft insgesamt auf. Methodisch wird eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt. Dabei wird eine sog. Standardvariante der Subjektfinanzierung (= Stand der aktuellen Planung: Auszahlung nach Prüfungszulassung, Rückerstattung von 50% der Kosten mit Maximalgrenze) mit der heutigen Situation verglichen.

Ergebnisse: Die Synthese der Auswirkungen ist nachfolgend dargestellt. Positive Wirkungen sind hell, negative dunkel markiert.

Auswirkungen	Änderung 1: Subjektfinanzierung durch den Bund	Änderung 2: Erhöhung der Beiträge
Nutzen: Hauptwirkung	Wahlfreiheit und Freizügigkeit der Teilnehmenden	Finanzielle Entlastung der Teilnehmenden
	Gleichbehandlung der Bildungsanbieter	Gleichbehandlung mit anderen Bildungsbereichen
		Stärkung der höheren Berufsbildung
Kosten: Umsetzungsaufwand	Administrative Entlastung für die öffentliche Hand und die Bildungsanbieter	
Weitere Wirkungen auf die betroffenen Akteure	Vorfinanzierung durch die Teilnehmenden	Teilweise Verdrängung von Arbeitgeberunterstützung
Weitere Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft	Aufhebung einer bestehenden Wettbewerbsverzerrung, Zunahme des Wettbewerbs	(Leichte) Zunahme der Bildungsbeteiligung, Verschiebung zwischen den Bildungsbereichen (Aufhebung einer bestehenden Verzerrung)
	(Leichte) Senkung der Bildungsrendite	Ggf. Schlechterstellung der berufsorientierten Weiterbildung

1. Ausgangslage und Ziel

Im Rahmen des Strategieprojekts höhere Berufsbildung erarbeitet das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) verschiedene Massnahmen zur Stärkung der höheren Berufsbildung. Unter anderem soll die Finanzierung der Vorbereitungskurse auf Berufsprüfungen (BP) und höhere Fachprüfungen (HFP) ausgebaut werden. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) damit beauftragt, einen Vorschlag zur Subventionierung der Vorbereitungskurse auszuarbeiten. Das WBF wird dazu bis Ende 2014 einen Vernehmlassungsentwurf für eine Teilrevision des Berufsbildungsgesetzes erarbeiten.

Geplant ist ein subjektorientiertes Finanzierungsmodell durch den Bund. Die vorliegende Analyse nimmt eine Abschätzung dazu vor, welche Auswirkungen diese Neu-Regelung auf die betroffenen Akteure und die Wirtschaft insgesamt hat. Methodisch wird dazu eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchgeführt. deren Ziel lässt sich in den Worten des SBFI kurz zusammenfassen (vgl. SBFI 2013a, S. 14):

„Jede Veränderung in der heutigen Finanzierung muss sich also – neben der Verfügbarkeit der Mittel und deren Verteilung auf die Bildungsbereiche – an der Frage orientieren, ob sie nicht die unbestrittenen Vorzüge der höheren Berufsbildung unterläuft und zu einer Verschulung und zusätzlicher Regulierung führt.“

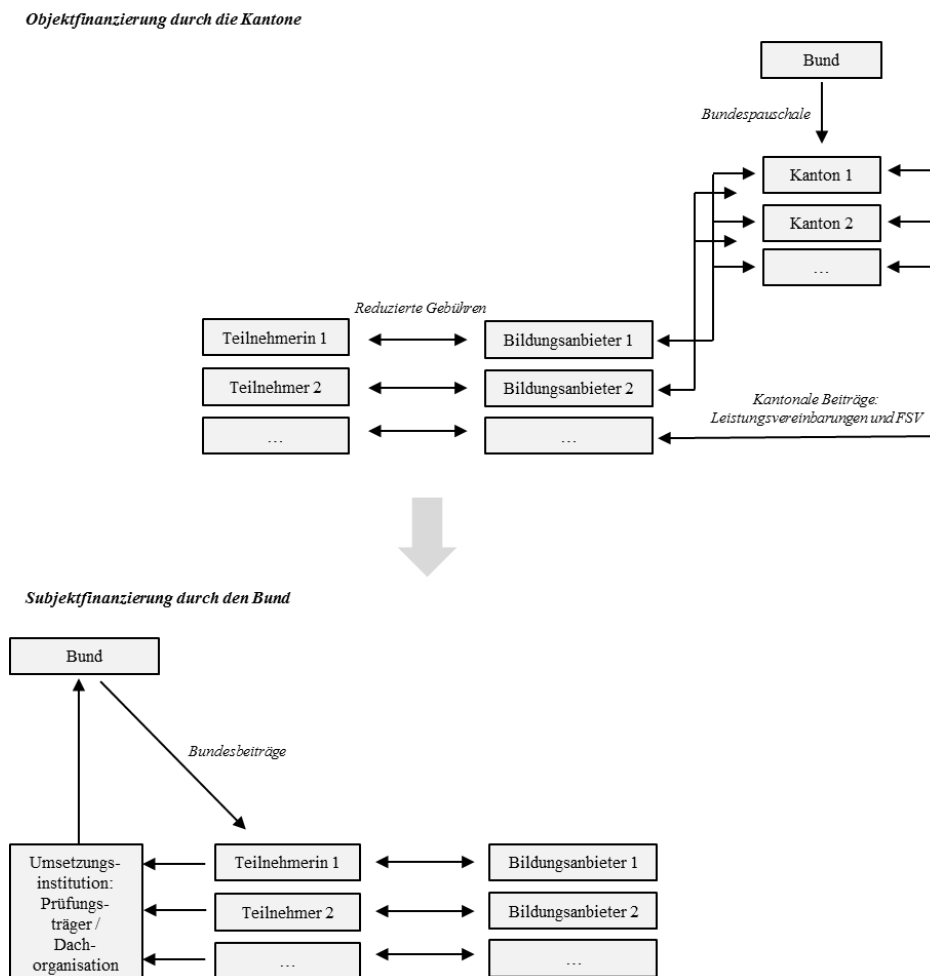
Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 erläutert die angewandte Methodik. Kapitel 3 stellt die Ergebnisse der RFA anhand von fünf Prüfpunkten dar und Kapitel 4 schliesst die Analyse mit einem Fazit ab.

2. Methodik

2.1. Untersuchungsgegenstand

Im Bereich der Finanzierung von Vorbereitungskursen auf eidgenössische Prüfungen (Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen) ist ein Systemwechsel geplant: Von der heute mehrheitlich objektorientierten Finanzierung durch die Kantone soll zu einer Subjektfinanzierung durch den Bund übergegangen werden. Der Systemwechsel ist in Abbildung 1 dargestellt. Aktuell noch offen ist, ob die Umsetzung der subjektorientierten Finanzierung über die einzelnen Prüfungsträger oder über eine (Dach-)Organisation erfolgt.¹

Abbildung 1 Geplanter Systemwechsel



¹ Vgl. dazu auch B,S,S. (2014b).

Für die Analyse wird eine sog. Standardvariante des subjektorientierten Finanzierungsmodells definiert (= Stand der aktuellen Planung). Tabelle 1 führt die Eckpunkte der Standardvariante auf.

Tabelle 1 Standardvariante

	Standardvariante
Anspruchsberechtigte	Teilnehmende von Vorbereitungskursen, welche an eine eidgenössische Prüfung zugelassen sind ²
Auszahlung	Erstattung an die Teilnehmenden ³ nach der Prüfungszulassung, eine Tranche
Beitragsbemessung	50% der Kosten der Vorbereitungskurse mit Maximalgrenzen
Qualitätssicherung	Keine oder geringe Anforderungen (z.B. Niederlassung in der Schweiz, Zertifizierung der Bildungsanbieter)
Zusatzfinanzierung	Nein (vgl. Anmerkung)

Anmerkung zur Zusatzfinanzierung: Unter Zusatzfinanzierung verstehen wir die zusätzliche Finanzierung von Vorbereitungskursen durch die Kantone. Inwieweit die Kantone dies tatsächlich wahrnehmen, ist aktuell noch offen. Es ist denkbar, dass gewisse Angebote (insbesondere versorgungsrelevante Berufe wie die im Aufbau begriffenen Angebote im Gesundheitsbereich, sprachregionale Angebote oder Nischenangebote⁴) von den Kantonen zusätzlich finanziert werden.

Zusätzlich zur Veränderung des Finanzierungsmodells (Subjektfinanzierung durch den Bund anstelle der Objektfinanzierung durch die Kantone) werden die Beiträge der öffentlichen Hand erhöht. Aktuell bezahlen die Kantone über die Bundespauschale rund 60 Mio. CHF jährlich an die Vorbereitungskurse auf eidgenössische Prüfungen.⁵ Künftig werden 50 von diesen 60 Mio. CHF direkt über den Bund vergütet, 10 Mio. CHF verbleiben den Kantonen für allfällige Zusatzfinanzierungen. *Zusätzlich* erhöht der Bund seinen Beitrag um 60 bis 100 Mio. CHF. Insgesamt werden neu somit zwischen 120 und 160 Mio. CHF an die Vorbereitungskurse im Rahmen der höheren Berufsbildung bezahlt (bisher: 60 Mio. CHF).

² Nachfolgend werden die Begriffe Teilnehmende und Prüfungskandidaten synonym für die anspruchsberechtigten Personen verwendet. Sind explizit Teilnehmende oder Prüfungskandidaten gemeint, wird darauf hingewiesen.

³ Alternativ zur Auszahlung an die Teilnehmenden wird auch eine subjektorientierte Auszahlung an die Bildungsanbieter geprüft (welche dadurch die Preise für die Kurse senken).

⁴ Die Informationen stammen aus B,S,S. (2014a).

⁵ Weitere 80 Mio. CHF fließen zudem in die berufsorientierte Weiterbildung, welche durch den Systemwechsel nicht verändert wird. Daneben richtete der Bund 2011 rund 10 Mio. CHF an die eidgenössischen Prüfungen aus.

Die geplante Neu-Regelung wird in ihrer Standardvariante mit dem Referenzszenario verglichen. Dieses entspricht der aktuellen Situation.

2.2. Vorgehen

Die Analyse basiert auf der Methodik der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und untersucht fünf Prüfpunkte:⁶

- Prüfpunkt 1: Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen
- Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

In Absprache mit dem SBFI liegt der Fokus der Analyse auf den Prüfpunkten 2 und 3. Die Prüfpunkte 1, 4 und 5 werden demgegenüber nur kurz besprochen. Es wird eine vereinfachte RFA durchgeführt. Zu deren Erarbeitung wurden Informationen aus einer Dokumentenanalyse⁷ sowie von Fachgesprächen⁸ verwendet.

3. Ergebnis: Die RFA

3.1. Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die eidgenössischen Prüfungen und deren Vorbereitungskurse werden heute in einem hohen Ausmass privat, d.h. von Kursteilnehmenden und Arbeitgebern, finanziert. Wengleich die starke Verankerung der eidgenössischen Prüfungen in der Wirtschaft eine ihrer grossen Stärken darstellt, so hat sie auch unerwünschte Effekte zur Folge: Im Vergleich zum Hochschulbereich, aber auch zu den höheren Fachschulen ist die finanzielle Belastung der Teilnehmenden im Durchschnitt höher.⁹

Diese ungleiche Behandlung der verschiedenen Bildungsbereiche ist im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der verschiedenen Ausbildungswege schwer zu begründen und kann Verzerrungen verursachen (einerseits indem Teilnehmende eher eine HF-

⁶ Vgl. SECO (2013).

⁷ Dazu zählen insbesondere die Studien des EHB (2014a, 2014b), von econcept (2011, 2013), des SBFI (2013a), von Richli (2014), BASS (2009) und PwC (2009). Anmerkung: Auf eine detaillierte Literaturrecherche zur Thematik wurde verzichtet, da das EHB in seiner Studie bereits eine Literaturanalyse vorgenommen hat (vgl. EHB, 2014a). Dabei hat sich gezeigt, dass der Markt der Vorbereitungskurse aufgrund seiner Spezifika (Freiwilligkeit, keine Reglementierung der Vorbereitungskurse, etc.) nur schwer mit anderen Bildungsmärkten vergleichbar ist.

⁸ Im Anhang finden sich die befragten Interviewpersonen.

⁹ Vgl. z.B. SBFI (2013a).

Ausbildung wählen anstatt eine eidgenössischen Prüfung und andererseits weil Berufs- und Branchenverbände möglicherweise eine neue Ausbildung eher als HF-Bildungsgang denn als eidgenössische Prüfung konzipieren). Betrachtet man beispielsweise die Entwicklung der eidgenössischen Prüfungen im Vergleich zu den Abschlüssen höherer Fachschulen (HF) zeigt sich ein eindeutiges Bild: Während die HF-Diplome in den letzten 10 Jahren um 86% zunahmen, stiegen die BP „nur“ um 24%, die HFP nahmen sogar um 13% ab.¹⁰

Zudem ist die Belastung der Teilnehmenden ungleich verteilt: Während rund ein Fünftel der Prüfungskandidaten ihre gesamten Ausbildungskosten anhand von eigenen Ersparnissen finanziert, kann ein gleich grosser oder sogar etwas höherer Anteil die Gebühren ausschliesslich über Beiträge des Arbeitgebers decken.¹¹

Die finanzielle Belastung hängt aber nicht nur von der Unterstützung des Arbeitgebers, sondern auch vom Wohn- resp. Kursort ab. So finanzieren die Kantone die Anbieter von Vorbereitungskursen sehr unterschiedlich, was nicht nur die finanzielle Belastung der Teilnehmenden beeinflusst resp. deren Freizügigkeit einschränkt, sondern auch zu einer Ungleichbehandlung von Bildungsanbietern führt. Letzteres insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Subventionierung der Bildungsanbieter in einigen Kantonen nicht systematisch nach Qualitätskriterien erfolgt, sondern historisch gewachsen ist. Der Kanton Bern drückt dies beispielsweise wie folgt aus:¹²

„Der Kanton finanziert Anbietende ohne erkennbare Systematik. [...] Ein klares bildungs- und/oder ordnungspolitisches Konzept ist aus heutiger Sicht nicht erkennbar.“

Die Neu-Regelung hat zum Ziel, diese Probleme zu entschärfen. Tabelle 2 greift die oben skizzierten Probleme der aktuellen Subventionierung auf und legt dar, ob und weshalb der Systemwechsel (verbunden mit der Erhöhung der Beiträge) zu Verbesserungen führt.

¹⁰ Datenquelle: BFS Bildungsabschlüsse, 2004-2013.

¹¹ Vgl. econcept (2011).

¹² Vgl. Kanton Bern (2013, S.8).

Tabelle 2 Handlungsbedarf und Ziele

	Handlungsbedarf	Ziele	Wirkung der Neu-Regelung
1	Höhere finanzielle Belastung der Teilnehmenden im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen	Gleichbehandlung zwischen den Bildungsbereichen	Wird mit der Erhöhung der Beiträge angestrebt.
2	Ungleiche finanzielle Belastung der Teilnehmenden	Gleichbehandlung der Teilnehmenden	Wird mit der Subjektfinanzierung durch den Bund teilweise angestrebt. Begründung: Die unterschiedliche kantonale Subventionierung fällt weg (oder wird zumindest reduziert ¹³), die ungleiche finanzielle Unterstützung durch die Arbeitgeber bleibt bestehen.
3	Eingeschränkte Freizügigkeit	Freizügigkeit und Wahlfreiheit der Teilnehmenden	Wird mit der Subjektfinanzierung durch den Bund angestrebt. Begründung: Die unterschiedliche kantonale Subventionierung fällt weg (oder wird zumindest reduziert ¹³).
4	Ungleichbehandlung der Bildungsanbieter	Gleichbehandlung der Bildungsanbieter	Wird mit der Subjektfinanzierung durch den Bund angestrebt. Begründung: Nicht der Anbieter wird unterstützt, sondern der Teilnehmer.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die aktuelle Regelung mit Problemen bezüglich Gleichbehandlung – zwischen Bildungsbereichen, Teilnehmenden, aber auch Bildungsanbietern – behaftet ist, welche die geplante Neu-Regelung zu entschärfen vermag. Inwieweit sie tatsächlich eine Gleichbehandlung erzielt, hängt aber nicht zuletzt von der Frage der allfälligen Zusatzfinanzierung durch die Kantone ab.

3.2. Prüfpunkt 2: Auswirkungen auf einzelne Gruppen

Die Analyse zu den Auswirkungen auf einzelne Gruppen diskutiert, welche Akteure von der Neu-Regelung betroffen sind, welche Kosten und Nutzen der Systemwechsel bei diesen verursacht und ob es allenfalls weitere (unbeabsichtigte) Auswirkungen auf die Gruppen gibt. Die Ausführungen der Kapitel 3.2.1. und 3.2.3. basieren auf B,S,S. (2014a).

¹³ Falls eine Zusatzfinanzierung durch die Kantone stattfindet.

3.2.1. Betroffene Akteure

Vom geplanten Systemwechsel sind Bund, Kantone, Bildungsanbieter, Teilnehmende von Vorbereitungskursen, Prüfungsträger und Arbeitgeber betroffen.

Tabelle 3 Anzahl und Art der betroffenen Akteure

Akteur	Anzahl
Bund	1 (SBFI)
Kantone	26
Bildungsanbieter	ca. 500
- davon öffentlich	160 Anbieter (= 32%) mit rund 35% der Teilnehmenden
- davon privat	340 Anbieter (= 68%) mit rund 65% der Teilnehmenden (37% subventioniert und 28% nicht subventioniert)
Teilnehmende pro Jahr (= Teilnehmende von Vorbereitungskursen, die an eine eidg. Prüfung zugelassen werden)	ca. 18'000 Berechnung: Abschlüsse (2012): 13'582 BP + 2'815 HFP = 16'397 Erfolgsquoten: 78% bei BP und 76.7% bei HFP → Kandidaten pro Jahr : 17'413 BP + 3'670 HFP = 21'083 Teilnahme an VK: 87.4% bei BP und 86.2% bei HFP → Teilnehmende pro Jahr : 15'219 BP + 3'164 HFP = 18'383 ¹⁴
Prüfungsträger	ca. 200 ¹⁵
Arbeitgeber	k.A.

Quellen: BBT (2008), BFS: Höhere Berufsbildung: Bildungsabschlüsse 2012, BFS: Schülerinnen, Schüler und Studierende 2011/12, econcept (2011) und B,S,S. (2014a)

Von einem Systemwechsel sind somit die öffentliche Hand, rund 500 Bildungsanbieter, etwa 200 Prüfungsträger sowie ca. 18'000 Kursteilnehmende pro Jahr und deren Arbeitgeber betroffen. Die Angaben sind als Schätzungen zu verstehen, welche auf der aktuellen Situation basieren. Mit Änderung der Finanzierung werden sich die Teilnehmerzahlen möglicherweise ebenfalls verändern, was in Abschnitt 3.3. diskutiert wird.

¹⁴ Anmerkung: Die erst im Aufbau begriffenen eidgenössischen Prüfungen im Gesundheitsbereich sind nicht enthalten.

¹⁵ Dies stellt eine Schätzung dar. Es gibt 370 eidgenössische Prüfungen, die jedoch teilweise dieselben Trägerschaften aufweisen.

3.2.2. Nutzen

Prüfungskandidaten

Harmonisierung: Mit dem Wechsel des Finanzierungsträgers von den Kantonen auf den Bund resultiert eine Harmonisierung der Abgeltungen. In der Folge profitieren alle Teilnehmenden von derselben Subventionierung. Dies ist aktuell nicht der Fall. Denn nicht alle Kantone subventionieren gleich viel. So variieren die pro-Kopf-Ausgaben für die Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen und die berufsorientierte Weiterbildung je nach Kanton zwischen 3 und 40 CHF (Zahlen aus dem Jahr 2012).¹⁶ Dies zeigt sich auch in einem Vergleich der verwendeten Ansätze für die Subventionierung von Vorbereitungskursen: Während der Kanton Luzern 9 CHF pro Lektion vergütet, sind es im Kanton Bern z.B. nur 6 CHF pro Lektion.¹⁷ In der Folge werden Teilnehmende, die in einem Kanton mit geringer Subventionierung einen Vorbereitungskurs besuchen (oder aus einem solchen Kanton stammen), schlechter gestellt als Personen mit einem anderen Wohn- resp. Kursort.

Besonders deutlich wird dies, wenn Angebote verglichen werden, welche in einigen Kantonen über die Interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) subventioniert werden und in anderen nicht. Eine Analyse des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung EHB (2014a) zu 25 Berufsprüfungen resp. 85 Angeboten zeigt: Kursteilnehmer ohne FSV-Beiträge müssen im Durchschnitt für das daselbe Angebot rund 3'600 CHF mehr bezahlen als Kursteilnehmer mit FSV-Beiträgen. Dies entspricht einer Preisdifferenz von rund einem Viertel.

Die Freizügigkeit zwischen den Kantonen betrifft dabei nicht eine kleine Minderheit, sondern ist von hoher Bedeutung: Gemäss econcept (2011) besuchen etwa 62% der HFP-Absolventen und 41% der BP-Absolventen – trotz aktuell eingeschränkter Freizügigkeit – einen Vorbereitungskurs ausserhalb ihres Kantons.

Des Weiteren werden die Teilnehmenden von Vorbereitungskursen auch innerhalb eines Kantons neu gleich behandelt oder anders ausgedrückt, sie erhalten eine Wahlfreiheit. Denn bislang werden längst nicht alle Bildungsanbieter gleich stark unterstützt. Rund 40% der Bildungsanbieter werden aktuell nicht subventioniert.¹⁸ Auch bei subventionierten Anbietern gibt es Unterschiede. Beispiel: Der Kanton Zürich finanziert private Bildungsanbieter pauschal gemäss FSV, während bei

¹⁶ Datenquelle: SBFI (2013b) und Daten des BFS zu den Bevölkerungszahlen nach Kantonen (Mittelwert 2012). Es ist dabei keine Differenzierung zwischen Vorbereitung auf die eidgenössischen Prüfungen und berufsorientierter Weiterbildung möglich.

¹⁷ Die Informationen stammen aus der Erhebung im Rahmen der Studie B,S,S. (2014a).

¹⁸ Vgl. EHB (2014a).

öffentlichen Berufsfachschulen, die ebenfalls Vorbereitungskurse anbieten, eine Restkostenfinanzierung angewandt wird.¹⁹

Als Folge dieser aktuell heterogenen Finanzierung können subventionierte Bildungsanbieter ihre Preise im Vergleich zu nicht oder weniger stark subventionierten Anbietern senken und die Teilnehmer von Vorbereitungskursen sind unterschiedlich stark finanziell belastet. Mit der geplanten Neu-Regelung werden alle Anbieter – unabhängig von ihrer Trägerschaft und ihrem Standort – gleich behandelt; sie erhalten lediglich indirekte Subventionen über die Teilnehmer. In der Folge steigt die Wahlfreiheit für die Teilnehmenden. Weiter profitieren die Teilnehmer auch von der höheren Transparenz. Denn die Kursgebühren zwischen den Bildungsanbietern lassen sich neu direkt vergleichen.

Erhöhung der Beiträge: Unabhängig vom Wechsel des Finanzierungsträgers ist geplant, gesamthaft mehr Beiträge an die Prüfungskandidaten auszurichten. Die finanzielle Belastung der Prüfungskandidaten sinkt somit im Durchschnitt – aber eben nur im Durchschnitt, nicht alle profitieren davon. Keine Verbesserung resp. eine Verschlechterung wird bei folgenden Prüfungskandidaten erreicht:

- Teilnehmende von Vorbereitungskursen, bei welchen bereits jetzt die gesamten Kosten vom Arbeitgeber (oder ggf. anderen Finanzierungsquellen) übernommen werden.
- Teilnehmende von Vorbereitungskursen, deren frühere Objektfinanzierung die heutige Subjektfinanzierung übersteigt.

Aktuell noch offen ist, inwieweit²⁰ die Teilnehmenden von Vorbereitungskursen eine Vorfinanzierung übernehmen müssen. Eine allfällige Vorfinanzierung bewirkt, dass die finanzielle Entlastung erst zeitverzögert zum Tragen kommt. Zu Beginn und während der Ausbildung würden Teilnehmende von bislang subventionierten Angeboten stärker belastet.

Tabelle 4 führt den Nutzen für die Prüfungskandidaten nach Gruppen differenziert auf. Die verwendeten Zahlen zur Quantifizierung stammen aus econcept (2011).

¹⁹ Die Informationen stammen aus B,S,S. (2014a).

²⁰ D.h. in welcher Höhe und für wie lange. Allenfalls wird die Vorfinanzierung auch durch Bildungsanbieter oder Arbeitgeber übernommen. Vgl. dazu B,S,S. (2014b).

Tabelle 4 Nutzen für die Prüfungskandidaten

Fall	Auswirkung	Begründung	Quantifizierung
Prüfungskandidaten, deren Arbeitgeber alle Kosten übernimmt	Besserstellung bezüglich Wahlfreiheit und Transparenz Keine Veränderung bezüglich finanzieller Belastung	Besserstellung bezüglich Wahlfreiheit möglich, falls der Arbeitgeber nur ein besonders günstiges Angebot finanziert	BP: 26% der Kandidaten* HFP: 29% der Kandidaten*
Prüfungskandidaten, deren gewünschtes Angebot teurer wird	Schlechterstellung bezüglich finanzieller Belastung Besserstellung bezüglich Transparenz	Die Kandidaten können das präferierte Angebot nur zu höheren Kosten nutzen, möglicherweise werden gewisse Angebote vom Markt verschwinden	Primär kleine, sprachregionale Angebote, teure Ausbildungen und Berufe mit erhöhtem öffentlichen Interesse ²¹
Alle anderen Prüfungskandidaten	Besserstellung bezüglich Wahlfreiheit, Transparenz und finanzieller Belastung	Keine finanzielle Mehrbelastung bei privaten oder ausserkantonalen Angeboten, volle Freizügigkeit	Mehrheit der Prüfungskandidaten, keine exakte Quantifizierung möglich, tendenziell profitieren insb. Prüfungskandidaten in grossen Berufen

* Datenquelle: econcept (2011)

Anmerkung: Abhängig vom Ausmass der Vorfinanzierung erfolgt für Teilnehmende von bislang subventionierten Angeboten eine stärkere Belastung für die Dauer der Ausbildung im Vergleich zur heutigen Situation.

Bildungsanbieter

Mit der geplanten Neu-Regelung werden nicht subventionierte Bildungsanbieter den subventionierten Bildungsanbietern gleich gestellt. Nicht subventionierte Bildungsanbieter erfahren somit einen Nutzen durch die Neu-Regelung. Bei subventionierten Angeboten hängt der Nutzen von der Höhe ihrer bisherigen Unterstützung und vom Verhalten des Kantons (allfällige Zusatzfinanzierung) ab. Aus Sicht der bislang subventionierten Bildungsanbieter negativ ist, dass die Finanzierung nicht gesichert ist, sondern von der Wahl der Teilnehmer abhängt.

²¹ Gerade in diesen Fällen (insbesondere Berufe mit einem erhöhten öffentlichen Interesse) gibt es jedoch Hinweise darauf, dass die Berufe von den Kantonen zusätzlich unterstützt würden (vgl. B,S,S., 2014a).

3.2.3. Kosten

Die Kosten für die Akteure entsprechen dem Umsetzungsaufwand durch den Systemwechsel. Das heisst, wir vergleichen den administrativen Aufwand der geplanten Neu-Regelung mit der aktuellen Situation. B,S,S. (2014a) analysiert diese Veränderung im Detail und zieht folgendes Fazit (S.25): „Der Systemwechsel führt in der Standardvariante zu einem Mehraufwand für den Bund und zu einer Entlastung resp. zu keiner Veränderung für die anderen Akteure. Die Mehrbelastung des Bundes ist geringer einzustufen als die Entlastung. Gesamthaft findet somit eine administrative Entlastung statt. Treiber dafür sind die schlanke Ausgestaltung der Subjektfinanzierung sowie die Harmonisierung der Abgeltungen.“

Tabelle 5 stellt die Ergebnisse im Überblick dar, für die detaillierte Herleitung sei auf B,S,S. (2014a) verwiesen.

Tabelle 5 Veränderung der administrativen Belastung im Überblick

Akteur	Veränderung netto (grobe Schätzung)
Bund	Mehrbelastung von ca. 600'000 CHF pro Jahr
Kantone	Entlastung von ca. 1.3 Mio. CHF pro Jahr (Bandbreite der Schätzung: 100'000 – 2 Mio. CHF, auf sechs Schätzungen basierend)
Bildungsanbieter	Insgesamt: Entlastung von rund 2 Mio. CHF (Bandbreite der Schätzung: 1.5 Mio. – 2.8 Mio. CHF, auf vier Schätzungen basierend)
zuvor subventioniert	Entlastung, besonders profitieren Anbieter mit modularen Angeboten und gesamtschweizerische Anbieter
zuvor nicht subventioniert	keine wesentliche Veränderung
Teilnehmende	keine wesentliche Veränderung
Prüfungsträger oder Dachorganisation ²²	keine wesentliche Veränderung (da eine kostendeckende Abgeltung des administrativen Zusatzaufwands durch das SBFI erfolgt)
Arbeitgeber	keine wesentliche Veränderung

Quelle: B,S,S. (2014a), ergänzt um Prüfungsträger und Arbeitgeber

Anmerkung: Die Darstellung bildet die laufenden Aufwände (ohne Initialaufwand) ab und vergleicht die geplante Subjektfinanzierung durch den Bund mit der Objektfinanzierung durch die Kantone. Letztere ist dabei lediglich eine Näherung an die heutige Situation (Grund: Die Kantone Aargau und Genf wenden bereits heute sowohl Objekt- als auch Subjektfinanzierungen an).

²² Bei Erstellung der Studie von B,S,S. (2014a) war die Auslagerung der Umsetzung an die Prüfungsträger resp. Dachorganisation noch nicht geplant. Da diese Aufwände vom SBFI allerdings kostendeckend abgegolten würden, ist *netto* von keinem Mehraufwand für die Prüfungsträger auszugehen.

3.2.4. Weitere Wirkungen

Neben den dargestellten Veränderungen bezüglich Kosten und Nutzen für die Akteure, welche im Sinne des geplanten Systemwechsels sind, ist es möglich, dass eine Neu-Regelung auch zu weiteren, nicht intendierten Wirkungen auf die Akteure führt. Im vorliegenden Fall sind Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte relevant.

Verdrängungseffekte Arbeitgeber

Die Akteursgruppe der Arbeitgeber wurde bislang nicht diskutiert, da sie weder von der Hauptwirkung der Neu-Regelung (Entlastung der Prüfungskandidaten) noch von der administrativen Entlastung profitiert. Dennoch sind sie von der Massnahme betroffen und reagieren möglicherweise mit einer Verhaltensänderung (Reduktion ihrer finanziellen Unterstützung). Dies wäre einerseits negativ für die Teilnehmenden, da ein Teil der für sie bestimmten Beiträge von den Arbeitgebern abgeschöpft würden. Ökonomisch gesprochen: Die nominelle Inzidenz (= Beiträge, die vom Subventionsgeber für die Teilnehmer bestimmt sind) entspricht nicht der realen Inzidenz (= Beiträge, die bei den Teilnehmern effektiv ankommen). Andererseits würde ein vermindertes Engagement der Arbeitgeber, welches von einer Akzeptanz der Ausbildungen zeugt, die eidgenössischen Prüfungen schwächen. In zwei Fällen ist das Auftreten von Verdrängungseffekten wahrscheinlich.²³

- Arbeitgeber, welche die gesamten Kosten tragen, werden ihre Beiträge um den entsprechenden (Bundes-)Beitrag reduzieren. Die Beiträge des Bundes werden *vollständig* abgeschöpft.
- Arbeitgeber, welche einen fixen Anteil der Kosten tragen, werden ihre Beiträge absolut betrachtet reduzieren. Die Beiträge des Bundes werden *teilweise* abgeschöpft.

Dazu kommt möglicherweise ein psychologischer Effekt: Die direkten Beiträge an die Teilnehmenden (anstelle einer indirekten Subventionierung an die Bildungsanbieter) erhöht die Sichtbarkeit der Unterstützung. Im positiven Fall wird dadurch das Engagement der Wirtschaft nochmals erhöht (durch eine wahrgenommene Aufwertung der Kurse), im negativen Fall resultiert ein vermindertes Engagement (im Sinne, dass sich „der Bund ja jetzt darum kümmert“).

Doch selbst bei einem geringeren Engagement der Wirtschaft bezüglich Kurskosten ist dies nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit einem insgesamt geringeren Engagement. Denn es kann sein, dass sich die Arbeitgeber aus der monetären Un-

²³ Dies gilt für die Mehrheit der Angebote, bei denen die Subjektfinanzierung höhere Beiträge beinhaltet als die aktuelle Objektfinanzierung.

terstützung der Kurskosten (teilweise) zurückziehen, dies aber anders kompensieren. Beispiele sind:

- Die Arbeitgeber unterstützen mehr Teilnehmende. Die Einschätzung dazu fällt bei den Fachpersonen allerdings unterschiedlich aus: Während einige Interviewpersonen diesen Effekt bestätigten, zweifeln ihn andere an (da bei der Unterstützung selektiv vorgegangen wird, und sich dies durch den Systemwechsel nicht verändern würde).
- Die Arbeitgeber unterstützen die Teilnehmenden stärker durch vergütete Abwesenheiten.
- Die Arbeitgeber unterstützen die Teilnehmenden bei der Vorfinanzierung der Kurse.

Tabelle 6 Auswirkungen auf die Arbeitgeberunterstützung

Fall	Auswirkung	Quantifizierung*
Vollständige Finanzierung der Kurskosten durch den Arbeitgeber	Vollständige Verdrängung der finanziellen Arbeitgeberleistungen wahrscheinlich Möglicherweise (teilweise) Substitution durch andere Leistungen	BP: 26% der Kandidaten HFP: 29% der Kandidaten
Teilweise Finanzierung der Kurskosten durch den Arbeitgeber	Teilweise Verdrängung der finanziellen Arbeitgeberleistungen wahrscheinlich Möglicherweise (teilweise) Substitution durch andere Leistungen	BP: 12% der Kandidaten ²⁴ HFP: 16% der Kandidaten
Keine Finanzierung der Kurskosten durch den Arbeitgeber	Keine Verdrängung	Keine Unterstützung durch Arbeitgeber (weder Kurskosten noch anderes): BP: 43%, HFP: 34% Andere Unterstützung durch Arbeitgeber (z.B. vergütete Abwesenheiten): BP: 19% ²⁵ , HFP: 21%

* Quelle: econcept (2011) und eigene Berechnungen

²⁴ Beispiel Berechnung BP: 38% der Kandidaten erhalten eine Finanzierung der Kurskosten durch den Arbeitgeber, 26% davon eine vollständige Finanzierung. In der Folge erhalten 12% der Kandidaten (= 38% - 26%) eine teilweise Finanzierung.

²⁵ Beispiel Berechnung BP: 26% der Kandidaten erhalten eine vollständige Finanzierung der Kurskosten durch den Arbeitgeber, 12% eine teilweise Finanzierung und 43% gar keine Unterstützung. In der Folge erhalten 19% (= 100% - 26% - 12% - 43%) eine Unterstützung durch den Arbeitgeber, welche aber nicht die Kurskosten betrifft.

Bislang diskutiert wurden die theoretischen Wirkungen. Welche effektiven Veränderungen zu erwarten sind, haben wir in den Fachgesprächen befragt:

- Vier Interviewpersonen waren der Meinung, dass *keine substanzielle Veränderung* stattfinden werde. Zwei der vier befragten Personen begründeten dies damit, dass es aktuell einen Fonds in ihrer Branche gibt, welcher entsprechend angepasst würde (so dass sich die finanzielle Belastung der Teilnehmenden und Arbeitgeber wenig ändern würde). Eine weitere Interviewperson sagte, dass in ihrer Branche kaum finanzielle Unterstützung durch die Arbeitgeber geleistet wird (allenfalls findet teilweise eine Vergütung der Zeit statt).
- Zwölf Interviewpersonen gehen von einer *teilweisen Verdrängung* der Arbeitgeberunterstützung aus. Dabei wurde mehrfach auf die Branchenunterschiede hingewiesen:
 - Die Verdrängung wird primär in Branchen stattfinden, bei denen die Arbeitgeber aktuell stark unterstützen (KV, Wirtschaft). In anderen Branchen, in welchen vergleichsweise wenige Teilnehmer vom Arbeitgeber unterstützt werden oder in denen viele Kursteilnehmer nicht erwerbstätig sind, ist kein substanzieller Effekt zu erwarten.
 - Die Verdrängung wird gemäss Interviewaussage in Branchen und Berufen mit einem Fachkräftemangel geringer sein.
 - Die Verdrängung hängt vom subventionierten Anteil resp. den Maximalgrenzen ab. Diese sind gemäss Interviewaussage nicht in jeder Branche gleich zu beurteilen, für technische Berufe sei die Maximalgrenze eher tief, für andere Branchen relativ hoch.²⁶
- Zwei Interviewpersonen gehen von einer *vollständigen Verdrängung* der Arbeitgeberunterstützung in ihrer Branche aus. Dies waren in beiden Fällen Berufe, in denen die Kurskosten vollständig durch die Arbeitgeber getragen werden (für alle Teilnehmer).

²⁶ Es wurde daher vorgeschlagen, die Maximalgrenzen nach Berufsfeldern zu differenzieren. Hinsichtlich der Gleichbehandlung der Berufe wäre dies von Vorteil. Allerdings stellen sich verschiedene Probleme: 1. Die Festlegung der Maximalgrenzen ist schwierig. 2. Angebote, welche die Teilnehmer im Rahmen der Vorbereitung stärker unterstützen, werden schlechter gestellt als Angebote, welche sich an sehr starke Teilnehmer mit geringem Unterstützungsbedarf richten.

Exkurs: Vollständige Finanzierung durch Arbeitgeber

Fall 1: Wirtschaftsprüfer

Die Arbeitgeber übernehmen in beinahe allen Fällen (99%) die Kosten der Vorbereitungskurse und gewähren dazu meist auch noch eine Zeitfreistellung. Der Grund dafür ist, dass die eidgenössische Prüfung zum Wirtschaftsprüfer bei den Unternehmen eine Voraussetzung für die interne berufliche Karriere darstellt. Die Beiträge an die Vorbereitungskurse werden in Form eines Darlehens im Vertrag hinterlegt, das heisst, dass nach erfolgreicher Prüfung eine gewisse Zeit im Unternehmen gearbeitet werden muss, andernfalls eine (teilweise) Rückerstattung der Kosten fällig wird. Solange die Arbeitnehmer für die definierte Dauer im Unternehmen weiter tätig sind, fallen für sie somit keine Kosten an.

Fall 2: Polizisten

Für die Polizisten ist die Teilnahme am Vorbereitungskurs (= Polizeischule) Pflicht. Alle Kandidaten melden sich zuerst bei einem Polizeikorps an (z.B. Kantonspolizei oder Bundespolizei), welche die Personen anstellen und alle Kosten der Polizeischule übernehmen. Für die Kandidaten fallen daher keine Kosten an.

Verdrängungseffekte andere Finanzierungsträger

Nicht nur die Arbeitgeberbeiträge reduzieren sich möglicherweise, sondern auch die Beiträge anderer Finanzierungsträger. Diese spielen allerdings eine weniger wichtige Rolle als die Arbeitgeberunterstützung:²⁷

- Beiträge der Branche (Berufsbildungsfonds, GAV) werden von 4% (BP) resp. 5% (HFP) der Prüfungskandidaten genutzt.
- Öffentliche Beiträge (Stipendien, Darlehen, Sozialversicherungsbeiträge) verwenden 9% (BP) resp. 3% (HFP) der Prüfungskandidaten.

Für die Beiträge der Branche gelten grundsätzlich analoge Aussagen wie für die Arbeitgeberunterstützung. Es ist davon auszugehen, dass die Branchenbeiträge teilweise verdrängt werden, was die Interviewaussagen bestätigen. Ein Interviewpartner sagte dazu beispielsweise folgendes aus: Der Branchenfonds wirkt subsidiär, d.h. er würde so reduziert werden, dass die Belastung der Prüfungskandidaten auf heutigem Niveau bleiben würde. Die Branchenfonds könnten jedoch verstärkt zur Unterstützung im Rahmen der Vorfinanzierung verwendet werden.

²⁷ Vgl. econcept (2011).

Bezüglich öffentlicher Beiträge ist möglicherweise von einer verstärkten Nutzung (insbesondere von Darlehen) auszugehen und zwar in denjenigen Fällen, in welchen die Vorfinanzierung ein Problem darstellt.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Steuerabzüge – wovon die Mehrheit der Prüfungskandidaten profitiert und welche ca. 20% der Ausbildungskosten umfassen²⁸ – einen Teil der Beiträge ebenfalls abschöpft.

Mitnahmeeffekte

Mit Mitnahmeeffekten wird der Umstand bezeichnet, dass eine Subvention ein Verhalten finanziell fördert, das auch ohne Subvention zustande gekommen wäre. In Bezug auf die Teilnahme an Vorbereitungskursen ist dies der Fall. Dies darf allerdings keinesfalls als negative Auswirkung der Neu-Regelung bezeichnet werden, da die Systemumstellung gerade die finanzielle Entlastung der Prüfungskandidaten zum Ziel hat.

3.3. Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

3.3.1. Humankapital

Bereits im vorigen Kapitel wurde die Auswirkung der geplanten Neu-Regelung auf die Prüfungskandidaten diskutiert: Die Mehrheit der Teilnehmenden wird gemäss Interviewaussagen durch die Umstellung profitieren, d.h. ihre finanzielle Belastung wird sinken. Gemäss ökonomischer Theorie wird dies die Nachfrage erhöhen – die Bildungsbeteiligung nimmt zu (insbesondere bei bislang nicht unterstützten Teilnehmern).²⁹ Eine Quantifizierung vorzunehmen ist allerdings sehr schwierig.³⁰ Verschiedene Fachpersonen gehen davon aus, dass die Nachfrage in etwa gleich bleiben oder sich leicht erhöhen wird.³¹

²⁸ Vgl. SBFI (2013a).

²⁹ Dies gilt für die Mehrheit der Teilnehmenden, welche durch die Umstellung profitieren. Für diejenigen, deren finanzielle Belastung ansteigt, ist mit gerade umgekehrten Effekten zu rechnen. Falls zudem weder über Bildungsanbieter noch andere Institutionen eine Vorfinanzierung erfolgt, wird die Anzahl Kandidaten in einzelnen Branchen möglicherweise abnehmen. Dabei wären Berufe mit einem geringen Lohnniveau speziell stark davon betroffen. Lösungsansätze dazu werden in B,S,S. (2014b) diskutiert.

³⁰ Zur Frage der veränderten Teilnehmerzahlen sowie zu weiteren Auswirkungen ist ein Monitoring geplant (vgl. EHB, 2014b). Eine Interviewperson war z.B. der Ansicht, dass die Teilnehmerzahlen zunächst sinken werden, bis sich das System eingespielt hat.

³¹ Wichtig ist, dass die Erhöhung der Bildungsbeteiligung auch kein eigentliches Ziel der geplanten Neu-Regelung darstellt (vgl. Kapitel 3.1.).

Unabhängig von den konkreten Zahlen sind jedoch folgende Mechanismen zu beachten:

- Werden die Teilnehmenden von der öffentlichen Hand stärker unterstützt, muss mit einer sinkenden *Bildungsrendite*³² gerechnet werden. Begründung: Die Arbeitgeber unterstützen ihre Arbeitnehmer selektiv, d.h. sie fördern Mitarbeitende mit überdurchschnittlichen Kompetenzen und hohem Potenzial. Je weniger die Teilnehmenden künftig von dieser Arbeitgeberunterstützung abhängig sind, desto weniger spielt die Selektion der Personen.³³
- Die Beitragsvoraussetzung „Zulassung zur Prüfung“ setzt Anreize, dass Kursteilnehmende, welche kaum Aussichten auf einen Prüfungserfolg haben, sich dennoch für die Prüfung anmelden, um die Beiträge abholen zu können. Die Erfolgsquoten dieser Kandidaten sind (falls sie überhaupt zur Prüfung antreten) gering.³⁴ Die Folge davon ist, dass die Prüfungskandidaten – selbst bei gleichbleibenden Teilnehmerzahlen bei den Vorbereitungskursen – zunehmen und die *Erfolgsquoten* abnehmen.
- Gemäss Interviewaussage könnte sich zudem die *Anzahl der eidgenössischen Prüfungen* (und somit auch der Absolventen) durch die verstärkte Finanzierung erhöhen. Begründung: Die Bildungsanbieter wollen ihre Angebote als Vorbereitungskurse nutzen, da die Teilnehmer nur dann subventioniert werden. Dies setzt einen Anreiz, dass neue eidgenössische Prüfungen geschaffen werden.

3.3.2. Wettbewerb

Insgesamt ist von steigendem Wettbewerb durch den Systemwechsel auszugehen. Denn mit der Subjektfinanzierung weisen die aktuell von den Kantonen subventionierten Anbieter keine – aus ordnungspolitischer Sicht nicht gerechtfertigten – Vorteile mehr auf. Eine bestehende Wettbewerbsverzerrung wird mit der Neu-Regelung somit aufgehoben. Zudem fördert nicht nur die Gleichstellung der bislang nicht subventionierten Bildungsanbieter den Wettbewerb, auch die Wahlfreiheit der Kursteilnehmenden über alle Kantone hinweg trägt dazu bei.

³² Bildungsrendite = Ertrag einer Bildungsinvestition in Form einer Lohnsteigerung

³³ Dieser Effekt kommt aufgrund der Verstärkung der Unterstützung durch die öffentliche Hand zustande und hängt nicht mit dem Wechsel des Finanzierungsmodells zusammen.

³⁴ Für mögliche Lösungsansätze vgl. B,S,S. (2014b).

Wie stark der Wettbewerb zwischen den Anbietern tatsächlich zum Tragen kommt, hängt erstens von der Marktstruktur ab. Diese hat das EHB in seiner Analyse untersucht und zieht folgenden Schluss (EHB, 2014a):

- 44% der Prüfungen – mit 90% der Prüfungskandidaten – weisen mindestens zwei verschiedene Bildungsangebote auf. Das heisst: 90% der Prüfungskandidaten können ihren Anbieter wählen.
- Gleichzeitig gilt: In Prüfungen mit weniger als 100 Abschlüssen pro Jahr (89% der Prüfungen resp. bei 38% der Prüfungskandidaten) ist typischerweise nur ein Anbieter pro Grossregion tätig. Diese Aussage wird durch die für die vorliegende Analyse durchgeführten Fachgespräche bestätigt. Mehrere Vertreter der Branchen- und Berufsverbände sprachen davon, dass ihre Bildungsanbieter einzelne regionale Teilmärkte abdecken würden.

Zweitens ist relevant, ob neue Anbieter in den Markt eintreten können oder ob Markteintrittshürden bestehen. Solange mit den Anforderungen bezüglich Qualitätssicherung keine substanziellen Hürden geschaffen werden – dies ist jedoch nicht geplant – wird der Markteintritt durch die Neu-Regelung nicht beeinträchtigt. In den Fachgesprächen wurde teilweise erwähnt, dass es auch aktuell immer wieder zu Markteintritten kommt.

Insgesamt lässt sich folgendes Fazit ziehen: Eine bestehende Wettbewerbsverzerrung wird durch die Neu-Regelung abgeschafft.³⁵ Die Mehrheit der Prüfungskandidaten wird vom verstärkten Wettbewerb profitieren, welcher gemäss ökonomischer Theorie zu einer Reduktion der Preise³⁶ und/oder zu einer Erhöhung der Qualität führt. Bezüglich Qualität ist zudem vorteilhaft, dass sich die die Subventionierung nicht mehr nach der Anzahl Lektionen richtet. Dies ermöglicht den Bildungsanbietern einen höheren Spielraum und in der Folge mehr Innovationsmöglichkeiten z.B. bezüglich Lernmethoden.

³⁵ Resp. zumindest reduziert (bei einer Zusatzfinanzierung durch die Kantone).

³⁶ Beispielsweise gehen zwei Interviewpersonen davon aus, dass bislang subventionierte, teure Angebote günstiger werden (ggf. verbunden mit Leistungseinschränkungen), um mit den bislang nicht subventionierten Anbietern mithalten zu können. Weiter ist denkbar, dass sich unterschiedliche Angebote für unterschiedliche Teilnehmer bilden. Dies ist bereits heute der Fall; neu wäre die Segmentierung allerdings transparenter (bezüglich Preise).

3.3.3. Preise

Die Preise für die Vorbereitungskurse (ohne Material und Prüfung) liegen aktuell bei durchschnittlich 9'200 CHF (BP) resp. 13'000 CHF (HFP).³⁷ Es stellt sich die Frage, wie sich die Preise entwickeln werden.

Direkter Effekt: Wegfall kantonale Subvention

Die Objektfinanzierung wird durch eine Subjektfinanzierung ersetzt. In der Standardvariante erfolgt die Auszahlung ex-post (teilweise Rückerstattung der Kursbeiträge). In der Folge werden die Preise der bislang unterstützten Angebote (vor der Rückerstattung) steigen.

Die finanzielle Belastung der Teilnehmenden sinkt hingegen bei den meisten Angeboten. Begründung: Das SBFI rechnet mit Beiträgen von 120-160 Mio. CHF pro Jahr, welche an die Vorbereitungskurse ausgerichtet werden, bislang wurden die Vorbereitungskurse „nur“ mit 60 Mio. CHF subventioniert (vgl. Kapitel 2.1.). Die geplante Neu-Regelung übersteigt somit die aktuelle Subventionspraxis substantiell.

Tabelle 7 Preise Vorbereitungskurse, direkter Effekt

Fall	Preise	Finanzielle Belastung	Quantifizierung*
Bislang subventionierte Bildungsanbieter	Erhöhung	Insgesamt: Entlastung Mehrbelastung bei kleinen, bislang stark subventionierten Angeboten	Ca. 60% der Bildungsanbieter (= ca. 300 Bildungsanbieter) und 72% der Teilnehmenden
Bislang nicht subventionierte Bildungsanbieter	Keine Veränderung	Entlastung	Ca. 40% der Bildungsanbieter (= ca. 200 Bildungsanbieter) und 28% der Teilnehmenden

* Quelle: EHB (2014a) und econcept (2011)

³⁷ Vgl. econcept (2011). Die genannten Preise sind diejenigen Kosten, welche den Teilnehmenden verrechnet werden, d.h. die durch die Objektfinanzierung ermöglichten Preissenkungen sind bereits enthalten. Analysen des EHB (2014a) mittels anderer Methodik ergeben ähnliche, wenngleich leicht höhere Werte (9'900 für BP resp. 13'700 für HFP).

Die Preise weisen dabei grosse Unterschiede auf. Die Gründe dafür sind vielfältig: Unterschiedliche Subventionierung durch die Kantone, unterschiedliche Wettbewerbssituation, unterschiedliche Grösse (und damit verbundene Skaleneffekte) und auch unterschiedliche Leistungen der Anbieter (reine Prüfungsvorbereitung vs. zusätzliche Leistungen). Anmerkung zu den Skaleneffekten: Die Studie des EHB (2014a) zeigt beispielsweise, dass die Kosten pro Lektion bei grösseren Berufen tendenziell geringer sind als bei kleinen Berufen.

Indirekter Effekt: Abschöpfung durch Bildungsanbieter

Die oben getroffene Abschätzung gilt unter der Annahme, dass die Gewinne und Verluste der Bildungsanbieter den Teilnehmenden weitergegeben werden. Grundsätzlich ist es jedoch denkbar, dass einzelne Bildungsanbieter die Preise stärker erhöhen als nötig (bislang subventionierte Anbieter) resp. überhaupt erhöhen (bislang nicht subventionierte Anbieter) und somit einen Teil der Beiträge des Bundes abschöpfen. Einige Interviewpersonen erwähnten dieses Risiko, das insbesondere für bislang nicht subventionierte, private Anbieter gelten würde, welche nun einen Spielraum für Preiserhöhungen hätten. Verschiedene Fachpersonen wiesen aber gleichzeitig darauf hin, dass auch in der heutigen Situation nicht gewährleistet werden könne, ob die Subventionen tatsächlich weiter gegeben würden oder nicht. Die Subjektfinanzierung habe im Vergleich zur Objektfinanzierung allerdings einen grossen Vorteil: Sie schafft eine grössere Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten. Ebenfalls positiv wirkt die Tatsache, dass die Wettbewerbssituation insgesamt zunimmt (vgl. dazu auch Kapitel 3.3.2.).

Indirekter Effekt: anteilmässige Finanzierung

Bislang finanzierten die Kantone vielfach über pauschale Beiträge pro Lektion (gemäss FSV).³⁸ Mit der geplanten Neu-Regelung erfolgt eine Umstellung auf eine anteilmässige Finanzierung (50% der effektiven Kosten).

Es stellt sich die Frage, ob dies einen Effekt auf die Preise haben wird. Insbesondere ist zu klären, ob die Bildungsanbieter den Anreiz haben, ihre Preise zu erhöhen. Die Frage ist nicht ganz einfach zu beantworten. Folgende Überlegungen sind relevant:

- Die Kursteilnehmenden bezahlen trotz der Beiträge mindestens 50% der Kosten. Eine starke Preiserhöhung hätte somit voraussichtlich Effekte auf die Anzahl Teilnehmende. Werden die Maximalbeträge überschritten, bezahlen die Kursteilnehmenden die darüber liegenden Kosten sogar zu 100% selbst. Der negative Effekt auf die Teilnehmerzahlen würde über dieser Grenze daher nochmals deutlich ausgeprägter.
- Sollte sich zeigen, dass die durchschnittlichen Kosten substantiell ansteigen, kann dies korrigiert werden – einerseits über den subventionierten

³⁸ Dies gilt nicht für alle Kantone resp. Bildungsanbieter. Beispiel Zürich: Der Kanton Zürich wendet bei öffentlichen Berufsfachschulen, die Vorbereitungskurse anbieten, eine Restkostenfinanzierung an. Beispiel Waadt: Der Kanton Waadt finanziert auf Basis des Modells der Conférence latine de l'enseignement post-obligatoire, 50% der anrechenbaren Kosten (pauschal).

Anteil und andererseits über die Maximalgrenzen. Beides kann bei Bedarf gesenkt werden, was dem Bund eine Steuerung erlaubt. In diesem Zusammenhang ist daher das geplante Monitoring von zentraler Bedeutung (vgl. EHB, 2014b).

- Korrelieren die Kosten und die Lektionenzahl stark, wirken die beiden Finanzierungen zudem ähnlich, im Extremfall sogar gleich.³⁹ Gemäss Analyse des EHB (2014a) bestätigt sich ein eindeutiger (wenngleich nicht perfekter) Zusammenhang zwischen Kosten und Lektionenzahl: Die Korrelation beträgt 0.75.

Indirekter Effekt: Steigerung der Nachfrage

Wie in Kapitel 3.3.1. dargestellt, ist insgesamt von einer (leichten) Erhöhung der Teilnehmerzahlen auszugehen, welche gemäss ökonomischer Theorie zu höheren Preisen führt.⁴⁰ Für kleinere Angebote kann die Erhöhung der Nachfrage hingegen auch dazu führen, dass Skaleneffekte auftreten und die Kosten (und damit auch die Preise) sinken.

3.3.4. Andere Bildungsbereiche

Höhere Berufsbildung

Die heute bestehende Ungleichheit zwischen den Bildungsbereichen wird reduziert, was möglicherweise Verschiebungen hin zu den eidgenössischen Prüfungen zur Folge hat. Gerade ein umgekehrter Effekt kann hingegen bei künftig weniger stark subventionierten Berufen auftreten.

Berufsorientierte Weiterbildung

Ein spezieller Fokus sollte u.E. auf jenen Personen liegen, welche die Vorbereitungskurse im Sinne einer Weiterbildung (ohne Teilnahme an der eidgenössischen

³⁹ Beispiel: Es gibt keine Fixkosten, die Gesamtkosten hängen nur von der Anzahl Lektionen ab. In der Folge sind die Kosten pro Lektion für alle Anbieter gleich (im Beispiel: 10 CHF, 2 Anbieter). Die gesamte Subventionierung beträgt 750 CHF, die Pauschale pro Lektion liegt in der Folge bei 5 CHF, die anteilmässige Finanzierung bei 50% (vgl. nachfolgende Angaben):

Anbieter A: Kosten pro Teilnehmer 1000 CHF, 100 Lektionen. Pauschale Finanzierung: $5 \cdot 100$ Lektionen = 500 CHF, anteilmässige Finanzierung: $50\% \cdot 1000$ CHF = 500 CHF

Anbieter B: Kosten pro Teilnehmer 500 CHF, 50 Lektionen. Pauschale Finanzierung: $5 \cdot 50$ Lektionen = 250 CHF, anteilmässige Finanzierung: $50\% \cdot 500$ CHF = 250 CHF

⁴⁰ Dies gilt für die Mehrheit der Teilnehmenden, welche durch die Umstellung profitieren. Für diejenigen, deren finanzielle Belastung ansteigt, ist mit gerade umgekehrten Effekten zu rechnen.

Prüfung) besuchen. Diese werden durch die geplante Neu-Regelung voraussichtlich schlechter gestellt und zwar aus zwei Gründen:

Erstens werden die Vorbereitungskurse bislang über die FSV finanziert, d.h. bei den subventionierten Bildungsanbietern profitieren alle Kursteilnehmende von reduzierten Kursgebühren – unabhängig davon, ob sie später die eidgenössische Prüfung ablegen oder nicht. Künftig werden die Weiterbildungsteilnehmenden die vollen Preise bezahlen müssen und erhalten keine Rückerstattung über die Subjektfinanzierung. Daraus resultiert der bereits erwähnte Anreiz, sich zumindest für die Prüfung anzumelden (was allerdings nur für Personen möglich ist, welche die Zulassungsvoraussetzungen erfüllen).

Zweitens beteiligt sich der Bund gemäss Art. 59 des Berufsbildungsgesetzes mit 25% an den Ausgaben der öffentlichen Hand für die Berufsbildung. Wenn die Ausgaben für den Bereich eidgenössische Prüfungen erhöht werden, werden die Ausgaben für die anderen Bildungsbereiche – ohne entsprechende Kompensation – sinken.

3.4. Prüfpunkt 4: Alternative Regelungen

Die Prüfung von alternativen Regelungen bezüglich Konzipierung (z.B. Abweichungen zur Standardvariante oder Prüfung einer Objektfinanzierung) ist nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse. Ein Variantenvergleich zur konkreten Umsetzung wird hingegen in B,S,S. (2014b) vorgenommen.

3.5. Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Prüfpunkt 5 bildet keinen Fokus der vorliegenden Analyse. Es sei an dieser Stelle daher nur auf die aus Sicht der Interviewpersonen wichtigsten Herausforderungen in Zusammenhang mit der Subjektfinanzierung hingewiesen:

- Vorfinanzierung durch die Kursteilnehmenden
- Qualitätssicherung
- Missbrauchspotenzial
- Zulassungsvoraussetzungen zu den eidgenössischen Prüfungen
- Zusatzfinanzierung durch die Kantone

In der parallel erstellten Studie von B,S,S. zum Teilnehmermanagement werden diese Herausforderungen diskutiert und mögliche Lösungsansätze im Vollzug aufgezeigt (vgl. B,S,S., 2014b).

4. Fazit

Im Sinne eines Fazits zur RFA ist nachfolgend die Synthese der Wirkungen dargestellt. Positive Wirkungen sind hell, negative dunkel markiert.

Tabelle 8 *Kosten und Nutzen der geplanten Neu-Regelung*

Auswirkungen	Änderung 1: Subjektfinanzierung durch den Bund	Änderung 2: Erhöhung der Beiträge
Nutzen: Hauptwirkung	Wahlfreiheit und Freizügigkeit der Teilnehmenden	Finanzielle Entlastung der Teilnehmenden
	Gleichbehandlung der Bildungsanbieter	Gleichbehandlung mit anderen Bildungsbereichen
		Stärkung der höheren Berufsbildung
Kosten: Umsetzungsaufwand	Administrative Entlastung für die öffentliche Hand und die Bildungsanbieter	
Weitere Wirkungen auf die betroffenen Akteure	Vorfinanzierung durch die Teilnehmenden	Teilweise Verdrängung von Arbeitgeberunterstützung
Weitere Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft	Aufhebung einer bestehenden Wettbewerbsverzerrung, Zunahme des Wettbewerbs	(Leichte) Zunahme der Bildungseteiligung, Verschiebung zwischen den Bildungsbereichen (Aufhebung einer bestehenden Verzerrung)
	(Leichte) Senkung der Bildungsrendite	Ggf. Schlechterstellung der berufsorientierten Weiterbildung
Gesamtbilanz		
Zielerreichung	Ziele werden erreicht	
Kosten / Nutzen	Bezüglich Umsetzungsaufwand: positiv Bezüglich Gesamtkosten: politische Bewertung des Nutzens nötig	
Herausforderungen	Vorfinanzierung durch die Kursteilnehmende, Qualitätssicherung, Missbrauchspotenzial, Zulassungsvoraussetzungen, Zusatzfinanzierung durch die Kantone	

Literatur

B,S,S. (2014a): Finanzierung der Vorbereitungskurse: Administrative Belastung des Modells „Subjektfinanzierung durch den Bund“, Studie im Auftrag des SBFI

B,S,S. (2014b): Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund: Teilnehmermanagement, Studie im Auftrag des SBFI

Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Januar 2013)

Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2009): Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus Sicht der Studierenden

econcept (2013): Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung, Schlussbericht vom 7. Juni 2013

econcept (2011): Befragung der Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Prüfungen im Bereich der höheren Berufsbildung, Studie im Auftrag des BBT, Schlussbericht vom 10. November 2011

EHB (2014a): Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen

EHB (2014b): Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse

Interkantonale Fachschulvereinbarung FSV: Anhang FSV – 2013/2014, Anhang zur Interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV) vom 27. August 1998, Vorbereitungskurse zu Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen

Kanton Bern (2013): Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) (Änderung), Entwurf für die Vernehmlassung

PwC (2009): Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung

Richli, P. (2014): Erste Einschätzung der rechtlichen Einstufung und Verankerung der subjektorientierten Finanzierung der Vorbereitungskurse der höheren Berufsbildung.

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2013a): Finanzierung der Vorbereitungskurse: Ergänzender Vertiefungsbericht zum Schlussbericht „Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung“, econcept, 7. Juni 2013

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2013b): Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2012

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2013): Regulierungsfolgenabschätzung Handbuch und Checkliste

Anhang: Interviewpersonen

Im Rahmen des parallel laufenden Mandats „Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund: Teilnehmermanagement“ führten wir Gespräche mit Prüfungsträgerschaften, Bildungsanbietern und Verbänden durch (vgl. B,S,S. 2014b). Bei den meisten Interviews stellten wir einige ausgewählte Fragen zu den Auswirkungen der neuen Regelung auf das Verhalten von Bildungsanbietern und Arbeitgebern in der jeweiligen Branche. Diese Interviews ergänzten wir punktuell mit weiteren Gesprächen, in welchen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Neu-Regelung ausführlich diskutiert wurden.

Tabelle 9 Interviews mit ausgewählten Fragen zur RFA

Nr.	Institution	Interviewperson	Datum des Gesprächs
Prüfungsträgerschaften			
1	Schweiz. Verband für Weiterbildung SVEB	André Schläfli	04.09.2014
2	Schweizer Polizei Institut SPI	Urs Jenny	05.09.2014
3	Geschäftsstelle ANAVANT	Roland Hänni	08.09.2014
4	Schweizerischer Baumeisterverband SBV	Ueli Büchi	08.09.2014
5	Trägerverein Geomatiker/in Schweiz TGV	Hans Andrea Veraguth	08.09.2014
6	Prüfungskommission BP Holzfachleute; Bund Schweizer Baumpflege	Katrin Joos-Reimer	09.09.2014
7	Hotel & Gastro formation	Peter Meier	11.09.2014
8	Prüfungssekretariat der höheren Fachprüfung zum dipl. Wirtschaftsprüfer	Mario Imhof	11.09.2014
9	Jardin Suisse Unternehmerverband Gärtner Schweiz	Simon Lüscher	15.09.2014
10	Verband Schweiz. Elektro-Installationsfirmen	Erich Schwaninger	11.09.2014
11	sanu future learning ag	Flavio Cavaleri	16.09.2014
12	Berufsverband Haushaltleiterinnen Schweiz	Gaby Furrer	17.09.2014
13	Swiss Marketing SMC	Nicole Beck-Taubenest	19.09.2014

Weitere Fachpersonen			
14	Dualstark	Christoph Gull	03.09.2014
15	Berufsbildungsfonds Kanton VD (FONPRO)	Nathalie Bernheim	11.09.2014
16	ibW Höhere Fachschule Südostschweiz	Stefan Eisenring	16.09.2014
17	edu-suisse	Christian Santschi	22.09.2014
18	Swissmem	René Will	22.09.2014
19	Schweizerischer Gewerbeverband sgv	Christine Davatz- Höchner	07.10.2014

Tabelle 10 Ausführliche Interviews zur RFA

Nr.	Institution	Interviewperson	Datum des Gesprächs
1	Travail Suisse	Bruno Weber-Gobet	23.09.2014
2	Schweizerischer Arbeitgeberverband	Jürg Zellweger	24.09.2014
3	Staatssekretariat für Wirtschaft	Bernhard Weber	26.09.2014
4	KMU-Forum	Andreas Zindel	30.09.2014
5*	KMU-Forum	Irene Muralt	30.09.2014

* Schriftliche Stellungnahme