Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung

m e n t s t r u c
t u r e l s e t f o n
c i o n n e l s e n
c o u r s n s
d e u t i t u t i n
q u e s o n t l
f a m i l l e (m o
n o p a r e n t a l i
t é , r e c o m p o
s i t i o n s f a

Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung

Trendbericht SKBF Nr. 7

Trendbericht

SKBF
Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa
Swiss coordination centre for research in education

Schweizerische
Koordinationsstelle
für Bildungs-
forschung (SKBF)

Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung

Stefan C. Wolter
Stefan Denzler
Grégoire Evéquoz
Siegfried Hanhart
Olivier Nussbaum
Thomas Ragni
André Schläfli
Bernhard Weber

Trendbericht SKBF Nr. 7

Aarau, 2003

© Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
Entfelderstrasse 61
5000 Aarau

Layout: liber A – Buchherstellung, Miriam Dalla Libera, Basel
Umschlagillustration: Keystone, Zürich
Satz: Peter Meyer, SKBF
Druck: Albdruck, Aarau
Auflage: 600
ISBN 3-908117-67-4

INHALTSVERZEICHNIS

	Begleitwort	5
	Einleitung	7
	Theoretische Überlegungen	13
1	Allgemeine Überlegungen zur Finanzierung von Weiterbildung	15
2	Finanzierungsinstrumente für die Weiterbildung	25
	Partizipation an Weiterbildung in der Schweiz	39
3	Weiterbildungsverhalten in der Schweiz	41
4	Für die Weiterbildung relevante Einflussgrössen	48
	Finanzierung der Weiterbildung – Modelle und Erfahrungen	51
5	Finanzierung der Weiterbildung in der Schweiz – Bestandesaufnahme	53
6	Weiterbildungsmassnahmen für Arbeitslose in der Schweiz	74
7	Ausländische Erfahrungen und internationale Projekte in der Weiterbildungsfinanzierung	88
8	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	100
	Literaturverzeichnis	105

BEGLEITWORT

Wenn im Zeitalter des lebenslangen Lernens die durchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung lediglich knapp 40% beträgt und sich daran in den letzten zehn Jahren nichts verändert hat, wenn sich Personen mit höherem Bildungsstand dabei deutlich häufiger weiterbilden als Personen ohne nachobligatorische Ausbildung und auch Betriebe vor allem die Bildungsprivilegierten unterstützen, wenn Frauen gegenüber Männern eklatant benachteiligt sind, weil sie zu 70% ihre Weiterbildung selbst berappen müssen, dann steht es mit der schweizerischen Weiterbildungspolitik nicht zum Besten. Dann helfen verbale Bekenntnisse von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zum lebenslangen Lernen nicht weiter. Dann ist es die Verantwortung der problemlösungsorientierten Politik, selbstkritisch die bisherige Weiterbildungspolitik zu hinterfragen und den Blick für neue, effizientere und effektivere Fördermassnahmen für die eindeutig benachteiligten Personengruppen zu öffnen.

Diese Einsicht war für Ständerat und Nationalrat Anlass, vom Bundesrat einen Situationsbericht mit umsetzbaren Vorschlägen für den Einsatz von nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten zu verlangen. Ausdrücklich hat das Parlament dabei auch auf die Erprobung in Pilotversuchen verwiesen. Der Grundlagenbericht mit seiner umfassenden Auslegeordnung, der deutlichen Empfehlung für gezielte Pilotversuche und konkreten Vorschlägen dazu liegt nun mit dieser Studie vor. Es ist darum jetzt an der Politik, an Bundesrat und Parlament, im Sinne der Schlussfolgerungen zu handeln und die vorgeschlagenen Anschlussschritte einzuleiten.

Das Forum Weiterbildung Schweiz, das die Erarbeitung der Studie begleitet hat, ist interessiert an einer aufmerksamen Aufnahme und breiten Diskussion des Berichts und unterstützt ausdrücklich die Empfehlung nach gezielten, vertieften Pilotversuchen.

Vreni Müller-Hemmi, Nationalrätin
Präsidentin Forum Weiterbildung Schweiz

EINLEITUNG

Vorgeschichte und Mandat

Seit einigen Jahren erhält die Frage nach der Teilnahme der Bevölkerung an Weiterbildung vermehrte Aufmerksamkeit in Öffentlichkeit und Politik. Die Notwendigkeit lebenslangen Lernens ist heute unbestritten. Internationale Vergleichsstudien wie etwa das jüngste OECD-Länderexamen zur Erwachsenenbildung (OECD 2003b) bescheinigen der Schweiz zwar eine mittlere Beteiligungsquote bei der Weiterbildung, belegen aber gleichzeitig eine relativ hohe Disparität der Teilnehmenden nach Bildungsniveau. Die zentrale Frage neben jener, wie Weiterbildung mit Produktivität, Vollbeschäftigung und Wohlstand zusammenhängt, ist nun die, wie bildungsferne Bevölkerungskreise, namentlich wenig qualifizierte Arbeitskräfte, zu Weiterbildung motiviert werden.

Damit das Konzept des lebenslangen Lernens umgesetzt werden kann, muss die Frage der Finanzierung von Weiterbildung diskutiert und geklärt werden. In letzter Zeit sind im In- und Ausland verschiedene Initiativen lanciert worden, die neue Wege in der Finanzierung aufzuzeigen und zu erproben versuchen. Darunter ist vor allem das Konzept der nachfrageorientierten Finanzierung ein viel versprechender Ansatz. Er lenkt den Fokus der Unterstützung weg von den Anbietern hin zu den Nachfragenden, etwa mittels Gutscheinen oder mittels erleichterten Sparens.

Aufsehen erregte ein 2000 in England gestarteter Versuch mit Lernkonten (Learning Accounts). Aus ihm hat sich in der Folge ein internationales Netzwerk [1] entwickelt.

In der Schweiz hat insbesondere der Kanton Genf mit einem neuen Weiterbildungsgesetz und einem Bildungscheck Pionierarbeit geleistet. Diese Erfahrungen bringt die Schweiz seither in internationalen Projekten zur Weiterbildungsfinanzierung ein und erhält im Gegenzug Einblick in den Kenntnisstand in verschiedenen Partnerstaaten.

1 European Learning Accounts Project (ELAP), siehe Kapitel 7

Auf Bundesebene führte eine Standesinitiative des Kantons Solothurn schliesslich zu einem Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur zur nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung; es wurde im März 2001 von National- und Ständerat überwiesen. [2] Mit dem Postulat wurde der Bundesrat ersucht, dem Parlament einen Bericht über Möglichkeiten nachfrageorientierter Finanzierung der Weiterbildung [3] vorzulegen. Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung dieses Auftrags.

Der Auftrag lautete wie folgt:

«Das System soll so geändert und ergänzt werden, dass an Stelle oder zusätzlich zur Finanzierung des Bildungsangebots die Nachfrage finanziert wird mit dem Ziel, die Beteiligung an der Weiterbildung zu stärken und den Zugang zum lebenslangen Lernen für alle zu gewährleisten.

Für den Systemwandel sind Modelle auszuarbeiten und wenn möglich Pilotversuche zu definieren, die alle Angebote der Weiterbildung einbeziehen und die aus unterschiedlichen Finanzierungsarten resultierenden verschiedenartigen Interventionsmöglichkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden berücksichtigen. Der Bericht soll klären, für welche Angebote in welchen Bereichen ein derartiger Systemwechsel erwünscht ist, wie die Berechtigung zum Bezug von Gutscheinen auszugestalten ist, welche Auswirkungen die Nachfragefinanzierung auf die Vielfalt, Kontinuität und Qualität des Bildungsangebotes haben kann und in welcher Beziehung zum Stipendienwesen die Bildungsgutscheine stehen.

Zu berücksichtigen sind Erfahrungen aus dem Ausland, die Vorarbeiten zur Revision des Berufsbildungsgesetzes und der Bericht über Weiterbildung. Das Forum Weiterbildung Schweiz ist einzuladen, die Ausarbeitung des Berichtes zu begleiten.» [4]

Der Bundesrat gelangte in der Folge an das Forum Weiterbildung Schweiz, welches den Auftrag präzisierte und an eine Expertengruppe weiterleitete, die auch als Autorschaft dieses Berichts erscheint. Die Studie soll insbesondere die in der Schweiz bestehenden Finanzierungsmodelle sowie einige ausländische Modelle aufzeigen und beschreiben. Auch sollen Erfahrungen mit Weiterbildung im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung in die Studie einflie-

---

2 Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur vom 16. November 2000

3 Unter dem Begriff Weiterbildung wird die Bildung Erwachsener nach Abschluss einer ersten Ausbildung verstanden, und zwar sowohl die berufsorientierte Weiterbildung und die allgemeine Erwachsenenbildung als auch die Bildung Erwerbsloser.

4 Postulat 00.3605

ssen. Um die konzeptuelle Einordnung der verschiedenen Modelle zu erleichtern, werden die gesammelten Beobachtungen in einen theoretischen Rahmen eingebettet.

Anlässlich der Präsentation des Zwischenberichts einigte sich das Forum Weiterbildung auf folgende Grundsätze:

1. Nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierung ist generell geeignet, eine Wettbewerbswirkung durch die Nachfragenden zu erzielen. Der Markt besteht heute schon vornehmlich aus privaten Anbietern; es gibt nur wenig öffentliche Anbieter.
2. Eine nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung kann mit verschiedenen Instrumenten erreicht werden, und es stehen auch mehrere zur Verfügung. Ihre Vor- und Nachteile müssen diskutiert werden.
3. Eine Kombination mit nicht nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten ist dabei denkbar und auch erwünscht.
4. Die wichtigsten Fragen – die politisch beantwortet werden müssen – sind einerseits die nach dem Personenkreis, der unterstützt werden soll, und andererseits die nach den zu fördernden Kursinhalten.
5. Bei einer nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung sind die Akkreditierung und die Kontrolle der Anbieterqualität von zentraler Bedeutung.
6. Pilotprojekte sollen initiiert werden, welche die Tauglichkeit einzelner Instrumente besser untersuchen. Die Expertengruppe unterbreitete hierzu Vorschläge, die aber nicht Gegenstand dieses Berichts sind und politisch diskutiert werden müssen.

Aufbau des Berichts

Der erste Teil der Studie stellt generelle Überlegungen zur Finanzierung von Weiterbildung vor. Zum einen geht es um die Frage, wer Weiterbildung finanzieren soll; zum anderen werden die verschiedenen Finanzierungsinstrumente systematisch beschrieben und auf die von ihnen zu erwartende Wirksamkeit befragt
.
Im zweiten Teil werden Erkenntnisse hinsichtlich des Weiterbildungsverhaltens aus der Statistik zusammengefasst und die die Beteiligung beeinflussenden Grössen analysiert.

Der dritte Teil ist der konkreten Situation in der Schweiz und im Ausland gewidmet. Wie wird Weiterbildung finanziert? Welche Praktiken und Modelle kommen

dabei zum Tragen? Das Kapitel umfasst eine Bestandesaufnahme der Finanzierungspraktiken in der Schweiz, behandelt die Weiterbildung von Erwerbslosen in unserem Land und beschreibt ausländische Modelle und Erfahrungen.

Abschliessend werden die dargelegten theoretischen Betrachtungen und die geschilderten Erfahrungen zusammengefasst und gewürdigt. Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen basieren auf den Diskussionen im Rahmen der Arbeitsgruppe. Sie stellen eine Orientierungshilfe im komplexen Themenbereich der Weiterbildungsfinanzierung dar, zeigen die zentrale Problematik auf und weisen auf mögliche Handlungsfelder hin.

Auftraggeber und Projektgruppe

Wie erwähnt, hat der Bundesrat den Auftrag des Postulats dem Forum Weiterbildung Schweiz übertragen, und dieses setzte zusammen mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) die Projektgruppe ein, in deren Rahmen der vorliegende Bericht entstanden ist. Die Gruppe setzte sich zusammen aus Vertretern des Forums Weiterbildung Schweiz, der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) sowie der Universität Genf. Diese Zusammensetzung gewährleistete einerseits die Verbindung zum Genfer Projekt und zum internationalen Projekt ELAP; andererseits waren mit der SKBF, der Universität Genf und dem Seco Fachleute aus dem Bereich der Bildungsforschung und der Arbeitsmarktpolitik vertreten.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren:

- Stefan Denzler, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Aarau
- Grégoire Evéquoz, Direktor im Office d'orientation et de formation professionnelle (OOFP), Genf
- Prof. Siegfried Hanhart, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE), Universität Genf
- Olivier Nussbaum, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern
- Dr. André Schläfli, Direktor des Schweizerischen Verbands für Weiterbildung (SVEB), Delegierter ELAP, Leiter der Arbeitsgruppe, Zürich
- Bernhard Weber, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern
- PD Dr. Stefan C. Wolter, Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Aarau

Zum Begriff Weiterbildung

Ein allgemein akzeptiertes Begriffsverständnis für den Bereich Weiterbildung existiert nicht. Die Vielfalt von Inhalten, Interessen und Akteuren, aber auch die fliessenden Übergänge zwischen Erstausbildung und Weiterbildung sowie zwischen beruflicher und allgemeiner Weiterbildung sind Gründe für die Disparatheit des vorherrschenden Begriffsverständnisses und für die Vielzahl konkurrierender verschiedener Definitionen (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002).

Weiterbildung ist in einen gesellschaftlichen Kontext eingebettet und dadurch eng mit kulturellen, regionalen und ökonomischen Bedingungen verbunden. Weiterbildung im weitesten Sinne ist nur schwer abzugrenzen von sozialer Arbeit, Arbeitsmarktpolitik, Organisationsentwicklung oder Lehre an Schulen. Inhalte von Weiterbildung können praktisch alle Aspekte gesellschaftlichen Handelns beinhalten und in institutionalisierten oder auch informellen, selbstgesteuerten Prozessen erworben werden (Nuissl 2002).

Noch umfassender ist das neuere Konzept vom lebenslangen Lernen (Lifelong Learning), das im internationalen Kontext immer häufiger verwendet wird und das die Gesamtheit aller Lernformen über den ganzen Lebenszyklus hinweg meint.

In diesem Bericht gehen wir von einem integralen Verständnis von Weiterbildung aus, wie es auch von den Postulanten vertreten wird. [5] Unter Weiterbildung verstehen wir im Folgenden jede Form organisierten Lernens (formaler, nicht-formaler und informeller Natur) nach Abschluss einer ersten Ausbildung. Weiterbildung wird heute nicht mehr nach dem Inhalt in berufliche und allgemeine Weiterbildung unterteilt (Gonon & Schläfli 1999; Behringer 1999; Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2000).

Die Schwierigkeiten der Abgrenzung der Weiterbildung von anderen Bildungsbereichen sowie der allgemeinen von der beruflichen Weiterbildung führen dazu, dass verschiedene Erhebungen, Statistiken oder firmenspezifische Informationen auf unterschiedlichen Konzepten beruhen. Dem ist durch entsprechende Präzisierun-

5 Vgl. Anmerkung 4.

gen Rechnung zu tragen.
Der Thematik willen und um die Auskünfte von befragten Unternehmen exakt wiedergeben zu können, nehmen wir gelegentlich folgende Präzisierung vor und bezeichnen mit «allgemein orientierter Weiterbildung» Weiterbildungskurse, die jemand aus vorwiegend ausserberuflichen Gründen belegt. Entsprechend verwenden wir die Bezeichnung «beruflich orientierte Weiterbildung» für Weiterbildung, die hauptsächlich aus beruflichen Gründen erfolgt und in erster Linie den Anforderungen einer bestimmten Arbeit bzw. einer betrieblichen Funktion entspringt (Lischer et al. 2001).

Im Rahmen der beruflich orientierten Weiterbildung wird in der Humankapitaltheorie nach Becker zwischen genereller (general training) und betriebsspezifischer Weiterbildung (specific training) unterschieden. Generelle Weiterbildung beinhaltet die allgemeine Ausbildung beruflicher Fertigkeiten (z. B. die Spezialisierung eines Mediziners), die eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter unabhängig vom Arbeitgeber einsetzen kann. Investition in generelles Humankapital, also in genereller Weiterbildung erworbenes Wissen, ist an die jeweilige Arbeitskraft gebunden und wird daher im Fall eines Stellenwechsels vom Arbeitnehmer mitgenommen. Betriebsspezifische Weiterbildung (etwa zur Bedienung einer Maschine in einem ganz bestimmten betrieblichen Arbeitsprozess) hingegen bezieht sich auf Wissen, das direkt an die Berufsausübung in einem spezifischen Betrieb gebunden ist und folglich nicht zu einem anderen Arbeitgeber transferiert werden kann (Becker 1964).

Theoretische Überlegungen

1 ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR FINANZIERUNG VON WEITERBILDUNG

Wer soll Weiterbildung finanzieren?

Weiterbildung wird aus den unterschiedlichsten Motiven betrieben. Diese können monetärer oder auch nicht-monetärer Natur sein. Unabhängig davon kann aber festgestellt werden, dass Weiterbildung nur dann betrieben wird, wenn man sich davon einen Nutzen verspricht. Aus Effizienzgründen liegt weiter nahe, dass Weiterbildung generell durch jene Personen oder Personengruppen zu finanzieren ist, die daraus Nutzen ziehen. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Nachfrage nach Weiterbildung auch dem durch den Nutzen gerechtfertigten Ausmass entspricht.

Da aber nicht nur die sich weiterbildenden Personen einen Nutzen aus der Weiterbildung ziehen, ist die Frage nach der Finanzierung nicht trivial. Neben dem privaten Nutzen, der einer sich weiterbildenden Person oder der Unternehmung erwachsen kann, die diese Person beschäftigt, kann durch die Weiterbildung auch so genannter gesellschaftlicher Nutzen entstehen. Für die Finanzierungsfrage bedeutet dies, dass sich diese Gesellschaft in dem Ausmass, wie ihr oder Teilen von ihr ein Nutzen aus der Aktivität Einzelner entsteht (= externer Nutzen), auch an den Weiterbildungskosten beteiligen sollte. Wird der Anteil des gesellschaftlichen Nutzens dem Nachfrager nicht entschädigt, besteht die Gefahr einer für die Gesellschaft suboptimalen Nachfrage nach Weiterbildung. Vereinfacht gesagt heisst dies, dass man von einzelnen Individuen nicht erwarten kann, dass sie sich auf eigene Kosten weiterbilden, wenn der Nutzen dieser Weiterbildung ganz oder teilweise gar nicht bei ihnen selbst anfällt, sondern beispielsweise beim Arbeitgeber, den Sozialversicherungen oder anderen Arbeitnehmern. Bildet sich die betreffende Person nun weniger, weil sie keinen Nutzen aus der Weiterbildung ziehen kann, dann entfällt auch der Nutzen, der bei anderen angefallen wäre. Somit haben diese grundsätzlich einen Anreiz, die Weiterbildungsanstrengungen anderer ganz oder teilweise zu finanzieren (siehe auch Kasten 1, Seite 22).

Es gibt aber auch Weiterbildung, bei der ausser für die sich weiterbildende Person kaum weiterer Nutzen entsteht. In diesem Fall, also bei Weiterbildung ohne externen Nutzen, entspricht die Höhe der privaten Nachfrage schon der optimalen Menge; eine staatliche Subventionierung hätte verzerrende Wirkungen (siehe auch Kasten 2, Seite 23), in der ökonomischen Literatur als Substitutions- bzw. Mitnahmeeffekt bezeichnet. Von Mitnahmeeffekt spricht man dann, wenn das sich

weiterbildende Individuum sein Weiterbildungsverhalten trotz staatlicher Subvention nicht ändert. Eine Subvention führt dann meistens dazu, dass sie lediglich dazu verwendet wird, einen Teil der Weiterbildung nicht selber zu finanzieren, statt dass mehr Weiterbildung nachgefragt würde. In diesem Falle substituiert die begünstigte Person ihre eigene Zahlung teilweise durch die staatliche Subvention (= Substitutionseffekt). [6] Falls mehr Weiterbildung (im maximalen Umfang der staatlichen Subvention) nachgefragt wird, dann höchstens, weil die Subvention wie eine Einkommenserhöhung wirkt und das Mehr an Einkommen für entsprechend mehr Weiterbildung ausgegeben wird. Ist der Nutzen aber vor allem privater Natur, gewinnt die Öffentlichkeit durch diese Erhöhung der nachgefragten Menge an Weiterbildung nichts.

Mitnahme- oder Substitutionseffekte bei der Weiterbildung sind häufig zu beobachten. Hinweise auf solche Effekte können etwa sein, dass sich nach einer Einführung öffentlicher (Teil-)Finanzierung von Weiterbildungsmassnahmen die Gesamtmenge an Weiterbildung nicht erhöht oder auch dass sich immer noch die gleichen Personen weiterbilden wie vor der Einführung der Massnahme.

Die beschriebenen Fälle zeigen, dass erstens die Frage, wer Weiterbildung finanzieren soll, primär vom Nutzen abhängt, der aus ihr gezogen wird, und dass zweitens eine nicht adäquate Aufteilung der Weiterbildungskosten auf Private und Allgemeinheit zu Verzerrungen verschiedenster Art führen kann.

Bei einer Diskussion der Weiterbildungsfinanzierung ist deshalb primär zu untersuchen, welcher Nutzen durch die Weiterbildung entsteht und wem er zufliesst. Erst in zweiter Linie, bei Vorliegen von externem Nutzen, stellt sich die Frage, mit welchen Finanzierungsinstrumenten eine öffentliche Abgeltung dieses Nutzens vorzunehmen ist und wie sich unterschiedliche Finanzierungsinstrumente bezüglich der Anreize oder auch der Verteilungsgerechtigkeit unterscheiden.

---

6 Substitutionseffekte werden häufig als Argumente gegen Bildungsgutscheine im Schulbereich verwendet. Es wird argumentiert, ein Bildungsgutschein führe lediglich dazu, dass jene Eltern, die ihre Kinder in jedem Falle an eine Privatschule schicken würden, nun einfach einen Teil der Kosten von der Allgemeinheit zurückerstattet erhalten, ohne dass daneben weitere Verhaltensänderungen provoziert würden (siehe etwa Wolter 2001a, Appendix 1).

Welcher Nutzen fällt bei Weiterbildung an?

Generell können drei Ebenen von Nutzen (auf Mikro-, Meso- und Makroebene) unterschieden werden, die sich auch im Konkretisierungsgrad des Nutzens unterscheiden (siehe bspw. Balzer 2001). [7]

a) Emanzipation, persönliche Entfaltung / Förderung der privaten Innovations- und Entwicklungsfähigkeit / Anpassung Einzelner an gesellschaftliche und politische Veränderungen usw.
b) Verhinderung von Arbeitslosigkeit in bestimmten Risikogruppen / Integration von Personen mit Benachteiligungen in Wirtschaft und Gesellschaft usw. (siehe etwa OECD 1999).
c) Bildungsbeteiligung der gesamten Bevölkerung / Lernzuwachs der gesamten Gesellschaft, Innovationsfähigkeit der Gesamtwirtschaft usw.

Auf allen drei Ebenen kann nach privatem und öffentlichem Nutzen unterschieden werden. Viele Effekte der Weiterbildung weisen aber auch einen gemischten Nutzen auf. Dies bedeutet, dass selbst dort, wo der individuelle Nutzen dominiert (etwa die persönliche Entfaltung), positive Spill-overs auf andere Personen oder Personengruppen und somit ein externer Nutzen nicht ausgeschlossen werden können. [8] Generell wird jedoch davon ausgegangen, dass mit zunehmender Bildung der Anteil der positiven Externalitäten ab- und der Anteil des privaten Nutzens zunimmt. Aus diesem Grunde ist beispielsweise eine öffentliche Finanzierung der obligatorischen Schulzeit in praktisch allen Ländern unbestritten, während schon bei einer Ausbildung auf Tertiärstufe diese Einigkeit nicht mehr gegeben ist. Für die Weiterbildung bedeutet dies, dass gewisse externe Effekte zwar nicht bestritten werden, diese aber im Vergleich zum privaten Nutzen deutlich sekundärer Natur sind. Ausnahmen davon gibt es sicherlich dort, wo es sich bei der Weiterbil-

7 Da der Nutzen von Weiterbildung schwer messbar ist, sind empirische Untersuchungen dazu (vor allem quantitativer Art) relativ selten. Dadurch entsteht manchmal der Eindruck, Weiterbildung stifte gar keinen Nutzen. Wir gehen hier aber davon aus, dass Weiterbildung generell einen Nutzen stiftet, und interessieren uns primär dafür, wer von diesem Nutzen profitiert. Der Nutzen kann dabei sowohl monetärer wie nicht-monetärer Natur sein.

8 Obwohl theoretisch unbestritten ist, dass durch Bildung ein positiver externer Nutzen (eine so genannte soziale Bildungsrendite) entstehen kann, ist es empirisch sehr schwierig, diesen nachzuweisen und gegebenenfalls gar zu beziffern. Neuere Forschungsergebnisse, die sich insbesondere auch auf bessere Datengrundlagen stützen können, zeigen durchaus die Bedeutung dieses sozialen Nutzens (siehe etwa Moretti 2002 oder OECD 2001). Es gibt aber keine den Autoren bekannten Untersuchungen, die spezifisch den sozialen Nutzen von Weiterbildung untersucht hätten.

dung um eine eigentliche Nachholbildung (also etwa das Nachholen einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II) handelt. Auch haben technologische oder soziale Umwälzungen die Bedeutung der öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung wieder ins Zentrum der politischen Betrachtung gerückt. Wenn etwa durch Weiterbildung grosse Teile der Gesellschaft an sich schnell oder radikal verändernde Arbeits- und Lebensbedingungen angepasst werden können, steigt der Anteil externen Nutzens sprunghaft an. Wenn derartige Veränderungen zwar periodisch, aber permanent auftreten, wird die Trennung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung möglicherweise künstlich und stellt letztere eine notwendige und natürliche Weiterführung der ersteren dar. [9]

Trotz dieser sicherlich überzeugender Argumente, weshalb auch die Weiterbildung einen nicht unerheblichen Anteil an externem Nutzen aufweist, haben doch gerade so genannte arbeitsmarktferne, d. h. nicht primär auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtete Typen der Weiterbildung einen hohen Konsumnutzen für die Einzelnen und einen nur geringen Anteil an externem Nutzen. In diesen Fällen führt eine substanzielle Beteiligung der Öffentlichkeit an den Kosten zu den in Abbildung 1 (Seite 22) beschriebenen Verzerrungen bei der Nachfrage nach Weiterbildung.

Wenn bisher vor allem nach privatem und öffentlichem Nutzen unterschieden wurde, muss auch darauf hingewiesen werden, dass der private Nutzen nicht nur der sich weiterbildenden Person zufällt, sondern dass der Nutzniesser auch der Arbeitgeber sein kann. Fällt der Nutzen der Weiterbildung beim Arbeitgeber an, so handelt es sich immer noch um einen privaten Nutzen, womit sich ein Eingriff der Öffentlichkeit in die Finanzierung ebenfalls nicht rechtfertigt. Wie sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Kosten der Weiterbildung zu teilen haben und wer sich welchen Teil und welche Form von Nutzen aneignen kann, dies wurde spätestens mit Becker zum Bestandteil der so genannten Humankapitaltheorie (siehe etwa Becker 1964). Diese Theorie unterteilt den Nutzen von Weiterbildung prinzipiell in zwei verschiedene Formen, eine generelle und eine betriebsspezifische. Generelle Fähigkeiten können vom Arbeitnehmer bei jedem Arbeitgeber gewinnbringend eingesetzt werden, während betriebsspezifische Fähigkeiten nur bei jenem Arbeitgeber einen Nutzen stiften, bei dem sie erworben wurden. Aus dieser Beobachtung entstand die in der klassischen Humankapitaltheorie geltende Finanzierungsregel, dass der Arbeitgeber sich lediglich an der Finanzierung von betriebsspezifischem Humankapital zu beteiligen habe.

---

9 Dies ist der Grundgedanke des so genannten Lifelong Learning.

Die Frage, in welchem Ausmass sich ein Arbeitgeber an den Weiterbildungskosten seiner Mitarbeiter beteiligen soll, lässt sich folgendermassen umformulieren: Wie viel vom durch die Weiterbildung geschaffenen Produktivitätszuwachs des Mitarbeiters kann der Arbeitgeber für sich nutzen, ohne dass er dem Mitarbeiter einen höheren Lohn bezahlen muss? Die Möglichkeit, einem Mitarbeiter einen unter seiner Produktivität liegenden Lohn zu zahlen, hängt wiederum von der Wahrscheinlichkeit ab, dass der Mitarbeiter keinen anderen Arbeitgeber findet, der ihm einen höheren Lohn zu bezahlen bereit ist. Diese Möglichkeit ist primär bei betriebsspezifischer Weiterbildung gegeben, weil kein anderer Arbeitgeber für diesen für ihn «wertlosen» Teil des Humankapitals zu bezahlen bereit wäre. Bei generellem Humankapital stellt sich die Frage aber anders, und bei so genannten «effizienten» Arbeitsmärkten wird die Wahrscheinlichkeit als hoch angenommen, dass ein anderer Arbeitgeber einen höheren Lohn bezahlen würde. Dies bedeutet, dass die Löhne etwa der Produktivität entsprechen, und deshalb wird auch die Neigung der Arbeitgeber, sich an den entsprechenden Weiterbildungskosten zu beteiligen, gering sein.

Nun gibt es aber die Beobachtung, dass viele Arbeitgeber trotzdem in das generelle Humankapital ihrer Mitarbeiter investieren. Dass sie dies tun können, ohne Gefahr zu laufen, dass die produktiver gewordenen Mitarbeiter zu anderen Arbeitgebern [10] wechseln, kann verschiedene Gründe haben. Die Erklärung, die im schweizerischen Zusammenhang entscheidend zum Verständnis des Verhaltens der Arbeitgeber und -nehmer beiträgt, ist jene von Acemoglu & Pischke (1999). Nach dieser Theorie muss man die Annahme, dass die Arbeitsmärkte effizient sind, aufgeben [11] und von Arbeitsmärkten ausgehen, auf welchen eine so genannte Compressed wage structure (komprimierte Lohnstruktur) zu beobachten ist (siehe auch Kasten 3, Seite 24).

---

10 Zu Arbeitgebern also, die sich als so genannte «Trittbrettfahrer» die Weiterbildungsanstrengungen der anderen Arbeitgeber zunutze machen würden.

11 Gründe für nicht-kompetitive Arbeitsmärkte gibt es viele, und in der Literatur hat sich bis jetzt keine der möglichen Erklärungen (wie etwa Informationsasymmetrien zwischen aktuellem Arbeitgeber und potenziellen Arbeitgebern, Koppelung von betriebsspezifischem und generellem Humankapital usw.) durchgesetzt. Durchgesetzt hat sich hingegen die Auffassung, dass realistischerweise eher von nicht-kompetitiven als von effizienten Arbeitsmärkten auszugehen ist.

Probleme und Vorteile von Weiterbildung bei einer komprimierten Lohnstruktur

Weiterbildungsinvestitionen lohnen sich für den Arbeitgeber in nicht-kompetitiven Arbeitsmärkten aufgrund der mit zunehmendem Training wachsenden Differenz zwischen Produktivität und Lohn mehr als in Ländern mit kompetitiven Arbeitsmärkten. In nicht-kompetitiven Arbeitsmärkten herrscht also eine grössere Initiative seitens der Arbeitgeber (empirisch bestätigt durch Brunello 2001), und der generelle Level an Weiterbildung ist gar höher als in effizienten Märkten, in denen die Weiterbildung in generelles Humankapital vom einzelnen Mitarbeiter bezahlt werden muss (siehe auch Kasten 3, Seite 24). [12]

Unter der Annahme, dass die Produktivität anfänglich die höchsten Zuwachsraten aufweist (Lernkurve ist noch steil), lohnt es sich für die Arbeitgeber, auch in Arbeitnehmer zu investieren, die ein tiefes Niveau an Humankapital aufweisen. Somit gelangen auch diese Arbeitnehmer in den Bereich der Produktivität, in dem die Differenz zwischen Produktivität und Löhnen am höchsten ist. Entscheidend für die Bereitschaft des Arbeitgebers, in die Bildung der Mitarbeiter zu investieren, ist allerdings das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Investition. Je nach Verlauf der Kostenkurve, die beispielsweise ein gewisses Mass an Fixkosten aufweisen kann, kann es sein, dass sich das Training von Arbeitnehmern mit einem sehr tiefen Niveau an Humankapital überhaupt nicht lohnt. Ein ähnliches Resultat ergibt sich dort, wo die Löhne von unqualifizierten Arbeitnehmern mittels Minimallohnvereinbarungen «künstlich» hoch gehalten werden und somit dem Arbeitgeber keine Gewinnmöglichkeiten lassen.

Die flache Lohnkurve führt aber auch dazu, dass für den Arbeitnehmer nur geringe Anreize für eine eigenfinanzierte Weiterbildung bestehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn er schon ein hohes Niveau an Humankapital aufweist: der Grenzertrag (d. h. die Zunahme des Lohnes) ist gering und die Kosten der Weiterbildung liegen fast immer darüber. [13]

---

12 In effizienten Arbeitsmärkten würden die Arbeitnehmer so lange in ihre Weiterbildung investieren, bis der Grenzertrag bei der Produktivität den Grenzkosten der Ausbildung entspricht. Dies gälte bei der Annahme, dass bei effizienten Arbeitsmärkten der Lohn gleich hoch wäre wie die Produktivität. In Abbildung 3 lässt sich erkennen, dass bei den unterstellten Verläufen der Produktivitäts- und der Kostenkurven das entstehende Investitionsoptimum t^w kleiner ist als jenes bei nicht kompetitiven Arbeitsmärkten t^f.

13 Bei einer Investition in die Weiterbildung von Seiten des Arbeitnehmers ist zu berücksichtigen, dass die Zeitperiode, in welcher die Investition durch höhere Erträge in Form höherer Löhne kompen-

Für Arbeitnehmer mit tiefem Humankapitalniveau würde sich eine Weiterbildung wegen der steilen Lernkurve zwar in vielen Fällen lohnen; ob sie darauf einsteigen, ist aber von zwei Dingen abhängig: (1) den Kosten für Weiterbildung, die im Grenzfall höher sein können als der Nutzen, (2) dem Funktionieren der Kreditmärkte, da bei einer längeren Ausbildung hohe Opportunitätskosten anfallen. Kreditmärkte sind aber häufig keine Lösung, da selbst bei funktionierendem Kreditmarkt bei den tief qualifizierten Arbeitnehmern der Kreditzinssatz schnell einmal höher ist als die Bildungsrendite. Sind die Zinssätze nicht zu hoch, besteht immer noch die Möglichkeit eines so genannten Credit crunch, d. h. aufgrund der grossen Risiken, die mit der Investition in Weiterbildung verbunden sein können, sind die Kreditinstitute unabhängig von der Höhe des Zinses gar nicht bereit, einen Kredit zu vergeben. [14]

Tief qualifizierte Arbeitnehmer sind weiter dadurch benachteiligt, dass sie sich der tiefen Löhne wegen die Ausgaben für Weiterbildung in der Regel weder «ersparen» noch durch eine Lohnreduktion erkaufen können.

---

siert werden kann, kürzer ist als bei der normalen Schulbildung. Die Bildungsrenditen sind deshalb in diesem Falle gerade bei länger dauernden Ausbildungen nicht nur klein, sondern häufig gar negativ (für empirische Berechnungen von Bildungsrenditen bei Weiterbildung siehe etwa Wolter und Weber 1999).

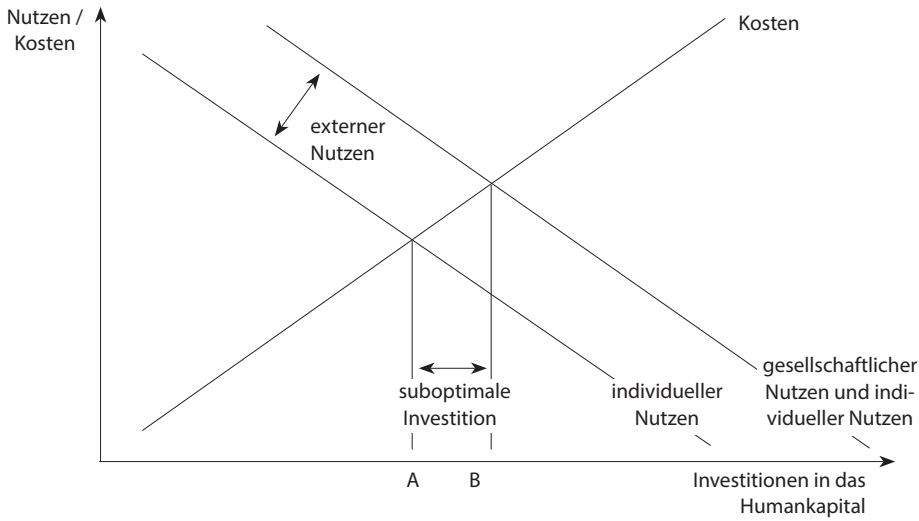
14 Eine neuere Übersicht über Formen des Marktversagens bei der Weiterbildung bietet Kapitel 5 des Employment Outlook (OECD 2003a).

Kasten 1: Nachfrage nach Weiterbildung

Der Zusammenhang zwischen individuellem und gesellschaftlichem Nutzen einerseits und der Nachfrage nach Weiterbildung andererseits ist in Abbildung 1 dargestellt. Die Nachfrage des einzelnen Individuums hängt vom individuellen Nutzen der Weiterbildung ab. Wir nehmen an, dass der Nutzen einer zusätzlichen Einheit an Weiterbildung abnehmend ist (abnehmender Grenznutzen) und die individuelle Nachfragekurve nach Weiterbildung deshalb eine negative Steigung aufweist. Hätte das einzelne Individuum die Weiterbildung vollständig zu finanzieren, dann wäre es optimal, solche bis zum Punkt A nachzufragen. In diesem Punkt entsprechen die Kosten einer Einheit Weiterbildung gerade dem Nutzen der letzten Einheit Weiterbildung.

Falls nun die Weiterbildungsaktivität Einzelner einen zusätzlichen gesellschaftlichen Nutzen abwirft (externer Nutzen), ist der Gesamtnutzen der Weiterbildung höher als der nur individuelle Nutzen, und die Nachfragekurve verschiebt sich nach rechts oben. Würde die Allgemeinheit den Anteil an den Weiterbildungskosten, der sich durch den externen Nutzen rechtfertigt, auch bezahlen, so würde sich die Nachfrage nach Weiterbildung bis zum Punkt B ausdehnen. Ohne öffentliche Beteiligung an den Weiterbildungskosten aber resultiert eine um die Differenz zwischen den Mengen A und B gekennzeichnete suboptimale Investition in die Weiterbildung.

Abbildung 1: Nachfrage nach Weiterbildung (Investition in das Humankapital)



Quelle: Eigene Darstellung

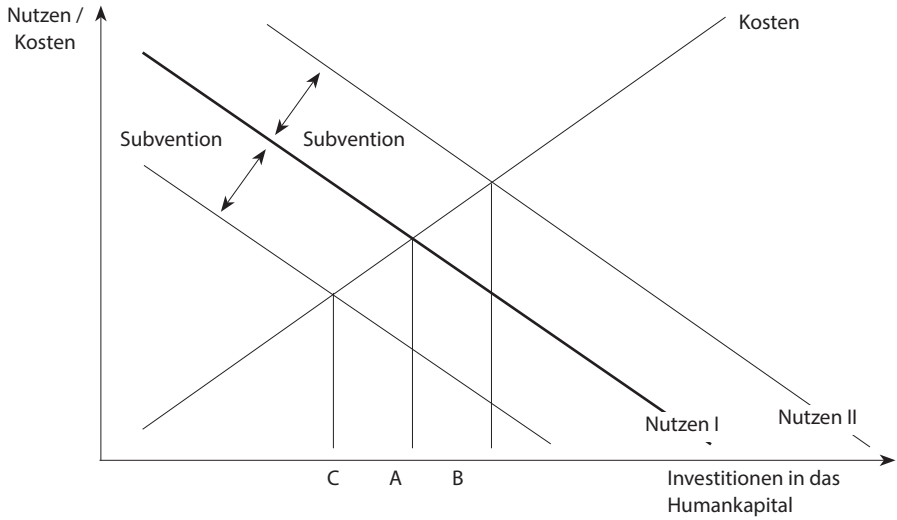
Kasten 2: Substitutions- und Mitnahmeeffekte

Abbildung 2 sucht die Wirkung von Substitutions- und Mitnahmeeffekten zu illustrieren. Nehmen wir an, ohne staatliche Finanzierung der Weiterbildung würde die Menge an Investitionen ins Humankapital bei A liegen. Damit ein Individuum bereit ist, diese Menge an Weiterbildung nachzufragen, muss der individuelle Nutzen ebenso hoch sein (Nutzen I), weil sich nur dann die Investition aus der Sicht des Einzelnen rechtfertigt. Eine staatliche Subventionierung der Weiterbildung kann nun dazu führen, dass die einzelnen Individuen ihre Nachfrage nach Weiterbildung gar nicht ausdehnen, sondern bloss einen Teil ihrer Weiterbildungskosten durch die staatliche Subvention substituieren. Die Individuen bezahlen also noch die Menge C an Weiterbildung privat, während die Differenz zwischen der ursprünglichen Menge A und C durch den Staat übernommen wird. Insgesamt erhöht sich also die Menge an Weiterbildung nicht; die staatliche Subventionierung hat den gesamten Nutzen der Weiterbildung nicht zu erhöhen vermocht.

Es kann aber auch sein, dass sich eine Erhöhung der nachgefragten Menge von Weiterbildung beobachten lässt (A –> B), sich die Individuen also in der Höhe der staatlichen Subvention ein Mehr an Weiterbildung leisten, selbst aber immer noch die gleiche Menge (A) an Weiterbildung bezahlen.

Die öffentliche Subventionierung hat nun auf der einen Seite die privaten Investitionen in die Weiterbildung nicht zusätzlich gesteigert, und falls der gesamte Nutzen der Weiterbildung (Nutzen II) privater Natur ist, dann ist mit der zusätzlichen Investition in das Humankapital auch kein zusätzlicher öffentlicher Nutzen entstanden.

Abbildung 2: Nachfrage nach Weiterbildung in einer Situation ohne externen Nutzen und bei teilweiser staatlicher Subvention der Weiterbildung

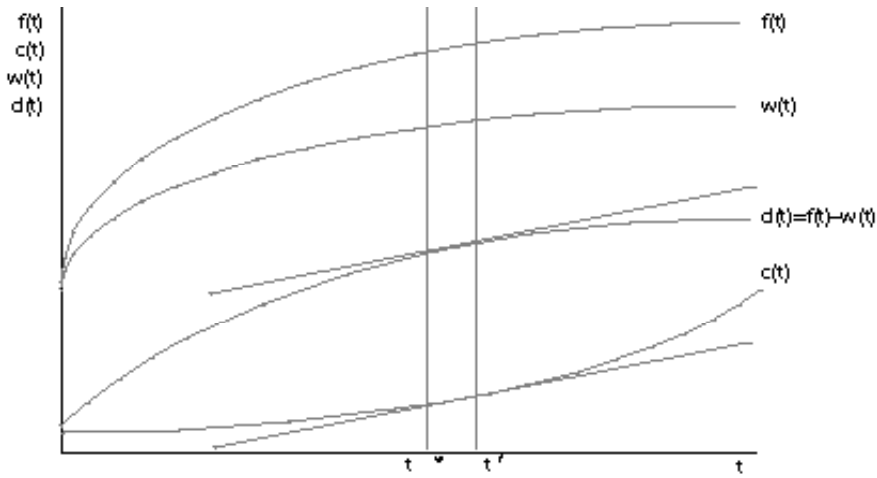


Quelle: Eigene Darstellung

Kasten 3: Weiterbildung bei komprimierter Lohnstruktur

Eine komprimierte Lohnstruktur zeichnet sich nicht einfach dadurch aus, dass die von der Unternehmung bezahlten Löhne w(t) tiefer liegen als die individuelle Produktivität f(t), sondern vielmehr dadurch, dass die Differenz zwischen Löhnen und Produktivität d(t) mit steigendem Humankapital (t) zunimmt. Auch bei einer komprimierten Lohnstruktur auf dem Arbeitsmarkt steigt der Lohn w(t) eines Mitarbeiters mit steigendem Niveau an Training (t) an, wenn auch weit weniger stark als die Produktivität f(t). In diesem Fall steigt der Profit eines Arbeitgebers d(t), und er wird so lange in das Humankapital eines Mitarbeiters investieren, als die Grenzkosten dieser Investition $\Delta c(t)$ nicht höher sind als der Grenzertrag $\Delta d(t)$. Wie aus untenstehender Abbildung zu ersehen ist, würde vom Arbeitgeber bis zum Punkt t^f investiert. Der Arbeitnehmer würde hingegen nur bis zum Punkt t^w investieren, da bei diesem Punkt die durch das Training verursachte Lohnsteigerung (Δwt) den Grenzkosten (Δct) entspricht.

Abbildung 3: Weiterbildung bei komprimierter Lohnstruktur



Quelle: Eigene Darstellung, nach Acemoglu und Pischke 1999

2 FINANZIERUNGSINSTRUMENTE FÜR DIE WEITERBILDUNG

Geht man von den in Kapitel I angestellten Überlegungen aus, so ist als erstes und wichtigstes Unterscheidungsmerkmal hinsichtlich der Weiterbildung der Nutzen zu betrachten. Weiterbildung, die nur privaten Nutzen stiftet (sei es für den Arbeitnehmer, sei es für den Arbeitgeber, sei es für beide), ist auch privat zu finanzieren und verlangt deshalb nach anderen Finanzierungsinstrumenten als Weiterbildung, die auch einen öffentlichen Nutzen erzeugt und an deren Finanzierung sich dementsprechend auch die Öffentlichkeit beteiligt. Im Folgenden werden die wichtigsten möglichen Finanzierungsinstrumente vorgestellt und klassifiziert und auch hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile bewertet. Eine Zusammenfassung der Finanzierungsinstrumente findet sich im Kasten 4, Seite 37.

Finanzierungsinstrumente für Weiterbildung mit ausschliesslich privatem Nutzen

Reine Marktlösungen

Ist die Weiterbildung privat zu bezahlen und fällt der Nutzen (höherer Lohn) beim sich weiterbildenden Arbeitnehmer selber an, dann hat dieser zwei Möglichkeiten, sich die entstehenden Kosten (direkte Kurskosten und Lohnausfall) zu finanzieren. Entweder er deckt sie durch Sparen vor der Weiterbildung, oder er bezahlt erst später und deckt die Kosten durch eine Kreditaufnahme. Hat er selber kein Kapital angespart und will oder kann sich nicht über den externen Kreditmarkt finanzieren, so springen häufig auch die Arbeitgeber ein und der Arbeitnehmer kann seine Weiterbildungskosten entweder durch einen temporären Lohnverzicht oder einen Vorschuss des Arbeitgebers finanzieren. Diese Kreditvergabe durch die Arbeitgeber ist ziemlich häufig; Unterschiede finden sich vor allem hinsichtlich der verschiedenen Formen der Rückzahlung derartiger Kredite. Beim direkten Lohnverzicht ist die Form der Finanzierung offensichtlich. Bei der Bevorschussung von Ausgaben unterscheiden sich die möglichen Finanzierungsformen vor allem bei der Rückzahlung. Der Arbeitgeber kann entweder eine Rückzahlung des Betrags vorsehen oder sich aber dadurch schadlos halten, dass er dem Mitarbeiter nach Abschluss der Weiterbildung nicht den Lohn bezahlt, der durch die gestiegene Produktivität gerechtfertigt wäre. Letzteres kann er nur tun, wenn der Arbeitnehmer nicht ohne weiteres den Arbeitgeber wechseln kann, und deshalb sind solche Finanzierungs-

verträge häufig an eine Klausel geknüpft, wonach der Mitarbeiter während einer bestimmten Frist nicht kündigen darf.

Fällt der Nutzen der Weiterbildung primär beim Arbeitgeber an, was sich häufig schon an der Form der Weiterbildung zeigt (interne Weiterbildung, interne Umschulungen usw.), dann bezahlt der Arbeitgeber sowohl den Lohnausfall (Weiterbildung häufig während der Arbeitszeit) als auch die direkten Ausbildungs- oder Schulungskosten. Aber auch hier ist nicht eindeutig klar, wer letztlich die Kosten der Weiterbildung trägt, ob der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer. Denn der Arbeitgeber versucht ja seine Kosten durch einen Nutzen aus der Weiterbildung zu kompensieren. Diese Kompensation ist nur möglich, wenn es ihm gelingt, beim betreffenden Mitarbeiter eine Steigerung der Produktivität zu bewirken, die höher ist als das Lohnwachstum. Somit wird klar, dass über mittlere und längere Frist der Arbeitnehmer wiederum an den Kosten der Weiterbildung beteiligt wird, nämlich dadurch, dass er nur einen Teil seiner Produktivität durch Lohn vergütet bekommt. Aus der Theorie können wir einfach ableiten, dass der Finanzierungsanteil des Arbeitgebers desto höher ausfallen muss, je höher der Anteil des rein betriebsspezifischen Wissens bei der Weiterbildung ist. Dies deshalb, weil dieser Teil des Wissens dem Arbeitnehmer nur beim gegenwärtigen Arbeitgeber von Nutzen ist und seinen Wert verliert, sobald er den Arbeitgeber verlässt oder wenn ihm gekündigt wird. [15]

Marktlösungen mit Eingriffen

Kann die Weiterbildung, obwohl der Nutzen ein rein privater ist, nicht über einen der oben beschriebenen Wege finanziert werden, rechtfertigen sich Eingriffe Dritter. Notwendig sind dergleichen Eingriffe etwa, wenn die firmeninternen und -externen Kreditmärkte durch die weiterbildungswillige Person nicht benützt werden können und sich ihr Projekt auch nicht über Sparen oder temporären Lohnverzicht finanzieren lässt. Dies ist für zwei Kategorien von Personen häufig der Fall. Erstens natürlich für nicht erwerbstätige Personen, die also momentan keinen Arbeitgeber haben, der für ihre Ausbildungskosten aufkommen könnte, und auch keinen potenziellen Arbeitgeber, der ihnen im Hinblick auf die neue Beschäftigung die Mittel vorschösse. Zweitens typischerweise Personen, die zwar erwerbstätig sind, aber eine Weiterbildung oder Umschulung anstreben, die nicht beim aktuellen Arbeitgeber eingesetzt werden kann. Damit besteht für diesen nicht nur kein

15 Diese Aussage gehört zu den Kernsätzen der Humankapitaltheorie, wie sie von Becker (1964) dargelegt worden ist; vgl. Kapitel 1, Seite 18.

Anreiz, sich an den Kosten der Weiterbildung zu beteiligen, sondern im Gegenteil sogar oft ein Interesse, diese Weiterbildung zu erschweren, da mit der Weiterbildung die Wahrscheinlichkeit steigt, dass der Mitarbeiter kündigt. Wenn in solchen Fällen auch der externe Kreditmarkt wegen der unsicheren Erträge einer Investition in die Weiterbildung keine Unterstützung bietet, kann ein Eingriff der öffentlichen Hand gerechtfertigt sein.

Als Finanzierungsinstrument eignet sich in diesem Fall ein öffentliches Darlehen. Dieses ist in jedem Fall rückzahlbar (da wir ja angenommen haben, dass der Nutzen der Weiterbildung rein privater Natur ist); es kann wahlweise zinsfrei oder verzinsbar ausgestaltet werden. Eine gewisse Verzinsung ist in der Regel aber empfehlenswert, da damit das Risiko eines Missbrauchs der Gelder vermindert wird und mit einer Risikoprämie auch ein potenzieller Ausfall der Rückzahlung nicht vollständig vom Steuerzahler getragen werden muss. Allerdings liegen Zinssätze für solche Darlehen im Allgemeinen deutlich unter dem Marktzinssatz.

Der unvollständige Kreditmarkt kann aber auch durch private Lösungen ergänzt werden, wobei sich verschiedene Formen der Finanzierung und auch der Motivation für diese Finanzierungen anbieten. Während im Ausland vor allem Stiftungen oder stiftungsähnliche Institutionen – teils aus steuerlichen, teils aus anderen Gründen – auch Weiterbildungsanstrengungen von Privatpersonen unterstützen, sind derartige Formen der Weiterbildungsfinanzierung in der Schweiz wenig verbreitet. Eine etwas spezielle Form davon existiert beim Migros-Genossenschaftsbund (siehe Kapitel 5), der den Kreditmarkt teilweise durch «interne» Bildungsgutscheine ersetzt.

Diese privaten Formen der Unterstützung persönlicher Weiterbildung mit rein privatem Nutzen sind aber meistens auf zeitlich und finanziell limitierte Ausbildungen beschränkt und ersetzen die anderen zuvor erwähnten Formen der Finanzierung nicht, sondern ergänzen sie lediglich.

Finanzierungsinstrumente für Weiterbildung mit teilweise oder ausschliesslich öffentlichem Nutzen

Weiterbildungen mit rein öffentlichem Nutzen sind theoretisch möglich, in der Praxis aber wohl eher selten. Es ist klar, dass in solchen Fällen die gesamten Weiterbildungskosten durch die Öffentlichkeit zu tragen wären. Wir können aber davon ausgehen, dass in vielen Fällen zumindest ein Teil des durch die Weiterbildungsanstrengung entstehenden Nutzens der Öffentlichkeit zugute kommt. Wie

im ersten Kapitel erläutert worden ist, rechtfertigt sich in diesen Fällen eine finanzielle Beteiligung dieser Öffentlichkeit, und es stellt sich nun die Frage, mit welchem Finanzierungsinstrument diese Beteiligung am effizientesten und effektivsten ausgestaltet werden kann. Die denkbaren Finanzierungsinstrumente können zunächst aufgrund von zwei Unterscheidungsmerkmalen in Gruppen aufgeteilt werden. Zum einen kann das Finanzierungsinstrument auf die Anbieter bzw. das Angebot wirken, zum andern auf die Motivation der Nachfrager, sich überhaupt für Weiterbildung zu interessieren.

Wirkung auf die Anbieter

Bei der Finanzierung des öffentlichen Anteils an den Weiterbildungskosten hat der Staat grundsätzlich die Wahl, die Unterstützung entweder an die Anbieter oder an die Nachfrager von Bildung auszurichten. Im ersten Fall finanziert oder subventioniert der Staat ein Angebot. [16] Diese Form von Finanzierung übt den geringsten Einfluss auf das Anbieterverhalten aus, auch wenn der Staat über mannigfaltige Formen der Schulsteuerung und -führung die Anbieter durchaus zu kontrollieren vermag (vgl. etwa Thom et al. 2002) (siehe auch Abbildung 5, Seite 30). Es handelt sich um die klassische Objektfinanzierung, wie sie für die Volksschule und weite Bereiche der Sekundarstufe II immer noch gebräuchlich ist.

Deutlich mehr Einfluss verspricht man sich von der so genannten nachfrageorientierten Finanzierung. Diese erlaubt dem Bildungsinteressierten die möglichst freie Wahl des Bildungsanbieters und löst dadurch einen Wettbewerb unter den Anbietern aus. Von diesem Wettbewerb erhofft man sich ein Anbieterverhalten, das in zweierlei Hinsicht zu mehr Effizienz führt:

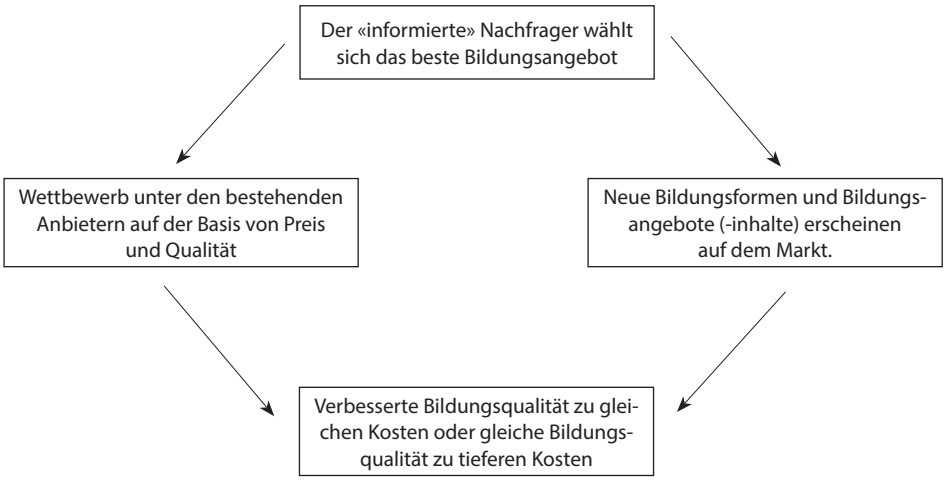
a) Die produktive Effizienz sollte sich erhöhen. Da dem Anbieter nicht einfach automatisch die Inputs entschädigt werden, hat er ein Interesse daran, die Herstellung der Bildung unter Kostengesichtspunkten möglichst effizient auszugestalten.
b) Die allokative Effizienz sollte ebenfalls erhöht werden. Weil der Anbieter darauf angewiesen ist, möglichst viele Nachfrager an sich zu ziehen, muss er ein Ausbildungsangebot bereitstellen, das den Wünschen und Bedürfnissen der Nachfragenden entspricht. Dies ist gerade im Bereich der Weiterbildung nicht nur unter inhaltlichen Gesichtspunkten wichtig; das Angebot kann sich etwa auch darin unterscheiden, wann, wo und in welcher Form es stattfindet.

16 Davon unabhängig ist die Frage, ob der Staat auch gleich das Angebot selbst bereitstellt oder nicht.

Im Markt für Weiterbildung machen nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente aus zweierlei Gründen Sinn und wären auch einfach umsetzbar. Erstens ist der Weiterbildungsbereich im Vergleich zu den Bildungsstufen bis und mit Tertiärbildung noch wenig reguliert und entspricht am ehesten einem Markt [17]; zweitens besteht eine derart grosse und begründete Heterogenität bei den nachgefragten Bildungsinhalten, dass ein möglichst grosser Einfluss der Nachfrager auf das inhaltliche Angebot im Interesse aller liegt. Mit diesen Voraussetzungen würde sich der Weiterbildungsbereich auch prinzipiell dafür eignen, die positiven Wirkungen von nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten nachzuweisen (siehe Abbildung 4).

Die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung hat viele Ausprägungsformen, wenngleich sie häufig mit dem Bildungsgutschein gleichgesetzt wird. Für die vorliegende Fragestellung drängt sich deshalb zumindest eine weitere Unterteilung auf. Diese bezieht sich auf die (psychologische) Wirkung des Instruments auf die Nachfrageneigung: Es gibt Finanzierungsinstrumente, die einen zusätzlichen Anreiz enthalten, Weiterbildung zu betreiben, und andere, die keinen erkennbaren Einfluss auf die Nachfrage haben.

Abbildung 4: Wirkungsweise der nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung



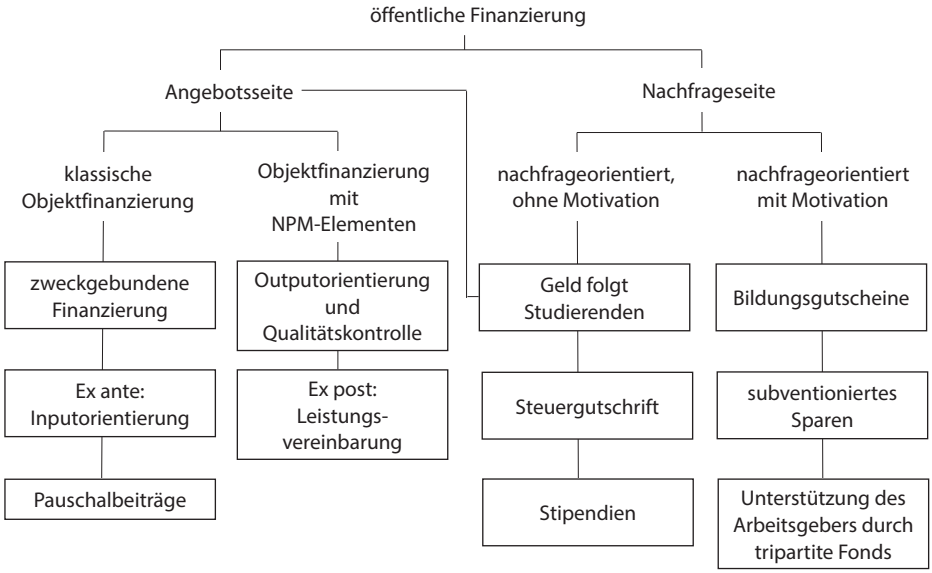
Quelle: Eigene Darstellung

17 Auch die immer stärker sich im Weiterbildungsmarkt etablierenden tertiären, staatlichen Institutionen (Fachhochschulen und Universitäten), sind gehalten, ihre Leistungen zu Marktkonditionen anzubieten.

Instrumente ohne Wirkung auf die Nachfrageneigung

In die Kategorie der nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumente mit keinem oder nur geringem Einfluss auf die Neigung, Weiterbildung zu betreiben, gehören unter anderem die Finanzierungsformen Stipendien, Steuerabzugsmöglichkeiten und Geld folgt Studierenden (GefoS). Alle drei Instrumente gehören aber in die Gruppe der nachfrageorientierten Instrumente, da ihnen gemeinsam ist, dass der Nachfrager prinzipiell eine hohe Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern hat und somit einen Wettbewerb unter ihnen auslöst. Allerdings sind die beiden ersten erwähnten Instrumente in ihrer psychologischen Wirkung auf den potenziellen Nachfrager deshalb schwach, weil sie im Falle von Stipendien im Allgemeinen einen hohen Aufwand des Antragstellers voraussetzen und im Falle von Steuerabzugsmöglichkeiten erst nach dem Abschluss der Weiterbildungsmassnahme und somit in der Regel auch erst nach dem Bezahlen der Kosten zum Tragen kommen. Dies bedeutet, dass allein die Erwartung einer nachträglichen Kostenrückerstattung oder, im Falle der Stipendien, die Erwartung eines Erfolgs beim Antrag motivierend auf die Weiterbildungsbereitschaft wirken müsste. Bei der klassischen sporadischen Weiterbildung dürfte deshalb die Motivation, wegen der öffentlichen finanziellen Unterstützung eine zusätzliche Weiterbildungsanstrengung zu unternehmen, eher gering ausfallen.

Abbildung 5: Öffentliche Finanzierungsinstrumente



Quelle: Eigene Darstellung (siehe auch Credit Suisse 2001, 19)

Beim so genannten GefoS handelt es sich um ein ähnliches Instrument wie beim klassischen Bildungsgutschein, mit dem gewichtigen Unterschied, dass zwar der Anbieter eine Nachfragewirkung verspürt [18], hingegen der Nachfrager selbst nicht viel davon merkt, dass er nun speziell gefördert worden wäre (siehe auch Wolter 2002a). Weil aber das Geld beim GefoS, wenn auch in Abhängigkeit von der Nachfrage, direkt zum Anbieter fliesst, sind wie bei den angebotsseitigen Instrumenten die direkten Bildungskosten tief, d. h. die Anbieter erheben keine oder nur geringe Gebühren. Dies mag den Vorteil haben, dass potenzielle Nachfrager nicht durch hohe Kurskosten abgeschreckt werden.

Wenn auch die direkte Wirkung auf die Motivation bei diesen drei Instrumenten beschränkt sein dürfte, so haben sie doch im Gegensatz zu den nun noch zu besprechenden Finanzierungsinstrumenten den Vorteil, dass sie eher dazu geeignet sind, längere und somit auch kostenintensivere Ausbildungen zu finanzieren.

Instrumente mit Wirkung auf die Nachfrageneigung

Nachfrageorientierten Instrumenten der Weiterbildungsfinanzierung, die neben dem «disziplinierenden» Einfluss auf die Anbieter auch die Eigenschaft haben, die Neigung zur Weiterbildung positiv zu beeinflussen, ist gemeinsam, dass sie den Nachfrager quasi mit «Kaufkraft» ausstatten. Nicht reaktiv und retrospektiv wie etwa im Fall der Steuerabzugsmöglichkeiten, sondern proaktiv statten sie den Nachfrager mit finanziellen Mitteln oder Möglichkeiten aus, sich Weiterbildung zu leisten. Dementsprechend ist auch leicht einzusehen, dass diese Instrumente psychologisch gesehen einen positiven Einfluss auf die Weiterbildungsbereitschaft ausüben sollten. Wird nämlich von der Möglichkeit der Weiterbildung kein Gebrauch gemacht, so verspürt der Nachfrager direkt und konkret, dass er auf eine Chance verzichtet.

Am stärksten ausgeprägt ist diese Wirkung sicherlich beim subventionierten (Weiterbildungs-)Sparen, da in dem Moment, in dem ein solches Sparkonto eingerichtet wird, der Entscheid praktisch schon gefallen ist, einmal Weiterbildung zu betreiben. Zudem kann das Sparkapital entweder nur für den Bezug von Weiterbildung aufgelöst werden, oder man geht beim Rückzug der einbezahlten Mittel der Beiträge des Staates und allenfalls des Arbeitgebers verlustig.

---

18 Der Anbieter erhält bei diesem Instrument eine Entschädigung von Seiten der öffentlichen Hand, die proportional zu den Nachfragern ist, die das Bildungsangebot bei ihm beziehen. Weil kein Geld und auch keine Gutscheine in die Hände der Nachfrager selbst geraten, erhofft man sich von diesem Instrument im Gegensatz zum Bildungsgutschein deutlich tiefere Verwaltungskosten.

Beim Bildungsgutschein hängt die Wirkung sehr von der Ausgestaltung des Instruments ab, insbesondere davon, wie leicht man zu einem solchen Gutschein kommt. Administrative Hürden können auch bei diesem Instrument die motivierende Wirkung schnell zerstören.

Ein etwas spezielles Instrument ist der tripartite Fonds zur Unterstützung von Weiterbildung. Hier handelt es sich um klassische Fonds, wie sie zwischen den Sozialpartnern (Arbeitgebern und Arbeitnehmern) häufig bestehen und die durch finanzielle Zuschüsse der öffentlichen Hand zu einem Finanzierungsinstrument auch der öffentlichen Hand werden.

Generell ist aber festzuhalten, dass die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung primär die Anbieter und deren Ineffizienzen im Visier hat und somit nicht spezifisch auf Probleme bei der Nachfrage ausgerichtet ist. Entsprechend sind bei bestimmten Finanzierungsinstrumenten auch die Wirkungen auf die Nachfrageneigung schlecht untersucht. Für den Erfolg unterschiedlicher Formen der Weiterbildungsfinanzierung im Hinblick auf das Erreichen wenig qualifizierter Arbeitnehmer als besonderer Zielgruppe ist aber diese Motivationswirkung entscheidend. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass Bildungsgutscheine (oder ein ähnliches Instrument) wohl finanzielle Hürden und Beschränkungen überwinden helfen, nicht-monetäre Hürden aber ebenso berücksichtigt werden müssen. Bei dieser Zielgruppe ist nicht einfach davon auszugehen, dass Bildung als etwas betrachtet wird, nach dem zu streben sich lohnt; häufig ist zuerst eine Angst vor dem Lernen und dem Lernmisserfolg zu überwinden (siehe auch Wolter 2001b).

Akkreditierung und Sicherung der Qualität der Anbieter und die Information der Nachfrager

Allen nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten ist ein Problem gemeinsam. Obwohl sie darauf ausgerichtet sind, Kaufkraft und Wahlentscheidungsmacht auf die Nachfrager zu übertragen, kann man nicht davon ausgehen, dass die Interessen der Privaten immer deckungsgleich mit jenen der Gesellschaft sind. Um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel auch den gewünschten gesamtgesellschaftlichen Nutzen stiften, ist einerseits, wie in Kapitel 1 erwähnt, der Kreis der bezugsberechtigten Nachfrager in sinnvoller Weise einzuschränken. Gleichzeitig müssen aber auch Regeln für das Angebot aufgestellt werden. Grundsätzlich sollen zwar möglichst alle Anbieter die Möglichkeit haben, ihr Angebot auf diese öffentlich (teil-)finanzierte Nachfrage auszurichten. Im Sinne einer Qualitätskontrolle bei den Anbietern und den Inhalten sind jedoch eine Akkreditierung von Anbietern und Angeboten sowie eine periodische Qualitätskontrolle unvermeidlich. Die verbreitete Hoffnung, mit der Übergabe der finanziellen Mittel an die Nachfrager

könne der Aufwand der öffentlichen Verwaltung eingeschränkt werden, erfüllt sich deshalb nicht unbedingt. Die Erfahrungen, die man im tertiären Bildungswesen schon gemacht hat [19] oder gegenwärtig macht (siehe für die Schweiz etwa Schenker-Wicki 2002), müssen auch im Weiterbildungsbereich berücksichtigt werden.

Als ebenso entscheidend erweist sich bei «Feldversuchen» mit Bildungsgutscheinen die Information der Nachfrager. Dieses Erfordernis bezieht sich auf zwei Arten der Information:

a) Potenzielle Nachfrager müssen zuallererst auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, dass sie eine öffentliche Finanzierung oder Subvention nutzen können. Es zeigt sich dabei immer wieder, dass ein Grossteil der so genannten Mitnahmeeffekte bei der öffentlichen Finanzierung von Weiterbildung daher rühren, dass die Personen, die sich auch ohne staatliche Unterstützung weiterbilden würden, leichter an die Informationen über die Finanzierungsmöglichkeiten herankommen, während die Personen, deren Weiterbildungswillen man primär stärken möchte, von den Erleichterungen gar nichts wissen. Auf Zielgruppen fokussierte Instrumente setzen deshalb auch voraus, dass diese Personen zielgruppengerecht und aktiv über die Möglichkeiten informiert werden.
b) Damit der Nachfragedruck zur gemäss Abbildung 4 erhofften und erwarteten Steigerung der Qualität des Bildungsangebotes führt, müssen die Nachfrager auch in der Lage sein, das «richtige» Angebot auszuwählen. Gerade weniger gut ausgebildete Personen benötigen deshalb eine Form der öffentlichen Studienberatung, im Sinne einer Optimierung des Nutzens der Weiterbildungsinvestition.

---

19 So wurden bis 1998 in den Niederlanden die Universitäten in Abhängigkeit von den Studierendenzahlen entschädigt, was zur Folge hatte, dass die Universitäten daran interessiert waren, die Studierenden möglichst lange an den Universitäten zu halten und möglichst wenig Selektion ins Studium und während des Studiums zu betreiben. Nach 1998 wurden die Universitäten deshalb neu für Abschlüsse entschädigt; dies hatte zur Folge, dass die Anforderungen an die Abschlüsse zu sinken begannen und die Universitäten ihr Interesse an langen Studiendauern verloren. Das neue Finanzierungssystem verlangt nun nach einer rigorosen Kontrolle der Qualität der Abschlüsse.

Fazit

Das mit öffentlichen Geldern getragene Engagement in der Weiterbildung sollte dazu dienen, die Weiterbildungsbeteiligung breiter Bevölkerungsschichten zu erhöhen, ohne dass dabei allzu grosse Verluste dieser Mittel durch Mitnahme- oder Substitutionseffekte auftreten. Gleichzeitig sollte diese Politik vermeiden, die grosse Breite an existierenden Weiterbildungsangeboten und -anbietern durch eine Konzentration der Mittel künstlich zu verringern. Sie sollte eher durch Unterstützung des Wettbewerbs unter den Anbietern zu einer nachfragegerechten Gestaltung des Angebots beitragen.

Diese Zielsetzung ist insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation der Weiterbildung in der Schweiz zu beachten. Die schweizerische Weiterbildungslandschaft ist zurzeit durch marktwirtschaftliche Instrumente geprägt, die insbesondere den Arbeitgebern ein grosses Gewicht bei der Entscheidung über Inhalte und Teilnehmerschaft von Weiterbildung geben. Die Leistungsfähigkeit dieses Systems ist prinzipiell nicht in Frage zu stellen; sie ergibt eine Beteiligungsquote, die sich auch im internationalen Vergleich sehen lässt, vor allem was die berufsorientierte Weiterbildung anbelangt. Problematisch sind die Rahmenbedingungen hingegen für die Weiterbildung von schlecht qualifizierten Arbeitnehmern, und dies in zweierlei Hinsicht. Einerseits werden diese von den Arbeitgebern signifikant weniger häufig für die Weiterbildung selektioniert, und andererseits verspüren sie selbst auch wenig Anreize, selbst aktiv zu werden.

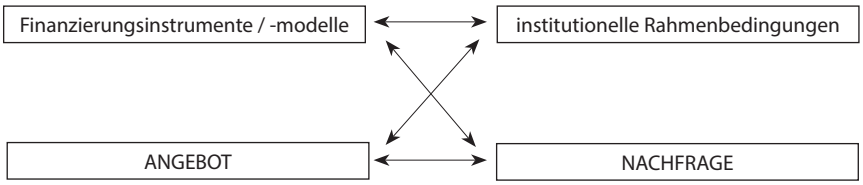
Eine Fokussierung staatlicher Eingriffe auf diese Bevölkerungsschicht würde deshalb die Mitnahme- und die Substitutionseffekte bei jenen Personen vermindern, die sich heute schon (mit oder ohne Unterstützung der Arbeitgeber) an Weiterbildung beteiligen, und gleichzeitig würde vermieden, Anreize für die Arbeitgeber zu schaffen, ihre Unterstützung an der Weiterbildung zurückzufahren.

Setzt man den Schwerpunkt auf die Weiterbildung von schlecht qualifizierten Personen, hat dies auch Auswirkungen auf das Angebot. Weil in den Bereichen der so genannt «niederschwelligen» Ausbildungen natürlich die Weiterbildungsmöglichkeiten häufig fehlen, ist das heutige Angebot noch keineswegs auf die Bedürfnisse dieser Personen ausgerichtet. Hier nun spielt die Wahl des Finanzierungsinstrumentes (oder der Kombination von Instrumenten) eine wichtige Rolle. Nachfrageorientierte Finanzierung kann einen zusätzlichen Anreiz dafür schaffen, dass Anbieter, die sich einer mit Kaufkraft ausgestatteten neuen Nachfrage gegenübersehen, mit einem Angebot auch für diesen Markt auftreten. Damit aber der für die Qualitätssteigerung und -sicherung beim Angebot wichtige Wettbewerb auch in

Gang kommt, muss der Staat neben der reinen Weiterbildungskostenfinanzierung auch die Finanzierung von flankierenden Massnahmen übernehmen. Zu diesen Massnahmen gehören eine Akkreditierung und eine Qualitätskontrolle, wie sie etwa zurzeit für das tertiäre Bildungswesen eingerichtet wird. Aus der Forschung zur nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung kann man zudem die Lehre ziehen, dass ohne eine adäquate Informationspolitik sich weder die Motivation der Nachfrager noch die «richtige» Wahl (von Anbieter und inhaltlichem Angebot) automatisch ergibt.

Die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung überlässt nicht einfach alles dem Markt, aber die Steuerung durch die öffentliche Hand erfolgt neu über das Festlegen von Rahmenbedingungen und die Schaffung von Anreizen und nicht mehr durch direkte Eingriffe in das Angebot und die Nachfrage. Die neuen Aufgaben haben auch Kostenfolgen; trotzdem sollte das Endresultat, was die Beteiligung der Zielgruppen und die Qualität der Weiterbildungsangebote anbelangt, besser ausfallen als bei einer reinen Objektfinanzierung.

Abbildung 6: Finanzierungsinstrumente und ihre Wirkung auf die Weiterbildung



Quelle: Eigene Darstellung, nach Balzer 2001, 11

Aus der vorhandenen Forschung zur nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung kann man zwar einige Anhaltspunkte bezüglich der Weiterbildung ableiten, es muss aber hervorgehoben werden, dass spezifische Lernobjekte im Bereich der Weiterbildung fehlen. Dies bedeutet, dass man weder die Wirkung auf das Verhalten der Nachfrager noch auf jenes der Anbieter wirklich untersucht hat. Dieses Manko an Wissen wiegt besonders schwer, weil die wenigen bekannten Anwendungsfälle immerhin eine wichtige Folgerung erlauben: Scheitern oder Erfolg eines nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumentes hängt in der Regel nicht vom gewählten Instrument selber ab, sondern von den Rahmenbedingungen des Einsatzes und somit von kleinen Nebenbedingungen, deren Auswirkungen sich erst in der Erprobung zeigen. Die in Abbildung 6 dargestellten Wirkungszusammenhänge zwischen Finanzierungsinstrumenten, Bildungsangebot und Bildungsnachfrage wie auch mit den übrigen institutionellen Rahmenbedingungen sind

derart komplex, dass eine Berücksichtigung aller möglichen Interaktionen nötig wäre, wollte man gesicherte Aussagen über die Auswirkungen eines spezifischen Finanzierungsinstrumentes machen.

Die beiden wichtigsten Fragen, die es im Zusammenhang mit der Weiterbildung deshalb zuerst zu klären gäbe, sind: (1) Lassen sich mit nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten die Bereitschaft und die generelle Motivation zur Weiterbildung der Nachfrager positiv beeinflussen? [20] (2) Haben die dadurch ausgelösten Nachfragereaktionen einen Einfluss auf das Anbieterverhalten, der sich anhand von Qualität und Kosten des Angebots nachweisen lässt?

Weil der Forschungsstand kein verlässliches Steuerungswissen über die Nettowirkungen des Einsatzes staatlicher Mittel für die Weiterbildung unter besonderer Berücksichtigung der nachfrageorientierten Finanzierung bietet, wären Pilotversuche hauptsächlich zum Zwecke des Erkenntnisgewinns einzusetzen. Diese Ausrichtung der Versuche hätte zur Konsequenz, dass das Design der Pilotversuche den Anforderungen an eine wissenschaftliche Auswertung und Evaluation genügen müsste. [21] Die ökonometrischen Techniken, die es erlauben, mit einer entsprechenden Schaffung von Kontrollgruppen auch nachträglich noch Aussagen über Massnahmen zu machen, würden es zwar ermöglichen, auch während oder nach der Einführung einer Weiterbildungsmassnahme eine Evaluation durchzuführen. [22] Im Vergleich jedoch mit einer Massnahme, die von Anfang an zum Erkenntnisgewinn geschaffen wurde, schneiden sie deutlich schlechter ab. Erhielte man die Gelegenheit, eine solche Massnahme zu schaffen, dann wäre es wissenschaftlich geboten, diese gemäss einem experimentellen Design zu entwerfen. Im Gegensatz zu anderen sozialen Experimenten wären solche auch mit Bezug auf ethisch-moralische Kriterien unbedenklich, da man ex ante nicht voraussagen kann, wie sich unterschiedliche Finanzierungsmechanismen auf die Nachfrage und das Angebot auswirken werden. Und so könnte man ex ante auch von keiner Diskriminierung der Experimental- oder der Kontrollgruppe ausgehen.

---

20 Dabei gilt es im Auge zu behalten, dass es nicht einfach darum geht herauszufinden, ob sich viele Personen in Weiterbildungskurse einschreiben und ob diese Personen motiviert sind, sondern darum, ob sich durch den Einsatz von staatlichen Mitteln mehr und motiviertere Nachfrager zeigen als in einer Vergleichssituation ohne staatliche Unterstützung.

21 In den allermeisten praktischen Anwendungen von Bildungsgutscheinen oder anderen nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten hat man sich mehr von der politischen Opportunität leiten lassen als von der Notwendigkeit der Generierung von Wissen für eine spätere Optimierung der Finanzierung. Dies hatte überall die Konsequenz, dass auch grössere und zeitlich längere Versuche im Nachhinein nicht mehr die zweifelsfreien, generalisierbaren und eindeutigen Erkenntnisse ergaben, welche für eine Weiterführung oder Ausdehnung der Versuche notwendig gewesen wären.

22 Zur Schwierigkeit der Ermittlung von Erkenntnissen aus Weiterbildungsfinanzierungsprojekten siehe auch Balzer (2001, 10–11).

Kasten 4: Kurzbeschreibungen nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente

Bildungsgutschein
Den Bildungsgutschein als solchen gibt es nicht. Der Begriff steht für eine Finanzierungsform, bei der der Bildungsnachfrager mit einem Gutschein ausgestattet wird, der es ihm ermöglicht, dafür bei einem selbst gewählten Anbieter (in der Regel nur bei akkreditierten Anbietern) Bildung zu beziehen. Die verschiedenen Formen von Bildungsgutscheinen unterscheiden sich hauptsächlich in den folgenden Punkten: a) Sind die Gutscheine mit einem fixen Nennwert ausgestattet oder ist dieser variabel? b) Ist jedermann bezugsberechtigt oder ist die Ausgabe selektiv? c) Dürfen die Anbieter zusätzlich zum Bildungsgutschein weitere Studiengebühren erheben oder deckt der Bildungsgutschein immer den ganzen Angebotspreis? und d) Schliesst der Bildungsgutschein mehr als nur die direkten Studienkosten ein oder nicht? (letzteres geht dann schon in Richtung von Stipendien).

Subventioniertes Sparen
Analog den bekannteren Bausparplänen, zahlt die öffentliche Hand einen Zuschuss an Sparkonten, deren Zweck es ist, spätere Weiterbildung der Konteninhaber zu bezahlen. Speziell geregelt sind bei diesen Konten natürlich die Bedingungen des Rückzugs von Geldern und die Verwendungsmöglichkeiten, aber auch die Form der Beteiligung der öffentlichen Hand. Diese Beteiligung ist meistens nach oben beschränkt, manchmal aber doch proportional zu den privaten Sparanstrengungen, oder es kann sich auch um eine fixe Summe handeln. Die Sparpläne sehen eine weitgehend freie Wahl der Anbieter und des Weiterbildungsinhalts vor und sollen mittels der Hebelwirkung durch die öffentlichen Gelder den Anreiz zu privater Investition in die Weiterbildung erhöhen.

Unterstützung durch tripartite Fonds
Diese Finanzierungsform entspringt gemeinsamen Finanzierungsinitiativen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die zusätzlich durch öffentliche Mittel unterstützt werden. Da die öffentliche Unterstützung in vielen Fällen nicht gegeben ist, existiert diese Finanzierungsform also auch dort, wo man von rein privatem Nutzen der Weiterbildung ausgeht. Sie besteht meistens deshalb, weil damit die Gefahr des Trittbrettfahrens einzelner Arbeitgeber und Arbeitnehmer verhindert werden soll, indem alle Arbeitgeber und teilweise Arbeitnehmer zur Bezahlung von Beiträgen an den Fonds verpflichtet werden. Angesichts der Tatsache, dass vor allem kleinere Firmen ihre Mitarbeiter signifikant weniger häufig in eine Weiterbildung schicken, ist eine Beteiligung des Staates an solchen sozialpartnerschaftlich organisierten Finanzierungsmodellen durchaus berechtigt. Von allen anderen hier beschriebenen nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten unterscheidet sich diese Form vor allem dadurch, dass meistens nicht der Arbeitnehmer, sondern der Arbeitgeber über die Verwendung der Gelder entscheidet und das Instrument nicht primär auf den einzelnen Nachfrager ausgerichtet ist.

GefoS
Bei dieser Finanzierungsform (Geld folgt Studierenden) werden den Bildungsanbietern pauschale Beträge in Abhängigkeit von der Zahl der sich bei ihnen einschreibenden Studierenden ausbezahlt. Der Anbieter ist somit direkt abhängig von der Zahl der Nachfrager, allerdings ist sich in diesem Fall der Nachfrager selbst seiner Nachfragemacht selten bewusst. Diesem Finanzierungsinstrument eigen ist insbesondere das Problem der Bestimmung der Höhe der Entschädigung pro Studierenden. Den Anbietern beim GefoS wird trotz den Entschädigungen in der Regel die Möglichkeit zugestanden, zusätzliche Studiengebühren zu verlangen.

Stipendien
Stipendien sind in der Schweiz eher zur teilweisen Deckung der Lebenshaltungskosten im Falle von tertiären Ausbildungen gedacht. Denkt man die Stipendien allerdings weiter und dehnt diese auf die Bildungskosten bei einer Weiterbildung aus, dann schwindet der Unterschied zu einem Bildungsgutschein. Im Unterschied zu Bildungsgutscheinen denken wir bei Stipendien allerdings immer an eine

Form finanzieller Unterstützung, die a) von den finanziellen Möglichkeiten des Gesuchstellers abhängig ist, b) einem Pauschalbetrag entspricht, der die Lebenshaltungskosten (teilweise oder ganz) mit einschliesst und c) sich in der Höhe nicht eigentlich an den direkten Bildungskosten (Schul- oder Studiengebühren) orientiert.

Steuerabzugsmöglichkeiten
Steuerabzugsmöglichkeiten gewähren den sich Weiterbildenden eine nachträgliche Steuerreduktion. Diese kann verschieden ausgestattet sein. Werden die Weiterbildungskosten vom versteuerbaren Einkommen abgezogen, hat der Abzug eine progressive Steuerersparnis zur Folge, d. h. die Ausgaben für die Weiterbildung lohnen sich für besser verdienende Personen mehr. Diese Form der Steuergutschrift ist die am weitesten verbreitete. Um die progressive Wirkung auszuschalten, ist auch denkbar, dass die Weiterbildungskosten teilweise oder ganz von den zu bezahlenden Steuern abgezogen werden. Gerade in diesem Fall zeigt sich aber deutlich, dass das herkömmliche Instrument der Steuergutschriften nur in jenen Fällen anwendbar ist, in denen auch Steuern bezahlt werden. Weil gerade schlecht verdienende Haushalte wenig oder gar keine Steuern bezahlen, wird deshalb auch vorgeschlagen, jenen Haushalten die Steuergutschrift bar auszubezahlen.

Partizipation an Weiterbildung in der Schweiz

3 WEITERBILDUNGSVERHALTEN IN DER SCHWEIZ

Teilnahme an Weiterbildung

Seit 1996 werden im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) regelmässig auch Daten zum Weiterbildungsverhalten erhoben. Die Fragen nach der Teilnahme an Weiterbildung und nach den Motiven werden jedes Jahr gestellt. Eine ausführliche Befragung nach Inhalten, Dauer, Organisation und Finanzierung findet alle drei bis vier Jahre statt, letztmals war dies 2003. Bei diesen Daten handelt es sich um die einzige repräsentative und kontinuierliche Erhebung zum Thema Weiterbildung in der Schweiz. Die Daten zur Partizipation stammen dabei von den Befragten. Der Weiterbildungsmarkt selbst kann damit allerdings nicht beschrieben werden. Gewisse Angaben über die Anbieter werden durch die SVEB-Statistik erfasst; zu den Investitionen privater Unternehmen in Weiterbildung laufen verschiedene Forschungsprojekte.

Die folgenden Zusammenstellungen und Ausführungen basieren hauptsächlich auf der Auswertung der SAKE-Daten durch das Bundesamt für Statistik. [23]

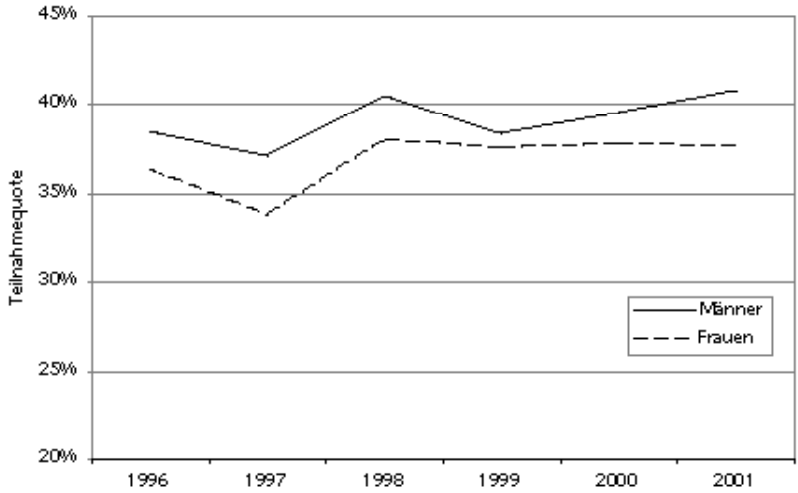
Weiterbildung wird in dieser Studie folgendermassen definiert: «Weiterbildung ist intendiertes, gezieltes Lernen: vom Selbststudium (… bis zum) Weiterbildungskurs. Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um berufliche oder allgemeine Weiterbildung oder einen betriebsinternen Kurs handelt. Nicht als Weiterbildung gelten unbeabsichtigte, unbewusste Lernprozesse.» [24] Unter Teilnahme wird der Besuch von mindestens einem Kurs im Jahr vor der Befragung verstanden. Die Abgrenzung zwischen «beruflich» und «nicht beruflich» erfolgt nach subjektiver Einschätzung der interviewten Personen.

Was die allgemeine Partizipation der Bevölkerung in der Schweiz betrifft, zeigt sich folgendes Bild:

23 Lischer, R. et al. (2001). Weiterbildung in der Schweiz 2001; die Daten der Erhebung 2003 waren bei Drucklegung dieses Berichts noch nicht verfügbar.
24 Lischer, R. et al. (2001), 6ff.

Zwischen 1996 und 2000 besuchten durchschnittlich etwa 40% der erwachsenen Wohnbevölkerung [25] Weiterbildungskurse [26]. Die Beteiligungsquote der Schweiz ist damit im internationalen Vergleich recht gut. Die nordeuropäischen Staaten, das Vereinigte Königreich und Australien verzeichnen allerdings höhere Quoten.

Abbildung 7: Kursteilnahme Wohnbevölkerung 1996–2000



Quelle: Lischer et al. 2001

An erster Stelle steht die berufliche Weiterbildung: 29% der Bevölkerung bilden sich aus beruflichen Gründen weiter, 12% aus persönlichen. Bei den Männern (33%) liegt der Anteil an beruflicher Weiterbildung deutlich höher als bei den Frauen (25%).

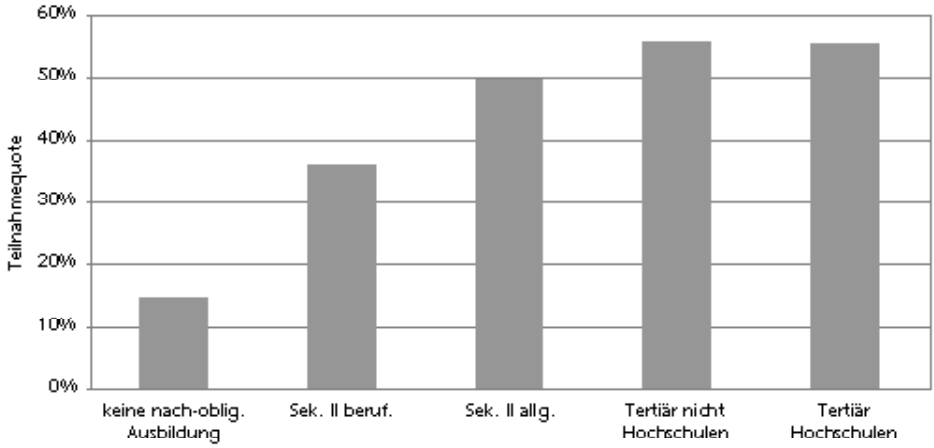
Ferner nimmt die Partizipation an Weiterbildung mit steigendem Bildungsniveau zu: Die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildungskursen teilzunehmen, ist bei Personen mit Hochschulabschluss fast dreimal so hoch wie für Personen ohne nachobligatorische Ausbildung. Das gilt besonders für die berufliche Weiterbildung, bei der die Selektion nach Bildungsniveau und beruflicher Stellung besonders wirksam ist. Schulische Defizite aus der Grundausbildung können also nur schwer mit Weiterbildung kompensiert werden. Besser Ausgebildete haben besseren Zugang zu Weiterbildung.

---

25 Die erwachsene Wohnbevölkerung umfasst alle Personen zwischen 20 und 74 Jahren.

26 Im Jahr 2000 beträgt die Beteiligungsquote für die gesamte Wohnbevölkerung 38,6% (Vertrauensintervall ±0,9); für die Erwerbstätigen 45,8% (Vertrauensintervall: ±1,1).

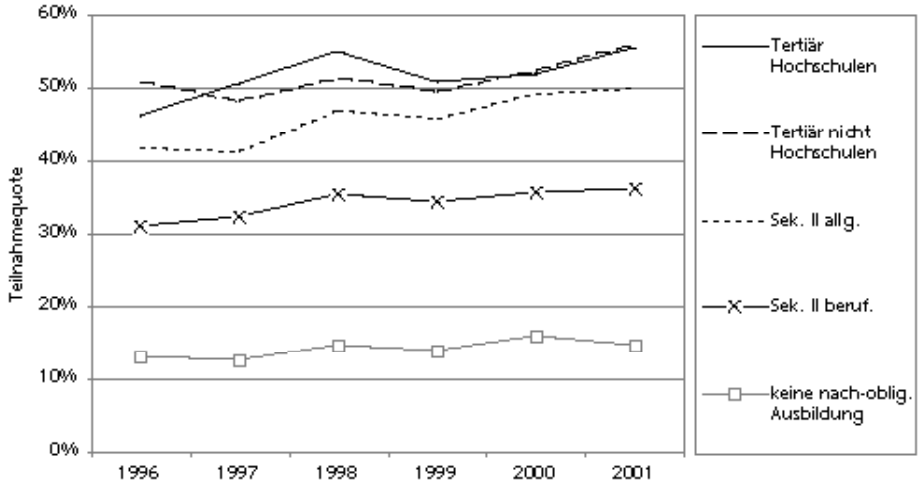
Abbildung 8: Kursteilnahme nach Bildungsniveau, 2000, Erwerbstätige: berufliche Kurse



Quelle: Lischer et al. 2001

Die Entwicklung der Teilnahmequote über die letzten fünf Jahre zeigt, dass die Teilnahmequoten für Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie für Personen mit Mittelschulabschluss am stärksten zugenommen haben.

Abbildung 9: Teilnahme nach Bildungsniveau, 1996–2001, Erwerbstätige: berufliche Kurse



Quelle: Lischer et al. 2001

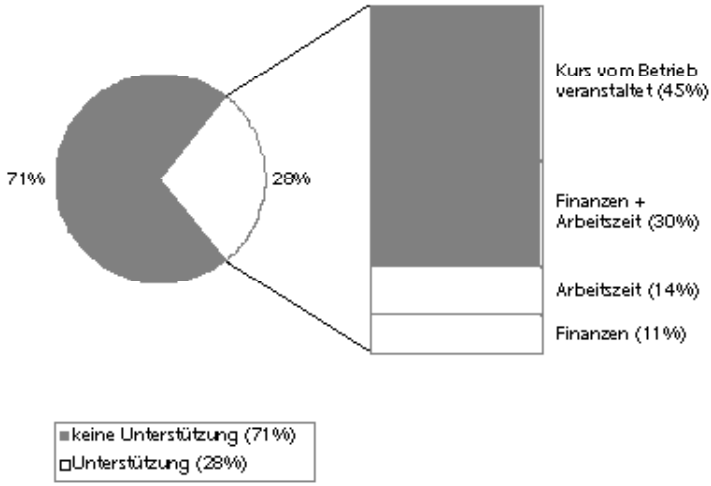
Unterstützung von Weiterbildung

Frauen und Teilzeitbeschäftigte erfahren weniger Unterstützung in Angelegenheiten der Weiterbildung. Die Unternehmensleitung (43%) und Vorgesetzte (38%) werden grosszügiger unterstützt als die übrigen Beschäftigten (24%). Erwerbstätige mit höheren Einkommen ebenso wie gut Ausgebildete werden stärker gefördert als Personen mit niedrigem Einkommen oder ohne nachobligatorische Ausbildung.

Die selektive Investition der Unternehmen in ihr Humankapital zeigt sich ferner bei der Art der Unterstützung, die sie den Arbeitnehmenden bei der beruflichen Weiterbildung gewähren.

80% der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung (d. h. 28% aller Erwerbstätigen) wurden 1999 durch den Arbeitgeber unterstützt, dies entweder indem die Weiterbildungsveranstaltung durch die Firma selbst veranstaltet wird oder indem die Arbeitnehmenden (teilweise oder ganz) finanziell oder zeitlich unterstützt werden, d. h. der Arbeitnehmer übernimmt die Kosten, oder der Kurs findet während der Arbeitszeit statt.
Grossbetriebe investieren mehr in die Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten.

Abbildung 10: Betrieblich unterstützte Teilnahme an Weiterbildung und Form der Unterstützung,

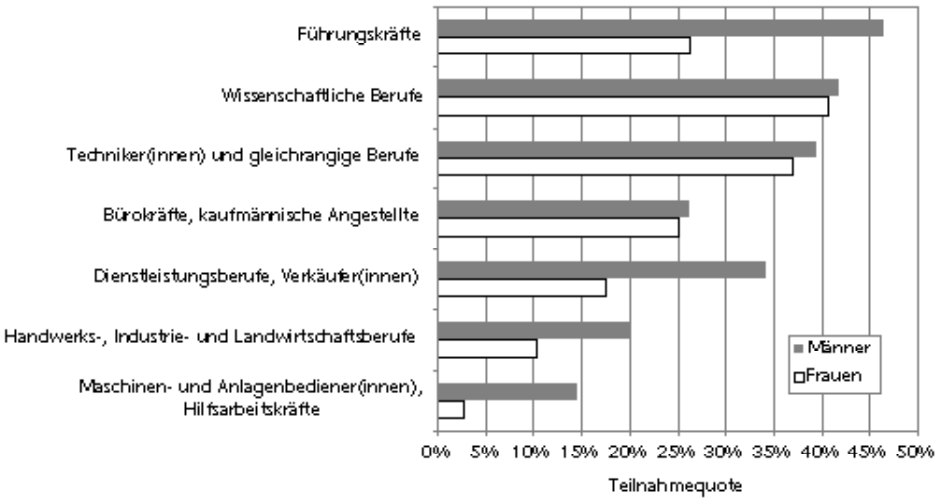


Quelle: Lischer et al. 2001

Sie unterstützten ihre Mitarbeitenden zu 39% , bei den mittleren Betrieben sind es durchschnittlich 30% und bei den Kleinbetrieben noch 20%.

Führungskräfte sowie Erwerbstätige in technischen und wissenschaftlichen Berufen werden durch ihre Arbeitgeber am stärksten gefördert. Frauen sind in jeder Kategorie untervertreten, insbesondere Frauen in handwerklichen Berufen oder Hilfsarbeitskräfte.

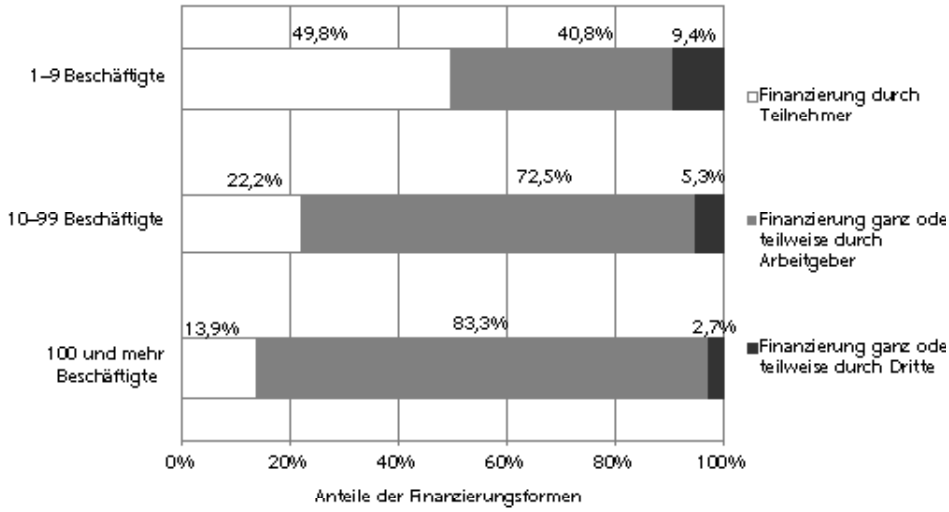
Abbildung 11: Betrieblich unterstützte Weiterbildung 1999



Quelle: Lischer et al. 2001

Die Grösse des Betriebs und die Branche sind wesentliche Faktoren für die Beteiligung an Weiterbildung. Angestellte, die in grossen Betrieben oder in wissensbasierten Branchen (öffentliche Verwaltung, Finanzen, Versicherung, Gesundheit, Bildung) arbeiten, erfahren deutlich mehr Unterstützung für Weiterbildungsaktivitäten. In Kleinbetrieben finanziert jeder zweite Arbeitnehmer seine Weiterbildung selbst, in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten gilt das nur noch für knapp 14%. Für die grosse Mehrheit (83%) der Beschäftigten in Grossunternehmen gilt, dass der Arbeitgeber die berufliche Weiterbildung vollständig oder zumindest teilweise finanziert.

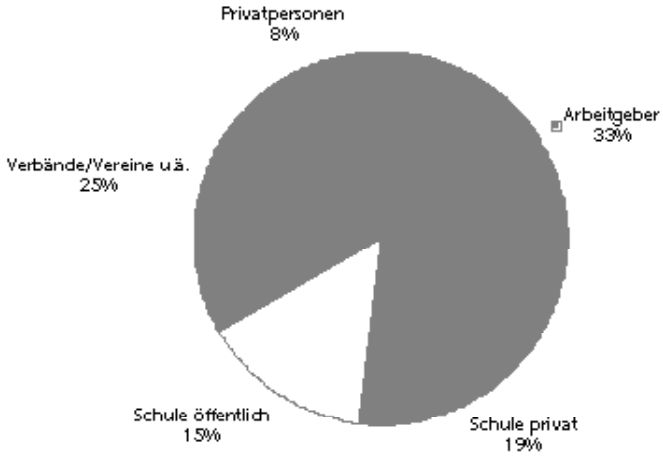
Abbildung 12: Finanzierung der beruflichen Weiterbildung 1999



Quelle: Lischer et al. 2001

Der Weiterbildungsmarkt in der Schweiz zeichnet sich dadurch aus, dass er überwiegend privat organisiert ist und in den Händen von nicht-schulischen Institutionen liegt. Ein Drittel aller beruflichen Weiterbildungskurse werden vom Arbeitgeber selbst veranstaltet, ein Viertel durch Verbände/Vereine oder ähnliche Institutionen. Nur gerade 34% der Kurse finden an privaten oder öffentlichen Schulen statt.

Abbildung 13: Veranstalter beruflicher Weiterbildung 1999



Quelle: Lischer et al. 2001

Tabelle 14: Veranstalter der beruflichen Weiterbildung (Erwerbstätige) nach Unternehmensgrösse

	1–9 Beschäftigte	10–99 Beschäftigte	> 100 Beschäftigte
Arbeitgeber	47,8%	36,2%	16,3%
Schule privat	17,3%	17,8%	21,2%
Schule öffentlich	10,9%	15,4%	19%
Verbände, Vereine u. ä.	18,2%	26,2%	34,9%
Privatpersonen	4,2%	7%	8,3%

Quelle: Lischer et al. 2001

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die schweizerische Weiterbildungsquote seit einigen Jahren bei etwa 40% liegt, wobei die beruflich orientierte Weiterbildung knapp drei Viertel ausmacht. Männer mit Hochschulabschluss und Vollzeitanstellungen bilden sich mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit weiter. Ferner korrelieren Betriebsgrösse sowie berufliche Stellung des Mitarbeiters positiv mit der Partizipation an Weiterbildung. Die relativ hohe Teilnahmequote der schweizerischen Bevölkerung ist also sehr ungleich auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen verteilt (vgl. auch Oegerli 1998).

Hervorzuheben ist schliesslich der heterogene und überwiegend privat organisierte Weiterbildungsmarkt in der Schweiz.

4 FÜR DIE WEITERBILDUNG RELEVANTE EINFLUSSGRÖSSEN

Aufgrund der ausgeführten Überlegungen ist zu erwarten, dass einerseits die Weiterbildungsbeteiligung von besser qualifizierten Arbeitnehmern ceteris paribus höher ist, die eigenen Investitionen in Weiterbildung (d. h. die selbstfinanzierte Weiterbildung) andererseits aber keine solchen Unterschiede zeigen. Letzteres deshalb, weil erstens für hochqualifizierte Mitarbeiter die eigene Investition (flache Lohnkurve, hohe Bildungskosten) nicht lohnend ist, zweitens, weil sie die Weiterbildung schon vom Arbeitgeber finanziert bekommen, und drittens, weil weniger qualifizierte Mitarbeiter auch keine Kompensationsbildung betreiben, da die Kosten trotz höherer Erträge zu hoch sind oder da die Kreditmärkte nicht funktionieren: [27] Einzig Weiterbildung, die auch einen hohen konsumptiven Wert aufweist, würde noch ohne Rentabilitätsüberlegungen betrieben, d. h. man müsste bei selbst finanzierter Weiterbildung feststellen können, dass diese vornehmlich einen nicht arbeitsbezogenen Charakter hat. Diese Annahmen lassen sich mit Weiterbildungsstatistiken der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) auch weitgehend belegen.

Abbildung 15 zeigt eine multinominale Berechnung der Weiterbildungswahrscheinlichkeit, wobei danach unterschieden worden ist, ob die Weiterbildung vom Arbeitgeber bezahlt wurde oder ob der Arbeitnehmer selbst dafür aufkam (siehe auch Wolter 2002b). Die Werte in der Abbildung 15 bestätigen die Hypothesen insofern, als sich eine deutliche Abhängigkeit der Wahrscheinlichkeit, Weiterbildung auf Kosten des Arbeitgebers zu betreiben, von der formalen Ausbildung (das heisst dem schon vorhandenen Humankapital) feststellen lässt. Dies gilt selbst dann, wenn weitere für die Weiterbildung entscheidende Faktoren mitberücksichtigt werden, wie Firmenfaktoren, Branchenzugehörigkeit, hierarchische Stellung in der Firma usw. Von allen Einflussfaktoren ist die formale Bildung der mit Abstand wichtigste. Arbeitnehmer mit einer Universitätsausbildung weisen eine bis zu sechsmal höhere Wahrscheinlichkeit [28] auf, vom Arbeitgeber Weiterbildung bezahlt zu bekommen, als Mitarbeiter ohne nachobligatorische Ausbildung.

---

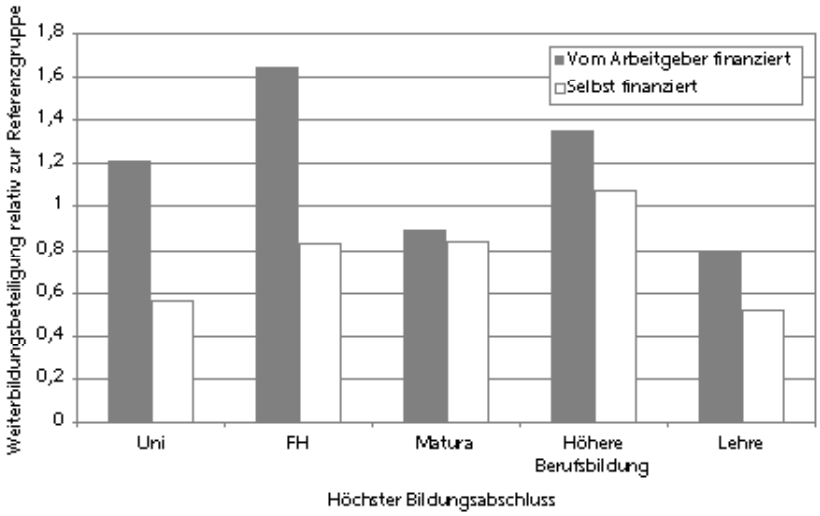
27 Zur Bedeutung (fehlender) finanzieller Anreize bei der Nachfrage nach Weiterbildung siehe etwa OECD (2000).

28 Nach Berechnung des so genannten Marginaleffektes, d. h. es wird gemessen, um wie viel sich die Wahrscheinlichkeit, Weiterbildung zu erhalten, erhöht, wenn nur die betreffende Variable (in diesem Fall die Dummy-Variable «Universität») von 0 auf 1 wechselt.

Bei der Weiterbildung, die vom Arbeitnehmer selbst bezahlt wurde, lassen sich praktisch keine Unterschiede mehr feststellen, d. h. es können insbesondere auch keine so genannten Kompensationsinvestitionen jener Personen festgestellt werden, die bei der vom Arbeitgeber finanzierten Weiterbildung benachteiligt sind. Dies zeigt sich besonders im Verschwinden der Unterschiede bei den Arbeitsplatzmerkmalen und der Branchenzugehörigkeit und im Umstand, dass zwar noch alle nachobligatorischen Ausbildungen zu signifikant höherer Weiterbildungstätigkeit führen, untereinander aber keine signifikanten Unterschiede mehr aufweisen.

Gerade bei wenig qualifizierten Mitarbeitern wird also kaum in Weiterbildung investiert, obwohl dort der externe Nutzen am grössten sein dürfte, wenn man beispielsweise an die sozialen Kosten von Arbeitslosigkeit und Krankheit denkt. Hoch qualifizierte Mitarbeiter kommen hingegen einerseits in den Genuss firmenfinanzierter Weiterbildung; anderseits scheinen damit ihre Bedürfnisse schon so weit abgedeckt zu sein, dass sie bei der selbstfinanzierten Weiterbildung keine höhere Weiterbildungsaktivität zeigen als andere Arbeitnehmer mit einer nachobligatorischen Ausbildung. Bei den hoch qualifizierten Mitarbeitern geht der grösste Teil des Nutzens in Form von Lohn oder Gewinn an den Mitarbeiter oder die Unterneh-

Abbildung 15: Differenz der Weiterbildungsbeteiligung zur Referenzgruppe von Personen ohne nachobligatorische Schulbildung [29]



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Wolter 2002b

29 Die Werte entstammen einer multinominalen Logit-Schätzung, bei der für weitere Charakteristiken wie Alter, Geschlecht, Branchenzugehörigkeit, Stellung im Betrieb usw. kontrolliert wurde. Alle Effekte sind statistisch signifikant.

mung.
Die durch die empirische Beobachtung bestätigten theoretischen Überlegungen legen nahe, dass eine öffentliche Finanzierung klar auf tief qualifizierte Schichten ausgerichtet sein müsste. Da bei den hoch qualifizierten Arbeitnehmern ein grosser Teil der notwendigen Weiterbildung vom Arbeitgeber bezahlt wird, wären flächendeckende Programme einem erheblichen Risiko von Mitnahme- oder Substitutionseffekten ausgesetzt.

Zu bedenken ist allerdings, dass die bisherigen Überlegungen ausschliesslich auf die finanziellen Aspekte des Weiterbildungsverhaltes der Arbeitnehmer gerichtet waren. Es ist aber zu berücksichtigen, dass eine Senkung der finanziellen Hürden die Weiterbildungsbereitschaft von tief qualifizierten Schichten der Arbeitnehmerschaft nicht automatisch erhöhen würde (siehe Wolter 2001b). Neben den direkten Kosten der Weiterbildung ist die grundsätzliche Motivation zur Bildung zu beachten, die gerade bei Personen mit einer kaum von Erfolgen gekennzeichneten obligatorischen Schulzeit wenig ausgeprägt sein dürfte. [30] Neben der Motivation spielt weiter die Zeit eine wichtige Rolle, da – wie bereits erwähnt – die für die Weiterbildung aufgewendete Zeit Opportunitätskosten darstellt. Gerade für die wenig qualifizierten Arbeitskräfte stellt deshalb die fehlende von den Arbeitgebern bereitgestellte Weiterbildungszeit eine grosse Hürde dar. In Ergänzung zu den Ergebnissen, die in Tabelle 15 dargestellt sind, kann man aus der SAKE-Befragung von 1996 ersehen (siehe Tabelle 16), dass gemischte Weiterbildungsarrangements, bei denen sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Zeit und die finanziellen Kosten der Ausbildung teilen, nicht die Regel sind. Dies bedeutet wiederum, dass die stark vom Ausbildungsniveau der Weiterzubildenden abhängige Bereitschaft der Arbeitgeber, in Weiterbildung zu investieren, einhergeht mit der Bereitschaft, auch Zeit

Tabelle 16: Weiterbildung bei Erwerbstätigen, 1996, Anzahl Fälle

	Weiterbildungszeit		
Finanzierung	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Total in Prozent
Arbeitgeber	1415	347	56,7
Arbeitnehmer	84	1259	43,25
Total in Prozent	48,28	51,72	100

Quelle: Eigene Darstellung, nach Wolter, 2002b

30 Zur Bedeutung von Motivation siehe bspw. auch Bieri Buschor et al. 2002.

Finanzierung der Weiterbildung – Modelle und Erfahrungen

5 FINANZIERUNG DER WEITERBILDUNG IN DER SCHWEIZ – BESTANDESAUFNAHME

Einleitung

Im Folgenden versuchen wir, in einem kurzen Überblick aufzuzeigen, wie Weiterbildung in privaten und öffentlichen Betrieben in der Schweiz gegenwärtig finanziert wird und welche nachfrageorientierten Finanzierungsmodelle bereits existieren. Aus der Zusammenfassung einiger Einzelfälle lassen sich ansatzweise gewisse Trends und verbreitete Praktiken erkennen.

Dabei gilt es, beide Formen von Ressourcen, die für Weiterbildungsaktivitäten bereitgestellt werden müssen, zu berücksichtigen: Geld und Zeit. Uns interessiert also einerseits, wer die direkten Schulungskosten von Weiterbildung trägt, andererseits aber auch, wer die Opportunitätskosten [31] (Freizeitverzicht oder Lohn- bzw. Produktionsausfall) trägt.

Zum Vorgehen

Die in diesem Abschnitt vorgelegte Zusammenfassung basiert zum einen auf telefonischen Umfragen und direkten Interviews, die im April 2002 bei 16 grösseren privaten und öffentlichen Unternehmen und Verbänden in der Schweiz durchgeführt worden sind. Es handelt sich dabei um eine Umfrage exemplarischen Charakters, bei der die Personalverantwortlichen der angefragten Firmen bzw. Organisationen jeweils zu betrieblichen Weiterbildungsmassnahmen, zu den damit angestrebten Zielen und zu den Formen der betrieblichen Unterstützung befragt wurden. Die Umfrage erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität.

Zum anderen konnten wir uns auf die Zusammenfassung von Fallstudien aus einem Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 43 Bildung und Beschäftigung zur beruflichen Weiterbildung abstützen (Diagne et al. 2002). Es han-

31 Schätzungen aus Deutschland gehen bei den Opportunitätskosten in Form von Zeit von einem Dreifachen der direkten Kosten aus (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, 2002).

delt sich dabei um 23 Interviews, die 2001 in privaten und öffentlichen Unternehmen in der französisch- und der deutschsprachigen Schweiz durchgeführt worden sind.

Finanzierung der Weiterbildung aus Arbeitgebersicht

Weiterbildung stellt eine Investition dar, die das Humankapital eines Individuums, eines Betriebes oder einer ganzen Gesellschaft erhöht. Dies generiert einen Nutzen, der für das Individuum etwa in Form verbesserter beruflicher Chancen, grösserer Arbeitsplatzsicherheit oder eines höheren Lohnes anfällt, für einen Betrieb dagegen in Form höherer Produktivität und für die Gesellschaft in Form von wirtschaftlichem Innovationspotenzial, Wachstum und verminderten Sozialkosten.

Betrieblich initiierte Weiterbildung stellt eine Humankapitalinvestition dar, die in der Regel auch durch den Betrieb finanziert wird. Die damit verfolgten Ziele werden von den Personalverantwortlichen unterschiedlich begründet.

Begründungen für Weiterbildungsaktivitäten

Nach den Zielen von Weiterbildungsmassnahmen und Gründen für Investitionen in die Weiterbildung der Mitarbeiter gefragt, nennen die Arbeitgeber an erster Stelle die berufliche und die persönliche Förderung des Mitarbeiters zwecks Steigerung der Leistungsfähigkeit. Die folgenden Aspekte wurden in den Telefoninterviews am häufigsten genannt:

- Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit
- Steigerung der Kompetenzen, Professionalisierung und Optimierung des funktionsrelevanten Wissens
- Effizienzsteigerung (return on investment)
- Aufstiegschancen verbessern, Kadernachwuchsförderung
- Steigerung der Motivation
- Persönlichkeitsbildung
- Weiterbildung als Führungsinstrument
- Verbesserung des Arbeitsklimas
- Positives Image für das Unternehmen

Zielgruppe für Weiterbildungsmassnahmen

Die meisten Personalverantwortlichen geben auf die Frage nach der Zielgruppe für Weiterbildungs- und Fördermassnahmen an, grundsätzlich hätten alle Mitarbeiter Anrecht auf Weiterbildung und Unterstützung für Weiterbildung. In der Praxis werden Weiterbildungsmassnahmen aber individuell zwischen Personalverantwortlichen und einzelnen Mitarbeitern im Rahmen von Mitarbeitergesprächen, Laufbahnplanung und dergleichen vereinbart. Jeder Arbeitgeber überlegt sich also, welche Mitarbeiter er fördern und weiterbilden will. Das sind Investitionsentscheide, bei denen personale, organisatorische, konjunkturelle und weitere Faktoren eine Rolle spielen. Höher qualifizierte Angestellte sowie Kaderangehörige kommen häufiger in den Genuss von Weiterbildung. [32] Das hängt mit dem Stellenwert des Wissens zusammen, aber auch mit Fragen der Personalstrategie und der Nachwuchsförderung. Ausserdem hat ein Arbeitgeber Interesse daran, einem guten Mitarbeiter Perspektiven hinsichtlich der persönlichen Entwicklung anzubieten, um sie oder ihn zu halten und an das Unternehmen zu binden.

In der Produktion tätige Betriebe fördern vor allem die Weiterbildung der Mitarbeiter im kaufmännischen Bereich. Bei diesen Berufen besteht generell ein grösserer Qualifizierungs- bzw. Nachqualifizierungsbedarf, sei es bei der Erschliessung neuer Tätigkeitsfelder, im Bereich Informatik oder bei Fremdsprachen, die zur Ausübung der jeweiligen Funktion erforderlich sind. Firmen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Mitarbeiter organisieren in der Regel Kurse in der lokalen Sprache für ihr Personal. Auch hier besteht ein handfestes Interesse der Firmen an gut integriertem Personal, an funktionierenden Kommunikationsabläufen und an einem guten Arbeitsklima.

Unternehmen investieren sehr selektiv in die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter. Der Mitteleinsatz erfolgt gezielt und unter Abwägung zwischen Mitarbeiternutzen und Firmennutzen. Weiterbildung erhalten nur jene Mitarbeiter, bei denen sie sich auch für den Arbeitgeber lohnt.

---

32 Vgl. hierzu die Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung: Lischer et al. (2001). Für eine kurze Zusammenfassung siehe Kapitel 2.

Formen der betrieblichen Unterstützung

Bei der betrieblichen Unterstützung der Weiterbildung von Arbeitnehmern (in finanzieller wie zeitlicher Hinsicht) wird in der Regel zwischen Ausbildungsbedarf des Unternehmens und Ausbildungsbedürfnis des Arbeitnehmers unterschieden. Beruflich erforderliche, für die Funktion eines Mitarbeiters notwendige und zielgerichtete Weiterbildung wird bei allen in der Umfrage kontaktierten Firmen vollständig durch den Arbeitgeber finanziert, und die Ausbildung erfolgt während der Arbeitszeit. Viele solche Weiterbildungsaktivitäten finden firmenintern statt.

Im Fall von Aus- und Weiterbildung, die dem Bedürfnis des Mitarbeiters entspricht und die auch auf dessen Initiative zurückgeht, beteiligen sich die Unternehmen in unterschiedlicher Art und Weise am Aufwand; es kommen diverse Formen der Mischfinanzierung zum Zuge. Auch hier wird durch die Personalverantwortlichen bzw. durch die Vorgesetzten zuerst die Angemessenheit der Bildungsmassnahme geprüft. Steht die angestrebte Aus- oder Weiterbildung in Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit, kommen in der Regel Unterstützungsmodelle zur Anwendung, die Beiträge an die Kurskosten in der Höhe von 25 bis 100 Prozent vorsehen, sowie Anteile an der Arbeitszeit. Bei sämtlichen interviewten Unternehmen werden solche Modelle sehr flexibel angewandt und individuelle Lösungen von Fall zu Fall vereinbart.

Grössere Firmen leisten, wenn die Aus- oder Weiterbildung in ihrem Interesse ist, in der Regel grosszügig Unterstützung. Diese kann Beträge von 5000 bis 20'000 Franken an Schulungskosten sowie das Freistellen von der Arbeitszeit (beispielsweise bis zu einem Tag pro Woche bei Fachhochschulstudiengängen) ausmachen. Manchmal kommen in solchen Fällen Rückzahlungsvereinbarungen zur Anwendung, um Mitarbeiter, in deren Ausbildung hohe Summen investiert worden sind, für eine gewisse Zeit ans Unternehmen zu binden.

Die befragen Betriebe kennen keinen generell geregelten Bildungsurlaub, im Sinne einer bestimmten Anzahl freier Tage, die jedem Angestellten für Weiterbildung zur Verfügung stünden. Gerade bezüglich Zeitaufwand kommen sehr individuelle Lösungen zum Zug, die immer direkt zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden ausgehandelt werden. Betriebe, die Weiterbildung als primäre Führungsaufgabe verstehen, sind bestrebt, auf die Entwicklung ihres Personals aktiv Einfluss zu nehmen. Das heisst, dass Weiterbildung je nach Mitarbeiter und in Bezug auf seine berufliche Funktion individuell geplant und in die Organisation der internen Abläufe einbezogen wird. Viele Personalverantwortliche stellen etwa die Wirksamkeit zweier Urlaubstage, die ein Mitarbeiter für einen beliebigen Weiterbildungskurs einsetzten kann, in Frage.

Mit abnehmender Relevanz der Bildungsaktivitäten der Mitarbeiter für den Arbeitgeber sinkt auch dessen Engagement. Die wenigsten Firmen sind bereit, sich auch an den Kosten für allgemein orientierte Weiterbildung oder für so genannte Freizeitkurse zu beteiligen. Einzig zwei der sechzehn befragten Unternehmen kennen ein Finanzierungsmodell für solche Bildungsaktivitäten. Die Kurse müssen allerdings in der Freizeit besucht werden.

Eine der befragten Unternehmungen verfügt über einen eigenen Bildungsfonds, aus dem auf Antrag Beiträge an nicht beruflich orientierte Weiterbildung geleistet werden; es besteht aber kein Anrecht auf diese Art der Unterstützung.

Ein interessantes Modell der Weiterbildungsfinanzierung wird bei einzelnen Migros-Genossenschaften bzw. beim Migros-Genossenschaftsbund (MGB) praktiziert. Dabei kommen in einem gewissen Sinn «interne» Bildungsgutscheine zum Einsatz. Die Mitarbeiter haben Anrecht auf Unterstützung für selbst gewählte allgemein orientierte Weiterbildung bis zu einem bestimmten Betrag. Der Betrag variiert je nach Genossenschaft zwischen 800 und 1800 Franken.

Kasten 5: «Interne» Bildungsgutscheine für Weiterbildung

Neben der Unterstützung für beruflich orientierte Weiterbildung, wie sie in anderen Betrieben auch üblich ist, kennen verschiedene Migros-Genossenschaften ein besonderes Finanzierungsmodell für so genannte Freizeitkurse, also nicht betrieblich orientierte Weiterbildungskurse, die in der Freizeit besucht werden. Das Finanzierungsmodell funktioniert nach Art eines eingeschränkten Bildungschecks: Sämtliche Mitarbeiter haben Anrecht auf einen bestimmten Betrag (800 bis 1800 Franken) pro Jahr, mit dem 70 bis 100% der Kosten eines besuchten Freizeitkurses finanziert bzw. dem Arbeitnehmer rückerstattet werden. [33]

Dieser «Check» ist eingeschränkt einsetzbar. Er gilt für Kurse in den Migros-Klubschulen sowie in weiteren vom Arbeitgeber bestimmten Institutionen (im Fall des MGB bspw. KV Business School, Gewerbeschulen und Volkshochschule).

Je nach Genossenschaft variieren der Jahresbetrag sowie die Auswahl der Bildungsanbieter. So werden beim MGB Sprach- und Informatik-Grundkurse bis 1000 Franken vollständig bezahlt. Bei der Migros-Genossenschaft Genf können sogar Angehörige von Mitarbeitenden von diesem Check profitieren. Den minderjährigen Kindern der Mitarbeitenden werden bis zu einem jährlichen Betrag von 840 Franken 50% der Kurskosten bezahlt.

33 Die Modalitäten variieren von Genossenschaft zu Genossenschaft: Checks, Rückerstattung nach besuchtem Kurs, Rabatte in der Grössenordnung der günstigeren Kurse.

Generell ist festzuhalten, dass, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, weder private noch öffentliche Betriebe ein eigentliches Weiterbildungsbudget kennen, über das die Mitarbeiter frei verfügen könnten. Auch eine feste Zahl freier Tage zwecks Ausbildung ist unüblich. Ferner sind die Mitarbeitenden in der Regel nicht frei in ihrer Bildungswahl. Weiterbildung findet mehrheitlich im betrieblichen Rahmen statt, oder sie ist zumindest im Auftrag des Arbeitgebers organisiert.

Über die Teilnahme an Weiterbildungsaktivitäten entscheiden nicht die Mitarbeiter allein. Auch wenn die Initiative zur Weiterbildung, wie die Autoren des erwähnten NFP-43-Projekts (Diagne et al. 2002, 6) festhalten, meistens von den Mitarbeitern ausgeht, wird in allen Unternehmen das Einverständnis der Vorgesetzten bzw. der Personalleitung vorausgesetzt. In praktisch allen befragten Betrieben nehmen die Vorgesetzen bei der Planung und der Umsetzung der Weiterbildung ihrer Mitarbeiter eine aktive Rolle ein. Eine selbstständige Bildungsnachfrage durch die Arbeitnehmer allein ist daher in der aktuellen Situation nicht gewährleistet. Es ist anzunehmen, dass eine solche Nachfrage von den Betrieben wie den Anbietern auch gar nicht angestrebt wird.

Aufgrund unserer Befragung können wir davon ausgehen, dass die grosse Mehrheit sowohl der privaten wie der öffentlichen Firmen keine generelle Förderung der Weiterbildung für alle Mitarbeiter betreibt. Weiterbildung hat zwar bei allen befragten Betrieben einen wichtigen Stellenwert, und einzelne Mitarbeiter werden auch entsprechend gefördert, jedoch erst nach einer starken Selektion durch die Arbeitgeber. Weiterbildung aus Sicht der Arbeitgeber stellt eine gezielte Form der Investition ins Humankapital der Firma dar, die entsprechend dem zu erwartenden Return on investment getätigt wird. Ein eigentliches Bemühen oder auch nur eine allgemeine Tendenz der Arbeitgeber, die generelle Weiterbildungsbeteiligung ihrer Angestellten zu steigern, war in unseren Befragungen nicht zu beobachten. Das erklärt auch, weshalb fast kein Unternehmen, das wir angefragt haben, die Weiterbildungsbeteiligung der gesamten Belegschaft zentral erfasst und dokumentiert.

Verbände und Gewerkschaften: bipartite Modelle und branchenspezifische Lösungen

In verschiedenen Branchen existieren paritätische Fonds zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Mittels solcher Fonds gewährleisten die Sozialpartner die Finanzierung der Kosten für Aus- und Weiterbildung. Teilweise werden damit Bildungseinrichtungen finanziert oder gar Lohnentschädigungen geleistet. Im Be-

reich der visuellen Kommunikation wird bspw. nicht nur die Weiterbildung, sondern auch die gesamte Berufsbildung paritätisch finanziert.

Die Weiterbildung ist in den meisten Branchen traditionell der Berufsbildung entsprungen. Die Folge davon ist, dass in den Bereichen, in denen keine bzw. noch keine eigentliche Berufsbildung existiert (so in der Informations- und Kommunikationstechnologie), auch keine Weiterbildung angeboten wird.

Die Abgaben, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu entrichten haben, sind in den Gesamtarbeitsverträgen (GAV) geregelt, ebenso die Höhe der Leistungen an Bildungsmassnahmen sowie die Länge eines Bildungsurlaubs.

In der Metall- und Maschinenindustrie existiert ein paritätisch verwalteter Fonds zur Finanzierung von Weiterbildung. Der Fonds wird durch Beiträge des Arbeitgeberverbandes ASM/swissmem sowie durch Abgaben [34] der dem GAV unterstellten Firmen und Arbeitnehmer alimentiert. Damit werden Beiträge für Weiterbildungsangebote an die fünf Arbeitnehmerorganisationen der Maschinenindustrie bezahlt. Ferner deckt der Fonds das Defizit des durch die Sozialpartner getragenen Bildungszentrums SFB. Daneben führt der Arbeitgeberverband swissmem eine Kaderschule für die Aus- und Weiterbildung des brancheneigenen unteren und mittleren Kaders.

In der Baubranche ist die Finanzierung der Weiterbildung folgendermassen geregelt: Zur Förderung des Berufsnachwuchses sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung haben die Sozialpartner [35] im Rahmen ihres Berufs- und Solidaritätsfonds (Parifonds Bau) einen paritätischen Bildungsfonds geschaffen, aus dem Leistungen bei Bildungsmassnahmen entrichtet werden, die je nach Schul- bzw. Kursart Lohnausfall-Ersatz, Schul-/Kurskosten sowie Spesen (Reise, Verpflegung, Unterkunft) decken können.

Der Bildungsfonds wird durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge in der Höhe von 0,25% der SUVA-pflichtigen Lohnsumme alimentiert.

---

34 1 Franken monatlich durch Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer

35 Vertragsparteien des Landesmantelvertrages für das schweizerische Bauhauptgewerbe (LMV): SBV, GBI, syna, SBKV, SKO

Ein wichtiger Akteur in der Weiterbildung ist ferner der Kaufmännische Verband (KV Schweiz), der mit seinen verschiedenen Schulen [36] zu den grössten Bildungsanbietern der Schweiz zählt. Da der KV Schweiz ein branchenübergreifender Verband ist, gelten für die Angestellten jeweils verschiedene Gesamtarbeitsverträge.

Der Fokus der Sozialpartner richtet sich nicht in erster Linie auf die Bildungsentscheidungen und die allgemeine Weiterbildungsbeteiligung der Arbeitnehmer. Es geht primär darum, die brancheneigene Aus- und Weiterbildung zu organisieren und mittels Zweckverbänden zu finanzieren. Die Arbeitgeber haben ein Interesse daran, die Ausbildungsanbieter selbst zu stellen, um sicherzugehen, dass ihre Arbeitnehmer auch möglichst bedarfsgerecht ausgebildet werden. Damit werden aber ausschliesslich eigene Anbieter generiert. Im Weiteren bezwecken die verbandsinternen Lösungen den Ausschluss von Trittbrettfahrern. Firmen, die sich nicht an den Kosten der verbandseigenen Bildungseinrichtungen beteiligen, können so ausgeschlossen werden.

Verbandsmitglieder bzw. Angestellte einer Firma, die Mitglied im Branchenverband sind, sind in der Regel nicht frei, ihre Ausbildungsanbieter selbst zu wählen oder diese sogar ausserhalb des Verbandes zu suchen. Mittels der verbandseigenen Bildungsfonds werden nicht die einzelnen Arbeitnehmer als Bildungsnachfragende unterstützt, sondern die Fonds dienen in erster Linie der Finanzierung der Anbieter.

Die in unserer Umfrage in Erfahrung gebrachten branchenspezifischen Modelle liegen zwar im Interesse der Sozialpartner; sie sind aber wenig geeignet, im Sinn einer nachfrageorientierten Finanzierung eine umfassende Bildungsnachfrage von Erwerbstätigen entstehen zu lassen.

Tripartite Modelle

Anders als in Frankreich, wo die Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Weiterbildung seit 1971 gesetzlich geregelt ist [37], existieren in der Schweiz kaum bipartite bzw. tripartite Regelungen auf Gesetzesstufe.

36 diverse lokale Berufsschulen, die KV Business School, das Institut für Betriebsökonomie SIB

37 Loi sur la formation professionnelle continue de 1971 (révisée 1991): Firmen mit 10 und mehr Angestellten sind verpflichtet, sich an der beruflichen Weiterbildung zu beteiligen. 1991 wurde

In der Westschweiz, im Kanton Genf sowie im Kanton Neuenburg sind in den letzten Jahren aufgrund politischer Initiativen tripartite Fonds entstanden, bei denen der Staat eine führende Rolle spielt. Die Fonds werden durch die Sozialpartner und den Staat alimentiert und dienen der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

Beispiel Genf: Fonds cantonal genevois en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels (FFPP) [38]

Der tripartite Fonds FFPP trat nach längerem politischem Seilziehen 1989 in Kraft. Er dient in erster Linie der finanziellen Unterstützung der Berufsorganisationen bei ihren Anstrengungen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, aber auch der Ergänzung staatlicher Projekte im Bereich der Weiterbildung.

Der Fonds wird durch Beiträge der Arbeitgeber sowie durch eine Subvention des Staates alimentiert und von einem tripartiten Aufsichtsgremium kontrolliert. Die Höhe der Abgaben wird jährlich durch die Regierung festgelegt. [39] Grundsätzlich gilt, dass die Arbeitgeber 70% des Bedarfs des gesamten Fonds decken, der Kanton 30%. Übersteigt der Anteil der Arbeitgeber 5‰ der gesamten Lohnsumme, wird er auf 60% reduziert. Die Gelder können durch die Berufsverbände sowie die öffentlichen Trägerschaften zur Finanzierung genereller beruflicher Weiterbildungsaktivitäten beantragt werden. Rein firmenspezifische Kurse werden aber nicht unterstützt.

Das neue, 2001 in Kraft getretene Weiterbildungsgesetz sieht ausserdem für den Fall, dass die Arbeitslosigkeit 4% erreicht, die Ergänzung der staatlichen Subventionen um den Betrag des Vorjahres vor (Loi sur la formation continue des adultes [LFCA], Art. 8). Ziel dieses ausserordentlichen Beitrags ist explizit der Arbeitsplatzerhalt im Kanton. Die zusätzlichen Subventionen sind gedacht für Weiterbildungsmassnahmen, die gezielt spezifische Qualifikationsdefizite in bestimmten Sektoren beheben sollen. Gelder aus diesem ausserordentlichen Budget können auch

---

dieses Obligatorium auf sämtliche Betriebe ausgedehnt: Die Höhe der Abgaben beträgt für Firmen mit weniger als zehn Angestellten 0,15% der Lohnmasse, für Firmen mit zehn und mehr Angestellten 0,9%. Mit dem Einziehen und der Verwaltung der Fonds sind die «Organismes paritaires collecteurs agréés» (OPCA) beauftragt.

38 Office d'orientation et de formation professionnelle (2002d); Matthey-Jonais & Goy (2002a, 2002b)

39 Seit 2000 beträgt der jährliche Beitrag der Arbeitgeber 20 Franken pro Angestellten (OOFP 2002d,

von privaten Firmen direkt beantragt werden, die eigene Weiterbildungsmassnahmen umsetzen wollen. Bedingung ist, dass die Kurse mindestens zur Hälfte während der Arbeitszeit und ohne Lohneinbusse besucht werden können. Ausserdem muss ein nach anrechenbaren Einheiten (Modulen) gegliedertes Weiterbildungssystem eingerichtet werden. Der Inhalt der Kurse muss dem Kriterium des Arbeitsplatzerhalts genügen.

Bilanz
Im Jahr 2001 betrug das ordentliche Budget des tripartiten Fonds FFPP rund 5,5 Mio. Franken, davon entfielen 2,4 Mio. auf die Erwachsenbildung. Im Rahmen des ausserordentlichen Budgets infolge der höheren Arbeitslosenquote (über 4%) wurden für das Jahr 2001 staatliche Subventionen in der Höhe von 2,1 Mio. Franken bewilligt (Matthey-Jonais & Goy 2002b).

Interessant am Genfer FFPP ist die antizyklische Förderung der Weiterbildung. Mit der Regelung, dass die staatlichen Subventionen aufgestockt werden, wenn die Arbeitslosigkeit stark ansteigt, wird dem allgemein verbreiteten prozyklischen Weiterbildungsengagement der privaten Firmen [40] etwas entgegengewirkt: Es wird vermehrt dann in Weiterbildung investiert, wenn sie besonders notwendig ist, wenn akuter Qualifizierungsbedarf herrscht und wenn allgemein weniger Arbeit und damit mehr Zeit für Weiterbildung vorhanden ist.

Nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle

Unterstützung für Weiterbildungsmassnahmen in KMU: Das Projekt Fit im Job im Kanton St. Gallen [41]

Das im Jahr 2001 lancierte Pilotprojekt Fit im Job des Erziehungs- und Volkswirtschaftsdepartements St. Gallen bezweckt, lernungewohnte Arbeitnehmer in KMU mittels gezielter Fördermassnahmen arbeitsmarktfähig zu halten und sie besser vor Arbeitslosigkeit zu schützen.

Dazu werden interessierten KMU kostenlose Beratung und Bedarfsanalysen für Weiterbildung angeboten. Die Beratung reicht von einfachen Informationsveran-

40 Vgl. Lischer et al. 2001.
41 Für Informationen danken wir Reto Wambach, Projektleiter Fit im Job, Amt für Arbeit, St. Gallen.

staltungen bis zur Ausarbeitung konkreter Schulungsprogramme, deren Durchführungskosten im Sinn einer Anschubfinanzierung aus dem Projektfonds bezahlt werden. Die Lohnausfallkosten werden in der Regel vom Arbeitgeber übernommen.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit den Verantwortlichen in den Betrieben wuchs das Interesse der Unternehmen, von den Unterstützungsmassnahmen Gebrauch zu machen. Im ersten Jahr wurden mit 52 Unternehmen Gespräche geführt; mit drei Betrieben wurden Schulungsmassnahmen ausgearbeitet und umgesetzt. 2002 kamen 20 konkrete Weiterbildungsmassnahmen zustande. In vielen Betrieben stellten sich als Hauptproblem die mangelnden Sprachkenntnisse der Produktionsmitarbeitenden heraus. Daher sind rund die Hälfte der empfohlenen Weiterbildungsmassnahmen Sprachkurse für Fremdsprachige. Ferner stehen der Erwerb fachlicher Kenntnisse sowie der Erwerb von Selbst- und Sozialkompetenz im Vordergrund. Mit den 10'000 bis 15'000 Franken, die durchschnittlich pro Betrieb zur Verfügung gestellt werden, kann beispielsweise für 12 Arbeitnehmende ein Deutschkurs zu 4 Lektionen pro Woche während eines Jahres finanziert werden.

Das Projektbudget in der Höhe von 480'000 Franken für 26 Monate wurde per Regierungsbeschluss aus einem seit 1995 existierenden Arbeitsmarktfonds finanziert. Die jährlichen Kosten (inkl. Verwaltung, externe Beratung, Anschubfinanzierung) belaufen sich auf knapp 200'000 Franken. Das Projekt wurde wegen des grossen Echos bis Ende 2004 verlängert.

Die Bilanz ist positiv. Die Unternehmen nehmen das Beratungsangebot wahr; sie haben die Wichtigkeit der Schulung auch der Produktionsmitarbeitenden erkannt und führen die Weiterbildungsmassnahmen über die Anschubfinanzierung hinaus weiter. Nach Einschätzung des Projektleiters konnten 2002 rund 20 Personen vor drohender Arbeitslosigkeit geschützt werden.

Beim St. Galler Projekt handelt es sich um eine spezifische Form der nachfrageorientierten Finanzierung und Unterstützung, indem KMU als ganze Unternehmungen angesprochen werden. Damit wird versucht, die generellen Defizite der KMU betreffend Weiterbildung anzugehen. Viele KMU sind sich ihres Wissensbedarfs nicht bewusst bzw. wissen nicht, wie sie zu diesem Wissen kommen, und können folglich die bestehenden Angebote nicht richtig nutzen. Die herkömmliche Anbieterfinanzierung ist in dieser Situation nicht wirksam. Dem wird mit nachfrageorientierter Unterstützung begegnet, wobei allerdings der Schwerpunkt auf der umfassenden Information und Beratung der Unternehmen liegt. Wie die ersten Erfahrungen zeigen, sind dazu erstens vom Aufwand her nicht zu unterschätzende Sensibilisierungskampagnen notwendig, damit die Beratungen überhaupt in An-

spruch genommen werden und die Mittel zum Einsatz kommen. Zweitens ist die ausführliche Information Bedingung dafür, dass die Mittel auch richtig eingesetzt werden.

Das Projekt Fit im Job zeichnet sich durch eine starke Zielgruppenorientierung aus. Im Zentrum steht im Sinne der Arbeitslosigkeitsprävention die Förderung wenig Qualifizierter in KMU, also genau jener Personengruppe, die bekanntlich am wenigsten von Weiterbildung profitiert. Individuelle Beratung und Bedarfsanalysen auf der Ebene der Unternehmung führen zu massgeschneiderten Lösungen und damit erwartungsgemäss zu höherer Wirksamkeit der Weiterbildung.

Ist in den KMU einmal der eigene Wissensbedarf erkannt und sind erste Weiterbildungsmassnahmen erfolgreich umgesetzt worden, ist die Bereitschaft der Unternehmen erfahrungsgemäss gross, weiter in die Förderung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu investieren. Damit kommt dem Projekt die entscheidende Nachhaltigkeit zu.

Die Frage stellt sich allenfalls, ob man dem Wissensbedarf von KMU mit der Fokussierung der Bildungsmassnahmen auf tief Qualifizierte gerecht werden kann.

Bildungsgutscheine in der Erwachsenenbildung

In den letzten Jahren haben verschiedene Träger (private und öffentlich-rechtliche Stiftungen) kleinere lokale Projekte mit Bildungsgutscheinen initiiert. Das Element der nachfrageorientierten Finanzierung kommt dabei unterschiedlich stark zum Ausdruck. Oft steht allerdings die subjektorientierte Förderung spezifischer Bevölkerungsgruppen für eigene Angebote im Vordergrund.

So geben etwa im Kanton Zürich einige der Geschäftsstellen Elternbildung [42] Bildungsgutscheine an einkommensschwache Personen ab. Die Gutscheine sollen Müttern und Vätern mit niedrigem Einkommen den Besuch von Elternbildungskursen erleichtern. Sie gelten für Kurse, die von der Geschäftsstelle Elternbildung selbst veranstaltet werden, und für weitere von ihr genehmigte Angebote. Es handelt sich dabei ausschliesslich um Elternbildung; Sprachkurse oder berufliche Wei-

42 Die Geschäftstellen Elternbildung sind den Jugendsekretariaten in den einzelnen Bezirken angegliedert. Bis heute kennen folgende Bezirke einen Bildungsgutschein für Elternbildung: Affoltern, Andelfingen, Bülach, Horgen und Uster.

terbildungskurse werden nicht bezahlt. Den unterstützungsberechtigten Personen werden auf Antrag die Kurskosten bis zu maximal 100 Franken vergütet.

Das Echo bei den Bezügern und Bezügerinnen ist grundsätzlich positiv; die administrativen Hürden sind tief, die Behandlung der Gesuche erfolgt unbürokratisch und die Anonymität wird gewahrt. Die Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass es relativ schwierig ist, an die Zielgruppe heranzukommen. Ausserdem braucht es eine gewisse Anlaufzeit, bis das Angebot bekannt ist und von den entsprechenden Personen genutzt wird. Die meisten Geschäftsstellen erreichten daher auch im zweiten Jahr die angepeilte Zielgrösse von 20 Bildungsgutscheinen nicht. [43]

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden hat die Frauenzentrale im November 2000 das Projekt Bonus 2000 lanciert. Dabei handelt es sich um Bildungsgutscheine, mit denen die persönliche wie auch die berufliche Weiterbildung von Familienfrauen und -männern während der Familienphase unterstützt wird. Ziel ist, dass diese Personen durch regelmässige Weiterbildung ihre Berufsfähigkeit erhalten und sich dadurch einen späteren Wiedereinstieg erleichtern können. Dieses Weiterbildungsprojekt wird von verschiedenen privaten Trägern [44] finanziert und ist vorerst auf eine dreijährige Pilotphase [45] angelegt.

Unterstützungsberechtigt sind Frauen und Männer, die Kinder unter 16 Jahren zu Hause betreuen, zu höchstens 50% erwerbstätig sind und im Kanton Wohnsitz haben. Mit dem Bildungsgutschein wird den Teilnehmenden an beruflicher und persönlicher Weiterbildung nach erfolgtem Kursbesuch die Hälfte der Kosten bis zu maximal 200 Franken rückvergütet. Der Gutschein ist vor dem Kurs zu beantragen, und der Kurs muss gewissen Kriterien genügen. Die Bezügerinnen und Bezüger sind aber in der Auswahl der Kursanbieter relativ frei. In der Regel werden Anbieter im Kanton bevorzugt. Ferner muss der Kursinhalt der beruflichen oder persönlichen Weiterbildung dienen; reine Freizeitkurse werden nicht unterstützt.

Das Projekt ist erfolgreich angelaufen. Im ersten Jahr wurden 375 Kurse (von 441) bewilligt und dafür im Schnitt 141 Franken ausbezahlt. Das entspricht einem Gesamtaufwand von etwa 53'000 Franken. Der Gutschein deckte im Durchschnitt

---

43 Die Zahlen bewegen sich im ersten Jahr zwischen 5 und 10; im zweiten Jahr zwischen 10 und 17. Geschäftsberichte und Projektauswertungen 2000 und 2001 der Bezirke Affoltern, Horgen und Uster.

44 Bonus 2000 wird finanziert durch: Lotteriefonds AR, Steinegg-Stifung Herisau, Metrohm-Stifung Herisau, Migros-Kulturprozent, Frauen- und Familienfonds der Frauenzentrale AR.

45 Dreijährige Pilotphase von November 2000 bis Oktober 2003.

28% der Kurskosten. Antrag stellten mehrheitlich Frauen zwischen 34 und 46 Jahren, mit durchschnittlich 3 Kindern und einer Erwerbstätigkeit von knapp 30%. Die meisten unterstützten Kurse stammten aus den Bereichen Informatik und Sprachen; zudem wurden kaufmännische Aus- und Weiterbildungskurse bewilligt. [46]

Staatliche Bildungsgutscheine für berufliche Weiterbildung: Der Genfer Chèque annuel de formation (CAF)

Im Kanton Genf wird seit Inkrafttreten des neuen Weiterbildungsgesetzes [47] im Jahr 2001 ein Bildungscheck für berufsbezogene Weiterbildung abgegeben. Das Ziel dieses Chèque annuel de formation (CAF) in der Höhe von maximal 750 Franken pro Jahr ist es, die Weiterbildung von Erwachsenen zu fördern und eine bessere Beteiligungsquote zu erreichen. Der Bildungscheck wird auch als präventive Massnahme gegen Arbeitslosigkeit propagiert.

Das Finanzierungsinstrument, für das sich der Kanton Genf mit dem Chèque annuel de formation entschieden hat, entspricht dem Ansatz der nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung, indem die staatliche Subventionierung von Weiterbildung direkt den einzelnen Bildungsnachfragenden zukommt. Davon erhofft man sich vor allem auch Motivationseffekte für wenig Qualifizierte.

Mit dem Genfer Bildungscheck, dem bisher landesweit einzigen Beispiel nachfrageorientierter öffentlicher Finanzierung, beteiligt sich die Schweiz am internationalen Projekt ELAP [48], bei dem der Austausch von Erfahrungen zwischen ähnlichen Projekten im Vordergrund steht.

Zielgruppe und Rahmenbedingungen

Der Chèque annuel de formation richtet sich an sämtliche im Kanton Genf wohnhaften und steuerpflichtigen Erwachsenen, deren Jahresbruttoeinkommen 88'340 Franken [49] nicht übersteigt. Die Weiterbildungsveranstaltung, für die der Check beantragt wird, muss ausserdem folgende Bedingungen erfüllen: Es muss sich um eine Ausbildung von mindestens 40 Stunden handeln, und sie muss von beruflichem Nutzen sein (d. h. einen Berufsabschluss bedingen, eine Berufstätigkeit vor-

---

46 Brigitte Imhof-Manser (2002). Bonus 2000. Weiterbildungsprojekt der Frauenzentrale AR. Geschäftsbericht 2001

47 Loi cantonale genevoise sur la formation continue des adultes, entrée en vigueur le 1er janvier 2001: http://www.geneve.ch/oofp

48 European Learning Accounts Project (siehe Kapitel 7)

49 Für Verheiratete beträgt die Limite 103'260 Franken.

aussetzen oder auf den Erwerb überfachlicher Kompetenzen wie Sprachen oder Informatikanwendungen ausgerichtet sein). Ferner sind die Kriterien für die potenziellen Bildungsanbieter im Gesetz genau festgelegt: Es muss sich um öffentliche Institutionen, um öffentlichrechtliche Trägerschaften, um subventionierte oder private Institutionen, um Einrichtungen von öffentlichem Interesse, um Berufsverbände oder um anerkannte Bildungseinrichtungen im Rahmen der Arbeitslosenschulung handeln. Ausserdem wird für alle Einrichtungen ab 2003 die «EduQua»-Zertifizierung [50] vorausgesetzt. Der jährliche Check kann über die nachfolgenden Jahre kumuliert werden, maximal während dreier Jahre (Evéquoz 2002a).

Erste Bilanz [51]

Im Kanton Genf wurden letztes Jahr (2002) 71 Institutionen erfasst, die Weiterbildungskurse anboten, welche den Anforderungen des CAF entsprachen. Von den erfassten über 100'000 Kurseinschreibungen wären knapp 40'000, also ein gutes Drittel, theoretisch zum Checkbezug berechtigt gewesen. Davon wurden allerdings lediglich 1'500, d. h. 4% aller Kursbesuche effektiv mit einem Check in der Höhe von durchschnittlich 552 Franken bezahlt. [52] Je nach Sektor variiert der Anteil mittels Checks bezahlter Kursbesuche allerdings stark. So beträgt er beispielsweise im technisch-gewerblichen Bereich 10%, im Gesundheitsbereich 9% und im Gastgewerbe 7%, bei den Fremdsprachen macht er bloss 3% aus. Bei Weiterbildungskursen, die zu einem Zertifikat führen, macht der Anteil der Checkbe-

Tabelle 17: Bewilligte Gesuche nach Geschlecht, 2002 (in Klammern die Werte von 2001)

	Total	Bewilligungsquote	Anteil Frauen an den bewilligten Gesuchen
Bewilligte Gesuche	1696 (1028)	74% (83%)	61% (61%)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Im Laufe des zweiten Jahres haben die Gesuche um Bildungschecks also stark zugenommen, wie auch die Zahl der bewilligten Gesuche. Die Bewilligungsquote liegt mit 74% relativ hoch. Frauen machen doppelt so häufig Gebrauch vom CAF als Männer. Mehr als die Hälfte der CAF-Bezüger sind jünger als 40 Jahre.

50 EduQua: Schweizerisches Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen: www.eduqua.ch

51 Evéquoz (2002b); OOFP (2002a, 2002b, 2002c)

52 Wenn folglich alle anspruchsberechtigten Kursbesuche mit einem Check in der Maximalhöhe von 750 Franken bezahlt würden, entstünden dem Kanton Genf jährliche Kosten von bis zu 30 Millionen Franken.

Tabelle 18: Bewilligte Gesuche nach Alter, 2002 (in Klammern die Werte von 2001)

Alter	Anzahl	Prozent
18–25	300 (200)	17,7 (19,3)
26–30	346 (234)	20,4 (23)
31–40	647 (379)	38,1 (37)
41–50	319 (167)	18,8 (16)
51 +	84 (48)	5 (4,7)
Total	1696 (1028)	100 (100)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Tabelle 19: Bewilligte Gesuche nach Nationalität und Ausmass der Erwerbstätigkeit, 2002 (in Klammern die Werte von 2001)

Schweizer(in)	50% (56%)
vollzeitbeschäftigt	39% (37%)
teilzeitbeschäftigt	28% (31%)
auf Stellensuche	13% (13%)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Tabelle 20: Bewilligte Gesuche nach Ausbildungsniveau, 2002 (in Klammern die Werte von 2001)

Universität	21,9% (25,7%)
Fachhochschule	1,8% (2,3%)
Höhere Berufsausbildung	14% (9,9%)
Berufslehre	22,8% (22,4%)
Übrige nachobligatorische Ausbildungen	21,9% (24,1%)
Obligatorische Schule	17,7% (15,6%)
Total	100% (100%)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Insgesamt sind mehr als zwei Drittel der Nutzniesser eines CAF qualifizierte bzw. hochqualifizierte Personen. Der Anteil der wenig Qualifizierten macht 18% aus. Dieser Anteil hat sich seit 2001 um 2 Prozentpunkte verbessert. Die Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu interpretieren. Zum einen liegt die Quote der Nichtantwortenden mit 34% sehr hoch, zum anderen handelt es sich hier um Anteile am Total der bewilligten Gesuche, d. h. also einer Bevölkerungsgruppe, in der hochqualifi-

zierte Personen aufgrund der Einkommensobergrenze unterproportional vertreten sind. Wollte man nun mit dem Bildungscheck besonders die tief qualifizierte Bevölkerungsgruppe auf unbürokratische und nicht diskriminierende Art und Weise ansprechen, so müssten Personen mit lediglich obligatorischer Schulbildung überproportional unter den CAF-Gesuchstellern vertreten sein. Bei einem Anteil von 20% an der Gesamtbevölkerung sind diese Personen mit 18% doch eher schlecht vertreten. In dieser Hinsicht erreicht der Bildungscheck, wie Broyon und Hanhart in ihrem Bericht (2002) ebenfalls feststellen, das angestrebte Ziel, die Situation der tief Qualifizierten auf dem Weiterbildungsmarkt zu verbessern, nur ungenügend. [53] Die etwa 40% hoch Qualifizierten sind stark übervertreten. Laut Auskünften aus dem Kanton Genf haben in der Vergangenheit Massnahmen, die spezifisch tief qualifizierte Personen ansprechen wollten, versagt, weil sie von der Zielgruppe als diskriminierend empfunden worden sind. Von dieser Erfahrung aus beurteilt, kann es ein Vorteil sein, wenn tief qualifizierte Personen mit einer generellen Massnahme angesprochen werden. Allerdings müssen auch die finanziellen Konsequenzen bedacht werden. Bei der heutigen Teilnehmerschaft muss davon ausgegangen werden, dass jeder Steuerfranken, der tief Qualifizierte bei der Weiterbildung unterstützt, mit fünf Franken erkauft werden muss.

Tabelle 21: Bewilligte Kurse nach Lehrinhalt, 2002 (in Klammern die Werte von 2001)

Sprachen	53%	(53%)
Informatik	16%	(20%)
Management / Verwaltung	12%	(12%)
Gesundheit	6,4%	(4%)
Andere	12,6%	(11%)
Total	100%	(100%)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

53 «Rappelons que le chèque de formation vise particulièrement à améliorer la situation sur le marché de l'emploi des faiblement qualifiés» (Broyon & Hanhart, 2002, 7).

Tabelle 22: Bewilligte Gesuche nach Institutionen/Anbietern, 2002 (in Klammern die Werte von

IFAGE	1084 (733)	64% (71%)
Université ouvrière de Genève	193 (70)	11% (7%)
Université de Genève	70 (56)	4,1% (5%)
Croix-Rouge genevoise	48 (31)	2,8% (3%)
Sight + Sound Formation SA	39 (25)	2,3% (2,4%)
Culture et rencontre	1 (23)	0,06% (2,2%)
ASC Ecole de langues	50 (14)	2,9% (1,4%)
Ecole-club Migros	55 (10)	3,2% (1%)
INLINGUA	5 (9)	0,3% (0,9%)
Andere	151 (57)	9,34% (6,1%)
Total	1696 (1028)	100% (100%)

Quelle: OOFP 2002a, 2002b, 2002c, 2003

64% der bewilligten CAF gehen auf ein einziges öffentliches Institut, das Institut de formation des adultes de Genève (IFAGE) zurück. Mehr als 50 zum CAF berechtigte Institute vereinigen je weniger als 3% der Check-Inhaber unter ihren Teilnehmern.

Diese Tatsache, die sich schlecht mit dem Ziel der Marktöffnung und des stärkeren Wettbewerbs im Sinne einer nachfrageorientierten Angebotssteuerung verträgt, wird von den Verantwortlichen auch eingestanden und selbst bemängelt (Broyon & Hanhart 2002, 7ff.). Diese Situation sollte sich aber noch entwickeln. Das Angebot dürfte breiter werden, da laufend neue Institutionen hinzukommen, welche die CAF-Bedingungen erfüllen. Im Vergleich zum Vorjahr hat der Anteil der beim IFAGE eingelösten Checks denn auch um gut 7 Prozentpunkte abgenommen.

Der Genfer Chèque annuel de formation ist ein interessantes Projekt in Richtung nachfrageorientierter Finanzierung im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Da es sich um das einzige grössere Projekt dieser Art in der Schweiz handelt, kommt ihm eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu. Die zentrale Frage der Motivation, das heisst in welchem Umfang der Check Personen zu einer Weiterbildungsaktivität veranlasst, die sich ohne CAF nicht weitergebildet hätten, vermag das Genfer Projekt allerdings nicht zu beantworten. [54] Angesichts des hohen Anteils von

54 Das OOFP hat in einer Umfrage unter 400 Gesuchstellern folgende Aussagen ermittelt: 21% der Befragten hätten die Weiterbildung ohne Check nicht gemacht, 24% hätten sich auch ohne CAF

knapp 60% (62%) an gut qualifizierten Bezügern eines CAF kann davon ausgegangen werden, dass Substitutions- und Mitnahmeeffekte relativ häufig sind. [55] Das bedeutet, dass vor allem Personen vom Bildungscheck profitieren, die ohnehin beabsichtigen, eine Weiterbildung zu absolvieren.

Einen weiteren Hinweis auf die Existenz von Mitnahme- und Substitutionseffekten liefert die aus der Statistik des OOFP hervorgehende Beobachtung, dass die Checkbezüger die Information über den CAF zu 47% von den Weiterbildungsinstitutionen selbst erhalten haben. Dies zeigt, dass eine beträchtliche Zahl von Checkbezügern erst vom Bildungscheck erfahren, wenn sie sich schon mit dem Gedanken an eine Weiterbildung beschäftigen und an eine Weiterbildungsinstitution wenden. Bei knapp der Hälfte der CAF-Bezüger kann somit mit Sicherheit gesagt werden, dass die Beteiligung an der Weiterbildung nicht durch den Bildungscheck ausgelöst und motiviert wurde.

Fazit

Berufliche Weiterbildung wird in der Schweiz – mit einigen wenigen Ausnahmen – praktisch ausschliesslich privat finanziert, sei es durch den Arbeitgeber oder durch die Arbeitnehmer selbst. Soweit es sich um gezielte Investitionen in das Humankapital ihrer Arbeitskräfte handelt, tragen die Unternehmen in praktisch allen Fällen die Kosten. In Branchen mit vielen kleineren und mittleren Betrieben kommen in der Regel kollektive Lösungen in Form von paritätischen Fonds bzw. Bildungsinstitutionen, die von den Sozialpartnern gemeinsam finanziert werden,

weitergebildet; 55% geben keine Antwort. 80% der Befragten finden, der CAF habe eine anspornende Wirkung.
Der tatsächliche Motivationseffekt kann allerdings auch mit einer derartigen Umfrage nicht ermittelt werden. Erstens lassen sich auf diese Weise nur Meinungsäusserungen erforschen, nicht aber tatsächliche Verhaltensänderungen, und zweitens sind Meinungsumfragen erfahrungsgemäss durch das Phänomen verzerrt, dass tendenziell eher sozial erwünschte Antworten gegeben werden.
Bei der Anlage eines Pilotversuchs sollte mindestens sichergestellt sein, dass die für eine Evaluation nötige Information gegeben ist, d. h. die Bezugsberechtigung müsste an die Bedingung gebunden sein, dass gewisse für die Evaluation notwendige Angaben geliefert werden.

55 Zu Substitutions- und Mitnahmeeffekt vgl. Kasten 2, Seite 23.

zum Tragen.
Die Kosten für selbst initiierte Aus- und Weiterbildung, die nicht in Zusammenhang mit dem Beruf steht, tragen die Arbeitnehmenden grösstenteils selbst. Auch wenn sie bei einigen Arbeitgebern finanzielle Unterstützung für die Ausbildungskosten erhalten, tragen sie mit den Opportunitätskosten für den Lohnausfall den grössten Teil der Bildungsinvestition.

Die bei den Unternehmungen durchgeführten Umfragen haben praktisch keine innovativen Modelle von Weiterbildungsfinanzierung zu Tage gefördert. Auch die Weiterbildungsinvestitionen gehen kaum über den privaten Nutzen des Arbeitgebers hinaus. Bei der funktionsrelevanten, gezielten beruflichen Weiterbildung teilt der Arbeitnehmer die Entscheidungsfreiheit als Bildungsnachfrager mit dem Arbeitgeber (wenn sie nicht sogar ausschliesslich dem zahlenden Arbeitgeber zukommt). Oft handelt es sich dabei auch um vom Arbeitgeber initiierte Weiterbildung.

Nur selten werden die an Weiterbildungsmassnahmen Teilnehmenden durch den Arbeitgeber so mit Mitteln ausgestattet, dass sie als freie Marktteilnehmer mit voller Entscheidungsfreiheit auftreten können. Am nächsten kommt dem Modell der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung noch die Migros mit ihren Weiterbildungspauschalen, die den Arbeitnehmern bei verschiedenen Anbietern zur freien Verfügung stehen.

Der tripartite Genfer Fonds ist insofern ein interessantes Modell, als er eine antizyklische Budgetpolitik verfolgt. Ferner erachten wir die Möglichkeit, dass einzelne Firmen direkt Anträge stellen können, als entscheidendes Kriterium für eine staatlich subventionierte Weiterbildungskampagne. Nur so erhalten Unternehmen (besonders KMU) Anreize, auch in die Weiterbildung, in die Nachqualifizierung und somit in die allgemeine Arbeitsmarktfähigkeit ihrer Mitarbeiter zu investieren. Wie das St. Galler Beispiel allerdings zeigt, sind gezielte Sensibilisierung und Information sowie begleitende Beratung von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit solcher Unterstützungsmassnahmen.

Mit dem Chèque annuel de formation schliesslich hat der Kanton Genf als erster Schweizer Kanton ein nachfrageorientiertes Finanzierungsinstrument geschaffen, das direkt den einzelnen Arbeitnehmern zugute kommt. Die Wirksamkeit des Checks in dem Sinne, dass dadurch eine höhere Weiterbildungsbeteiligung der Bevölkerung erreicht wird, ist allerdings noch nicht erwiesen. Ausserdem müsste das Modell dahingehend verbessert werden, dass mehr Anbieter zum Zug kommen, was mit nachträglichen Modifikationen in den Akkreditierungsreglementen für den Check erst ansatzweise erreicht wurde.

Das durchschnittliche Profil der Check-Nutzniesser zeigt ferner, dass das Problem

der Motivation nicht so einfach zu lösen ist. Mit dem Check allein werden in erster Linie qualifizierte Personen angesprochen, deren Weiterbildungswahrscheinlichkeit bereits jetzt grösser ist als bei tief Qualifizierten. Damit verstärkt der Check die ungleiche Beteiligungsquote eher, als dass er Bildungsnachteile ausgliche.

Die Frage der Steuerung des Angebots durch die Nachfragenden im Sinne effizienter Allokation und höherer Qualität schliesslich kann mit diesem Modell ebenfalls nicht abschliessend beantwortet werden. Dafür ist die Zahl der mit Check ausgerüsteten Nachfragenden zu klein und die Massnahme noch zu jung. Ausserdem ist eine empirische Überprüfung dieser zentralen Hypothese der Nachfragefinanzierung mit einigen methodischen Herausforderungen verbunden, denen die bereits durchgeführten Evaluationen nicht völlig gerecht werden.

6 WEITERBILDUNGSMASSNAHMEN FÜR ARBEITSLOSE IN DER SCHWEIZ

Grundsätzliche Überlegungen zur Finanzierung von Weiterbildung in der Arbeitslosenversicherung

Bildung und Weiterbildung können unterschiedlichen individuellen und gesellschaftlichen Zwecken dienen. Ökonomisch ist Bildung vor allem als Humankapital und damit als eine der wichtigsten Determinanten der Verteilung der Arbeitseinkommen von Bedeutung. Wie im ersten Kapitel ausgeführt wurde, können die Erträge aus dem Humankapital Bildung sowohl auf individueller als auch auf gesellschaftlicher Ebene anfallen. Das Problem individueller und gesellschaftlicher Effekte von Bildung stellt sich auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV). Von zentraler Bedeutung ist in diesem speziellen Zusammenhang, dass das individuelle Risiko, arbeitslos zu werden bzw. über längere Zeit arbeitslos zu bleiben, negativ mit dem Qualifikationsniveau einer Person korreliert. Daraus ergibt sich, dass Personen mit höherer Ausbildung seltener auf Unterstützung durch die ALV angewiesen sind, gleichzeitig aber höhere Beiträge zu deren Finanzierung beitragen. Auf diese Weise findet innerhalb der ALV eine Umverteilung von besser zu weniger gut Qualifizierten statt. Gut Qualifizierte üben mit anderen Worten eine positive Externalität auf weniger gut Qualifizierte aus oder, umgekehrt ausgedrückt unqualifizierte Arbeitslose verursachen negative Externalitäten für besser Qualifizierte in Form höherer Versicherungsprämien. In dieser heterogenen Risikostruktur liegt ein Hauptargument für eine öffentliche ALV mit Beitragsobligatorium.

Für diese ist darüber hinaus entscheidend, dass ihr Nettoaufwand durch Investitionen in Humankapital gesenkt werden könnte, wenn es gelänge, den so genannten Mismatch – das konjunkturunabhängige Missverhältnis zwischen verfügbaren und geforderten beruflichen Qualifikationen – zu verkleinern. Eine Finanzierung von Weiterbildung durch die ALV lässt sich rein buchhalterisch dann rechtfertigen, wenn die zukünftigen Einsparungen höher sind als die gegenwärtigen Investitionen in stellensuchende Personen. Im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) schlägt sich diese Idee im Prinzip nieder, dass sich aktive arbeitsmarktliche Massnahmen nur dann rechtfertigen, wenn sie unmittelbar dem Ziel einer raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt dienen. Diese Strategie setzt im Prinzip auf zwei Wirkungskanäle. Zum einen liegen den Weiterbildungsmassnahmen für Arbeitslose die Annahmen der Humankapitaltheorie zu Grunde, welche davon ausgehen, dass sich die Arbeitsmarktchancen durch

Bildung individuell erhöhen lassen. Zum anderen setzt die ALV mit ihren arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) auf das so genannte Aktivierungsprinzip, welches verhindern soll, dass Arbeitslose über lange Zeit hinweg «passiv» Arbeitslosenentschädigung beziehen und sich damit ihre Vermittlungschancen noch weiter verschlechtern. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einem «moralischen Risiko», welchem viele Versicherungen ausgesetzt sind. Dieses Risiko besteht darin, dass eine Versicherung die Anstrengungen ihrer Kunden, ihr persönliches Risiko zu minimieren – in unserem Fall jenes, arbeitslos zu werden und zu bleiben – nicht oder nur schlecht beobachten kann.

Wenn wir uns im Folgenden mit den Wirkungen von Weiterbildung im Rahmen der ALV befassen, so ist genau zu unterscheiden zwischen den Zielen und Wirkungen, die die Weiterbildung für die Wirtschaft allgemein hat bzw. haben sollte, und den Zielen und Wirkungen, die spezifischer im Rahmen der ALV verfolgt werden. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz beschränkt sich darauf, die Vermittlungsfähigkeit von Stellensuchenden zu optimieren, um die strukturelle Arbeitslosigkeit zu reduzieren und damit Einsparungen für den ALV-Fonds zu generieren. Andere Ziele, wie etwa die Verbesserung der individuellen Berufs- und Karriereaussichten oder eine Steigerung des Wirtschaftswachstums durch Humankapitalinvestitionen, gehören nicht zu den expliziten Aufgaben der ALV. Inwieweit sie zu den Aufgaben des Staates gehören, ist hingegen laufend Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Debatten.

Die Arbeitslosenversicherung als «Anbieterin» von Weiterbildung

Seit Mitte der 90er Jahre setzt die Arbeitslosenversicherung zur Förderung einer möglichst raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Erwerbsprozess so genannte arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) intensiv ein; neben der Beratung und Vermittlung durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (für Evaluationsstudien zu den RAV siehe Sheldon 2000) sind die AMM ein wichtiges Instrument zur Aktivierung der Stellensuchenden. Im Jahre 2001 waren 67'590 Leistungsbezüger von einer oder mehreren Arbeitsmarktmassnahmen betroffen. Das heisst, dass jeder dritte Arbeitslose im Verlauf des Jahres in den Genuss einer AMM gekommen ist. Dieses Verhältnis ist seit 1998 etwa konstant geblieben (Birchler et al 2001).

Um den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Stellensuchenden gerecht zu werden, stellen die Arbeitsmarktbehörden eine Vielfalt an AMM zur Verfügung; sie können in drei Kategorien gegliedert werden:

Bildungsmassnahmen

- Kurse: Mit dieser Massnahme kann besonders flexibel auf die Bedürfnisse der Versicherten und der Wirtschaft reagiert werden. Die Palette reicht von Basis- bis zu fachspezifischen Kursen. Interessant ist, dass auch Berufsverbände als Kursorganisatoren auftreten. Damit kann den Bedürfnissen der Arbeitgeber besonders entsprochen und eine rasche Wiedereingliederung der Versicherten gewährleistet werden. Wichtig ist auch, dass das Kursangebot über die Zeit angepasst werden kann.
- Übungsfirmen (ÜF): In diesen fiktiven Unternehmen können Versicherte die kaufmännischen Aktivitäten erlernen oder ihr Wissen auf den neuesten Stand bringen. Früher war das Konzept der Übungsfirmen hauptsächlich auf kaufmännische Lehrabgänger zugeschnitten; in den letzten Jahren ist es vermehrt auf Wiedereinsteiger(innen) und Langzeitarbeitslose ausgerichtet worden.
- Ausbildungspraktika (AP): Versicherte können in einem privaten Unternehmen oder in einer Verwaltung während längstens dreier Monate ein Praktikum absolvieren. Die Praktikanten können in einem bestimmten Bereich ihr Wissen und ihre Qualifikationen vervollständigen und verbessern.

Beschäftigungsmassnahmen

- Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB): Ein PvB erlaubt es, eine berufsnahe Tätigkeit auszuüben, die der Ausbildung und den Fähigkeiten von Stellensuchenden entspricht. Dabei handelt es sich nicht um reine Beschäftigung. Vielmehr wird bei den PvB verstärkt auf berufliche Qualifizierung gesetzt: beinahe immer sind Bildungselemente integriert, welche berufliche Kenntnisse im Sinne einer dualen Weiterbildung fördern.
- Berufspraktika (BP): Ein BP in einem privaten Unternehmen bietet die Möglichkeit, erste Berufserfahrungen zu sammeln oder berufliche Kenntnisse zu vertiefen. Die dabei entstehenden Kontakte zur Privatwirtschaft erhöhen die Chance auf einen Stellenantritt im angestammten oder in einem verwandten Beruf.
- Motivationssemester (SEMO): Das Motivationssemester ist eine Beschäftigungsmassnahme für Schulabgänger und Jugendliche, die eine Lehre abgebrochen haben. Es hat stark präventiven Charakter und wird gezielt eingesetzt, um der Jugendarbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Berufsausbildung vorzubeugen.

Spezielle Massnahmen

Die dritte Kategorie von Arbeitsmarktmassnahmen sind die speziellen Massnah-

men; sie unterscheiden sich von den übrigen Arbeitsmarktmassnahmen durch ihren individuellen Charakter, ihre verhältnismässig lange Dauer und ihre direkte Eingliederungswirkung in den Arbeitsmarkt.

- Einarbeitungszuschüsse (EAZ): Diese Massnahme ermöglicht Versicherten, deren Vermittlung erschwert ist, während normalerweise sechs Monaten (ausnahmsweise bis zu zwölf Monate) die Einarbeitung in einen Betrieb. Dabei übernimmt die Arbeitslosenversicherung durchschnittlich 40% des Salärs.
- Ausbildungszuschüsse (AZ): Die Ausbildungszuschüsse sollen Versicherten, die über 30 Jahre alt sind, das Nachholen einer Grundausbildung oder die Anpassung ihrer schon erworbenen Ausbildung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ermöglichen.
- Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (FösE): Mit der Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit wird der Wechsel vom unselbstständigen zum selbstständigen Erwerb begünstigt. Die ALV unterstützt Versicherte, die eine dauernde selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, während der Planungsphase ihres Projekts mit höchstens 60 besonderen Taggeldern. Zudem kann die ALV bei einer von einer gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaft gewährten Bürgschaft 20% des Verlustrisikos übernehmen.
- Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge (PeWo): Diese Beiträge sollen die berufliche und geographische Mobilität der Versicherten fördern und damit zu einer besseren Ausschöpfung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten führen. Die ALV kann unter gewissen Voraussetzungen die Reisekosten oder die Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung übernehmen, wenn den Versicherten in ihrer Wohnortsregion keine zumutbare Arbeit vermittelt werden kann und sie zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit eine zumutbare Arbeit ausserhalb ihrer Wohnortsregion angenommen haben.

Keine eigentliche arbeitsmarktliche Massnahme, jedoch ein wichtiges Instrument der Wiedereingliederung ist der Zwischenverdienst (ZV). Als ZV gilt jedes Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Erwerbstätigkeit, das während der Arbeitslosigkeit erzielt wird. Der ZV muss orts- und betriebsüblich sein. Versicherte haben Anspruch auf Kompensationszahlungen, wenn der ZV tiefer als ihr Taggeldansatz ist. Im Jahre 2001 haben ca. 44'000 Versicherte (mit anderen Worten: jeder vierte Leistungsbezüger) einen oder mehrere ZV erzielt. Dieses Verhältnis ist seit 1998 etwa konstant geblieben (Bauer, Baumann & Künzi 1999.

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz legt fest, dass AMM die Vermittlungsfähigkeit des Stellensuchenden verbessern oder zumindest erhalten sollen. Mit den AMM müssen demzufolge vielfältige Ziele erreicht werden. Bei den Massnahmen, die in der Wirtschaft stattfinden (ZV, Praktika, EAZ, AZ, FösE, PeWo usw.), stehen meistens die schrittweise Integration, der Motivationsschub oder die Sammlung

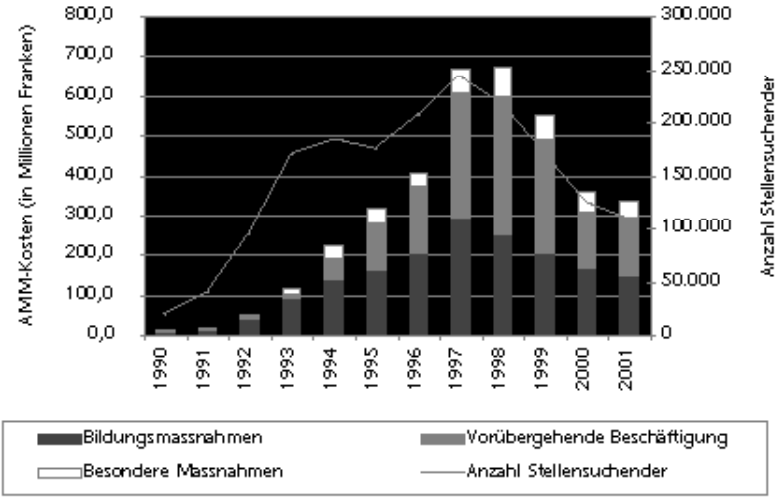
von Berufserfahrung im Vordergrund.
Bei den anderen Massnahmen (Kurse, ÜF, PVB) müssen öfters neben der Qualifizierung weitere Ziele verfolgt werden. Dabei können Validierung (von informell erworbenen Kompetenzen), Abklärung und Standortbestimmung (wo steht der Stellensuchende?), Motivierung (Lust auf Weiterbildung fördern, Förderung von ersten Erfolgserlebnissen in Zusammenhang mit Weiterbildung), Strukturierung (Wiedererlangung einer Tagesstruktur), Integration (Förderung der Sozialkompetenzen sowohl von Fremdsprachigen wie auch von Schweizern) oder Stabilisierung (Verhindern von Dequalifikation) gegenüber reiner Qualifizierung prioritär sein. Somit ist aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung unter Weiterbildung eine sehr breite Palette von Massnahmen und Zielsetzungen zu verstehen.

Die optimale Kombination dieser Zielsetzungen muss für jeden einzelnen Stellensuchenden definiert werden. Dabei spielt die Beratung durch den RAV-Personalberater (und unter Umständen – vor allem bei Bildungsfernen oder Stellensuchenden mit Mehrfachproblemen – durch weitere Spezialisten) eine zentrale Rolle.

Die Arbeitslosenversicherung als «Einkäuferin» von Weiterbildung

Die Arbeitslosenversicherung führt die AMM in der Regel nicht selber durch: Sie beauftragt gewinn- und nichtgewinnorientierte Anbieter mit der Durchführung kollektiver oder individueller AMM. Für solche Massnahmen werden jährlich bis zu 675 Millionen Franken (1998) ausgegeben. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat sich dieser Betrag 2001 auf 335 Millionen Franken reduziert. Die Kosten der AMM liegen seit 1997 bei 8–10% der gesamten ALV-Kosten. Die ALV ist vermutlich die grösste «Weiterbildungseinkäuferin» in der Schweiz. Dabei werden nicht nur weiterbildungsgewohnte Versicherte gefördert, sondern auch Bildungsferne bzw. Lernungewohnte. Bei diesem Zielpublikum ist die ALV ohne Zweifel schweizweit die grösste Einzeleinkäuferin von Weiterbildung.

Abbildung 23: Entwicklung der AMM-Kosten und der Anzahl Stellensuchender



Quelle: Eigene Darstellung, Seco

Wenn ein Stellensuchender Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung hat, erfüllt er grundsätzlich auch die Bedingungen zur Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die Arbeitslosenversicherung beteiligt sich an den Kosten in Zusammenhang mit der AMM-Teilnahme: Kurs-/Programmkosten und wenn notwendig Spesen (Reisekosten, Verpflegung).

Die Finanzierung der Anbieter erfolgt grundsätzlich nur über die Teilnahme eines Stellensuchenden. Der Finanzierungsfluss kann jedoch je nach Situation variieren. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen kollektiven und individuellen AMM:

1. AMM werden kollektiv organisiert/eingekauft, wenn:

– ein breites Potenzial an Teilnehmenden vorhanden ist: bei immer wiederkehrenden Kursen lohnt es sich, «en gros» einzukaufen, um einen tieferen Preis zu zahlen als auf dem freien Markt.
– kein passendes Angebot auf dem Markt angeboten wird: darunter fallen die meisten PvB, aber auch Kurse für spezielle Zielpublika (Lernungewohnte) oder Kurse mit mehrfacher Zielsetzung (z. B. Sprache und Integration) sowie weitere AMM wie z. B. Übungsfirmen.

Dabei werden dem Anbieter durch die kantonale Arbeitslosenkasse auf der Basis der Anzahl Teilnehmenden die AMM direkt bezahlt. Damit der Anbieter im Falle einer Unterbelegung der AMM nicht das volle Risiko tragen muss und die Mass-

nahme trotzdem durchgeführt werden kann, können je nach Situation so genannte «Schattentage» angerechnet werden. Die Teilnehmenden erhalten wenn notwendig Spesen direkt von ihrer Arbeitslosenkasse ausbezahlt.

2. AMM werden individuell durchgeführt, wenn keine kollektiven AMM zur Verfügung stehen. Dabei handelt es sich beispielsweise um spezialisierte technische Kurse. In diesem Fall zahlt der Stellensuchende – wie auf dem freien Markt üblich – seine AMM direkt dem Anbieter und erhält den Betrag nach Vorweisen der Rechnung von seiner Arbeitslosenkasse rückerstattet. Neben den Kursbeiträgen werden ihm auch die Kosten für Lehrmittel, Reisen und Verpflegung entschädigt.

Auch wenn zum Teil die Finanzierung am Teilnehmenden vorbeifliesst, werden grundsätzlich nie Subventionen losgelöst von einer Teilnahme ausbezahlt. Dies zwingt die Anbieter, sich laufend den aktuellen Bedürfnissen der Stellensuchenden anzupassen. Somit haben sich die AMM-Inhalte und die eingesetzten Lernmethoden in den letzten Jahren stark verändert und entwickelt.

Erkenntnisse über die Wirkung von Weiterbildungskursen in der ALV

In den Jahren 2000/01 sind Evaluationsstudien abgeschlossen worden, welche die Wirksamkeit verschiedener arbeitsmarktlicher Massnahmen wissenschaftlich überprüfen sollten. Wenn im Folgenden von der Wirkung einzelner Massnahmen gesprochen wird, ist nochmals zu betonen, dass in der Regel nur die für die ALV relevanten Ziele der raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung betrachtet wurden. Wie zu Beginn dieses Kapitels bereits hervorgehoben, haben Weiterbildungsmassnahmen darüber hinaus viele weitere Auswirkungen, die für die Individuen wie auch für die Gesellschaft durchaus von hoher Relevanz sein können.

Doch welches sind nun die Ergebnisse der Evaluationsstudien der ALV in Bezug auf die Weiterbildungsmassnahmen? Im Folgenden werden zunächst die übereinstimmenden, nicht kontroversen Ergebnisse zusammengefasst:

– Der per saldo – wenn auch meist nur schwache – positive Effekt aller aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) zusammengenommen im Hinblick auf eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung von Stellensuchenden ist weitgehend unumstritten. Dies entspricht auch dem nationalen und internationalen wirtschaftspolitischen Konsens.

– Der Zwischenverdienst erhöht statistisch nachweisbar die Wiederbeschäfti-

gungschance, verlängert aber auch die Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit.

- Überraschend einstimmig werden Computer-/Informatikkurse bestenfalls als wirkungslos bezeichnet. Dasselbe gilt für Kurse, die allgemeinere Kompetenzen vermitteln (Basiskurse wie Bedürfnisabklärungen, Bewerbungskurse).
- Je länger eine Massnahme dauert, desto schlechter schneidet ihre Wirksamkeit im Vergleich zu anderen Massnahmen (unter sonst gleichen Bedingungen) ab. Der Grund dafür liegt wohl darin, dass bei längeren Massnahmen die Intensität der Stellensuche abnimmt, was den Verbleib in der Arbeitslosigkeit verlängert (so genannter Lock-in-Effekt).
- Bei Frauen sind Massnahmen generell wirksamer als bei Männern, weil bei ihnen der negative Lock-in-Effekt während der gesamten Kursdauer schwächer wirkt.

Hinsichtlich ihrer Wirksamkeit kontrovers geblieben sind zum einen die Sprachkurse (positiv: Prey und Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli; wirkungslos oder negativ: Lalive d'Epinay & Zweimüller, Gerfin & Lechner) und zum andern die branchenspezifischen Kurse (positiv: Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli; wirkungslos: Lalive d'Epinay & Zweimüller, Gerfin & Lechner). Aus Datengründen hat die Kosten-Nutzen-Effizienz der einzelnen Massnahmen nicht getestet werden können. Ungeklärt ist also geblieben, welches Verhältnis zwischen den Zuweisungsbemühungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der (teils nur schwach) verbesserten Zielerreichung hinsichtlich der raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung besteht. Schliesslich hat – ebenfalls aus Datengründen – nicht erhellt werden können, welche langfristigen Effekte die Teilnahme an Massnahmen auf die Wiederbeschäftigungschance zeitigt.

Zu beachten ist, dass im Arbeitslosenversicherungs- und Insolvenzgesetz (AVIG) in Art. 59, Abs. 3 ausdrücklich festgehalten wird, dass Weiterbildungsmassnahmen allein die Vermittlungsfähigkeit erhöhen sollen. Es ist somit der Wille des Gesetzgebers, eine «heimliche» Quersubventionierung des Bildungswesens auf «Quartärstufe» aus den Mitteln der ALV zu vermeiden. Gleichwohl kommt es notwendigerweise zu einer verbesserten Ausstattung mit Humanvermögen. Dies ist ein so genannter positiver Verbundeffekt zwischen den AMM und dem Bildungswesen. Darum verwundert es auch nicht, dass in den wissenschaftlichen Evaluationsstudien der inneren Logik der Sache entsprechend auch mögliche Ziele von Weiterbildungsmassnahmen analysiert worden sind – wenn auch nur «nebenher» und fallweise.

So hat z. B. eine Studie (Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli) aufgezeigt, dass die objektiv messbaren Gesundheitswerte und die subjektiven Gefühle des allgemeinen Wohlbefindens bei Teilnehmern an Massnahmen eindeutig besser sind als

bei ansonsten vergleichbaren Nichtteilnehmern. In einer anderen Studie (Gerfin & Lechner) wurde entdeckt, dass Informatikkurse zwar nicht die Wiederbeschäftigungschance erhöhen, aber einen positiven Lohneffekt bei jenen haben, die gleichwohl eine Beschäftigung finden – aufgrund eben des positiven Nebeneffektes der AMM auf die Humanvermögensausstattung. Überhaupt nicht kontrolliert werden konnte, ob eine Kursteilnahme zwar nicht die Wiederbeschäftigungschance erhöht, dafür aber die Aussicht begünstigt, eine bessere Anstellung als die bisherige zu finden (mit weniger negativen Gesundheitsprognosen, mit höherem Prestige, mit besseren Karrierechancen usw.).

Um diesen wichtigen Punkt nochmals hervorzuheben: Die Evaluationsstudien hatten systematisch nur zu untersuchen, ob die Wiederbeschäftigungschancen dank den AMM im Durchschnitt nachhaltig haben verbessert werden können oder nicht. Nicht systematisch geprüft worden sind die eventuell positiven Effekte der Teilnahme an Massnahmen auf das durchschnittliche Humankapital oder andere erwünschte gesellschaftliche Ziele. Dazu zwei Beispiele: (1) Die Studien haben ergeben, dass der hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschance schwach positive Effekt von Weiterbildungskursen, der am Ende eines Kurses resultiert, umso wahrscheinlicher per saldo ins Negative kippt, je länger ein Kurs dauert, weil während des Kurses die Suchbemühungen der Stellensuchenden und der RAV reduziert worden sind. Eine lange Kursdauer ist somit einer raschen Wiedereingliederung abträglich. Demgegenüber könnte natürlich aus der breiteren Perspektive der Investition ins Humankapital der Betroffenen eine längere Ausbildungs- oder Umschulungszeit durchaus angezeigt sein. Allerdings muss sich auch in dieser breiteren Betrachtung der verbesserte Arbeitsmarkterfolg in der Zeit nach Beendigung eines Kurses einstellen (in Form besserer Lohnaussichten, besserer Karrierechancen, sicherer Anstellungsbedingungen, besserer Wiederbeschäftigungschancen usw.). Denn die Ressourcenverwendung für Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen ist nur dann eine «Investition» (und damit keine «Ressourcenverschwendung»), wenn sie sich auch in einem entsprechend verbesserten Arbeitsmarkterfolg niederschlägt. (2) Die Studien haben grosse Sorgfalt darauf gelegt, die Wirksamkeit von Massnahmen bei den Teilnehmergruppen zu testen, indem sie sie mit soziodemographisch gleichartig zusammengesetzten Kontrollgruppen von Personen verglichen haben, die an den Massnahmen jeweils nicht teilgenommen haben. Nicht bewertet worden ist dabei aber, ob vielleicht eine nicht besonders «geschickte» Auswahl der Teilnehmergruppen nur deshalb die Massnahmenwirksamkeit bescheiden werden liess, weil die Personalberater noch andere gesellschaftlich erwünschte Ziele im Auge hatten – z. B. die (Re-)Integration von bildungsfernen Schichten oder die Verbesserung der Chancengleichheit.

Aus den bisherigen Studien lassen sich für die Arbeitslosenversicherung verschiedene Schlussfolgerungen ziehen. Auf der Angebotsseite der Vermittlungstätigkeit

(der öffentlichen Arbeitsvermittlung, ÖAV) sollte das wirkungsorientierte Controlling fortgesetzt werden. Eine regelmässige Evaluation der verschiedenen RAV nach ihren Vermittlungserfolgen, unter Berücksichtigung verschiedener exogener Faktoren, sollte in Kombination mit einem Bonus-Malus-System in der Lage sein, die richtigen Anreize zu setzen, um die Effizienz der Arbeitsvermittlung insgesamt zu erhöhen.

Auf der Nachfrageseite der vermittelten arbeitsmarktlichen Massnahmen ist eine verbesserte Effizienz durch ein verstärktes Profiling zu erreichen. Bei diesem Ansatz geht es darum, dass systematisch nach den kundenspezifischen Merkmalen gesucht wird, die in der Vergangenheit zu einem maximalen Erfolg von Massnahmen geführt haben. So wie es also ein optimales Matching zwischen Anforderungsprofilen offener Stellen und Qualifikationsprofilen von Stellensuchenden gibt, so sollte es noch einen Schritt zuvor auch ein optimales Matching zwischen nachfragenden Stellensuchenden und angebotenen Massnahmen geben. Ziel ist es dann, die relevanten Kundeninformationen und Massnahmenerfolgsfaktoren laufend zu aktualisieren, um sie den Personalberatern bei ihren Vermittlungs- und Beratungsgesprächen online verfügbar zu machen.

Nebst den erläuterten Fragen der Wirksamkeit für die einzelnen Stellensuchenden ist von ebenso zentraler Bedeutung, welches die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekte der AMM-Projekte und der organisatorischen Anstrengungen zur Massnahmenvermittlung gewesen sind. Die erwähnten ersten Evaluationsstudien hatten noch nicht die Aufgabe, diese gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte zu schätzen. Zwar kann vermutet werden, dass eine höhere Wirksamkeit von Massnahmen den Mismatch zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden insgesamt verkleinert. Dies sollte die konjunkturunabhängige Arbeitslosigkeit verringern. Doch leider gibt es hier keine einfachen linearen Beziehungen. Gemäss AVIG «wirkungslose» Weiterbildungskurse könnten beispielsweise über eine verbesserte Humankapitalausstattung gleichwohl positive Wachstumseffekte zeitigen. Und umgekehrt ist es denkbar, dass sehr wirkungsvolle Kurse, die die individuelle Beschäftigungschance deutlich verbessern, gesamtwirtschaftlich keinen spürbaren positiven Effekt hinterlassen. Dazu nur ein Beispiel: Manchmal kann es vorkommen, dass Arbeitsplätze mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, die auch ohne staatliche Unterstützung geschaffen worden wären. Und auch Arbeitnehmer werden bisweilen gefördert, die sich auch ohne zusätzliche Unterstützung selber weitergebildet hätten (Mitnahmeeffekt).

Zu beachten ist allerdings, dass es für die Schweiz zur Frage der quantitativen Bedeutung dieser potenziell negativen oder neutralisierenden Effekte keine Untersuchungen gibt. Solche Studien sind auch international dünn gesät, weil ihnen grosse methodische Schwierigkeiten entgegenstehen. Es müssten nämlich kontrafak-

tische Vergleichsmassstäbe herangezogen oder experimentelle Studien durchgeführt werden.

Fazit

Weiterbildungsverantwortliche können aus den Erfahrungen der Arbeitslosenversicherung (ALV), einer der grössten Weiterbildungsanbieterinnen und -vermittlerinnen in der Schweiz, Verschiedenes lernen.

1. Die kollektive Finanzierung von arbeitsmarktlichen Massnahmen lässt sich im Rahmen der ALV mit dem Auftreten von Externalitäten bzw. mit spezifischen Versicherungsproblemen begründen. Weiterbildungsmassnahmen dürften, zumindest aus theoretischer Sicht, aber auch mit positiven Externalitäten verbunden sein, welche über das System der ALV hinaus reichen.

2. Das Fazit aus den Evaluationsstudien ist in Bezug auf die Ziele der schnellen und nachhaltigen Wiedereingliederung teilweise ernüchternd. Dies dürfte verschiedene Ursachen haben. Eine davon ist sicherlich, dass für grössere Lerneffekte auch eine relativ lange Bildungszeit benötigt wird. Dabei gerät die ALV automatisch mit einem ihrer Ziele, nämlich der raschen Vermittlung, in Konflikt. Ein zweiter möglicher Grund ist, dass sich Weiterbildung auf sehr verschiedenen Ebenen auswirken kann, welche durch die Evaluationsstudien nicht untersucht wurden. Ein dritter möglicher Grund ist, und das darf nicht verschwiegen werden, dass Weiterbildungsmassnahmen allgemein möglicherweise geringere Wirkung entfalten, als man gemeinhin annimmt. Fragen, inwieweit die betreffenden Personen überhaupt über das nötige Grundlagenwissen verfügen, um von Weiterbildungsmassnahmen zu profitieren, und/oder ob sie hinreichend zum Lernen motiviert sind, sind hierbei sicherlich zentral und daher auch stärker in den Fokus zukünftiger Forschung zu stellen. Eine wichtige Frage ist für die ALV dabei auch, wie Bildungsangebote für Personen aus bildungsfernen Schichten pädagogisch-didaktisch optimiert und wie Kursbesucher besser zur Weiterbildungsbeteiligung motiviert werden können.

3. Eine weitere interessante Erkenntnis aus den Evaluationsstudien ist, dass unterschiedliche Massnahmen auf verschiedene Personen unterschiedlich wirken. Ziel der ALV muss es daher sein, den Stellensuchenden die Massnahme zuzuweisen, die für ihre Situation am ehesten Erfolg verspricht. Die gleiche Erkenntnis dürfte für allgemeine Weiterbildungsaktivitäten gelten. Nicht jede Aktivität wird bei jeder Person die gleiche Wirkung entfalten. Einer professionellen Beratung zur richtigen

Weiterbildung kommt hier sicherlich eine hervorragende Bedeutung zu. Ein laufendes Forschungsprojekt befasst sich mit der Frage, wie man die gemachten Erfahrungen nutzen könnte, um die Berater bei der Zuweisung von Stellensuchenden in arbeitsmarktliche Massnahmen zu unterstützen (so genannte statistisch assistierte Programmselektion [SAPS]).

4. Aus der Erkenntnis heraus, dass die Beratung im Falle der ALV eine zentrale Rolle spielt, stellt sich die Frage, ob Modelle einer an der individuellen Nachfrage orientierten Weiterbildungsfinanzierung ohne flankierende Beratungsinstitutionen überhaupt die gewünschte Wirkung entfalten können. Theoretische Überlegungen, wonach eine nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung effizientere Ergebnisse produziert, hängen entscheidend von zwei Annahmen ab, nämlich dass erstens Informationen über Bildungsangebote frei oder zumindest günstig verfügbar sind und dass zweitens der Weiterbildungsmarkt verschiedenen Anbietern gleichermassen offen steht (Wettbewerb). Die Frage der Beratung knüpft an der Vermutung an, dass Stellensuchende mögliche Bildungsangebote nur sehr bedingt kennen. Hinzu kommt, dass Stellensuchende Weiterbildungsangebote nicht ganz freiwillig besuchen, womit die Motivation zur Informationsbeschaffung eine andere ist als bei anderen Weiterbildungsnachfragern. Dennoch dürfte die Frage der Weiterbildungsberatung auch bei nachfrageorientierten Finanzierungsformen ein Thema sein. Die Bedeutung von Beratungsdienstleistungen für den Erfolg nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung dürfte einerseits davon abhängen, ob verschiedene, sich konkurrenzierende Anbieter ihre Angebote bewerben und damit Information zur Verfügung stellen, und andererseits davon, ob die Nachfrager in der Lage und willens sind, sich die gewünschten, allenfalls auch objektiven Informationen über Bildungsangebote zu beschaffen. Anhand so genannter Prozessevaluationen möchte die ALV in Zukunft noch genauer herausfinden, wie Stellenvermittlungsprozesse weiter optimiert werden können. Dabei wird unter anderem auch die relative Bedeutung der Beratung bzw. von Weiterbildungskursen untersucht werden.

5. Die vorhandenen Studien zeigen im Weiteren auf, mit welchen methodischen Problemen sich die Evaluationsforschung auseinandersetzen muss. Dabei ist anzumerken, dass aufgrund der klaren Zielsetzung im Gesetz die Wirkung von Weiterbildungsmassnahmen im Rahmen der ALV wohl sogar eher leichter zu evaluieren ist als die Wirkung allgemeiner Weiterbildungsmassnahmen, welche einer ganzen Reihe verschiedener Ziele dienen können. Dennoch vermögen die bestehenden Studien, die mit den am weitesten fortgeschrittenen Methoden der Evaluationsforschung ausgeführt worden sind, diese Problematik sehr deutlich zu machen.

6. Auch bezüglich verschiedener Finanzierungsformen wäre die ALV ein interessantes Studienobjekt. Sie tritt in gewissen Fällen sowohl als Geldgeberin als auch

als Anbieterin auf. In anderen Fällen kauft sie Weiterbildungsdienstleistungen ein und vermittelt sie an Stellensuchende. In wieder anderen Situationen beschränkt sich die ALV auf die Finanzierung privater Weiterbildungskurse. Allerdings wäre eine Evaluation dieser unterschiedlichen Finanzierungsformen mit dem Problem konfrontiert, dass es sich teilweise um sehr unterschiedliche Arten von Kursen handelt und die Ergebnisse nur schwer verallgemeinerbar wären.

7. Trotz verschiedener Formen ist die Weiterbildungsfinanzierung im Rahmen der ALV aus der Sicht der AMM-Anbieter grundsätzlich an die Teilnehmer gebunden («funds follow students»). Dieser Mechanismus soll dazu führen, dass die Weiterbildungsanbieter ein attraktives Angebot bereitstellen und sich laufend den neuen Anforderungen und Bedürfnissen anpassen.

8. Die Teilnehmenden dürften die Form der Finanzierung in den meisten Fällen nur begrenzt mitbekommen, da der Finanzierungsfluss meistens nicht direkt über sie läuft. Zudem ist zu vermuten, dass ihnen diese Problematik nicht sehr wichtig ist, wenn sie in eine AMM zugewiesen wurden. In den Fällen, in denen die Finanzierung über die Stellensuchenden läuft, könnte unter Umständen ein zusätzlicher Motivationseffekt auftreten. Ein Beleg dafür fehlt bis heute allerdings.

9. Die Möglichkeit, für alle Versicherten, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und Qualifikationsdefizite haben, eine AMM einzusetzen, erlaubt es, bildungsungewohnte Personen nötigenfalls auch mit einem gewissen Druck zur Weiterbildung zu bringen. Wie man aus vielen Untersuchungen weiss, sind Personen mit geringer Grundqualifikation bei den sich Weiterbildenden deutlich untervertreten. Die mittel- und langfristige Wirkung von Weiterbildungsmassnahmen auf ihre Beschäftigungschancen, aber auch auf ihren Lohn, ihr Wohlbefinden oder ihre gesellschaftliche Integration, sollten daher weiter untersucht werden, um Erkenntnisse über die Wirkung von Weiterbildung bei bildungsungewohnten Personen zu gewinnen. Dabei sollten in Zukunft sowohl ökonometrische wie auch andere sozialwissenschaftliche oder betriebswirtschaftliche Ansätze verfolgt werden.

10. Hinsichtlich der verschiedenen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung stellen, können aus den Erfahrungen der ALV vor allem Erkenntnisse zur Bedeutung von Weiterbildungsmassnahmen für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt gewonnen werden. Auf die zentrale Frage, wie erwerbstätige oder nicht erwerbstätige Personen überhaupt auf finanzielle Anreize etwa in Form eines Weiterbildungsgutscheins reagieren, kann die ALV jedoch keine Antwort liefern. Eine Untersuchung der Wirkung unterschiedlicher Finanzierungsmodelle innerhalb der ALV wäre zwar nicht ausgeschlossen, dürfte aber mit dem Problem verbunden sein, dass solche Ergebnisse aufgrund der

speziellen Rahmenbedingungen in der ALV nur relativ schwer auf andere Situationen übertragbar wären. Für die ALV selber nimmt diese Fragestellung gegenwärtig keine hohe Priorität ein.

7 AUSLÄNDISCHE ERFAHRUNGEN UND INTERNATIONALE PROJEKTE IN DER WEITERBILDUNGSFINANZIERUNG

Einleitung

Das Interesse an der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung ist in den letzten Jahren stark angewachsen. Dies zeigt sich in bildungspolitischen Papieren, Empfehlungen und praktischen Umsetzungen in verschiedenen Ländern. Ausserdem haben sowohl die OECD als auch die EU Reflexionen zu diesem Thema in die Wege geleitet. Die besten praxisorientierten Erfahrungen wurden im Projekt ELAP gesammelt.

Unter dem Titel The European Learning Account Project (ELAP) wurde 2000 von der englischen Regierung ein Projekt mit der Absicht gestartet, lebenslanges Lernen zu fördern. Mitglieder des ELAP-Netzwerks sind verschiedene Staaten, aber auch Privatfirmen, die daran sind, konkrete Projekte umzusetzen; im Rahmen des Netzwerks sollen Erfahrungen ausgetauscht und die Evaluationen abgestimmt werden. Das Projekt soll im Laufe des Jahres 2003 abgeschlossen werden.

Die wichtigste Entwicklung war die Verbindung zu einem OECD-Programm [56], das Finanzierungsmodelle für lebenslanges Lernen dokumentiert und auswertet. Das im Februar 2002 gestartete Programm bezieht Länder ein, die aktiv an solchen Finanzierungsmodellen arbeiten. Nach Abschluss im Jahre 2003 ist ein internationales Seminar geplant, an dem der Bericht und die Empfehlungen den Bildungsministern der OECD-Länder vorgelegt werden. Das ELAP-Netzwerk übernimmt die Aufgabe, die Kommunikation unter den Partnern und den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu erleichtern sowie – wo nötig – technische Unterstützung zu bieten. Zusätzlich werden Analysen zu ausgewählten Aspekten der Finanzierungsmodelle durchgeführt.

56 Mechanisms for the Co-Finance of Lifelong Learning, Konferenzen, Übersichtsberichte: www.e-lap.

Bildungssparen: Learning Accounts

Gloucester County (Projektdauer 1996–1999)
Die Lernkonten des Projekts von Gloucester County, das zwischen 1996 und 1999 durchgeführt wurde, wurden bei einem anerkannten Finanzinstitut angelegt, wobei sowohl gespart als auch Kredite aufgenommen werden konnten. Die Konten lauteten auf Individuen, die über einen persönlichen Zugang verfügten; das Geld konnte aber nur für Lernen benutzt werden, das die beruflichen Fähigkeiten und Kompetenzen förderte, oder um sich auf die Selbstständigkeit vorzubereiten.

3000 Personen im Alter von über 18 Jahren haben an diesem Projekt teilgenommen. Jede Person erhielt umgerechnet etwa 400 Franken. Für die Bekanntmachung des Projektes sorgten die Banken und Anbieter. Die beste Propaganda war aber die von Mund zu Mund, indem positive Erfahrungen weitergegeben wurden. Nach der Einführung begannen die involvierten Personen aus eigener Initiative, ihre Arbeitgeber zu fragen, ob sie ihre Weiterbildung unterstützen würden. Später haben die Arbeitgeber ihre Arbeitnehmenden ermuntert, selbst solche Lernkonten zu eröffnen. Unterdessen können die Arbeitgeber ihre Unterstützungen von der Steuer absetzen.

Eine unabhängige Firma hat dieses Pilotprojekt ausgewertet. Dabei wurde festgestellt, dass die meisten Personen zwischen 35 und 59 Jahre alt waren. Bei den Frauen – sie machten 46 % der Teilnehmenden aus – waren 70% Teilzeitangestellte.

75% der Beteiligten verdienten weniger als 30'000 Franken pro Jahr. 68% der Personen mit Lernkonto hatten seit ihrer Schulzeit an keiner organisierten Weiterbildung teilgenommen. Über 50% betonten, dass die 400 Franken für sie eine wichtige Unterstützung waren, dank der sie sich überhaupt eine Weiterbildung leisten konnten. Für viele wäre eine Weiterbildung sonst nicht möglich gewesen. [57] Diese Erfahrungen sind im Jahre 2000 in ein gesamtenglisches Projekt eingeflossen.

England
In England wurde im September 2000 eine Art virtueller Lernverein eingeführt.

57 Angaben von Kay Cheesman an der OECD-Konferenz in Ottawa, 6.–8. Dezember 2000; Schläfli (2001)

Interessierte konnten sich kostenlos in einem zentralen System als Mitglied einschreiben. Sie erhielten eine persönliche Lernkarte, die bei bestimmten, registrierten Anbietern gültig war. Die Teilnehmenden hatten einen Selbstbehalt von mindestens £25 zu bezahlen. Das Modell war sehr populär; innert kürzester Zeit meldeten sich 2,6 Millionen Mitglieder an. Ziel war es, bis März 2002 eine Million Lernkonten zu erreichen; dieses Ziel wurde bereits im Mai 2001 erreicht, und im November 2001 erreichte die Zahl 2,6 Millionen. Das System bezweckte eine Vereinfachung der bürokratischen Abläufe.

Die Projektauswertung [58] hat gezeigt, dass die Kontoinhaber aus sehr unterschiedlichen sozialen Gruppierungen und Altersgruppen stammten und unterschiedliche Lernerfahrungen mitbrachten. Zwei Drittel der Konten gehörten Frauen; mehr als die Hälfte der Inhaber waren zwischen 31 und 50 Jahre alt. Zwar ist es gelungen, mit den Lernkonten einige «neue Lernende» (d. h. Personen, die in den vorangehenden zwölf Monaten an keiner Weiterbildung teilgenommen hatten) und Personen mit geringer beruflicher Qualifizierung anzuziehen. Doch viele Lernkontoinhaber – ein gutes Drittel – verfügten über gute bis sehr gute Qualifikationen; etwa die Hälfte der Bezüger hätte die Kurskosten auch ohne Lernkonto bezahlen können.

Obwohl alle Erwartungen übertroffen wurden (bei 91% der Beteiligten wurden die Erwartungen übertroffen, 85% erwarben sich bessere Berufsmöglichkeiten, 16% hatten keine früheren Qualifikationen, 54% gewannen dank den Bildungsgutscheinen mehr Interesse am Lernen), musste das ganze Experiment im November 2001 sistiert und überprüft werden, zum einen weil durch den grossen Erfolg der Budgetrahmen gesprengt wurde, zum anderen weil ein paar wenige Anbieter das System mit kriminellen Methoden (z. B. die Leistungen entsprachen nicht den Versprechungen; eine unbrauchbare CD-Rom wurde für viel Geld als Lehrgang verkauft) missbrauchten. Bis Oktober 2001 waren bereits 8500 Klagen registriert worden.

Zudem gab es Schwierigkeiten mit den Grunddaten. Es wurde festgestellt, dass 27 Prozent der Konteninhaber keine Kurse besucht hatten. Dies deutet entweder auf fehlerhaftes Erfassen der Informationen oder auf mangelnde Datenpflege bei den Anbietern hin. Die Evaluationen der Untersuchungskommission ergaben, dass individuelle Bildungsgutscheine eine innovative und wertvolle Methode sind, um Teilnahme an der Weiterbildung zu vergrössern. Aufgrund umfassender Auswertungen und Vernehmlassungen soll von der Regierung bald ein Nachfolgeprojekt

58 Bericht ELAP von Kay Cheesman, Juli 2002

bewilligt werden.
Zudem sollen für KMU und andere spezifische Zielgruppen Mechanismen für die nachfrageorientierte Finanzierung mit Bildungsgutscheinen entwickelt werden.

Die Schlussfolgerungen sind, dass die 9000 Anbieter in Zukunft kontrolliert und die Lerner registriert werden sollen; vorgesehen sind zudem eine Begleitung des ganzen Vorgehens und eine Kontrolle des Internetsystems, mehr Transparenz und Klarheit bei der Durchführung in den jeweiligen Institutionen und besseres Management des Budgets. Allfälligen Klagen wird unverzüglich nachgegangen.

Österreich
In Oberösterreich werden seit 1994 Arbeitnehmende mittels eines Bildungschecks, der später durch ein Bildungskonto ersetzt wurde, durch das Land unterstützt. Dieses von der EU als Best-Practice-Modell ausgezeichnete Programm wurde mit intensiver Beteiligung der Arbeiterkammer Oberösterreich entwickelt und hat deutlich kompensatorischen Charakter. Bisher werden dabei ausschliesslich Arbeitnehmer ohne Matura oder höheren Bildungsabschluss gefördert, zusätzlich seit 1999 auch Personen in Karenz oder Bildungskarenz sowie Wiedereinsteige. Sowohl Budget als auch die Nachfrage der Arbeitnehmer zeigen eine positive Tendenz. Eine Weiterentwicklung des Instruments Bildungskonto muss allerdings auf einer soliden Evaluation beruhen.

Auch die österreichischen Erfahrungen machen deutlich, dass finanzielle Förderungen insgesamt eine notwendige, nicht jedoch eine hinreichende Bedingung zur Verwirklichung des lebensbegleitenden Lernens sind. Dringender Bedarf besteht an flexibel handhabbaren Modellen, die Arbeitnehmern ausreichend Zeit für Bildung zur Verfügung stellen.

Gefördert werden alle Arbeitnehmer, die seit mindestens einem Jahr in Oberösterreich wohnen und als höchsten Bildungsabschluss einen Lehr- oder vergleichbaren Abschluss haben. Das Bildungskonto kann auch als «Kompensationskonto» gegenüber jenen Bürgern verstanden werden, die über Mittelschul- und Universitätsabschluss indirekt vom Staat viel Geld für ihre Ausbildung bezogen haben (Bauer & Hofer 1999). Ebenfalls Anrecht auf ein Bildungskonto haben Personen im Mutterschafts- bzw. Elternurlaub oder im Bildungsurlaub, und zwar ohne Berücksichtigung der Letztqualifikation. Durch das Bildungskonto wird der Besuch berufsorientierter Bildungsmassnahmen unterstützt (wie Sprachen, EDV, Kommunikationstraining, zweiter Bildungsweg u. a.).

Gefördert werden Bildungsmassnahmen wie Kurse, Seminare, Meisterschulen, Fachhochschulen usw., die von zertifizierten Weiterbildungsinstitutionen durchgeführt werden. Das Geld wird dem Lernenden direkt auf ein spezielles Bildungs-

konto überwiesen. Die Höhe der Förderung beträgt 50–80% der Kosten für berufsorientierte Weiterbildung. Maximal werden umgerechnet 1000 Franken bei Kursen ohne Prüfung und 2100 Franken bei Kursen mit Abschlussprüfung ausgerichtet; im Falle von Angehörigen speziell geförderter Personengruppen kann der Maximalbetrag auch auf umgerechnet 2700 Franken ansteigen. Mit dem Programm hofft man, nachhaltige Verbesserungen des Bildungsangebots auch für besonders gering qualifizierte Kreise zu erreichen, was auch einen beschäftigungspolitischen Effekt haben sollte.

Die Evaluation 1999 war dermassen positiv, dass die Budgets deutlich erhöht wurden. Für 2003 sind umgerechnet rund 15 Millionen Franken budgetiert. Das Budget wurde seit 1994 jedes Jahr erhöht. Die Mittel gehen zu 44% an Frauen. Jede Person wurde mit durchschnittlich rund 800 Franken gefördert. Bisher wurden etwa 60'000 Massnahmen bzw. 36'000 Personen unterstützt. Unter den letzteren finden sich 2500 Wiedereinsteigerinnen.

Es konnten zweifelsfrei Teilnehmer angesprochen werden, die sich sonst weniger an Weiterbildung beteiligen. Mehr als 20% haben nur die Pflichtschule absolviert. Zurzeit läuft eine spezielle Evaluation zu bildungsfernen Arbeitnehmern.

Holland

Das holländische Erziehungsministerium hat im Jahr 2001 gleichzeitig acht verschiedene Pilotprojekte mit individuellen Lernkonten gestartet, bestimmt vor allem für Erwachsene mit geringen Qualifikationen.

Hauptziel der Projekte ist es, verschiedene Systeme zu testen, um herauszufinden, in welcher Form individuelle Lernkonten als nützliches Instrument und als Ergänzung zu bestehenden Instrumenten in den Kontext der holländischen Bildungsförderung integriert werden können. Gleichzeitig geht es darum, die Rollen der hauptbeteiligten Partner sowie die Form der Konten zu klären. Auch sollen die Projekte Aufschluss über Gestaltung und Einführung von Trainingsplänen geben, die für das individuelle Bildungskonto genutzt werden können. Und schliesslich geht es darum, die Effektivität dieser Instrumente im Vergleich zu anderen zu prüfen. Über 100 Betriebe aus verschiedensten Bereichen sind an den Projekten beteiligt, und es wurden über 1200 Lernkonten eröffnet. Zudem hat der staatliche Beitrag von € 450 zahlreiche Angestellte zum Mitmachen animiert. Die Pilotprojekte dauerten von Februar 2001 bis Februar 2002.

Ende 2001 wurde eine Zwischenauswertung vorgenommen, die erste Erkenntnisse brachte. Es zeigte sich unter anderem, dass es grundlegend ist, Unternehmen mit einzubeziehen, um das nötige Potenzial an Teilnehmenden zu erreichen. Da die Lernkonten oftmals eine kulturelle Revolution für die Firmen bedeuten, ist es

sinnvoll, sie als Instrument in eine entsprechende Personalentwicklungsstrategie zu integrieren. Als sehr motivierend hat es sich erwiesen, die einzelnen Kontoinhaber ihre Lernkonten selber verwalten zu lassen, wobei reale Konten gegenüber Bildungsgutscheinen oder virtuellen Konten eindeutig bevorzugt werden. Im Hinblick auf die Zielgruppe – wenig qualifizierte Menschen sowie Mitarbeitende, die bis jetzt kaum an Weiterbildung teilgenommen haben – wirken die Lernkonten anregend: Zum ersten Mal haben diese Menschen die finanzielle Kontrolle über ihre Weiterbildung, und sie fühlen sich ernst genommen (weitere Details finden sich in Doets & Westerhuis 2002).

Bildungsgutscheine

Flandern: Bildungsgutscheine für Trainings in KMU
Zielgruppe sind KMU mit 50 und weniger Mitarbeitern. KMU sollen auf die Weiterbildung hin sensibilisiert werden, um kompetitiv zu bleiben und bei der technologischen Neuentwicklung mitzuhalten. Normalerweise werden Weiterbildungen bei KMU nur bis maximal 18 Stunden pro Jahr und Mitarbeitenden finanziert. Die Idee des Bildungsgutscheines, der 1998 im belgischen Flandern eingeführt wurde, besteht darin, Arbeitnehmende während mindestens 20 Stunden weiterzubilden. Pro Firma werden maximal 400 Stunden unterstützt. Träger ist das Arbeits- und Bildungsamt. Die KMU erhielten folgende Unterstützung:

- Informationen über die Weiterbildungsangebote
- Beratung in Bezug auf Bildungsbedürfnisse
- Vereinbarung mit dem Unternehmen bezüglich Bildungsgutscheinen (pro Stunde wurden ca. 40 Franken bezahlt)
- Koordination und Überwachung der Abläufe rund um die Bildungsgutscheine
- Information der Sozialpartner in den einzelnen Regionen über die Massnahmen

Die Bildungsgutscheine konnten bei den Anbietern eingelöst werden, wobei das Geld vom Staat direkt an die Anbieter ausbezahlt wurde. Bildungsgutscheine konnten nur während der Arbeitszeit und für Trainings benutzt werden. Anbieter, bei denen die Scheine eingelöst wurden, mussten akkreditiert sein (analog zu EduQua in der Schweiz).

1999 wurden 63'000 Bildungsgutscheine abgegegeben, was einer Summe von ca. 2,8 Millionen Franken entspricht. 50% wurden für Sprachen, 25% für Informatik und 25% für andere Trainings wie Marketing usw. benutzt. Manager und qualifizierte Sachbearbeiter haben mehr von dieser Massnahme profitiert als gewöhnli-

che Arbeiter. Über 3000 Mitarbeiter in 1383 KMU haben sich weitergebildet. 40% der 63'000 Gutscheine wurden benutzt. In Zukunft soll die Zielgruppe der «gewöhnlichen» Arbeiter besser angegangen werden.

Baskenland

Im Baskenland wurde 2000 in 39 Schulzentren mit über 1000 Ausbildenden ein Bildungsgutschein-System eingeführt, um die IT-Kenntnisse von Lehrkräften zu verbessern. 25% der Kosten mussten die Teilnehmenden selber übernehmen, 75% – rund 1,5 Millionen Franken – bezahlte der Staat. Nachdem das System in San Sebastian grossen Erfolg hatte, wurde es auf andere Regionen und Berufsbereiche ausgedehnt. Ein Projekt, welches das lebenslange Lernen fördern soll, wird in Bilbao in Zusammenarbeit mit einer Bank lanciert. Es beinhaltet unter anderem auch die Ausbildung so genannter Lernmentoren, die Interessierte informieren und in Sachen Trainingsmöglichkeiten beraten können. [59]

Nebst einer Initiative, die auch Erwerbslose einbezieht, ist ein Programm mit Personen, die wirtschaftlich selbstständig werden wollen, von besonderem Interesse. Die Bildungsgutscheine dienen hier dazu, in Zusammenarbeit mit einem Berater einen Businessplan auszuarbeiten. Aufgrund dieses Businessplans erhalten Interessierte einen Kredit. Startet das Unternehmen positiv, kann ein weiterer Kredit in Anspruch genommen werden. Es wurden 800 Bildungsgutscheine gesprochen. 64% der Neuunternehmer waren zwischen 24 und 34 Jahre alt, davon hatten 27% noch keine berufliche, 22% mehr als 10 Jahre berufliche Erfahrung. 34% haben einen Universitätsabschluss, 39% einen Abschluss auf der Sekundarstufe II und 17% einen Abschluss auf der Primarstufe. Etwa 95 Unternehmen mit durchschnittlich 1,7 Mitarbeitern wurden gestartet. Damit wurden 160 neue Stellen geschaffen. Die Kosten betrugen rund 6,7 Millionen Franken. Weitere 133 Unternehmen mit durchschnittlich 1,5 Mitarbeitern entstehen zurzeit. Die mittlere Investition pro Kleinbetrieb beträgt 70'000 Franken.

USA

Eine Bildungsunterstützung wurde in den USA im Bereich der Arbeitslosen eingeführt. ITA (Individual Training Accounts) sind Bildungsgutscheine, die über das Ministerium für Arbeit Stellensuchenden zur Verfügung gestellt werden. Das ITA-Programm ist ein weiterer Versuch, die Chancen der Stellensuchenden in Sachen Weiterbildungsmöglichkeiten zu verbessern Da die Evaluationen der bisherigen Weiterbildungsprogramme alles andere als zufriedenstellend ausfielen, werden nun die Stellensuchenden ermutigt, sich selbst einen Ausbildungsanbieter auszusuchen.

---

59 Bericht ELAP von Kay Cheesman und Protokolle ELAP

Die Arbeitslosen werden auf lokal unterschiedliche Weise mit entsprechenden Gutscheinen ausgestattet. Das Programm ist bewusst nicht einheitlich gestaltet; es soll verschiedenen Versuchen Raum geben. Diese werden dann zu einem späteren Zeitpunkt evaluiert, und zwar hinsichtlich Akzeptanz bei den Stellensuchenden wie auch in Bezug auf den Vermittlungserfolg.

Es herrscht eine gewisse Skepsis, ob Stellensuchende tatsächlich genügend informiert und auch willens sind, die eröffneten Möglichkeiten zu nutzen (vgl. auch Kapitel 4). Ausserdem stellt sich die Frage, ob sich damit nicht eine zusätzliche Unübersichtlichkeit und Bürokratisierung ergibt.

Lernversicherung

Skandia

Ein ganz anderes Modell hat die Versicherungsgesellschaft Skandia in Schweden entwickelt. Es basiert auf der Idee einer Lernversicherung mit persönlichen Konten. Die Mitarbeitenden in der grössten schwedischen Versicherung können eine Lernversicherung einrichten, deren Prämie hälftig vom Mitarbeitenden und vom Arbeitgeber bezahlt wird. Der Vorteil dieser Versicherung ist, dass bei längeren Weiterbildungen auch der Lohnausfall gesichert ist. Das Geld gehört dem Mitarbeiter, kann aber nur für Weiterbildungen oder Umschulungen eingesetzt werden. Mittlerweile haben über 40 Prozent der Belegschaft ein Lernkonto eingerichtet.

Das Einrichten eines Lernkontos steht allen Mitarbeitern offen, ist aber freiwillig. Die einzelnen Versicherten wählen ihre Weiterbildung selbstständig aus. Diese Bildungsfinanzierung soll nicht bestehende Finanzierungen ersetzen oder ablösen, sondern sie ergänzen. [60]

Bildungsurlaub

Dänemark

Das Instrument des Bildungsurlaubs wurde 1994 in Dänemark mit zwei Zielen lanciert. Einerseits sollten Erwerbstätige die Möglichkeit eines bezahlten Bildungs-

60 Bericht von André Schläfli, zusammengestellt im Anschluss an einen Besuch bei Skandia in Stockholm am 1. Juli 2002

urlaubs erhalten, und andererseits sollten während dieser Zeit Arbeitslose deren Stellen einnehmen und sich damit arbeitsmarktliche Qualifikationen erwerben können. Es ging also darum, die Motivation zur Weiterbildung der erwerbstätigen Bevölkerung zu heben bei gleichzeitiger Integration der Erwerbslosen in den Arbeitsprozess.

Zielgruppe waren alle Personen, die schon mindestens drei Jahre erwerbstätig waren und sich für eine nicht-universitäre Weiterbildung interessierten, die mindestens eine Woche und maximal ein Jahr dauerte. Trotz der generellen Formulierung erhoffte man sich eine stärkere Beteiligung von Personen mit schwachem Bildungshintergrund. Der Arbeitgeber musste den Weiterbildungswunsch des Arbeitnehmenden unterstützen und war verpflichtet, während seiner Abwesenheit eine arbeitslose Person einzustellen. Für die Dauer des Bildungsurlaubs bekamen die sich weiterbildenden Personen ein Salär in der Höhe ihres Arbeitslosengeldes vom Staat.

Es wurde keine eigentliche Evaluation des Instruments durchgeführt. Allerdings wurde aufgrund der Gesuche festgestellt, dass vor allem Erwerbstätige höherer Bildungsschichten und Angestellte des öffentlichen Sektors vom Angebot profitierten. Dies legt den Schluss nahe, dass vermutlich ein grosser Teil der Teilnehmenden sich auch ohne dieses Instrument weitergebildet hätten (Wolter & Knuchel 1997).

Bipartite Fonds

Quebec

Eine andere Form der individuellen Unterstützung wurde in Quebec entwickelt. Hier wird ein Prozent des Lohns abgezogen und in einem gemeinsamen Topf für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden aufbewahrt (rund eine Milliarde Franken). Arbeitnehmende und Arbeitgeber bezahlen je 50%. Die Sozialpartner, aber auch weitere Verbände bestimmen gemeinsam die Regeln, nach denen das Geld verteilt und investiert wird. Es können auch Projekte unterstützt werden. Im Jahr 2000 gab es 400 Projekte im Umfang von insgesamt 30 Millionen Franken. Insbesondere die Mitarbeitenden in kleineren und mittleren Unternehmen haben von dieser Regelung profitiert: Der Anteil der KMU, die in der Weiterbildung etwas tun, stieg von 15 auf 65 Prozent. [61]

61 Schläfli, André (2001). Bericht von der OECD-Konferenz Lifelong Learning, 6.–8. Dezember 2000 in Ottawa.

Staat, der die gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese Weiterbildungsförderung formulierte, will damit die Kultur der Weiterbildung in der Gesellschaft fördern.

Fazit

Bildungskonten oder Bildungsgutscheine können die Lernbeteiligung fördern, und zwar besonders dann, wenn der Staat finanzielle Anreize gibt. Dies hat das Modell von England deutlich gezeigt. Positive Reaktionen auf Anreizmodelle waren auch im Baskenland und Holland zu verzeichnen. Alle Projektpartner konnten belegen, dass Bildungskonten in Kombination mit finanziellen Anreizen und entsprechenden Rahmenbedingungen wie z. B. Beratung die Lernbeteiligung untervertretener oder schwer erreichbarer Gruppen zu steigern vermögen. Sichergestellt werden müssen aber die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis der Lernangebote, insbesondere wenn öffentliche Mittel eingesetzt werden.

Wenn das Hauptziel in der Erhöhung der Teilnahmequoten liegt, scheint die Kombination von staatlicher Förderung und Bildungsgutscheinen oder «virtuellen» Konten gute Resultate zu bringen. Als problematischer erwiesen sich dagegen jene Modelle, die hauptsächlich die Selbstverantwortung der Einzelnen fördern wollten, indem diese einen Teil der Kosten selbst zu tragen hatten, sowie Modelle mit mangelhaften Informationskonzepten.

Dagegen hat sich der Einbezug von Partnern und Schlüsselorganisationen als für den Erfolg entscheidend erwiesen. Die Gewerkschaften waren besonders erfolgreich darin, Angestellte mit geringer Qualifikation oder tiefem Einkommen dafür zu gewinnen, Bildungskonten einzurichten.

Administrative Fragen

Für die administrative Regelung von Bildungskonten liegen Erfahrungen mit verschiedenen Modellen vor. Neben dem Staat, Finanzinstituten und den Einzelnen können verschiedene weitere Partner – vor allem Sozialpartner und lokale Bildungsanbieter – einbezogen werden.

Die Verwaltung von Bildungskonten, auf die Beiträge aus mehreren Quellen – z. B. Individuum, Arbeitgeber und Staat – fliessen, wirft eine Reihe wichtiger Fragen auf: Wem gehört das Konto? Wer entscheidet über die Verwendung des Geldes? Wer ist für die Kontrolle der Qualität der genutzten Lernangebote verantwortlich?

Wie können im Fall staatlicher Beteiligung die öffentlichen Gelder geschützt werden? Diese und weitere Fragen müssen geklärt werden, bevor Verhandlungen mit Banken und anderen Finanzinstituten aufgenommen werden.

Wie gross das Engagement von Finanzinstituten für lokale Anliegen und für lebenslanges Lernen auch sein mag, die Erfahrungen in Grossbritannien und anderswo haben gezeigt, dass Finanzinstitute bei jedem langfristigen Engagement für Bildungskonten am wirtschaftlichen Profit interessiert sind. Eine grosse Anzahl von Konten und Transaktionen zu verwalten dürfte sie nur interessieren, wenn sie daneben zusätzliche Geschäfte mit den Einzelnen oder mit den Arbeitgebern tätigen können.

Individuelle Motivation

Bezüglich Motivation lautet die vorrangige Frage: Wie können die Einzelnen davon überzeugt werden, Geld zu sparen, um ihre Kompetenzen zu entwickeln und um sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu können? Parallel dazu stellt sich die Frage, wie Arbeitgeber dazu gebracht werden können, in die Weiterbildung ihrer Angestellten zu investieren, indem sie berufsunspezifische Lernaktivitäten mitfinanzieren. Das Modell der Kompetenzversicherung der schwedischen Versicherungsgesellschaft Skandia bietet einige Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen.

Spezifisch oder global?

Zu klären ist auch die Frage, ob staatlich geförderte Bildungskonten lokal und für ausgewählte Bevölkerungsgruppen eingesetzt oder landesweit allen angeboten werden sollen. Die baskische Regierung zum Beispiel hat mit Erfolg Bildungskonten bei bestimmten Gruppen (zum Beispiel Wiedereinsteigerinnen oder Lehrkräften, die im Bereiche der neuen Technologien geschult werden sollten) eingesetzt und danach beschlossen, die Massnahme auf weitere Gruppen auszudehnen und mit anderen Strategien zu verbinden.

Information und Beratung

In allen Ländern wurden Information und Beratung als sehr wichtig erkannt, insbesondere auch im Hinblick auf die Motivation der Weiterzubildenden. Die Art der Umsetzung variierte von Land zu Land. In England wurde eine nationale Hotline

eingerichtet; im Fall von Skandia steht die Information online zur Verfügung. Fest steht, dass leicht zugängliche und qualitativ hochstehende Information und Beratung ein wichtiger, vermutlich aber auch kostspieliger Faktor jedes Bildungskontensystems sind.

Weiterentwicklung der Netzwerke

Netzwerke wie etwa ELAP können die Kompetenzen der einzelnen beteiligten Partner steigern, indem die Evaluationen ausgetauscht werden. Durch die Beteiligung am OECD-Programm wird sich das Netzwerk weiter entwickeln und neben den Bildungskonten auch andere Finanzierungsformen einbeziehen. Möglich ist auch, dass es sich zu einem formellen Zusammenschluss entwickelt und zur internationalen Ressource wird in dem Sinn, dass Akteure, die an Strategien der Nachfrage-finanzierung arbeiten, das Wissen, die Erfahrungen und die Kompetenzen des Netzwerks nutzen können.

Die Netzwerke werden sich in den nächsten Jahren durch neue Partner vergrössern. So hat die Expertenkommission Lebenslanges Lernen, die von der Deutschen Bundesregierung zur Umsetzung eines Beschlusses des Bundestages eingesetzt wurde, ihr Interesse an einer Zusammenarbeit angemeldet.

8 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Partizipation

Beteiligungsquote: Mit einer Weiterbildungsbeteiligungsquote von knapp 40% der Wohnbevölkerung bewegt sich die Schweiz im internationalen Mittelfeld. Allerdings ist dieser Anteil sehr ungleich auf die Bevölkerung verteilt. Die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen und diese vom Arbeitgeber bezahlt zu erhalten, steigt mit zunehmendem Bildungsniveau und mit der beruflichen Stellung. Weiterbildung wird in der Schweiz primär privat organisiert, durchgeführt und bezahlt. Nur 15% der beruflich orientierten Weiterbildung wird von öffentlichen Schulen veranstaltet. Die schweizerische Weiterbildungslandschaft ist stark durch marktwirtschaftliche Instrumente geprägt, die den Arbeitgebern ein grosses Gewicht bei der Definition von Weiterbildung sowie bei der Selektion in die Weiterbildung geben. Das System ist leistungsfähig und prinzipiell nicht in Frage zu stellen. Rahmenbedingungen und fokussierte staatliche Eingriffe könnten allerdings die Beteiligung von tief qualifizierten Bevölkerungsschichten verbessern.

Kosten und Nutzen von Weiterbildung

Privater oder öffentlicher Nutzen von Weiterbildung: Aufgrund der mit zunehmender Bildung abnehmenden positiven Externalitäten wird generell davon ausgegangen, dass Weiterbildung in erster Linie privaten Nutzen stiftet. Dennoch kann auch bei Weiterbildung externer Nutzen anfallen, der etwa in Form von besserer Anpassungsfähigkeit an technische Veränderungen, von allgemeinem Wirtschaftswachstum oder von rascher Wiedereingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt der Allgemeinheit zugute kommt.

Kosten einer Erhöhung der Beteiligungsquote: Eine Erhöhung der Beteiligung der schweizerischen Bevölkerung an Weiterbildung durch flächendeckende staatliche Massnahmen wäre mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden (Volumenproblem). Vor einem allfälligen Einsatz beträchtlicher Ressourcen wären der zu erwartenden Produktivitätsgewinn und die Art des Nutzens zu klären.

Ungewollte Verzerrungen (Substitutions- und Mitnahmeeffekte): Um einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel zu gewährleisten, muss man zunächst eine Vorstellung davon haben, in welchen Bereichen ein öffentliches Engagement tatsächlich eine Wirkung entfaltet und nicht bloss zur Verdrängung privater Initiative führt. Mitnahme- und Substitutionseffekte sollten so gering wie möglich ausfallen. Nach theoretischen Überlegungen müsste sich ein öffentliches Engagement daher auf Bereiche konzentrieren, wo Weiterbildung einen kollektiven Nutzen generiert, der über den rein privaten Nutzen des Individuums bzw. des Unternehmens hinausgeht. Unterstützung von Weiterbildung, die private Akteure aus eigenem Interesse wahrnehmen, führt zu ineffizienter Allokation staatlicher Mittel mit fragwürdiger Wirkung. Eine Fokussierung staatlicher Eingriffe auf Personen mit ungünstigen Rahmenbedingungen für Weiterbildung könnte geeignet sein, Verzerrungseffekte zu vermeiden. Ausserdem würde so auf die Schaffung von Anreizen für Arbeitgeber verzichtet, ihre Unterstützung für Weiterbildung zu reduzieren.

Theoretische Überlegungen (komprimierte Lohnstruktur, Liquiditätsüberlegungen), aber auch empirische Erkenntnisse (tiefe Partizipation) legen nahe, dass der Handlungsbedarf bei wenig qualifizierten Personen am ehesten gegeben ist, da bei ihnen die geringsten Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Internationale Vergleiche zeigen zudem (z. B. in den nordischen Ländern), dass ein grösseres staatliches Engagement im Weiterbildungsbereich durchaus zu einer höheren Beteiligung wenig qualifizierter Personen an Weiterbildung führen kann.

Nachfrageorientierte Finanzierung

Nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente: Bildungsgutscheine und Bildungskonten sind zwei Beispiele nachfrageorientierter Finanzierungsformen. Im Fall eines öffentlichen Engagements in der Weiterbildung sprechen theoretische Annahmen (Anreizwirkung auf Anbieter und Nachfrager, produktive und allokative Effizienz), die allerdings noch einer empirischen Überprüfung bedürfen, sowie die gegenwärtige Angebotsstruktur im schweizerischen Weiterbildungsmarkt (hoher Anteil an privaten Anbietern) eher für eine nachfrageorientierte Finanzierung.

Reaktion des Angebots: Erfahrungen aus dem Ausland haben gezeigt, dass die Ausweitung der Nachfrage nicht automatisch zu entsprechenden Angeboten führt. Es besteht die Gefahr, dass Anbieter mit Investitionen für eine Angebotsausweitung zuwarten, weil sie die Langfristigkeit der politischen Massnahme nicht abschätzen können. Dem müsste mit entsprechenden Vorkehrungen entgegengewirkt werden. Im Sinne einer Anschubfinanzierung könnten etwa die Schaffung spezifi-

scher Angebote (beispielsweise für die anvisierte Zielgruppe) mit einmaligen Subventionen stimuliert werden. Ferner muss die Massnahme der nachfrageorientierten Finanzierungshilfe langfristig angelegt und von Anfang an so kommuniziert werden, dass die Anbieter eine Perspektive haben, die auch grössere Investitionen als sinnvoll erscheinen lassen. Nur so kann eine nachhaltige Wirksamkeit der politischen Massnahme erwartet werden.

Auswirkung auf die Qualität: Eine zweite mögliche Reaktion der Anbieter auf eine steigende Nachfrage ist die rasche Ausweitung des Angebots. Das geschieht erfahrungsgemäss nicht ohne Qualitätseinbussen. Dadurch würde allerdings der positive Effekt der zusätzlichen Nachfrage kompensiert und wieder zunichte gemacht. Erfahrungen in Deutschland und Kalifornien scheinen dies zu bestätigen (vgl. Behringer 1995). Auch für diesen Fall müssten mit flankierenden Massnahmen Vorkehrungen getroffen werden: Für die Zulassung der Anbieter müssen bestimmte Kriterien (Inhalt, Dauer, Qualifikation der Lehrenden usw.) erfüllt sein (Akkreditierung). Ferner sind kontinuierliche Qualitätskontrollen notwendig, und es muss eine wirksame Informationspolitik betrieben werden, um die Transparenz der Angebote zu gewährleisten und um bestimmte Zielgruppen auch tatsächlich zu erreichen. Die zusätzlichen Kosten solcher flankierender Massnahmen sind nicht zu unterschätzen.

Skalierungs-Problem: Die Extrapolation (Scale up) eines in Umfang und Reichweite beschränken Modells (etwa eines Pilotversuches) auf die Ebene eines ganzen Landes kann diverse unkontrollierte Effekte hervorrufen. Ausländische Erfahrungen haben gezeigt, dass ein rasches Going to scale eines begrenzten Versuchs zu unintendierten Wirkungen bei den Anbietern (Qualitätsverminderung, mangelnde Angebote bis zu Missbrauch) führen kann. Die Ausweitung des Individual-Learning-Account-Projekts in England ohne angemessene Rahmenbedingungen hatte zur Folge, dass für die Nachfragenden zu wenig Beratung zur Verfügung stand und auf der Angebotsseite mangelnde Qualitätskontrollen und Missmanagement bis hin zu Missbrauch beobachtet wurden. Die Erfahrung in England hat auch gezeigt, dass ein Pilotprojekt auf diese Fragen keine Informationen liefern kann, weil in ihm die Zahl der Nachfragenden zu gering ist, um eine wirkliche Dynamik auf der Angebotsseite auszulösen (cf. OECD-Conference on Co-Financing of Lifelong Learning, London 2002: www.e-lap.org/docs/81.doc).

Mangel an empirischen Erkenntnissen: Erste Erfahrungen mit nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten in der Schweiz werden gegenwärtig mit dem Genfer Chèque annuel de formation gemacht. Auch wenn der Check ein relativ gutes Echo findet und sich das Angebot laufend ausweitet, kann die Wirksamkeit der Massnahme nur schlecht beurteilt werden. Genf verfügt zwar heute über ziemlich gute Zahlen zum Weiterbildungsmarkt, aber ohne Vergleichsdaten und Outcome-Da-

ten werden sich keine präzisen Aussagen über den Marginaleffekt (zusätzlicher Nutzen eines zusätzlichen Steuerfrankens) von Weiterbildungs-Gutscheinen machen lassen. Zur empirischen Erhärtung einer positiven Wirkung nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente fehlen bis heute generell die entsprechenden Untersuchungen. Auch in Deutschland und Österreich sieht man sich mit demselben Problem konfrontiert. Die deutsche Expertenkommission zur Finanzierung Lebenslangen Lernens hält in ihrem Bericht fest: «(...) Keine empirischen Erkenntnisse liegen über das betriebliche Anbieter- und Nachfrageverhalten vor. (...) die Finanzierungsströme im Bereich der allgemeinen Weiterbildung sind in keiner Statistik ausgewiesen. (...) Insgesamt besteht ein erheblicher Forschungs- und Aufklärungsbedarf. (...) Nach diesem Zwischenbericht, der sich auf die Bestandesaufnahme von Angebots- und Partizipationsstrukturen (...) konzentriert hat, (...) wird die Kommission Erfahrungen mit unterschiedlichen Finanzierungsalternativen auswerten. Sie wird sich dabei auf Anhörungen und Gutachten (...) stützen (...)» (Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens 2002, 160–161). Zu untersuchen wäre ferner, wie das Angebot heraufskaliert werden kann, ohne die geschilderten Nebenwirkungen zu erzeugen. Bei der Konzeption von Pilotversuchen muss diese Problematik berücksichtigt werden.

Forschungsbedarf: Zu den zentralen im Postulat formulierten Fragen, insbesondere zur Frage nach der Wirksamkeit und den Auswirkungen nachfrageorientierter Finanzierung in der Weiterbildung (Erhöhung der Partizipation, Qualitätssteigerung) können keine empirisch gesicherten Aussagen gemacht werden. Aus diesen Gründen werden gezielte Pilotversuche empfohlen, die den Standards wissenschaftlicher Evaluationen entsprechen und die die für die politischen Entscheidungsprozesse notwendigen Erkenntnisse liefern könnten. Ebenso müssten bei der Ausweitung von Pilotversuchen die verschiedenen Reaktionen der Anbieter wie der Nachfragenden besonders untersucht werden. Eventuell wäre dazu ein separater Pilotversuch notwendig, der sich auf die Anbieterseite konzentriert.

Pilotversuche: Pilotversuche müssten so konzipiert werden, dass sie Antworten auf folgende Forschungsfragen liefern könnten:

- Lassen sich mit nachfrageorientierter Finanzierung die Bereitschaft und die generelle Motivation zur Weiterbildung positiv beeinflussen?
- Bringt die zusätzliche Weiterbildung auch einen zusätzlichen Nutzen für die Allgemeinheit?
- Wer betreibt zusätzlich Weiterbildung, d. h. wird die Zielgruppe erreicht?
- Haben die ausgelösten Nachfragereaktionen einen positiven Einfluss auf das Verhalten der Anbieter, der sich in Form von Qualität und Kosten des Angebots zeigen würde?
- Erreichen nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente dabei die bessere

Wirkung? Dazu ist die Notwendigkeit einer Kontrollgruppe hervorzuheben. Nur so können Vergleichsdaten erhoben werden, mit denen schliesslich der Marginaleffekt der zu analysierenden Massnahme bestimmt werden kann. Ferner sollte ein Pilotversuch auch das Globalmodell reflektieren, das für eine allfällige Extrapolation in Frage kommt. Mit anderen Worten: Die Zielpopulation einer Massnahme muss bei der Konzeption und der Kostenberechnung mitberücksichtigt werden, wenn die Rahmenbedingungen für die Realisierbarkeit nicht vernachlässigt werden sollen.

– Welche Skalierungs-Effekte sind bei der Extrapolation des Pilotversuchs zu erwarten? Wie können spezifische Scale-up-Effekte auf die Anbieter schon in der Pilotphase getestet werden?

Zusammenfassend kann man festhalten, dass es erstens einige Gründe und Anhaltspunkte für eine öffentliche finanzielle Unterstützung von bildungsferneren Personen in ihren Weiterbildungsanstrengungen gibt. Zweitens liegt es auf der Hand, dass nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente bei dieser öffentlichen Finanzierung am ehesten angebracht erscheinen und auch der überwiegend privaten Angebotsstruktur des schweizerischen Weiterbildungsmarktes am besten entsprächen. Mit nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung ist am ehesten sichergestellt, dass den berechtigterweise heterogenen Bildungsbedürfnissen der Nachfrager von den Bildungsanbietern in optimaler Weise entsprochen wird.

Wie die vorgängig in mehreren Punkten zusammengefassten Schlussfolgerungen aus dieser Studie allerdings gezeigt haben, ist das Wissen über den Einsatz, die Rahmenbedingungen und die Wirkungsweisen von spezifischen Finanzierungsinstrumenten noch derart gering, dass ein solcher Einsatz ohne vorgängige Erprobung anhand von Pilotversuchen wenig Sinn machen würde. Die Gefahren eines vorzeitigen Abbruchs und einer Verschwendung von Steuergeldern wären zu gross. Entsprechend plädieren die Autoren dieses Berichtes denn auch dafür, dass dieses Wissen rasch durch entsprechende und wissenschaftlich begleitete Versuche generiert wird, damit die öffentliche Hand ihre finanziellen Mittel für die (Weiter-) Bildung möglichst effektiv und effizient einsetzen kann.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. & Pischke, J.-S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets (The Economic Journal, 109, F112–F142)

Balzer, C. (2001). Finanzierung der Weiterbildung. Frankfurt a. M.: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung

Bauer, F. & Hofer, G. (1999). Das Bildungskonto (Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift, 22, 1, 151–165)

Bauer T.; Baumann, B. & Künzi, K. (1999). Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 1)

Becker, G. (1964). Human Capital. Chicago: The University of Chicago Press

Behringer, F. (1995). Weiterbildung in Ost- und Westdeutschland (Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 1, 26–51)

Behringer, F. (1999). Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische und handlungstheoretische Erklärung und empirische Evidenz. Opladen: Leske + Budrich

Bieri Buschor, C.; Forrer, E. & Maag Merki, K. (2002). Weiterbildungsbereitschaft junger Erwachsener in der Schweiz. Erste Ergebnisse aus den Eidgenössischen Jugend- und Rekrutenbefragungen «ch-x» 2000/2001 (Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, 2, 263–277)

Birchler, U. et al. (2001). Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen – Schlussbericht. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 8)

Broyon, M. A. & Hanhart, S. (2002). Le chèque de formation à Genève. Rapport descriptif sur mandat de la FSEA dans le cadre du projet e-lap. Genève: Université, FPSE

Brunello, G. (2001). On the Complimentarity between Education and Training in Europe (IZA Discussion Paper, Nr. 309)

Credit Suisse (2001). Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft. Zürich: Economic Research & Consulting (Economic Briefing, Nr. 24)

Diagne, D. et al. (2002). Synthèse de 23 entretiens en entreprises menés en 2001.

Projet «La formation professionnelle continue dans les entreprises publiques et privées en Suisse: coûts, avantages et financement». Genève, Bâle: Université de Genève, Plattner Schulz Partner AG

Doets, C. & Westerhuis, A. (2002). Experiments with Individual Learning Accounts. s-Hertogenbosch: Cinop

Evéquoz, G. (2002a). Le chèque annuel de formation: Présentation du dispositif genevois (Education Permanente, 36, 1, 30–33)

Evéquoz, G. (2002b). Le chèque annuel de formation. Présentation du dispositif genevois et premiers éléments d'évaluation. Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen (2002). Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Gauron, A. (2000). Formation tout au long de la vie. Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris: La documentation française

Gerfin M. & Lechner, M. (2000). Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 7)

Gonon, P. & Schläfli, A. (1999). Weiterbildung in der Schweiz, Frankfurt a. M.: Deutsches Institut für Weiterbildung

Imhof-Manser, B. (2002). Bonus 2000. Weiterbildungsprojekt der Frauenzentrale AR. Geschäftsbericht 2001

Lalive d'Epinay, R. & Zweimüller, J. (2000). Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM), Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 6)

Lischer, R. et al. (2001). Weiterbildung in der Schweiz 2001. Eine Auswertung der schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen 1996–2000. Neuenburg: Bundesamt für Statistik

Martinovits-Wiesendanger A. & Ganzaroli, D. (2000). Wirkungsanalyse der Gastgewer-

be-/Winwordkurse und Einsatzprogramme. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 5)

Matthey-Jonais, G. & Goy, F. (2002a). FFPP. Fonds cantonal genevois en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels. Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Matthey-Jonais, G. & Goy, F. (2002b). Rapport de gestion du fonds en de la formation et du perfectionnement professionnels FFPP. Exercice 2001, Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Moretti, E. (2002). Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence From Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data (NBER Working Paper, No. W9108)

Nuissl, E. (2002). Weiterbildung/Erwachsenenbildung. In: R. Tippelt (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Opladen: Leske + Budrich

OECD (1999). Overcoming Exclusion through Adult Learning. Paris: OECD

OECD (2000). Where are the Resources for Lifelong Learning? Paris: OECD

OECD (2001). The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Paris: OECD

OECD (2003a). Employment Outlook. Paris: OECD

OECD (2003b). Beyond Rhetoric: Adult Learning. Policies and Practices. Paris: OECD

Oegerli, T. (1998). Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz: keine Chancengleichheit (Grundlagen der Weiterbildung, 9, 4, 170–173)

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002a). Chèque annuel de formation (CAF). Statistiques annuelles, année 2001. Genève: OOFP

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002b). Chèque annuel de formation (CAF). Données recueillies auprès des institutions, année 2001. Genève: OOFP

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002c). Chèque annuel de formation (CAF). Intentions exprimées par la population concernée, 2001. Genève: OOFP
Office d'orientation et de formation professionnelle (2002d). Fonds cantonal genevois en

faveur de la formation et du perfectionnement professionnel. Rapport de gestion 2001. Genève: OOFP

Office d'orientation et de formation professionnelle (2003). Chèque annuel de formation (CAF). Rapport 2002. Genève: OOFP

Prey, H. (2000). Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 3)

Schenker-Wicki, A. (2002). Accreditation and Quality Assurance: The Swiss Model (Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education, 14, 2, 27–38)

Sheldon, G. (2000). Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bern: Seco (Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 4)

Thom, N.; Ritz, A. & Steiner, R. (2002). Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen. Bern: Haupt

Wambach, R. (2003). Fit im Job. Zwischenbericht. St. Gallen: Amt für Arbeit

Wolter, S. (2001a). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur: Rüegger

Wolter, S. (2001b). Bildung für alle = Arbeit für alle. In: C. Badelt (Hrsg.): Aphorismen für den sozioökonomischen Fortschritt. Frankfurt: Lang

Wolter, S. (2002a). Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – eine internationale Perspektive. In: D. Dohmen & B. A. Cleuvers (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Bielfeld: Bertelsmann (Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie)

Wolter, S. (2002b). Training and Job-mobility in Switzerland. In: U. Backes-Gellner; C. Schmidtke (Hrsg.): Bildungssystem und betriebliche Beschäftigungsstrategien in internationaler Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 290)

Wolter, S. & Knuchel, B. (1997). Bildung für Erwerbstätige – Arbeit für Erwerbslose (Die Volkswirtschaft, 5, 22–28)

Wolter, S. & Weber, B. (1999). Skilling the Unskilled – A Question of Incentives? (Inter-

national Journal of Manpower, 20, 3, 254–269)

Bereits erschienene Trendberichte der SKBF

Stützen und Fördern in den Schweizer Schulen

Nr. 1: «Stützen und Fördern in der Schule. Zur Entwicklung integrativer Schulformen in der Schweiz». Silvia Grossenbacher, SKBF, Aarau, 1994
(Nur die französische Ausgabe ist noch lieferbar.)

Die Begabungsförderung in den Kantonen der Deutschschweiz

Nr. 2: «Begabungsförderung in der Volksschule – Umgang mit Heterogenität»
Silvia Grossenbacher, SKBF, Aarau, 1999

Die Beurteilung von Schülerinnen und Schülern in der obligatorischen Schule

Nr. 3: «Mehr fördern, weniger auslesen. Zur Entwicklung der schulischen Beurteilung in der Schweiz». Urs Vögeli-Mantovani, SKBF, Aarau, 1999

Die Beziehungen Schule–Familie

Nr. 4: «Im Schnittpunkt der Veränderungen. Die Beziehungen Schule–Familie in der Schweiz». Catherine Cusin, SKBF, Aarau, 2001

Funktionaler Analphabetismus

Nr. 5: «Illettrismus. Wenn lesen ein Problem ist». Stéphanie Vanhooydonck und Silvia Grossenbacher, SKBF, Aarau, 2002

Geschlechtergerechter Zugang zu Mathematik und Naturwissenschaften

Nr. 6: «Keine Lust auf Mathe, Physik, Technik? Zugang zu Mathematik, Naturwissenschaften und Technik attraktiver und geschlechtergerecht gestalten»
Maja Coradi, Stefan Denzler, Silvia Grossenbacher, Stéphanie Vanhooydonck

Bestelladresse:
Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF)
Entfelderstrasse 61
5000 Aarau

Tel. 062 835 23 90
Fax 062 835 23 99
E-Mail skbf.csre@email.ch
Internet www.skbf-csre.ch