

*Konjunkturforschungsstelle
Centre de recherches conjoncturelles
Centro di ricerche congiunturali
Swiss Institute for Business Cycle Research*

Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung

Andres Frick und Petra Huth

Studie im Auftrag des Bundesamtes
für Berufsbildung und Technologie (BBT)

Andres Frick
frick@kof.gess.ethz.ch
Tel 01/632 51 57

Petra Huth
huth@kof.gess.ethz.ch
Tel 01/632 73 31

Zürich, 4. Februar 2000

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	1
1.1 Der Berichtsaufbau	1
1.2 Die Problemstellung: Der Strukturwandel im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als Herausforderung für das duale System	1
2. Ordnungspolitischer Rahmen	4
2.1 Bildung als öffentliches Gut	4
2.2 Berufsbildung – Eine Betrachtung auf Basis des Subsidiaritätsprinzips	6
2.3 Der Fonds als Finanzierungsinstrument	9
2.4 Bilanz	11
3. Finanzierungsmodelle in der aktuellen bildungspolitischen Diskussion	12
3.1 Allgemeine Bemerkungen zur Frage der Finanzierung der Berufsbildung	12
3.2 Bemerkungen zur Situation der Berufsbildung in der Schweiz	18
3.3 Drei aktuelle Vorschläge	24
3.3.1 <i>Die Lehrstellen-Initiative</i>	25
3.3.2 <i>Die Steuergutschrift gemäss FDP-Initiative</i>	28
3.3.3 <i>Artikel 56 des neuen Berufsbildungsgesetzes</i>	29
3.3.4 <i>Schlussfolgerungen</i>	32
4. Literatur	34
5. Anhang	38
5.1 Ansätze zur Bildungsplanung	38

1. Einleitung

1.1 Der Berichtsaufbau

Im ersten Teil unseres Berichtes über ausgewählte Finanzierungsmodelle für die berufliche Bildung wird zunächst eine Auslegeordnung entworfen, die die drei zur Disposition stehenden Modelle in einen theoretischen Bezugsrahmen stellt. Der Bericht behandelt die theoretischen Grundlagen für berufliche Bildung als ein Gut, dessen Charakterisierung als eindeutig öffentliches oder privates Gut schwer fällt. Angesichts dieser Ausgangslage wird im weiteren die Rolle der Sozialpartner und des Staates diskutiert. Hier geht es vor allem um die Wirkung des Subsidiaritätsprinzips in der ordnungspolitischen Debatte und schliesslich um die risikoausgleichende Wirkung eines Fonds als Finanzierungsinstrument (verantwortlich Petra Huth). Im zweiten Teil werden die theoretischen Ansprüche und die konkreten Modelle einander gegenübergestellt. Zum einen werden die drei Konzepte auf die Konsistenz ihrer jeweiligen Zielsetzung untersucht und zum anderen auf ihre Wirkung überprüft. Ohne eine systematische empirische Erforschung existierender Modelle sind allerdings genauere wissenschaftliche Evaluierungen in diesem Bereich nicht möglich (verantwortlich Andres Frick).

1.2 Die Problemstellung: Der Strukturwandel im Ausbildungs- und Arbeitsmarkt als Herausforderung für das duale System

Der **Arbeitsmarkt ist im Umbruch** begriffen, individuelle Ausbildungsprozesse verändern sich, die Anforderungen in und um Berufsfelder sind nicht zuletzt durch die Entwicklung der Informationsgesellschaft rasanten Änderungen unterworfen. Dieser Prozess hat Konsequenzen für die berufliche Ausbildung, indem sich einerseits die Erwartungen der Auszubildenden ändern, andererseits aber auch die Perzeptionen derjenigen, die die Ausgebildeten anschliessend in den Erwerbsprozess übernehmen. Das Entstehen neuer Berufe und neuer Formen des Lernens, das langsame Auflösen einer zeitlich fest abgrenzbaren Ausbildungsphase zugunsten des lebenslangen Lernens stellen das duale Ausbildungssystem, wie es in der Schweiz, in Österreich und in Deutschland existiert, vor ein Anpassungsproblem. Timmermann benennt vier Kriterien für den relativen Attraktivitätsverlust des Systems dualer Berufsbildung.¹ Erstens verschärft der zunehmende internationale Wettbewerb, der vor allem auch eine Verlagerung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen nach sich zieht, den Anstieg von Betriebs-, Branchen und Berufswechseln. Zweitens zeigt sich auf der sozialpsychologischen Ebene eine Entwicklung, die die Hochschulausbildung im Vergleich zur dualen Berufsausbildung attraktiver erscheinen lässt. Lutz hat hieraus sogar eine eigentliche „Sackgassentheorie“ entwickelt, nach der die Hochschulexpansion die Aufstiegswege für Techniker, Meister und Fachkräfte blockiert. Das duale Berufsbildungssystem münde für Jugendliche in eine berufliche Sackgasse.² Drittens scheint „die Erstausbildung infolge der betriebs- und arbeitsorganisatorischen Veränderungen durch den Bedeutungszuwachs der beruflichen Weiterbildung relativ entwertet zu werden. Das „lebenslange“ Lernen fordert Eignungskriterien, die gegenüber dem Erfahrungswissen „on the job“ Priorität bekommen. Tendenziell sinkt die Finanzierungsbereitschaft der Betriebe, wenn es nur um die allgemeine berufliche Grundausbildung geht. Mit dem Funktionswandel beruflicher Aus- und Weiterbildung hängt viertens die Frage zusammen, ob das duale Bildungssystem mit der Auflösung eigentlicher Berufe seiner konstitutiven Basis beraubt wird.

¹ S. Timmermann, D.: Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungs-konzepten, Weinheim/München 1997, S. 314-341.

² S. Lutz, B.: Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik, in: Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1991, S. 27-36.

Gemäss dieser These wird die „neu gefasste Beruflichkeit“ weniger durch die, in der Berufsausbildung erzeugten Qualifikationen realisiert. Vielmehr wird sie durch das betriebs- prozess- und technikspezifische Erfahrungswissen im Anschluss an die Erstausbildung einerseits und die eng daran gekoppelte Weiterbildung andererseits hergestellt.³

Als **Vorteil der dualen Berufsbildung** wird genau jene Flexibilität genannt, die gekoppelt mit dem automatischen Einbezug in den Produktionsprozess, nötig ist, um den Strukturwandel erfolgreich bewältigen zu können. Gerade durch die Nähe zur Berufswelt werden Strukturveränderungen rasch erfasst und mit vergleichsweise geringem administrativen Aufwand verarbeitet. Zudem wurden in den achtziger Jahren in der Schweiz wie in Deutschland die Ausbildungsordnungen der meisten Ausbildungsberufe grundlegend modernisiert, so dass das System auch in seiner eigenen Struktur als entwicklungsfähig gilt.⁴

Eine mögliche Reform des dualen Systems kann eine Ergänzung durch zusätzliche Ausbildungsangebote sein, die dem Prinzip der Verbindung von Arbeit und Lernen folgen. Dies würde zu einer stärkeren Aufteilung der Ausbildung im Sinne der **Modularisierung** führen. Mit dem steigenden Abstraktionsgrad nimmt der schulische Anteil zulasten der betrieblichen Ausbildung zu. Das Lehrstellenangebot kann daher potentiell durch eine bestimmte Anreizstruktur erweitert werden, indem Betriebe bspw. einzelne Teile unter der Organisation eines Leitbetriebs, einer überbetrieblichen Einrichtung oder auch unter der massgeblichen Beteiligung einer Berufsschule vermitteln können. Damit kann zum Teil auch das Kapazitätsproblem angegangen werden, das vor allem kleinere Betriebe mit der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen haben. Es könnten zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen und die Ausbildung als solche systematisiert werden. Beispiele hierfür gibt es in Deutschland. Eine weitere Option, Ausbildungsgänge effizienter zu gestalten, sind Verbundlösungen unterschiedlich qualifizierter Betriebe. Die Palette von Berufsausbildungen (auch, aber nicht nur im dualen System) könnte ergänzt und erweitert und entsprechende Verfahren bei der Neuordnung generell entbürokratisiert und beschleunigt werden.⁵

Das duale Berufsbildungssystem hat seinen **Ursprung im industriell-gewerblichen Sektor**, der Anteil dieses Sektors an der Gesamtbeschäftigung nimmt aber mit der Entwicklung des tertiären Sektors ab. Der damit verbundene Rückgang im Lehrstellenangebot wird durch den Dienstleistungssektor nicht kompensiert. Als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung sind insbesondere ausländische Dienstleistungsunternehmen bei der Schaffung von Lehrstellen besonders zurückhaltend, da ihnen das duale Ausbildungssystem fremd ist. Hinzu kommt ein Trend zu zunehmender Spezialisierung, der es oftmals kleineren Unternehmen unmöglich macht, das ganze Ausbildungsspektrum abzudecken.

Zusammengefasst ergeben sich für das System der dualen Berufsbildung **angebots- wie auch nachfrageseitig Probleme**. Zum einen geht das Angebot an Lehrstellen zurück, zum anderen sinkt der soziale Status einer Berufslehre im Vergleich zum Hochschulstudium.⁶ Nachfrageseitig wird Timmermanns Erklärungsansatz einer relativ geringen Attraktivität des dualen Bildungssystems gegenüber der Hochschulausbildung von Messungen zur sog. Beschäftigungsschwelle untermauert. Sie gibt an, ab welcher Wachstumsrate der Wirtschaft die Beschäftigung steigt. Gemäss aktuellen Daten der OECD

³ Für einen Überblick über die Entwicklung von Bildungsverläufen, siehe Blossfeld, Hans-Peter: Bildungsverläufe im historischen Wandel. Eine Längsschnittanalyse der Bildungsbeteiligung im Lebenslauf dreier Geburtskohorten, in: Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt, Schriften des Vereins für Sozialpolitik (Band 174) hrsg. von Hans-Joachim Bodenhöfer, Berlin 1988, S. 259-302, siehe insbesondere S. 297-298.

⁴ Ebenda, S. 315.

⁵ S. <http://www.bawue.gew.de/schule/dualkrise.html>.

⁶ S. Dubs, R., Dörig, R.: Beurteilung von Lenkungsmassnahmen des Bundes zur Erhaltung bzw. Erhöhung des Lehrstellenangebotes, St. Gallen 1976.

und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung ist die Wachstumsrate bei Hochschulabsolventen gleich null, bei Facharbeitern dagegen gleich drei und bei Ungelernten sogar gleich 6 Prozent. Zur abnehmenden Bedeutung des dualen Systems tragen zwei strukturelle Folgen des technischen Fortschritts bei. Zum einen ist der technische Fortschritt die Ursache für die Substituierbarkeit von beruflicher und allgemeiner Ausbildung. Neben einem schwer messbaren und quantitativ eher unbedeutenden direkten Wettbewerb um Stellen ist es vor allem der Ersatz vieler Arbeiten, die früher von Facharbeitern erledigt wurden durch die von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren vorangetriebene Automation. Zum anderen trägt der technische Fortschritt vor allem zur Schaffung von Stellen für Hochschulabsolventen bei. Dieser Prozess kann aufgrund des internationalen Wettlaufs um Innovationen nicht national verhindert werden.⁷ Ist die Zunahme des Sachkapitals stärker komplementär mit qualifizierter als mit unqualifizierter Arbeit, so führt auch eine steigende Kapitalintensität zu höherer Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften.

Allerdings ist die **Zahl des Lehrstellenrückganges**, der besonders 1996 zu intensiven politischen Diskussionen führte, zumindest in der Schweiz nicht exakt messbar. Nach Dubs/Dörig gilt „es zunächst einmal festzuhalten, dass genaue statistische Angaben fehlen, insbesondere über Zweit- und Drittwahlen, so dass es nicht möglich ist, eine genaue Aussage über Angebot und Nachfrage von Lehrstellen zu machen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit dürfte in Grossstädten eine Übernachfrage nach Lehrstellen bestehen, während sich in ländlichen Gebieten Angebot und Nachfrage decken.“⁸ Neuere Zahlen des Bundesamtes für Statistik zeigen für das Jahr 1988/89 insofern eine Trendwende als die Zahl der Absolventen beruflicher Ausbildungen deutlich absinkt und im Verhältnis die Absolventen von Maturitätsschulen zunehmen. Gemäss Dr. André Tinturier vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie nimmt diese Entwicklung ab 1990 explosiven Charakter an.⁹ Die Aussagekraft dieser Zahlen wird allerdings durch demographisch bedingte Entwicklungen eingeschränkt.

Die duale Berufsbildung ist mit drei zentralen Problemen konfrontiert:

Zum einen geht es um den **Rückgang im Angebot von Lehrstellen**, die im schlimmsten Fall zu einer Reduktion des dualen Systems auf die Ausbildung im handwerklich-gewerblichen Sektor führen kann. Hinzu kommt die unterschiedlich starke Belastung durch die Kosten einer Ausbildung, die es bestimmten Betriebstypen verunmöglicht, eigenständig Lehrplätze zur Verfügung zu stellen.¹⁰

Zum zweiten steht das duale System vor **Anpassungsschwierigkeiten** angesichts des nachhaltigen Wandels von Berufsfeldern und der Etablierung von Branchen, die (noch) nicht oder nur schwach verbandsmässig strukturiert sind. Zum dritten sind in erster Linie die Branchenverbände mit dem sog. **Trittbrettfahrerproblem** konfrontiert, welches es vor allem Nicht-Verbandsmitgliedern ermöglicht, vom Ausbildungsangebot indirekt zu profitieren (**externe Effekte**).

⁷ S. Pfeiffer, F.: Neuorientierung der Bildungspolitik, in: EU-Magazin, Unabhängige Zeitschrift für Wirtschaft und Politik in der Europäischen Union, Heft 12/1999, S. 15-17.

⁸ S. Dubs, R., Dörig, R.: Beurteilung von Lenkungsmaßnahmen des Bundes zur Erhaltung bzw. Erhöhung des Lehrstellenangebotes, St. Gallen 1976, S. 1-2.

⁹ S. Tinturier, A.: Die Zukunft des schweizerischen Bildungssystems, Referat gehalten im Rahmen der GfS-Jahrestagung 1999 zum Thema „Schweizer Berufsbildung von morgen“, ([wysiwyg://1/http://www.gfs.ch/gesellschaft/bildungszukunft.html](http://www.gfs.ch/gesellschaft/bildungszukunft.html)), S. 7.

¹⁰ Ebenda, S. 322.

2. Ordnungspolitischer Rahmen

2.1 Bildung als öffentliches Gut

Bildung und die Nutzung von Bildungs-Infrastruktur gehören zum individuellen Sozialisationsprozess. Für eine Gesellschaft wirkt Bildung als integratives Element, sie legitimiert aber auch staatliche Regulierungsansprüche gegenüber der Gesellschaft. Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre wurde der Zugang zu Bildung hauptsächlich unter dem Begriff **Chancengleichheit** diskutiert, da ihre Nutzung eine Möglichkeit für sozialen Aufstieg darstellt. Der Ausbildungsgrad der Arbeitnehmer in einem Land ist gemäss der Wachstumstheorie darüber hinaus ein **Standortfaktor**, wenn auch im Zeichen der Globalisierung die Ausbildung vor allem auch die grenzüberschreitende Mobilität oberer Bildungsschichten fördert.¹¹ Zu den Integrationsleistungen von Bildung gehört zudem die stabilisierende Wirkung mit Blick auf das politische System. Da sich für den Einzelnen kein direkt messbarer Nutzen aus einem stabilen politischen System ableitet, ergibt sich für den Staat der Anreiz, z.B. durch den Aufbau und Betrieb von Schulen ein öffentliches Gut zu etablieren. So kann die Nutzung öffentlicher Güter nicht zuletzt über das Entstehen externer Vorteile die Legitimation des wohlfahrtsstaatlichen Systems erhöhen.¹²

Angebotsseitig ist die berufliche Bildung mit **externen Effekten** verbunden. Es handelt sich vornehmlich um externe Vorteile für jene Betriebe, die nicht ausbilden, die betriebliche Ausbildung aber auch nicht mitfinanzieren, dennoch aber den Ressourcenpool der ausgebildeten Personen einer Branche nutzen.¹³ Externe Effekte können sich innerhalb einer Branche manifestieren, sie finden aber auch zwischen den Sektoren statt. Dies ist z.B. der Fall, weil die Zahl der Jugendlichen steigt, die eine Berufslehre anfangen oder abschliessen, aber beruflich in den dynamischen tertiären Sektor eintreten.¹⁴

Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten Gütern in erster Linie durch die unterschiedliche Nachfragestruktur. Die Entscheidung über Art, Umfang und Verteilung privater Güter findet durch die dezentrale Abstimmung der individuellen Präferenzen via Marktmechanismen statt. Über das Entstehen öffentlicher Güter entscheidet demgegenüber ein kollektiver Willensbildungsprozess. Nach Musgrave¹⁵ definieren sich die öffentlichen oder sog. „Kollektivgüter“ durch die folgenden Kriterien:

¹¹ Gemäss dem deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird „durch das gesamte schulische, universitäre und berufliche Bildungssystem die Humankapitalausstattung einer Volkswirtschaft bestimmt. Fehler in einem Teilbereich haben oftmals nur schwer revidierbare Folgen für andere Bereiche“, zitiert nach Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/1999, Bonn (November) 1998, S. 247-256, vgl. auch Gabler-Volkswirtschaftslexikon. 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden 1990, S. 929-933.

¹² S. Rosen, H.S.: Public Finance, 4th edition, Chicago et al. 1995, S. 80-83.

¹³ Die Trittbrettfahrerproblematik basiert auf der Annahme, dass sich alle beteiligten Akteure eines Systems ausschliesslich gemäss ihren individuellen Präferenzen verhalten und das Vorhandensein eines gesellschaftlichen Nutzens nicht mit bewerten.

¹⁴ S. Timmermann, D.: Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungs-konzepten, Weinheim/München 1997, S. 314-341. (1997).

¹⁵ S. Musgrave, R.A./Musgrave Brower, P./Kullmer, L.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis/Public Finance in theory and practice, 6. aktualisierte Auflage, Tübingen 1994 resp. Brown, C.V./Jackson, P.M.: Public sector Economics, 2. Auflage, Oxford 1978, S. 24-35.

1. Die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips

Die Beanspruchung von öffentlichen Gütern kann nicht von der Zahlung eines Entgeltes abhängig gemacht werden, da die Nutzung z.B. aus technischen Gründen nicht beschränkt werden kann. Diese Beschreibung trifft gerade auf natürliche Ressourcen zu.

2. Der nichtrivalisierende Konsum

Sog. Kollektivgüter kennzeichnen sich des weiteren durch eine Nutzung, die nicht an ein Überfüllungsproblem gekoppelt ist. Mit anderen Worten. Der Nutzen aus der Inanspruchnahme öffentlicher Güter ist unabhängig von der Zahl der Nutzer.

Weitere Merkmale öffentlicher Güter sind die vergleichsweise langen Reifezeiten für Investitionen. In bestimmten Bereichen kommt auch ein hohes Investitionsrisiko hinzu sowie nur langfristig sinkende Durchschnittskosten. Im Falle natürlicher Ressourcen können sich die Nutzungseffekte über Generationen realisieren. Diese Aspekte führen dazu, dass die Präferenzenauswahl über den Markt nicht spielt. Es handelt sich um sog. Marktversagen. D.h. es findet gar keine effiziente oder nur eine suboptimale Allokation der Güter über den Markt statt. Die schulische Grundausbildung wird insofern mehrheitlich in diesen Bereich eingeordnet, weil für die „Produkte des Bildungssystems“ eine lange Produktionszeit typisch ist. Hinzu kommt die verzögerte Reaktion des Bildungssystems auf Steuerungsimpulse und die potentiell steigenden Kosten resp. Finanzierungsaufgaben, die das Bildungssystem in einer modernen Gesellschaft kennzeichnen können.

Als problematisch erweist sich im Falle der Bildung vor allem die **Messung des konkreten Nutzens**. Es gibt verschiedene Testverfahren, wie Anwesenheits- und Ausfall- resp. Abbruchraten, Messungen über die Fortsetzung von Ausbildungen und Tests am Arbeitsmarkt, wie z.B. die Anzahl der Erwerbslosen aus bestimmten Ausbildungsgruppen etc.. Die Bildungsökonomie unterscheidet zur Bildungsplanung verschiedene Ansätze, die über einen interdisziplinären Forschungsansatz versuchen, die Wirkung des Gutes Bildung verfeinert zu messen.¹⁶

Der Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung unterscheidet sich von der schulischen Ausbildung insofern, als sowohl die Nutzer der Infrastruktur als auch die externen Effekte leichter zu identifizieren sind. Die individuelle Nutzung kann sehr wohl abgegrenzt werden, allerdings ist damit noch nicht garantiert, dass eine Marktregulation zu einer optimalen Allokation führen könnte. Allerdings lässt sich im Falle der beruflichen Bildung die Nutzung durchaus an ein Überfüllungsproblem koppeln. Die Folge ist die Herstellbarkeit eines über Preise messbaren Nutzens. Für ein Gut mit verzerrter Anreizstruktur (meritorisches Gut) spricht die Trittbrettfahrer-Problematik, mit der sich die Verbände, die betriebliche Ausbildung organisieren, zunehmend konfrontiert sehen. Es handelt sich sowohl um die zunehmende Zahl von Betrieben, die keine Lehrstellen mehr zur Verfügung stellen, aber durchaus Verbandsmitglied sind, als auch um die Betriebe, die weder ausbilden, noch den Branchenverbänden überhaupt angehören. Beide stellen zwar ausgebildetes Personal ein, beteiligen sich aber nicht an der Produktion des Gutes Ausbildung.

¹⁶ S. Eine Übersicht über die verschiedenen Ansätze gibt Hüfner, K.: Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung, Studien und Berichte 17, hrsg. vom Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, Berlin 1969. Für einen aktuelleren Überblick siehe auch Bodenhöfer, H.-J./Riedel, M.: Bildung und Wirtschaftswachstum, Alte und neue Ansätze, in: Bildung und Wirtschaftswachstum, Schriften des Vereins für Socialpolitik (Band 258, hrsg. von Robert K. von Weizsäcker, Berlin 1998, S. 11-47 (Siehe auch Anhang „Ansätze zur Bildungsplanung“).

2.2 Berufsbildung – Eine Betrachtung auf Basis des Subsidiaritätsprinzips

Die Berufsbildung bezeichnet jenen Sektor, der auf die Vermittlung von Qualifikationen und normativen Orientierungen für Berufstätigkeiten in abgegrenzten Funktions- und Positionsfeldern des Beschäftigungssystems gerichtet ist. Die **Abstimmung zwischen Bildung und Beschäftigung** ist ein konstant auftretendes Problem, mit dem sich regelmässig das politisch-administrative System, die Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen, die Bildungsnachfrager und die Beschäftigten befassen (müssen).¹⁷ Ziel ist, die „pädagogische Praxis juristisch und institutionell zu determinieren und zugleich in ihrer relativen Autonomie anzuerkennen und in ihren Aktivitäten zu unterstützen.“¹⁸ Die berufliche Bildung ist in vielen Ländern ein von den staatlichen Institutionen und den Sozialpartnern realisiertes Gut. In Deutschland werden dabei die privaten Mittel vor allem in das berufliche Ausbildungssystem eingespeist, während in den USA sogar die allgemeine Hochschulausbildung zum grösseren Teil privat finanziert wird.

In der Schweiz wird das ausserbetriebliche Ausbildungsangebot in der Berufsbildung von den Kantonen, von Gemeinden und von privaten Anbietern bereitgestellt. Beim privaten Angebot kann zwischen subventionierten und nicht-subventionierten Leistungen unterschieden werden. Die **öffentlichen Ausgaben** für die Berufsbildung werden gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden getragen. Daneben leisten auch Private (Unternehmen, Verbände, Auszubildende) gewisse finanzielle Beiträge an die staatliche Berufsbildung (Schulgelder usw.).¹⁹

Bei Totalkosten der beruflichen Grundausbildung von 6 Milliarden Franken pro Jahr, entfallen auf Bund, Kantone und Gemeinden 2.2 Milliarden. Das entspricht 37 Prozent der Gesamtkosten, die Lehrbetriebe bringen mit 2.1 Milliarden Franken (35%) in etwa gleich viele Mittel auf und schliesslich entfallen auf produktive Leistungen der Auszubildenden mit 1,7 Milliarden etwa 28 Prozent der Gesamtausgaben.

Der überwiegende Teil der Berufsbildungsausgaben entfällt auf die Sekundarstufe II (83%) und nur 17% auf die Tertiärstufe. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die **Abgrenzung zwischen den Ausbildungsstufen unscharf** ist. Das geltende Berufsbildungsgesetz vom 19. April 1978 unterscheidet zwischen der beruflichen Grundausbildung (v.a. Berufslehre und Handelsmittelschulen) und der beruflichen Weiterbildung. Letztere umfasst neben den Höheren Technischen Lehranstalten oder Ingenieurschulen (HTL), den Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschulen (HWV) und den Höheren Fachschulen für Gestaltung (HFG), welche neuerdings dem Fachhochschulgesetz vom 6. Oktober 1995 unterstellt sind, auch Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen, Technikerschulen, landwirtschaftliche Technika sowie andere höhere Fachschulen. Der niedrige Betrag namentlich der "übrigen höheren Fachschulen" in der Finanzstatistik bringt allerdings zum Ausdruck, dass die Ausgaben für die höhere Berufsbildung - wie sie im Berufsbildungsgesetz definiert sind - zum grössten Teil auf der Sekundarstufe II verbucht werden. Von den Kantonen hatten 1996 nur vereinzelte unter der Rubrik "übrige höhere Fachschulen" Ausgaben verbucht.²⁰ Beim Bund beziehen sich die Ausgaben ausschliesslich auf die Sozialschulen.

¹⁷ S. Timmermann, D.: Die Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem: Ein Systematisierungsversuch, in: Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt, in: Schriften für Socialpolitik, Band 174, Berlin 1988, S. 25-82.

¹⁸ S. Derbolav zitiert nach Gabler-Volkswirtschaftslexikon. 3. aktualisierte Auflage, Wiesbaden 1990, S. 94.

¹⁹ S. Frick, A., Staib, D.: Berufsbildung in der Schweiz, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Technologie, Zürich (Oktober 1999, S. 7.

²⁰ Das BFS publiziert in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ein technisches Handbuch mit detaillierten Anweisungen für die Verbuchung der Bildungsausgaben (Öffentliche Bildungsausgaben - Technisches Handbuch 1996 und 1997). Von 1996 zu 1997 lassen sich denn auch einige Anpassungen in den kantonalen Finanzstatistiken feststellen, die eine vermehrte Verbuchung von Ausgaben unter der Rubrik "übrige höhere Fachschulen" mit sich brachten. Bis zu einer vollständigen Übernahme der

Die externen Effekte des dualen Systems führen zu einer Konzentration der aktuellen politischen Debatte auf **finanzielle Anreizmechanismen für die Schaffung von Lehrstellen**. Dabei spaltet sich die Diskussion in jene Stimmen, die berufliche Bildung als merititorisches Gut betrachten und jene, die sie als potentiell privates Gut betrachten. Für den Charakter als meritorisches Gut spricht, dass die Betriebe, die ausgebildete Personen einstellen, nicht vom Nutzen der beruflichen Bildung ausgeschlossen werden können. Dies unterstützt eine Zwangsabgabe zur Finanzierung der beruflichen Bildung durch alle potentiell Nutzenden, während die Annahme, Bildung könne auch dezentral über die Abstimmung individueller Präferenzen erfolgen, für eine gesamthaft private Finanzierung der beruflichen Bildung durch die direkten Nutzer spricht. Beiden Varianten gemeinsam ist, dass sie Nutzer und Finanzierende einer Leistung zusammenführen und damit Externalitäten reduzieren. Demgegenüber gibt es eine dritte Position, die der beruflichen Bildung eher den Charakter eines öffentlichen Gutes zuspricht, indem sie die Finanzierungsverantwortung auf alle Erwerbstätigen via Lohnprozente ausdehnen möchte. Damit wird die berufliche Bildung am stärksten von den effektiv Nutzenden abgekoppelt und zum „social good“ also zum **Gegenstand einer Kollektiventscheidung** gemacht. In dieser Position wird somit dem dualen System am meisten gesellschaftlicher Nutzen beigemessen, der eine Zwangsabgabe durch das Kollektiv von Nutzenden und Nicht-Nutzenden rechtfertigt. Relativ unreflektiert bleibt die Tatsache, dass innerhalb des Kollektivs ein unterschiedlich starker Nutzen entsteht.

Die im Artikel 56 des Entwurfes für ein neues Berufsbildungsgesetz vorgesehene Möglichkeit zur Errichtung eines Berufsbildungsfonds auf Branchenebene entspricht am ehesten der Definition von beruflicher Bildung als eines meritotischen Gutes, also eines Gutes mit verzerrter Anreizstruktur. Die individuelle Angebots- resp. Nachfragestruktur des einzelnen Betriebes oder Individuums deckt sich nicht notwendigerweise mit den Bedürfnissen der Branche einerseits und jene der Gesamtwirtschaft andererseits. Ohne Anreizstruktur ist die Berufsbildung zumindest für bestimmte Branchen suboptimal. In der Folge kann der Staat durch die Erhebung von Solidaritätsbeiträgen sowohl die Ausbildungsanbieter begünstigen als auch die nicht ausbildenden Betriebe belasten. Das Engagement insbesondere des Staates zur Finanzierung meritotischer Güter basiert auf der Annahme, dass es ein gesellschaftliches Interesse an der Förderung von Berufsbildung gibt. Dieser Legitimationsanspruch für den **Eingriff des Staates in das Organisationsnetz der Sozialpartner** ist umstritten und dies vor allem von jener Seite, die die Bildung resp. die berufliche Bildung als privatisierbares Gut betrachtet. Ein Argument, das hauptsächlich die Hochschulpolitik betrifft, allerdings auch Eingang in die Debatte um die Berufsbildung gefunden hat, geht davon aus, dass die private Entgeltung der Bildungsleistung die Entwicklung einer Bildungsungleichheit in Richtung höherer Bildung verhindern kann.²¹ Auch die Debatte um New Public Management steuert hierzu bei. Dennoch wiegt nach wie vor in allen westlichen Industriestaaten die volkswirtschaftliche Sichtweise schwerer, nach der eine zu geringe Produktion von Humankapital einem gesamtgesellschaftlichen Verlust gleichkommt. Dieser Form des Marktversagens muss demnach vorgebeugt werden.²²

Der neu für das Berufsbildungsgesetz vorgesehene Artikel 56 entspricht dem Grundsatz, dass der Staat bzw. die öffentliche Hand im weitesten Sinne - gemäß dem Sozialstaatsgebot und dem Grundrecht auf Berufswahlfreiheit **zu subsidiärem Handeln aufgefordert** ist, wenn der duale Partner allein der Ausbildungsaufgabe nicht gerecht wird. Dieser Ansatz bezieht sich zum einen auf Branchen, die nicht genügend Lehrstellen zur Verfügung stellen und zum anderen auf neue Be-

Anweisungen des technischen Handbuchs wird aber wohl noch einige Zeit verstreichen.

²¹ Mit Blick auf die Hochschulpolitik fasst Hans-Georg Wehling in seinem Vorwort zu: „Der Bürger im Staat: Bildungspolitik“ diese Ansicht zusammen: „Wer aber durch eine höhere Bildung mehr Arbeitsplatzsicherheit und ein höheres Einkommen erzielt, der wird sich an den Kosten seiner Ausbildung beteiligen müssen, sonst hätten wir eine unerwünschte Umverteilung von unten nach oben.“

²² S. Färber, G.: Wie kann ein leistungsfähiges Bildungssystem finanziert werden? Eine kritische Bestandesaufnahme der Bildungsfinanzierung in Deutschland, in: Der Bürger im Staat, Heft 4 (1997), S. 7 (http://www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/4_97/bis974d.htm).

rufsfelder, die keine ausreichenden Verbandsnetzwerke aufweisen, wie dies z.B. im sog. IT-Sektor der Fall ist. Eine konfliktäre Ausgangslage ergibt sich dort, wo die **Interessen der Träger zu stark divergieren**. Während es sich für einen kleineren Betrieb lohnen kann, Lehrlinge auszubilden, kann für einen grösseren Betrieb Ausbildung sehr viel weniger effizient sein und umgekehrt. Es stellt sich die Frage, wie diese Problematik unter einem möglichst geringen institutionellen Einsatz des Staates gelöst werden kann. Für ein begrenztes Engagement des Staates spricht, dass eine zu hohe Präsenz zusammen mit einer Verflechtung der verschiedenen institutionellen Ebenen eine ineffiziente Allokation von Ressourcen im Berufsbildungsbereich fördert und gleichzeitig tendenziell notwendige Strukturanpassungen behindert.

In diesem Sinne stehen verschiedene Möglichkeiten zur Diskussion, die dem Staat einen unterschiedlich grossen Spielraum zur Regulation gestatten. Am meisten Einfluss hat der Staat mit einem nationalen Berufsbildungsfonds gemäss dem Modell der Lehrstelleninitiative. Die Entscheidung über die Mittelverwendung liegt in diesem Fall beim Staat. Er kann über die Steuerung der Mittelflüsse eigenständig ein Anreizmuster entwickeln, ohne die Umsetzung über die Branchenorganisationen ausrichten zu müssen. Strategische Orientierungen zur Unterstützung bspw. neu entstehender Strukturen sind damit relativ unbeschränkt möglich. Weniger Gestaltungsspielraum haben staatliche Institutionen im Rahmen des Berufsbildungsfonds aufgrund der subsidiären Rolle, die ihnen in dieser Konstellation zukommt. Der in Artikel 56 des Entwurfes für ein neues Berufsbildungsgesetz geltend gemachte Anspruch entspricht der negativen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips aus der Finanzwissenschaft. Der Staat nimmt eine Art Lückenbüsserfunktion (im Gegensatz zur Vorreiterfunktion) ein, indem er Betriebe, die sich nicht freiwillig an einem Berufsbildungsfonds von zuständigen Organisationen beteiligen, zur Entrichtung angemessener Solidaritätsbeiträge verpflichtet. Existiert keine ausreichende Netzwerkstruktur aus bestehenden Verbänden „vor Ort“, hat der Bund die Legitimation selbst eine Akteurskonstellation zur Schaffung von entsprechenden Fonds zu schaffen. Ist das Netzwerk dagegen ausreichend, nicht aber die finanziellen Mittel, so kann der Bund sich auch ausschliesslich via Bereitstellung von Finanzmitteln beteiligen. Die Ausgestaltung des Fonds ermöglicht dem Bund also - wenn auch nur in einer beschränkten Masse - strategische Zielsetzungen.

In der Konsequenz definiert das **Kriterium des Verbandsnetzwerks** einer Branche den Einsatz des Bundes. In welche Struktur fällt aber bspw. die Subvention einer Informatikschule? Mit anderen Worten: In dem die staatlichen Institutionen sich eine subsidiäre Rolle verordnen und die Gestaltungsmacht der Verbände anerkennen, verzichten sie auf die gestalterische Vorreiterposition. Gerade in bezug auf neue Berufsfelder erweist sich dies als problematisch. Hier ist das Umsetzungsinstrumentarium für potentiell bedürftige Bereiche stark eingeschränkt. Diese Einschränkung besteht für alle gezielt strukturellen Massnahmen dieser Art.

Die Branchenorganisationen nehmen die inhaltliche Ausgestaltung vor, während sich der Bund hauptsächlich auf seine „coercive power“ beim Entrichten von Solidaritätsbeiträgen beschränkt. Hier kommt die Annahme zur Umsetzung, dass staatliche Institutionen eher in der Lage sind, die Präferenzenstruktur der Nachfrager zu sichten und in der Folge über die Mittel verfügen („coercive power“), um eine kollektive Entgeltung der Leistungen und Güter umzusetzen. In dieser Rolle legitimiert sich der Staat über seine Durchsetzungsmöglichkeiten, die ihn einer reinen Branchenorganisation gegenüber überlegen erscheinen lassen, weil ein Verband im Falle der selbstständigen Durchsetzung von Solidaritätsbeiträgen mit Austrittstendenzen konfrontiert wäre.²³ Denn „Sanktionsmöglichkeiten hat ein Verband gegenüber seinen Mitgliedern nur, wenn er hinreichend wichtig für deren Interessenrealisierung ist, d.h. wenn ein Ausschluss aus dem Verband mit fühlbaren Nachteilen verbunden ist.“ Umgekehrt ist

²³ Für einen Überblick über die Entwicklung des Staates in seiner Rolle als gestaltende Macht gegenüber anderen Akteuren der Gesellschaft, siehe auch: Clarke, J./Newman, J.: *The Managerial State Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London 1997, S. 18-31.

der Erfolg des Verbandes in der Aushandlungsdynamik mit den politischen Instanzen davon abhängig, wie gross seine Macht zur Verpflichtung gegenüber seinen Mitgliedern ist.²⁴

Aus Sicht der staatlichen Institutionen ergibt sich die geringste Gestaltungsmacht angesichts der Forderung nach Steuerabzügen für ausbildende Unternehmen gemäss der „Initiative für eine Lehrstellengutschrift“ der FDP des Kantons Zürich. Steuererleichterungen als Anreizmittel sind mit unzureichenden Kontrollmöglichkeiten bei der Umsetzung verbunden. Problematisch sind externe Effekte durch Betriebe, die von den Steuererleichterungen profitieren und gleichzeitig bestimmte Ausbildungsstandards nicht einhalten. Zudem können konjunkturelle Einflüsse die Entscheidung der Betriebe beeinflussen, so dass die „coercive power“ der staatlichen Institutionen eingeschränkt wird. Strategische Ziele sind am wenigsten durchsetzbar.

Aus ökonomischer Perspektive bemisst sich der Einsatz des Staates nach den **administrativen Kosten**. So können die Kosten einer zentralen Regelung, die über eine grosse Gruppe Menschen überwältigt werden, niedriger sein, als die Transaktionskosten wenn es zur multilateralen Aushandlung innerhalb vieler Marktteilnehmer kommt. Die Kosten sinken zudem mit der zunehmenden Grösse der Verwaltungseinheit.²⁵ Stark divergierende Präferenzen können andererseits eine stärker auf die Bedürfnisse zugeschnittene marktähnliche Umsetzung begünstigen, ebenso wie ein bedeutender Unterschied in den Kosten für den Einsatz als solchen. Liegt der Staat mit seinen Aufwendungen deutlich über dem, was ein Verband einsetzen müsste, um dieselbe Massnahme durchzuführen, so rechtfertigt dies wiederum den Rückzug des Staates. Eine offene Frage stellt sich nach der Fortdauer des Arrangements im Falle eines Rückzugs der Verbände aus der beruflichen Bildung.

2.3 Der Fonds als Finanzierungsinstrument

Fonds als Finanzierungsinstrumente verfügen über den Vorteil, dass sich eine **flexible Finanzierung mit einer solidarischen Lastenverteilung** auf Nutzer und Nicht-Nutzer kombinieren lässt.²⁶ In der Regel werden sie für ein klar definiertes Aufgabenfeld ins Leben gerufen. Kritisiert wird die Fondswirtschaft als eine Möglichkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft den regulären Haushaltsplan und damit letztlich die Haushaltsdisziplin zu umgehen. Die staatlichen Institutionen können die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben verselbstständigen, indem sie Finanzströme verschleiern können.²⁷

Mit Blick auf die Schaffung von Anreizstrukturen für die Berufsbildung ermöglicht die Fondsbildung den politisch-administrativen Akteuren allerdings den Rückzug in eine rahmensetzende Position. Die Handlungsverantwortung der Verbände wird nicht tangiert. Diese können aus der Praxisnähe heraus Anträge auf Unterstützung stellen und eine bedürfnisgerechte Verteilung der Mittel innerhalb ihrer Branche vornehmen. Gleichzeitig wirkt eine Fondsfinanzierung über obligatorische Solidaritätsbeiträge nach dem **„Black-box-Prinzip“**²⁸ Die einzahlenden Betriebe haben keine Möglichkeit, den Mittelfluss zu überprüfen und die Verwendung ihrer Beiträge zu kontrollieren. Der direkte Vergleich zwischen eingebrachtem Betrag und dem Ertrag ist ihnen somit nicht möglich.

²⁴ S. Abromeit, H.: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen 1993, S. 37-38.

²⁵ S. Rosen, H.S.: Public Finance 4th edition, Chicago et al. 1995, S. 72-73.

²⁶ S. Timmermann, D.: Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungs-konzepten, Weinheim/München 1997, S. 314-341.

²⁷ S. Gabler, Volkswirtschaftslexikon, 3. aktualisierte Auflage, Wiesbaden 1990, S. 94.

²⁸ S. <http://www.sscil.uwo.ca/polysci/pol20/section002/lecture2/sld006.htm>

Die Schaffung eines Fonds aufgrund der Annahme von Marktversagen hat das Ziel externe Effekte zu internalisieren. Die staatlichen Institutionen legen dabei fest, dass die Eintretensschwelle bei mindestens der Hälfte der Betriebe mit mindestens der Hälfte der zu bildenden Personen einer Branche liegt, die sich freiwillig an der Finanzierung beteiligen. Demnach legen die staatlichen Institutionen einen Grenzbereich fest, ab dem das Gut Bildung den Status eines gesellschaftlich relevanten „social good“ bekommt. Berufliche Bildung wird in der Folge **stärker politisch als ökonomisch definiert**, dies nicht zuletzt, weil gleichzeitig die Möglichkeit für ein Eingreifen des Staates unterhalb dieses Grenzbereiches geschaffen wird.

Das Konzept des Berufsbildungsfonds geht davon aus, dass es zu Wettbewerbsverfälschungen zulasten der Betriebe kommt, die aus der Bereitstellung von Lehrplätzen einen Nachteil haben könnten. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob ausbildende Betriebe automatisch einen Wettbewerbsnachteil aus der Bereitstellung von Lehrplätzen haben. Ein Nachteil besteht dann, wenn mit der Ausbildung Kosten verbunden sind, die nicht durch die Produktivkraft des Auszubildenden kompensiert werden können. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn eine Ausbildung mit Blick auf eine Übernahme des Auszubildenden nach Ablauf der Lehrzeit zur Verfügung gestellt wird.²⁹ Der Betrieb verrechnet in seiner Kostenkalkulation **potentielle Synergieeffekte**, die sich nach Abschluss der Lehre durch die genaue Kenntnis des Betriebes und der Abläufe ergeben. Verlässt der Auszubildende danach den Betrieb, so entstehen dem Unternehmen Kosten, weil es wieder eine Person ohne Betriebskenntnisse einstellen muss. Obwohl also der Auszubildende das Gut Bildung internalisiert hat und ihm selbst als Nutzer der Leistung keine Nachteile entstehen, hat der Betrieb als Produzent der Leistung externe Effekte zu vergewärtigen. Ein vergleichbarer Fall tritt ein, wenn der Auszubildende die Lehre abbricht.

Ausserhalb dieser spezifischen Situation ist allerdings nicht systematisch von Wettbewerbsverzerrungen auszugehen, da der direkt Nutzende der Bildungsleistung das Gut nicht nur mitnimmt, sondern der Betrieb auch bestimmte produktive Leistungen von einer relativ kostengünstigen Arbeitskraft ausführen lassen kann. Je nach Ausmass der betrieblichen Bedürfnisse kann die berufliche Aus- und Weiterbildung für das Unternehmen mit Blick auf die Kostensituation ein Wettbewerbsvorteil sein. Letztlich lassen sich diese potentiellen Vor- und Nachteile allerdings weder pauschalisieren noch exakt quantifizieren. Dennoch schränken sie die Annahme einer automatischen Wettbewerbsverzerrung ein. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich allerdings innerhalb einer Branche dann, wenn der Verband Ausbildungsleistungen über Mitgliedsbeiträge finanziert. In diesem Fall entstehen externe Effekte zugunsten der Unternehmen, die von den Verbandsleistungen profitieren können, ohne sie mit zu finanzieren.³⁰

Akteurstheoretisch betrachtet betreiben die Branchenverbände mit der Bildung eines Fonds **Risikominimierung**, indem der Staat die Beiträge einfordert. Die Macht zur Selbstregulierung der Leistungen stärkt aber den Verband in seiner Durchsetzungskraft sowohl gegenüber seinen Mitgliedern als auch gegenüber dem politisch-administrativen System. Das „**Trittbrettfahrerproblem**“ mit Blick auf die Zahlungsdisziplin wird durch die Intervention des Staates **verringert**. Aus der Sicht der staatlichen Institutionen erweist sich aber vor allem als problematisch, dass die Fähigkeit zur Durchsetzung an die Verbandsstärke gekoppelt ist. Die Höhe der Fondsausgaben wird hiervon ebenso beeinflusst wie die Definition der Branchenabgrenzung. Die relative Distanz der staatlichen Institutionen gegenüber dem Aufgabenfeld erweitert die Strukturierungsmacht der Verbände. Sie kann sich potentiell zugunsten der

²⁹ Implizit wird dieser Tatbestand für die meisten Branchen unterstellt. Einschränkungen ergeben sich z.B. bei einer Maurerlehre, da hier die Kenntnisse zur Beherrschung der Tätigkeit vergleichsweise rasch erworben werden können, so dass die Produktivkraft des Auszubildenden sich jener eines ausgelernten Maurers noch während der Ausbildungszeit angleicht.

³⁰ S. Abromeit, H.: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen 1993, S. 39.

wohlorganisierten Branchen und zulasten der schwach oder eher locker organisierten Branchen auswirken.

2.4 Bilanz

Die berufliche Bildung als Gut charakterisiert sich durch eine strukturelle Ambivalenz. Die Produzenten des Gutes sind leicht identifizierbar, während die Nutzer sich in die Auszubildenden als direkte Nutzer und die Unternehmen als indirekte Nutzer der Leistung und gleichzeitig Anbieter der Leistung aufspalten. Im Falle einer Privatisierung des Gutes Bildung lassen sich externe Effekte zwar auf der Ebene der direkten Nutzer internalisieren, nicht aber auf der Ebene der Unternehmen, die Leistung einerseits produzieren und andererseits nutzen. Angesichts dessen bleibt die Frage der Wettbewerbswirkung auf betrieblicher Ebene offen. Mit Blick auf die Erhöhung der Produktivkraft der Gesamtwirtschaft ist fraglich, wie sich die Mobilität der Auszubildenden zwischen verschiedenen Sektoren auswirkt. Da sich eine suboptimale Allokation der Ressource Humankapital zumindest in bestimmten Branchen nicht ausschliessen lässt, legitimiert sich eine subsidiäre Intervention staatlicher Institutionen. Mit Blick auf den Berufsbildungsfonds kommt es zu einer **parastaatlichen Akteurskonstellation**, deren Auswirkungen zu einem grossen Teil vom Organisationsgrad der beteiligten Branchenverbände abhängen. Aus Sicht der Volkswirtschaft ist das politisch administrative System eher in der Lage, sektorübergreifend Bedürfnisse zu sichten und mittels Durchsetzungskraft zu beheben. Die Gestaltungskompetenz der Verbände fördert gleichzeitig praxisnahe Bildungsangebote. Die parastaatliche Kooperation eignet sich aber insofern, als beide Akteure alleine aufgrund ihrer jeweiligen Funktionslogik mit der Umsetzung des beruflichen Bildungsangebotes überfordert wären.

3. Finanzierungsmodelle in der aktuellen bildungspolitischen Diskussion

Der oben skizzierte Problem- und Anpassungsdruck in der schweizerischen Berufsbildung wirft hinsichtlich der Finanzierung die folgenden Fragen auf:

1. Wie können die neuen Berufsbildungsangebote finanziert werden, ohne die öffentliche Hand übermässig zu belasten?
2. Gibt es finanzielle Anreizmechanismen, welche die privatwirtschaftlichen Anstrengungen in der Berufsbildung fördern können?
3. Wie können die Kosten der Berufsbildung gerechter verteilt werden?

Namentlich drei Modelle stehen gegenwärtig zur Diskussion:

1. Die Forderung nach einem nationalen Berufsbildungsfonds der eidg. Volksinitiative "Für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)".
2. Die Forderung nach Steuerabzügen für ausbildende Unternehmen der Initiative "für eine Lehrstellengutschrift" der FDP des Kantons Zürich.
3. Die im Entwurf zum neuen Berufsbildungsgesetz vorgesehene Möglichkeit zur Einrichtung von Berufsbildungsfonds auf Branchenebene (Art. 56).

Im Folgenden sollen zunächst einige Grundsätze zur Finanzierung der Berufsbildung aufgeführt werden. Danach gehen wir auf einige Aspekte der aktuellen Situation der schweizerischen Berufsbildung näher ein. Schliesslich erfolgt eine Darstellung der erwähnten drei Vorschläge und eine vergleichende Beurteilung.

3.1 Allgemeine Bemerkungen zur Frage der Finanzierung der Berufsbildung

Die Frage der Finanzierung der Berufsbildung kann einerseits unter dem Allokations- und andererseits unter dem Gerechtigkeitsaspekt diskutiert werden. Beim **Allokationsaspekt** geht es um den möglichst effizienten Einsatz von volkswirtschaftlichen Ressourcen. Bezogen auf die Berufsbildung stellt sich hier zum einen die Frage nach dem optimalen Versorgungsniveau, zum andern nach der optimalen Organisation der Bildungsproduktion. Im idealen Marktmodell regeln privatwirtschaftliche Entscheide die Allokation optimal, wenn nicht ein Fall von **Marktversagen** vorliegt.

Bei der Berufsbildung lassen sich starke private Anreize auf Seite sowohl der Auszubildenden (Arbeitnehmer) wie der Unternehmen feststellen. Berufsbildung kann ökonomisch gesehen als eine **Investition in Humankapital** (Becker) betrachtet werden. Davon profitieren unmittelbar die betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmen, welche somit ein Interesse an der Vornahme solcher Investitionen haben (s. Exkurs Berufsbildungsrenten und ihre Abschöpfung mittels einer Lohnsummensteuer). In einer marktwirtschaftlich orientierten Verfassung - wie sie auch für die Schweiz gilt - sind ökonomische Entscheide grundsätzlich den privaten Akteuren zu überlassen. Der Staat hat nur subsidiär, im Falle von "Marktversagen", einzugreifen. Verschiedene Aspekte von Marktversagen (Eigenschaften eines öffentlichen Gutes, externe Effekte, Risikoaversion usw.) lassen aber erwarten, dass es ohne kollektive Regelungen zu einer suboptimalen Versorgung kommen würde. **Kollektive Regelungen** auf privater Basis - in Form freiwilliger Verbandsaktivitäten - sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität einer staat-

lichen Intervention vorzuziehen. Wegen dem **Trittbrettfahrer-Problem** stossen sie aber auf Grenzen, womit ein **staatliches Engagement** in der Berufsbildung unabdingbar wird.

Der **Gerechtigkeitsaspekt** betrifft zum einen die normative Beurteilung der Verteilung der Kosten öffentlicher Aufgaben auf die verschiedenen Wirtschaftsakteure. Zum andern ist die Frage nach der Beeinflussung eines von der Gesellschaft als unbefriedigend angesehenen Marktergebnisses angesprochen. Letzterem dienen in der (Berufs-)Bildung - unter dem Stichwort Chancengleichheit - Massnahmen zugunsten von wirtschaftlich benachteiligten Randgruppen (Förderung von Lernschwachen, Integration von MigrantInnen usw.).

Das **Trittbrettfahrer-Phänomen** besteht bei der Berufsbildung in der Aneignung eines Teils der Bildungsrenten (bzw. -renditen) durch Unternehmen, welche sich nicht an den entsprechenden Ausbildungskosten beteiligt haben. Es liegt also eine Form externer Effekte vor, die allerdings - im Gegensatz beispielsweise zu den externen Effekten allgemein zugänglichen Wissens - dem Rivalitätsprinzip unterliegen und somit nicht die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweisen. Die Nutzniesser der externen Effekte lassen sich eruieren, was eine Internalisierung grundsätzlich möglich macht. Die Wirkung der Externalitäten der Berufsbildung ist, dass die Ausbildungsanstrengungen tendenziell zu niedrig sind, da keine Garantie hinsichtlich der Aneignbarkeit der Erträge besteht, während die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften tendenziell zu hoch ausfällt, da die Nachfrager die Ausbildungskosten nicht zu tragen haben.³¹

Eine Lösung dieses Externalitätenproblems könnte in **Verhandlungen** zwischen Nachfragern und Anbietern bestehen. Aus dem Coase-Theorem folgt, dass die Nachfrager nach qualifizierten Arbeitskräften ein Interesse daran haben sollten, die Anbieter finanziell zu entschädigen, so dass es zu einer optimalen Lösung kommt, obschon für das betreffende Gut kein Markt besteht. Coase'sche Lösungen sind allerdings mit Transaktionskosten verbunden. In Ermangelung eines Markts sind die Transaktionsparteien ausfindig zu machen und eine konsensuale Lösung auszuhandeln. Coase'sche Lösungen kommen demzufolge am ehesten in kleinen, überschaubaren Kontexten zustande. Als Beispiel mögen aussergerichtliche Vereinbarungen in Zivilstreitigkeiten dienen. Je grösser der Kreis der Betroffenen, umso grösser sind die Transaktionskosten und der Anreiz für Einzelne zum Trittbrettfahren ("die Anderen werden es schon regeln") und umso kleiner die Chance des Zustandekommens einer (optimalen) Verhandlungslösung.³²

Eine weitere Lösung könnte im Erlassen rechtlicher Regeln bestehen, welche die **Eigentumsrechte** der Ausbildungsbetriebe an den getätigten Bildungsinvestitionen garantieren. So könnte z.B. für jeden Auszubildenden eine "Bildungsschuld" errichtet werden, welche formell an den Arbeitnehmer gebunden und beim Stellenwechsel vom Zielunternehmen - abzüglich der erfolgten Amortisation durch den Ausbildungsbetrieb - abzulösen ist (in umgekehrter Analogie zum Guthaben bei betrieblichen Vorsorgeeinrichtungen). Die Hauptschwierigkeit einer solchen Lösung besteht in der Bewertung der "Bildungsschuld"; ein zu hoher Wert würde die Mobilität der Arbeitskräfte ungebührlich einschränken.³³ Die Mobilitätseinschränkung, die bei einer "richtigen" Bewertung erfolgt, ist dagegen nicht negativ zu bewerten, da sie der Vermeidung eines suboptimalen Zustandes (Unterversorgung mit Ausbildung wegen Trittbrettfahrer-Verhaltens) dient. Sie ist dann zu problematisieren, wenn der beruflichen Mobi-

³¹ Die überhöhte Nachfrage führt ausserdem zu einem überhöhten Lohn für ausgebildete Arbeitskräfte, was allerdings u.U. durch eine niedrigere Ausbildungsentschädigung (Lehrlingslohn) kompensiert wird.

³² Wie das Beispiel des Engagements der Branchenverbände in der Berufsbildung zeigt, sind auch partielle Lösungen möglich. Sie sind aber nicht optimal, da sie das Trittbrettfahrer-Phänomen nicht vollständig ausschliessen.

³³ Eine noch stärkere Einschränkung besteht bei einer vertraglichen Verpflichtung des Arbeitnehmers, ein gewisse Zeit nach Abschluss der Ausbildung im ausbildenden Betrieb zu verbleiben. Die Möglichkeit der Ablösung der "Bildungsschuld" ist einer vertraglichen Beschränkung der Mobilität ökonomisch überlegen.

lität per se wünschenswerte Eigenschaften zugeschrieben werden, sei es wegen der Existenz positiver Externalitäten bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftswachstum, sei es weil Mobilität als öffentliches Gut angesehen wird.

Der Staat könnte ferner die Unternehmen **zur Ausbildung verpflichten**. Eine solche Regelung gilt beispielsweise in Frankreich, wobei sich die Unternehmen durch eine Steuerzahlung aus der Verpflichtung loskaufen können, und in Deutschland für die Arbeitgeberschaft als Ganzes.³⁴ Die auf freiwilliger Basis erfolgende - nötigenfalls mit staatlichen Unterstützungszahlungen geförderte - Ausbildungstätigkeit ist allerdings aus ordnungspolitischen Überlegungen vorzuziehen (Subsidiaritätsprinzip). Sie bietet auch eher Gewähr für eine genügende Bildungsqualität als eine staatlich erzwungene Regelung.

Die Lösung, die in der Diskussion der Externalitätenproblematik im Vordergrund steht, ist die **Internalisierung** über ein staatlich organisiertes **Umlageverfahren** (s. z.B. die Diskussion über eine Energieabgabe). Unter dem reinen Internalisierungsaspekt besteht die Aufgabe darin, die Nutzniesser der Externalitäten zur Entschädigung der Ausbildungsbetriebe zu verpflichten. Die Höhe der Umlage ist so zu bemessen, dass das Angebot an Ausbildung (höher wegen der erhaltenen Entschädigung) und die Nachfrage nach Ausbildung (tiefer wegen der zu entrichtenden Abgabe) zu einem Gleichgewicht finden. Für eine exakte Quantifizierung müssten die Kosten- und Ertragsfunktionen der Unternehmen bekannt sein, was keine sehr realistische Option ist. Für praktische Zwecke käme ein "Trial and error"-Verfahren in Frage, wonach die Umlage entsprechend der wahrgenommenen Marktlage variiert wird. Als keinesfalls zwingend erscheint es, dass den Ausbildungsbetrieben die gesamten Kosten, die bei der Produktion des externalisierten Humankapitals anfallen, entschädigt werden. Im Extremfall, in dem der private Ertrag aus der Bildungsaktivität der Ausbildungsbetriebe trotz externer Effekte hoch genug ist, um eine genügende Ausbildungsversorgung sicherzustellen, ist unter Effizienzkriterien überhaupt keine Entschädigung notwendig. In diesem Fall liesse sich eine Umlage jedoch unter Gerechtigkeitsaspekten vertreten.

Die dem Ziel der Internalisierung dienenden Zahlungen an die Ausbildungsbetriebe müssten die Form prozentualer **Beiträge an die Nettoausbildungskosten** annehmen, um die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen. Eine Beschränkung der Subventionen auf zusätzliche Ausbildungsanstrengungen - im Bestreben "Mitnahmeeffekte" zu vermeiden - vernachlässigt die Tatsache, dass mit einer Erhöhung des Bildungsangebots der Bildungsertrag pro Einheit tendenziell sinkt. Damit besteht die Gefahr, dass bestehende Bildungsangebote abgebaut werden, da deren Rentabilität abnimmt.

Ein geeignetes und einfaches Instrument, um die Nutzniesser von Humankapital zur Entschädigung zu verpflichten, scheint in einer **Lohnsummensteuer** zu bestehen. Dies ist anhand des zweiten Diagramms im Exkurs "Berufsbildungsrenten und ihre Abschöpfung mittels einer Lohnsummensteuer" unmittelbar einsichtig. Allerdings werden dabei auch die Bildungsrenten der Arbeitnehmer abgeschöpft, so dass diese für ihre Ausbildungskosten ebenfalls zu entschädigen wären, um zu verhindern, dass ihre Ausbildungsbereitschaft sinkt. Eine Abschöpfung der Unternehmerrente allein ist nicht möglich, da jede an den Einsatz von Humankapital gekoppelte Abgabe zumindest teilweise auf die Arbeitnehmer überwälzt werden kann.

Ein Umlageverfahren in der eben diskutierten Form führt neben einer Steigerung der Ausbildungsaktivitäten auch zu einer Verringerung der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften, was - wie erwähnt - unter Allokationsaspekten durchaus beabsichtigt ist. Dieser nachfragedämpfende Effekt kann allerdings unerwünscht sein, wenn dem Einsatz von Humankapital positive Externalitäten bezüglich des Wirtschaftswachstum zugesprochen werden, was mehrheitlich der Fall ist, und/oder wenn auch

³⁴ S. Kath, F. (1999): Berufsbildungsfinanzierung im zwischenstaatlichen Vergleich - Zielsetzungen und Wirkweisen, in: Berufsbildung Nr. 17, CEDEFOP, Thessaloniki.

der Berufsbildung die Attribute eines öffentlichen Gutes anhaften (allgemeines Interesse an einem hohen Bildungsgrad der Gesellschaft). Insofern als dies Fall ist, sind die Mittel, die zur Subventionierung der Ausbildungsaktivitäten dienen sollen, auf einem anderen Weg (allgemeine Steuermittel) zu beschaffen als über die Belastung der direkten Nutzer des Humankapitals.

Bis jetzt wurde implizit unterstellt, dass für Schulabgänger nur die Alternative zwischen Berufsbildung oder einem direkten Einstieg ins Erwerbsleben besteht, ein Unterangebot an Berufslehren somit zu einer Unterversorgung mit Berufsbildung führt. Tatsächlich besteht aber auf der Sekundarstufe II die Alternative der **allgemeinbildenden Schulen** (v.a. Maturitätsschulen), welche ebenfalls einen Zugang zur qualifizierten Berufstätigkeit schaffen. Ein Unterangebot an Berufslehren führt somit (auch) zu einem höheren Anteil gymnasialer Bildungen.³⁵ Da die allgemeinbildenden Schulen vollständig staatlich finanziert sind, erhöht sich dadurch die Belastung der Allgemeinheit. An Bildungskosten für die Unternehmen fallen - neben ihrem Anteil am Steueraufkommen - die Aufwendungen für die betriebspraktische Einführung an (Praktika, Kurzlehren usw.).

Wie ein steigender Anteil gymnasialer Bildungen zu beurteilen ist, hängt mitunter davon ab, inwiefern Allgemeinbildungen und betriebliche Berufsbildungen in Bezug auf eine spezifische, wirtschaftlich erforderliche Qualifikation effektive Substitute darstellen. Bei der Allgemeinbildung stellt sich zunächst die Frage, ob (bzw. inwiefern) die vermittelten Kompetenzen für die Berufspraxis von Relevanz sind. Sind sie ohne Relevanz, ist die staatliche Finanzierung der Allgemeinbildung mit ihrem Charakter als öffentliches Gut zu begründen. Sind sie für die Berufspraxis relevant, stellen sich die folgenden Anschlussfragen:

- Liessen sie sich im Kontext einer betrieblichen Berufsbildung auf effizientere (kostengünstigere) Weise erwerben? M.a.W. ist der Aufwand für die theoretische (schulische) Komponente der Ausbildung bei gleicher Endqualifikation im dualen Rahmen einer Berufsbildung - z.B. aufgrund von Synergieeffekten, erhöhter Lernmotivation usw. - geringer als bei einer vollzeitlichen Schulbildung?
- Sind die Aufwendungen der Unternehmen für die betriebspraktischen Ausbildungen bei MaturandInnen - z.B. aufgrund einer rascheren Aneignung von neuem Wissen - geringer als bei BerufsschülerInnen?

Sind die Kosten der Allgemeinbildung - die in jedem Fall vom Staat getragen werden - im dualen System geringer, erhöht ein steigender Anteil gymnasialer Bildung die gesamtgesellschaftlichen Bildungskosten. Sind die unternehmerischen Kosten für die betriebspraktische Bildung von Absolventen allgemeinbildender Schulen geringer als bei einer Betriebslehre, findet eine Kostenverlagerung von den Unternehmen zur Allgemeinheit statt. Dies kann ebenfalls als eine Form von Trittbrettfahrer-Verhalten angesehen werden; die Verminderung privater Aktivitäten als Folge der Staatstätigkeit ist auch unter dem Begriff des "Crowding out" bekannt.

In beiden Fällen kann - aufgrund höherer Effizienz - ein gesamtwirtschaftliches Interesse an einer Förderung der betrieblichen Berufsbildung, sofern sie das gewünschte Mass an allgemeinen Kompetenzen ebenfalls zu vermitteln vermag, zulasten der Allgemeinbildung geltend gemacht werden. Die Frage stellt sich, ob auch hier eine Kostenbeteiligung durch die nutzniessenden Unternehmen angebracht ist. Da der Allgemeinbildung mehrheitlich externe Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und Attribute eines öffentlichen Gutes zugeschrieben werden, besteht jedoch ein gesellschaftli-

³⁵ Da in der Regel die besseren SchülerInnen den gymnasialen Weg einschlagen, sinkt dadurch tendenziell das durchschnittliche Leistungsniveau der Absolventen einer betrieblichen Berufsbildung, was den Ausbildungsanreiz für die Ausbildungsbetriebe zusätzlich mindert. Ein sinkendes Leistungsniveau der Absolventen einer betrieblichen Berufsbildung vermindert zudem die Attraktivität der Berufslehre aus der Sicht der Schulabgänger und beeinflusst somit auch die Nachfrage nach Betriebslehren negativ.

cher Konsens darüber, dass die Allgemeinheit für ihre Kosten aufzukommen habe. Dabei stellt sich das - allerdings kaum lösbare - Problem, dass nicht von einheitlichen Externalitäten ausgegangen werden kann, die Nutzniesser also in unterschiedlichem Ausmass von der öffentlichen Bildungsförderung begünstigt werden.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass das zu vermutende Vorliegen verschiedener Arten von Marktversagen im Bereich der Berufsbildung kollektives Handeln rechtfertigt. Lässt sich eine suboptimale Versorgung wegen eines Trittbrettfahrer-Problems feststellen, erscheint ein Umlageverfahren basierend auf einer Lohnsummensteuer als geeignete Massnahme. Zusätzlich kann eine Förderung der Berufsbildung aus allgemeinen Steuermitteln unter verschiedenen Titeln (allgemeines Interesse) ebenfalls begründet werden.

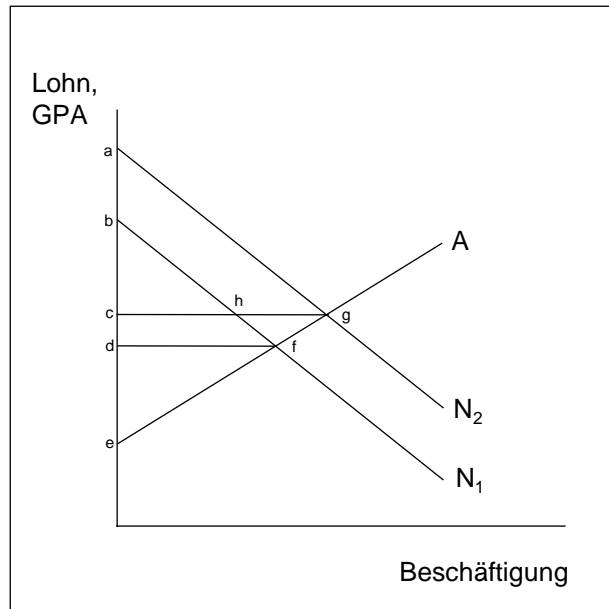
Die Überlegungen bis hierhin konzentrierten sich vorwiegend auf den Allokationsaspekt (Verbesserung der Anreizmechanismen in der Berufsbildung). Ein zusätzlicher Aspekt ist der einer **gerechteren Verteilung** der Finanzierungskosten nach dem Prinzip: Wer profitiert, soll bezahlen. Das beschriebene Umlageverfahren trägt diesem Anliegen zumindest teilweise Rechnung. Wie schon erwähnt ist es aber nicht unbedingt notwendig, für die Erreichung einer optimalen Allokation die gesamten, den "abwerbenden" Unternehmen zufallenden externen Effekte zu entschädigen. Sollte dies trotzdem - aus Gerechtigkeitsüberlegungen - geschehen, könnte dies zu einer suboptimalen Allokationslösung mit einem Angebotsüberhang an qualifizierten Arbeitskräften führen. Daneben würden sich in der praktischen Umsetzung - wie beim erwähnten Vorschlag einer "Bildungsschuld" - erhebliche Bewertungsprobleme ergeben.

Noch grösser sind die Bewertungsprobleme bezüglich externer Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und bei öffentlichen Gütern, was gegen eine gezielte Beteiligung einzelner gesellschaftlicher Gruppen an den diesbezüglichen Aufwendungen spricht. Ein solches Anliegen liesse sich ohnehin nur im Kontext des gesamten Steuersystems diskutieren. In Anbetracht der praktischen Unmöglichkeit, die Nutzeneffekte der staatlichen Aktivitäten und die Inzidenz der erhobenen Steuern auch nur einigermaßen exakt zu beziffern und einander gegenüber zu stellen, kann der Entscheid über die "gerechte" Kostenverteilung - wie Verteilungsfragen überhaupt - nur **politisch entschieden** werden.

Exkurs: Berufsbildungsrenten und ihre Abschöpfung mittels einer Lohnsummensteuer

Der Nutzen von Investitionen in die Berufsbildung kann mithilfe der aus der Wohlfahrtstheorie stammenden Begriffe der Konsumenten- und Produzentenrenten illustriert werden. Im nachstehenden Diagramm sind die Nachfrage und das Angebot nach Arbeit eingezeichnet. Die Angebotskurve (A) gibt an, wieviel Arbeitsleistung (z.B. in Arbeitsstunden) die Arbeitskräfte zu einem bestimmten Lohn anbieten. Die Nachfragekurve (N) gibt an, wieviel Arbeitsleistung die Unternehmen zu einem bestimmten Lohn nachfragen. Die unternehmerische Nachfrage nach Arbeit lässt sich aus dem Produktionsentscheid ableiten und wird - bei gegebener Güternachfrage - durch die Produktivität der Arbeitskräfte (Grenzprodukt der Arbeit, GPA) bestimmt. Vereinfachend wird im Diagramm angenommen, dass die Arbeitskräfte bezüglich der Qualifikation jeweils homogen sind. Der Effekt einer Investition in Humankapital kann als Verschiebung der Nachfragekurve dargestellt werden. Werden die Arbeitskräfte infolge beruflicher Bildungsaufwendungen produktiver, lohnt es sich für die Unternehmen, für eine bestimmte quantitative Arbeitsleistung mehr zu zahlen. Die ursprüngliche Nachfragekurve N_1 verschiebt sich nach oben (N_2). Aufgrund der höheren Produktivität fragen die Unternehmen mehr Arbeitsleistung zu einem höheren Lohn nach.

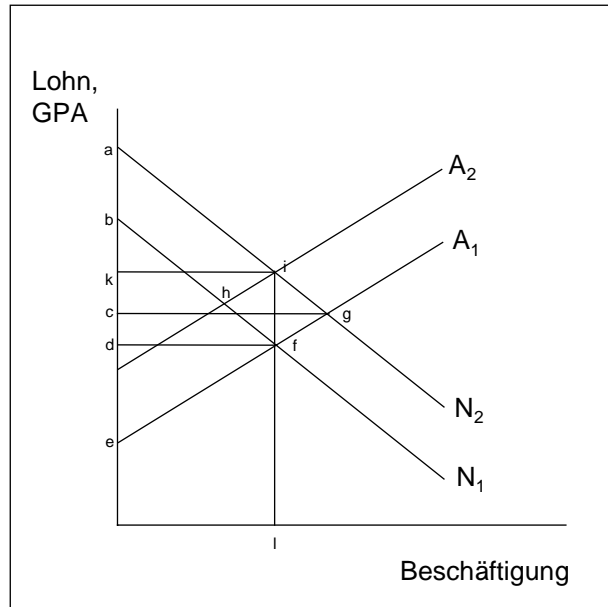
Bildungsrenten



Im Schnittpunkt der Angebots- und der Nachfragekurve (Marktgleichgewicht) sind die Arbeitskräfte gerade noch bereit, die letzte Arbeitseinheit anzubieten und die Unternehmen gerade noch bereit, die letzte Arbeitseinheit nachzufragen. Ein Teil der Arbeitskräfte wäre aber auch bereit gewesen, zu einem niedrigeren Lohn zu arbeiten. Die "Produzentenrente" für die Arbeitsanbieter ergibt sich aus dem Unterschied zwischen dem effektiven (Gleichgewichts-)Lohn und dem Lohn, mit welchem die "ersten" Anbieter sich auch zufrieden gegeben hätten. Im ursprünglichen Zustand mit A und N_1 entspricht sie der Fläche def. Analog dazu ist die "Konsumentenrente" der Arbeitsnachfrager (Unternehmen) die Differenz zwischen dem Gleichgewichtslohn und dem Lohn bei welchem es sich für die "ersten" Nachfrager ebenfalls gelohnt hätte, Arbeitskräfte einzustellen (Fläche bdf). Bei einer Verschiebung der Nachfragekurve nach oben (N_2) ergibt sich eine "Produzentenrente" von ceg und eine "Konsumentenrente" von acg. Der Gesamtnutzen aus der Bildungsinvestition ("Bildungsrente") ist die Summe aus Produzenten- und Konsumentenrente. Es zeigt sich, dass die Arbeitnehmer auf jeden Fall profitieren. Sie erhalten einen Zuwachs der Konsumentenrente von cdfg. Die Unternehmen verlieren Produzentenrente im Ausmass von cdfh und gewinnen abhg. In welchem Ausmass die Unternehmen Nettogewinner sind, hängt von der Elastizität (Steilheit) der Angebots- und der Nachfragekurve ab.³⁶

³⁶ Empirische Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass sich der Ertrag von Bildungsinvestitionen gleichmässig auf Unternehmen und Arbeitnehmer aufteilt (s. Hanhart/Schulz 1998, S. 11).

Bildungsrenten



Die Wirkung einer Lohnsummensteuer kann mithilfe einer zweiten Arbeitsangebotskurve A_2 dargestellt werden, welche die für das Unternehmen relevanten Lohnkosten pro angebotene Arbeitsmenge darstellt. Im Punkt i betragen die Lohnkosten für das Unternehmen k (Lohn + Steuer in einer Höhe von $i-f$ bzw. $k-d$). Für die Arbeitnehmer gilt die Arbeitsangebotskurve A_1 ; sie erhalten einen Lohn von d . Die Konsumenten- ($aik = bfd$) und Produzentenrenten (in beiden Fällen def) entsprechen der Ausgangssituation mit A_1 und N_1 . Somit sind die Bildungsrenten durch die Lohnsummensteuer vollständig abgeschöpft.

3.2 Bemerkungen zur Situation der Berufsbildung in der Schweiz

In den letzten Jahren ist die duale Berufsbildung auch in der Schweiz unter Druck geraten. Mitte der neunziger Jahre wurde gar eine **"Lehrstellen-Krise"** diagnostiziert. Tatsächlich nahm die Zahl der Berufslehren nach einem Höchststand Mitte der achtziger Jahre deutlich ab. Zwischen 1986/87 und 1990/91 ging sie um 10.5% zurück (Quelle: BFS). Die 16-19jährige Bevölkerung verminderte sich aber mit 12.5% noch stärker. Die gesamten Ausbildungen auf der Sekundarstufe II gingen um 7.5%, die gesamten Berufsbildungen um 9.0% zurück. Der Rückgang der Lehrstellen hatte in diesem Zeitraum also vor allem demografische Gründe. Allerdings konnten die Berufslehren am Anstieg der gesamten Ausbildungsquote von 75.6% auf 80.1% der Bevölkerung nur in bescheidenem Ausmass partizipieren; ihr Anteil erhöhte sich lediglich von 53.4% auf 54.6%. Es fand somit eine tendenzielle Verschiebung hin zu den Maturitäts- und beruflichen Vollzeitschulen statt. Nach 1990 beschleunigte sich der Rückgang der Zahl der Lehrstellen, bis sie Mitte der neunziger Jahre einen Tiefpunkt erreichte. Zwischen 1990/91 und 1995/96 nahmen die Berufsbildungen insgesamt um 13.8% und die Berufslehren um 13.9% ab. Demgegenüber betrug die Verminderung der 16-19jährigen Bevölkerung lediglich 7.1%. Das Total der Ausbildungsverhältnisse auf der Sekundarstufe II sank aber noch weniger, nämlich um 5.3%. Die Ausbildungsquote nahm also weiter zu, wobei sich die Tendenz in Richtung Allgemeinbildung deutlich verstärkte. Der Anteil der 16-19jährigen, die eine Berufslehre absolvierten, fiel

auf 50.6% zurück. Seit 1995/96 hat die Zahl der Berufsbildungen wieder zugenommen, bis 1997/98 um 3%. Die Zahl der dem BBG unterstellten Berufslehren dürfte zwischen 1996 und 1999 sogar eine Steigerung um über 10% verzeichnet haben (Quelle: BBT).

Der Lehrstellenrückgang der vergangenen Jahre hat also verschiedene Aspekte:

- Ins Gewicht fällt einmal die **demografische Entwicklung**, die einen beträchtlichen Teil des Rückgangs erklärt.
- Der beschleunigte Rückgang zwischen 1990 und 1995 dürfte vorwiegend auf **konjunkturelle Gründe** zurückzuführen sein. Absatzschwierigkeiten führen bei den Unternehmen zu erhöhter Ertragsunsicherheit und Liquiditätsproblemen, was sich nachteilig auf die Ausbildungsbereitschaft auswirkt. Die Kosten der Lehrlingsausbildung bestehen vor allem aus Personalkosten³⁷, die sich rasch vermindern lassen. Wie erwähnt führte der Lehrstellenrückgang aber nicht zu einer Verminderung der Ausbildungsquote, sondern zu einer Beschleunigung der Anteilszunahme der allgemeinbildenden Schulen; die "Lehrstellenkrise" war also keine "Bildungskrise". Der deutliche Anstieg der Zahl der Lehrstellen seit 1996 deutet darauf hin, dass es sich bei dieser beschleunigten Verschiebung zwischen dualer und allgemeiner Bildung zumindest teilweise um ein temporäres Phänomen handeln dürfte.
- Bezüglich der **trendmässigen** Verminderung des Anteils der Berufslehren am Total der Ausbildungen auf der Sekundarstufe II stellt sich die Frage, ob es sich dabei um eine notwendige Folge der sich verändernden Qualifikationsanforderungen oder aber um eine Verminderung der Attraktivität des dualen Ausbildungsmodus aus der Sicht der Nachfrager und Anbieter von Lehrstellen bei äquivalentem Ausbildungsergebnis handelt. Für die erste Vermutung spricht der steigende Bedarf nach allgemeinen Qualifikationen, die in der Regel eine schulische Vermittlungsform voraussetzen. Dem leistet auch der sektorielle Strukturwandel in Richtung der Dienstleistungsberufe Vorschub, die traditionell einen höheren Anteil der theoretischen Komponente in der Berufsbildung aufweisen.³⁸

Die Attraktivität von Betriebslehren für die **Nachfrager** (Auszubildenden) hängt aus ökonomischer Sicht von der Bildungsrendite relativ zu einer anderen oder keiner Ausbildung ab. Zusätzlich werden als Argument für eine verminderte Attraktivität der Berufslehre gegenüber einer Maturitätsschule sozialpsychologische Faktoren angeführt.³⁹ Ein signifikanter Einfluss sozialpsychologischer Faktoren müsste zur Folge haben, dass die Bildungsrendite einer Matura unter derjenigen eines Berufsabschlusses liegt. Dies ist aber nicht der Fall. Für Männer liegt die Bildungsrendite einer Matura deutlich höher, für Frauen zumindest nicht tiefer als die eines Berufsabschlusses.⁴⁰ Ist die Attraktivität einer Betriebslehre aus Sicht der Auszubildenden wegen einer unzureichenden Rendite zu klein, so kann dies als durchaus adäquater Ausdruck der erwähnten Tendenz in Richtung allgemeinerer Qualifikationsanforderungen angesehen werden.

³⁷ Gemäss Hanhart/Schulz beträgt der Personalkostenanteil rund 70% (s. Hanhart, S., Schulz, H.-R.: Lehrlingsausbildung in der Schweiz. Kosten und Finanzierung, Nationales Forschungsprogramm 33, Rüegger, Chur/Zürich, 1998, S. 57).

³⁸ S. z.B. Wettstein, E. u.a.: Die Berufsbildung in der Schweiz, Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz, Luzern, 1988, S. 102.

³⁹ S. z.B. Timmermann, D.: Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim/München, 1997; Dubs, R., Dörig, R.: Beurteilung von Lenkungsmaßnahmen des Bundes zur Erhaltung bzw. Erhöhung des Lehrstellenangebots, Institut für Wirtschaftspädagogik, Universität St. Gallen, 1996.

⁴⁰ S. Wolter, S.C., Weber, B.A.: Der monetäre Nutzen von Bildung, in: Die Volkswirtschaft Nr. 9/1998, BWA, Bern; Statistisches Jahrbuch 1999, S. 384.

Für die **Anbieter** hängt die Attraktivität von Betriebslehren ebenfalls von der Rendite der getätigten Bildungsinvestition ab. Diese ergibt sich als Differenz zwischen Ausbildungskosten und -erträgen. Im wesentlichen fallen die folgenden **Kosten** bei der Betriebslehre an:

- Ausbildungsentschädigung (Lehrlingslohn)
- Zeitaufwand bzw. Lohnkosten des ausbildenden und betreuenden Betriebspersonals
- Nutzung von betrieblicher Infrastruktur und Betriebsmaterial
- Allfällige durch die Auszubildenden verursachte Schäden an Produktionseinrichtungen
- Gebühren und Kostenbeteiligungen für externe Ausbildungsleistungen (z.B. Einführungskurse)⁴¹

An **Erträgen** fallen an:

- Die produktive Leistung der Auszubildenden (unter Berücksichtigung von Ausschuss)
- Verringerte Informations-, Einstellungs- und Einarbeitungskosten gegenüber einer auf dem Arbeitsmarkt rekrutierten Arbeitskraft
- Bei reduzierter Mobilität der Arbeitnehmer z.B. infolge der Identifikation mit dem Ausbildungsbetrieb (Betriebstreue) möglicherweise ein geringerer Lohn als marktüblich wäre⁴²
- Imagevorteile

Die erhöhte Produktivität der Arbeitskraft nach Abschluss der Ausbildung, von der eine starke Anreizwirkung zu vermuten wäre, fehlt in dieser Liste. Dies deshalb, weil bei einem funktionierenden Arbeitsmarkt qualifizierte Arbeitskräfte auch extern beschafft werden können (Trittbrettfahrer-Phänomen). Als Ausbildungsertrag scheinen in diesem Fall nur die entsprechenden Opportunitätskosten der externen Rekrutierung auf.

Für ein einzelnes Unternehmen hängen aber die Möglichkeit der **externen Rekrutierung** bzw. die damit verbundenen Kosten von seiner Grösse relativ zum entsprechenden (beruflichen und regionalen) Arbeitsmarktsegment ab. Dieses ist umso kleiner, je spezifischer die berufliche Qualifikation (z.B. hoher Anteil an betriebsspezifischem relativ zu allgemeinem Know how). Im Extremfall eines Monopsonisten (alleiniger Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt) muss das Unternehmen ganz für die erforderlichen Ausbildungen aufkommen, hat aber auch die Gewähr, über die entsprechende Rendite zu verfügen. Bei mehreren Grossunternehmen ist Trittbrettfahren zwar grundsätzlich möglich; es besteht allerdings sowohl der Anreiz wie die Möglichkeit für eine Verhandlungslösung gemäss Coase. Diese kann auch die Form eines impliziten Vertrags zur Gewährleistung einer ausreichenden Menge qualifizierter Arbeitskräfte annehmen, der durch die Vermittlung eines Berufsverbandes zusätzlich abgestützt werden kann. Kommt eine solche Lösung zustande, kann das einzelne Unternehmen mit der Internalisierung des Ertrags aus den getätigten Ausbildungsinvestitionen rechnen, auch wenn die Arbeitskräfte zwischen den betreffenden Unternehmen mobil sind. Ein hohes Mass an Betriebstreue ermöglicht ebenfalls eine Internalisierung, aber auf Kosten der Arbeitnehmermobilität. Zu einer höheren Betriebstreue bei gros-

⁴¹ Die Regierung des Kantons Zürich beziffert die Kosten der Lehrbetriebe (Schul-, Kurs-, Prüfungskostenanteile sowie Gebühren) per 1996 im industriell-gewerblichen Bereich auf 300-3000 Franken und im kaufmännischen Bereich auf 700 Franken pro Lehrling (Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Anfrage Baumgartner/Bertschi betreffend Kosten der Berufslehre, KR-Nr. 97/1997).

⁴² Die entgegengesetzte Argumentation vertritt Bishop (1994; zitiert nach Hanhart/Schulz 1998, S. 11): Weil die "abwerbenden" Unternehmen unvollständig über die Qualifikation des betreffenden Arbeitnehmers informiert sind, bieten sie vorsichtshalber einen tieferen Lohn an als das Ausbildungsunternehmen.

sen Unternehmen kann u.a. eine breitere Karriereperspektive und ein höheres Lohnniveau als Folge einer starken Position auf den Produktmärkten und/oder einer hohen Kapitalintensität beitragen.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass grosse Unternehmen offenbar deutlich höhere Ausbildungskosten verzeichnen als kleine. Gemäss den Schätzungen von Hanhart/Schulz, die allerdings Pioniercharakter haben und durch weitere Untersuchungen erhärtet werden müssten, betrugen die jährlichen Nettokosten eines Lehrlings (Bruttokosten abzüglich Produktionsbeitrag **während** der Ausbildung) für Betriebe mit 2-9 Beschäftigten zwischen 300 und 900 Franken, für Betriebe mit 10-99 Beschäftigten zwischen 10'700 und 11'600 Franken und für Betriebe mit 100 und mehr Beschäftigten zwischen 20'100 und 20'500.⁴³ Die Tatsache, dass bei kleinen Unternehmen, die dem grössten Risiko einer Abwanderung der von ihnen ausgebildeten Lehrlingen ausgesetzt sind, die **Nettokosten praktisch null** sind, lässt vermuten, dass den positiven Nettokosten der grösseren Unternehmen ein entsprechender Ertrag aus der anschliessenden Beschäftigung ("nachträgliche Rentabilität") gegenübersteht.

Auch auf Seite der Lehrstellenanbieter werden **ausserökonomische Faktoren** angeführt. Gemäss einer Umfrage des Amtes für Bildungsforschung im Kanton Bern wurden als Grund für die Ausbildungsbereitschaft neben dem unmittelbaren Nutzen für den Betrieb auch "allgemeine Interessen" wie Nachwuchssicherung für den Arbeitsmarkt/die Branche und soziale Verantwortung angeführt.⁴⁴ Angesichts der begründeten Vermutung, dass die Betriebslehre unter Berücksichtigung der "nachträglichen Rentabilität" zumindest keine Nettokosten verursacht, ist das eigenständige Gewicht dieser allgemeinen Interessen fraglich. Sie deuten aber auf die Relevanz impliziter Verträge im oben erwähnten Sinne hin.

Wie schon erwähnt, zeichneten sich in den vergangenen Jahren verschiedene Tendenzen ab, welche eine **sinkende oder zu geringe Attraktivität** (Rentabilität) der Betriebslehre aus der Sicht der Unternehmen begründen könnten:

- Steigende Qualifikationsanforderungen und grösseres Gewicht allgemeiner Grundkompetenzen stellen höhere Anforderungen an die Auszubildenden und erhöhen den Stellenwert der theoretisch-schulischen relativ zur betriebspraktischen Ausbildung. Dieses Problem stellt sich vor allem bei den quantitativ in der dualen Berufsbildung stark vertretenen Handwerksbetrieben. Empirische Untersuchungen zur Ausbildungsqualität in Deutschland kommen zum Ergebnis, dass die Ausbildung im Handwerk bei der berufsbezogenen Eignung zwar etwa im Durchschnitt liegen, bei den allgemeineren Kriterien der arbeitsbezogenen und der gesellschaftsbezogenen Eignung aber v.a. gegenüber den grösseren Industrie- und Handelsbetrieben deutlich abfallen (Sachverständigenkommission 1974, S. 281).
- Die zunehmende Automatisierung oder Spezialisierung in der Produktion verringert die Möglichkeiten der Lehrbetriebe, eine umfassende praktische Ausbildung zu vermitteln. Dieses Problem betrifft vor allem die KMU.⁴⁵
- Ein erhöhtes Risiko hinsichtlich dem zukünftigen Ertrag aus Bildungsinvestitionen, einerseits wegen der erhöhten Mobilität der Arbeitskräfte und dem Wandel der Berufsanforderungen, andererseits wegen der grösseren Unsicherheit bezüglich des Unternehmensertrags aufgrund der verschärften in-

⁴³ S. Hanhart, S., Schulz, H.-R.: Lehrlingsausbildung in der Schweiz. Kosten und Finanzierung, Nationales Forschungsprogramm 33, Rüegger, Chur/Zürich, 1998, S. 67.

⁴⁴ Stalder, B.E.: Wie attraktiv ist die Berufsbildung aus der Sicht der Betriebe?", in: Panorama Nr. 4/1999, Dübendorf

⁴⁵ S. z.B. Timmermann, D.: Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim/München, 1997; Hummelsheim, S., Timmermann, D.: Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsporträt, CEDEFOP, Thessaloniki, 1999.

ternationalen Konkurrenz. Letzteres spricht die unter den Stichworten "Globalisierung" und "erhöhtes Kostendenken" diskutierten Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen auf die Berufsbildung an. Gerade innovative Firmen und international ausgerichtete Branchen zeichnen sich durch einen kontinuierlich sinkenden Anteil an Ausbildungsplatzangeboten aus (Kath 1999).

- In neuen Berufsfeldern sind u.U. beträchtliche Anfangsinvestitionen erforderlich. Problematisch ist auch, dass die neuen Berufsfelder (noch) nicht oder nur schwach verbandsmässig strukturiert sind; es fehlt m.a.W. die Bildungstradition.

Bei diesen Faktoren ist aus wirtschaftspolitischer Sicht zunächst einmal zu unterscheiden zwischen solchen, die mit einem verminderten Bedarf nach der entsprechenden Qualifikation zusammenhängen (z.B. Tendenz zu allgemeineren Qualifikationen), in welchem Fall die Abnahme der Ausbildungsbereitschaft keinen Handlungsbedarf begründet, und solchen, die trotz bestehender Nachfrage nach den entsprechenden Qualifikationen die Ausbildungsbereitschaft hemmen. Im letzteren Fall kann weiter unterschieden werden zwischen Problemen, die sich mit inhaltlich-organisatorischen Änderungen der betrieblichen Berufsbildung lösen lassen (z.B. überbetriebliche Ausbildungsangebote wie Einführungskursen und Basislehrjahren, Ausbildungsverbünde oder die Modularisierung der Ausbildungsgänge sowie Starthilfen in neuen Berufsfeldern) und solchen, die zu einer Verschärfung des Trittbrettfahrer-Problems führen. Zu den letzteren zählen vor allem die Erhöhung des Allgemeinheitsgrades der beruflichen Bildung und die Beschleunigung des wirtschaftlichen Strukturwandels.

Als Beleg für eine abnehmende **Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen** kann der Rückgang des Anteils ausbildender Betriebe angeführt werden. Zwischen 1985 und 1995 verminderte sich dieser in der Industrie und im Gewerbe von 33.5% auf 21.5%, im Dienstleistungssektor von 21.4% auf 13.8% (Quelle: Betriebszählungen). Dabei variiert die Ausbildungsbeteiligung nach Betriebsgrösse. Eine mit 11.5% unterdurchschnittliche Beteiligung weisen die kleinen Unternehmen mit 1-9 Vollzeitbeschäftigten auf. Gemäss Sheldon wird der Rückgang des Lehrstellenangebots auf gesamtwirtschaftlicher Ebene durch den sektoriellen Strukturwandel in Richtung der Dienstleistungsberufe, bei denen die duale Berufsbildung ein geringeres Gewicht aufweist, verstärkt.⁴⁶ Die vom BFS veröffentlichten Angaben aus der Betriebszählung 1995 führen allerdings zu einem gegenteiligen Schluss. Gemäss BFS betrug der Anteil der Lehrlinge im zweiten Sektor 36.3% und im dritten Sektor 63.7%, was ungefähr den jeweiligen Beschäftigungsanteilen dieser Sektoren entspricht. Welche methodischen Unterschiede diesen beiden Angaben zugrunde liegen, müsste noch geklärt werden. Stimmt Sheldons These, wäre weiter zu fragen, ob sich der niedrigere Anteil der dualen Bildung in den Dienstleistungsberufen mit den spezifischen Qualifikationsanforderungen in diesem Bereich begründen lassen oder ob es sich um ein Problem mangelnder Anreize für die betriebliche Berufsbildung handelt.

Sinken Nachfrage und Angebot nach Lehrstellen gleichzeitig, braucht es nicht zu einem **Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt** zu kommen. Der empirische Nachweis eines solchen ist zudem keine einfache Angelegenheit. Zwar gibt es seit 1997 den Lehrstellenbarometer des BBT, welcher für die Jahre 1997 und 1998 einen leichten Nachfrageüberschuss signalisiert. Auf Umfragen beruhende Daten können aber höchstens indikativen Charakter haben, da "unechte" Meldungen und Entmutigungsreaktionen sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite die Ergebnisse verzerren können.

Es stellt sich aber auch die Frage, inwiefern ein allfälliges Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt einen politischen Handlungsbedarf begründet. Ökonomisch gesehen signalisieren Ungleichgewichte

⁴⁶ S. Sheldon, G.: Die Berufslehre im wirtschaftlichen Strukturwandel, in: Die Volkswirtschaft Nr. 4/1998, BWA, Bern. Gemäss dieser Studie ist der Lehrstellenrückgang einzig auf den sektoriellen Strukturwandel zurückzuführen; eine abnehmende Ausbildungsbereitschaft konnte nicht festgestellt werden. Die Untersuchung bezieht sich aber auf den Zeitraum 1970-90 und dürfte inzwischen überholt sein.

auf Teilmärkten die Notwendigkeit struktureller Anpassungen, welche bei ausreichend flexiblen Preisen von selbst erfolgen. Wird die Möglichkeit der Internalisierung der Bildungsrenditen durch die Unternehmen unterstellt, deutet ein Mangel an Lehrstellen auf ein Überangebot an Arbeitskräften mit Betriebslehrabschluss hin. Dieses sollte zu einem Sinken des (relativen) Lohns für diese Arbeitskräftekategorie führen. Damit vermindert sich die erwartete Bildungsrendite für die Nachfrager nach Lehrstellen (erwartetes Lebens Einkommen) und erhöht sie für die Anbieter (grösserer Nettoertrag aus der Produktionsleistung der entsprechenden Arbeitnehmer), so dass auch der Lehrstellenmarkt in ein Gleichgewicht kommt.

Dieser - modelltheoretische - Anpassungsmechanismus wird allerdings bei Vorliegen einer Trittbrettfahrer-Problematik verfälscht. Weil in diesem Fall die ausbildenden Unternehmen nicht mit der Aneignung der Bildungsrendite rechnen können, kann es zum gleichzeitigen Mangel sowohl von Lehrstellen wie von Lehrabsolventen kommen. Lohnveränderungen führen dann auf den beiden Märkten zu konträren Ergebnissen.

Für die Wirtschaftspolitik folgt daraus, dass das entscheidende Handlungskriterium nicht die Situation auf dem Lehrstellenmarkt selbst, sondern die relative Knappheit auf den verschiedenen, qualifikations-spezifischen Arbeitsmärkten ist. Eine Förderung der betrieblichen Berufslehren drängt sich - aus ökonomischer Sicht - nur dann auf, wenn Klarheit darüber herrscht, dass in diesem Qualifikationssegment ein relativer Mangel vorherrscht. Diese Schlussfolgerung ist dann zu relativieren, wenn die Betriebslehre einen kostengünstigeren Zugang zu einer höheren Berufsbildung ermöglicht als der Weg über eine allgemeinbildende Schule und dieser Weg auch aus Sicht der Auszubildenden ausreichend attraktiv ist. Wie erwähnt war der Rückgang der Zahl der Lehrstellen nicht von einer Verminderung, sondern sogar einer Erhöhung der gesamten Ausbildungsquote auf der Sekundarstufe II begleitet. Der damit verbundene Anstieg des Anteils der allgemeinbildenden Schulen ist mit erhöhten Kosten für die öffentliche Hand verbunden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dem anhaltenden Rückgang der relativen Bedeutung der dualen Berufsbildung verschiedene Gründe zugrunde liegen können, die aus wirtschaftspolitischer Sicht unterschiedlich zu bewerten sind. Insofern es sich um eine **Verschiebung der Qualifikationsanforderungen** in Richtung eines höheren Theorieanteils handelt, scheint die Tendenz in Richtung Vollzeitschulen - mit der oben erwähnten Einschränkung - und eine entsprechende Verstärkung des öffentlichen Engagements unausweichlich. Handelt es sich indessen um eine zunehmende **Verfälschung der Marktanreize** (Trittbrettfahrer-Problem, Risikoaversion), sind Massnahmen zur Stärkung der betrieblichen Berufsbildung sinnvoll. Dabei steht vor allem die Internalisierung der externen Effekte im Vordergrund. Falls sich diese nicht auf freiwilliger Basis (Verbandslösungen) bewerkstelligen lässt, ist öffentliches Handeln erforderlich. Dies gilt auch bezüglich von Fördermassnahmen zur Überwindung von Risikoaversion, welche allerdings einen temporären Charakter ("Starthilfen") annehmen können. Schliesslich übten **konjunkturelle Einflüsse** in den letzten Jahren einen dominierenden Einfluss auf die Lehrstellenentwicklung aus. Auch hier sind lediglich temporäre Massnahmen angezeigt. Ob finanzielle Anreize an die Unternehmen (analog zur Kurzarbeiterentschädigung) erfolgsversprechend wären, müsste noch untersucht werden. Da es sich bei Konjunkturschwankungen um ein gesamtwirtschaftliches Phänomen handelt, wären solche Anreize analog zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Sollten die erforderlichen Anreize sehr hoch sein, stellt sich die Frage, ob öffentlich finanzierte Alternativangebote (u.a. Vollzeitschulen) nicht adäquater sind. Schliesslich stellt sich die Frage, ob höhere Ausbildungsanreize nicht durch eine **Steigerung der Effizienz der Ausbildung** erreicht werden könnten. Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Bruttokosten und Inputqualität decken nämlich eine beachtliche Streuung unter den Ausbildungsbetrieben auf, was auf ein beträchtliches Rationalisierungspotential hindeutet.⁴⁷

⁴⁷ S. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der ausser-

Die relative **empirische Bedeutung** dieser einzelnen Faktoren wäre näher zu untersuchen. Für die Relevanz des Arguments der veränderten Qualifikationsanforderungen spricht der erwähnte Vergleich der relativen Bildungsrenditen. Namentlich das Gewicht des **Trittbrettfahrer-Problems** ist unklar. So kommt beispielsweise Porter aufgrund einer internationalen Erhebung zum Schluss, dass es sich um ein "begrenztes Phänomen" handelt.⁴⁸ Als Indikator wären - wie erwähnt - die relativen Knappheiten der verschiedenen Arbeitskräftekategorien heranzuziehen. Als Indiz können die vom seco erhobenen Mangelmeldungen erwähnt werden, die für gelernte Arbeitnehmer seit Jahren deutlich über denen für Unqualifizierte liegen; nach den Resultaten der Innovationsumfragen der KOF/ETHZ ist die Knappheit bei Hochqualifizierten aber noch ausgeprägter. Als Evidenz gegen eine grosse Bedeutung des Trittbrettfahrer-Problems kann das offensichtliche Fehlen von Lösungen auf privater, berufsverbandlicher Ebene selbst in stark organisierten Branchen genannt werden. Solche existieren beispielsweise in Deutschland, namentlich für das Baugewerbe.⁴⁹ In Frankreich sind die Unternehmen zwar zu einer staatlich-obligatorischen Abgabe zugunsten der Berufsbildung verpflichtet, doch wird diese durch freiwillige Beiträge in gleicher Höhe aufgestockt.⁵⁰ Diese Beispiele mögen ein Hinweis darauf sein, dass das Trittbrettfahrer-Problem durchaus freiwillige Aktivitäten auslöst. In der Schweiz spielen zwar die Berufsverbände eine sehr aktive Rolle in der Berufsbildung, die Notwendigkeit eines grösseren Umlageverfahrens zwischen den ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen wird aber bis heute bestritten. Der Gewerbeverband unterstützt lediglich das Anliegen einer Solidaritätsabgabe zur Finanzierung der vom Verband getragenen bildungspolitischen Aktivitäten, während der Arbeitgeberverband sogar eine solche Lösung ablehnt.

3.3 Drei aktuelle Vorschläge

Drei konkrete Finanzierungsinstrumente, die gegenwärtig in der politischen Diskussion stehen, sollen im Folgenden kommentiert werden:

1. Die Forderung nach einem nationalen Berufsbildungsfonds der eidg. Volksinitiative "Für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)".
2. Die Forderung nach Steuerabzügen für ausbildende Unternehmen der Initiative "für eine Lehrstellengutschrift" der FDP des Kantons Zürich.
3. Die im Entwurf zum neuen Berufsbildungsgesetz vorgesehene Möglichkeit zur Einrichtung von Berufsbildungsfonds auf Branchenebene (Art. 56).

schulischen beruflichen Bildung, Abschlussbericht, Bertelsmann, Bonn, 1974, zitiert nach Timmermann, D.: Berufsbildungsfinanzierung, Kurseinheit 1: Kosten und Erträge beruflicher Bildung, Fernuniversität - Gesamthochschule - in Hagen 1995, S. 120.

⁴⁸ Porter, M.E.: L'avantage concurrentiel des nations, InterEditions, Paris, 1993, zitiert nach Hanhart, S., Schulz, H.-R.: Lehrlingsausbildung in der Schweiz. Kosten und Finanzierung, Nationales Forschungsprogramm 33, Rüegger, Chur/Zürich, 1998, S. 13.

⁴⁹ Hummelsheim, S., Timmermann, D.: Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsporträt, CEDEFOP, Thessaloniki, 1999.

⁵⁰ S. Kath, F.: Berufsbildungsfinanzierung im zwischenstaatlichen Vergleich - Zielsetzungen und Wirkweisen, in: Berufsbildung Nr. 17/1999, CEDEFOP, Thessaloniki.

3.3.1 Die Lehrstellen-Initiative

Darstellung

Wortlaut der Initiative

1. Das Recht auf eine ausreichende berufliche Ausbildung ist gewährleistet.
2. Bund und Kantone sorgen für ein genügendes Angebot im Bereiche der beruflichen Ausbildung. Diese Ausbildung muss Qualitätsansprüchen genügen und kann in Betrieben und Berufsschulen, an Schulen unter staatlicher Leitung oder in entsprechenden Institutionen unter staatlicher Aufsicht erfolgen.
3. Der Bund errichtet einen Berufsbildungsfonds.
4. Die Finanzierung des Fonds erfolgt über eine Berufsbildungsabgabe durch alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Kosten der angebotenen Ausbildungsplätze sind zu berücksichtigen, sofern diese Ausbildungsplätze den qualitativen Anforderungen genügen.
5. Der Bund regelt die Verteilung der Fondsmittel auf die Kantone. Für die Verwendung dieser Mittel sind die Kantone zuständig. Sie ziehen die Sozialpartner bei. Diese wirken namentlich bei der Überprüfung der Qualität der Ausbildungsplätze mit.

Die von verschiedenen Jugendorganisationen lancierte und vom SGB mit unterstützte Lehrstellen-Initiative verfolgt drei Ziele⁵¹:

- Zum einen wird das Recht auf eine ausreichende berufliche Ausbildung gefordert. Darunter wird das Recht auf einen Abschluss auf der Sekundarstufe II verstanden, namentlich auch für benachteiligte Gruppen (Frauen, MigrantInnen).
- Gleichzeitig wird eine solidarische Finanzierung verlangt, welche die Trittbrettfahrer zur Finanzierung der Berufsbildung heranzieht.
- Schliesslich wird zur Stärkung der beruflichen Bildung die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel gefordert.⁵²

Die Initiative soll ein individuell einklagbares Recht auf einen Abschluss auf der Sekundarstufe II gegenüber den Kantonen begründen. Das Ausbildungsangebot muss Qualitätsansprüchen genügen; die Lehrstellen sollen zukunftsweisend sein. Zudem soll für ein konjunkturunabhängiges Angebot gesorgt werden.⁵³

Um die Ziele der Initiative zu erreichen, soll durch den Bund, also auf nationaler Ebene, ein Berufsbildungsfonds geschaffen werden. Dieser wird durch Abgaben aller Arbeitgeber (mit Ausnahmen für ganz kleine oder neugegründete Unternehmen) gespiesen, wobei die Nettokosten der ausbildenden Unternehmen - definiert als Ausbildungskosten abzüglich Produktionsbeitrag der Lehrlinge während der Ausbildung sowie allfällige externe Beiträge - in Abzug gebracht werden können.

⁵¹ S. Lehrstellen Initiative: Lehre statt Leere, Bern, ohne Datum; Erläuterungen zum Unterschriften-Bogen; SGB-Dokumentation Nr. 66, Juni 1999.

⁵² SGB-Dokumentation Nr. 66, S. 5; Lehre statt Leere, S. 5.

⁵³ SGB-Dokumentation Nr. 66, S. 6.

Die Höhe der anvisierten Abgabe ist nicht eindeutig präzisiert. Einerseits soll sie gemäss den Erfordernissen auf dem Bildungsmarkt variiert werden. Andererseits soll sie von den tatsächlichen betrieblichen Nettoausbildungskosten ausgehen. Basierend auf Hanhart/Schulz⁵⁴ würde letzteres einem Aufkommen von 1.7 Mrd. Franken (Basis 1994) vermindert um die Abzüge der ausbildenden Unternehmen entsprechen. Als Basis für die Abgabe wird die Zahl der Arbeitnehmer - was einen Betrag von gegen 600 Franken pro Arbeitnehmer ergibt - oder der Umsatz bzw. eine Kombination aus beiden vorgeschlagen.

Die verfügbaren Mittel sollen zum einen an die Ausbildungsbetriebe mit überdurchschnittlichen Bildungsaufwendungen fließen. Allerdings sind solche Beiträge an verschiedene Bedingungen zu koppeln. Als beitragswürdig werden Ausbildungen mit hohen Qualitätsansprüchen, einem hohen Allgemeinheitsgehalt (Schlüsselqualifikationen) und innovativen Ausbildungsmethoden sowie solche mit integrativem Charakter (Förderung benachteiligter Schülersegmente) genannt. Zum anderen sollen öffentliche Berufsbildungsangebote aus dem Fonds finanziert werden (Lehrwerkstätten, Berufsfachschulen).

Die Fondsmittel werden durch die Kantone in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern vergeben, wobei die Mitwirkung der Sozialpartner namentlich bei der Qualitätssicherung vorgesehen ist. Die Berufsbildungsangebote sollen weiterhin in erster Linie durch die Unternehmen erfolgen - am Prinzip der dualen Berufsbildung wird festgehalten -, der Staat ist aber zwingend gehalten, allfällige Defizite durch eigene Angebote aufzufangen.

Kommentar

Das Ziel eines hohen Ausbildungsstandes der Erwerbsbevölkerung ist im Allgemeinen unbestritten. Ob es dazu einen Verfassungsartikel braucht, ist allerdings Ermessenssache. Ein "gravierendes Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt"⁵⁵ scheint uns im Lichte der obigen Überlegungen nicht zu existieren. Die Lehrstellenbeschlüsse I und II sowie gleichgerichtete Anstrengungen der Kantone und Berufsverbände belegen, dass Handlungsmöglichkeiten und -wille auch im bestehenden gesetzlichen Rahmen vorhanden sind. Der Anstieg der Lehrstellenzahl seit 1996 spricht zudem gegen ein nachhaltiges Unterangebot an Ausbildungsplätzen. Problematisiert wird von den Initianten der Tatbestand, dass heutzutage 4-5% der Absolventen des Schulobligatoriums keine weiterführende Berufsbildung absolvieren. Dazu ist zu bemerken, dass die Ausbildungsquote auf der Sekundarstufe II in den letzten Jahrzehnten kräftig zugenommen hat; Anfang der sechziger Jahre betrug die Quote der Schulabgänger, die keine weitere Ausbildung absolvierten, noch 40-50%.⁵⁶ Es stellt sich zum einen die Frage, ob sich die Ausbildungsquote überhaupt noch wesentlich steigern lässt. Dies hängt von der Bildungswilligkeit und -fähigkeit der betreffenden 4-5% der Schulabgänger ab. Da kein Bildungszwang vorgesehen ist, werden die Bildungsunwilligen weiterhin ausser Betracht fallen. Was die Bildungsfähigkeit betrifft, stellt sich die Frage nach den Kosten der Verwirklichung des Postulats eines Abschlusses auf der Sekundarstufe II. Aus allokatstheoretischer Sicht ist die optimale Ausbildungsquote durch die Höhe der Bildungsrenditen (einschliesslich externer Effekte) gegeben. Da zu vermuten ist, dass es sich bei den erwähnten 4-5% um Jugendliche mit geringer Bildungsfähigkeit handelt, dürfte das Kosten/Ertrags-Verhältnis negativ ausfallen. Eine höhere Quote lässt sich unter diesen Voraussetzungen nur mit dem Argument der Chancengleichheit - also politisch - rechtfertigen.

⁵⁴ Hanhart, S., Schulz, H.-R.: Lehrlingsausbildung in der Schweiz. Kosten und Finanzierung, Nationales Forschungsprogramm 33, Rüegger, Chur/Zürich, 1998, S. 78.

⁵⁵ Lehre statt Leere, S. 2.

⁵⁶ EDK-Bericht: Die Sekundarstufe II in der Schweiz: Realitäten und Zukunftsmusik.

Liegen externe Effekte in signifikantem Ausmass vor, ist ein Anreizsystem nach dem Bonus-Malus-Prinzip aus ökonomischer Sicht grundsätzlich sinnvoll; die Frage nach der empirischen Relevanz externer Effekte ist allerdings ungeklärt. Ein Instrument zur Internalisierung von externen Effekten müsste jedoch auf die entsprechenden Arbeitsmarktsegmente (Branchen, Regionen) zugeschnitten sein. Von einem nationalen Berufsbildungsfonds mit einheitlichen Abgabebesätzen gehen dagegen verzerrende Strukturwirkungen aus. Diese werden durch die vorgeschlagenen Modalitäten des Fonds noch verstärkt. Nach dem postulierten Abgabeschlüssel sind Ausbildungsunternehmen dann von der Abgabe befreit, wenn ihre Ausbildungskosten pro Arbeitnehmer bzw. pro Umsatzeinheit (mindestens) dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entsprechen. Damit erfahren die Ausbildungsunternehmen derjenigen Branchen einen Nachteil, deren Ausbildungen mit unterdurchschnittlichen Kosten verbunden sind. In Branchen mit einem tiefen Lohnniveau ergibt sich ferner eine überproportionale lohnprozentuale Belastung. Beides hat wenig mit einer Internalisierung der Berufsbildungsrenditen zu tun, zu welchem Zweck - wie erwähnt - eine Lohnsummenabgabe besser geeignet wäre, sondern hat vielmehr Folgen für die Branchenstruktur, deren bildungsökonomische Rechtfertigung nicht unmittelbar einsichtig ist. Im Falle einer Umsatzabgabe würden zusätzlich Unternehmen mit einem hohen Vorleistungsanteil benachteiligt, was erst recht einer bildungsökonomischen Begründung ermangelt.

(Branchen-)Strukturpolitische Anliegen werden explizit bei der Mittelverwendung ins Spiel gebracht. Anvisiert wird ein Ausgleich zwischen Branchen mit einem "modernen Ausbildungsstandard" und anderen, und zwar indem erstere die letzteren quer subventionieren sollen. Bei der Beitragsvergabe soll zudem auf ein "ausgewogenes Verhältnis von Export- und Binnenwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und Grossindustrie [sowie eine] ausgewogene regionale Entwicklung" geachtet werden.⁵⁷ Solche strukturpolitischen Anliegen gehören u.E. - sofern sie überhaupt wünschenswert sind - nicht zu den Aufgaben eines Berufsbildungsfonds.

Eine weitere Verzerrung bringt die Definition der Nettokosten der Berufsbildung mit sich. Da bei den Erträgen nur auf den produktiven Beitrag der Auszubildenden abgestellt wird und die "nachträgliche Rentabilität" ausser Betracht fällt, werden die Ausbildungsunternehmen bevorteilt, die ohnehin die Möglichkeit zur Aneignung der Bildungsrendite haben, das Gegenteil von dem, was durch ein Umlagesystem angestrebt werden sollte. Damit wird auch dem Anliegen einer gerechteren Verteilung der Berufsbildungskosten nicht Genüge getan.

Die Stärke der Anreize, die für eine optimale Bildungsproduktion notwendig wären, ist unklar. Dies zu ergründen, setzt empirische Schätzungen voraus. Die Lehrstellen-Initiative sieht aus Gerechtigkeitsmotiven eine relativ umfassende Umlage vor. Dies könnte Unternehmen dazu motivieren, über den Bedarf hinaus auszubilden.

Der Berufsbildungsfonds wird auch als Möglichkeit gesehen, "die Wirtschaft" zu höheren Beiträgen an die allgemeinen Kosten der Berufsbildung zu verpflichten. Dazu ist zunächst inzidenztheoretisch festzuhalten, dass die Verteilung der Belastung von der Art der Abgabe abhängt. Bei einer Abgabe pro Arbeitnehmer würde ein Teil auf diese überwälzt, bei einer Umsatzabgabe auf die Konsumenten. Davon abgesehen ist eine mit dem Äquivalenzprinzip ("wer profitiert, zahlt") begründete Belastung der Unternehmen nur dort gerechtfertigt, wo ein direkter Ertrag nachgewiesen werden kann. Dies kann auf Bildungsangebote zutreffen, die einen direkten Ersatz für privatwirtschaftliche Ausbildungsanstrengungen darstellen. Als Beispiel hierfür mag das kürzlich geschaffene Basislehrjahr für Informatikberufe dienen; die Unternehmen, welche die Absolventen dieser Kurse übernahmen, waren auf freiwilliger Basis bereit, einen beträchtlichen Teil der angefallenen Kosten abzugelten. Angebote mit allgemeinem Bildungscharakter werden dagegen als öffentliches Interesse angesehen und sind somit aus Steuermitteln zu finanzieren.

⁵⁷ Lehre statt Leere, S. 7 und 9.

Das Ziel einer Steigerung der Qualität in der Berufsbildung kann grundsätzlich mit wachstumspolitischen Argumenten begründet werden. Auch hier ist allerdings aus ökonomischer Sicht die Kosten/Ertrags-Relation zu beachten. Eine Steigerung der Qualität um jeden Preis ist wirtschaftlich nicht sinnvoll. Die Ausbildungsqualität lässt sich auch nicht unabhängig von den wirtschaftlichen Qualifikationserfordernissen festlegen. Ob die Verwalter der Mittel eines Berufsbildungsfonds diesbezüglich über bessere Informationen verfügen als die Unternehmen lässt sich bezweifeln. Aus diesem Grund ist die auch in diesem Punkt stark interventionistische Stossrichtung der Initiative in Frage zu stellen.

Die vorgesehene Verwaltung der Fondsmittel durch die Kantone in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entspricht grundsätzlich der gegenwärtigen, dezentralen Entscheidungsstruktur und der in der Schweiz üblichen Einbindung der privaten Akteure in den politischen Entscheidungsprozess; aus ordnungspolitischer Sicht lässt sich dagegen nichts einwenden. Die Stellung der Gewerkschaften dürfte allerdings durch diese neue Struktur gegenüber dem jetzigen Zustand gestärkt werden. Ob dies wünschenswert ist, ist in erster Linie eine politische Entscheidungsfrage. Würde der Berufsbildungsfonds aber - wie es die Absicht der Initianten scheint - über Mittel in beträchtlicher Höhe verfügen, wäre die Gefahr einer Eigendynamik, getrieben durch bürokratische Verwaltungsinteressen und "Rent-seeking"-Verhalten der privaten Akteure, nicht von der Hand zu weisen.

Die Initianten hoffen, über den Weg eines Berufsbildungsfonds die Finanzrestriktionen der öffentlichen Hand zu umgehen und damit zusätzliche Mittel in grösserem Ausmass für die Berufsbildung mobilisieren zu können (s. dazu Abschnitt 2.3). Allerdings würden über die Höhe der Abgabe die gleichen politischen Kräfte entscheiden, wie über die Staatsfinanzen im Allgemeinen.

3.3.2 Die Steuergutschrift gemäss FDP-Initiative

Darstellung

Die von den Jungfreisinnigen lancierte Volksinitiative für eine Lehrstellengutschrift fordert, dass Unternehmen auf Antrag der geschuldete Steuerbetrag bei der Staatssteuer um 4'000 Franken pro Lehrstelle und Kalenderjahr reduziert wird. Damit soll ein Anreiz zur Erhöhung bzw. Erhaltung der Zahl der Lehrstellen geschaffen werden.⁵⁸

Kommentar

Die Steuergutschrift stellt das Gegenstück zu einer öffentlichen Subvention dar. Die Anreizwirkung von Steuererleichterungen auf das Ausbildungsangebot ist durch internationale Studien belegt (Bolina 1996).⁵⁹ Dadurch erhöht sich die Bildungsrendite für die vom zusätzlichen Lehrstellenangebot betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Da keine Umlagekomponente vorgesehen ist, findet eine Umverteilung zulasten der Allgemeinheit statt. Eine solche Förderung der betrieblichen Berufsbildung aus öffentlichen Mitteln lässt sich theoretisch mit externen Effekten bezüglich der Gesamtwirtschaft und öffentlichen Interessen begründen. Diesbezüglich werden von den Initianten auch Einsparungen im Bereich des 10. Schuljahres und der Arbeitslosenkasse erwähnt.

Es stellt sich die Frage, in welcher Höhe eine solche öffentliche Förderung aus ökonomischen bzw. gesellschaftspolitischen Überlegungen (gesamtwirtschaftlicher Ertrag bzw. sozialer Nutzen) gerechtfertigt ist. Der einheitliche Betrag von 4000 Franken erscheint - gemessen an den oben erwähnten Nettokos-

⁵⁸ Erläuterungen zum Unterschriften-Bogen; Argumentarium, http://www.jfzh.ch/n_u_b/19981023.htm.

⁵⁹ S. Bolina, P.: Financing Vocational Education and Training in Developing Countries, UNEVOC, UNESCO, Berlin, 1996.

ten einer Lehrstelle - als relativ hoch und widerspricht auch dem Gerechtigkeitspostulat. Kleine Unternehmen könnten damit einen Nettoertrag aus der Betriebslehre erzielen.

Damit besteht aber die Gefahr, dass ein Anreiz zur Bildungsproduktion über den Bedarf hinaus geschaffen wird. Die undifferenzierte Höhe des Betrags hat Strukturwirkungen, die nicht genau abschätzbar sind. Da vermutet werden kann, dass Unternehmen, die geringe Nettokosten aufweisen, eine wenig humankapitalintensive Ausbildung betreiben, scheint die Anreizwirkung bedenklich. Das Gleiche gilt angesichts der Tatsache, dass der pauschale Abzug Unternehmen mit relativ niedrigen Gewinnen relativ bevorteilt. Es braucht einiges an Wohlwollen, um nicht der Vermutung zu erliegen, dass es sich bei dieser Initiative um einen Subventionstropf für strukturschwache Gewerbebetriebe handelt.

Generell unklar ist, ob sich die einseitige Förderung der beruflichen Betriebslehre aus öffentlichen Mitteln rechtfertigt. Für eine ökonomische Antwort auf diese Frage müssten - wie oben erwähnt - die relativen Knappheiten der verschiedenen Arbeitnehmerkategorien bzw. ihre relativen Bildungserträge bekannt sein.

Ein Unterschied zwischen einer Steuergutschrift und einer Subvention besteht darin, dass die Steuergutschrift nur bei Erzielung eines Gewinns in mindestens der Höhe der Gutschrift eine Wirkung entfaltet. Dies wirkt zwar der oben erwähnten strukturerhaltenden Tendenz entgegen, erweist sich aber als gravierender Nachteil in konjunkturellen Schwächephasen, in denen ein positiver Anreiz am meisten gerechtfertigt ist.

Die Initiative begründet keinerlei Zunahme an kollektiven Regulierungen. Angesichts der in Abschnitt 2.2 skizzierten neuen Anforderungen an die Berufsbildung, die einen Handlungsbedarf auch des Staates begründen, scheint dies kein Vorteil zu sein.

3.3.3 Artikel 56 des neuen Berufsbildungsgesetzes

Darstellung⁶⁰

Wortlaut

1. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen kann der Bund Betriebe, die sich nicht freiwillig an einem Berufsbildungsfonds von zuständigen Organisationen beteiligen, auf deren Antrag zur Entrichtung angemessener Solidaritätsbeiträge verpflichten.
2. Voraussetzung für die Anordnung dieser Verpflichtung ist, dass sich mindestens die Hälfte der Betriebe mit mindestens der Hälfte der zu bildenden Personen freiwillig beteiligen. Aus triftigen Gründen kann das Departement die Voraussetzungen ausnahmsweise lockern.
3. Das Bundesamt führt die Aufsicht über Berufsbildungsfonds, zu deren Äufnung Solidaritätsbeiträge erhoben werden.
4. Nötigenfalls kann der Bund zur Förderung der beruflichen Bildung zusammen mit anderen an der Berufsbildung Beteiligten für einzelne Berufstätigkeiten Berufsbildungsfonds schaffen und äufnen. Er kann sich auch an bestehenden Fonds beteiligen.

⁶⁰ Diese Darstellung basiert auf dem Entwurf der Expertenkommission, wie er in die Vernehmlassung geschickt wurde.

Der Art. 56 des neuen Berufsbildungsgesetzes muss im Zusammenhang des gesamten Gesetzesentwurfs gesehen werden. Dessen inhaltliche Zielsetzung ist in vielen Aspekten sehr ähnlich wie die der Lehrstellen-Initiative. So soll auch das neue BBG eine hohe Ausbildungsqualität gewährleisten, Ungleichgewichte auf dem Berufsbildungsmarkt bekämpfen, die Integration benachteiligter Jugendlicher fördern und - mit dem Art. 56 - für eine solidarische Finanzierung der Berufsbildung sorgen.⁶¹

Nennenswerte Unterschiede zur Lehrstellen-Initiative sind die folgenden:

- Es wird kein Recht auf Berufsbildung stipuliert.
- Berufsbildungsfonds sind nur als Möglichkeit (Kann-Formulierung) und nur auf Branchen- bzw. Berufsverbandsebene vorgesehen.
- Der höhere Finanzierungsbedarf soll über ein stärkeres Engagement der öffentlichen Hand (des Bundes) gedeckt werden.

Kommentar

Zum (fehlenden) Recht auf Berufsbildung und zur Aufteilung der Finanzierungslast zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kann auf die vorangegangenen Kommentare verwiesen werden. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Art. 56, wobei einige Aspekte die diesen betreffen ebenfalls schon bei der Diskussion der Lehrstellen-Initiative erwähnt wurden.

Eine Schwierigkeit bei der Beurteilung der Wirkungen des Art. 56 besteht darin, dass die konkreten Modalitäten der Berufsbildungsfonds weitgehend offen gelassen sind. Zwar wird explizit die Vermeidung des Trittbrettfahrer-Problems als Ziel erwähnt; inwiefern dieses Ziel erreicht wird, hängt aber von der Art der Abgabe und der Verwendung der Mittel ab. Dient die Solidaritätsabgabe lediglich der Finanzierung der Verbandsaktivitäten in der Berufsbildung, so findet eine Umlage von Nichtmitgliedern zu Mitgliedern statt, unabhängig davon, ob diese ausbilden oder nicht. Ein Ausbildungsanreiz würde damit nicht geschaffen, wohl aber eine Stärkung des Berufsverbands, vor allem wenn ein Anstieg der Aufwendungen (und somit der Mitgliederbeiträge) die Attraktivität einer Mitgliedschaft mindern. Dies liegt sicher, aber nicht nur im Interesse der Verbandsbürokratie. Die Branchenverbände können einen wichtigen Beitrag zur Berufsbildung leisten, indem sie berufsbildungsspezifische Kompetenzen und Informationen mobilisieren, z.B. bei der Ausarbeitung von Ausbildungsreglementen, der Durchführung von Prüfungen usw. Darüber hinaus dürften die Berufsverbände, wie erwähnt, eine wichtige Rolle beim Zustandekommen von impliziten Vereinbarungen zur Gewährleistung einer ausreichenden Ausbildungskapazität durch die Unternehmen spielen.

Eine Koppelung der Solidaritätsbeiträge an eigene Ausbildungstätigkeiten (Abzugsmöglichkeiten oder Freistellung) sowie die Entrichtung von Beiträgen an ausbildende Unternehmen ist aber nicht ausgeschlossen, so dass ein Anreizmechanismus und die Internalisierung der externen Bildungserträge grundsätzlich möglich sind. Die Bemessungsgrundlage (Lohnsumme, Umsatz usw.) für die Solidaritätsbeiträge spielt im Branchenkontext aufgrund der im Allgemeinen grösseren Homogenität der betroffenen Unternehmen eine weniger wichtige Rolle als bei einem regionalen (nationalen) Berufsbildungsfonds.

Ein Berufsbildungsfonds auf Branchenebene bietet die bessere Voraussetzung zur Internalisierung externer Erträge als ein nationaler oder regionaler Fonds. Abgrenzungsprobleme sind aber auch hier nicht auszuschliessen. "Spill-overs" können auch zwischen den Branchen erfolgen, sind aber weniger wahrscheinlich als innerhalb einer Branche. Aus diesem Grund erscheinen Branchenfonds die geeigne-

⁶¹ EVD: Revision des Berufsbildungsgesetzes, Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung, Bern, Mai 1999.

tere Lösung als regionale (kantonale). Kantonale Fonds, wie sie in den Kantonen Genf und Freiburg bestehen und in den Kantonen Tessin und Neuenburg vorgesehen sind, können als Finanzierungsinstrument für branchenübergreifende Massnahmen sinnvoll sein. Die beiden Arten von Fonds müssen sich deshalb nicht konkurrenzieren.

Bei Berufsgruppen, die eine hohe Mobilität zwischen den Branchen aufweisen, ist das Abgrenzungsproblem allerdings schwierig zu lösen. Als Beispiel mögen die kaufmännischen Berufe dienen. In solchen Fällen ist eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand - wie sie im Art. 56 als Möglichkeit vorgesehen ist - zur Verminderung des durch externe Effekte entstehenden Anreizproblems gerechtfertigt.

Als teilweise problematisch erscheint die Bedingung, dass eine Mehrheit der Unternehmen und Auszubildenden durch eine freiwillige Verbandsmitgliedschaft abgedeckt sein soll. Wie erwähnt tritt das Trittbrettfahrer-Problem gerade in Branchen mit geringem Organisationsgrad auf, wogegen in gut organisierten Branchen implizite Vereinbarung eher verbreitet sind. Die Möglichkeit zur Lockerung dieser Bestimmung trägt aber diesem Einwand Rechnung.⁶² Indem der Bund die Möglichkeit erhält, eigenständig aktiv zu werden, kann er auch strukturbildend wirken. Damit kann er sein Engagement als zeitlich beschränktes anlegen.

Die Quorumsbestimmung bietet andererseits die Gewähr für einen relativ breit abgestützten Konsens bezüglich der Höhe der Abgabe und der Verwendung der Mittel. Damit kann der mögliche Einwand, dass Zwangsabgaben durch demokratisch nicht legitimierte Verbände verwaltet werden, wenigstens teilweise entkräftet werden. Im Falle einer Anwendung der Ausnahmebestimmung wäre die demokratische Legitimation indessen über ein Einflussrecht der öffentlichen Hand herzustellen.

Keiner ökonomischen Logik entspricht der Einwand, die Einrichtung eines Berufsbildungsfonds könnte dazu führen, dass sich Unternehmen aus der Verpflichtung zur Ausbildung "loskaufen". Unternehmen bilden aus, weil sie sich davon einen Vorteil versprechen. Von einem Berufsbildungsfonds geht tendenziell ein zusätzlicher Anreiz auf die Ausbildungsbereitschaft aus, so dass nicht einzusehen ist, wieso dieser zu einer Aufgabe bestehender Bildungsaktivitäten verleiten sollte.

Der vorgeschlagene Art. 56 macht somit den Eindruck einer gut durchdachten Lösung, die eine adäquate Antwort auf das Problem der externen Effekte bietet. Die Wahl der "Kann-Formulierung" trägt dem Umstand Rechnung, dass die empirische Relevanz der Trittbrettfahrer-Problematik nicht zum Vornherein feststeht. Mit der offenen Formulierung wird eine flexible Lösung möglich gemacht.

Gerade diese Offenheit ist aber in der Vernehmlassung auf Kritik gestossen. Befürchtet wird verschiedentlich die Gefahr einer Eigendynamik der Fonds mit einer aufgeblähten Bürokratie, interventionistischen Tendenzen und einer hohen Abgabelast. Inwiefern diese Befürchtung gerechtfertigt ist, lässt sich aus wirtschaftstheoretischer Sicht nicht bestimmen.⁶³ Die Tatsache, dass die Berufsverbände aber direkt betroffene Unternehmen vertreten, lässt extreme Befürchtungen als unbegründet erscheinen. Das Risiko, dass sich die Verbandsmitglieder bei den Nichtmitgliedern finanzielle Mittel beschaffen, die über den Ausgleich externer Effekte hinausgehen und dem eigenen Vorteil dienen, kann allerdings nicht ausgeschlossen werden; dies hätte die gleichen strukturkonservierenden Wirkungen, wie sie bei der FDP-Initiative vermutet werden. Um eine solche Zweckentfremdung des Berufsbildungsfonds zu vermeiden, sollte der Bund eine restriktive Bewilligung von Berufsbildungsfonds, mit ausreichender Abklärung der Rechtfertigung durch externe Effekte, betreiben und seine Aufsichtsfunktion entsprechend wahrnehmen. Zu prüfen wäre auch, ob den betroffenen Nicht-Verbandsmitgliedern eine Ein-

⁶² Aus staatsrechtlicher Sicht ist diese Uneindeutigkeit allerdings kritisch zu beurteilen (s. auch Abschnitt 2.2).

⁶³ Zur akteurstheoretischen Diskussion s. aber Abschnitte 2.2 und 2.3.

wirkungsmöglichkeit eingeräumt werden könnte, was den zusätzlichen Vorteil einer breiteren Abstützung der verbandlichen Berufsbildungsaktivitäten mit sich bringen könnte.

Die Aufsichtsfunktion und eine mögliche Beteiligung des Bundes ist aber in der Vernehmlassung teilweise auf heftige Ablehnung gestossen. Eine Lösung, bei der sich der Bund auf die rein rahmensetzende Rolle beschränkt, Verbandslösungen für die ganze Branche verbindlich zu erklären, greift jedoch u.U. aus den folgenden, schon erwähnten Gründen zu kurz:

- In schwach strukturierten Branchen ist die Wahrscheinlichkeit einer verbandlichen Lösung des Trittbrettfahrer-Problems gering.
- Branchenübergreifende externe Effekte, bei denen der Kreis der Nutzniesser schwer abzugrenzen ist und die deshalb im Allgemeininteresse liegen (z.B. kaufmännische Ausbildungen), lassen sich ohne den Einsatz öffentlicher Mittel nicht abgelden.

Zudem stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation der Verwaltung von Mitteln aus Zwangsabgaben durch privatrechtliche Institutionen (Verbände). Gegen eine Delegation der Finanzaufsicht an eine unabhängige Revisionsstelle wäre nichts einzuwenden.

Problematisiert wurde in der Vernehmlassung ferner das Verhältnis zwischen den existierenden oder geplanten kantonalen Berufsbildungsfonds und den Branchenfonds. Eine mögliche politische Lösung dieses Problems bestünde darin, Kantone mit bereits bestehenden Fonds aus dem Bereich der für die ganze Branche gültigen Fonds auszunehmen. Damit würden allerdings folgende Wettbewerbsverzerrungen nicht verhindert:

- Das Ausmass der externen Effekte dürfte sich zwischen den einzelnen Branchen deutlich unterscheiden; dem trägt eine einheitliche kantonale Abgabe nicht Rechnung.
- Unterscheidet sich die Höhe der Abgabe der kantonalen und der Branchenfonds, kommt es innerhalb der Branchen zu einer unterschiedlichen Kostenbelastung.

3.3.4 Schlussfolgerungen

Generell können - bei Beachtung des Subsidiaritätsprinzips - drei Stufen der Interventionsintensität unterschieden werden:

- Die reine Marktlösung.
- Eine Marktlösung mit Korrektur für externe Effekte zwischen identifizierbaren privaten Wirtschaftsakteuren. Dabei werden die Verursacher von positiven externen Effekten durch die Nutzniesser entschädigt.
- Die Korrektur des Marktergebnisses durch Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Dabei werden die Verursacher von positiven externen Effekten auf die gesamte Volkswirtschaft durch die Öffentlichkeit entschädigt. Die Entschädigung kann die Form von Subventionen oder von Steuerermässigungen annehmen.

Welche dieser Lösungen ökonomisch adäquat ist, hängt von der Problemlage ab. Berufsbildungsfonds können sowohl im zweiten wie im dritten Fall eine Rolle spielen, je nach dem, ob sie nur durch die Unternehmen, oder auch durch öffentliche Mittel gespiesen werden.

Steigende Anforderungen an die Berufsbildung werfen die Frage auf, wie die entsprechenden Mehrausgaben zu finanzieren sind. Nach dem Äquivalenzprinzip ist eine stärkere Beteiligung der Unternehmen dort angemessen, wo ein direkter Vorteil ersichtlich ist. Im Falle von Bildungsinvestitionen mit allgemeinen, in ihrer Inzidenz schwer festzustellenden Erträgen, ist ein stärkeres finanzielles Engagement des Staates nötig (öffentliches Gut; gesamtwirtschaftliche, positive externe Effekte).

Mit steigenden Kosten und einem beschleunigten wirtschaftlichen Wandel nimmt zudem die Bedeutung des Trittbrettfahrer-Problems zu, was sich nachteilig auf die Bildungsbereitschaft der Unternehmen auswirkt. Dem kann mit einer Umlagefinanzierung begegnet werden, welche eine Internalisierung der positiven externen Effekte der betrieblichen Ausbildung auf die nicht-ausbildenden Unternehmen ermöglicht.

Von den drei diskutierten Finanzierungsvorschlägen scheint der Entwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz eine valable Lösung darzustellen. Mit dem Art. 56 gemäss Entwurf der Expertenkommission bietet sich die Möglichkeit, auf flexible Weise auf das Trittbrettfahrer-Problem zu reagieren. Gleichzeitig wird das Erfordernis einer verstärkten öffentlichen Finanzierung anerkannt.

Im Vergleich dazu weist der Berufsbildungsfonds gemäss Lehrstellen-Initiative aus ökonomischer Sicht beachtliche Mängel auf. Der Vorschlag beinhaltet überzogene Anreizmechanismen und ein fehlgeleitetes Umlagesystem mit der Folge unerwünschter Struktureffekte. Die gleichzeitig angestrebte Überwälzung eines Teils der Kosten von allgemeinen Bildungsangeboten auf die Unternehmen lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen.

Eine undifferenzierte und ebenfalls mit unerwünschten Strukturwirkungen verbundene Lösung stellt die Steuergutschrift-Initiative der FDP dar. Sie löst weder das Trittbrettfahrer-Problem, noch trägt sie zur Finanzierung der angesagten, zusätzlichen Bildungsanstrengungen bei.

4. Literatur

- Abromeit, H. (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz, Studienbuch zur vergleichenden Lehre politischer Systeme, Opladen.
- Beicht, U., Berger, K., Herget, H., Kreckel, E. (Hrsg.) (1997): Berufsperspektiven mit Lehre. Wert und Zukunft dualer Berufsausbildung, Bielefeld.
- BIBB (Hrsg.) (1997): Berufliche Bildung – Kontinuität und Innovation, Dokumentation des 3. BIBB-Fachkongresses vom 16.-18.10.96 in Berlin, Bielefeld.
- Bishop, J.H. (1994): The Impact of Previous Training on Productivity and Wages, in: Lynch, L.M. (ed.): Training and the Private Sector, University of Chicago Press, Chicago and London.
- Bolina, P. (1996): Financing Vocational Education and Training in Developing Countries, UNEVOC, UNESCO, Berlin.
- Blossfeld, H.-P. (1988): Bildungsverläufe im historischen Wandel. Eine Längsschnittanalyse der Bildungsbeteiligung im Lebenslauf dreier Geburtskohorten, in: Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt, Schriften des Vereins für Sozialpolitik (Band 174), Berlin.
- Brown, C.V., Jackson, P.M.: Public Sector Economics, Oxford 1978.
- Caplow, T. und Finsterbusch, K: A Matrix of Modernization, New York: Bureau of Applied Social Research, Columbia University 1964 (hektographiert).
- CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (Hg.) (1999): Le financement de la formation et de l'enseignement professionnels en France, Portrait de financement, Europäische Union/Brüssel.
- CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (Hg.) (1999): The financing of vocational education and training in Denmark, Financing portrait, Europäische Union/Brüssel.
- CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (Hg.) (1999): Finanzierung der Berufsbildung in Österreich, Finanzierungsportrait, Europäische Union/Brüssel.
- CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (Hg.) (1999): Output-related funding in vocational education and training. A discussion paper and case studies, a report prepared by Dr. Alan Felstead, Centre for Labour Market Studies, University of Leicester, United Kingdom, Europäische Union/Brüssel.
- CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (Hg.) (1998): Finanzierung der beruflichen Bildung und Ausbildung: Das CEDEFOP-Konzept zur Bereitstellung von Informationen und zur Vermittlung inhaltlicher Grundlagen für die Diskussionen, in: CEDEFOP Info Nr. 2/1998.
- Clarke, J., Newman, J. (1997): The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare, London.

-
- Cramer, G., Müller, K. (1994): Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Dobischat, R., Husemann, R. (Hrsg.) (1995): Berufliche Weiterbildung als freier Markt? Berlin.
- Dubs, R., Dörig, R. (1996): Beurteilung von Lenkungsmaßnahmen des Bundes zur Erhaltung bzw. Erhöhung des Lehrstellenangebots, Institut für Wirtschaftspädagogik, Universität St. Gallen.
- Drexel, I. (1999): Vor einer Angleichung des deutschen und des französischen Bildungssystems? – Konstrastierende Entwicklungen und ähnliche Destabilisierungstendenzen, in: Lutz, B. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven von Arbeit, Weinheim.
- Edding, F.: Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen, Kiel: Institut für Weltwirtschaft 1958 (Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Studien 47).
- Färber, G. (1997): Wie kann ein leistungsfähiges Bildungssystem finanziert werden? Eine kritische Bestandesaufnahme der Bildungsfinanzierung in Deutschland, in: Der Bürger im Staat, Heft 4/97, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg)
- Gabler-Volkswirtschaftslexikon (1990), Wiesbaden.
- Gewerkschaft, Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.) (1998): Zukunft der beruflichen Bildung. Berufliche Bildung & Weiterbildung 6, Frankfurt.
- Habison, F. und Myers, C.A.: Education, Manpower and Economic Growth – Strategies of Human Ressource Development, New York, Toronto, London 1964.
- Hanhart, S., Schulz, H.-R. (1998): Lehrlingsausbildung in der Schweiz. Kosten und Finanzierung, Nationales Forschungsprogramm 33, Rüegger, Chur/Zürich.
- Hüfner, Klaus (1969): Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung, Studien und Berichte 17, hrsg. vom Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, Berlin.
- Hummelsheim, S., Timmermann, D. (1999): Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland. Finanzierungsporträt, CEDEFOP, Thessaloniki.
- International Labour Office: The Quality of Labour and Economic Development in certain countries, Genf: International Labour Office 1964.
- Kath, F. (1999): Berufsbildungsfinanzierung im zwischenstaatlichen Vergleich - Zielsetzungen und Wirkweisen, in: Berufsbildung Nr. 17, CEDEFOP, Thessaloniki.
- Lucas, R.E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. Journal of Monetary Economics 22: 3-22.
- Lutz, B. (1991): Herausforderungen an eine zukunftsorientierte Berufsbildungspolitik, in: Die Rolle der beruflichen Bildung und Berufsbildungsforschung im internationalen Vergleich hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.
- Musgrave, R. A., Musgrave Brower, P., Kullmer, L. (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie (Public Finance in theory and practice), Tübingen.

-
- Pfeiffer, F. (1999): Neuorientierung der Bildungspolitik, in: EU-Magazin, Unabhängige Zeitschrift für Wirtschaft und Politik in der Europäischen Union, Heft 12/1999.
- Porter, M.E. (1993): L'avantage concurrentiel des nations, InterEditions, Paris.
- Psacharopoulos, G: Earnings and Education in OECD Countries, Paris 1975, oder Psacharopoulos, G: Returns to Education: A further international update and implications, in Journal of Human Resources, Band 20/1985.
- Rosen, H., S. (1995): Public Finance, Chicago et al.
- Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (1974): Kosten und Finanzierung der ausserschulischen beruflichen Bildung, Abschlussbericht, Bonn.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen, Jahresgutachten 1998/1999, Bonn, November.
- Sheldon, G. (1998): Die Berufslehre im wirtschaftlichen Strukturwandel, in: Die Volkswirtschaft Nr. 4, BWA, Bern.
- Svennilson, I., Edding, F. und Elvin, L.: Targets for Education in Europe 1970, Teil II des Report of Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education, Washington, 16.-20. Oktober 1961, Paris: OECD 1962.
- The National Committee of Inquiry into Higher Education (1997): Report 8, Externalities to higher education: a review of the new growth literature, www.ncl.ac.uk/ncihe.
- Timmermann, D. (1997): Die Krise der beruflichen Bildung und Wege gerechterer Finanzierung, in: Wolfgang Böttcher (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie: Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim/München.
- Timmermann, D. (1996): Anreizsysteme für ausbildende Unternehmen. Gutachten für das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Timmermann, D. (1995): Berufsbildungsfinanzierung, Studienbrief 1: Kosten und Erträge beruflicher Bildung, Fernuniversität - Gesamthochschule - Hagen.
- Timmermann, D. (1995): Wie müßte ein zukünftiges Gesamtsystem beruflicher Aus- und Weiterbildung im Jahre 2015 konkret aussehen? Gutachten für die Akademie für Technikfolgenabschätzung im Rahmen des Projekts "Das Potential erneuerbarer Ressourcen in Baden-Württemberg/Humanresources". Bielefeld.
- Timmermann, D. (1994): Berufsbildungsfinanzierung, Studienbrief 2: Makroökonomische Wirkungen und Alternativen der Berufsbildungsfinanzierung, Hagen.
- Timmermann, D. (1988): Die Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem: Ein Systematisierungsversuch, in : Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt, in: Schriften für Socialpolitik, Band 174, Berlin.
- Tinturier, A. (1999): Die Zukunft des schweizerischen Bildungssystems, Referat gehalten im Rahmen der GfS-Jahrestagung 1999 zum Thema „Schweizer Berufsbildung von morgen“ (wysiwyg://<http://www.gfs.ch/gesellschaft/bildungszukunft.html>).

- v. Bardeleben, R. u.a. (Hrsg.) (1996): Kosten und Nutzen beruflicher Bildung, Beiheft 12 zur ZBW (Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik), Stuttgart.
- v. Bardeleben, R.; Beicht, U.; Fehér, K. (1995). Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung. Bielefeld (Bertelsmann).
- Wettstein, E. u.a. (1988): Die Berufsbildung in der Schweiz, Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz, Luzern.
- Wolter, S.C., Weber, B.A. (1998): Der monetäre Nutzen von Bildung, in: Die Volkswirtschaft Nr. 9, BWA, Bern.

5. Anhang

5.1 Ansätze zur Bildungsplanung

Der **Korrelationsansatz** setzt Faktoren wie Schul- und Hochschulausgaben pro Kopf mit dem Volkseinkommen pro Kopf in Vergleich⁶⁴ oder den relativen Schulbesuch und das Brutto-Sozialprodukt pro Kopf⁶⁵. Harbisson und Myers entwickelten einen Composite Index of Human Ressource Development aus 7 Messzahlen. Dazu gehörten die Zahl der Lehrer, der Wissenschaftler und Ärzte auf 1000 Einwohner sowie vier Messzahlen für den relativen Schulbesuch auf unterschiedlichen Bildungsstufen. Der Index zeigt eine hohe Korrelation mit dem Brutto-Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung.⁶⁶ Caplow und Finsterbusch verfeinerten dieses Vorgehen in Form einer „Matrix of Modernization“, die vor allem starke Hinweise auf die Interdependenz zwischen dem Bildungssystem, der industriellen Produktion und Bereichen wie Verkehr, Arbeit(smarkt) und Gesundheitswesen gibt.⁶⁷ In eine mehr qualitative Richtung geht schliesslich die Studie von Galenson und Pyatt, die den Faktor Arbeit mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in ausgewählten Ländern in Beziehung setzen.⁶⁸ Als Problematik des Korrelationsansatzes erweist sich die Interpretation. Sind höhere Bildungsausgaben eine Folge der allgemeinen Einkommensentwicklung oder induzieren höhere Bildungsausgaben ein höheres Wirtschaftswachstum?

Der **Ertragsraten-Ansatz** ist demgegenüber ein vornehmlich ökonomischer Ansatz, der von einem Modell mit Entscheidungsalternativen gegenüber Bildungsgängen ausgeht. Auf der Basis eines rationalen Verhaltens werden Querschnittsdaten des gegenwärtigen Einkommensgefüges, nach Alter und formaler Bildung aufgeteilt – zugrunde gelegt. Ziel ist durch private und gesellschaftliche Ertragsraten die ökonomischen Konsequenzen von Bildung aufzuzeigen und die Optimierung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsstruktur zu ermöglichen. Die ermittelten sog. Lebenseinkommensdifferenzen werden den zusätzlichen Kosten längerer Bildungswege gegenübergestellt. Zur Messung der gesellschaftlichen Ertragsraten berücksichtigt man sämtliche privaten und öffentlichen Kosten einerseits und die un versteuerten, bildungsspezifischen Lebenseinkommensdifferenzen andererseits. Der Aussagewert dieses Ansatzes hängt stark davon ab, wie realistisch die Annahme gesamtwirtschaftlicher Gewinnmaximierung als Entscheidungsregel ist, andererseits, ob die Ertragsrate ein sinnvolles Massinstrument ist. Eine empirische Überprüfung dieses Ansatzes würde sich insofern anbieten, dies nicht zuletzt weil trotz der vielfältigen Probleme dieses Ansatzes eine Reihe investitionstheoretisch begründeter Handlungsempfehlungen aus diesem Ansatz folgten.⁶⁹

Der **Manpower-Ansatz** kann als Weiterentwicklung der Input-Output-Analyse betrachtet werden und geht davon aus, dass der Faktor Arbeit nicht als homogene Produktivkraft behandelt werden kann, da in den alternativen Einsatzmöglichkeiten zum Teil unterschiedliche Qualifikationen nötig sind,

⁶⁴ Edding, F: Internationale Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben für Schulen und Hochschulen, Kiel: Institut für Weltwirtschaft 1958 (Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Studien 47).

⁶⁵ Svernilson, I., Edding, F. und Elvin, L.: Targets for Education in Europe 1970, Teil II des Report of Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education, Washington, 16.-20. Oktober 1961, Paris: OECD 1962.

⁶⁶ Habison, F. und Myers, C.A.: Education, Manpower and Economic Growth – Strategies of Human Ressource Development, New York, Toronto, London 1964.

⁶⁷ Caplow, T. und Finsterbusch, K: A Matrix of Modernization, New York: Bureau of Applied Social Research, Columbia University 1964 (hektographiert).

⁶⁸ International Labour Office: The Quality of Labour and Economic Development in certain countries, Genf: International Labour Office 1964.

⁶⁹ Psacharopoulos, G: Earnings and Education in OECD Countries, Paris 1975, oder Psacharopoulos, G: Returns to Education: A further international update and implications, in Journal of Human Ressources, Band 20/1985, S.583-604.

die wiederum nicht substituierbar sind. Als Differenzierungskriterium der formalen Input-Output-Analyse werden häufig Berufsklassen oder –gruppen vorgeschlagen. Bei der Umsetzung bildungsökonomischer Konzepte in derartige Planungsansätze spielte die OECD eine wichtige Rolle. Obwohl diese Analysen einen breiten öffentlichen Diskurs ausgelöst haben, blieben sie letztlich ohne Bedeutung für die Bildungspolitik, der wichtigste Effekt lag in einem Meinungsklima, das für höhere Bildungsinvestitionen förderlich war.