

# Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft.

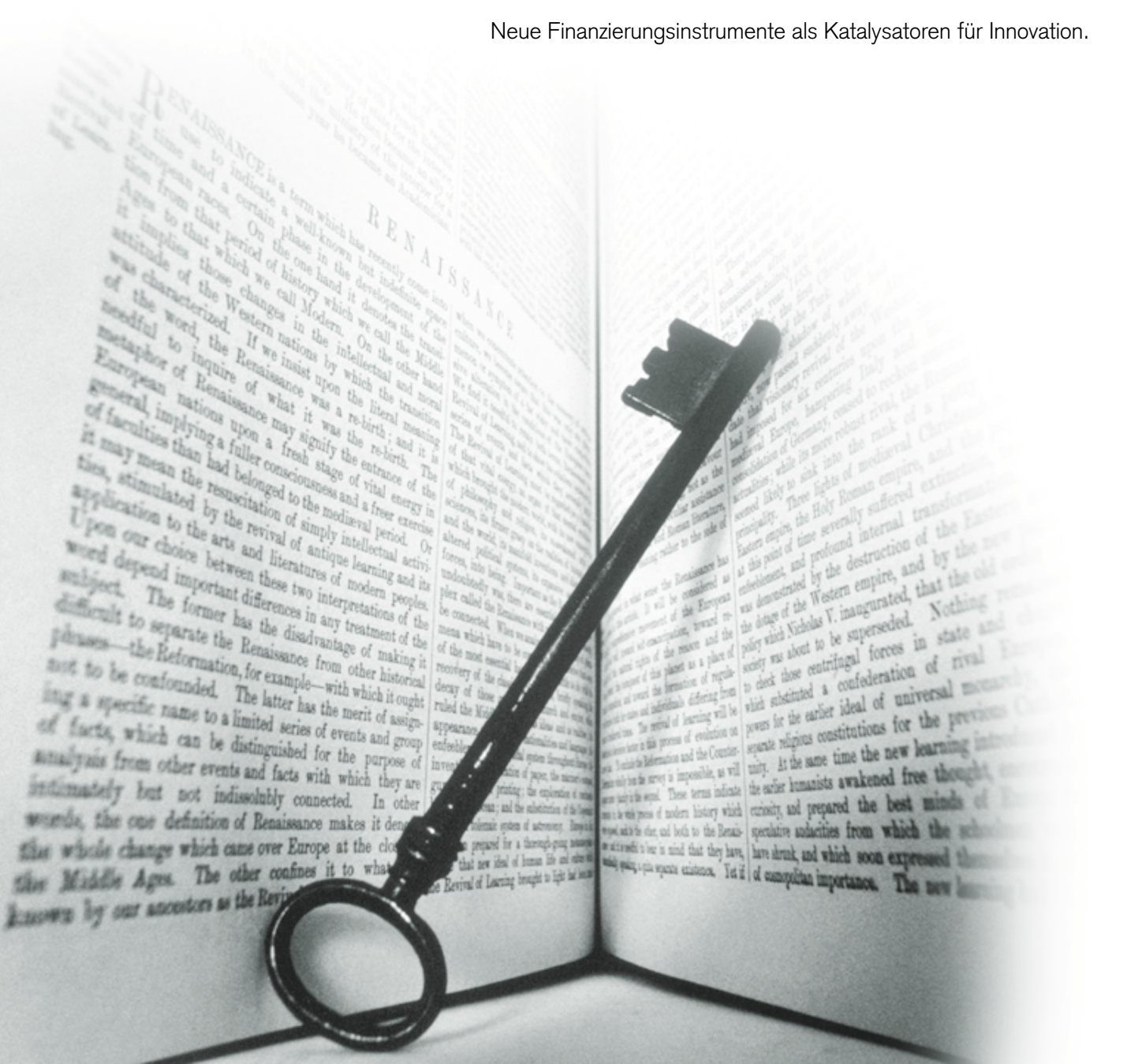
Economic Briefing Nr. 24

Solide Ausgangsbasis – beträchtliches Verbesserungspotenzial.

Metakompetenz – lernen, wie man lernt.

Konkurrenz fördert die Kostenorientierung.

Neue Finanzierungsinstrumente als Katalysatoren für Innovation.



## Inhalt

Management Summary	3
1. Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Schweizer Bildungspolitik	5
Bildung im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Gesellschaft	5
Stärken des Schweizer Bildungssystems im internationalen Vergleich	6
Schwächen des Schweizer Bildungssystems im internationalen Vergleich	7
2. Bildungspolitik im Umbruch	8
Obligatorische Schulbildung	8
Berufsbildung	9
Hochschulbildung	11
Weiterbildung	13
3. Bildungsfinanzierung als Ansatzpunkt für Reformen	15
Der Staat als Akteur in der Bildungspolitik	15
Ausgestaltungsmöglichkeiten der Bildungsfinanzierung	17
4. Würdigung	23
Konkrete Reformvorschläge für die Bildungspolitik	24
Literaturhinweise	26

### Herausgeber

CREDIT SUISSE Economic Research & Consulting  
Postfach 100, CH-8070 Zürich

### Verantwortung für die Reihe Economic Briefing

Cesare Ravara, Telefon +41 1 333 59 12  
cesare.ravara@credit-suisse.ch

### Autoren

Alex Beck, Telefon +41 1 333 15 89  
alex.beck@credit-suisse.ch  
Petra Huth, Telefon +41 1 333 13 65  
petra.huth@credit-suisse.ch  
Manuel Rybach, Telefon +41 1 334 39 40  
manuel.rybach@credit-suisse.ch

### Layout und Grafiken

Helena Rupp, helena.rupp.2@credit-suisse.ch  
Peter Vetsch, Grafik & Typografie, CH-7000 Chur,  
Telefon +41 81 250 10 55, peter.vetsch@bluewin.ch

### Druck

Wyss Offsetdruck, Quellenstrasse 27, CH-8031 Zürich

### Redaktionsschluss

25. Juni 2001

### Erscheinungsweise

Ca. 6 Ausgaben pro Jahr gemäss Aktualität der Themen.  
Für frühere Ausgaben vgl. S. 27.

### Abonnements und Bestellungen

Direkt bei Ihrem Kundenberater oder bei jeder CREDIT SUISSE  
Geschäftsstelle. Interne Bestellungen via HOST mit Mat.-Nr.  
1511701 (HOST: MW01). Abonnements mit Publicode EBD  
(HOST: WR10). Einzelexemplare über EBIC Fax +41 1 333 37 44  
oder e-mail: daniel.challandes@credit-suisse.ch

### Besuchen Sie uns auf dem Internet

www.credit-suisse.ch

Kopien unter Quellenangabe gestattet.

## Management Summary

Investitionen in das **Humankapital** einer Gesellschaft wirken sich positiv auf die gesamte Volkswirtschaft aus. Effiziente Bildungsmassnahmen fördern die Produktivität und stimulieren das Wirtschaftswachstum nachhaltig. Für das Individuum bringen Investitionen in Bildung in der Regel einen besseren Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Arbeit und Information, ein höheres Einkommen und mehr Möglichkeiten, das persönliche Umfeld aktiv zu gestalten. Als kleine, offene Volkswirtschaft mit wenig Rohstoffen ist die Schweiz darauf angewiesen, sich durch ein herausragendes Bildungsniveau im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten.

Das Schweizer Bildungssystem muss sich an die Herausforderungen der Wissensgesellschaft anpassen. Rasch wechselnde Schlüsselqualifikationen sollten ebenso flexibel vermittelt werden wie eigenverantwortliches, lebenslanges Lernen. Dieser Anspruch darf jedoch diejenigen nicht marginalisieren, die zu dieser Art von Selbständigkeit nicht in der Lage sind.

In Kapitel 1.1 werden die Anforderungen an eine zukünftige Bildungspolitik thematisiert. Zentral ist eine Überführung der bestehenden stufenartigen «Lernbiografien» in ein flexibles Modulsystem. Dieses soll einerseits die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Ausbildungsgängen erhöhen und andererseits schnell neue Inhalte aufnehmen. Die sinkende Halbwertszeit des Wissens erfordert zudem vermehrte Methodenkompetenz, d.h. es gilt zu lernen, wie man lernt. Vor diesem Hintergrund untersucht Kapitel 1.2 zunächst die **Stärken** des Schweizer Bildungssystems. In einer internationalen Bestandaufnahme erweist sich der generelle Bildungsstand als gut. Ein vergleichsweise reibungsloser Übergang zwischen Ausbildungszeit und Erwerbsleben zeugt von einem hohen Grad an Abstimmung des Ausbildungssystems auf die qualitativen Erfordernisse des Arbeitsmarktes. Dem werden in Kapitel 1.3 **Schwächen** des Bildungssystems gegenübergestellt. Im Vordergrund steht dabei die quantitative Knappheit an Fachkräften. Hinzu kommen die im internationalen Vergleich langen Ausbildungszeiten und ein stark dezentralisiertes Bildungssystem, das sich auf vielen Bildungsstufen als Mobilitätshindernis auswirkt. Hinsichtlich Lesefähigkeiten unter Erwerbstätigen ist die Schweiz im OECD-Vergleich nur durchschnittlich positioniert. Weitere Schwachpunkte sind die hohe Regulierungsdichte in der Berufsbildung, die ge-

ringe Quote der Hochschulabsolventen und die unterentwickelte Förderung von Hochbegabten. Damit ergibt sich das Bild eines an sich soliden Bildungssystems, das allerdings erhebliche Mängel in zukunftsbestimmenden Schlüsselbereichen aufweist.

### Bildung als Standortfaktor

«Die Bedeutung qualifikatorischer Faktoren nimmt [...] in dem Masse zu, als sich konkurrierende Firmen auf dem Weltmarkt hinsichtlich ihrer technologischen Ausstattung einander immer mehr angleichen, so dass es immer mehr die humanen und organisatorischen Faktoren sind, die über die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit entscheiden.»

(Kuhn W. 1995: Reif für die Inselfertigung, in: Neue Zürcher Zeitung)

Die Schweizer Bildungspolitik ist im Umbruch begriffen. Dies illustrieren Kapitel 2.1 bis 2.4:

- In der **obligatorischen Schulbildung** werden – wie anhand des Beispiels Kanton Zürich gezeigt – gegenwärtig zahlreiche Reformen erprobt. Dazu gehören neue Lernformen genauso wie der Einsatz moderner Informationstechnologien, die Einführung des Fremdsprachenunterrichts in der Grundschule und das Pilotprojekt Begabtenförderung. Positiv ist die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an die Primarschulen vor Ort bei gleichzeitiger Sicherung des Gesamtsystems durch verbindliche Lehrpläne.
- Im neuen **Berufsbildungsgesetz** – konzipiert als Rahmengesetz mit den Kantonen als Umsetzungsinstanzen – werden ähnliche Ziele verfolgt. Die Modularisierung der Lehrinhalte findet durch die Entkoppelung der formalen Bildungswege von den Abschlusszeugnissen statt. Gleichzeitig werden gesamtschweizerische Vorgaben gemacht. Die Aufwandsfinanzierung wird durch ein System von leistungsorientierten Pauschalen abgelöst. Diese Orientierung beim Mitteleinsatz ist grundsätzlich zu begrüßen.
- Die **Fachhochschulen** werden über einen Konzentrationsprozess geschaffen. Ziel ist die Festlegung thematischer Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkte. Wettbewerbliche Elemente zeigen sich im Beitragssystem mit einer nach Fachrichtungen differenzierten Bemessungsgrundlage pro Student. Die Akquisition von Drittmitteln wird durch die Erhöhung der staatlichen Forschungsfinanzierung belohnt. Kritisch zu werten ist die zentralistische Tendenz im Aufbau der

Fachhochschulen, obwohl ein erheblicher Spielraum für dezentrale Lösungen vorhanden wäre.

- Bei den universitären **Hochschulen** gelten die gleichen Finanzierungsprinzipien wie im Fall der Fachhochschulen. In beiden Fällen ist die Bemessung pro Student<sup>1</sup> eher kritisch zu beurteilen, da die Qualität der Lehre mit quantitativen Leistungsvorgaben nicht automatisch kompatibel ist. Die Schaffung der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) bewirkt einfachere Lenkungsmechanismen angesichts einer hohen Zahl von Akteuren. Die SUK ist u. a. zuständig für die Zulassung von neuen Studiengängen und Institutionen. Da sie mehrheitlich aus Vertretern von Hochschulkantonen zusammengesetzt ist, besteht die Gefahr nicht neutraler Entscheidungen.
- **Weiterbildung** erhält durch die Entwicklung hin zu lebenslangem Lernen eine wachsende Bedeutung. Aktuelle politische Vorstösse zielen auf eine breitere Nutzung berufsorientierter und allgemeiner Erwachsenenbildung. Die Finanzierung bekommt so eine Katalysatorwirkung, indem z.B. Bildungsgutscheine eine stärkere Nachfrage bewirken sollen.

Anschliessend an die inhaltlichen Reformen zeigt Kapitel 3.1 auf, dass die Vermittlung veränderter Inhalte über **neue Finanzierungsformen** gefördert werden kann. Der Staat nimmt in der Bildungspolitik einerseits als Leistungsanbieter und andererseits in der Finanzierung eine zentrale Rolle ein. In beiden Funktionen muss er die bildungspolitischen Ziele Chancengleichheit, soziale Kohäsion, Effizienz und Wahlfreiheit berücksichtigen. Dabei kann der Staat die Finanzierungsinstrumente sowohl angebots- als auch nachfrageseitig einsetzen. Angebotsorientierte Instrumente können zweckgebunden oder pauschal ausgerichtet werden. Zweckgebundene Mittel sind an im Voraus definierte Aufgaben gekoppelt. Pauschalsubventionen stehen demgegenüber dem Empfänger zur freien Verfügung. Ihre Ausrichtung kann aber von Leistungsvereinbarungen abhängen. Finanzierungsinstrumente wie Bildungsgutscheine oder Steuergutschriften wirken als Anreize für die Nachfrager, wobei die Steuergutschrift sowohl angebots- wie auch nachfrageorientiert eingesetzt werden kann. So wird sie in der Berufsbildung einerseits immer wieder als Anreiz für Unternehmen diskutiert, um neue Lehrstellenplätze anzubieten. Andererseits wird sie in den USA für einkommensschwache Familien als Mög-

lichkeit zur erhöhten Wahlfreiheit zwischen Schulen eingesetzt.

In Kapitel 3.2 werden diese Instrumente sowie die Bestrebungen zur **Teilautonomisierung von Hochschulen** beschrieben. Ist bei der Steuergutschrift die Bemessungsgrundlage das zentrale Problem, so sind es bei den Bildungsgutscheinen die konkrete Ausgestaltung und die Rahmenbedingungen. Unabhängig von Kosten- und Strukturtransparenz bleibt der Informationsaspekt entscheidend für deren zukünftige Nutzung. Dabei stellen sich auf jeder Bildungsstufe andere Anforderungen an das System. Im tertiären Bereich sind die Pauschalsubventionen zur Autonomisierung der Hochschulen vor allem darauf ausgerichtet, in Forschung und Bildung vermehrte Leistungs- und Wettbewerbsorientierung auszulösen. Die Instrumente tragen dazu bei, dass der bestehende Wettbewerb auf der Basis von Preis und Qualität durch die Schaffung neuer Bildungsangebote ausgedehnt wird.

### **Die These zur Zukunft der Bildungspolitik**

Der Wohlfahrtsstaat hat den Auftrag, **Chancengleichheit** herzustellen sowie über das Bildungssystem bestimmte Werte zu vermitteln. Als Repräsentant des Gemeinwohls steht er für die Integrationsleistung gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen. Er kann aber die Vielfalt und den Wechsel in den Bildungsinhalten kaum noch allein strukturieren und vor allem den Anschluss an die Innovationsdynamik nicht gewährleisten.

Die strukturellen Veränderungen der Bildungsinhalte in der modernen Wissensgesellschaft können durch neue Finanzierungsinstrumente gefördert, aber auch behindert werden. Der Erfolg bildungspolitischer Reformen wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, ein flexibles, modulares System mit Rahmenrichtlinien zu kombinieren, welche die Einhaltung national wie international standardisierter Qualitätskriterien garantieren. In Teilbereichen kann dieser Prozess eine Dezentralisierung sowohl der Entscheidungs- als auch der Umsetzungskompetenzen bedeuten. Er darf aber keine Zersplitterung auslösen. Es geht vielmehr darum, **Spielräume zur Erweiterung des Angebots** bei gleichbleibenden oder sinkenden Kosten auszunutzen. Neue Anbieter und Hochschulen werden sich aus ihrer Leistungsorientierung heraus vermehrt auf bestimmte Inhalte fokussieren, während sie gleichzeitig offen für neue Lehr- und Lernmethoden sein müssen. So wird die Innovation als treibende Kraft eines modernen Bildungssystems gestärkt.

<sup>1</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird durchgehend die männliche Form verwendet. Sie schliesst selbstverständlich die weibliche Form ein.

# 1. Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Schweizer Bildungspolitik

## 1.1 Bildung im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Gesellschaft

Die schweizerische Volkswirtschaft ist vom Wachstum des Dienstleistungssektors und von einer zunehmenden **Wertschöpfungsintensität** geprägt. Für das Bildungssystem leitet sich daraus aus wirtschaftlicher Sicht die Forderung nach Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an qualifizierten Arbeitskräften ab.<sup>2</sup> Mit dem Prozess der Tertiarisierung gehen eine Reihe wirtschaftspolitischer Folgen einher, die mit tradierten gesellschaftlichen Werten nicht automatisch im Einklang

### Anforderungen an eine zukünftige Bildungspolitik

Aus den Bedürfnissen der Wirtschaft entstehend (Arbeitsmarkt im engeren Sinne):

- Flexiblere, durchlässigere und transparentere Ausbildungsgänge zur Behebung des Fachkräftemangels.
- Sinkende Halbwertszeit des Wissens: Neben Fachkompetenz vermehrte Methodenkompetenz (Erkennen von Zusammenhängen, Bewerten und Einordnen von Information) sowie **«Meta-Lernkompetenz»** (lernen, wie man lernt).
- Anpassung der Lehrformen: vermehrte Vermittlung kommunikativer Kompetenzen.
- Früher Umgang mit Informatikmitteln: Integration dieser Mittel in alle Lehrbereiche (e-Learning).
- Förderung der Sprachkenntnisse, vor allem in der Weltsprache Englisch.
- Vermittlung von Mobilität, Internationalität und multikulturellen Kompetenzen.

Aus sozial- und gesellschaftspolitischer Perspektive entstehend (Arbeitsmarkt im weiteren Sinne):

- Unterstützung neuer Erwerbsbiografien durch Angebote im Bereich **«lifelong learning»** (Förderung der Flexibilität, kein «Beruf fürs Leben»).
- Vermittlung bestimmter ethisch-moralischer Werte im Rahmen der Allgemeinbildung.
- Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Kinder unter Beachtung der kulturellen Vielfalt.
- Heranführen breiter Schichten an einen veränderten Zugang zu Wissen (Vermeiden des sogenannten «digital divide»).

stehen. Ein Beispiel ist die zunehmende Bedeutung der Universalsprache Englisch gegenüber den Landessprachen. Die englische Sprachkompetenz erhöht die Möglichkeit, sich in anderen Kulturen eigenständig zu bewegen, kann aber die sprachkulturelle Identifikation mit den anderen Landesteilen beeinträchtigen. Neue Erwerbsformen und volatilere Berufskarrieren erfordern die Fähigkeit zu lebenslangem Lernen, daneben Sozialkompetenzen sowie neue Techniken der Wissensaufnahme und -vermittlung. Das Bildungssystem muss schliesslich gewährleisten, dass diese Fähigkeiten nicht innerhalb einer sozialen «Elite» isoliert werden, sondern durch breite Teile der Bevölkerung umgesetzt werden können. Zentral ist Methodenkompetenz, also die Fähigkeit zum Erkennen von Zusammenhängen, Bewerten und Einordnen von Informationen. Der vermehrten individuellen Selbständigkeit im Umgang mit Wissen liegen Grundwerte einer aktiven demokratischen Gemeinschaft zugrunde, die bereits Kant als eigentlichen Anlass für Bildung sah.

Eng auf gegenwärtige Bedarfssituationen zugeschnittene Ausbildungsgänge sind wegen der langfristigen Umsetzung und der geringen Halbwertszeit dieses spe-

Bildung als Bedürfnis

**«Damit Menschen ihr Leben selbstverantwortlich gestalten und das Gemeinwesen mehr als bisher demokratisch mitbestimmen und mitgestalten können, brauchen sie eine urteilsfähige Allgemeinbildung, die sie in die Lage versetzt, sich ihres Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen.»**

(Immanuel Kant: «Was ist Aufklärung?», Gesammelte Werke, Band VI, Frankfurt a.M.)

zifischen Bedarfs suboptimal. Die **Bedürfnisse der Wirtschaft** ändern sich sehr viel rascher, als das Bildungssystem diese befriedigen kann. Private Anbieter besetzen vor allem Nischen mit vergleichsweise geringen Ausbildungskosten und standardisierbaren Inhalten, wie z.B. Kurse in Unternehmensführung oder Marketing. Das gesamte Bildungssystem ist eher immun gegenüber

<sup>2</sup> Nach Schätzungen des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) besteht in der Schweiz gegenwärtig ein ungedeckter Bedarf von 10 000 professionellen Informatikern. Hinzu kommt ein Ersatzbedarf von 5000 bis 7000 Informatikern pro Jahr. Nur 850 Informatiker schlossen aber 1998 ihre Ausbildung ab, davon lediglich 400 mit Hochschuldiplomen.

Veränderungen in der Bildungsnachfrage und insofern träge. Dies ist aber nicht zuletzt so, weil die meisten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen nur langfristig umgesetzt werden können.

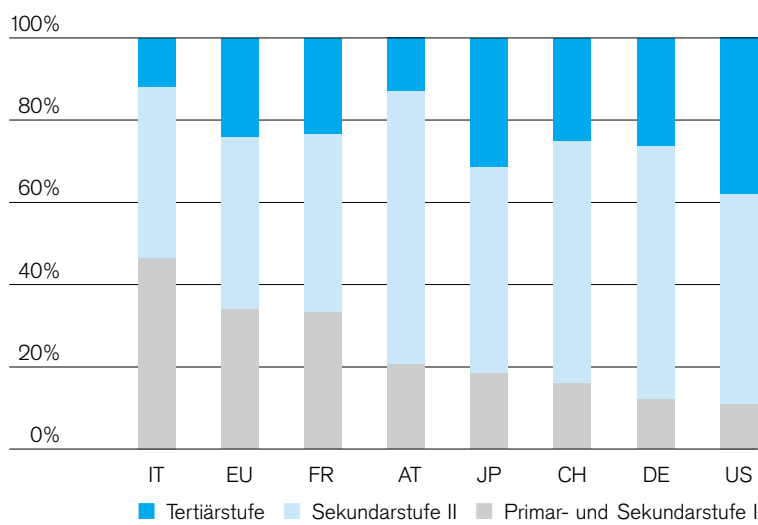
Ein Beispiel ist die nach wie vor hohe Konzentration von Frauen auf bestimmte Ausbildungs- und Berufsfelder. Entsprechende Motivationsänderungen bedingen Jahrzehnte, würden aber im Erfolgsfall das Problem des knappen Arbeitskräftepotenzials in gewissen Sektoren entschärfen. Ein anderes Beispiel ist die Ausbildungssituation der ausländischen Jugendlichen in der Schweiz. Über ein Viertel der 1997 in der Schweiz geborenen Kinder war ausländischen Ursprungs. Ihr Anteil an den in der Schweiz beschäftigten Jugendlichen nimmt zu. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche **Integration** dieser Jugendlichen ist für die Experten der OECD die potenziell grösste bildungspolitische Herausforderung überhaupt.

## 1.2 Stärken des Schweizer Bildungssystems im internationalen Vergleich

### Hoher Bildungsstand

Der Bildungsstand der Schweizer Bevölkerung ist im internationalen Vergleich hoch. Der Anteil derjenigen Erwerbspersonen, die nur die obligatorischen Schulen (also Primar- und Sekundarstufe I) besucht haben, macht in der Schweiz mit 16 Prozent weniger als die Hälfte der entsprechenden Vergleichsquote im EU-Durchschnitt

Figur 1: Internationaler Vergleich des Bildungsstands der 25- bis 64-jährigen Erwerbspersonen



Quelle: OECD 2000, S. 26

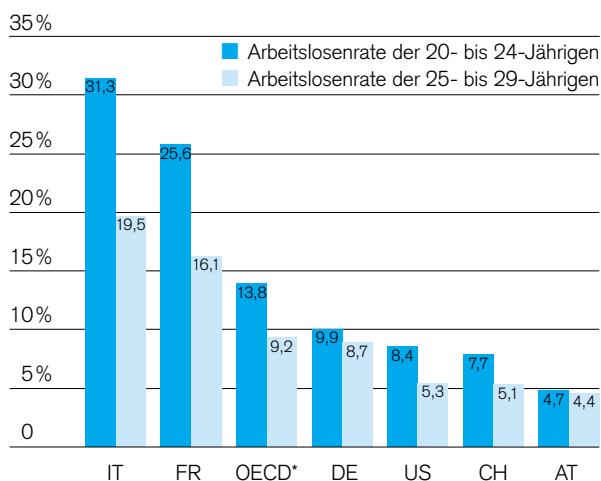
aus (34 Prozent). Der überdurchschnittlich hohe Anteil der Sekundarstufe II (Schweiz: 59 Prozent; EU-Durchschnitt: 42 Prozent) belegt den **hohen Stellenwert der Berufslehre** für das schweizerische Bildungswesen. Über vier Fünftel der Bevölkerung in der Schweiz haben nach der obligatorischen Schulzeit eine weitere Ausbildung absolviert; die meisten haben mit einer Berufslehre abgeschlossen.

In internationalen **Leistungstests** schneiden Schweizer Schüler in der Regel gut bis sehr gut ab. Zwei Tests haben die Leistungen in Mathematik und Naturwissenschaften in der obligatorischen Schulzeit gemessen (International Assessment of Educational Progress II, IAEP II, 1992, und Third International Mathematics and Science Study, TIMSS, 1997). In Mathematik wies im IAEP II kein Land signifikant bessere Werte als die Schweiz auf. Im TIMSS waren, unter Berücksichtigung des Alters, lediglich Singapur, Korea und Japan besser. Im europäischen Vergleich lagen die Schweizer Schüler an der Spitze. In Naturwissenschaften war im IAEP II lediglich Korea signifikant besser als die Schweiz, wohingegen die Schweizer Schüler im TIMSS lediglich durchschnittlich abschnitten. Andere internationale Tests haben gezeigt, dass in der Schweiz am Ende der Sekundarstufe II das mathematische Basiswissen hoch und die naturwissenschaftliche Grundausbildung mittelmässig ist. Vergleichstests bei Maturanden führten zu ähnlichen Ergebnissen. Generell scheinen daher Naturwissenschaften im schweizerischen Bildungssystem einen geringeren Stellenwert zu haben als Mathematik. Bezüglich des Leseverständnisses liegen die Ergebnisse der Schweizer Jugendlichen in internationalen Vergleichstests im oberen Bereich. Nur wenige Länder weisen eine bessere Leistung auf.

### Vergleichsweise reibungslose Übergänge in die Erwerbstätigkeit

Generell kann festgehalten werden, dass das duale Berufsbildungssystem gut auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes abgestimmt ist. Im OECD-Vergleich weist die Schweiz deshalb eine sehr **tiefe Jugendarbeitslosigkeit** auf. Auch die überwiegende Mehrheit der Studienabgänger findet unmittelbar nach Abschluss eine feste Stelle. Von den Universitätsabsolventen des Jahres 1998 waren Mitte 1999 lediglich 4,5 Prozent noch auf Stellensuche, von den Absolventen der Fachhochschulen bzw. Höheren Fachschulen nur 3,7 Prozent. Die Beschäftigungschancen hängen allerdings stark von der gewählten Studien- bzw. Fachrichtung ab.

Figur 2: Jugendarbeitslosigkeit im Vergleich, 1998



Quelle: OECD 2000, S. 271

\*Mittelwert

### 1.3. Schwächen des Schweizer Bildungssystems im internationalen Vergleich

#### Föderale Bildungsvielfalt

Aufgrund der kantonalen Schulhoheit hat die Schweiz 26 verschiedene Bildungssysteme. Die Vielfalt zeigt sich etwa darin, dass die gesamte Unterrichtszeit während der neun obligatorischen Jahre je nach Kanton zwischen 7100 und 8900 Stunden pro Schüler schwankt. Die Dezentralisierung kann aufgrund der Unübersichtlichkeit und des hohen Koordinationsbedarfs Ineffizienz bewirken und isolierten Reformen Vorschub leisten. Zudem erweist sich der bildungspolitische Föderalismus als Mobilitätshindernis, indem er der gegenseitigen Anerkennung bzw. Anpassung von Abschlüssen entgegenwirkt.

#### Später Eintritt in die Berufswelt

Der im internationalen Vergleich späte Schuleintritt und die überdurchschnittlich lange mittlere Studiendauer führen zu einem tendenziell verzögerten Eintritt in das Berufsleben. Anders als die meisten OECD-Länder kennt die Schweiz nur sehr wenige kurze Studiengänge. Deshalb liegt das Durchschnittsalter beim Erlangen des Lizentiats bei über 27 Jahren (nach rund 6 Jahren Studium) und bei 32 Jahren im Falle des Doktorats. Zudem werden steigende Ansprüche von Seiten der Arbeitgeber in Zukunft zu einem **zunehmenden Akademi-beredarf** führen. Dem steht eine relativ geringe Universitätsabsolventenquote verbunden mit langen Ausbildungszeiten gegenüber.

### Unzureichende Lesekompetenzen bei den Erwerbstätigen

Mit Blick auf die Anforderungen der Wissensgesellschaft zählen in erster Linie ausreichende Lesekompetenzen («literacy»), welche in der International Adult Literacy Survey (IALS) unter der Leitung von Statistics Canada und der OECD 1994 in 20 Ländern untersucht wurden. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei der funktionale Analphabetismus.<sup>3</sup> Je nach Kategorie des IALS weisen 6 bis 12 Prozent der erwerbstätigen einheimischen Schweizer Bevölkerung ungenügende Lesekompetenzen auf. Damit liegt die Schweiz lediglich im Mittelfeld der OECD-Staaten. Gerade die Gruppe der Erwerbstätigen schneidet im Gegensatz zu den Jugendlichen eher schwach ab.

### Ungenügende Förderung der Hochbegabten

Gemäss Schätzungen sind rund 10 Prozent aller Kinder in der einen oder anderen Ausprägung ausserordentlich begabt. Heute werden jedoch viele dieser **hochbegabten** Kinder in der Schule unterfordert oder durch mangelnde Unterstützung an der Entwicklung ihres Potenzials gehindert, weil eine entsprechende Individualisierung des Angebots fehlt.

Figur 3: Stärken und Schwächen des schweizerischen Bildungssystems im Überblick

	Stärken	Schwächen
Allgemeines	– Generell hoher Bildungsstand	– Vergleichsweise lange Ausbildungszeiten – Im Mittelfeld der OECD-Länder hinsichtlich funktionalem Analphabetismus – Stark dezentrale Struktur des Bildungswesens als Mobilitätshindernis – Unzureichende Förderung der Hochbegabten
Obligatorische Schulbildung	– Gutes bis sehr gutes Abschneiden in internationalen Leistungsvergleichen in Lesen und Mathematik	– Durchschnittliches Abschneiden in internationalen Leistungsvergleichen in Naturwissenschaften
Berufsbildung	– Geringe Jugendarbeitslosigkeit (Übergang Schule – Berufsleben unproblematisch)	– Knappheit an gut ausgebildeten Arbeitskräften – Hohe Regulierungsdichte
Tertiärstufe	– Geringe Arbeitslosigkeit unter Hochschulabsolventen	– Knappheit an gut ausgebildeten Arbeitskräften – Geringe Hochschulabsolventenquote

Quelle: Eigene Darstellung

<sup>3</sup> Ein funktionaler Analphabet kommt mit einfachen Texten des täglichen Lebens wie Zeitungsmeldungen, Falblättern und Formularen nicht zurecht. Die persönliche Entfaltung wird entsprechend eingeschränkt.

## 2. Bildungspolitik im Umbruch

Gegenwärtig ist in der Schweiz eine Aufbruchstimmung in der Bildungspolitik auszumachen. Auf sämtlichen Ausbildungsstufen finden Reformen statt. Einige davon sind bereits abgeschlossen, während andere sich erst in der Projekt- bzw. Planungsphase befinden.

### **Merkmale und Ziele der Bildungsreformen**

- Erhöhung der Anpassungsfähigkeit des Bildungssystems an gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen durch eine verstärkte Übertragung von Verantwortung an Bildungsträger vor Ort.
- Übergeordnete Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der internen Kohärenz und Zusammenarbeit.
- Schaffung von Transparenz durch verbesserte Vergleichbarkeit von Ausbildungen.
- Schaffung einer breiteren Bildungspalette.
- Einführung wettbewerblicher Elemente im universitären Bereich sowie in der Berufsbildung.

### **2.1 Obligatorische Schulbildung**

Da das Schulwesen in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt, ist die obligatorische Schulbildung in der Schweiz nicht einheitlich festgelegt. Im Rahmen dieser Studie beschränken wir uns exemplarisch auf die [Volkschulreform im Kanton Zürich](#), welche den Kindergarten, die Primarschule und die Sekundarstufe I betrifft. Die Schlussfolgerungen lassen sich hingegen auch auf andere Kantone übertragen.

In 14 verschiedenen Projekten werden im Kanton Zürich Reformelemente erprobt und Neuerungen entwickelt. Die daraus gewonnenen Erfahrungen und Ergebnisse bilden die Grundlage für die Erneuerung der Volksschule. An dieser Stelle sei auf drei dieser Projekte näher eingegangen.

[Teilautonome Volksschulen \(TAV\)](#): Die Idee hinter TAV ist, dass alle Schulen im Rahmen kantonaler Vorgaben mehr Handlungsfreiheit erhalten, um in eigener Verantwortung rechtzeitig und flexibel auf die Bedürfnisse ihrer Gemeinde eingehen zu können. Durch eine Rechenschaftspflicht gegenüber Schulpflege, Eltern und Öffentlichkeit über das Erreichte sowie regelmässige Standortbestimmungen soll die Qualität der Schulen sichergestellt werden.

[Schulprojekt 21](#) bezeichnet einen Schulversuch in den ersten bis sechsten Klassen der Primarschule. In

Ergänzung zum geltenden Lehrplan sollen wichtige Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt werden, welche lebenslanges Lernen ermöglichen. Zu erwähnen sind insbesondere der teilweise Unterricht in englischer Sprache sowie der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien bereits ab der ersten Klasse.

Seit dem Schuljahr 1997/98 besteht das «Pilotprojekt Begabtenförderung in Volksschulklassen in der Stadt Zürich», welches auch unter dem Namen [Univer-sikum](#) läuft. Das Konzept besteht im Wesentlichen darin, dass Hochbegabte zwar grundsätzlich in der Regelklasse belassen, aber an einem halben Morgen pro Woche speziell gefördert werden. Die Rahmenbedingungen für eine Hochbegabtenförderung – für welche es im Unterschied zur Sonderschulung lernschwacher Kinder noch keine gesetzliche Grundlage gibt – sollen im neuen Volksschulgesetz festgelegt werden.

Der Erlass für das neue Volksschulgesetz ist erst für das Jahr 2002 vorgesehen. Die Reformen werden sodann gestaffelt innerhalb von etwa zehn Jahren eingeführt. Dennoch kann aufgrund des Gesetzesentwurfes sowie der bereits laufenden Pilotprojekte eine erste [Beurteilung](#) vorgenommen werden. Grundsätzlich befürworten wir sowohl die Art der Durchführung als auch den Inhalt der Reformen. Im Einzelnen sind dies:

- Die Erprobung im Rahmen von Pilotprojekten.
- Die Einführung neuer Lehrformen wie z.B. klassenübergreifender Projekte und Arbeitsgruppen sowie der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien als Werkzeug und Lernhilfe.
- Die grössere Handlungsfreiheit für Träger vor Ort (teilautonome Schulen) bei gleichzeitiger Sicherstellung der Kohärenz des Gesamtsystems durch verbindliche Lehrpläne für alle Schulstufen.
- Die Einführung des Fremdsprachenunterrichts bereits in der Grundschule.
- Die gezielte Hochbegabtenförderung.

Der Erfolg der Reformen wird massgeblich von der Motivation der Lehrkräfte abhängen. Diesbezüglich fällt auf, dass der Lehrkörper in den Reformen kaum thematisiert wird. Wir sind der Ansicht, dass einer gezielten Lehrerfortbildung sowie der Entwicklung von Leistungslohnsystemen ein zu geringer Stellenwert beigemessen wird. Zudem sollten Reformelemente, die sich in der Projektphase als erfolgreich herausstellen, möglichst rasch und breit umgesetzt werden.



## 2.2 Berufsbildung

Gegenwärtig befindet sich das **neue Berufsbildungsgesetz** (nBBG) in parlamentarischer Diskussion. Mit dem nBBG soll die gesamte Berufsbildung ausserhalb des Hochschulbereichs geregelt werden. Von der Reform sind somit sowohl Teile der Sekundarstufe II (Berufs-/ Fachschulen) als auch der Tertiärstufe (Höhere Fachschulen) betroffen. Ausserdem wird ein stärkerer Bezug zur (beruflichen) Weiterbildung hergestellt.

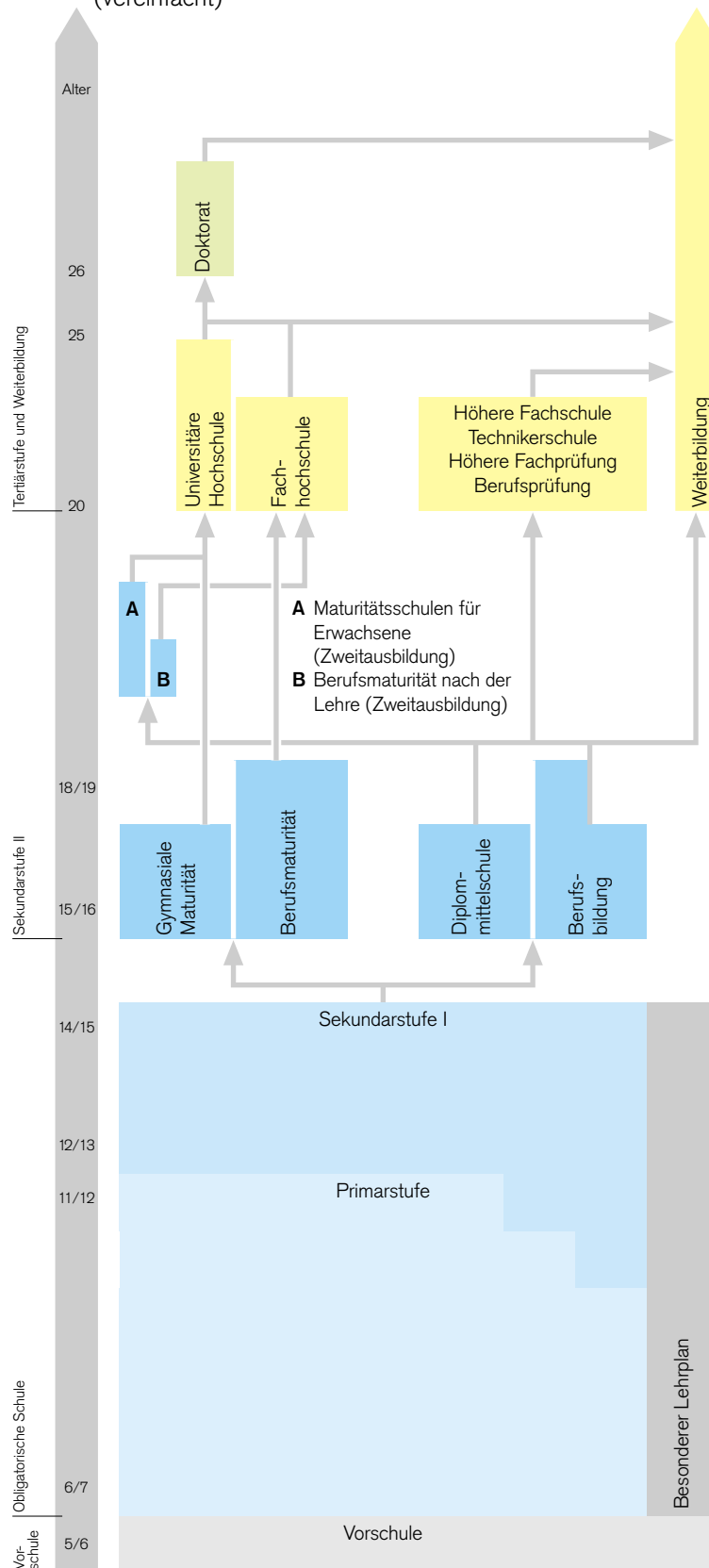
Das nBBG ist als **Rahmengesetz** konzipiert, welches gesamtschweizerische Vorgaben macht. Den Kantonen obliegt die Organisation und Umsetzung der Berufsbildung vor Ort. Die Organisationen der Arbeitswelt sorgen insbesondere für die Bildungsinhalte, welche an Veränderungen in der Gesellschaft und Arbeitswelt angepasst werden sollen. Wichtig sind die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungsgängen sowie die Verbesserung der Transparenz des Berufsbildungssystems.

Das **duale System**<sup>4</sup> in der Berufsbildung wird auf alle Ausbildungsbereiche ausserhalb der Hochschulstufe ausgedehnt. Die Anteile der betrieblichen und schulischen Ausbildung, ihre organisatorische Ausgestaltung und die zeitliche Aufteilung werden nach den Ansprüchen des jeweiligen Berufsbildes bestimmt. Somit wird den Akteuren vor Ort mehr Verantwortung übertragen.

Eine verbesserte Anpassung der Berufsbildung an die Bedürfnisse der Auszubildenden und der Arbeitgeber soll über **neue Bildungsangebote** ermöglicht werden:

- Neben herkömmlichen Lehren soll die sogenannte berufspraktische Bildung als Bildungsweg kürzerer Dauer eingeführt werden. Damit sollen jene 15 Prozent der Jugendlichen besser erreicht werden, die nach der obligatorischen Schule keinen weiteren Abschluss erwerben.
- Neu zu schaffende Berufsfachschulen sollen vermehrt Bildungsmöglichkeiten im Hightech-Bereich und in anspruchsvolleren Segmenten des Dienstleistungssektors erschliessen.
- Unter dem Begriff «höhere Berufsbildung» soll ein eigenständiges Bildungsangebot auf der Tertiärstufe verankert werden. Darunter werden die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie Höhere Fachschulen zusammengefasst.

Figur 4: Das Bildungssystem in der Schweiz 1999/2000 (vereinfacht)



<sup>4</sup> Für die Lehrlingsausbildung bedeutet dies, dass die Ausbildung durch den Lehrbetrieb (praktische Ausbildung) und die Berufsschule (schulische Ausbildung) erfolgt. Knapp zwei Drittel der Jugendlichen absolvieren eine Lehrlingsausbildung gemäss Berufsbildungsgesetz.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesamt für Statistik: Statistisches Jahrbuch 2001, Neuenburg, S. 659.

## Berufsbildungsmodell Dänemark

Als wegweisend wird das duale Berufsbildungssystem von Dänemark betrachtet. Dieses wurde 1999 mit dem Carl-Bertelsmann-Preis zum Thema Berufliche Bildung in der Zukunft ausgezeichnet.

Der dänische Staat hat seine Kontrollfunktion stark zurückgenommen. Er beschränkt sich darauf, Ziele und Rahmenbedingungen festzulegen, welche vorgängig von den Sozialpartnern erarbeitet wurden. Die dänischen Berufsschulen besitzen weitgehende **Budgetautonomie und Gestaltungsfreiheiten** in Bezug auf den Lehrplan. Durch die dezentrale Bestimmung von Ausbildungsinhalten, -formen und -methoden wird der Wettbewerb unter den Schulen gestärkt und die Qualität der Ausbildung gefördert.

Grundlage der Berufsbildung sind schulische und betriebliche Ausbildungsperioden, in welchen fachliche Qualifikationen und Allgemeinwissen vermittelt werden. Auszubildende haben zunächst die Wahl zwischen sieben Berufsfeldern, in welchen sie eine Grundausbildung erhalten. Für die anschliessende spezialisierende Hauptausbildung muss ein Ausbildungsvertrag mit einem Betrieb abgeschlossen werden. Betriebe sind verpflichtet, sich an der Aufstellung eines Bildungsplanes für die Auszubildenden zu beteiligen. Auch während der Schulperiode muss eine Ausbildungsvergütung ausgerichtet werden, welche durch obligatorische Arbeitgeberbeiträge finanziert wird.

In der beruflichen Hauptausbildung kann zwischen 85 Ausbildungsgängen gewählt werden. Der **modulare Unterricht** ermöglicht ein hohes Mass an Flexibilität sowohl in der Ausbildungsdauer als auch für die Erstellung eines individuellen Ausbildungsplans.

Ein wesentliches Merkmal des nBBG ist die **Entkopplung** der formalen Bildungswege von den Abschlusszeugnissen. Somit ist es möglich, mit unterschiedlichen Bildungsgängen zu gleichen Abschlüssen zu kommen. Ein wichtiges Element stellen dabei Baukastensysteme als neue Qualifikationsform dar: Ein Ausbildungsgang wird in abgeschlossene Lerneinheiten (Module) gegliedert. Durch die Modularisierung kann ein Abschluss etappenweise erworben werden; bereits erbrachte Leistungen werden anerkannt.

Eine weitere Änderung betrifft die **Finanzierung** der Berufsbildung. Das gegenwärtige System der anrechenbaren Kosten, d.h. eine am Aufwand orientierte Subventionierung, wird durch ein System von leistungsorientierten Pauschalen abgelöst. Die Pauschalen werden ergänzt durch befristete Innovationsbeiträge (z.B. für Pilotprojekte und Studien) sowie eine Abgeltung für besondere Leistungen im öffentlichen Interesse. Schliesslich können privatwirtschaftliche branchenbezogene Ausbildungsfonds geschaffen werden. Über diese sollen Unternehmen, die sich nicht selbst in der be-

ruflichen Grundausbildung engagieren, mittels sogenannter Solidaritätsbeiträge an deren Kosten beteiligt werden. Der Bund kann entsprechende Fonds für allgemeinverbindlich erklären.

Grundsätzlich fällt die **Beurteilung des nBBG** positiv aus. Ein grosser Nachteil des geltenden Berufsbildungsgesetzes ist die enorme Regulierungsdichte und damit verbunden die mangelhafte Anpassungsfähigkeit an die dynamischen Entwicklungen in Gesellschaft und Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund sind die durch das nBBG angestrebte Erhöhung der Durchlässigkeiten und die Verbesserung der Transparenz sehr zu begrüssen. Da das nBBG als Rahmengesetz konzipiert ist, wird dessen Erfolg entscheidend von der konkreten Umsetzung durch die Träger der Berufsbildung abhängen.

Die breite Zustimmung zur Stossrichtung der Reform in der Vernehmlassung lässt darauf schliessen, dass der Spielraum für eine flexible, selbstverantwortliche und bedürfnisgerechte Ausbildung auch genutzt wird. Als Beispiel sei hier die Aussage der Schweizerischen Modulzentrale Modula<sup>5</sup> im Zusammenhang mit der Entkoppelung von formalen Bildungswegen und Abschlusszeugnissen genannt, wonach sich die Modularisierung in der Berufsbildung etablierte und rasch ausbreitete. Diese Entwicklung ist sehr positiv zu bewerten, da sie den zunehmenden **Patchwork-Biografien** Rechnung trägt und die Durchlässigkeit und Flexibilität fördert. Einzelne Module können Bestandteil mehrerer Berufe sein, also flexibel kombiniert werden. Dadurch reduzieren sich auch die Bildungsinvestitionen, welche bis anhin mit einer beruflichen Neuorientierung bzw. -ausbildung angefallen sind (siehe «Berufsbildungsmodell Dänemark»).

Die Einführung von neuen Bildungsangeboten ist zu begrüssen. Zum einen berücksichtigt sie vermehrt den Grundsatz, dass jede Person die Ausbildung bekommen soll, die ihren Fähigkeiten und Neigungen am besten entspricht. Zum anderen besteht Anreiz für Unternehmen, sich vermehrt in der Berufsbildung zu engagieren.

Bei der Finanzierung ist zu erwarten, dass der Wechsel von der **Aufwand- zur Leistungsorientierung** einen effizienteren Einsatz der verfügbaren Mittel zur Folge haben wird. Allerdings ist bei der Schaffung von bran-

<sup>5</sup> Die Schweizerische Modulzentrale Modula besteht seit Anfang 2000 als Verein. Im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) führt der Verein das Projekt und die Institutionalisierung des Baukasten-Modulsystems durch.

chenbezogenen Ausbildungsfonds Vorsicht geboten. Die Errichtung eines Berufsbildungsfonds basiert auf der Annahme, dass Unternehmen von Ausbildungsleistungen anderer Unternehmen einen Nutzen ziehen können, ohne sich selbst an den Ausbildungskosten zu beteiligen. Das Unternehmen würde somit von positiven externen Effekten profitieren. Es ist aber genauso gut möglich, dass ein Betrieb aus seinem Engagement einen Kostenvorteil erlangt, wenn beispielsweise produktive Leistungen von relativ kostengünstigen Arbeitskräften (d.h. den Auszubildenden) ausgeführt werden. Potenzielle Vor- und Nachteile dürften sich nur sehr schwer pauschalisieren lassen. Bevor ein solcher Fonds für allgemeinverbindlich erklärt wird, sind deshalb Aufwand und Ertrag in der Berufsbildung zu erforschen. Falls keine oder nur geringe externe Effekte auszumachen sind, würde ein gemeinsamer Fonds unerwünschte Struktureffekte durch ein fehlgeleitetes Umlagesystem zur Folge haben.

### 2.3 Hochschulbildung

Die Hochschulbildung wird auch unter dem Begriff Tertiärstufe zusammengefasst. Dabei kann unterschieden werden zwischen Fachhochschulen und universitären Hochschulen.

#### Fachhochschulen

Das übergeordnete Ziel der Fachhochschulreform ist die Schaffung eines zu den bestehenden Universitäten komplementären, leistungsfähigen Hochschulbereichs. Mit dem [Fachhochschulgesetz](#) vom 9. Oktober 1995 wurde die Grundlage für den Aufbau eines neuen Hochschultyps geschaffen. Die Fachhochschulen werden als gleichwertige, aber andersartige Partner der Universitäten betrachtet: gleich im Sinne des Bildungsauftrags mit Elementen einer beruflichen Allgemeinbildung, anders im Sinne einer stärkeren Ausrichtung auf die Praxis sowie einer raschen Transformation von neuem Wissen in konkrete Problemlösungen.

Der Aufbau der Fachhochschulen ist zurzeit in vollem Gang und soll bis Ende 2003 abgeschlossen sein. Geschaffen werden sie primär über einen [Konzentrationsprozess](#): Einerseits werden bisherige Höhere Fachschulen in grösseren Regionen zusammengelegt, andererseits werden Studiengänge zusammengefasst. Dadurch soll die kritische Masse erreicht werden, um neue Angebote zu ermöglichen. Der Bundesrat hat bisher für sieben Fachhochschulen die Genehmigung zur Führung und Errichtung erteilt.

Durch die Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 8. Oktober 1999 wird der Aufbauprozess mit klaren, qualitativ ausgerichteten Vorgaben unterstützt. Zudem wird eine teilweise [leistungsbezogene Subventionierung](#) eingeführt. Die Subventionen setzen sich neu wie folgt zusammen:

- Für die Lehre werden Beiträge pro Student ausgerichtet. Die Höhe der Beiträge wird nach Studiengängen differenziert.
- Bei der Forschungsfinanzierung wird die Akquisition von Drittmitteln berücksichtigt. Der Beitrag steigt dadurch mit den selbsterarbeiteten Mitteln.
- Für den Aufbau von Forschungs- und Weiterbildungskompetenz können Beiträge an Qualifizierungsmaßnahmen entrichtet werden.

Das Studium an einer Fachhochschule bedingt in der Regel ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (Berufslehre oder Berufsfachschule) und eine Berufsmatura.<sup>6</sup>

Durch die Schaffung von Fachhochschulen wird zum einen die in der Schweiz bestehende Lücke hinsichtlich einer [praxisbezogenen Hochschulbildung](#) geschlossen. Zum anderen erhalten Personen mit einer Berufsmatura Zugang zum Hochschulbereich. Dadurch dürfte sich mittel- bis längerfristig die Quote der Hochschulabsolventen erhöhen.

Ein besonderer Fortschritt im Fachhochschulgesetz ist die Einführung wettbewerblicher Elemente in der Mittelzuteilung. Ob sich die Anzahl Studenten als Bemessungsgrundlage für eine leistungsorientierte Subventionierung der Anbieter eignet, ist allerdings fraglich. Möglicherweise werden dadurch falsche Anreize betreffend der Qualität der Ausbildung gesetzt. Als Alternative sollte der Wechsel von der Angebots- zur Nachfragesubventionierung näher geprüft werden (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.2).

Die Fachhochschulen sollen thematische [Ausbildungs- und Forschungsschwerpunkte](#) bilden, um eine bestimmte kritische Grösse zu erreichen und sich wirkungsvoll profilieren zu können. Diese Zielsetzung setzt tiefgreifende Strukturanpassungen voraus. Die Art und Weise der erfolgten Konzentrationsbildung ist allerdings kritisch zu hinterfragen. Unserer Ansicht nach erfolgt die Zusammenlegung von ehemaligen Höheren Fach-

---

<sup>6</sup> Die Einführung der Berufsmatura wurde 1993 beschlossen; sie wurde sukzessive realisiert. Sie erweitert somit – neben der gymnasialen Matura – den Zugang zu einer Hochschulbildung.

schulen und Studiengängen zu sieben Fachhochschulen zu zentralistisch. Die Strukturen werden dadurch exogen bestimmt, obwohl ein erheblicher Spielraum für einen dezentralen Anpassungsprozess bestünde. Zur Erfüllung der mit dem Status einer Fachhochschule verbundenen gesetzlichen Auflagen wären die Höheren Fachschulen gezwungen, strategische Allianzen und Kooperationen einzugehen oder zu fusionieren. Die Anpassungsprozesse würden durch die wettbewerblichen Elemente in der Mittelzuteilung unterstützt: Wer mehr Drittmittel akquiriert oder mehr Studierende anlockt, erhält auch mehr Mittel. Die Vorteile einer dezentralen Restrukturierung liegen darin, dass der Aufbau der Fachhochschulen aufgrund reduzierter Widerstände reibungsloser erfolgen würde sowie die produktive und allokativen Effizienz besser gewährleistet wären.<sup>7</sup>

### Universitäre Hochschulen

Um die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen auf der Hochschulstufe zu verbessern, wurde das Hochschulgesetz total revidiert. Ergebnis ist das Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 ([Universitätsförderungsgesetz, UFG](#)).

Auf der Ebene Organisation und Strukturen wird durch eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen die [Schweizerische Universitätskonferenz \(SUK\)](#) geschaffen, welche die Hochschulkonferenz ablöst. Die SUK erlässt Rahmenbedingungen über die Studienrichtzeiten und ist für die Anerkennung von Studienleistungen und Studienabschlüssen ebenso zuständig wie für die Anerkennung von Institutionen und Studiengängen (auf Antrag eines unabhängigen Organs).

Auf der Ebene der Finanzierungsinstrumente des Bundes kommt es zu einer Verlagerung von der aufwandorientierten zur stärker [leistungsbezogenen Bemessung der Grundbeiträge](#). Bemessungsgrundlage für die Finanzierung der Lehre ist die Anzahl der Studierenden. Bei der Forschungsfinanzierung werden Forschungsleistungen und die Akquisition von Drittmitteln berücksichtigt. Zusätzlich zu den Grundbeiträgen werden Innovationen und Kooperationen unter den Universitäten durch projektgebundene Beiträge gefördert.

<sup>7</sup> Die produktive Effizienz ist gewährleistet, wenn das Angebot zu den geringstmöglichen Kosten erfolgt; die allokativen Effizienz ist gewährleistet, wenn das Angebot die Präferenzen der Nachfrage widerspiegelt.

### Die Erklärung von Bologna

Am 19. Juni 1999 haben die Erziehungs- und Bildungsminister aus 29 europäischen Ländern die Erklärung von Bologna unterzeichnet. Die Erklärung bezweckt, die Mobilität unter Studierenden, Lehrenden und Forschenden zu erleichtern sowie den Wettbewerb unter den europäischen Universitäten zu fördern. Zu diesem Zweck sollen in den mittlerweile 32 Signatarstaaten [vergleichbare Studienstrukturen](#) und Ausbildungsstandards geschaffen und ein europaweit geltendes Kreditpunktesystem, das European Credit Transfer System, eingeführt werden. Zur Qualitätssicherung werden gemeinsame Kriterien und Methoden entwickelt.

Die Studiengänge gliedern sich in ein dreijähriges Grundstudium mit Bachelor-Abschluss sowie den darauf aufbauenden Master-Abschluss. An universitären Hochschulen dürfte der Master-Abschluss Standard, bei Fachhochschulen der Bachelor die Regel werden. In der Schweiz stimmen bereits die ETH Zürich sowie die Universitäten Basel, St. Gallen und Luzern ihre Studiengänge auf das neue System ab. Die Einstufungen sind nicht unumstritten und erfordern erhebliche Anpassungen des Studienaufbaus. Die Umsetzung bietet jedoch eine Chance, das Hochschulsystem zu überprüfen und zu modernisieren.

Die eidgenössischen Räte haben die Gültigkeit des UFG auf acht Jahre beschränkt. Gleichzeitig haben sie den Bundesrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen [Hochschulartikel auf Verfassungsebene](#) vorzubereiten. Der Hochschulartikel soll es dem Bund unter anderem erlauben, zusammen mit den Kantonen eine umfassende schweizerische Hochschulpolitik zu betreiben und für alle Hochschulen verbindliche Regeln aufzustellen. Dadurch sollen die Universitäten stärker vernetzt und der Wettbewerb um öffentliche Gelder intensiviert werden.

Wie beim Berufsbildungs- und dem Fachhochschulgesetz ist auch hier die Einführung von wettbewerblichen Instrumenten in der Mittelzuteilung positiv hervorzuheben. Dies dürfte den angestrebten Wettbewerb unter den Universitäten fördern und längerfristig zu einer [Qualitätsverbesserung](#) beitragen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich die Anzahl Studierender als Bemessungsgrundlage für eine leistungsorientierte Finanzierung eignet. Insbesondere im universitären Bereich dürften quantitative Kriterien nur schwer auf Quali-

tät bzw. Leistung schliessen lassen, da Lehre und wissenschaftliche Forschung eng miteinander verbunden sind.

Die Schaffung der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) bewirkt eine Vereinfachung der Lenkungsmechanismen auf institutioneller Ebene. Dies ist vorteilhaft, da die Führungsstrukturen und Entscheidungsmechanismen im aktuellen System so komplex geworden sind, dass sie von Uneingeweihten kaum mehr durchschaut werden können.

Hingegen sehen wir Probleme, welche sich als Folge der Zusammensetzung der SUK ergeben können. In dieser sind nämlich mehrheitlich die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone vertreten. Somit stellt sich die Frage der **Neutralität** bei den Akkreditierungsentscheiden bezüglich Institutionen und Studiengängen (vgl. Kapitel 3.2, «Die erste private Medizinfakultät»).

## 2.4 Weiterbildung

Unter Weiterbildung wird die Wiederaufnahme oder Fortsetzung des Lernens nach dem Abschluss einer ersten Bildungsphase in Schule, Hochschule oder Beruf verstanden. Sie hat zum Ziel, die erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten zu erneuern und zu erweitern oder neue Fähigkeiten zu erlernen.

In der Weiterbildung wird unterschieden zwischen **berufsorientierter Weiterbildung** und **allgemeiner Erwachsenenbildung**. Die Unterstützung bzw. Förderung letzterer liegt in der Kompetenz der Kantone. Als Folge sind Förderungsstrukturen und Angebote zur allgemeinen Erwachsenenbildung in den Kantonen sehr unterschiedlich. Die berufsorientierte Weiterbildung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundes und wird im neuen Berufsbildungsgesetz geregelt.

Weiterbildung reicht von der autodidaktischen Fachlektüre bis zu organisiertem Lernen in Kursen und Lehrgängen. Anzumerken ist, dass der Besuch ein und desselben Kurses beruflich oder allgemeinbildend motiviert sein kann. Somit wird es immer schwieriger, eine scharfe Grenze zwischen berufsorientierter und allgemeiner Erwachsenenbildung zu ziehen.

Bisher hat der Staat die Weiterbildung eher zurückhaltend unterstützt. Die **Kosten** werden häufig vollständig privat getragen, also vom Bildungsnachfrager oder dem Arbeitgeber. Mit der zunehmenden Notwendigkeit lebenslangen Lernens hat die Weiterbildung stark an Bedeutung gewonnen, was sich in jüngster Zeit in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen geäussert hat.

Wichtiger Auslöser der breit geführten Diskussion ist ein Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur aus dem Jahr 1997. Darin wird der Bundesrat aufgefordert, einen Bericht über Situation, Entwicklung, Förderungsbedarf und Massnahmen in der Erwachsenenbildung aus Sicht des Bundes zu erarbeiten. Der Expertenbericht liegt seit November 1998 vor. Des Weiteren hat der Bundesrat im September 2000 den Bericht «Elemente einer Bundespolitik für die Weiterbildung in der Schweiz» verabschiedet. Als Grundsätze zur Stärkung der Weiterbildung werden darin die Schaffung klarer Rechtsgrundlagen, die Verbesserung der Chancengleichheit, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit, eine **Modularisierung** der Weiterbildung sowie ein verstärktes finanzielles Engagement genannt. Als Sofortprogramm unterstützt der Bundesrat die Gründung des «Forums Weiterbildung Schweiz». Dessen Hauptaufgaben sind die Schaffung von Transparenz in der Erwachsenenbildung, die Koordination der daran Beteiligten, die Qualitätssicherung der Angebote sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für eine künftige Weiterbildungspolitik.

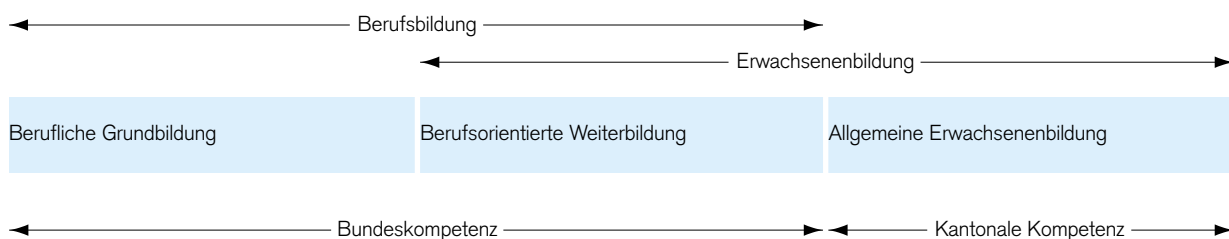
Lebenlanges Lernen als Herausforderung für das Bildungssystem

«Das aktuelle Bildungssystem in der Schweiz ist weit davon entfernt, der wachsenden Bedeutung lebenslangen Lernens Rechnung zu tragen.»

(Gonon/Schläfli 1998)

Eine Ständesinitiative des Kantons Solothurn hatte zum Ziel, die Beteiligung der gesamten Bevölkerung an der Weiterbildung zu erhöhen. Sie verlangte ein verstärktes Engagement des Bundes in der Weiterbildung sowie die Ausarbeitung von Modellen, welche aufzeigen, wie die Förderung durch die öffentliche Hand künftig vermehrt **nachfrageorientiert** erfolgen kann. Die eidgenössischen Räte lehnten die Initiative ab; gleichzeitig wurde der Bundesrat aber aufgefordert, einen Bericht über Möglichkeiten der nachfrageorientierten Weiterbildung auszuarbeiten. Ein wichtiger Grund für die Ablehnung der Initiative war, dass im neuen Berufsbildungsgesetz nicht mehr von einer beruflichen, sondern von einer berufsorientierten Weiterbildung gesprochen wird. Dieser weit gefasste Begriff soll dem Bund erlauben, lebenslanges Lernen breiter und besser zu fördern. Dabei sollen Projekte evaluiert und unterstützt werden, die in Richtung

Figur 5: Zuständigkeiten in der Weiterbildung



Quelle: Bericht des Bundesrates (2000), S. 11

nachfrageorientierter Finanzierung gehen. Im neuen Berufsbildungsgesetz ist zudem vorgesehen, dass private Anbieter nicht im Wettbewerb benachteiligt werden dürfen. Daher müssen öffentliche Anbieter, welche in Konkurrenz zu nichtsubventionierten privaten Anbietern stehen, für ihre Angebote der berufsorientierten Weiterbildung Marktpreise verlangen.

Die Bedeutung der Weiterbildung für lebenslanges Lernen ist unbestritten und erkannt. Wichtig erscheint vor allem, dass möglichst alle Personen über gleiche Chancen in der Weiterbildung verfügen. In dieser Hinsicht besteht ein grosser **Handlungsbedarf**: Gegenwärtig beträgt die Beteiligung an der Weiterbildung der Erwachsenen in der Schweiz lediglich rund 40 Prozent. Es bilden sich überwiegend Personen mit bereits hohem Bildungsstand weiter. Da die berufliche Weiterbildung oft durch den Arbeitgeber initiiert und (mit-)finanziert wird, sind wenig qualifizierte Arbeitnehmer, nicht im Erwerb stehende Personen oder Arbeitslose von der Weiterbildung vielfach ausgeschlossen. Insgesamt werden rund 70 Prozent der Kosten für die Weiterbildung privat getragen.

Vor diesem Hintergrund sind die formulierten Grundsätze und Ziele zwar zu begrüßen, die getroffenen Massnahmen aber – wenn auch inhaltlich richtig – als sehr verhalten zu beurteilen. Wohl wird im neuen Berufsbildungsgesetz der Weg zu einer nachfrageorientierten Finanzierung nicht verschlossen, deren Umsetzung dürfte aber nur langfristig zu erwarten sein. Insbesondere der Weiterbildungsbereich böte sich an, um rasch vom gegenwärtigen System der Angebots- zu einer Nachfragefinanzierung zu wechseln. Dadurch könnte den formulierten Grundsätzen und Zielen innert nützlicher Frist Rechnung getragen werden.

### 3. Bildungsfinanzierung als Ansatzpunkt für Reformen

Der Staat spielt im Bildungsbereich eine zentrale Rolle. In diesem Kapitel wird gezeigt, dass ein grosser Handlungsspielraum besteht, wie der Bildungsstandort Schweiz durch marktwirtschaftliche Elemente gestärkt werden kann. Dies ist einerseits durch die Förderung von mehr Wettbewerb unter den bestehenden Bildungsanbietern möglich, andererseits durch die Schaffung von Freiräumen für neue Bildungsangebote. Die positiven Auswirkungen entfalten sich insbesondere dann, wenn den Nachfragern mehr **Wahlfreiheiten** eingeräumt werden und der Staat die zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente adäquat einsetzt.

#### 3.1 Der Staat als Akteur in der Bildungspolitik

Der Staat setzt einerseits Rahmenbedingungen in sämtlichen Bildungsbereichen. Andererseits greift er über die Finanzierung in das Bildungswesen ein und tritt als Bildungsanbieter auf. Dadurch nimmt er grossen Einfluss auf Angebot von und Nachfrage nach Bildung.

Für ein staatliches Engagement sprechen verschiedene Argumente:

- Von Investitionen in die Bildung profitieren nicht nur die Bildungsnachfrager selbst, sondern die gesamte Gesellschaft. So werden auf der Stufe der obligatorischen Schule beispielsweise gesellschaftliche Werte vermittelt und die Sozialkompetenzen der Mitglieder einer Gesellschaft erhöht. Auf höheren Bildungsstufen tritt die persönliche Qualifizierung in den Vordergrund, doch kann eine höhere Qualifikation bzw. ein höherer Humankapitalstock einer Gesellschaft die Produktivität anderer erhöhen und somit das Wachstum einer Volkswirtschaft stimulieren. Bildung zeichnet sich somit zu einem grossen Teil durch **positive externe Effekte** aus, indem sie neben dem persönlichen Nutzen positive Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft hat.
- Aus verschiedenen Gründen können Personen den Nutzen aus Bildung nicht richtig einschätzen und folglich Bildung nicht im optimalen Ausmass nachfragen. Demzufolge handelt es sich bei Bildung um ein **meritorisches Gut**. Über staatliche Eingriffe wird daher Einfluss auf das Bildungsverhalten genommen. Beispielsweise wird ein Teil der Ausbildung für obligato-

risch erklärt oder über Subventionen die Nachfrage nach Bildung ausgedehnt.

- Ein weiterer Aspekt betrifft **Verteilungs- und Umverteilungsfragen**. Staatliche Eingriffe sollen sicherstellen, dass möglichst alle – insbesondere einkommensschwächere Bildungsnachfrager – gleiche Chancen im Zugang zum Bildungssystem erhalten.

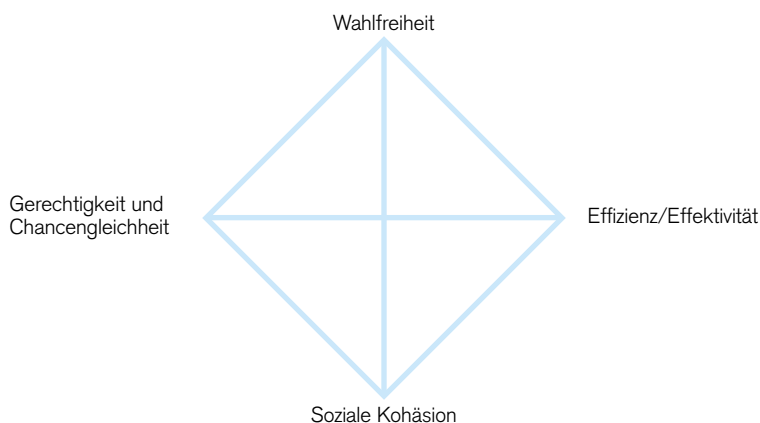
All diese Argumente legen den Schluss nahe, dass ohne ein staatliches Engagement die Nachfrage nach Bildung aus gesellschaftlicher Sicht zu gering ausfallen würde. Somit kann eine öffentliche Beteiligung an den Bildungsausgaben legitimiert werden. Da auch private Erträge die Folge von Bildungsinvestitionen sind, ist je nachdem auch eine private Beteiligung an den Ausbildungskosten gerechtfertigt.

Über das konkrete Ausmass der öffentlichen Beteiligung sind sich Bildungsforscher uneinig. Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass hinsichtlich der Messung von Aufwand für und Ertrag aus Bildung noch Forschungsbedarf besteht.

Folglich kann an dieser Stelle die Frage des optimalen Ausmasses von öffentlichen Eingriffen in das Bildungswesen nicht genauer beantwortet werden. Da aber davon auszugehen ist, dass der Staat auch zukünftig ein **gewichtiger Akteur** in der Bildungspolitik bleiben wird, sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie zum Vorteil des Standorts Schweiz Akzente in der Bildungspolitik gesetzt werden können.

Massnahmen in der Bildungspolitik können nur vor dem Hintergrund der zu erreichenden Ziele sinnvoll

Figur 6: Bildungszielviereck



Quelle: in Anlehnung an Wolter (2001), S. 44, sowie Levin (2000), S. 12 ff.

Figur 7: Bildungsfinanzierung und Bildungsangebot

		Finanzierung	
		Öffentlich	Privat
Angebot	Öffentlich	Obligatorische Schule bis und mit Sekundarstufe II	Teilweise an Hochschulen (Semestergebühren)
	Privat	Subventionierung von privaten Schulen in einzelnen Kantonen	Erwachsenen- und Weiterbildung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wolter (2001), S. 30

formuliert und beurteilt werden. Figur 6 zeigt die Ziele, welche üblicherweise über die Bildungspolitik angestrebt werden:

- **Gerechtigkeit und Chancengleichheit:** Alle Personen sollen einen gleichen Zugang zu Bildung haben, und zwar in qualitativer und quantitativer Hinsicht.
- **Wahlfreiheit:** Alle Personen sollen die Ausbildung erhalten, welche ihren Fähigkeiten und Neigungen am besten entspricht. Dies erfolgt durch eine möglichst freie und selbstbestimmte Auswahl aus dem Bildungsangebot.
- **Effizienz/ Effektivität:** Durch die Bildungspolitik sollten die Anreize so gesetzt werden, dass die vorhandenen Ressourcen effektiv und effizient eingesetzt werden. Unter Effektivität wird verstanden, dass über die getroffenen Massnahmen die anvisierten Ziele erreicht werden. Das Bildungssystem ist effizient, wenn die Zielerreichung über die kostengünstigsten Massnahmen erfolgt.
- **Soziale Kohäsion:** Die Vermittlung von gemeinsamen Werten und Normen über die Ausbildung soll den sozialen Zusammenhalt in einer Gesellschaft entwickeln und sicherstellen.

Die einzelnen Zieldimensionen weisen verschiedene Beziehungen untereinander auf. Die Ziele Wahlfreiheit und Effizienz/ Effektivität sowie soziale Kohäsion und Gerechtigkeit/ Chancengleichheit dürften dabei weitgehend in Einklang zu bringen sein. Während sich zur Erreichung des ersten Zielpaares eher wettbewerbliche Elemente in der Bildungspolitik eignen, dürften beim zweiten eher staatliche Eingriffe einen höheren Zielerreichungsgrad zur Folge haben. Hingegen bestehen zwischen den Polen Wahlfreiheit und soziale Kohäsion sowie Gerechtigkeit/ Chancengleichheit und Effizienz/ Effektivität **Zielkonflikte**. Daraus folgt, dass diese Ziele nicht gleichzeitig mit denselben Massnahmen erreicht werden können.

Eine wichtige Aufgabe der Bildungsforschung ist es, die Wirkung bildungspolitischer Massnahmen im Hinblick auf die verschiedenen Ziele aufzuzeigen. Darauf basierend können in einem nächsten Schritt politisch die Ziele der Bildungspolitik festgelegt und entsprechende Massnahmen in die Wege geleitet werden. Unabhängig davon, welche Ziele als prioritär betrachtet werden, spielt jeweils die Art und Weise der Finanzierung des Bildungswesens eine wichtige Rolle. Figur 7 zeigt, wie das Bildungsangebot in der Schweiz hauptsächlich finanziert wird.

Gegenwärtig greift der Staat nicht nur über die Finanzierung, sondern ebenso stark über die Bereitstellung des Angebots in das Bildungswesen ein. Ein öffentliches Engagement im Bildungssystem bedingt aber nicht gleichzeitig sowohl die Finanzierung als auch die Bereitstellung. Obwohl diese beiden Instrumente in der politischen Diskussion oft vermischt werden, können und sollten sie getrennt analysiert werden.

Gegen die öffentliche Bereitstellung des Bildungsangebots wird aus ökonomischer Sicht in der Regel vorgebracht, dass als Folge mangelnden Wettbewerbs das Angebot einerseits zu überhöhten Kosten erfolgt und andererseits zu wenig Rücksicht auf die **Präferenzen der Nachfrager** genommen wird.

Es stellt sich somit die Frage, ob und wie derartige Mängel durch marktwirtschaftliche Elemente behoben werden könnten. Als Lösungsmöglichkeit bietet sich an, dass der Staat sich vermehrt auf die Finanzierung beschränkt und Auflagen bzw. Rahmenbedingungen für private Bildungsangebote erlässt. Um die landesweite **Grundversorgung** mit einem Ausbildungsangebot sicherzustellen (Service Public), könnte beispielsweise eine staatliche Finanzierung an einen Leistungsauftrag gekoppelt werden. Falls der Staat (weiterhin) als Anbieter auftritt, dürfen private Anbieter nicht diskriminiert werden, da durch die Existenz privater Schulen Innovationen im Bildungswesen begünstigt und Wahlmöglichkeiten erhöht werden.

Im Zusammenhang mit der öffentlichen Finanzierung des Bildungssystems stellt sich die Frage, ob das Angebot oder die Nachfrage subventioniert werden soll. Aus ökonomischer Sicht spricht viel dafür, dass die Finanzierung von Bildung nicht über die anbietenden Institutionen (Schulen) erfolgt, sondern über die Nachfrage. Durch eine **nachfrageorientierte Finanzierung** dürften die Anbieter von Bildung einem verstärkten Wettbewerb um die Nachfrager ausgesetzt werden. Allerdings setzt dies gleichzeitig voraus, dass die Wahlfreiheit auf der Nachfrageseite gegeben sein muss.



### 3.2 Ausgestaltungsmöglichkeiten der Bildungsfinanzierung

Im Folgenden wird gezeigt, dass der Bildungsstandort Schweiz über neue Finanzierungsinstrumente gestärkt werden kann. Diese Instrumente eignen sich insbesondere zur Belebung des Wettbewerbs, wodurch eine effizientere Allokation der knappen Ressourcen herbeigeführt werden kann. In dieser Hinsicht besteht ein grosser Handlungsspielraum, ohne dass dadurch die soziale Kohäsion und die Gerechtigkeit/Chancengleichheit beschränkt werden.

#### Bildungsgutscheine

Prominentes Beispiel einer [nachfrageorientierten Finanzierung](#) sind Bildungsgutscheine. Mit einem Bil-

#### Ausgestaltungsmöglichkeiten von Bildungsgutscheinen

Es gibt verschiedene [Varianten von Bildungsgutscheinen](#). So kann der Anwendungsbereich auf bestimmte Schulen und Schultypen begrenzt sein oder unterschiedslos für alle Bildungsanbieter gelten. Bei den Schulen selbst kann der Staat veranlassen, dass alle Bildungseinrichtungen ihre jeweiligen Leistungen entweder zu einem einheitlichen Preis oder kostenabhängig anbieten, d.h. es ist ihnen erlaubt, ihre jeweilige Kostenstruktur zur Basis für unterschiedliche Schulgebühren zu machen. Beim Wert werden fixe und aufstockbare Werte unterschieden. In letzterem Fall muss es den Bildungsnachfragern möglich sein, die Differenz zwischen dem fixen Wert des Gutscheins und den Mehrkosten im Fall kostenabhängiger Gebühren auf Seiten der Bildungseinrichtung selbst zu bezahlen.

Eine weitere Variante der Gutscheine umfasst allfällige Transportkosten für entfernter gelegene Institutionen, um unerwünschte Struktureffekte zu vermeiden. Mit Blick auf das Einkommen der Eltern von Schülern oder von direkten Bildungsnachfragern gewährt das Grundmodell für alle Bildungsnachfrager den gleichen Wert; dagegen steigen einkommensabhängige Gutscheine mit sinkendem Einkommen im Wert. Schliesslich sind die [Zulassungsbedingungen im Grundmodell](#) selektiv, d.h. die Schulen haben das Recht, Schüler auszuwählen und abzulehnen. Im nicht-selektiven Modell können die Schulen nur Schüler abweisen, die bildungsabhängige Zulassungskriterien nicht erfüllen.

dungsgutschein können Eltern von Kindern, Studenten oder Personen in Aus- und Weiterbildung die Bildungsgebühren (oder einen Teil davon) bei einer anerkannten Bildungsinstitution bezahlen. Der Gutschein, welcher vom Staat abgegeben wird, kann dabei auf vielfältige Art und Weise ausgestaltet werden (vgl. «Ausgestaltungsmöglichkeiten von Bildungsgutscheinen»).

In der Schweiz gibt es erst wenige Vorstösse zur Einführung von Bildungsgutscheinen. So sehen die parlamentarischen Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur vor allem in der Weiterbildung einen Bedarf für nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Sie verbinden damit in erster Linie eine erhöhte Koordination der unübersichtlichen Angebotslandschaft, eine stär-

#### Bildungsgutscheine im Anspruchssystem gesellschaftlicher Werte

Die Primarschulbildung soll laut Verfassungsauftrag vor allem Chancengleichheit im Zugang zu Bildung gewährleisten. Damit einher geht der Anspruch auf unentgeltliche Ausbildung. Unentgeltlichkeit ist aber kein Hinderungsgrund für zusätzliche private Angebote, wenn die Finanzierung entweder in ein Gutschein- oder in ein Abgabensystem übertragen und weiterhin von staatlichen Stellen administriert wird. Eine Ausweitung des Angebotes an Infrastruktur sollte das staatliche Angebot nicht ersetzen. Mit einer Ausweitung des Angebotes wird das Gleichheitsziel insofern in Frage gestellt, als ein Teil der Eltern mit der Auswahl überfordert sein dürfte. Eltern, die sich für die Nichtnutzung eines erweiterten Angebotes entscheiden, sollten weiterhin auf die staatlichen Schulen zurückgreifen können. Folgen einer allfälligen Angebotsbereinigung durch die erweiterte Konkurrenz sollten mittels einer Bedarfsabklärung präventiv – allenfalls in Pilotprojekten – geklärt und in der Umsetzung finanziell überwacht werden.

Als selektive Ausgestaltungsvariante erscheint die Subventionierung von einkommensschwachen Eltern durch Bildungsgutscheine sinnvoll. A priori spricht auch nichts gegen die Handelbarkeit der Gutscheine. Sie empfiehlt sich allerdings eher in Bereichen, die nicht der obligatorischen Ausbildung unterliegen. Die Möglichkeit zum Handel mit Bildungsgutscheinen für die Primarschule könnte z.B. einkommensschwache Haushalte dazu motivieren, entgegen ihren längerfristigen Interessen zu handeln.

Bildungsgutscheine lassen sich auch auf das [Angebot zur Kinderbetreuung](#) anwenden. Die in diesem Bereich dringend notwendige Ausweitung könnte durch die allgemeine Ausgabe von Bildungsgutscheinen gefördert werden. Personen, die ihre Kinder nach wie vor selbst betreuen wollen, könnten die Bildungsgutscheine verkaufen und dadurch einen Beitrag für ihre Leistungen erhalten. Entsprechend könnten andere Personen die Gutscheine zu tieferen Kosten als diejenigen für einen Krippenplatz auf dem Markt erwerben.

kere Kostentransparenz sowie eine Verbesserung der Chancengleichheit in der Weiterbildung. Zudem sollen Bildungsgutscheine auch jene Bevölkerungsgruppen zu **verstärkten Bildungsaktivitäten** motivieren, die bis jetzt nur schwer Zugang zu Weiterbildung gefunden haben.

Bildungsgutscheine können helfen, Mitarbeitende in ihrer Weiterbildung zu finanzieren. Davon profitieren nicht zuletzt kleine und mittlere Unternehmen, die eine Mehrheit der Arbeitsplätze in der Schweiz stellen. Denkbar sind gerade auch mit Blick auf weniger qualifizierte Arbeitnehmer Bildungsgutscheine zur Förderung von **Schlüsselqualifikationen**. Eine solche Modularisierung der Finanzierung ermöglicht mehr Spielraum für individuelle Lernkonzepte. Die Bedarfskriterien müssen allerdings festgelegt sein und nachgewiesen werden. Der Staat kann zudem, im Sinne der Qualitätskontrolle, die Finanzierung z.B. jährlicher Bildungsgutscheine an ein zeitliches Limit bis zum Abschluss der Ausbildung oder den Nachweis über die Nutzung knüpfen.

Als einzige uns bekannte praktizierte Variante des Bildungsgutscheinensystems ist seit Anfang 2001 in Genf das «Loi sur la formation continue des adultes» in Kraft, das den **Weiterbildungsgutschein** einführt. Alleinstehende Personen im Kanton Genf, die nicht mehr als 80 000 Franken verdienen, haben Anspruch auf einen Weiterbildungsbeitrag von 750 Franken pro Jahr. Die Erfahrungen aus diesem Projekt werden Pioniercharakter haben. Dies gilt insbesondere mit Blick auf eine parlamentarische Initiative, in welcher für 2002 die Einführung von Bildungsgutscheinen im Informatikbereich gefordert wird.

**Internationale Beispiele** nachfrageorientierter Bildungsfinanzierung lassen folgende Schlüsse zu: Erstens sind die selektiven, an einen beschränkten Berechtigtenkreis ausgegebenen Bildungsgutscheine sowohl bezüglich des Ziels Effektivität (Qualität der Schulen) als

auch hinsichtlich Gerechtigkeit und sozialer Kohäsion positiv zu beurteilen. Zweitens zeigt das begrenzte empirische Material, dass gerade in Bildungssystemen mit starken Qualitätsdifferenzen unter den Anbietern, wie z.B. in den USA, Bildungsgutscheine zu vermehrter Chancengleichheit beigetragen haben.

Für die **Bewertung** von Bildungsgutscheinen gilt einschränkend, dass Modelle der nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung noch nicht sehr lange eingesetzt werden. Des Weiteren sind die empirischen Ergebnisse oft kontextabhängig und können nicht ohne weiteres auf ein anderes Umfeld übertragen werden. Dennoch kann man zusammenfassen, dass Fehlschläge vornehmlich auf die Ausgestaltung des Gutscheinmodells sowie auf bestimmte wirtschaftliche und bildungspolitische Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Probleme können im ungenügenden Wert des Bildungsgutscheins liegen, in einer unzureichenden Information oder einer eingeschränkten Schulwahl. Generalisierungen sind daher nicht möglich. Es ist folglich nicht erstaunlich, dass es weniger Kontroversen über Bildungsgutscheine an sich, als vielmehr über deren Ausgestaltung gibt.

### **Steuergutschriften**

Bildungsgutscheine sind ein typisches Instrument der nachfrageseitigen Finanzierung. Steuergutschriften können nachfrage- und angebotsseitig eingesetzt werden. Sie helfen insbesondere einkommensschwachen Eltern, ihre Kinder auf Schulen zu schicken, die sie sich sonst nicht leisten könnten. Steuergutschriften sind in der Regel nach oben beschränkt oder **einkommensabhängig**. In den gut funktionierenden Anwendungen werden Steuergutschriften strategisch so ausgerichtet, dass ihr Deckungsgrad umgekehrt proportional zum Einkommen verläuft. Bezieher niedriger Einkommen werden so praktisch für die gesamte Schulgebühr kompensiert. Steuergutschriften im Primarschulbereich ersetzen die staatliche Finanzierung von Schulen nicht. Vielmehr dienen sie dazu, für Nachfrager privater Schulbildung die doppelte Belastung mit privaten Schulgebühren und Steuern gleichzeitig zahlen müssten.

Die Struktur zeigt die **Limitiertheit des Instrumentes** auf. Es ist an die Existenz eines steuerbaren Einkommens geknüpft und erfasst somit beispielsweise in den USA vor allem jene alleinerziehenden Mütter nicht, die häufig ganz von der Sozialhilfe leben und damit kein steuerbares Einkommen aufweisen.

Der Unterschied zwischen Steuergutschriften und Bildungsgutscheinen

**Steuergutschriften sind auf den ersten Blick schwer von Bildungsgutscheinmodellen zu trennen; man sieht in dem einen das Spiegelbild des anderen. Statt dass der Staat wie beim Bildungsgutschein Nachfragern konkret finanzielle Mittel überträgt, verlangt er beim Steuergutschriftmodell weniger Geld vom Nachfrager.**

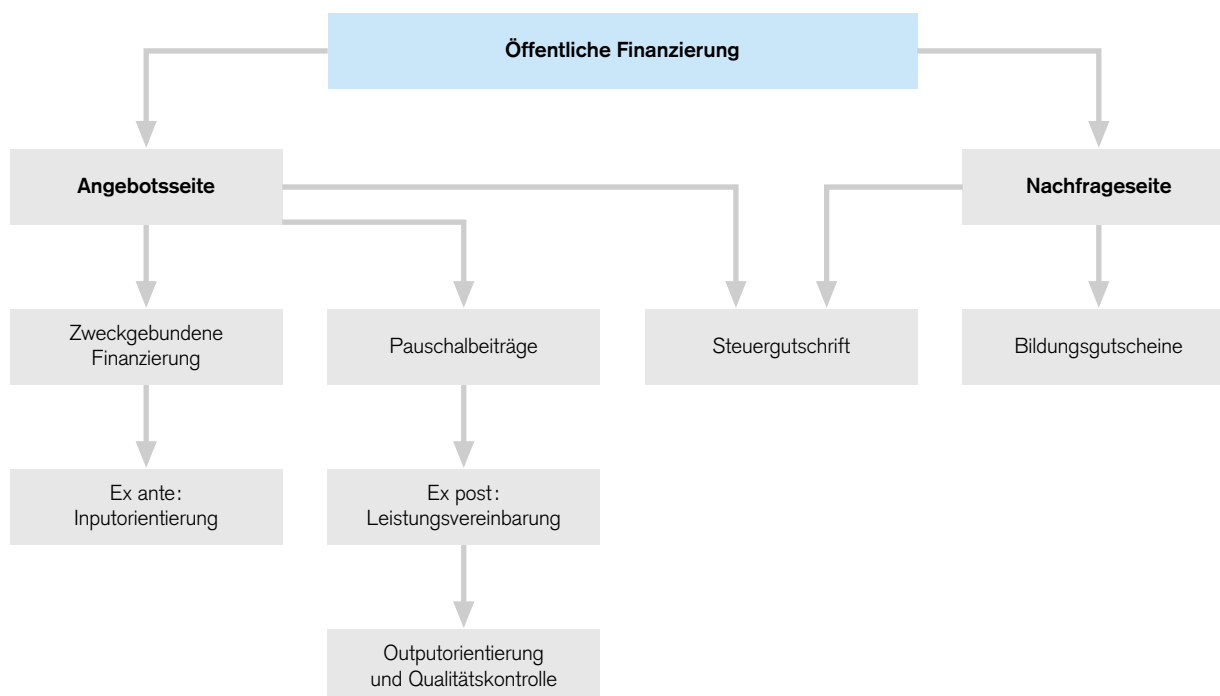
(Wolter 2001)

Zentraler Vorteil der nachfrageorientierten Steuergutschrift gegenüber den Bildungsgutscheinen ist die **direkte finanzielle Verantwortung** der betroffenen Eltern und die einfache administrative Ausgestaltung des Instrumentes. Die Eltern zahlen nach wie vor die Schulgebühren selbst, diese werden aber kompensiert. Ein zweiter wichtiger Vorteil besteht in der Nichtbeanspruchung öffentlicher Gelder. Damit wird die Funktionsfähigkeit von Marktmechanismen geschützt und gleichzeitig der Einfluss sowohl staatlicher Stellen als auch von Interessengruppen zurückgedrängt. Ein gemeinsamer Vorteil von Bildungsgutscheinen und Steuergutschriften besteht darin, dass beide einen unlimitierten Zugang zu staatlichen Schulen ermöglichen. Positiv ist zu bewerten, dass der Staat in der Verwendung von Steuergutschriften kaum auf das private Bildungswesen Einfluss nimmt. Doch hier wie bei Bildungsgutscheinen ist der Einsatz oftmals mit **Regulierungen** verknüpft. Diese definieren z.B. die Kriterien für die Akkreditierung von Bildungsanbietern. Ausgestaltungsaspekte für den Einsatz von Steuergutschriften sind die uneingeschränkte Wahlfreiheit der Bildungsnachfrager, die direkte finanzielle Verantwortung (z.B. der Eltern), die Gestaltungsfreiheit auf Seiten der Bildungsanbieter, der

### Modell einer zweiteiligen Steuergutschrift

Für den Fall, dass Familien aufgrund eines fehlenden steuerbaren Einkommens nicht von einer Steuergutschrift profitieren können, stellt Coulson (Coulson 2001) ein zweiteiliges Steuergutschriftmodell vor. Dessen erste Komponente entspricht einer klassischen Steuergutschriftvariante im beschriebenen Sinne, während die zweite Komponente als **Stipendiumskomponente** ausgestaltet wird. Firmen und Privatpersonen können Steuerabschreibungen auf Schenkungen für Stipendienfonds einsetzen, die einem Maximumbetrag unterliegen, z.B. einem Prozentanteil des gesamten steuerbaren Einkommens des Steuerzahlers. Die Schenkungen zur finanziellen Unterstützung bei Schulgebühren werden für Familien mit niedrigen Einkommen genutzt. Somit werden auch Familien ohne steuerbares Einkommen erfasst. Indem Stiftungen die Stipendien übernehmen, wird die Gefahr eines staatlichen Monopols eingegrenzt. Die Stiftungen müssen zur Legitimierung lediglich nachweisen können, dass sie einen bestimmten Anteil der Spenden effektiv an Familien mit niedrigen Einkommen transferiert haben. Diese Zweikomponenten-Gutschrift ist seit 1997 im US-Bundesstaat Arizona in Kraft.

Figur 8: Finanzierungsinstrumente in der Bildungspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

freie Wettbewerb unter diesen und der universale Zugang der Nutzer zum Bildungsangebot. Damit wird wie im Fall der Bildungsgutschriften die **transparente Information** über das Bildungsangebot eine notwendige Bedingung für das Funktionieren dieses Instrumentes. Positiv ist die zielgruppengerechte Wirkung zu bewerten, wenn es darum geht, die Zugangschancen potenziell benachteiligter Gruppen zu verbessern.

In der Schweiz werden immer wieder angebotsorientierte Vorstösse eingebracht, die in der Berufs- und Weiterbildung Steuergutschriften fordern. Aktuelles Beispiel ist die kantonale Gesetzesinitiative «Perspektiven für Schulabgängerinnen und -abgänger», die von den Jungliberalen des Kantons Solothurn eingereicht wurde und ein Bonussystem für lehrstellen anbietende Unternehmen fordert. Die Boni sind dem Niveau der Schulabgänger angepasst. Ein ähnliches Begehren wurde von den Jungfreisinnigen des Kantons Zürich eingereicht. Die Anreizwirkung von Steuererleichterungen auf das Ausbildungsangebot ist durch internationale Studien belegt. Es ergeben sich aber wie beim Bildungsgutschein Umlagerungen auf Kosten der Allgemeinheit, die sich allein für den Bereich der Berufsbildung nicht automatisch rechtfertigen lassen.

Es zeigt sich, dass die Steuergutschrift zwar administrative Vorteile hat, die **Berechnungsgrundlage** für die Höhe der Gutschrift jedoch Schwächen aufweist. Erstens können angebotsorientierte Steuergutschriften für Unternehmen nur bei Erzielung eines Gewinns in mindestens der Höhe der Gutschrift die gewünschte Anreizwirkung entfalten. In konjunkturellen Schwächephasen erweist sich dies im Berufs- und Weiterbildungsbereich aber als schwierig, obschon ein positiver Anreiz gerade dann nötig wäre. Zweitens wird in der aktuellen politischen Diskussion in der Schweiz immer wieder angeführt, dass eine undifferenzierte Höhe des Betrages Strukturwirkungen zeitigt, die nicht genau abschätzbar sind. So können Steuergutschriften in der Berufsbildung Unternehmen mit geringen Gewinnen oder strukturschwache Betriebe relativ bevorzugen (Frick/Huth 2000).

### **Teilautonomisierung der Hochschulen**

Die gesicherte Zukunft einer qualitativ hochstehenden Forschung ist ein Schlüsselthema aller westlichen Gesellschaften. Forschung muss Innovation auf einem hohen Niveau sichern, eng an die Lehre angeschlossen und in Richtung der Wirtschaft durchlässig sein. **Struk-**

**turelle Reformen** in diese Richtung werden durch entsprechende Änderungen in der Finanzierung unterstützt. Die inhaltlichen Reformen gehen nicht zuletzt in den meisten OECD-Staaten mit einer einschneidenden Kürzung der Bildungsetats einher. Folge sind Veränderungen in den Entscheidungsstrukturen und den Kompetenzbereichen zwischen den Hochschulen und dem Staat.

Im Hochschulbereich betrifft dies in erster Linie die Einführung von Zielvereinbarungen und **Globalbudgets**. Der Staat beschränkt sich auf zuvor ausgehandelte Zielvorgaben und die Mittelbereitstellung. Die Ziele sind innerhalb eines festgesetzten Zeitrahmens durch die entsprechende Institution zu erreichen. Die Hochschule hat in der Folge das Recht, weitgehend selbst zu entscheiden, wie die Mittel verteilt werden, und kann so Prioritäten auch mit Blick auf eine vermehrte Spezialisierung setzen. Die Entscheidungen über finanzielle Ressourcen werden so weitgehend unabhängig von Inputfaktoren – wie z. B. der technischen Infrastruktur – outputorientiert definiert. Outputfaktoren können z. B. definiert werden als Quantität und Qualität der erreichten Abschlüsse in der Regelstudienzeit bis hin zur Zahl der Publikationen eines Instituts. Dabei ist die Outputseite deutlich schwerer zu erfassen als die Inputseite: Eine stark forschungsorientierte Hochschule wird sich vermehrt auf die Messung der Forschungsproduktivität konzentrieren und damit zusammenhängend die Akquisition von Forschungsprojekten. Eine eher auf die Lehre fokussierte Universität wird demgegenüber die Qualität der Lehre mehr betonen, also die Zahl und inhaltliche Qualifikation der Abschlüsse höher gewichten.

Damit werden **finanzielle Prioritäten** zu eigentlichen Wertentscheidungen über die Bedeutung eines Instituts, Projekts oder Arbeitsbereiches. Mit anderen Worten: die Entscheidung über und die Kommunikation der Kriterien für die Prioritäten innerhalb einer Institution erlangen höchste Wichtigkeit. In diesem Zusammenhang müssen z. B. auch die Professorengehälter diskutiert werden. Eine Reformmöglichkeit ist die prozentuale Beteiligung der Professoren an den Einkünften aus extern akquirierten Forschungsprojekten (so eingeführt z. B. an Universität Stanford/USA). Eine solche Leistungskomponente würde das jetzt vorherrschende Senioritätsprinzip in der Entlohnung der Professoren aufbrechen.

Gemäss Weiler (Weiler 2001) ist essenziell, dass externe Mittel auch die langfristigeren Kosten aus dem

Institutsbetrieb mitfinanzieren, so z.B. die Ausbildung von Nachwuchswissenschaftlern. Ein **Konfliktfeld** besteht in diesem Fall zwischen den Interessen der Geldgeber und jenen der Universität. Dabei gerät oftmals die strategische Zielausrichtung bzw. angestrebte Spezifikation der Forschungsinstitution in den Hintergrund. Dem wird in der bundesfinanzierten Forschung durch den bewussten Einbezug nicht projektgebundener Kosten Rechnung getragen. Finanziell wird damit der Grundstein für eine prinzipiell unabhängige Forschung gelegt.

Zwei potenzielle Entwicklungen in diesem Prozess zur Teilautonomisierung von Hochschulen sind indessen kritisch zu beleuchten. Zum einen hat sich die Zahl der Institutionen gerade im Fachhochschulbereich verstärkt, die sich auf besonders gut vermarktete Lehrgänge und Produkte stützen, um sowohl von staatlichen als auch zu einem erheblichen Teil von privaten Sponsoren zu profitieren. Zum anderen gibt es nur auf den Gewinn ausgerichtete Universitäten, mit denen die rein staatlichen Institutionen kaum mithalten können. Der Wettbewerb wird auf diese Weise nicht wirklich gefördert. Solche Entwicklungen sollte der Staat durch Rahmenbedingungen verhindern. In der Konsequenz dürfte die **Universalhochschule** in Zukunft wohl durch stärker spezialisierte Institutionen abgelöst werden. Sie sind stärker fokussiert und können so den leistungsorientierten Wettbewerb vermehrt in Angriff nehmen.

Die ETH ist die Hochschule mit den deutlichsten konzeptionellen Fortschritten in Richtung vermehrter Finanzierungsautonomie. Der Bund hat zusammen mit dem ETH-Rat ein Indikatorensystem festgelegt. Es erfasst die Zielrichtung und die einzelnen Aufträge. Die Messgrößen sind keineswegs absolut, sondern werden fortlaufend überprüft. Die Kriterien aus dem Leistungsauftrag verdeutlichen zum einen den Willen des Bundesrates zum Rückzug aus den inhaltlichen Strukturvorgaben für die Finanzierung. Zum anderen zeigen die konkreten Ziele des Leistungsauftrages, dass der Bund dennoch stark die inhaltlichen **Forschungsprioritäten** bestimmt. Die Ziele des Leistungsauftrages sind vor allem inhaltlicher Natur:

1. Die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistungen ist nach international anerkannten Kriterien gezielt zu fördern.
2. Lehrenden, Lernenden und Forschenden sind optimale Voraussetzungen für Kreativität und Hochleistung, aber auch zur Mobilität zu verschaffen.

3. Die Zusammenarbeit zwischen den Universitäten und Fachhochschulen ist zu intensivieren.
4. Die Mitarbeit in internationalen Programmen und Organisationen ist noch besser auszuschöpfen, der Transfer des Wissens durch vermehrte Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und durch den Anstoss zu Firmengründungen zu verstärken.
5. Schliesslich sollen der wissenschaftliche Nachwuchs und die Chancengleichheit von Frau und Mann gefördert werden.

Konkrete Erwartungen des Bundesrates sind in der **strategischen Planung bis 2003** enthalten. Sie sehen unter anderem vor, dass es zwar weiterhin keine Zulassungsbeschränkungen zum Studium geben wird, aber der im Leistungsauftrag vorgeschriebene Ausbau der Ingenieurwissenschaften, Mikrosysteme, der Mikro-

### **Die erste private Medizinfakultät in der Schweiz**

Durch Pauschalbeiträge kann der Wettbewerb unter den Universitäten gestärkt werden, indem die Leistungsorientierung gefördert wird. Der Wettbewerb wird ausserdem durch **neue Anbieter** gestärkt. Die Spitalgruppe Hirslanden will innerhalb von drei Jahren die erste private medizinische Fakultät der Schweiz gründen. Das Projekt sieht vor, die vor-klinische Ausbildung aus der Universität Freiburg herauszulösen und mit der klinischen Ausbildung an den Spitälern der Hirslanden-Gruppe zu einem vollwertigen Studium zu ergänzen. Obwohl sich die Hirslanden-Spitäler zu einem grossen Teil auf Universitätsniveau bewegen, sind sie in der Ausbildung auf Kooperationen mit den staatlichen Universitäten angewiesen. Grundlagenforschung wird weniger eine Rolle spielen als vielmehr der hohe Bedarf an vermehrt angewandter klinischer Forschung, in die in Zukunft erhebliche Gelder fliessen sollen.

Die Hirslanden-Gruppe will sich mehrheitlich über privates Sponsoring finanzieren. In Frage kommen die Pharmaindustrie, aber auch bereichsfremde Branchen. Ziel ist es, über Zulassungsselektion nicht nur eine Elite von Medizinern heranzubilden, sondern diesen zudem noch Managementkenntnisse zu vermitteln.

Insbesondere seitens bestehender Universitäten wurden Nutzen und Zweck einer **Akkreditierung** dieser privaten medizinischen Fakultät in Frage gestellt. So wird z.B. befürchtet, dass auf Kosten der bereits bestehenden Universitäten Mittel gesprochen werden, dass es zu einer sinnlosen Verzettelung der Kräfte komme oder dass Studienplätze käuflich würden. Primär von einer Besitzstandswahrung geleitete Argumente dürfen aber bei Akkreditierungen keine Rolle spielen. Da die Schweizerische Universitätskonferenz – aufgrund ihrer Zusammensetzung – in ihren Entscheiden gegen solche Argumente nicht gefeit sein dürfte, sollte eine wirklich neutrale Stelle über die Zulassung von Institutionen und Ausbildungsgängen entscheiden (vgl. Kapitel 2.3).

und Nanotechnologie sowie im Bereich Umwelt mit dem Abbau in anderen Bereichen kompensiert werden muss. Demgegenüber sollen die Geistes- und Sozialwissenschaften eher fachübergreifend gefördert werden. Dies ruft das Problem der [Messbarkeit von Qualität](#) insbesondere dieser Forschungszweige auf den Plan. Die Qualitätssicherung soll durch einen Experten entwickelt und überwacht werden, so dass der Leistungsauftrag innerhalb einer Zwischen- und einer Schlussbeurteilung nach Ablauf der Frist überprüft werden kann. Die Überprüfung durch den Bund, die Hochschulen und den Experten dient in der Folge als Grundlage für die Anpassung der Mittel und der Inhalte für die nächste Planungsperiode.

Der Bund ist mit seinen Bildungseinrichtungen auf dem Weg zu verstärkt leistungsorientierten Ansätzen in der ihm unterstellten Forschung und Lehre. Am weitesten gehen sicher die [autonome Rechnungsführung](#), die bereits seit Beginn 2000 umgesetzt wird sowie die beabsichtigte Schaffung der Rechtsgrundlagen für eine vollständige Verselbständigung des Personalrechts und der finanziellen Führung des ETH-Bereichs.

Damit präsentiert sich die Schweizer Hochschul- und Forschungspolitik auf dem Weg zu mehr Leistungsorientierung, nicht aber automatisch zu mehr Wettbewerb. Dem derzeit weitesten Schritt in eine solche Richtung, nämlich der Schaffung einer privaten medizinischen Fakultät unter Ägide der Hirslanden-Gruppe, wird von Hochschulvertretern am meisten Widerstand entgegengebracht. Noch weit entfernt ist man in der Schweiz auch von einer verstärkt leistungsorientierten Abgeltung der Professorengehälter. Zwar fördert eine leistungsunabhängige Entlohnung die Forschungsautonomie, während gleichzeitig die internationale Forschungsk Kooperation zusätzlich unterstützt wird. Dies motiviert jedoch nicht die eigentlich notwendige Trendumkehr in der Projektakquisition, um auch die langfristigen Kosten des universitären Betriebs durch externe Mittel finanzieren zu können. Für eine derartige [Neuetablierung der Hochschulfinanzierung](#) muss allerdings auch ein entsprechend langfristiger Zeitrahmen vorgesehen werden. Mit Bezug auf die klaren Vorgaben in der Forschungsförderung ist zu kritisieren, dass der Bund nicht an den Toren der Institution Halt macht, wenn es um inhaltliche Prioritätensetzungen in der Forschung geht. Schliesslich ist mit Blick auf die Vielfalt der in diesen Bereichen tätigen Steuerungsorgane vermehrte Konzentration ein Mittel zur Effizienzsteigerung in der Hochschulplanung.

## 4. Würdigung

Während in der Primarschulbildung noch sehr viel Wert auf die Vermittlung von Grundwerten gelegt wird und fachliche Qualifikationen sowie Fremdsprachen einen entsprechend geringen Raum neben der Sozialisation einnehmen, kehrt sich diese Struktur mit steigendem Ausbildungsniveau um. Die fachliche Qualifikation tritt in den Vordergrund, der Bedarf an Homogenisierung von Wissen nimmt ab und gestattet so eine **Modularisierung von Lehrinhalten**.

Neue Finanzierungsformen eröffnen neue Möglichkeiten für eine bedarfsgerechte und **zukunftsorientierte Bildungspolitik**. Alle vorgestellten Optionen bewirken eine höhere Kostentransparenz und damit erweiterte Möglichkeiten für Wettbewerb. Es ergeben sich allerdings Einschränkungen. So lässt sich beispielsweise die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten an Aus- und Weiterbildung nicht einfach durch die Abgabe von Bildungsgutscheinen erhöhen. Dazu bedarf es einer Reihe flankierender Massnahmen und einer entsprechenden Kommunikation.

Insgesamt gilt, dass Forschung wie Bildung im Dialog Gestalt annehmen. Bei Veränderungen sollten deshalb alle beteiligten Akteure adäquaten Gestaltungsspielraum bekommen. Dies schliesst allerdings potenzielle Konzentrationsprozesse mit Blick auf die Vielzahl der Akteure nicht aus. Finanzierungsentscheidungen sind letztlich immer auch **Wertentscheidungen**. Die Schwierigkeit liegt in der Unumgehbarkeit von Quantifizierungen. Das konfliktbehaftete Verhältnis zwischen Effizienz und demokratischen Prozessen wird im Föderalismus deutlich. Föderalistische Vielfalt kann Reibungsverluste erzeugen, wenn z. B. zu viele Akteure auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen die Bildungspolitik strukturieren wollen. Als Selektionsmechanismus kann ein föderales System aber erfolgreiche Einzelmodelle auf das Gesamtsystem übertragen und gleichzeitig die Folgen unzureichender Massnahmen und Modelle minimieren.

Zentrales Reformziel muss in jedem Fall eine progressive und **nichtdiskriminierende Bildungspolitik** sein, die sich auf alle Bildungsstufen auswirkt. Wenn die übermässige Abwanderung ausgebildeter Personen – der sogenannte «Brain Drain» – vermieden werden kann, wird für die Volkswirtschaft ein beträchtlicher Mehrwert geschaffen. Während die Globalisierung als Prozess eher standortgebundene Faktoren auflöst und insbe-

sondere die technologischen Ressourcen einander angleicht, kann das Bildungssystem zu einem **ortsgebundenen Standortfaktor** werden und den Wettbewerbsvorteil einer Volkswirtschaft immer stärker durch die Qualität von Forschung und Bildung definieren. Das Beispiel Dänemark zeigt, dass Länder in der Ausgestaltung ihres Bildungssystems modellhafte Strukturen entwickeln können, die ökonomisch wie sozialpolitisch positive Folgen zeitigen. In diesem Sinne kann die strategische Relevanz einer innovativen Bildungspolitik für die Schweiz nicht stark genug betont werden.

## Konkrete Reformvorschläge für die Bildungspolitik

### Obligatorische Schulbildung

- Bereits im Kindergarten sollten Kinder mit spielerischen Elementen auf den Schuleintritt vorbereitet werden. Die Lernziele sollen in einer Rahmenordnung vorgegeben werden. «Schulfähige» Kinder sollen bereits ohne oder nach einem Jahr Kindergarten freiwillig in die Primarschule ein- bzw. übertreten können.
- Innerhalb des Klassenverbandes sind **fächerbezogene Leistungsgruppen** zu bilden, um individuellem Entwicklungs-, Lern- und Förderbedarf besser zu entsprechen.
- Aufgrund sprachwissenschaftlicher Erkenntnisse ist das frühe Erlernen von **Fremdsprachen** zu empfehlen. Idealerweise werden Fremdsprachenkenntnisse zusätzlich ausserschulisch gefördert bzw. unterstützt. Dafür eignet sich beispielsweise ein vermehrtes Ausstrahlen von (Jugend-) Sendungen im Zweikanalton.
- Insbesondere Schüler mit sprachlichen und rechnerischen Schwächen sind gezielt zu fördern, da Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen die Basis für die weitere Ausbildung und das Erwerbsleben bilden.
- Zusätzlicher Sprachunterricht ist flächendeckend für ausländische Kinder zu ermöglichen, da viele wegen ungenügender Kenntnisse der Landessprache(n) an einer weiterführenden Bildung scheitern. Dies erleichtert ebenfalls die soziale Integration.
- Die **Hochbegabtenförderung** ist nicht nur privaten Initiativen bzw. Anbietern zu überlassen, sondern auch öffentlich anzustreben, sei es durch ein entsprechendes Angebot von Schulklassen oder die Finanzierung von privaten Schulen. Damit würde auch eine Symmetrie zu öffentlichen Sonderschulen für schwächere Schüler geschaffen.
- Die Lerninhalte sollten vermehrt über moderne Kommunikations- und Informationstechnologien vermittelt werden (**e-Learning**). Zudem sind Freiräume für altersdurchmischte Projektarbeiten zu schaffen, um die Sozialkompetenzen zu erhöhen. Interaktive Lernformen fördern die Selbsterarbeitung von Wissen und schaffen somit Grundlagen für lebenslanges Lernen.
- Für Ausbildungskräfte ist eine verstärkte Leistungsorientierung und -überprüfung vorzusehen. Ob sich die heute vielerorts übliche Schulpflege durch Schulinspektoren hierfür eignet, ist zumindest in Frage zu

stellen. Es ist ebenfalls vorzusehen, dass z.B. Schüler regelmässig ihre Lehrer beurteilen. Eine Leistungsorientierung bedingt auch die Flexibilisierung des Entlohnungssystems. Eine verbesserte Anreizmotivation über die Entlohnung empfiehlt sich aufgrund der gegenwärtigen Lehrerknappheit und einer verstärkten Tendenz zur beruflichen Umorientierung unter den Lehrern.

### Berufsbildung

- Jede Person sollte die Ausbildung erhalten, welche ihren Fähigkeiten und Neigungen entspricht. In der Berufsbildung spielt die Förderung des sozialen Zusammenhalts eine weniger wichtige Rolle als in der obligatorischen Schulbildung. Dafür steht der Qualifizierungsauftrag im Vordergrund. Dies spricht für eine Differenzierung des Angebotes, eine grössere Wahlfreiheit sowie mehr Wettbewerb unter Ausbildungsinstitutionen. Die im nBBG vorgesehene **Entkoppelung von Bildungswegen** und Abschlusszeugnissen, die Modularisierung sowie die Einführung von neuen Bildungsangeboten ist daher konsequent umzusetzen.
- Damit sich vermehrt auch kleinere Unternehmen an der Berufsbildung beteiligen, sind folgende Massnahmen näher zu prüfen:
  - Ausbau von überbetrieblichen Einführungskursen, in welchen Grundfertigkeiten des Berufs und zusätzliche Ausbildungsinhalte vermittelt werden.
  - **Überbetriebliche Ausbildungsverbände**: Firmen innerhalb einer Region und Branche können sich zu Ausbildungsverbänden zusammenschliessen, um den Lehrlingen eine Rotation zu ermöglichen. Dies würde ebenfalls zu einer (zeitlichen und finanziellen) Entlastung der beteiligten Unternehmen führen.
- Aus finanziellen Gründen holen viele Erwachsene mit abgebrochener oder nicht angefangener beruflicher Ausbildung einen Abschluss nicht nach. Es ist daher zu evaluieren, ob Erwachsene durch staatliche Beihilfen besser zu einer beruflichen Erstausbildung motiviert und so in das Erwerbsleben integriert werden können.
- Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Finanzierung sind Aufwand und Ertrag in der Berufsbildung zu erforschen.



## Hochschulbildung

- Für eine vermehrte Flexibilisierung und Durchlässigkeit müssen Wechsel von der Berufs- zur gymnasialen Maturität sowie von den Fachhochschulen zu den Universitäten und umgekehrt möglich sein. Beispielsweise sollten auch Inhaber einer gymnasialen Maturität ohne Berufserfahrung prüfungsfrei für bestimmte Fachbereiche an Fachhochschulen aufgenommen werden. Für andere Studiengänge soll das obligatorische Praxisjahr auch während des Studiums absolviert werden können. Berufsmaturanden darf der Zutritt zu universitären Hochschulen nicht unnötig erschwert werden. Die grösseren **Wahlmöglichkeiten** für angehende Studenten bewirken eine stärkere Konkurrenz zwischen Fachhochschulen und Universitäten.
- Eine verstärkte Überwälzung der Bildungskosten auf die Nachfrager dürfte zu einer sorgfältigeren Auswahl und Beschleunigung des Studiums führen und gleichzeitig die Ausgabendisziplin und Kundenorientierung der Bildungsanbieter erhöhen. Damit einkommensschwächere Personen durch eine grössere finanzielle Belastung nicht von einem Studium abgehalten werden, sind sie durch staatliche Ausbildungsbeihilfen – z. B. in Form von Bildungsgutscheinen – zu unterstützen.
- An Universitäten dominieren nach wie vor Vorlesungen zur Vermittlung der Lerninhalte. Vorlesungen sollten aber grundsätzlich reduziert und die Lerninhalte über Internet zugänglich gemacht werden. Mit den eingesparten Ressourcen sind dafür Seminare anzubieten, in welchen der Stoff in kleineren Gruppen diskutiert und vertieft wird.
- Eine regelmässige **Leistungsbeurteilung der Professoren** ist zu institutionalisieren. Eine Flexibilisierung der Entlohnungssysteme bietet sich an.
- Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann den Frauenanteil im Mittelbau und vor allem im Lehrkörper erhöhen. Zu diesem Zweck sind Frauen in akademischen Nachwuchsprogrammen gezielt zu fördern. Für Lehrkräfte mit Kindern sollte Teilzeit- bzw. Heimarbeit (Hometeaching) ermöglicht und sollten mehr Krippenplätze an Universitäten (und in Unternehmen) angeboten werden.
- Durch eine **übergeordnete Koordination** sollten z. B. die Anerkennung von Diplomen, die Verbesserung der Durchlässigkeiten oder die Transparenz von Ausbildungsgängen gewährleistet sein. Hingegen darf der Koordination keine Nivellierung auf das Mittelmass

folgen. Universitäten und Fachhochschulen sollen möglichst autonom sein. Sie sollten finanziellen Leistungsanreizen ausgesetzt sein, um unternehmerischem Denken bzw. dem Wettbewerbsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen. Initiativen für private Universitäten sind keinesfalls zu behindern. **Private Anbieter** dürfen nicht diskriminiert werden.

## Weiterbildung

- Weiterbildung wird vorwiegend privat finanziert. Dies ist ein wichtiger Grund für die unzureichende Nutzung des Angebots durch einkommensschwächere und weniger gut ausgebildete Personen. Diese Zielgruppen sind daher spezifisch zu fördern bzw. finanziell zu unterstützen. Mit der damit verbundenen Erhöhung der Qualifizierung reduziert sich nicht zuletzt das Risiko, arbeitslos zu werden. Zusätzlich zu einer **nachfrageorientierten Unterstützung** sollten für eine möglichst breite Beteiligung niederschwellige Weiterbildungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Das vorwiegend private Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten ist sehr vielfältig und heterogen. Zur Verbesserung der Informationen für Nachfrager sind Massnahmen öffentlich zu unterstützen, welche die Koordination, Transparenz und Qualität des Weiterbildungsangebotes fördern.
- Die Weiterbildungsangebote sind durch den Aufbau modularer Systeme und die Entwicklung eines transparenten und durchlässigen Anerkennungsverfahrens miteinander zu vernetzen. Zu diesem Zweck sind **gemeinsame Rahmenbedingungen** zu entwickeln.

## Literaturhinweise

Bericht des Bundesrates über Elemente einer Bundespolitik für die Weiterbildung in der Schweiz (2000), Bern.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 vom 25. November 1998, Bern.

Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. September 2000, Bern.

COULSON, Andrew, J. (2001): Toward Market Education: Are Vouchers or Tax Credits the Better Path?, in: Cato Policy Analysis, No. 392, February.

DIECKMANN, Heinrich; SCHACHTSIEK, Bernd (Hrsg.) (1998): Lernkonzepte im Wandel: die Zukunft der Bildung, Stuttgart.

FRICK, Andres; HUTH, Petra (2000): Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), Konjunkturforschungsstelle der ETH-Zürich, Zürich.

GESER, Hans (1999): Hat das duale Ausbildungssystem eine Zukunft? Die ambivalente Einstellung der Schweizer Unternehmen zu aktuellen Berufsbildungsreformen. <http://socio.ch/work/geser/06.htm>.

GONON, Philipp/SCHLÄFLI, André, et al. (1998): Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Empfehlungen: Bericht an das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie und das Bundesamt für Kultur, Bern.

LEVIN, Henry M. (2000): A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers, Occasional Paper No. 5, Columbia University, Teachers College, National Center for the Study of Privatization in Education.

OECD (2000): Regards sur l'éducation – les indicateurs de l'OCDE / Education at a Glance, OECD Indicators, Paris.

SCHRÄDER-NAEF, Regula (2000): Schweiz – Erwachsenenbildung, Länderbericht zuhanden der OECD, hrsg. von der Schweizerischen Vereinigung für Erwachsenenbildung (SVEB) in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft und dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Zürich, Oktober.

WEILER, Hans N. (2001): States and Markets: Competing Paradigms for the Reform of Higher Education in Europe, Occasional Paper No.16, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, March.

WOLTER, Stefan C. mit Beiträgen von Andrea Nagel-Drdla und Roland Weibel (2001): Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Chur/Zürich.

In der Reihe «Economic Briefing» sind bisher folgende Ausgaben erschienen:

Nr.	Titel	Mat.-Nr. Deutsch	Mat.-Nr. Französisch	Mat.-Nr. Italienisch	Mat.-Nr. Englisch
1	Europäische Währungsunion – Ein Jahr vor der Entscheidung (4/97)	vergriffen	vergriffen	–	–
2	Europäische Währungsunion – Ihre Fragen, unsere Antworten (7/97 und 5/98)	1521021	1521022	1521023	1521024
3	Inflation: Totgesagte leben länger (10/97)	1510331	–	–	–
4	Die EWU – Spreads and more ... (10/97)	vergriffen	–	–	vergriffen
5	Schweizerische Sozialpolitik – Quo Vadis (10/97)	1510351	1510352	–	–
6	Elchtest für den Euro – Der Weg zur Einheitswährung (3/98)	vergriffen	vergriffen	–	vergriffen
7	Kreditmarkt Schweiz – Ökonomische Zusammenhänge (7/98)	1510771	1510772	1510773	–
8	Unternehmen und Euro – Habe ich an alles gedacht? (5/98)	vergriffen	vergriffen	vergriffen	–
9	Der Euro kommt – Mechanik und Dynamik im Euroland (7/98)	vergriffen	vergriffen	–	vergriffen
10	Kantonale Finanzen – Die Herausforderungen der Zukunft verlangen Teamarbeit (9/98)	1510871	1510872	–	–
11	Das Jahr-2000-Problem – Keine Rezession in Sicht (6/99)	vergriffen	vergriffen	–	vergriffen
12	Allfinanz – Nicht neu, aber mit Zukunft (10/99)	1510991	1510992	1510993	–
13	Neuer Glanz für Gold ... (10/99)	1540701	1540702	–	–
14	Aktien als langfristige Kapitalanlage (11/99)	1540711	1540712	–	1540714
15	Electronic Commerce – (R)evolution für Wirtschaft und Gesellschaft (1/00)	1511361	1511362	–	1511364
16	Europäische Union – Gestern, heute, morgen (3/00)	1511381	1511382	–	1511384
17	Shareholder Value – Viel mehr als ein Schlagwort (6/00)	1540801	–	–	1540804
18	Die Schweiz im internationalen Wettbewerb (8/00)	1540811	1540812	–	1540814
19	Der schweizerische Arbeitsmarkt – ein wachstumslimitierender Faktor? (9/00)	1540831	1540832	1540833	–
20	Diversifikation – Strategie für eine erfolgreiche Kapitalanlage (12/00)	1540871	1540872	–	1540874
21	Der Euro auf der Suche nach seiner Identität (1/01)	1511491	1511492	1511493	1511494
22	Einblick in das Innenleben des Kreditgeschäfts (3/01)	1511501	1511502	1511503	–
23	Kapitalanlagen 1925 bis 2000 – Fakten und Analysen (6/01)	1511551	1511552	–	1511554
24	Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft (8/01)	1511701	1511702	1511703	–

