

## Lehrstellen zwischen Konjunktur- und Strukturproblemen

von Prof. Dr. Tilman Slembeck\*

*Der Mangel an Lehrstellen ist in der Schweiz zu einem Dauerthema geworden, das vor dem Hintergrund von mehreren Tausend Jugendlichen, die momentan keine Lehrstelle in Aussicht haben, an Aktualität gewonnen hat. Die bereits vor fünf Jahren lancierte und 1999 eingereichte Lehrstelleninitiative zeigt aber, dass die Problematik bereits seit mehreren Jahren latent ist. Im Hinblick auf die anstehende Abstimmung vom 18. Mai wird die Situation nachfolgend aus ökonomischer Warte analysiert. Es zeigt sich, dass konjunkturelle Einflüsse zwar eine Rolle spielen, die Grundstruktur des Problems aber in einer Art des Marktversagens liegt, die auch in anderen Zusammenhängen auftritt. Dies legt aber nicht zwangsweise einen staatlichen Eingriff nahe.*

### *Angebot und Nachfrage*

Betrachtet man den Lehrlingsmarkt *grundsätzlich*, ist zunächst zu fragen, warum dieser nicht geräumt wird und es zu einem Überschuss des Arbeitsangebots kommt. Ein Grund liegt in einem Mangel an Alternativen zur klassischen Lehrlingskarriere. Für die etwa 80 Prozent eines Jahrgangs, die nach der obligatorischen Schulzeit nicht direkt den Weg über das Gymnasium zu den Hochschulen einschlagen, stellt eine Lehrstelle eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches Berufsleben dar. Ohne abgeschlossene Lehre sind die Einkommensperspektiven deutlich reduziert, bleibt der berufliche Aufstieg oft begrenzt und ist das Risiko der Arbeitslosigkeit erhöht. Ausbildungen *on the job*, wie sie beispielsweise im angelsächsischen Raum üblich sind, stellen weder aus individueller noch aus gesellschaftlicher Perspektive eine valable Alternative zum dualen Berufsbildungssystem der Schweiz dar.

Damit ergibt sich für einen Grossteil der Jugendlichen ein gewisser institutioneller „Zwang zur Lehre“ und rund zwei Drittel der Schulabgänger haben denn auch in der Vergangenheit diesen Weg beschritten. Das in internationalen Vergleichen jeweils gelobte Schweizer System führt aber auch dazu, dass das *Angebot* an Lehrlingen massgeblich durch die Geburtenstärke eines Jahrgangs bestimmt wird. Zahlenmässige Schwankungen der Jahrgangsstärke können deshalb dazu führen, dass die Lehre zumindest zeitweise zum Nadelöhr der Berufsbildung wird. Solange nicht deutlich mehr Jugendliche den direkten Zugang zu den Hochschulen anstreben, bleibt dieser Angebotsdruck bestehen.

Während also das Angebot an Lehrlingen stark durch demographische Entwicklungen und institutionelle Rahmenbedingungen bestimmt wird, ist die entsprechende *Nachfrage* konjunkturellen und z.T. auch strukturellen Einflüssen der Wirtschaft unterworfen. Obwohl die Lehrlinge aufgrund der empfangenen Ausbildungsleistung und geringeren Arbeitsleistung einen vergleichsweise tiefen Lohn erhalten, ist dieser in einem konjunkturellen Wellental nach unten starr und die Ausbildungsleistungen und -aufwendungen der Lehrbetriebe können aufgrund der verlangten Qualität nicht nach unten angepasst werden. Damit unterliegen Lehrstellen prinzipiell den selben konjunkturellen Schwankungen und Inflexibilitäten „nach unten“ wie andere Stellen.

Die Tatsache, dass nicht zuletzt Berufseinsteiger von der schwachen Konjunktur betroffen sind ist ein Hinweis darauf, dass sich die Lehrlingsausbildung für einzelne Betriebe nicht immer rechnen – auch wenn verschiedene Untersuchungen das Gegenteil zu belegen scheinen. So legt die jüngste Studie des BBT (NZZ, 28.3.03) zwar dar, dass die Lehrlingsausbildung für die

Unternehmen *insgesamt* im Durchschnitt höhere Nutzen als Kosten aufweist, doch gilt dies nur etwa für zwei Drittel der Betriebe. Auch weist die Studie richtigerweise darauf hin, dass es unklar ist, „ob zurzeit gerade jene Betriebe eine Lehrlingsausbildung betreiben, bei denen sich eine solche auch lohnt, während die heute nicht ausbildenden Betriebe dies zu Recht *nicht* tun, da die Ausbildung für sie nicht rentabel wäre.“ (Zusammenfassung der BBT Studie, S. 10)

Im Bereich der kaufmännischen Lehre, welche den grössten Anteil an Lehrstellen ausmacht, ist zudem eine anspruchsvolle Reform in Gange, die negative Anreize für Lehrbetriebe mit sich zu bringen scheint. Bei einer Umfrage im Kanton Zürich (NZZ, 11.3.03) gaben denn auch 90 Prozent der Firmen, welche auf eine Nachfrage nach kaufmännischen Lehrlingen verzichteten an, dass dies aus Gründen des erhöhten Arbeits- und Zeitaufwands geschehe und gut 20 Prozent aller Lehrbetriebe mit reduzierter Lehrlingsnachfrage nannten das wirtschaftliche Umfeld als Grund für den Abbau. Insgesamt nahm aber auch die Gesamtzahl der ausbildungswilligen Betriebe in der Schweiz zwischen 1985 und 1995 von 33,5 auf 21,5 Prozent ab, was nicht allein durch konjunkturelle Einflüsse oder jüngst gestiegene Ansprüche im KV-Bereich erklärt werden kann. Vielmehr liegt dem Lehrstellenmangel auch ein strukturelles Problem zugrunde.

### *Fachkräfte als Gemeinschaftsressourcen*

Ausgebildete Fachkräfte mit Lehrabschluss stellen in ökonomischer Terminologie eine sogenannte „Gemeinschaftsressource“ dar. Das im Rahmen der Lehre erbrachte Humankapital kann von einer Vielzahl von Unternehmen einer Branche, und z.T. darüber hinaus, nachgefragt werden. Die Kosten der Erstellung der Ressource werden in Form von Ausbildungskosten durch einzelne Firmen (und Auszubildende) getragen, während der resultierende Nutzen allen Firmen und nicht zuletzt der Gesellschaft insgesamt zugute kommt, indem sich der Pool an ausgebildeten Fachkräften vergrössert.

Gemeinschaftsressourcen unterliegen ganz allgemein der Problematik, dass sie übernutzt werden und die Nutzniesser zu wenig zu ihrer Erhaltung oder Entstehung beitragen. Klassisch ist das Beispiel der Allmende, auf der alle ihre Kühe weiden lassen bis kein Gras mehr wächst. Oder der Gemeindeteich, der leergefischt wird, ohne dass sich jemand um den Nachwuchs an Jungfischen kümmert, solange jedermann freien Zugang zum Teich und seinen Erträgen hat. Für jeden Einzelnen ist es in dieser Situation rational, nur dann Jungfische auszusetzen und sich somit an der Erhaltung der Ressource zu beteiligen, wenn dies auch andere Nutzniesser tun. Der kollektive Nutzen eines gemeinsamen Teichs wird also nicht realisiert und der Markt „versagt“.

Gelöst wird das Marktversagen durch Nichterstellung oder Übernutzung erst, wenn sich die Beteiligten zusammen setzen und eine kollektive, das heisst aber nicht unbedingt staatliche, Lösung bindend vereinbaren. Dabei ist der Gefahr von Trittbrettfahrern, die keinen aktiven Beitrag leisten wollen, vorzubeugen.

Übertragen auf die Lehrstellenproblematik bedeutet dies zugespitzt formuliert, dass zwar alle Firmen ausgebildete Fachkräfte wünschen, aber immer weniger Betriebe bereit sind, die entsprechenden Kosten zutragen. Diese generelle Tendenz ist schon länger absehbar, hat sich aber in den letzten Jahren aufgrund der schwachen Konjunktur, der gestiegenen Anforderungen an die Lehrbetriebe sowie einer wahrgenommenen Abnahme der Qualität verstärkt. So beklagten in der zürcherischen Umfrage gut 30 Prozent der Unternehmen, welche Lehrstellen abgebaut haben, die Lehrlinge hätten den Anforderungen nicht genügt bzw. die Ausbildungsgänge seien von mangelhafter Qualität.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob das Lehrstellenproblem langfristig wieder von selbst verschwinden wird. Zwar ist bei einem konjunkturellen Aufschwung vorübergehend eine deutliche Linderung zu erwarten, doch bleiben die strukturellen Probleme der Gemeinschaftsressource und des Nadelöhrs bei Angebotsschwankungen aufgrund der Jahrgangsstärke tendenziell bestehen. Werden diese demographischen Schwankungen durch unvermeidliche konjunkturelle Schwankungen in der Lehrlingsnachfrage überlagert, kann es in einzelnen Bereichen sogar zu sogenannten „Schweinezyklen“ kommen. Dieses Phänomen ist beispielsweise bei den *Lehrkräften* der Primar- und Sekundarstufe bekannt, wo sich in gewissen Abständen Überschüsse und Mangellagen an Lehrpersonen zyklisch abwechseln, was auf unvermeidliche Koordinationsmängel und mehrjährige Ausbildungszeiten zurück zu führen sind. Werden heute aufgrund der beschriebenen Umstände in einem Bereich wenig Lehrlinge ausgebildet, kann es bei einem Aufschwung zu einem Mangel an Fachkräften kommen, der sich nicht kurzfristig decken lässt, weil die Ausbildungszeiten zwei bis vier Jahre betragen. Ein deutlicher quantitativer Rückgang an Lehrlingen im konjunkturellen Wellental, kann also auch langfristig zu unerwünschten (möglicherweise zyklischen) Schwankungen führen.

Das strukturelle Problem eines möglichen Marktversagens wurde in der Vergangenheit im Rahmen privater, gemeinschaftlicher Lösungen durch Firmen, Verbände und Standesorganisationen angegangen. Vereinfacht gesprochen, hat man sich Lehrlinge „geleistet“ und tat damit etwas Gutes für die Branche und die Wirtschaft insgesamt. Die BBT Studie zeigt entsprechend, dass die Hauptmotive für ein betriebliches Engagement in der Lehrlingsausbildung in Imagegründen und Firmentraditionen liegen, während nur wenige Betriebe Kosten- und Nutzenargumente *direkt* als treibende Faktoren der Lehrlingsausbildung nennen.

Eine erhöhte Wettbewerbsintensität in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft (z.B. Banken und Versicherungen) legt aber nahe, dass Lehrbetriebe den (Ausbildungs)Franken heute und wohl auch in Zukunft zwei mal umdrehen, bevor sie einen Lehrling einstellen. Gemäss BBT Studie sind es insbesondere die grösseren Betriebe mit mehr als 100 Mitarbeitern, für welche positive Nettoerträge der Lehrlingsausbildung erst nach dem Lehrabschluss in Form von tieferen Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten anfallen. Es ist zudem nicht abzusehen, dass sich der Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen bei einer konjunkturellen Erholung allgemein reduzieren wird und damit wiederum genügend Lehrstellen zur Verfügung stehen. Eine baldige Rückkehr zur kooperativen Lösung ist damit ohne weitere Anstrengungen keineswegs sicher.

### *Positive und negative externe Effekte*

Aus volkswirtschaftlicher und nicht zuletzt gesellschaftspolitischer Warte sind neben den rein betrieblichen Aspekten auch weitergehende Wirkungen der Berufsbildung zu berücksichtigen. Bildung, auch Berufsbildung, hat positive externe Effekte für die Gesellschaft. Diese bestehen in einer erhöhten gesamtwirtschaftlichen Produktivität, geringeren ökonomischen Unterschieden und einer Erhöhung des sozialen Friedens durch ausgeglichene Berufs(einstiegs)chancen. Deshalb besteht auch ein gesellschaftliches Interesse an einer Berufsbildungsförderung.

Umgekehrt lässt sich zudem sagen, dass Nicht-Bildung negative externe Effekte für die Gesellschaft mit sich bringen kann. Dies insbesondere im Bereich der Berufsbildung. In einem System, wo die große Mehrheit eine Berufslehre oder eine höhere Schule besucht, haben Jugendliche ohne abgeschlossene Lehre *von Anfang* an geringere Berufsaussichten und neigen zur sozialen Desintegration oder gar Verwahrlosung, wenn sie als ökonomisch und oft auch

sozial schwache Minderheit an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Gelegentlich ist von einer sozialen Zeitbombe die Rede, wenn jedes Jahr mehrere Tausend junge Menschen ohne fachliche Grundausbildung auf den Arbeitsmarkt gelangen. Sofern es sich nicht um ein vorübergehendes Phänomen handelt, können diese negativen externen Effekte – die letztlich auf dem genannten Marktversagen beruhen – in gesellschaftlicher Perspektive nicht ignoriert werden.

### *Lösungsansätze*

Wird ein Marktversagen konstatiert, stellt sich die Frage nach privaten oder staatlichen Lösungen. Die Lehrstelleninitiative propagiert letztere, indem sie einen durch Zwangsabgaben alimentierten Berufsbildungsfonds zur Finanzierung neuer Lehrstellen sowie ein verfassungsmässiges Recht auf eine Lehrstelle vorsieht. Mit einem solchen Ansatz wird einerseits dem traditionellen privaten Engagement der Wind aus den Segeln genommen und andererseits werden einklagbare Rechte geschaffen, die weder die strukturelle noch die konjunkturelle Problematik wirklich lösen können.

Werden Firmen, die keine Lehrlinge ausbilden für ihr „Trittbrettfahren“ durch eine Zwangsabgabe an den Berufsbildungsfonds für ihr Verhalten „besteuert“, bestehen zwar zusätzliche Mittel für staatliche Berufsbildungsangebote, doch führt dies zu einer gänzlich unerwünschten Verlagerung vom dualen zu einem staatlichen Berufsbildungssystem. Betriebe könnten sich gewissermassen von der Lehrlingsausbildung „freikaufen“ und würden gleichzeitig vom Staat entsprechende Angebote verlangen (für welche die Betriebe ja bezahlen). In einem solchen System hätten sowohl die Auszubildenden als auch die Betriebe neue Ansprüche an den Staat, dem nun die zentrale Rolle in der Berufsbildung zukommen würde. Andererseits wäre denkbar, dass die Berufsbildungsabgaben der Betriebe so hoch angesetzt würde, dass es sich betriebswirtschaftlich lohnen würde, Lehrlinge zu beschäftigen, statt die Abgabe zu entrichten. In diesem Falle würden die Firmen zwar Lehrstellen schaffen, doch wäre deren Qualität (z.B. hinsichtlich Betreuung) zu hinterfragen. Stellt eine Firma nämlich nur deshalb Lehrlinge ein, weil sie damit Kosten sparen will und nicht weil sie Lehrlinge ausbilden will, ist dies im Kern die falsche Voraussetzung für eine fruchtbare Arbeits- und Ausbildungsbeziehung. Verstärkte staatliche Kontrollen der Lehrbetriebe wäre die Folge.

Werden Bund und Kantone zudem im Extremfall verpflichtet, in allen Berufsfeldern und für alle Begabungen und Neigungen mindestens so viele Lehrstellen zu schaffen, als nachgefragt werden, ist die Gefahr gross, dass das Problem lediglich auf die Ebene der (jungen) Fachkräfte verlagert wird, weil Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt durch das staatliche „Zwangsangebot“ an Lehrstellen nicht automatisch in Einklang zu bringen sind. Es ist abzusehen, dass in gewissen Bereichen eine ähnliche Situation wie auf manchen akademischen Arbeitsmärkten (etwa für Mediziner) entstehen kann, wo das Angebot die Nachfrage übersteigt und eine „Produktion am Markt vorbei“ augenscheinlich ist. Damit wird ein Marktversagen lediglich durch ein Staatsversagen ersetzt.

Der Gefahr der Arbeitslosigkeit qualifizierter Fachkräfte durch eine fehlgeleitete (Aus)Bildungspolitik könnte rein theoretisch dadurch begegnet werden, dass die Firmen ihren Bedarf an frischen Fachkräften rechtzeitig anmelden und das staatlich verwaltete Lehrstellenangebot entsprechend ausgerichtet wird. Dieses Ansinnen ist allerdings mit zweierlei fundamentalen Problemen behaftet. Erstens müssten die Unternehmen ihren tatsächlichen Bedarf schon mehrere Jahre im voraus kennen. Dies ist schwierig bis unmöglich, denn welche Bank oder Versicherung

hätte ihren *heutigen* Bedarf schon vor vier Jahren mit grosser Treffsicherheit prognostizieren können?

Zweitens müssten die „stellenberechtigten“ Lehrlinge auf die von der Wirtschaft angemeldeten Stellen sachlich und räumlich zugeteilt werden, wodurch die freie Wahlmöglichkeit des Berufs und Arbeitsorts mindestens teilweise entfallen oder erheblich eingeschränkt würde. Diese Art zentralstaatlicher Planung wurde beispielsweise von der deutschen Zentralstelle zur Vergabe von Studienplätzen während langer Jahre zum Leidwesen studentischer Generationen erprobt und ist mit dem Recht auf freie Berufswahl bzw. -ausübung nicht vereinbar. Auch führt ein solches System keineswegs zu einer konjunkturresistenten Lösung. Diese ist, wie im Arbeitsmarkt allgemein, ohnehin nicht erreichbar.

Statt dessen ist weiterhin auf eine primär private Lösung zu setzen. Die Wirtschaftsverbände und Branchenorganisationen *müssen* sich verstärkt engagieren und ihre Mitglieder vermehrt *in die Pflicht nehmen*. Nur durch eine kollektive Lösung, typischerweise auf Branchenebene, kann die strukturelle Problematik überwunden werden, bei welcher alle im „Teich der Fachkräfte“ angeln wollen, aber nur wenige für die „Aufzucht der Jungfische“ besorgt sind. Lokale, ev. kantonale Berufsbildungsfonds sind am ehesten in der Lage, Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen und dabei die unterschiedlichen Bedürfnisse zu berücksichtigen. Ein gesamtschweizerisches System erscheint dazu wenig effizient – insbesondere wenn es, wie Bundesrat Deiss befürchtet (NZZ, 29.3.03), eine „enorme Bürokratie provozieren“ würde. Die Lehrstelleninitiative kann aber einen wichtigen Impuls liefern, indem die Wirtschaft endlich erkennt, dass der öffentliche Druck auf eine Lösung des Lehrstellenproblems wächst und die Gefahr eines staatlichen Eingriffs real ist.

Bei alledem muss der Staat keineswegs abseits stehen. Wenn er erkennt, dass ein starkes gesellschaftliches Interesse an einer Förderung der positiven externen Effekte der Berufsbildung besteht und dass es negative gesellschaftliche Folgen mit schwer abzuschätzenden Langzeitwirkungen heute mehr als früher zu vermeiden gilt, kann der Staat unterstützend wirken, indem er zusätzliche Anreize für ausbildende Betriebe schafft, etwa in Form spezieller Steuererleichterungen oder durch den Abbau administrativer Belastungen und die Schaffung weiterer, qualitativ hochstehender Bildungsangebote in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

\*Der Autor ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität St.Gallen (HSG) und der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHAW).