

Sprachlich leicht überarbeitet erschienen in:

Caritas, 2013 Sozialalmanach: Bildung gegen Armut. Luzern: Caritas-Verlag: 168-181.

Bildungsfinanzierung im Zeitalter von Personenfreizügigkeit und Globalisierung: das Bildungskapital der «Schweizerischen Bildungsgenossenschaft»

Reiner Eichenberger und Anna Maria Koukal

Bildungspolitik zielt auf die Zukunft. Weil die Zukunft der Schweiz durch die Personenfreizügigkeit und Globalisierung geprägt wird, diskutieren wir zuerst, wie die Internationalisierung die Rolle der Bildung und ihrer Finanzierung verändert. Dabei fokussieren wir auf die tertiäre Bildung, also die Bildung durch Universitäten, Fachhochschulen und höhere Berufsschulen. Sodann entwickeln wir einen neuen Vorschlag, wie die tertiäre Bildung effizienter und gerechter finanziert werden kann.

1. Personenfreizügigkeit macht Bildung wichtiger

Die Rolle der Ausbildung wird massgeblich durch die wirtschaftliche Situation, diese durch die Qualität der Wirtschaftspolitik, und diese wiederum durch die Qualität der politischen Institutionen bestimmt. Im internationalen Vergleich hat die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie und ihrem kleinräumigen Föderalismus sehr gute politische Institutionen, die insgesamt zu einer erfolgreichen Wirtschafts- und Finanzpolitik und damit zu guten Produktionsbedingungen und einem hohen Einkommenspotenzial führen.¹

Bis vor wenigen Jahren war der schweizerische Arbeitsmarkt durch Zugangsbarrieren abgeschottet. Folglich war der Produktionsfaktor Arbeit knapp und die inländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmer waren zu einem gewissen Grad vor internationalem Wettbewerb geschützt. Gleichzeitig konnte Kapital frei zufließen und war stets reichlich

vorhanden. Deshalb konnten die Arbeitnehmer einen grossen Teil des hohen Einkommenspotenzials abschöpfen. So waren etwa Beschäftigungsmöglichkeiten und Löhne in der Schweiz im internationalen Vergleich stets hervorragend. Auch die Ausbildungsabgänger hatten gute Berufschancen, die weit weniger von ihrer Studienwahl und Leistungsbereitschaft abhingen als in weiten Teilen Europas. Sogar Ausbildungsabbrecher hatten noch vergleichsweise gute Arbeitsmarktchancen. Zugleich wirkte sich die wirtschaftliche Lage direkt auf die Löhne aus. Wenn die Arbeitsnachfrage dank guter Wirtschaftspolitik oder Konjunktur zunahm, wuchsen wegen des knappen Arbeitsangebots auch die Einkommen der Arbeitnehmer.

Mit der Personenfreizügigkeit wurden die alten Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt abgebaut. Die verstärkte Zuwanderung senkt die Knappheit des Produktionsfaktors Arbeit. Die aus den institutionellen Rahmenbedingungen erwachsenden Vorteile fliessen nun vermehrt den Eigentümern von Kapital und Boden zu. Diese Entwicklung ist auf den ersten Blick aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorteilhaft; das gesamte Bruttoinlandprodukt wächst dank Einwanderung und Bevölkerungswachstum stärker als ohne Personenfreizügigkeit. Doch die Gewinne fallen vor allem bei den in- und ausländischen Kapitalbesitzern sowie bei den Neuzuwanderern an, die in der Schweiz zumeist ein viel höheres Einkommen erzielen als in ihrem Herkunftsland. Die inländischen Arbeitskräfte, also Einheimische und frühere Zuwanderer, zählen hingegen nur unter sehr speziellen Annahmen zu den Gewinnern. Dafür geraten sie in jedem Fall unter stärkeren Wettbewerbsdruck. Deshalb werden ihre Arbeitsmarktchancen und Einkommen nicht mehr wie früher durch das allgemein knappe Arbeitsangebot, sondern immer stärker durch ihre individuellen Fähigkeiten und ihre Leistungsbereitschaft und damit durch ihre Ausbildung bestimmt.

2. Internationalisierung unterwandert Wirtschaftspolitik

Als Folge der Öffnung des Arbeitsmarktes versagen die traditionellen Politikmassnahmen zur Steigerung individueller Einkommen zunehmend. Wenn früher mit guter Wirtschafts- und Finanzpolitik die Produktionsbedingungen verbessert werden konnten und damit die Arbeitsnachfrage stieg, wurde Arbeit knapper und die Löhne und Einkommen wuchsen. Heute hingegen wird der Aufwärtsdruck auf die Löhne durch verstärkte Zuwanderung neutralisiert, weil Letztere das Arbeitsangebot erhöht und so die Löhne tief hält. Ähnlich bewirken gesetzliche Minimallöhne, wie sie immer wieder als flankierende Massnahmen zur

Personenfreizügigkeit und zum Schutz der wenig qualifizierten inländischen Arbeitnehmerinnen und -nehmer gefordert werden, heute genau das Gegenteil. Je höher die Minimallöhne sind, desto attraktiver wirken sie auf Zuwanderer. Doch wenn die Zuwanderer in die Niedriglohnbranchen so wie heute oft besser qualifiziert sind als die bisherigen inländischen Arbeitnehmer, drohen sie diese zu verdrängen.

Zur Verbesserung der Einkommens- und Arbeitsmarktchancen der inländischen Arbeitnehmer bleibt deshalb nur noch die Bildungspolitik. Je besser die Bildung der einheimischen Bevölkerung im Verhältnis zu ihren ausländischen Mitbewerbern ist, desto höher sind ihre Arbeitsmarktchancen im In- und Ausland und damit auch ihre Einkommen. Doch auch die Bildungspolitik ist den Folgen der Internationalisierung unterworfen.

3. Internationalisierung unterwandert Bildungspolitik

Durch die Internationalisierung des Bildungsmarktes und die zunehmende Öffnung der Schweiz wird das Angebot an Ausbildungswilligen durch ausländische Bewerber erweitert. Das ist für die Ausbildungsinstitutionen sehr angenehm. Sie können bei der Besetzung ihrer Ausbildungsplätze nun aus den besten Bewerbern Europas und oft der ganzen Welt auswählen. Gleichzeitig können diese Institutionen dank ihrer vergleichsweise guten finanziellen Lage auf dem internationalen Markt sehr gute Lehrpersonen rekrutieren, was sie wiederum attraktiver für fähige Auszubildende aus dem In- und Ausland macht.

Wenn die Ausbildungsgänge internationalisiert und Auszubildende alleine aufgrund von Leistungskriterien ausgewählt werden, wächst jedoch die Gefahr, dass nicht mehr allen inländischen Bewerbern ein Studienplatz ihrer Wahl zur Verfügung steht. Da die Schweiz ein relativ kleines Land ist, wirkt sich ihre Politik besonders stark auf das Ausmass der Zuwanderung relativ zur inländischen Bevölkerung aus. Dies ist auch im Bildungsbereich sichtbar. So waren im Herbstsemester 2011/2012 rund 24 Prozent der Studierenden an Schweizer Universitäten sogenannte Bildungsausländer, das heisst Studierende, die ihren vorangehenden Bildungsabschluss im Ausland gemacht haben und nicht in Austauschprogrammen waren. Hingegen stammten in Deutschland im Herbstsemester 2010/2011 lediglich 11 Prozent der Studierenden aus dem Ausland.² Der Zustrom von Bildungsausländern ist auch ein Indikator für die hohe Attraktivität der Schweizer Bildungsinstitutionen. International betrachtet weist die Schweiz im Tertiärbereich nach Australien die zweithöchste Quote von Bildungsausländern auf.³

Aufgrund der Globalisierung des Bildungsbereichs gilt deshalb: Je attraktiver die Ausbildungsmöglichkeiten in der Schweiz werden, desto grösser wird der Anteil internationaler Bewerber und desto weniger kommen staatlich finanzierte Bildungsinvestitionen den eigentlichen Adressaten zu, da dann vermehrt ausländische Studierende die Angebote nutzen. Hinzu kommt, dass in vielen Ländern immer weniger finanzielle Ressourcen für Bildung zur Verfügung stehen. So müssen viele Ausbildungsinstitutionen anderer Länder ihr Angebot infolge finanzieller Überlastung einschränken oder vermehrt kostenpflichtig machen. Illustrativ für diese Entwicklung ist die britische Bildungspolitik, die mit einer Verdopplung oder gar Verdreifachung der Studiengebühren auf die finanzielle Schieflage reagiert. Zudem beschränken viele Länder die Studienzulassung für zahlreiche Fachbereiche durch Regelungen wie den Numerus clausus. Diese Beschränkungen betreffen nicht nur Studiengänge wie Medizin und Rechtswissenschaft, sondern auch Fachbereiche wie Psychologie, Geschichte oder Pädagogik. Solche Zugangsregulierungen im Ausland erhöhen die Attraktivität der Schweiz für ausländische Studierende. Schliesslich ist der Zugang zum dreisprachigen Schweizer Bildungsmarkt für ausländische Auszubildende aus den entsprechenden Sprachräumen besonders einfach. Dies widerspiegelt sich in der Zusammensetzung der Bildungsausländer. Drei Viertel von ihnen stammen aus Europa, die meisten davon aus den Nachbarländern mit einer gemeinsamen Sprache.⁴ Doch nicht nur die Qualität der Ausbildung, sondern auch die im internationalen Vergleich herausragenden Beschäftigungsmöglichkeiten während und nach der Ausbildung machen die Schweiz zu einem immer attraktiveren Bildungsstandort.

Eine zukunftsfähige Bildungspolitik, die auf den Wohlstand der einheimischen Bevölkerung abzielt, muss sicherstellen, dass staatlich unterstützte Ausbildungsangebote auch weiterhin der inländischen Bevölkerung offenstehen. Wie aber können die grossen Potenziale des internationalen Marktes genutzt werden, ohne die Position der Schweizer Auszubildenden zu schwächen?

4. Ausländergebühren sind keine Lösung

Eine auf den ersten Blick naheliegende Lösung wäre, im Bildungsbereich Ausländerquoten einzuführen oder von den ausländischen Auszubildenden höhere Ausbildungsgebühren zu verlangen. Eine solche pauschale Diskriminierung ausländischer Bewerber ist jedoch aus vielerlei Gründen problematisch. Erstens kann sie die besten ausländischen Bewerber oder

Personen mit dringend benötigtem Humankapital, beispielsweise im Gesundheitssektor, abschrecken. Zweitens kann sie eine Preisdiskriminierung von Schweizer Studierenden im Ausland zur Folge haben. Drittens ist oft unklar, wer als ausländischer Bewerber gelten soll. Viele Auszubildende waren schon vor ihrer Ausbildung für einige Zeit in der Schweiz und haben teilweise auch hier gearbeitet; folglich sind die Abgrenzungsprobleme gross. Viertens können solche speziellen Ausländergebühren und -quoten schwerwiegende Fehlanreize setzen, weil sie zumeist nicht genügend nach Studiengängen differenziert werden. Eine pauschale Diskriminierung ist deshalb bisher kaum oder nur in geringem Masse vorgenommen worden, obwohl Hochschulen oder ihre Träger schon heute in Eigenregie entscheiden könnten, ob sie Ausländerquoten oder spezielle Ausländergebühren einführen wollen.

Mit der schnell wachsenden Vielfalt der Ausbildungsgänge wird es zudem immer schwieriger und weniger wünschenswert, jeden Ausbildungstyp in der Schweiz anzubieten. Vielmehr ist es sinnvoll, auch im Bereich der Bildung die internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung zu nutzen, insbesondere bei selteneren und hoch spezialisierten Fachrichtungen. Je differenzierter und spezialisierter die Ausbildungsangebote werden, desto mehr Schweizerinnen und Schweizer wollen eine Ausbildung im Ausland absolvieren. Dies verspricht auch Effizienzgewinne, denn wegen der hohen Kosten für die Bereitstellung von Ausbildungsgängen in der Schweiz sowie der hohen Lebenshaltungskosten für die Auszubildenden sind Ausbildungen im Ausland oft viel günstiger. Schweden, ebenfalls ein Hochpreisland, hat diesen Umstand bereits erkannt und subventioniert deshalb seinen Studierenden das Studium in anderen Ländern. In der Schweiz müssen die Kosten für Ausbildungen ausserhalb der Staatsgrenze bisher normalerweise von den Auszubildenden selbst finanziert werden.

Als Zwischenfazit ergibt sich Folgendes: Mit der Personenfreizügigkeit und Globalisierung haben sich die Bedeutung und Erfolgsbedingungen der Schweizer Bildungspolitik grundlegend verändert. Das individuelle Humankapital und damit die Ausbildung sind in Zukunft noch wichtiger für das individuelle Einkommen. Der Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Auszubildenden um gute Ausbildungsplätze nimmt zu. Die Schweizer streben häufiger Ausbildungen im Ausland an, die sie aber bisher zumeist gänzlich selbst finanzieren müssen.

5. Menschen statt Institutionen fördern

Grundsätzlich hat die Schweiz ideale Voraussetzungen für eine aktive Bildungspolitik zur Förderung der Einkommen ihrer Einwohner: Sie ist im Vergleich zu den EU-Ländern sehr reich – das Pro-Kopf-Einkommen ist zu laufenden Wechselkursen umgerechnet gut 80 Prozent höher als etwa in Deutschland. Zudem hat sie weit tiefere explizite und implizite Staatsschulden. Sie kann also die Mittel für Investitionen in die Bildung vergleichsweise leicht aufbringen. Doch wie können die Mittel bestmöglich eingesetzt werden?

Traditionell ist die Bildungspolitik und -finanzierung stark objektbezogen, das heisst, der Staat finanziert ausgewählte Ausbildungsgänge und -institutionen. Unter den Bedingungen der Internationalisierung des Bildungsmarktes ist diese Strategie jedoch völlig ineffizient. Insbesondere fliesst ein grosser Teil des Mitteleinsatzes in die Ausbildung ausländischer Studierender, und die Studienwahlmöglichkeit der einheimischen Auszubildenden wird auf inländische Bildungsangebote eingeschränkt.

Hinzu kommt, dass die objektbezogene Finanzierung zu schwerwiegenden Unterschieden zwischen den einheimischen Auszubildenden führt. Erstens werden die Auszubildenden je nach Bildungsweg völlig unterschiedlich unterstützt. Während den einen, insbesondere den Universitäts- und Fachhochschulstudierenden, ihre zum Teil sehr teuren Ausbildungen weitgehend vom Staat bezahlt werden, müssen andere wie die Absolventen höherer Berufsfachschulen oder privatwirtschaftlicher Ausbildungsgänge ihre Kosten grösstenteils oder gar vollumfänglich selbst tragen. Zweitens ist die Verteilungswirkung der Unterstützung stark regressiv. Junge Erwachsene mit gutem sozioökonomischem Hintergrund werden besonders stark unterstützt. Sie geniessen nicht nur weitaus häufiger eine tertiäre Bildung auf Staatskosten, sondern häufig eine Universitäts- oder Fachhochschulausbildung (statt einer weniger hoch subventionierten höheren Berufsschule), wobei teure Studiengänge wie Medizin oder Naturwissenschaften dominieren.

Die Nachteile einer objektbezogenen Bildungsfinanzierung können gemildert werden, indem die Ausbildung stärker subjektbezogen finanziert wird, also direkt die Auszubildenden statt die Ausbildungsinstitutionen staatlich unterstützt werden. Die direkte Förderung der Auszubildenden hat fünf wesentliche Vorteile.

Erstens können gezielt inländische Auszubildende gefördert werden, ohne dass die erwähnten Nachteile diskriminierender Studiengebühren drohen.

Zweitens werden die Auszubildenden befähigt, auch ausländische Bildungsangebote wahrzunehmen, ohne diese gänzlich aus der eigenen Tasche finanzieren zu müssen. Eine Verzerrung der Entscheidung zwischen einem Studium im In- oder Ausland kann so vermieden werden. Entscheidend bei der Ausbildungswahl sind dann Qualität und Inhalt des Ausbildungsangebots sowie der erwartete Nutzen der Ausbildung. Gleichzeitig können die angesprochenen Effizienzgewinne realisiert werden.

Drittens trägt die subjektbezogene Förderung dem Umstand Rechnung, dass die individuelle Bildungsnachfrage zunehmend über das ganze Leben verteilt ist. Der Trend zum «lebenslangen Lernen» dürfte sich angesichts der mit der Globalisierung wachsenden Dynamik der Märkte und damit der Ausbildungsanforderungen sowie der steigenden Lebensarbeitszeit noch verstärken. Deshalb sollten die Auszubildenden nicht nur für die Absolvierung eines traditionellen Universitätsstudiums, sondern für alle verschiedenen Arten von Bildungsinvestitionen unterstützt werden.

Viertens werden die Anreize der Bildungsinstitutionen gestärkt, attraktive Ausbildungsprogramme anzubieten und die Qualität der Lehre zu verbessern, da studentisches «Abstimmen mit den Füßen» echte finanzielle Konsequenzen für die Ausbildungsinstitutionen mit sich bringt.

Fünftens kann durch die Subjektförderung mehr Chancengleichheit zwischen den Auszubildenden geschaffen werden. Durch die Höhe und Ausgestaltung der Zahlungen kann die Verteilungswirkung zwischen den Absolventen unterschiedlicher Bildungsgänge sowie zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Gruppen gezielt gesteuert werden.

Doch wie soll nun die neue, stärker subjektbezogene Bildungspolitik konkret gestaltet werden?

6. Individuelles Bildungskapital für Erwachsene

Wir schlagen vor, das Konzept des Bildungsgutscheins zu einem allgemeinen Bildungskapital für Erwachsene weiterzuentwickeln: Jeder Einwohner erhält bei Erreichen der Volljährigkeit ein Bildungskapital, mit dem er seinen weiteren Bildungsweg nach Matur, Lehrabschluss oder auch Schulabbruch individuell gestalten kann. Dieses Bildungskapital, das nach unseren Vorstellungen einen Wert von 40 000 bis 70 000 Franken haben sollte,

kann unter gewissen Auflagen zur Finanzierung der direkten und der indirekten Kosten der Ausbildung verwendet werden. Dabei kann die Politik festlegen, inwiefern es nur für Studiengebühren oder auch für indirekte Kosten der Bildung wie Unterkunft, Verpflegung oder Material verwendet werden kann.

Das Bildungskapital als subjektbezogene Förderung für Inländer bewirkt die Ausbildung der Inländer in effizienter und gerechter Weise ohne gleichzeitige Subventionierung ausländischer Auszubildender. Dank der Subjekthilfe kann die Finanzierung der Universitäten und Fachhochschulen statt wie heute durch allgemeine Steuermittel zumindest teilweise durch eine Beitragsfinanzierung der Studierenden erfolgen. Die Studiengebühren könnten dann entweder bei allen Ausbildungsgängen einen einheitlichen fixen Prozentsatz der Vollkosten decken oder je nach Bewertung des öffentlichen Nutzens eines Studiums zwischen verschiedenen Studiengängen differieren. Da zur Finanzierung von besonders teuren Ausbildungsgängen das Bildungskapital nicht ausreichen dürfte, sollte auch ein staatliches oder privates System für zinsgünstige Bildungsdarlehen eingerichtet werden. Dieser Bildungskreditmarkt würde viel besser als der heutige funktionieren, weil die Auszubildenden ja mit ihrem eigenen Bildungskapital einen bedeutenden Eigenfinanzierungsanteil einbringen könnten. Mittels unterschiedlichen Studiengebühren liessen sich auch von der Politik als dringend erachtete Qualifikationen gezielt fördern. Zugleich würden dadurch die Anreize für die Studierenden steigen, ihre Studienwahl an den tatsächlichen Kosten ihres Studiums auszurichten und das Studium möglichst innert nützlicher Frist zu absolvieren. Sobald die Kofinanzierung durch den Staat nach Ausbildungsgängen differenziert erfolgen würde, müssten die zuständigen Stellen den gesellschaftlichen Wert der Ausbildungsgänge abzuschätzen versuchen. Oft würde sich zeigen, dass dies nicht oder nur schwer möglich ist. Gerade das ist aber eine sehr wichtige Information und Grundlage für Finanzierungsentscheide.

Zugleich erhielten die Bildungsinstitutionen stärkere Anreize, den Studierenden ein möglichst gutes Preis-Leistungs-Verhältnis anzubieten, um auf dem Bildungsmarkt bestehen zu können. Dies gilt insbesondere für Weiterbildungen: Das Bildungskapital würde es den Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, sich auf dem zweiten Bildungsweg weiterzubilden und «lebenslang zu lernen».

Um die Anreize für die Empfänger des Bildungskapitals so zu gestalten, dass sie ihre Bildungsentscheidung möglichst effizient treffen und nicht ins Blaue hinaus studieren, flössen alle Gelder, die eine Person bis zum Pensionseintritt nicht für Bildung verwendet hat, in ihr

Alterssparkapital der zweiten Säule. Das Bildungskapital könnte, müsste aber keinesfalls, zu einem breiter angelegten, bedingungslosen Grundkapital weiterentwickelt werden, mit dem verschiedene heute durch unterschiedliche Versicherungen und sozialstaatliche Institutionen abgedeckte Lebensrisiken bewältigt werden könnten. Ein solches bedingungsloses Grundkapital würde aus unserer Sicht alle Vorteile eines bedingungslosen Grundeinkommens aufweisen, ohne aber mit dessen schwerwiegenden Nachteilen verbunden zu sein.

7. Das Bildungskapital ist dem Status quo deutlich überlegen

Wie bei jedem neuen Vorschlag gilt es auch beim Bildungskapital die Einwände zu prüfen.

Ein Standardeinwand ist, dass wohl manche junge Erwachsene ihr Bildungskapital in eine „falsche“ Ausbildung investieren. Tatsächlich sind Fehlinvestitionen möglich. Doch das Bildungskapital gibt den Auszubildenden stärkere Anreize als das heutige System, ihre Bildungsentscheidungen, zum Beispiel die Fachwahl, gut abzuwägen. Heute verursachen Fehlentscheidungen den Studierenden praktisch keine direkten Geldkosten; sie können diese grösstenteils auf die Gesellschaft abwälzen. Das Bildungskapital würde auch das Bewusstsein für das Humankapital als Investitionsgut bereits in der Phase vor der Auszahlung stärken, was eine rationalere Ausbildungswahl als im heutigen System wahrscheinlich macht. Das Bewusstsein für den Umgang mit dem Bildungskapital könnte auch dadurch verstärkt werden, dass das Bildungskapital Jugendlichen schon vor Erreichung der Volljährigkeit in Tranchen ausbezahlt würde, wobei ihnen sogar – ähnlich wie in der dritten Säule – ein gewisser Spielraum bei der Anlage des sich anhäufenden Kapitals gewährt werden könnte. Dies würde einen bewussten Umgang mit dem Bildungskapital fördern und eine unvorbereitete, passive Entgegennahme zum Zeitpunkt der Volljährigkeit vermeiden. Diese vorbereitenden Massnahmen trügen dazu bei, dass eine Ausbildung nur dann begonnen wird, wenn der erwartete Nutzen der Ausbildung die entstehenden Kosten übersteigt. Somit werden Fehlinvestitionen wesentlich unwahrscheinlicher als im heutigen System. Heute verlassen gerade einmal 72 Prozent der Studienanfänger die Hochschule mit einem Abschluss, das heisst, über ein Viertel der Studierenden brechen das Studium ab.⁵ Dank der veränderten Anreizstruktur würde der Anteil der Studienabbrecher zurückgehen und das Bildungskapital somit zur Effizienzsteigerung beitragen. Dennoch bleibt die Frage

offen, wie mit den wenigen verfahren würde, die das Bildungskapital tatsächlich fehlinvestieren. Ihnen könnte dann subsidiär eine wesentlich geringere Unterstützung für weitere Studienversuche gewährt werden. Solche «tragischen Fälle» müssen aber mit Personen verglichen werden, die heute den falschen Bildungsweg einschlagen. Heute sind die Risiken von Ausbildungsfehlentscheiden sehr ungleich verteilt. Während Studierende kein grosses Risiko einer falschen Studienwahl tragen – weil sie jederzeit noch etwas anderes auf Staatskosten studieren dürfen –, haben Personen, die ihre Ausbildung vor der Matura abbrechen, sehr grosse Risiken. Mit dem Bildungskapital würden die Risiken anders verteilt. Solange insgesamt gleich oder ähnlich viel staatliche Mittel in Bildung investiert würden, wären die Risiken dank der stärkeren Anreizwirkung für Studierende insgesamt kleiner. Schulabbrecher etwa erhielten zusätzliche Möglichkeiten, weil sie ihr Bildungskapital auch später für eine Ausbildung einsetzen könnten.

Manche Kritiker dürften auch argumentieren, dass das Bildungskapital zu spät greife, da frühkindliche Förderung oft als Schlüssel zur erfolgreichen Humankapitalbildung gesehen wird.⁶ Da das Fundament für eine erfolgreiche Bildungskarriere in den ersten Lebensjahren gelegt werde, sei es unmöglich, es nachträglich zu erweitern. Dies sei deshalb besonders schwerwiegend, da die folgenden Bausteine des Bildungssystems nur auf diesem Fundament aufbauen könnten. Aber selbst wenn man der Bedeutung des frühkindlichen Humankapitals zustimmt, wäre es natürlich falsch, anzunehmen, dass ausschliesslich frühkindliche Bildung von Bedeutung ist; ansonsten wären das Hochschulsystem und weiterführende Bildung bedeutungslos. Im Gegensatz zu falsch selektionierenden frühkindlichen Angeboten, die fast ausschliesslich Kinder aus bereits gut ausgestatteten Haushalten ansprechen, käme das individuelle Bildungskapital allen gesellschaftlichen Schichten zugute. Zwar könnte es allfällige Löcher des Bildungsfundaments nicht stopfen, doch das gilt auch für alle anderen Ansätze zur Ausgestaltung und Finanzierung der tertiären Bildung. Im Unterschied zu diesen könnte das Konzept des Bildungskapitals aber auch auf die frühkindliche Ausbildung übertragen werden.

Abschliessend stellen sich drei Fragen: Wie liesse sich das Bildungskapital finanzieren? Wie sollten ausländische Studierende gefördert werden? Und wie könnte der Systemübergang gestaltet werden?

8. «Schweizerische Bildungsgenossenschaft»

Ob die öffentliche Hand zusätzliche oder weniger Mittel aufbringen müsste, hängt zunächst von der Höhe des Bildungskapitals, der Höhe der neuen Studien- und Ausbildungsgebühren sowie dem Ausmass der öffentlichen Zusatzfinanzierung ab. Da das Bildungskapital die Effizienz im Bildungsbereich erhöhen würde und nur den einheimischen Auszubildenden ausbezahlt würde, liesse sich das neue System entweder so ausgestalten, dass die öffentliche Hand Mittel einsparen könnte oder dass die Ausbildungen massiv verbessert würden. Wegen seiner Fokussierung auf einheimische Auszubildende sollten die Mittel vor allem von den bisherigen Einwohnern aufgebracht werden.

Deshalb sollte die Finanzierung des Bildungskapitals der einheimischen Auszubildenden nicht aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen, sondern von einer neu zu gründenden «Schweizerischen Bildungsgenossenschaft» getragen werden. Mitglieder dieser Genossenschaft wären alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger und wohl auch die schon länger in der Schweiz lebenden Ausländer, die durch repräsentative und direktdemokratische Instrumente die Politik der Bildungsgenossenschaft mitgestalten könnten. Diese Körperschaft würde Eigentümerin der alten und von früheren Generationen ererbten Vermögenswerte und -ansprüche des Staates wie Boden- und Immobilienbesitz, Swisscom, Post sowie der Nationalbankgewinne. Ihre Erträge könnte sie dann ihren Mitgliedern unter anderem in Form des Bildungskapitals ausschütten.

Durch diese Art der Finanzierung hätte das Bildungskapital keinerlei diskriminierenden Charakter gegenüber den internationalen Mitbewerbern. In den meisten europäischen Ländern wurden die öffentlichen Mittel zur Befriedigung der Konsumziele der früheren und gegenwärtigen Generationen von Einheimischen eingesetzt. Im Gegensatz dazu würden die Schweizer die öffentlichen Ersparnisse in das Humankapital der Einheimischen und somit in ihre Zukunft investieren.

Durch die Gründung der Schweizerischen Bildungsgenossenschaft würde auch der Staat entlastet. Weil sich die Schweizerische Bildungsgenossenschaft auf die Unterstützung der einheimischen Studierenden konzentrieren kann, braucht sie weniger Mittel als die bisherige Bildungspolitik.

Zur Förderung ausländischer Auszubildenden liegt es nahe, die besonders guten Studierenden aus den allgemeinen Kantons- und Bundesbudgets entsprechend ihrer Leistung zu unterstützen. Denn sie bewirken zum einen positive Externalitäten für die einheimischen Studierenden, etwa indem sie mit ihren Beiträgen die Qualität der Diskussionen im Unterricht steigern und den Wettbewerb unter den Studierenden und die Leistungsbereitschaft anregen; zum andern füllen sie später drohende Lücken in der Versorgung der Wirtschaft und Verwaltung mit hochqualifizierten Fachkräften.

Um einen möglichst fließenden Übergang in das neue System zu gewährleisten, würde jedem in der Schweiz geborenen Kind jährlich ein Anteil des Bildungskapitals gutgeschrieben, sodass bei Erreichen der Volljährigkeit das volle Bildungskapital verfügbar wäre. Ein Teil des in Tranchen ausbezahlten Bildungskapitals könnte variabel angelegt werden. Ähnlich wie in manchen ausländischen Rentensystemen würde die Höhe des Bildungskapitals also von der tatsächlich in der Schweiz verbrachten Kinder- und Jugendzeit sowie den finanziellen Erträgen des noch nicht verwendeten Kapitalanteils bestimmt. Das würde die kurzfristige Attraktivität des Bildungskapitals für Zuwanderer senken, da das Bildungskapital nicht automatisch mit dem Grenzübertritt ausgezahlt würde. Bei einer schnellen Einführung könnten in einer Übergangsphase die Einzahlungen konzentriert in den späten Jugendjahren stattfinden. Für junge Zuwanderer, die nicht ihre ganze Jugend in der Schweiz verbracht haben und so nur Anspruch auf einen Teil des vollen Bildungskapitals hätten, könnten durch das bereits erwähnte Darlehenssystem ergänzende Kredite vergeben werden.

Das bringt uns zum Schluss: In einer Welt, die zunehmend von internationalem Wettbewerb und Migration aufgrund unterschiedlicher Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten geprägt ist, böte ein individuelles Bildungskapital, das durch die «Schweizerische Bildungsgenossenschaft» finanziert werden könnte, eine zukunftssträchtige Möglichkeit, das Humankapital und damit das Einkommen der bisherigen Einwohner in gerechter und effizienter Weise zu fördern.

¹ Feld et al., 2009; Blankart, 2011.

² Statista, 2012.

³ Bundesamt für Statistik, 2005, S. 39.

⁴ Ebd., S. 46.

⁵ Bundesamt für Statistik, 2008.

⁶ Cuhna, Heckman, 2007, S. 31–47.

Literaturhinweise

Blankart Charles: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft (8. Aufl.). Vahlen, München, 2011.

Bundesamt für Statistik: Internationalität der Schweizer Hochschulen. Studierende und Personal: Eine Bestandsaufnahme. Neuchâtel, 2005.

Bundesamt für Statistik: Verläufe und Übergänge – Studienerfolgsquote auf der Tertiärstufe A (ISCED 5a) IV 2008. Neuchâtel, URL:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/17/blank/02.indicator.414204.4114.html?open=2#2> (26.06.2012).

Cuhna Flavio, Heckman James: The Technology of Skill Formation. In: American Economic Review, Nr. 97(2), 2007, S. 31–47.

Feld Lars, Frey Bruno, Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik – Theorie und Anwendung (4. Aufl.). Vahlen, München, 2009.

Statista: Anteil ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen vom Wintersemester 1998/99 bis 2010/11. URL: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/222/umfrage/anteil-auslaendischer-studenten-an-hochschulen/> (26.06.2012).