

Das Marktversagen bei den Lehrstellen

Private Initiativen zur Lösung konjunktureller und struktureller Probleme

Tilman Slembeck*

Am 18. Mai kommt die Lehrstelleninitiative vors Volk. Der Autor des folgenden Artikels argumentiert, dass der Überhang an Lehrlingen auf konjunkturellen und strukturellen Problemen basiert. Das offenkundige Marktversagen sei aber nicht auf staatlichem, sondern vielmehr auf privatem Weg zu lösen. (Red.)



Wo kann Hänschen noch lernen? Das knappe Lehrstellenangebot hat den Ruf nach staatlichen Eingriffen laut werden lassen. Bild (key)

Der Mangel an Lehrstellen ist in der Schweiz zu einem Dauerthema geworden, das angesichts von mehreren tausend Jugendlichen, die momentan keine Lehrstelle in Aussicht haben, wieder 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. Betrachtet man den Lehrlingsmarkt grundsätzlich, ist zunächst zu fragen, warum es zu einem Überschuss des Angebots kommt. Ein Grund liegt in einem Mangel an Alternativen zur klassischen Lehrlingskarriere. Für die etwa 80% 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.

Institutioneller «Zwang zur Lehre»

Für einen Grossteil der Jugendlichen ergibt sich ein gewisser institutioneller «Zwang zur Lehre». 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 zum Nadelöhr der Berufsbildung wird. Während also die Zahl der Lehrlinge stark durch demographische Entwicklungen und institutionelle Rahmenbedingungen bestimmt wird, ist die Zahl der Lehrstellen konjunkturellen Einflüssen der Wirtschaft unterworfen. Die Lehrlingslöhne sind nach unten begrenzt, und die Ausbildungsleistungen und -aufwendungen der Lehrbetriebe können aufgrund der verlangten Qualität nicht nach unten angepasst werden. Damit unterliegen Lehrstellen prinzipiell denselben konjunkturellen Schwankungen und Inflexibilitäten «nach unten» wie andere Stellen.

Übernutzte «Gemeinschaftsressource»

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 lohnt. Zwar legt die jüngste Studie des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (NZZ 28.3.03) dar, dass die Lehrlingsausbildung für die Unternehmen insgesamt im Durchschnitt mehr Nutzen als Kosten aufweist, doch gilt dies nur etwa für zwei Drittel der Betriebe. Insgesamt nahm die Zahl der ausbildungswilligen Betriebe in der Schweiz zwischen 1985 und 1995 von 33,5% auf 21,5% 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. Ausgebildete Fachkräfte mit Lehrabschluss stellen in ökonomischer Sicht eine sogenannte «Gemeinschaftsressource» dar. Das im Rahmen der Lehre gebildete Humankapital kann von einer Vielzahl von Unternehmen 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 der gesamten Gesellschaft 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 des Gemeindeteichs, der leer gefischt wird, ohne dass sich jemand um den Nachwuchs

Schlechte Perspektiven für Sambias Kupferproduzenten

Wenig Erfolge bei der Privatisierung

Das früher zu den grössten Kupferförderern der Welt gehörende zentralafrikanische Sambia kann zwar seine Produktion wieder steigern, doch die Zukunft sieht schlecht aus, da vor allem die grössten Gruben nach fehlgeschlagener Privatisierung wieder in Regierungshand geraten sind. Die Kosten sind zu hoch, die Anlagen veraltet, und das Management ist in den meisten Fällen nicht effizient.

v. r. Johannesburg, Mitte April

Vor drei Jahren hatte im sambischen Kupferbergbau Aufbruchstimmung geherrscht. Alle 1972 verstaatlichten Minen (vorher im Besitz von Anglo American und der britisch-amerikanischen RST-Gruppe) waren im März 2000 privatisiert. Anglo American hatte mehrheitlich die drei grössten Gruben – Konkola, Nchanga und Nam-pundwe – übernommen, die zwei Drittel der Kupferproduktion Sambias stellen. Wenn auch der grösste Kupfertagebau der Welt von Konkola mit einer Ausweitung von 4,5x2,2 km weitgehend ausgebeutet war, so versprach sich Anglo vom Konkola-Deep-Projekt, in das 1 Mrd. \$ investiert werden sollten, doch eine Ausweitung der Förderung, die schnell wieder an das Niveau von 1971 herankommen sollte. Nach 18 Monaten aber stiegen die Südafrikaner aus, weil sich das Ganze doch nicht rentierte.

Wechselnde Besitzer

Auch mit dem indischen Konsortium Binani Industries, welches die Roan Antelope Mining Corporation of Zambia (RAMCZ) kaufte, hatte Sambia kein Glück. War 1997 noch von Binani angekündigt worden, es würden beträchtliche Summen in die bisher kaum ausgebeuteten Minen Baluba und Mulyanshi investiert, um dort 60 000 t Kupfer und 1400 t Kobalt jährlich fördern zu können, so konnte Binani bald nicht einmal mehr die Energiebezüge bezahlen und musste drei Jahre später die Gruben an die Regierung zurückgeben, welche sie gegenwärtig an das in der Schweiz kotierte Unternehmen J&W überträgt. Die Transaktion soll bis 31. Mai beendet sein. J&W ist ein Bergbaukonsortium von Investoren aus Kasachstan, erzielt dort und in anderen ehemaligen GUS-Territorien einen Umsatz von 1 Mrd. \$ und beschäftigt 60 000 Arbeiter. Jetzt übernimmt J&W auch von der südafrikanischen Anglovaal Mining (Avmin) deren nahe gelegene Grube Chambishi Metals, die mehr Kobalt als Kupfer fördert. Auch Avmin wirft das Handtuch, nachdem 135 Mio. \$ Investitionen haben abgeschlossen werden müssen, weil der gewünschte Erfolg nicht eintrat. In den vergangenen 18 Monaten wurde aus der laufenden Produktion ein Verlust von 35 Mio. \$ verzeichnet.

Chambishi zeigt deutlich das Dilemma der sambischen Minen. Die Grube mit einer Jahreskapazität von 6000 t Kobalt und 10 000 t Kupfer sollte 1997 an die kanadische Ivanhoe Capital

an Jungfischen kümmert, solange jedermann freien Zugang zum Teich und zu 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 wird also nicht realisiert, und der Markt «versagt». Gelöst wird das Marktversagen durch Nichterstellung oder Übernutzung erst, wenn sich die Beteiligten zusammensetzen und eine kollektive, das heisst aber nicht unbedingt staatliche Lösung bindend vereinbaren. Übertragen auf die Lehrstellenproblematik, bedeutet dies, zugespitzt formuliert, dass zwar alle Firmen ausgebildete Fachkräfte wünschen, aber immer weniger Betriebe bereit sind, die entsprechenden Kosten zu tragen. Diese generelle Tendenz ist schon länger sichtbar, hat sich aber in den letzten Jahren aufgrund der schwachen Konjunktur, der gestiegenen Anforderungen an die Lehrbetriebe sowie einer wahrgenommenen Abnahme der Qualität verstärkt.

Nichtstaatliche Lösungen sind möglich

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 tendenziell bestehen. Aus volkswirtschaftlicher und nicht zuletzt gesellschaftspolitischer Warte sind weitergehende Wirkungen der Berufsbildung zu berücksichtigen. Bildung 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 Berufschancen.

Umgekehrt lässt sich sagen, dass Nichtbildung negative externe Effekte für die Gesellschaft mit sich bringen kann, vor allem 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 Be-

rufsaussichten und neigen zur sozialen Desintegration oder gar Verwerflichkeit. – 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 die Motivation genommen, und andererseits werden einklagbare Rechte geschaffen, die weder die strukturelle noch die konjunkturelle Problematik wirklich lösen können. Werden Bund und Kantone im Extremfall verpflichtet, in allen Berufsfeldern und für alle Neigungen mindestens so viele Lehrstellen zu schaffen, wie nachgefragt werden, ist die Gefahr gross, dass das Problem lediglich auf die Ebene der (jungen) Fachkräfte verlagert wird. Eine zentralstaatlich geplante Ausrichtung des heutigen Lehrstellenangebots auf die künftige Nachfrage der Wirtschaft nach Fachkräften wäre weder konjunkturresistent noch praktikabel und würde zugleich die freie Wahl von Beruf und Arbeitsort massgeblich einschränken.

Stattdessen 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 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, evtl. kantonale Berufsbildungsfonds sind am ehesten in der Lage, Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen und dabei die unterschiedlichen Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die Lehrstelleninitiative kann aber einen wichtigen Impuls liefern, indem die Wirtschaft endlich erkennt, dass der öffentliche Druck zugunsten einer Lösung des Lehrstellenproblems wächst und die Gefahr eines staatlichen Eingriffs real ist.

Die Rolle des Staates

Bei alledem muss der Staat keineswegs abseits stehen. Er kann 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 hochwertiger Bildungsangebote in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft.

Corp. verkauft werden, die aber im letzten Moment absprang. Daraufhin erhielt 1998 die China Non-Ferrous Metal Corp. den Zuschlag, die aber auch wieder ausstieg und Avmin die Mine übergab. 2000 wurde die Produktion aufgenommen, doch die Kosten überstiegen die erzielten Preise für Kupfer und Kobalt, so dass die Südafrikaner jetzt mit Verlust aussteigen. Auch das kleinere südafrikanische Unternehmen Metorex, das 1997 Chimbuluma South erwarb, kommt allein nicht zu Rande. Um das notwendige Kapi-

Sambias Kupferproduktion

1971	720 000 t	1999	260 000 t	2002	338 000 t
1996	307 000 t	2001	296 000 t		

tal für die Modernisierung aufzubringen, nahm Metorex die staatliche südafrikanische Industrial Development Corporation mit ins Boot, die für ihre Investition von 10 Mio. \$ eine Beteiligung von 35% erhält. Die Grube hat eine Jahreskapazität von 12 000 t Kupfer.

Lediglich das von Glencore International und der kanadischen First Quantum Minerals gebildete Konsortium, das 2000 die Mopani Copper Mines erwarb (mit den Minen Nkana und Mufulira, die fast 30% der sambischen Kupferproduktion erbringen), scheint bisher erfolgreich zu sein. Die damalige Produktion von 7500 t im Jahr wurde bis 2002 auf 110 000 t gesteigert und soll in diesem Jahr weiter auf 140 000 t erhöht werden.

Bankrott droht

Hingegen gerät Konkola Copper Mines (früher Anglo-American-Mehrheit, jetzt wieder in Regierungsbesitz) immer mehr in Schwierigkeiten. Obwohl noch im November 2002 stolz verkündet wurde, dass es 40 potenzielle Käufer gebe, hat sich bisher keiner entschieden. Bei einer Produktion von 222 000 t im vergangenen Jahr wurde ein Verlust von 159 Mio. \$ erzielt. Vizepräsident Neil Bowyer, so berichtet die Zeitung «The Post» in Lusaka, hat in einem Memorandum an die Firmenleitung auf die um 40% gesunkene Produktion im Januar und Februar sowie die desolaten Finanzlage aufmerksam gemacht. Wenn die Produktion nicht steige, drohe in zwei Monaten der Bankrott, da dann die von Anglo American beim Ausstieg hinterlassenen Reserven aufgebraucht seien.

Damit sind die Hoffnungen, dass die Kupferproduktion durch die Privatisierung zu einer Lokomotive der Wirtschaft Sambias werden kann, stark gesunken. Staatspräsident Levy Mwanawasa macht inzwischen die Privatisierung für die wachsende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Armut in seinem Land mitverantwortlich. 110 000 Sambier sind nach der Privatisierung von 257 der 280 staatlichen Unternehmen seit 1992 entlassen worden. Im Kupfergürtel haben durch die Krise im Bergbau etwa die Hälfte der Zuliefer- und Versorgungsunternehmen schliessen müssen. Nur noch 11% der arbeitsfähigen Bevölkerung sind im formellen Sektor beschäftigt, 80% leben in Armut.

Privatisierung gebremst

All dies führt dazu, dass in der Regierung der Widerstand gegen die beabsichtigte Privatisierung auch der Staatsbank National Commercial Bank, des Energieversorgers Zesco und der Telefongesellschaft Zamtel immer stärker wird, auch wenn sich alle einig sind, dass diese Unternehmen sehr schlecht geführt werden. Der Leiter der Privatisierungsbehörde Zambia Privatisation Agency, Andrew Chipwende, hingegen wehrt sich dagegen, die Schuld für die Misere der Entstaatlichung anzulasten. 80% der Beschäftigten in den ehemaligen staatlichen Unternehmen seien überzählig gewesen, und die Kapazitäten seien nur zu 30% genutzt worden. Jetzt aber seien die meisten privatisierten Unternehmen profitabel und wettbewerbsfähig.

Anzeige

HUBLOT
MEISTER seit 1881
JEWELN · UHREN · SILBER
ZÜRICH
Bahnhofstrasse 33 · CH-8001 Zürich

* Prof. Dr. Tilman Slembeck ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen (HSG) und der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHAW).