



EHB

EIDGENÖSSISCHES
HOCHSCHULINSTITUT FÜR
BERUFSBILDUNG

Schweizer Exzellenz in Berufsbildung

Öffentliche Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates und die private Bereitstellung von Bildungsangeboten: Empirische Evidenz aus dem Kontext des schweizerischen Berufsbildungssystems

Valorisierungsbericht

Autoren:

Dr. Andreas Kuhn

Prof. Dr. Jürg Schweri

Zollikofen, 16. Mai 2018

1 FRAGESTELLUNG

Dieses Forschungsprojekt verfolgt das Ziel, einen empirischen Nachweis für die Bedeutung öffentlicher Einstellungen für die betriebliche Ausbildungsbeteiligung zu erbringen. Die bisherige bildungsökonomische Forschung zur Ausbildungsbereitschaft der Betriebe fokussiert praktisch ausschliesslich auf Motive, die auf finanzielle Überlegungen der Betriebe zurückgehen (z.B. dass die ausbildenden Betriebe bereits während der Ausbildungszeit einen Nutzen aus den Arbeiten der Lernenden ziehen können).

Es ist unbestritten, dass finanzielle Motive wichtig sind, um die hohe Ausbildungsbereitschaft der Betriebe in der Schweiz zu erklären. Dennoch stellt sich die Frage, ob ein komplexes System wie die Schweizer Berufsbildung ausschliesslich auf finanziellen Überlegungen der Betriebe fussen kann. Das Schweizer Berufsbildungssystem beruht wesentlich auf der freiwilligen Partizipation nicht nur der Betriebe, sondern auch der Berufsverbände. Werden die Betriebe nach ihrer Motivation für die Ausbildung von Jugendlichen gefragt, führen sie zudem häufig auch nicht-finanzielle Argumente an, beispielsweise dass die Ausbildung von Lernenden Teil der Firmentradition und eine Leistung für die Gesellschaft sei.

Wir gehen deshalb davon aus, dass die betriebliche Entscheidung, Lernende auszubilden, auch durch nicht-finanzielle Faktoren beeinflusst wird. Konkret zielt unsere Hypothese darauf ab, dass regionale Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates sowie gegenüber privaten Akteuren (also Betrieben) eine soziale Norm darstellen und deshalb einen Einfluss darauf haben, ob ein Betrieb Lernende ausbildet oder nicht. Wir erwarten folglich, dass die Ausbildungswahrscheinlichkeit in denjenigen Regionen höher ist, in denen die Erwartung stärker ausgeprägt ist, dass die Betriebe ihren Beitrag an die Ausbildung leisten sollen.

2 DATEN

Bestehende Datenquellen (die drei Erhebungen zu Kosten und Nutzen der beruflichen Grundbildung KNBB aus den Jahren 2000, 2004 und 2009) bilden die Grundlage für unsere empirische Analyse. Diese Daten enthalten, neben der Angabe, ob im Betrieb Lernende ausgebildet werden oder nicht, verschiedene Informationen zum Betrieb selbst (z.B. die Betriebsgrösse oder die Branche, in welcher ein Betrieb tätig ist). Die in der Analyse verwendete Stichprobe umfasst etwas mehr als 21'000 ausbildende und nicht ausbildende Betriebe aus der ganzen Schweiz.

Weniger offensichtlich ist die Frage, wie die soziale Norm bezüglich der Rolle des Staates und der Betriebe in der beruflichen Grundbildung gemessen werden kann. Dazu greifen wir auf kommunale Ergebnisse von zwei Abstimmungen auf nationaler Ebene zurück, bei denen jeweils zur Diskussion stand, ob der Staat in der beruflichen Grundbildung eine stärkere Rolle zulasten der privaten Akteure einnehmen sollte.¹ Beide Volksinitiativen sahen unter

¹ Es handelt sich einerseits um die Initiative „für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung“ vom 28. September 1986 sowie um die Initiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ vom 18. Mai 2003. Beide Initiativen wurden von einer deutlichen Mehrheit der Stimmbürger/-innen abgelehnt (der prozentuale Anteil an Ja-Stimmen betrug 18,4% bzw. 31,6%).

anderem einen nationalen Berufsbildungsfonds vor, der von Bund und Kantonen geführt werden sollte. Mit einer Ja-Stimme brachten die Stimmbürgerinnen und -bürger zum Ausdruck, dass sie solche staatliche Eingriffe in den Lehrstellenmarkt befürworteten. Umgekehrt brachten sie mit einer Nein-Stimme zum Ausdruck, dass die Lehrstellen weiterhin weitgehend über einen freien Lehrstellenmarkt zugewiesen werden sollen, auf dem die Betriebe eine zentrale Rolle spielen. Wir verwenden im Folgenden den Durchschnitt der Ja-Stimmenanteile aus den beiden Abstimmungen, um die Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates im Kontext der Berufsbildung in der jeweiligen Gemeinde zu messen.

3 ERGEBNISSE

Unsere Analyse belegt, dass sowohl grosse regionale Unterschiede in der Ausbildungsbelegung der Betriebe als auch in den öffentlichen normativen Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates in der Berufsbildung bestehen. Darüber hinaus zeigt unsere Analyse, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen den beiden Grössen existiert. Dieses zentrale Ergebnis lässt sich am einfachsten grafisch darstellen. Für diese Darstellung wurden die Gemeindedaten auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen aggregiert. Zur besseren Verständlichkeit sind einzelne Regionen explizit beschriftet.

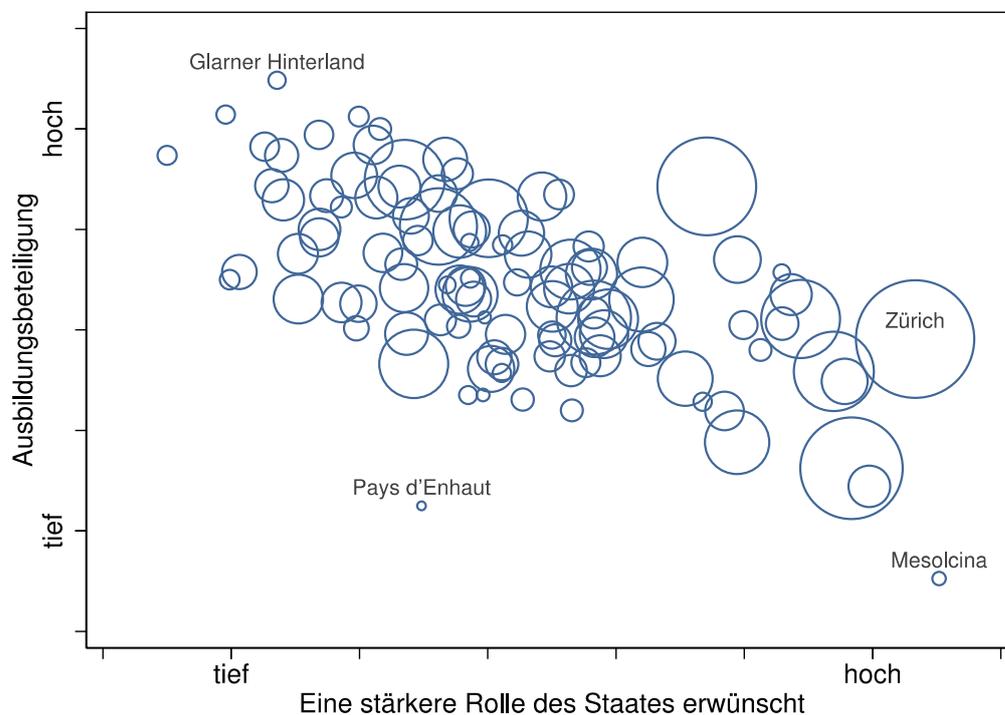


Abbildung 1: Regionale Ausbildungsbelegung und normative Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates in der Berufsbildung

In Abbildung 1 ist die regionale Ausbildungsbeteiligung (d.h. der Anteil an ausbildenden Betrieben am Total aller Betriebe innerhalb einer Arbeitsmarktregion) auf der y-Achse eingetragen. Auf der x-Achse ist die Einstellung gegenüber einer stärkeren Rolle des Staates in der Berufsbildung in den Regionen gemäss Abstimmungsergebnissen eingetragen. Die Grösse der Kreise ist proportional zur Anzahl der Betriebe in einer Region. Der grösste (kleinste) Kreis repräsentiert also die Arbeitsmarktregion Zürich (Pays d'Enhaut), diese beiden Regionen sind in der Abbildung entsprechend markiert. Es ist ein sehr deutlicher und – wie erwartet – negativer Zusammenhang zwischen den beiden Grössen zu sehen. In denjenigen Regionen der Schweiz, in denen die Überzeugung vorherrscht, dass der Staat *keine* stärkere Rolle in der Berufsbildung übernehmen sollte (in der Grafik „links“), ist die Ausbildungswahrscheinlichkeit der Betriebe deutlich *höher* als in denjenigen Regionen, in welchen eine stärkere Rolle des Staates gewünscht wird (in der Grafik „rechts“). In Abbildung 1 lässt sich dies anhand zweier Regionen beispielhaft illustrieren: Die Region Mesolcina ist die Arbeitsmarktregion mit der tiefsten beobachteten Ausbildungswahrscheinlichkeit; gleichzeitig ist es eine derjenigen Regionen, in der die Unterstützung für eine stärkere Rolle des Staates in der Berufsbildung am stärksten ausgeprägt ist. Umgekehrt ist das Glarner Hinterland sowohl durch eine sehr kritische Haltung gegenüber mehr staatlicher Intervention in der Berufsbildung als auch durch eine sehr hohe Ausbildungswahrscheinlichkeit charakterisiert.

Es ist naheliegend, die Unterschiede in der Ausbildungswahrscheinlichkeit zwischen den beiden Regionen auf die entsprechende Differenz in den normativen Einstellungen zurückzuführen. Allerdings stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob der in Abbildung 1 dargestellte Zusammenhang nicht auch durch andere Faktoren erklärt werden könnte. So könnte man zum Beispiel argumentieren dass sich Regionen mit unterschiedlichen sozialen Normen gleichzeitig auch bezüglich anderen Faktoren (z.B. die wirtschaftliche Struktur einer Region) unterscheiden, welche ihrerseits mit der Ausbildungswahrscheinlichkeit in Beziehung stehen.

Statistisch lässt sich mittels Regressionsmodellen vergleichsweise einfach überprüfen, ob alternative Faktoren den in Abbildung 1 dargestellten Zusammenhang erklären können. Eine eingehende Analyse, welche viele verschiedene Erklärungsmechanismen in Betracht zieht, zeigt allerdings, dass der Zusammenhang zwischen der regionalen sozialen Norm und der Ausbildungswahrscheinlichkeit bestehen bleibt. Weder regionale noch firmenspezifische Variablen können den in Abbildung 1 dargestellten Zusammenhang „wegerklären“. Zumindest ein Teil der in Abbildung 1 dargestellten Unterschiede in der regionalen Ausbildungswahrscheinlichkeit lässt sich demnach ursächlich auf entsprechende regionale Unterschiede in den normativen Einstellungen bezüglich der Rollenteilung zwischen Staat und Betrieben in der Berufsbildung zurückführen.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere empirische Analyse belegt die Relevanz von nicht-finanziellen Faktoren für die Ausbildungsentscheidung von Betrieben. Ansonsten vergleichbare Betriebe bilden eher Lernende aus, wenn sie sich in einer Region mit einer kritischen Haltung gegenüber einer stärkeren Rolle des Staates in der Berufsbildung befinden. Dieser Effekt erweist sich in unserer Analyse als statistisch signifikant und ist von der Grösse her bedeutsam: Ist der Nein-Stimmenanteil in einer Gemeinde um 10 Prozent höher, dann ist die Ausbildungsbelegung der Betriebe im Schnitt um 3 Prozent höher. Schliesslich erweist sich der Effekt auch als äusserst robust, das heisst, er zeigt sich in stets ähnlicher Weise in verschiedenen statistischen Modellen².

Unsere Ergebnisse ergänzen damit die bisherige bildungsökonomische Literatur, die praktisch ausschliesslich auf Faktoren fokussiert hat, welche auf finanziellen Überlegungen der Betriebe beruhen (z.B. produktive Leistungen der Lernenden während ihrer Ausbildungszeit im Betrieb oder die Einsparung von Rekrutierungskosten für Fachkräfte vom externen Arbeitsmarkt durch die Übernahme von eigenen Lernenden).

5 IMPLIKATIONEN FÜR DIE PRAXIS

Nicht-finanzielle Motive von Ausbildungsbetrieben können verschiedene Eigenheiten des Schweizer Berufsbildungssystems erklären, welche ansonsten schwierig zu verstehen sind. Erstens nimmt ein erheblicher Teil der ausbildenden Betriebe teils bedeutende Kosten für die Ausbildung auf sich, welche bis zum Abschluss der Ausbildung nicht vollständig durch entsprechende produktive Leistungen der Lernenden kompensiert werden. Zweitens zeigt unsere Analyse, dass sich die grossen regionalen Unterschiede in der Ausbildungswahrscheinlichkeit innerhalb der Schweiz (u.a. zwischen den verschiedenen Sprachregionen) zu einem wesentlichen Teil durch entsprechende Unterschiede in den normativen Einstellungen gegenüber der Rolle des Staates in der Berufsbildung erklären. Drittens erscheint es uns als plausibel, dass ein komplexes System wie die Schweizer Berufsbildung nicht ausschliesslich auf (kurzfristigen) finanziellen Überlegungen der teilnehmenden Betriebe beruht. Schliesslich können solche Faktoren, viertens, möglicherweise auch erklären, warum es so schwierig ist, das Berufsbildungssystem der Schweiz (oder Teile davon) in andere Kontexte zu transferieren.

Dies hat allenfalls auch Implikationen für die Steuerung der Berufsbildung. Zunächst deuten unsere Ergebnisse an, dass für die Steuerung der Berufsbildung nicht nur der Hebel der finanziellen Anreize für die Betriebe zur Verfügung steht, wie beispielsweise das Ausbildungskriterium bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Wenn neben finanziellen auch nicht-finanzielle Motive für die Ausbildung wichtig sind, dann eröffnet dies andere Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Ausbildungsentscheidung von Betrieben. Entsprechend

² Beispielsweise können wir den Effekt der sozialen Norm in den Schätzungen auch dann nachweisen, wenn wir anstelle der Daten aus den KNBB-Erhebungen Daten aus der Betriebszählung verwenden.



erscheinen bestehende Instrumente wie z.B. die Lehrbetriebsvignette oder Berufswettbewerbe als sinnvoll, auch wenn ihre Wirksamkeit in der vorliegenden Studie nicht direkt untersucht wurde. Gleichzeitig deuten unsere Ergebnisse an, dass ein komplexes System wie die Schweizer Berufsbildung letztlich nur bedingt staatlich gesteuert werden kann, weil man davon ausgehen muss, dass sich soziale Normen nicht oder nur sehr begrenzt steuern lassen. Dass der soziale Kontext wichtig ist für ein funktionierendes Berufsbildungssystem, könnte auch erklären, warum es schwierig ist, das System (oder Teile davon) in andere Länder zu exportieren. Schliesslich werfen unsere Ergebnisse die Frage auf, welche Wechselwirkungen zwischen finanziellen und nicht-finanziellen Motiven bestehen. Falls, wie häufig argumentiert wird, nicht-finanzielle Motive durch finanzielle Anreize verdrängt werden (können), dann würde dies bedeuten, dass der Fokus der Berufsbildungspolitik nicht ausschliesslich auf finanziellen Motiven liegen sollte.

Darüber hinaus könnten ähnliche, auf sozialen Normen beruhende Mechanismen auch in anderen berufsbildungsrelevanten Kontexten bedeutsam sein. So lassen sich beispielsweise ebenfalls deutliche regionale Unterschiede bezüglich der Arbeitsintegration von vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden oder in der Wahrscheinlichkeit von Lehrvertragsauflösungen beobachten. Diese Unterschiede konnten bisher nicht plausibel erklärt werden. Aufgrund der Ergebnisse aus unserem Forschungsprojekt lässt sich vermuten, dass soziale Normen zumindest einen Teil dieser Unterschiede erklären könnten.