

Gebührenkonzept für die höhere Berufsbildung im Kanton Bern

Eveline Hüttner und Tobias Fritschi (2005)

Im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt.

Die Studie ist erhältlich bei der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA), Abt. Betriebswirtschaft und Recht, Sulgeneckstrasse 19, 3007 Bern

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Rahmenkonzept
3. Bestandesaufnahme
4. Gebührenvarianten
5. Befragung Schulleitung
6. Bildungsökonomische Kriterien der Gebührengestaltung
7. Auswirkungen höherer Gebühren auf den Stipendienbezug
8. Vorschlag für die Gebührenordnung
9. Zusammenfassende Übersicht und Empfehlung

Ausgangslage und Fragestellung

Für den Vollzug des eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes (BBG), welches per 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, erarbeitet der Kanton Bern eine neue Rechtsgrundlage. Das Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (nBerG) soll am 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt werden und sieht nebst Leistungsvereinbarung mit den kantonalen und privaten Bildungsinstitutionen auch eine Vereinheitlichung der Gebühren vor. Der vorliegende Bericht erarbeitet Vorschläge für eine Gebührenordnung.

Die Neuregelung umfasst alle Bildungsgänge mit einem eidgenössisch anerkannten Bildungsabschluss. Hierzu zählen vier Prüfungstypen [(1) Berufsprüfungen, (2) höhere Fachprüfungen, (3) Technikerdiplome und (4) Diplome höherer Fachschulen] und sieben Fachbereiche [(1) Technik, (2) Gastgewerbe, Tourismus und Hauswirtschaft, (3) Wirtschaft, (4) Land- und Waldwirtschaft, (5) Gesundheit, (6) Soziales und Erwachsenenbildung, (7) Künste und Gestaltung]. Da Lernende nicht zwischen kantonalen und privaten Anbietern wählen können, weil die Bildungsgänge thematisch entweder von kantonalen oder von privaten Institutionen angeboten werden, sollen kantonale und subventionierte

private Anbieter gleich behandelt werden (Innerkantonale Harmonisierung). Dies wird durch einen Gebührenrahmen von 600 bis maximal 3000 Franken pro Semester gewährleistet.

Innerhalb des Gebührenrahmens ist die Gebührenordnung nach bildungsökonomischen Kriterien zu gestalten. Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, ob die Gebühren nach Fachbereich und Prüfungstyp unterschiedlich gestaltet werden sollen und wie zwischen Vollzeit und Teilzeit zu differenzieren ist. Ferner soll in Erfahrung gebracht werden, mit welchen Nachfrageeffekten zu rechnen ist.

Vorgehen

Die Untersuchung umfasst eine Datenanalyse, Berechnungen von Stipendieneffekten und Bildungsrenditen sowie Gespräche mit der Leitung ausgewählter Schulen.

ERGEBNISSE

Rahmenbedingungen

Nebst dem Hauptziel der innerkantonalen Harmonisierung schränken weitere Nebenziele und Rahmenbedingungen eine rein ökonomisch orientierte Modellgestaltung ein:

■ **Interkantonale Harmonisierung:** Im Entwurf zum Gesetz (nBerG) wird die Förderung der interkantonalen Harmonisierung als Ziel erwähnt. Die Gebührenordnung sollte demzufolge die Relationen in anderen Kantonen berücksichtigen. Der Vergleich der Gebührenansätze bei den Technischen Schulen ergibt, dass der Ansatz im Kanton Bern bei den Vollzeitstudien vergleichsweise eher hoch und bei den Teilzeitstudien zu tief ist. Sofern die Gebühren in den übrigen Kantonen gleich bleiben, erfordert das Gebot der interkantonalen Harmonisierung eine Anhebung der Gebühren für Teilzeitangebote, während die Gebühren der Vollzeitstudien eher gesenkt oder zumindest nicht bis zur oberen Gebührengrenze erhöht werden sollten.

■ **Budgetneutralität der Gebühren:** Das Gebührenmodell soll so festgelegt werden, dass das bisherige Einnahmenvolumen bewahrt wird. Mindereinnahmen durch die Senkung von Gebühren sind durch die Erhöhungen der Gebühren bei andern Bildungsgängen zu kompensieren. Zusätzlich sind auch Nettoeffekte bei den Stipendien zu berücksichtigen. Unsere Berechnungen haben ergeben, dass bei einer pauschalen Anhebung auf 3'000 Franken im äussersten Fall mit Mehrausgaben von 0.5 Mio. Franken zu rechnen ist.

■ **Gewährleistung des Versorgungsauftrages:** Die Verordnung zum Gesetz sieht vor, dass die Erziehungsdirektion die Gebühren senken

kann, sofern die Versorgung des Arbeitsmarktes nicht sichergestellt ist und ein öffentliches Interesse am Angebot besteht. Diese Bestimmung bezieht sich in erster Linie auf die Bildungsgänge im Gesundheitswesen (Spitalversorgungsgesetz). Ein erheblicher Nachfragerückgang in einem Fachgebiet stellt aber generell den Bildungsauftrag in Frage. Die Abschätzung des Nachfrageeffektes der Gebührenerhöhung ist deshalb ein wichtiger Bestandteil der Untersuchung.

■ **Gleichheit beim Zugang zur Bildung:** Das Ziel der Chancengleichheit wird bei der geplanten Regelung des tertiären Bildungssystems nahezu erfüllt: Einerseits bleiben die Gebühren tief und andererseits sind Stipendien und Darlehen für Studierende verfügbar. Bei der Staffelung der Gebühren innerhalb des Gebührenrahmens ist jedoch auf die Angemessenheit bezüglich der Chancengleichheit zu achten.

Gebührenpraxis

Die bisherige Gebührenordnung ist je nach Trägerschaft und zuständiger Behörde unterschiedlich ausgestaltet. Die Bildungsgänge des Gesundheitswesens sind ganz von Gebühren befreit. In den kantonalen Schulen beträgt die Semestergebühr 1'000 Franken und kann für Lehrgänge mit kleinerem Lektionenumfang bis auf 500 Franken reduziert werden. Die privaten Schulen des Wirtschaftsbereichs sind in der Gebührengestaltung frei. Deren Gebühren orientieren sich an den Anzahl Lektionen und haben einen hohen Kostendeckungsgrad. Für die mehrheitlich zwölf Lektionen umfassenden Angebote beträgt die Semestergebühr um die 3'000 Franken und liegt damit bereits für Teilzeitangebote an der oberen Grenze des Gebührenrahmens. Die innerkantonale Harmonisierung wird demzufolge zu einer Senkung der Gebühren für den Wirtschaftsbereich und zu einer Anhebung für alle andern Fachbereiche führen.

Angebotsstruktur

Rund die Hälfte aller Bildungsgänge (54) gehören zum Fachbereich „Technik“. Weitere 21 sind Bildungsgänge des Wirtschaftsbereichs. Alle andern Fachbereiche umfassen zwischen zwei und zehn Bildungsgänge. Die Reduktion der Gebühren im Wirtschaftsbereich wird demzufolge mehrheitlich durch die Bildungsgänge des Fachbereichs Technik aufgefangen werden müssen.

Auffälligstes Ergebnis der Bestandesaufnahme ist die **Vielfalt des Angebots**. Die Bildungsgänge unterscheiden sich bezüglich der Dauer (Anzahl Semester), der Intensität (Anzahl Wochenlektionen) und des Prüfungsniveaus. Diese Vielfalt tritt auch innerhalb eines Fachbereiches auf.

Die **Semesterzahlen** hängen vom Prüfungstyp ab: Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen umfassen in der Mehrheit 3 bis 4 Semester, Technikerschulen 4 Semester und die Bildungsgänge der höheren Fachschulen dauern zwischen fünf und sieben Semester.

Die Mehrheit der Bildungsgänge bereiten auf eine **Berufsprüfung oder höhere Fachprüfung** vor. Beide Prüfungen dokumentieren Zusatzqualifikationen zum ursprünglichen Beruf und der Wissenszuwachs baut gezielt auf dem erworbenen Beruf auf. Dieses Konzept ist bei den Bildungsgängen der **höheren Fachschulen** aufgeweicht. Vor allem die Fachbereiche „Gesundheitswesen“ und „Soziales und Erwachsenenbildung“ umfassen auch Grundausbildungen auf Tertiärstufe (Zweitausbildungen).

Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen werden immer als **berufsbegleitendes Studium** konzipiert. Je nach Fachbereich bedeutet berufsbegleitend jedoch etwas anderes. Während im Wirtschaftsbereich davon ausgegangen wird, dass Vollzeitbeschäftigung neben der Weiterbildung möglich sein muss und der Unterricht deshalb auf Abende oder Wochenende gelegt wird, findet in den andern Fachbereichen (Technik, Kunst und Gestaltung, Wald- und Landwirtschaft) mindestens die Hälfte der Unterrichtsstunden an Werktagen während der Arbeitszeit statt. Die Schulen gehen davon aus, dass die Arbeitgeber die Auszubildenden bei vollem oder teilweisem Lohnersatz freistellen. Ist dies nicht der Fall, so muss der Beschäftigungsgrad reduziert werden. Bei den Diplomlehrgängen der höheren Fachschulen werden Weiterbildungen in der Regel sowohl als Vollzeitstudien als auch berufsbegleitend angeboten. Auch bei der berufsbegleitenden Variante erfordert der Umfang dieser Studien eine Reduktion des Beschäftigungsgrades.

Die **Anzahl Wochenlektionen** streuen sowohl zwischen den Fachbereichen als auch innerhalb eines Fachbereichs: Von vier bis zu 35 Wochenlektionen kommt alles vor. Die Mehrheit der Angebote umfassen 5 bis 12 Wochenlektionen (61%).

Nachfrage und Preissensitivität

Fast alle Fachbereiche erreichen im Durchschnitt eine **Klassengrösse** von mehr als 20 Personen. Einzig der Fachbereich „Kunst und Gestaltung“ hat tiefere Durchschnittswerte (12 Teilnehmende), was auf eine kritische Nachfragesituation hinweist.

Den Anteil der ausserkantonalen Teilnehmer/innen sehen wir als Indikator für die **Bedeutung des Angebots im gesamtschweizerischen Umfeld**: Der Anteil ist in den Fachberei-

chen Hauswirtschaft (51%) sowie Soziales und Erwachsenenbildung (61 %) überdurchschnittlich hoch und weist darauf hin, dass diese Art der Ausbildung gefragt und in den Nachbarkantonen nicht zu finden ist. Relativ hoch ist auch der Anteil der Ausserkantonalen im Bereich Technik und Wald- und Landwirtschaft (38%; 43%) und zeigt, dass die Positionierung im interkantonalen Vergleich gut ist.

Inwieweit dieser positive Befund bei einer Gebührenerhöhung im vorgesehenen Umfang bewahrt werden kann, war die zentrale Frage an die Schulleitung. Aufgrund der Stellungnahmen kann davon ausgegangen werden, dass die Gebührenerhöhung im vorgesehenen Umfang (ca. 2'300 Franken für Teilzeitangebote) mehrheitlich **keinen Nachfragerückgang** bewirken wird:

■ Innerhalb des Kantons bestehen keine Substitutionsmöglichkeiten. Substitution zu den (heute) billigeren Fachhochschulen ist aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen nicht möglich.

■ Auch die billigsten alternativen Angebote anderer Kantone sind gleich teuer oder teurer als die geplante Maximalgebühr.

■ Im Bereich Wirtschaft sind die Gebühren heute schon teurer, im Bereich Technik waren sie bis im 2001 ebenfalls auf höherem Niveau und hatten eine hohe Akzeptanz.

■ Im preissensiblen Bereich des Gesundheitswesens übernimmt der zukünftige Arbeitsgeber (GEF) die Gebührenerhöhung. Auch im Fachbereich „Soziales und Erwachsenenbildung“ weisen die entsprechenden Anstellungsverträge für Auszubildende darauf hin, dass bei den berufsbegleitenden Bildungsgängen die Erhöhung zu einem grossen Teil durch die Ausbildungsstätten getragen wird.

■ **Negative Nachfrageeffekte** sind vor allem in den Bereichen zu erwarten, wo der Markt einen geringen Bedarf nach entsprechender Qualifikation hat. Dies betrifft den Fachbereich „Künste und Gestaltung“, wo die durchschnittlichen Teilnehmerzahlen bereits heute tief sind und auf eine kritische Situation hinweisen. Ebenfalls problematisch könnte sich die Gebührenerhöhung auf die „Vollzeitausbildung Sozialpädagogin/Sozialpädagoge HF“ auswirken, da diese Absolvent/innen nicht mit einer gesicherten Anstellung rechnen können.

Bildungsrenditen als Kriterium der Gebührengestaltung

Aus ökonomischer Sicht ergeben sich drei Möglichkeiten der Gestaltung von Schulgebühren: Die Orientierung an den Kosten, an den Leistungen oder an der Wirkung. Die ersten zwei Krite-

rien werden in unterschiedlichem Umfang bereits heute angewendet. Letzteres, die Orientierung an der Wirkung, fragt nach dem Erfolg der Leistung. Eine Möglichkeit diese zu bewerten sind Bildungsrenditen. Wir verwenden die unterschiedlichen Bildungsrenditen als Indikatoren um zwei Fragen zu beantworten: Sind unterschiedliche Gebühren nach Fachbereichen gerechtfertigt und welche Gebührenrelation ist zwischen Vollzeitstudien und berufsbegleitenden Studien zu wählen? Das Ergebnis der Berechnungen führt zu den folgenden Resultaten:

■ Für den Fachbereich „Wirtschaft“ können aufgrund der erheblich höheren Bildungsrenditen der Abschlüsse höhere Gebühren erhoben werden. Für den Fachbereich „Gesundheit“ können tiefere Gebühren verlangt werden. Die Fachbereiche „Technik“ und „Soziales“ liegen bezüglich Bildungsrenditen zwischen den beiden anderen Bereichen und differieren nicht stark. Für die andern Bereiche können aus methodischen Gründen keine Aussagen gemacht werden.

■ Die Bildungsrenditen von berufsbegleitenden Teilzeitstudien sind um rund 5 Prozent höher als die von Vollzeitstudien. Ein Angleichung der Rendite erfolgt, wenn bei Vollzeitstudien das Minimum und bei berufsbegleitenden das Maximum verlangt wird.

Modellvorschlag

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse und der Forderung nach Budgetneutralität schlagen wir folgendes Gebührenmodell vor:

■ Zwei Pauschalen werden für die fixen Aufwendungen der Schule angerechnet: (1) Eine **Pauschale von 600 Franken**, welche die Fixkostenbelastung jedes Bildungsganges (Overheadkosten) abgelten soll. Die Pauschale für die Overheadkosten ist identisch mit dem unteren Gebührenrahmen und wird für alle Bildungsgänge erhoben.

(2) Des weiteren schlagen wir vor, dass auf Bildungsgänge, welche überdurchschnittlich hohe Infrastrukturkosten aufweisen, ein Zuschlag von 200 Franken erhoben wird. Da zum jetzigen Zeitpunkt objektive Grundlagen für die Bestimmung dieser Bildungsgänge nicht vorliegen, ist diese Einschätzung vorläufig den Schulen zu überlassen: «Kann-Formulierung». Sobald die Schulen über Vollkostenrechnungen verfügen, können objektive Kriterien festgelegt werden.

■ **Tarif von 7 Franken pro Lektion:** Schulgebühren, welche nur aus Pauschalen bestehen, sind dann angemessen, wenn das Angebot bezüglich des Leistungsumfangs relativ homogen ist. Auch unterschiedliche Pauschalen für Vollzeit- und Teilzeitangebote, wie in Modell A vor-

gesehen, wird der Breite der Angebotspalette von 4 bis 35 Lektionen nicht wirklich gerecht. Wir schlagen deshalb vor, die Gebühr zusätzlich von der Anzahl Lektionen direkt abhängig zu machen, indem pro Lektion ein Preis festgelegt wird. Mit einem Tarif von 7 Franken wird bei der Grundpauschale von 600 Franken das Budgetziel der Gebührenneutralität gegenüber heute erreicht.

■ **Differenzierung des Lektionentarifs nach Fachbereich:** Für den Fachbereich „Wirtschaft“ wird der Tarif pro Lektion auf zehn Franken angehoben. Damit wird das Maximum von 3'000 Franken bei Bildungsgängen ab 14 Lektionen erreicht und für die Mehrheit der Lehrgänge die Gebühr von 1'660 Franken auf 2'120 Franken angehoben. Dieses Niveau liegt immer noch unter dem heutigen Gebührensatz und ist billiger als die Angebote in andern Kantonen.

Für den Fachbereich „Gesundheit“ kann der Tarif auf fünf Franken gesenkt oder ganz erlassen werden. Wenn eine Entlastung des Fachbereichs „Kunst und Gestaltung“ erwünscht ist, kann dies analog zum Gesundheitsbereich aufgrund politischer Setzungen erfolgen, die sich auf die prekäre Nachfragesituation und dem öffentlichen Interesse an diesem Weiterbildungsangebot abstützen könnte.

■ **Reduktion für Vollzeitstudien auf Pauschal 1'500 Franken:** Entgegen dem Prinzip der Inputorientierung schlagen wir vor, die Gebühren für Vollzeitstudien gegenüber den berufsbegleitenden Bildungsgängen zu senken. Für dieses Vorgehen sprechen erstens die tieferen Bildungsrenditen der Vollzeitstudien und zweitens die interkantonale Harmonisierung. Zu den Vollzeit-

studien gehören alle Bildungsgänge, die neben dem Unterricht keine substantielle Erwerbstätigkeit ermöglichen. Da es sich bei diesen Bildungsgängen mehrheitlich um Grundausbildungen auf Tertiärstufe handelt, erfolgt damit auch eine Annäherung an die Tarife des Fachhochschulbereichs.

Bei diesem Ansatz werden Personen, die wegen Familienpflichten Teilzeitangebote wählen, benachteiligt. Für diese Einzelfälle wäre das individuell anwendbare Instrument des Gebührenerlasses eine geeignete Massnahme.

■ **Modulare Bildungsgänge:** Werden innerhalb eines Semesters mehrere Module besucht und gleichzeitig bezahlt, werden die Lektionen der Module addiert und die Teilnehmenden gelangen in den Genuss von tieferen Durchschnittspreisen je Lektion.

■ **Prüfungsgebühren, Schulmaterialien usw.** werden wie anhin zusätzlich erhoben.

Der Modellvorschlag führt bei der Normvariante von sieben Franken pro Lektion und einem Fixum von 600 Franken zu den folgenden Semestergebühren (vgl. nachfolgende Tabelle):

■ (a) Für berufsbegleitende Studien geht der Gebührenrahmen je nach Lektionsumfang von 1'130 Franken bis zu 3'000 Franken.

■ (b) Für Vollzeitstudien, die keinen substanziellen Erwerb ermöglichen, beträgt der Semesterbeitrag 1'500 Franken.

■ (c) Für Bildungsgänge, für die einen Versorgungsauftrag besteht und die Gebührenhöhe zu einer Gefährdung der Nachfrage führt, kann die Semestergebühr auf 600 Franken gesenkt werden.

Modellvorschlag: Semestergebühren bei 600 Franken Fixum und 7 Franken pro Lektion

		Semestergebühr in Franken (Bandbreite)		
		Häufigkeit	Minimum	Maximum
a)	Unter 4 Wochenlektionen	5%	1'130	1'130
	5 bis 8 Wochenlektionen	23%	1'260	1'660
	9 bis 12 Wochenlektionen	38%	1'800	2'200
	13 bis 17 Wochenlektionen	16%	2'330	3'000
	ab 18 Wochenlektionen	8%	3'000	3'000
b)	Vollzeitstudium	11%	1'500	1'500
c)	Bei Gefährdung des Versorgungsauftrags		600	600

Dieser Vorschlag führt zu einer Gebühreneinnahme von rund 15 Mio. Franken und erreicht somit das heutige Volumen. In dieser Rechnung mitberücksichtigt haben wir eine Zunahme des Stipendiovolumens von 500'000 Franken, welche in diesem Umfang kaum eintreffen wird. Eine Erhöhung des Lektionenbeitrags für den Wirtschaftsbereichs auf 10 Franken pro Lektion bringt weitere Einnahmen von rund 850'000 Franken. Damit besteht ein Spielraum für eine

punktueller Gebührensenkung für einzelne Angebote mit prekärer Nachfrage.

Die Mehrheit der Bildungsgänge umfasst zwischen 5 bis 12 Wochenlektionen. Bezogen auf die heutige Gebührenpraxis kantonaler Angebote (500 Franken bis 1'000 Franken) führt der Vorschlag auf eine Zunahme von etwa dem Doppelten bis Vierfachen, je nachdem ob die Schulen die Pauschale für Teilzeitangebote auf 500 Franken gesenkt haben oder nicht.

Der Modellvorschlag entspricht weitgehend den angewandten ökonomischen Kriterien zur Gebührengestaltung. Er ist flexibel in der Handhabung dank dem variablen Gebührenanteil pro Lektion, welcher je nach Fachbereich angepasst werden kann. Dank der Gleichsetzung des fixen Gebührenbestandteils mit der gesetzlich festgelegten unteren Grenze von 600 Franken kann der gesamte gesetzlich vorgegebene Spielraum in der Gebührengestaltung ausgenutzt werden. Die Kombination von fixen und variablen Kostenelementen führt zu abnehmenden Durchschnittspreisen bei zunehmenden Lektionenumfang. Der Nachteil des Modells liegt im verwaltungstechnischen Aufwand, da für jeden Bildungsgang, abhängig von der Anzahl Lektionen, unterschiedliche Gebühren verlangt werden müssen.