

Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung in der Schweiz

Subventionen per Gießkanne oder zielgruppenspezifisch?

Beschleunigter technologischer Wandel, Digitalisierung und Internationalisierung erfordern mehr als je die Bereitschaft aller Arbeitnehmer zur permanenten Weiterbildung, was selbst für gut ausgebildete Personen faktisch eine Pflicht zur Weiterbildung mit sich bringt. Damit stellen sich alte und teilweise auch neue Fragen zur Finanzierung. Anders als die öffentlich finanzierte formale Bildung wird die nicht-formale Bildung in der Schweiz – wie in den meisten industrialisierten Ländern – größtenteils privat finanziert, das heißt entweder durch den Arbeitgeber oder die sich bildende Person selbst. Wird Weiterbildung für alle Personen zu einer lebenslangen Aufgabe, so ist immer mehr eine generell stärkere Beteiligung des Staates bei der Finanzierung von Weiterbildung gefordert.

In der Schweiz wird das Ob und Wie staatlicher Finanzierung primär in direktdemokratischen Prozessen entschieden.



Autoren |

Dr. Stefan Denzler, stellvertretender Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

stefan.denzler@skbf-csre.ch

Prof. Dr. Stefan C. Wolter, Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)

stefan.wolter@skbf-csre.ch

Die Haltung der Bevölkerung ist daher besonders für Politik und Verwaltung relevant. Dies nicht zuletzt deshalb, weil neue öffentliche Finanzierungsvorhaben, die nicht über höhere Steuern finanziert werden können, Einschränkungen in anderen staatlichen Bereichen bedeuten. Um die Einstellungen in der stimm- und wahlberechtigten Bevölkerung zu ergründen, haben wir im Herbst 2019 durch die auf Befragungen spezialisierte Firma LINK ein sogenanntes Befragungsexperiment bei rund 6.000 Schweizerinnen und Schweizern durchführen lassen. Diese Art der Forschung schließt an frühere Untersuchungen zu verschiedenen Bildungsthemen an (siehe z.B. Cattaneo et al. 2019).*

Weiterbildungsfinanzierung – für wen?

In der öffentlichen Diskussion befürworten die einen, die Finanzierung auf alle Erwachsenen auszudehnen, während die anderen sie auf jene Personengruppen beschränken wollen, die heute, nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, die tiefsten Partizipationsraten bei der Weiterbildung aufweisen. Erstere argumentieren, eine Unterscheidung von formaler und nicht-formaler Bildung

sei künstlich geworden und somit auch eine Finanzierungsbeschränkung auf die formale Bildung nicht mehr zeitgemäß. Letztere setzen dagegen, der Staat würde bei einer generellen Finanzierung mehrheitlich jene Personen unterstützen, die sich schon heute ohne staatliche Hilfe weiterbilden (Mitnahmeeffekt), und dass es zudem auf der Seite der Unternehmen zu einem sogenannten „crowding out“ käme, dass also die Firmen ihre heutigen Investitionen in die Weiterbildung ihrer Arbeitnehmenden senken würden, da die Kosten neu auf den Staat und somit die Allgemeinheit überwälzt werden könnten (siehe dazu auch OECD 2019 oder Wolter 2008).

Das hier beschriebene Befragungsexperiment soll herausfinden, welche Bevölkerungsgruppen sich eher für eine generelle und welche sich eher für eine zielgruppenspezifische öffentliche Weiterbildungsfinanzierung aussprechen. Zudem wurde überprüft, ob sich die Präferenzen nach der Präsentation von Informationen zur Weiterbildung und zur Weiterbildungsfinanzierung ändern oder nicht.

Bevölkerungsbefragung

Die vorliegenden Analysen basieren auf Daten aus Online-Interviews (CAWI), die im Oktober 2019 mit 6.107

Schweizer Bürgerinnen und Bürgern im Alter von 18 bis 74 Jahren geführt worden sind. Die Zielpersonen wurden gemäß den Merkmalen Alter, Geschlecht, Sprachregion und Bildung ausgelost und sind repräsentativ für Personen mit schweizerischer Nationalität. Sie wurden unter anderem nach ihrer bevorzugten Finanzierungsmodalität bei der staatlichen Finanzierung von Weiterbildung gefragt (dies unter der Annahme, dass der Staat Weiterbildung öffentlich fördert). Dabei sollten die Teilnehmer aus vier unterschiedlichen Formen der öffentlichen Unterstützung eine auswählen. Die beiden Modelle generelle versus zielgruppenspezifische Finanzierung wurden zudem für eine Einfachauswahlfrage weiter differenziert: „Was müsste Ihrer Meinung nach die bildungspolitische Priorität im Bereich der Weiterbildung sein?“:

- a) Weiterbildung soll wie die obligatorische Bildung für alle öffentlich finanziert werden.
- b) Die berufliche Weiterbildung soll öffentlich finanziert werden.
- c) Weiterbildung soll nur für Personen mit geringer Bildung (das heißt ohne Berufsabschluss) subventioniert werden.
- d) Weiterbildung soll nur für Personen mit geringem Einkommen subventioniert werden (unabhängig vom Bildungsabschluss).

Die Antwortkategorien a und b schließen keine Personen aus der öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung aus. Die Antwortmöglichkeit b schränkt lediglich den Anwendungsbereich ein. Die Antwortkategorien c und d schränken hingegen den Kreis der Begünstigten ein, aber nach zwei unterschiedlichen Kriterien. Während die Antwortmöglichkeit c dem Geist des schweizerischen Weiterbildungsgesetzes folgt und die öffentliche Finanzierung auf formal schlecht gebildete Personen beschränkt, wird bei der Antwortkategorie d hohes Einkommen als Ausschlusskriterium genommen und folgt somit beispielsweise der Umsetzung des Gutscheinmodells des Kantons Genf (Cour des comptes 2006).

Interventionen mit Information

Weil davon auszugehen ist, dass längst nicht alle Befragten wissen, wie Weiterbildung heute in der Regel finanziert wird und wer davon profitiert, wollte man

auch herausfinden, ob bestimmte Informationen einen Einfluss auf die Haltung der Bevölkerung zur öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung haben. Daher wurden im Sinne eines Experiments mit Informationsinterventionen (information treatment experiment) jeweils einer zufällig ausgewählten Teilstichprobe der Teilnehmenden neben der Grundfrage noch unterschiedliche, aber faktische Hintergrundinformationen gegeben. Da die Teilstichproben zufällig zusammengesetzt sind, sind Vergleiche der Antworten zwischen den Gruppen möglich. So kann geklärt werden, ob und auf welche Informationen reagiert wird. Folgende Informationen wurden in den Treatments gegeben:

1. Seit 2018 finanziert der Bund den Teilnehmenden der Höheren Berufsbildung 50 Prozent der Kosten von Vorbereitungskursen für die eidgenössischen Prüfungen (mit einem maximalen Unterstützungsbeitrag von 10.000 Fr.).
2. 90 Prozent aller Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung werden durch ihren Arbeitgeber unterstützt (in Form von Geld und/oder Arbeitszeit).
3. In der Schweiz nimmt eine Person mit Hochschulabschluss mehr als viermal so oft an Weiterbildung teil wie eine Person ohne nachobligatorische Ausbildung (also beispielsweise ohne Lehrabschluss).

Wenn ein bestimmtes Informationstreatment eine Wirkung auf das Antwortverhalten hat, kann davon ausgegangen werden, dass die Information vorher nicht bekannt war und zudem für die Meinungsfindung als relevant erachtet wird. Wenn ein Treatment keine Wirkung hat, ist allerdings unklar, ob die Information als irrelevant erachtet wird oder ob sie bereits bekannt und somit schon in die Antworten der Gruppe ohne Informationstreatment eingeflossen ist.

Ergebnisse der Befragung

Welche Allokationsform öffentlicher Mittel für die Weiterbildung hätte die größte Chance an der Urne, wenn darüber abgestimmt würde: das Gießkannenprinzip oder eine zielgruppenspezifische Bemessung der Subventionen? Die Auswertung der Antworten der Teilstichprobe ohne Zusatzinformationen zeigt, dass eine gute Mehrheit der Bevölkerung (58 Prozent) der

Abb. 1: Finanzierung der Weiterbildung (Zustimmung in Prozent)

	Basis	Treatment 1	Treatment 2	Treatment 3
alle subventionieren	57.6	55.5	57.8	52.6
nur Zielgruppen subventionieren	42.4	44.5	42.2	47.4

Meinung ist, der Staat solle Weiterbildung, wie die obligatorische Bildung, für alle finanzieren. 42 Prozent sprechen sich für eine zielgruppenspezifische Unterstützung aus; entweder sollen Geringqualifizierte (9 Prozent) unterstützt werden oder Personen mit geringem Einkommen (33 Prozent). Die verschiedenen Interventionen mit faktischer Hintergrundinformation ändern die Verteilung der Einstellungen nur unwesentlich. Einzig die Information, dass sich Hochschulabsolventen viel häufiger weiterbilden, vermag die Zustimmung für eine breite öffentliche Finanzierung der Weiterbildung um fünf Prozentpunkte statistisch signifikant zu reduzieren. Die Zustimmung zu den beiden Verteilungsmodi ist dann in etwa unentschieden (vgl. Abbildung 1).

Bei der Untersuchung fiskalpolitischer Präferenzen hinsichtlich der Finanzierung von Weiterbildung müssen in erster Linie Faktoren wie Alter (Cattaneo/Wolter 2009), Geschlecht, Bildungsstand, Einkommen oder politische Orientierung (vgl. Oberndorfer/Steiner 2007) berücksichtigt werden. Da sich die Befragten ja nicht nur jeweils in einem der erwähnten Kriterien unterscheiden, werden in diesem Artikel nur jene Gruppenunterschiede thematisiert, die sich unter der Berücksichtigung aller Charakteristiken als statistisch signifikant erwiesen haben.

Wie die weiteren Auswertungen zeigen (Abbildung 2), befürworten Jüngere eine generelle Weiterbildungsfinanzierung (66 Prozent), und auch bei den Älteren sind es noch 60 Prozent. Die mittlere Altersgruppe hingegen, die in der Mitte des Erwerbslebens steht und häufig auch die größte Steuerlast zu tragen hat, ist am kritischsten gegenüber einer generellen Finanzierung der Weiterbildung eingestellt. Diese Personen reagieren kaum auf die Informationsinterventionen. Die Altersgruppen mit hoher Zustimmung für eine generelle Weiterbildungsfinanzierung reagieren stärker auf Informationsinterventionen (beispielsweise auf das Treatment 3 „Teilnahmedisparität zwischen Hoch- und Geringgebildeten“): So reduziert sich danach der Anteil der Zustimmenden für eine ge-

nerelle Subventionierung am stärksten bei der ältesten Gruppe (vgl. Abbildung 2).

Abb. 2: Finanzierung der Weiterbildung nach Alter (Zustimmung in Prozent)

Alter: jüngstes Quartil (<32)		
	Basis	Treatment 3
alle subventionieren	65.8	59.7
Zielgruppen subventionieren	34.2	40.3
Alter: mittlere Quartile		
	Basis	Treatment 3
alle subventionieren	52.5	49.8
Zielgruppen subventionieren	47.6	50.2
Alter: oberstes Quartil (>57)		
	Basis	Treatment 3
alle subventionieren	60.5	51.4
Zielgruppen subventionieren	39.6	48.7

Hinsichtlich des Merkmals „Ausbildung“ stellen wir fest, dass die verschiedenen Bildungsschichten sich zwar in der Gruppe ohne Informationen in ihren Präferenzen für oder gegen eine generelle öffentliche Weiterbildungsfinanzierung nur wenig unterscheiden, sie reagieren hingegen teilweise recht unterschiedlich auf die Informationsinterventionen (vgl. Abbildung 3, nachfolgend). So sind es Personen mit Abschluss der höheren Berufsbildung, welche, im Vergleich mit Personen mit einem Hochschulabschluss, am stärksten auf die Information reagieren, dass Personen mit Hochschulausbildung sich schon heute viel stärker an Weiterbildung beteiligen. Bei diesen Personen geht nach dieser Information die Zustimmung für eine generelle Subventionierung um mehr als 10 Prozentpunkte zurück. Mit anderen Worten, die Zustimmung zu einer generellen Weiterbildungsfinanzierung geht zurück unter dem Eindruck, dass es hier zu einem Mitnahmeeffekt seitens des schon am höchsten qualifizierten Bevölkerungsteils kommen würde.

Literatur |

- Cattaneo, M. A./Schwerdt, G./Woessmann, L./Lergetporer, P./Werner, K./Wolter, S. C.: Information Provision and Preferences for Education Spending: Evidence from Representative Survey Experiments in Three Countries. SSRN Scholarly Paper No. 7936, 2019
- Cattaneo, M. A./Wolter, S. C.: Are the Elderly a Threat to Educational Expenditures? *European Journal of Political Economy*, 25, 2009, S. 25–236
- Cour des comptes: Évaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d’Etat. Commission externe d’évaluation des politiques publiques. 2006
- Oberndorfer, U./Steiner, V.: Generationen- oder Parteikonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben. *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik*, 8(2), 2007, S. 165–183

Abb. 3: Finanzierung der Weiterbildung nach Bildungsstufe (Zustimmung in Prozent)

Sekundarstufe II		
	<i>Basis</i>	<i>Treatment 3</i>
alle subventionieren	58,1	51,5
nur Zielgruppen subventionieren	41,9	48,5
HBB		
	<i>Basis</i>	<i>Treatment 3</i>
alle subventionieren	57,5	45,6
nur Zielgruppen subventionieren	42,5	54,4
Hochschule		
	<i>Basis</i>	<i>Treatment 3</i>
alle subventionieren	56,5	55,6
nur Zielgruppen subventionieren	43,5	44,4

Wie in praktisch allen politischen Fragen zur Rolle des Staates und zur Rolle der Privaten kann man einen beträchtlichen kulturell bedingten Unterschied zwischen französisch- und italienischsprachiger Schweiz einerseits und der Deutschschweiz andererseits feststellen. Erstgennante befürworten staatliche Lösungen und öffentliche Subventionen stärker, und zwei Drittel dieser Befragten tun dies auch bezüglich einer Weiterbildungsfinanzierung für alle (Deutschschweiz nur gut die Hälfte).

Wie erwartet, zeigt die Befragung, dass politisch links orientierte Personen, die in allen Belangen für ein stärkeres staatliches Engagement plädieren (vgl. z.B. Potrafke 2006 und 2012), auch ein stärkeres generelles staatliches Engagement bei der Finanzierung der Weiterbildung befürworten. Der Unterschied zwischen den politischen Polen beträgt fast 16 Prozentpunkte. Links- sowie mitteorientierte Personen reagieren auf das Informationstreatment 3 (Teilnahmedisparität zwischen Hoch- und Tiefqualifizierten) mit einer Reduktion ihrer Zustimmung zur Subventionierung für alle, während rechts orientierte Personen darauf nicht reagieren.

Was prägt die Präferenzen der Befragten?

Würde man heute in der Schweiz eine Abstimmung zur öffentlichen Finanzierung von Weiterbildung durchführen, wäre nicht klar, ob sich eine Mehrheit dafür fände. Würde den Bürgerinnen und Bürgern aber lediglich die Wahl zwischen einer generellen und einer zielgruppenspezifischen öffentlichen Finanzierung gegeben, würde an der Urne erstere siegen. Ausschlaggebend hierfür wären die überaus hohen Zustimmungsraten von Wählerinnen und Wähler aus den nicht deutschsprachigen Landesteilen der Schweiz und jenen, die politisch eher links stehen. Ein solcher Abstimmungssieg könnte laut dem hier durchgeführten Informationsexperiment nur durch den Hinweis an die Stimmbevölkerung gefährdet sein, dass sich Hochqualifizierte schon heute viermal häufiger weiterbilden als Geringqualifizierte. Interessant ist hingegen, dass Hinweise auf das starke privatwirtschaftliche Engagement der Arbeitgeber oder auf die Subventionierung der höheren Berufsbildung durch den Staat die Präferenzen der Befragten überhaupt nicht zu verändern vermögen. Die Möglichkeit, dass diese Informationen den Befragten schon vor dem Informationstreatment bekannt waren, kann man aufgrund anderer Befragungen als Erklärung für das Verhalten eher ausschließen. Somit bleibt als Erklärung, dass diese Informationen keinen Einfluss auf die Präferenzen der Befragten haben.

Während diese Befunde in einem Land wie der Schweiz mit ihrer direktdemokratischen Tradition unmittelbare Bedeutung haben, weil die hier befragten Personen sich zu solchen Fragen tatsächlich an der Urne äußern können, haben sie auch für andere Länder potenziell Bedeutung. Dort positionieren sich die politischen Parteien in derartigen Fragen ja so, dass sie bei Wahlen darauf hoffen können, der Wählerzuspruch lasse sich in dem Maße maximieren, als den Wählerinnen und Wählern bei der Stimmabgabe die Haltung einer politischen Partei zu solchen Fragen ebenfalls als relevant erscheint.

Fortsetzung Literatur |

OECD: Individuelle Weiterbildungskonten: Allheilmittel oder Büchse der Pandora? 2019
 Potrafke, N.: Parties Matter in Allocating Expenditures: Evidence from Germany. DIW Discussion Papers 652, 2006
 Potrafke, N.: Political cycles and economic performance in OECD countries: Empirical evidence from 1951–2006. Public Choice, 150(1–2), 2012, S. 155–179
 Wolter, S. C.: Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkungen sowie anderer Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz [Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung]. Bern 2008

*Die Daten stammen vom Leading House on the Economics of Education, welches finanziert durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, die Befragung durchführen liess. Die Autoren verdanken die Mitarbeit von Maria A. Cattaneo bei der Konzeption und Durchführung der Befragung.