



Universität Zürich

ISU – Institut für Strategie und Unternehmensökonomik

Lehrstuhl für BWL,
insbes. empirische Methodik der Arbeitsbe-
ziehungen und
der Personalökonomik
Plattenstrasse 14
CH-8032 Zürich
Tel. +41 44 634 42 81
Fax +41 44 634 43 70
backes-gellner@isu.uzh.ch
www.isu.unizh.ch/cms/emap.html

Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner

Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewähl- ter Instrumente zur Förderung der Wei- terbildungsbeteiligung

Gutachten

zuhanden der Expertenkommission
Weiterbildungsgesetz (Art. 64a BV)

Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner

Zürich, im Mai 2011



Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung - Gutachten zuhanden der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz (Art. 64a BV)

Inhaltsverzeichnis

I. Auftrag

II. Ausgangslage: Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz und International – Das Problem der stabilen Nicht-Teilnahme an Weiterbildung

III. Vor- und Nachteile unterschiedlicher Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung

III.1. Bildungsurlaub und Lernzeitkonten

III.1.a. Verbreitung in der Schweiz

III.1.b. Internationale empirische Evidenz

III.2. Ausgewählte sonstige Instrumente zur Stärkung individueller Weiterbildungsbeteiligung und deren Wirkung

III.3. Programme für Sondergruppen

III.4. Obligatorische Weiterbildung

IV. Die zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen

V. Literatur

VI. Anhang



I. Auftrag

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV). Ausserdem hat er erstmals die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern (Abs. 2) und die Kriterien festzulegen (Abs. 3).

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) hat im Frühling 2010 im Auftrag des Bundesrates eine Expertenkommission eingesetzt. Diese hat bis Ende der Legislaturperiode 2011 einen Vernehmlassungsentwurf für ein Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände auszuarbeiten. Angestrebt wird ein Grundsatzgesetz, das die Eigenverantwortung für das lebenslange Lernen stärkt, die Chancengleichheit beim Zugang zur Weiterbildung verbessert und die Kohärenz in der Bundesgesetzgebung sicherstellt.

In diesem Zusammenhang bin ich vom BBT mit Schreiben vom 20. September 2010 beauftragt worden, ein ökonomisches Gutachten zum Recht auf Weiterbildung zu erstellen. Das Gutachten soll

1. aufzeigen, welche Auswirkungen und welchen Nutzen ein Recht auf Weiterbildung bezüglich Individuum, Gesellschaft und Wirtschaft hat;
2. beschreiben, welche Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung existieren und deren Vor- und Nachteile erläutern;
3. aufzeigen, ob mit Programmförderungen zugunsten bestimmter Gruppen die Weiterbildungsbeteiligung nachhaltig gefördert werden kann;
4. eine Empfehlung zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung zuhanden der Expertenkommission enthalten.

Folgende Punkte sollen dabei speziell berücksichtigt werden:

5. Das Gutachten legt ein besonderes Augenmerk auf den Einbezug bildungsferner Personen.
6. Bei der Beschreibung von Instrumenten im Ausland ist eine Umsetzbarkeit in der Schweiz zu berücksichtigen.

Mit Schreiben des BBT vom 9. Februar 2011 wurde ich mit einem ergänzenden Gutachten beauftragt, das eine Zusatzbetrachtung zu den Auswirkungen eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums auf Individuen, Betriebe und Staat liefert. Das Zusatzgutachten soll ebenfalls eine Empfehlung zu Händen der Expertenkommission - unter Beachtung des Weiterbildungsgesetzes als systemisch orientiertes Grundsatzgesetz - enthalten.



II. Ausgangslage: Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz und International – Das Problem der stabilen Nicht-Teilnahme an Weiterbildung

Internationale Wettbewerbsfähigkeit, technologischer Fortschritt und vorhersehbare demographische Veränderungen führen dazu, dass der Weiterbildung in der Schweiz, wie auch in anderen entwickelten Industrienationen, eine immer stärkere Bedeutung zukommt. Lebenslanges Lernen aller gesellschaftlichen Gruppen stellt aber nicht nur einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor dar, sondern ist auch aus gesellschaftlicher und politischer Perspektive ein wichtiges und seit 2006 in der Bundesverfassung festgehaltenes Ziel. Alle an der Weiterbildung beteiligten Akteure, d.h. Individuen, Unternehmen und Staat, sind entsprechend gefordert, ihren Beitrag zur Umsetzung dieses Ziels zu leisten. Die Individuen und die Unternehmen als Nutzer bzw. Anbieter von Weiterbildung, und der Staat vor allem durch das Setzen von Rahmenbedingungen.

Für Individuen und Unternehmen ist die wichtigste Voraussetzung für ihr Weiterbildungsengagement, dass sich Weiterbildung für sie lohnt, d.h. dass der Nutzen die Kosten übersteigt. Dabei ist zu beachten, dass sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Nutzen und Kosten in die Entscheidung von Individuen oder Unternehmen einfließen, so dass eine verkürzte, auf Geld beschränkte ökonomische Sichtweise zu kurz greifen würde. Die Betrachtung von Nutzen und Kosten stellen also einen wichtigen Ausgangspunkt zur Analyse der Probleme von Weiterbildungsbeteiligung bzw. mangelnder Weiterbildungsbeteiligung dar, die untermauert und ergänzt werden muss vor allem mit soziologischen und sozialpsychologischen Faktoren.

Mit Blick auf die Vorteilhaftigkeit der Beteiligung an Weiterbildung zeigen empirische Studien immer wieder, basierend auf unterschiedlichsten Methoden und in unterschiedlichsten Ländern, dass sich Weiterbildung erstens für Individuen und zweitens für Unternehmen i.d.R. lohnt.

Für *Individuen* lohnt es sich bis auf wenige sogenannte Risikogruppen, die es insofern im weiteren Verlauf genauer zu analysieren gilt. Für



diejenigen, die an Weiterbildung teilnehmen, erhöhen die Weiterbildungsteilnahmen das Einkommen, sie reduzieren das Arbeitslosigkeitsrisiko, sie erhöhen die Karrierechancen und sie machen zufriedener (vgl. für die Schweiz Gerfin 2004, Tuor/Backes-Gellner 2006; für Deutschland Büchel/Pannenberg 2003/2004, Schröder et al. 2004, Timmermann et al. 2004; für internationale Evidenz Bassanini et al. 2007).

Zudem zeigt eine Vielzahl an Studien basierend auf neuesten Methoden und vielfältigen Datensätzen für eine grosse Zahl an Ländern, dass sich auch *für Unternehmen* Weiterbildung lohnt – wiederum bis auf einige wenige Ausnahmen. Weiterbildung steigert die Unternehmensproduktivität, sie erhöht die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, und sie steigert die Attraktivität der Unternehmen am externen Arbeitsmarkt. D.h. für die weitaus grösste Mehrzahl der Individuen und für den weitaus grössten Anteil der Unternehmen ist die Teilnahme an Weiterbildung dadurch sichergestellt, dass sie aus eigenem Interesse an Weiterbildung teilnehmen und sich aus einem breiten Angebot geeignete Massnahmen herausgreifen werden. Eines generellen staatlichen Eingriffs bedarf es aus dieser Perspektive also nicht (zur Begründbarkeit bzw. Nicht-Begründbarkeit eines staatlichen Eingriffs vergleiche ausführlich auch Wolter 2008).

Dennoch lassen sich immer wieder einzelne **Risikogruppen** identifizieren, die bisher weit unterdurchschnittlich oder gar nicht an Weiterbildung teilnehmen – und die Probleme werden sich nach allem was empirische Studien zeigen, nicht von selbst lösen. Insofern stehen solche Risikogruppen auf Dauer in der Gefahr, die Chancen lebenslangen Lernens zu verpassen. Wenn es also um die Sicherstellung einer Weiterbildungsbeteiligung von Risikogruppen geht, dann muss sich aus ökonomischer Perspektive hier – und nur hier – der Staat stärker engagieren (finanziell, durch die Bereitstellung von Angeboten oder durch die Verbesserung sonstiger Rahmenbedingungen). Hier sind aber auch die Unternehmen und die Individuen selbst sowie die sie vertretenden Tarifpartner gefragt, mit einem entsprechenden Engagement an einer Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung mitzuwirken.



Geht es darum potentielle Problem- oder Risikogruppen zu identifizieren zeigen bisherige empirische Befunde, dass solche Risikogruppen bereits anhand weniger beobachtbarer Charakteristika ziemlich gut identifiziert werden können.

Gering qualifizierte Personen

Einer der wichtigsten Faktoren stellt dabei der formale Schulabschluss dar. Personen ohne formalen Schulabschluss (bzw. mit sehr niedrigem formalen Schulabschluss) gehören mit besonders grosser Wahrscheinlichkeit zu den Nicht- oder Nie-Teilnehmern und stellen insofern eine besonders zu beachtende Risikogruppe dar. Durch Weiterbildung werden Differenzen im Bildungshintergrund nicht verringert, sondern ganz im Gegenteil teilweise sogar verstärkt (Bänziger 1999, Arulampalam et al. 2004, Bassanini et al. 2007, Bildungsbericht Schweiz 2010).

Für die Schweiz lassen sich folgende empirischen Belege für diesen Befund heranziehen. Der Anteil der Teilnehmer an einer nicht-formalen Weiterbildung lag im Jahre 2009 in der Gruppe der Personen mit einem Hochschulabschluss oder einer höheren Berufsbildung bei fast 70%, in der Gruppe der Personen ohne nachobligatorischen Schulabschluss lag sie dagegen nicht einmal bei 20%.¹ Die Teilnahmequote von Personen mit einer Berufsbildung liegt bei ungefähr 45%. Die ungleiche Verteilung findet man dabei sowohl bei beruflicher als auch bei allgemeiner Weiterbildung, wobei berufliche Weiterbildung den weitaus grösseren Anteil an allen Weiterbildungsteilnahmen darstellt. Auch in multivariaten Analysen, die wir auf Basis der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung für 2009 durchgeführt haben (vgl. Tabelle A1 im Anhang), lassen sich diese Muster immer noch finden. Es zeigt sich, dass Personen *ohne* nachobligatorische Ausbildung eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit haben, an Weiterbildung teilzunehmen als Personen *mit* nachobligatorischer Ausbildung. Die höchste Weiterbildungswahrscheinlichkeit haben wie auch aus bisherigen Studien erwartbar,

¹ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>.



Personen mit einer höheren Berufsausbildung oder einer Hochschulausbildung.

In der Schweiz sind gemessen an internationalen Trends insbesondere die Differenzen in der Weiterbildungsteilnahme von Personen mit tertiärer Ausbildung und solchen ohne nachobligatorischer Schulbildung sehr hoch; dagegen sind im internationalen Vergleich die Differenzen zwischen Personen mit einer tertiären und einer sekundären Ausbildung sehr gering (vgl. Bildungsbericht 2010). Dies ist ein Hinweis darauf, dass es in der Schweiz insbesondere bei geringqualifizierten Personen, also vor allem solche ohne nachobligatorische Schulbildung einen Nachholbedarf an Weiterbildungsteilnahme zu geben scheint.

Personen mit Migrationshintergrund

Als eine zweite potentielle Risikogruppe werden oft Migranten genannt. Allerdings sind für die Schweiz die empirischen Befunde hierzu eher spärlich bzw. wenig eindeutig. So zeigt Bänziger (1999), dass Ausländer eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, arbeitgeberunterstützte Weiterbildung zu erhalten als Schweizer (für nicht arbeitgeberunterstützte Weiterbildung lassen sich bei ihr jedoch keine negativen Effekte nachweisen). Dagegen kommen Sousa-Poza/Henneberger (2003) zum Resultat, dass Ausländer zwar eine insgesamt geringere Wahrscheinlichkeit haben an Weiterbildung teilzunehmen, dass sich aber für vom Arbeitgeber unterstützte berufliche Weiterbildung keine signifikanten Effekte nachweisen lassen. Aktuell weist das BfS für die Schweiz folgende empirischen Befunde² auf: Im Jahre 2009 haben gut 50% der Schweizer an nicht-formalen Weiterbildungsaktivitäten teilgenommen. Demgegenüber haben nur deutlich unter 40% der Ausländer an Weiterbildung teilgenommen. Dabei hängt die Teilnahmequote stark davon ab, ob jemand die Schule in der Schweiz oder im Ausland besucht hat. Ausländer mit Schulbesuch in der Schweiz nehmen deutlich weniger häufig an Weiterbildung teil (32%) als Ausländer mit Schulbesuch im Ausland (37%), wobei letztere vermutlich häufiger hoch-

² Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>.



qualifizierte Ausländer sind. In unseren multivariaten Analysen basierend auf der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009, die all diese Einflussfaktoren konstant hält (vgl. Tabelle A1 im Anhang), findet sich, dass Nicht-Schweizer nach Kontrolle aller dieser Faktoren eine signifikant und leicht niedrigere Wahrscheinlichkeit aufweisen an Weiterbildung teilzunehmen als Schweizer.

Insgesamt muss also beachtet werden, dass die in der Schweiz lebenden Ausländer eine sehr heterogene Gruppe darstellen und insofern die Herkunft nicht generell als Risikofaktor zu sehen ist. Ein besonders hohes Risiko der Nichtteilnahme findet sich vor allem dort, wo sich verschiedene Risikofaktoren kumulieren, wo also beispielsweise schlechte Sprachkenntnisse gepaart sind mit niedriger Schulbildung und Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen (vgl. hierzu auch den Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes 2009).

Nie-Teilnehmer

Neuere Studien zeigen darüber hinaus, dass auch die Gruppe der Nichtteilnehmer an Weiterbildung sehr heterogen ist und man daher aus bildungspolitischer Perspektive grundsätzlich zwischen zwei Gruppen unterscheiden muss: *Gelegentliche* Nichtteilnehmer und **Nie-Teilnehmer** (Backes-Gellner et al. 2007). Gelegentliche Nichtteilnehmer mögen zwar im Jahr der Befragung nicht an Weiterbildung teilgenommen haben aber in den vorhergehenden Jahren haben sie mehr oder weniger regelmässig an Weiterbildung teilgenommen. Diese Gruppe stellt insofern kaum ein Problem dar, da es sogar optimal sein kann, nicht jedes Jahr an Weiterbildung teilzunehmen. Demgegenüber zeichnen sich Nie-Teilnehmer dadurch aus, dass sie gar nie, d.h. weder im Befragungsjahr noch in den davorliegenden Jahren an Weiterbildung teilgenommen haben. Nie-Teilnehmer stellen somit die eigentliche Risikogruppe dar; allerdings werden in üblichen Weiterbildungsdatensätze diese Unterschiede gar nicht erfasst. Der Anteil der Nie-Teilnehmer wurde in einer neueren Studie für Deutschland ermittelt und beläuft sich auf ca. 13% aller befragten Personen, die wiederum repräsentativ sind für das Erwerbspersonenpotential (vergleichbare Zahlen für die



Schweiz liegen aufgrund fehlender Datenbasis nicht vor). Eine genauere Analyse der Gruppe der Nie-Teilnehmer zeigt, dass diese sich insbesondere wieder durch ein geringes Bildungsniveau, aber vor allem auch durch Arbeitsplätze mit kaum veränderlichen Anforderungen an Kenntnissen und Fähigkeiten, durch eine starken Gegenwartsorientierung sowie durch fehlende Arbeitgeberunterstützung auszeichnen. D.h. Geringqualifizierte, die mit einer niedrigen Ausbildung auf Arbeitsplätzen mit geringen Anforderungen starten, werden mit grösster Wahrscheinlichkeit zu Nie-Teilnehmern. Sie stellen also eine besondere Risikogruppe dar.

Zudem haben generell Arbeitnehmer auf Arbeitsplätzen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie typischerweise kaum Änderungen in den Anforderungen an Kenntnisse und Fähigkeiten mit sich bringen, eine deutlich geringere Weiterbildungswahrscheinlichkeit, so dass die Art des Arbeitsplatzes sich wiederum als wesentlicher Einflussfaktor bestätigt. Insgesamt zeigt sich also, dass zur Behebung der Nichtteilnahme an Weiterbildung vor allem auch die Unternehmen gefragt sind, die durch gezielte Gestaltung der Arbeitsplätze und eine entsprechende Weiterbildungsstrategie mithelfen, die Weiterbildungsteilnahme von Nie-Teilnehmern zu verbessern. Denn solange Nie-Teilnehmer am aktuellen Arbeitsplatz keinen kurzfristigen Vorteil durch eine Weiterbildungsteilnahme erkennen können, haben sie offensichtlich keinen Anreiz an Weiterbildung teilzunehmen.

Ausserdem zeigt sich, dass Nie-Teilnehmer Individuen sind, denen Weiterbildung einen zu hohen subjektiven Stress neben Arbeit und privaten Pflichten verursacht. Neben den fehlenden bzw. nicht ausreichend erkennbaren Erträgen sind es also höhere individuelle Kosten (Stress durch Weiterbildungsteilnahme), die Nie-Teilnehmer von einer Weiterbildungsteilnahme abhalten. Ein wesentlicher Faktor könnte in diesem Zusammenhang „fehlende Zeit“ darstellen. Hier wird häufig argumentiert, dass insofern die Bereitstellung von Zeit für Weiterbildung (Weiterbildungsurlaub, Lernzeitkonten, Weiterbildung während der Arbeitszeit) helfen könnte, das Problem zu lösen. Ob diese tatsächlich die versprochenen Wirkungen erzielen und eine stärkere Beteiligung der genannten Risikogruppen garantieren können, wird im Kapitel „Internationale empirische Evidenz zu Bildungsurlaub und Lern-



zeitkonten“ untersucht werden, allerdings darf schon hier vorweggenommen werden, dass die Erfolge solcher Massnahmen bezüglich einer besseren Beteiligung von Risikogruppen eher gering ausfallen bzw. nicht erkennbar sind. Bevor wir auf konkrete Massnahmen und die dazu vorhandene empirische Evidenz eingehen, soll jedoch noch kurz auf *vermeintliche* Risikogruppen eingegangen werden, d.h. auf solche Gruppen, die sich bei genauerem Hinsehen *nicht* wirklich als Risikogruppen bestätigen lassen.

Vermeintliche Risikogruppen: Personengruppen mit vermuteter niedriger Teilnahme

Mit „vermeintliche Risikogruppen“ sind hier solche Personengruppen gemeint, die zwar insbesondere in deskriptiven Analysen eine geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen, die bei genauerer Analyse jedoch eher **keine Risikogruppe** darstellen. So findet sich insbesondere in deskriptiven Studien, dass *Teilzeitkräfte* eine leicht geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen als Vollzeitkräfte oder dass *gewerbliche* Arbeitskräfte zum Teil eine geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen als Arbeitskräfte im kaufmännischen Bereich. Ähnliches trifft auf ältere und weibliche Arbeitnehmer zu. Allerdings sind diese Befunde wenig stabil und hängen von einer Vielzahl weiterer Faktoren ab (Arbeitsplatzcharakteristika, Unternehmenscharakteristika, Eingangsqualifikation, etc.), so dass hier kein grundsätzliches Problem vermutet werden muss, das einer Intervention durch den Staat bedürfte (vgl. auch Büchel/Pannenberg 2004).

Für die Schweiz lassen sich folgende aktuellen empirischen Befunde aufzeigen. Vergleicht man *Vollzeit- mit Teilzeitbeschäftigten* findet man in einfachen Statistiken zunächst eine deutlich höhere Weiterbildungsbeteiligung für Vollzeitbeschäftigte. So haben Vollzeitbeschäftigte eine Weiterbildungsbeteiligung von 55% und Teilzeitbeschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50% eine Beteiligung von 45%.³ Allerdings haben Teilzeitbeschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 50-89% die

³ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>.



höchste Weiterbildungsbeteiligung von 57%.⁴ Da Teilzeitarbeit vor allem bei weiblichen Arbeitskräften verbreitet ist, sollten die beiden Merkmale Teilzeitarbeit und „Frau sein“ einmal getrennt betrachtet werden. In diesem Kontext zeigt eine empirische Studie von Backes-Gellner et al. (2011) zu *arbeitgeberunterstützter* Weiterbildung, dass Frauen zwar eine geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen als Männer, dass aber die Teilzeitarbeit keinen zusätzlichen negativen Effekt aufweist. Für Frauen findet man nämlich zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit kaum Unterschiede hinsichtlich der Partizipation an Weiterbildung während für Männer Teilzeitarbeit mit einer deutlichen tieferen Teilnahmewahrscheinlichkeit einhergeht (möglicherweise weil Teilzeit bei Männern, insbesondere wenn es vergleichsweise niedrige Beschäftigungsgrade sind, vom Arbeitgeber als ein ungünstiges Signal angesehen wird).

Vergleicht man die Weiterbildungsquote verschiedener *Branchen* fällt auf, dass diese in der Öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheits- und Bildungsbereich sowie der Finanz-, Versicherungs- und Informatikbranche mit ca. 60-70% im Vergleich besonders hoch liegt, während diese im Industrie- und Baugewerbe bei nur knapp über 40% liegt.⁵ Im Zuge des verstärkten Strukturwandels hin zu mehr Dienstleistungen – und dabei insbesondere hin zu mehr unternehmensnahen Dienstleistungen – dürfte sich also die Weiterbildungsteilnahme schon alleine aufgrund eines solchen Struktureffektes im Durchschnitt der Bevölkerung deutlich erhöhen.

Bezogen auf *altersspezifische* Beteiligungsmuster lassen sich in deskriptiven Befunden für die Schweiz ebenfalls leicht geringere Beteiligungsquoten für ältere Personen finden. In den Alterskategorien der 25 bis 54-Jährigen liegt die Beteiligungsquote bei knapp über 50%, in der Altersgruppe der 55 bis 64-Jährige liegt sie bei 40%. Wenn man allerdings den Bildungsstand und Unterschiede in den Arbeitsplätzen kontrolliert, zeigt sich in unseren eigenen Analysen, dass nur die jüngste Altersgruppe (25-34

⁴ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>.

⁵ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>.



Jahre) eine signifikant häufigere Weiterbildungsbeteiligung aufweist und dass schon in der nächsten Altergruppe die Weiterbildungsbeteiligung deutlich niedriger ist und dann auch so bleibt (vgl. Anhang Tabelle A1, Spalte 2). Dagegen finden Souza-Poza/Henneberger (2003), ebenfalls basierend auf multivariaten Analysen, die allerdings auch eine grössere Altersspanne und eine feinere Alterseinteilung vornehmen, einen umgekehrt u-förmigen Zusammenhang zwischen Alter und Weiterbildungsteilnahme. So haben sowohl sehr junge Personen als auch Personen ab 60 Jahren eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teilzunehmen. Die Weiterbildungsteilnahme scheint somit zwar mit dem Alter zu variieren, aber erstens sind die Befunde nicht stabil und zweitens nicht so, dass die Teilnahme strikt mit dem Alter sinkt. Drittens ist die Teilnahmequote weniger durch das Alter sondern vor allem durch die Pensionierungsgrenze (und damit grundsätzlich auch veränderlich) determiniert, wie man anhand von Unterschieden im internationalen Vergleich vermuten kann. Die Unterstützung seitens der Unternehmen hängt demgegenüber gar nicht vom Alter ab wie Sousa-Poza/Henneberger (2003) zeigen. Wenn also Alterseffekte bei der Weiterbildungsteilnahme gefunden werden, dann hängt dies weniger mit dem Alter an sich zusammen als vielmehr mit anderen Faktoren wie dem typischen Pensionierungsalter, der Arbeitsorganisation in Unternehmen oder individuellen Personalentwicklungsstrategien. Das Weiterbildungsangebot der Unternehmen hängt dagegen kaum vom Alter an sich ab sondern von betrieblichen Erfordernissen und dürfte sich damit wiederum fast zwangsläufig ausweiten, sobald sich der Wettbewerb um qualifiziertes Personal aufgrund der demographischen und technologischen Entwicklungen verschärft und die Unternehmen im längerfristigen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben wollen.

Bezogen auf *geschlechtsspezifische* Unterschiede zeigt sich in bisherigen Studien ein sehr uneinheitliches Bild. Während basierend auf deskriptiven Befunden oft vermutet wird, dass Frauen eine systematisch geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen als Männer, lassen sich in multivariaten Analysen nicht generell niedrigere Weiterbildungsteilnahmen bei Frauen feststellen. Eine geringere Weiterbildungsteilnahme beruht vielmehr darauf,



dass Frauen andere Arbeitsplätze einnehmen oder andere Eingangsqualifikationen mitbringen. Wenn sie dagegen auf vergleichbaren Arbeitsplätzen sind und vergleichbare Grundausbildungen aufweisen, hinkt ihre Weiterbildungsteilnahme kaum hinter der ihrer männlichen Kollegen hinterher. So zeigt sich in vielen Studien auch, dass abhängig vom betrachteten Weiterbildungsmass, Frauen teils sogar überrepräsentiert sind (Arulampalam et al. 2004, Bassanini et al. 2007). Studien in Deutschland zeigen allerdings, dass verheiratete Frauen mit Kindern eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit haben, an Weiterbildung teilzunehmen als verheiratete Männer mit Kindern, was vor allem auf sehr klassische Rollenverteilungen zurückschliessen lässt. Diese Erklärung drängt sich insbesondere deshalb auf, da *alleinerziehende* Frauen mit Kindern *keine* geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen (es ist also das ‚Verheiratet sein‘, das den Effekt hervorruft). Insofern handelt es sich hier auch weniger um ein Problem, das mit Hilfe von Weiterbildungspolitik zu lösen ist, sondern um eines, das einen Wandel gesellschaftlicher Rollenbilder voraussetzt.

Gemäss unseren multivariaten Analysen der Weiterbildungsbeteiligung an *allen Arten* von Weiterbildung basierend auf der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009 haben Männer interessanterweise – bei sonst gleichen Merkmalen – sogar eine geringere Weiterbildungsbeteiligung als Frauen (vgl. Tabelle A1). Dies ist aber darauf zurückzuführen, dass in diesen Analysen sowohl vom Arbeitnehmer als auch vom Arbeitgeber finanzierte Weiterbildung einbezogen sind. Fokussiert man alleine auf arbeitgeberunterstützte Weiterbildung erhält man den umgekehrten Effekt, d.h. Frauen bekommen – bei sonst gleichen Merkmalen – mit geringerer Wahrscheinlichkeit *arbeitgeberunterstützte* Weiterbildung als Männer. Diese Ergebnisse stimmen mit anderen Befunden für die Schweiz überein. Gerfin (2004) hebt dabei zusätzlich die Bedeutung früherer Weiterbildungsteilnahmen als wichtigste Determinante aktueller Weiterbildungsbeteiligung hervor. Dies deutet auf eine gewisse Pfadabhängigkeit der Weiterbildungsteilnahme hin und zeigt, dass es wichtig ist, Personen früh in die Aktivitäten Lebenslangen Lernens einzubinden. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Frauen sich zwar insgesamt stärker an Weiterbildung betei-



ligen, dass sie aber weniger arbeitgeberunterstützte Weiterbildung bekommen, wobei dies zum Teil vor allem darauf beruht, dass Frauen andere Arbeitsplätze einnehmen oder andere Eingangsqualifikationen mitbringen. Insgesamt scheint bei Frauen die Bereitschaft, die Kosten für Weiterbildung selbst zu übernehmen stärker ausgeprägt als bei Männern (Bildungsbericht Schweiz 2010).

Darüber hinaus zeigt sich, dass generell *erwerbstätige* Personen deutlich häufiger an Weiterbildung teilnehmen als *nichterwerbstätige* Personen. Bei erwerbstätigen Personen liegt die Weiterbildungsquote bei über 50%, wohingegen nur knapp 25% der nichterwerbstätigen Personen im Jahre 2009 an Weiterbildung teilgenommen haben.⁶ Die Unterschiede in den Teilnahmequoten werden dabei von Weiterbildung mit *beruflicher* Natur getrieben. Bei Weiterbildung mit *allgemeiner* Natur sind dagegen nichterwerbstätige Personen vergleichsweise häufiger anzutreffen als Erwerbstätige oder Erwerbslose. Dieser Befund lässt vermuten, dass bei Nichterwerbstätigen die Bereitschaft an Weiterbildung teilzunehmen nicht fehlt, sondern dass diese vielmehr den Nutzen aus beruflicher Weiterbildung vergleichsweise geringer einschätzen.

Zusammen genommen legen die Befunde den Schluss nahe, dass Individuen mit niedriger Weiterbildungsteilnahme i.d.R. ihre Weiterbildungsteilnahme wohlüberlegt angehen und immer dann an Weiterbildung teilnehmen, wenn der jeweilige individuelle Nutzen die anfallenden Kosten übersteigt bzw. nur dann nicht an Weiterbildung teilnehmen, wenn den individuellen Kosten keine ausreichenden Nutzen (in Form von Einkommen, Arbeitsmarktaussichten und/oder reiner Lernfreude) mehr gegenüberstehen.

⁶ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009 (SAKE) auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html>. Zudem muss beachtet werden, dass die Zahlen für Erwerbslose sehr stark durch arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) geprägt sind und diese einer eigenen Logik folgen. Deshalb soll weder auf deren Weiterbildungsteilnahme noch auf die Besonderheiten der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Rahmen dieses Berichts eingegangen werden. Die Wirkung von AMM wird im Kapitel „Programme für Sondergruppen“ diskutiert.



Finanzierung von Weiterbildung durch Unternehmen als wichtige Einflussgrösse

Berücksichtigt man nun zusätzlich die Finanzierung der Weiterbildung stellt man fest, dass Unternehmen die überaus wichtigste Finanzierungsquelle für nicht-formale Bildung darstellen. Ungefähr 70% der nicht-formalen Weiterbildungsstunden sind teilweise oder vollständig vom Arbeitgeber finanziert, etwa 20% der Stunden voll von den Teilnehmenden und weitere 10% aus anderen Quellen.⁷ Auch hier sind es wieder die gleichen Personengruppen, die oben bereits identifiziert wurden, die auch keine Arbeitgeberunterstützung bekommen.

Tuor/Backes-Gellner (2009) analysieren die Bedeutung von monetären und nicht-monetären Faktoren für die individuelle Weiterbildungsteilnahme auf Basis eines deutschen Datensatzes. Interessant ist dabei der Befund, dass jene Arbeitnehmer, deren Weiterbildungskosten mit vom Arbeitgeber getragen werden, auch jene Arbeitnehmer sind, die am ehesten auch bereit wären, die gesamten Kosten selbst zu tragen. Umgekehrt werden Arbeitnehmer, die ohne Unterstützung seitens des Arbeitgebers nicht bereit sind an Weiterbildung teilzunehmen, auch kaum vom Arbeitgeber berücksichtigt. Hier fallen also offensichtlich die Entscheidungslagen von Unternehmen und Individuen genau zusammen.

Ausschlaggebend für die individuelle Weiterbildungsteilnahme scheint vor allem die Möglichkeit, während der Arbeitszeit an Weiterbildung teilzunehmen. Somit dürften zeitliche mehr als finanzielle Aspekte eine Hürde für die Weiterbildungsteilnahme darstellen. Dies gilt insbesondere bei jenen Personen, bei denen sich wie oben gesehen die Risiken fehlender eigener Zahlungsbereitschaft und fehlender Arbeitgeberunterstützung kumulieren, was wiederum am ehesten gering qualifizierte Personen sind. Das Problem betrifft dabei genauso Personen in Teil- und Vollzeitbeschäftigung da auch für Teilzeitbeschäftigte Zeit ein ebenso knappes Gut ist wie für Vollzeitbeschäftigte (da die reduzierte Tätigkeit typischerweise mit be-

⁷ Vgl. Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/ind19.html>, Tabelle „Finanzierung der Stunden nicht-formaler Bildung nach Geschlecht, 2009“.



deutenden ausserberuflichen zeitlichen Engagements und Verpflichtungen einhergeht).

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass insbesondere schlecht qualifizierte Personen und unter diesen besonders solche mit Migrationshintergrund eine Risikogruppe darstellen bei der es ökonomische Gründe gibt, private Weiterbildungsanstrengungen staatlicherseits zu unterstützen, um die ansonsten entstehenden sozialen Kosten und potentiellen externen Effekte zu vermeiden (vgl. hierzu auch Wolter 2008 und Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes 2009). Ähnliches gilt für Personen, die aufgrund von Familienlasten aus dem Arbeitsmarkt aussteigen – wobei hier die Befunde weniger eindeutig sind – und deren Wiedereinstieg durch Weiterbildung vereinfacht werden könnte, so dass sie mit weniger Reibungsverlusten in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten.⁸

III. Vor- und Nachteile unterschiedlicher Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung

III.1 Bildungsurlaub und Lernzeitkonten

Wie oben ausgeführt scheint zeitlichen Aspekten für die Teilnahme an Weiterbildung eine wichtige Rolle zuzukommen da Zeit eine begrenzte Ressource ist und im Gegensatz zu Geld nicht einfach vermehrt werden kann und da Zeit einen Kostenfaktor sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber darstellt. Abhängig von der Aufteilung der Weiterbildungsteilnahme auf Arbeits- oder Freizeit fallen die Kosten stärker für Unternehmen oder Beschäftigte ins Gewicht.

Fällt Weiterbildung in die Freizeit kann dies für jene Arbeitnehmer den Zugang zu Weiterbildung erschweren, die neben der Arbeit auch umfassende familiäre Verpflichtungen zu erfüllen haben. Auch hier kumulieren

⁸ Ähnliches trifft generell auch auf erwerbslose Personen zu, die in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, wobei diese hier nicht ausführlich behandelt werden sollen, da sie umfassend im Rahmen der entsprechenden Sozialversicherungsprogramme betreut und analysiert werden.



sich die Risiken wieder, da Personen mit geringen Einkommen zudem weniger Möglichkeiten zu externer Kinderbetreuung oder Unterstützung von Haushaltsarbeiten haben, was wiederum ihre Zeit für Weiterbildung stärker beschränkt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Effekte nach bisherigen Erkenntnissen zu Bildungsurlaub, d.h. einem Recht auf bezahlte Freistellung für Weiterbildung, erwartet werden dürfen.

Fällt die Weiterbildungsteilnahme in die Arbeitszeit, dann hat dies einen Rückgang der produktiven Zeit der Arbeitnehmer und einen Anstieg der Arbeitskosten bei den Unternehmen zur Folge. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang also stellt ist, ob und wie sehr Lernzeiten in die Arbeitsabläufe zu integrieren und zwischen Arbeits- und Freizeit aufzuteilen sind (Dobischat/Seifert 2005a). An dieser Stelle setzen Lernzeitkonten an, denen die Idee zugrunde liegt, dass Arbeitnehmer zunächst Zeitguthaben aus verschiedenen Quellen ansparen und diese dann später für den Besuch von betrieblicher Weiterbildung einsetzen können. Mögliche Zeitquellen sind neben Zeitguthaben von Arbeitszeitkonten auch Bildungsurlaub oder Ansprüche aus tarifvertraglichen oder betrieblichen Vereinbarungen.

Zunächst stellt sich die Frage, welche Rolle (Weiter-)Bildungsurlaub oder Lernzeitkonten in der Schweiz spielen bzw. wie verbreitet sie sind. Danach gilt es zu klären, welche Wirkungen ggfls. in der Schweiz oder im Ausland vorhandene Regelungen mit Recht auf Weiterbildung für die Weiterbildungsteilnahme der o.g. Risikogruppen entfalten.

III.1.a. Verbreitung in der Schweiz

In der Schweiz sind gegenwärtig weder (bezahlter) Bildungsurlaub noch Lernzeitkonten verbreitet. So enthält das schweizerische Arbeitsrecht keinen Anspruch des Arbeitnehmers auf Bildungsurlaub oder Lernzeitkonten (vgl. Bericht des Bundesrates zur Weiterbildung im Arbeitsrecht 2003). Allerdings ist dabei zu beachten, dass falls die Weiterbildung auf Anordnung des Arbeitgebers oder aufgrund einer gesetzlichen Vorgabe erfolgt, die für die Weiterbildung anfallende Zeit als Arbeitszeit einzustufen ist. Darüber hinaus steht es Arbeitnehmern und Arbeitgebern jederzeit offen,



individuell einen Vertrag zu vereinbaren, der das Recht umfasst, für die Weiterbildungsteilnahme bezahlten Urlaub zu erhalten und diese während der Arbeitszeit absolvieren zu können.

Ausserdem gibt es darüber hinaus die Möglichkeit zur Festschreibung von Bildungsurlaub im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV). Schaut man sich die Absicherung von Weiterbildung in Gesamtarbeitsverträgen in der Schweiz an zeigt sich, dass falls ein Arbeitnehmer in einem Gewerbe tätig ist, das einem der für allgemein gültig erklärten 19 Gesamtarbeitsverträge untersteht, sich darin fast immer auch eine Regelung zur Weiterbildung findet (vgl. Bericht des Bundesrates zur Weiterbildung im Arbeitsrecht 2003). Die Regelungen sind bei genauerem Hinsehen aber sehr unterschiedlich ausgeprägt. Enthält ein Gesamtarbeitsvertrag das Recht auf Weiterbildung, umfasst dies fast in allen Fällen zwar auch das Recht auf einen Weiterbildungsurlaub, allerdings kann dessen Dauer stark variieren und kann sich zwischen drei und fünf Tagen pro Jahr bewegen. In Etwa der Hälfte aller Gesamtarbeitsverträge besteht dabei das Recht auf einen *unbezahlten* Weiterbildungsurlaub, wobei in diesen Fällen aber die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung des Unternehmens besteht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es heute in der Schweiz zwar kein Recht auf Weiterbildung bzw. Weiterbildungsurlaub gibt, dass es aber individuelle oder kollektivvertragliche Alternativen gibt. Dabei haben insbesondere kollektivvertragliche Regelungen in Form von Gesamtarbeitsverträgen den Vorteil, dass sie gezielt auf die Bedürfnisse und Rahmenbedingungen in einer Branche angepasst und besser mit sonstigen zur Weiterbildung komplementären personalpolitischen Massnahmen (wie Lohn, Arbeitsorganisation etc.) abgestimmt werden können. Allerdings existieren in der Schweiz (noch) keine systematischen empirischen Angaben dazu, wie viele Arbeitnehmer von den in den Gesamtarbeitsverträgen formulierten Regelungen zur Weiterbildung Gebrauch machen (Trampusch et al. 2010). Deshalb können derzeit zu deren Wirksamkeit keine empirisch belastbaren Aussagen gemacht werden.

Stellt man sich die Frage, ob ein gesetzlich festgeschriebenes Recht auf Weiterbildung(surlaub) besser in der Lage wäre die heute beobachtbaren



Risikogruppen zu vermeiden oder zu reduzieren als GAVs, kann man sich im nächsten Schritt hierzu die internationale Evidenz anschauen, um zu sehen wie dort die Beteiligung insgesamt und unterschiedlicher Gruppen aussieht.

III.1.b. Internationale empirische Evidenz

Bildungsurlaub

In Deutschland haben zwei Drittel der Bundesländer Bildungsurlaubsgesetze und damit einen gesetzlich festgeschriebenen Anspruch auf Weiterbildung (Seifert 2003). Typischerweise beinhalten Bildungsurlaubsgesetze die bezahlte Freistellung von Arbeitnehmern zum Besuch von Weiterbildungsmassnahmen während fünf Tagen pro Jahr (Timmermann et al. 2004). Für die Unternehmen fallen so Kosten in der Höhe der Lohnfortzahlung während der Weiterbildungsteilnahme der Arbeitnehmer an. Arbeitnehmer selbst tragen üblicherweise die direkten Kosten der Weiterbildungsteilnahme wie beispielsweise Teilnahmegebühren oder Kosten für Lernmaterialien.

Empirische Analysen zeigen, dass jedoch nur ganz wenig und sehr selektiv von diesem Recht auf bezahlte Freistellung zur Weiterbildungsteilnahme Gebrauch gemacht wird. So liegt die Teilnahmequote im Durchschnitt über alle Bundesländern, die ein Bildungsurlaubsgesetz haben, bei nur gerade 1.5%. Bei jeder zweiten Teilnahme handelt es sich um berufliche Weiterbildung (Seifert 2003). Die Teilnahmequoten an Weiterbildung schienen anfangs zwar zu steigen, blieben in den letzten Jahren aber stabil oder gingen teilweise sogar zurück (DIE 2008). Obwohl es keine ausgiebigen empirischen Untersuchungen zur Teilnahme oder Wirkung der Inanspruchnahme von Bildungsurlaub gibt, kann aufgrund der heute beobachtbaren Muster der Weiterbildungsteilnahme vermutet werden, dass mit Bildungsurlaub primär jene Personen erreicht werden, die auch sonst eine hohe Teilnahmequote aufweisen aber nicht diejenigen Personen, die als besondere Risikogruppe identifiziert wurden – denn sonst würden diese Risikogruppen nicht genauso in Ländern mit Bildungsurlaub wie in Ländern ohne Bildungsurlaub auftreten (dabei lassen sich aufgrund der insgesamt geringen



Inanspruchnahme und damit sehr geringen Fallzahl hierzu aber kaum empirisch harte Erkenntnisse finden). Gemäss einer Studie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurde aber beispielsweise gezeigt, dass der Anteil der Frauen, welche die Möglichkeit des Bildungsurlaubs wahrnehmen zwischen den einzelnen Bundesländern stark variiert und teilweise über und teilweise unter dem Anteil der Männer liegt (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003) – was ja auch nur darauf schliessen lässt, dass Bildungsurlaub an sich offensichtlich nicht zu einer allgemeinen Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung von Frauen führt. Als einen Grund für die mangelnde Wirksamkeit von Bildungsurlaubsgesetzen führt das DIE (2008) einen möglicherweise mangelnden Informationsstand der Arbeitnehmer (und Unternehmen) hinsichtlich ihres rechtlich fixierten Anspruchs auf Bildungsurlaub an. Allerdings gibt es auch für diese Vermutung keine harten empirischen Belege, genauso wie es keine Belege gibt für die Behauptung, dass Arbeitnehmer aus Sorge um den Arbeitsplatz nicht von ihrem Recht auf Bildungsurlaub Gebrauch machen oder dass kleine und mittlere Unternehmen die Freistellung eher zurückhaltend gewähren.

Die bei der Einführung der Bildungsurlaubsgesetze angestrebten Ziele sind also nicht oder allenfalls sehr beschränkt erreicht worden. Insbesondere wurden sie nicht erreicht bezüglich der Teilnahme an allgemeiner Weiterbildung (DIE 2008): Entgegen der ursprünglichen Idee überwiegen nämlich eindeutig Teilnahmen an Weiterbildung mit beruflicher Relevanz aber nicht allgemeine Weiterbildungsmassnahmen. Zudem gelang es nicht die Teilnahmequote der Arbeiter und Arbeiterinnen zu erhöhen, genauso wie das Recht auf Weiterbildungsurlaub nicht dazu geführt hat, dass die oben genannten üblichen Risikogruppen mit niedriger oder Nie-Teilnahme vermieden bzw. behoben würden. Insofern verstärkt Bildungsurlaub eher vorhandene Verzerrungen als dass es sie behebt. Wenn Effekte entstehen, dann scheinen sie eher von der Art des Matthäus-Prinzips zu sein: „denn wer da hat, dem wird gegeben“.

Neben Deutschland gibt es noch einige andere europäische Länder, die ähnliche gesetzlich festgelegte Ansprüche seitens der Arbeitnehmer



kennen. Beispielsweise besteht in Belgien ein gesetzlicher Anspruch auf 120 Stunden bezahlter Freistellung pro Jahr und auch hier ist die Inanspruchnahme etwa gleich niedrig wie in Deutschland (DIE 2008). In Dänemark wurde das Instrument des bezahlten Bildungsurlaubs ebenfalls eingeführt, wobei neben der Förderung der individuellen Weiterbildungsteilnahme auch die Integration erwerbsloser Personen ins Arbeitsleben im Vordergrund stand (vgl. Wolter et al. 2003). Während der Freistellung von Mitarbeitern zur Weiterbildungsteilnahme müssen Unternehmen an deren Stelle arbeitslose Personen einstellen. Zwar existiert auch hierzu keine eigentliche Evaluation des Instruments, aber es scheinen wiederum insbesondere jene Arbeitnehmer den Bildungsurlaub in Anspruch zu nehmen, die auch sonst an Weiterbildung teilgenommen hätten (Wolter et al. 2003).

Frankreich kennt ebenfalls einen gesetzlich verankerten Anspruch auf einen Bildungsurlaub mit Rückkehrrecht (Timmermann et al. 2004). Auch hier werden aber nicht die Personen erreicht, die üblicherweise eine geringe Weiterbildungsteilnahme aufweisen und insofern als besondere Risikogruppen angesehen werden müssen. Diese Risikogruppen, die unterdurchschnittlich oder nie an Weiterbildung teilnehmen, lassen sich auch in Frankreich genau wie in anderen Ländern nachweisen (Timmermann et al. 2004).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dem gesetzlichen Anspruch auf Bildungsurlaub kaum eine entscheidende Rolle für eine allgemeine Förderung der Weiterbildungsbeteiligung und noch viel weniger für die Behebung der Risikogruppen zugemessen werden kann. Auch wenn Erkenntnisse aus dem Ausland nicht eins zu eins auf die Schweiz übertragen werden können, so darf dennoch vermutet werden, dass die Schlussfolgerungen bezüglich der Wirksamkeit des Instruments „Bildungsurlaub“ ansatzweise auf die Schweiz übertragen werden können. Dies gilt insofern als einerseits Deutschland, das ein dem schweizerischen Bildungssystem sehr ähnliches Bildungssystem aufweist, und andererseits die anderen genannten Nachbarländer, die ein teilweise sehr unterschiedliches Bildungssystem aufweisen, alle die gleichen Erfahrungen bezüglich der Wirksamkeit bzw. mangelnden Wirksamkeit von Bildungsurlaub vorzuweisen haben, so dass



der Effekt zumindest nicht von nationalen Spezifitäten verursacht zu sein scheint.

Lernzeitkonten

Lernzeitkonten bieten Arbeitnehmern die Möglichkeit angesparte Zeitansprüche für betriebliche Weiterbildung zu nutzen. Das Konzept der Lernzeitkonten knüpft am Grundprinzip der Arbeitszeitkonten an (Dobischat/Seifert 2005a). Auf Arbeitsplätzen mit Arbeitszeitkonten wird stets die Differenz zwischen tatsächlich geleisteten und vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden verbucht. Üblicherweise müssen Zeitguthaben und -schulden innerhalb eines festgelegten Zeitraums ausgeglichen werden. Im Falle von Lernzeitkonten können diese Ansprüche für betriebliche Weiterbildung verwendet und damit Zeitguthaben abgebaut werden.

Die spezifische Ausgestaltung von Lernzeitkonten kann dabei stark variieren, wobei insbesondere drei Hauptmerkmale unterschieden werden können (Hummelsheim 2010): Erstens die Quellen der Zeitguthaben, d.h. woher die Zeitansprüche angespart werden können. Zweitens das Verfügbarkeitsrecht über die angesparten Zeitguthaben, d.h. wer über den Einsatz der gesammelten Zeitguthaben entscheiden und verfügen kann. Drittens die Verwendbarkeit der Zeitguthaben, d.h., für welche Weiterbildungen die Zeitansprüche verwendet werden dürfen.

Quellen des Zeitguthabens: Eine wesentliche Quelle zur Ansparung von Zeit auf Lernzeitkonten resultiert aus der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der damit einhergehenden Verbreitung von Arbeitszeitkonten. Temporär geleistete Mehrarbeit wird dann nicht mehr in Form von Überstunden vergütet sondern auf einem Zeitkonto gutgeschrieben und später in Form von Freizeit (oder Weiterbildungszeit) ausgeglichen. Neben Zeitguthaben von Arbeitszeitkonten können Weiterbildungszeitansprüche aber auch noch aus Bildungsurlaubsgesetzen oder tariflichen Regelungen oder aus betrieblichen Vereinbarungen resultieren (Dobischat/Seifert 2005a).

Verfügbarkeitsrechte über Zeitguthaben: Je nach Ausgestaltung der Lernzeitkonten liegen die Verfügungsrechte uneingeschränkt beim Arbeitnehmer, welcher die Zeitansprüche angehäuft hat, oder sie sind einge-



schränkt durch bestimmte Rechte des Arbeitgebers bezüglich der Verwendung der angesparten Zeitguthaben. Stehen die angehäuften Weiterbildungsguthaben ausschliesslich für vom Arbeitnehmer initiierte Weiterbildung zur Verfügung – und nicht für beliebige berufliche Massnahmen – wird damit am meisten dem Fakt Rechnung getragen, dass bei Lernzeitkonten der Arbeitnehmer und nicht das Unternehmen die Zeitkosten trägt (Timmermann et al. 2002). Da nämlich der Arbeitnehmer auf einen Ausgleich von Überstunden in finanzieller Form oder durch Freizeit verzichtet, stellt nur die alleinige Verfügbarkeit über die Zeitguthaben einen nahezu vollständigen Ausgleich für die eingebrachte Freizeit dar (bis auf die Tatsache, dass die Zeitverwendung auf Weiterbildung beschränkt ist).

Verwendbarkeit bezüglich Weiterbildungsarten: Schliesslich unterscheiden sich die Lernzeitkonten danach, ob die Lernzeitansprüche für jegliche Weiterbildung oder eingeschränkt nur für allgemeine, berufliche oder betriebliche Weiterbildung verwendet werden dürfen. Bei der Ausgestaltung besonders zu diskutieren ist insbesondere die Frage, ob Weiterbildung auch für betriebsnotwendige Qualifizierungen zur Verfügung stehen sollte da dies die Akzeptanz seitens der Arbeitgeber erhöht aber gleichzeitig die Akzeptanz der Arbeitnehmer reduziert da letztere dann einen Verlust von individuellem Einkommen und Freizeit für rein betriebliche Massnahmen hinnehmen. Für die Wirksamkeit und Inanspruchnahme wird es dementsprechend sehr stark auf solche Detailfragen ankommen, so dass allgemeine Aussagen sehr schwierig und vorsichtig zu handhaben sind.

Spezialfragen und Probleme der Ausgestaltung: Bei der Ausgestaltung von Lernzeitkonten muss ausserdem darüber entschieden werden, inwiefern die angehäuften Lernzeiten auf neue Arbeitsplätze und möglicherweise andere Unternehmen übertragbar sein müssen (Seifert 2003). Dabei ist zu beachten, dass Lernzeiten nicht nur bei einem freiwilligen Arbeitsplatzwechsel des Arbeitnehmers sondern ebenfalls bei Insolvenz des Unternehmens verloren gehen würden. Insofern hat die Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens in Deutschland die Einführung einer gesetzlichen Insolvenzversicherung vorgeschlagen wenn Lernzeitkonten in



grösserem Umfang vorangetrieben werden sollten (Timmermann et al. 2004).

Busse/Seifert (2009) weisen ausserdem auf das Problem hin, dass es je nach Typ des Lernzeitkontos auch zu einer Konkurrenz zwischen unterschiedlichen Verwendungsarten für Zeitguthaben kommen kann, so dass am Ende nicht sichergestellt ist, dass tatsächlich die angesparten Zeitguthaben zu einer Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme führen. Sie unterscheiden dabei zwei Typen von Lernzeitkonten: In der ersten Variante können Zeitguthaben aus verschiedenen Quellen – unter anderem Guthaben aus Arbeitszeitkonten – für verschiedene Zwecke einschliesslich betrieblicher Weiterbildung verwendet werden. Hieraus kann dann die genannte Konkurrenzsituation verschiedener Verwendungszwecke resultieren mit dem Ergebnis, dass statt für Weiterbildung die Zeit für sonstige Zwecke aufgebraucht wird. Demgegenüber besteht in der zweiten Variante ein exklusives Verwendungsrecht der Zeitguthaben für berufliche Weiterbildung, so dass sichergestellt ist, dass die angesparten Guthaben wenn sie aufgebraucht werden auch für Weiterbildung verwendet werden – allerdings kann dann immer noch das Problem bestehen, dass die Zeit überhaupt nicht ausgeschöpft sondern einfach nur immer weiter angespart wird.

Grundsätzlich ist ausserdem festzuhalten, dass für die Nutzung von Zeitguthaben aus Arbeitszeitkonten zur Teilnahme an Weiterbildung die Existenz eines *Lernzeitkontos* nicht notwendig ist. Lernzeitkonten sind nur dann notwendig, wenn konkret die Aufteilung von Zeit und Geld für Weiterbildung zwischen Betrieb und Arbeitnehmer geregelt werden soll. So beispielsweise dann wenn sich Betriebe an der Finanzierung von vom Arbeitnehmer initiiertes und ausgewählter Weiterbildung beteiligen oder Arbeitnehmer sich umgekehrt an der Finanzierung von betrieblicher Weiterbildung beteiligen sollen (Heidemann 2009).

Ein weiterer Aspekt, der mit der Einführung von Lernzeitkonten verbunden war ist die Erwartung, dass Weiterbildungsmaßnahmen besser auf den betrieblichen Produktions- und Dienstleistungsbetrieb anzupassen sind. Oft wechseln sich zeitliche und finanzielle Engpässe im Betrieb ab. Genau diesen Zyklus versucht das Konzept der Lernzeitkonten sich zunutze zu ma-



chen. So bieten Lernzeitkonten den Vorteil, dass die angehäuften Zeitguthaben bei nachlassender Auftragslage abgebaut und so Weiterbildungsteilnahmen optimal auf den betrieblichen Arbeitsprozess abgestimmt werden können (Dobischat/Seifert 2005a). Allerdings ist es in der betrieblichen Realität oft nicht möglich auf eine rezessive Phase zu warten wenn Weiterbildungsbedarf ansteht, so dass diese Zielsetzung allenfalls beschränkt erreicht wurde (Busse/Seifert 2009).

Last but not least bieten Lernzeitkonten nicht für alle Lernformen gleichermassen eine Möglichkeit, die Weiterbildungsteilnahme zu fördern. So dürfte beispielsweise bei informellem Lernen, welches kaum vom eigentlichen Arbeitsprozess zu trennen ist, die Zeiterfassung auf Lernzeitkonten schwierig sein (Dobischat/Seifert 2005a). Demgegenüber sollte der Einsatz von Lernzeit für formale Weiterbildung kein Problem darstellen. Auch hier werden also die Grenzen des Instruments sehr deutlich, insbesondere wenn es beispielsweise um eine eher arbeitsplatznahe Weiterbildung von geringer qualifizierten Arbeitskräften geht.

Wirksamkeit im Hinblick auf Risikogruppen

Neben der Frage ob ein Instrument die durchschnittliche Weiterbildungsteilnahme erhöht stellt sich immer auch die Frage ob die Risikogruppen, d.h. Personen die üblicherweise kaum an Weiterbildung teilnehmen, damit erreicht werden. Die Zeitsparpotentiale dürften auf jeden Fall stark zwischen verschiedenen Gruppen variieren. *Frauen* tragen oft eine Doppelbelastung resultierend aus Familie und Beruf. Als Folge arbeiten sie durchschnittlich weniger - sowohl in Teilzeit- als auch in Vollzeitbeschäftigung - woraus dann ein geringeres Zeitguthaben für berufliche Weiterbildung resultiert (Busse/Seifert 2009). *Ältere* Arbeitnehmer haben, aufgrund der geringeren im Erwerbsleben verbleibenden Zeit, weniger Anreize an Weiterbildung teilzunehmen. Sind die angehäuften Zeitguthaben nicht zweckgebunden besteht somit die Gefahr, dass ältere Arbeitnehmer andere Verwendungsoptionen vorziehen (Busse/Seifert 2009). Möglicherweise geniessen ältere Arbeitnehmer die zusätzliche Freizeit oder möchten die Stunden finanziell abgegolten haben. Ausserdem ist zu beachten, dass das Instrument



der betrieblichen Lernzeitkonten – wenn überhaupt – nur bei abhängig Beschäftigten eine Möglichkeit zur Förderung der Weiterbildungsteilnahme darstellt (Timmermann et al. 2002). Arbeitslose, Selbständige oder andere Beschäftigtengruppen werden dadurch nicht erreicht.

Ungleichmässige Umsetzung in Unternehmen

Zwar verfügen kleine und mittlere Unternehmen heute oft noch nicht über die Strukturen zur Einführung von Lernzeitkonten. Diese einzurichten dürfte aber kaum ein Problem darstellen. Vielmehr dürfte das gezielte Management der Weiterbildung der Mitarbeiter, d.h. die Identifizierung von Weiterbildungsbedarf, die Planung der Weiterbildungsmassnahmen und die Organisation der Weiterbildungsteilnahme für KMUs den kritischen Punkt darstellen (Seifert 2003). Hier würden allenfalls Massnahmen helfen, die Betriebe bezüglich ihrer strategischen Potentiale und der Identifizierung des damit verbundenen Weiterbildungsbedarfs unterstützen (vgl. hierzu Timmermann et al. 2004).

Empirische Befunde zur Verbreitung und Nutzung

Trotz der weit verbreiteten und akzeptierten Vorstellung, dass Lernzeitkonten ein geeignetes Instrument sind, die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung zu fördern, sind diese in der betrieblichen Praxis bisher kaum verbreitet (Hummelsheim 2010). Interessant ist, dass zwar jedes dritte Unternehmen in Deutschland Lernzeitkonten als sinnvolles Instrument zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung betrachtet aber nur gerade 2.5% der Betriebe (die zusammen 5% der Beschäftigten repräsentieren) gegenwärtig Zeitkonten haben (Zickert 2007). Betrachtet man ausschliesslich Betriebe mit Arbeitszeitkonto und Betriebsrat so besteht in etwa 15% der Betriebe ausdrücklich die Möglichkeit, Zeitguthaben für die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung zu verwenden (Seifert/Mauer 2004).

Neben den nicht-monetären Kosten in Form der Zeit die man für die Weiterbildungsteilnahme investiert stellt sich auch die Frage wer die monetären Kosten trägt. Sind Lernzeitkonten vorhanden, so übernehmen Unternehmen vielfach einen Teil der direkten Weiterbildungskosten (Seifert/Mauer 2004). Somit erfolgt auch hier – wie beim Bildungsurlaub – eine Aufteilung der Kosten zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer. Während



beim Bildungsurlaub jedoch eher Arbeitnehmer die monetären und Unternehmen die nicht-monetären Kosten tragen ist es bei Lernzeitkonten eher umgekehrt. Arbeitnehmer verzichten auf Freizeit oder bezahlte Überstunden während Unternehmen die direkten monetären Kosten der Weiterbildungsteilnahme übernehmen.

Die empirischen Befunde zum Effekt von Lernzeitkonten sind spärlich. Eine nennenswerte Ausnahme bildet Seifert/Maurer (2004), die zeigen, dass das Vorhandensein von Lernzeitkonten – insbesondere in Verbindung mit Time-Sharing Modellen – positiv korreliert mit den Weiterbildungsaktivitäten im Unternehmen. In Unternehmen, die Lernzeitkonten eingeführt haben, stieg die Wahrscheinlichkeit, dass betriebliche Weiterbildung betrieben wird, wobei dies kein ursächlicher Zusammenhang sein muss, wenn nämlich die Unternehmen, die von vorneherein mehr Weiterbildung geplant haben einfach mit einer höheren Wahrscheinlichkeit das Instrument der Lernzeitkonten etablieren weil sie sowieso Weiterbildung ausbauen wollen und es sie dabei unterstützt. Hinsichtlich Unternehmenscharakteristika deutet die empirische Evidenz darauf hin, dass das Instrument der Lernzeitkonten eher in Grossbetrieben zur Anwendung kommt, während dieses bei kleinen und mittleren Unternehmen auf weniger Zustimmung stösst (Dobischat/Seifert 2005b). Vorbehalte gegenüber der Einführung von Lernzeitkonten bestehen dabei aber nicht nur auf Seiten der Betriebe. Vielmehr gibt es auch grosse Skepsis auf Seiten der Arbeitnehmervertretungen, die es als problematisch ansehen, wenn Betriebe die angesparten Überstunden nicht mehr mit Freizeit oder Einkommen abgelten, sondern die Arbeitnehmer dazu gedrängt werden, diese für Weiterbildung einzusetzen (Dobischat/Seifert 2005b).

Bezüglich individueller Charakteristika der Arbeitnehmer erhoffte man sich mit der Einführung von Lernzeitkonten insbesondere auch gering Qualifizierte zu erreichen. Allerdings gehen Dobischat/Seifert (2005b) davon aus, dass diese nur erreicht werden können, wenn neben dem Vorhandensein von Lernzeitkonten auch das Aufzeigen betrieblicher Beschäftigungsperspektiven erfolgen würde. Auch hier zeigt sich also wieder, dass Unternehmen und deren Arbeitsorganisation eine entscheidende Rolle zu-



kommt. Alleine das Vorhandensein bzw. die Möglichkeiten zur Einrichtung von Lernzeitkonten reicht nicht aus, um die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere der typischen Risikogruppen tatsächlich zu erhöhen.

III.2. Ausgewählte sonstige Instrumente zur Stärkung individueller Weiterbildungsbeteiligung und deren Wirkung

Neben Lernzeitkonten und Bildungsurlaub gibt es weitere, nachfrageorientierte Instrumente, die derzeit zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz und den Nachbarländern diskutiert werden. Dies sind im Wesentlichen: Bildungsgutscheine, Steuerabzüge und subventioniertes Sparen. Diese sollen im Folgenden vor allem anhand empirischer Untersuchungen im Hinblick auf ihre Wirkungsfähigkeit analysiert werden. Allen diesen Instrumenten ist gemeinsam, dass sie darauf abzielen, die individuelle Neigung zur Teilhabe an Weiterbildung zu erhöhen. Daneben gibt es auch Instrumente, welche das Weiterbildungsangebot betreffen; diese sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Theoretisch erwartete Wirkungen

Bildungsgutscheinen und *subventioniertem Sparen* ist gemeinsam, dass sie die Individuen mit Kaufkraft ausstatten, um so ihr Interesse und die Bereitschaft zur Teilnahme an Weiterbildung zu erhöhen. Der Effekt solcher Massnahmen resultiert aus ökonomischer Perspektive daraus, dass bei gleichbleibenden Erträgen aus individueller Perspektive die Kosten der Massnahmen sinken, so dass mit einer grösseren Wahrscheinlichkeit die individuelle Nutzen-Kosten-Betrachtung positiv ausfällt. Darüber hinaus kann auch von einer psychologischen Wirkung ausgegangen werden, wenn nämlich Personen es als Verlust empfinden, dass sie trotz der ihnen zusätzlich zur Verfügung gestellten Kaufkraft nicht an Weiterbildung teilnehmen sondern das Geld verfallen lassen. Dadurch bekommen sie die verpasste Chance sehr viel direkter zu spüren, was wiederum ein erhöhtes Interesse zur Teilnahme an Weiterbildung induziert, um genau diese verpasste Chance bzw. den Verlust des zusätzlichen Geldes zu vermeiden (Wolter et al. 2003).



Demgegenüber kann vor dem Hintergrund psychologischer Wirkungen ebenfalls geschlussfolgert werden, dass die Wirkung von nachträglichen *Steuerabzügen* eher schwach sein wird. Dies resultiert daraus, dass zunächst Kosten sofort verursacht werden und die Abzüge erst nach bereits erfolgter Teilnahme erfolgen. Insofern steht im Moment der Entscheidung für oder gegen die Teilnahme an Weiterbildung nicht die Vermeidung eines Verlustes sondern die Verursachung zusätzlicher Kosten im Vordergrund, wobei die Kosten durch steuerliche Abzüge aber erst sehr viel später und lange nach dem Ausgabenzeitpunkt reduziert werden (Wolter et al. 2003).

Verbreitung und Wirkungen nachfrageorientierter Instrumente: empirische Befunde

Bildungsgutscheine

Bei Bildungsgutscheinen handelt es sich üblicherweise um Gutscheine, die Personen bei einer Weiterbildungsteilnahme eigener Wahl einlösen können. Dadurch werden die Kosten der Bildungsmassnahme bis zum Gutscheinsbeitrag von der die Gutscheine ausstellenden Institution übernommen, und das Individuum muss allenfalls einen evtl. verbleibenden Restbetrag aus dem eigenen Budget finanzieren. Bezüglich der Wirkungen solcher Instrumente für die Schweiz sind insbesondere die Erfahrungen mit Bildung checks im Kanton Genf sowie die Resultate eines schweizweiten Experiments von Wolter et al. aufschlussreich.

Im *Kanton Genf* werden seit dem Jahr 2001 Bildungsgutscheine an Erwachsene mit tiefem und mittlerem Jahreseinkommen vergeben, um an berufsbezogener Weiterbildung teilzunehmen (Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Weiterbildung 2005). Die Weiterbildungsveranstaltungen müssen dabei einige Voraussetzungen erfüllen, damit der Bildungsgutschein eingelöst werden darf. Die aktuellen Resultate sind in einem Bericht des Département de l'instruction publique du canton de Genève (2010) zusammengefasst. Im Jahre 2009 wurden über 5000 Gutscheine mit einem Wert von 3.3 Millionen CHF eingelöst. Betrachtet man demographische Merkmale der Gutscheinbezüger so sieht man, dass Personen ohne nachob-



ligatorische Schulbildung 20% der Gutscheinbezüger ausmachen, was in Etwa ihrem Anteil in der Bevölkerung im Kanton Genf entspricht. Berücksichtigt man jedoch, dass Personen mit niedriger Schulbildung in der Gruppe der Personen, die berechtigt sind einenutschein zu beziehen, eigentlich überrepräsentiert sind, würde man erwarten, dass deren Anteil an den Teilnehmern ebenfalls über dem Anteil in der Gesamtbevölkerung liegt. Da dies nicht der Fall ist, lässt sich daraus ableiten, dass Gutscheine – zumindest so wie diese momentan im Kanton Genf ausgestaltet sind – kein hilfreiches Mittel sind die Teilnahmequote von niedrig qualifizierten Personen überproportional zu erhöhen. Ein weiterer Befund dieses Gutscheinprojektes ist, dass Frauen in der Gruppe der Gutscheinbezüger überrepräsentiert zu sein scheinen, wobei sich auch hier wiederum die Frage stellt, inwieweit Frauen auch unter den potentiellen Beziehern solcher Gutscheine schon überrepräsentiert sind, so dass sie schon alleine aus dem Grund eine höhere Teilnahmequote vorweisen müssten. Insofern bleibt fraglich ob tatsächlich die Bildungsbeteiligung erhöht wurde. Eine frühere Evaluation des Projekts (Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 2006) kommt zu ähnlichen Ergebnissen: Der typische Nutzer der Bildungsgutscheine ist weiblich, jünger als 45 Jahre, gut ausgebildet und hat keine Kinder. Somit werden vor allem jene Personengruppen erreicht, die sowieso mit hoher Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teilnehmen und bei denen eher hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Finanziell gefördert werden also vor allem Personen die auch ohne das Angebot an Bildungsgutscheinen mit hoher Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teilgenommen hätten. Demgegenüber werden geringqualifizierte Personen und Mütter, die eher eine Zielgruppe für staatliche Weiterbildungsförderung darstellen sollten, kaum erreicht. Ausserdem können grundsätzlich aus einer höheren Weiterbildungquote noch überhaupt keine Schlussfolgerungen bezüglich der Wirksamkeit des Gutscheinprojektes gezogen werden. Um kausale Wirkungsbeziehungen formulieren und Mitnahmeeffekte identifizieren zu können, sind dringend Wirkungsanalysen basierend auf Basis einem experimentellen Design notwendig. Nur dadurch kann zuverlässig aus einer Korrelation auf eine Ursache-Wirkungsbeziehung geschlossen werden.



Ein solches *schweizweites Experiment* haben Wolter et al. durchgeführt. Die Resultate sind in Messer/Wolter (2009) präsentiert. Ziel des Experiments war es erstens herauszufinden, ob Weiterbildungsgutscheine überhaupt einen kausalen Einfluss auf die Weiterbildungsteilnahme ausüben und zweitens ob die Höhe des Gutscheins und das Vorhandensein von Beratungsangeboten eine Rolle spielt. Bezüglich der ersten Frage, der Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung zeigt sich, dass durch Bildungsgutscheine tatsächlich eine ursächliche Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung erreicht werden kann. Allerdings zeigt sich auch, dass die meisten der Personen, die einen Gutschein eingelöst haben, auch ohne den Gutschein an Weiterbildung teilgenommen hätten, d.h. es handelt sich zu weiten Teilen um reine Mitnahmeeffekte. Messer/Wolter (2009) identifizieren diesen Mitnahmeeffekt mit ungefähr 60%. D.h. da über die Hälfte der Personen die einen Gutschein einlösen auch ohne diese finanzielle Unterstützung an Weiterbildung teilgenommen hätten sind mehr als die Hälfte der Kosten ohne Effekt aufgewendet worden. Betrachtet man den Mitnahmeeffekt getrennt für Personen mit verschiedenen Bildungsabschlüssen stellt man fest, dass der Mitnahmeeffekt bei Personen ohne nachobligatorische Schulbildung fast vernachlässigbar ist während er bei Personen mit höherem Bildungsabschluss sehr hoch ist. Bei Personen mit Universitätsabschluss beispielsweise wären fast alle Weiterbildungsteilnahmen auch ohne den Gutschein erfolgt.

Bezüglich der zweiten Frage, ob die Höhe des Gutscheins und das Vorhandensein von Beratungsangeboten für die Inanspruchnahme eine Rolle spielt, zeigen Messer/Wolter (2009), dass der Nominalwert des Gutscheins, und weniger das (kostenlose) Angebot der professionellen Weiterbildungsberatung, durchaus eine entscheidende Rolle spielen können. So zeigt die empirische Analyse, dass Gutscheine im Wert von 200 CHF keinen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit ausüben, dass aber sowohl Gutscheine im Wert von 750 CHF als auch Gutscheine im Wert von 1500 CHF einen signifikant positiven Effekt ausüben. Dabei hat ein Gutschein von 1500 CHF tatsächlich eine ungefähr doppelt so hohe Wirkung wie Gutscheine über 750 CHF. Interessanterweise ist die Einlösequote jedoch nicht systematisch dadurch beeinflusst, ob mit dem Gutschein



auch ein Beratungsangebot verbunden war – zumindest nicht bezüglich der im Experiment gewählten Art der Beratung. Offen ist, ob möglicherweise die Art der besuchten Weiterbildung von der Inanspruchnahme eines solchen Beratungsangebots abhängt, oder ob eine andere Art von Beratung einen signifikanten Effekt hervorrufen könnte. Dies konnte jedoch in der vorliegenden Studie nicht getestet werden und müsste insofern in zukünftigen Analysen noch untersucht werden.

Zusammengenommen kann man aus den Befunden zu den Wirkungen von Weiterbildungsgutscheinen schlussfolgern, dass Bildungsgutscheine zwar die Teilnahme an Weiterbildung erhöhen können – und zwar je höher der Gutschein, um so mehr – dass aber bei der konkreten Ausgestaltung von Bildungsgutscheinen zu berücksichtigen ist, dass es auch sehr grosse Mitnahmeeffekte gibt. Da sich die Mitnahmeeffekte vor allem auf Personen mit höheren Bildungsabschlüssen konzentrieren während sie bei Personen mit nachobligatorischer Schulbildung fast vernachlässigbar sind, kann daraus geschlussfolgert werden, dass es ökonomisch effizienter ist (d.h. mit einem gegebenem Budget ein höherer Effekt erzielt werden kann), wenn Bildungsgutscheine nur ganz gezielt für bestimmte Risikogruppen, also beispielsweise nur für Personen mit niedrigem Bildungsabschluss ausgestellt werden anstatt sie mit der Gieskanne über die gesamte Erwerbs- oder erwachsene Wohnbevölkerung auszuschütten (vgl. hierzu auch Messer/Wolter 2009). Bisher noch weitgehend unbeantwortet ist allerdings die Frage nach den kurz- und langfristigen Arbeitsmarkteffekten für die Arbeitnehmer sowie die Reaktion der Unternehmen, welche möglicherweise ihr finanzielles Engagement im Gegenzug reduzieren, so dass hier auf jeden Fall noch weiterer Forschungsbedarf zu konstatieren ist. Erste Ergebnisse von Messer et al. (2010) deuten auf kaum bedeutende Effekte hinsichtlich Löhnen oder Beschäftigung hin. Allerdings variieren die Effekte sehr stark und insbesondere für Personen mit geringer Bildung scheinen sehr wohl Erträge realisierbar zu sein. Dieser Befund unterstreicht die Schlussfolgerung, dass eine gezielte, auf bestimmte Risikogruppen fokussierte, Ausgabe von Bildungsgutscheinen sinnvoller ist.



Steuerabzüge

Steuerabzüge sollen die Bereitschaft zur Teilnahme an Weiterbildung erhöhen, in dem der Eigenanteil an den Kosten der Weiterbildung reduziert wird weil die für Weiterbildung aufgewendeten Kosten steuerlich abzugsfähig und damit die Steuerlast reduziert wird. Wolter (2008) kommt aufgrund umfassender Analysen zu dem Schluss, dass das Instrument des Steuerabzugs zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung wenig zielgerichtet und mit hohen Streuverlusten verbunden ist. Dieser Effekt resultiert im Wesentlichen daraus, dass die Möglichkeit, Kosten für Weiterbildung von den Steuern abzuziehen, deutlich zwischen unterschiedlichen Steuerzahlenden variiert. Personen, die aufgrund ihres steuerbaren Einkommens keine oder nur sehr niedrige Steuern zahlen müssen – d.h. Personen mit tiefem Einkommen sowie Nichterwerbstätige – können entsprechend auch keine bzw. allenfalls sehr niedrige Abzüge geltend machen und profitieren somit *nicht* wirklich von Steuerabzügen. Wenn es also darum geht, die Weiterbildungsbeteiligung von gering qualifizierten und damit typischerweise auch Geringverdienern zu erhöhen, dann wirken Steuerabzüge zwangsläufig wenig zielgerichtet. Ausserdem kann je nach Ausgestaltung des Abzugs, die Progression zusätzlich noch zu einer stark ungleichen, bei höheren Einkommen deutlich grösseren, Abzugsfähigkeit führen. Dies wiederum führt zwar zu einem zusätzlichen Weiterbildungsinteresse bei hohen aber eben nicht bei niedrigen Einkommen im unteren Bereich der Progressionszone. Wolter (2008) kommt deshalb ebenfalls zum Schluss, dass das Instrument des Steuerabzugs zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung im Vergleich zu anderen Instrumenten – wie beispielsweise Bildungsgutscheinen – hinsichtlich der Zielgruppengenauigkeit, Mitnahmeeffekten und der Anreizwirkung eher schlecht abschneidet.

Subventioniertes Sparen

Ein weiteres Instrument, welches im Zusammenhang mit der Förderung der Weiterbildungsbeteiligung diskutiert wird ist das Einrichten eines (Weiterbildungs-)Sparkontos, dessen Sparkapital (ausschliesslich) für Weiterbildung verwendet werden darf. Abhängig von der jeweiligen konkreten



Ausgestaltung wird das Sparkonto vom Staat, vom Arbeitgeber und/oder steuerbefreit vom Kontoinhaber gespeist.

In Deutschland existieren bereits konkrete Vorschläge zu subventioniertem Weiterbildungssparen (Timmermann et al. 2004). In dem aktuell von Rührup/Kohlmeier (2009) vorgeschlagenen Finanzierungskonzept sollen dabei drei verschiedene Instrumente miteinander kombiniert werden: Die erste Komponente bildet die Entnahme von angespartem Kapital aus einem bestehenden Vermögensbildungsinstrument. Kontoinhabern wäre es somit möglich daraus Geld vor Ablauf der Sperrfrist zur Finanzierung von beruflicher Weiterbildung zu entnehmen. Die zweite Komponente bilden zinsgünstige Weiterbildungsdarlehen. Diese bieten die Möglichkeit auch an kostenintensiver Weiterbildung teilzunehmen, die mit dem angesparten Vermögen nicht abgedeckt werden kann. Dabei soll keine Kreditwürdigkeitsprüfung erfolgen, weshalb davon auszugehen ist, dass der Staat diese Darlehen zur Verfügung stellen muss (da Geschäftsbanken kaum bereit sind dieses Risiko einzugehen). Die dritte Komponente bildet eine Weiterbildungsprämie um einen Anreiz zu bieten das Vermögen tatsächlich für Weiterbildung einzusetzen. So dürfte es Geringverdiener allenfalls begrenzt möglich sein, vorgängig Vermögen anzusparen oder zinsgünstige Darlehen aufzunehmen, um an Weiterbildung teilzunehmen. Deshalb würde der Staat über eine sogenannte Weiterbildungsprämie einen Teil der Teilnahmekosten direkt übernehmen. Ein ähnliches Konzept hatte schon die Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens in Deutschland vorgeschlagen (vgl. Timmermann et al. 2004). Allerdings ist bisher keines der vorgeschlagenen Konzepte grossflächig in die Tat umgesetzt worden, so dass auch keine harten empirischen Belege bezüglich der Wirksamkeit der genannten Instrumente existieren. Ergebnisse aus einem sehr schnell wieder eingestellten Program mit Individual Learning Accounts in England haben jedoch gezeigt, dass die Wirkung des eingesetzten Geldes sehr stark von Details der aufgelegten Programme abhängen wird und zum Beispiel vorgängig ein geeignetes Qualitätssystem funktionieren muss, damit nicht grosse Summen an gesprochenen Gelder in zweifelhaften Massnahmen versickert (vgl. Timmermann et al 2004, 180-182).



III.3. Programme für Sondergruppen

Abschliessend stellt sich gemäss Auftrag die Frage, ob bzw. inwieweit mit Programmförderungen zugunsten bestimmter Gruppen die Weiterbildungsbeteiligung dieser Risikogruppen nachhaltig gefördert werden kann. Hier stellt sich insbesondere die Frage, was aus Erfahrungen mit bisherigen Programmfördermassnahmen bezüglich der Effektivität unterschiedlicher Programmtypen gelernt werden kann. Im folgenden werden deshalb exemplarisch unterschiedlichen Typen von Programme für Sondergruppen skizziert und kurz bezüglich ihrer Wirksamkeit untersucht.

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM): Zielgruppe Individuen

Während die bisher diskutierten Instrumente auf Erwerbstätige abzielen, gibt es eine sehr viel grössere Zahl an Programmen für Arbeitslose. Oft nehmen Arbeitslose im Rahmen von arbeitsmarktrechtlichen Massnahmen (AMM) an Weiterbildung teil, um so ihre Chancen auf einen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erhöhen. Obwohl in der Vergangenheit grosse Summen für derartige Massnahmen ausgegeben wurden, hat eine systematische ökonomische Analyse ihrer kausalen Wirksamkeit erst seit wenigen Jahren stattgefunden. Basierend auf umfassenden ökonometrischen Überlegungen und unter Berücksichtigung einer Vielzahl an Fehlerquellen, wird daraus resultierend die Wirksamkeit solcher Programme heute sehr viel skeptischer beurteilt als früher. So untersuchen beispielsweise Lalive et al. (2008) für die Schweiz sehr detailliert den Effekt von Weiterbildungsprogrammen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit und finden, dass die Teilnahme an Weiterbildungsprogrammen keine signifikante Reduktion der Arbeitslosigkeitsdauer nach sich zieht. Ebenfalls keine eindeutig positiven Effekte für Weiterbildung im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen finden Lechner/Gerfin (2000) und Gerfin/Lechner (2002).

Neueste ökonometrische Evaluationsstudien für Deutschland deuten ebenfalls klar darauf hin, dass eine Vielzahl an arbeitsmarktlich orientieren Weiterbildungsmassnahmen ihre intendierten Ziele verfehlt haben und häu-



fig nicht zu einer besseren Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt geführt haben. Während die empirische Evidenz für die kurze Frist übereinstimmend keine positiven Effekte findet, sind die Resultate für die langfristigen Arbeitsmarkteffekte nicht ganz eindeutig und möglicherweise doch positiv (Wunsch/Lechner 2008, Bergemann et al. 2009).

Für die vorliegende Fragestellung sind diese Befunde insofern wichtig als sie zeigen, wie schwierig es ist, effektive und zielführende Massnahmen zu definieren und staatlicherseits zu finanzieren oder gar anzubieten, ohne dass die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes durch Mitnahmeeffekte oder durch un intendierte Nebenwirkungen gefährdet wird. D.h. bevor neue Programme aufgelegt werden ist es unerlässlich die genannten Probleme (Mitnahmeeffekte, mangelnder Wirkungsgrad, zu grosse Streuverluste) genau für ein geplantes Programm zu analysieren und durch eine entsprechende Ausgestaltung des Programms zu beheben. Wenn also Programme geplant werden, sollten diese vor allem auch durch ökonomische Evaluationen begleitet (bzw. die Daten der ökonomischen Forschung vollumfänglich zugänglich gemacht werden) und noch besser, durch vorgängige quasi-experimentelle Untersuchungen systematisch vorbereitet werden – ähnlich wie dies das randomisierte Experiment in der Studie von Wolter et al. zu Weiterbildungsgutscheinen aufgezeigt hat.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU): Zielgruppe Unternehmen

Im Kanton St. Gallen wurde im Jahr 2001 ein Projekt gestartet, welches darauf abzielte die Arbeitsmarktfähigkeit von lernungsgewohnten Arbeitnehmern in KMUs zu erhalten. Wolter et al. (2003) beschreiben das Programm „Fit im Job“ im Detail. Unternehmen werden dabei im Weiterbildungsmanagement, d.h. insbesondere in der Bedarfsanalyse, unterstützt. Ziel des Projektes ist geringqualifizierte Arbeitnehmer in KMUs zur Weiterbildungsteilnahme zu bewegen und diese so vor Arbeitslosigkeit zu bewahren. Wolter et al. (2003) bewerten insbesondere die starke Zielgruppenorientierung (d.h. den Fokus auf geringqualifizierte Arbeitnehmer) und die nachhaltige Wirkung als positiv (haben KMUs ihren Wissensbedarf identifiziert und erste Weiterbildungsmassnahmen implementiert dürfte die



Fortführung dieses Prozesses meist gegeben sein). Natürlich ist es für KMUs kaum ausreichend zur Deckung des Wissensbedarfs einzig auf geringqualifizierte Personen zu fokussieren, was vielleicht als möglicher kritischer Punkt dieses Projekts gesehen werden muss. Allerdings musste das Projekt nach Wegfall der finanziellen Beteiligung des Kantons aufgrund fehlender Akzeptanz der Unternehmen im Jahre 2004 eingestellt werden (vgl. Guggisberg/Schmugge 2007). Insofern gibt es keine systematischen Erfahrungen bezüglich der Wirkung und das Projekt kann insofern auch keine Hinweise auf die kausale Wirkung oder Effektivität von Weiterbildungsprogrammen für KMU liefern.

III.3. Obligatorische Weiterbildung

Abschliessend stellt sich im Rahmen des Zusatzgutachtens die Frage, ob ein Allgemeines Weiterbildungsobligatorium in der Lage ist, die genannten Probleme zu bewältigen. Idee eines solchen Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums ist es, dass jeder Arbeitgeber seinen Angestellten obligatorisch (beispielsweise drei Tage) berufliche Weiterbildung pro Jahr gewähren muss, wobei die Kosten dafür zu Lasten der Arbeitgeber gehen sollen. Dadurch soll die Chancengleichheit zur Teilnahme an Weiterbildung für alle Arbeitnehmenden gleichermaßen garantiert werden. Oft zitierte Beispiele für ähnliche Regelungen sind die allgemeine Schulpflicht oder eine obligatorische Weiterbildung für Neulenker, für Physiotherapeuten, für Berufschaffere oder ähnliches.

Schaut man sich nach empirischer Evidenz bezüglich der Wirksamkeit eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums um, stellt man fest, dass es keine direkte empirische Evidenz gibt, da das Instrument in dieser Form bisher nicht zu einem allgemeinen Einsatz kam. Insofern kann man allenfalls aus empirischen Erfahrungen in anderen Kontexten, mit ähnlich gelagerter Problemstruktur, versuchen, erste Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums abzuleiten. Insbesondere stellt sich im Kontext dieses Gutachtens wieder die Frage, inwiefern ein Allgemeines Weiterbildungsobligatorium geeignet sein könn-



te, eine verstärkte Beteiligung der genannten Risikogruppen zu initialisieren und längerfristig sicherzustellen.

Dabei weisen bereits die oft zitierten Beispiele zu spezifischeren Bildungsobligatorien (Neulenker, Physiotherapeuten, Berufsschauffeure, etc) unmittelbar auf die Probleme einer Übertragbarkeit der Grundidee und auf die konkret zu erwartenden Probleme eines *Allgemeinen* Weiterbildungsobligatoriums hin. Diese resultieren erstens aus der Art der Weiterbildungsmaßnahmen und zweitens den Durchsetzungsmöglichkeiten eines Allgemeinen Obligatoriums.

1. Art der Weiterbildungsmaßnahmen

Das Problem eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums ist, dass es keinen für alle gleichermaßen sinnvollen Katalog an Weiterbildungsmaßnahmen und -inhalten gibt, der aber die Grundlage für eine effektive Durchsetzung des Obligatoriums darstellen würde.

Dies ist anders als etwa bei Führerscheineulungen oder Physiotherapeuten, bei denen man sich vergleichsweise leicht auf einen allgemeingültigen Katalog einigen konnte und darauf basierend auch die Einhaltung des Obligatoriums durchsetzen kann. Bezüglich eines *Allgemeinen* Weiterbildungsobligatoriums muss man sogar vermuten, dass es einen solchen Katalog auch nicht geben kann, da die Weiterbildungsbedürfnisse je nach Lebens- oder Arbeitssituation sehr unterschiedlich sind und sich im Laufe der Zeit sehr schnell wandeln können. Insofern wird man keinen allgemeingültigen Katalog, der für alle Individuen im erwerbsfähigen Alter gleichermaßen sinnvoll ist, vorab und verbindlich definieren können.

Damit stellt sich aber sofort die Frage, wie denn Weiterbildungsmaßnahmen, die zur Erfüllung des Weiterbildungsobligatoriums akzeptiert werden sollten, definiert und ggfls. abgegrenzt werden könnten - wenn nicht einfach nur „Alles“ möglich sein soll (bis hin zur Weinprobe oder zum Betriebsausflug). Solange man nicht erlauben will, dass Alles als „Weiterbildungsmaßnahme“ definiert und - egal welchen Inhalts oder welchen Trägers – der Erfüllung des Obligatoriums dienen können, müsste also eine Auswahl von Maßnahmen festgelegt werden. Dabei stellt sich das Problem, wie diese



Maßnahmen sinnvoll definiert werden könnten, wer darüber zu entscheiden hat, wer überhaupt die nötigen Informationen haben kann, um solche Entscheidungen sinnvoll zu fällen, und wie lange dann solche Auswahlkataloge Bestand haben könnten.

Solange diese Fragen aber nicht effizient beantwortet werden können, stellt sich sofort die nächste Frage, ob Arbeitnehmer auf Basis eines Obligatoriums überhaupt die Maßnahmen bekämen, die ihnen hilfreich sein könnten, die ihre Beschäftigungsfähigkeit längerfristig erhöhen oder auch ihre Teilhabe am öffentlichen Leben signifikant und nachhaltig verbessern würden. Dort wo geeignete und hilfreiche Maßnahmen eindeutig zu identifizieren sind, finden sie vermutlich heute auch schon statt, denn die weitaus größte Mehrzahl an Arbeitnehmern nimmt ja regelmäßig an Weiterbildung teil. Das Problem taucht dort auf, wo es solche Maßnahmen nicht gibt und sich daraus resultierend ein Gleichgewicht an Nicht-Teilnahme herausgebildet hat, in dem offensichtlich aus individueller Rationalität heraus bisher keine Maßnahmen zustande kommen - wie es bei den o.g. Risikogruppen zu der Fall zu sein scheint. Genau für solche Situationen bräuchte das Gesetz also konkreten Biss und dürfte die Maßnahmendefinition nicht der Beliebigkeit überlassen wenn es denn eine effektive Wirkung zeitigen soll.

In diesem Zusammenhang zeigen außerdem die oben erwähnten empirischen Befunde zur Wirksamkeit von Arbeitsmarktprogrammen wie schwierig es ist, geeignete Maßnahmen zu definieren und dass es oft nicht gelingt, effektive Maßnahmen festzulegen selbst wenn das Zielpublikum sehr präzise definiert ist. Umso schwieriger wird es sein, einen Katalog an sinnvollen Maßnahmen für eine weiter oder gar undefinierte Zielgruppe zu definieren, die dann die Basis für die Durchsetzung eines Weiterbildungsobligatoriums sein könnte.

2. Durchsetzungsmöglichkeiten

Ein zweites, sehr gravierendes Problem eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums ist, dass es keine vergleichbaren Durchsetzungsmechanismen mit ähnlich eindeutiger Legitimationsbasis gibt wie bei den beispielhaft genannten spezifischen Weiterbildungsobligatorien. Während bei



Nichteinhaltung des Weiterbildungsobligatoriums für Führerscheineulinge oder Physiotherapeuten ein Lizenzentzug als „natürlicher“ Durchsetzungsmechanismus zur Verfügung stehen mag, ist ein wie auch immer gearteter Lizenzentzug bei Nichteinhalten eines Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums kaum denkbar. So könnte man Unternehmen kaum eine „Lizenz zur Beschäftigung“ entziehen (d.h. faktisch ein Beschäftigungsverbot erteilen), genau wie man individuellen Arbeitnehmern, die nicht teilnehmen, kaum eine „Lizenz zur Arbeit“ entziehen könnte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich damit die Frage nach alternativen Durchsetzungsmechanismen bei Nichteinhaltung des Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums. Als eine solche Alternative böten sich beispielsweise Ausgleichsabgaben an (die im Falle einer Nichteinhaltung faktisch auch einer finanziellen Strafe gleichkämen). Eine solche Ausgleichsabgabe wird beispielsweise in Frankreich zur Durchsetzung einer vorgeschriebenen Weiterbildungsquote (gemessen an der Lohnsumme) eingesetzt - allerdings mit wenig Erfolg für gering Qualifizierte da bestehende Ungleichgewichte in der Weiterbildungsteilnahme auch dort nicht aufgehoben werden (vgl. Timmermann et al. 2004).

Darüber hinaus zeigt sich beim Einsatz von Ausgleichsabgaben in anderen arbeitsrechtlichen Einsatzgebieten, dass solche Ausgleichsabgaberegungen sogar zum gegenteiligen Effekt führen können, wie beispielsweise bei der Schwerbehindertenabgabe in Deutschland erkennbar ist, die als Ersatz für die Nichteinhaltung einer obligatorischen Schwerbehinderten-Beschäftigungsquote dient (vgl. hierzu ausführlich beispielsweise Böck et al. 1993). So führte die Einführung einer obligatorischen Schwerbehindertenbeschäftigung beispielsweise zu einem systematischen „Umdefinieren“ von vorhandenen Arbeitskräften zu Schwerbehinderten statt zu Neueinstellungen, und/oder zu einem „legitimierten Freikaufen“ von der Pflicht zur Beschäftigung Schwerbehinderter, d.h. mit Zahlung der Ausgleichsabgabe hat man sich eine Legitimation geschaffen, sich den Herausforderungen zur Beschäftigung Schwerbehinderter nicht mehr stellen zu müssen (vgl. auch Frick 1992). Mit ähnlichen Ausweichreaktionen muss auch bei einer Aus-



gleichsabgabe im Zusammenhang mit einer obligatorischen Weiterbildung gerechnet werden.

Bei einem Allgemeinen Weiterbildungspflichtbereich müsste beispielsweise damit gerechnet werden, dass zur Vermeidung von Ausgleichsabgaben systematische Ausweichreaktionen bezüglich der Art der eingesetzten Weiterbildungsmaßnahmen unternommen werden (insbesondere je unklarer die Definition der obligatorischen Maßnahmen ist). Es müsste ebenfalls mit definatorischen Übungen gerechnet werden, oder mit einer Substitution bereits vorhandener (oft sinnvoller) Maßnahmen durch eher „gesetzestreue“ (möglicherweise aber weniger sinnvolle) Maßnahmen (wichtig wäre dann beispielsweise nur noch, dass eine Maßnahme drei Tage dauert), oder mit einer Substitution von weniger zielführenden durch günstigere aber „gesetzestreue“ Maßnahmen. Außerdem könnte die Festlegung auf eine bestimmte Zahl (z.B. drei Tage) an obligatorischen Weiterbildungstagen zukünftig – wenn auch ungewollt - implizit die Funktion eines Referenzpunktes übernehmen in dem Sinne, dass mit bspw. drei Tagen dann auch die Pflicht zur Weiterbildung erfüllt ist und alles Weitere in der Verantwortung des Einzelnen liege.

Nur wenn aber die genannten Probleme gelöst werden könnten, wäre damit zu rechnen, dass ein Allgemeines Weiterbildungspflichtbereich effektiv im Sinne der Intention eines solchen Gesetzes umzusetzen ist. Wie gesehen deutet bisherige Evidenz aus ähnlichen oder angrenzenden arbeitsrechtlichen Regulierungen aber an, dass bezüglich einer geeigneten Maßnahmendefinition und eines effektiven Durchsetzungsmechanismus eine große Skepsis angebracht ist.

Abschliessend kann deshalb festgehalten werden, dass nach aktuellem Stand der Forschung ein Allgemeines Weiterbildungspflichtbereich eher nicht dazu beitragen dürfte, das Problem der systematischen Nicht- oder Minderteilnahme von Risikogruppen zu beheben und vermutlich auch nicht dazu beitragen dürfte, die Weiterbildungsbeteiligung allgemein zu erhöhen, da die allgemeine Weiterbildungsbeteiligung wie anfangs gezeigt in der Schweiz schon vergleichsweise hoch ist. Ein Allgemeines Weiterbil-



dungspflichtigkeit könnte statt dessen aber zu einer Vielzahl an Ausweichreaktionen führen und sogar kontraproduktiv sein wie oben gezeigt. Zusätzlich darf befürchtet werden, dass ein gesetzliches Obligatorium auch zu verhärteten Fronten bei allen Beteiligten führt, die wiederum der Stärkung eines insgesamt weiterbildungsfreundlicheren Klimas eher hinderlich sein dürften.

IV. Die zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen

Die im Auftrag gestellten Fragen können basierend auf den vorhergehenden Analysen wie folgt kurz beantwortet werden:

1. Bezüglich der Auswirkungen und dem Nutzen, den ein *Recht auf Weiterbildung* bezüglich Individuum, Gesellschaft und Wirtschaft hat, kann zunächst festgehalten werden, dass Weiterbildung sich typischerweise aus individueller oder unternehmerischer Perspektive lohnt. Insofern besteht aus ökonomischer Perspektive für die Gesellschaft keine generelle Notwendigkeit zur Förderung von Weiterbildung, da i.d.R. sowohl Individuen als auch Unternehmen aus Eigeninteresse an der für sie sinnvollen Weiterbildung in ausreichendem Masse teilnehmen. Allerdings gibt es einige wenige Risikogruppen, die anhand weniger Kriterien relativ klar zu definieren sind und bei denen sich multiple Probleme kumulieren. Aus der spezifischen Kumulation von Problemen resultiert eine sehr niedrige – und möglicherweise dauerhaft zu niedrige – Bereitschaft an Weiterbildung teilzunehmen, die aus ökonomischer Perspektive einen staatlichen Eingriff nahelegt.

Als solche Risikogruppen müssen insbesondere schlecht qualifizierte Personen und unter diesen besonders solche mit Migrationshintergrund angesehen werden, sowie Personen, die aufgrund von Familienlasten aus dem Arbeitsmarkt aussteigen und später wieder einen Einstieg suchen. Für solche Risikogruppen gibt es trotz eines generell gut funktionierenden Weiterbildungsmarktes durchaus ökonomi-



sche Gründe, die privaten Weiterbildungsanstrengungen durch staatliche Unterstützungsmassnahmen zu fördern, um so die ansonsten entstehenden sozialen Kosten und negativen Externalitäten zu vermeiden.

2. Fragt man sich im zweiten Schritt inwiefern die Inanspruchnahme von *Bildungsurlaubsansprüchen* oder *Lernzeitkonten* geeignet ist, das Problem von Risikogruppen zu beheben, so deuten die aufgezeigten Befunde sehr deutlich darauf hin, dass sowohl Bildungsurlaub als auch Lernzeitkonten allenfalls eine minimale Wirkung auf die Weiterbildungsbeteiligung haben, da sie erstens kaum in Anspruch genommen werden und vor allem, da sie zweitens nicht diejenigen Risikogruppen erreichen, die einer besonderen Förderung bedürften. Gerade die Risikogruppen wären es aber, die man mit staatlichen Massnahmen erreichen wollte, da sie (kurzfristig) ein individuell vergleichsweise geringes Eigeninteresse an Weiterbildungsteilnahmen haben, aber sie und die Gesellschaft längerfristig aufgrund einer höheren Beschäftigungsfähigkeit doch durch ihre Teilnahme an Weiterbildung gewinnen könnten. Insofern ist nach aktuellem Stand der Erkenntnisse davon auszugehen, dass sowohl Bildungsurlaub als auch Lernzeitkonten kaum geeignet sind, die wichtigsten Probleme der Weiterbildungsteilnahme (d.h. eine zu geringe Weiterbildungsteilnahme von Risikogruppen) zu beheben.
3. Bezüglich der Wirksamkeit alternativer nachfrageorientierter Instrumente kann festgehalten werden, dass insbesondere *Steuerabzüge* nicht geeignet sind wenn es um die Förderung der Weiterbildungsbeteiligung von Risikogruppen geht, da sie vor allem hohe Anreize für gut verdienende Arbeitnehmer setzen, aber nicht für gering verdienende oder nicht im Erwerbsleben stehende Personen. Bezüglich *subventioniertem Sparen* gibt es zwar durchaus theoretische Argumente, die dafür sprechen, dass damit auch Risikogruppen erreicht werden könnten, allerdings sind Bildungsspar-Konzepte kaum verbreitet, so dass keine statistisch gesicherte empirische Evidenz existiert. Die wenigen empirischen Erfahrungen, die gemacht wurden



deuten allerdings darauf hin, dass die Wirksamkeit des Instruments sehr stark von Details der Ausgestaltung und von einem funktionierenden Qualitätssicherungs- bzw. Kontrollsystem abhängt.

Schliesslich zeigen theoretische und empirische Untersuchungen, dass *Bildungsgutscheine* ein geeignetes Instrument sein können, um Risikogruppen zu erreichen. Entscheidend für die Effektivität von Bildungsgutscheinprojekten ist aber, dass bei der Ausgestaltung von Bildungsgutscheinen die Zielgruppen sehr genau definiert werden müssen (um Mitnahmeeffekte zu vermeiden) und dass die Bildungsgutscheine mit ausreichend hohen Beträgen ausgestattet werden müssen (um einen ausreichend hohen Schwellenreiz zu generieren). Weil sich Mitnahmeeffekte vor allem auf Personen mit höheren Bildungsabschlüssen konzentrieren, während sie bei Personen mit nachobligatorischer Schulbildung fast vernachlässigbar sind, legt dies nahe, dass wenn Bildungsgutscheine eingeführt werden, diese nur gezielt für wohl definierte Risikogruppen wie beispielsweise Personen mit niedrigem Bildungsabschluss ausgestellt aber nicht nach dem Giesskannenprinzip verteilt werden sollten.

4. Bezüglich der Wirksamkeit von *Programmförderungen* lässt sich zusammenfassen, dass bisherige empirische Befunde darauf hindeuten, dass die Definition effektiver und zielführender Programme ein sehr schwieriges und oft nicht oder wenig effektiv gelingendes Unterfangen ist (aufgrund von Mitnahmeeffekten und unintendierten Nebenwirkungen). Bevor also neue Programme zur Förderung bestimmter Personengruppen aufgelegt werden wäre es unerlässlich, die Wirksamkeit unterschiedlicher Programmkomponenten ökonomisch sauber zu analysieren und durch eine entsprechende Ausgestaltung des Programms zu beheben oder zumindest zu minimieren. Voraussetzung dafür wäre einerseits eine vollumfängliche Bereitstellung vorhandener Daten für ökonomische Forschung und/oder die Schaffung einer eigens erstellten Datengrundlage durch gezielte, vorgängig randomisierte experimentelle Untersuchungen, um so die tatsächlichen Ursache-Wirkungsbeziehungen unterschiedlicher Pro-



grammkonstellationen herausarbeiten zu können – ähnlich wie dies die experimentelle Studie von Wolter et al. zu Weiterbildungsgutscheinen aufgezeigt hat.

5. Bezüglich der Wirksamkeit eines *Allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums* kann festgehalten werden, dass ein Allgemeines Weiterbildungsobligatorium wenig geeignet sein dürfte, das Problem der geringen Weiterbildungsbeteiligung von Risikogruppen zu beheben. Auch bezüglich einer generellen Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung ist Skepsis angebracht, da ein solches Obligatorium unterschiedlichste Ausweichreaktionen nach sich ziehen könnte, die im schlimmsten Falle sogar kontraproduktiv sein und zusätzlich zu verhärteten Fronten führen könnten, die wiederum auch der Stärkung eines insgesamt weiterbildungsfreundlicheren Klimas eher hinderlich sein dürften.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass nach momentanem Stand des Wissens nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierung in Form von Bildungsgutscheinen für Risikogruppen (gering qualifizierte Personen und vor allem solche mit Migrationshintergrund und/oder Familienlasten), einen sehr zielgenauen und effektiven Hebel für die Förderung der Weiterbildungsbeteiligung der typischen Risikogruppen zu erlauben scheint. Ähnlich wirkungsvoll könnten möglicherweise Programmförderungen für eng definierte Risikogruppen sein, wobei es bezüglich einer effektiven Ausgestaltung solcher Programme noch grosse Wissenslücken gibt, die unbedingt vor der Auflegung neuer Programme zuerst zu schliessen wären. Als wenig wirkungsvoll bzw. wenig zielgenau müssen nach momentanem Stand dagegen Bildungsurlaub bzw. ein Recht auf Bildung oder Lernzeitkonten, genau wie Steuerabzüge, Bildungssparen oder ein Allgemeines Weiterbildungsobligatorium angesehen werden.

Zürich, im Mai 2011

Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner



V. Literatur

- Arulampalam, W., Bryan, M. L., Booth, A. L. (2004). Training in Europe. *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 346-360.
- Backes-Gellner, U., Oswald, Y., Tuor, S. N. (2011). *Part-Time Work: Boon to Women and Bane to Men*. University of Zurich.
- Backes-Gellner, U., Mure, J., Tuor, S.N. (2007). The Puzzle of Non-Participation in Continuing Training – An Empirical Study of Chronic vs. Temporary Non-Participation. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF)*, 40, Themenheft 2/3: The Economics of Apprenticeship and Further Training in Germany and Switzerland, 295-31.
- Bänziger, A. (1999). *Weiterbildung und Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern. Eine empirische Untersuchung zur Situation in der Schweiz*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Bassanini, A., Booth, A. L., Brunello, G., De Paola, M., Leuven, E. (2007). Workplace Training in Europe. In: *Education and Training in Europe*. Ed. Brunello, G., Garibaldi, P. & Wasmer, E., 143-323.
- Bergemann, A., Fitzenberger, B., Speckesser, S. (2009). Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Differences-in-Differences. *Journal of Applied Econometrics*, 24(5), 797-823.
- Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung (2005). Antwort auf das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR 00.3197 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“ und das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 00.3605 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“. Bericht des Bundesrates zur Weiterbildung im Arbeitsrecht (in Erfüllung des Postulats Paul Rechsteiner vom 20. März 1996) vom 9. April 2003.
- Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) vom November 2009.



- Bildungsbericht der Schweiz (2010). SKBG. Aarau.
- Böck, R., Brühl, N., Frick, B., Sadowski, D. (1993). Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes: Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Büchel, F., Pannenberg, M. (2004). Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland – Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 2(37): 73-126.
- Büchel, F., Pannenberg, M. (2003). Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland – Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. Gutachten im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003). Berichtssystem Weiterbildung VIII. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland.
- Busse, G., Seifert, H. (2009). Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung – Eine explorative Studie. Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2006): Évaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat.
- Département de l'instruction publique (2010). Chèque annuel de formation: Rapport 2009.
- DIE (2008): Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008. DIE spezial. Bertelsmannverlag : Bielefeld.
- Dobischat, R., Seifert, H. (2005a). Lernzeit(konten) – Eine Lösung für das Kosten- und Zeitdilemma in der beruflich-betrieblichen Weiterbildung. Sozialer Fortschritt 10-11, 266-272.
- Dobischat, R., Seifert, H. (2005b). Das Lernzeitkonto. DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung.



- Frick, B. (1992) *Interne Arbeitsmärkte und betriebliche Schwerbehindertenbeschäftigung: Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Frankfurt/M: Campus.
- Gerfin, M. (2004). *Work-Related Training and Wages: An Empirical Analysis for Male Workers in Switzerland*. IZA Discussion Paper No. 1078.
- Gerfin, M., Lechner, M. (2002). *A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*. *The Economic Journal*, 112, 854-893.
- Guggisberg, J., Schmutz, S. (2007). *Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung*. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.
- Heidemann, W. (2009). *Bildungszeitkonten: Betriebliche Verbreitung und Beispiele*. Hans-Böckler Stiftung: Düsseldorf.
- Hummelsheim, S. (2010). *Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland. Studententexte für Erwachsenenbildung*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Lalive, R., van Ours, J. C., Zweimüller, J. (2008). *The Impact of Active Labour Market Programmes on the Duration of Unemployment in Switzerland*. *The Economic Journal* 118, 235-257.
- Lechner, M., Gerfin, M. (2000). *Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen*. *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB)*, 33, 396-404.
- Messer, D., Schwerdt, G., Woessmann, L., Wolter, S. C. (2010). *Labor Market Effects of Adult Education Vouchers: Evidence from a Randomized Field Experiment*. Paper presented at the CESifo Area Conference on Economics of Education.
- Messer, D., Wolter, S. C. (2009). *Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment*. *Leading House Working Paper No. 42*.



- Rürup, B., Kohlmeier, A. (2007). Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.
- Schröder H., Schiel S., Folkert A. (2004). Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung, Motive, Beweggründe, Hindernisse. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd.5, Bielefeld: Bertelsmann.
- Seifert, H., Mauer, A. (2004). Investive Arbeitszeitpolitik – Zum Zusammenhang von Arbeitszeit und Weiterbildung. WSI Mitteilungen 4/2004.
- Seifert, H. (2003). Strukturen von Arbeits- und Lernzeiten sowie Ansätze für Lernzeitkonten. In: Dobischat, R., Seifert, H., Ahlene, E. (Hrsg.): Integration von Arbeit und Lernen, Berlin, S. 47-82.
- Seifert, H. (2001). Lernzeitkonten für lebenslanges Lernen. Electronic ed.: Bonn. (<http://library.fes.de/fulltext/asfo/01164toc.htm>)
- Sousa-Poza, A., Henneberger, F. (2003). The Determinants and Wage Effects of Course-Related Training of Elderly Workers in Switzerland. Research Institute for Labour Economics and Labour Law Discussion Paper No. 94.
- Timmermann, D., Färber, G., Backes-Gellner, U., Bosch, G., Nagel, B. (2004). Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft. Schlussbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 6. Bielefeld: Bertelsmann.
- Timmermann, D., Färber, G., Backes-Gellner, U., Bosch, G., Nagel, B. (2002). Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Schriftenreihe der Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens, Bd. 1. Bielefeld: Bertelsmann.
- Trampusch, C., Eichenberger, P., de Roo, M., Bartlett Rissi, R., Bieri, I., Schmid, L., Steinlin, S. (eds.) (2010). Continuing Vocational Training in Switzerland. REBECA (Research on Social Benefits in Collective Agreements). Database, Part 2 “Social Benefits in Collective Agreements”. SNF-Project No. 100012-119898. Institute of Political Science, University of Berne.



- Tuor, S., Backes-Gellner, U. (2009). Time – Even More costly than Money: Training Costs of Workers and Firms. Leading House Working Paper No. 46.
- Tuor, S., Backes-Gellner, U. (2006). Erträge beruflicher Weiterbildung – Eine ökonometrische Analyse für die Schweiz. Universität Zürich.
- Wolter, S. C. (2008). Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung.
- Wolter, S. C., Denzler, S., Evéquoz, G., Hanhart, S., Nussbaum, O., Ragni, T., Schläfli, A., Weber, B. (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht SKBF Nr. 7. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF): Aarau.
- Wunsch, C., Lechner, M. (2008). What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes. *Kyklos*, 61(1), 134-174.
- Zickert, K. (2007). Förderung der beruflichen Qualifizierung durch Weiterbildungs- und Arbeitszeitmanagement. Ergebnisse einer Betriebsbefragung. IAB Forschungsbericht 11/2007.

VI. Anhang

Tabelle A1: Determinanten der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung 2009

Merkmal	Modell (1)	Modell (2)
Bildung		
Obligatorische Grundschule	Referenz	Referenz
Anlehre	0.128***	0.095***
Haushaltslehrjahr, Handelsschule 1-2 Jahre	0.148***	0.107***
Diplommittelschule, allgemeinbildende Schule	0.200***	0.101***
Berufslehre	0.191***	0.139***
Vollzeitberufsschule	0.173***	0.119***
Maturität, Lehrerseminar	0.255***	0.153***
Höhere Berufsausbildung	0.324***	0.208***
Universität, ETH, FH, PH	0.323***	0.170***
Herkunft		
Schweizer	0.081***	0.059***
Beschäftigungsgrad		
Vollzeitbeschäftigte	0.015***	0.030***
Alter		
25-34	Referenz	Referenz
35-44	-0.011	-0.017**
45-54	-0.006	-0.020**
55-64	-0.093***	-0.104***
Geschlecht		
Männer	-0.041***	-0.008
Beschäftigungsvariablen		
	NEIN	JA
N	22974	22974

Hinweis: Zahlen beziehen sich auf die von uns betrachtete Stichprobe von Personen zwischen 25 und 64 Jahren. Die Koeffizienten zeigen marginale Effekte. * Statistisch signifikant auf dem 0.10 Niveau; ** auf dem 0.05 Niveau; *** auf dem 0.01 Niveau. Die Beschäftigungsvariablen beinhalten Betriebszugehörigkeitsdauer, Berufskategorie, berufliche Stellung, Firmengrösse und Wirtschaftsabschnitt.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009.