

# Ineffizienzen bei der Subventionierung beruflicher Weiterbildung

Torberg Falch [NTNU Trondheim – Torberg.Falch@svt.ntnu.no]

Hessel Oosterbeek [UvA Amsterdam – h.oosterbeek@uva.nl]

Häufig werden staatliche Interventionen zur Förderung beruflicher Weiterbildung als unabdingbar dargestellt. In diesem Zusammenhang werden Beihilferegelungen, wie beispielsweise direkte Subventionen, individuelle Lernkonten und Lerngutscheine vorgeschlagen. Hier werden neueste Ergebnisse von Studien beschrieben, die darauf hindeuten, dass derartige Politikmaßnahmen häufig ineffizient sind.

[Übersetzt aus dem Englischen von Constantin Mang.]

## DIE SUBVENTIONIERUNG VON FORTBILDUNGEN VERDRÄNGT PRIVATE INVESTITIONEN

Konzepte für staatliche Förderprogramme zugunsten beruflicher Weiterbildung verharmlosen oder vernachlässigen das Problem, dass diese Subventionen private Investitionen verdrängen. Drei aktuelle Studien zu diesem Thema versuchen den Anteil zu schätzen, den ein Subventionsempfänger bzw. sein Arbeitgeber selbst gezahlt hätte, wenn es keine Subventionierung durch den Staat gegeben hätte. Die erste dieser Studien befasst sich mit einem Pilotprojekt in England für eine Arbeitgeberfortbildung, dem sogenannten „Employer Training Pilots“ (ETP). Die anderen beiden Studien bewerten randomisierte Experimente mit individuellen „Lernkonten“, sogenannten „Individual Learning Accounts“ (ILAs), in der Schweiz und in den Niederlanden. Alle drei Studien stimmen darin überein, dass ein wesentlicher Anteil der Subventionen lediglich private Investitionen verdrängt. Die beiden Studien zu den ILAs zeigen, dass 60 Prozent der Subventionen für Fortbildung von privater Seite übernommen worden wären, hätte es keine staatliche Intervention gegeben. In der Studie zur Arbeitgeberfortbildung in England sind die sogenannten Mitnahmeeffekte sogar noch größer. Die Studien legen nahe, dass der Staat mindestens 2,50 Euro an Subventionen ausgeben muss, damit ein zusätzlicher Euro in die berufliche Weiterbildung investiert wird.

Diese hohe Ineffizienz von Ausbildungszuschüssen und ILAs macht deutlich, dass ein beträchtlicher Anteil der Fortbildung auch ohne staatliches Eingreifen stattfindet. Ansonsten könnten private Weiterbildungsausgaben überhaupt nicht durch Subventionen verdrängt werden. Das hohe Maß an Ineffizienz wird auch durch die geringe Inanspruchnahme von Fortbildungssubventionen und ILAs deutlich. Alle drei Studien kommen zu diesem Ergebnis.

Scheinbar besteht also kein großer unerfüllter Bedarf an beruflicher Weiterbildung. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit der in der Literatur beschriebenen Beobachtung, dass Erträge aus privater Weiterbildung relativ gering sind.

## WOHLFAHRTSVERLUST DURCH BESTEUERUNG

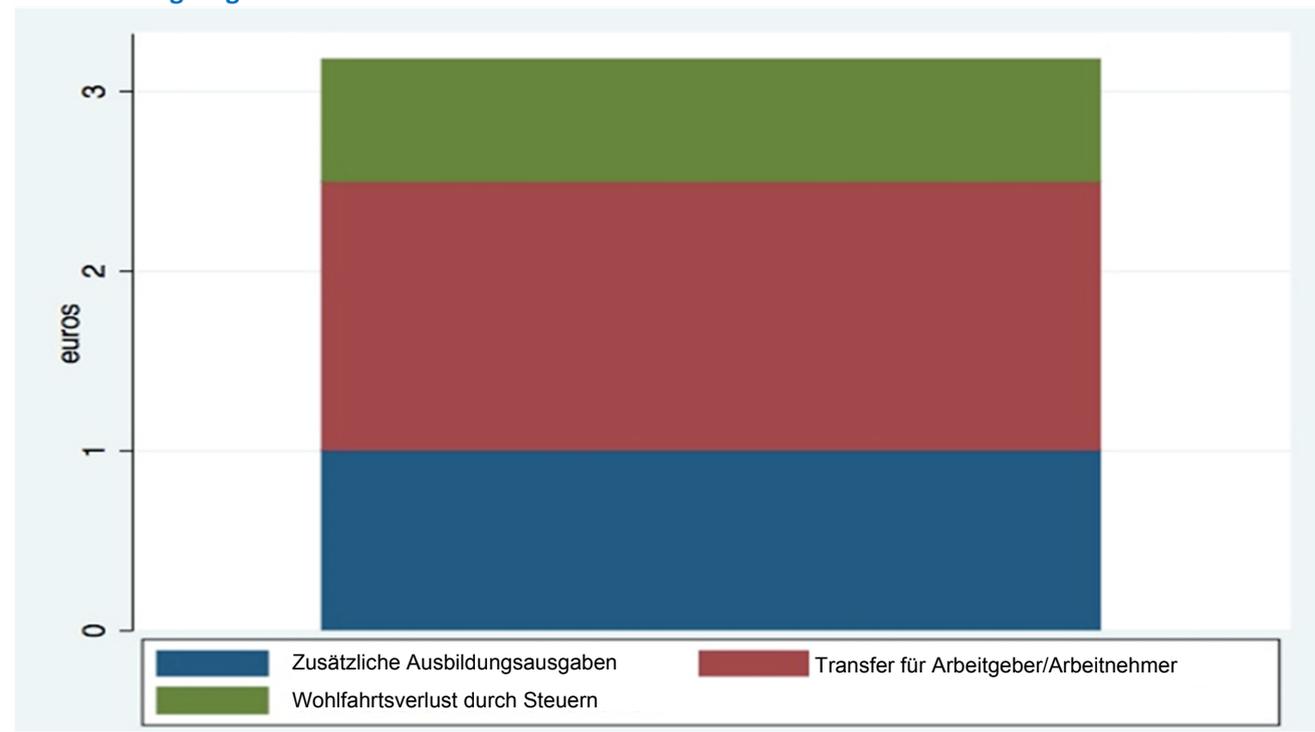
Zusätzlich zum Verdrängungseffekt kommt es außerdem zu einem Wohlfahrtsverlust durch Besteuerung. Um Subventionen gewähren zu können, muss der Staat zunächst Steuern erheben. Dies führt zu Ineffizienzen auf den Gütermärkten oder auf den Märkten anderer Produktionsfaktoren, welche der Besteuerung unterliegen. Tatsächlich gibt es umfangreiche Evidenz über die Wohlfahrtsverluste durch die Zusatzlast der Besteuerung. Vorsichtigen Schätzungen zufolge, kann diese 20 Prozent betragen, andere Schätzungen reichen aber bis zu 75 Prozent.

Mit einem Wohlfahrtsverlust durch die Zusatzlast der Besteuerung von 20 Prozent betragen die Gesamtkosten, die der Gesellschaft durch einen zusätzlichen Euro an Fortbildungskosten entstehen, mehr als drei Euro (vgl. Abbildung). Beruft man sich auf die weniger vorsichtigen Schätzungen hinsichtlich der Ineffizienz von Fortbildungssubventionen und des Wohlfahrtsverlustes durch Besteuerung, so stellen die gesellschaftlichen Gesamtkosten einen noch größeren Betrag da.

## FORTBILDUNGSZUSCHÜSSE HABEN EINEN GERINGEN EFFEKT AUF DIE INANSPRUCHNAHME BERUFLICHER WEITERBILDUNGSANGEBOTE

Oft wird angenommen, dass günstigere berufliche Weiterbildungsangebote nicht ausreichen, um ausreichend starke Anreize für die Wahrnehmung solcher Angebote zu setzen. Instrumente wie Gutscheine und ILAs verdeutlichen den potenziellen Nutzern der Weiterbildungsangebote deutlich ihre höhere Kaufkraft. Dadurch erhofft man sich ein gestei-

### Die gesellschaftlichen Kosten von einem zusätzlichen Euro an staatlicher Förderung für berufliche Weiterbildungsangebote



gertes Bewusstsein der Kandidaten für die Verfügbarkeit und Bedeutung solcher Angebote. Die Ergebnisse aus dem Pilotprojekt ETP in England zeigen tatsächlich, dass die Bereitstellung von Fortbildungsangeboten zu niedrigen Preisen (oder sogar kostenlose Angebote) als Anreiz nicht ausreichen – zumindest nicht für gering qualifizierte Arbeitnehmer, auf die das Projekt vor allem abzielte. Noch erstaunlicher ist es, dass dies der Fall ist, obwohl das Programm Informationen, Empfehlungen und Beratung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beinhaltet.

#### REZIPROZITÄT ALS ALTERNATIVER MECHANISMUS

Diese Ergebnisse stellen die Rolle des Staates bei der Förderung beruflicher Weiterbildung in Frage. Allerdings haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer vielfältige Möglichkeiten, um ein Marktversagen im Weiterbildungsmarkt zu vermeiden. Beispielsweise können sie sich auf Rückzahlungsklauseln oder geschickte Beförderungsregelungen einigen oder ihre Fortbildungsentscheidungen auf Gegenseitigkeit stützen. Rückzahlungsklauseln schreiben den Arbeitnehmern eine Rückzahlung ihrer Weiterbildungs-kosten vor, falls sie das Unternehmen verlassen, welches in ihre Fortbildung investiert hat. Dies sichert Arbeitgeber-investition in

berufliche Weiterbildungen ab. Beförderungs-regelungen können, wenn sie intelligent strukturiert sind, Anreize für Investitionen in berufliche Weiterbildungen setzen. Ein Beispiel hierfür sind sogenannte „Up-or-Out-Klauseln“, die festlegen, dass der Geförderte entweder aufsteigt oder das Unternehmen verlässt. Darüber hinaus könnten Arbeitgeber eher dazu bereit sein, in die Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter zu investieren, wenn sie mit diesen in einem wechselseitigen Verhältnis stehen und sich darauf verlassen können, dass die Arbeitnehmer im Gegenzug das Unternehmen nicht verlassen.

Empirische Untersuchungen belegen, dass solche Lösungen in der Praxis tatsächlich angewandt werden. Eine Studie zeigt beispielsweise, dass Arbeitskräfte, die sich reziprok verhalten (gemessen an der Zustimmung zu der Aussage „Wenn jemand etwas macht, das für Sie zum Vorteil ist, würden Sie demjenigen eine Gegenleistung erweisen, auch wenn dies nicht im Voraus vereinbart wurde?“), eher an Fortbildungen teilnehmen als ihre nicht-reziproken Kollegen. Reziproke Arbeitnehmer besuchen in einem Zeitraum von 12 Monaten mit einer um 15 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einen Fortbildungskurs als nicht-reziproke Arbeitnehmer.

Weitere Details unter: Torberg Falch, Hessel Oosterbeek: *Financing Lifelong Learning: Funding Mechanisms in Education and Training*, EENEE Analytischer Bericht Nr. 10, September 2011, [http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical\\_Reports/EENEE\\_AR10.pdf](http://www.eenee.de/dms/EENEE/Analytical_Reports/EENEE_AR10.pdf).

Europäisches Expertennetzwerk Bildungsökonomik (EENEE)

Gefördert durch die Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur



EENEE-Veröffentlichungen und weitere Informationen unter: <http://www.eenee.org>. – Koordination: Ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Poschingerstr. 5, 81679 München, Tel.: +49-89-9224-1388, E-mail: [eenee@ifo.de](mailto:eenee@ifo.de). © EENEE 2012. Alle Rechte vorbehalten. Die hier vertretenen Meinungen sind die der Verfasser und nicht der Europäischen Kommission.