EHB IFFP IUFFP

EIDGENÖSSISCHES HOCHSCHULINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG
INSTITUT FEDERAL DES HAUTES ETUDES EN FORMATION PROFESSIONNELLE
ISTITUTO UNIVERSITARIO FEDERALE PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung

Begleitbericht

AutorInnen
Dr. Andreas Kuhn, Dr. Irene Kriesi und Dr. Jürg Schweri

Auftraggeber
Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)
Effingerstrasse 27
3003 Bern

Zollikofen, 20. August 2013

Inhaltsverzeichnis

	Executive Summary	**3**
1	**Kontext und Zielsetzung**	**9**
2	**Aufbau des Berichts**	**10**
3	**Ausgangslage**	**11**
4	**Verortung der geschätzten Regulierungskosten innerhalb der gesamten Kostenlandschaft der beruflichen Grundbildung**	**12**
4.1	Grosse Kostenunterschiede zwischen den Berufen	14
4.2	Hochrechnung basierend auf durchschnittlichen Regulierungskosten	15
5	**Der Nutzen der beruflichen Grundbildung aus der Sicht der Betriebe**	**16**
5.1	Der Nutzen aus der Lehrlingsausbildung übertrifft die Kosten	17
5.2	Grosse Variation im Nettonutzen aus der Ausbildung von Lernenden zwischen den Betrieben	17
5.3	Unmittelbarer Nutzen keine zwingende Voraussetzung für die Ausbildungsbereitschaft von Betrieben	18
5.4	Regulierungskosten und die Ausbildungstätigkeit der Betriebe	18
6	**Die Rolle von Regulierungen in der beruflichen Grundbildung**	**20**
6.1	Warum braucht es überhaupt Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung?	21
6.2	Die zentralen Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung werden nicht als Handlungspflichten wahrgenommen	22
6.3	Wahrgenommene Handlungspflichten mit hohen Regulierungskosten	23
6.4	Verbesserungen und Vereinfachungen in der praktischen Umsetzung der Handlungspflichten erwünscht	24
7	**Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**	**25**
	Literatur	**27**

Executive Summary

Die „B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG“ hat im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) die Regulierungskosten im Bereich der Berufsbildung erhoben (siehe B,S,S. 2013). Der vorliegende Begleitbericht des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP stellt die Ergebnisse des Regulierungskostenberichts zur beruflichen Grundbildung in einen breiteren Kontext und zeigt die Bedeutung von Regulierungskosten für die berufliche Grundbildung auf.

Ein Vergleich der Regulierungskosten der beruflichen Grundbildung mit bestehenden Kosten-Nutzen-Erhebungen macht deutlich, dass Regulierungskosten nur einen geringen Anteil – rund 3% – an den gesamten Kosten der beruflichen Grundbildung ausmachen. Zudem übersteigt der Nutzen aus der Ausbildungstätigkeit die gesamten Ausbildungskosten bei weitem. Insgesamt erzielen die Betriebe aus ihrer Ausbildungstätigkeit einen Nettonutzen von rund 467 Millionen Franken pro Jahr. Dies entspricht einem Nettonutzen von rund 8‘500 Franken pro Ausbildung, wobei sich zwischen den ausbildenden Betrieben grosse Unterschiede in den Kosten und im Nutzen der Ausbildung beobachten lassen. Dies deutet darauf hin, dass die Betriebe – trotz aller vorhandenen Regulierungen – einen erheblichen Spielraum in der konkreten Ausgestaltung der Ausbildung haben und diesen auch ausnutzen. Verschiedene empirische Studien kommen darüber hinaus zum Schluss, dass sich der Nettonutzen einer Ausbildung zwar auf die Ausbildungswahrscheinlichkeit eines Betriebes auswirkt. Gleichzeitig wird die Anzahl der Lernenden insgesamt nicht stark durch den Nettonutzen beeinflusst. Schliesslich ist auch zu beachten, dass die fehlende Ausbildungsbereitschaft von nicht ausbildenden Betrieben weniger durch zu hohe Kosten als durch mangelnde Einsatzmöglichkeiten von Lernenden verursacht wird. Zusammengenommen lassen diese Befunde den Schluss zu, dass es auch durch einen substantiellen Abbau an Regulierungskosten kaum möglich ist, erheblichen Einfluss auf die Anzahl der angebotenen Lehrstellen auszuüben. Tatsächlich scheint weniger die Anzahl der Lehrstellen, sondern der Abgleich zwischen den angebotenen Lehrstellen und den Präferenzen der Jugendlichen problematisch.

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die meisten Handlungspflichten in der beruflichen Grundbildung einen Nutzen für das System der beruflichen Grundbildung beisteuern. Dies gilt sogar dann, wenn sie aus einer betrieblichen Perspektive mit hohen Regulierungskosten verbunden sind. Aufgrund von Informationsunsicherheiten sind spezifische Regulierungen, welche eine Standardisierung der beruflichen Abschlüsse garantieren, sogar unabdingbar für ein gut funktionierendes Berufsbildungssystem.

Gesamthaft kommt dieser Bericht zum Schluss, dass selbst von einer umfangreichen Reduktion der Regulierungskosten keine wesentlichen Impulse für die berufliche Grundbildung zu erwarten sind. Die Tatsache, dass die ausbildenden Betriebe in der Schweiz einen erheblichen positiven Ertrag aus ihrer Ausbildungstätigkeit ziehen (bspw. Strupler und Wolter 2012) und die Handlungspflichten bezüglich der beruflichen Grundbildung nicht per se in Frage stellen (B,S,S. 2011), spricht zudem für die insgesamt gute Funktionsweise der beruflichen Grundbildung und damit auch für eine Regulierung, welche die Interessen aller involvierten Akteure berücksichtigt und untereinander ausgleicht.

Résumé

Sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI; le bureau *B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG* a déterminé le montant des coûts de la réglementation dans le domaine de la formation professionnelle (voir B,S,S. 2013). Le présent rapport explicatif élaboré par l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) inscrit, dans un contexte plus large, les résultats de cette étude en ce qui concerne la formation professionnelle initiale en montrant l'importance des coûts de la réglementation dans ce domaine.

Une comparaison des coûts de la réglementation dans la formation professionnelle initiale avec d'autres études portant sur le rapport coûts/bénéfice montre clairement que les coûts de la réglementation ne représentent qu'une part infime (environ 3%) des coûts totaux de la formation professionnelle initiale. En outre, le bénéfice tiré de l'activité de formation dépasse largement la part des coûts globaux de la formation professionnelle initiale. Au total, les entreprises ont retiré de leurs activités de formation un bénéfice net d'environ 467 millions de francs par an. Cela correspond à un bénéfice net d'environ 8 500 francs par formation, en sachant toutefois que les coûts et le bénéfice de la formation varient fortement d'une entreprise formatrice à l'autre. On peut déduire de ce constat que, malgré les réglementations existantes, les entreprises disposent d'une importante marge de manœuvre dans la manière d'organiser la formation et qu'elles en tirent profit. Par ailleurs, selon différentes études empiriques, le bénéfice net de la formation a des répercussions sur la probabilité d'une entreprise de former des apprentis, même si le nombre total de personnes en formation n'est dans l'ensemble pas influencé par cet indice. Il convient en outre de relever que l'absence d'engagement dans la formation des entreprises est moins due aux coûts élevés qu'au manque de possibilités d'affectation des personnes en formation. En résumé, on peut conclure des considérations précitées qu'une baisse substantielle des coûts de la réglementation n'aurait vraisemblablement que peu d'influence sur le nombre de places d'apprentissage proposées. Dans les faits, le nombre de places d'apprentissage proposées posent moins problème que le déséquilibre entre les places offertes et les préférences des jeunes en matière de formation.

Il convient en outre de relever que la plupart des tâches imposées par la réglementation de la formation professionnelle initiale apportent une plus-value pour l'ensemble du système de formation professionnelle initiale et cela même dans les cas où, du point de vue des entreprises formatrices, ces tâches sont liées à des coûts de réglementation élevésDes réglementations spécifiques sont indispensables pour garantir une standardisation des diplômes de la formation professionnelle et pour assurer la sécurité de l'information ainsi que le bon fonctionnement du système de formation professionnelle.
D'une manière générale, le rapport arrive à la conclusion que même une réduction importante des coûts de la réglementation n'aurait guère d'effets pour la formation professionnelle initiale. Le fait que les entreprises formatrices en Suisse retirent des résultats positifs de leurs activités de formation (voir par ex. Strupler et Wolter 2012) et qu'elles ne remettent pas en question les tâches imposées par la réglementation en tant que telles dans le cadre de la formation professionnelle initiale (B,S,S. 2011) témoigne du bon fonctionnement du système de formation professionnelle initiale et, partant, plaide en faveur d'une réglementation qui prend en compte les intérêts de toutes les parties impliquées et concilie ces intérêts entre eux.

Executive Summary

Su mandato della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) l'agenzia B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG ha rilevato i costi di regolamentazione nel settore della formazione professionale (si veda B,S,S. 2013). Il presente rapporto dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) colloca in un contesto più ampio i risultati del rapporto sui costi di regolamentazione e illustra l'importanza di tali costi per la formazione professionale.

Dal confronto fra i costi di regolamentazione e gli attuali rilevamenti su costi e benefici emerge che solo una piccola parte (circa il 3%) dei costi totali della formazione professionale è generato dalla regolamentazione. Inoltre, i vantaggi dell'attività di formazione superano di gran lunga i costi globali generati. Nel complesso, l'attività di formazione porta alle aziende un guadagno netto di circa 467 milioni di franchi all'anno, ovvero circa 8500 franchi per ogni apprendista, anche se si riscontrano notevoli differenze tra un'azienda e l'altra per quanto concerne i costi e i benefici della formazione. Questo stato di cose indica che, nonostante le regolamentazioni in vigore, nell'impostazione concreta della formazione le imprese hanno un margine di manovra non indifferente che non esitano a sfruttare. Diversi studi empirici dimostrano che il guadagno netto derivante dall'attività di formazione influenza la decisione delle imprese di formare, ma che al tempo stesso il numero totale di apprendisti non è strettamente legato al guadagno netto che potrebbe derivarne. Infine, occorre anche tenere presente che la scarsa disponibilità a formare di certe aziende non dipende tanto dai costi elevati, quanto piuttosto dalla mancanza di possibilità d'impiego per le persone in formazione. Le considerazioni esposte portano alla conclusione che anche una sostanziale riduzione dei costi di regolamentazione non avrebbe un impatto considerevole sul numero di posti di tirocinio offerti. In concreto il problema sembra risiedere non tanto nel numero di posti di formazione offerti, quanto nella mancata corrispondenza fra i posti offerti e le preferenze dei giovani.

Va inoltre considerato che la maggior parte degli obblighi di legge relativi alla formazione professionale producono vantaggi per l'intero sistema formativo, persino nei casi in cui, dal punto di vista delle imprese, sono correlati a notevoli spese di regolamentazione.

Talvolta la scarsità di informazioni rende addirittura necessaria una regolamentazione specifica, che garantisca una standardizzazione dei titoli professionali e permetta il buon funzionamento del sistema formativo.

Per concludere, secondo il presente rapporto, una riduzione dei costi di regolamentazione, anche se di vasta portata, non avrebbe comunque effetti tangibili sulla formazione professionale. Inoltre, il fatto che le aziende di tirocinio svizzere valutino positivamente la loro attività di formazione (si veda p. es. Strupler und Wolter 2012) e non rimettano in questione gli obblighi di legge della formazione professionale depone a favore del buon funzionamento del sistema formativo e della sua regolamentazione, grazie alla quale è possibile tenere presenti e conciliare gli interessi di tutti gli attori coinvolti.

1 Kontext und Zielsetzung

Zwei im Jahr 2010 eingereichte und vom Parlament angenommene Postulate verlangen eine umfassende Messung der Regulierungskosten in der Schweiz als auch konkrete Vorschläge zur Reduktion dieser Kosten.[1] Der Bundesrat hat infolgedessen ein Projekt lanciert, welches eine detaillierte Regulierungskostenschätzung in 15 verschiedenen Rechtsbereichen zum Ziel hat und ausserdem für jeden Bereich Möglichkeiten zu Vereinfachungen und Kostenreduktionen aufzeigen soll (Wallart 2011). Einer dieser Rechtsbereiche ist die berufliche Grundbildung.[2] Die „B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG" hat die Regulierungskosten im Bereich der Berufsbildung im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) gemäss einer vom Staatssekretariat für Wirtschaft entwickelten Methodik (SECO 2011) erhoben. Die entsprechenden Ergebnisse liegen mittlerweile im Schlussbericht zur „Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung" (B,S,S. 2013) vor.

Das SBFI hat dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung EHB IFFP IUFFP den Auftrag erteilt, einen begleitenden Bericht zu dieser Regulierungskostenschätzung im Bereich der beruflichen Grundbildung zu erarbeiten. Der Begleitbericht soll die Kostenseite von Regulierungen mit einer Betrachtung der Nutzenkomponente im Bereich der beruflichen Grundbildung insgesamt, wie auch von spezifischen Handlungspflichten im Bereich der beruflichen Grundbildung, ergänzen. Dies geschieht im Wesentlichen durch den Rückgriff auf Ergebnisse aus bereits vorliegenden Erhebungen zu Kosten und Nutzen der beruflichen Grundbildung aus der Sicht der ausbildenden Betriebe in der Schweiz (Schweri et al. 2003, Mühlemann et al. 2007, Strupler und Wolter 2012, Fuhrer und Schweri 2012).

---

1 Regulierungskosten sind definiert als „(…) Kosten, die bei Normadressaten durch die Einhaltung oder Befolgung von gesetzlichen Handlungspflichten entstehen" (Bigler 2011, S.18). Dabei wird allerdings ausgeblendet, dass gesetzliche Handlungspflichten auch einen Nutzen generieren können. Dies dürfte aufgrund des Ausbildungsaspekts insbesondere im Bereich der beruflichen Grundbildung zutreffen (siehe dazu auch Kapitel 6).

2 Aufgrund der Komplexität und Heterogenität der Regulierungen im Bereich der Berufsbildung wurden im Rahmen der entsprechenden Erhebung ausschliesslich die Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung berücksichtigt (vgl. dazu auch Schweri 2011).

In allen diesen Kosten-Nutzen-Erhebungen wurden neben den Kosten für die Ausbildung auch die durch die Lernenden während der Ausbildungszeit erbrachten produktiven Leistungen erhoben. Ein Vergleich der im Schlussbericht (B,S,S. 2013) publizierten Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung mit den Gesamtkosten als auch mit den produktiven Leistungen der Lernenden gemäss den Kosten-Nutzen-Studien ermöglicht eine differenziertere Sichtweise der Bedeutung von Regulierungskosten innerhalb des Systems der beruflichen Grundbildung.

Ziel des vorliegenden Berichts ist es, die nun erstmals geschätzten Regulierungskosten anhand dieses Vergleichs in einem breiteren Kontext dazustellen und dadurch eine klarere Einschätzung der Bedeutung der Regulierungskosten für die Berufsbildung zu ermöglichen, als dies alleine aufgrund der ausgewiesenen Kosten möglich wäre.

2 Aufbau des Berichts

Dieser Bericht ist folgendermassen strukturiert. Nach einer einleitenden Darlegung der Ausgangslage (Kapitel 3) werden in Kapitel 4 die im Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) ausgewiesenen Regulierungskosten den im Rahmen der Kosten-Nutzen-Erhebungen geschätzten Kosten gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung dient sowohl der Plausibilisierung der im Schlussbericht geschätzten Regulierungskosten als auch deren Präzisierung. In Kapitel 5 wird auf die Nutzenkomponente der beruflichen Grundbildung eingegangen und diese mit der Kostenkomponente verglichen. In diesem Kapitel wird ausserdem auf die Frage eingegangen, ob und in welchem Umfang die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe allenfalls durch Regulierungskosten behindert oder gar eingeschränkt sein könnte. In Kapitel 6 wird schliesslich die Frage diskutiert, warum es überhaupt Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung braucht, und weshalb diese auch im Interesse – wenn auch nicht zwingend im kurzfristigen – der Betriebe sein können. Der Bericht schliesst mit einer kurzen Zusammenfassung und einigen abschliessenden Bemerkungen (Kapitel 7).

3 Ausgangslage

Gemäss dem im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO im Jahr 2012 erstmals durchgeführten „Bürokratiemonitor“ empfinden rund 55% der befragten Unternehmen die Belastung durch gesetzliche Vorschriften im Bereich Berufsbildung/Lehrlingswesen subjektiv als „hoch“ oder „eher hoch“ (SECO 2012).[3] Angesichts der aktuell geschätzten jährlichen Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung im Umfang von rund 132 bis 475 Millionen (B,S,S. 2013) erscheint dies zunächst wenig erstaunlich. Praktisch gleichzeitig weist das aktuelle „Lehrstellenbarometer“ vom April des Jahres 2013 (SBFI 2013) ein Überangebot an ausgeschriebenen Lehrstellen im Umfang von rund 3‘500 Lehrstellen aus. Von 141‘000 Jugendlichen vor der Ausbildungswahl interessieren sich rund 78‘000 Jugendliche für eine Lehrstelle, gleichzeitig bieten private Unternehmen sowie die öffentliche Verwaltung – auf freiwilliger Basis – rund 81‘500 Lehrstellen an. Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Regulierungskosten erstaunt es, dass mehr Lehrstellen angeboten als tatsächlich nachgefragt werden.

Der vermeintliche Widerspruch zwischen einer hohen subjektiven Belastung durch Regulierungen in der beruflichen Grundbildung einerseits und einem Überangebot an ausgeschriebenen Lehrstellen andererseits lässt sich auflösen, wenn man die Regulierungskosten der beruflichen Grundbildung nicht isoliert, sondern im Kontext der gesamten Kosten im Bereich der beruflichen Grundbildung sowie unter Einschluss des Nutzens in der beruflichen Grundbildung betrachtet. Eine solche Gegenüberstellung bietet sich an, weil drei Kosten-Nutzen-Studien zugänglich sind (Schweri et al. 2003, Mühlemann et al. 2007, Strupler und Wolter 2012), in denen Daten sowohl zu den Kosten wie auch zum Nutzen der beruflichen Grundbildung aus der Sicht der ausbildenden Betriebe erhoben wurden.[4]

[3] Diese Zahl sollte allerdings, aus verschiedenen Gründen, mit Vorsicht interpretiert werden. Insbesondere ist zu beachten, dass lediglich 1‘240 von 4‘000 angefragten Unternehmen auf die Umfrage geantwortet haben. Im Kontext der Umfrage liegt die Vermutung nahe, dass vor allem diejenigen Unternehmen geantwortet haben, welche eine hohe Belastung wahrnehmen. Dies würde implizieren, dass der Anteil der Unternehmen, welche eine „(eher) hohe“ Belastung wahrnehmen, zu hoch geschätzt wird.

[4] Anhand der Daten aus den Kosten/Nutzen Erhebungen lassen sich keine qualifizierten Rückschlüsse auf Regulierungskosten (gemäss der Definition aus Fussnote 1 oben) ziehen, da alle im Rahmen der Kosten/Nutzen Erhebungen erfragten Kostenkomponenten, mit Ausnahme der Lehrlingslöhne, potentiell Regulierungskosten beinhalten können. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Regulierungskosten implizit in den im Rahmen der Kosten/Nutzen Studien total erhobenen Kosten enthalten sind.

Diese Gegenüberstellung zeigt, dass die Regulierungskosten nur einen geringen Anteil an den gesamten Kosten der beruflichen Grundbildung ausmachen. Die Evidenz aus den vorliegenden Erhebungen zu Kosten und Nutzen der beruflichen Grundbildung zeigt ausserdem eindeutig auf, dass der Nutzen aus der Ausbildungstätigkeit die Kosten bei weitem übersteigt.

4 Verortung der geschätzten Regulierungskosten innerhalb der gesamten Kostenlandschaft der beruflichen Grundbildung

Tabelle 1 vergleicht zunächst die im Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) geschätzten, auf die Gesamtwirtschaft hochgerechneten jährlichen Regulierungskosten mit den jährlichen Bruttokosten aus den drei verfügbaren Kosten-Nutzen-Erhebungen der beruflichen Grundbildung, welche ebenfalls auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet sind. Der Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) errechnet jährliche Regulierungskosten zwischen 132.2 und 474.8 Millionen.[5] Die Kosten-Nutzen-Erhebungen weisen demgegenüber jährliche Kosten von durchschnittlich (über die drei Erhebungen berechnet) 5‘181.9 Millionen aus.

[5] Die grosse, mehrere Hundert Millionen Franken umfassende Spannweite in den geschätzten Regulierungskosten kommt zustande, weil die Regulierungskosten nur für fünf spezifische Berufe erhoben wurden. Für die Hochrechnung musste deshalb eine Annahme betreffend der Regulierungskosten in den anderen, nicht direkt erhobenen Berufen gemacht werden. Details finden sich in SBFI (2013, S. 29f.). Siehe aber auch Fussnote 6.

Tabelle 1: Hochrechnung der Regulierungskosten sowie der totalen Kosten der beruflichen Grundbildung (pro Jahr, in Millionen Schweizer Franken)

	Total	Untere Grenze	Obere Grenze
Schlussbericht Reg.kosten der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013)			
Regulierungskosten	132.2 - 474.8	-	-
Kosten-Nutzen-Erhebung 2000 (Schweri et al. 2003)			
Bruttokosten	5‘213.0	5‘098.2	5‘327.9
Kosten-Nutzen-Erhebung 2004 (Mühlemann et al. 2007)			
Bruttokosten	4‘971.0	4‘528.3	5‘413.9
Kosten-Nutzen-Erhebung 2009 (Strupler und Wolter 2012)			
Bruttokosten	5‘361.7	5‘151.9	5‘571.5
Durchschnitt aus den drei Kosten-Nutzen-Erhebungen			
Bruttokosten	5‘181.9	4‘926.1	5‘437.8

Anmerkungen: Alle Angaben sind übernommen aus B,S,S. (2013) sowie Schweri et al. (2003), Mühlemann et al. (2007) und Strupler und Wolter (2012). Die Angaben aus den drei Kosten-Nutzen-Erhebungen wurden zur Vergleichbarkeit teuerungsbereinigt, d.h. alle Angaben in der Tabelle sind zu Preisen des Jahres 2012 ausgedrückt.

Setzt man die Zahlen in Tabelle 2 zueinander ins Verhältnis, erhält man den Anteil an Regulierungskosten an den gesamten Kosten der beruflichen Grundbildung (unter der Annahme, dass die totalen Kosten der Ausbildung die Regulierungskosten beinhalten). Aufgrund der bereits erwähnten Unschärfe in der Hochrechnung der Regulierungskosten resultiert analog eine grosse Spannweite im Anteil der Regulierungskosten an den gesamten Kosten von 2.4% bis 9.6%.[6] Es stellt sich deshalb die Frage, ob es anhand von

[6] Es muss zudem beachtet werden, dass diese Spannweite noch wesentlich grösser ausfallen würde, wenn zusätzlich noch die statistische Unschärfe (dadurch bedingt, dass die Schätzung der Regulierungskosten auf den Angaben von nur sehr wenigen Unternehmen bzw. Experten beruht) berücksichtigt würde.

zusätzlichen Angaben aus den Kosten-Nutzen-Erhebungen möglich ist, diese Spannweite noch zu präzisieren.

Tabelle 2: Anteil der Regulierungskosten an den totalen Kosten der beruflichen Grundbildung

	Totale Kosten der beruflichen Grundbildung		
	Mittelwert	Untere Grenze	Obere Grenze
RK_{min} = 132.2	2.6%	2.7%	**2.4%**
RK_{max} = 474.8	9.2%	**9.6%**	8.7%

Anmerkungen: Die Tabelle weist den Anteil Regulierungskosten (RK = Regulierungskosten) an den totalen Kosten der beruflichen Grundbildung aus, basierend auf dem im Schlussbericht (B,S,S. 2013) ausgewiesenen Minimum (RK_{min}) bzw. Maximum (RK_{max}) sowie basierend auf dem Mittelwert bzw. der unteren oder oberen Grenze der geschätzten Bruttokosten aus den Kosten-Nutzen-Erhebungen. Folglich ergibt sich der minimale (maximale) Anteil an Regulierungskosten an den totalen Kosten der beruflichen Grundbildung aus der Kombination aus Minimum (Maximum) der Regulierungskosten und der oberen (unteren) Grenze der Bruttokosten aus den Kosten-Nutzen-Erhebungen.

4.1 Grosse Kostenunterschiede zwischen den Berufen

Ein wenig erstaunliches, aber durch die Kosten-Nutzen-Erhebungen sehr gut dokumentiertes Charakteristikum der beruflichen Grundbildung sind die markanten Kostenunterschiede zwischen einzelnen Berufen. Diese Unterschiede scheinen auch im Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung auf. Es ist deshalb ein naheliegender nächster Schritt, die Regulierungskosten sowie die totalen Kosten für eine Berufslehre innerhalb der einzelnen Berufe zu vergleichen und dann, in einem zweiten Schritt, eine Hochrechnung basierend auf dem durchschnittlichen Anteil an den Regulierungskosten vorzunehmen.

Tabelle 3: Regulierungskosten versus Bruttokosten nach Beruf (pro Lehre, in Schweizer Franken)

Beruf	Regulierungskosten	Bruttokosten	Anteil
Elektroinstallateur(in)	3‘331	101‘206	3.29%
Kaufmann/-frau	2‘064	96‘358	2.14%
Schreiner(in)	4‘420	107‘386	4.12%
Detailhandelsassistent(in)	897	47‘949	1.87%
Fachmann/-frau Gesundheit	4‘866	82‘595	5.89%
Durchschnitt			**2.96%**

Anmerkungen: Die Angaben zu den Regulierungskosten sind B,S,S. (2013) entnommen. Die Angaben für die Bruttokosten stammen aus der Kosten-Nutzen-Erhebung aus dem Jahr 2009 (Strupler und Wolter 2012) bzw. aus der Kosten-Nutzen-Studie zu den zweijährigen beruflichen Grundausbildungen (Fuhrer und Schweri 2010). Sämtliche Kostenangaben sind teuerungsbereinigt. Der ausgewiesene Durchschnitt entspricht einem mit der Häufigkeit der Lehrberufe, gemäss der aktuellen Statistik der beruflichen Grundbildung für das Jahr 2012, gewichteten Durchschnitt (siehe dazu auch Fussnote 7).

Die ersten beiden Spalten in Tabelle 3 ermöglichen für die einzelnen Berufe einen Vergleich der totalen Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) mit den (teuerungsbereinigten) totalen Bruttokosten aus der aktuellsten Kosten-Nutzen-Studien (Strupler und Wolter 2012) bzw. der Kosten-Nutzen-Erhebung zu den zweijährigen beruflichen Grundbildungen (Fuhrer und Schweri 2010). Die letzte Spalte von Tabelle 3 zeigt das Verhältnis der Regulierungskosten zu den totalen Bruttokosten für jeden einzelnen Beruf. Dieser Wert variiert zwischen einem minimalen Anteil von 2.0% (Detailhandelsassistent/in) und einem maximalen Anteil von 5.8% (Fachmann/-frau Gesundheit). Es fällt auf, dass die Spannweite des relativen Anteils an Regulierungskosten an den totalen Kosten merklich kleiner ausfällt als in Tabelle 2 oben ausgewiesen. Zudem liegt der durchschnittliche Anteil an Regulierungskosten mit 2.96% weit näher am unteren als am oberen Ende der ausgewiesenen Spannweite.[7]

4.2 Hochrechnung basierend auf durchschnittlichen Regulierungskosten

Wird der durchschnittliche Anteil an Regulierungskosten aus Tabelle 3 auf die Gesamtwirtschaft hochgerechnet, ergeben sich gesamtwirtschaftliche Regulierungskosten, welche eher am unteren Ende der im Schlussbericht (B,S,S. 2013) ausgewiesenen Spannweite zu liegen kommen. Ausgehend von einem durchschnittlichen Anteil der Regulierungskosten an den totalen Kosten der beruflichen Grundbildung von 2.96% (wie oben dargelegt) erhält man geschätzte gesamtwirtschaftliche Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung im Umfang von 153.4 Millionen (= 2.96% von 5‘181.9 Millionen) pro Jahr. Folglich liegt auch die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen jährlichen Regulierungskosten nahe am unteren Ende der im Schlussbericht (B,S,S. 2013) ausgewiesenen Spannweite an Regulierungskosten.

[7] Der ausgewiesene Durchschnitt beruht auf gewichteten Zahlen. Die Gewichte bestimmen sich über die Anzahl von neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnissen in einem Beruf geteilt durch das Total der neu abgeschlossenen Ausbildungsverhältnisse innerhalb der fünf untersuchten Berufe (gemäss der aktuellen Statistik der beruflichen Grundbildung des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2012). Dieser Durchschnitt berücksichtigt beispielsweise, dass kaufmännische Lehren weitaus häufiger sind als Schreinerlehren. Ohne diese Gewichtung ergibt sich ein unwesentlich höherer durchschnittlicher Anteil an Regulierungskosten von 3.42%.

Bigler (2011) und Zuppiger (2011) schätzen die totalen Regulierungskosten auf rund 50 Milliarden pro Jahr.[8] Gemessen an dieser Schätzung ist der Anteil der beruflichen Grundbildung an den totalen jährlichen Regulierungskosten mit 0.31% verschwindend gering. Die Erklärung für dieses Ergebnis liegt in der Tatsache, dass im Bereich der beruflichen Grundbildung der Anteil der sogenannten Sowieso-Kosten sehr hoch ausfällt (vgl. B,S,S. 2013, Tabelle 10, S. 22).[9] In einigen der ausgewählten Handlungspflichten im Bereich der beruflichen Grundbildung – beispielsweise im Bereich der Arbeitssicherheit oder bei Lehrvertragsauflösungen – beträgt der Sowieso-Anteil 100%. In vielen anderen Bereichen, wie etwa der Dokumentation des Bildungsstands oder den überbetrieblichen Kursen, beträgt er mindestens 50%.

5 Der Nutzen der beruflichen Grundbildung aus der Sicht der Betriebe

Unabhängig davon, ob nur die Regulierungskosten oder die totalen Kosten betrachtet werden, kann das Verhalten der Betriebe nur aus einer Kostenoptik nicht oder nur sehr unvollständig erklärt werden.[10] Um zu verstehen, weshalb Unternehmen trotz hoher Kosten freiwillig Ausbildungsplätze anbieten, muss zwingend auch die Nutzendimension betrachtet und diese mit der Kostendimension in Beziehung gesetzt werden. Die Kosten-Nutzen-Erhebungen bieten im Bereich der beruflichen Grundbildung genau diese Möglichkeit.

---

8 Bigler (2011, S. 20) etwa schreibt: „Es ist davon auszugehen, dass sich auch in der Schweiz – wie in Studien zu anderen Ländern ermittelt wurde – die Kosten der Regulierung auf rund 10% des Bruttoinlandprodukts (BIP) oder sogar noch mehr belaufen. Dementsprechend dürften sich die Regulierungskosten in der Schweiz auf insgesamt über 50 Mrd. Franken jährlich belaufen (…)“. Die tatsächliche Summe der geschätzten Regulierungskosten aus sämtlichen fünfzehn untersuchten Bereichen war zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichts noch nicht bekannt.

9 „Unter Sowieso-Kosten sind Kosten zu verstehen, die in einem Unternehmen auch ohne Regulierung entstehen würden. Dies basiert darauf, dass Regulierungen oftmals dem Unternehmen auch etwas bringen (…). Demnach können Regulierungen von den Unternehmen als selbstverständlich betrachtet werden und vor Inkrafttreten der Regulierung oder nach einer gewissen Zeit internalisiert werden; auch für ihr Image ist es wichtig, dass gewisse Umwelt- oder Sicherheitsstandards eingehalten werden. Dementsprechend informieren Sowieso-Kosten zu einem gewissen Grad über den betrieblichen Nutzen einer Regulierung.“ (SECO 2011).

10 Siehe Ryan und Wolter (2011) für eine Übersicht zur ökonomischen Analyse der beruflichen Grundbildung und wichtigen Erkenntnissen aus diesem Forschungsbereich.

5.1 Der Nutzen aus der Lehrlingsausbildung übertrifft die Kosten

Tabelle 4 zeigt den Nutzen der beruflichen Grundbildung aus Sicht der Betriebe gemäss den Kosten-Nutzen-Erhebungen für die Schweiz. Alle drei Erhebungen kommen zum Schluss, dass der Nutzen aus der beruflichen Grundbildung deren Kosten insgesamt – und damit auch für den durchschnittlichen Betrieb – klar übersteigt. Den oben erwähnten Gesamtkosten von rund 5‘182 Millionen steht ein Nutzen durch produktive Leistungen der Lernenden von rund 5‘504 Millionen gegenüber. Im Saldo wird also ein Nettonutzen (d.h. eine positive Differenz zwischen produktiven Leistungen und Bruttokosten) für die Betriebe im Umfang von rund 467 Millionen pro Jahr generiert.

Tabelle 4: Hochrechnung des jährlichen Nutzens der beruflichen Grundbildung (in Millionen Schweizer Franken)

	2000	2004	2009	Durchschnitt
Bruttokosten	5‘213.0	4‘971.0	5‘361.7	5‘181.9
Produktive Leistungen	5‘626.6	5‘479.6	5‘836.3	5‘504.0
Nettonutzen	**418.7**	**508.5**	**474.6**	**467.3**

Anmerkungen: Die Angaben sind den drei verfügbaren Kosten-Nutzen-Erhebungen entnommen. Sämtliche Angaben sind teuerungsbereinigt.

Damit einher geht eines der zentralen Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Erhebungen für die Schweiz: Der in der beruflichen Grundbildung involvierte Betrieb kann bereits während der Ausbildung einen durchschnittlichen Nutzen aus der Ausbildung von rund 8‘500 Franken (pro Ausbildungsverhältnis) ziehen – trotz beziehungsweise dank den vorhandenen Regulierungen (siehe Kapitel 6). Dieses Ergebnis ist keineswegs selbstverständlich, wie ein Vergleich beispielweise mit Deutschland zeigt (siehe dazu Dionisius et al. 2008, Mühlemann et al. 2010).

5.2 Grosse Variation im Nettonutzen aus der Ausbildung von Lernenden zwischen den Betrieben

Ein weiteres interessantes und relevantes Ergebnis aus den Kosten-Nutzen-Erhebungen für die Schweiz ist die Beobachtung, dass grosse Unterschiede im Nettonutzen zwischen den Betrieben beobachtet werden, auch innerhalb desselben Berufes. Dies impliziert,

dass sowohl bezüglich der Kosten als auch bezüglich der produktiven Leistungen erhebliche Unterschiede zwischen den Betrieben existieren. Zumindest ein Teil dieser Unterschiede dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Betriebe – trotz allen vorhandenen Regulierungen – nach wie vor einen vergleichsweise grossen Spielraum in der Ausgestaltung der Ausbildung haben und diesen Spielraum auch ausnutzen.

5.3 Unmittelbarer Nutzen keine zwingende Voraussetzung für die Ausbildungsbereitschaft von Betrieben

Gemäss der aktuellsten Kosten-Nutzen-Erhebung (Strupler und Wolter 2012) erzielen rund zwei Drittel, und damit die klare Mehrheit der ausbildenden Betriebe, bereits während der Ausbildungszeit einen positiven Nettonutzen aus der Ausbildung von Lernenden. Das verbleibende Drittel an Betrieben realisiert folglich bis Ausbildungsende einen Nutzen, welcher unter den Kosten zu liegen kommt. Dass diese Betriebe trotzdem ausbilden, wird aus ökonomischer Sicht dadurch erklärt, dass ausbildende Unternehmen über die produktiven Leistungen der Lernenden hinaus einen zusätzlichen Nutzen aus der Ausbildung ziehen können. Beispielsweise können sie die Kosten für eine externe Rekrutierung einsparen, wenn sie Lernende auch über das Ausbildungsende hinaus weiterbeschäftigen.[11] Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass alternative Mechanismen, wie etwa die Firmentradition oder das Gefühl einer sozialen Verantwortung, ebenfalls zur Erklärung der Ausbildungsbereitschaft beitragen.

5.4 Regulierungskosten und die Ausbildungstätigkeit der Betriebe

Eine für das Funktionieren des Systems der beruflichen Grundbildung zentrale Grösse ist, aus offensichtlichen Gründen, die Ausbildungstätigkeit der Betriebe.[12] Aus einer gesamtwirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Perspektive ist deshalb insbesondere die

[11] Man spricht in diesem Zusammenhang auch von „rekrutiven Opportunitätserträgen“ (siehe bspw. Strupler und Wolter 2012, S. 51ff). Siehe auch Blatter et al. (2012) zu den Rekrutierungskosten für qualifizierte Arbeitskräfte in der Schweiz.

[12] Die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ist zwar eine zentrale, aber selbstverständlich nicht die einzige relevante Grösse für einen funktionierenden Arbeitsmarkt für Berufslernende. Verschiedene empirische Studien kommen etwa zum Schluss, dass Faktoren wie beispielsweise die demografische Entwicklung oder die Bildungspräferenzen der Lernenden auf dem Lehrstellenmarkt eine mindestens so wichtige Rolle spielen. Siehe dazu u.a. Schweri und Müller (2007), Mühlemann und Wolter (2009) sowie Müller und Schweri (2011).

Frage relevant, ob und in welchem Umfang die Ausbildungstätigkeit der Betriebe durch vorhandene Regulierungskosten eingeschränkt wird. Um diese Frage zu beantworten, müssen zwei Dinge bekannt sein: Erstens müssen wir wissen, ob und wie stark die Ausbildungstätigkeit der Betriebe mit dem Nettonutzen aus einer Berufslehre variiert. Zweitens müssen wir wissen, ob und wie stark sich der Nettonutzen durch eine Erhöhung oder Reduktion in den Regulierungskosten verändert. Wir werden zunächst die erste Frage behandeln, die zweite wird im folgenden Kapitel 6 aufgegriffen.

Zur Frage nach dem Einfluss von Änderungen im Nettonutzen (etwa ausgelöst durch eine Reduktion der Kosten ohne Änderung im Nutzen) auf die Ausbildungsbereitschaft von Betrieben finden sich in der Literatur zwei relevante Ergebnisse. Zum einen zeigen empirische Studien, dass der Nettonutzen einer Ausbildung die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb mindestens einen Lernenden ausbildet, wesentlich beeinflusst (Wolter et al. 2006, Mühlemann et al. 2007). Gleichzeitig findet eine dieser Studien (Mühlemann et al. 2007), dass der Nettonutzen aus der beruflichen Grundbildung keinen starken Einfluss auf die Anzahl der Lernenden in den Ausbildungsbetrieben insgesamt hat.

Zusätzliche Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Erhebungen bezüglich nicht ausbildender Betriebe deuten zudem darauf hin, dass eine fehlende Ausbildungsbereitschaft von Betrieben eher durch fehlende produktive Leistungen infolge mangelnder Einsatzmöglichkeiten von Lernenden als durch zu hohe Ausbildungskosten verursacht wird. Dieses Ergebnis wird durch die Beobachtung gestützt, dass sich unter den nicht ausbildenden Firmen überdurchschnittlich häufig solche mit einer mehrheitlich unqualifizierten oder einer mehrheitlich akademisch qualifizierten Belegschaft finden. Folglich dürfte eine Reduktion in den Kosten, beispielsweise durch eine Reduktion in den Regulierungskosten, nicht zwingend einen substantiellen Effekt auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ausüben. Zudem hat Kapitel 2 bereits gezeigt, dass Regulierungskosten nur einen geringen Anteil an den Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung ausmachen. Selbst ein massiver Abbau der Regulierungskosten würde die Gesamtkosten der beruflichen Grundbildung also nur beschränkt reduzieren.

Zusammengenommen weisen diese Ergebnisse darauf hin, dass es kaum möglich ist, durch einen substantiellen Abbau an Regulierungskosten (unter der vorläufigen Hypothese, dass damit kein Nutzenverlust einhergeht) erheblichen Einfluss auf die Anzahl an angebotenen Lehrstellen zu erwirken. Tatsächlich scheint es, dass aktuell weniger die Anzahl an Lehrstellen ein Problem darstellt als vielmehr der Abgleich zwischen den angebotenen Lehrstellen und den Präferenzen der Jugendlichen bezüglich ihrer eigenen Ausbildung. Dies spiegelt sich etwa darin, dass die Anzahl Bewerbungen pro ausgeschriebenem Ausbildungsplatz zwischen den Berufen sehr stark variiert.

Diese Ergebnisse decken sich grundsätzlich auch mit der Stossrichtung aktueller Einschätzungen zur beruflichen Grundbildung in der Schweiz, welche die zentralen Herausforderungen an das System der beruflichen Grundbildung an anderen Stellen ortet (Mauer und Gonon 2013, Schellenbauer et al. 2010). Aus arbeitsmarktlicher Perspektive stellt sich beispielsweise die Herausforderung, dass sich die berufliche Grundbildung dem permanenten Strukturwandel aufgrund technologischer Veränderungen sowie sich wandelnder Bildungspräferenzen anpassen muss.

6 Die Rolle von Regulierungen in der beruflichen Grundbildung

Im letzten Kapitel dieses Berichts wird auf die Rolle von Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung eingegangen. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Regulierungen nicht nur die Kosten, sondern auch den Nutzen der beruflichen Grundbildung beeinflussen können. Dies impliziert, dass eine Reduktion der Regulierungskosten den Nutzen-Kosten-Saldo der beruflichen Grundbildung (aus der Sicht der Betriebe) nicht zwingend verbessert. Es soll deshalb an dieser Stelle, ergänzend zu den Kostenangaben im Schlussbericht zu den Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013), auf den Nutzen der entsprechenden Handlungspflichten eingegangen werden.

6.1 Warum braucht es überhaupt Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung?

Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung dienen erstens dazu, überhaupt ein funktionierendes Berufsbildungssystem zu schaffen und zu erhalten, und zweitens, die unterschiedlichen Anliegen und Interessen der beteiligten Akteure angemessen zu berücksichtigen und auszugleichen.

Im internationalen Vergleich wird die schweizerische Berufsbildung als Erfolgsmodell gelobt, das massgeblich zu einer niedrigen Jugendarbeitslosigkeit beiträgt und in hohem Masse die Qualifikationserfordernisse der Wirtschaft deckt (siehe dazu beispielsweise Hoeckel et al. 2009, Hoffman 2011). Die Grundlage für dieses System bilden Regulierungen wie das Berufsbildungsgesetz und die Verordnungen über die beruflichen Grundbildungen zu den einzelnen Lehrberufen. Die Notwendigkeit solcher Regulierungen in der Berufsbildung wird in der ökonomischen Literatur auf Informationsunsicherheiten zurückgeführt (Acemoglu und Pischke 2000, Malcomson et al. 2003). Ohne Standardisierung der beruflichen Abschlüsse durch entsprechende Regulierungen (beispielsweise in Form einer Festlegung von Dauer, zu erreichenden Kompetenzen, Curriculum, Abschlussprüfung und zu erwerbendem Diplom (EBA oder EFZ)) wissen die Teilnehmenden auf dem Arbeitsmarkt nicht, was eine bestimmte berufliche Ausbildung beinhaltet. In den Vereinigten Staaten von Amerika beispielsweise dominiert – neben der Allgemeinbildung – unreguliertes betriebliches „on-the-job training“, welches individuell durch die einzelnen Betriebe gestaltet und durchgeführt wird. Weder aussenstehende Betriebe noch Lernende oder Eltern können beurteilen, was dieses Training in welcher Qualität beinhaltet. Entsprechend ist der Wert des betriebsspezifischen Trainings auf dem Arbeitsmarkt unklar. Dank der staatlichen[13] Regelung und Anerkennung beruflicher Abschlüsse haben diese in der Schweiz einen hohen, für alle Beteiligten bekannten Wert auf dem Arbeitsmarkt. Eine funktionierende Berufsbildung erfordert somit grundlegende Regulierungen, die den Beteiligten Orientierung und Sicherheit geben.

[13] Auch wenn es sich um staatliche Regulierungen handelt, arbeitet die Wirtschaft über die Organisationen der Arbeitswelt intensiv an der Ausgestaltung der Regulierungen mit. Dies trägt wesentlich dazu bei, Regulierungen zu finden, welche die Interessen der Betriebe wahren.

Gewinnorientierte Betriebe möchten einen möglichst hohen Nutzen aus der Ausbildung ziehen – insbesondere diejenigen Betriebe, welche keine oder nur einen Teil der Lernenden über die Ausbildungsdauer hinaus beschäftigen wollen oder können. Es ist aber ebenso zu beachten, dass auch den Lernenden ein möglichst grosser Nutzen aus der Lehre zuzugestehen ist, da ansonsten die Attraktivität der beruflichen Grundbildung abnimmt (was sich letztlich auch nachteilig auf die Betriebe auswirken würde). Regulierungen im System der beruflichen Grundbildung zielen folglich darauf ab, die Anliegen und Interessen der unterschiedlichen Akteure im Interesse des gesamten Systems und damit aller beteiligten Akteure untereinander auszugleichen. Dies lässt sich vielleicht am einfachsten anhand eines Beispiels illustrieren. So impliziert etwa die Handlungspflicht „Dokumentation Bildungsstand“ zwar aus Sicht der Betriebe einen zeitlichen Mehraufwand, stellt aber gleichzeitig die Qualität der Ausbildung sicher. Darüber hinaus profitieren auch andere Firmen von dieser Handlungspflicht, da sie davon ausgehen können, dass Lernende mit einem bestimmten Zertifikat auch tatsächlich ein bestimmtes Bündel an Qualifikationen mitbringen.

6.2 Die zentralen Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung werden nicht als Handlungspflichten wahrgenommen

Ein an sich erstaunliches, wenn auch nicht explizit erwähntes Ergebnis aus dem Schlussbericht zu den Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) ist die Tatsache, dass die aus Kosten-Nutzen-Perspektive wesentlichen Regulierungsparameter, namentlich die Dauer der Ausbildung sowie der Anteil an ausserbetrieblichem Unterricht, gar nicht als solche aufgefasst werden oder gar nicht in der Liste der wichtigsten Handlungspflichten aufscheinen, obschon eine Veränderung in diesen Parametern erheblichen Einfluss auf den Nutzen-Kosten Saldo der Ausbildung hätte (siehe dazu auch Wolter 2008). Ryan und Wolter (2011, S. 546 ff.) beispielsweise argumentieren, dass sich der Nutzen aus der beruflichen Grundbildung für die Betriebe massiv erhöhen liesse, wenn die Betriebe die Lernenden ausschliesslich für einfache, unqualifizierte Tätigkeiten einsetzen würden (bzw. dürften). Gerade weil die Betriebe die Lernenden bereits während der Ausbildungszeit produktiv einsetzen können, ist eine Regulierung der Ausbildungsinhalte wichtig, um die Qualität der Ausbildung hoch zu halten.

Diesbezüglich ist insbesondere der Vergleich zwischen drei- und vierjährigen Ausbildungen aufschlussreich. So zeigt beispielsweise die aktuellste Kosten-Nutzen-Erhebung (Strupler und Wolter 2012), dass bei den vierjährigen beruflichen Grundbildungen das vierte Ausbildungsjahr zentral ist für einen positiven (Netto-)Ertrag für die Betriebe. Wäre bei diesen Ausbildungsgängen die Lehrzeit auf drei Jahre beschränkt, würden diese Ausbildungen vermutlich keinen positiven Ertrag für die Unternehmen abwerfen – im Unterschied zu den dreijährigen beruflichen Grundbildungen, welche bereits im zweiten und dritten Ausbildungsjahr substantielle Nettoerträge generieren, und deshalb auch nach drei Jahren insgesamt einen positiven Ertrag abwerfen.

6.3 Wahrgenommene Handlungspflichten mit hohen Regulierungskosten

Die im Schlussbericht von B,S,S. (2013) ausgewiesenen Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung entfallen im Wesentlichen auf die folgenden wahrgenommenen Handlungspflichten (siehe Wettstein und Gonon 2009 für Details zu den entsprechenden Handlungspflichten): Dokumentation Bildungsstand und Qualifikationsverfahren (55%), überbetriebliche Kurse üK (23%), sowie Berufsbildungsfonds (20%).[14] Wir begnügen uns an dieser Stelle mit einigen wenigen qualitativen Aussagen zu den möglichen Nutzenkomponenten der Handlungspflichten. Für quantitative Aussagen wären entsprechende Schätzungen zum Nutzen der einzelnen Handlungspflichten, analog zur Schätzung der Kosten, notwendig.

Sowohl bei der Dokumentation des Bildungsstands als auch bei den Qualifikationsverfahren besteht der Hauptzweck in der Sicherung der Breite und der Qualität der Ausbildung. Offensichtlich steht hier das Interesse der Lernenden im Vordergrund, mit der absolvierten Ausbildung auch eine Anstellung in einem anderen Betrieb finden zu können. Es geht darum, die Mobilität der Lernenden nach Abschluss der Ausbildung, und damit die Transferierbarkeit des in der Ausbildung erworbenen Humankapitals, möglichst hoch zu halten. Auch die Unternehmen profitieren von diesen Regulierungen, sofern sie Arbeitskräfte mit einer beruflichen Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt rekrutieren.

[14] Da auf die Handlungspflicht der Berufsbildnerkurse lediglich 2% der gesamten Regulierungskosten entfallen, soll an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden. Alle Prozentangaben sind Abbildung 3 in SBFI (2013) entnommen.

Bei den üK wird ein Teil der geforderten Ausbildung ausserhalb des ausbildenden Betriebs durchgeführt. Wenn man annimmt, dass sich die in üK vermittelten Inhalte auf die produktive Leistung der Lernenden auswirken und diese Inhalte beim Fehlen von üK im Betrieb vermittelt werden müssten, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die üK – etwa durch eine Reduktion des Umfangs – tatsächlich Potential für eine Senkung der Regulierungskosten bieten. Wie unten noch näher erläutert werden wird, stellen die Firmen die Handlungspflicht per se allerdings gar nicht in Frage. Sie wünschen sich aber spezifische Vereinfachungen in der praktischen Umsetzung.

Über Berufsbildungsfonds schliesslich sollen und können auch nicht ausbildende Betriebe an den Kosten des Ausbildungssystems beteiligt werden. Dies ist gerechtfertigt, da auch nicht ausbildende Betriebe durch das Rekrutieren von entsprechend ausgebildeten Fachkräften von einem funktionierenden Ausbildungssystem profitieren. In der Schweiz existieren sowohl branchenspezifische als auch kantonale Fonds.[15] Unabhängig von der Organisation des Fonds ist klar, dass sich die Einrichtung von Fonds – aus der Sicht der ausbildenden Betriebe – immer lohnt, da auf diesem Weg nicht ausbildende Betriebe einen finanziellen Beitrag an die berufliche Grundbildung leisten (bei Branchenfonds gilt dies allerdings unter Einschränkung, da nicht alle diese Fonds allgemeingültigen Charakter haben, sondern teilweise nur durch die Verbandsmitglieder getragen werden).

6.4 Verbesserungen und Vereinfachungen in der praktischen Umsetzung der Handlungspflichten erwünscht

Eine auffällige Gemeinsamkeit zwischen dem bereits in der Einleitung erwähnten Bürokratiemonitor (SECO 2012) und dem Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) ist, dass von Seiten der befragten Unternehmen nur sehr spezifische Verbesserungsvorschläge geäussert werden. Darüber hinaus lässt ein Blick auf die konkret geäusserten Verbesserungsvorschläge im Schlussbericht zu den

[15] Kantonale Fonds existieren (mit Ausnahme des Kantons Zürich) lediglich in der Westschweiz und im Tessin. Dies scheint bei der Hochrechnung im Schlussbericht zu den Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung allerdings nicht berücksichtigt worden zu sein. Dies könnte insofern von Bedeutung sein, als die Regulierungskosten bei den kantonalen Fonds massiv höher ausfallen als bei den Branchenfonds.

Regulierungkosten den Schluss zu, dass keine der Handlungspflichten, welche als solche wahrgenommen und für welche hohe Regulierungskosten geschätzt werden, per se in Frage gestellt wird. Vielmehr werden Verbesserungen und Vereinfachungen in der praktischen Umsetzung der Handlungspflichten gewünscht.[16]

Die hohen Anteile an Regulierungskosten, welche auf die Handlungspflichten überbetriebliche Kurse sowie Berufsbildungsfonds entfallen, können möglicherweise auch dahingehend interpretiert werden, dass Finanzierungsfragen in diesen Bereichen nach wie vor strittig sind (vgl. dazu etwa auch Schweizerischer Gewerbeverband 2010 sowie, insbesondere in Bezug auf Berufsbildungsfonds, Maurer und Gonon 2013).

Schliesslich lässt sich das Ergebnis aus dem Bürokratiemonitor, wonach die Regulierungsdichte im Bereich der beruflichen Grundbildung als hoch wahrgenommen wird, vermutlich teilweise auf ein erhöhtes Reformtempo zurückführen. Allerdings gilt es anzumerken, dass zumindest ein Teil des Reformtempos einer beschleunigten Entwicklung auf den Arbeitsmärkten selbst geschuldet ist.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie bedeutend sind Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung? Ein Vergleich der Zahlen aus dem Schlussbericht zu den Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung (B,S,S. 2013) und den Daten aus den Kosten-Nutzen-Erhebungen für die Schweiz zeigt auf, dass Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen. Dieser Befund stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden beiden Erkenntnisse:

1. Die Regulierungskosten sind gering im Vergleich zu den totalen Kosten, welche die Betriebe in der beruflichen Grundbildung tragen.
2. Die Regulierungskosten sind gering im Vergleich zum Nutzen, der den Ausbildungsbetrieben durch die Ausbildung von Berufslernenden entsteht.

[16] Sofern überhaupt Verbesserungsvorschläge gemacht werden. Im Bürokratiemonitor etwa haben 85% der befragten Unternehmen keinerlei Verbesserungsvorschläge geäussert.

Dies impliziert, in Kombination mit weiteren, in diesem Bericht dargelegten Erkenntnissen aus der Berufsbildungsforschung, dass selbst eine erhebliche Reduktion der Regulierungskosten (unter der unrealistischen Annahme, dass damit kein Nutzenverlust verbunden ist) keinen substantiellen Effekt auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe ausüben würde. Ausserdem hat gerade der Schlussbericht zu den Regulierungskosten im Bereich der beruflichen Grundbildung gezeigt, dass die Handlungspflichten per se weder von den Unternehmen noch von den ExpertInnen des Berufsbildungssystems grundsätzlich in Frage gestellt werden, auch wenn verschiedentlich Verbesserungen und Vereinfachungen in der praktischen Umsetzung von Handlungspflichten gewünscht werden. Dies stellt dem System der beruflichen Grundbildung ein positives Zeugnis aus und spricht für ein insgesamt gut funktionierendes und breit akzeptiertes System an Regelungen in der beruflichen Grundbildung.

Literatur

Acemoglu, Daron, Jörn-Steffen Pischke (2000). Certification of Training and Training Outcomes. European Economic Review, 44(4), 917-927.

Bigler, Hans-Ulrich (2011). Messung der Regulierungskosten für die KMU. Die Volkswirtschaft, 9-2011, 17-20.

Blatter, Marc, Samuel Muehlemann, Samuel Schenker (2012). The Costs of Hiring Skilled Workers. European Economic Review, 56(1), 20-35.

B,S,S. (2013). Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung. Schlussbericht. Basel: Volkswirtschaftliche Beratung AG.

Dionisius, Regina, Samuel Mühlemann, Harald Pfeifer, Günter Walden, Felix Wenzelmann, Stefan C. Wolter (2008). Cost and Benefit of Apprenticeship Training: A Comparison of Germany and Switzerland. IZA Discussion Paper No. 3465.

Fuhrer, Marc, Jürg Schweri (2010). Kosten und Nutzen von zweijährigen beruflichen Grundbildungen aus der Sicht der Betriebe. Zollikofen: EHB.

Hoeckel, Kathrin, Simon Field, W. Norton Grubb (2009). Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training: Switzerland. Paris: OECD.

Hoffman, Nancy (2011). Schooling in the Workplace. Harvard: Harvard Educational Publishing Group.

Malcomson, James M., James W. Maw, Barry McCormick (2003). General Training by Firms, Apprentice Contracts, and Public Policy. European Economic Review, 47(2), 197-227.

Maurer, Markus, Philipp Gonon (2013). Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz. Bestandesaufnahme und Perspektiven. Bern: h.e.p. Verlag.

Mühlemann, Samuel, Harald Pfeifer, Günter Walden, Felix Wenzelmann, Stefan C. Wolter (2010). The Financing of Apprenticeship Training in the Light of Labor Market Regulation. Labour Economics, 17, 799-809.

Mühlemann, Samuel, Jürg Schweri, Rainer Winkelmann, Stefan C. Wolter (2007). An Empirical Analysis of the Decision to Train Apprentices. LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations, 21(3), 419-441.

Mühlemann, Samuel, Stefan C. Wolter, Adrian Wüest (2009). Apprenticeship Training and the Business Cycle. Empirical Research in Vocational Education and Training, 1(2), 173-186.

Mühlemann, Samuel, Stefan C. Wolter, Marc Fuhrer, Adrian Wüest (2007). Lehrlingsausbildung – ökonomisch betrachtet. Ergebnisse der zweiten Kosten-Nutzen-Studie. Zürich, Chur: Verlag Rüegger.

Müller, Barbara, Jürg Schweri (2012). Die Betriebe in der dualen Berufsbildung: Entwicklungen 1985 bis 2008. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Ryan, Paul, Stefan C. Wolter (2011). Apprenticeship. In: Erik Hanushek, Stephen Machin, Ludger Woessmann (Hrsg.), Handbook of the Economics of Education, 3, 521-576.

Schellenbauer, Patrik, Rudolf Walser, Daniela Lepori, Beat Hotz-Hart, Philipp Gonon (2010). Die Zukunft der Lehre. Die Berufsbildung in einer neuen Wirklichkeit. Zürich: Avenir Suisse.

Schweizerischer Gewerbeverband (2010). sgv-Berufsbildungsbericht 2010. Bern: Schweizerischer Gewerbeverband sgv.

Schweri, Jürg (2011). Regulierungskosten in der schweizerischen Berufsbildung. Begleitbericht im Hinblick auf eine Regulierungskostenerhebung. Studie im Auftrag des BBT. Zollikofen: EHB.

Schweri, Jürg, Samuel Mühlemann, Yasmina Pescio, Belinda Walther, Stefan C. Wolter, Lukas Zürcher (2003). Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus Sicht Schweizer Betriebe. Zürich, Chur: Verlag Rüegger.

Schweri, Jürg, Barbara Mueller (2007). Why Has the Share of Training Firms Declined in Switzerland? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 2(3), 149-167.

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (2013). Lehrstellenbarometer April 2013. Detaillierter Ergebnisbericht. Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2012). Bürokratiemonitor – 2012. Eruierung von Belastungen aufgrund von Regulierungen in Schweizer Unternehmen. Schlussbericht – Hauptbefragung. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2011). Regulierungs-Checkup. Handbuch zur Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie zur Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.

Strupler, Mirjam, Stefan C. Wolter (2012). Die duale Lehre: eine Erfolgsgeschichte – auch für die Betriebe. Ergebnisse der dritten Kosten-Nutzen-Erhebung der Lehrlingsausbildung aus Sicht der Betriebe. Zürich, Chur: Verlag Rüegger.

Wallart, Nicolas (2011). Stossrichtungen für den Abbau administrativer Hürden. Die Volkswirtschaft, 9-2011, 13-16.

Wettstein, Emil und Philipp Gonon (2009). Berufsbildung in der Schweiz. Bern: h.e.p. Verlag.

Wolter, Stefan C. (2008). Ausbildungskosten und –nutzen und die betriebliche Nachfrage nach Lehrlingen. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9 (Issue Supplement), 90-108.

Wolter, Stefan C., Samuel Mühlemann, Jürg Schweri (2006). Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not. German Economic Review, 7(3), 249-264.

Zuppiger, Bruno (2011). Das KMU-Forum muss aufgewertet werden. Die Volkswirtschaft, 9-2011, 31.