

Jugendarbeitslosigkeit ist ein Phänomen, das zu viele Länder plagt. Sie interessieren sich ungebrochen stark für die Berufsbildung nach Art der deutschsprachigen Länder, dank der dort deutlich weniger Jugendliche arbeitslos sind. Trotzdem hält sich der Enthusiasmus der Wirtschaft in Grenzen, Ausbildungsplätze anzubieten. Die Wirtschaft fürchtet sich sowohl vor einer Verlagerung der Bildungskosten vom Staat zu den auszubildenden Betrieben als auch vor dem Trittbrettfahren der nicht auszubildenden Konkurrenz. Ein Systemwandel ist deshalb vorerst weder in den europäischen Ländern noch in Nordamerika in Sicht. Doch sind diese Befürchtungen der Wirtschaft überhaupt gerechtfertigt? Ein Blick in die empirische Forschung mit Schweizer Daten zeigt, dass nicht nur die Schweizer Berufsbildung als Ausbildungsmodell Vorbildcharakter hat, sondern ebenso die Art und Weise, wie die Ausbildung von den Firmen und den Lernenden finanziert wird.

England will Milliarden umverteilen

Ohne betriebliches Engagement gibt es auch keine Lehrlingsausbildung des schweizerischen, deutschen oder österreichischen Zuschnitts. Was lässt sich also tun, wenn die Unternehmen nicht bereit sind, Ausbildungsplätze bereitzustellen? Die typische Reaktion von Regierungen ist es, unwillige Akteure mit Zuckerbrot und Peitsche zum gewünschten Verhalten bringen zu wollen. So hat der englische Schatzkanzler Osborne im Herbst 2015 verkündet, dass das ehrgeizige Ziel, bis ins Jahr 2020 drei Millionen Lernende («apprentices») auszubilden, durch ein Abgabe- und Subventionssystem gefördert werden soll, bei welchem alle Betriebe ab 2017 0,5% ihrer Lohnsumme (ab einer Freigrenze von drei Millionen Pfund) in einen staatlichen Fonds einzuzahlen haben. Aus diesen sollen dann ausbildungswillige Betriebe wiederum Unterstützungsleistungen für ihre Ausbildung beziehen können. Angesichts der Grösse des Plans sollen also Milliarden zwischen Betrieben umverteilt werden, mit dem Staat als Scharnierstelle, dessen administrative Kosten einen nicht zu unterschätzenden Kostenfaktor darstellen werden. Abgesehen davon, dass solche Massnahmen sich in der Vergangenheit weder als effektiv noch als effizient

Produktion und Ausbildung als Einheit zu behandeln, führt zu einer Win-win-Situation für Ausbildungsbetriebe und Auszubildende.

erwiesen haben, um die Lehrlingsausbildung zu fördern, stellt sich die Frage, ob sie überhaupt notwendig sind.

Interessanterweise gehörte die Frage, wie betriebliche Aus- oder Weiterbildung am besten zu finanzieren wären, schon zu den wichtigsten Pfeilern der ersten Aufsätze zur Humankapitaltheorie vor fast sechzig Jahren. Den Staat sucht man in dieser in den USA entstandenen Theorie allerdings vergeblich. Sie sieht die Finanzierung als eine Frage, die zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmenden zu klären sei (für einen Überblick der theoretischen Literatur zur Finanzierung von Lernenden siehe Wolter und Ryan 2011).

Die Gründerväter der Humankapitaltheorie erkannten das Problem, dass vieles von dem, was man am Arbeitsplatz lernt, auch bei anderen Arbeitgebern von Nutzen sein wird und man deshalb nicht erwarten kann, dass der auszubildende Arbeitgeber sich in Kosten stürzt mit dem Risiko, die Investition nach dem Ende der Ausbildung an die Konkurrenz zu verlieren. Er könnte zwar versuchen, den Ausbildungsinhalt möglichst auf jene Dinge zu beschränken, die den Arbeitnehmenden bei der Konkurrenz nichts nützen. Aber dies ist ja gerade ein Merkmal der erfolgreichen Lehrlingsausbildungsmodelle in den deutschsprachigen Ländern, dass die Ausbildungspläne absichtlich so ausgestaltet sind, dass die Mehrheit des Erlernten bei möglichst vielen Arbeitgebern eingesetzt werden kann. Nur damit kann man gewährleisten, dass die ausgebildeten Fachkräfte später im Erwerbsleben auf dem Arbeitsmarkt auch mobil sein können. Das schützt sie vor betriebspezifischen ökonomischen Schocks und garantiert, dass die Ausbildung für talentierte Jugendliche attraktiv bleibt.

Wie aber ist es zu erklären, dass es in den deutschsprachigen Ländern trotzdem zu einer Ausbildung durch den Arbeitgeber kommt, wenn dieser die dadurch entstehenden Kosten nicht tragen will? In der ursprünglichen Humankapitaltheorie ging man davon aus, dass die Mitarbeitenden selbst diese Kosten zu tragen hätten, sie profitierten ja später in Form höherer Löhne auch davon. Während bei der Weiterbildung eine erfahrene Fach-

Ein Lehrlingswesen braucht keine Subventionen

Die Schweizer Erfahrungen mit der Finanzierung verdienen grössere internationale Beachtung. Von Stefan C. Wolter

kraft sich durch einen etwas tieferen Lohn oder eine Ausbildung in der Freizeit durchaus an den Kosten beteiligen kann, ist dies bei Lernenden in der Grundbildung etwas schwieriger. Angesichts ihrer tiefen Produktivität und des hohen innerbetrieblichen Ausbildungsaufwands müssten viele nicht nur bereit sein, auf einen Lohn ganz zu verzichten, sondern gar ein Lehrlingsgeld zu bezahlen. Zu beobachten ist aber, dass moderne Lehrbetriebe schon lange kein Lehrlingsgeld mehr verlangen, und deutsche Untersuchungen seit den achtziger Jahren zeigen, dass die Ausbildungsbetriebe bereit sind, hohe Nettoinvestitionen bis zum Ende der Lehre zu tätigen. Damit erwiesen sich die theoretischen Herleitungen zur Ausbildungsfinanzierung der frühen Humankapitaltheorie recht schnell als nicht vollständig überzeugend.

Regulierungen schützen Investitionen

Den beiden Ökonomen Daron Acemoglu und Jörn-Steffen Pischke (1998) war Ende der Neunzigerjahre eine theoretische Erweiterung der Humankapitaltheorie zu verdanken, die die hohen Nettoinvestitionen der Ausbildungsbetriebe zu erklären vermochte. Arbeitsmarktregulierungen, wie beispielsweise ein stark ausgebauter Kündigungsschutz, bildeten gleichzeitig auch einen Schutz der Investitionen der Arbeitgeber vor Trittbrettfahrern. Wenn Arbeitgeber nur sehr schwer bestehendes Personal entlassen konnten, dann reduzierte dies auch die Zahl der offenen Stellen und somit die Möglichkeiten der frisch ausgebildeten Fachkräfte, ihren Ausbildungsbetrieb zu verlassen. Der Ausbildungsbetrieb konnte diesen Fachkräften demnach einen Lohn bezahlen, der leicht unter ihrer Produktivität lag, ohne riskieren zu müssen, dass ihm die Arbeitnehmer davonlaufen würden. Folglich hatte der Arbeitgeber auch nach dem Ende der Lehre noch Möglichkeiten, sich die Ausbildungskosten durch den Arbeitnehmer rückvergüten zu lassen.

Während sich die rigiden Regulierungen des Arbeitsmarktes positiv auf die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen auswirkten, hatten sie allerdings fragwürdige Nebenwirkungen, die gerade angelsächsische Länder davor zurückschre-

Stefan C. Wolter



pf. · Leiter der Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern, Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Co-Direktor des Swiss Leading House «Economics of Education» der Universitäten Bern und Zürich, Präsident der Experten-

gruppe Berufsbildung der OECD; Stefan C. Wolter ist auf bildungsökonomischem Gebiet sowohl national wie international eine Autorität. Dem Ökonomen kommt dabei nicht nur seine akademische Ausbildung mit Gastaufenthalten in den USA, sondern auch seine Erfahrung als Chefökonom im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (1995–1997) zugute. Derzeit lehrt er als Professor an der Universität Bern und als Gastprofessor an der Universität Basel. Zahlreiche empirisch gestützte mikroökonomische Forschungsarbeiten zu Fragen von Bildung, Arbeit und Migration münden in eine eindruckliche Publikationsliste.

cken liessen, sich die Berufsbildung zum Preis von Regulierungen des Arbeitsmarktes erkaufen zu wollen. Bleibt damit also als Schutz betrieblicher Ausbildungsinvestitionen vor Trittbrettfahrern tatsächlich nur die Umverteilung mittels Ausbildungsabgaben bei allen Betrieben übrig?

Dass es neben Abgaben, Subventionen und Arbeitsmarktregulierungen auch noch einen dritten Weg geben muss, hätte Forschenden eigentlich früh auffallen müssen: Wie hätte man sonst die Ausbildungsbereitschaft von Schweizer Betrieben erklären können, die weder nennenswerte Subventionen erhalten noch von einem überregulierten Arbeitsmarkt profitieren konnten? Erste repräsentative Kosten-Nutzen-Berechnungen für die Schweiz zur Jahrtausendwende zeigten denn auch, dass Schweizer Firmen im Gegensatz zu deutschen Ausbildungsbetrieben im Durchschnitt keine Nettoinvestition tätigten, sondern am Ende der Lehre im Durchschnitt ihre Ausbildungsausgaben gedeckt hatten. Durch einen geschickten Einsatz der Lernenden während der gesamten Ausbildungszeit schaffen es Schweizer Ausbildungsbetriebe, einen Nutzen zu erwirtschaften, der Lehrlingslöhne, Ausbilderstunden und weitere ausbildungsbezogene Ausgaben im Durchschnitt zu decken vermag.

Lernende produktiv einsetzen

Theoretisch betrachtet bilden die Schweizer Betriebe nach dem ursprünglichen Modell der Humankapitaltheorie aus, sie vermitteln mehrheitlich überbetrieblich verwendbares Wissen, dessen Kosten durch die Lohnmässigung der Lernenden gedeckt werden. Manch einer fragt sich dabei natürlich, ob ein solches Finanzierungsmodell denn nicht zum Nachteil der Lernenden ausfällt, wenn diese vielleicht durch übermässiges Arbeiten ihre Ausbildungskosten abzahlen müssen. Dass dem nicht so ist, zeigt wiederum ein Blick nach Deutschland, wo die Ausbildungsbetriebe im Zuge der durch Bundeskanzler Schröder initiierten Arbeitsmarktreflexionen ihr Ausbildungs- und somit auch ihr Finanzierungsmodell anpassen mussten. Diese Reformen führten dazu, dass ein Teil des Schutzes der Ausbildungsinvestitionen nach Lehr-Ende wegfiel und somit der Druck stieg, ein ausgeglicheneres Kosten-Nutzen-Verhältnis schon während der Lehrzeit zu erzielen. Deutsche Betriebe fingen also an, ihre Lernenden ähnlich wie Schweizer Betriebe vermehrt produktiv im Arbeitsprozess einzusetzen, anstatt sie wie früher vor allem in betriebseigenen Lernstätten Arbeit üben zu lassen.

Während sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis dadurch substanziell verbesserte, stieg in den Augen der Ausbildungsbetriebe auch die Qualität der Ausbildung. Die Betriebe meldeten nach der Reform eine deutlich höhere Produktivität ihrer Lernenden als vor der Reform (siehe Jansen u. a. 2015). Der vermehrte Einsatz der Lernenden in herausfordernden Tätigkeiten trug also mehr zum Aufbau von Fähigkeiten und Wissen bei als das frühere Simulieren von Arbeitsschritten. Produktion und Ausbildung als eine Einheit zu behandeln, führte zu einer Win-win-Situation für Ausbildungsbetriebe und Auszubildende.

Ist das Modell exportierbar?

Wenn Ausbildungsbetriebe die Ausgestaltung ihrer Lehre recht flexibel den herrschenden Marktbedingungen anpassen können, müsste man eigentlich davon ausgehen, dass man nicht nur das Ausbil-

dungsmodell als solches, sondern auch die spezifische Form der Kofinanzierung zwischen Arbeitgebern und Auszubildenden in interessierte Länder exportieren könnte. Wir sind dieser Frage mithilfe von mehreren Dutzend spanischer Betriebe nachgegangen und haben die Kosten-Nutzen-Relationen für den Fall simuliert, dass spanische Betriebe Lernende so ausbilden und so im Arbeitsprozess einsetzen wie vergleichbare Schweizer Betriebe (siehe Wolter und Mühlemann 2015). Die Simulationen zeigen, dass es grundsätzlich machbar sein sollte, auch in Spanien betriebswirtschaftlich ähnlich erfolgreich Lernende auszubilden wie in der Schweiz, wenn zwei Denkfehler in der Gesetzgebung aufgehoben werden könnten. Dazu gehört erstens eine gesetzlich auf zwei Jahre festgeschriebene maximale Ausbildungsdauer, die sich nach dem vollschulischen Curriculum richtet und übersieht, dass Ausbildungsbetriebe Lernende teilweise über eine viel längere Dauer im Betrieb produktiv einsetzen müssen. Dies nicht nur, um die Ausbildungskosten zu decken, sondern, wie die Erfahrung zeigt, auch, um das Niveau an Produktivität bei den Lernenden zu erreichen, welches ihnen ermöglicht, nach der Lehre auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Weiter verhindern die staatlich regulierten Mindestlöhne für Jugendliche in Ausbildung – wie in anderen europäischen Ländern – in den meisten spanischen Regionen eine genügend hohe betriebliche Rentabilität. Dies, weil sich diese Löhne an Löhnen für unqualifizierte Arbeitnehmende orientieren und nicht an der Ausbildungssituation. Erst wenn man in diesen Ländern beginnt, Lernende nicht als schlecht bezahlte Arbeitnehmende, sondern als hervorragend bezahlte Studierende zu sehen, wird sich auch hier die Win-win-Situation für Lernende und Betriebe einstellen können.

Inkohärente Bildungspolitik

Nicht alle Betriebe müssen in allen Lehrberufen schon beim Ende der Ausbildungszeit auf eine schwarze Null kommen. Ausbildung lohnt sich auch dann, wenn die Alternative zur eigenen Ausbildung, nämlich die Rekrutierung über den Arbeitsmarkt, noch teurer kommt. Einstellungs- und Einarbeitungskosten können bei sehr spezifischen Berufen, Technologien oder betrieblichen Anforderungen schnell einmal teurer kommen als ein paar tausend Franken oder Euro ungedeckter Ausbildungsinvestitionen (siehe Blatter u. a. 2015). Der Blick nach Spanien zeigt aber auch ein weiteres interessantes Hindernis für den Erfolg der Berufsbildung in den meisten Ländern. Die betrieblich basierte Ausbildung kann nicht gefördert werden, solange die Staaten an einem grosszügigen Ausbau oder Bewahren der anderen Bildungswege festhalten. Bei der Erhebung der Daten zu den Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten in Spanien zeigte sich, dass die spanischen Hochschulen den Arbeitsmarkt teilweise immer noch derart mit Absolventen fluten, dass einzelne Wirtschaftssektoren lieber vor den Türen der Hochschulen warten, als selbst Ausbildungskosten zu tragen.

Die ökonomische Theorie wird stark von den USA und die Empirie zusätzlich von ein paar grossen oder interessanten Ländern geprägt. Diese Kombination führte in der Wissenschaft und folglich auch in der Politik zur Ansicht, dass ein betrieblich basiertes Ausbildungswesen entweder durch Arbeitsmarktregulierungen geschützt oder durch Transfer- und Umverteilungssysteme unterstützt werden müsse – zwei Optionen, bei denen die Herzen von Ökonomen keine Freudensprünge machen und die deshalb den Preis für eine Lehrlingsausbildung für viele als zu teuer erscheinen lassen. Ein Blick in die Schweizer Empirie zeigt jedoch, dass eine qualitativ hochstehende Lehrlingsausbildung auch ohne Subventionen und Arbeitsmarktregulierungen möglich ist, wenn die Firmen wissen, wie sie Lernende produktiv einsetzen können und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen stimmen. Das macht die Schweizer Lehrlingsausbildung nicht nur als Ausbildungsmodell zum Vorbild, sondern auch als Finanzierungsmodell für Bildung. Schatzkanzler Osborne hätte sich vielleicht zuerst besser in der Schweiz umgesehen, bevor er sich entschloss, eine milliardenschwere Umverteilungsmaschinerie mit unsicherem Ausgang anzuwerfen.

Weiterführende Literatur

Daron Acemoglu, Jörn-Steffen Pischke (1998): Why do firms train? Theory and evidence. Quarterly Journal of Economics, 79–119.

M. Blatter, S. Muehleemann, S. Schenker und S. C. Wolter (2016): Hiring costs of skilled workers and the supply of firm-provided training. Oxford Economic Papers 68 (1), 238–257.

Anika Jansen, Mirjam Strupler Leiser, Felix Wenzelmann, Stefan C. Wolter (2015): Labor market deregulation and apprenticeship training profitability – a comparison of German and Swiss employers. European Journal of Industrial Relations, Vol. 21 (4), 353–368.

Stefan C. Wolter, Paul Ryan (2011): Apprenticeship. In: E. A. Hanushek, S. Machin und L. Wössmann (Eds.): Handbook of Economics of Education, Volume 3, Elsevier, 521–576.

Stefan C. Wolter, Samuel Mühlemann (2015): Apprenticeship training in Spain – a cost-effective model for firms? Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.