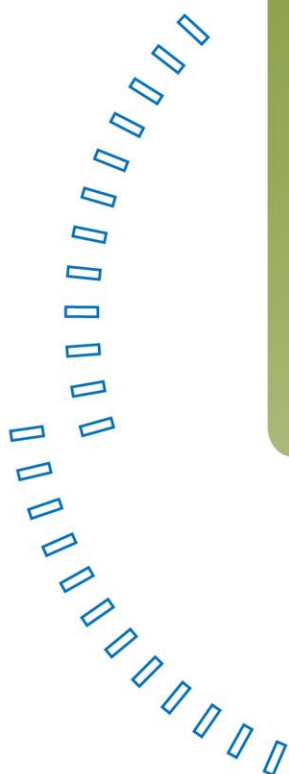


Bernd Käpplinger

Weiterbildungsgutscheine wirken – jedoch anders als erwartet

DIE aktuell



Bernd Käßplinger

Weiterbildungsgutscheine wirken – jedoch anders als erwartet

Gutscheine als Instrument der Nachfrageförderung haben in der Weiterbildung seit rund einer Dekade deutlich an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig sind sie umstritten. Was sind empirisch zu beobachtende Effekte von Weiterbildungsgutscheinen? Sind Gutscheine, wie im aktuellen Koalitionsvertrag in Bezug auf die Bildungsprämie formuliert, „erfolgreiche“ Anreize zur Stimulierung der Weiterbildungsteilnahme und auf welcher Basis kann man das einschätzen? Unter anderem mit diesen Fragen hat sich die kürzlich erschienene Studie „Weiterbildungsgutscheine – Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern“ (Käßplinger/Klein/Haberzeth 2013) aus dem Projekt „Effekte“ befasst. Sie wird hier entlang einiger Kernergebnisse vorgestellt.

DIE aktuell ist ein Online-Publikationsformat des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen. Es liefert rasch und kompakt versachlichende Informationen und/oder Positionierungen des Hauses zu aktuellen Feldentwicklungen in der Weiterbildung. **DIE aktuell** richtet sich an ein breites Fachpublikum, insbesondere auch an die Presse.

Bernd Käßplinger

ist Juniorprofessor für Lernen im Lebenslauf/Betriebliche Weiterbildung an der Humboldt-Universität zu Berlin

Kontakt: bernd.kaeplinger@rz.hu-berlin.de

Lektorat: Theresa Maas

Kontakt: maas@die-bonn.de

Online veröffentlicht am: 09.12.2013

Stand Informationen: September 2013

Abdruck, auch auszugsweise, unter Angabe der Quelle erwünscht, Belegexemplar erbeten.



Dokument aus dem Internetservice [texte.online](http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp) des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung
<http://www.die-bonn.de/publikationen/online-texte/index.asp>



Dieses Dokument wird unter folgender creative commons-Lizenz veröffentlicht:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

DIE aktuell

Weiterbildungsgutscheine wirken – jedoch anders als erwartet

Bernd Käßlinger

Gutscheine als Instrument der Nachfrageförderung haben in der Weiterbildung seit rund einer Dekade deutlich an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig sind sie umstritten. Was sind empirisch zu beobachtende Effekte von Weiterbildungsgutscheinen? Sind Gutscheine, wie im aktuellen Koalitionsvertrag in Bezug auf die Bildungsprämie formuliert, „erfolgreiche“ Anreize zur Stimulierung der Weiterbildungsteilnahme und auf welcher Basis kann man das einschätzen? Unter anderem mit diesen Fragen hat sich die kürzlich erschienene Studie „Weiterbildungsgutscheine – Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern“ (Käßlinger/Klein/Haberzeth 2013) aus dem Projekt „Effekte“ befasst. Sie wird hier entlang einiger Kernergebnisse vorgestellt.

An dem zweijährigen Projekt waren Institutionen aus Deutschland (Büro für berufliche Bildungsplanung Dortmund, Humboldt-Universität zu Berlin), Österreich (3s Wien), der Schweiz (SVEB Zürich) und Südtirol (AFI Bozen) beteiligt. Weiterbildungsgutscheine wurden im Verbund auf Basis eines elaborierten, dreiteiligen Methodendesigns untersucht. Genutzt wurden:

- Sekundäranalysen von prozessproduzierten Daten, Nutzungsstatistiken und Evaluationsdaten,
- quantitative Methoden in Form von Programmanalysen und Befragungen von Gutscheinininteressierten sowie
- qualitative Methoden bei Interviews mit Interessierten, Gutscheinnutzern, Weiterbildungseinrichtungen, Beratungsstellen sowie mit Programmadministratoren.

So konnte ein vertieftes, kontextbezogenes Wissen zu den verschiedenen Perspektiven der beteiligten Akteure auf intendierte und nicht-intendierte Effekte der Weiterbildungsgutscheine erworben werden. Es zeigte sich, dass Weiterbildungsgutscheine in vielen Punkten anders wirken als erhofft bzw. befürchtet.

Vielfalt der Gutscheinmodelle

Die Gutscheinidee stammt im Wesentlichen von dem US-Ökonomen Milton Friedman aus den 1950er Jahren und bezog sich auf das allgemeinbildende Schulsystem. Dieses sollte durch einen Wettbewerb zwischen den Schulen um die auf Eltern ausgestellten Gutscheine nachfrageorientierter und letztlich leistungsstärker werden. Für die Weiterbildung wurde von Friedman hingegen eine Darlehensfinanzierung vorgeschlagen.

„Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und vielen anderen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen“ (Dohmen 2005, S. 4): Ökonomen erhoffen sich von Gutscheinen eine Stärkung der individuellen Wahlfreiheit, während Bildungsforscher von Gutscheinen eine einseitige Forcierung von Marktkräften befürchten. Zudem ordnete Ehmann noch 2003 Weiterbildungsgutscheine als „wenig realisierte, eher anekdotische Beispiele“ (S. 6) ein. Allerdings haben sie sich in Deutschland mittlerweile vor allem in der Weiterbildung relativ schnell und stark verbreitet, wie eigene Recherchen in der Studie aufzeigen. Dennoch lässt sich schon allein bezogen auf die deutsche Weiterbildung nicht von *dem* Gutscheinmodell im Singular sprechen, wie Tabelle 1 veranschaulicht.

Tabelle 1: Übersicht über die Arten von Weiterbildungsgutscheinen in Deutschland

Titel	Start*	Berechtigte	Förderanteile und -höhe
Bund			
Förderung der beruflichen Weiterbildung (Bildungsgutscheine)	1/2003	Arbeitslose und Beschäftigte (unter Voraussetzungen)	100%, offene Förderhöhe
Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen (WeGebAU)	2006	Betriebe (v.a. KMU und gering qualifizierte und ältere Beschäftigte)	100%, bei Beschäftigten bis 45 Jahre 50%, offene Förderhöhe
Bildungsprämie (Prämien-gutschein)	12/2008	Beschäftigte und Selbstständige (Einkommensgrenze)	50%, 500€
Länder			
Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen	1/2006	alle Beschäftigte (bevorzugte Personengruppen) und KMU	50%, 500€
Sachsen-Anhalt WEITER-BILDUNG	2007 (1992)	alle Betriebe	25–70% (je nach Gegenstand)
Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein	2007 (2011)	Beschäftigte in KMU (betrieblicher Eigenanteil zu erbringen)	45% ohne, bis 100% mit Freistellung des Betriebs, 4.000€

Qualifizierungsscheck Hessen	04/2008	Beschäftigte in KMU: gering qualifiziert, ab 45 Jahren oder teilzeitbeschäftigt	50%, 500€
Kompetenzentwicklung in Unternehmen Mecklenburg-Vorpommern	12/2008	alle Betriebe	75%, 500€
QualiScheck Rheinland-Pfalz	07/2009	alle Beschäftigte und Selbstständige	50%, 500€
Bildungsscheck Brandenburg	08/2009	alle Beschäftigte	70%, offene Förderhöhe
Weiterbildungsbonus Hamburg	11/2009	Beschäftigte in KMU, Selbstständige und KMU	50–100%, 2000€
Weiterbildungsscheck Sachsen	11/2010	Beschäftigte (Einkommensgrenze)	60%, besondere Personengruppen 80%, offene Förderhöhe
Thüringer Weiterbildungsscheck	09/2011	Beschäftigte in KMU und Selbstständige	50%, besondere Personengruppen 70%, 500€
Bremer Weiterbildungsscheck	05/2012	Erwerbspersonen (Einkommensgrenze) und Kleinunternehmen	50%, Geringqualifizierte 70%, 500€
* Die Jahresangaben in Klammern verweisen darauf, dass diese Programme in ganz ähnlicher Form schon seit längerem existieren oder seit diesem Jahr unter dem aktuellen Titel firmieren.			

Quelle: Haberzeth/Kulmus 2013, S. 41

Der Einsatz von Gutscheinen spiegelt die Segmentierung öffentlicher Weiterbildungsfinanzierung wider: Weiterbildung wird nicht als Gesamtsystem reguliert und finanziert, sondern fällt für Beschäftigte und Arbeitslose, je nach Segment, in unterschiedliche Zuständigkeiten und Regulierungen auf Europa-, Bundes- und Länderebene. So werden Bildungsgutscheine seit 2003 im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen von der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Arbeitslose eingesetzt. Auf Länderebene hatte 2006 der Bildungsscheck NRW eine Vorreiterrolle inne. Ko-finanziert mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF), garantiert er sowohl Beschäftigten als auch Betrieben eine 50-prozentige Beteiligung an anfallenden Kurskosten. Die Mehrzahl der deutschen Bundesländer ist mit der Einführung eigener Gutscheine gefolgt, wenngleich die Namensschöpfungen variieren. Auch der Bund zog Ende 2008 mit der Bildungsprämie nach, die sich speziell an Erwerbstätige mit relativ niedrigem Einkommen wendet (20.000 Euro, bei gemeinsam Veranlagten 40.000 Euro). Allein schon die in Tabelle 1 genannten Parameter *Förderhöhe/-anteil* und *Berechtigte* machen deutlich, dass es vielfältige Umsetzungsarten von Gutscheinmodellen gibt. Bei manchen ist eine verpflichtende Beratung vorgesehen oder auch nicht. Bei anderen werden die Mittel vor der Weiterbildungsteilnahme zur Verfügung gestellt oder erst danach rückerstattet. Weitere Divergenzen ließen sich aufzählen und auch Modifikationen laufender Programme sind häufig,

so dass die Tabelle eine Momentaufnahme darstellt. Zieht man Umsetzungen in weiteren zentraleuropäischen Ländern wie Österreich und der Schweiz bzw. in Südtirol hinzu, dann wird die Vielfalt noch größer. So werden zum Beispiel beim Bildungsgutschein Genf nicht nur die berufliche Weiterbildung, sondern viele weitere Weiterbildungsformen (allgemein, beruflich, Kompetenzbilanzen) gefördert. Vor allem in Nord- und Osteuropa haben sich Gutscheine dagegen kaum als Finanzierungsmechanismus in der Weiterbildung verbreitet. Insofern ist es wichtig, empirische Ergebnisse zu den Effekten im Kontext der jeweils speziellen Umsetzungen zu sehen. Folgendes Raster stellt verschiedene „Stellschrauben als Parameter“ der Gutscheinumsetzung dar, welche für die wissenschaftliche Analyse ebenso wichtig sind wie für die informierte Planung/Steuerung bestehender Gutscheinmodelle durch die Politik.

Tabelle 2:

Stellschrauben als Parameter in der Umsetzung von Weiterbildungsgutscheinen

monetäre Stellschrauben	nachfragebezogene Stellschrauben	angebotsbezogene Stellschrauben	informationsbezogene Stellschrauben
Nominalwert (Förderhöhe; mit oder ohne Unterscheidungen von Nachfragern?)	Zielgruppen (gesamte Wohnbevölkerung oder Teilgruppen wie Beschäftigte, Ältere, Geringqualifizierte etc.)	Anbieter (Ort, Zulassung, Qualifikation des Personals, Rechtsform, Qualitätssicherung etc.)	Information (Werbung, Internetseiten etc.)
Komplementarität (private Kofinanzierung möglich/erforderlich?)	Zugang/Zulassungsbedingungen (Postversand von Gutscheinen, Antragsverfahren, Auswahlkriterien etc.)	Formen (nur kursförmige Weiterbildungen oder auch arbeitsplatznahe/informelle Formen, Beratungen etc.)	Beratung (verpflichtend vs. fakultativ, intensiv vs. eher informierend, Face-to-Face vs. Telefon/Internet/Mail)
Kostenformen (nur direkte Kosten wie Kursgebühren oder auch indirekte Kosten wie Fahrt-/Lebenshaltungskosten)	Themen (inhaltlicher Geltungsbereich, Ausschluss bestimmter Weiterbildungsthemen etc.)		Qualitätssicherung und Transparenz der Information und Beratung selbst (Zertifizierung, Fortbildungen etc.)
Finanzierung (Steuermittel, Fonds, Versicherungen, Eigenmittel etc.)	Umfang/Sequenzierung (einmalig, jährlich, dauerhaft etc.)		
Mittelflüsse (direkt an Nachfrager, Rückerstattung, via Beratungsstellen, via Bildungsanbieter etc.)			

Quelle: Käßlinger 2013, S. 61 in Modifikation von Walter 2010, S. 103

Trotzdem lassen sich Kernmechanismen und -fragen in Bezug auf Gutscheine übergreifend zu den konkreten Umsetzungen aufzeigen. Dies erfolgt nun anhand ausgewählter Ergebnisse zu Gutscheinen für Betriebe oder Beschäftigte. Die Bildungsgutscheine der BA wurden nicht analysiert, da sie sich auf ein anderes Weiterbildungssegment beziehen. Hinsichtlich dieser Bildungsgutscheine kommen andere Studien zu dezidiert kritischen Bewertungen (vgl. Kühnlein 2005).

Der Mitnahmeeffekt als beliebter, aber überbewerteter Indikator

In der Evaluationsforschung zu Gutscheinen ist der sogenannte „Mitnahmeeffekt“ ein beliebter Indikator. Im Fokus steht dabei die Frage, ob der öffentliche Finanzierungsanreiz individuelles Handeln verändert, d.h. ob speziell eine (Erst-)Aktivierung zur Weiterbildungsteilnahme stattfindet. Eine diesbezügliche Frage von Evaluationen lautet zum Beispiel „Hätten Sie die Weiterbildung auch ohne die Gutscheinfohierung besucht?“ Entsprechend der Sekundäranalyse anderer Studien und unserer eigenen empirischen Analysen scheinen die Mitnahmeeffekte zwischen 43 und 61 Prozent bei verschiedenen Weiterbildungsgutscheinen zu liegen (vgl. Käßplinger 2013, S. 65). Steuerungsphilosophisch und messtheoretisch existiert kein Schwellenmaß dazu, ab wann eine Förderung vertretbar ist, aber diese relativ hohen Werte werden von Ökonomen und Politikern z.T. kritisch bewertet. Sie sehen die Gefahr, dass öffentliche Mittel nur private Mittel ersetzen, aber keine weitergehenden Veränderungsimpulse entstehen. Allerdings zeigen unsere Analysen auf, dass es im Zuge der Gutscheinutzung durchaus zu weiteren Verhaltensänderungen kommt, die bei dem simplen Mitnahmeeffekt konzeptionell nicht mitgedacht werden. Diese sind u.a.:

- Besuch von *mehr Weiterbildungen*: Durch die Förderung wird eine geplante Weiterbildung besucht. Die privat zunächst eingesparten Mittel werden dafür eingesetzt, eine weitere Weiterbildung zu besuchen.
- Besuch *hochpreisiger Weiterbildungen*: Der staatliche Zuschuss wird genutzt, um die privaten Mittel aufzustocken und eine hochpreisige Weiterbildung – von der eine höhere Qualität erwartet wird – zu besuchen.
- *Frühzeitigerer Besuch* einer Weiterbildung: Insbesondere bei kleinen Einkommen helfen Weiterbildungsgutscheine, die geplante Weiterbildungsteilnahme zeitlich vorzuziehen, statt die erforderlichen Mittel erst einmal anzusparen.

Bezieht man diese Verhaltensänderungen mit ein, dann sinkt der Mitnahmeeffekt auf unter 10 Prozent ab (vgl. ebd.). Insofern ist er ein sehr volatiles Maß, welches selbst Ökonomen als „häufig kritisierten, in seiner Bewertung umstrittenen Effekt der Zahlung von Subventionen oder allgemein von finanziellen Anreizmaßnahmen“ einstufen (Rürup/Gruescu 2010).

Der Mitnahmeeffekt hilft somit nur begrenzt bei der Bewertung der Wirkungen von Gutscheinen.

Nicht-intendierte personale und thematische Partizipationsmuster

Anstatt auf einen alleinigen Indikator wie den Mitnahmeeffekt zu vertrauen, um die Wirksamkeit von Gutscheinen einzuschätzen, braucht es einen differenzierten Blick auf die Partizipationsmuster von Gruppen und die Wahl der Themen. So ist zunächst zu beobachten, dass Frauen bei fast allen Gutscheinen als Nutzende dominieren (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Nutzung nach Geschlecht

	Bildungsscheck Brandenburg	Bildungsprämie Bund	Bildungsscheck NRW		Qualifizierungsscheck Hessen	Weiterbildungsbonus Hamburg	Kompetenzentwicklung in Unternehmen Meck- lenburg-Vorpommern	Bildungsgutschein Genf	Voucher Südtirol
Frauen	69%	73%	betriebl. 47%	individuell 70%	61%	58%	48%	62%	71%
Männer	31%	27%	betriebl. 53%	individuell 30%	39%	42%	52%	38%	29%

Quellen: Bildungsprämie: Görlitz/Tamm (2012, S. 30); Muth (2008, S. 25); Qualifizierungsscheck Hessen: IWAK (2012, S. 26); Bildungsscheck Brandenburg: Ullmann (2011, S. 4); Weiterbildungsbonus Hamburg: Grudzinski (2012); Kompetenzentwicklung in Unternehmen MV: IfS (2012, S. 24); Bildungsgutschein Genf: Chèque annuel de formation, Deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat (2010, S. 58); Voucher Südtirol: Pramstrahler (2013)

Dies ist erstens erstaunlich, da bei der allgemeinen Teilnahme, wie sie der Adult Education Survey (AES) ausweist, insgesamt Männer höhere Weiterbildungsquoten aufweisen: 51 Prozent Männer vs. 47 Prozent Frauen (vgl. Reichart 2013, S. 6). Zweitens fallen in der Tabelle die Werte der Gutscheine in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern auf. Dort, wo der Zugang zu den Gutscheinen über die Betriebe erfolgt, überwiegen die Männer als Nutzende. Bei der individuellen Nutzung dominieren hingegen über die unterschiedlichen Gutscheinumsetzungen hinweg überall Frauen als Nutzende. Insofern geben Nutzungsstrukturen auch jenseits von Gutscheinen Auskunft über generelle geschlechtsbezogene Selektionsmuster beim Zugang von Erwerbstätigen zur Weiterbildung. Insbesondere der Bildungsscheck NRW wirkt wie ein „Realexperiment“, bei dem man beobachten kann, wie unterschiedlich die Nutzung, abhängig vom betrieblichen oder individuellen Zugang, ausfällt.

Insgesamt können Weiterbildungsgutscheine mit individuellem Zugang in hohem Maße als ein Instrument zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung von Frauen in bestimmten Beschäftigungssegmenten verstanden werden. Dies gilt es bei Strategien von Förderpolitik zu bedenken – wie auch generell die Sichtweise und die subjektiven Zugänge der Zielgruppen zu selten in den Blick genommen werden (vgl. Koval/Folger 2013; Koval/Klein/Reutter 2013; Hefler 2013; Schläfli/Sgier 2013). So nehmen viele sogenannte Geringqualifizierte aus ihrer Perspektive die Förderprogramme als „versteckte Hände“ wahr, auf die sie eher zufällig gestoßen sind. Insbesondere bei niedrigen Gutscheinbeträgen stellt sich empiriebegründet die kritische Frage, ob Geringqualifizierte für sie perspektivisch entwicklungsfördernde Weiterbildungen damit finanzieren können. (vgl. Berger/Pfeifer 2008, S. 20f.).

Thematisch dominieren Sprachkurse sowie Kurse für die Gesundheits- und Sozialbranche. Diese drei Bereiche machten nach einer Programmanalyse zum Bildungsscheck Brandenburg (vgl. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus 2013, S. 209ff.) allein zwei Drittel aller über Schecks finanzierten Kurse aus. Ähnliche thematische Schwerpunkte zeigen sich z.B. bei Gutscheinen in NRW, Hessen oder bei der Bildungsprämie des Bundes. Insbesondere die in sogenannten Heilmittelerbringerberufen Tätigen, wie z.B. Physiotherapeuten, nutzen Gutscheine überdurchschnittlich häufig. Hingegen sind Kurse im gewerblich-technischen oder handwerklichen Bereich deutlich unterrepräsentiert. Vertiefende Analysen konnten diese Muster damit erklären, dass Gutscheine dort von Beschäftigten intensiv genutzt werden, wo eine Mischung aus Weiterbildungspflichten, bereits vorhandener Bildungsaffinität, relativ niedrigen Einkommen und kleinbetrieblichen Strukturen mit wenig Bildungsangeboten durch die Arbeitgeber existiert. Dies ist beispielsweise bei den Heilmittelerbringerberufen der Fall. Die öffentliche Finanzierung entlastet Beschäftigte in z.T. prekären Arbeitsverhältnissen bei gleichzeitig vorhandenen Weiterbildungspflichten und -interessen. Bezogen auf den Lebenslauf fällt u.a. ein häufiger Nutzungsschwerpunkt in der Berufseinstiegsphase auf. Ein weiteres, auffallendes Muster zeigt sich im mittleren Alter, in welchem sich die Nutzenden angesichts zunehmender körperlicher Einschränkungen durch Weiterbildungen neue Beschäftigungsfelder erschließen sollen. Über die Gutscheinstudie hinaus bieten die Bildung und Untersuchung solcher lebenslaufbezogenen Muster Anregungen für eine Teilnahmeforschung, die über die Analyse isoliert betrachteter, soziodemografischer Variablen wie Geschlecht, Alter oder Bildungsniveau hinausgeht: Sie beleuchtet, ähnlich wie der Milieuansatz, die diversen Konfigurationen dieser Variablen in Mustern über den Lebenslauf hinweg. Für die Evaluationsforschung legt dies den Schluss nahe, nicht nur dominant einzelne, demographische Variablen zu untersuchen, sondern die Kombinationen von Variablen in Mustern zu analysieren.

Insgesamt zeigt sich, dass Weiterbildungsgutscheine eigene Muster einer selektiven Nutzung mit sich bringen. Damit ist weder eine Reproduktion der bekannten Partizipationsmuster gemeint, wie man sie aus dem AES kennt, noch wirken Gutscheine kompensatorisch als Korrektiv zu diesen. Es werden gewisse prekäre Beschäftigungsgruppen durchaus gut erreicht, allerdings sind dies nicht die Gruppen, die bislang nicht oder selten an Weiterbildung teilnehmen. Vielmehr partizipierten sie trotz geringer Einkommen bereits in der Vergangenheit. Die Gutscheinmittel erleichtern ihnen aber die Entscheidung für eine Weiterbildung, die sie dann stellenweise zeitlich vorziehen, oder es werden zusätzliche anerkanntere bzw. teurere Weiterbildungen gewählt. Insbesondere in frühen Erwerbsphasen sind die Weiterbildungsentscheidungen stellenweise eng verflochten mit Familienplanungen. Bildungsgutscheine fungieren im Falle von Beschäftigten – und übrigens auch Betrieben (vgl. Stanik/Käpplinger 2013, S. 179ff.) – nur eingeschränkt als Mittel zur Erstaktivierung für Weiterbildung, aber sie wirken dort im Lebenslauf, wo Finanzierung eine bedeutsame Hürde darstellt. Geld allein mobilisiert somit nur begrenzt. Möchte man weitere Gruppen motivieren, dann muss Geld mit anderen Maßnahmen, wie zum Beispiel Beratung oder lebenswelt- bzw. wohnortnahe Ansprache in Betrieben, kombiniert werden. Die Beratung sollte jedoch möglichst anders als bisher gestaltet werden.

Bildungsberatung bei Gutscheinen zwischen Prüfung, Information und Entscheidungshilfe

Einige Gutscheine, wie die Bildungsprämie des Bundes, der Bildungsscheck NRW oder der Qualifizierungsscheck Hessen, verlangen verpflichtend, dass vor der Gutscheinausstellung und Bildungsteilnahme eine Beratung besucht wird. Hierfür werden existente Beratungsstrukturen, z.B. bei Volkshochschulen, Kammern oder anderen Beratungsstellen, genutzt. Diese haben einen doppelten Auftrag. Erstens übernehmen sie einen typischen Informations- und Beratungsauftrag, der von Bereitstellung von Informationen über das Förderinstrument bis hin zu ausführlicher Beratung reicht. Zweitens sind die Beratungsstellen verpflichtet, die Förderberechtigung dokumentierend zu prüfen und sicherzustellen, dass in der Regel drei alternative Bildungsangebote gemäß den Förderkriterien gewählt und auf dem Gutschein vermerkt werden. Analysen (vgl. Klein/Käpplinger 2013; Stanik/Käpplinger 2013) zeigen, dass die meisten Gutscheininteressierten schon mit relativ klaren Bildungsvorstellungen in die Beratungen kommen, so dass die Beratung oft mit dem Abholen eines Rezepts bei einer „Apotheke“ oder einer „Scheckausgabestelle“ verglichen wird. Intensivere Beratungen sind eher selten. Allerdings zeigt sich auch, dass bei einem Teil der Scheckinteressierten sehr wohl weiterer Beratungsbedarf besteht. So wünschen sich in Brandenburg 48 Prozent der Weiterbildungsinteressenten mehr Informationen über Kurse und 45 Prozent eine Beratung zu beruflichen Perspektiven.

Insgesamt sind Gutscheinberatungen als Pflichtstation mit sehr heterogenen Anforderungen konfrontiert. Einerseits sind sie mit relativ umfangreichen Prüfaufgaben beauftragt, welche die eigentliche Beratung zu überlagern scheinen. Auch artikulieren viele Scheckinteressierte kaum Beratungsbedarf. Andererseits besteht z.T. ein weitergehender berufsbiografischer Beratungsbedarf, dem kaum begegnet werden kann, da der primäre bzw. implizite Auftrag der Beratungsstellen in der Scheckausgabe und Erhöhung der Weiterbildungsteilnahme liegt. Damit stellen Gutscheinberatungen als „regulative Beratungen“ (Käpplinger/Klein 2013) eine neue hybride Form der Beratung dar. Angesichts heterogener Gruppen von Gutscheininteressierten mit keinem oder intensiven Beratungsbedarf deutet sich an, dass diese Pflichtberatungen kaum einer Teilgruppe vollständig bzw. lediglich der administrativen Prüfaufgabe zur korrekten Mittelverwendung primär gerecht werden. Institutionell gesehen wird davon berichtet, dass die Förderung der Gutscheinberatung in einigen Bundesländern dazu beiträgt, die regionale Beratungslandschaft finanziell abzusichern und durch die Portale im Internet transparenter zu machen (vgl. DIE 2011) – wiederum ein politisch nicht-intendierter, aber wirkungsvoller Effekt, der die Unterstützung der Weiterbildungsgutscheine durch die Praxis als Finanzierungsinstrumente partiell miterklärt. Insgesamt stellt sich die Beratungsfunktion im Kontext von Gutscheinen jedoch in mehrfacher Hinsicht als noch nicht optimal ausgerichtet dar (vgl. Käpplinger/Stanik 2014).

Fazit: Die Weiterbildungsbeteiligung ist (k)eine Frage des Geldes

Weiterbildungsgutscheine wirken. Viele Nutzer zeigen sich durch die direkte Gutscheinausstellung motiviert und berichten von einem Gefühl der Autonomie (vgl. Koval/Folger 2013; Schläfli/Sgier 2013). Darüber hinaus wirken die Gutscheine in vielfacher Hinsicht anders als intendiert. Zu den nicht-intendierten Effekten gehört u.a. die erfolgreiche Erreichung bestimmter prekär beschäftigter Frauen und Beschäftigter in den Gesundheits-/Sozialbranchen. Sogenannte Geringqualifizierte werden einerseits zu wenig zielgruppenspezifisch angesprochen; andererseits bestätigt sich, dass Kosten durchaus eine wichtige „Barriere unter Barrieren“ (vgl. Hefler 2013, S. 88) darstellen. Dispositionale, situative und institutionelle Barrieren können jedoch allein mittels eines durch Gutscheine veränderten Finanzierungsflusses – wie es auch der Slogan „von der Angebots- zur Nachfrageförderung“ suggeriert – nur partiell beeinflusst werden.

Die der Gutscheinvergabe vorgelagerte Pflichtberatung bei manchen Modellen ist eine Reaktion auf die Kritik, dass diese Gutscheine bereits gut informierte Personen bevorteilen. Zudem sichert die administrativ-regulative Beratung die formal korrekte Vergabe der Gutscheine gegen Missbrauch, wie bei dem Handel mit *Individual Learning Accounts* in England, ab.

Für die erwähnten Barrieren hat diese Beratung jedoch eine geringe Bedeutung, da diese zumeist von Personen mit bereits manifesten Bildungswünschen oder -erfahrungen aufgesucht werden. Insofern erfüllt die Beratung eine der administrativen Zielvorgaben, aber ist bislang in der implementierten Form kaum das geeignete Mittel, um implizite oder nicht-manifeste Bildungsbedürfnisse festzustellen.

Insgesamt zeigt die Studie, dass Gutscheine als ein Förderinstrument im Orchester der deutschen Finanzierungsformen in der letzten Dekade erfolgreich etabliert wurden. Diese Entwicklung ist jedoch als vorläufig und womöglich nicht als dauerhaft zu bewerten, da die Mittel auf Länderebene häufig aus ESF-Mitteln stammen und diese mittelfristig rückläufig sein werden. Es kann gut sein, dass der schnellen Expansion von Gutscheinen eventuell in einer weiteren Dekade ein deutlicher Rückbau folgt, da das Angebot von Weiterbildungsgutscheinen keine Pflichtaufgabe von Bund und Ländern ist.

Die Analyse der Effekte zeigt, dass sich weder die hohen Erwartungen der Befürworter noch die großen Befürchtungen der Kritiker von Gutscheinen bewahrheiten. Paradoxerweise scheinen sich die Positionen stellenweise sogar auszutauschen, da einige Bildungsökonominnen Bildungsgutscheine mittlerweile aus Effizienzgründen eher kritisch beurteilen, während einige Bildungsforscher eher die Potenziale von Gutscheinen als ergänzende Teilnahmeanreize sehen. Letzteres erstaunt nicht, da die Finanzierung der Weiterbildung schon lange durch die Aufteilung der Lasten zwischen Staat, Betrieben und Individuen sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert ist. Umso wichtiger ist es für einen erfolgreichen Einsatz von Gutscheinen und anderen Finanzierungsmodellen, empirisch abgesicherte Hinweise dazu zu bekommen, wie öffentliche Anreize auf der einen Seite und das Zusammenspiel verschiedener Anreize auf der anderen Seite wirken. Solcher Hinweise bedarf auch die Beantwortung der Frage, wie diese Wirkungen vor dem Hintergrund der multiplen Funktionen von Weiterbildung (gesellschaftspolitischen Funktionen, Arbeitsmarktfunktionen, Funktion der Persönlichkeitsentwicklung) bewertet werden. Eine alleinige Fokussierung öffentlicher Mittel auf Benachteiligte, Geringqualifizierte oder Bildungsferne wirkt sowohl mit Blick auf die Wissensgesellschaft (Einbezug aller) als auch auf Stigmatisierungseffekte (Fokus auf eine Gruppe) als zu kurz gegriffen. Gerade an diesem Punkt wird deutlich, dass Finanzierungsfragen nicht nur anhand vermeintlich eindeutiger Evidenzen diskutiert werden können, sondern letztlich immer auch Prioritätensetzungen und Wertentscheidungen zu verschiedenen Weiterbildungsfunktionen beinhalten. In diesem Sinne setzt sich die hier vorgestellte Studie auch grundsätzlich mit dem aktuellen Zusammenhang von Politik, Praxis, Wissenschaft und Evaluationen kritisch auseinander, deren Beteiligte sich häufig zu sehr auf intendierte und schnell eintretende Effekte fixieren.

Literatur

- Berger, K./Pfeifer, H. (2008): Bildungssparen – Der richtige Weg zum richtigen Ziel. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 19–22
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2010): Deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat Genf. URL: www.ge.ch/cepp
- DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011): Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen. URL: www.die-bonn.de/doks/2011-evaluation-weiterbildungsgesetz-nrw-01.pdf
- Dohmen, D. (2005): Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen. Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen? Vortrag vor dem Bildungsökonomischen Ausschuss des Vereins für Socialpolitik, 18. März. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. Köln
- Ehmann, C. (2003): Finanzierung, Vielfalt und Verantwortung. Finanzierungsmodelle für die Weiterbildung und ihre Wirkungen. In: Erwachsenenbildung, H. 1, S. 2–7
- Görlitz, K./Tamm, M. (2012): Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die Bildungsprämie. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 27–30
- Grudzinski, N. (2012): Daten zum Weiterbildungsbonus Hamburg. Unveröffentlichtes Dokument. Hamburg
- Haberzeth, E./Käpplinger, B./Kulmus, C (2013): Geld und Bildungsentscheidungen. Themen- und lebenslaufbezogene Teilnahmeeffekte des Bildungsschecks Brandenburg. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 209–236
- Hefler, G. (2013): Eine Frage des Geldes? – Theoretische Perspektiven zur Wirksamkeit von nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 79–103
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2012): Bewertung der Förderung der Weiterbildung und Beratung aus dem spezifischen Ziel A.1 des Operationellen Programms für den ESF in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2007 bis 2013. Berlin.
- IWAK – Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (2012): Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen – Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Frankfurt/Main.
- Käpplinger, B. (2013): Gutschein- und Scheckförderungen in der Weiterbildung: Theoretische Annahmen, Zielsetzungen und Umsetzungsentscheidungen. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 53–77

- Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.) (2013): Weiterbildungsgutscheine – Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld
- Käpplinger, B./Stanik, T. (2014): Gutscheinberatung als regulative Beratungsarbeit in der Weiterbildung – Verpasste Chancen für Beratung? In: Schlüter, A. (Hg.) (im Erscheinen): Beratungsfälle – Fallanalysen für die Lern- und Bildungsberatung. Opladen
- Käpplinger, B./Klein, R. (2013): Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen: Zwischen Prüfung, Information und Entscheidungshilfe. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 325–344
- Koval, A./Folger, K. (2013): Zugänge und subjektive Wege zu öffentlichen Förderprogrammen. Oder: „Von der Suche nach der helfenden Hand“. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 107–124
- Koval, A./Klein, R./Reutter, G. (2013): Was nützt die scheckgeförderte Weiterbildung? Subjektive Perspektiven. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 139–155
- Kühnlein, G. (2005): Bildungsgutscheine in der SGB III-geförderten beruflichen Weiterbildung. In: Faulstich, P./Bayer, M. (Hg.): Lerngelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Hamburg, S. 117–127
- Muth, J. (2008): Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments „Bildungsscheck NRW“. Arbeitspapier 22. Materialien zum Programm-Monitoring. G.I.B. Bottrop.
- Pramstrahler, W. (2013): Funktionen individueller Weiterbildungsförderung im Kontext einer ausgebauten regionalen Förderlandschaft: das Beispiel des individuellen Bildungsgutscheins Südtirol. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 271–287
- Reichart, E. (2013): Weiterbildung auf Rekordniveau – Der AES 2012 Trendbericht. DIE aktuell. URL: www.die-bonn.de/doks/2013-weiterbildungsbeteiligung-01.pdf
- Rürup, B./Gruescu, S. (2010): Mitnahmeeffekt. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8356/mitnahmeeffekt-v8.html>
- Schläfli, A./Sgier, I. (2013): Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer? In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 239–269
- Stanik, T./Käpplinger, B. (2013): Gutscheinförderung und betriebliche Weiterbildungslogiken. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hg.): a.a.O., S. 179–207
- Ullmann, M. (2011): Bildungsscheck Brandenburg - Ergebnisse und Inanspruchnahme. Präsentation auf der Sitzung des Landesbeirat Weiterbildung am 06.12.2011. Potsdam.
- Walter, M. (2010): Gutscheine in der beruflichen Weiterbildung – worüber sprechen wir eigentlich? In: Wuttke, E. u.a. (Hg.): Dimensionen der Berufsbildung. Opladen, S. 97–109