

FORSCHUNG & PRAXIS



ERWACHSENENBILDUNG UND LEBENSBEGLEITENDES LERNEN

Bernd Käpplinger,
Rosemarie Klein,
Erik Haberzeth (Hg.)

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern



EB 
 LBL

Bernd Käßplinger,
Rosemarie Klein,
Erik Haberzeth (Hg.)

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern



Bisher sind in der Reihe „**Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen**“ erschienen (Auswahl):

Grundlagen und Theorie:

Band 6

Jochen Kade/Wolfgang Seitter (Hg.)

Pädagogische Kommunikation im Strukturwandel

Beiträge zum Lernen Erwachsener
Bielefeld 2005, Best.-Nr. 6001620
ISBN 978-3-7639-3328-0

Band 7

Sylvia Kade

Altern und Bildung

Eine Einführung
2. Aufl., Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001621a
ISBN 978-3-7639-3336-5

Band 9

Wiltrud Gieseke

Lebenslanges Lernen und Emotionen

Wirkungen von Emotionen auf Bildungsprozesse aus beziehungstheoretischer Perspektive
2. Aufl., Bielefeld 2009, Best.-Nr. 6001623a
ISBN 978-3-7639-3331-0

Band 15

Sebastian Lerch

Lebenskunst lernen

Lebenslanges Lernen aus subjekt-wissenschaftlicher Sicht
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001630
ISBN 978-3-7639-3346-4

Band 17

Horst Siebert

Lernen und Bildung Erwachsener

2. Aufl., Bielefeld 2012, Best.-Nr. 6004185a
ISBN 978-3-7639-5062-1

Band 18

Claus Kapelke, Barbara Ulreich (Hg.)

Bildungsforschung für Praktiker in der Erwachsenenbildung

Bielefeld 2011, Best.-Nr. 6004200
ISBN 978-3-7639-4910-6

Forschung und Praxis:

Band 13

Roland Holten/Dieter Nittel (Hg.)

E-Learning in Hochschule und Weiterbildung

Einsatzchancen und Erfahrungen
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001628
ISBN 978-3-7639-3342-6

Band 14

Julia Franz

Intergenerationelles Lernen ermöglichen

Orientierungen zum Lernen der Generationen in der Erwachsenenbildung
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001629
ISBN 978-3-7639-3344-0

Band 16

Christel Lenk

Freiberufler in der Weiterbildung

Empirische Studie am Beispiel Hessen
Bielefeld 2010, Best.-Nr. 6001634
ISBN 978-3-7639-3348-8

Band 19

Christina Auer

Fremdspracherwerb Erwachsener in der Weiterbildung

Entwicklung eines teilnehmerorientierten Unterrichtskonzepts
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004288
ISBN 978-3-7639-5092-8

Band 20

Ralf Lottmann

Bildung im Alter – für Alle?

Altersbilder, Ziele und Strukturen in der nach-beruflichen Bildung in Deutschland und den USA
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004295
ISBN 978-3-7639-5111-6

Band 21

Bernd Kämpflinger/Rosemarie Klein/
Erik Haberzeth (Hg.)

Weiterbildungsgutscheine

Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern
Bielefeld 2013, Best.-Nr. 6004381
ISBN 978-3-7639-5276-2

Bernd Käpplinger,
Rosemarie Klein,
Erik Haberzeth (Hg.)

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells
in vier europäischen Ländern

Reihe: „Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“

Reihenherausgeber:

- Prof. Dr. Rainer Brödel,** Institut für Erziehungswissenschaft, Arbeitsgruppe
Erwachsenenbildung und Außerschulische Jugendbildung,
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Prof. Dr. Dieter Nittel,** Institut für Sozialpädagogik und Erwachsenenbildung,
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Jun.-Prof. Dr. Matthias Rohs,** Fachgebiet Pädagogik, Technische Universität Kaiserslautern
- Prof. Sabine Schmidt-Lauff,** Institut für Pädagogik, Professur Erwachsenenbildung/
Weiterbildung, Technische Universität Chemnitz

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Vorhaben wird aus Mitteln des BMBF unter dem Kennzeichen W1366 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gesamtherstellung und Verlag:

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG

Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld

Telefon: (0521) 91101-11, Telefax: (0521) 91101-19

E-Mail: service@wbv.de, Internet: wbv.de

Umschlaggestaltung: Christiane Zay, Bielefeld

ISBN 978-3-7639-5276-2 (Print) **Best.-Nr. 6004381**

ISBN 978-3-7639-5277-9 (E-Book) **Best.-Nr. 6004381w**

DOI: 10.3278/6004381w

© 2013, W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei Verfügbar seien.

Diese Publikation ist frei verfügbar zum Download unter wbv-open-access.de
Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/de



Inhalt

Vorwort

Rainer Brödel 9

Zum Geleit

Heidmarie Stuhler 11

Wirkungsforschung in der Weiterbildung: „... es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“

Bernd Käßplinger/Rosemarie Klein/Erik Haberzeth 15

Teil I Aktueller Stand und Analyse von Weiterbildungsgutscheinen als Instrumente der Nachfrageförderung

Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung: Bedeutung, Stand und Entwicklung von Weiterbildungsgutscheinen in Deutschland

Erik Haberzeth/Claudia Kulmus 39

Gutschein- und Scheckförderungen in der Weiterbildung: Theoretische Annahmen, Zielsetzungen und Umsetzungsentscheidungen

Bernd Käßplinger 57

Eine Frage des Geldes? – Theoretische Perspektiven zur Wirksamkeit von nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung

Günter Hefler 79

Teil II Mobilisierung von weniger weiterbildungsaktiven Beschäftigten und Betrieben durch Weiterbildungsgutscheine

Zugänge und subjektive Wege zu öffentlichen Förderprogrammen – oder: „Von der Suche nach der helfenden Hand“

Alla Koval/Kevin Folger 107

Weiterbildungsentscheidungen im Kontext der Förderung durch den Bildungsscheck NRW

Alla Koval 125

Was nützt die scheckgeförderte Weiterbildung? Subjektive Perspektiven <i>Alla Koval/Rosemarie Klein/Gerhard Reutter</i>	139
Geringqualifizierte erreichen lernen – zur Rolle nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung für formal gering qualifizierte Personen in Wien <i>Günter Hefler</i>	157
Gutscheinförderung und betriebliche Weiterbildungslogiken – Drei betriebliche Realtypen der Weiterbildungsentscheidung und Gutscheinnutzung <i>Monika Stanik/Bernd Käpplinger</i>	181
 Teil III Inhaltliche und individuelle Effekte von Weiterbildungsgutscheinen jenseits des Mitnahmeeffekts	
Geld und Bildungsentscheidungen – Themen- und lebenslaufbezogene Teilnahmeeffekte des Bildungsschecks Brandenburg <i>Erik Haberzeth/Bernd Käpplinger/Claudia Kulmus</i>	211
Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer? – Forschungsergebnisse am Beispiel des Genfer Bildungsgutscheins <i>André Schläfli/Irena Sgier</i>	239
Funktionen individueller Weiterbildungsförderung im Kontext einer ausgebauten regionalen Förderlandschaft: das Beispiel des individuellen Bildungsgutscheins Südtirol <i>Werner Pramstrahler</i>	271
 Teil IV Reflexionen und Ausblicke	
Der Bildungsscheck im Kontext der Förderung beruflicher Weiterbildung des Landes Brandenburg <i>Marco Ullmann</i>	291
Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen – Hintergründe, Entwicklung und Perspektiven <i>Josef Muth/Reinhard Völzke</i>	305
Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen: Zwischen Prüfung, Information und Entscheidungshilfe <i>Bernd Käpplinger/Rosemarie Klein</i>	327

Diffusion und Handlungslogiken nachfrageorientierter Kofinanzierung individueller beruflicher Weiterbildung in Österreich <i>Günter Hefler/Jörg Markowitsch/Viktor Fleischer</i>	347
Anhang	379
Autorinnen und Autoren	387

Vorwort

RAINER BRÖDEL

Mit dem Thema „Weiterbildungsgutscheine“ wird in dieser Gemeinschaftsarbeit ein bedeutsamer werdender Untersuchungs- und Forschungsgegenstand aus dem Bereich der öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung in grenzüberschreitender Perspektive aufgenommen. Insgesamt 18 Autorinnen und Autoren aus vier deutschsprachigen Ländern diskutieren Implementationen von „nachfrageorientierten“ Förderungsstrategien und deren Wirkungen für das hier interessierende Finanzierungsinstrument, erarbeiten Evaluations- und Forschungsergebnisse, ermöglichen Vergleiche zwischen unterschiedlichen Lern- und Förderungskulturen und binden gewonnene Erkenntnisse theoriegenerierend ein. Damit wird Neuland betreten und der Diskurs zur Realisierung lebenslangen Lernens einerseits unter Berücksichtigung des zielgruppenspezifischen Bildungsbedarfs von insbesondere formal gering qualifizierten Personen vorangetrieben. Andererseits wird hier wieder mehr der inhaltlichen Dimension des Lernens Aufmerksamkeit geschenkt und öffentliche Weiterbildungsförderung nicht auf die Rolle eines Instruments der Benachteiligtenförderung verengt.

Im Unterschied zu der in Deutschland traditionell angebotsbezogenen Bildungsfinanzierung (welche den staatlich anerkannten Weiterbildungseinrichtungen anhand von Kennziffern unmittelbar zufließt) setzt die Gutschein- oder Bildungsscheckfinanzierung auf der Nachfrageseite von Weiterbildung an. Derzeit existiert in Deutschland und im europäischen Ausland eine Reihe solcher – zumeist zeitlich befristeter – Gutscheinprogramme. Der jeweils verfolgte Förderansatz ist explizit an Individuen (zum Teil auch an Betriebe) adressiert und eröffnet, so implizit der Anspruch, den Akteuren motivierende und der Eigenverantwortung zuträgliche Wahl- und Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Realisierung von Weiterbildungsvorhaben. Bei Teilnahme an geeignet erscheinenden Bildungsangeboten ist vorgesehen, dass die anfallenden Kurskosten über die Einlösung des Gutscheins teil- oder kofinanziert werden. Stellenweise wird Beratung zur Prüfung der Förderberechtigung von Interessierten und Weiterbildungsangeboten eingesetzt, während diese pädagogische Dienstleistung zur individuellen Entscheidungsfindung bisher nicht nachgefragt ist. Auf diese Weise erfolgt bei der Steuerung staatlicher Bildungsströme eine Akzentverschiebung, welche in den hier ausgeleuchteten Praxen allerdings nicht so weit geht, dass institutionelle Angebots- durch gutscheinbasierte Nachfrageförderung substituiert würde. Vielmehr

kommt es zu einer koexistenten Pragmatik und damit der Pluralisierung einer sich wechselseitig ergänzenden Weiterbildungsfinanzierung und -förderung.

Die vorliegenden Untersuchungsbefunde zur Umsetzung von Konzepten der Bildungsfinanzierung und adressatengerechter Bildungsformate erweitern das Blickfeld des erwachsenenbildungswissenschaftlichen Diskurs', verbreitern die bildungsadministrative Expertise für die Umsetzung von Gutscheiprogrammen, stärken den Austausch von grenzüberschreitendem Professionswissen im europäischen Bildungsraum und schärfen nicht zuletzt den professionellen Blick auf Handlungsalternativen aus europäischen Nachbarländern und sich eröffnende Lern- oder Transferchancen.

Münster/Westfalen, im August 2013

Prof. Dr. Rainer Brödel

Zum Geleit

HEIDEMARIE STUHLER

Die vorliegende Publikation bilanziert mehr als zwei Jahre Projektarbeit und präsentiert zentrale empirische Ergebnisse eines internationalen Forscherteams zu Fragen der Wirksamkeit von Weiterbildungsinvestitionen.

Der Leitgedanke für das bildungspolitische Handeln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), durch Bildung, im Speziellen Weiterbildung, Voraussetzungen für individuelle Lebenschancen und gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen in unserem Land unabhängig von Alter, Herkunft und sozialer Stellung zu schaffen, wird in diesem Projekt mit der Frage nach der Wirksamkeit von Investitionen in berufliche Bildung verknüpft. Denn gut ausgebildete und hoch qualifizierte Frauen und Männer sind der Schlüssel für Wachstum, Wohlstand und Fortschritt in unserem Land.

Die mit dem Bildungsgipfel 2008 angestoßene Qualifizierungsinitiative bündelt deshalb Maßnahmen, die über die verschiedenen Bildungsinstanzen und -institutionen hinweg wirksame und ermutigende Zugänge zur Bildung, einschließlich Weiterbildung, in allen Lebensphasen gewährleisten sollen.

Bund und Länder haben in diesem Rahmen einen Maßnahmenkatalog Weiterbildung für die kommenden Jahre vereinbart. Dabei haben sie sich das Ziel gesetzt, die Weiterbildungsquote bis zum Jahr 2015 auf mindestens 50 % zu steigern. Dass wir auf diesem Weg bereits ein gutes Stück vorangekommen sind, belegen die neuesten Zahlen aus dem AES, der für 2012 eine Weiterbildungsbeteiligung von 49 % ausweist. Diesen Trend gilt es zu verstetigen.

Die bestehenden Förderangebote leisten dafür einen wichtigen Beitrag. Die Bundesregierung unterstützt individuelle Weiterbildungsbemühungen gezielt durch Anreize, wie Aufstiegsförderung, Weiterbildungsstipendien oder Bildungsprämie.

In diesem Sinn ist das Projekt Effekte ein Element der Vergewisserung zur Weiterbildungspolitik.

Das Projekt Effekte beschreibt und vergleicht die Wirksamkeit von Weiterbildungsinvestitionen im nationalen wie internationalen Kontext.

Es fand seinen Ausgangspunkt mit einer Fachtagung, die das Ziel hatte, grenzüberschreitende Forschungsansätze europäisch vergleichend auszuloten, und in der Feststellung, dass es hinsichtlich beruflicher Weiterbildung kaum international vergleichende Studien gibt, die die jeweils national vorhandenen Regelungen in Auswertung ihrer Ergebnisse bzw. Resultate bewerten oder einschätzen.

Diese Fachtagung sensibilisierte im BMBF für dieses Thema und in der Folge für ein Projekt, das die Langfristeffekte von Förderprogrammen der betrieblich-beruflichen Weiterbildung durch eine auf Kriterien gestützte, transnational angelegte Analyse von Förderprogrammen untersucht. Vergleichend analysiert wurden nationale Förderprogramme Österreichs, Südtirols und der Schweiz sowie ausgewählte Programme zweier deutscher Bundesländer.

Für das BMBF von besonderem Interesse ist die Unterscheidung nach intendierten und nicht intendierten Wirkungen, die zudem für unterschiedliche Nutzergruppen erkundet wurden. Von besonderem Interesse ist auch, wie Geringqualifizierte und andere sogenannte Risikogruppen über Förderprogramme erreicht werden. Insgesamt sind somit Rahmenbedingungen zur effektiven Umsetzung und zu Wirkungen von Finanzierungsinstrumenten beschrieben.

In Deutschland ist, wie in keinem anderen europäischen Land, die berufliche Bildung durch den Lernort Betrieb geprägt. Das gilt für die Ausbildung wie die Weiterbildung. Deshalb widmen wir diesem Aspekt unsere besondere Aufmerksamkeit.

Betrieblich initiierte Weiterbildung wird in Zukunft maßgeblich durch die bekannten und oft zitierten Megatrends: demografische Entwicklung, älter werdende Belegschaften, branchenbezogener Fachkräftemangel und Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen geprägt. Im Interesse der Leistungsfähigkeit der Unternehmen und jedes Einzelnen gilt es deshalb, weitere Potenziale für qualifizierte Facharbeit zu erschließen.

Um hier zukünftig effektiv weiterbildungspolitisch handlungsfähig zu sein, ist es notwendig zu erkunden, wie Gutscheine oder Prämien auf das betriebliche und/oder individuelle Weiterbildungsverhalten wirken. Immerhin handelt es sich bei der betrieblich organisierten Weiterbildung um den größten Sektor der beruflichen Weiterbildung mit hoher Ausstrahlungskraft auf andere Formen des (lebenslangen) Weiterlernens.

Dazu tragen die Ergebnisse der Effekte-Projektarbeit insgesamt bei. Hervorzuheben ist die Entwicklung von Kriterien zur Fundierung in der Wirkungs- und Evaluationsforschung mit anregenden Ansätzen, die Erfassung und Validierung der intendierten und eben auch der nicht intendierten Effekte nationaler Förderprogramme beruflicher Weiterbildung für Beschäftigte und Unternehmen sowie die aus der Recherche der nationalen Förderprogramme entwickelte Typologie nachfrageorientierter Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Die Frage nach den Effekten von Investitionen in berufliche Weiterbildung wird auch zukünftig immer wieder (neu) gestellt und beantwortet werden müssen. Die Akteure im Projekt Effekte haben dafür interessante Ansätze zur Auswertung geliefert.

Dafür ein Dankeschön an all diejenigen, die mit ihrer Arbeit das Projekt vorangetrieben und unterstützt haben, die als Interviewpartner, als Experte oder bei Arbeitskreisen und Diskussionsrunden zur Verfügung standen.

Heidemarie Stuhler

Wirkungsforschung in der Weiterbildung: „... es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“

BERND KÄPPLINGER/ROSEMARIE KLEIN/ERIK HABERZETH

1 Einleitung

In den letzten Jahren lassen sich auf nationaler und europäischer Ebene verstärkt politische Bemühungen beobachten, durch gezielte Investitionen die Weiterbildungsbeziehung von Beschäftigten und Unternehmen zu erhöhen und vor allem sogenannte Bildungsbenachteiligte zu erreichen. Die Verbesserung der Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit, aber auch die soziale Integration stellen zentrale Begründungsfolien dar. Gutschein-, Scheck- oder Prämienprogramme haben dabei aktuell eine große und speziell in Deutschland eine wachsende Bedeutung auf Bundes- und Länderebene.

Doch welche Wirkungen und Effekte haben diese Programme? Profitieren die anvisierten Zielgruppen tatsächlich im erwarteten Maße? Welche intendierten und welche nicht intendierten Effekte zeigen sich? Wie kann eine Wirkungsbreite empirisch und konzeptionell erfasst werden, um die Programme nicht nur auf der Basis eines engen Wirkungsbegriffs zu diskutieren und zu beurteilen?

Nach mehr als zwei Jahren intensiver und kritisch-konstruktiver Arbeit an diesen Fragen legt mit dieser Publikation ein europäisches Forschungskonsortium Ergebnisse aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Südtirol/Italien vor.¹ Im Rahmen einer europäisch angelegten Analyse verschiedener Weiterbildungsgutscheine wurden Erkenntnisse über deren Nutzung und deren Wirkungen primär auf der Ebene von Beschäftigten, aber auch auf der Ebene von Betrieben generiert. Der besondere Fokus war, nicht intendierten Effekten (vgl. Meier u. a. 1998) nachzugehen und Zugänge zur Effekte-Frage zu eröffnen und zu verfolgen, welche die Interessen und Perspektiven von weiterbildungsaktiven und nicht weiterbildungsaktiven Beschäftigten, die Hand-

1 Realisiert wurden die Forschungen im Rahmen des 2011 bis 2013 durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojektes unter dem FKZ W1366 „Effekte nationaler Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte im deutschsprachigen Raum“. www.effekte-projekt.de; www.bbb-dortmund.de => „Projekte“

lungslogiken der Betriebe, die Themen und Inhalte der Förderungen sowie die Handlungslogiken in den Förderlandschaften zu Untersuchungsgegenständen machten. Mit dieser Forschungsausrichtung haben wir auf die gängige Evaluations- und Wirkungsforschung mit ihren Vorgehensweisen, Perspektiven und Begrifflichkeiten aufgebaut, aber auch eigene Akzente gesetzt. Es wurde vor allem die grundsätzliche Frage aufgeworfen und bearbeitet, ob überhaupt die „richtigen“ Fragen in den gängigen Wirkungsforschungen und Evaluationen gestellt werden oder ob sich hier Routinen ausgebildet und Traditionen entwickelt haben, die nur noch selten theoretisch und methodisch begründet werden. Welche anderen Ansätze und Konzepte denkbar sind, dazu will der Band mit seinen Ergebnissen anregen.

Diese Einführung in den Band soll zur Einordnung der einzelnen Studien beitragen und die zentralen Ergebnisse gebündelt vorstellen. Dazu werden zunächst fachliche Positionierungen des Konsortiums und relevante Stationen des Forschungsprozesses dargelegt. Anschließend werden zentrale Ergebnisse zusammengefasst und Handlungskorridore für Wissenschaft und Politik aufgezeigt.

2 Perspektive Wirkungsforschung

Im Foyer der Humboldt-Universität zu Berlin ist die 11. Feuerbachthese von Karl Marx (in der redigierten Fassung von Friedrich Engels) angebracht: „Die Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert, es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“ Dieses hochgradig ambivalente Zitat und seine Rezeption sind bis heute aktuell. Interpretiert man die Argumentationsfigur in Bezug auf die Wirkungsforschung in der Weiterbildung, dann drückt sich darin ein aktuelles, aber auch zeitloses Bedürfnis nach wissenschaftlichen Erkenntnissen aus, die politik- und vor allem umsetzungsrelevant sind. In diesem Kontext wird momentan deutlich die Forderung nach evidenzbasierter Forschung erhoben, die eindeutige, quantitativ-empirisch „hart“ belegte Forschungsergebnisse liefern soll. Aufgezeigt werden soll, „what works and what doesn't“, damit Politik rationale Entscheidungen treffen kann. Das Interesse an differenzierten und zu diskutierenden wissenschaftlichen Ergebnissen scheint abzunehmen, während die Kommunikation wissenschaftlicher Ergebnisse als klare „harte“ Fakten, die dann auch gern in direkte Handlungsempfehlungen überführt werden sollen, sich großer Beliebtheit in Medien und der Politikberatung erfreut. Insbesondere im Zuge angestrebter Sparsamkeit öffentlicher Haushalte und dem Effizienz-/Effektivitätsgebot geht es theoretisch um Entscheidungen für die „besten“ öffentlichen Maßnahmen. Realiter wäre es jedoch auch im Zuge der Evidenzbasierung naiv anzunehmen, dass dies in der Förderpraxis auch immer so verfolgt und Policy-Learning sich maßgeblich an Evidenzen orientieren würde.

Es steht außer Frage, dass in der Weiterbildungsforschung die Auseinandersetzung mit Wirkungen und Effekten sowohl von Förderinitiativen als auch von Weiterbildungen selbst früher eher vernachlässigt wurde und hier Forschungsbedarfe deutlich wer-

den (vgl. dazu u. a. Koval/Klein/Reutter in diesem Band). Von politischer Seite wäre zu wünschen, dass sie sich intensiv mit den Befunden der Forschung befasst. Kritisch erscheint uns im wissenschaftlichen Feld die Position, im Zuge der Evidenzbasierung Wirkungsforschung nur noch quantitativ anzulegen und damit allein randomisierten, experimentellen Studien eine Berechtigung zuzuschreiben. Es wird sicherlich mehr Forschung dieser Art in der Weiterbildung benötigt, eine Intensivierung dürfte allerdings nicht auf eine methodische Vereinseitigung hinauslaufen. Dabei geht es nicht darum, einen neuen Methodenstreit erneut anzuzetteln; es geht vielmehr um die Existenz eines konstruktiven, wechselseitig informierenden Nebeneinanders der methodischen Zugänge. Insofern ist eine Veränderung der Wirkungsforschung anzustreben, die sich nicht in methodischen Lagern aufspaltet und die nicht nur auf intendierte Effekte eng führt. Die Veränderung wäre ein produktives Miteinander. In diesem Sinne haben wir in vielen der hier vorliegenden Studien eigene und fremde, quantitative und qualitative Zugänge miteinander verschränkt, um das Verstehen der Wirkungen von Förderprogrammen zu verbessern. Insofern waren wir dankbar für die vielfältigen Analysen im Zuge von Monitorings, Evaluationen, Studien und Experimenten, auf die wir aufgebaut haben.

Durch eine umfangreiche Sichtung und Analyse empirischer Studien zu Förderprogrammen im Bereich beruflich-betrieblicher Weiterbildung (Koval 2011) konnten wir eine Systematisierung der Indikatoren und der empirischen Herangehensweisen herausarbeiten und uns der Potenziale und Grenzen der jeweiligen Herangehensweise vergewissern. Dabei zeigte sich, dass die Effekte von Förderprogrammen zumeist in Evaluationsstudien betrachtet werden und damit Gegenstand von Forschung im Auftrag der Fördermittelgeber sind. Vorrangiges Ziel dieser Art von Evaluationen ist zumeist das Überprüfen festgelegter Ziele und somit intendierter Effekte. In konstruktiver Auseinandersetzung mit der skizzierten Befundlage lag es nahe, diesen für Evaluationen nachvollziehbaren, aber letztlich restriktiven Charakter von Auftragsforschung zu weiten und auch nicht intendierte Effekte zum Gegenstand von Forschung zu machen. Auffallend war zudem: Evaluationen zeichnen sich dadurch aus, dass „sie äußerst selten Kategorien, Klassifikationen oder Grenzwerte entwickeln – es sei denn, sie sind explizit damit beauftragt. Stattdessen verwenden sie wissenschaftlich anerkannte Definitionen und solche der amtlichen Statistik“ (Barlösius 2005, S. 139). Daraus hat Koval als Zwischenergebnis abgeleitet, „dass der Bereich ‚Förderprogramme beruflich-betrieblicher Weiterbildung‘ allgemeinere Kategorien und präzisere Begriffe benötigt, in deren Bezugssystem sich dann Effekte beschreiben lassen“ (Koval 2011, S. 10). Es spiegelt sich in den Beiträgen der Autorinnen und Autoren dieses Bandes wider: Weiterbildungsförderung existiert nicht im luftleeren Raum, sie ist Teil eines internationalen Weiterbildungsgeschehens. „Insbesondere die Formulierung der Ziele ist an gesellschaftliche Weiterbildungstendenzen gekoppelt und in diesem Sinne auf die Erzeugung bestimmter Effekte gerichtet. Deswegen sollen bzw. können Effekte von Förderprogrammen nur im Zusammenhang bzw. vor dem Hintergrund der allgemeinen Weiterbildungsentwicklungen betrachtet werden. Insofern erscheint es wichtig, neben der Erfassung methodischer Vorgehensweisen und der dazu gebildeten

Kriterien die herausgearbeiteten Zusammenhänge und deren Interpretationen stärker in den Blick zu nehmen“ (ebenda, S. 10). Insofern haben unsere Arbeiten teils durchaus Grundlagencharakter, so etwa das holistische Kriterienraster in Form eines sogenannten „morphologischen Kastens“ (vgl. Käßplinger 2011, S. 7). Dabei konnte einerseits die prinzipielle Komplexität von Wirkungsforschung aufgezeigt werden; andererseits entstand die Herausforderung, „beliebte Fehler von Wirkungsstudien“, alles mit allem erklären zu wollen und keine Schwerpunkte zu setzen, zu vermeiden. „Forschen heißt hier auch, Entscheidungen zu treffen und Forschungsdesigns in ihrem Anspruch nicht zu überdehnen“ (ebenda, S. 12). Die Entscheidungen, die wir in Bezug auf unser Forschungsdesign getroffen haben, werden im nächsten Kapitel erläutert.

3 Forschungsgegenstände, Begrifflichkeiten und Prämissen

Ein Schwerpunkt unserer Effekte-Forschung war die Frage nach der Erreichbarkeit von Beschäftigten und Unternehmen über Weiterbildungsgutscheine sowie nach der Nutzung solcher Instrumente. Dabei haben wir einen Fokus auf von Exklusion bedrohte Gruppen (insb. formal Geringqualifizierte), Weiterbildungsthemen sowie auf KMU gelegt. Auf der Basis unserer Länderstudien zu nachfrageorientierten Förderprogrammen in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Südtirol (vgl. Sgier 2011, Haberzeth/Kulmus/Stanik 2011, Pramstrahler/Gudauner 2011, Fleischer/Hefler/Markowitsch 2011) wurde das besondere Förderinstrument „Weiterbildungsgutschein“ in den Blick genommen, u. a. weil dieses Instrument zum einen sich in den letzten Jahren deutlich ausgebreitet hat und zum anderen es weiterhin sehr umstritten ist. Dabei besteht eine Diskrepanz zwischen normativer Einschätzung und empirischer Fundierung.

In Deutschland wurde mit dem Bildungsscheck NRW der älteste Weiterbildungsgutschein auf Länderebene ausgewählt (seit 2006), der zudem einen doppelten Zugang – individuell und betrieblich – vorsieht. Der zweite empirische Fall stellt der jüngere Bildungsscheck Brandenburg dar (seit August 2009). Die beiden Programme unterscheiden sich zudem in ihren Hintergründen, Zielsetzungen und Parametern der konkreten Ausgestaltung (vgl. Muth/Völzke, Ullmann in diesem Band). Sie eröffneten so für unsere Untersuchung interessante Kontrastierungen. Ein Einbezug weiterer Weiterbildungsgutscheine in Deutschland (vgl. Haberzeth/Kulmus in diesem Band) wäre interessant gewesen, war aber aus Ressourcengründen nicht zu leisten.

In Österreich, der Schweiz und Südtirol wurden Weiterbildungsgutscheine ausgewählt, die weitere Kontrastierungen bezüglich der konkreten Programmumsetzung sowie der Einbettung in die jeweilige Förder- und Weiterbildungslandschaft erlauben: In Österreich waren es verschiedene Förderprogramme des Wiener Arbeitnehmer/innen Förderungsfonds (WAFF); in Südtirol war es die individuelle Weiterbildungs-

förderung mithilfe des Vouchers der autonomen Provinz Bozen und in der Schweiz der Bildungsgutschein des Kantons Genf (vgl. den Überblick über die Programme im Anhang dieses Bandes).

Es zeigt sich, dass viele Förderinstrumente und ihre Effekte erst vor den jeweiligen nationalen bzw. regionalen Kontexten sowie den jeweiligen Handlungs- und Pfadlogiken der Akteure und Institutionen erklärbar werden. So hat zum Beispiel die öffentliche Kofinanzierung der Weiterbildung in der Schweiz (vgl. Beitrag von Schläfli/Sgier) eine traditionell deutlich geringere Bedeutung und erfährt ohne die EU-Mitgliedschaft auch nicht in gleichem Maße Impulse durch die europäische Ebene, während in Deutschland, Südtirol und Österreich der Europäische Sozialfonds sehr großen Einfluss ausübt (vgl. die Beiträge von Hefler/Markowitsch/Fleischer und Pramstrahler). Der vergleichende Blick auf differente Parameter (z. B. bei der Frage des Zugangs, der Zielgruppendefinition oder der Abstimmung mit anderen Förderprogrammen) in der Umsetzung von Weiterbildungsgutscheinen ermöglicht es, national oder regional tradierte Gewissheiten und Pfadlogiken in der konkreten Programmgestaltung zu hinterfragen. Wir haben nationale und ausländische Weiterbildungsgutscheine nicht direkt miteinander verglichen, sondern als Juxtapositionen systematisch nebeneinandergestellt. Das „Tertium Comparationis“ konzentrierte sich dann jeweils u. a. auf die Fragen, wie der Zugang zu den Förderprogrammen (insbesondere für Risikogruppen) erfolgt oder welche Themen und Inhalte gefördert werden. Im Mittelpunkt steht der Erkenntnisgewinn, der sich aus den internationalen Vergleichen gewinnen lässt (vgl. Zeuner 2010), und nicht der Versuch, ausländische Ansätze mehr oder weniger direkt übertragen zu wollen. Insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit gibt es unzählige Beispiele, wo solche direkten, simplen Transferversuche von einem Länderkontext in einen anderen nicht gelungen sind. Dies ist eine Ursache dafür, dass die Grundlagen der Wirkungsforschung in der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile recht intensiv und fundiert diskutiert werden (vgl. Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik 2009).

In der Forschungsliteratur findet sich sehr oft der Begriff „Nutzen“, etwas seltener werden die Begriffe „Effekt“ und „Wirkung“ verwendet (vgl. Koval 2011). Diese Begriffe – so das Ergebnis der Analyse von Koval (2011, S. 4) – „werden in den meisten Studien nicht explizit definiert“. Eine systematische Auseinandersetzung mit Begriffen und ihrem Analysepotenzial ist in der Evaluations- und Wirkungsforschung eher selten. So ist der Nutzenbegriff durchaus beliebt, aber er wird eher selten theoretisch und methodisch vertieft diskutiert (vgl. hierzu Timmermann 1998). Viele Definitionen und Begriffsverständnisse „erschließen sich oft eher indirekt aus der Gesamtheit der Indikatoren, die zur Messung von Effekten, Nutzen etc. gebildet wurden“ (Koval 2011, S. 4). Eine Ausweitung unserer Begriffsanalysen auf den internationalen und insbesondere den englischsprachigen Raum hätte noch weitere Begrifflichkeiten rund um sogenannte Wider Benefits oder Effects zutage gefördert und die Komplexität unseres Vorhabens gesteigert. Es existiert u. a. weder national noch international eine halbwegs etablierte, allgemein anerkannte Begrifflichkeit im Feld der Wirkungsforschung in der Weiterbildung. Dies ist zum einen dadurch zu erklären, dass sich verschiedene wis-

senschaftliche Disziplinen, z. T. auch verschiedene theoretische Schulen und nationale Forschungstraditionen in diesem Forschungsfeld bewegen. Zum anderen ist es die nachvollziehbare Charakteristik von Evaluationsforschung, dass die theoretischen und methodischen Grundlagen aufgrund des Anwendungsbezugs oftmals nur von sekundärer bis peripherer Bedeutung sind. Oftmals bedient man sich gerade jener Begrifflichkeiten und Konzepte, die mit dem Evaluationsauftrag mehr oder minder gut vereinbar erscheinen.

Im Ergebnis der Beschäftigung mit einer weiteren Expertise (vgl. Fleige 2011) hat sich das Konsortium auf folgende Arbeitsdefinition verständigt:

„Effekte sind intendierte und nicht intendierte Wirkungen von etwas auf etwas. Im Zusammenhang des Effekte-Projektes sind hiermit die vielfältigen Wirkungen eines Finanzierungsprogrammes und seiner Realisierung auf Individuen oder Organisationen gemeint, die einen gezielten Nutzen anstreben. Diese Effekte sind nachvollziehbar und erfassbar für andere, wobei nicht prinzipiell von einer unmittelbaren und vollständigen Einsicht ausgegangen wird. Bei der Erfassung ist die temporale Dimension zu beachten. Es gibt kurzfristige und langfristige Effekte“ (Effekte-Forschungskonsortium, März 2011).

Auf der Sprachebene sind wir vor dem Hintergrund dieses Verständnisses jedoch bewusst bei der häufig differenten oder auch synonymen Verwendung der Begriffe Effekte und Wirkungen verblieben. Denn diese Vielschichtigkeit des Effekte- und Wirkungsbegriffs würdigt Forschungstraditionen der jeweiligen nationalen und regionalen Implementationskontexte.

Die Weiterbildungsbeteiligung auf Grundlage eines Förderprogramms wird als *Effekt erster Ordnung* bezeichnet. Auf dieser Ebene werden in der gängigen Evaluationsforschung soziodemografische Variablen erfasst, d. h., es wird die Nutzung des Förderprogramms u. a. nach Qualifikationsniveau, Alter, Nationalität/Migrationsstatus oder auch Geschlecht beschrieben. Durch diese Weiterbildungsbeteiligung ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob weiterführende Ziele wie zum Beispiel verbesserte Wettbewerbsfähigkeit auf der Ebene von Unternehmen oder soziale Integration auf der Ebene von Individuen tatsächlich erreicht werden. Diese Effekte, die durch die betriebliche und/oder individuelle Weiterbildungsbeteiligung an einem Förderprogramm entstehen, werden als *Effekte zweiter Ordnung* bezeichnet.



Abb. 1 Förderprogramme und ihre Effekte (Käpplinger 2011, unveröffentlichtes Arbeitspapier)

Die Effekte der zweiten Ordnung sind Nutzeneffekte. Diese können auf individueller Seite z. B. eine Absicherung der beruflichen Situation oder auf betrieblicher Seite z. B. eine erhöhte Produktivität sein (vgl. Käpplinger 2011, Koval 2011).

Intention war zudem, gängige empirische Ergebnisse u. a. zu sogenannten bildungsfernen Zielgruppen wie Geringqualifizierte, weiteren Risikogruppen sowie zu KMU anders bzw. vertiefender zu untersuchen. Dabei sollten auch deutlich stärker die branchen- und berufsspezifischen Weiterbildungsthemen in den Mittelpunkt gerückt werden, die angesichts einer gegenwärtig auf soziodemografische Faktoren eng geführten Diskussion um die Weiterbildungsbeteiligung kaum untersucht werden. Insgesamt wird der Prämisse gefolgt, weniger die über Evaluationen relativ gut erforschten intendierten Effekte zu untersuchen, sondern die relative Freiheit unseres Forschungsprojekts dafür zu nutzen, gerade nicht intendierte Effekte der Förderprogramme in den Blick zu nehmen. Etliche Diskurse, die im Forschungsprozess mit externen Expertinnen und Experten geführt werden konnten, zeigten, dass ein großes Interesse besteht an einem Austausch über einzelne Evaluationen hinweg und damit an Untersuchungsdesigns mit Forschungsfragen und methodischen Zugängen jenseits von eng abgesteckten Evaluationsvorgaben für einzelne Fördermaßnahmen.

4 Ergebnisse

Die Gesamtbetrachtung unserer Untersuchungsergebnisse zu den Effekten nationaler Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Beschäftigte und Betriebe wird von vier zentralen Fragen angeleitet:

- a) Welche intendierten und nicht intendierten Effekte zeigen Weiterbildungsgutscheine bei unterschiedlichen Nutzern?
- b) Von welchen Berufsgruppen und in welchen Branchen werden die Weiterbildungsgutscheine genutzt?
- c) Hat sich in der Folge der Weiterbildungsgutscheine das Weiterbildungsverhalten der Betriebe bzw. Beschäftigten verändert?
- d) Auf welche Parameter sollte das Programmmanagement achten, wenn man einen Weiterbildungsgutschein implementiert?

4.1 Intendierte und nicht intendierte Effekte

Die erste Frage zeigt den bereits eingangs dargelegten differenten bzw. komplementären Zugang unseres Projektes gegenüber den gängigen Evaluationen zu Förderprogrammen auf. Evaluationsforschung hat die zentrale Aufgabe, danach zu fragen, ob intendierte Effekte eingetreten sind, und wenn ja, in welchem Ausmaß. Nicht intendierte Effekte bleiben in der Evaluationsforschung nahezu zwangsläufig unterbelichtet. Evaluatoren wird durchaus berechtigterweise geraten, „einen klaren Arbeitsauftrag“ (DeGeVal 2011, N2) zu verfolgen und eine „Indikatorenschaukel“ (Reischmann 2004, S. 42) zu vermeiden: „Deshalb ist es unabdingbar wichtig, die Stakeholder beim Sollwertformulieren ‚ins Boot zu holen‘ und zu einem Konsens und Kontrakt zu kommen, an welchen Indikatoren der Nutzen, die Qualität, der Erfolg zu beurteilen ist“ (ebenda). Wir stimmen diesem Plädoyer mit Blick auf Evaluation auch nachdrücklich

zu. Allerdings beobachten wir bezüglich Evaluationen von Förderprogrammen eine Art „heimlichen Lehrplan“ des „Sollwertformulierens“ und eine Verwendung von bestimmten Indikatoren des Nutzens, die in ihren theoretischen und normativen Annahmen kaum noch thematisiert geschweige denn ausgiebig theorie- oder praxisbezogen diskutiert würden. Es wäre notwendig, Zielsetzungen und Indikatorik immer wieder zu hinterfragen und theoretisch fundiert zu begründen.

So ist bei dem Förderinstrument Weiterbildungsgutschein der „Mitnahmeeffekt“ ein etabliertes und konventionelles Maß, welches sich in nahezu jedem Evaluationsbericht zu Weiterbildungsgutscheinen finden lässt. In der einfachsten methodischen Form erhoben über die Frage „Hätten Sie die Weiterbildung auch ohne die Förderung besucht?“ soll er messen, inwiefern die öffentliche (Ko-)Finanzierung private Weiterbildungsbemühungen stimuliert. In diesem Sammelband wird an mehreren Stellen aufgezeigt, wie begrenzt messbar und interpretierbar dieses Maß bei differenzierter Betrachtung ist. Die Ergebnisse veranschaulichen die Auseinandersetzung mit diesem „häufig kritisierten, aber in seiner Bewertung umstrittenen Effekt der Zahlung von Subventionen oder allg. von finanziellen Anreizmaßnahmen“ (Rürup/Gruescu 2010). Unsere Untersuchungen zeigen verschiedene Anschub- und Mobilisierungseffekte auf – bei Beschäftigten und bei Betrieben (vgl. Koval/Schläfli/Sgier, Stanik/Käpplinger und andere in diesem Band). Es zeigt sich, dass durch den Finanzierungsanreiz Weiterbildungen zeitlich vorgezogen, Weiterbildungsentscheidungen beschleunigt, höherpreisige Weiterbildungen gewählt oder auch eine latente Weiterbildungsbereitschaft in manifestes Bildungshandeln umgesetzt wird (vgl. u. a. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus sowie Koval in diesem Band). Insbesondere der Zeithorizont, innerhalb dessen die Effekte von Weiterbildungsgutscheinen oder auch anderer Förderinstrumente beobachtet werden, ist wesentlich dabei sowohl eine methodisch-praktische Herausforderung für die Forschenden als auch für die Bewertung von Förderprogrammen. In der Regel werden in der Evaluationsforschung die Effekte und Wirkungen von Förderinstrumenten einmalig zu einem Zeitpunkt erhoben. Dies verunmöglicht aber die Einschätzung langfristiger Effekte und Wirkungen. Weiterbildung wirkt aber häufig erst langfristig und lebenslaufbezogen (s. Hefler in Teil 1 des Bandes). Insofern sind die Effekte und Wirkungen vieler Weiterbildungsmaßnahmen erst einmal relativ gering, da der gewählte bzw. methodisch mögliche Beobachtungshorizont meist zu kurz ist. An dieser Stelle stießen unser Projekt wie auch andere Forschende allerdings auch an pragmatische und organisatorische Grenzen, was in einer relativ kurzen Projektlaufzeit von nicht einmal drei Jahren erhebbare und zu verfolgen ist. Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Hefler, der der Frage nachgeht, welche Rolle unterschiedliche Förderangebote für formal Geringqualifizierte zu unterschiedlichen Zeitpunkten in mehrjährigen Entwicklungsprozessen spielen (vgl. Hefler in Teil 2 des Bandes). Insgesamt sollten mehr Verlaufsstudien zu dem längerfristigen Verbleib (zumindest drei bis vier Jahre) von Geförderten durchgeführt werden.

Ein weiteres Beispiel ist, dass in den Evaluationen von Gutscheinprogrammen und auch anderen Förderprogrammen zumeist sehr stark auf bestimmte soziodemografische Merkmale (Alter, Bildungs-/Qualifikationsniveau, Nationalität etc.) abgestellt

wird. Dies hat oftmals seine Ursache in aktuellen arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Begründungen von Förderprogrammen und ist insofern erst einmal nachvollziehbar. Zugleich entstehen aus diesen Schwerpunktsetzungen blinde Flecken, da bspw. in den etablierten Evaluationen wenig Bezug auf branchen-, berufs-, geschlechts- oder themenspezifische Nutzungen von Förderprogrammen genommen wird. In diesem Sammelband wird an mehreren Stellen deutlich (vgl. insb. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus; Schläfli/Sgier; Pramstrahler), dass sich gerade diesbezüglich interessante nicht intendierte Effekte feststellen lassen. Diese verdienen eine intensivere Analyse, da man Problemlagen und Herausforderungen in der Partizipation, die sich hier zeigen, als Seismografen für Förder- und Finanzierungslücken nutzen könnte. So bildet sich beispielsweise augenfällig der die meisten Weiterbildungsgutscheine übergreifende Effekt ab, dass bei allen individuellen Zugängen deutlich mehr Frauen als Männer beteiligt sind (z. B. eine Frauenquote von ca. 70 % beim Bildungsscheck NRW). Bei von den Förderkriterien her nahezu identischen Weiterbildungsgutscheinen, die sich aber an Betriebe richten, sind hingegen mit leichter Mehrheit Männer die Hauptnutzergruppe (z. B. beim betrieblichen Zugang in NRW liegt die Frauenquote „nur“ bei ca. 49 %). Dieser Befund beim Bildungsscheck NRW, der wissenschaftlich gesehen auf eine Art von Realexperiment durch den doppelten Zugang für Betriebe einerseits und Beschäftigte andererseits basiert (vgl. Beitrag Stanik/Käpplinger sowie Muth/Völzke) wird in den Evaluationen zu Weiterbildungsgutscheinen jedoch kaum diskutiert, da aktuell die arbeitsmarkt- und bildungspolitische Fokussierung in der Weiterbildung auf Geringqualifizierten liegt. Dabei könnte dieser Befund es ermöglichen, über das einzelne Förderinstrument hinweg branchenbezogene Aufschlüsse zu der geschlechtsbezogen sehr differenter Selektivität betrieblicher und individueller Weiterbildungspartizipation zu erhalten.

Ähnliches gilt für die Fokussierung auf Effekte von Förderungen, die sich erst im biografischen Verlauf nachweisen lassen. Dieser Forschungszuschnitt hat insbesondere für die sogenannten Risikogruppen zu wichtigen Ergebnissen und Erkenntnissen der nachfragegeförderten Weiterbildung geführt (vgl. Koval/Klein/Reutter und Hefler in diesem Band). Hier konnten Effekte im Kontext von lebensweltlich bedingten und begründeten subjektiven Sichtweisen auf Weiterbildung, auf Nutzenerwartungen, auf eingetretenen Nutzen oder auf Bedeutungszuschreibungen aufgezeigt und veranschaulicht werden. Anhand der österreichischen Befunde wird deutlich, warum der Effekt nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung erst einmal nur darin liegen kann, einen ersten Beitrag zu leisten, um Bildungsprozesse für diese Zielgruppen zu ermöglichen. Unter anderem auf der Basis von Fallstudien wird bei Hefler (vgl. Beitrag in Teil 2 dieses Bandes) aufgezeigt, dass berufliche Weiterbildung zu nutzen für formal Geringqualifizierte bedeuten kann, einen mehrjährigen, mehrstufigen, Phasen des Erfolgs und des Scheiterns umfassenden Lern- und Entwicklungsprozess beschreiten zu können, in dessen Verlauf sind die Individuen auf das Vorhandensein unterschiedlicher Angebote der Weiterbildungsförderung angewiesen. Aus diesem, auch in den biografisch-narrativen Interviews von Koval/Klein/Reutter belegten Er-

gebnis lässt sich als Forschungsdesiderat ableiten, dass verstärkt mehrjährige Veränderungsprozesse in den Fokus von Forschung genommen werden sollten.

Zusammenfassend ist eine stärkere Beobachtung von nicht intendierten Effekten durch Politik und Wissenschaft in der Analyse von Förderprogrammen zu fordern, auch um ggf. Fehleinschätzungen zu den Wirkungen eines Förderprogramms und damit einhergehende Konsequenzen zu vermeiden. Wenn sich intendierte Effekte nicht zeigen, dann muss dies nicht zwangsläufig heißen, dass Förderprogramme nicht wirkungsvoll sind. Die Entdeckung des Penicillins war kein intendiertes Ergebnis, aber trotzdem eine enorm wirkungsvolle Entdeckung. Mittlerweile führt auch die deutsche Bundesregierung argumentativ an, dass die Weiterbildungsgutscheine in ihrer dominanten Nutzung durch Frauen ein Instrument der Förderung „zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt“ sind: „Die grundlegende Gestaltung der Förderrichtlinie im Programm ‚Bildungsprämie‘, die einen Fokus auf Erwerbstätige mit geringem oder mittlerem Einkommen legt, führt dazu, dass insbesondere Frauen von dem Programm profitieren. Im Jahr 2009 waren 74 Prozent der Programmnutzer weiblich“ (vgl. Drucksache 17/12152 vom 18.1.2013, S. 17). Dieser Effekt der Gutscheinförderungen war unseres Wissens weder auf Landes- noch Bundesebene intendiert, ist aber erst einmal nützlich für eine andere Dimension gesellschaftspolitischer Ziele, wenngleich die ungleiche Nutzung von Gutscheinen durch die Geschlechter noch eingehender analysiert werden müsste. So zeigen unsere Ergebnisse schon einmal auf (Beitrag Haberzeth/Käpplinger/Kulmus in diesem Band), dass sich hier branchentypische Problemlagen in weiblich dominierten Branchen und eine von Frauen weiterhin zumeist verfolgte sequenzielle Berufs-/Familienplanung gegenseitig verstärken. Lösen Gutscheine diese Problemlagen oder mildern sie diese lediglich ab?

Vorstellbar bzw. u. E. anstrebenswert wäre eine Förderpolitik, die nicht primär von den zu erreichenden Zielen her denkt und agiert, denn Zielabweichungen müssen im traditionellen Verständnis zu behebende Mankos sein, also etwas, dem entgegengewirkt werden muss. Es erscheint stattdessen zweckmäßig, sich bei der Prüfung der Zielabweichung grundsätzlich zu fragen, ob die Ziele realistisch waren und welche anderen Ziele – ggf. unbeabsichtigt – erreicht wurden, die ihrerseits wichtig oder vielleicht sogar noch wichtiger sind als die intendierten. Eine Fixierung auf eine Zielerreichung im Sinne eines reinen Soll- und Ist-Abgleichs erscheint uns nicht mehr zeitgemäß. Sie sollte ersetzt werden durch eine forschungsbasierte und reflexive Förderpolitik, die Zielsetzung und Zielerreichung dynamisch denkt.

Fazit: Die empirischen Ergebnisse legen es nahe, ergänzend zu den und ggf. auch als Korrektiv von Untersuchungen, die ausschließlich intendierte Effekte beachten, die nicht intendierte Effekte stärker in den Blick zu nehmen. Die Erfassung einer Wirkungsbreite kann dazu beitragen, Fehlbewertungen von Programmen und daraus resultierende Fehlentscheidungen zu verhindern. Wissenschaft und insbesondere die auftragsbezogene Evaluationsforschung müssen stärker aus der Per-

spektive eines Politikberatungsangebotes schon bei der Auftragsklärung inhaltlich geeignete Zieldefinitionen und die Indikatoren der Zielerreichung thematisieren.

4.2 Differente selektive Wirkungen von Weiterbildungsgutscheinen

Gutscheine allgemein und auch Weiterbildungsgutscheine sind durchaus umstritten in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: „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). Allerdings hinkt die empirische Bearbeitung hinter der ordnungspolitischen Auseinandersetzung hinterher, bzw. oftmals sind empirische Ergebnisse ideologisch „eingefärbt“. Unsere empirischen Ergebnisse zeigen auf, dass Weiterbildungsgutscheine selektive Wirkungen haben. Allerdings sind diese selektiven Wirkungen oft anders, als es Kritiker und Befürworter erwarten, oder im Vergleich zu den Ergebnissen der allgemeinen Partizipationsforschung anders als zu erwarten. Auch ist es geradezu ein Spezifikum von Weiterbildungsgutscheinen, dass sie eine selektive, allerdings kompensatorische Wirkung haben sollen. Man will arbeitsmarkt- und bildungspolitisch gerade nicht die normalen Partizipationsmuster in der Weiterbildung replizieren, sondern u. a. Risikogruppen (besser) erreichen. Damit weichen Weiterbildungsgutscheine von Gutscheinen in anderen Bildungsbereichen wie in der Vorschulbildung oder in der arbeitsagenturgeführten Weiterbildung ab, wo man eher die individuelle Wahlfreiheit und den Wettbewerb unter Bildungsanbietern verstärken will. Insbesondere die Intensivierung des Wettbewerbs unter Bildungsanbietern ist bei real umgesetzten Weiterbildungsgutscheinen bestenfalls auf der deklatorischen Ebene eine zu verfolgende Zielsetzung, in den Evaluationen zu Weiterbildungsgutscheinen hingegen bislang nachvollziehbarerweise lediglich peripher ein Thema.

Realiter werden in fast allen nationalen und ausländischen Programmen Personen mittleren Qualifikationsniveaus in der Gesundheits- und Sozialbranche deutlich überdurchschnittlich erreicht. Höherqualifizierte und sehr weiterbildungsaktive Branchen wie z. B. der Versicherungs- oder Bankensektor nutzen Bildungsgutscheine deutlich unterdurchschnittlich. Insofern wird das in der Weiterbildungsforschung bekannte Matthäusprinzip „Denn wer hat, dem wird gegeben“ bei Weiterbildungsgutscheinen partiell durchbrochen durch ein ganz eigenes, querliegendes Muster. Die Befunde von Haberzeth/Käpplinger/Kulmus zeigen u. a. exemplarisch an der bei vielen Weiterbildungsgutscheinen quantitativ sehr verbreiteten „Nutzerin Physiotherapeutin“ realtypisch auf, was eine Teilgruppe charakteristischer Gutscheinnutzer vor dem Hintergrund von Lebenslauf, Geschlecht, Familie, Beruf und Branche ausmacht und welche Relevanz der Gutschein hier genau hat.

Geringqualifizierte und andere sogenannte Risikogruppen, also die oftmals vorrangig intendierten Zielgruppen vieler Weiterbildungsgutscheine, werden zumeist nur begrenzt erreicht. Die politisch intendierte, kompensatorisch-selektive Wirkung von Weiterbildungsgutscheinen wird nur partiell erreicht. Allerdings sollte man vorsichtig

mit dem vorschnellen Schluss sein, dass Weiterbildungsgutscheine in Bezug auf diese Zielgruppen wirkungslos wären – oder sein müssten. Hier regt der Bildungsgutschein Genf mit seinem konsequent offenen Zugang zu grundsätzlichen Überlegungen an. Paradoxaerweise scheint ein offener, nicht zielgruppenspezifischer Zugang förderlicher für diese Zielgruppe zu sein als ein Zugang, der auf „Problemgruppen“ ausgerichtet ist und durch diese Ausrichtung stigmatisierende Wirkungen hervorbringt. Muth/Völzke thematisieren in ihrem Beitrag dies auch ähnlich mit dem Begriff des „Tragwelleneffekts“. Zudem erfordert jeder enge Zielgruppenbezug auch die Etablierung eines Prüf- und Bedarfsverfahrens, das zum einen eigene Ressourcen erfordert und zum anderen gerade die Ursache für stigmatisierende Effekte sein kann. Theoretisch ist es durchaus schlüssig, einen engen Zielgruppenbezug zu fordern. In der sozialen Realität liegen spezielle Förderung und Stigmatisierung allerdings anscheinend nah beieinander. Die Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen (vgl. Koval/Folger in diesem Band) und aus Österreich (vgl. Hefler in Teil 1 in diesem Band) zeigen auf, dass man von den Weiterbildungsgutscheine nutzenden Geringqualifizierten etwas über die Gestaltung des Zugangs zu Förderprogrammen lernen kann. Allein ein Förderprogramm für eine Zielgruppe zu definieren erweist sich als nicht hinreichend, um diese Gruppe dann auch wirklich zu erreichen. Es bedarf einer lebensweltlich anschlussfähigen Bekanntmachung der Programme (hier wäre es auch einmal wichtig, das Marketing von Förderprogrammen unter einem Milieufokus zu evaluieren) und einer lebenslaufbezogenen Platzierung von Weiterbildungen, die dann auch einen spezifischen und erkennbaren Nutzen für die Zielgruppe zeigen. Auf diesen Punkt werden wir im Folgenden noch näher eingehen, wenn wir uns mit den Parametern oder auch „Stellschrauben“ von Weiterbildungsgutscheinen befassen.

Mit Blick auf Betriebe zeigt sich, dass es kaum grundsätzliche Änderungen der betrieblichen Handlungslogik bzw. der Handlungslogik der betrieblichen Entscheidungsträger gibt. Durch eine Gutscheinförderung wird kaum ein langfristig weiterbildungsabstinenter Betrieb zu einem erstmalig weiterbildenden Unternehmen. Es wäre auch etwas unrealistisch anzunehmen, dass eine vergleichsweise punktuelle und finanziell überschaubare Förderintervention zu solchen fundamentalen Verhaltensänderungen führen könnte. Wollte man solche tief greifenden, nachhaltigen Änderungen erzielen, müsste man sicherlich ganz andere, politisch kaum durchsetzungsfähige Finanzvolumina einsetzen (vgl. Markowitsch/Käpplinger/Hefler 2013). Trotzdem zeigen sich Effekte dahin gehend, dass bereits weiterbildungsaktive Betriebe mehr oder auch häufiger Weiterbildung machen, sodass makroökonomisch sich durchaus die betriebliche Weiterbildungsaktivität im Jahresdurchschnitt erhöht (vgl. auch Görnitz 2009). Insofern führen Weiterbildungsgutscheine für Betriebe wie bspw. KMU in NRW in der Regel nicht zu einer Verhaltensänderung im Sinne einer Erstaktivierung für Weiterbildung, sondern zu einer Verstetigung und zu partiellen Veränderungen des Weiterbildungsverhaltens in – durchaus nicht unwichtigen – Details. In Bezug auf Mitarbeitergruppen oder auch Weiterbildungsthemen modifizieren die Weiterbildungsgutscheine die Bereitschaft der Entscheidungsträger, ihre Aktivitäten auszuweiten. Ein kleiner finanzieller Finanzierungsanreiz kann hier stellenweise das „Zünglein

an der Waage“ sein, wenn Weiterbildungsteilnahmen von bestimmten Beschäftigtengruppen oder bestimmte – nicht unmittelbar wirtschaftlichen Ertrag versprechende – Weiterbildungsinhalte innerbetrieblich in ihrem Pro und Contra erwogen werden. Besonders bemerkenswert ist der Befund, dass beim betrieblichen Zugang überwiegend Männer den Weiterbildungsgutschein nutzen (dürfen), während es im individuellen Zugang überwiegend Frauen sind. Dies zeigt auf, dass es nur begrenzt einen „objektiven Bedarf“ an Weiterbildung gibt, sondern subjektive Bedürfnisse von Betrieben und Beschäftigten partiell divergieren und betriebliche und berufliche Weiterbildungsteilnahme divergenten Selektionsmechanismen folgen. Förderpolitisch bestärkt dieses Ergebnis einen doppelten, gleichwertigen Förderfokus sowohl auf betriebliche als auch berufliche Weiterbildung. Für die Wissenschaft müsste die in vielerlei Hinsicht divergente Nutzung des Bildungsschecks NRW mit seinen beiden Säulen „betrieblicher Zugang“ und „individueller Zugang“ ein spannendes Forschungsfeld darstellen, um die Differenz zwischen individueller und betrieblicher Handlungslogik eingehender empirisch zu untersuchen (vgl. Kaufmann/Widany 2013).

Nachdenklich stimmt die Interpretation, dass individuelle Weiterbildungsgutscheine tendenziell Betriebe aus ihrer Weiterbildungsmitverantwortung entlassen (vgl. Beitrag Schläfli/Sgier). Dies ist ein Befund, den auch andere quantitative Untersuchungen (Schwerdt u. a. 2012) aufzeigen. Dies müsste noch näher und längerfristig untersucht werden, da sich hier ein impliziter Mitnahmeeffekt andeutet, der sich so gestaltet, dass individuelle Gutscheinförderung und -nutzung indirekt und vor allem langfristig zu einer Entlastung von Betrieben führt. Wichtig wäre zukünftig, dass die Forschung die Möglichkeit hätte, „Informationen aus Erhebungen der amtlichen Statistik einerseits und Informationen über die Teilnahme an wirtschaftspolitischen Programmen andererseits, die auf der Ebene der Betriebe oder Unternehmen gewonnen werden, zusammenspielen. Entsprechende Daten für geförderte Firmen und nicht geförderte Firmen aus einer Kontrollgruppe könnten dann mit den Methoden der modernen Evaluationsforschung untersucht werden“ (Wagner 2006, S. 13).

Speziell in der Gesundheitsbranche könnten Weiterbildungsgutscheine den Handlungs- und Veränderungsdruck verringern, während hier eigentlich eine Branchenregelung dazu aussteht, wie finanzielle Weiterbildungslasten zwischen Krankenkassen, Betrieben und Beschäftigten neu verhandelt und verteilt werden können. Insofern sollte unser Forschungsbefund und unsere nähere Erklärung, warum Weiterbildungsgutscheine in Deutschland überdurchschnittlich in der Gesundheitsbranche eingesetzt werden, Anlass für weitere Diskussionen auch mit Blick auf den Zusammenhang von Aus- und Weiterbildungen sein.

Fazit: Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass diese in großen Teilen anders ausfallen als erwartet. So werden die Risikogruppen vielfach nicht im gewünschten Maße erreicht. Es erscheint lohnenswert, die Zugänge zur Förderung und die verschiedenen Förderparameter noch einmal dezidiert zielgruppenspezifisch zu

durchdenken. Auch in Bezug auf Betriebe zeigt sich, dass der Effekt der Gutscheinförderung nicht in der Erstaktivierung liegt, sondern vielmehr zu Verstetigungen und Veränderungen des Weiterbildungsverhaltens in nicht unmaßgeblichen Details beiträgt. Auf der thematisch-inhaltlichen Ebene zeigen sich lebenslauf- und branchenbezogene Verwobenheiten von beruflichen und familiären Entscheidungen bei der Gutscheinnutzung.

4.3 Effekte von Parametern und „Stellschrauben“ in der Förderprogrammumsetzung

In der Forschung zu Gutscheinen in der Schule wird hervorgehoben: „It should be clear that the underlying institutions and the precise details of the program implemented are critically important in thinking about the potential impacts of school choice“ (Hsieh/Urquiola 2006, S.1499). In Anlehnung an Walter (2010) haben wir zentrale Parameter oder – in der Sprache von Programmadministratoren – „Stellschrauben“ herausgearbeitet (vgl. Beitrag Käßlinger in diesem Band). Die existierende Forschungsliteratur verweist u. a. auf die Bedeutung der Gutscheinhöhe und die Rolle der Beratung (Messer/Wolter 2009), wobei aus bildungsökonomischer Sicht hier primär der Gutscheinhöhe eine hohe Relevanz zugesprochen wird, während Beratung in Zweifel gezogen wird. Sowohl die bildungsökonomische als auch die pädagogische Disziplin hat dabei ihre theoretischen und normativen „Brillen“ mit denen sie auf den Forschungsgegenstand blicken. Unsere Befunde zur Beratung verweisen erst einmal darauf, dass es drei grundsätzliche Modelle gibt, in denen Beratung in die Weiterbildungsgutscheine eingebunden ist. Es gibt Weiterbildungsgutscheine,

- die eine verpflichtende Beratung vorsehen,
- die eine fakultative Beratung vorhalten und
- die weitestgehend auf ein gutscheinspezifisches Beratungsangebot verzichten.

Diese Differenzierung der Einbindung von Beratung wird im Beitrag von Käßlinger/Klein und in weiteren Beiträgen thematisiert. Im Großen und Ganzen lässt sich festhalten, dass die bisherige Gutscheinberatung eine stark verfahrensorientierte, Missbrauch vorbeugende Relevanz hat, während die Beratungsfunktion im Sinne einer Entscheidungshilfe und Orientierung auf dem Weiterbildungsmarkt nur relativ begrenzt erfüllt wird. Dies ist auch im Sinne von vielen bisherigen Gutscheinnutzern, die einen unkomplizierten und wenig aufwendigen Zugang zu dem Förderprogramm favorisieren. Ungeachtet dessen – und im vergleichenden Blick auf Österreich bzw. Wien mit seinem sehr ausdifferenzierten Beratungskonzept in der Weiterbildungsförderung (vgl. Hefler in Teil 1 in diesem Band) – muss die Rolle von Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen einerseits präzise bestimmt und andererseits mit Blick auf heterogene Informations- und Orientierungsbedarfe der Gutscheinnutzer weiter ausdifferenziert werden.

Andere Parameter der Ausgestaltung (Auswahl von Weiterbildungseinrichtungen, thematischer Zuschnitt förderfähiger Weiterbildungen, Rolle der Kofinanzierung etc.)

wären weitere interessante Größen, die wir in diesem Band ansatzweise streifen, die aber Forschungsgegenstand weiterführender Untersuchungen sein könnten. Der schweizerische Beitrag von Schläfli/Sgier verweist nachdrücklich auf die Bedeutung eines offenen im Gegensatz zu einem zielgruppenspezifischen Zugang. Die Beiträge zum Bildungsscheck NRW oder zu den nachfrageorientierten Weiterbildungsförderungen in Wien thematisieren, dass es aus verschiedenen Gründen heraus nicht genügt, Förderprogramme auf Geringqualifizierte soziodemographisch auszurichten. Vielmehr ist es notwendig, stärker lebenslaufbezogen und vor allem lebenswelt- und milieubezogen auf die Gruppen zuzugehen. So verdeutlichen bspw. Koval/Folger auf Grundlage von Interviews mit formal gering qualifizierten Nutzerinnen und Nutzern des Bildungsschecks NRW, die also entgegen quantitativer Durchschnittswerte sozusagen „erwartungswidrig-aktiv“ (Reich-Claassen 2010) an Gutscheiprogrammen teilnehmen, dass häufig ein eher zufälliger Zugang zum Programm erfolgt und die Gutscheinförderung retrospektiv als „versteckte Hand“ eingeordnet wird – diese war hilfreich, aber man wäre gern auf die Möglichkeit der Förderung hingewiesen worden.

Insgesamt kommt der konkreten, operativen Umsetzung der Förderprogramme eine große Bedeutung zu. Angesichts der großen Vielfalt an Weiterbildungsgutscheinen auf Länder- und Bundesebene, die viele Parameter der Gutscheinförderung (z. B. Zielgruppen, Beratungsformen, Zugang, Themenwahl etc.) unterschiedlich justieren, ist nachdrücklich ein stärkerer Austausch zwischen Programmverantwortlichen und vergleichenden Analysen von Förderprogrammen zu empfehlen. Letzteres ist definitiv nicht im Sinne eines Wettbewerbs, sondern im Sinne eines Voneinanderlernens gemeint.

Fazit: Die inzwischen vielfältigen Praxen von Weiterbildungsgutscheinen machen deutlich, dass eine Vielzahl von Parametern wichtig ist, die ihre je spezifischen Effekte zeigen. Hier werden differenzierte Untersuchungen zu einzelnen Parametern benötigt sowie ein intensiverer Austausch unter Programmverantwortlichen über die Wirkungen der jeweiligen maßgeblichen Parameter, um die gewünschte Wirkungen zu erzielen. Mit den Ergebnissen werden u. a. Impulse zu den präziseren Funktionen und Rollen von Zugang, Themen, Beratung und Vernetzung geliefert.

4.4 Effekte des Instruments Weiterbildungsgutschein im Orchester der Förderprogramme

In dem Beitrag von Haberzeth/Kulmus wird eine Systematisierung nachfrageorientierter Förderinstrumente präsentiert. Es wird ersichtlich, dass Weiterbildungsgutscheine sich mittlerweile in vielen deutschen Bundesländern finden lassen. Ehmanns Einschätzung, dass Weiterbildungsgutscheine zwar „bereits seit vielen Jahren in der europäischen Diskussion sind, es aber nur wenige realisierte, eher anekdotische Beispiele gibt“ (2003, S. 6), hat sich innerhalb von zehn Jahren radikal überholt. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser Status von Dauer sein wird. Weiterbildungsgutscheine in Deutschland sind zu einem wesentlichen Anteil für Bildungsadminis-

tratoren deshalb attraktiv, weil im Kontext des Europäischen Sozialfonds (ESF) die zumeist 50%ige Kofinanzierung von Beschäftigten und Betrieben von den Ländern genutzt werden kann, um die eigenen Landeshaushalte zu entlasten. Es wird in den nächsten Jahren spannend sein zu verfolgen, wie sich mit auslaufender bzw. reduzierter ESF-Förderung die Förderinstrumente weiterentwickeln werden. Insofern muss man vorsichtig mit der Aussage sein, dass sich Weiterbildungsgutscheine dauerhaft in Deutschland durchgesetzt haben, und man kann die Frage stellen: „Die Bildungsschecks auf Länderebene werden öffentlich über auslaufende bzw. rückläufige ESF-Mittel kofinanziert. Kommt danach wieder einmal ein neues Programm, irgendwann doch ein verlässliches System oder eine klaffende Lücke?“ (Käpplinger/Haberzeth/Kulmus 2013, S. 53).

Weiterbildungsgutscheine sind nachfrageorientierte Instrumente, die jedoch implizit immer mit angebotsorientierten Instrumenten verknüpft sind. So wurden Beratungsstellen nicht extra für Weiterbildungsgutscheine aufgebaut oder allein über Gutscheinberatungen finanziert, sondern es werden etablierte, über Angebotsförderung teilfinanzierte Strukturen genutzt. Auch wenn man bedenkt, dass Weiterbildungsgutscheine bei den meisten deutschen Anbietern bestenfalls im einstelligen Prozentbereich zum Umsatz und den Teilnehmerzahlen beitragen, wird deutlich, dass sie zumeist ein Nebengeschäft sind und wohl kaum ein Anbieter ein neues Weiterbildungsangebot schaffen wird, nur weil es einen Weiterbildungsgutschein gibt. Thematische Programmanalysen in Brandenburg belegen, dass die meisten Themen, die über Weiterbildungsgutscheine gefördert werden, eher zu klassischen, ohnehin existierenden Angeboten auf dem Weiterbildungsmarkt zu zählen sind. In Südtirol stellt sich die Situation unterschiedlich dar, weil Weiterbildungsgutscheine gewissermaßen als „Vollendung des Systems“ (Pramstrahler) gesehen werden, um eher das Innovative zu fördern, das sonst in keine Förderschiene passt.

Bestandsaufnahmen und Konsistenzprüfungen (vgl. Koscheck u. a. 2011) sind von großer Bedeutung, um die Übersicht zu bewahren und etwaige Dopplungen, aber auch Leerstellen in der Förderung im Auge zu behalten. Noch hilfreicher wäre jedoch eine Systemevaluation der verschiedenen Förderungen. Bislang dominieren Evaluationen einzelner Förderinstrumente. Allein unsere Ergebnisse zeigen auf, dass viele Wirkungen (und Nichtwirkungen) von Förderinstrumenten erst durch ihre Kontextualisierung in die jeweils nationale und regionale Förderlandschaft erklärbar werden. So dominiert in Deutschland zum Beispiel die thematische Nutzung bei nahezu allen Weiterbildungsgutscheinen in der Gesundheits- und Sozialbranche relativ stark, während dies in der Schweiz und mit Abstrichen in Südtirol nicht feststellbar ist. Die Erklärung liegt hier u. a. darin, dass es im Ausland branchenspezifische Weiterbildungsförderungen oder separate Förderprogramme gibt. Eine solche Systemevaluation verschiedener Förderung könnte das Policy-Learning weiter fundieren und unterstützen. Dieses findet einerseits sowieso statt, wie unsere Kollegen in ihrem Beitrag zur Diffusionslogik von Förderprogrammen am Beispiel des Landes Österreichs und des Einflusses der Europäischen Union erläutern. Hierbei entwickeln sich implizite Pfadlogiken und Segmentierungen der Förderung. In Bezug zu Deutschland ist es

sicherlich ein offenes Geheimnis, dass die Weiterbildungsgutscheine auf Länderebene und die Bildungsprämie des Bundes wesentlich von der Pionierrolle Nordrhein-Westfalens beeinflusst wurden. Andererseits könnte ein vertiefter Austausch die weitere Vernetzung der Förderprogramme befördern, damit lebenslaufbezogen „opportunity structures“ angedacht werden können, um „life structures“ wirklich zu verändern (vgl. Hefler in Teil 1 diesem Band). Generell zeigen die Beiträge von Hefler, Koval/Klein sowie Haberzeth/Käpplinger/Kulmus auf, dass die Förderung auch von Risikogruppen aus einer branchen- und themenspezifisch kontextualisierten Lebenslaufperspektive und zumeist nicht allein durch punktuelle Interventionen wirkungsvoll sein kann.

Das maßgeblich von Milton Friedman theoretisch-konzeptionell angedachte Gutscheinmodell hat in der Umsetzungspraxis in der Weiterbildung wesentliche Modifikationen erfahren. Es ist gegenwärtig kein Modell der grundlegenden Neuausrichtung der Weiterbildungsfinanzierung, sondern ein nachfrageorientiertes Instrument, das in vielen Parametern aber oftmals von angebotsorientierter Förderung abhängig ist. Vor diesem aktuellen Hintergrund ist kaum zu erwarten, dass Weiterbildungsgutscheine in der bisherigen Form eine in der Fläche hohe Bedeutung für die quantitative und qualitative Entwicklung des Weiterbildungsangebots haben. Weiterbildungsgutscheine können gegenwärtig in Deutschland am ehesten Impulse setzen, die man aber auch nicht unterschätzen sollte. Alles in allem kann man in Bezug auf die Weiterbildungsgutscheine der Länder die Einschätzung vertreten, „nachfrageorientierte Förderinstrumente können und sollten angebotsorientierte Instrumente nicht vollständig ersetzen. Vielmehr sollten sie einen sinnvollen Platz im Instrumentenkasten der (Weiter-)Bildungspolitik erhalten“ (Muth 2009, S.186). Insofern plädieren wir für eine Entspannung der – manchmal etwas ordnungspolitisch – polarisierend wirkenden Debatte für oder gegen Angebotsförderung oder Nachfrageförderung und eher für eine Komplementarität beider Ansätze. Diese Komplementarität von Angebots- und Nachfrageorientierung existiert sowieso schon seit Jahren bei den meisten öffentlichen und privaten Weiterbildungseinrichtungen. Sie bestreiten mittlerweile – zwar in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlichen Anteilen – ihre Finanzbudgets durch Mischfinanzierungen (öffentliche Grundfinanzierung, Teilnehmerentgelte, betriebliche Finanzierung, projektbasierte Finanzierung etc.), wobei die Teilnehmenden selbst und die Betriebe sowieso bei den meisten Weiterbildungsanbietern die höchsten Einnahmen generieren (wb monitor 2010, S. 9). Weiterbildungsgutscheine – ganz wichtig: in der Form, wie sie momentan in Deutschland eingesetzt werden – können in diesem Kontext u. E. keine grundsätzlich neuen Strukturen schaffen. Auch eine Einführung allein auf Risikogruppen scheint zu kurz gegriffen. Weiterbildungsgutscheine können Anreize setzen, und sie können Lücken im Förder- und Marktsystem aufdecken. Dies gilt es u. E. mehr zu nutzen, was wir als Seismografenfunktion begreifen. In diesem Sinne hoffen wir in diesem Band einige spezifische Stärken von Weiterbildungsgutscheinen aufgezeigt zu haben, aber auch die Schwächen, Optimierungsmöglichkeiten bzw. Begrenzungen, sodass wir letztlich für einen Blick über Weiterbildungsgutscheine hinaus auf die gesamte Förderlandschaft und ihr Zusammenspiel mit gesetzlichen Regelungen und Marktkräften plädieren.

Fazit: Es besteht die kontinuierliche Aufgabe und Herausforderung, einzelne – insbesondere befristete – Förderinstrumente in eine Gesamtstrategie im Sinne eines Beschreitens des Weges vom isolierten Instrument zur aufgabenzentrierten Kooperation einzubinden. Unsere Ergebnisse verweisen vor allem hinsichtlich Risikogruppen auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung und Komplementarität der verschiedenen Formen und Instrumente öffentlicher Weiterbildungsförderung. Wichtig dabei ist der Blick auf die Herausforderungen und lebenslauf- und berufsbezogenen Problemlagen der Beschäftigten (und der Betriebe). Dies mitzubedenken birgt die Chance, dass ein Mehrwert von Politik und politisch initiiertes Weiterbildungsförderung für reale Problemlagen erfahrbar und nützlich wird. Unsere Ergebnisse verweisen darauf, dass es zunehmend bedeutsamer wird, lebenslaufbezogen zu agieren, da es nicht einfach um einmalige Übergänge oder Problemlagen geht.

5 Fazit und Ausblick

Die vorliegenden Ergebnisse zu den Effekten von Weiterbildungsgutscheinen, deren Breite und Tiefe in den Beiträgen sichtbar wird, bieten eine Fülle von Anregungen sowohl für die Wirkungsforschung als auch für die Weiterbildungspolitik und die Weiterbildungspraxis im deutschsprachigen Raum. Einerseits wurden neue bzw. vertiefende Erkenntnisse zu den intendierten und nicht intendierten Effekten von Weiterbildungsgutscheinen generiert und andererseits Wege aufgezeigt, wie die bisherige Wirkungsforschung zu Weiterbildungsgutscheinen und auch anderen Förderinstrumenten inhaltlich und methodisch weitergeführt werden kann. In diesem Sinne ist die im Titel dieser Einführung eingeforderte Veränderung nicht im Sinne eines radikalen Perspektivwechsels, sondern im Sinne einer Perspektiverweiterung in inhaltlicher und methodischer Hinsicht zu verstehen. Die international vergleichende Perspektive haben wir sowohl als zusätzliche Bereicherung als auch zusätzliche Herausforderung erfahren und erlebt, die es weiterzuerfolgen und zu verfeinern gilt.

Wir hoffen und wünschen unseren Leserinnen und Lesern, dass sie in unseren Ergebnissen Anregungen finden.

Last, but not least danken wir allen Unterstützerinnen und Unterstützern aus der Förderpolitik und Administration, die uns bei der Realisierung unserer Forschungen begleitet und sie teils überhaupt erst in dieser Weise ermöglicht haben. Unser besonderer Dank gilt Rolf Klein vom BMBF für die Idee zu diesem Vorhaben, Peter Munk und Heidemarie Stuhler vom BMBF für die fachliche Begleitung des Vorhabens. In den Ländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen möchten wir uns für das Ermöglichte von Zugängen und das durchgehende Interesse an unseren Ergebnissen bei Marco Ullmann und Ute Tenkhof vom MASF Brandenburg, Ulrike Schwarz von der LASA Brandenburg, Reinhard Völzke und Uwe Loss vom MAIS in Nordrhein-West-

falen sowie Maria Icking und Josef Muth von der G.I.B. Bottrop bedanken. Gerlinde Sonnenberg war eine große Hilfe bei der Erstellung dieses Manuskripts.

Literatur

- Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik“ DeGEval – Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hg.):** Verfahren der Wirkungsanalyse – Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis. Karlsruhe 2010.
- Barlösius, E. (2005):** Die Macht der Repräsentation – Common Sense über soziale Ungleichheiten. Wiesbaden.
- 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 2005. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. Köln.
- Ehmann, C. (2003):** Finanzierung, Vielfalt und Verantwortung. Finanzierungsmodelle für die Weiterbildung und ihre Wirkungen. In: EB 2003/1, S. 2–7.
- Fleige, M. (2011):** Evaluationsbegriffe in der Weiterbildungsforschung. Terminologie, Definitionen und Verwendungen in Handlungsfeldern im deutschsprachigen Raum in interdisziplinärer Perspektive, Arbeitsbericht No. 2. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%202.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Österreich. Arbeitsbericht No. 7. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_0_7.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Görlitz, K. (2009):** The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments – Evidence from German Establishment Data. Ruhr Economic Papers, No. 144. RWI. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_09_144.pdf [Zugriff: 20.08.2010].
- Haberzeth, E./Kulmas, C./Stanik, M. unter Mitarbeit von H. Angenent (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Deutschland, Arbeitsbericht No. 5. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%205.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Hsieh, C.-T./Urquiola, M. (2006):** The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile’s voucher program. In: Journal of Public Economics 90, S. 1477–1503.
- Käpplinger, B. (2011):** Kriterienraster für eine vergleichende Effekte- und Nutzenforschung in der beruflichen Weiterbildung für Betriebe und Beschäftigte, Arbeitsbericht No. 1. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%201.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].

- Käpplinger, Bernd/Haberzeth, Erik/Kulmus, Claudia (2013):** Finanzierung von Bildung im Lebenslauf – Was Hänchen finanziert bekommt, kann Hans selbst zahlen? In: REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 2013/2, S. 43–56.
- Kaufmann, K./Widany, S. (2013):** Berufliche Weiterbildung – Gelegenheits- und Teilnahmestrukturen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2013/1, S. 29–54.
- Koscheck, S./Müller, N./Walter, M. (2011):** Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene. Band 12 der BMBF-Reihe Bildungsforschung, Bonn/Berlin.
- Koval, A. (2011):** Analyse von empirischen Studien zu Effekten von Förderprogrammen im Bereich beruflich-betrieblicher Weiterbildung, Arbeitsbericht No. 3. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%202.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Meier, Artur u. a. (1998):** Weiterbildungsnutzen – Über beabsichtigte und nicht beabsichtigte Effekte von Fortbildung und Umschulung. Berlin.
- Messer, D./Wolter, S. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Zürich/Bern. http://www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf [Zugriff: 13.05.2013].
- Muth, J. (2009):** Bildungsgutscheine in der Weiterbildungspolitik – Potenziale und Risiken eines nachfrageorientierten Steuerungsmodells. In: Böttcher, W. u. a. (Hg.): Evidenzbasierte Bildung. Münster, S. 175–187.
- Pramstrahler, W./Gudauner, K. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Südtirol. Arbeitsbericht No. 6. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%206.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Reischmann, J. (1993):** Erfassung von Weiterbildungswirkungen – Probleme und Möglichkeiten. In: Grundlagen der Weiterbildung, H. 4, S. 199–206.
- Rürup, B./Gruescu, S. (2010):** Mitnahmeeffekt. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8356/mitnahmeeffekt-v8.html> [Zugriff: 15.07.2013].
- Schwerdt, G./Messer, D./Wößmann, L./Wolter, S. C. (2012):** The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: Journal of Public Economics 96, H. 7–8, S. 569–583.
- Sgier, I. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte – Länderreport Schweiz. Arbeitsbericht No. 4. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%204.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].
- Timmermann, D. (1998):** Nutzen aus der Sicht der Wissenschaft. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Nutzen der beruflichen Bildung. Bielefeld, S. 75–92.
- Wagner, G. (2006):** Politikrelevante Folgerungen aus Analysen mit wirtschaftsstatistischen Einzeldaten der Amtlichen Statistik. Working Paper Series in Economics No. 16. Lüneburg.
- 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.

wb monitor (2010): Wie regelt sich der Weiterbildungsmarkt? – Zentrale Ergebnisse im Überblick. Bonn. https://www.wbmonitor.de/downloads/Ergebnisse_2010824.pdf [Abrufdatum: 18.07.2013].

Teil I Aktueller Stand und Analyse von Weiterbildungsgutscheinen als Instrumente der Nachfrage- förderung

Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung: Bedeutung, Stand und Entwicklung von Weiterbildungsgutscheinen in Deutschland

ERIK HABERZETH/CLAUDIA KULMUS

1 Einführung

Bei der staatlichen Finanzierung von Weiterbildung können zwei grundlegende Modelle theoretisch unterschieden werden: zum einen die Finanzierung des Angebots, zum anderen eine direkte Finanzierung individueller und zum Teil auch betrieblicher Weiterbildungsteilnahme (vgl. Balzer 2001; Wolter u. a. 2003). Diese Unterscheidung wird häufig dann aufgegriffen, wenn es um die Frage geht, wie lebenslanges Lernen zu einer gesellschaftlichen Realität werden kann, welche Finanzierungsinstrumente hierfür in Betracht kommen und welche Rolle eine staatliche Finanzierung spielen kann und sollte. Aktuell ist es politisch realistisch wie auch wissenschaftlich begründbar, dass von Globallösungen wie z. B. einer generellen, flächendeckenden Einführung von Bildungsgutscheinen Abstand genommen wird und vielmehr der vorhandene Mix verschiedener Instrumente und aus öffentlicher und privater Verantwortung aufrechterhalten und weiterentwickelt wird (vgl. Faulstich 2005; Expertenkommission 2004). So kann etwa der Gutschein als ein flexibles, z. B. an Zielgruppen und regionale Bedarfe anpassungsfähiges Förderinstrument betrachtet werden. Gefördert werden damit aber nicht – zumindest nicht direkt – die Weiterbildungsstrukturen, also Bildungs- und Supportangebote der Institutionen. Zur Sicherung und Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung sind verlässliche Strukturen aber wesentlich (vgl. Käpplinger/Kulmus/Haberzeth 2013).

Bei aller Schwierigkeit und der damit gebotenen Vorsicht, Trends in der Weiterbildung zu bezeichnen, lässt sich in den letzten Jahren tendenziell eine Verschiebung der politischen Prioritäten bei der Weiterbildungsfinanzierung hin zu einer Nachfrageförderung feststellen: Die angebotsbezogene bzw. institutionelle Förderung über die Weiterbildungsgesetze der Länder stagniert (z. B. Hessen, Nordrhein-Westfalen).

Gleichzeitig werden von öffentlicher Seite – unterstützt durch Strukturfonds der Europäischen Union – verstärkt Förderprogramme insbesondere der beruflichen Weiterbildung aufgelegt (vgl. Koscheck u. a. 2011). Vorhandene Programme wie das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) werden kontinuierlich ausgeweitet und neue Förderprogramme eingeführt, etwa die Bildungsprämie des Bundes im Jahr 2008. In einer umfassenden Bestandsaufnahme des Bundesinstituts für Berufsbildung wurden immerhin 112 Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung gezählt (vgl. Koscheck 2011, S. 13). Einbezogen sind hierbei angebots- und nachfragebezogene Programme. Deren finanzielles Volumen wurde für das Jahr 2010 auf insgesamt 3,48 Milliarden Euro geschätzt (ebd., S. 28). Einen Großteil dieses Volumens, rund 88 Prozent, vereinen allerdings nur drei Programme, und zwar die Bundesprogramme „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (FbW, 2.181 Mio. Euro), „Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz“ (AFBG, 456 Mio. Euro) und „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU, 256 Mio. Euro). Zu den größten Länderprogrammen zählt der Bildungsscheck NRW, dessen jährliches Volumen aktuell bei rund 10 bis 12 Mio. Euro liegt (siehe Kapitel 5).

Ein Schwachpunkt in der Debatte um Finanzierungsformen ist, dass diese sich noch oft auf einer modelltheoretischen Ebene bewegt, während die empirische Basis recht lückenhaft ist (vgl. Faulstich 2005; Dohmen 2010). Dies gilt vor allem für die Frage nach den Wirkungen nachfragebezogener Instrumente wie Bildungsgutscheine, Bildungsfonds oder Bildungskonten. Ein Wissensdefizit besteht aber nicht nur hinsichtlich der Wirkungen, sondern bereits bei der Frage nach der Kontur und der Relevanz des Gegenstands, also der realen Ausgestaltung, dem finanziellen Gewicht und der Bedeutung der verschiedenen Instrumente in der Förderpraxis.

In einem Überblicksbeitrag über Finanzierungsmodelle der Weiterbildung in Deutschland aus dem Jahr 2003 konstatiert Christoph Ehmann bezüglich Bildungsgutscheinen und Bildungskonten: „Obwohl beide Förderungsformen bereits seit vielen Jahren in der europäischen Diskussion sind, gibt es nur wenige realisierte, eher anekdotische Beispiele“ (2003, S. 6). Zehn Jahre später stellt sich die Situation wenigstens für Bildungsgutscheine völlig anders dar: Das Förderinstrument hat sich – wie gezeigt wird – erheblich ausgebreitet und ist zumindest aktuell ein fester Bestandteil der Förderpraxis (vgl. auch Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010; Haberzeth/Kulmus/Stanik 2012). Für den allgemeinbildenden Schulbereich gilt dies interessanterweise nicht, obwohl Gutscheine ursprünglich für diesen Bildungsbereich entwickelt worden waren (vgl. Beitrag von Käßlinger in diesem Band).

In diesem Beitrag wird auf der Grundlage einer empirischen Erhebung (Kapitel 2) das Förderinstrument des Gutscheins zunächst in den übergeordneten Zusammenhang nachfrageorientierter Förderung eingeordnet und als ein distinkter Typ dieser Förderung ausgewiesen (Kapitel 3). Kapitel 4 stellt die Ausbreitung von Weiterbildungsgutscheinen auf Länderebene im zeitlichen Verlauf dar und hebt zentrale Kennzeichen dieser Programme hervor. Um den Stellenwert von Gutscheinen vertieft diskutieren zu können, bietet Kapitel 5 aktuelle Kennzahlen ausgewählter Weiterbildungsgut-

scheine (Fördervolumina und Förderfälle). Gutscheinprogramme werden beständig modifiziert, Kapitel 6 widmet sich von daher den Modifikationen ausgewählter Programme. Abschließend werden zentrale Merkmale des Instruments zugespielt und dessen Bedeutung in der Förderpraxis diskutiert (Kapitel 7).

2 Analyse von Förderprogrammen: methodisches Vorgehen und Daten

Der Untersuchungsgegenstand, also Weiterbildungsgutscheine eingeordnet in den Gesamtzusammenhang nachfrageorientierter Förderung, wurde auf zwei Wegen analysiert¹:

- Dokumentenanalyse: Analyse von Förderrichtlinien, Programmbeschreibungen, Informations- und Merkblättern und anderen von den zuständigen Ministerien und Stellen veröffentlichten Dokumenten;
- schriftliche Befragung (via E-Mail): Erhebung zentraler Kennwerte (Finanzvolumen, Förderfälle, durchschnittliche Förderhöhe) von ausgewählten Gutscheinprogrammen bei den zuständigen Ministerien und Stellen.

Einen umfassenden Überblick über die Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union gibt die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (www.foerderdatenbank.de). Verfügbar sind dort in der Regel die Richtlinien der Programme. Weitere Dokumente wie Programmbeschreibungen, Informations- und Merkblätter o. Ä. sind größtenteils auf den Internetseiten der zuständigen Ministerien und Bearbeitungsstellen zu finden. Zum Teil liegen auch umfassendere Berichte zu den Programmen oder Evaluationen vor (z. B. SALSS 2008; G.I.B. 2011; IWAK 2013). Die Dokumentenanalyse lieferte vor allem Detailinformationen zur Förderberechtigung und Antragstellung, zu Zielgruppen und Inhalten sowie zu Nutzungszahlen. Weiterführende Fragen wurden direkt bei den zuständigen Stellen geklärt.

Informationen zu zentralen Kennzahlen der Programme, insbesondere zum Finanzvolumen, den Förderfällen und der durchschnittlichen Förderhöhe, sind nur partiell öffentlich zugänglich. Um Aussagen über die Größenordnung und Entwicklung von Gutscheinprogrammen treffen zu können, wurden deshalb die verantwortlichen Ministerien bzw. Stellen ausgewählter Programme zu diesen Kennzahlen schriftlich befragt. Eine einheitliche Erfassungstabelle diente dazu, vergleichbare Informationen zu gewinnen.

Die Analyse nachfrageorientierter Förderprogramme wurde Anfang 2011 begonnen und im November 2011 mit einem umfassenden Bericht zur Situation in Deutschland vorläufig abgeschlossen (vgl. Haberzeth/Kulmus/Stanik 2011). Vergleichbare Berichte

¹ Unser besonderer Dank gilt Elise Glaß, die vor allem bei der empirischen Erhebung intensiv mitgearbeitet hat.

gibt es auch zur Situation in Österreich, in der Schweiz und in Südtirol.² Bis Juni 2013 wurden diese Ergebnisse für das Förderinstrument des Gutscheins laufend aktualisiert. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Informationen hängt jedoch auch immer davon ab, inwieweit Informationen zu Programmen und insbesondere Programmänderungen von den zuständigen Ministerien und Stellen öffentlich kommuniziert und zugänglich dargestellt werden.

3 Typen nachfrageorientierter Förderung

Einem auch im europäischen Raum verbreiteten Verständnis folgend lässt sich der Bildungsgutschein als ein Finanzierungsinstrument beschreiben, bei dem Personen und zum Teil auch Betriebe vom Staat einen Coupon bekommen, mit dem sie bei einem selbst gewählten (und i. d. R. akkreditierten oder qualitätstestierten) Anbieter eine Weiterbildung (teil-)finanzieren können. Der Coupon verbrieft ein Anspruchsrecht auf Bildung und über den Umfang, in dem die Weiterbildung staatlich finanziert wird. Der Gutschein wird dem Bildungsanbieter übergeben, und dieser stellt eine um den Förderbetrag reduzierte Rechnung aus. Den Differenzbetrag bekommt der Anbieter nach Einreichung des Gutscheins erstattet (vgl. Dohmen 2010, S. 443; Wolter u. a. 2003, S. 37; CEDEFOP 2000, S. 15).

Von diesen modellhaft gedacht „echten“ Gutscheinen lassen sich die sogenannten „unechten“ oder Quasi-Gutscheine unterscheiden: In solchen Programmen fehlt der Coupon, der dem Bildungsanbieter übergeben wird (vgl. Dohmen 2010, S. 444; Cedefop 2000, S. 63 ff.). Das Geld fließt direkt an die Bildungsnachfrager, wobei diese zunächst in finanzielle Vorleistung treten müssen (sprich: den Weiterbildungskurs bezahlen) und die Weiterbildungskosten i. d. R. erst nach dem erfolgreichen Abschluss der Weiterbildung erstattet bekommen. Quasi-Gutscheine folgen damit dem Prinzip der Kostenrückerstattung, nicht der Ausstattung mit Kaufkraft vor der Weiterbildung. Das Wechselgeschäft zwischen Bildungsanbieter und Staat entfällt somit gänzlich.

Gutscheine wie Quasi-Gutscheine können von Individuen, seltener auch von Betrieben beantragt werden (vgl. Haberzeth/Kulmus/Stanič 2012). Der Bildungsscheck NRW oder der Weiterbildungsbonus Hamburg etwa vereinen einen individuellen und einen betrieblichen Zugang. Bei dem Programm „Kompetenzentwicklung in Unternehmen Mecklenburg-Vorpommern“ sind ausschließlich Betriebe antragsberechtigt, wenngleich die Unterschrift der Lernenden eingeholt werden muss. Kern des Förderinstruments (ob Gutschein oder Quasi-Gutschein) ist eine an Individuen (und zum Teil auch an Betriebe) adressierte öffentliche Kofinanzierung der Kurskosten.

2 Berichte zum Download unter: http://www.effekte-projekt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=105&Itemid=115

Die nachfrageorientierte Förderung umfasst weitere Instrumente, die folgendermaßen typisiert werden können:

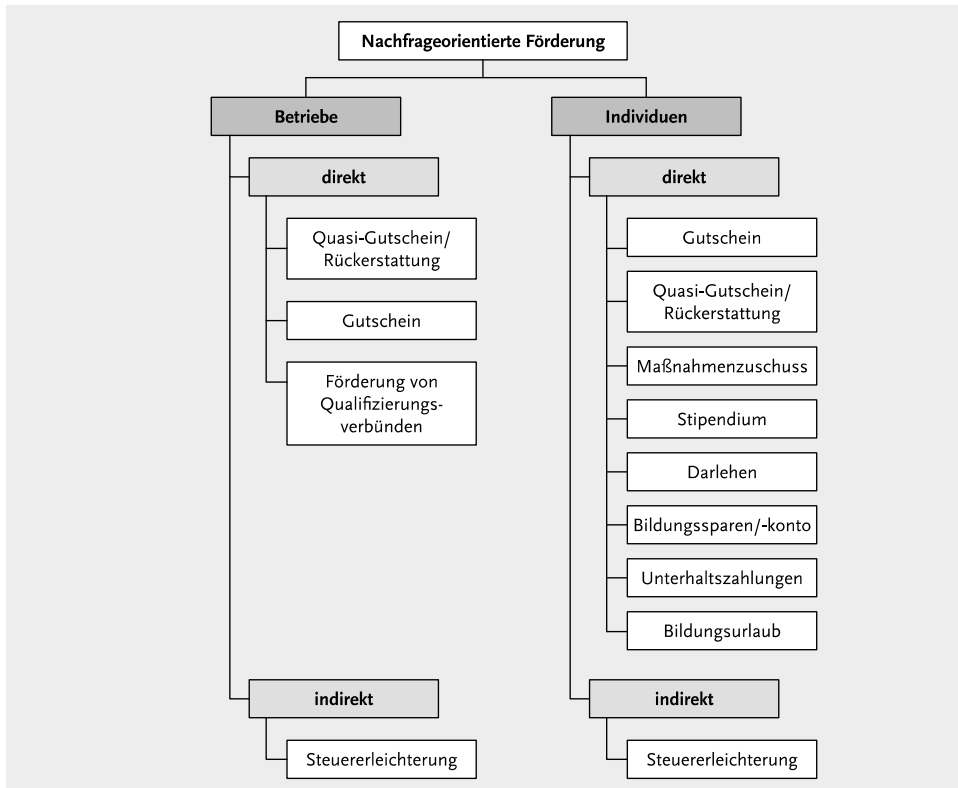


Abb. 1 Typen nachfrageorientierter Förderung der beruflichen Weiterbildung

Quelle: Vgl. Haberzeth/Kulmus/Stanik 2012, S. 31

Der Fokus dieser Typologie liegt auf der für die potenziell Nutzenden zentralen Frage der Förderberechtigung: Programme unterscheiden sich danach, ob der Betrieb oder Beschäftigte selbst die Förderung beantragen können. Weiterbildung kann zudem indirekt (durch nachgelagerte Steuererleichterungen) oder direkt durch verschiedene Instrumente finanziell gefördert werden. Zum Teil zeigen die Instrumentenbezeichnungen an, was Gegenstand der Förderung ist (z. B. Unterhalt, Qualifizierungsverbund).

Neben Gutscheinen und Quasi-Gutscheinen/Rückerstattungen können sich auf betrieblicher Seite gerade bei ESF-geförderten Programmen mehrere Unternehmen zu einem Qualifizierungsverbund zusammenschließen und gemeinsam Weiterbildung durchführen. So soll gewährleistet werden, dass nicht nur eng betriebsspezifische, sondern arbeitsplatzübergreifende Qualifikationen vermittelt werden.

Auf individueller Seite fördern auch Maßnahmenzuschüsse – neben den Gutscheinen und Quasi-Gutscheinen – die Kosten von Weiterbildung, indem begleitend oder vorab Zuschüsse zu festgelegten Maßnahmen geleistet werden (z. B. im Rahmen des AFBG). Der Typ des Maßnahmenzuschusses folgt dabei weder der Logik des Gutscheins noch allein dem Erstattungsprinzip. Nachfrageorientierte Förderung kann über solche Zuschüsse zu Weiterbildungskursen hinaus auch den Lebensunterhalt sichern, wie es bei Unterhaltszahlungen und häufig auch Stipendien (dann in der Regel aufgrund guter Leistungen oder politischer oder sozialer Kriterien) der Fall ist. Auch das Bildungssparen soll in längerfristiger Perspektive die Finanzierung von Weiterbildung sichern, indem individuelles Sparen für Weiterbildung gefördert und unterstützt wird. Der Bildungsurlaub bedeutet eine bezahlte Freistellung von Beschäftigten für Bildungszwecke, in Deutschland in der Regel fünf Arbeitstage pro Jahr.

Staatliche Nachfrageförderung wird also über verschiedene Instrumente realisiert, die sich analytisch hinsichtlich des Fördergegenstandes (z. B. Kurse, Unterhalt, Verbünde) und des Zahlungswegs unterscheiden lassen (vorab, parallel oder rückwirkend zur Teilnahme). Gutscheine müssen daher immer im Gesamtspektrum der Förderinstrumente betrachtet werden. Im Jahr 2011 konnten nach unserer Analyse 37 Programme der beruflichen Weiterbildung der Nachfrageförderung zugeordnet werden (vgl. Haberzeth/Kulmus/Stanik 2012, S. 4). Aktuell können elf Programme auf Länderebene und drei Programme auf Bundesebene als (Quasi-)Gutscheine klassifiziert werden (siehe nächstes Kapitel).

4 Stand und Entwicklung von Weiterbildungsgutscheinen

In der Förderpraxis der Weiterbildung wird das allgemeine Gutscheinkonzept unterschiedlich umgesetzt und in den einzelnen Programmen variabel ausgestaltet. Es gibt zahlreiche Parameter oder „Stellschrauben“ wie Fördergegenstand, Zielgruppen, Förderhöhe oder Förderanteil (vgl. Beitrag von Käßlinger in diesem Band; vgl. Walter 2010). In einer eher grundsätzlichen Weise unterscheiden sich die Programme – wie gezeigt – nach dem Geldfluss (Ausstattung mit Kaufkraft zuvor oder Rückerstattung) und dem Zugang (individuell und/oder betrieblich) sowie schließlich den Kernintentionen. Dabei können grob zwei Typen von Gutscheinen unterschieden werden (vgl. Walter 2010): zum einen die Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik und zum anderen Weiterbildungsgutscheine zur Erhöhung der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung insbesondere auf Länderebene.

Die Gutscheine der Bundesagentur für Arbeit richten sich vorrangig, wenn auch nicht mehr ausschließlich an Personen ohne Beschäftigung und zielen zuallererst darauf, eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen (vgl. Doerr/Kruppe 2012). Es sind vor allem Struktureffekte auf der Seite der Anbieter intendiert: Über mehr Wettbewerb unter den Anbietern sollen ein bedarfsgerechteres Angebot, eine höhere Transparenz des Anbietermarktes und mehr Wirtschaftlichkeit gewährleistet

Tab. 1 (Quasi-)Gutscheine in Bund und Ländern (Stand: 06/2013)

Titel	Start*)	Berechtigte	Förderanteil und -höhe
Bund			
Förderung der beruflichen Weiterbildung (Bildungsgutschein)	01/2003	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 (Prämiengutschein)	12/2008	Beschäftigte und Selbstständige (Einkommensgrenze)	50 %, 500 €
Länder			
Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen	01/2006	alle Beschäftigte (bevorzugte Personengruppen) und KMU	50 %, 500 €
Sachsen-Anhalt WEITERBILDUNG	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	9/2011	Beschäftigte in KMU und Selbstständige (Einkommensgrenze)	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: Eigene Darstellung

werden. Gleichzeitig soll dies die Eigenverantwortlichkeit der Nutzenden und die Passgenauigkeit von Angebot und Nachfrage erhöhen. Damit entspricht dieser Bildungsgutschein am ehesten den grundlegenden theoretischen Überlegungen zum Gutschein (vgl. Walter 2010, vgl. Beitrag von Käpplinger in diesem Band). Angesichts der unterschiedlichen Intentionen gegenüber den anderen Gutscheinprogrammen bedarf dieser Bildungsgutschein einer gesonderten Betrachtung und wird von daher in diesem Beitrag nicht berücksichtigt (dazu etwa Kühnlein 2005).

Die Gutscheinprogramme vor allem auf der Länderebene zielen dagegen zumeist auf eine Stärkung und Erhöhung der beruflichen Weiterbildungsbeteiligung. Im Fokus stehen dabei oftmals bildungsferne oder -benachteiligte Beschäftigten- und Unternehmensgruppen (z. B. Bildungsprämie des Bundes, Weiterbildungsbonus Hamburg), nicht selten geht es aber auch übergreifend um eine Sicherung von Fachkräften (z. B. Bildungsscheck Brandenburg).

Auf Länderebene kann der bereits 2006 eingeführte Bildungsscheck NRW als Beispielgeber gelten. In der Folge haben zahlreiche weitere Bundesländer in einer Art „Spill-over“ zumeist recht ähnlich gestaltete Programme eingeführt. Die Programme nutzen diverse Bezeichnungen wie Scheck, Bonus oder Prämie, was die analytische Identifikation von Weiterbildungsgutscheinen erschwert. Zuletzt wurde im Mai 2012 der Bremer Weiterbildungsscheck gestartet. In den letzten Jahren kann also bezogen auf die Anzahl der Programme eine beträchtliche Ausbreitung dieses Instruments festgestellt werden.

Trotz der im Detail unterschiedlichen Ausgestaltung lassen sich für die Weiterbildungsgutscheine auf Länderebene und die Bildungsprämie einige Hauptkennzeichen hervorheben:

- Übergreifendes Prinzip ist eine an Individuen (und zum Teil auch an Betriebe) adressierte öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten. Der Eigenanteil liegt meist zwischen 30 und 50 Prozent. Andere Kosten wie Fahrt- oder Übernachtungskosten werden nicht bezuschusst.
- Es besteht häufig eine maximale Förderhöhe (oft 500 Euro pro Person) und eine Beschränkung der Nutzungshäufigkeit (meist einmal pro Jahr).
- Definiert werden Zielgruppen, allgemein: Beschäftigte und Betriebe, spezifischer: KMU, Niedrigverdiener, formal Geringqualifizierte oder Ältere. Bisweilen bestehen auch bevorzugte Förderbedingungen für Zielgruppen. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes sind zumeist ausgeschlossen.
- Weiterbildungsanbieter, die Gutscheine annehmen wollen, müssen zugelassen sein (meist durch Nachweis eines QM-Systems).
- Es gibt vor allem in einigen – den von den Nutzerzahlen her größeren – Programmen das Angebot einer Beratung, das obligatorisch der Vergabe eines Gutscheins vorgeschaltet ist (vgl. Käpplinger/Klein in diesem Band).

Auch in anderen Ländern Europas finden sich Weiterbildungsgutscheine, z. B. in der Schweiz (Genf), in Italien (Südtirol) oder in Österreich (Wien) (vgl. Beiträge in diesem Band), ebenso in Schottland und Wales (Individual Learning Accounts) oder Belgien

(individuelle Lernkonten, Trainingscheques) (siehe ausführlicher Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010). Auch hier finden sich im Detail unterschiedliche Ausgestaltungen, die Intentionen sind jedoch immer ähnlich und denen der deutschen Weiterbildungsgutscheine auf Länderebene vergleichbar: Durch direkte staatliche Transferleistungen für die Kosten von Weiterbildungskursen soll die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung unterstützt und erhöht werden (vgl. Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010, S. 7).

5 Kennzahlen von Weiterbildungsgutscheinen: Finanzvolumina und Förderfälle

Um den Stellenwert von Weiterbildungsgutscheinen in der Förderpraxis genauer diskutieren zu können, bietet dieses Kapitel aktuelle Kennzahlen ausgewählter Weiterbildungsgutscheine (Fördervolumina, Förderfälle, Förderhöhen). Solche Kennzahlen müssten auch im Zeitverlauf betrachtet werden, um Aussagen über die Entwicklung der Programme selbst zuzulassen sowie über die Entwicklung des Verhältnisses von Nachfrage- zu Angebotsförderung. Allerdings ist die Datenlage insbesondere zu Gutscheinen, aber auch generell zu Förderprogrammen unbefriedigend. Daten etwa zu Plan- und Soll-Finanzvolumina, zu Förderfällen und Förderhöhen werden nicht zentral erfasst; sie liegen zumeist – wenn sie überhaupt veröffentlicht werden – zerstreut in wenigen Forschungs- und Evaluationsberichten oder Pressemitteilungen der zuständigen Stellen vor. Die erwähnte Bestandsaufnahme von Koscheck u. a. (2011) leistet einen wesentlichen Beitrag dazu, die Datenlage zu verbessern. Allerdings ist auch sie teilweise auf Schätzungen angewiesen und lässt als Einmalerhebung nur sehr bedingt Trendaussagen zu.

Bei der Betrachtung und Interpretation der folgenden Daten ist ein kritisches Bewusstsein unbedingt erforderlich. Dies gilt insbesondere bei möglichen Versuchen, direkte Vergleiche zwischen den Programmen zu ziehen. Mindestens vier Gründe müssen hierfür genannt werden: Erstens unterscheiden sich die jeweiligen Bundesländer nach ihrer Einwohnerzahl erheblich, damit differiert auch die Zahl der potenziell Nutzenden der Programme. Zweitens haben die Programme zwar zentrale Kennzeichen gemeinsam, die eine Klassifizierung als Weiterbildungsgutschein rechtfertigen, es bestehen aber dennoch signifikante Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung. Dies betrifft insbesondere den Umfang der Antragsberechtigung bzw. des Zugangs zu den Programmen. Während z. B. der Bildungsscheck NRW einen betrieblichen und einen individuellen Zugang vereint, bietet der Qualifizierungsscheck Hessen ausschließlich einen individuellen Zugang. Dies muss nicht zwangsläufig heißen, dass z. B. Hessen kein Förderprogramm für die Weiterbildung von Betrieben hätte. Nach unserer Analyse und Klassifizierung würde es sich aber nicht um einen Gutschein handeln und wird von daher nicht weiter berücksichtigt. Zudem unterscheiden sich die Programme nach dem Grad der Zielgruppenoffenheit bzw. -beschränkung und bieten entsprechend unterschiedlichen Bevölkerungsanteilen überhaupt die Möglichkeit, diese Förderung zu nutzen.

Ein dritter Grund betrifft die Datenlage selbst. Es existiert keine gemeinsame Statistik, in der die zentralen Kennzahlen der Programme erfasst werden. Des Weiteren werden in den einzelnen Datenquellen die Kennzahlen nicht immer nach einer einheitlichen Definition ausgewiesen. Dies betrifft insbesondere die Förderfälle, deren Zählung sich entweder auf die ausgegebenen oder die tatsächlich eingelösten Gutscheine beziehen kann. Angesichts der Möglichkeit, dass ausgegebene Gutscheine nicht genutzt werden, ist die Zahl der eingelösten Gutscheine z. T. deutlich niedriger. Schließlich weist die Datenerfassung eine erhebliche zeitliche Verzögerung auf, was insbesondere an den Einreichungsfristen der Bildungsanbieter liegt. Insbesondere das Jahr 2012 ist in der folgenden Übersicht noch sehr unvollständig erfasst. Die Zahlen von 2012 werden erst Ende 2013 annähernd vollständig vorliegen.

Ein vierter Grund für die Notwendigkeit, die vorliegenden Zahlen kritisch zu betrachten, besteht darin, dass die Programme zum Teil noch sehr jung sind. Es ist schwer, Trendaussagen zu formulieren, da der Betrachtungszeitraum für die meisten Programme relativ kurz ist. Über die Entwicklungen der Programme lassen sich von daher – mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens und Hessens – nur sehr vorsichtige Aussagen treffen.

Berücksichtigt sind die jeweils prozessbezogen erhobenen Daten der Bundesländer bis Dezember 2012. Abweichungen sind entsprechend ausgewiesen. Die Finanzvolumina entsprechen den Ist-Volumina, beziehen sich also auf die tatsächlich verausgabten Mittel der Länder. Plan-Volumina, also zur Verfügung stehende Mittel, sind mit (P) gekennzeichnet. Die jeweilige Kofinanzierung durch Beschäftigte oder Betriebe ist hier nicht angezeigt.

Der mit großem Abstand größte Weiterbildungsgutschein auf Länderebene ist der Bildungsscheck NRW. Ausgestattet sowohl mit einem individuellen als auch mit einem betrieblichen Zugang kommt das Programm auf ein Gesamtfinanzvolumen von annähernd 110 Mio. Euro für den Gesamtzeitraum von sechs Jahren seit Einführung des Programms. Dabei wurden bislang 332.991 Bildungsschecks genutzt. Die durchschnittliche Förderhöhe pro Gutschein liegt bei rund 340 Euro. Zum Vergleich dazu betragen die jährlichen Fördermittel über das Weiterbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen ca. 90–100 Mio. Euro (vgl. DIE 2011). Auch wenn diese institutionelle Förderung deutlich höher ist, kann der Mittelaufwand über den Bildungsscheck doch als erheblich bezeichnet werden. Allerdings zeigt die Entwicklung der Zahlen, dass die Nutzung nach einer Spitze im Jahr 2008 wieder deutlich sinkt. Gründe hierfür liegen vor allem in den Änderungen bzw. Einschränkungen der Zugangsbedingungen, die unter anderem auf eine Verknappung der ESF-Mittel zurückzuführen sind (vgl. G.I.B. 2011). Außerdem wurde in diesem Zeitraum die Bildungsprämie des Bundes – ebenfalls ein Weiterbildungsgutschein – eingeführt, die zwar andere Zugangskriterien als der Bildungsscheck hat, aber den Adressatenkreis des Bildungsschecks quantitativ reduziert hat.

Tab. 2 Kennzahlen ausgewählter Weiterbildungsgutscheine: Finanzvolumen und Förderfälle³

		insgesamt	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bildungsscheck NRW	Volumen	109.182.236 €	6.603.732 €	23.987.748 €	27.070.280 €	20.326.641 €	12.257.103 €	9.987.434 €	8.949.298 €
	Fälle	332.991	21.321	72.948	87.596	62.788	35.302	28.171	24.865
Qualifizierungsscheck Hessen	Volumen	8.000.000 € (P)	-	-	-	-	-	-	8.000.000 € (P)
	Fälle	8.109	-	-	325 (Start: 04/2008)	1.130	1.902	3.048	1.704
Kompetenzentwicklung in Unternehmen MV	Volumen	2.264.688 €	-	-	0 (Start: 12/2008)	115.292 €	462.757 €	803.810 €	882.829 €
	Fälle	11.080	-	-	0 (Start: 12/2008)	663	2.663	3.555	4.199
Bildungsscheck Brandenburg	Volumen	1.044.665 € (Stand 10/2012)	-	-	-	3.518 € (Start: 08/2009)	207.032 €	398.064 €	436.051 € (Stand 10/2012)
	Fälle	3.481	-	-	-	14 (Start: 08/2009)	733	1.320 (Start: 08/2009)	1.414 (Start: 08/2009)
Weiterbildungsbonus Hamburg	Volumen	2.305.223 €	-	-	-	2.947 € (Start: 11/2009)	241.011 €	844.480 €	1.216.785 €
	Fälle	4.132	-	-	-	5 (Start: 11/2009)	406	1.302	2.419
Bremer Weiterbildungsscheck	Volumen	200.000 € (P)	-	-	-	-	-	-	200.000 € (P) (für 2 Jahre, Start: 05/2012)
	Fälle	400 (P)	-	-	-	-	-	-	400 (P) (für 2 Jahre, Start: 05/2012)

Quelle: Eigene Zusammenstellung; prozessbezogen erhobene Daten der Bundesländer; Daten berücksichtigt bis 12/2012, Abweichungen gekennzeichnet; Finanzvolumen gleich Ist-Volumen (tatsächlich verausgabte Mittel). Planvolumina (zur Verfügung stehende Mittel) sind mit (P) gekennzeichnet.

3 Wichtige Anmerkung: Es handelt sich um vorläufige Ergebnisse, da die Datenerfassung verzögert ist. Insbesondere das Jahr 2012 ist noch sehr unvollständig erfasst.

Wie der Bildungsscheck NRW besteht auch der Qualifizierungsscheck Hessen schon seit Längerem (2008) und wird ebenfalls kontinuierlich evaluiert (vgl. IWAK 2013). Das geplante Finanzvolumen im Rahmen der ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 liegt bei 8 Mio. Euro. Im Vergleich dazu beträgt die Förderung über das Hessische Weiterbildungsgesetz seit mindestens fünf Jahren jährlich konstant 10 Mio. Euro (vgl. Schemann/Seitter 2011). Die Gesamtzahl der Förderfälle liegt aktuell bei 8.109, die durchschnittliche Förderhöhe pro Gutschein bei rund 330 Euro. Die Nutzung steigt kontinuierlich an (das Jahr 2012 ist noch nicht vollständig erfasst.).

Im Land Brandenburg liegen die bisher aufgebrauchten Finanzmittel für den Bildungsscheck bei insgesamt rund einer Mio. Euro. Es gibt 3.481 Förderfälle bei einer durchschnittlichen Förderhöhe von rund 300 Euro. Die Förderhöhe steigt aber aktuell erheblich, weil die Begrenzung der Förderhöhe auf 500 Euro im Juli 2012 aufgehoben wurde. Das deutlich geringere Volumen z. B. gegenüber dem Bildungsscheck NRW liegt u. a. darin begründet, dass Brandenburg mit ca. 2,5 Mio. wesentlich weniger Einwohner hat als Nordrhein-Westfalen (rund 18 Mio.). Zudem kann der Bildungsscheck Brandenburg nur von Individuen beantragt werden. Die Möglichkeit einer betrieblichen Förderung gibt es im Rahmen der gleichen Richtlinie („Weiterbildungsrichtlinie“) unter der Bezeichnung „Betriebliche Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“. Das Finanzvolumen ist dort erheblich höher. Weiterbildungskurse werden mit bis zu 3.000 Euro pro Teilnehmendem gefördert.

In den meisten der betrachteten Programme zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Nutzung, so auch in Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg. Über den Bremer Weiterbildungsscheck lassen sich noch keine umfangreicheren Aussagen treffen, da er erst im Mai 2012 eingeführt wurde. Das Planvolumen beträgt dort für zwei Jahre 200.000 Euro. Dies entspräche bei einer vollen Ausschöpfung der maximalen Förderhöhe pro Gutschein von 500 Euro 400 Förderfällen.

Insgesamt ist der betrachtete Zeitraum bei den meisten Programmen noch zu kurz, um weiter reichende Aussagen über die Entwicklung der einzelnen Programme und allgemein der Gutscheinförderung treffen zu können. Wie sich z. B. anhand des Bildungsschecks NRW erkennen lässt, variiert das Fördervolumen abhängig von den verfügbaren ESF-Mitteln. Sind diese ausgeschöpft, kann es sogar zu einem Stopp der Antragstellung kommen, wie dies beim Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein geschehen ist. Eine große Nachfrage hat dort Anfang 2013 zu einer vorzeitigen Ausschöpfung der für die Förderperiode 2007 bis 2013 zur Verfügung gestellten Fördergelder geführt. Es ist abzuwarten, wie sich der Finanzrahmen für die nächste ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 gestaltet und ob dann und ggf. welche Mittel für Weiterbildungsgutscheine zur Verfügung gestellt werden. Mit Bezug zur Bund-Länder-Ebene ist es förderrechtlich außerdem wichtig, dass die Programme voneinander abgegrenzt sind. Dies erklärt stellenweise, warum welche Parameter in der Programmausgestaltung gewählt bzw. modifiziert werden. Insofern sind die Parameter und die Modifikationen in den Programmen nicht allein inhaltlich, sondern z. T. auch förderrechtlich begründet.

6 Modifikationen der Weiterbildungsgutscheine

Obwohl die Weiterbildungsgutscheine auf Länderebene zumeist erst seit kurzer Zeit bestehen, sind sie trotzdem bereits zum Teil umfassender verändert worden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über zentrale Modifikationen ausgewählter Programme. Es geht dabei nicht um eine Vollständigkeit der Angaben, sondern darum zu zeigen, welche Ausgestaltungsparameter gehäuft verändert werden.

Tab. 3 Zentrale Modifikationen ausgewählter Weiterbildungsgutscheine

Parameter	Veränderung und Förderprogramm (Jahr der Änderung)
Förderhöhe	Reduzierung <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck NRW (2007): 750 € → 500 € • Bildungsscheck Brandenburg (2012): 500 € → offen • Weiterbildungsbonus Hamburg (2011): 750 €/Einzelfall 1.500 € → 2.000 €
Förderanteil	Vereinheitlichung/Reduzierung <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck Brandenburg (2012): 70 %/90 % (für besondere Personengruppen) → 70 % • Weiterbildungsbonus Hamburg (2011): 50 %/Einzelfall 100 % → 50–100 %
Häufigkeit und Sequenzierung	Reduzierung der Häufigkeit <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck NRW (2007, 2008, 2009): offen → max. 2 (für besondere Personengruppen) • Bildungsscheck Brandenburg (07/2012): 2 → 1 Sequenzierung <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck NRW (2008, 2009): Karenzzeit im Scheckverfahren (nicht für besondere Personengruppen)
Zielgruppen	Aufnahme/Ausrichtung <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck NRW (2008, 2011): berufsrückkehrende, bildungsferne/-benachteiligte Personengruppen • Weiterbildungsbonus Hamburg (2011, 2013): z. B. Zoll und Handwerksbetriebe • Qualifizierungsscheck Hessen (2010): Teilzeitkräfte, Ausbilder • Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein (2011): Auszubildende • QualiScheck Rheinland-Pfalz (2012): Wegfall Altersgrenze, geringfügig Beschäftigte, öffentlicher Dienst (Gesundheitsfachberufe) • Weiterbildungsscheck Sachsen (2012): Nichtleistungsempfänger
Formen der Weiterbildung	Kursformate <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck Brandenburg (2012): berufsabschlussbezogene Weiterbildung und berufsbegleitende Studiengänge: nicht förderfähig → bedingt förderfähig Kurskosten <ul style="list-style-type: none"> • Bildungsscheck Brandenburg (2012): Einführung Mindestkosten (715 €)
Mittelfluss	<ul style="list-style-type: none"> • QualiScheck Rheinland-Pfalz (2012): Gutschein → Quasi-Gutschein/Rückerstattung • Bildungsscheck Brandenburg (2012): Gutschein → Quasi-Gutschein/Rückerstattung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Versucht wird, vor allem über die drei Parameter Förderhöhe, Häufigkeit der Nutzung und Zielgruppen Einfluss auf die Wirkungen der Programme zu nehmen. Dabei sind keine einheitlichen Tendenzen erkennbar; vielmehr lassen sich sogar gegenläufige Entwicklungen feststellen: Während in NRW schon vor Längerem die Förderhöhe von 750 Euro auf 500 Euro reduziert wurde, ist sie in Brandenburg und Hamburg erhöht worden. In Brandenburg ist die Förderhöhe nach zuvor 500 Euro jetzt offen, in Ham-

burg wurde die Grenze auf 2.000 Euro angehoben (wobei auch schon vorher Einzelfallentscheidungen über die allgemeine Grenze hinaus möglich waren).

In Hinblick auf die Häufigkeit der jährlichen Gutscheinnutzung hat NRW eine längere Abfolge von Änderungen hinter sich: Zunächst offen, wurde der Umfang sukzessive reduziert auf aktuell jährlich bis zu zwei Schecks für Personen und bis zu 20 Schecks für Betriebe. In Brandenburg kann nur noch ein Scheck pro Jahr gefördert werden, allerdings entfiel hier die Begrenzung der Förderhöhe, und der Scheck wurde für weitere Formen der Weiterbildung geöffnet (z. B. berufsbegleitende Studiengänge). Ein zentraler Parameter der Veränderung ist auch der Bereich Zielgruppe: Zum Teil werden Zielgruppen neu aufgenommen, die vorher ausgeschlossen waren, oder Zielgruppen neu definiert, die Vorteile bekommen oder gesondert angesprochen werden sollen. In Rheinland-Pfalz ist die Mindestaltersgrenze von 45 Jahren weggefallen, das Instrument wurde also erweitert. Bemerkenswert ist schließlich, dass auch der Programmtyp verändert wird. So wurden die Programme in Brandenburg und Rheinland-Pfalz von Gutscheinen zu Quasi-Gutscheinen, die nun dem Erstattungsprinzip folgen.

Offen ist die Frage, warum es zu den Modifikationen der Weiterbildungsgutscheine kommt. Ein einheitliches Begründungsmuster wurde in unseren Analysen nicht deutlich, gleichwohl zeigen sich aber zentrale Aspekte, die Modifikationen bedingen. Dazu zählen insbesondere die Haushaltslage, administrative Erfordernisse und Erwägungen, förderrechtliche Bestimmungen von EU, Bund und Ländern, Forschungsergebnisse und der Weiterbildungsbedarf:

Die Haushaltslage, insbesondere die Verfügbarkeit der ESF-Mittel, kann dazu führen, dass die Möglichkeit zur Beantragung der Förderung gestoppt wird (Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein; siehe oben), die Fördermöglichkeiten beschränkt (Bildungsscheck NRW) oder gar ausgeweitet werden (Bildungsscheck Brandenburg). Das Ziel einer Verschlanung und Vereinfachung administrativer Wege führte zu Änderungen des Bildungsschecks Brandenburg, u. a. zur Hinwendung zu einem Rückerstattungsmodell. Die Erkenntnis aus dem kontinuierlichen Monitoring des Bildungsschecks NRW, dass bildungsfernere Personen nicht wie gewünscht erreicht werden, führte dazu, das Programm gezielter auf diese Personengruppe auszurichten. Im Rahmen des QualiSchecks Rheinland-Pfalz zeigte sich ein hoher Weiterbildungsbedarf in den Gesundheitsberufen, in denen Beschäftigte allerdings oftmals im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Durch eine Programmänderung wurde der öffentliche Dienst zum Teil in den Kreis der Förderberechtigung aufgenommen. Insgesamt zeigen sich demnach verschiedene Begründungen, wobei die Verfügbarkeit und die Förderbestimmungen der ESF-Mittel als zentrale Einflussfaktoren angenommen werden können.

7 Zentrale Merkmale und förderpraktische Bedeutung von Weiterbildungsgutscheinen

Auf der Länderebene – so zeigen die vorangegangenen Analysen – wurden innerhalb des relativ kurzen Zeitraums der letzten Jahre zahlreiche Weiterbildungsgutscheine eingeführt. Seit dem Start des Bildungsschecks NRW im Jahre 2006 expandiert dieses Instrument. Aktuell können von den geschätzten über 100 Förderprogrammen elf Programme auf Länderebene als Gutscheine bzw. Quasi-Gutscheine klassifiziert werden. Hinzu kommen drei Gutscheine auf Bundesebene, wobei die Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit angesichts divergierender Intentionen einer gesonderten Betrachtung bedürfen. Der Gutschein gehört zu einem breiten Spektrum eines nachfrageorientierten Fördermodells. Kernprinzip ist eine an Individuen und zum Teil auch an Betriebe adressierte öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten.

Übersicht 1 Zentrale Merkmale des Instruments Weiterbildungsgutschein

1. Öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten (Individuen und Betriebe)
2. Ausbreitung und (vorläufige) Etablierung von Gutscheinen in der Förderpraxis
3. Prototyp bei gleichzeitiger Formen- und Ausgestaltungsvielfalt der einzelnen Programme
4. Veränderung und Variabilität der Programme im Zeitverlauf

Insgesamt kann aktuell von einer starken Ausbreitung und (vorläufigen) Etablierung von Weiterbildungsgutscheinen gesprochen werden. Selbst in jüngster Zeit werden noch Gutscheine eingeführt, wie das Beispiel des Bremer Weiterbildungsschecks zeigt. Als vorläufig kann die Etablierung insofern bezeichnet werden, als ihre zukünftige Rolle und ihr Bestand unsicher sind. Sie werden weitgehend aus ESF-Mitteln finanziert, die maximal für eine Förderperiode verbindlich zur Verfügung stehen. Damit belasten sie aktuell weniger die Landeshaushalte. Es bleibt abzuwarten, inwiefern eine sinkende oder wegfallende ESF-Förderung durch die entsprechenden Haushalte kompensiert werden könnte.

Im Detail der Ausgestaltung unterscheiden sich die Gutscheine zum Teil deutlich, dennoch lassen sich strukturelle Gemeinsamkeiten und damit eine Art Prototyp identifizieren: Dazu gehören etwa eine Förderbegrenzung (Förderhöhe und Nutzungshäufigkeit), eine Zielgruppenorientierung, das Angebot einer Beratung sowie Zulassungsbedingungen für Weiterbildungsanbieter. Im Zeitverlauf zeigt sich eine beständige Veränderung und damit recht große Variabilität der Programme.

In Hinblick auf die Bedeutung des Instruments in der Förderpraxis können folgende Aspekte zugespitzt werden: Es handelt sich um ein flexibel ausgestaltbares und veränderbares Instrument. Je nach politischen Zielen (z. B. Fachkräftesicherung, Förderung Bildungsbenachteiligter, Wirtschaftsförderung) und (regionalen) Bedarfen, aber auch je nach zur Verfügung stehenden Mitteln und Vorgaben der Fördergeber kann das Instrument spezifisch ausgestaltet und durch Änderung der Förderbestimmungen relativ leicht angepasst werden. Diese Revidierbarkeit bedingt aber auch Unwägbar-

keiten und Planungsunsicherheiten für die Lernenden und auch für die Bildungsanbieter.

Übersicht 2 Förderpraktische Bedeutung des Instruments Weiterbildungsgutschein

1. Flexibel ausgestaltbares und veränderbares Instrument je nach Zielen, (regionalen) Bedarfen, (finanziellen) Restriktionen etc.
2. Revidierbarkeit bedingt Diskontinuitäten und Unwägbarkeiten des Instruments für die Nutzenden und Bildungsanbieter
3. Instrument zielt nicht direkt auf die Weiterbildungsstrukturen; Frage nach Auswirkungen auf Strukturen noch weitestgehend offen
4. Vergleichsweise wenig Empirie zu Wirkungen und Normativität der Debatte

Als Instrument eines nachfrageorientierten Fördermodells richten sich die Weiterbildungsgutscheine direkt an Personen und Betriebe. Sie setzen damit nicht an den für eine Sicherung und Erhöhung der Bildungsbeteiligung wichtigen Weiterbildungsstrukturen an (Angebot, Infrastruktur, Support etc.). Inwieweit es dennoch Auswirkungen auf die Strukturen gibt, muss – bezogen auf die Gutscheine der Länder – als weitestgehend offene Frage betrachtet werden. In NRW lässt sich eine Ausweitung des Beratungsangebots erkennen, die als Konsequenz und nicht intendierter Effekt aus der obligatorischen Beratung des Bildungsschecks NRW betrachtet werden kann (vgl. DIE 2011). Umfassendere Analysen zu den Struktureffekten von länderbezogenen Gutscheinen stehen noch aus.

Schließlich gibt es insgesamt vergleichsweise wenig Empirie zu Weiterbildungsgutscheinen und ihren Wirkungen. Die Debatte ist geprägt von normativen Aussagen (vgl. Dohmen 2010), und es überwiegen makroökonomische Untersuchungen (z. B. Messer/Wolter 2009) sowie Evaluationsstudien (z. B. SALSS 2008; IWAK 2013). Die Analysen in diesem Beitrag zeigen reale Ausgestaltungen, Entwicklungen und Modifikationen sowie das finanzielle Gewicht der Weiterbildungsgutscheine der Länder auf. Diese Konturierung des Gegenstands bietet eine Grundlage für weiterführende Diskussionen und empirische Untersuchungen.

Literatur

Balzer, C. (2001): Finanzierung der Weiterbildung. Bonn.

Cedefop (2000): Demand-side financing – a focus on vouchers in post-compulsory education and training: discussion paper and case studies. Thessaloniki. http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/6003_en.pdf [Zugriff: 04.06.2013].

DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011): Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht. Bonn.

- Dohmen, D. (2010):** Bildungsgutscheine. Zwischen Theorie und Empirie. In: Barz, H. (Hg.): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden, S. 443–454.
- Dohmen, D./Ramirez-Rodriguez, R. (2010):** Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa. Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung. Berlin.
- Doerr, A./Kruppe, T. (2012):** Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung. Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit. IAB-Forschungsbericht 6/2012. <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fbo612.pdf> [Zugriff: 11.06.2013].
- Ehmann, C. (2003):** Finanzierung, Vielfalt und Verantwortung. Finanzierungsmodelle für die Weiterbildung und ihre Wirkungen. In: EB 1/2003, S. 2–7.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2002):** Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Bielefeld.
- Faulstich, P. (2005):** Ressourcen für „Lebenslanges Lernen“. In: Faulstich, P./Bayer, M. (Hg.): Lerngelder. Für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung. Hamburg, S. 9–32.
- G.I.B. (2011):** Umsetzung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen. Programm-Monitoring. Arbeitspapiere 35. Bottrop.
- Haberzeth, E./Kulmus, C./Stanik, M. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte. Länderreport Deutschland. Dortmund. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%205.pdf [Zugriff: 04.06.2013].
- Haberzeth, E./Kulmus, C./Stanik, M. (2012):** Bildungsgutscheine für Beschäftigte und Betriebe. In: BWP 1/2012, S. 31–34.
- IWAK (2013):** Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Frankfurt/Main. <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/ISWZwischenbericht2012.pdf> [Zugriff: 04.06.2013].
- Käpplinger, B./Kulmus, C./Haberzeth, E. (2013):** Weiterbildungsbeteiligung. Anforderungen an eine Arbeitsversicherung. WISO Diskurs. Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09852.pdf> [Zugriff: 13.05.2013].
- Koscheck, S./Müller, N./Walter, M. (2011):** Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene. Band 12 der BMBF-Reihe Bildungsforschung, Bonn/Berlin.
- 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.
- Messer, D./Wolter, S. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Zürich/Bern. http://www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf [Zugriff: 13.05.2013].
- SALSS (2008):** Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. Endbericht. Bonn. http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univation_Bildungsscheck_Endbericht.pdf [Zugriff: 13.05.2013].
- Schemann, M./Seitter, W. (2011):** Weiterbildungsbericht Hessen 2010. Wiesbaden.

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.

Wolter, S. u. a. (2003): Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht SKBF Nr. 7. Aarau.

Gutschein- und Scheckförderungen in der Weiterbildung: Theoretische Annahmen, Zielsetzungen und Umsetzungsentscheidungen

BERND KÄPPLINGER

1 Einleitung

Gutscheine als nachfrageorientierte Förderprogramme finden eine zunehmende Verbreitung. In Deutschland ist dies deutlich in der Weiterbildung zu beobachten (vgl. u. a. Haberzeth/Kulmus 2013; Dohmen/Ramirez-Rodriguez 2010; Walter 2010). Trotzdem werden diese Förderinstrumente kontrovers diskutiert. Folgendes Zitat kennzeichnet häufige Positionen und den Forschungsstand: „Von den meisten Ökonomen geliebt, von den meisten Pädagogen und vielen anderen gehasst, so könnte man etwas pointiert die Reaktionen auf Bildungsgutscheine zusammenfassen (...) Betrachtet man die Pro- und Contra-Argumente etwas genauer, dann fällt auf, dass viele normative Aussagen getroffen werden, die selten empirisch untermauert werden“ (Dohmen 2005, S. 4). Der Ökonom Milton Friedman wird zumeist als Vater der Gutscheinidee im Bildungsbereich genannt, wengleich stellenweise auch auf frühere Überlegungen wie zum Beispiel bei Tom Paine (1792) hingewiesen wird (vgl. van Lith 1985, S. 252 ff.; West u. a. 1967). Allein dieser Bezug auf den gesellschaftspolitisch umstrittenen Friedman und seine international einflussreiche neoliberale Chicagoer Schule löst Zu- oder Widerspruch aus je nach Position in den bildungs- und gesellschaftspolitischen Lagern. Die Gutscheinidee tangiert disziplinäre Wissensbestände und grundlegende, mit Bildung verbundene Ziele (vgl. Oelkers 2007, S. 75 ff.). Mit Bezug zum Einsatz von Gutscheinen im Schulbereich wird stellenweise von Zielkonflikten gesprochen, da die Wahlfreiheit der Eltern auf Kosten zunehmender sozialer Ungleichheit erreicht wird, während die durchschnittlichen Leistungen der Schüler relativ unverändert bleiben (ebenda, S. 147). Dieses Beispiel aus dem Schulbereich zeigt auf, dass man bei der Beurteilung von Gutscheinmodellen auf die intendierten und nicht intendierten Effekte achten muss, d. h. die Zielsetzungen in Abhängigkeit von den Interessen verschiedener Akteure zu reflektieren sind.

Der intensiven Diskussion zu Gutscheinmodellen steht allerdings eine eher überschaubare empirische Forschung gegenüber. Dies stellt sich als Manko dar, da man sicherlich jeweils gute theoretische Gründe haben kann, für oder gegen Gutscheinmodelle zu sein. Umso wichtiger wäre es, diese Gründe empirisch zu überprüfen. Auch verstärkt eine Praxisentwicklung, in der Gutscheinmodelle Verbreitung in der Weiterbildung in Deutschland und Europa finden, die Notwendigkeit, über die Effekte und Wirkungen dieses Förderinstruments steuerungsrelevantes und erkenntnisförderndes Wissen zu gewinnen. Insofern bestehen sowohl empirische als auch politikrelevante Herausforderungen.

In diesem Beitrag wird erstens das klassische friedmansche Gutscheinmodell mit seinen grundlegenden theoretischen Annahmen erläutert, und zweitens werden damit verbundene Grundsatzdiskussionen wiedergegeben. Da sich bei der Umsetzung eines Gutscheinmodells eine Vielzahl an wichtigen Fragen stellen (Gutscheinhöhe, Programmregulierung, Unterstützungssysteme wie Beratung etc.), sollen diese Fragen im dritten Teil strukturierend behandelt werden, bevor im vierten und letzten Teil die bisherigen Evaluations- und Forschungsansätze zu Gutscheinmodellen mit ihren Zielsetzungen skizziert werden. Ziel dieses Beitrags ist es, die Interdependenzen von Theorie und Praxis der Gutscheinförderung aufzuzeigen, aber auch auf die Spezifika der Entwicklung und wesentliche Modifikationen in der Weiterbildung hinzuweisen. Praxis – hier zu verstehen als administrative Umsetzungspraxis – zeigt sich dadurch als zwar theorieinspiriert, aber auch als eigenständige Handlungslogik, die Theorie Modelle im Praxiseinsatz adaptiert und transformiert. Evaluation und Forschung liefern Informationen und Bewertungen zu diesem Praxiseinsatz, sind aber oftmals eng orientiert an den intendierten Zielsetzungen der Programmverantwortlichen. Dies ist einerseits stimmig, da Evaluation und Forschung hier steuerungsrelevantes Wissen zu den intendierten Effekten liefern sollen. Andererseits verschließt ein zu enger Blick auch Erkenntnismöglichkeiten zu nicht intendierten Effekten, wie das in diesem Buch dargestellte Effekte-Projekt insgesamt aufzeigen will. In diesem Beitrag sollen Zusammenhänge zwischen Theorie, Praxis und Evaluation in Bezug auf Gutscheinmodelle in der Weiterbildung strukturiert dargestellt sowie neue Fragestellungen aufgezeigt werden.

2 Theoretische Grundlagen der Gutscheinmodelle: Veränderte Finanzierungsströme und normative Prämissen

Das klassische Gutscheinmodell wurde von Friedman im Wesentlichen 1962 in seinem Buch „Capitalism and Freedom“ ausführlich dargelegt (s. Friedman 1982). Bei der Lektüre der Originalquelle fällt auf, dass er je nach Bildungsbereich unterschiedliche Finanzierungsmodelle vorschlägt. So ist das Gutscheinmodell für „general education for citizenship“, d. h. für allgemeine Bildung im Primar- und Sekundärbereich, formuliert worden:

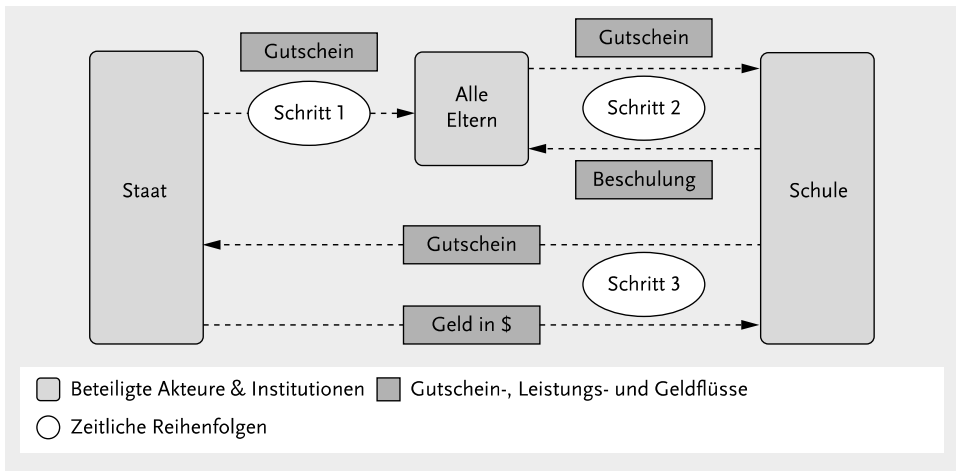


Abb. 1 Idealtypische Gutscheinentheorie für „General Education for Citizenship“ nach Friedmann (1982, S. 86 ff.)

Der Staat gibt diesem Modell folgend allen Eltern von schulpflichtigen Kindern – ohne Zielgruppendifferenzierung – gleichermaßen Gutscheine mit jeweils identischer Kaufkraft aus. Diese Gutscheine können die Eltern bei den von ihnen ausgewählten Schulen einlösen und erhalten dafür die gewünschte Beschulung ihrer Kinder. Die Schulen können die erhaltenen Gutscheine beim Staat einlösen und erhalten Geld, um die Ausgaben der Schule zu finanzieren. Der Gutschein ist kein allgemeines Zahlungsmittel wie Geld, sondern kann nur für einen durch die ausgebende Stelle definierten Zweck vom jeweiligen Berechtigten genutzt werden. Gutscheine sind somit von Geld abzugrenzen: „Der Bildungsschein ist im Gegensatz zum allgemeinen Zahlungsmittel (Geld) nur mit einer speziellen Kaufkraft versehen, auf den Namen des Inhabers ausgestellt und nicht übertragbar (vinkuliertes Namenspapier)“ (van Lith 1985, S. 250). Geld erhält in diesem Modell weiterhin nur die Schule vom Staat, während die Gutscheine zwischen Staat, Eltern und Bildungseinrichtungen zirkulieren. Friedman und andere Befürworter von Gutscheinmodellen versprechen sich im Kern folgende Vorteile von diesem alternativen Finanzierungsmodell:

- Stärkung der Kundenmacht der Nachfrageseite (Choice) und
- Verstärkung des Wettbewerbs zwischen Bildungsanbietern (Competition), um
- die Effizienz und Qualität der Dienstleistung Bildung zu erhöhen.

Das Prinzip **Stärkung der Nachfrageseite** macht sich an dem veränderten Finanzmittelstrom fest. Bildungsgutscheine werden dem Prinzip der Nachfrageförderung folgend direkt an die Lerninteressierten ausgegeben, die damit mehr Freiheiten in der Wahl (Englisch: Choice) von für sie angemessenen Bildungsangeboten haben sollen. Die staatlichen Finanzmittel sollen nicht (mehr) direkt an die Angebotsseite (die Bildungsanbieter) fließen. Durch diesen veränderten Finanzmittelstrom soll der Wettbewerb zwischen Anbietern (Englisch: Competition) verstärkt werden. Die Anbieter müssen sich demnach stärker um die Nachfragenden bemühen, damit die potenziel-

len Kundinnen und Kunden ihre Bildungsgutscheine bei ihnen und nicht bei anderen Anbietern einlösen. Choice und Competition sollen in Konsequenz dazu führen, dass Effizienz und Qualität des Angebots verbessert werden, da sich die Anbieter stärker bemühen und bessere Leistungen zeigen müssen. Es sollte zu einer besseren Passung (Matching) zwischen Angebot und Nachfrage kommen. Für den Finanzier, den Staat, soll dieses System der veränderten Finanzierung die Vorteile bieten, dass die aufgewendeten Finanzmittel effizienter ausgegeben werden. Die staatliche Ressourcenauslokalisation wird optimiert, wovon die Allgemeinheit profitiert. Den Bildungsanbietern wird stellenweise implizit eine zu wenig lernerorientierte Leistungserbringung vorgeworfen, wenn sie angebots- und nicht nachfrageorientiert finanziert würden.

Bemerkenswert ist, dass Friedman (1982) in seinem Buch bildungsbereichsspezifische Finanzierungsmodelle entwickelte. So gilt das Gutscheinmodell wie bereits erwähnt lediglich für den allgemeinbildenden Schulbereich. Für die beruflich-betriebliche Aus-/Weiterbildung („vocational and professional schooling“) wird stattdessen ein Darlehensmodell von ihm vorgeschlagen (Friedman 1982, S. 100 ff.), da nach seinem normativen Verständnis die Investition in die Bildung Erwachsener primär in die Verantwortung der Erwachsenen selbst fällt und diese – als primäre Nutznießer der Erträge – diese dann auch refinanzieren können (hierzu kritisch: Timmermann 2009 sowie Käßlinger/Haberzeth/Kulmus 2013b). Der Staat ermöglicht den Individuen nur die Vorfinanzierung und holt sich die Aufwendungen von den Individuen in Ratenzahlungen über die Einkommensteuer wieder zurück. Im nächsten Kapitel wird hierauf noch näher eingegangen werden, aber es bleibt festzuhalten, dass das Gutscheinmodell ursprünglich theoretisch nicht für die Weiterbildung vorgesehen war.

Ökonomische Theorie wird heutzutage oftmals als eine primär empirische, mathematische Wissenschaft wahrgenommen, bzw. manche Ökonomen stellen sich derart dar. Ökonomisches Denken und Wissen ist jedoch seit seiner Entstehung immer auch mit sozial- und moralphilosophischen Annahmen und Zielen unterlegt (s. Vogl 2011, S. 31 ff.). Dies sehen auch einige Ökonomen so: „Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Verantwortung allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern nicht auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist“ (Timmermann 2009, S. 422). Auch der Ökonom Sedláček (2009, S. 17–18) weist darauf hin, dass „selbst die ausgefeiltesten mathematischen Modelle in Wirklichkeit Geschichten, Gleichnisse, ein Bemühen sind, die Welt um uns herum (rational) zu begreifen. (...) Doch die Ökonomie ist, im Gegensatz zu dem, was in den Lehrbüchern steht, überwiegend ein normatives Gebiet.“ So sind Bildungsgutscheine erstens mit der normativen Annahme verbunden, dass die Individuen am besten selbst entscheiden können, welche Bildung sie in Anspruch nehmen wollen, und so die Wahlfreiheit (Choice) zu fördern ist. Gutscheine sind mit der zweiten normativen Annahme verbunden, dass die Erhöhung des Wettbewerbs zwischen einzelnen Akteuren – bei Bildungsgutscheinen wären dies Bildungseinrichtungen – zu allgemeinem Nutzen führt. Die individuelle Nutzenmaximierung führt zu einem kollektiven Ergebnis, welches den Wohlstand aller erhöht. Diese beiden – gesellschaftspolitisch umstrittenen – liberalen Normen oder Prämissen bilden das Fundament des Gutscheinmodells von Friedman. Dieser

normative Kern der Gutscheineidee ist ein Teil der Erklärung dafür, dass diese Idee stark polarisierende Resonanzen hervorruft, was sogar als „zunehmende Politisierung“ (Oelkers 2007, S. 6) charakterisiert wird. Belfield/Levin (2005) sehen in diesem Kontext Tendenzen eines „ideology trumps evidence“. Dies meint, dass die Wahrnehmung von Erfolg oder Misserfolg der Gutscheinmodelle von den jeweils individuellen, normativen Zielsetzungen bestimmt, wenn nicht sogar überformt wird. Ein Konsens zwischen den gegensätzlichen Lagern mit eher liberalen, marktorientierten oder eher vertragstheoretischen, kooperationsorientierten Positionen scheint kaum erreichbar. Dieser normativ-politische Hintergrund erklärt zum Teil, dass das Gutscheinmodell von Friedman zunächst kaum eine breitere öffentliche oder politische Resonanz fand und erst im Zuge des wachsenden gesellschaftlichen Einflusses des Neoliberalismus in den 1980er- und vor allem 1990er-Jahren eine verstärkte Rezeption erfuhr.

3 Pro- und Kontra-Stimmen zu Gutscheinmodellen

Wie von Dohmen eingangs im Zitat erwähnt, haben die meisten Ökonomen Sympathien für die Gutscheineidee. Der klassisch-liberalen Ökonomie nach Adam Smith folgend, führt eigennützig-rationales Gewinnstreben der Wettbewerber durch eine „unsichtbare Hand“ zu steigendem Gemeinwohl und einer optimierten Güterversorgung. Durch eine Stärkung der Bildungsnachfrager würde sich somit auch das Bildungsangebot verbessern. Im Zuge der Diskussion der PISA-Ergebnisse wurde von Ökonomen ein „Plädoyer für ein Gutscheinsystem“ (Blankert/Koester 2003) in die Diskussion gebracht, welches bei der Verbesserung von Schulen im Kern auf mehr Wettbewerb zwischen Schulen setzte.

Die weitreichendsten Umstellungen wurden im Zuge der Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik vorgenommen (s. Kühnlein/Klein 2003, S. 3 f.): „Durch die Vergabe von Bildungsgutscheinen soll also ein ‚Markt‘ entstehen, dessen bisheriges Fehlen für Ineffektivität, Fehlallokation der Qualifizierten und mangelnde Kostentransparenz verantwortlich gemacht wird.“ Seit 1. Januar 2003 werden Arbeitslosen nach einer Beratung durch die Arbeitsagentur Bildungsgutscheine ausgehändigt, in denen Bildungsziele, Qualifizierungsinhalte, Weiterbildungsdauer, die regionale Gültigkeit sowie der Förderhöchstbetrag festgehalten sind. Die Wirkungen dieser Bildungsgutscheine werden z. T. sehr kritisch beurteilt (ebenda).

Kritiker des Gutscheinmodells in der Ökonomie und in anderen wissenschaftlichen Disziplinen setzen im Wesentlichen an zwei Punkten an (vgl. Bayer/Jaich 2002; Jaich 2004; Ladd 2002; Bellmann/Waldow 2004). Erstens wird eine sozial selektive Wirkung durch die Stärkung der Nachfrageseite erwartet. Die Ausübung der Wahlfreiheit durch die Nachfrager setze voraus, dass der Bildungsmarkt transparent und die Nachfrager diesbezüglich gleichberechtigt informiert seien. Es sei eher davon auszugehen, dass informierte Nachfrager diese Wahlfreiheit besser nutzen, während weniger informierte Nachfrager es wesentlich schwerer fälle, sich zu informieren und gut über-

legte Auswahlentscheidungen zu treffen. In der Konsequenz falle es bildungsnahen Personen in einem Gutscheinsystem leichter, sich in Teilbereichen abzuschotten, während Bildungsferne mangels Informationen vor allem auf bekannte Angebote zurückgreifen. Zweitens wird infrage gestellt, dass Wettbewerb pauschal zu besserer Angebotsqualität führe. Vielmehr könnten Anbieter zum Beispiel mehr finanzielle Mittel für Werbung aufwenden, und große Anbieter werden tendenziell bevorteilt: Mittel, die dann bei der Durchführung des tatsächlichen Bildungsangebots eingespart werden. Außerdem könnten Bildungsanbieter geneigt sein, „Cream Skimming“ zu betreiben, d. h. bereits gute Anbieter könnten verstärkt dazu angeregt werden, primär gute Lernende aufzunehmen, welche den Ruf des Anbieters verbessern. „Die Sahne wird abgeschöpft auf Kosten der Qualität allgemeiner Bildung in der Breite“ (Bellmann/Waldow 2004, S. 279). Im Kern kritisieren Kritiker insbesondere für den Schulbereich eine sozial selektive Wirkung von Bildungsgutscheinen sowie das Ausbleiben einer qualitativen Verbesserung der durchschnittlichen Schülerleistungen.

Speziell für die Weiterbildung rekapituliert Balzer einige Argumente, die für oder gegen Bildungsgutscheine angeführt werden (vgl. Balzer 2001, S. 65–66):

Tab. 1 Übersicht zu Pro- und Kontra-Argumenten in der Diskussion um Weiterbildungsgutscheine

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Konsumentenstärkung und dadurch stärkere Nachfrageorientierung seitens der Anbieter • Durch die individuelle Verantwortung über die Wahl und Nutzung von Weiterbildungen erhofft man sich ein wachsendes Bewusstsein für Weiterbildung und die Entwicklung einer Lernkultur im Sinne des LLL. • Die Einführung eines Quasi-Marktes erhöht die Konkurrenz zwischen Anbietern, wodurch man sich eine steigende Qualität auf dem Weiterbildungsmarkt erhofft. • Ein zielgenauer Einsatz wäre möglich, der auf die soziodemografischen Partizipationsmuster positiv Einfluss nimmt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Je nach Umsetzung ist der administrative Aufwand für Gutscheinausgabe und -abrechnung sehr hoch. Je mehr Einschränkungen oder Konkretisierungen das Modell beinhaltet, desto höher wird der Aufwand. • Gefährdung der gewachsenen Strukturen in der Weiterbildung, insbesondere eines flächendeckenden Angebotes (in ländlichen Regionen) • Bei einer allgemeinen Vergabe von Gutscheinen bestehe die Gefahr einer Verschärfung von Bildungsungleichheiten. • Es sei keine Vorhersage über den Nutzungsgrad möglich.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Balzer (2001, S. 65–66)

Balzer macht bei dieser Sammlung deutlich, dass dies primär Erwartungen sind, die Anfang der 2000er-Jahre bezüglich Gutscheinmodellen in der Weiterbildung bestanden. Die empirische Basis, d. h. die Erfahrungen mit Modellen und Modellversuchen in der Weiterbildung im Ausland (u. a. Großbritannien, Schweden, Frankreich, Südtirol), war damals noch sehr schmal (vgl. Balzer 2001, S. 54 ff.; Weber/Stämpfli 2006). Diese Situation hat sich gut zehn Jahre später sehr verändert, da mittlerweile eine Vielzahl an Erfahrungen mit Gutscheinmodellen in verschiedenen Kontexten vorliegt.

Insgesamt ist es jedoch wichtig jenseits der allgemeinen Diskussion um Gutscheine bzw. jenseits der Diskussionen in den verschiedenen Bildungsbereichen, sich neben den mit den Gutscheinen verbundenen Zielsetzungen die konkrete Ausgestaltung von verschiedenen Gutscheinsystemen genau anzusehen. Gutscheinsysteme werden über eine Vielzahl von Parametern oder „Stellschrauben“ gesteuert. Im Folgenden wird sich

mit Gutscheinen im Kontext von Weiterbildungen für Beschäftigten befasst, da Gutscheinprogramme für zum Beispiel schulpflichtige Kinder oder Arbeitslose wesentliche Strukturunterschiede aufweisen (z. B. Schulpflicht, Leistungsbezug etc.).

4 Umsetzungen von Gutscheinprogrammen in der Weiterbildung

Wie erwähnt, zeigt sich in der Umsetzung der Gutscheinidee allein in der Weiterbildung eine große Vielfalt. Während die Grundidee von Friedman sich auf das allgemeinbildende Schulsystem und dort auf alle Schulpflichtigen bezieht, erfolgt die Umsetzung der Gutscheinidee vor allem im Weiterbildungsbereich und dort zumeist mit mehr oder minder starker Zielgruppenspezifität, die auch von Wissenschaftlern deutlich eingefordert wird (Schwerdt u. a. 2012). Eine interessante Frage am Rande ist, warum die Gutscheinidee ausgerechnet im Weiterbildungsbereich eine so große bildungspolitische Beliebtheit entfaltet hat? Eine Erklärung könnte sein, dass man solche neuen Finanzierungsmodelle eher in schwach institutionalisierten Bildungsbereichen „testet“, in denen die Bildungseinrichtungen, die Lehrenden und die Lernenden keinen starken (bildungs-)politischen Einfluss haben. Dies würde erklären, warum Bildungsgutscheine im allgemeinbildenden Schulsystem und in der Hochschulbildung in Deutschland bislang kaum eine Bedeutung haben. Im Weiterbildungsbereich ist der Einsatz von Gutscheinen und die Propagierung von Wahlfreiheit stellenweise paradox, da es in diesem Bereich bereits jetzt große Wahlfreiheiten gibt, wenn man die arbeitsagenturgeförderte Weiterbildung davon ausnimmt (vgl. Kühnlein/Klein 2003).

Walter (2011) sieht 15 Modellparameter von Gutscheinprogrammen, die er in drei Determinantenbereiche (monetäre Determinanten, personelle Determinanten und sonstiger Regulierungsbedarf) unterteilt. Oelkers (2007, S. 76) sieht ebenfalls drei „Indikatoren“: 1) *Finances*: Modus und Höhe der Finanzierung 2) *Regulation*: Vorschriften für das Programm 3) *Support services*: Unterstützungssysteme und Dienstleistungen. Im Folgenden werden aufbauend auf diese Systematisierungen, aber auch dazu modifizierend vier „Stellschrauben“ von Gutscheinprogrammen strukturiert:

- a) monetäre Stellschrauben
- b) nachfragebezogene Stellschrauben
- c) angebotsbezogene Stellschrauben
- d) informationsbezogene Stellschrauben

Der Begriff der „Stellschraube“ wird von Administratoren von Gutscheinprogrammen in Deutschland verwendet, um zum Ausdruck zu bringen, dass Gutscheinprogramme über eine Reihe von Parametern gesteuert und modifiziert werden können.

Mit **monetären Stellschrauben** ist eine Reihe an Determinanten angesprochen. Diese beginnen erstens mit der Frage, auf welche Förderhöhe sich der Bildungsgutschein bezieht. Das Feldexperiment von Messer/Wolter (2009) weist auf unterschiedliche

Effekte von Gutscheinen je nach Förderhöhe hin. Des Weiteren stellt sich zweitens die Frage, ob die Förderung durch private Mittel kofinanziert wird. Bei vielen Weiterbildungsgutscheinen hat sich etabliert, dass die Gutscheinmittel lediglich eine öffentliche 50%-Finanzierung meinen, die durch private Mittel zu 100 % ergänzt werden müssen (s. zum Beispiel Bildungsscheck NRW). Drittens wird der konkrete Mittelfluss unterschiedlich reguliert. In der klassischen Form ist ein Gutschein ein vinkuliertes Namenspapier, das für einen bestimmten Nutzungszweck eingelöst werden kann. Stellenweise gibt es Gutscheinmodelle, die eine Refinanzierung von Bildungsteilnahmen ermöglichen und somit dem Erstattungsprinzip folgen. Viertens kann die Förderhöhe an andere monetäre Determinanten gekoppelt sein. So kann sich die Finanzierung auf das Einkommen der zu fördernden Personen beziehen, was auf die nächsten nachfragebezogenen Stellschrauben hinweist.

Nachfragebezogene Stellschrauben beziehen sich erstens auf die Frage, ob alle Bürger oder ob bestimmte Zielgruppen (Schüler, Arbeitslose, Erwachsene, Niedrigqualifizierte etc.) von den Bildungsgutscheinen angesprochen werden. Da Gutscheine in der Regel nationalstaatlich oder – noch häufiger – regional finanziert werden, liegen Regelungen vor, die Nachfragende inkludieren oder exkludieren. Häufig ist hier der Wohnort oder die Nationalität ausschlaggebend. Zweitens kann reguliert werden, wie viele Gutscheine in welchen zeitlichen Fenstern abgerufen werden können. So gibt es Gutscheinmodelle, die erfordern, dass Gutscheine nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren oder dass maximal zwei Gutscheine pro Jahr abgerufen werden können. Drittens wird oft reglementiert, für welche Weiterbildungsthemen der Gutschein abrufbar ist. So beziehen sich die meisten Weiterbildungsgutscheine auf berufliche Themen, während politische, kulturelle oder gesundheitliche Weiterbildungen nicht durch eine Gutscheinfinanzierung genutzt werden können. Insgesamt fällt bei Weiterbildungsgutscheinen auf, dass es in der Regel Zulassungsbedingungen gibt, die bestimmte Nachfrager bzw. Nachfragen ausschließen.

Angebotsbezogene Stellschrauben regulieren, wo die Bildungsgutscheine eingelöst werden können. So wird erstens stellenweise verlangt, dass Bildungsanbieter staatlich akkreditiert sind oder über eine Qualitätszertifizierung verfügen. Solche Regelungen sollen vor Missbrauch schützen, damit der Gutscheinwert nicht für andere als die vorgesehenen Leistungen zweckentfremdet wird. Zweitens wäre auch denkbar, dass die Preisgestaltung der Bildungsanbieter reguliert wird oder dass die Anbieter bestimmte, zertifizierte Leistungen erbringen müssen.

Schließlich wird mit den **informationsbezogenen Stellschrauben** auf die Kritik reagiert, dass Gutscheine eine selektive Wirkung haben und vor allem Gutinformierte von diesen profitieren. Häufig wird ein freiwilliges oder verpflichtendes Beratungsangebot der Gutscheinnutzung vorgeschaltet. Ähnlich wie das Bildungsangebot werden auch Beratungsangebote stellenweise reguliert (Akkreditierungen, Qualitätszertifizierungen etc.). Um einer (verdeckten) Vermittlung von Beratung zu Bildungsanbieter vorzubeugen, wird auch verlangt, dass die Beratungsagenturen mehr als ein Angebot empfehlen müssen.

Stellt man die mit Gutscheinprogrammen in der Weiterbildung verbundenen Optionen synoptisch bzw. morphologisch (s. Käßlinger 2011) dar, ergeben sich folgende Entscheidungsfragen für Verantwortliche von Gutschein-Förderprogrammen (vgl. auch Walter 2010, S. 103):

Tab. 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)	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: Eigene Darstellung in Modifikation von Walter 2010, S. 103

Es zeigt sich, dass man geradezu von einem „Baukastensystem“ mit Blick auf Gutscheinmodelle sprechen kann, d. h., es gibt eine Vielzahl an einzelnen Elementen, die in der praktischen Umsetzung von Gutscheinsystemen eine Rolle spielen. Blickt man auf die reale Förderpraxis (s. Beitrag Haberkamp/Kulmus), kann man allein für Weiterbildungsgutscheine in Deutschland eine Vielzahl an Entscheidungen vorfinden. Es kann von „einem Gutscheinsystem nicht gesprochen werden“ (Walter 2010, S. 103). Des Öfteren wurden bestehende Weiterbildungsgutscheine im Zuge ihrer Umsetzung modifiziert. So wurden beispielsweise in Deutschland u. a. nach Einführung der Bildungsprämie auf Bundesebene in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg Modifikationen an den Bildungsschecks vorgenommen. Beim Bildungsscheck NRW wurde sich stärker auf die Zielgruppe der Geringqualifizierten konzentriert, während der Brandenburger Bildungsscheck nun für Kurse mit einer Mindestgebühr von 715 Euro gilt. Trotzdem weisen die verschiedenen Weiterbildungsgutscheine aber Schnittstellen auf,

bzw. es kann von einem Prototyp gesprochen werden (vgl. Haberzeth/Kulmus in diesem Band), der davon gekennzeichnet ist, dass:

- in der Regel eine Teilkostenfinanzierung nur für direkte Kosten wie Kursgebühren erfolgt (es wird ein individueller/betrieblicher Eigenanteil verlangt),
- die Förderhöhe sich häufig auf ca. 500 Euro beläuft,
- ESF- und Landesmittel eine große Rolle spielen,
- die Mittelflüsse via Gutschein an die Nachfrager erfolgen und die Anbieter sich das „reale Geld“ bei den staatlichen Stellen „holen“ müssen,
- die Gutscheine eher zielgruppenspezifisch adressiert sind, der Zugang über ein Antragsverfahren erfolgt,
- nur beruflich-betriebliche Weiterbildungsthemen finanziert werden,
- die Nutzung ein- bis zweimal pro Jahr erfolgen kann,
- die Anbieter über eine Zulassung/Akkreditierung verfügen müssen,
- nur Kurse finanziert werden und dass oft Information/Beratung bei ausgewiesenen Beratungsstellen der eigentlichen Gutscheinnutzung vorgeschaltet ist.

Insofern hat sich so etwas wie ein „Prototyp“ der Gutscheinnutzung in der deutschen Weiterbildung ausgebildet. Unklar jedoch ist, wie es zu diesem „Prototyp“ der Gutscheinnutzung gekommen ist. Ergab sich dieser aufgrund der Ergebnisse von Evaluationen oder Wirkungsanalysen laufender Programme? Welche Rolle spielt das informelle Wissen von Bildungsadministratoren und das wissenschaftlich abgesicherte Wissen zu den Erfolgen (und Misserfolgen) ihrer Programme? Welche Rolle spielen politische und finanzielle Rahmenbedingungen? Die Nutzung der bei den Gutscheinen erforderlichen privaten Eigenanteile im Rahmen der beim ESF erforderlichen Kofinanzierung dürfte jedenfalls eine wichtige Rolle spielen. In der Regel findet man allerdings kaum bildungspolitische Begründungen, warum und wie ein Gutscheinprogramm genau ausgestaltet ist bzw. warum es modifiziert wird.

5 Evaluationen und Wirkungsanalysen zu Gutscheinprogrammen

Bei den meisten vorliegenden Untersuchungen zu Gutscheinprogrammen der Länder und des Bundes¹ dominieren zwei miteinander verbundene Fragestellungen der Wirkungsmessung:

- In welchem Maße wird durch Gutscheinprogramme die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung erhöht?
- Welche soziodemografischen Gruppen werden erreicht oder auch nicht, d. h., dass sie an Weiterbildung partizipieren oder nicht?

Diese Fragen bauen auf die mit Gutscheinen verknüpften politischen Zielsetzungen auf. Die häufigste Zielsetzung, warum Arbeits- oder Bildungspolitik Gutscheine fi-

¹ Arbeitsagenturgeförderte Gutscheinprogramme werden im Folgenden hier nicht diskutiert.

nanziert, ist die Förderung der Weiterbildungsbeteiligung und dabei vor allem die benachteiligter Gruppen. Der ordnungs- und finanzpolitische Rahmen basiert hier auf den Lissabon-Zielen und der offenen Koordinierungsmethode. Viele deutsche Gutscheiprogramme der Länder werden über ESF-Mittel kofinanziert. Für die Administrationen ist dies sehr attraktiv, da die privaten Mittel der Schecknutzenden (in der Regel 50 % der Weiterbildungskosten) dafür eingesetzt werden können, um die europäischen ESF-Mittel abrufen zu können, ohne den eigenen Landeshaushalt in größerem Umfang zu belasten. Insbesondere der Bund muss bemüht sein, die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen, da er im Zuge der Lissabon-Ziele und der offenen Koordinierungsmethode dazu im europäischen Wettbewerb gewissermaßen angehalten ist. Insgesamt definieren somit die angesprochenen Fragestellungen die mit Weiterbildungsgutscheinen verbundenen intendierten Effekte, die den Rahmen für Evaluationen maßgeblich abstecken.

Diese intendierten Effekte sind nachvollziehbar, und es ist auch wichtig, diese zu untersuchen. Allerdings ist bemerkenswert, dass diese spezielle Effektemodellierung kaum theoretisch und methodisch grundlegend diskutiert wird. Schließlich können auch andere wichtige Fragestellungen generiert werden, wenn man morphologisch mögliche weitere Effekte durchdenkt (vgl. Käßlinger 2011). Zum Beispiel:

- Inwiefern verändern Gutscheiprogramme die Angebotsplanung von Weiterbildungsanbietern (Struktureffekte)?
- Welche Weiterbildungsanbieter profitieren am meisten von Gutscheiprogrammen und warum (Wettbewerbseffekte)?
- Nutzen Betriebe Gutscheiprogramme dafür, betriebliche Investitionen zu kürzen und Mitarbeitende stattdessen über öffentliche Förderprogramme zu finanzieren (Antizipations-/Substitutionseffekte)?
- In welchen Branchen/Berufen finden Gutscheine besonders intensiv eine Nutzung?
- Welche langfristigen Anschubeffekte haben Gutscheiprogramme für die individuelle Sicht auf und Teilnahme an Weiterbildung?
- Welchen Nutzen zeigt die Gutscheinnutzung für die Individuen auf dem Arbeitsmarkt?
- Inwiefern führen Gutscheiprogramme zu einer stärkeren beruflichen Mobilität der Beschäftigten? Werden eher arbeitsplatzspezifische oder eher transversale Inhalte von den Gutscheinnutzern abgefragt?
- Inwiefern erfährt Beratung einen Qualitäts- und Transparenzgewinn (Struktureffekte), da sie als „regulative Beratung“ (Käßlinger 2013) in einigen großen Gutscheiprogrammen fest eingebaut ist?
- Welche langfristigen Effekte entstehen durch Gutscheiprogramme? Gibt es Gewöhnungs-, Anschub- oder Scheineffekte?

Diese Fragen werden entsprechend den offiziellen Förderzielen zumeist in den Evaluationen nur partiell berührt (vgl. SALLS 2008; IWAK 2011). Manche Fragen sollen durch die Förderbestimmungen kategorisch als unzulässig ausgeschlossen sein (z. B. die individuelle Nutzung eines Gutscheins aufgrund betrieblicher Anweisung). Einige

wenige Studien befassen sich hingegen mit Fragen zu den Struktur- und Wettbewerbseffekten für die Angebotsstruktur (vgl. Weber/Stämpfli 2006) oder mit Antizipations-, Substitutions- und Anschubeffekten (Görlitz 2009, Messer/Wolter 2009, Schwerdt u. a. 2012). Aus theoretischer Sicht ist erstaunlich, dass der mit Gutscheinprogrammen und mit Nachfrageförderung insgesamt verbundene zentrale Gedanke der Förderung von Wettbewerb zwischen den Anbietern bislang kaum Beachtung findet. Insgesamt sind in der Gesamtschau mögliche und wichtige Effekte von Gutscheinprogrammen bestenfalls in Ansätzen erforscht. Eine grundsätzliche methodische Herausforderung ist dabei, dass viele Effekte – z. B. gerade Anschubeffekte – mit Längsschnittstudien untersucht werden müssten, um überhaupt beurteilbar zu sein. Unser Projekt Effekte hat versucht, einige dieser eher unerforschten nicht-intendierten Effekte zu ergründen. Abschließend wird im Folgenden der Forschungsstand zu den beiden oben angeführten Fragen bzgl. der intendierten Effekte wiedergegeben.

5.1 Der Mitnahmeeffekt

Schaut man sich vorliegende Evaluationen und Wirkungsanalysen von Gutscheinprogrammen an (u. a. SALSS 2008, Messer/Wolter 2009, IWAK 2011, Görlitz 2009, Görlitz/Tamm 2012), dann hat oft der sogenannte Mitnahmeeffekt eine zentrale Bedeutung. Unter Mitnahmeeffekt versteht man, einen „häufig kritisierten, aber in seiner Bewertung umstrittenen Effekt der Zahlung von Subventionen oder allg. von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang die gewünschte Verhaltensänderung bereits vorgelegen hätte. Die staatliche Förderung kann sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach „mitgenommen“ worden sein. Die Intention der Anreizmaßnahme, zusätzliche Verhaltensänderungen hervorzurufen, wird also nicht erfüllt. (Rürup/Gruescu 2010) Der Mitnahmeeffekt als eines der zentralen Maße der Erfolgsbeurteilung wird erst verständlich, wenn man sich die Zielsetzung und die Begründung der Förderung vor Augen führt. Es geht darum, dass durch eine öffentliche Anreizfinanzierung individuelles Handeln verändert und die beruflich-betriebliche Weiterbildungsbeteiligung gesteigert wird. Von einer erhöhten beruflich-betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung wird sich ein wirtschaftliches Wohlergehen aller erwartet. Weiterbildungsgutscheine sind dominiert von der Zielsetzung die beruflich-betriebliche Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen. Gefördert werden in Deutschland die Weiterbildungsgutscheine zumeist von Arbeits- und eher seltener von Bildungsministerien.

Sichtet man vorliegende Studien, dann ergibt sich folgendes empirisches Bild zum Mitnahmeeffekt, wenn man sich vor allem auf die zweite und dritte Zeile konzentriert:

Tab. 3 Verschiedene Mitnahmeeffekte von Weiterbildungsgutscheinen

	NRW (SALSS 2008, S. 85–86)	Schweiz (Mes- ser/Wolter 2009, S. 13 und 20)	Hessen (IWAK 2011, S. 76–77)	Bildungsprämie (Görlitz/Tamm 2012, S. 30)	Brandenburgstu- die alter Scheck	Brandenburgstu- die neuer Scheck	Genfer Studie (Schläfli/Sgier in diesem Band)
Methodik	Ex-post- Befragung	Experiment	Ex-post- Befragung	Ex-post- Befragung	Ex-ante- Befragung	Ex-ante- Befragung	Ex-ante- Befragung
Bruttomitnahme- effekt	61 %	60,5 %	59 %	61 %	47,9 %	42,5 %	51 %
Nettomitnahme- effekt 1 (Brutto- effekt minus „Mehr WB“)	9%*)	Als Prozentzahl nicht ermittelt**)	Nicht erfragt	23 %	24,4 %	20,8 %	Nicht berechnet
Nettomitnahme- effekt 2 (Bruttoef- fekt „Mehr WB“ oder „Höherprei- sig“)	Nicht erfragt	Nicht erfragt	Nicht erfragt	Nicht erfragt	13,7 %	13,6 %	Nicht berechnet
Nettomitnahme- effekt 3 (Bruttoef- fekt „Mehr WB“ oder „Höherprei- sig“ oder „Frü- her“)	Nicht erfragt	Nicht erfragt	Nicht erfragt	Nicht erfragt	7,2 %	10,1 %	Nicht berechnet

*) Im Evaluationsbericht ist angegeben, dass 86 % der genannten 61 % von Personen, welche den Scheck „mitgenommen“ haben, auch angegeben haben, dass sie „durch die Förderung zu zusätzlichen Weiterbildungsmaßnahmen angeregt worden“ seien (SALSS 2008, S. 86). 14 % von 61 sind 9.

***) In einer weiteren Publikation wird angegeben, dass die Gutscheinnutzer eine im Folgejahr um 2,6 Prozentpunkte erhöhte Weiterbildungsteilnahmewahrscheinlichkeit hatten (vgl. Schwerdt u. a. 2012, S. 573). Weitere multivariate Analysen kommen dann jedoch zu statistisch uneindeutigen Ergebnissen (vgl. ebenda, S. 580): „Small positive effects of voucher-induced adult education on subsequent human capital investment cannot be ruled out and are in fact suggested by the IV point estimates“ (ebenda, S. 582).

Quelle: Verschiedene Studien, z. T. eigene Berechnungen

Der klassische Mitnahmeeffekt wird in Befragungen oftmals mit Frageformulierungen wie zum Beispiel „Hätten Sie die Weiterbildung auch gemacht, wenn Sie keine Gutscheinförderung erhalten hätten?“ erfragt. Die drei Befragungen von Gutscheinnutzern nach der Teilnahme sowie die Auswertung experimenteller Daten (Messer/Wolter 2009) ergeben einen Mitnahmeeffekt von – über die verschiedenen Untersuchungen hinweg – konstanten ca. 60 % und sind somit über unterschiedliche Länderkontexte und unterschiedlich ausgestaltete Förderprogramme hinaus bemerkenswert stabil. Bei den Vorabbefragungen von Scheckinteressierten haben wir relativ konstante 43 bis 51 % ermittelt, obwohl auch hier drei verschiedene Förderprogramme sowie zwei Länderkontexte im Fokus waren. Eventuell ist die niedrigere Quote durch soziale Erwünschtheit bedingt, da die Schecknutzung hier noch ausstand und die Frage letztlich gegen die Intention des jeweiligen Förderprogramms zu laufen scheint. Insofern ist es plausibler, von einem simplen Mitnahmeeffekt von ca. 60 % bei einem Weiterbildungsgutschein auszugehen.

Allerdings sollte man hier besser von einem simplen oder Bruttomitnahmeeffekt sprechen. Gemäß erwähnter Definition von „Mitnahmeeffekt“ fällt auf, dass durch einen (staatlichen) finanziellen Anreiz „zusätzliche Verhaltensänderungen“ angestrebt werden. Solche „zusätzlichen Verhaltensänderungen“ können nicht allein an einem Indikator festgemacht werden, sondern es sind weitere Verhaltensänderungen denkbar, die eintreten können:

- Mehr Weiterbildung: Durch die Förderung wird eine bereits geplante Weiterbildung besucht. Die privat eingesparten Mittel werden dafür eingesetzt, eine weitere Weiterbildung zu besuchen (Nettomitnahmeeffekt 1).
- Mehr oder höherpreisige Weiterbildung: Durch die Förderung wird eine bereits geplante Weiterbildung besucht. Die privat eingesparten Mittel werden dafür eingesetzt, eine weitere oder eine höherpreisige (qualitativ höherwertige) Weiterbildung zu besuchen (Nettomitnahmeeffekt 2).
- Mehr oder höherpreisige Weiterbildung oder ggf. wird früher als geplant weitergebildet: Durch die Förderung wird eine schon länger geplante Weiterbildung besucht. Die privat eingesparten Mittel werden dafür eingesetzt, eine weitere oder eine höherpreisige (qualitativ höherwertige) Weiterbildung zu besuchen. Der Besuch der Weiterbildung erfolgt zeitlich frühzeitiger als eigentlich geplant (Nettomitnahmeeffekt 3).

Weitere Verhaltensänderungen der Nachfrager sind theoretisch denkbar, wie zum Beispiel eine subjektive Anpassung an die Förderkonditionen (z. B. hinsichtlich Inhalten, Zeiten, Anbieter etc.) oder eine generell erhöhte Sensibilisierung für das Thema Weiterbildung durch die Fördermöglichkeit. Weiterbildungsgutscheine sind nämlich durchaus auch als werbewirksame Maßnahmen für Weiterbildung zu ver-

stehen.² Manche Anbieter nutzen bewusst und gezielt die Förderungen, um Bildungsadressaten und -interessierte zur Weiterbildungsteilnahme zusätzlich zu motivieren. Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die Operationalisierung „zusätzlicher Verhaltensänderungen“ durchaus großen theoretischen und empirischen Spielraum eröffnet, sodass die empirische Bestimmung des Effektes und seiner Höhe nicht einfach ist. Noch schwerer fällt die Bewertung, da nicht nur im Marketing, sondern auch in der Bildungswerbung allgemein gilt: „Generating new demand is expensive“ (vgl. Page u. a. 2007, S. 83). Ob ein Bruttomitnahmeeffekt von 60% ein Erfolg oder ein Misserfolg ist, lässt sich nicht abschließend theoretisch oder empirisch bestimmen, sondern bleibt letztlich eine Frage der theoretischen oder politischen Bewertung und Diskussion, ggf. im Vergleich von Förderprogrammen, Zielgruppen und Förderinhalten.

In der bisherigen Evaluationspraxis ist es üblich, sich lediglich auf den Bruttomitnahmeeffekt und ggf. wenigstens auf den ersten Nettoeffekt (Bruttoeffekt minus die Personengruppe, die neben der geplanten Weiterbildung noch mehr Weiterbildung macht) zu konzentrieren (s. Tabelle 3, Zeilen 2 und 3). Im Effekte-Projekt haben wir versucht, darüber hinausgehende Daten zu erheben, die „zusätzliche Verhaltensänderungen“ aufzeigen. Berücksichtigt man diese in den verschiedenen Modellen, dann geht der Nettomitnahmeeffekt bis auf 7,2% zurück. Insofern sind die Förderprogramme durchaus wirkungsvoll, wenngleich es eine Frage der Bewertung bleibt, welche Effekte gewünscht sind und wie man deren Höhe beurteilt.

5.2 Die Nutzerstruktur

Neben dem Mitnahmeeffekt wird in Evaluationen und Wirkungsanalysen häufig die Nutzerstruktur in den Blick genommen. Im Effekte-Projekt haben wir den Terminus „Effekte erster Ordnung“ eingeführt. Solche Effekte stellen dar, welche Personengruppen zur Nutzung eines Förderprogramms und zur Weiterbildungsteilnahme bewegt werden:



Abb. 2 Effekte erster und zweiter Ordnung sowie weitere Effekte von Förderprogrammen

Quelle: Eigene Darstellung

„Effekte zweiter Ordnung“ wären durch die Weiterbildungsteilnahme entstehende Wirkungen, die als Nutzen (höheres Gehalt, beruflicher Aufstieg, größere Arbeitszu-

2 Nur am Rande sei erwähnt, dass empirisch bislang noch wenige Informationen dazu vorliegen, inwiefern Gutscheine Verhaltensänderungen aufseiten der Bildungsanbieter hervorrufen. Empirische Sondierungen deuten darauf hin, dass zumindest partielle preisliche Effekte eintreten, da Anbieter die in den Förderkonditionen geforderte Mindest- oder Maximalhöhe bei ihrer Preisgestaltung als Schwelle berücksichtigen, über die man mit den Kurskosten drüber oder drunter bleiben will.

friedenheit, Lernerfolg etc.) oder als nicht eintretender Nutzen gefasst werden können. Weitere Effekte könnten sich in Wirkungsketten zeigen, die durch Bildungsketten entstehen (Tietgens 1993). Wirkungsketten können sowohl die Form der kontinuierlichen, lebenslangen Bildungsteilnahme bis hin zur verfestigten Bildungsabstinenz annehmen.

„Effekte der ersten Ordnung“ werden in der Regel an soziodemografischen Faktoren festgemacht. In unserer Brandenburg-Studie konnten wir Informationen zu den soziodemografischen Faktoren erheben, die u. a. wahrscheinlich Effekte der Modifikation des Förderprogramms aufzeigen:

Tab. 4 Scheckinteressierte in Brandenburg nach soziodemografischen Merkmalen vor und nach der Änderung der Förderkonditionen im Juli 2012

	Bildungsscheck Brandenburg bis Juli 2012	Bildungsscheck Brandenburg seit Juli 2012
Geschlecht	Weiblich: 78,4 %, Männlich: 21,6 %	Weiblich: 76,2 %, Männlich: 23,8 %
Altersverteilung	Altersschnitt: 36,4 Jahre	Altersschnitt: 36,7 Jahre
Migrationshintergrund	2,4 %	2,9 %
Ohne Weiterbildungsteilnahme (letzte 2 Jahre)	50,8 %	42,9 %
Wohnort	Oberzentrum: 18,5 % Mittelstadt und größer: 21,0 % Kleinstadt: 25,8 % Landstadt: 8,1 % Ländliche Region: 26,6 %	Oberzentrum: 25,3 % Mittelstadt und größer: 14,5 % Kleinstadt: 26,5 % Landstadt: 7,8 % Ländliche Region: 25,3 %
Betreuungs-/Pflegeleistungen für Kinder/Angehörige	28,8 %	38,5 %
Höchster Berufsabschluss	Kein Abschluss: 0 % Lehre u. a.: 61,6 % Fachschule/Meister/Techniker: 9,6 % (Fach-)Hochschule: 24,8 % Andere Ausbildung: 4,0 %	Kein Abschluss: 1,8 % Lehre u. a.: 53,8 % Fachschule/Meister/Techniker: 13,5 % (Fach-)Hochschule: 26,9 % Andere Ausbildung: 4,1 %
Beschäftigungsart	Teilzeitbeschäftigung: 28,6 % Befristete Beschäftigung: 19,2 %	Teilzeitbeschäftigung: 23,8 % Befristete Beschäftigung: 7,6 %

Die soziodemografischen Merkmale spiegeln im Kern viele Ergebnisse anderer Erhebungen zu Gutscheinen wider (vgl. u. a. SALSS 2008; Messer/Wolter 2009; IWAK 2011; Görlitz/Tamm 2012). Auffällig und übereinstimmend ist, dass bei allen Gutscheinen, Schecks und Prämien überdurchschnittlich viele Frauen zu den Nutzern zählen:

- Bildungsscheck NRW: 71 % beim individuellen, aber nur 48 % beim betrieblichen Zugang (SALSS 2008, S. 87)
- Bildungsprämie: 72,8 % (Görlitz/Tamm 2012, S. 30)

- Qualifizierungsscheck Hessen: 65 % (IWAK 2011, S. 42)
- Gutscheinexperiment Schweiz: 21,4 % der Frauen lösten einen Scheck ein, aber nur 14,7 % der Männer (Messer/Wolter 2008, S. 19), was einem Verhältnis von rund 60 zu 40 (Frauen zu Männern) entspricht.

Zwar ist dieser Effekt durch Branchen-/Berufsgruppeneffekte mit beeinflusst, weil deutsche Weiterbildungsgutscheine intensiv im Gesundheits- und sozialen Bereich genutzt werden, aber dies allein erklärt kaum, warum Frauen so überdurchschnittlich häufig zu den Nutzern von Bildungsschecks gehören, wie u. a. die Ergebnisse der SALSS-Studie zeigen, da bei einem betrieblichen Zugang wesentlich mehr Männer beteiligt werden als sich beim individuellen Zugang beteiligen (s. Stanik/Käpplinger in diesem Band).

Ansonsten zeigt sich, dass Modifikation der Förderbestimmungen (hier in Brandenburg primär die Erhöhung der Fördersumme) z. T. deutliche Auswirkungen auf die Nutzerprofile haben (vorherige Weiterbildungsteilnahme, Beschäftigungsart etc.), während andere Faktoren wie Geschlecht, Altersdurchschnitt etc. sich dadurch kaum ändern. Die Förderhöhe ist ein wichtiger Parameter bei Weiterbildungsgutscheinen, aber nicht der allein einflussreiche.

6 Fazit

Dass Weiterbildungsgutscheine in den letzten Jahrzehnten in Deutschland und im deutschsprachigen Ausland – im Gegensatz zum Friedman-Modell – vor allem im Weiterbildungs- und nicht im Schulbereich eine größere Prominenz erlangt haben³, ist ein Hinweis darauf, dass die Umsetzung von Gutscheinmodellen keinem einheitlichen theoretischen Modell folgt. Es existiert eine Grundidee oder Philosophie von Gutscheinmodellen als Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente, die jedoch in höchst vielfältiger Form variiert und adaptiert werden (vgl. u. a. Beitrag Habertzeth/Kulmus in diesem Band). Im Weiterbildungsbereich selbst haben in Deutschland Gutscheinmodelle vor allem im Bereich der arbeitsagenturgeführten Weiterbildungen zunächst Bekanntheit erlangt (Kühnlein/Klein 2003). Dies führt u. a. dazu, dass Länderprogramme nicht den Begriff des Gutscheins, sondern zumeist die Bezeichnung „Scheck“ verwenden, um auf die Differenz der Finanzmittelquelle und Zuständigkeit begrifflich hinzuweisen. Stellenweise werden Förderinstrumente oder Quasi-Gutscheine, welche eher den Charakter von Rückzahlungsregelungen haben (Habertzeth/Kulmus in diesem Band) und somit eigentlich keinen Gutschein oder Scheck darstellen, als Scheck in der Förderpraxis bezeichnet (s. zum Beispiel den Weiterbildungsscheck Sachsen oder den Bildungsscheck Brandenburg nach einer Modifikation im Juli 2012).

3 Lediglich im Bereich von Kitas/Kindergärten werden Gutscheine in Deutschland häufiger eingesetzt (vgl. Dohmen 2004, S. 6). International haben dagegen Gutscheinmodelle im Schulsystem Chiles (Hsieh/Urquiola 2006) oder auch in Schweden (Oelkers 2007, S. 133 ff.) Verbreitung gefunden, während in den USA und anderen Ländern Gutscheinmodelle keine flächendeckende Nutzung erfahren haben (Schuetze 2007).

Diese Variationen haben Konsequenzen für die Vergleichbarkeit von Evaluationen und Wirkungsanalysen zu Gutscheinmodellen: „Selbst innerhalb des unmittelbaren Themas ‚Gutscheine‘ führen die unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten dazu, dass man nicht von *den* Wirkungen von Gutscheinen sprechen kann. Dadurch werden auch die Analysen und Ergebnisse weniger eindeutig bzw. verlieren ihre ‚Allgemeingültigkeit‘, sodass immer die jeweiligen Rahmenbedingungen und konkreten Ausgestaltungsmerkmale berücksichtigt werden müssen“ (Dohmen 2005, S. 5). Gleichzeitig gibt es Forschungsarbeiten (Messer/Wolter 2009), die auf Basis von randomisierten Experimenten sehr wohl diesen Anspruch der „Allgemeingültigkeit“ erheben. So hinterfragen Schwerdt u. a. (2012, S. 583) grundsätzlich die Bedeutung von Beratung bei der Nutzung von Gutscheinen und fordern, dass Weiterbildungsgutscheine eine hohe Zielgruppenspezifität haben müssten, um effektiv und effizient zu sein: „Our results suggest that individuals with lower levels of educational attainment might benefit more from voucher-induced adult education. A specifically designed and targeted voucher program might therefore potentially generate larger effects on subsequent labor market success.“ Andere Bildungsökonominnen heben dahingegen hervor, dass der institutionelle Kontext und die Art und Weise, wie ein Programm implementiert wird, von zentraler Bedeutung sind, um die Effekte eines Gutscheinprogramms einzuschätzen: „It should be clear that the underlying institutions and the precise details of the program implemented are critically important in thinking about the potential impacts of school choice“ (Hsieh/Urquiola 2006, S. 1499).

Insgesamt besteht wie aufgezeigt viel Forschungsbedarf zu den empirischen Wirkungen und Effekten von Weiterbildungsgutscheinen, und dies in differenzierender Form. Zumeist orientiert sich die bisherige Forschung zu sehr an den politisch intendierten Effekten. Weitere Effekte (Anschub-, Struktur-, Wettbewerbs- und Substitutionseffekte) wären zu untersuchen. Jenseits ideologischer Diskussionen zu Gutscheinprogrammen wäre eine Methodendiskussion ebenso wichtig. Ein Orientierungsraster könnte diese Reihe von Effekten sein:

- **Struktureffekte:** Welche nachhaltigen Wirkungen auf das Angebot haben Gutscheine?
- **Wettbewerbseffekte:** Welche Effekte auf Angebot und Nachfrage entstehen durch gutscheininduzierten Wettbewerb?
- **Antizipationseffekte:** Welche Eigenbemühungen von Betrieben und Individuen unterbleiben aufgrund von Gutscheinen?
- **Substitutionseffekte:** Wo werden private Mittel durch öffentliche ersetzt?
- **Anschubeffekte:** Welche nachhaltigen Wirkungen bei den Nutzenden werden durch Gutscheine angestoßen?
- **Gewöhnungseffekte:** Wo passt sich das Nachfrageverhalten an öffentliche Förderungen an?
- **Scheineffekte:** Welche Effekte entstehen nur kurzfristig, sind methodische Artefakte oder Ausdruck sozialer Erwünschtheit?

Dieses Raster müsste noch um eine zeitliche Dimension erweitert werden, da viele Effekte zum einen nur in einer Langzeitperspektive untersuchbar sind und zum an-

deren Wirkungsketten nicht linear verlaufen müssen, d. h. ein Effekt kurzfristig auftreten, aber langfristig verpuffen kann. Weitere Effekte wie der Tragwelleneffekt (vgl. Beitrag Muth/Völzke in diesem Band) könnten ebenfalls thematisiert werden.

Schließlich ist allerdings der Hinweis auf die ideologische Aufgeladenheit der Gutscheindiskussion ein Indiz dafür, dass diese nicht allein durch empirische Evidenz zu lösen ist. Letztlich ist diese Ideologiediskussion auch mit unterschiedlichen Werten, Zielen und Prämissen verbunden, was man mit Weiterbildung erreichen will oder wie öffentliche Verantwortung im Bereich Weiterbildung zu verstehen ist. Hier bestehen grundsätzliche Wertekonflikte, die immer wieder neu diskutiert und neu entschieden werden müssen: „Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Verantwortung allein aus ökonomischer Sachlogik abgeleitet werden kann, sondern nicht auch Ergebnis politischer Wertentscheidungen ist“ (Timmermann 2009, S. 422). Der Beitrag von Wissenschaft und Forschung kann erstens sein, Informationen und Analysen zu liefern. Zweitens muss auch immer der Zielhorizont in den Blick genommen werden. Nützliche Wissenschaft sollte sowohl Informationen und Analysen zu intendierten als auch nicht intendierten Effekten liefern und insofern jenseits schneller Verwertbarkeit der Ergebnisse auch neue Perspektiven auf den Forschungsgegenstand eröffnen. Dadurch könnte der Austausch zwischen Wissenschaft und Politik fruchtbarer werden, da Wissenschaft Informationen und Analysen für politische Entscheidungen liefert, Wissenschaftler ihre eigenen, wertebasierten Ziele und Prämissen transparent machen und – dies ist vielleicht sogar die wichtigste Aufgabe – Wissenschaft die Politik irritieren und ihr als kritische Instanz Anregungen für Reflexion und Überprüfung von Politik liefern sollte. In diesem Sinne steht die Forschung zu Weiterbildungsgutscheinen und anderen Finanzierungsmechanismen in vielerlei Hinsicht erst am Anfang.

Literatur

- Balzer, C. (2001):** Finanzierung der Weiterbildung. Bonn.
- Bayer, M./Jaich, R. (2002):** Die Zukunft der Weiterbildung – Individuelle oder kollektive Verantwortung? In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 2002/11–12, S. 33–37.
- Belfield, C./Levin, H. M. (2005):** Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence. In: American Journal of Education, 2005/4, S. 548–567.
- Bellmann, J./Waldow, F. (2004):** Schüler als Kunden? Gutscheinsysteme als Instrumente der Bildungsfinanzierung – Konzepte, Erwartungen und Effekte. In: Die deutsche Schule, 2004/3, S. 279–285.
- Blankert, C. B./Köster, G. B. (2003):** Schulen im Wettbewerb. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.9.2003, S. 13.

- 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 2005. Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie. Köln.
- Dohmen, D./Ramirez-Rodriguez, R. (2010):** Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa. Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung. Berlin.
- Friedman, M. (1982):** Capitalism and Freedom. Chicago.
- Görlitz, K. (2009):** The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments – Evidence from German Establishment Data. Ruhr Economic Papers, No.144. RWI. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_09_144.pdf [Zugriff: 20.08.2010].
- Görlitz, K./Tamm, M. (2012):** Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die Bildungsprämie. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2012/1, S. 27–30.
- Hsieh, C.-T./Urquiola, M. (2006):** The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. In: Journal of Public Economics, S. 1477–1503. <http://www.columbia.edu/~msu2101/HsiehUrquiola%282006%29.pdf> [Zugriff: 15.07.2013].
- IWAK (2013):** Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Frankfurt/Main. <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/ISWZwischenbericht2012.pdf> [Zugriff: 04.06.2013].
- Jaich, R. (2004):** Wer soll für Weiterbildung zahlen? Individuelle Bildungskonten, Bildungsgutscheine oder Bildungsfonds. Berlin.
- Käpplinger, B. (2011):** Kriterienraster für eine vergleichende Effekte- und Nutzenforschung in der beruflichen Weiterbildung für Betriebe und Beschäftigte. Arbeitsbericht No. 1, Berlin/Dortmund. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%201.pdf [Zugriff: 15.07.2013].
- Käpplinger, B. (2013):** Regulative Beratung – Beratung für oder nach Weiterbildungsentscheidungen? In: Nationales Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Newsletter vom April 2013, Berlin, S. 3–4.
- Kühnlein, G./Klein, B. (2003):** Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitspapier 74, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_074.pdf. [Zugriff: 12.05.2013].
- Ladd, H. (2002):** School vouchers: a critical view. In: Journal of Economic Perspectives, 2002/4, S. 3–24.
- Messer, D./Wolter, S. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Zürich/Bern. http://www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf [Zugriff: 13.05.2013].
- Oelkers, J. (2007):** Expertise Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl. Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Bern.

- Rürup, B./Gruescu, S. (2010):** Mitnahmeeffekt. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/8356/mitnahmeeffekt-v8.html> [Zugriff: 15.07.2013].
- SALSS (2008):** Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. Endbericht. http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univation_Bildungsscheck_Endbericht.pdf [Zugriff: 24.05.2013]
- Schuetze, H. G. (2007):** Individual Learning Accounts and other Models of Financing Lifelong Learning. *International Journal of Lifelong Learning*, 2007/1, S. 5–25.
- Schwerdt, G./Messer, D./Wößmann, L./Wolter, S. C. (2012):** The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: *Journal of Public Economics* 96, 2012/7–8, S. 569–583.
- Sedláček, T. (2009):** Die Ökonomie von Gut und Böse. München.
- Tietgens, H. (1993):** Was sind Maßstäbe für Bildungswirkung? In: *Grundlagen der Weiterbildung*, 1993/4, S. 219–220.
- Timmermann, D. (2009):** Öffentliche Verantwortung für Weiterbildung. In: *Bildung und Erziehung*, 2009/4, S. 421–440.
- Van Lith, U. (1985):** Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs. München.
- Vogl, J. (2011):** Das Gespenst des Kapitals. Zürich.
- 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.
- Weber, K./Stämpfli, T. (2006):** Überschätzte Nachfragefinanzierung? Steuerung der beruflichen Weiterbildung. In: *Weiterbildung – Zeitschrift für Grundlagen, Praxis und Trends*, H. 4, S. 33–35.
- West, A./Sparkes, J./Balabanov, T. (2000):** Demand-Side Financing – A Focus on Vouchers in Post-Compulsary Education and Training. CEDEFOP Dossier.
- West, E. G. (1967):** Tom Paine’s voucher scheme for public education. In: *Southern Economic Journal* 33, S. 378–382.
- Wolter, S./Messer, D. (2009):** Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Bern.

Eine Frage des Geldes? – Theoretische Perspektiven zur Wirksamkeit von nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung

GÜNTER HEFLER

1 Einleitung

Seit Beginn der 1990er-Jahre haben in der Europäischen Union die Versuche zugenommen, durch öffentliche Zuschüsse zu den individuellen Weiterbildungskosten die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen und den gleichberechtigten Zugang zur Weiterbildung zu unterstützen. Vielfältige Typologien zu Finanzierungsinstrumenten¹ und Übersichten zur internationalen Verbreitung von Kofinanzierungsangeboten sind entstanden.² Während die Wirkungen der Kofinanzierung – insbesondere auch auf den gleichberechtigten Zugang zum lebenslangen Lernen – umstritten sind und durchaus unterschiedliche konzeptionelle und theoretische Positionen bezogen werden, lässt sich doch ein kleinster gemeinsamer Nenner der Annahmen ausmachen, warum öffentliche Kofinanzierung zu mehr Weiterbildung und höherer Chancengleichheit führen kann. Diese Basisannahmen möchte ich wie folgt zusammenfassen:

Weiterbildung verursacht Kosten. Kosten bedeuten ein Teilnahmehindernis, weil mögliche Teilnehmende diese Kosten nicht tragen wollen oder können. Kosten treffen Gruppen möglicher Teilnehmender unterschiedlich stark, je nach ihren Lebensumständen, den Eigenschaften der angestrebten Weiterbildungen und den Vorteilen, die sie sich von der Weiterbildung erwarten können. Damit bestimmen Weiterbildungskosten Unterschiede zwischen Gruppen in deren durchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung mit. Öffentliche Zuschüsse für individuelle Weiterbildungskosten vermögen somit, die Teilnahme an Weiterbildung zu erhöhen, indem sie die Kostenbarriere abschwächen. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung ermöglicht es, die Ungleichheit im Weiterbildungszugang zu senken, wenn sie für Zielgruppen, die beson-

1 Schütze 2007, 2009; Oosterbeek und Patrinos (2009); Falch und Oosterbeek (2011)

2 OECD 2005; CEDEFOP 2009a, 2009b, 2012

ders stark durch Kosten am Weiterbildungszugang gehindert sind, diese Barriere außer Kraft setzt.

Das skizzierte Basismodell benutzt starke Vereinfachungen. Es klammert jeden Bezug auf Paradigmen sozialwissenschaftlicher Erklärung aus. Es behandelt Kosten als homogene Größe, mutmaßt nicht, ab welcher Höhe Kosten ein Problem darstellen, das durch deren Senkung gelöst werden kann. Es nimmt Zuflucht zu Weiterbildung als Oberbegriff, ohne auf unterschiedliche Typen von Weiterbildungen einzugehen, die sich in ihrem Bezug zu Kosten – ihrer „Preiselastizität“ – unterscheiden können. Es behandelt Weiterbildung als Option, die für alle jederzeit besteht und blendet damit aus, dass bestimmte Weiterbildungen in bestimmten Lebensphasen und zu bestimmten Zeitpunkten von bestimmten Individuen angestrebt werden. Es behandelt Kosten isoliert und stellt sie nicht in Verbindung mit anderen Hindernissen, die einer Weiterbildung entgegenstehen. Kurz: Es provoziert geradezu eine Tour de Force durch die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Weiterbildungsbeteiligung.

Dass eine differenzierte Sicht kein Luxus, sondern eine praktische Notwendigkeit ist, wird klar, wenn wir Fragen zum Ausgangspunkt nehmen, wie sie typischerweise im politischen Kontext gestellt werden. Nehmen wir an, wir wollen wissen, ob ein neu eingeführter Bildungsscheck in der Höhe von 1.000 Euro – bei einem Selbstbehalt von 10 %, vulgo einer Kofinanzierungsquote von 90 % – geeignet ist, die Weiterbildungsbeteiligung einer ausgewählten Zielgruppe – z. B. von Personen ohne Bildungsabschluss auf höherer Sekundarebene – von jährlich 5 Prozent auf jährlich 15 Prozent innerhalb von zwei Jahren nach Einführung des Angebots zu verdreifachen. Um auch nur irgendeine Prognose abgeben zu können, müssen plötzlich alle Fragen, die zuvor ausgeklammert wurden, beantwortet werden. Zugleich wird es notwendig sein, ein stark vereinfachtes Modell – ein Denkmodell – zu finden, das helfen kann, plausible Annahmen in unterschiedlichen Bereichen zusammenzubringen und in ein Verhältnis zu setzen.

Im folgenden Artikel möchte ich ein Denkmodell – ein Modell, das noch nicht in Variablen gegossen ist – zur Beantwortung der Frage vorstellen, ob, warum und in welchem Ausmaß nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung die Weiterbildungsteilnahme von Zielgruppen erhöht. Ich schlage dabei vor, nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung als Intervention in die Gelegenheitsstruktur von Individuen zu verstehen, mit Weiterbildung ihre aktuellen Ziele zu erreichen. Dieses Modell stelle ich in Abschnitt 7 vor.

Ich bereite dieses Denkmodell vor, in dem ich mich mit den Vereinfachungen des eingangs skizzierten Basismodells auseinandersetze und dabei ausgewählte Diskussionsstränge der Weiterbildungsforschung aufgreife. Naturgemäß kann ich viele Themen nur anreißen – ich strebe keine erschöpfende Behandlung an, vielmehr sollen die Abschnitte das vorgeschlagene Denkmodell argumentativ vorbereiten. In Abschnitt 2 setze ich das skizzierte Basismodell mit den Paradigmen der Bildungssoziologie in Beziehung. In Abschnitt 3 rekapituliere ich Forschungsergebnisse zur Bedeutung von Kosten als Teilnahmebarriere. Danach rufe ich in Erinnerung, dass

unterschiedliche Typen von Weiterbildung sich in ihren Eigenschaften und nicht zuletzt ihrem Bezug zu Kosten fundamental unterscheiden (Abschnitt 4). Ich wähle in Abschnitt 5 einen Weiterbildungstyp aus und frage nach dessen Position im individuellen Lebensverlauf. Dabei wird ebenfalls klar, dass sich Zielgruppen darin unterscheiden, welche Möglichkeiten ihren Mitgliedern offenstehen, mit Weiterbildung etwas für sich zu erreichen. In Abschnitt 6 greife ich auf Patricia Cross' Typologie der Weiterbildungsbarrieren zurück, um Kosten in den Kontext anderer Barrieren zu stellen. Nachdem ich im Abschnitt 7 mein Denkmodell zur Wirksamkeit nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung skizziert habe, ziehe ich im Ausblick davon ausgehende, allgemeinere Schlussfolgerungen.

2 Tiefenschärfe – Zur notwendigen Verschränkung theoretischer Zugänge

Theorien der Weiterbildungsteilnahme – wie soziologische Erklärungen zur Bildungsbeteiligung überhaupt – lassen sich grob in Rational-Choice- bzw. Human-Capital-Theorien bzw. funktionale Theorien einerseits, in konflikt- und institutionenorientierte Ansätze andererseits unterteilen (Rubinson/Brown 1994; Luo 2002; ausführlicher zum Folgenden Hefler 2013, Kapitel 4).

Rational-Choice-Theorien erklären das beobachtete Weiterbildungsverhalten als Ergebnis individueller Handlungen und der diesen zugrunde liegenden, objektiven Interessenkonstellationen (auch: Investitionsfunktionen). Institutionen (im hier verwendeten engen Sinn rechtlicher Regeln) – wie z. B. öffentliche Kofinanzierung – kommen dabei in den Blick, sofern sie das individuelle Entscheidungskalkül verändern; die unterstellten individuellen Interessenlagen bleiben jedoch ausschlaggebend. Theorien aus anderen Disziplinen – z. B. der Entwicklungspsychologie im Erwachsenenalter – bilden einen weiteren Hintergrund, vor dem die individuellen Entscheidungen – als funktionale Antwort auf eine Problemstellung – untersucht werden.

Konflikt- und institutionenorientierte Theorien untersuchen Strukturen auf der Meso- bzw. Makroebene, die die Spielräume für das individuelle Weiterbildungsverhalten bestimmen und Unterschiede in der Weiterbildungsbeteiligung für Individuen in unterschiedlichen sozialen Positionen festschreiben. Konfliktorientierte Theorien konzentrieren sich dabei auf die Kämpfe, in denen die Unterschiede in den Möglichkeiten zur Weiterbildungsbeteiligung hergestellt und aufrechterhalten werden. Institutionelle Theorien konzentrieren sich auf die Frage, wie rechtliche, normative und kognitive Elemente (Scott 2008) dazu beitragen, dass bestimmte Weiterbildungsformen – unabhängig von der individuellen Einstellung – für bestimmte Bevölkerungsgruppen und in bestimmten historischen Phasen als notwendig, sinnvoll und angemessen gelten, während sie für andere als überflüssig, sinnlos und unangemessen angesehen werden. Die „geronnenen“ institutionalisierten Erwartungshaltungen werden dabei zugleich als Ergebnis historischer gesellschaftlicher Auseinandersetzungen interpre-

tiert als auch als Ergebnis einer beständigen Reproduktionsarbeit, in der Institutionen aufrechterhalten, zugleich aber auch verändert werden (institutional shift) (Mahoney/Thelen 2010).

Je nach theoretischem Ausgangspunkt ergeben sich völlig unterschiedliche Erwartungen, wie und unter welchen Bedingungen die öffentliche Kofinanzierung von Weiterbildung die Weiterbildungsteilnahme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen verändern kann.

In der Diskussion um die Wirksamkeit von nachfrageorientierter, öffentlicher Weiterbildungsförderung dominiert eine Rational-Choice- bzw. humankapitaltheorieorientierte Perspektive. Das in der Einleitung skizzierte Basismodell zur Wirksamkeit nachfrageorientierter Kofinanzierung wird in der Regel wie selbstverständlich vor diesem Hintergrund gesehen.

Individuen und Unternehmen, so wird erwartet, investieren so lange in berufliche Weiterbildung, wie die (als unbestreitbar gegeben unterstellten) Erträge der Weiterbildung die Vorteile aus alternativen Verwendungsweisen von Geld und Zeit übersteigen. Funktionieren die Marktmechanismen entsprechend einem Idealbild, ist keine Intervention (d. h. auch keine öffentliche Kofinanzierung) notwendig, weil Individuen (und Betriebe) so viel Weiterbildung nachfragen, wie es dem Wohlfahrtsoptimum entspricht.

Es bestehen jedoch – aus transaktionskostentheoretischer, institutionenökonomischer Sicht – Abweichungen von den Erwartungen eines einfachen Marktmodells, die es rechtfertigen, öffentliche Interventionen zu unternehmen, um Wohlfahrtsvorteile zu erzielen. Zum einen führen Transaktionskosten und Risiken dazu, dass Individuen weniger Weiterbildung nachfragen, als aus Sicht eines Wohlfahrtsoptimums zielführend wäre. Weil die Parteien, die die Weiterbildung finanzieren, hohe Risiken tragen und nur einen Teil der Weiterbildungserträge erzielen, während andere – z. B. die öffentliche Hand aufgrund geringerer Wohlfahrtsaufwendungen – von den positiven Externalitäten profitieren, führt ihre individuelle Präferenz zu einer suboptimalen Weiterbildungsnachfrage. Durch öffentliche Förderung soll damit die „Nachfragefunktion“ – durch reduzierte Kosten und Risiken – so verändert werden, dass individuelle Akteure mehr Weiterbildung nachfragen. Während die Geförderten durch die Kofinanzierung (Mitnahmeeffekte) unmittelbar profitieren, profitieren alle anderen Marktteilnehmer und der Staat indirekt durch die zusätzlichen positiven Externalitäten einer erhöhten Weiterbildungsteilnahme. Desweiteren gleichen öffentliche Förderungen gezielt bestimmte Formen des Marktversagens aus, die Individuen oder Betriebe vom Zugang zur Weiterbildung ausschließen. Häufig adressiert wird dabei die „Kreditklemme“: Individuen, die Weiterbildungskosten nicht aus den laufenden Einnahmen bestreiten können, bleibt eine Kreditfinanzierung ihrer Weiterbildung versagt, weil Kreditgeber das Kreditausfallrisiko nicht tragen wollen. Von Kofinanzierungsangeboten wird damit angenommen, dass sie sowohl zur Erhöhung der Gesamtbeteiligung als auch zu einem Ausgleich der Unterschiede in der Weiterbildungsteilnahme beitragen.

Völlig andere Erwartungen schließen sich an konfliktorientierte bzw. institutionelle Perspektiven auf die Weiterbildungsteilnahme an. Wenn Weiterbildungen für bestimmte individuelle Laufbahnen vorgesehen sind, für andere jedoch nicht – wenn Ärztinnen an jährlichen Fortbildungen teilnehmen müssen, für Hilfsarbeiter im Lager aber keinerlei berufliche Weiterbildung vorgesehen ist –, dann stellen sich die Möglichkeiten öffentlicher Kofinanzierung anders dar: Für Individuen, für die Weiterbildung vorgesehen ist, bedeutet die Weiterbildungsförderung eine Reduktion der individuellen oder durch den Arbeitgeber getragenen Kosten, ohne dass diesem Mitnahmeeffekt notwendigerweise eine Ausweitung der Aktivität gegenüberstehen muss: Vorgesehene, institutionell erwartete Weiterbildungen wären in jedem Fall erfolgt. In Karrieremodellen, in denen keine Weiterbildung vorgesehen ist, führt auch die angebotene Kofinanzierung vorerst nicht dazu, dass Weiterbildung nachgefragt werden kann, weil – unter gegebenen Bedingungen – diese schlichtweg zu keiner Veränderung der beruflichen Situation am gegebenen Arbeitsplatz führt. Bleibt der Status quo bestehen, dann korrespondiert die subjektive Einschätzung, dass Weiterbildung „nichts bringt“, mit einer objektiv gegebenen Realität, die durch die Weise, wie der Arbeitsprozess organisiert und kontrolliert wird, gegeben ist (vgl. zur Labour Process Debate Thompson 1989). Individuen in benachteiligten Laufbahnen können nur versuchen, via Weiterbildung in alternative Laufbahnen umzusteigen. Während nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung die Kosten von Weiterbildungen senkt, die diesen Umstieg effektiv unterstützen, bleiben Individuen davon abhängig, dass geeignete Ausbildungen etabliert sind und von Unternehmen anerkannt werden, die einen solchen Um- und Aufstieg möglich machen. Die mögliche Wirkung einer „Aufstiegsweiterbildung“ hängt dabei von vielen Faktoren ab, die weit über die bloße erfolgreiche Teilnahme an einer Qualifizierung hinausgehen, z. B. von der bestimmenden Form der Arbeitsorganisation (vgl. Hefler/Markowitsch 2012). Gesellschaften, aber auch Berufe oder Branchen unterscheiden sich in den Chancen, die Erwachsenen eingeräumt werden, die eine Qualifikation nicht zum üblichen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt erworben haben (vgl. Hefler 2013, Kapitel 6). Die Wirkung der Kofinanzierung von Weiterbildungsangeboten ist damit von weiteren institutionellen Voraussetzungen – der Durchlässigkeit und Flexibilität von Bildungs- und Karrierewegen – abhängig.

Weiter besteht das Risiko, dass die öffentliche Kofinanzierung von Weiterbildung dazu führt, dass geförderte Personen Dritte aus beruflichen Laufbahnen verdrängen, zu denen diese bislang – auch ohne Weiterbildung – Zugang hatten, oder dass sie zu einem Überangebot an qualifizierten Arbeitskräften beiträgt, was die Einkommenschancen und Arbeitsplatzsicherheit von Berufsgruppen reduziert. Um ein „Nullsummenspiel“ zu vermeiden, in dem Weiterbildung und ihre Förderung nur zwischen Gruppen umverteilt, müssen Weiterbildungen und ihre Angebote an bestehende Ungleichwichte („Qualifizierungslücken“) angepasst werden oder dazu beitragen, die Struktur der Arbeitsplätze bzw. der verfügbaren Karrieren positiv zu verändern (Meyer 1977; Baker 2011), ein Ergebnis, das von gesellschaftlichen Akteuren gegen konkurrierende Interessen erkämpft und verteidigt werden muss (Ashton/Green 1996; Brown

et al. 2011). Die Wirkung von Weiterbildung und ihrer nachfrageorientierten Förderung wird damit als Ergebnis ihrer strukturellen und institutionellen Einbettung – einschließlich der Impulse zum institutionellen Wandel, die von ihr ausgehen – verstanden. Sowohl auf der Ebene der Individuen, die von einem Laufbahntyp in einen anderen Laufbahntyp wechseln, oder Unternehmen, die von einer Form der Arbeitsorganisation mit geringen Qualifikationsanforderungen zu einer Form mit hohen Anforderungen übergehen, stehen Veränderungsprozesse im Zeitverlauf im Mittelpunkt des Interesses. Eine konfliktorientierte bzw. institutionelle Perspektive auf die Weiterbildungsteilnahme und deren öffentliche Förderung führt damit notwendig dazu, statt Zeitpunkte längere Zeitverläufe in den Blick zu nehmen.

Für die Abschätzung, ob eine gewählte Zielgruppe mehr Weiterbildung besucht, wenn ihre Weiterbildungskosten finanziell gefördert werden, ist es entscheidend, theoretische Ansätze aus allen Linien zu kombinieren bzw. zu konfrontieren, um ein eindimensionales Bild zu verhindern. Teilnahme und Nichtteilnahme an Weiterbildung erfordern unterschiedliche Erklärungsmodelle und können weder allein mit individuellen Entscheidungen noch allein aus strukturell-institutionellen Rahmenbedingungen erklärt werden. Am Beispiel einer Person mit geringer formaler Qualifikation dargestellt: Ja, sie wird sich die Frage stellen, ob sich der Aufwand einer geeigneten Weiterbildung lohnt, ob sich das Risiko, es nicht zu schaffen oder unbelohnt zu bleiben, auszahlt und ob und welche Kosten sie bereit und in der Lage ist zu bezahlen. Aber die Möglichkeiten, die für sie überhaupt infrage kommen, mit Weiterbildung etwas Lohnendes für sich zu erreichen, sind Ergebnis von Auseinandersetzungen und Institutionalisierungsprozessen, die unabhängig von ihren individuellen Entscheidungen sind. Die Frage, ob und in welcher Form nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierung die individuell zutreffenden institutionellen Bedingungen verändert, erfordert jedenfalls völlig andere Untersuchungszugänge. Für die Frage, welche Bedeutung Kosten für die Teilnahme haben, ist damit klargestellt, dass sie nicht unabhängig vom Kontext und von den theoretischen Annahmen geklärt werden kann. Wie der folgende Überblick zu Forschungsergebnissen zur Rolle von Weiterbildungskosten für die Weiterbildungsteilnahme zeigt, hat das Postulat – beispielhaft ausgeführt in Rubinson/Brown 1994 oder in Dobbin et al. 2007 –, theoretische Modelle miteinander zu verschränken, noch vergleichsweise wenig Berücksichtigung gefunden.

3 Individuelle Teilnahmekosten als Barriere – ein Rückblick

Experten und Expertinnen transnationaler Organisationen haben Ende der 1970er-Jahre zu erörtern begonnen (Levin/Schütze 1983), wie die als notwendig erachtete Ausweitung des lebenslangen Lernens (OECD 2000) finanziert werden soll. Weltweit haben Nationalstaaten in den 1950er- und 60er-Jahren in die Erstausbildung auf Sekundarschulniveau mit dem Ziel investiert, sowohl die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als auch die Chancengleichheit im Bildungszugang zu erhöhen. Viele Länder

haben auch massiv in den tertiären Bildungssektor investiert. Die öffentlichen Investitionen für die Erstausbildung sind damit massiv gestiegen, nicht aber die Investitionen in die Weiterbildung Erwachsener. Vor diesem Hintergrund hat die OECD 1973 *Recurrent Education* als Reformagenda vorgeschlagen: Öffentliche Investitionen in die Erstausbildung sollten dabei zugunsten von Weiterbildungsphasen im Erwachsenenalter – nach Eintritt in eine Erwerbskarriere – reduziert werden. Die fortgesetzte Expansion der Bildungsbeteiligung von Jugendlichen machte eine Umverteilung öffentlicher Mittel von der Erst- zur Weiterbildung allerdings unmöglich. Damit rückte die Frage in den Vordergrund, wie zusätzliche Mittel für den Ausbau der Weiterbildungsteilnahme aufgebracht werden können. Aus Sicht der OECD konnte allerdings nicht die öffentliche Hand – wie im Fall des „zweiten Bildungswegs“ geschehen – als hauptsächlicher Financier der Weiterbildung auftreten. Vielmehr wurde eine Kostenteilung zwischen den Begünstigten, den Haushalten, den Unternehmen und dem Staat vorgeschlagen, vergleichbar mit den gebührenfinanzierten Hochschulsystemen. Von zusätzlichen öffentlichen Mitteln wurde deshalb insbesondere ein „Hebeleffekt“ erwartet, um auch die von Betrieben und Haushalten getragenen Investitionen zu erhöhen. Nur für Individuen, deren Einkommen es nicht ermöglicht, die Bildungsinvestition zu finanzieren (oder dafür Kredit zu bekommen), sollte die öffentliche Hand umfassendere, über einen Anreiz hinausgehende Schritte setzen, die – wie im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – bis zur vollständigen Finanzierung der Weiterbildung reichen können. Die unterschiedliche Bedeutung von Teilnahmekosten als Barriere der Weiterbildungsbeteiligung wurde dabei in Rechnung gestellt und damit zielgruppenspezifische Strategien zur Aktivierung benachteiligter Gruppen empfohlen (OECD 1999).

Die Kosten der Weiterbildungsteilnahme – neben Teilnahmegebühren auch Kosten für Anreise, Lehrunterlagen, Büromaterialien und typischerweise Heimcomputer sowie, falls die Erwerbstätigkeit aufgegeben oder reduziert wird, die Lebenshaltungskosten – sind früh als eine wesentliche Barriere für viele Zielgruppen identifiziert worden. Das Kostenargument, einmal als mögliche Barriere anerkannt, wurde allerdings häufig nicht weiter differenziert. Dabei ist offensichtlich, dass Details und Größenverhältnisse (Wie hoch sind die Kosten? Wie viel frei verfügbares Einkommen steht zur Verfügung?) eine entscheidende Rolle spielen, ob Kosten eine Barriere darstellen oder nicht. Personen, je nach verfügbarem Einkommen oder Vermögen des Haushalts, können sich bestimmte Weiterbildungen leisten, andere nicht. Neben Unterschieden in der sozioökonomischen Ausstattung der Haushalte kommen damit für die Stichhaltigkeit von Kosten als Weiterbildungsbarriere die eklatanten Unterschiede in den Teilnahmegebühren zum Tragen. Zur Verdeutlichung einige Beispiele aus Österreich: Weiterbildung umfasst sowohl das gebührenfreie Abendgymnasium als auch den Lehrgang zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung für 6.000 Euro, den Vorbereitungslehrgang auf die außerordentliche Lehrabschlussprüfung für mehr als 2.000 Euro und das gebührenfreie berufsbegleitende Fachhochschulstudium, den Englischkurs an der Volkshochschule für unter 100 Euro je Semester und das Englisch-Intensivtraining für 800 Euro je Wochenende, den kostenlosen Erste-Hilfe-Kurs und das

zertifizierte Sicherheitstraining für 1.500 Euro, die entgeltlose Weiterbildung eines Gewerbeverbandes und das 8.000 Euro teure Schulungspaket in der Mund- und Zahnhygiene. MBA-Studien, Pilotenscheine und Psychotherapieausbildungen führen mit Kosten jenseits der 30.000-Euro-Marke das Tableau an (Hefler/Markowitsch 2008; Nindl/Hefler 2012). Das Ausmaß, in dem Kosten eine Barriere darstellen, hängt damit entscheidend vom gewählten Weiterbildungsziel bzw. den Gebühren zugänglicher Weiterbildungen ab.

In Erhebungen zur Weiterbildung wird in der Regel von den Details der angestrebten Weiterbildungen abgesehen. Seit den 1960er-Jahren zählen in Umfragen Items wie „Die Kosten der Weiterbildung sind zu hoch“ – zusammen mit Aussagen wie „Zu wenig Zeit“ und „Familiäre Verpflichtungen“ – zu den Antwortmöglichkeiten mit der höchsten Zustimmung (Cross 1992, S. 97 ff.). Kostengründe werden dabei häufiger von Personen mit niedriger formaler Bildung, niedrigerem beruflichem Status und niedrigerem Einkommen angegeben (für Österreich z. B. Statistik Austria 2009). Dabei bleibt ungeklärt, ob dies dem geringen Haushaltseinkommen oder den hohen Gebühren der für die Zielgruppe zugänglichen Weiterbildungen geschuldet ist (also z. B. die hohen Gebühren für das Nachholen des Lehrabschlusses versus die Gebührenfreiheit vieler berufsbegleitender Fachhochschullehrgänge³ in Österreich). Zugleich bleibt die tatsächliche Bedeutung von Weiterbildungskosten schwer einschätzbar, denn die vorgebliche Barriere „Kosten“ kann andere Gründe der Nichtteilnahme verdecken. Ergebnisse der Befragung werden stark durch die verwendeten Items und ihre Gliederung beeinflusst (Kuwan/Seidel 2011, S. 161). Wird nicht nach allen zutreffenden Hindernissen, sondern nach dem wichtigsten Grund gefragt, keine Weiterbildung zu besuchen, dann tritt zum Beispiel in Deutschland das Kostenargument in den Hintergrund, weil andere Gründe als ausschlaggebend angesehen werden (für Deutschland Baethge/Baethge-Kinsky 2004, S. 54 f.; Schiersmann 2007, S. 170 f.; für Österreich Statistik Austria 2009, S. 136 f.).

Zustimmung zur Kostenbarriere kann – je nach theoretischem Bezugsrahmen – unterschiedlich interpretiert werden. Zustimmung kann als Disposition („Weiterbildung ist mir zu teuer, ich *bevorzuge* anderes“) als auch als von den individuellen Einstellungsmustern unabhängige Struktur („Bei meinem *verfügbaren Einkommen* kann ich die *gewünschte* Weiterbildung nicht finanzieren“) interpretiert werden. „Zu teuer“ kann sich auf das Haushaltseinkommen oder die Gebührenstruktur des Angebots beziehen usw. Berichtete Weiterbildungsbarrieren bieten auch nur einen schwachen Indikator dafür, ob im selben Zeitraum (Rubenson 2011) oder zu einem späteren Zeitpunkt Weiterbildung aufgenommen wird oder nicht. Kurz: „[...] die Aussagekraft von ausschließlich quantitativen Informationen zu Weiterbildungsbarrieren [ist] begrenzt. Befunde aus quantitativen Erhebungen reichen nicht aus, um zielgruppenspezifische Programme zu konzipieren. Hierfür sind qualitative Verfahren erforderlich, die eine vertiefende Betrachtung des Zusammenwirkens von Einflussfaktoren in spezifischen Lebenssituationen ermöglichen“ (Kuwan/Seidel 2011, S. 162).

3 In Österreich variieren die Gebühren der Fachhochschulen in den einzelnen Bundesländern.

Jenseits der Umfrageforschung zeigen Befunde, dass auch für die Teilnehmenden kostenlose Angebote sich keineswegs ihrer Nachfrage sicher sein können bzw. dass „weiterbildungsferne“ Personengruppen auch kostenlose Angebote nicht wie erwartet annehmen. Im internationalen Vergleich zeigt sich ferner, dass das Ausmaß der individuell wahrgenommenen Weiterbildungsbarrieren keinen Rückschluss darauf zulässt, wie viele Erwachsene tatsächlich weiterbildungsaktiv sind, sondern dass der institutionelle Kontext mit entscheidet, ob individuell wahrgenommene Barrieren überwunden werden oder nicht (Rubenson/Desjardins 2009).

Befunde zeigen aber auch, dass die Reduktion von Förderungsangeboten, die zu einer deutlichen Erhöhung der individuell zu tragenden Kosten der Weiterbildung führt, unmittelbar Auswirkungen auf die Teilnahmequoten sozial benachteiligter Gruppen haben kann (McGivney 1990, S.18). Entfallen Berechtigungen zur kostenlosen Bildungsteilnahme – z. B. durch die Abschaffung der GI Bill in den Vereinigten Staaten Mitte der 1970er-Jahre⁴ –, dann kann dies zu massiven Rückschritten in der Bildungsbeteiligung sozial benachteiligter Gruppen führen (Bound/Turner 2002).

Zur Frage, ab welchen Gesamtkosten welcher Typ von Weiterbildung für welche sozio-ökonomischen Gruppen – mit welchem verfügbaren Einkommen oder welchen in Aussicht stehenden Gratifikationen – „zu teuer“ wird und aus welchen – dispositionalen oder strukturellen – Gründen, ist damit – allen Erhebungsbefunden zum Trotz – erstaunlich ungeklärt. Wir wissen, dass auch viele kostenlose Angebote von Angehörigen als bildungsfern bezeichneter Gruppen nicht wahrgenommen werden. Es gibt Befunde, wonach der Entfall einer Kofinanzierung zum sofortigen Ausschluss bestimmter Gruppen führt. Zugleich haben wir große Schwierigkeiten zu prognostizieren, was 1.000 Euro Kofinanzierung bei 10 % Selbstbehalt für einzelne Zielgruppen zu bewirken vermögen.

4 Zwischen Freizeitkonsum und Lebensentscheidung: die Heterogenität von Weiterbildung

Zu den besonderen Schwierigkeiten in der Erklärung von Weiterbildungsteilnahme zählt, dass Weiterbildung völlig heterogene Angebote und individuelle Gebrauchsweisen dieser Angebote umfasst. Noch zu Ende des 19. Jahrhunderts spielen religiöse Motive eine dominante Rolle für Bildungs- und Weiterbildungsentscheidungen. Soziale Bewegungen – von der Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung bis zur Bürgerrechts- und Frauenbewegung, von der Friedens- bis zur Umweltbewegung – haben die Weiterbildungsteilnahme als ein wesentliches Mittel propagiert und – wie die Bewegung der Erwachsenenbildung selbst – auf ihr emanzipatorisches Potenzial gesetzt.

4 Nach dem Zweiten Weltkrieg erhielten Veteranen in den Vereinigten Staaten das Recht, ein gebührenfreies Hochschulstudium aufzunehmen. Von diesem Recht ist ein wesentlicher Impuls für den Zugang zum Studium für benachteiligte soziale Klassen ausgegangen.

Berufliche Bildung ist um 1900 noch eine Art Oxymoron, so gegensätzlich verhalten sich die Sphären der „reinen“ Bildung zum angewandten beruflichen Wissen. Bildung und insbesondere die aufkommende bürgerliche Erwachsenenbildung sind Teil des Kulturkonsums; ihr Konsum verspricht Distinktionsgewinne (Velben 1898), sie wird aber nicht selbst als Produktionsgut gesehen. Nur die Erstausbildung ermöglicht den Zugang zu Karrieren, für Erwachsene ist der Zug abgefahren. Erst mit dem Siegeszug des Humankapitalansatzes (Schultz 1961) in den frühen 1960er-Jahren wird berufliche Weiterbildung als rationales Investitionshandeln konstruiert.

Zugleich tritt das Interesse an einer vorgeblich rationalen Entscheidung für oder gegen Weiterbildung in den Vordergrund. Der Aspekt, dass Individuen häufig an Weiterbildung teilnehmen, ohne sich explizit für diese zu entscheiden, weil sie als Teil einer übergeordneten Struktur erscheint, in der sie sich befinden, tritt in den Hintergrund. Dabei lassen sich große Anteile der Weiterbildungsaktivität als Folgeerscheinung der Beteiligung an bestimmten Kontexten erklären (Courtney 1992): Wer im Bäckereigewerbe im Verkauf arbeitet, erhält jährlich eine Unterweisung in Hygienevorschriften. Wer der freiwilligen Feuerwehr angehört, nimmt am jährlichen Fortbildungswochenende teil. Wer der Frauenrunde einer Pfarrei angehört, besucht die Vorträge eingeladener Expertinnen. Häufig entstehen für die in die Kontexte eingebetteten Weiterbildungen – allen voran der betrieblichen Weiterbildung – individuell keine Kosten. Zugleich erklären Unterschiede im Zugang zu Beteiligungskontexten – ob nun Erwerbsarbeit, Ehrenamt oder Freizeitvereinigungen – Unterschiede in der Weiterbildungshäufigkeit wesentlich mit (Courtney 1992).

Weiterbildungen können institutionell vorgesehen – z. B. an einem bestimmten Punkt in einem Laufbahnmodell – oder individuell vereinbart sein. Sie können so umfassend sein, dass sie temporär einen eigenen Lebensbereich ausmachen, oder so kurz, dass sie nebenher absolviert werden, ohne andere Lebensbereiche zu tangieren (oder sich auch nur im Gedächtnis der TeilnehmerInnen einzuprägen) (zu Klassifikationen vgl. Hefler 2013, Kapitel 4).

Die Typologien zur Unterteilung von Weiterbildung haben der Vielfalt insbesondere durch die Hervorhebung einfacher Distinktionen Herr zu werden versucht und etwa zwischen „beruflich“ (= Investition) und „freizeitbezogen“ (= Konsum) unterschieden. Diese und viele andere der bestehenden Typologien helfen aber wenig, um eine besondere Beziehung zu Weiterbildungskosten als mögliche Barriere herzustellen. Um den Zusammenhang mit den Kosten herzustellen, erscheinen insbesondere die folgenden zwei Dimensionen entscheidend (vgl. zur Typologie Hefler 2013, S. 110):

Erstens: Wie unterrichts- und zeitintensiv sind Weiterbildungen? Es macht einen fundamentalen Unterschied, ob wir vom Besuch eines zweitägigen Kurses oder von der Absolvierung einer dreijährigen berufs begleitenden Ausbildung sprechen. Die international für die Definition formaler Erwachsenenbildung herangezogene Grenze von einem halben Jahr Vollzeitausbildung ist naturgemäß willkürlich (Hefler 2013, S. 43 ff.), aber durchaus instruktiv: Für Weiterbildungen in diesem Sinn erheblichen Umfangs stellt sich das Kostenargument kategorial anders. Für das Kostenargument

unerheblich ist dabei, ob es sich tatsächlich um eine formale Weiterbildung handelt oder ob unterschiedliche Kurse zu einem Bildungsprojekt ähnlicher Intensität zusammengeführt werden.

Zweitens: Ist die Weiterbildung in einen bestehenden Lebensbereich integriert oder muss für sie Raum geschaffen werden? Wenn Weiterbildungen in einen bestehenden Lebensbereich integriert sind – allen voran in die Erwerbsarbeit oder im Kontext einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme während einer Phase der Arbeitslosigkeit –, dann sind mit ihnen typischerweise weniger Aufwände verbunden. Anders verhält es sich, wenn für Weiterbildungen nicht nur die Kosten, sondern auch der Raum – die Lebenszeit, die Aufmerksamkeit, die Kraftreserven – neu aufgebracht werden müssen, weil sie temporär das Leben der Teilnehmenden ergänzen und damit verändern.

Bei umfangreichen formalen Weiterbildungen bzw. Weiterbildungsprojekten, die auf Basis einer individuellen Entscheidung als zusätzlicher Bereich innerhalb des Lebens von Teilnehmenden umgesetzt werden, ist zu erwarten, dass Kosten eine wesentliche und andere Rolle spielen als bei allen anderen Weiterbildungen. Zugleich ist gerade von diesen Weiterbildungsformen zu erwarten, dass sie nicht nur Teil einer bestehenden Struktur sind, sondern – für das Individuum – strukturverändernd wirken können, kurz, dass sie soziale Mobilität an und zwischen Arbeitsplätzen, Berufsfeldern und Lebenssphären ermöglichen. Zugleich erscheint damit aber auch klar, dass – während irgendeine Form der Weiterbildungsbeteiligung für alle, immer und in jedem Lebensabschnitt möglich erscheint – umfassende Weiterbildungsprojekte, die auf eigene Faust begonnen werden, sprichwörtlich „ihre Zeit“ haben und nicht zu jedem x-beliebigen Zeitpunkt begonnen werden.

5 Bildungsprojekte im Lebensverlauf

Die Aufnahme längerer Bildungsphasen – the return to education, the work-to-school-transition – lässt sich nur im Kontext des Lebensverlaufs und der individuellen Lebensbiografie verstehen (Setfstersten/Lovegreen 1998). Längere Bildungsphasen im Erwachsenenalter sind keineswegs selten – in Österreich lässt sich schätzen, dass ungefähr ein Viertel aller Erwachsenen ihren höchsten Bildungsabschluss im Erwachsenenalter (und nach Austritt aus dem Bildungssystem) erworben haben (Markowitsch et al. 2013). Hier möchte ich nur hervorheben, dass intensive Bildungsfragen mittels anderer Fragen untersucht werden müssen als die Teilnahme an Zweitageskursen.

Auf die vielfältigen Befunde der quantitativ orientierten Forschungen zur Weiterbildung im Lebensverlauf kann ich hier nicht eingehen (Elman/O’Rand 2007). Vielmehr möchte ich einen – aus meiner Sicht zu Unrecht nahezu in Vergessenheit geratenen – Ansatz aufgreifen, der für das später vorgestellte Modell der Gelegenheitsstrukturen hilfreich ist.

Während die quantitativ orientierte Lebenslaufforschung beschreibt, wann im Lebensverlauf welche Typen von Weiterbildungen nachgefragt werden und welche Fak-

toren – z. B. Jobwechsel, das Älterwerden von Kindern usw. – das Entstehen und Vergehen von Weiterbildungswünschen beeinflussen, versuchen qualitative Ansätze der Biografie- und Lebenszyklusforschung zu verstehen, aus welchen übergeordneten Dynamiken heraus sich Individuen für die Aufnahme (beruflicher) Weiterbildung entscheiden. Wann nehmen es Menschen auf sich, sprichwörtlich ihr Leben auf den Kopf zu stellen, um umfassende Weiterbildungsprojekte umzusetzen?

Daniel J. Levinson hat die Bereitschaft, das eigene Leben zu verändern, als ein zyklisch wiederkehrendes Ereignis beschrieben (vgl. Levinson et al. 1978; Levinson/Levinson 1996; für eine ausführlichere Diskussion siehe Heffler 2013, Abschnitt 4.2). Er schlägt als zentrale Bezugsgröße der Analyse die Lebensstruktur (*life structure*) vor, unter der er „*the underlying pattern or design of a person's life at a given time*“ versteht (Levinson/Levinson 1996, S. 22). In Levinson (1980) führt er dazu ausführlicher aus:

The life structure is the pattern or design of a person's life, a meshing of self-in-world. Its primary components are one's relationships: with self, other persons, groups, and institutions, with all aspects of the external world that have significance in one's life. A person has relationships to work and to various elements of the occupational world; friendships and social networks, love relationships, including marriage and family; experiences of the body (health, illness, growth, decline); leisure, recreation, and use of solitude; memberships and roles in many social settings. Each relationship is like a thread in a tapestry: the meaning of a thread depends on its place in the total design (Levinson 1980, S. 278).

Der Lebenszyklus lässt sich – vereinfachend – als eine Abfolge von Aufbau- und Veränderungsprozessen der *life structure* verstehen. In Phasen des *structure buildings* werden gefestigte Entwicklungsziele durch die verfügbaren Möglichkeiten verfolgt. Zugleich erfordern Strukturbildungsprozesse Kompromisse, können zumindest einige Entwicklungsprozesse nur vorläufig abgeschlossen, aber nicht bis zum erträumten Ziel vorangetrieben werden. Zusammen mit Veränderungen im sozialen Umfeld treiben die Kompromissbildungen⁵ und die durch diese anwachsende Unzufriedenheit Individuen dazu an, sich neu zu orientieren und in eine Phase des *structure changing* einzutreten: Dabei steht die Aufgabe an erster Stelle, eine Veränderung des Status quo zu erreichen, ohne dass – über vage Fantasien und leitende *personal dreams* hinaus – bereits eine konkrete Veränderungsstrategie vorliegen würde. *Structure-changing*-Phasen gehen in neue Aufbauphasen über, sobald neue Ziele konkretisiert und auf ihre Tragfähigkeit getestet sind.

Allgemeine und berufliche Weiterbildung kann nun – typischerweise in Kombination mit anderen Schritten – als Instrument für die Verfolgung feststehender Ziele (*life structure building*) oder für die Einleitung von Veränderungsprozessen (*life structure changing*) herangezogen werden. In einer Studie zum Lebenszyklus amerikanischer Männer der 1960er-Jahre weisen mehr als ein Drittel der Biografien (Zeitspanne vom

5 Auch im psychoanalytischen Sinn im Anschluss an Erikson 1983.

18. bis zum ca. 45. oder 50. Lebensjahr) Phasen der intensiven Weiterbildung auf (Levinson et al. 1978). Die Dynamik der individuellen Entwicklung erzeugt damit – Lebensphase für Lebensphase – Möglichkeitsräume, in denen Weiterbildung dafür entdeckt und genutzt werden kann, sich neu formierende Ziele zu erreichen.⁶ Von besonderem Interesse sind dabei umfassende Weiterbildungsvorhaben, für die temporär die Lebensstruktur „umgekrempelt“ werden muss und die das Potenzial besitzen, weitere Veränderungsprozesse – zum Beispiel im Bereich der Erwerbstätigkeit – zu ermöglichen.

Für umfassendere Weiterbildungen oder Bildungsprojekte, für die die Kostenfrage auch eine besondere Rolle spielt, lassen sich zwei wesentliche Schlussfolgerungen aus diesem Ansatz ziehen:

1. Über den Lebenszyklus gesehen haben Personen nicht durchgängig denselben (mehr oder minder großen) Bedarf an umfassenden Weiterbildungsprojekten, sondern in bestimmten „Entwicklungsfenstern“ können sie Weiterbildung für sich als Möglichkeit entdecken, ihre Ziele zu erreichen. Das bedeutet: Nur ein Teil einer Zielgruppe – z. B. der Gruppe der formal Geringqualifizierten – ist zu einem bestimmten (kalendarischen) Zeitpunkt für umfassende Weiterbildungsaktivitäten zu gewinnen. Sollen Angebote für die Mehrheit der Mitglieder einer Zielgruppe relevant werden, müssen sie „einen langen Atem“ aufweisen, das heißt auf jenen Zeitpunkt warten können, zu dem Mitglieder der Zielgruppe im Rahmen von Entwicklungsprozessen die Option Weiterbildung für sich entdecken.
2. Je nach Ausgangslage können Individuen unterschiedliche Wege innerhalb eines „Entwicklungsfensters“ zurücklegen. Zielgruppen der Weiterbildungsförderung lassen sich auch danach bestimmen, welche Möglichkeiten ihnen kurzfristig – innerhalb der nächsten zwölf Monate – überhaupt offenstehen. Personen, die, wie z. B. formal Geringqualifizierte, erst viele Zwischenschritte einlegen müssen, um Zugang zu ihrer Wunschausbildung zu haben, müssen die Langfristigkeit ihrer Bildungspläne – vom Nachholen von Schulabschlüssen bis zur Beendigung z. B. eines Fachhochschulstudiums ist das häufig ein Jahrzehnt (Siarra 1986) – mit der Dynamik ihres Lebenszyklus in Einklang bringen. Das bedeutet, dass sich ihre Lebensstruktur und damit sie selbst *während* der Umsetzung ihrer Bildungspläne mehrfach verändert und sie damit ständig ihre Pläne an ihre neue Lebenssituation und ihre neue Identität anpassen müssen.

Die Einsicht, dass die Bereitschaft, sich auf längerfristige Weiterbildungsprojekte einzulassen, von der Entwicklungsdynamik im Lebensverlauf abhängig ist und im Zeitverlauf wechselt, hilft dabei, realistische Erwartungen zu gewinnen, wie viele Personen

6 Der Fokus liegt auf der *Veränderungsbewegung* – z. B. des Durchlebens einer Beziehungskrise und der anschließenden Auflösung der Beziehung und Neueinrichtung als Single oder Alleinerziehende/r – und der Rolle, die Weiterbildung in diesen Bewegungen spielen kann, weniger auf der zeitlichen Nähe zwischen einem *marker event* – z. B. dem Zeitpunkt der Scheidung – und der Aufnahme der Weiterbildung. Die Messung von Zusammenhängen zwischen Veränderungsprozessen und Weiterbildungsteilnahmen hat sich als äußerst schwierig herausgestellt; Studien, die es trotz allem exemplarisch versuchen, z. B. Aslanian/Brickell 1980, sind deshalb vor allem wegen ihrer methodischen Mängel kritisiert worden, bzw. konnten andere Studien die postulierten zeitlichen Zusammenhänge nicht replizieren.

einer Zielgruppe für bestimmte Weiterbildungsvorhaben zu gewinnen sind. Levinson (1978) schlägt die etwas magisch wirkende Zahl Sieben vor: Alle sieben Jahre beginnt eine neue Phase. In jeder neuen Phase kann es dazu kommen, Weiterbildung als Instrument für die Erreichung eines Ziels zu entdecken. Der Punkt ist hier weniger, das Für und Wider dieser Spekulation zu erörtern, sondern Größenordnungen dazu wahrzunehmen und mit anderen Mitteln zu untersuchen, für welche Gruppen eine Schätzung von rund 15 % aktuell für längerfristige Weiterbildungsvorhaben Ansprechbare ein realistischer Wert ist und für welche nicht.

6 Kosten: Barriere unter Barrieren

Kosten sind nur eine Barriere unter anderen und Geld vermag nicht alles: Dieses Statement wird wenig Widerspruch finden. Wie aber Weiterbildungskosten ihrer Bedeutung nach in Beziehung zu anderen Barrieren setzen?

Zu den international meist verwendeten Ansätzen (vgl. Rubenson 2011), einen Überblick über die Gründe der Nicht-Teilnahme an Weiterbildung zu erlangen, zählt die von Cross (1992) vorgeschlagene Typologie der Weiterbildungsbarrieren. Die Typologie bringt Weiterbildungshindernisse zusammen, die auf unterschiedlicher Erklärungs- und Analyseebene liegen, so wie sie für das Individuum erscheinen. Weiterbildungsbarrieren sind damit als Vermittlung zwischen der Makro- und Meso-Ebene und der individuellen Ebene konstruiert.

Cross unterscheidet vorerst situative Hindernisse, die zu einem gegebenen Zeitpunkt und unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Teilnahme unmöglich machen. Zu den situativen Barrieren zählen der Zeitmangel, fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, fehlende Unterstützung durch Arbeitgeber oder Familie, fehlende regionale Angebote und insbesondere fehlende finanzielle Mittel. Situative Hindernisse können durch Veränderungen des Umfelds, das die Barrieren bewirkt, behoben werden, z. B. durch die Schaffung neuer Angebote vor Ort, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen oder die Kofinanzierung von Weiterbildungsangeboten. Aber selbst unter den situativen Barrieren stellen die unmittelbaren Teilnahmekosten und deren öffentliche Kofinanzierung nur einen Aspekt unter anderen dar. Selbst wenn durch z. B. bezahlte Bildungskarenz der Faktor Zeitknappheit behoben werden kann, ist mit der Verfügbarkeit eines solchen Angebots noch nicht gesagt, dass z. B. der Arbeitgeber oder die Familie einer Bildungskarenz zustimmt und die Weiterbildungsbeteiligung damit möglich macht.

Unter institutionellen Hindernissen fasst Cross jene Barrieren zusammen, die sich daraus ergeben, dass Bildungsangebote nicht auf alle möglichen Teilnehmenden in gleicher Weise ausgerichtet sind und aufgrund ihrer Eigenschaften Teile der Bevölkerung ausschließen. In der in Übersicht 1 dargestellten Erweiterung werden Barrieren, die sich aus dem Fehlen vorausgesetzter Kompetenzen ergeben, nochmals als akademische Barrieren zusammengefasst. Individuen können institutionelle Hindernisse

für sich zu überwinden versuchen, indem sie zum Beispiel nach vorbereitenden Bildungsangeboten suchen. Um institutionelle Bildungsbarrieren abzubauen, müssen aber vor allem Bildungsanbieter ihre Angebote erweitern und auf die Bedürfnisse neuer Zielgruppen ausrichten. Um das tun zu können, benötigen sie dann öffentliche Kofinanzierung, wenn die so angesprochenen Zielgruppen nicht bereit und insbesondere nicht in der Lage sind, die entstehenden Aufwände zu tragen. Institutionelle Barrieren lassen sich damit schwerpunktmäßig mit (an das Erreichen von neuen Zielgruppen gebundenen) angebotsseitigen Finanzierungszusagen erreichen. Ansatzpunkte für nachfrageseitige Kofinanzierung bestehen, sind aber begrenzt. Zu den Schwächen der Typologie zählt, dass unter institutionellen Barrieren nur jene gefasst sind, die das Bildungs- und Weiterbildungssystem betreffen. Institutionelle Barrieren, die sich aus anderen institutionellen Feldern – z. B. dem Beschäftigungssystem – ergeben, gehen in die Typologie nicht ein.

Unter dispositionale Barrieren fasst Cross die Einstellungen und Erwartungshaltungen zusammen, die Personen mit Weiterbildungsoptionen verbinden und die sie an der Teilnahme hindern. Beispiele sind die Angst vor unangenehmen Situationen in der Lerngruppe oder negative Erinnerungen an die eigene Schulzeit. Besondere Bedeutung hat die Erwartung, dass eine Weiterbildung keinen Ertrag bringt oder zumindest zu wenig, um die Aufwände zu rechtfertigen. Öffentliche Finanzierungszuschüsse können diese „Gleichung“ potenziell verändern, indem sie die individuellen Risiken senken und damit eine Zugangsbarriere schwächen. Insgesamt sind dispositionale Barrieren aber durch Kofinanzierungen kaum zu beheben: Einzig positive Erfahrungen mit Weiterbildungen erscheinen geeignet, die negativen Einstellungen zu überwinden. Dispositionale Barrieren werden damit vor allem durch Outreach-Aktivitäten adressiert, die versuchen, Personen in von ihnen selbst gestalteten Bildungsaktivitäten ein positives Verhältnis zu organisierter Weiterbildung zu vermitteln.

Individuelle Weiterbildungskosten können damit zwar ein Hindernis darstellen, das allein ausreicht, eine Teilnahme unmöglich zu machen, und für sich jedenfalls einer Lösung bedarf: Zugleich treten Weiterbildungsbarrieren aber typischerweise nicht isoliert, sondern in Verbindung mit anderen Barrieren auf. Gruppen mit unterdurchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung zeichnen sich dadurch aus, dass die Mehrheit ihrer Mitglieder durch viele der genannten Weiterbildungsbarrieren gleichzeitig betroffen ist. Die finanzielle Unterstützung kann dabei die anderen Barrieren nicht aus dem Weg schaffen und bleibt damit – solange die anderen Barrieren bestehen – wirkungslos.

Typische Ensembles von Barrieren, wie sie für bestimmte Zielgruppen kennzeichnend sind, können allerdings sehr wohl von der öffentlichen Weiterbildungsförderung – im Zusammenspiel unterschiedlicher Instrumente und im Zeitverlauf – abgebaut werden. Positiv gewendet kann jede Barriere als Aufgabenstellung für Interventionen verstanden werden (McGivney 2001; Fleischer et al. 2010), für deren Lösung Instrumente entwickelt werden können.

Übersicht 1 Typologie der Weiterbildungsbarrieren (nach Cross 1992 und MacKeracher et al. 2006)

Typ	Kurzbeschreibung	Subdimensionen (Möglichkeit der teilweisen Milderung durch finanzielle Kofinanzierungsinstrumente)
Situative Barrieren	Bedingungen, die individuell eine Teilnahme behindern/ unmöglich machen	Rollenkonflikte, „packed life structures“ Fehlende (frei verfügbare) Ressourcen (a: Zeit; b: Kraft- und Aufmerksamkeit; c: Geld) Fehlende Unterstützung im Umfeld (Partner, Familie, Arbeitgeber) Räumliche Distanz zu Angeboten/Reisekosten
Akademische Barrieren	Fehlende Kompetenzen, die bei der Mehrheit der Bildungsangebote vorausgesetzt werden	Fehlende Sprachkompetenz in den lokalen Unterrichtssprachen Fehlende Basisbildung (Leseverständnis; Rechenfähigkeiten) Fehlende basale Computerkenntnisse Fehlende Kompetenzen in der Informationssuche Unzureichende Aufmerksamkeit/Merkfähigkeit Fehlende Kompetenz zur kritischen Rezeption/Infragestellung Fehlende Kompetenz für schriftliche Prüfungsarbeiten/mündliche Präsentation
Institutionelle Barrieren	Bedingungen, die den Zugang zu Gruppen von Angeboten beschränken	Fehlende Eingangsvoraussetzungen Selektives Aufnahmeverfahren Fehlende Unterstützungsangebote Unzureichende Lehrressourcen Fehlende Verwertungsmöglichkeiten (= Nichtanerkennung von Lernergebnissen aufgrund der individuellen Ausgangsposition)
Dispositionale Barrieren	Einstellungsmuster, die eine Weiterbildungsteilnahme als nicht erstrebenswert erscheinen lassen	Mangelndes Selbstvertrauen Erwartungen zu den Erträgen von Weiterbildung Selbstwahrnehmungen, die die Motivation beeinträchtigen Negative Erfahrungen mit (Weiter-)Bildung Negative Einstellungen zu Lehrpersonen/-organisationen Fremdheitserfahrung innerhalb der TeilnehmerInnengruppen Gesundheitliche Einschränkungen, die die Motivation beeinträchtigen

Quelle: MacKeracher et al. 2006; eigene Übersetzung und Zusammenfassung

Um die gleichzeitig zutreffenden Weiterbildungsbarrieren zu überwinden, sind damit nicht nur unterschiedliche Förderungsangebote notwendig, sondern Individuen müssen in die Lage versetzt werden, Aufgabenstellungen Schritt für Schritt über längere Zeiträume abzuarbeiten, um Zugang zu Weiterbildung zu erhalten. Lebensgeschichtlich können dabei jeweils unterschiedliche Motive im Vordergrund stehen, den „ersten“ bzw. „nächsten“ Schritt zu tun. Die Entwicklung von einer „weiterbildungsfernen“ zu einer „weiterbildungsaffinen“ Position vollzieht sich dabei über einen Mehrjahreszeitraum. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung kann dabei an unterschiedlichen Punkten ins Spiel kommen und eine im Zeitverlauf wechselnde

Funktion übernehmen: Zugleich ist nahezu auszuschließen, dass nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung – beim Fehlen von besonderen Angeboten und Aktivitäten aufsuchender Bildungsarbeit – Zielgruppen erreichen kann, deren Situation sich durch das Zutreffen mehrerer Bildungsbarrieren auszeichnet. Während Ansätze, die „(Weiter-)Bildung zu den Menschen“ zu bringen, eine lange Tradition haben und in ihrer Bedeutung – für sich genommen – unbestritten sind, führen insbesondere die als relativ hoch erscheinenden Kosten aufsuchender Bildungsarbeit zu deren zyklischem Rückbau (McGivney 2006).

Ein Ensemble von Weiterbildungsbarrieren zu beschreiben stellt eine Form dar, die typischen Weiterbildungsmöglichkeiten von Zielgruppen zu erläutern und die relative Rolle nachfrageorientierter Kofinanzierung darin zu verorten. Im nächsten Abschnitt schlage ich eine alternative Darstellungsform für die Gelegenheitsstrukturen zur Weiterbildung vor.

7 Gelegenheitsstrukturen im Lebensverlauf – die Doppelhelix als Metapher

Als Instrument, die Interaktion zwischen individueller Ebene, Strukturen und Institutionen darzustellen, wurde von Robert Merton (Merton 1996, S. 153 ff.) das Konzept der Gelegenheitsstruktur (*opportunity structure*) eingeführt. Unter Gelegenheitsstruktur verstehe ich – dem Gebrauch des Konzepts seit den frühen 1960er-Jahren folgend – die Wahlmöglichkeiten, die Individuen an einem spezifischen Platz im sozialen Raum vorfinden. Typischerweise lassen sich diese Orte im sozialen Raum durch Eigenschaften der Individuen wie Gender, Alter, Bildungsstand, Erwerbssituation, Erwerbseinkommen, Migrationshintergrund näher bestimmen. Individuen wählen aus einer Angebotspalette, die durch die strukturellen und institutionellen Strukturen einer Gesellschaft definiert wird: Zwar können Individuen aufgrund von Zufällen oder individuellen Ressourcen Wege einschlagen, die für sie nicht vorgezeichnet sind, als Gruppe betrachtet und im Durchschnitt sind Individuen aber durch die Angebote bestimmt, die die Gelegenheitsstruktur für sie bereithält. Gelegenheitsstrukturen bringen damit zum Ausdruck, dass Individuen überhaupt eine Wahl zwischen Alternativen haben, zugleich aber in ihrer Wahl typischerweise beschränkt sind. Individuelle Motive und strukturelle Möglichkeiten und Zwänge werden damit in einem Modell zusammengeführt (Hefler 2013, S. 176/177).

Gelegenheitsstrukturen für Weiterbildung repräsentieren damit die – von einer Position im sozialen Raum aus zugänglichen – Möglichkeiten, (1) an Weiterbildung teilzunehmen, (2) Lernprozesse unterschiedlicher Art erfolgreich für das Erreichen eigener Anliegen zu nutzen und (3) (mit hinreichender Wahrscheinlichkeit) an den verfügbaren (institutionalisierten) Gratifikationen für die Weiterbildungsteilnahme zu partizipieren.

Die *Gelegenheitsstruktur für Weiterbildung* setzt sich somit aus der Vielzahl von Elementen zusammen, die in den vorangegangenen Abschnitten bereits kursorisch gestreift worden sind, z. B. dem lokal verfügbaren Weiterbildungsangebot, der Qualität und Lernendenorientierung der Angebote, aber z. B. auch den kollektivvertraglich garantierten Berechtigungen und Ansprüchen, die aus einer erfolgreichen Beteiligung folgen. Jedes einzelne Element der Gelegenheitsstruktur ist in seiner Wirkung dabei von der Gesamtstruktur mitbestimmt. Ich schlage deshalb die Metapher der Doppelhelix vor (siehe Abbildung 1), um zu betonen, dass sich einzelne Elemente der Gelegenheitsstruktur – dank ihrer Eigenschaften und ihrer Position – wechselseitig „ein- und ausschalten“ können. Ein Element in der Struktur zu finden – z. B. ein nachfrageorientiertes Kofinanzierungsangebot – bedeutet noch nicht, dass dieses Element in der Gelegenheitsstruktur, so wie es sich für ein Individuum an einem Ort im sozialen Raum darstellt und Bedeutung erhält, tatsächlich die Struktur mitbestimmt. Jedes einzelne Element kann durch jedes andere – potenziell – außer Funktion gesetzt werden.

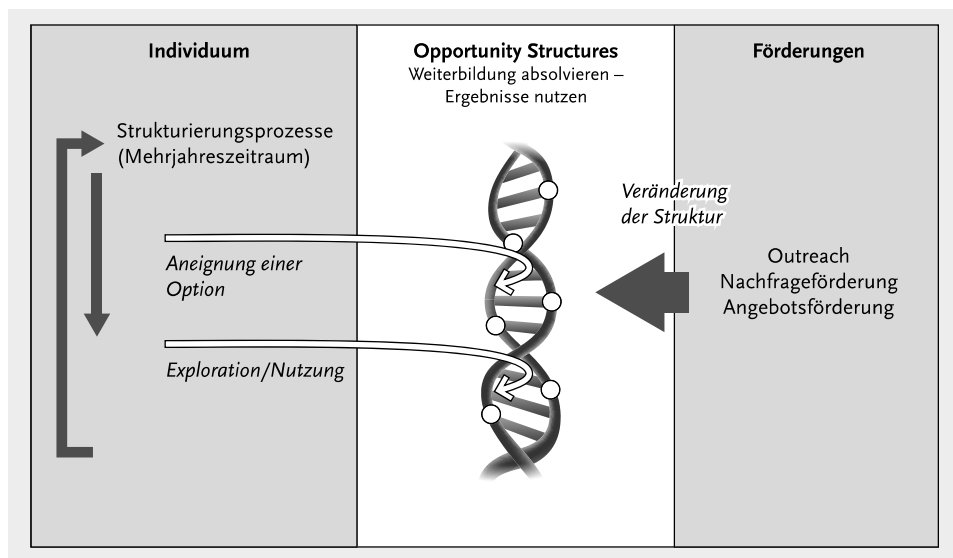


Abb. 1 Gelegenheitsstruktur für berufliche Weiterbildung als „Doppelhelix“

Quelle: Eigene Darstellung

Das in Abbildung 1 vorgeschlagene Denkmodell bringt die Argumente zusammen, die bislang diskutiert wurden. Auf der Seite des Individuums (linke Seite der Abbildung) betont es, dass Individuen selbst Entwicklungsprozesse durchlaufen, periodisch ihre Lebensstruktur mehr oder minder radikal verändern oder einen gefassten Plan umsetzen (Levinsons *structure changing* versus *structure building*). Die Dynamik ihres Entwicklungsprozesses bestimmt damit wesentlich mit, nach welchen Möglichkeiten sie an einem zufällig gewählten Beobachtungszeitpunkt Ausschau halten und welche Angebote ihrer Gelegenheitsstruktur für sie derzeit keine Relevanz besitzen. Die Mög-

lichkeiten, via Weiterbildung Ziele zu erreichen, können dabei über längere Zeiträume zwar bewusst sein, aber nicht handlungsleitend werden. Individuen kommen auf diese Möglichkeiten zurück, wenn es für sie sprichwörtlich „an der Zeit“ ist, aber nicht, weil sich zum Beispiel eine neue Möglichkeit – ein neues Förderungsangebot – aufgetan hat.

Von Interventionen in die Gelegenheitsstrukturen, wie sie zum Beispiel die Einführung nachfrageorientierter Kofinanzierungen darstellt, ist damit keine unmittelbare Wirkung – nach einem Aktion-Reaktions-Schema – zu erwarten. Zum Einführungszeitpunkt ist nur ein Teil der Angehörigen von Zielgruppen relevant – jene, die gerade bestimmte Strukturbildungsprozesse durchlaufen und für diese eine Weiterbildung in Erwägung ziehen. Nur wenn Förderungsangebote dauerhaft bestehen, die Möglichkeiten damit dauerhaft erweitern, werden sie im Zeitverlauf für größere Anteile der anvisierten Zielgruppe Relevanz erhalten.

Die individuell zu tragenden Teilnahmegebühren stellen ein Element der komplexen „Helix“ dar, das in unterschiedlicher Weise die *Gelegenheitsstruktur* beeinflusst, indem es z. B. die Weiterbildung für Personen mit geringem Einkommen unbezahlbar macht oder – bei Angeboten mit niedrigen oder keinen Teilnahmegebühren – die individuell zu tragenden Risiken senkt, weil zumindest keine hohen finanziellen Vorleistungen erbracht werden müssen.

Auf der Seite der Interventionen (linke Seite der Abbildung) wird betont, dass unterschiedliche Formen – Angebots- und Nachfrageförderung, Outreach-Aktivitäten – notwendig sind, um Gelegenheitsstrukturen für benachteiligte Personengruppen zu erweitern. Ob und in welchem Umfang dies gelingt, hängt naturgemäß maßgeblich von den Optionen ab, die Gelegenheitsstrukturen für Gruppen an bestimmten Orten im sozialen Raum überhaupt bereithalten. Strukturelle und institutionelle Zwänge können die Wirkung jeder denkbaren Form der Weiterbildungsförderung außer Kraft setzen: Häufig bedarf es völlig anderer Veränderungen, damit Zielgruppen – über individuelle Kraftakte hinaus – Weiterbildung überhaupt als Angebot dafür nutzen können, ihre eigene Anliegen zu verfolgen. Beispiele können das leicht verdeutlichen. Personen in einer akuten Lebenskrise benötigen psychosoziale Hilfe und die Zeit, sich zu erholen. Solange diese Angebote nicht verfügbar sind, besteht für sie keine Möglichkeit, Weiterbildung für ihre Zwecke zu nutzen. Individuen, die an ihrem Arbeitsplatz körperlich oder psychisch vollkommen erschöpft werden, können die Mehrheit aller beruflichen Weiterbildungen nicht nutzen, weil ihnen die Kraft für diese fehlt. Erst wenn sie an einen erträglichen Arbeitsplatz gewechselt haben – oder in einer Phase der Erwerbslosigkeit –, kann Weiterbildung – und damit ihre finanzielle Förderung – für sie ein Thema werden. Die relative Wirksamkeit jedes Instrumentes der Weiterbildungsförderung verändert sich damit durch die sich verbessernden oder verschlechternden anderen Bedingungen, die die Gelegenheitsstruktur für eine Zielgruppe bestimmen. Wirksamkeit ist keine feststehende Eigenschaft eines Instruments, sondern das Ergebnis des Kontextes, in dem ein Instrument – für eine bestimmte Zielgruppe – von Relevanz wird.

Im Zugang zur Weiterbildung benachteiligte Personen sehen sich einer *Gelegenheitsstruktur* gegenüber, die

- weniger und weniger attraktive Weiterbildungen anbietet
- seltener Angebote institutionell vorsieht
- geringere Erfolgsaussichten beinhaltet, via Weiterbildung gesetzte Ziele zu erreichen
- besonders hohe individuelle Anforderungen an eine erfolgreiche Beteiligung stellt
- besonders hohe Risiken aufweist, die mit der Weiterbildung verfolgten Ziele nicht zu erreichen.

In Strukturen, die bestimmte Gruppen gegenüber anderen stark benachteiligen, mit Hilfe von nachfrageorientierten Förderungsinstrumenten zu intervenieren, bleibt ein Unterfangen mit nur relativ begrenzten Erfolgsaussichten. Interventionen – genauso wie strukturelle oder institutionelle Veränderungen – *jenseits* der Weiterbildungsförderung im engeren Sinn können deutlich wirksamer sein als diese selbst. Diese wenig überraschende Feststellung schmälert die Bedeutung von Weiterbildungsförderung nicht, sondern hilft dabei, realistischere Vorannahmen zu treffen, was mit Interventionen – z. B. 1000 Euro mit 10 % Selbstbehalt für berufliche Weiterbildung – für bestimmte Zielgruppen erreicht werden kann.

8 Ausblick

Seit Konzepte der öffentlichen (Ko-)Finanzierung des lebenslangen Lernens diskutiert werden (Levin/Schütze 1983), wird auch die Notwendigkeit betont, Ansätze aufeinander abzustimmen, „Systeme zu bauen“ und Instrumente im Rahmen umfassender Lifelong Learning-Strategien auszurichten und aufeinander abzustimmen. Lebenslanges Lernen soll in dieser bereits früh formulierten Sicht (Coombs 1968) zu einem übergreifenden, Erst-, Weiter- und Hochschulbildung umfassenden System, einem Lifelong Learning System (Word Bank 2003, OECD 2007, Ure/Saar 2013) werden. Die nach Vorgabe der Europäischen Kommission EU-weit vorgelegten Strategien zum lebenslangen Lernen sind nur ein Ausdruck des anerkannten Bedarfs nach Koordination. Wirtschaftliche Effektivität und das Erreichen von Chancengleichheit wird systematischen Ansätzen, nicht dem individuellen Instrument zugetraut: Zugleich überwiegen in der Evaluation und Beurteilung gerade von Instrumenten der nachfrageorientierten Kofinanzierungsinstrumente Ansätze, die die Wirkung von Instrumenten isoliert zu betrachten versuchen (European Commission 2013) .

In meinem Beitrag habe ich zu argumentieren versucht, dass die Wirkung nachfrageorientierter Kofinanzierungsinstrumente nur im Kontext untersucht und beurteilt werden kann: Ihre Wirkung steht und fällt mit der Palette unterschiedlicher Angebote und deren wechselseitiger Abstimmung. Unterschiedliche Strukturen und Institutionen, die die Gelegenheitsstruktur für bestimmte Gruppen begrenzen, müssen gleich-

zeitig und in abgestimmter Weise verändert werden. Zugleich erfordert eine Reflexion darauf, dass Individuen nicht grundsätzlich, sondern zu bestimmten Zeitpunkten für (umfassendere) Weiterbildungsschritte zu gewinnen sind, Förderungsstrategien, die ebenfalls lebensphasenbegleitend sind und nicht davon ausgehen, dass eine Förderung umgehend zur Weiterbildungsteilnahme großer Anteile der anvisierten Zielgruppen führt.

Übersichten zu Teilnahmebarrieren und ihre Bedeutung für unterschiedliche Zielgruppen helfen zu verstehen, was neben Kofinanzierungsangeboten noch gegeben sein muss, damit für Benachteiligte eine Beteiligung notwendig ist. Als Strategie bietet sich an, Barrieren in Aufgabenstellungen zu übersetzen, die erfüllt sein müssen, damit berufliche Weiterbildung für Individuen an einem bestimmten Platz im gesellschaftlichen Raum möglich und wünschenswert wird (Fleischer et al. 2010). In einem weiteren Schritt kann sondiert werden, welche Angebote – von welchen Organisationen bzw. institutionellen Feldern – bereits gesetzt werden, um die typischen Aufgabenstellungen zu beantworten, welche Lücken im Angebot bestehen und wie die Angebote aufeinander bezogen werden können.

Die Anerkennung der wechselseitigen Abhängigkeit von Formen, Weiterbildung zu fördern, hilft, falsche Gegensätze (à la Angebots- versus Nachfrageförderung) zu überwinden und die relative, im Zusammenspiel entfaltete Bedeutung der Förderungsformen zu betonen.

Angebotsförderung: Die Sicherstellung zugänglicher und zielführender Angebote – in Form öffentlicher Nachfrageförderung – ist unerlässlich: Der Markt bietet das, was Gruppen benötigen, die kaum an Weiterbildung teilnehmen, typischerweise nicht an; nur durch die direkte Förderung des Angebots können somit Lücken – zum Beispiel im Bereich der Grundbildung – geschlossen werden.

Aufsuchende Bildungsarbeit/Outreach-Aktivitäten: Gruppen, die kaum an Weiterbildung teilnehmen, brauchen Wege, auf denen sie die Möglichkeiten der Weiterbildung für sich entdecken können: Weil sie selbst wenig Grund haben, nach Weiterbildung (oder ihrer Förderung) zu suchen, muss die Weiterbildung sprichwörtlich zu ihnen kommen, und zwar auf Wegen, die mit ihrer Identität und Lebenssituation vereinbar sind. Individuen müssen Räume zur Beteiligung erhalten, in denen sie ihre persönliche Lust zu lernen (wieder-)entdecken und ausprobieren können. Karriere- und Bildungsberatung, aufsuchende Bildungsarbeit bzw. *outreach work* ist damit für Gruppen, die selten an Weiterbildung teilnehmen, unerlässlich.

Nachfrageförderung: Nachfrageorientierte Förderung ermöglicht insbesondere das individuelle Arrangieren von Bildungswegen, die für Einzelne zielführend sind, nicht aber für größere Gruppen. Gerade für Personen, denen wenig zugetraut wird, sind Förderungen unersetzlich, bei denen sie selbst über die Richtung ihres Bildungunternehmens entscheiden. Kofinanzierungsangebote reichen oft nicht aus, um Bildungsmotivation zu erzeugen: Für Benachteiligte, die sich bereits auf den Weg gemacht haben, erlauben sie aber, ihre Bildungspläne umzusetzen.

Materielle und psychosoziale Grundversorgung: Viele Individuen, die unter eine der großen Zielgruppen der Weiterbildungsförderungen fallen („Formal Geringqualifizierte“, „Personen in Elternkarenz“, „Langzeitbeschäftigungslose“ usw.), sind von Problemen betroffen, für deren Bewältigung sie Unterstützung brauchen. Kooperative Netzwerke von Organisationen, die Rat und Hilfe anbieten, bilden das Rückgrat jeder Erfolg versprechenden Förderungspolitik, die benachteiligte Personengruppen einbeziehen will. Kooperation zwischen Hilfe gewährenden Organisationen und die öffentliche Finanzierung ihrer Tätigkeit stellen damit einen kaum zu unterschätzenden Faktor in der Weiterbildungsförderung dar (Fleischer et al. 2010).

Das Zusammenspiel der skizzierten Angebote diskutiere ich im Beitrag „Formal Geringqualifizierte erreichen lernen“ in diesem Band. Die Frage, ob 1.000 Euro Kofinanzierung bei 10 % Selbstbehalt hinreichen, die Teilnahmequote einer Zielgruppe zu verdreifachen, kann – vor dem Hintergrund meiner Argumentation – nur neu gestellt werden. Wir brauchen eine weitaus genauere Vorstellung, welche Entwicklungsschritte – welche Weiterbildungen – wir für die Mitglieder der Zielgruppe ermöglichen wollen. Wir müssen erheben, was die Gelegenheitsstruktur einer Zielgruppe bestimmt, sie erweitert und begrenzt. Wir müssen anerkennen, dass Weiterbildungskosten nur eine Barriere unter vielen darstellen. Und wir müssen uns von der Illusion verabschieden, dass sich mit „viel Geld“ alles „wie von selbst“ erledigt und „rasch“ – den Bedürfnissen politischer Konjunkturen gemäß – erledigen lässt.

Literatur

- Aslanian, C. B./Brickell, H. M. (1980):** Americans in Transition – Life Changes as Reasons for Adult Learning. New York.
- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2004):** Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen. Münster.
- Bound, J./Turner, S. (2002):** Going to War and Going to College: Did World War II and the G.I. Bill Increase Educational Attainment for Returning Veterans? *Journal of Labor Economics*, Vol. 20 (4), October, S. 784–815.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (2009a):** Individual learning accounts. Luxembourg.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (2009b):** Using tax incentives to promote education and training. Luxembourg.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (2012):** Loans for vocational education and training in Europe. Luxembourg.
- Coombs, P. H. (1968):** The world educational crisis: a systems analysis. Oxford.
- Courtney, S. (1992):** Why Adults Learn – Towards a Theory of Participation in Adult Education. London.

- Cross, P. K. (1992):** Adults as Learners – Increasing Participation and Facilitating Learning. San Francisco.
- Dobbin, F./Simmons, B./Garrett, G. (2007):** The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33, S. 449–472.
- Elman, C./O’Rand, A. M. (2007):** The effects of social origins, life events, and institutional sorting on adults’ school transitions. *Social Science Research*, 36, S. 1276–1299.
- Erikson, E. H. (1983):** Identität und Lebenszyklus. Frankfurt/Main.
- European Commission (2013):** Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations – A Practical Guidance for ESF Managing Authorities. Luxembourg.
- Eurostat (Sadiq Kwesi BOATENG) (2009):** Significant country differences in adult learning. *Statistics in Focus*. Eurostat.
- Falch, T./Oosterbeek, H. (2011).** Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training. EENEE Analytical Report No. 10 – Prepared for the European Commission. Brussels.
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2010):** Wissensempowerment – Förderung der beruflichen Weiterbildungskompetenz und Weiterbildungsmotivation von bildungsfernen Personengruppen in Wien – Studie im Auftrage der MA 27 (EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung) der Stadt Wien. Langfassung und Projektdokumentation. Wien.
- Hefler, G. (2013):** Taking steps – Formal adult education in private and organisational life. Wien.
- Hefler, G./Markowitsch, J. (2008):** Do Training Prices Matter? – Analysing the influence of national training markets on the training performance of enterprises in seven European countries. In: Markowitsch, J./Hefler, G. (Hg.): *Enterprise Training in Europe – Comparative Studies on Cultures, Markets and Public Support Initiatives*. Vienna, S. 162–175.
- Hefler, G./Markowitsch, J. (2012):** Bridging Institutional Divides: Linking education, careers and work in “organizational space” and “skill space” dominated employment systems. In Brooks, R./Fuller, A./Waters, J. (Hg.): *Changing Spaces of Education – New Perspectives on the Nature of Learning*. London, S. 160–181.
- Kuwan, H./Seidel, S. (2011):** Weiterbildungsbarrieren und Teilnahmemotive. In: Rosenblatt, B. v./Bilger, F. (Hg.): *Weiterbildungsbeteiligung 2010 – Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES*. Bielefeld, S. 159–172.
- Levin, H. M./Schütze, H. G. (1983).** Financing recurrent education: strategies for increasing employment job opportunities and productivity. Beverly Hills/London.
- Levinson, D./Darrow, C. N./Klein, E. B./Levinson, Maria H./McKee, B. (1978):** The Seasons of a Man’s Life. New York.
- Levinson, D. J. (1980).** Toward a Conception of the Adult Life course. In: Smelser, N. J./Erikson, E. H. (Hg.): *Themes of work and love in adulthood*. Cambridge, Mass., S. 265–290.
- Levinson, D. J./Levinson, J. (1996):** The seasons of a woman's life – A fascinating exploration of the events, thoughts, and life experiences that all women share. New York.

- Luo, X. (2002):** From technical skills to personal development: employee training in U.S. organizations in the twentieth century. In: Sahlin-Andersson, K./Engwall, L. (Hg.): The expansion of management knowledge: carriers, flows, and sources. Stanford, Calif. [Great Britain], S. 195–211.
- MacKeracher, D./Suart, T./Potter, J. (2006):** Barriers to Participation in Adult Learning – State of the field report: University of New Brunswick.
- Mahoney, J./Thelen, K. (2010):** A Theory of Gradual Institutional Change. In Mahoney, J./Thelen, K. (Hg.): Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power in historical institutionalism. New York, S. 1–37.
- Markowitsch, J./Hefler, G./Rammel, S./Ringler, P. (2013):** Nobody’s darling – Dynamics and inertia of formal adult education in Austria. In: Saar, E./Ure, O. B./Roosalu, T. (Hg.): Lifelong Learning in Europe: National Patterns and Challenges. Cheltenham, S. 232–257.
- McGivney, V. (1990):** Education’s for other people: access to education for non-participant adults: a research report. Leicester.
- McGivney, V. (2006):** Attracting new groups into learning: Lessons from research in England. In: Chapman, J./Cartwright, P./McGilp, E. J. (Hg.): Lifelong Learning, participation and equity (Vol. 5). Dordrecht, S. 79–91.
- Merton, R. (1996):** On Social Structure and Science. Chicago.
- OECD (1973):** Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning. Paris.
- OECD (2000):** Where are the resources for lifelong learning? Paris.
- OECD (2004):** Co-financing lifelong learning: towards a systematic approach. Paris.
- OECD (2005):** Promoting adult learning. Paris.
- OECD (2007):** Qualifications Systems – Bridges to Lifelong Learning. Paris.
- Oosterbeek, H./Patrinós, H. A. (2009):** Financing lifelong learning. Empirical Research in Vocational Education and Training 1, S. 19–37.
- Rubenson, K. (2011):** Barriers to Participation in Adult Education. In: Rubenson, K. (Hg.): Adult learning and education. London, S. 216–221.
- Rubenson, K./Desjardins, R. (2009):** The Impact of Welfare State Regimes on Barriers to Participation in Adult Education: A Bounded Agency Model. Adult Education Quarterly, 59, S. 187–207.
- Saar, E./Ure, O. B. (2013):** Lifelong learning systems: overview and extension of different typologies. In Saar, E./Ure, E. B./Holford, J. (Hg.): Lifelong Learning in Europe: National Patterns and Challenges. Cheltenham.
- Saar, E./Ure, O. B. (2013, im Erscheinen):** Lifelong learning systems: overview and extension of different typologies. In: Saar, E./Ure, O. B./Roosalu, T. (Hrsg.): Lifelong Learning in Europe: National Patterns and Challenges. Cheltenham.
- Schiersmann, Christiane. (2006).** Profile lebenslangen Lernens – Weiterbildungserfahrungen und Lernbereitschaft der Erwerbsbevölkerung. Bielefeld.
- Schiersmann, C. (2007):** Berufliche Weiterbildung. Wiesbaden.
- Schuetze, H. G. (2007):** Individual Learning Accounts and other models of financing lifelong learning. International Journal of Lifelong Education, 26 (1), S. 5–23.
- Schuetze, H. G. (2009):** Financing lifelong learning. In: Jarvis, P. (Hg.): The Routledge international handbook of lifelong learning. London, S. 375–389.

- Schultz, T. (1961):** Investment in human capital, *American Economic Review*, Vol. 51, 1, S.1–17.
- Settersten, R. A. JR./Lovegreen, L. D. (1998):** Educational Experiences Throughout Adult Life: New Hopes or No Hope for Life-Course Flexibility? *Research on Aging*, 20 (4), S. 506–538.
- Siara, C. (1986):** Untypische Statuspassagen: Bildungs- und Berufsfindungsprozesse im 2. Bildungsweg. Frankfurt/Main [u. a.].
- Statistik Austria (2009):** Erwachsenenbildung – Ergebnisse des Adult Education Survey (AES). Wien.
- Thompson, P. R. (1989):** *The nature of work: an introduction to debates on the labour process* (2nd ed.). Basingstoke.
- Velben, T. (1898):** *The theory of the leisure class: an economic study of institutions*. New York.
- World Bank (2003):** *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy – Challenges for Developing Countries*. The World Bank Report. Washington.

Teil II Mobilisierung von weniger weiterbildungsaktiven Beschäftigten und Betrieben durch Weiterbildungsgutscheine

Zugänge und subjektive Wege zu öffentlichen Förderprogrammen – oder: „Von der Suche nach der helfenden Hand“

Effekte des Bildungsschecks NRW bezüglich der Erreichbarkeit von Beschäftigten

ALLA KOVAL/KEVIN FOLGER

„Das ist so, als ob man helfen möchte, aber nicht die Hand reicht, sondern die Hand versteckt, und man muss sich die Hand selber suchen. So, finde ich, ist das so ein bisschen mit dem Bildungsscheck gemacht“ (Karina, 23 Jahre).

1 Einleitung

Das Förderinstrument Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen (NRW) wurde mit Beginn des Jahres 2006 durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen aufgelegt und stellt einen Teil des arbeitspolitischen Rahmenkonzepts zur Entwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen dar (vgl. Loß u. a. 2009). Der Bildungsscheck NRW als Instrument einer nachfrageorientierten Förderung gehört zu den deutlich größten Programmen auf Länderebene (vgl. Haberzeth/Kulmus in diesem Band). Im Zeitraum 2006 bis 2012 wurden landesweit 332.991 Bildungsschecks bewilligt. Das Gesamtfinanzvolumen beläuft sich im selben Zeitraum auf rund 110 Mio. Euro (ebd.; auch Muth 2011, S. 10).

Der Bildungsscheck NRW ist ein Weiterbildungsgutschein: Beschäftigte und Unternehmen sollen durch einen Bildungsscheck in die Lage versetzt werden, gemäß ihrem Bedarf Weiterbildungsangebote nachzufragen und (teil-)zufinanzieren (vgl. Haber-

zeth/Kulmus in diesem Band). Das Gutscheinmodell beinhaltet idealtypisch u. a. Zielsetzungen wie die Stärkung der Nachfrageseite durch die Förderung von Eigenverantwortlichkeit oder die Bestimmung des Weiterbildungsbedarfs durch relativ große Freiheiten in der Wahl von Bildungsangeboten sowie sozialpolitische Zielsetzungen wie die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung und den Abbau von Bildungsbenachteiligung (vgl. Käpplinger in diesem Band).

Eines der Ziele des Förderprogramms Bildungsscheck NRW ist der Abbau von Beteiligungsdisparitäten im Bereich der beruflich-betrieblichen Weiterbildung (vgl. Muth/Völzke in diesem Band; auch SALSS 2008, S. 20 ff.). Laut den Veränderungen der Durchführungsbestimmungen des Förderprogramms von 2009 können Beschäftigte der „besonderen Beschäftigtengruppen“¹ jährlich einen Bildungsscheck im individuellen Zugang und zusätzlich einen Bildungsscheck im betrieblichen Zugang erhalten. Beschäftigte, die dieser Gruppe nicht angehören, erhalten nur dann einen Bildungsscheck, wenn sie im laufenden und im vorausgehenden Kalenderjahr keine berufliche Weiterbildung absolviert haben.² Programmatisch bedeutsam ist, dass mit den besonderen Beschäftigtengruppen grundsätzlich diejenigen erreicht werden sollten, die als Weiterbildungungewohnte in den definierten Zeiträumen an keiner Weiterbildung teilgenommen haben.

In unserem Beitrag betrachten wir das Förderprogramm Bildungsscheck NRW als Bestandteil einer „Opportunity Structure“ für Lernen und Weiterbildung (Hefler u. a. in diesem Band). Es soll für Individuen die potenzielle Chancenstruktur für Weiterbildungsbeteiligung verbessern, indem es durch die (Mit-)Finanzierung eines Kursangebots den Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten erleichtert. „Erst wenn der/die Einzelne diese Möglichkeit als vorstellbare Option für sich interpretiert, wird dieses Angebot zu einer objektiven Handlungsmöglichkeit“ (Holzer 2004, S. 171). Es stellt sich die zentrale Frage, wie eine potenzielle Chancenstruktur zu einer objektiven Handlungsmöglichkeit wird. Oder mit anderen Worten: Wie gestalten sich die Zugänge und subjektiven Wege zum Förderprogramm Bildungsscheck NRW und welche Effekte lassen sich dabei auf die Erreichbarkeit von potenziellen Nachfragenden feststellen?

In der Begrifflichkeit der Gutscheitheorie ausgedrückt, nehmen wir in diesem Artikel die „informationsbezogene Stellschraube“ (Käpplinger in diesem Band) in den Fokus. Es handelt sich dabei um eine der vier zentralen Parameter von Gutscheinprogrammen, durch die Förderprogramme gesteuert und modifiziert werden können. Kernintention ist, die Wirkungen informationsbezogener Gestaltungsaspekte auf die Zugänge und subjektiven Wege zu Förderprogrammen zu untersuchen.

-
- 1 Bei diesen Beschäftigten handelt es sich um Personen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, länger als vier Jahre nicht mehr im erlernten Beruf tätig sind, Beschäftigte ab 50 Jahren, befristet Beschäftigte oder um Zeitarbeitnehmer.
 - 2 Aufgrund der Tatsache, dass das Förderprogramm eine immer stärker werdende Fokussierung auf besondere Beschäftigtengruppen legt und diese trotzdem nicht in einem erwünschten Maße erreicht, zeigten auch die Programmverantwortlichen ein Interesse an diesbezüglichen Ergebnissen aus den Analysen im Effekte-Projekt.

Die Bearbeitung dieser Frage erfolgt mittels einer Triangulation der Auswertungsergebnisse von zwei Erhebungen: zum einen von einer qualitativen Studie, welche auf fokussierten, biografisch-narrativ angelegten Interviews mit sog. gering qualifizierten Beschäftigten basiert, bei denen die durch den Bildungsscheck NRW geförderte Weiterbildung mindestens vor einem Jahr abgeschlossen wurde. Zum anderen ist es eine quantitative Befragung *aller* Beschäftigten, die in den Beratungsstellen einen Bildungsscheck im Zeitraum Oktober bis Dezember 2012 erhalten haben. Hierzu ergänzend werden die Ergebnisse unserer Expertengespräche mit Programmverantwortlichen, die Ergebnisse einer Befragung durch die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) (Muth 2008) sowie Auswertungen von Monitoringdaten (Muth 2011) herangezogen.

Im Abschnitt 2 wird unser Untersuchungssample dargestellt. Abschnitt 3 beleuchtet die Bildungshintergründe von Nachfragenden des Bildungsschecks NRW und geht auf die Definitionsunschärfe des Begriffs „gering qualifiziert“ ein. Im Abschnitt 4 beleuchten wir die zentrale Frage unseres Artikels: Was sind die Zugänge und subjektiven Wege der befragten Beschäftigten zum Förderprogramm Bildungsscheck NRW. Zusätzlich gehen wir der Frage möglicher Barrieren im Zugang zu diesem Förderprogramm nach. Den Abschluss bildet eine Diskussion der Ergebnisse.

2 Datenbasis

Für die *qualitative Studie* wurden insgesamt 1.100 Nutzer/innen des Bildungsschecks NRW angeschrieben.³ Dabei wurde auf Monitoringdaten zurückgegriffen, die im Beratungsprozess generiert wurden.⁴ Die ausschlaggebenden Kriterien, anhand derer die Auswahl der Gesprächspartner/innen erfolgte, waren zum einen das Merkmal „ohne abgeschlossene Ausbildung“ und zum anderen „länger als vier Jahre nicht mehr im erlernten Beruf tätig“. Bei der Bildung der Stichprobe wurde zudem die Postleitzahl berücksichtigt, um flächendeckend eine gleichgewichtige Streuung zu erzielen.

Die qualitative Studie basiert auf der Auswertung von 29 problemzentrierten, biografisch-narrativ angelegten Interviews (Schütze 1987; Witzel 2000) mit sog. formal gering qualifizierten Beschäftigten, die die Förderung durch den Bildungsscheck NRW für berufliche Weiterbildung in Anspruch genommen und die Weiterbildung bereits absolviert haben. 22 persönliche Interviews fanden an einem neutralen Ort statt – in einem Café mit Bewirtung – und dauerten zwischen 30 und 60 Minuten; sieben Interviews wurden telefonisch geführt. Zu unserem Sample gehören 16 Frauen und 13 Männer im Alter zwischen 20 und 51 Jahren. Zum Interviewzeitpunkt war die Weiterbildung mindestens seit einem Jahr abgeschlossen.

3 Die Befragung wurde möglich durch ein Anschreiben der Nutzer/innen durch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) und die über einen Adressfilter durch die G.I.B. NRW direkt angeschriebenen Schecknutzer/innen.

4 Für die Erfassung von Daten, die im Beratungsprotokoll und im ausgegebenen Bildungsscheck festgehalten werden, sind beim Förderinstrument Bildungsscheck NRW Beratungsstellen zuständig (vgl. SALSS 2008, S. 34 f.).

Für *die quantitative Studie* wurden 6.000 Fragebogen an 195 Beratungsstellen des Bildungsschecks NRW verschickt. Die Fragebogen wurden von Beschäftigten ausgefüllt, die in den Beratungsstellen im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2012 einen Bildungsscheck erhalten haben.⁵ Es wurden insgesamt 1.179 ausgefüllte Fragebogen in die Auswertung einbezogen. Damit weist unsere quantitative Studie eine Rücklaufquote von 19,65 % auf.

Das Alter unserer Befragten liegt zwischen 19 und 69 Jahren, das Durchschnittsalter beträgt 40 Jahre. Die Geschlechterverteilung in unserem Sample sieht wie folgt aus: 73,1 % der Befragten sind weiblich, 26,9 % sind männlich. Auf die Frage, zum wievielten Mal ein Bildungsscheck NRW beantragt wurde, gaben 71,6 % der Befragten (n=844) an, dass sie den Bildungsscheck NRW zum ersten Mal beantragen; bei 16,3 % der Befragten (n = 192) handelte es sich um einen zweiten Bildungsscheck; 3,6 % (n=47) gaben an, bereits zwei oder mehr Bildungsschecks erhalten zu haben.

3 Zur Besonderheit der Bildungshintergründe

In einer Vielzahl von Studien wird immer wieder belegt, dass die Weiterbildungsteilnahme deutlich mit soziodemografischen Faktoren gekoppelt ist. So zeigt sich eine starke Unterrepräsentanz von Personen ohne Schulabschluss bzw. mit Hauptschulabschluss, von älteren Beschäftigten und von Personen mit Migrationshintergrund. Außerdem weisen Beschäftigte an sog. einfachen Arbeitsplätzen sowie Frauen in der beruflichen Weiterbildung eine leichte Unterrepräsentanz auf, die stark von Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeitmodell abhängt. Der Bildungshintergrund (Schul- bzw. Berufsabschluss) wird jedoch als eine der wichtigsten sozialen Determinanten für das Weiterbildungsverhalten herausgestellt (vgl. Bender u. a. 2010; Beicht u. a. 2004; Rosenbrandt/Bilger 2008; Seidel/Hartmann 2011; Enders/Reichart 2010; siehe Überblick in Käßlinger u. a. 2013).

In diesem Kapitel beleuchten wir die Bildungshintergründe der Nutzer/innen des Bildungsschecks NRW. Da der Begriff des „Geringqualifizierten“ weder einheitlich definiert noch gesetzlich geregelt ist (vgl. Käßlinger u. a. 2013, S. 31), wird im darauffolgenden Abschnitt Bezug auf wissenschaftliche und arbeitsmarktpolitische Definitionen der sog. formal Geringqualifizierten genommen.

Qualitatives Sample

16 der 29 befragten Personen haben das Abitur erworben, wovon sechs die allgemeine Hochschulreife im Ausland erlangt haben. Fünf Befragte haben das Fachabitur er-

5 Für das Verteilen der Fragebogen danken wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Beratungsstellen des Bildungsschecks NRW. Die Aufgabe der Beratungsstellen ist es, interessierte Beschäftigte und Betriebe über das Instrument zu informieren, im Hinblick auf sinnvolle Weiterbildungsaktivitäten zu beraten und die Weiterbildungsschecks auszugeben. Während der Beratung werden Themen und Inhalte der Weiterbildung, der Weiterbildungsanbieter und die Maßnahme festgelegt und im Bildungsscheck fixiert (vgl. SALSS 2008, S. 34 f.).

folgreich abschließen können, wovon eine Person diesen Abschluss im Ausland erworben hat. Weitere fünf Interviewpartner/innen haben die mittlere Reife bzw. einen Realschulabschluss, wovon zwei Personen diesen Abschluss im Ausland erworben haben. Lediglich drei Befragte haben einen Hauptschulabschluss. Dabei sollte erwähnt werden, dass alle von den Befragten im Ausland erworbenen Schulabschlüsse in Deutschland keine Gültigkeit besitzen.

Tab. 1 Schul- und Berufsabschlüsse des qualitativen Samples

Schulabschluss	Anzahl
Abitur	16 (davon 6 im Ausland erworben)
Fachabitur	5 (davon 1 im Ausland erworben)
Mittlere Reife/Realschulabschluss	5 (davon 2 im Ausland erworben)
Hauptschul-/Volksschulabschluss	3
Berufsabschluss	Anzahl
Kein Berufsabschluss	20
Betriebliche Berufsausbildung (Lehre)	8 (zwei Ausbildungen sind in Deutschland nicht anerkannt)
Fachhochschule, Universität (Studium)	1

Quelle: Eigene Untersuchung

Bei der Betrachtung der Berufsabschlüsse der nach dem Kriterium „ohne abgeschlossene Ausbildung“ angeschriebenen Beschäftigten fällt zunächst auf, dass es sich hierbei u. a. um Beschäftigte mit einem Berufsausbildungs- oder gar mit einem Studienabschluss handelt (vgl. Tabelle 1). Diese auf den ersten Blick sehr irritierende Tatsache erklärt sich dadurch, dass die Programmverantwortlichen in der Datenerfassung den Begriff „ohne abgeschlossene Ausbildung“ synonym mit dem Begriff „besondere Beschäftigtengruppen“ verwenden. Der Bildungsscheck NRW lehnt sich dabei an die Definition der Agentur für Arbeit an (vgl. Glossar der Bundesagentur für Arbeit 2011).

Zu der besonderen Beschäftigtengruppe zählen Beschäftigte, die seit mehr als vier Jahren nicht mehr in ihrem erlernten Beruf arbeiten, keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, befristet beschäftigt sind, als Zeitarbeitsbeschäftigte arbeiten oder älter als 50 Jahre sind sowie Berufsrückkehrende (vgl. Muth 2008, S. 29; Käßlinger/Stanik in diesem Band). Ob eine Person zur besonderen Beschäftigtengruppe gehört, wird im Beratungsprozess festgesetzt: Hierfür fragt der Beratende u. a. nach den oben aufgeführten Kriterien und ordnet so die zu beratende Person ggf. der besonderen Beschäftigtengruppe zu (vgl. Muth 2008, S. 12).

In Bezug auf die Merkmale der besonderen Beschäftigtengruppe verfügten in unserer qualitativen Studie 20 Befragte über keinen oder keinen in Deutschland anerkannten Berufsabschluss. Bei neun Interviewten handelt es sich um Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder sogar mit einem Studienabschluss, die jedoch entweder berufsunfähig waren, eine sehr lange Elternzeit hatten oder länger als vier Jahre nicht im erlernten Beruf tätig waren.

Quantitative Untersuchung

Hinsichtlich des Schulabschlusses stellt die größte Gruppe der Bildungsschecknachfrager Personen mit Abitur (36,1%; n=426) und mit Fachoberschulreife (32,6%; n=384) dar. Die Bildungsschecknachfrager, die keinen Schulabschluss haben (0,8%; n=10) und Hauptschulabsolvent/innen (7,2%; n=85) sind mit einem geringen Anteil in unserem Sample vertreten.

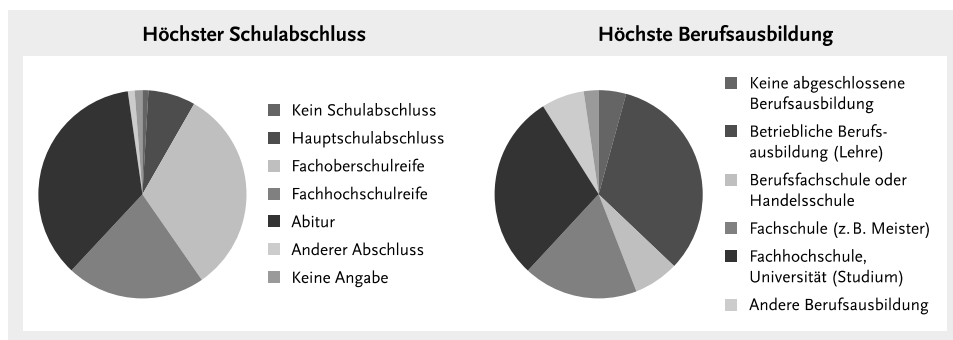


Abb. 1 Schul- und Berufsabschlüsse des quantitativen Samples

Quelle: Eigene Untersuchung

Auch hinsichtlich der Berufsabschlüsse ist deutlich, dass die Bildungsschecknachfrager ohne abgeschlossene Berufsausbildung einen geringen Anteil an der Grundgesamtheit darstellen (4,2%; n = 51). Die größte Gruppe bilden die Bildungsschecknachfrager mit einer betrieblichen Ausbildung (32,6%; n = 384), gefolgt von Fachhochschul- bzw. Universitätsabsolvent/innen (28,6%; n = 337).

Tab. 2 Höchste Schulabschlüsse des qualitativen Samples

Höchster Schulabschluss der Bildungsschecknutzer/innen ohne abgeschlossene Ausbildung	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozente
Kein Schulabschluss	6	0,5 %	11,5 %
Hauptschulabschluss	9	0,7 %	17,3 %
Fachoberschulreife	15	1,2 %	28,8 %
Fachhochschulreife	3	0,2 %	5,8 %
Abitur	18	1,4 %	34,6 %
Keine Angabe	1	0,1 %	1,9 %
Gesamt	52	4,2 %	100,0 %

Quelle: Eigene Untersuchung

Nach dem Adult Education Survey (AES)⁶ 2010 werden sog. Geringqualifizierte definiert als Personen „ohne jeglichen Berufsabschluss, die die Schule mit einem Hauptschulabschluss oder auch ohne Abschluss verlassen haben und sich nicht in einer beruflichen Ausbildung befinden“ (Seidel/Hartmann 2011, S. 85).

Interessant ist, dass der Großteil der insgesamt wenigen Beschäftigten, die angegeben hatten, keinen abgeschlossenen Schulabschluss zu haben, das Abitur (1,4 %; n = 18) oder die Fachoberschulreife (1,2 %; n = 15) erworben hatten. Nach der Definition des AES ist der Anteil der sog. Geringqualifizierten in der quantitativen Befragung 1,2 % (vgl. Tabelle 2).⁷

Monitoringdaten des Förderinstruments Bildungsscheck NRW für den Zeitraum 2006 bis Mitte 2010

Die größte Gruppe hinsichtlich des Berufsabschlusses⁸ bilden Schecknutzer/innen mit betrieblicher oder außerbetrieblicher Berufsausbildung, gefolgt von der Gruppe der Schecknutzer/innen mit dem Abschluss einer Berufsfachschule oder Fachschule.

Tab. 3 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im individuellen Zugang nach Berufsabschluss von 2006 bis 2009

Berufsabschluss	Anteil in %
Betriebliche oder außerbetriebliche Berufsausbildung (Lehre)	41,4 %
Berufsfachschule oder Fachschule (auch Meister)	25,4 %
Universität (auch Abschluss Master)	13,5 %
Fachhochschule (auch Abschluss Bachelor)	12,4 %
Sonstiges	4,5 %
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	2,8 %

Quelle: Muth 2011, S. 22; eigene Darstellung

Wie den Tabellen 2 und 3 zu entnehmen ist, stellen Beschäftigte ohne abgeschlossene Ausbildung einen geringen Anteil an der Grundgesamtheit der Bildungsschecknutzer/innen dar. Ein im Monitoringbericht (Muth 2011) vorgenommener Vergleich mit den Daten des Berichtssystems Weiterbildung 2007 und der Beschäftigungsstatistiken

6 Beim Adult Education Survey handelt es sich um eine Erhebung zur Erwachsenenbildung, die Teil der EU-Statistiken über lebenslanges Lernen ist. Das Survey umfasst Fragen zur Bildungsbeteiligung und zu Aktivitäten des formalen, non-formalen und informellen lebenslangen Lernens, vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/adult_education_survey; letzter Zugriff am 29.04.2013.

7 In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Begriff „Geringqualifizierte“ weder einheitlich definiert noch gesetzlich geregelt ist (vgl. Käpplinger u. a. 2013, S. 40). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – das an die Bundesagentur für Arbeit angegliedert ist – definiert Geringqualifizierte als diejenigen, „die weder eine betriebliche Berufsausbildung noch eine Ausbildung an einer berufsbildenden Schule oder Hochschule abgeschlossen haben“. Das Statistische Bundesamt fasst den Begriff noch mal ein wenig weiter. Unter gering qualifizierte Personen fallen demnach Personen, die über keinen allgemeinen und keinen beruflichen Abschluss verfügen sowie Personen, die höchstens mittlere Reife oder einen gleichwertigen Abschluss haben (vgl. Schmidt 2010, S. 540). Im Monitoring des Bildungsschecks wird bewusst auf die Kategorie „gering qualifiziert“ verzichtet; im Fokus ist vielmehr die Kategorie „Weiterbildungsungewohnt“, worunter ein Zeitraum gefasst ist, innerhalb dessen Beschäftigte nicht an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben.

8 Schulabschlüsse wurden nicht erfasst.

der Bundesagentur für Arbeit zeigt, dass die Gruppe der sog. Geringqualifizierten mit dem Bildungsscheck nur unterproportional erreicht wurde. Ein weiterer Vergleich mit den Daten des Berichtssystems Weiterbildung 2007 zeigt, dass die unterproportionale Beteiligung jedoch kein Spezifikum des Förderinstruments Bildungsscheck NRW darstellt, sondern zum Teil ein allgemeines Phänomen im Bereich der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten widerspiegelt (vgl. Muth 2011, S. 22).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich bei den meisten Nutzer/innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung in unserer Untersuchung (vgl. Tabellen 1 und 2) um Beschäftigte handelt, die ein relativ hohes Maß an Bildung mitbringen – um (Fach-)Abiturienten.

4 Zugänge und subjektive Wege zum Förderprogramm

Das Thema Teilnahme an Weiterbildung steht in der jüngsten Zeit im Zentrum des fachwissenschaftlichen Interesses. Es gibt eine Reihe quantitativ angelegter Studien, welche empirisch fundierte Anhaltspunkte zu der Frage liefern, welche Faktoren eine Weiterbildungsteilnahme erschweren oder begünstigen (vgl. Beicht u. a. 2004; Schiersmann 2006; Fertig/Huber 2010; Baethge/Baethge-Kinsky 2004; Kuwan/Seidel 2011). Darüber hinaus gibt es Studien, die sich der Entwicklung theoretischer Erklärungsansätze des Phänomens der (Nicht-)Teilnahme widmen (vgl. Holzer 2004; Bolder/Hendrich 2000; Reich-Claassen 2010).

In diesem Abschnitt beleuchten wir die zentrale Frage unseres Artikels: Was sind die Zugänge und subjektive Wege der befragten Beschäftigten zum Förderprogramm Bildungsscheck NRW und inwieweit stellt dieses Förderinstrument einen Anreiz für die Beteiligung an der Weiterbildung dar? Zusätzlich gehen wir der Frage möglicher Barrieren im Zugang zu diesem Förderprogramm nach.

4.1 Ergebnisse der qualitativen Studie

Die 29 problemzentrierten, biografisch-narrativ angelegten Interviews wurden in einem ersten Schritt nach dem Verfahren der thematisch-formalen und strukturell-inhaltlichen Textanalyse (Schütze 1984) ausgewertet. In einem zweiten Schritt wurde eine Typenbildung in Anlehnung an das Verfahren der „Konstruktion empirisch begründeter Typologien“ (Kelle/Kluge 1999) vorgenommen.

Im Abschnitt 4.1.1 werden zwei herausgearbeitete Typen von subjektiven Wegen zum Förderprogramm vorgestellt, im Abschnitt 4.1.2 werden die in den Interviews thematisierten Barrieren im Zugang zum Bildungsscheck NRW dargelegt.

4.1.1 Zwei Typen von subjektiven Wegen zum Förderprogramm

(I) *„Ja, dann hab ich überall gesucht“*

Einige Interviewpartner/innen brachten zum Ausdruck, dass sie bereits eine sehr konkrete Vorstellung über eine beabsichtigte Weiterbildung hatten und dass sie nach einem konkreten Weiterbildungskurs suchten. Als sie sich über die Kurse, Inhalte und Preise bei dem jeweiligen Bildungsträger – persönlich oder mittels des Durchlesens der Programmhefte vor Ort oder im Internet – informierten, bekamen sie einen Hinweis auf die mögliche Förderung.

Die 20-jährige Frau Mirjam⁹ (Realschulabschluss, keine abgeschlossene Berufsausbildung, Minijob) schildert ihr Gespräch wie folgt:

*Ich habe das erfahren von der Schule, die ich besucht – besuchen wollte, also man hat mich darüber informiert, dass das geht, so ein Bildungsscheck. Man hat mir **gesagt** von der Schule. Ich bin hin: „Was muss man tun? Was kostet das?“ Dann haben **die** uns beraten. Die in der **Schule**.*

Herr Schneider (47, Fachabitur, Restaurantfachmann) hat ebenfalls von einem Weiterbildungsträger das erste Mal Informationen über den Bildungsscheck NRW erhalten:

*Und bei der **IHK**, der dortige Ausbildungsbeauftragte, hat mich dann an ein Büro verwiesen, Mitarbeiterin. Die hat gefragt: „Haben Sie schon mal einen Bildungsscheck genutzt oder genommen?“ Bildungsscheck kannte ich zu dem Zeitpunkt so nicht, hatte mich aber auch nie schlaugemacht, großartig. Und da hat sie mir eine Broschüre gegeben und hat also gesagt: „Wenn Sie möchten, können Sie das halt beantragen beim Land Nordrhein-Westfalen, die übernehmen dann die Hälfte der Kosten. Dann haben Sie nur die andere Hälfte zu tragen.“ Und davon hab’ ich mich dann halt – Sie sagte: „Sie müssen sich **erst** um den Bildungsscheck kümmern und anschließend erst bei dem Kurs anmelden.“ Das heißt, ich darf noch nicht eine Anmeldung Kurs haben. Das hab’ ich gemacht.*

Andere Befragte wussten bereits auch, welche Weiterbildung sie besuchen möchten; da sie aber auch wussten, dass sie die Kursgebühren nicht bezahlen können, unternahmen sie keine konkreten Schritte für die Realisierung des Vorhabens. Die Tatsache, dass sie beiläufig/zufällig über das Förderprogramm – in Gesprächen mit Bekannten, Verwandten oder Arbeitskolleg/innen – erfuhren, trug dazu bei, dass sie mit der Realisierung des eigenen Weiterbildungsvorhabens begannen.

Frau Nafia (37 Jahre, mittlere Reife, ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Reinigungskraft) erfuhr beispielsweise von ihrer befreundeten Arbeitskollegin über dieses Förderprogramm.

Dann hab ich mir gedacht, ich muss. Ich wollte eigentlich ein Papier, Zertifikat haben: Ja, hier ist Nafia, ich habe was gelernt. Ja, dann hab’ ich überall gesucht [...] Wir waren beim Arbeit- Sie war meine Arbeitskollegin und hab’ ich immer gesagt: Oh Gott, wie lange soll ich putzen? Wie lange soll ich putzen? Und sie sagt: „Oh Nafia, geh mal, versuch mal da, da, da, hier in Deutschland gibt es Möglichkeit, die Leute- Bildungsscheck oder so was.“ Ja. Nur beim- beim Putzen und Sprechen hab’ ich das erfahren.

9 Bei den Personen- und Ortsnamen handelt es sich um „sinnlogische Äquivalente“ (Hildenbrand 1999, S. 25).

Betrachtet man die hier exemplarisch vorgestellten Textpassagen, die stellvertretend für insgesamt 26 Interviews gelten, so lassen sich zwei charakteristische Merkmale feststellen: Zum einen fällt auf, dass sich die in diesem Sample sog. gering qualifizierten Beschäftigten als Personen mit hohen Weiterbildungsaspirationen und konkreten Weiterbildungsplänen darstellen. Zum anderen beschreiben unsere Interviewpartner sich als aktiv handelnde Personen, die vom Bildungsscheck NRW während der eigenständigen Suche nach einer Weiterbildung erfahren haben.

(II) „Das war so eine Sache, die habe ich gar nicht gesucht. Die hat mich eher gefunden“

Nur wenige Befragte (drei Fälle von insgesamt 29) brachten zum Ausdruck, dass sie eigentlich gar nicht auf der Suche nach einem Weiterbildungsangebot waren, als sie vom Förderprogramm erfahren haben.

Frau Borowski, ca. 50 Jahre alt, gelernte Zahnarzthelferin, hat sich sieben Jahre der Erziehung ihrer Kinder gewidmet. Zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW bestand für sie weder ein Zwang (sie kommt aus einem finanziell abgesicherten Haushalt) noch eine subjektive Notwendigkeit, ihre Situation zu verändern. Die Interviewte erfuhr beiläufig durch eine Zeitungsannonce vom Kurs Alltagsbegleiter:

Das war so eine Sache, die habe ich gar nicht gesucht. Die hat mich eher gefunden. Das war ... wie gesagt ... ich hatte nie die Absicht zu arbeiten, habe das nur einfach gelesen morgens beim Frühstück und habe gedacht: „Ach komm, das machste jetzt mal. Machste mal was für deine Bildung und guckst, was daraus wird.“

Herr Krause, 40 Jahre alt, war seit vielen Jahren im Bereich Lager/Logistik angestellt und dachte laut eigener Aussage nicht über eine eigene Weiterbildung nach. Erst während der Vorstellung des Förderprogramms in seinem Betrieb ist er auf die Idee gekommen, eine Weiterbildung zu absolvieren:

Ich sag' mal, bis dahin [Zeitpunkt der Inanspruchnahme] war ich überhaupt noch gar nicht auf dem Weg dazu zu sagen, Meister zu werden, im Leben nicht. Ich hatte einen tollen Job, war eigentlich zufrieden mit dem, was ich habe ... gut Geld verdient. Genug für mich eigentlich. Und dann ... dann ist dieser komische Ehrgeiz in mir ausgebrochen, dieses Lernen [in Bezug auf Meisterausbildung].

Insgesamt messen diese Befragten der Förderung die Bedeutung eines Anreizes für ihre Weiterbildungsaktivitäten bei – „Ehrgeiz sei ausgebrochen, sich weiterzubilden“.

Bei diesem subjektiven Weg zum Förderprogramm lässt sich die Verlagerung des „Suchens“ bzw. „Aufsuchens“ von den Beschäftigten auf die Seite des Förderprogramms feststellen: Erst durch das Förderprogramm kommen die Beschäftigten auf die Idee, sich weiterzubilden.

4.1.2 Barrieren im Zugang zum Förderprogramm Bildungsscheck NRW

Unter den Zugangsbarrieren sind verschiedene Faktoren zu verstehen, die den befragten Personen den Zugang und subjektiven Weg zum Förderinstrument erschwert bzw. die zu Irritationen und teilweise auch zu Verwunderungen geführt haben.

Frau Nafia (37 Jahre, mittlere Reife, ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Reinigungskraft) fühlte sich durch den Begriff „Bildungsscheck“ nicht angesprochen:

Vom Anfang an hab' ich gedacht: Ja, das ist für die qualifizierte Leute, das ist für die studierten Leute oder das ist für das. Und Beratung, die Kollegin hat mir gesagt: „Ja, können Sie das machen.“ I: Hm, hm, also Sie dachten, das ist eher so für Studierende. B: Ja, hab' ich gedacht: Das ist für studierte Leute, meine Zertifikate reichen nicht von diese – für diese Ausbildung, ach, das ist nur für Deutsche.

Auffallend ist, dass Frau Nafia die Kategorien „ethnische Herkunft“ und „Bildungsstatus“ fast synonym verwendet. Sie thematisiert somit die soziodemografischen Faktoren, an denen soziale Ungleichheiten in der (Fach-)Öffentlichkeit festgemacht werden. Frau Nafia wendet diese Selbstbeschreibungskategorien auf sich an – sie sei nicht studierte Ausländerin; genau diese Kategorisierung scheint ihr den Anlass zur Schlussfolgerung zu geben, dass das Förderprogramm für sie nicht infrage käme. Durch die Art ihrer Selbstthematisierung wird deutlich, dass Frau Nafia diese soziale Ungleichheit reproduziert, indem sie den vermeintlichen Zusammenhang zwischen Bildungs- und Migrationshintergrund einerseits und der Anspruchsberechtigung auf eine Förderung andererseits antizipiert und auf sich anwendet.

Frau Wenkele (39 Jahre, Abitur, ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Büroangestellte) bringt ebenso ihre Verwunderung zum Ausdruck, als sie in ihrem Beratungsgespräch davon erfuhr, dass gerade ihr diese finanzielle Förderung zusteht:

*Also nachdem ich jetzt 'ne Festanstellung in Vollzeit **habe** und keinen Abschluss vorzuweisen hab', hätte ich jetzt nicht gewusst, was es für 'nen Grund gibt, mir praktisch 'ne Fortbildung, die ja auf keiner- auf keinem Abschluss **basiert**, noch mal zu finanzieren, ne? Also ich hätt' – meine Vorstellung war einfach gewesen: Okay, wenn du ein abgeschlossenes Studium hast und du willst da jetzt noch irgendwie was ausbauen, dann können wir da gerne was helfen, ansonsten bist du leider raus, ne? So. Das wär so mein – meine **Idee** von der ganzen Geschichte gewesen. [...] Dann, was ich auch sehr nett fand, das war halt eben, dass sie [die Beraterin] gesagt hat: „Ja, wie sieht's denn aus mit Ihren Abschlüssen usw.?“ Und ich erst mal so: „Hm, jetzt kommt die Stunde der Wahrheit.“ Und sie meinte: „Ach, das ist ja prima, weil dadurch, dass Sie Ihr Studium abgebrochen haben, sind Sie eigentlich eine von den förderungsbevorzugten Gruppen.“ Ich so: „Okay, es muss ja irgendwann mal für irgendwas gut sein.“*

Die Interviewte geht davon aus, dass nur Menschen mit einem Studienabschluss den Anspruch auf Förderung hätten; sie wüsste außerdem nicht, aus welchem Grund ihr

eine Förderung zustehen könnte. Somit thematisiert sie den „Matthäus-Effekt“¹⁰ – je mehr Bildungskapital man vorweisen kann, desto mehr Nutzen kann ein Individuum aus dem breiten Bildungs- und Förderangebot für sich ziehen. Durch die Darstellungsart eigener Sichtweisen und Begründungen thematisiert sie eine Selbstausschließung, in dem sie den Ungleichheit stiftenden Grundsatz antizipiert und auf sich anwendet.

Die meisten Befragten äußerten ihr Bedauern, dass sie wenig bis gar keine Werbung über den Bildungsscheck NRW wahrgenommen haben, und ihre Vermutung, dass mehr Menschen das Förderprogramm nutzen würden, wenn sie Werbung dafür gesehen hätten:

*Wenn Sie Werbung machen würden, wäre das schon ganz gut, bezogen auf – auf Post oder so was, dass man da vielleicht mal so einen Flyer bekommt. Weil bei mir im Bekann-
tenkreis das **auch** niemand wusste, und ich habe es halt nur rein zufällig erfahren (Herr
Roth, 34, abgeschlossene Ausbildung zum Fahrlehrer, Fahrlehrer).*

*Das ist halt traurig, dass es halt – dass man da keine **Werbung** für macht. ... Vielleicht
würden dann auch viel mehr Menschen die Chance nutzen und sich **weiterbilden** (Frau
Karina, 23 Jahre, ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Büroangestellte).*

Im folgenden Zitat bringt die Interviewte die Problematik der Erreichbarkeit des Förderprogramms sehr pointiert zum Ausdruck:

Es war leicht für mich, sie [die Beratungsstelle] zu finden, ich musste nicht weit laufen. [...] Ja, aber die Beratungs-, die Beratungsstelle als solche, als Institution, dass es das gibt und dass- dass man so was in Anspruch nehmen kann, das war ja nicht leicht zu finden, weil man ja nicht wusste, dass es das gibt (Frau Mirjam, 20 Jahre, ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Minijob).

Die Beratungsstelle¹¹ als institutionelle Vertretung des Förderprogramms kann nur dann – unproblematisch – gefunden werden, wenn man den Zugang zu den Informationen über deren Existenz bereits hat.

Das Beklagen über fehlende Informationen und der Wunsch nach einer gezielteren, aufklärenden Ansprache und verstärkter Werbung für das Förderprogramm sind Bestandteil eines jeden Interviews. Diese Aussagen ziehen sich wie ein roter Faden durch die 29 Gespräche.

Betrachtet man dazu die Expertengespräche mit Programmverantwortlichen, so zeigt sich, dass der weitgehende Verzicht auf Marketingmaßnahmen beim Bildungsscheck

10 Matthäus 25, 29: „Denn wer da hat, dem wird gegeben werden, und er wird die Fülle haben; wer aber nicht hat, dem wird auch, was er hat, genommen werden.“

11 Beim Bildungsscheck NRW kann die Förderung nach Besuch einer verpflichtenden Beratung in Anspruch genommen werden. Laut den Ergebnissen der G.I.B.-Befragung gaben 95,7% der Beschäftigten an, dass sie bereits vor dem Aufsuchen der Beratungsstelle wussten, welche Weiterbildungsmaßnahme sie buchen wollten. Des Weiteren äußerten 86,5% der beratenen Beschäftigten, dass sie bereits im Vorfeld, vor dem Beratungsgespräch, konkrete Vorstellungen davon hatten, welche Bildungsmaßnahmen und bei welchem Weiterbildungsanbieter sie diese absolvieren wollten (vgl. Muth 2008, S. 40).

NRW „aus guten Gründen politisch intendiert und Ergebnis einer Budgetentscheidung“ war. Statt in Werbung zu investieren, wurde die Strategie vorgezogen, diese Ressourcen in die Scheckmittel fließen zu lassen, um eine möglichst hohe Breitenwirkung zu erzielen.

4.2 Ergebnisse der quantitativen Befragung

Im Folgenden werden Ergebnisse deskriptiv-statistischer Auswertung von insgesamt 1.179 Fragebogen dargelegt.¹²

Bei der Frage „Wie haben Sie zum ersten Mal vom Bildungsscheck NRW erfahren?“ war eine Einfachnennung möglich. Wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist, erfuhren folgende Informationskontexte die meiste Zustimmung: Weiterbildungsanbieter (25,9 %; n = 305), Betrieb (21,1 %; n = 248) und Freunde/Bekannte/Familie (21 %; n = 248). Die geringsten Werte haben neben der Agentur für Arbeit (2 %; n = 23) die Beratungsstelle zum Bildungsscheck NRW (2,4 %; n = 23) und Werbung/Anzeige/Berichte (2 %; n = 23) bekommen.

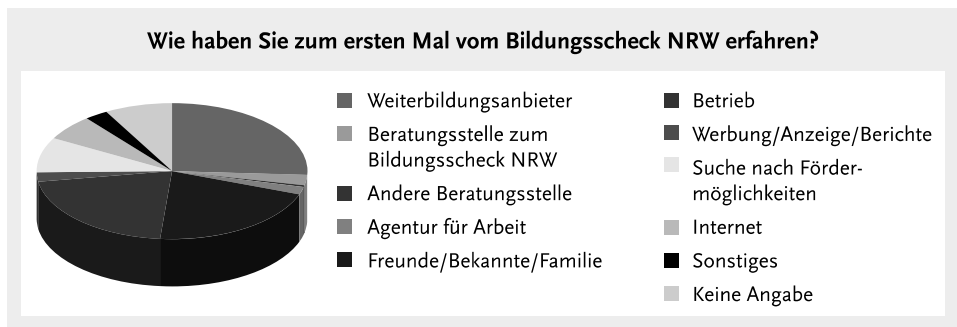


Abb. 2 Informationskontexte

Quelle: Eigene Untersuchung

Außerdem wurde im Fragebogen die Frage gestellt: „Denken Sie bitte noch mal daran, wie Sie zum ersten Mal vom Bildungsscheck NRW erfahren haben“. Es gab vier Antwortvorgaben, die auf die eigene Suchaktivität abzielten. Wie der Abbildung 3 zu entnehmen ist, haben die meisten Aussagen etwa die gleiche Zustimmung bekommen.

Die Auswertungen beider Fragen (siehe Abbildungen 2 und 3) bestätigen die Ergebnisse der qualitativen Befragung dahin gehend, dass die Mehrzahl der quantitativ befragten Nutzer bei einem Weiterbildungsanbieter und eher beiläufig/zufällig während der eigenständigen Suche nach einem Weiterbildungsangebot auf den Bildungsscheck NRW aufmerksam wurden. Das lässt die Annahme zu, dass die meisten der quantitativ befragten Personen ebenfalls schon gezielt wussten, welches Weiterbildungsangebot

¹² An dieser Stelle gilt unser Dank Herrn Marcel Heidrich, der die 1.179 Fragebogen mithilfe des Statistikprogramms SPSS deskriptiv-statistisch auswertete und darüber hinaus auch die Grafiken für uns erstellte.

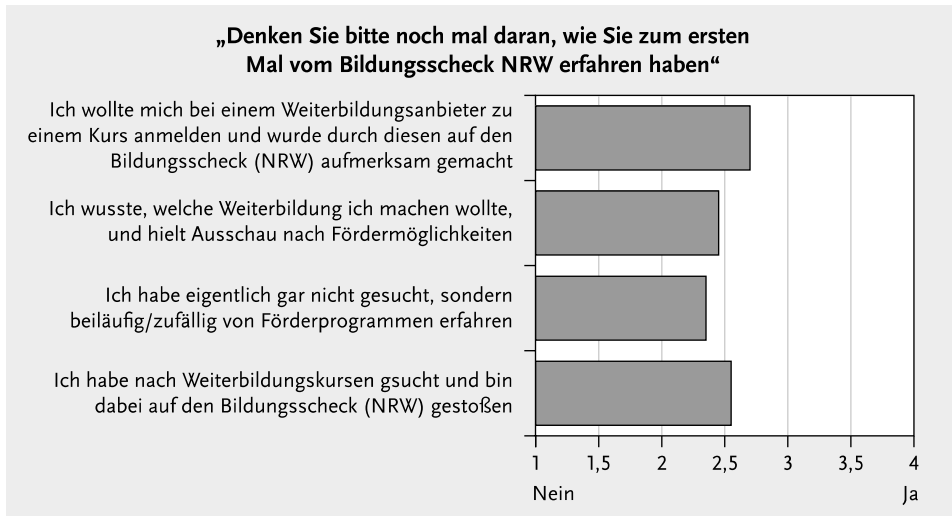


Abb. 3 Subjektive Zugangswege der befragten Nutzer/innen

Quelle: Eigene Untersuchung

sie in Anspruch nehmen wollten und erst während der Suche von der Existenz des Förderprogramms erfahren haben.

Auf die Frage „Uns interessiert, welche Auswirkungen der Bildungsscheck NRW auf Ihr Interesse an Weiterbildung und Ihre Weiterbildungsplanung hat“ gab es das Item „Der Bildungsscheck NRW hat mich überhaupt erst auf die Idee gebracht, eine Weiterbildung zu machen“.

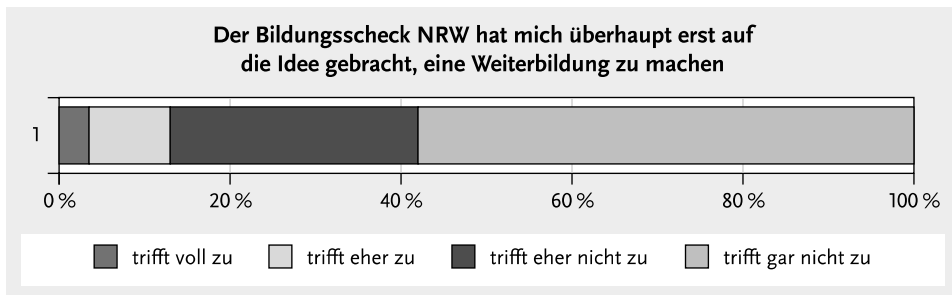


Abb. 4 Der Bildungsscheck NRW als Anreiz für Weiterbildungsaktivitäten

Quelle: Eigene Untersuchung

Wie der Abbildung 4 zu entnehmen ist, ist die Zustimmungstendenz (Mittelwert = 3,4203) sehr niedrig.¹³ Somit wird deutlich, dass der Bildungsscheck NRW selten zur

¹³ Für die Interpretation weiterer Zusammenhänge und das Aufzeigen vielfältiger Anschubeffekte siehe Koval/Klein/Reutter in diesem Band.

Erstaktivierung für Weiterbildung beiträgt, im Sinne „Bildungsscheck hat mich überhaupt auf die Idee gebracht, eine Weiterbildung zu machen“. Auch diesbezüglich werden die Auswertungsergebnisse der qualitativen Untersuchung bestätigt: Nicht der Bildungsscheck NRW hat den Ausschlag gegeben, sich für Weiterbildung zu interessieren.

4.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich zum einen festhalten, dass diejenigen sog. gering qualifizierten Beschäftigten, die klare berufliche Ziele und Erwartungen formulieren und sich eigenständig auf die Suche nach einer geeigneten Weiterbildung begeben haben, während ihres Suchprozesses in verschiedenen Kontexten auf das Förderprogramm aufmerksam werden. Die „Nichtsuchenden“ werden dagegen durch das Förderprogramm eher weniger erreicht. Betrachtet man die in den Interviews zur Sprache gebrachten Zugangsbarrieren, so lässt sich konstatieren, dass viele der sog. formal gering qualifizierten Beschäftigten sich aufgrund ihrer fehlenden Berufsabschlüsse für nicht anspruchsberechtigt hielten und/oder keinen Zugang zu Informationen hatten.

Zum anderen wird ersichtlich, dass die quantitative Befragung von mittel und hoch qualifizierten Bildungsschecknutzer/innen die Ergebnisse der qualitativen Befragung von sog. gering qualifizierten Bildungsschecknutzer/innen dahin gehend bestätigt, dass der formale Bildungsabschluss bzw. der individuelle Bildungshintergrund nicht das entscheidende Kriterium zu sein scheint, ob jemand weiterbildungsaktiv ist oder nicht. Vielmehr kann man annehmen, dass der Zugang zu Informationen (im Sinne der Kenntnis über die Existenz des Bildungsschecks NRW) das ausschlaggebende Kriterium ist.

Die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Befragung deuten zumindest darauf hin, dass das Förderprogramm keinen spezifischen Anreiz für Weiterbildungsaktivitäten – unabhängig von Bildungs- und Berufsabschlusses der befragten Personen – darstellt (vgl. Koval/Klein/Reutter in diesem Band).

5 Diskussion

Vor dem Hintergrund der dargelegten Ergebnisse stellt sich einerseits die Frage, ob das Gutscheinmodell als ein Instrument der staatlichen Nachfrageförderung generell eine selektive Wirkung bei der Stärkung der Nachfrageseite hat und eher zur Stärkung des Nachfrageverhaltens von vorrangig interessierten und gut informierten Beschäftigten beiträgt. Diese Frage gewinnt insbesondere deswegen an Relevanz, da in der Theorie die Feststellungen zu finden sind, dass die Voraussetzung für selbstbestimmte Nutzung von Gutscheinen ein relativ hohes Maß an Bildung ist (vgl. Nagel/Jaich 2004, S. 252 f.; Mattern 1997, S. 108 ff.). Für diese Hypothese sprechen die im Kapitel 3 dargestellten Ergebnisse. Dort wurde illustriert, dass Beschäftigte ohne Schulabschluss

bzw. mit einem Hauptschulabschluss durch das Förderprogramm unterproportional niedrig erreicht werden. Denn vorwiegend Abiturient/innen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gehören zu der besonderen Beschäftigtengruppe – es sind Beschäftigte, die ein relativ hohes Maß an Bildung mitbringen und somit ein Anzeichen für eine selbstbestimmte Nutzung des Bildungsschecks aufweisen.

Andererseits könnte es sich um einen Effekt der konkreten Ausgestaltung der „infor-mationsbezogenen Stellschraube“ (Käpplinger in diesem Band) des Bildungsschecks NRW handeln. Das Förderprogramm scheint nicht gleichermaßen für alle erreichbar und nutzbar zu sein: Das Suchen seitens der Beschäftigten nach einer Weiterbildung und weniger das Aufsuchen von Beschäftigten seitens des Förderprogramms scheint die Voraussetzung für den Zugang zum Förderprogramm zu sein. Da das Förderprogramm für die „Erwartungskonform-Passiven“ (Reich-Claassen 2010) keinen zusätzlichen Anreiz für die Teilnahme an der Weiterbildung darstellt, stellt sich die Frage, ob und inwiefern das Instrument zur weiteren Verhärtung der bereits bestehenden Ungleichheiten im Zugang zur Bildung beiträgt.

In den vorherigen Kapiteln wurde dargestellt, dass anscheinend weder der formale Berufsabschluss noch der individuelle Bildungshintergrund das ausschlaggebende Kriterium darstellt, um aktiv an Weiterbildung teilzunehmen. Die vorgestellten Ergebnisse der qualitativen sowie der quantitativen Studie zeigen, dass es bei der Motivation, warum ein Individuum an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen möchte, keinen Unterschied zwischen hoch und gering qualifizierten Personen zu geben scheint. Außerdem wurde ebenfalls in den vorherigen Abschnitten deutlich, dass in den meisten Fällen nicht das Förderprogramm den Anreiz gegeben hat, sich für ein Weiterbildungsangebot zu interessieren.

So scheint es also nicht, als ob sog. gering qualifizierte Personen per se bildungsfern sind, sondern dass es eher die Förderprogramme zu sein scheinen, die ihre „infor-mationsbezogene Stellschraube“ (Käpplinger in diesem Band) menschenfern konzipieren (vgl. Klein/Reutter/Zisensis 2011). Es scheint auf Grundlage unserer Ergebnisse überlegenswert, ob es bei weiterbildungsungewohnten Beschäftigtengruppen hilfreich sein kann, sie durch gezieltes Marketing zu erreichen. Um es mit den Worten einer Interviewten zusammenzufassen: Das Förderprogramm sei eine sehr hilfreiche Maßnahme, um sich ein Weiterbildungsangebot mitfinanzieren zu können, man würde aber nichts von der Existenz dieses Programms erfahren: Dieses Zitat steht schon einmal am Anfang dieses Artikels!

„Das ist so, als ob man helfen möchte, aber nicht die Hand reicht, sondern die Hand versteckt, und man muss sich die Hand selber suchen. So, finde ich, ist das so ein bisschen mit dem Bildungsscheck gemacht“ (Karina, 23 Jahre).

Literatur

- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2004):** Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen. Münster.
- Beicht, U./Schiel, S./Timmermann, D. (2004):** Berufliche Weiterbildung – wie unterscheiden sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer? In: BWP 2004/1, S. 5–10.
- Bender, S./Fertig, M./Görlitz, K./Huber, M./Hummelsheim, S./Knerr, P./Schmucker, A./Schröder, H. (2010):** WeLL – Berufliche Weiterbildung als Bestandteil Lebenslangen Lernens. Bisherige Arbeiten und Perspektiven. In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), Heft 61. Essen.
- Bolder, A./Hendrich, W. (2000):** Fremde Bildungswelten. Alternative Strategien lebenslangen Lernens. Opladen.
- Bundesagentur für Arbeit (2011):** Glossar Arbeitsmarktstatistik. Nürnberg.
- Enders, K./Reichart, E. (2010):** Weiterbildungsbeteiligung und Teilnahmestrukturen. In: DIE (Hg.): Trends in der Weiterbildung – DIE-Trendanalyse 2010. Bielefeld, S. 127–153.
- Fertig, M./Huber, M. (2010):** Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Nicht nur eine Frage des Geldes. In: IAB 2010/1, S. 24–29.
- Hildenbrand, B. (1999):** Fallrekonstruktive Familienforschung. Anleitungen für die Praxis. Opladen.
- Holzer, D. (2004):** Widerstand gegen Weiterbildung. Weiterbildungsabstinenz und die Forderung nach lebenslangem Lernen. Wien.
- Käpplinger, B./Kulmus, C./Haberzeth, E. (2013):** Weiterbildungsbeteiligung. Anforderungen für eine Beschäftigungs- und Arbeitsversicherung. Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Düsseldorf.
- Kelle, U./Kluge, S. (1999):** Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Opladen.
- Klein, R./Reutter, G./Zisenis, D. (Hg.) (2011):** Bildungsferne Menschen – menschenferne Bildung? Grundlagen und Praxis arbeitsbezogener Grundbildung. Göttingen.
- Kuwan, H./Seidel, S. (2011):** Weiterbildungsbarrieren und Teilnahmemotive. In: Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (Hg.): Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Bielefeld, S. 159–172.
- Loß, U./Matzdorf, R./Richenhagen, G./Riepert, W. (2009):** Erfolgreich Arbeiten: Qualifizierter. Flexibler. Gesünder. Das arbeitspolitische Rahmenkonzept zur Entwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 2009/4, S. 277–284.
- Mattern, C. (1997):** Der Bildungsgutschein. In: Böttcher, W./Eishaput, H./Weiss, M. (Hg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München, S. 105–119.
- Muth, J. (2011):** Materialien zum Programm-Monitoring. Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Datenreport 01.01.2006–30.06.2010. Bottrop.

- Muth, J. (2008):** Materialien zum Programm-Monitoring. Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Bottrop.
- Nagel, B./Jaich, R. (2004):** Bildungsfinanzierung in Deutschland. Analyse und Gestaltungsvorschläge. Nomos/Baden-Baden.
- Reich-Claassen, J. (2010):** Warum Erwachsene (nicht) an Weiterbildungsveranstaltungen partizipieren. Einstellungen und prägende Bildungserfahrungen als Regulative des Weiterbildungsverhaltens. Eine qualitativ-explorative Untersuchung erwartungswidriger Teilnahme und Nichtteilnahme an Erwachsenenbildung. Berlin.
- Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (2008):** Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland. Eckdaten zum BSW-AES 2007. München.
- SALSS (2008):** Evaluierung des Bildungsschecks NRW. Endbericht. Bonn.
- Schiersmann, C. (2006):** Profile lebenslangen Lernens. Weiterbildungserfahrungen und Lernbereitschaft der Erwerbsbevölkerung. Bielefeld.
- Schmidt, N. (2010):** Auswirkungen des Strukturwandels der Wirtschaft auf den Bildungsstand der Bevölkerung. In: *Wirtschaft und Statistik*, H. 6, S. 537–551. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Monatsausgaben/WistaJunio.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 04.03.2013].
- Schütze, F. (1984):** Kognitive Figuren des autobiographischen Stegreiferzählens. In: Kohli, M./Robert, G. (Hg.): *Biographie und soziale Wirklichkeit. Neue Beiträge und Forschungsperspektiven*. Stuttgart, S. 78–117.
- Schütze, F. (1987):** Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien: erzähltheoretische Grundlagen. Studienbrief der Fernuniversität Hagen. Kurseinheit I. Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften.
- Seidel, S./Hartmann, J. (2011):** Weiterbildung Geringqualifizierter. In: Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (Hg.): *Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES*. Bielefeld, S. 85–91.
- Witzel, A. (2000):** Das problemzentrierte Interview. In: *Forum: Qualitative Sozialforschung* 1 (1). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2520> [Zugriff: 18.07.2013].

Weiterbildungsentscheidungen im Kontext der Förderung durch den Bildungsscheck NRW

ALLA KOVAL

Da der Kurs nachher mir unheimlich viel gebracht hat, war ich dann auch bereit, den zweiten Kurs im Anschluss selber zu bezahlen bzw. mithilfe meiner Eltern auch (Herr Millowitsch, 30).

Einleitung

Das Thema „Nutzen der staatlichen Nachfrageförderung“ wird vielfach in ökonometrischen und umfassenden Studien (etwa vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) und häufig in Evaluationsstudien betrachtet (vgl. IWAK 2011; SALSS 2008; Wolter/Messer 2009). In Letzteren geht es vorrangig um die Überprüfung des Erreichungsgrads von Zielen, welche die Grundlage von Förderprogrammen darstellen. „Ziele beschreiben die in die Zukunft gerichteten Soll-Ergebnisse, denen eine Steuerungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktion bei der Ressourcenlenkung zukommt“ (Hummelsheim 2010, S. 41). Das Ausmaß der gemessenen bzw. geschätzten Mitnahmeeffekte stellt ein zentrales Kriterium für die Bewertung eines Förderinstruments dar (für einen Überblick über empirische Studien zum Mitnahmeeffekt siehe Käpplinger 2013 in diesem Band). Zur Abschätzung, inwiefern durch die Scheckförderung Weiterbildungshandeln stimuliert wurde, wird in der Regel die Frage gestellt: „Würde ich diese Weiterbildung auch ohne das Förderprogramm machen?“ Daraus wird – unter Berücksichtigung möglicher Anschubeffekte – ein Mitnahmeeffekt errechnet, der zum Ausdruck bringt, dass die ausgeübten Weiterbildungsaktivitäten auch ohne die Förderung realisiert worden wären und die Förderung keinerlei Weiterbildungsaktivitäten angeregt habe (vgl. SALSS 2008).

Aus dem Monitoring-Bericht zum Förderprogramm Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen (NRW) geht hervor, dass 90,4 % der Beschäftigten, die über den individuellen Zugang Bildungsschecks erhalten haben, der Aussage „Der Bildungsscheck hat bei

mir zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten angeregt“ voll oder ganz zustimmten. „Auf der Basis dieser Angaben ist folglich davon auszugehen, dass durch die Förderung im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten stimuliert wurden. Wie weit diese Stimulation reicht und ob und ggf. wie weit sie das Weiterbildungsverhalten der geförderten Unternehmen und Beschäftigten insgesamt, etwa durch eine veränderte Einstellung zum lebenslangen Lernen ‚nachhaltig‘ beeinflusst, ließ sich zum Untersuchungszeitpunkt nicht beantworten“ (Muth 2008, S. 44). An dieser Stelle knüpft die vorliegende Untersuchung an.

Im Zentrum des Artikels steht die Frage, welche Bedeutung der finanziellen Förderung durch die Beschäftigten beigemessen wird und welche Effekte sich dabei auf die Weiterbildungsentscheidungen herausarbeiten lassen.

Im Abschnitt 1 wird das Förderprogramm Bildungsscheck NRW kurz vorgestellt und im Abschnitt 2 die Datenbasis und das methodische Vorgehen erläutert. Im Abschnitt 3 werden die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung als fallbasiert rekonstruierte subjektive Relevanzen und Wertungen für die finanzielle Förderung und im Abschnitt 4 die deskriptiv-statistische Auswertung der quantitativen Befragung dargestellt. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung und Diskussion.

1 Förderprogramm Bildungsscheck NRW

Das Förderinstrument Bildungsscheck NRW wurde mit Beginn des Jahres 2006 durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen aufgelegt und stellt einen Teil des arbeitsmarktpolitischen Rahmenkonzepts zur Entwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen dar (vgl. Loß u. a. 2009). Der Bildungsscheck NRW als Instrument einer nachfrageorientierten Förderung gehört zu den deutlich größten Programmen auf Länderebene. Im Zeitraum 2006 bis 2012 wurden landesweit 332.991 Bildungsschecks bewilligt. Das Gesamtfinanzvolumen beläuft sich im selben Zeitraum auf rund 110 Mio. Euro (vgl. Mutz/Völzke und Haberzeth/Kulmus in diesem Band).

Beim Bildungsscheck NRW handelt es sich um die 50%-Kofinanzierung von Kurskosten, wobei die maximale Fördersumme sich auf 500 Euro pro Person beläuft (vgl. Muth 2011, S. 5). Alle Bildungsschecks, die im Zeitraum von 2006 bis 2009 ausgegeben und bewilligt wurden, wurden durchschnittlich mit 325 Euro gefördert. 29,0 % aller Bildungsschecks wurden mit einem Betrag zwischen 401 und 500 Euro unterstützt. Eine weitere größere Gruppe stellen mit 19,3 % die Bildungsschecks dar, die mit 101 bis 200 Euro gefördert wurden (vgl. ebd., S. 13 f.).

Im Zentrum dieser triangulativ angelegten Studie stehen subjektive Relevanzen und Wertungen auf die finanzielle Förderung von Beschäftigten, die im individuellen Zugang die Förderung erhalten haben.

Im individuellen Zugang empfangsberechtigt sind grundsätzlich alle Beschäftigten mit Wohnsitz in NRW, unabhängig von der Größe des Unternehmens, in dem sie beschäftigt sind, und seit 2008 Berufsrückkehrer. Angehörige der besonderen Beschäftigtengruppen sowie Berufsrückkehrende können jährlich einen Bildungsscheck im individuellen Zugang und zusätzlich einen Bildungsscheck im betrieblichen Zugang erhalten. Zu den besonderen Beschäftigtengruppen gehören:

- Beschäftigte, die seit mehr als 4 Jahren nicht mehr im erlernten Beruf arbeiten,
- Beschäftigte, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben,
- befristet Beschäftigte,
- Zeitarbeitsbeschäftigte,
- Beschäftigte, die älter als 50 sind,
- Berufsrückkehrende, d. h. Personen, die ihren Berufsweg wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern unter 15 Jahren oder wegen der Pflege eines Angehörigen unterbrochen haben.

Beschäftigte der „besonderen Beschäftigtengruppen“ können jährlich einen Bildungsscheck im individuellen Zugang und zusätzlich einen Bildungsscheck im betrieblichen Zugang erhalten. Beschäftigte, die dieser Gruppe nicht angehören, erhalten nur dann einen Bildungsscheck, wenn sie im laufenden und im vorausgehenden Kalenderjahr keine berufliche Weiterbildung absolviert haben (vgl. Muth 2011, S. 5).

2 Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Die *qualitative Studie* basiert auf der Auswertung von 29 problemzentrierten, biographisch-narrativ angelegten Interviews (Schütze 1987; Witzel 2000) mit Beschäftigten, die die Förderung durch den Bildungsscheck NRW in Anspruch genommen und die Weiterbildung vor mindestens einem Jahr abgeschlossen haben.¹ Bei der Bildung der Stichprobe war das Merkmal „ohne abgeschlossene Ausbildung“ ein ausschlaggebendes Kriterium, anhand dessen die Auswahl der Gesprächspartner/innen erfolgte. Zudem wurde die Postleitzahl berücksichtigt, um flächendeckend eine gleichgewichtige Streuung zu erzielen.²

22 persönliche Interviews fanden an einem neutralen Ort statt – in einem Café mit Bewirtung – und dauerten zwischen 30 und 60 Minuten; sieben Interviews wurden telefonisch geführt. Zu unserem Sample gehören 16 Frauen und 13 Männer im Alter zwischen 20 und 51 Jahren. 13 Befragte haben einen oder mehrere Bildungsschecks für eine Weiterbildung im Bereich Gesundheitswesen eingelöst, vier für einen Sprachkurs, die anderen für die Bereiche Lager/Logistik, Gastronomie und Verwaltung. Während der Beantragung des Bildungsschecks NRW verfügten 20 Beschäftigte über keinen oder keinen in Deutschland anerkannten Berufsabschluss. Bei neun Interviewten

1 Den Zugang zu diesen Beschäftigten ermöglichten das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) und die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.).

2 Hierbei wurde auf Monitoringdaten zurückgegriffen, die im Beratungsprozess generiert wurden.

handelt es sich um Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die jedoch entweder berufsunfähig waren, eine sehr lange Elternzeit hatten oder länger als vier Jahre nicht im erlernten Beruf tätig waren.

Die *quantitative Studie* basiert auf der Auswertung von 1.179 Fragebogen, die von den Scheckinteressent/innen zu dem Zeitpunkt ausgefüllt wurden, als sie in einer Beratungsstelle einen Bildungsscheck erhalten haben (Zeitraum Oktober bis Dezember 2012).

Das Alter unseres Samples bildet ein breites Spektrum von 19 bis 69 Jahren, das Durchschnittsalter beträgt 40 Jahre. Die Geschlechterverteilung in unserem Sample sieht wie folgt aus: 73,1% der Befragten ($n = 862$) sind weiblich, 26,9% ($n = 317$) männlich. Hinsichtlich des Berufsabschlusses bilden die größte Gruppe der Bildungsscheck-Nachfragenden diejenigen mit einer betrieblichen Ausbildung (32,6%; $n = 384$), gefolgt von Fachhochschul- bzw. Universitätsabsolvent/innen (28,6%; $n = 337$). Die Bildungsscheck-Nachfrager ohne abgeschlossene Berufsausbildung stellen einen geringen Anteil an der Grundgesamtheit (4,2%; $n = 51$) dar. Eine differenzierte Beschreibung des Samples in Bezug auf Berufs- und Bildungshintergrund befindet sich bei Koval in diesem Band.

3 Ergebnisse der qualitativen Untersuchung

In diesem Abschnitt wird die zentrale Frage beleuchtet: Welche Bedeutung wird der finanziellen Förderung durch die Befragten beigemessen? Welche Effekte lassen sich dabei auf ihre Weiterbildungsentscheidungen herausarbeiten?

3.1 Bereitschaft, das Geld zu investieren

Die Bedeutungszuschreibungen müssen im Zusammenhang mit der Bereitschaft eines Beschäftigten, das Geld in die Weiterbildung zu investieren, betrachtet werden. Dass die Bereitschaft nicht unbedingt von der finanziellen Situation eines Beschäftigten abhängt, wird an zwei Beispielen exemplarisch verdeutlicht, die Extrempole in unserem Sample darstellen.

Die 37-jährige Frau Nafia³ aus Zentralafrika, ohne abgeschlossene Ausbildung, Mutter von zwei schulpflichtigen Kindern, war während der Beantragung des Bildungsschecks NRW die einzige Verdienlerin in der Familie. Sie hatte eine befristete Anstellung als Reinigungskraft mit einem Monatsbruttoverdienst von 800 Euro; ihr Ehemann bezog eine geringfügige Rente. Die Förderung durch den Bildungsscheck NRW war für sie im Jahr 2010 die einzige Möglichkeit, den Kurs „Alltagsbegleiter“ mit zu finanzieren; für die Bezahlung des Eigenanteils hat sie auch Kindergeld eingesetzt:

3 Bei den Personen- und Ortsnamen handelt es sich um „sinlogische Äquivalente“ (Hildenbrand 1999, S. 25).

Weil ich kein ... Ich hatte kein Geld, ja? Und ich bin nochmals ins Büro gegangen, und die Kollegin sagte: „Frau W., tut mir leid, Sie dürfen nur Bildungsscheck einmal im Jahr bekommen.“ Und einmal im Jahr hab ich Kurs angefangen, hab ich meine ganze Lern... und das ganze Kindergeld ... hab' ich meine Kinder gestraft. Ich sage immer so, weil Kindergeld und alles, alles hab' ich da bezahlt. Und es ging nicht. [...] Durch ARGE war nicht möglich, weil ich hatte ... Mein Gehalt war 800 und mit Lohnsteuerkarte. So, die haben gesagt: „Nein, mit Lohnsteuerkarte, sind voll beschäftigt und bekommen Sie nichts von uns.“

Frau Borowski, ca. 50 Jahre alt, gelernte Zahnarthelferin, hat sich sieben Jahre der Erziehung ihrer Kinder gewidmet. Zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW bestand für sie weder ein Zwang (sie kommt aus einem finanziell abgesicherten Haushalt) noch eine subjektiv gesehene Notwendigkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Sie löste den Bildungsscheck ebenso für den Kurs „Alltagsbegleiter“ ein. Für diesen Kurs gab es im Jahr 2006 eine durch den Weiterbildungsträger geregelte Mitfinanzierung, sodass Frau Borowski keinen Eigenbeitrag leisten musste, was sie allerdings sowieso nicht tun würde:

Also ich hätte es mir leisten können. Ich musste auch damals nicht aus finanziellen Gründen arbeiten. Das war rein eine Sache für mich als Maßnahme. Aber ich hätte es dann halt einfach nicht gemacht, weil ich keine Lust gehabt hätte, dann da privat Geld auszugeben, weil ich es ja nicht hätte machen müssen. Also ich hätte nicht jetzt Geld dafür investiert.

Anzumerken ist, dass es wenige Extrempole in unserem Sample gibt; die meisten Befragten brachten zum Ausdruck, dass sie ein bestimmtes Budget für die Weiterbildung vorgesehen hatten. Die Tatsache, dass sie zufällig/beiläufig von dem Förderinstrument erfahren haben (vgl. Koval in diesem Band), hatte unterschiedliche Auswirkungen auf ihre Weiterbildungsentscheidungen.

Um die unterschiedlichen Auswirkungen genauer analysieren zu können, wurden verschiedene Dimensionen von Weiterbildungsentscheidungen anhand der zentralen Prinzipien der qualitativen Sozialforschung entwickelt (vgl. Lamnek 2005, S. 20 ff.; Reinders 2005, S. 34 ff.). Diese Entwicklung fand in einem offenen und zirkulären Prozess statt, in dem die Präzisierung der Fragestellung, die Datenerhebung, die Auswertung und die Theoriearbeit zeitlich voneinander nicht getrennt werden können (vgl. Glaser/Strauss 1984, S. 92 ff.).

Auf der Grundlage des Materials konnten induktiv unterschiedliche Dimensionen von Effekten auf Weiterbildungsentscheidungen herausgearbeitet werden. Die Dimensionierung und Typisierung erfolgte nach inhaltsanalytischen Gesichtspunkten (vgl. Mayring 2010). Im Folgenden werden die sechs identifizierten Dimensionen fallbasiert vorgestellt:

- a) Beschleunigung der Entscheidung, Verringerung der Anfangshemmung,
- b) Ermöglichung, einen teuren bzw. einen höherwertigen Kurs zu besuchen,
- c) Ermöglichung, mehr Kurse zu besuchen,
- d) Finanzielle Voraussetzung für die Teilnahme an der Weiterbildung,

- e) Bildungsscheck NRW als Ideenstifter für die Weiterbildungsteilnahme,
- f) Bildungsscheck als ein „willkommenes Schmankerl“, das zum Kurs einfach dazugehört.

3.2 Dimensionen von Effekten auf Weiterbildungsentscheidungen

(a) Beschleunigung der Entscheidung, Verringerung der Anfangshemmung

Mirjam, 20 (keine abgeschlossene Berufsausbildung, Minijob):

*Das ist nur ein Tropfen auf den heißen **Stein**, wenn man die **Kosten** sieht, die man für so 'ne Schulung hat, aber es ist schon 'ne Hilfe, ist schon nicht schlecht. Ja, nicht so ... Also, ich finde, das ist eine gute Förderung für die Menschen, weil da ist immer so ein kleines Licht im Tunnel, ne? Weil, die Zeiten sind auch sehr schwer. Und vor allem für Mädchen oder Jungs so in meinem Alter um die 20 und up ist immer so schwer, etwas anzufangen alleine. Und das ist immer so ein bisschen so die Hand reichen. Dann geht's upwards.*

Anhand dieser Aussage lässt sich zum einen erkennen, dass eine genaue Vorstellung davon bestand, welcher Kurs absolviert werden sollte. Zum anderen wird die Förderung durch den Bildungsscheck NRW zu „einem kleinen Licht im Tunnel“, wenn man die Gesamtkosten in Betracht zieht. Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, dass die Information über die Möglichkeit, die Förderung in Anspruch zu nehmen, die Entscheidung, sich zum bereits ausgewählten Kurs anzumelden, beschleunigt bzw. die Anfangshemmung verringert hat.

Herr Millowitsch, 30 (Student, nebenberuflich als Bürokraft tätig):

Das waren diese 1.000 Euro, und 500 Euro hab ich in Form der Förderung erhalten. Und das war für mich damals 'ne Voraussetzung, den Kurs zu belegen, bin ich ganz ehrlich. Weil ich a) nicht wusste: Wie viel bringt mir dieser Kurs? Und ist es mir das wert, 1.000 Euro aufzuwenden? Und b) hatte ich zu dem Zeitpunkt auch nicht so viel Geld. [...] Da der Kurs nachher mir unheimlich viel gebracht hat, war ich dann auch bereit, den zweiten Kurs im Anschluss selber zu bezahlen bzw. mithilfe meiner Eltern auch.

Hier wird eine Unsicherheit darin deutlich, ob es sich aufgrund individueller Lebensumstände überhaupt lohnt, viel Geld in eine Weiterbildung zu investieren. Die jedoch gute Erfahrung nach Absolvieren der geförderten Weiterbildung trägt dazu bei, dass aufgrund möglicher individueller monetärer Ressourcen weitere Kurse finanziert werden können.

(b) Ermöglichung, einen teuren bzw. einen höherwertigen Kurs zu besuchen

Herr Beiram, 39 (abgebrochenes Studium in Deutschland, Mitarbeiter in einem Call-center):

I: Hätten Sie die auch gemacht, die Weiterbildung, wenn Sie den Scheck nicht bekommen hätten? B: Nee, das wäre zu teuer gewesen. [...] Ich hätte vielleicht 'nen normal kleinen

Kurs gemacht in der VHS, aber das hat sich angeboten, eine Woche am Stück. Deswegen hab ich gedacht: „Mach' das mal.“

Der Hinweis, z. B. eines Weiterbildungsanbieters, auf die Fördermöglichkeit durch den Bildungsscheck NRW bewirkt, dass Beschäftigte sich für teurere und demzufolge höherwertige bzw. umfangreichere Kurse entscheiden, die sie sich von ihrem eigenen Weiterbildungsbudget ansonsten nicht leisten könnten.

(c) Ermöglichung, mehr Kurse zu besuchen

Frau Kuhn, ca. 40 (gelernte Krankenschwester, arbeitsunfähig):

Und hab' damit meine große Ausbildung finanziert als Wellnessmasseurin (Pause), hab' natürlich dementsprechend gespart ... ein bisschen was, das hab' ich dann wieder genommen und in andere Massagen investiert auch an der gleichen Schule ... und dann habe ich noch mal einen Bildungsscheck bekommen 2010 ... da habe ich dann die Enthaarung gelernt.

Die Finanzierung durch den Bildungsscheck NRW ermöglicht es auch, mehrere Kurse zu besuchen, die im finanziellen Rahmen des individuellen Weiterbildungsbudgets liegen.

(d) Finanzielle Voraussetzung für die Teilnahme an der Weiterbildung

Frau Zamora, 38 (keine abgeschlossene Berufsausbildung, Elternzeit):

Ich weiß, dass ein Bildungsscheck ... Ich hab' ja 500 Euro gekriegt. Und die Schule wusste schon, dass ich das Geld nicht hab'. Und da haben die mit mir so einen Rabatt gemacht. Also nicht zwei große gemacht, aber mein Material musste ich kaufen [...] Wenn ich das nicht gekriegt hätte, hätte ich diese Kurse nicht gemacht, hätte ich nicht.

Das Förderinstrument Bildungsscheck NRW ist der entscheidende Faktor, der eine Teilnahme an einer Weiterbildung ermöglicht. Ohne diese finanzielle Unterstützung ist eine Teilnahme aufgrund zu hoher Kurskosten nicht möglich.

(e) Bildungsscheck NRW als Ideenstifter für die Weiterbildungsteilnahme

Herr Krause, 40 (gelernter Kfz-Mechaniker, berufstätig im Bereich Lager/Logistik):

Ich sag' mal, bis dahin [Zeitpunkt der Inanspruchnahme] war ich überhaupt noch gar nicht auf dem Weg dazu zu sagen, Meister zu werden, im Leben nicht. Ich hatte einen tollen Job, war eigentlich zufrieden mit dem, was ich habe ... gut Geld verdient, genug für mich eigentlich. Und dann ... dann ist dieser komische Ehrgeiz in mir ausgebrochen, dieses Lernen [in Bezug auf Meisterausbildung].

Die finanzielle Unterstützung kann aber auch ein Anshub für weitere Weiterbildungsaktivitäten sein, auch wenn vorher kein ausgeprägtes Interesse an Weiterbildung bestand.

(f) Bildungsscheck als ein „willkommenes Schmankerl“, das zum Kurs einfach dazugehört

Herr Lange, ca. 30 (Student und gleichzeitig selbstständiger Fitnesstrainer):

I: Welche Ausbildung haben Sie besucht? B: Das waren mehrere. Ich weiß jetzt nicht mehr, welche mit dem Bildungsscheck war und welche nicht, also generell alle möglichen Sachen. Krafttraining und verschiedene Kurse halt. [...] Und da hab' ich eben halt dann Basic und bin jetzt in der Advanced-Ausbildung beim normalen Krafttraining, wenn man das so nennen will. Dann einen Wirbelsäulenkurs, Tae Bo, Aerobic, Step-Aerobic und so mit kleinen Hanteln, dann Gruppenfitness mit größeren Hanteln, Weights heißt das da. Ja, so geht das munter weiter. Halt alles, was irgendwie mit Kursen im Fitnessbereich zu tun hat. Ich kann jetzt alles aufzählen, was ich da bei denen gemacht hab, ich weiß jetzt aber nicht mehr, wann das war und welches davon jetzt mit dem Bildungsscheck war und welches nicht.

Bei zahlreich absolvierten Weiterbildungsmaßnahmen ist die finanzielle Förderung durch den Bildungsscheck NRW von geringerer Bedeutung. Die Kurse wären auch ohne finanzielle Unterstützung absolviert worden. Hierbei stehen besonders die Inhalte der absolvierten Kurse im Vordergrund und weniger der monetäre Aspekt des Bildungsschecks NRW.

Herr Schneider, 47 (Restaurantfachmann, im Gastronomiebereich tätig):

Oder ich sag' mal, okay, wenn jetzt Geld, was ich irgendwo als Steuerzahler bezahlt hab', egal aus welchen Gründen wieder zurückkommt, warum soll man's nicht nutzen?

Mit großem Selbstverständnis und Selbstbewusstsein wird über das Anrecht auf eine durch Steuermittel mitfinanzierte Förderung berichtet, auf die ein unhinterfragter Anspruch erhoben wird.

Einige Befragte stimmten ebenso der Aussage zu: „Ich würde die Weiterbildung auch ohne den Bildungsscheck NRW machen.“ Ihre Erzählweise vermittelt jedoch den Eindruck, als ob sie es vermeiden würden, den Interviewenden gegenüber als auf die Förderung angewiesene Personen aufzutreten.

Herr Maternus, 47 (abgebrochenes Studium in Deutschland, Beschäftigung als Servicekraft im Gaststättengewerbe):

Also ich meine, ich hätte das auch ohne diesen Bildungsscheck gemacht, weil ich bin zum Glück nicht so Not leidend, aber ... Ich sag' mal, ich glaub', die Kosten insgesamt beliefen sich so was um die 1.200 oder 1.500 Euro. [...] Meine Zielvorgabe war aber ja jetzt auch nicht, einen Bildungsscheck zu bekommen, sondern diese Ausbildung abschließen oder diesen Berufsabschluss zu erzielen. Und da war das für mich, sag' ich mal, so ein willkommenes Schmankerl dazu. [...] Wie gesagt, ich hatte auch keine finanzielle Not, dass ich jetzt sage: „Boah, ich kann mir das ja gar nicht leisten, diesen Kurs zu machen.“

Es stellt sich die Frage, warum der Interviewte explizit herausstellen muss, dass er „zum Glück nicht so Not leidend“ sei, dass das Erlangen des Abschlusses und nicht

die Förderung für ihn im Vordergrund gestanden habe. Das Angewiesensein auf die finanzielle Unterstützung, in diesem Fall durch den Bildungsscheck NRW, kann auf eine finanziell prekäre Lage des Einzelnen hindeuten. Diesem Not leidenden Eindruck soll aber nicht entsprochen werden. Neben dem Attribut des Notleidenden möchten anspruchsberechtigte Personen auch nicht einen ungebildeten Eindruck hinterlassen, weshalb der eigene Bildungshintergrund vordergründig thematisiert wird.

4 Quantitative Untersuchung

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse deskriptiv-statistischer Auswertung von insgesamt 1.179 Fragebogen dargestellt.⁴ Bei der Frage „Uns interessiert, welche Auswirkungen der Bildungsscheck NRW auf Ihr Interesse an Weiterbildung und Ihre



Abb. 1 Auswirkung auf Weiterbildungsplanung

Quelle: Eigene Untersuchung

4 An dieser Stelle gilt unser Dank Herrn Marcel Heidrich, der die Fragebogen mithilfe des Statistikprogramms SPSS deskriptiv-statistisch auswertete und darüber hinaus auch die Grafiken erstellte.

Weiterbildungsplanung hat“, gab es acht Aussagen. Bildungsscheckinteressenten wurden gebeten, auf einer Vierer-Skala (trifft voll zu – trifft eher zu – trifft eher nicht zu – trifft gar nicht zu) anzukreuzen, in welcher Weise sie jeder der acht Aussagen zustimmen.

Wie in Abbildung 1 zu sehen ist, erfuhren folgende Antwortvorgaben die meiste Zustimmung: „Ich würde diese Weiterbildung auch ohne den Bildungsscheck NRW machen“ (Mittelwert = 2,9769); „Der Bildungsscheck NRW bietet mir die Möglichkeit, eine schon länger geplante Weiterbildung zu machen“ (Mittelwert = 2,7667); „Dank des Bildungsschecks NRW mache ich mehr Weiterbildung“ (Mittelwert = 2,7604); „Mit dem Bildungsscheck NRW kann ich an einer höherpreisigen Weiterbildung teilnehmen“ (Mittelwert = 2,6214); „Diese Weiterbildung kann ich nur mit dem Bildungsscheck NRW finanzieren“ (Mittelwert = 2,3561).

Folgende drei Aussagen haben dagegen die geringste Zustimmung bekommen: „Der Bildungsscheck NRW hat mich überhaupt auf die Idee gebracht, eine Weiterbildung zu machen (Mittelwert = 1,5792); „Mein Betrieb hat mich aufgefordert, den Bildungsscheck NRW zu nutzen“ (Mittelwert = 1,5584) und „Ohne den Bildungsscheck NRW würde ich statt einer beruflichen Weiterbildung an einer nicht berufsbezogenen Weiterbildung teilnehmen“ (Mittelwert = 1,4722).

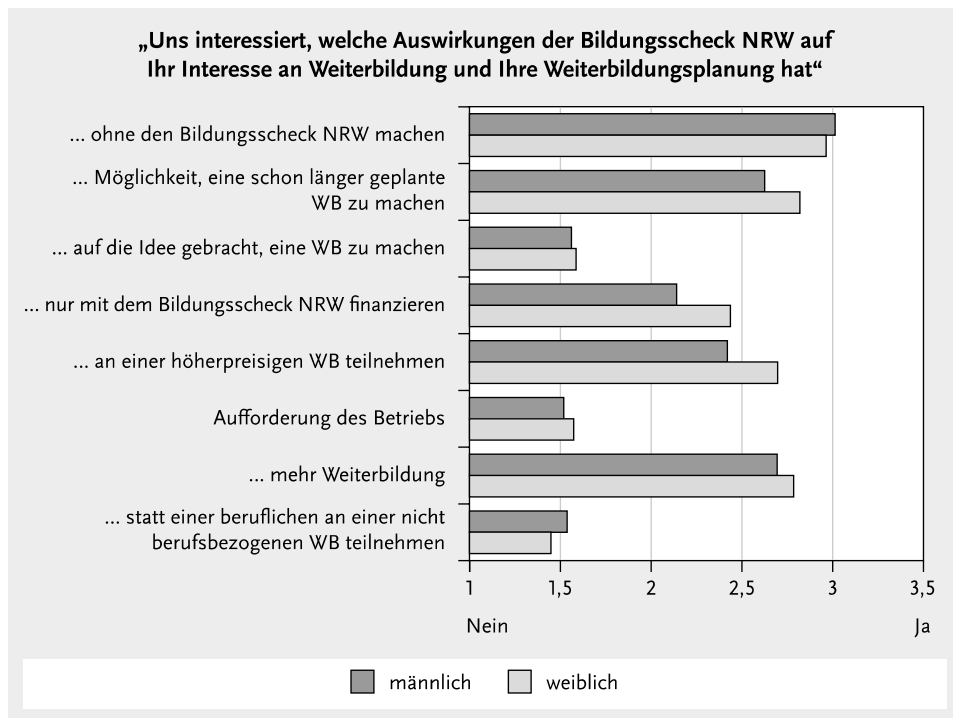


Abb. 2 Auswirkung auf Weiterbildungsplanung: Geschlechtsspezifische Effekte

Quelle: Eigene Untersuchung

In der Abbildung 2 sind die Auswirkungen der Förderung durch den Bildungsscheck NRW auf Weiterbildung nach Geschlecht dargestellt. Folgende drei Aussagen haben mehr Zustimmung bei Frauen erfahren:

- „Der Bildungsscheck NRW bietet mir die Möglichkeit, eine schon länger geplante Weiterbildung zu machen“,
- „Diese Weiterbildung kann ich nur mit dem Bildungsscheck NRW finanzieren“,
- „Mit dem Bildungsscheck NRW kann ich an einer höherpreisigen Weiterbildung teilnehmen“.

Gerade diese drei Aussagen implizieren einen direkten Zusammenhang zwischen Finanzierung und Weiterbildungsbeteiligung. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass die finanzielle Förderung für Frauen eine größere Rolle zu spielen scheint. Diese Feststellung kann auch durch die Tatsache untermauert werden, dass 73,1% der befragten Bildungsscheckinteressierten in unserem Sample Frauen sind. Die überproportional hohe Quote an weiblichen Beschäftigten in unserem Sample spiegelt sich in den Auswertungen des Monitoring-Berichts zum Förderprogramm Bildungsscheck NRW wider: Der Anteil der Frauen, die das Förderinstrument im individuellen Zugang im Zeitraum 2006 bis 2009 genutzt haben, stellt 70,2% dar (vgl. Muth 2011, S.18).

5 Zusammenfassung und Diskussion

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der finanzielle Zuschuss in dem Sinne für die Befragten wichtig war, als sich dadurch andere Optionen für eine eigene Weiterbildungsentscheidung eröffneten. Ein beiläufiger/zufälliger Zugang zu den Informationen über diese Fördermöglichkeit trug zur Beschleunigung der Entscheidung bei, sich zu einem bereits ausgewählten Weiterbildungskurs anzumelden. Des Weiteren zeigt sich, dass sich Befragte dank der Förderung für einen teureren und demzufolge höherwertigen bzw. umfangreicheren Kurs entscheiden oder mehrere Kurse besuchen konnten, deren Gebühren im Rahmen des vorgesehenen Budgets für die Weiterbildung lagen.

Die in der qualitativen Studie induktiv herausgearbeiteten Dimensionen von Effekten der finanziellen Förderung auf Weiterbildungsentscheidungen spiegeln sich in den Ergebnissen der quantitativen Befragung wider. Außerdem zeigen sich geschlechtsspezifische Effekte – finanzielle Förderung scheint für Frauen eine größere Rolle zu spielen.

Neben den vielfältigen Anschubeffekten, die wir herausarbeiten und aufzeigen konnten, wird auch deutlich, dass der Bildungsscheck NRW selten zur Erstaktivierung für Weiterbildung im Sinne von „Der Bildungsscheck hat mich überhaupt auf die Idee gebracht, eine Weiterbildung zu machen“ beiträgt (vgl. Koval in diesem Band).

Mittels der qualitativen Untersuchung konnten darüber hinaus unterschiedliche Bedeutungskonnotationen herausgearbeitet werden, wie die Aussage „Ich würde diese

Weiterbildung auch ohne den Bildungsscheck NRW machen“ seitens der Nutzer/innen aufgefasst werden kann:

- Bildungsscheck NRW als ein Finanzierungsbestandteil eines Kurses, den man auch ohne Förderung besuchen würde,
- Betonung, dass die Bildung und nicht die Förderung für einen im Vordergrund steht,
- Vermeidungsstrategie seitens der Befragten, als ein ungebildeter und bedürftiger, d. h. auf die Förderung angewiesener Mensch aufzutreten.

In Bezug auf das gewählte methodische Vorgehen lässt sich abschließend konstatieren: Am Beispiel des Mitnahmeeffekts, der in diesem Band von verschiedenen Autor/innen beleuchtet wird, lässt sich der Mehrwert der Verbindung qualitativer Studien mit quantitativer Erhebung gut veranschaulichen. Erst die Ergebnisse der qualitativen Studie erlauben die Problematisierung des Mitnahmeeffekts, da diese aufzeigt, dass die Aussage „Ich hätte Weiterbildung auch ohne Scheckfinanzierung gemacht“ nicht einfach als buchstäblich „wahr“ hingenommen werden darf. In den biografisch-narrativen Interviews wird die Komplexität der Weiterbildungsentscheidungen sichtbar, und es wird nachvollziehbar, warum die Bedeutung staatlicher Förderung im Einzelfall von den Nutzer/innen bagatellisiert bzw. in ihrer Bedeutung „kleingeredet“ wird. Die Furcht, dass das Angewiesensein auf staatliche Förderung als Ausdruck finanzieller Armut gewertet werden und somit die Nutznießer/innen mit einem Stigma versehen könnte, kann dazu führen, dass sozial akzeptable Antworten gegeben werden, die im Ergebnis Mitnahmeeffekte in einer Größenordnung entstehen lassen, durch die Zweifel am Sinn staatlicher Nachfrageförderung aufkommen können.

Literatur

Glaser, B. G./Strauss, A. L. (1984): Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung. In: Hopf, C./Weingarten, E. (Hg.): Qualitative Sozialforschung. Stuttgart, S. 91–111.

Hildenbrand, B. (1999): Fallrekonstruktive Familienforschung. Anleitungen für die Praxis. Opladen.

Hummelsheim, S. (2010): Finanzierung der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld.

Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) (2012): Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Frankfurt am Main.

Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. Weinheim/Basel.

Loß, U./Matzdorf, R./Richenhagen, G./Riepert, W. (2009): Erfolgreich Arbeiten: Qualifizierter. Flexibler. Gesünder. Das arbeitspolitische Rahmenkonzept zur Entwicklung und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 2009/4, S. 277–284.

- Mayring, P. (2010):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. aktualisierte und überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel.
- Muth, J. (2011):** Materialien zum Programm-Monitoring. Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Datenreport 01.01.2006–30.06.2010. Bottrop.
- Muth, J. (2008):** Materialien zum Programm-Monitoring. Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Bottrop.
- Reinders, H. (2005):** Qualitative Interviews mit Jugendlichen führen. Ein Leitfaden. München/Wien.
- SALSS (2008):** Evaluierung des Bildungsschecks NRW. Endbericht. Bonn.
- Schütze, F. (1987):** Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien: erzähltheoretische Grundlagen. Studienbrief der Fernuniversität Hagen. Kurseinheit I. Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften.
- Witzel, A. (2000):** Das problemzentrierte Interview. In: Forum: Qualitative Sozialforschung 1(1). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2520> [Zugriff: 18.07.2013].
- Wolter, S./Messer, D. (2009):** Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Bern.

Was nützt die scheckgeförderte Weiterbildung? Subjektive Perspektiven

ALLA KOVAL/ROSEMARIE KLEIN/GERHARD REUTTER

Ich war derjenige – dieser Ausländer, ne? Ich hatte nichts [...] Ich bezeichne das für mich so wie den ... wie ein großes Geschenk, sag' ich mal so, ja? Weil egal wo ich gehe jetzt, jetzt, egal wo ich gehe, welche Firma und so, dann bin ich nicht mehr mit den Händen in Tasche leer, sondern dann hab ich etwas. Dann kann ich auch bei den anderen z. B. was zeigen: „Hallo, ich bin der, der, aber ich hab auch dieses Abschluss“ (Herr Adnan, 34 Jahre).

1 Einleitung

In einer Vielzahl von Studien wird belegt, dass eine Weiterbildungsteilnahme stark durch soziodemografische Faktoren bestimmt ist, wobei der Bildungshintergrund als eine der wichtigsten sozialen Determinanten für Weiterbildungsverhalten gilt. Im Fokus unserer biografisch-narrativ angelegten Studie stehen subjektive Relevanzen und Wertungen derjenigen formal gering qualifizierten Beschäftigten, die an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen und dafür eine staatliche Nachfrageförderung – den Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen (NRW)¹ – in Anspruch genommen haben. Mit dem Bildungsscheck strebt das Land NRW an, Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Mobilität der Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu erhöhen. Uns interessiert in diesem Kontext, wie und in welcher Weise sich der Erhalt bzw. die Weiterentwicklung von Beschäftigungsfähigkeit in der individuellen Perspektive der Schecknutzenden darstellt. Für die Gruppe der formal gering qualifizierten Beschäftigten liegen dazu bisher kaum gesicherte Erkenntnisse vor. In diesem Beitrag werden subjektive Bedeutungszuschreibungen hinsichtlich des Nutzens beruflicher Weiterbildung vor dem Hintergrund der geäußerten Ziele und Erwartungen analysiert sowie förderliche bzw. hinderliche Faktoren exemplarisch aufgezeigt.

¹ Der Bildungsscheck NRW ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument des Landes NRW (vgl. Muth 2011). Mehr zum Bildungsscheck NRW siehe Beitrag Muth/Völzke in diesem Band und den Anhang am Ende dieses Bandes.

2 Zum Stand der Forschung

Was nützt berufliche Weiterbildung und wie ist ihr Nutzen empirisch zu erfassen? Die Weiterbildungsforschung beschäftigt sich seit Jahren verstärkt mit diesen Fragen. So weist etwa der aktuelle AES-Trendbericht 2012 darauf hin, dass die Frage, wie der Lernzuwachs, die Nachhaltigkeit von Weiterbildung und der Ertrag für Wirtschaft und Gesellschaft durch Weiterbildungsaktivitäten statistisch ermittelt werden können, ein nach wie vor ungelöstes Problem darstellt (AES-Trendbericht 2012, S. 12). Eine dezidiert kritische Auseinandersetzung mit methodischen Grenzen empirischer Forschungsansätze sowie mit Problemstellungen wie Kausalität oder Selektionseffekte in den Untersuchungen zum Thema Nutzen der Weiterbildung findet sich bei Schmid (2008).

Einige Studien basieren auf subjektiven Einschätzungen von Teilnehmenden (vgl. IWAK 2012; Baden/Schmid 2010; Beicht/Krekel/Walden 2004; Beicht/Walden 2005; Beicht u. a. 2004; Bender u. a. 2010; Fertig u. a. 2009; Kuwan 2006; Muth 2008; Rosenblatt/Bilger 2008; Walter/Müller 2011). Dabei handelt es sich um quantitativ angelegte Studien, in denen bestimmte Aspekte des Nutzens bzw. des Motivs abgefragt werden, etwa bessere Aussicht auf eine interessantere oder anspruchsvollere Tätigkeit, Verbesserung der Aufstiegschancen und der beruflichen Leistungsfähigkeit, Erlangen einer Voraussetzung für berufliche Selbstständigkeit, aber auch außerhalb von Erwerbsarbeit liegende Motive wie persönliche Weiterentwicklung oder das Knüpfen sozialer Kontakte. Das sind Facetten des bildungspolitischen Zieles der Sicherung und Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit, die in der Programmatik geförderter Weiterbildung vielfach ausgewiesen werden.

Andere Studien widmen sich der Untersuchung beobachtbarer Effekte von Weiterbildungsangeboten. Es handelt sich dabei um quantitativ angelegte Längsschnittuntersuchungen, bei denen meist auf bereits bestehende Datensätze zurückgegriffen wird, deren Daten mindestens zu zwei Zeitpunkten erhoben wurden. Eine Art Kontrollgruppe bilden diejenigen, bei denen ein bestimmtes Ereignis – hier eine Weiterbildungsteilnahme – nicht eingetreten ist. Die gesammelten berufsbiografischen Daten von zwei Gruppen werden mit dem Weiterbildungsverhalten in Beziehung gesetzt. Die im Vergleich mit der Kontrollgruppe charakteristischen und statistisch nachweisbaren Veränderungen bei der Versuchsgruppe werden als Maßnahmeneffekte angesehen (vgl. Behringer 1999; Büchel/Pannenberg 2004; Görlitz 2010; Kuckulenz/Zwick 2003; Lechner 1999; Pfeifer u. a. 2008). In den gesichteten Studien wurde das Weiterbildungsverhalten oft zu drei Indikatoren in Beziehung gesetzt: (1) Monatseinkommen; (2) berufliche Stellung (z. B. beruflicher Auf- und Abstieg); (3) Kontinuität des Arbeitsverhältnisses (z. B. ob die beruflich-betriebliche Weiterbildung dazu beigetragen hat, dass der Arbeitsplatz gesichert werden konnte).

Es gibt vergleichsweise wenige qualitative Studien, welche sich explizit dem Thema Nutzen der Weiterbildung widmen (vgl. Jaedicke/Kahl 2006; Bender u. a. 2008; Fauser/Schreiber 1999; Bolder/Hendrich 2000). Hier knüpfen wir an. Mit unserer Studie

beleuchten wir die subjektive Sicht auf die öffentlich geförderte Weiterbildung, indem wir den Nutzenerwartungen und dem eingetretenen Nutzen nachgehen. Ihre subjektive Perspektive genauer zu analysieren könnte Hinweise liefern, wie es gelingen kann, die unterproportionale Beteiligung dieser Beschäftigten an beruflicher Weiterbildung zu erhöhen.

Unsere Studie basiert auf problemzentrierten, biografisch-narrativ angelegten Interviews mit Schecknutzer/innen, die den Bildungsscheck im individuellen (nicht im betrieblichen) Zugang erworben und eingelöst haben. Die qualitative Vorgehensweise ermöglicht Einblicke in die subjektive Sicht auf Weiterbildung, auf Nutzenerwartungen und auf die Bedeutung der Förderung durch den Bildungsscheck NRW. Sie macht es gleichzeitig möglich, die subjektive Konstruktion der eigenen Biografie im Zusammenhang mit Bildung, Beschäftigungssituation, Arbeitsmarkt und sozialer Herkunft zu rekonstruieren.

Wir haben uns bei der Frage nach dem Nutzen staatlicher Nachfrageförderung für einen forschungsmethodisch erweiterten Zugang entschieden, indem wir die qualitative Studie mit einer quantitativen Erhebung verbinden.

Im dritten Kapitel dieses Beitrages gehen wir kurz auf das methodische Vorgehen und die Datenbasis ein. Im Fokus des vierten Kapitels steht die Frage nach dem Nutzen beruflicher Weiterbildung im berufsbiografischen Zusammenhang. Unsere Herangehensweise zeichnet sich dadurch aus, dass wir zunächst subjektive Bedeutungszuschreibungen hinsichtlich der Vorteile und Gewinne analysieren, die die Beschäftigten der beruflichen Weiterbildung retrospektiv zuschreiben. Auf der Folie der geäußerten Erwartungen und Ziele betrachten wir dann subjektive Bedeutungszuschreibungen. Ergänzend stellen wir ausgewählte Ergebnisse aus unserer quantitativen Untersuchung dar. Anschließend – im Kapitel 5 – beleuchten wir unterschiedliche Dimensionen des „Nutzens geförderter Weiterbildung“, die im offenen und zirkulären Forschungsprozess herausgearbeitet wurden. Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung und ein Ausblick, in denen wir die Ergebnisse auf der Folie subjektiver Sichtweisen zu Erhalt und Weiterentwicklung von Beschäftigungsfähigkeit bündeln und Forschungsdesiderate aufzeigen.

3 Methodisches Vorgehen und Datenbasis

Wir haben uns für einen qualitativen und einen quantitativen Zugang entschieden. Die *qualitative Studie* basiert auf der Auswertung von 29 problemzentrierten, biografisch-narrativ angelegten Interviews (Schütze 1987; Witzel 1982) mit Beschäftigten, die die Förderung durch den Bildungsscheck NRW in Anspruch genommen und die Weiterbildung vor mindestens einem Jahr abgeschlossen haben.² Bei der Bildung der

2 Den Zugang zu diesen Beschäftigten ermöglichten das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) und die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung GmbH (G.I.B.).

Stichprobe war das Merkmal „ohne abgeschlossene Ausbildung“ ein ausschlaggebendes Kriterium, anhand dessen die Auswahl der Gesprächspartner/innen erfolgte. Zudem wurde die Postleitzahl berücksichtigt, um flächendeckend eine gleichgewichtige Streuung zu erzielen.³

22 persönliche Interviews fanden an einem neutralen Ort statt – in einem Café mit Bewirtung – und dauerten zwischen 30 und 60 Minuten; sieben Interviews wurden telefonisch geführt. Zu unserem Sample gehören 16 Frauen und 13 Männer im Alter zwischen 20 und 51 Jahren. 13 Befragte haben einen oder mehrere Bildungsschecks für eine Weiterbildung im Bereich Gesundheitswesen eingelöst, vier für einen Sprachkurs, die anderen für die Bereiche Lager/Logistik, Gastronomie und Verwaltung. Während der Beantragung des Bildungsschecks NRW verfügten 20 Beschäftigte über keinen oder keinen in Deutschland anerkannten Berufsabschluss. Bei neun Interviewten handelt es sich um Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die jedoch entweder berufsunfähig waren, eine sehr lange Elternzeit hatten oder länger als vier Jahre nicht im erlernten Beruf tätig waren.

Die *quantitative Studie* basiert auf der Auswertung von 1.179 Fragebogen, die von den Scheckinteressent/innen zu dem Zeitpunkt ausgefüllt wurden, als sie in einer Beratungsstelle einen Bildungsscheck erhalten haben (Zeitraum Oktober bis Dezember 2012).

Das Alter unseres Samples bildet ein breites Spektrum von 19 bis 69 Jahren, das Durchschnittsalter beträgt 40 Jahre. Die Geschlechterverteilung in unserem Sample sieht wie folgt aus: 73,1% der Befragten (n = 862) sind weiblich, 26,9% (n = 317) männlich. Hinsichtlich des Berufsabschlusses bilden die größte Gruppe der Bildungsscheck-Nachfragenden diejenigen mit einer betrieblichen Ausbildung (32,6%; n = 384), gefolgt von Fachhochschul- bzw. Universitätsabsolvent/innen (28,6%; n = 337). Die Bildungsscheck-Nachfrager ohne abgeschlossene Berufsausbildung stellen einen geringen Anteil an der Grundgesamtheit (4,2%; n = 51) dar. Eine differenzierte Beschreibung des Samples in Bezug auf Berufs- und Bildungshintergrund findet sich im Beitrag von Koval in diesem Band.

Für die Ergebnisdarstellung haben wir die Fallbeschreibung gewählt. Es ist uns wichtig, darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nicht um Typisierungen handeln soll, sondern vielmehr um lebendige Gegenstandsbeschreibungen, die an einigen ausgewählten Fällen veranschaulicht werden; damit spannen wir das Untersuchungsphänomen auf, um zu zeigen, welche verschiedenen, teils extremen Ausprägungen das Phänomen auf der Grundlage der Empirie annimmt. Es geht nicht um vorschnelle Abstraktionen, sondern um eine „rich, thick holistic description“ (Merriam 1998) des Phänomens.

Zur Einordnung und Interpretation der Ergebnisse haben wir entschieden, auch die in Expertengesprächen erfassten Nutzenüberlegungen der Programmverantwortli-

3 Hierbei wurde auf Monitoring-Daten der G.I.B. zurückgegriffen.

chen des Landes NRW sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Ebene mit einzubeziehen.

4 Berufliche Weiterbildung: Nutzenerwartungen und eingetretener Nutzen im berufsbiografischen Zusammenhang

Fallrekonstruktionen

In diesem Abschnitt stellen wir die Erwartungshaltungen der Beschäftigten in Bezug auf die mit der Weiterbildung verbundenen Ziele vor, die auf der Grundlage des empirischen Materials gebildet wurden.⁴ Entscheidend bei der Zuordnung eines Falls zu einer der Erwartungshaltungen waren die – retrospektiv dargestellten – Ziele und Nutzenerwartungen an die geförderte Weiterbildung *zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme* des Bildungsschecks NRW.

Fallbeispiel 1: Allgemeines Interesse an beruflicher Weiterbildung

Frau Borowski⁵, ca. 50 Jahre alt, gelernte Zahnarzthelferin, hat sich sieben Jahre der Erziehung ihrer Kinder gewidmet. Zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW bestand für sie weder ein Zwang (sie kommt aus einem finanziell abgesicherten Haushalt) noch eine subjektive Notwendigkeit, ihre Situation durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verändern. Die Interviewte erfuhr beiläufig durch eine Zeitungsannonce von dem Kurs „Alltagsbegleiter“:

Das war so eine Sache, die habe ich gar nicht gesucht. Die hat mich eher gefunden. Das war, wie gesagt ... ich hatte nie die Absicht zu arbeiten, habe das nur einfach gelesen morgens beim Frühstück und habe gedacht: „Ach komm, das machste jetzt mal. Machste mal was für deine Bildung und guckst, was daraus wird. [...] In der Anzeige stand schon: Zeitmanagement, Organisation, PC-Kenntnisse, dass das alles gelernt wird. Und da habe ich schon gedacht: Das ist was fürs Leben. [...] Ich hatte nur gedacht, ich mache jetzt mal was, um mich wieder fortzubilden. Für mich klang das erst mal nur wie eine ganz allgemeine Fortbildungsmaßnahme, die einem auch so für das Leben was bringt. Gar nicht mal jetzt beruflich bezogen, weil ich gar nicht arbeiten wollte.“⁶

Frau Borowski bringt zum Ausdruck, sie habe zum *damaligen* Zeitpunkt keine klar konturierten beruflichen Ziele und Erwartungen an die Weiterbildung gehabt. Sie begründet ihre Entscheidung für die Weiterbildung mit dem Wunsch, sich weiterzuentwickeln, ihr Wissen zu den Themen zu erweitern, die sie interessieren, und „was fürs

4 Die Auswertung erfolgte angelehnt an die thematisch-formale und strukturell-inhaltliche Textanalyse (Schütze 1984), den Ansatz der erzählten und erlebten Lebensgeschichte (Rosenthal 2008) sowie die Analyse von Selbstthematizierungsstilen und -mustern (Koval 2012).

5 Bei den Personen- und Ortsnamen handelt es sich um „sinnlogische Äquivalente“ (Hildenbrand 1999, S. 25).

6 Für die Anfertigung des Transkripts wurde „die literarische Umschrift“ als Verschriftlichungsform gewählt.

Leben“ zu lernen. Ein Bestandteil des Kurses „Alltagsbegleiter“ war ein Praktikum in einem Altenheim, in dem die Befragte eine unbefristete Anstellung auf 400-Euro-Basis bekommen hat, was ihren Wünschen voll und ganz entsprach.

Frau Borowski misst der Weiterbildung – vom *heutigen* Standpunkt aus – die Bedeutung eines wichtigen biografischen Ereignisses bei:

Und wenn ich heute zurückdenke, dass ich das damals nicht gemacht hätte, würde es mir noch jetzt leidtun. Weil, das hat mich rundum zufriedener gemacht, es hat mich im Leben weitergebracht. Es hat mich irgendwie kompletter gemacht.

Dieser Fall zeichnet sich dadurch aus, dass die Befragte die Veränderung der von ihr der Weiterbildung im lebensgeschichtlichen Zeitverlauf subjektiv zugeschriebenen Bedeutung zum Thema der Erzählung macht. Die zunächst nicht erwarteten positiven Veränderungen in der beruflichen Situation führen dazu, dass der geförderten Weiterbildung retrospektiv ein sehr hoher Nutzen zugeschrieben wird, der sich nicht nur auf den erreichten beruflichen Status bezieht, sondern auch ein Mehr an Lebenszufriedenheit und Persönlichkeitsentwicklung mit sich brachte.

Fallbeispiel 2: Verbesserung der Position im Unternehmen

Herr Gorlachov, 33 Jahre alt, wanderte 1998 nach Deutschland ein. Seine in Kasachstan erworbenen Studienabschlüsse in Jura und Geschichte wurden in Deutschland nicht anerkannt. Er arbeitete sechs Jahre als Einrichter in einem produzierenden Unternehmen der Kunststoffverarbeitungsbranche, bevor er zum Schichtleiter befördert wurde:

Weil, Qualitätsmanagement brauche ich, weil ich wurde ein bisschen aufgestiegen vom Einrichter zum Schichtführer, und dann muss ich einige Papiere ausfüllen. Und dafür brauche ich diesen Kurs.

In diesem Fall geht es um den Wunsch des Interviewten, eine bestimmte Kompetenz zu erwerben, um die eigene berufliche Leistungsfähigkeit in einem konkreten Aufgabenbereich zu steigern. Dadurch hofft Herr Gorlachov den bereits stattgefundenen beruflichen Veränderungen gerecht werden zu können. Mit der Formulierung „Ich wurde ein bisschen aufgestiegen“ bleibt unklar, ob der berufliche Aufstieg von ihm angestrebt wurde oder ob es dazu eine betriebliche Aufforderung gab, deren Erfüllung nur durch zusätzliche Qualifizierung möglich war – Herr Gorlachov kommt laut eigener Aussage gut mit Qualitätsmanagementaufgaben zurecht.

Fallbeispiel 3: Anspruchsvollere Arbeitsaufgaben übernehmen können

Herr Schuster, 35 Jahre alt, brach das Studium der Germanistik und Politikwissenschaft ab und war zum Zeitpunkt der Beantragung des Bildungsschecks NRW fünf Jahre im Bereich Lager/Logistik beschäftigt. Herr Schuster schildert seine Entscheidung für den Weiterbildungskurs wie folgt:

*Ja, wichtig war mir vor allen Dingen, dass man mit einer Prüfung oder mit einem Zertifikat abschließt, sodass man nachher etwas in den Händen hält, was noch mal, ja, diese Weiterbildung auch **bestätigt** und man damit auch eine entsprechende Anerkennung hat.*

Das Erlangen des Zertifikats führte dazu, dass Herr Schuster mehr Verantwortung übernehmen und anspruchsvollere Tätigkeiten ausüben wollte. Aus diesem Grund beschloss er – was zunächst nicht intendiert war –, nach einem anderen Arbeitgeber Ausschau zu halten. Zum Zeitpunkt des Interviews arbeitete Herr Schuster in einem anderen Lager/Logistik-Unternehmen, innerhalb dessen er bereits eine Beförderung – nicht zuletzt infolge der zweiten, mit dem Bildungsscheck NRW geförderten Weiterbildung – erhielt.

An diesem Fallbeispiel wird deutlich, dass die ursprüngliche Erwartung an die Weiterbildung – das Erlangen eines Zertifikats – mit der Zeit zu einer „Zwischenstation“ wird. Dadurch schafft Herr Schuster eine berufsbiografische Voraussetzung, um eine Beschäftigung in einem anderen Unternehmen zu finden.

Fallbeispiel 4: Berufliche Um- oder Neuorientierung außerhalb des Unternehmens

Im folgenden Fall von Frau Nafia trat nicht nur der erwartete Nutzen nicht ein, sondern es kam sogar zu einer Verschlechterung der beruflichen Situation, weil administrative Vorgaben der Arbeitsverwaltung die individuellen Bemühungen des Kompetenzerwerbs konterkarieren.

Frau Nafia, 37 Jahre alt, ist in Zentralafrika geboren. Nach ihrem Schulabschluss heiratete sie und wurde Mutter von zwei Kindern. Sie wanderte im Jahr 2006 nach Deutschland aus. Seit dieser Zeit übte sie unterschiedliche Beschäftigungen in verschiedenen Branchen aus: Erntehelferin, Näherin, Kassiererin. Im Jahr 2010 hatte sie eine befristete Anstellung als Reinigungskraft mit einem Monatsbruttoverdienst von 800 Euro:

*Ja, ich habe in einer Firma gearbeitet als Putzfrau, und da hab ich gedacht: Oh Gott, wie lange soll ich putzen in Deutschland? Ich habe eine Schule besucht, meine Zertifikate da, und ich muss was in der Hand haben, ich muss was lernen. Und mein Wunschberuf ist Sozialarbeiter. Ich arbeite gerne mit Leute, helfen, helfen. Und ich mache viel ehrenamtliche Arbeit mit Seelsorge und Deutsche Aids-Hilfe in **einem Verein**, denn ich wollte eigentlich eine konkrete **Ausbildung** oder Fortbildung oder ein Zertifikat haben, wo kann man was werden. Früher hab ich gelernt und ich arbeiten. Dann ich habe immer öfter geputzt, geputzt.*

Das Motto „Wie lange soll ich noch putzen!? Ich will was lernen“ zieht sich wie ein roter Faden durch das ganze Interview. Während ihrer Tätigkeit als Reinigungskraft sprach Frau Nafia diesen Wunsch aus und wurde durch ihre Arbeitskollegin auf eine Beratungsstelle zum Bildungsscheck NRW hingewiesen:

Wir waren bei der Arbeit ... Sie war meine Arbeitskollegin, und hab' ich immer gesagt: Oh Gott, wie lange soll ich putzen? Wie lange soll ich putzen? Und sie sagt: „Oh, geh mal,

versuch mal da, da, da, hier in Deutschland gibt es Möglichkeiten für die Leute – Bildungsscheck oder so was.“ Ja. Nur beim, beim Putzen und Sprechen hab ich das erfahren.

Frau Nafia löste den Bildungsscheck für den aus zwei Modulen bestehenden Kurs „Alltagsbegleiter“ ein. Da es sich um eine Vollzeitmaßnahme handelte, kündigte sie ihren Arbeitsvertrag als Reinigungskraft. Während der Beantragung des Bildungsschecks NRW war Frau Nafia die einzige Verdiennerin in der Familie; ihr Ehemann bezog eine geringfügige Rente, ihre Kinder waren 11 und 16 Jahre alt. Für die Bezahlung des Eigenanteils setzte sie in der Hoffnung, durch eine spätere Anstellung diese Summe wieder zu erwirtschaften, auch das Kindergeld ein.

Frau Nafia war die einzige Teilnehmerin, die nach dem ersten Modul aussteigen musste, weil sie die Gebühr nicht zahlen konnte:

*Und nach sechs Monaten musste ich weinen drinnen, als ich wegging und andere Leute blieben in der Schule. Das war für mich ein **Hammer**. Weil ich kein ... Ich hatte kein Geld, ja? Und ich bin nochmals ins Büro gegangen, und die Kollegin sagte: „Frau W., tut mir leid, Sie dürfen nur Bildungsscheck einmal im Jahr bekommen.“ Und einmal im Jahr hab' ich Kurs angefangen, hab' ich meine ganze Lern ... und das ganze Kindergeld ... hab' ich meine Kinder gestraft. Ich sage immer so, weil Kindergeld und alles, alles hab' ich da bezahlt. Und es ging nicht. [...] Durch ARGE war nicht möglich, weil ich hatte ... Mein Gehalt war 800 und mit Lohnsteuerkarte. So, die haben gesagt: „Nein, mit Lohnsteuerkarte, sind voll beschäftigt und **bekommen Sie nichts von uns**.“ [...] Ich habe auch die Kursleiterin gefragt, aber sie konnte nicht mir helfen. Und sie sagte: „Nein, das Geld müssen Sie selber zahlen.“ Aber ich hab' gesagt: „Bitte, lass mich weitermachen und kann ich Raten zahlen bis irgendwann?“ Und sie sagte: „Nein, es geht nicht zum Ratenzahlen. Sie müssen erst mal ... wir müssen erst mal das Geld zahlen, wir brauchen auch Geld.“ Ja. Hab' ich alles versucht, aber ging nicht.*

Ihr (Teil-)Zertifikat ist für eine Anstellung als Alltagsbegleiterin nicht ausreichend; zum Zeitpunkt des Interviews bezog Frau Nafia Arbeitslosengeld und musste unter Androhung einer Leistungskürzung Bewerbungstrainings besuchen. Ihre aktuelle Situation beschreibt die Interviewte wie folgt:

Und ich bin zu ARGE gegangen, ich wollte was machen. Und wenn ich keine Arbeit habe, möchte ich was lernen. [...] Dann ARGE hat mich zu dieser Firma C. geschickt. [...] „Wie soll ich hier eine Bewerbung schreiben? Ich habe gar nichts gelernt. Nur einfach, das ist meine Mappe voll und Sie bekommen Geld.“ „Ja, wenn Sie nichts machen, dann bekommen wir kein Geld von ARGE.“ [...] Aber ich bin da acht Stunden im Gefängnis. [...] Da hab ich geweint, das tut weh. Acht Stunden verlieren, nur weil ich Geld von ARGE bekomme.

In dieser Selbstbeschreibung drückt sich eine Wende der inneren Einstellung, weg von einer „Kämpferin“ hin zu einer „sich der gegenwärtigen Situation hingebenden Frau“ aus. Sie habe Angst, einen Kurs – diesmal aus gesundheitlichen Gründen – wiederholt abbrechen zu müssen, deswegen überlegt sie, ihn gar nicht anzufangen:

*Es geht um eine Familienpflegerin. Und wenn ich ein Zertifikat habe, dann habe ich große Chance, eine Arbeit zu bekommen. Aber es ist besser, nicht **anzufangen**, als ... Es ist besser, hier zu Hause bleiben als **anfassen**. denn später kann ich nicht fertig machen. Das macht mich tot.*

Dieser Fall zeichnet sich durch eine Verzahnung vieler einschränkend wirkender Faktoren aus: Einerseits scheinen es mangelnde finanzielle Ressourcen und große familiäre Verpflichtungen zu sein. Andererseits greifen die Bereiche „Beschäftigung“, „Arbeitslosigkeit“ und „Weiterbildung“ kritisch ineinander, wirken restriktiv, einander ausschließend. An diesem Beispiel wird darüber hinaus eine strukturell bedingte Exklusion überdeutlich, die jegliche Eigenanstrengung seitens dieser Frau aussichtslos erscheinen lässt.

Fallbeispiel 5: Lösung persönlicher Probleme

Frau Ritter, 49 Jahre alt, die ihr Studium nach eigener Aussage mit 30 Jahren aufgrund der Geburt ihrer Kinder abgebrochen hat, bringt an mehreren Stellen im Interview ihre Unzufriedenheit mit ihrer privaten (Muttersein) und beruflichen (400-Euro-Jobs) Situation zum Ausdruck:

*Ja. Und irgendwie einfach auch als Mutter, ich meine, **manchmal hat man auch das Gefühl, man verblödet, ne?** [...] Ist doch nicht viel Anreiz, sag' ich mal, für die Birne.*

In den Jahren 2000 bis 2004 absolviert Frau Ritter eine NLP-Ausbildung, für deren Finanzierung sie ihre Lebensversicherung kündigt. Ihre Entscheidung für die Weiterbildung schildert sie wie folgt:

Also, ich hab' sieben Jahren selber Therapie gemacht. [...] Und dann bin ich irgendwie danach wieder in ein Loch gefallen. [...] Da hab' ich ... Irgendwie bin ich auf die Idee gekommen: „Da kannst du auch gleich selbst 'ne Ausbildung machen, ne?“

Aus dem Interviewzusammenhang lässt sich erschließen, dass diese Interviewte unter massiven gesundheitlichen und lebensweltlichen Belastungen leidet, etwa unter Schulden, Eheproblemen oder einer psychischen Erkrankung. Sie konzipiert ihre mehrfache Ausbildung im Bereich Psychotherapie als Wunsch nach Selbstverwirklichung und Auszeit, als Alternative zu einer eigenen Therapie, weil sie nach sieben Jahren keinen Anspruch mehr auf eine von der Krankenkasse bezahlte Therapie hätte. Auffallend ist ihre Bereitschaft, viel Geld in die Weiterbildung zu investieren und dafür sogar ihre Lebensversicherung zu kündigen.

Frau Ritter scheint mit dem Förderprogramm höchst unzufrieden zu sein, obwohl sie – wie im Interview deutlich wird – im Rahmen ihrer Ausbildung zur Heilpraktikerin für Psychotherapie insgesamt fünf Bildungsschecks (die höchste Anzahl in unserem Sample) erhalten hat:

Mit der Zeit hab' ich halt geguckt, dass ich die Füße in die Hand nehme, so nach dem Motto: [...] Ist der Pott leer? Gibt's nichts mehr?

Die Selbstdarstellung ihrer aktuellen Situation ist sehr ambivalent: Frau Ritter betrachtet sich als die beste Therapeutin von Düsseldorf, betreut laut eigener Aussage einige Klienten und benötigt lediglich einen Manager, um eine eigene Praxis zu eröffnen. Ihre persönliche Präferenz liegt jedoch nicht in der Einzelfallarbeit, sondern in der Gruppentherapie, und sie steht in Verbindung mit einem Reisebüro, um einen Kurs im Sinai zu organisieren. Gleichzeitig hat sie finanzielle Schwierigkeiten (Schulden) und arbeitet auf 400-Euro-Basis in einem Kiosk. Rückwirkend gesehen würde Frau Ritter trotzdem alles noch einmal genauso machen.

Insgesamt drei Fälle in unserem Sample zeichnen sich durch viele ambivalente Erzählungen aus. Neben der Tatsache, nicht zu wissen, was man will, stehen hohe oder illusionäre Erwartungen einerseits sowie bittere Realität und höchste Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation andererseits. Diese außergewöhnlichen Fälle stehen zwar in keinem gewichtigen Verhältnis zu den anderen, verdienen jedoch auch entsprechende Beachtung. Denn genau in diesen Fällen wird der Weiterbildung die Bedeutung eines Hoffnungsträgers für die Gesamtbiografie beigemessen; diese Erwartung kann die Weiterbildung jedoch nicht erfüllen.

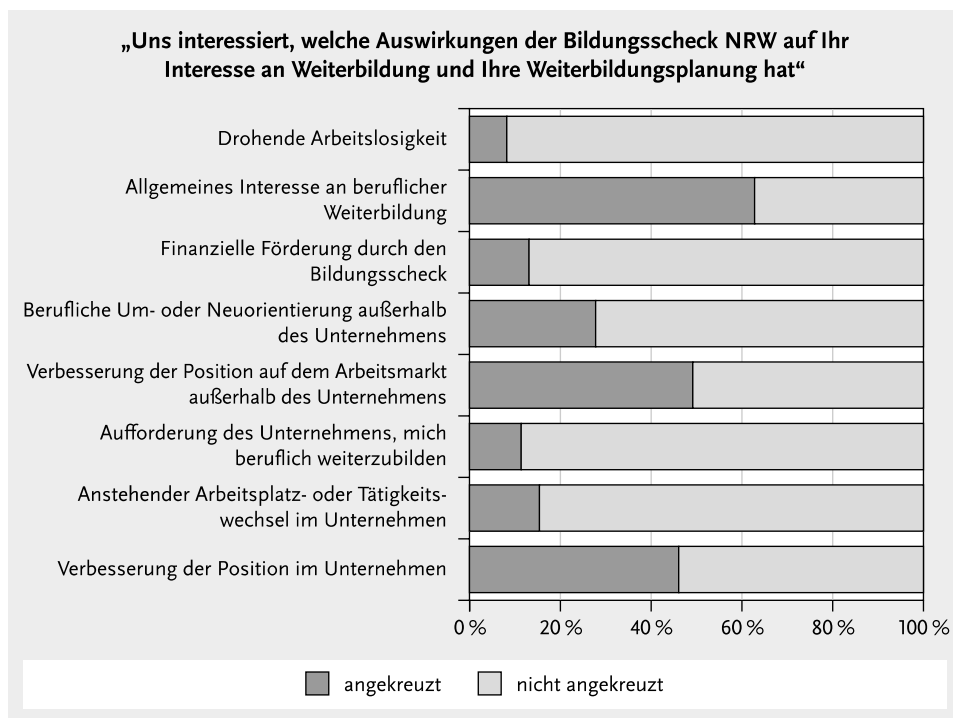


Abb. 1 Gründe, einen Weiterbildungskurs zu besuchen

Quelle: Eigene Untersuchung

Die Vielschichtigkeit der Ziele, die mit der Einlösung des Bildungsschecks verbunden werden, zeigt sich auch in der quantitativen Untersuchung. Es wurde die Frage gestellt: „Welches sind für Sie gegenwärtig die wichtigsten Gründe, einen beruflichen Weiterbildungskurs zu besuchen?“ Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, erfuhren folgende vier Gründe die meiste Zustimmung: allgemeines Interesse an beruflicher Weiterbildung (62,7%), Verbesserung der Position auf dem Arbeitsmarkt außerhalb des Unternehmens (49,2%), Verbesserung der Position im Unternehmen (46,1%) und berufliche Um- oder Neuorientierung außerhalb des Unternehmens (27,7%).

5 Theoretische Reflexion „Nutzen beruflicher Weiterbildung“ als ein mehrdimensionales Konstrukt

Der „Nutzen ist ein theoretischer Begriff aus der Theorie des Haushalts bzw. aus der Konsumtheorie, dessen empirische Füllung bisher an seiner mangelnden Beobachtbarkeit und Messbarkeit scheitert“ (Timmermann 1998, S. 78). Nach allgemeiner Wortbedeutung ist der „Nutzen“ „ein Vorteil oder Gewinn, den jemand von einer bestimmten Sache oder Tätigkeit hat“ (Duden Großwörterbuch 1998, S. 718); „Vorteil“ und „Gewinn“ sind abstrakte Kategorien, die lediglich im Zusammenhang mit den dafür definierten Bezugsgrößen beschreibbar sind.

In diesem Kapitel wollen wir unsere Ergebnisse anhand unterschiedlicher Ausprägungen der Kategorie „Nutzen beruflicher Weiterbildung“ theoretisch reflektieren.

Veränderungen der beruflichen Stellung der Befragten

Eine der Dimensionen, an denen man den Nutzen geförderter Weiterbildung explizieren kann, sind Veränderungstendenzen der beruflichen Stellung der Befragten. Dabei geht es um die Frage, wie sich Veränderungen der beruflichen Situation (etwa beruflicher Auf- und Abstieg, Arbeitsplatzwechsel, Umfang der Beschäftigung) anhand formaler Angaben zur Berufssituation zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Bildungsschecks und zum Zeitpunkt des Interviews beschreiben lassen.

Für den inhaltlich gleichen Kurs „Alltagsbegleiter“ lösten Frau Borowski und Frau Nafia (Fallbeispiele 1 und 4), beide Mutter von zwei Kindern, jeweils einen Bildungsscheck ein. Eine subjektiv wahrgenommene Verbesserung trifft bei Frau Borowski ein (von einer siebenjährigen Erziehungszeit zu einer Festanstellung auf 400-Euro-Basis im Bereich der Altenpflege). Eine ersichtliche Verschlechterung dagegen (von einer befristeten Vollzeitstelle als Reinigungskraft hin zu dem Status „Arbeit suchend“) lässt sich bei Frau Nafia feststellen.

Wenn sich keine beruflichen Veränderungen feststellen lassen, stellt sich gleichsam automatisch die Frage, ob es das Ziel eines Beschäftigten war, durch die Weiterbildung eine Veränderung der eigenen Berufssituation zu erzielen. Und umgekehrt: Veränderungen in der beruflichen Stellung der Befragten dürfen nicht unhinterfragt als Ef-

fekt der Weiterbildung angesehen, sondern müssen im Zusammenhang mit eingeschränkt bzw. förderlich wirkenden Faktoren betrachtet werden, etwa administrative Regelungen, Höhe der Förderung, Arbeitskontext, familiäre Bedingungen, Weiterbildungsart.

Intervenierende Bedingungen

Nicht alle aufgetretenen positiven und negativen Veränderungen in der beruflichen Stellung der Befragten können als ein Ergebnis der geförderten Weiterbildung interpretiert werden. Daher muss die Frage beantwortet werden, welche intervenierenden Bedingungen das Auftreten von Effekten begünstigt bzw. verhindert haben könnten.

In unserer Untersuchung lassen sich folgende Kontextfaktoren identifizieren:

- administrative Regelungen (z. B. Höhe der Förderung),
- der Arbeitskontext (z. B. Unterstützung durch den Arbeitgeber, Beschäftigungsbedingungen, Fachkräftebedarf in der jeweiligen Branche),
- die Beschaffenheit der geförderten Weiterbildung (z. B. Umfang, Zertifikat),
- lebensweltliche Bedingungen (finanzielle Situation, Gesundheit, familiäre Verpflichtungen, Netzwerke),
- berufliche Entwicklungen vor und nach dem Erhalt eines Bildungsschecks NRW.

Diese Kontextfaktoren bedingen in der Regel einander und wirken in ihrer Gesamtheit entweder einschränkend oder förderlich, wie es insbesondere in Fallbeispiel 1 (Frau Borowski) und Fallbeispiel 4 (Frau Nafia) deutlich wird.

Subjektive Bedeutungszuschreibungen seitens der Befragten

Eine weitere Dimension, an der man den Nutzen der geförderten Weiterbildung festmachen kann, sind die Bedeutungszuschreibungen seitens der Befragten selbst. Die objektiv vergleichbaren (Berufs-)Situationen werden jedoch subjektiv höchst unterschiedlich bewertet. Eine Anstellung auf 400-Euro-Basis führt im Fallbeispiel 1 zu hoher Zufriedenheit, in Fallbeispiel 5 dagegen zu einer tiefen Enttäuschung. Dabei muss insbesondere die aktuelle, subjektiv bewertete Lebenssituation der Befragten (z. B. Zufriedenheit, Frustration) bei der Interpretation der lebensgeschichtlichen Erzählungen berücksichtigt werden, denn diese beeinflusst die Modalität der Erzählung, steuert die Auswahl und Darstellungsart der Lebensereignisse: „Das, ‚was jetzt gilt‘, ‚der, der ich jetzt bin‘, bestimmt in viel stärkerem Maße das, ‚was gewesen ist‘ und ‚wer ich war““ (Fischer 1978, S. 319). In diesem Zusammenhang stellt sich die analytische Herausforderung, dass der Vielfalt der Lebenslagen und subjektiven Einschätzungen nicht allein mit einem „objektiven“ Nutzenbegriff von außen begegnet wird, sondern dass gerade die subjektive Perspektive wichtig ist. Eine Erkenntnis, die mit Blick auf die Arbeits- und Bildungspolitik zu einer Forderung geronnen ist: „Nur wenn in stärkerem Maße als bisher subjektive Einschätzungen der Lebensqualität im Zusammenhang mit (den Risiken der) Erwerbstätigkeit beachtet werden, etwa die Erfüllung von Weiterbildungswünschen, von Berufswechseln und einer Balance von Arbeit und Leben, kann der tatsächliche Mehrwert von Politik erfasst werden“ (Schmid 2008, S. 28).

Intendierte und nicht intendierte Effekte aus subjektiver Sicht

Für die Beantwortung der Frage nach dem „Nutzen beruflicher Weiterbildung“ müssen die subjektiven Bedeutungszuschreibungen im Zeitverlauf rekonstruiert und berücksichtigt werden. In jeder erzählten Biografie werden mehrere Zeithorizonte expliziert: Es gibt einen Zeitpunkt A, zu dem der Befragte auf eine bestimmte Art und Weise gedacht und/oder gehandelt hat. Es gibt in der Regel einen ebenfalls in der Erzählvergangenheit, jedoch näher an der aktuellen Erzählgegenwart liegenden Zeitpunkt B, vor dessen Hintergrund eine Veränderung in den Handlungs- bzw. Bewertungsmustern der Befragten deutlich wird. Anzumerken ist, dass es generell in jeder Erzählsituation auch einen Zeitpunkt C gibt: den Standpunkt, von dem aus die Geschichte erzählt wird (vgl. Koval 2012, S. 159).

Rekonstruiert man die Bedeutungszuschreibungen im Zeitverlauf, so wird folgender Zusammenhang deutlich: Je höher die Erwartungshaltung an die Weiterbildung, desto höher ist die Gefahr von Enttäuschungen. Je weniger die Verbesserung der beruflichen Stellung eintritt, desto höher ist die subjektive Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Situation (vgl. Fallbeispiele 4 und 5 von Frau Nafia und Frau Ritter). Und umgekehrt: Je niedrigschwelliger/bescheidener die Erwartungshaltung an die Weiterbildung ist, desto öfter wird über das Auftreten von positiven nicht intendierten Effekten berichtet und eine umso größere Bedeutung wird der besuchten Weiterbildung retrospektiv zugeschrieben. (vgl. Fallbeispiele Frau Borowski [1] und Herr Schuster [3]).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Eingangs wurde festgehalten, dass die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung des Bildungsschecks die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbstätigen ist. Die hier dargestellten Ergebnisse machen deutlich, dass die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit nicht nur eindimensional, sondern in unterschiedlichen Ausprägungen beschrieben werden kann. Es zeigt sich, dass etwas für die persönliche Weiterentwicklung, „was fürs Leben“ erreicht wurde, obwohl es nicht intendiert war. Im Ergebnis findet eine berufliche Neuorientierung statt, die aber vorrangig unter persönlichen Nutzenperspektiven bewertet wird. Diese Kombination aus beruflichem Nutzen und persönlichem Zugewinn ist insofern bedeutsam, als sie eine der zentralen Voraussetzungen darstellt, lebenslanges Lernen zu praktizieren. Wie schlecht es um diese Voraussetzung bestellt ist, wird in der Studie von Baethge/Baethge-Kinsky (2004) deutlich. Wie sie aufzeigen, assoziieren nur 20 % der Erwerbstätigen mit einer Teilnahme an beruflicher Weiterbildung eine persönlich bereichernde Erfahrung. Für 52 % der Befragten ist Lernen im Erwachsenenalter eine nicht umgehbare Notwendigkeit oder – wie es Hans Tietgens formulierte – eine lebenslängliche Anpassungszumutung.

Eine andere Facette der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit zeigt sich im beruflichen Aufstieg im Unternehmen oder in beruflichen Umorientierungen, die mit be-

trieblichem Aufstieg verbunden sind. Im Rahmen unserer Untersuchungen konnte ein wichtiger Aspekt nicht hinreichend erfasst werden, nämlich die Frage, inwieweit beruflicher Statuserhalt auf eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit hinweist. Angesichts der steigenden Anforderungen an den sogenannten Einfacharbeitsplätzen, beispielsweise zunehmender Dokumentationspflichten oder Umgang mit EDV, kann davon ausgegangen werden, dass ohne die Aneignung neuer Kompetenzen durch berufliche Weiterbildung der – gegebenenfalls prekäre – Erwerbsstatus gefährdet wäre. Dabei zeigt sich unseres Erachtens ein Forschungsdesiderat, das trotz der damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten der Bearbeitung wert wäre. Die Ergebnisse der quantitativen Erhebung geben Hinweise darauf, dass für einen Teil der Befragten berufliche Weiterbildung nicht mit dem Ziel verbunden war, beruflich aufzusteigen. Es scheint eher so zu sein, dass für viele Beschäftigte Weiterbildung ein Mittel darstellt, „am Ball zu bleiben“, also ihre Beschäftigungsfähigkeit durch Weiterbildung zu sichern.

Die Ergebnisse weisen auch nicht intendierte negative Wirkungen beruflicher Weiterbildungsteilnahme nach. Handlungsbedarf ergibt sich aus dem Fallbeispiel 4, bei dem deutlich wird, dass die Arbeitsverwaltung Beschäftigungsfähigkeit nicht entlang der Bedarfe und Bedürfnisse der Individuen definiert, sondern sich administrativ legitimiert sieht, Beschäftigungsfähigkeit für ihre Klientel zu definieren. In diesem Fall wird deutlich, wie der Nutzen nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung sich nicht einstellen kann, wenn unterschiedliche Weiterbildungsförderungsprogramme nicht vernetzt sind. Es hat den Anschein, dass der notwendigerweise langfristig angelegte Prozess der Verbesserung der Erwerbssituation durch Weiterbildung durch isolierte und nicht abgestimmte Förderungen kaum erfolgreich verlaufen kann.

Betrachtet man die Bildungs- und Berufsbiografie der Befragten, wird deutlich, dass diese Menschen ein hohes Maß an Brüchen und Diskontinuitäten aufweisen, etwa ein abgebrochenes Studium in Deutschland, eine Nichtanerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen, ein mehrfaches Wechseln der Branche oder ein häufiger Arbeitsplatzwechsel mit Phasen der Arbeitslosigkeit.

Die Unterschiedlichkeit der Biografien spiegelt sich in der Heterogenität der Ziele und ihrer Erwartungen an die berufliche Weiterbildung wider. Diese bilden ein sehr breites Spektrum: angefangen vom Wunsch, sich persönlich weiterzubilden, über die Absicht, die berufliche Situation beim Arbeitgeber abzusichern oder die allgemeine berufliche Situation bspw. über einen beruflichen Neuanfang in einer anderen Branche zu verbessern, bis hin zur Lösung persönlicher Probleme.

Eine Nutzenerwartung sei hervorgehoben: Etwa die Hälfte der Befragten (stellvertretend vgl. Fallbeispiele Frau Borowski, Frau Nafia, Frau Ritter) plant durch die Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW einen Neuanfang in der Berufsbiografie – das Fußfassen in einem neuen Berufszweig. Diese Fallbeispiele zeichnen sich dadurch aus, dass Interviewte ihre Situation zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW als äußerst unattraktiv beschreiben, etwa aufgrund schlechter Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzabbau im Unternehmen oder Berufsunfähigkeit. In

diesen Fällen ist die subjektive Erwartung an den Nutzen sehr hoch: berufliche Um- bzw. Neuorientierung, das Fußfassen in einer neuen Branche. Anzumerken ist, dass es in diesen Fällen eigentlich um eine Ausbildung geht, die jedoch wegen familiärer Verpflichtungen nicht als klassische dreijährige Ausbildung konzipiert ist, sondern als eine Aneinanderreihung mehrerer Kurse bzw. Module, die in ihrer Gesamtheit eine Voraussetzung für einen Neuanfang in einer anderen Branche schaffen soll.

Aus der quantitativen Untersuchung wird deutlich, dass auch hoch und mittel qualifizierte Beschäftigte mit der geförderten Weiterbildung die Erwartung eines Neuanfangs verbinden (27,7%). Damit wird eine Dimension des Nutzens beruflicher Weiterbildung angesprochen, die in der einschlägigen Literatur in der Berufsbildungsforschung nicht prominent ist.

Die subjektiven Perspektiven und Nutzenerwartungen von formal Geringqualifizierten genau zu analysieren liefert Hinweise darauf, wie es gelingen kann, die unterproportionale Beteiligung dieser Beschäftigten an beruflicher Weiterbildung zu erhöhen (vgl. auch Bolder/Hendrich 2000). Dabei wäre es hilfreich, wenn zukünftige Forschungsvorhaben ergänzend die Sichtweisen der Bildungsscheck-Berater/innen in den Blick nähmen. Hier findet sich ein Forschungsdesiderat, von dessen Bearbeitung neue Sichtweisen zu erwarten sind – auch im Hinblick auf die Frage, welche Scheckinteressierten nach der Beratung auf die Inanspruchnahme eines Schecks verzichten.

Literatur

- Baethge, M./Baethge-Kinsky, V. (2004):** Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen. Münster.
- Behringer, F.(1999):** Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische und handlungstheoretische Erklärung und empirische Evidenz. Opladen.
- Beicht, U./Schiel, S./Timmermann, D. (2004):** Berufliche Weiterbildung – wie unterscheiden sich Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2004/1, S. 5–10.
- Beicht, U./Walden, G. (2005):** Individuelle Kosten und individueller Nutzen beruflicher Weiterbildung in technischen Berufen sowie in Maßnahmen mit technischen Inhalten. Gutachten im Rahmen der Berichtserstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. In: BMBF (Hg.): Studien zum deutschen Innovationssystem. Bonn.
- Beicht, U./Krekel, E. M./Walden, G. (2004):** Berufliche Weiterbildung – welchen Nutzen haben die Teilnehmer? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 2004/5, S. 5–9.
- Bender, S. u. a. (2010):** WeLL – Berufliche Weiterbildung als Bestandteil Lebenslangen Lernens. Bisherige Arbeiten und Perspektiven. In: RWI (Hg.), Heft 61. Essen.
- BMBF (Hg.) (2013):** Weiterbildungsverhalten in Deutschland. AES 2012 Trendbericht. Bonn.

- Bolder, A./Hendrich, W.:** Fremde Bildungswelten – Alternative Strategien lebenslangen Lernens. Opladen 2000.
- Büchel, F./Pannenberg, M. (2004):** Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 2004/2, S. 73–126.
- Fausser, R./Schreiber, N. (1999):** Wirkung und Nutzen der Begabtenförderung berufliche Bildung. Bonn.
- Fertig, M./Webel, H./Puxi, M. (2009):** Evaluierung des „Zukunftsprogramms Arbeit“ des Landes Schleswig-Holstein für die Jahre 2007 und 2008. Endbericht. Berlin.
- Fischer, W. (1978):** Struktur und Funktion erzählter Lebensgeschichten. In: Kohli, M. (Hg.): Soziologie des Lebenslaufs. Darmstadt/Neuwied, S. 311–336.
- Görlitz, K. (2010):** Continuous Training and Wages. An Empirical Analysis Using a Comparison-group Approach. Ruhr Economic Papers 197. Essen. <http://www.rwi-essen.de/publikationen/ruhr-economic-papers/294/> [Zugriff: 19.07.2013].
- Hildenbrand, B. (1999):** Fallrekonstruktive Familienforschung. Anleitungen für die Praxis. Opladen.
- Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) (2012):** Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Frankfurt am Main.
- Jaedicke, W./Kahl, M./Vock, R./Balschun, B. (2006):** Studie zur Förderung der Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Land Brandenburg und zur Erstellung eines Potenzialgutachtens zur weiteren Förderung der Kompetenzentwicklung in KMU und der Qualifizierung von Beschäftigten. Abschlussbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg. Potsdam.
- Koval, A. (2012):** Das Selbst zum Thema machen – Lebensereignisse, Ethnie und Geschlecht. Figuren autobiografischen Erzählens und Muster der Selbstthematisierung von Frauen, die aus GUS-Ländern nach Deutschland auswanderten. Opladen/Berlin/Toronto.
- Kuckulenz, A./Zwick, T. (2003):** The Impact of Training on Earnings – Differences between Participant Groups and Training Forms. Mannheim.
- Kuwan, H./Bilger, F./Gnahs, D./Seidel, S. (2006):** Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Lechner, M. (1999):** The Effects of Enterprise-related Continuous Vocational Training in East Germany in Individual Employment and Earnings. In: Annales d’Economie et de Statistique, Nr. 55–56, S. 97–128.
- Merriam, S. B. (1998):** Qualitative research and case study applications in education. San Francisco.
- Muth, J. (2008):** Materialien zum Programm-Monitoring. Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Bottrop.
- Muth, J. (2011):** Programm-Monitoring. Umsetzung des Förderinstruments „Bildungsscheck NRW“. Datenreport 01.01.2006–30.06.2010. Bottrop.

- Pfeifer, H./Behringer, F./Adam, T. (2008):** Formalisierte berufliche Weiterbildung – Sekundäranalysen auf Basis des SOEP und anderer international vergleichbarer Erhebungen (BENEFIT). Abschlussbericht. Bonn.
- Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (2008):** Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland. Eckdaten zum BSW–AES 2007. München.
- Rosenthal, G. (2008):** Interpretative Sozialforschung: Eine Einführung. Weinheim/München.
- Schmid, K. (2008):** Zum Nutzen der Weiterbildung. Internationaler Literaturreview & individuelle Weiterbildungserträge von TeilnehmerInnen an WIFI-Kursen. Ibw-Forschungsbericht Nr. 144. Wien.
- Schmid, G. (2008):** Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): WISO Diskurs. <http://lib/rary.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf> (Zugriff: 07.06.2013).
- Schütze, F. (1987):** Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien: erzähltheoretische Grundlagen. Studienbrief der Fernuniversität Hagen. Kurseinheit I. Fachbereich Erziehungs- und Sozialwissenschaften.
- Schütze, F. (1984):** Kognitive Figuren des autobiographischen Stegreiferzählens. In: Kohli, M./Robert, G. (Hg.): Biographie und soziale Wirklichkeit. Neue Beiträge und Forschungsperspektiven. Stuttgart, S. 78–117.
- Timmermann, D. (1998):** Nutzen aus Sicht der Wissenschaft. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Nutzen der beruflichen Bildung: Fachtagung des Bundesinstituts für Berufsbildung am 25. und 26. September 1997. Bielefeld, S. 75–92.
- Walter, M./Müller, N. (2012):** Nutzen beruflicher Weiterbildung. Was Beschäftigte erwarten und was sie zur Teilnahme motiviert. In: BWP, 41, H. 1, S. 10–14.
- Witzel, A. (1982):** Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt/New York.

Geringqualifizierte erreichen lernen – zur Rolle nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung für formal gering qualifizierte Personen in Wien

GÜNTER HEFLER

1 Einleitung

Das politische Ziel, allen Mitgliedern einer Gesellschaft Zugang zur Weiterbildung zu sichern und damit zum Wohlergehen der Individuen, dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beizutragen, hat seit den frühen 1990er-Jahren in die Programmatik des lebenslangen Lernens, wie sie von der UNESCO, der OECD oder der Europäischen Union vertreten wird, Eingang gefunden (Jakobi 2009). Gleichberechtigter Zugang zu Weiterbildung war seit dem 19. Jahrhundert Mittel und Ziel unterschiedlicher sozialer Bewegungen. Auf weltkultureller Ebene hatte der Ruf nach dem „lebenslangen Lernen für alle“ mit dem „Faure Report“ (UNESCO 1972) seinen ersten großen Auftritt, wurde aber erst knapp 20 Jahre später zu einem die bildungspolitische Agenda bestimmenden Thema (Chabbott 2003).

Die Gewährung individueller Zuschüsse zu individuellen Weiterbildungskosten – neben oder anstatt der Finanzierung von Organisationen, die Weiterbildung anbieten – wird seit Beginn der 1990er-Jahre als Mittel diskutiert, die Weiterbildungsbeteiligung von benachteiligten Personengruppen zu erhöhen. Die Gewährung von Förderung wird dabei an normative Erwartungen gebunden. Die öffentliche Kofinanzierung soll Kostenbarrieren überwinden helfen und die Motivation zur Teilnahme stärken. Öffentliche Mittel sollen schwerpunktmäßig Personen zugutekommen, die ohne die Förderung nicht hätten teilnehmen können oder die dank der Förderung zur oder zu mehr Weiterbildung motiviert werden. Keinesfalls sollen Förderungen bestehende Unterschiede in der Beteiligung an Weiterbildung stärken: Dafür muss sichergestellt werden, dass Personengruppen mit unterdurchschnittlich häufiger Weiterbildungsteilnahme zumindest im selben Umfang Förderungsangebote nutzen, wie es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht.

Personen, die nur die Pflichtschule absolviert oder keinen Schulabschluss haben, nehmen weltweit deutlich seltener an Weiterbildung teil als Personen mit weiterführender formaler Bildung (Desjardins 2011). Zugleich sehen sich Personen ohne weiterführenden Abschluss in Gesellschaften mit durchschnittlich hohem Bildungsniveau besonderen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt und in anderen Lebensbereichen gegenüber (Solga 2005, 2008). Sie verfügen im Durchschnitt über ein deutlich geringeres Einkommen als formal höher gebildete Gruppen. Kurz: Formal gering qualifizierte Personen zählen – in politischen Dokumenten wie in wissenschaftlichen Darstellungen – zu den am häufigsten genannten Zielgruppen, deren Weiterbildungsbeteiligung erhöht werden soll (McGivney 2001a, S. 21 f., Brüning und Kuwan 2002, S. 35 ff.) – auch durch nachfrageorientierte Kofinanzierungsangebote. Studien zur Inanspruchnahme nachfrageorientierter Kofinanzierung für Weiterbildung haben jedoch gezeigt, dass die Instrumente gerade formal Geringqualifizierte im Vergleich zu anderen Gruppen seltener erreichen (Leitner/Lassnigg 1998). Daraus folgt die Fragestellung, wie Förderungsgeber ihre Finanzierungsangebote gestalten sollen, damit sie formal Geringqualifizierte erreichen.

Unabhängig von Kofinanzierungsangeboten ist seit den 1960er Jahren intensiv erforscht worden, warum Personengruppen – darunter gerade auch formal Geringqualifizierte – an organisierter Weiterbildung nicht teilnehmen *können* oder *wollen* (vgl. z. B. McGivney 1990, 2001a, 2006, Bolder et al. 1994, 1995, 1998a, 1998b). In biografie- und lebensverlaufsorientierten Ansätzen wurde untersucht, warum Individuen nicht teilnehmen und unter welchen Umständen sie eine Teilnahme doch in Erwägung ziehen und sich letztlich für umfassende Weiterbildungsaktivitäten entscheiden (Crossan et al. 2003). Vor dem Hintergrund dieser Forschungen wurden umfassende Erfahrungen gesammelt, durch welche Angebote „weiterbildungsferne“ Gruppen für organisierte Weiterbildungen gewonnen werden können. Im englischsprachigen Raum werden diese Instrumente unter der Bezeichnung Outreach work (McGivney 1990, 2000; für eine Kurzzusammenfassung McGivney 2001b und Fleischer et al. 2010, S. 123–126) zusammengefasst, im deutschsprachigen Raum unter anderem unter der Bezeichnung Aufsuchende Bildungsarbeit oder Gemeinwesenarbeit.

Im folgenden Beitrag möchte ich die Bedeutung nachfrageorientierter Kofinanzierungsangebote am Beispiel biografischer Fallvignetten formal gering qualifizierter Personen in Wien diskutieren, die eine finanzielle Förderung für ihre Weiterbildung erhalten haben. In meiner Darstellung schließe ich dabei an die theoretischen Überlegungen an, die ich im Beitrag *Eine Frage des Geldes?* in diesem Band vorgestellt habe. Im Abschnitt 2 kläre ich, wie die Zielgruppe „formal gering qualifiziert“ in Österreich definiert wird und weise auf die Heterogenität der so erfassten Zielgruppe hin. An einem ausführlich diskutierten Fallbeispiel zeige ich in Abschnitt 3, wie sich die Bedingungen analysieren lassen, unter denen formal gering qualifizierte Personen auf die nachfrageorientierte Förderung zurückgreifen. In Abschnitt 4 diskutiere ich anhand vier weiterer Fallvignetten Weiterbildungswege, die formal Geringqualifizierte einschlagen und ziehe daraus Rückschlüsse für die Möglichkeiten nachfrageorien-

tierter Förderung. Im Abschnitt 5 stelle ich die Aktivitäten des wichtigsten Akteurs nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung in Wien vor, des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff¹), und zeichne dessen Strategien nach, gering qualifizierte Personen mit Förderungsangeboten zu erreichen. Die vorgestellten Fallvignetten haben alle gemein, dass Personen eine oder mehrere der Angebote des waff genutzt haben. Im Abschnitt 6 ziehe ich ein kurzes Fazit.

Mein Beitrag baut auf Material und Ergebnissen zweier Evaluationsstudien auf, die 2006 und 2008 zu Instrumenten der Weiterbildungsförderung des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) unter meiner Leitung entstanden sind. Im Rahmen dieser beiden, vom waff beauftragten Studien sind leitfadengestützte Interviews mit 19 formal gering qualifizierten Personen geführt worden, die für den vorliegenden Beitrag einer Metaanalyse unterzogen wurden. Hervorzuheben ist, dass ich nicht die Nutzung eines einzelnen Instruments untersuche, sondern die untersuchten Personen unterschiedliche Förderungsangebote des waff in Anspruch genommen haben. Typischerweise haben sie eine vergleichsweise hohe Förderung erhalten (zwischen 1.100 Euro und 3.700 Euro; 70 % bis 100 % der Kurskosten). Gefördert wurden zudem nicht einzelne Kurse, sondern alle Weiterbildungen eines vorab vereinbarten Bildungsplans. Die Geförderten haben zum Teil – neben einem verpflichtenden Beratungsgespräch zur Förderung selbst – das bestehende Beratungsangebot zu Karriere und Weiterbildung meist über viele Monate hinweg in Anspruch genommen. Mehr Information zum Förderungsportfolio des waff gebe ich im Abschnitt 5. Neben den genannten Evaluationsstudien greife ich in der Darstellung der Weiterbildungsförderungsaktivität des waff auf eine Dokumentenanalyse (2009 bis 2012) sowie die Ergebnisse eines ExpertInneninterviews zurück, das im Rahmen der Arbeit zur Individualförderung der österreichischen Bundesländer (siehe den Beitrag von Hefler, Markowitsch und Fleischer in diesem Band) entstanden ist. Hervorzuheben ist, dass die Förderungsaktivität des waff so dargestellt wird, wie sie im Zeitraum (2006–2008), in dem die Interviews geführt worden sind, gegeben war.

2 Die Zielgruppe der formal Geringqualifizierten: heterogen und vielfacher Adressat öffentlicher Interventionen

Unter formal gering qualifiziert – im Einklang mit internationalen Konventionen (Solga 2008) und dem in Österreich vorherrschenden Verständnis – werden in meinem Beitrag Personen erfasst, die über keine über den Abschluss der Sekundarstufe I (ISCED 2) hinausgehende, erfolgreich abgeschlossene Ausbildung verfügen. In Österreich fällt dies mit dem Ende der Pflichtschulzeit (8. bzw. 9. Schulstufe bzw. dem

1 Die Organisation nutzt die Abkürzung in der Kleinschreibung als Wortmarke. Ich folge dieser Konvention. Ich danke den Verantwortlichen des waff herzlich für die Erlaubnis, auf Daten und Ergebnisse aus den Studien Hefler und Nindl 2006, 2008 für diesen Beitrag zurückzugreifen.

abgeschlossenen 15. Lebensjahr) zusammen.² Das Konzept der formal Geringqualifizierten umfasst Personen,

- die *keinen* erfolgreichen Pflichtschulabschluss besitzen,
- die nach einem erfolgreichen Pflichtschulabschluss *keine weitere* Ausbildung *begonnen* haben, sowie Personen,
- die eine allgemeine oder berufliche Bildung auf höherer Sekundarebene *zwar begonnen, aber nicht abgeschlossen* haben.

Die insgesamt vergleichsweise kleine Gruppe der formal Geringqualifizierten – in Wien sind rund 150.000 Personen oder 16,7% der 20- bis 54-Jährigen formal gering qualifiziert, darunter rund 60% Frauen (waff 2012, S. 16) – umfasst viele Subgruppen, die sich in ihrer Lebenssituation und den Barrieren, die einer Weiterbildungsteilnahme entgegenstehen, unterscheiden.

In Wien bedeutsame Subgruppen formal Geringqualifizierter sind u. a.:

- jüngere Personen (unter 25), die eine höherbildende Schule im letzten Drittel der Ausbildung abgebrochen und eine Beschäftigung aufgenommen haben;
- jüngere Schul- und Ausbildungsabbrechende mittlerer Schulen bzw. der dualen Lehrausbildung, die im Zuge einer temporären individuellen Krise das Bildungssystem verlassen haben und in ihnen zugänglichen Bereichen „jobben“;
- Schul- und Ausbildungsabbrechende, die schwerwiegende psychosoziale Beeinträchtigungen zum Abbruch der Schullaufbahn gezwungen haben, deren Fortwirken auch eine Erwerbstätigkeit stark beeinträchtigt;
- Migrantinnen und Migranten, die als Jugendliche, aber nach Ende der Schulpflicht nach Österreich gekommen sind, bevor sie in ihrem Herkunftsland eine Schul- bzw. Ausbildung auf höherer Sekundarstufe abgeschlossen haben;
- Migrantinnen aus islamischen, religiös verwurzelten bzw. traditionellen Gastarbeitermilieus (Barz et al. 2008, S. 95 ff.), die aufgrund der Haltungen ihrer Familien keine über die Schulpflicht hinausgehende Bildung beginnen konnten und keiner Erwerbstätigkeit außerhalb der ethnischen Ökonomien ihrer Zuwanderungsgruppe nachgehen;
- ältere Personen mit langjähriger Berufstätigkeit, die in ihrer Erwerbslaufbahn die Möglichkeit zum Kompetenzaufbau erhalten haben und in Positionen vorrücken konnten, für die heute von Neueinsteigenden typischerweise höhere Bildungs- und Berufsabschlüsse gefordert werden;
- ältere Personen, die sich mit Hilfstätigkeiten in unterschiedlichen Branchen durchgeschlagen haben, ohne ihre berufliche Position zu verbessern.

Die genannten Subgruppen unterscheiden sich deutlich in den ihnen offenstehenden Möglichkeiten, ihrer Weiterbildungsmotivation, den jeweiligen Bildungsbarrieren und damit den Formen, in denen sie von einer nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung profitieren können.

2 Personen, die in anderen Ländern Bildungsabschlüsse erreicht haben, die über den österreichischen Pflichtschulabschluss hinausgehen, die in Österreich aber nicht anerkannt sind, werden in diesem Beitrag nicht als formal gering qualifiziert gewertet.

Der großen Heterogenität der Zielgruppe stehen jedoch auch verbindende Eigenschaften gegenüber: Die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, ist für die gesamte Zielgruppe äußerst hoch – rund zwei Drittel aller formal Geringqualifizierten in Wien sind zumindest einmal pro Jahr arbeitslos. Viele öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen erbringen unterschiedliche Unterstützungsleistungen für Teilgruppen formal Geringqualifizierter (vgl. dazu Fleischer et al. 2010, S. 82 ff.). Diese Einrichtungen haben sich häufig auf bestimmte Lebenslagen und Aufgabenstellungen spezialisiert. Sie wenden sich z. B. an Jugendliche unter 25, die die Schule abgebrochen haben, an Migrantinnen und Migranten mit einer bestimmten Herkunftsregion, an Asylbewerbende, an psychiatrieeerfahrene oder suchterkrankte Personen oder an Personen ohne gesicherte Unterkunft. Die Arbeitsmarktverwaltung, die in Österreich auch für die Zuerkennung der sozialen Mindestsicherung zuständig ist, spielt für einen großen Teil formal Geringqualifizierter eine besondere Rolle. Die Dichte der Unterstützungsangebote, wie sie in einer Stadt wie Wien bestehen, stellt eine wesentliche Ressource dar und bietet ein Netzwerk, über das – wenn es kooperativ genutzt wird – Förderungsangebote an die unterschiedlichen Subgruppen herangetragen werden können. Zugleich ist eine Abstimmung der unterschiedlichen Angebote, ihrer Logiken und der Ansprüche, die sie an die Geförderten stellen, unerlässlich.

Zu den Paradoxien des vorhandenen Unterstützungsnetzwerks zählt, dass es Personen adressiert, insofern und solange sie bestimmte Merkmale – z. B. den Status langzeitbeschäftigungslos oder formal gering qualifiziert – aufweisen, Personen aber nicht auf mehrjährigen, mehrstufigen Entwicklungsprozessen von benachteiligten sozialen Positionen zu nicht benachteiligten begleitet. Angebote, die helfen, den Status „formal gering qualifiziert“ nur zu überwinden, reichen aber häufig nicht aus, um Zugang zu neuen Lebenschancen zu erhalten: Mit dem Verlust des Status erlischt aber die Förderbarkeit. Gerade für formal Geringqualifizierte lässt sich die Notwendigkeit aufzeigen, Förderungsstrategien zu entwickeln, die nicht nur das formale Merkmal, sondern die dahinterstehende Benachteiligung überwinden helfen. Am folgenden Fallbeispiel soll die Problemstellung deutlich gemacht werden.

3 Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung im Lebenskontext – Svetlana

Unter den formal gering qualifizierten Wienern und Wienerinnen bilden Frauen und Männer eine große Gruppe, die als Jugendliche – häufig mit ihren Familien – nach Österreich gekommen sind, bevor sie in ihrem Herkunftsland die höhere Sekundarstufe (ISCED 3) abgeschlossen haben, die aber in Österreich vorerst nicht den Schulabschluss nachholen konnten oder wollten.

Am Beispiel von *Svetlana*³ führe ich in die Fragestellung ein, welche Rolle unterschiedliche Förderungsangebote für formal Geringqualifizierte zu unterschiedlichen Zeitpunkten in mehrjährigen Entwicklungsprozessen spielen. Die folgende Fallvignette stellt die Interviewpartnerin vor.

Svetlana, Mitte 20, ist unter dem Eindruck eines wiederaufflammenden Konflikts in ihrer Heimat mit ihrer Familie nach Österreich gekommen (der Familie wurde kein Flüchtlingsstatus zugestanden), hat deshalb ihre höhere Schule in ihrem Herkunftsland abgebrochen und ist seit rund sieben Jahren in Österreich. Sie heiratet Anfang 20 einen Österreicher und bekommt dadurch Zugang zum Arbeitsmarkt; seit Beginn ihrer Erwerbstätigkeit jobbt sie als Hilfskraft im Verkauf – als Übergangslösung, um ihre Deutschkenntnisse zu verbessern. Sie war seit Langem mit ihrer Situation unzufrieden, versuchte, ein Jahr berufsbegleitend eine zweijährige berufsbildende Abendschule zu absolvieren, dabei waren aber die Anforderungen für eine Teilnehmerin, die Deutsch als Fremdsprache erworben hat, zu hoch. Schule und Job zu vereinbaren erlebt Svetlana als Überforderung. Eine private Krise besiegelt die Abbruchentscheidung. Sie findet eine Frauenberatungsstelle, die sie in der Krise auffängt und ihr dabei hilft, an der Formulierung ihrer Berufswünsche zu arbeiten. Svetlana sucht als einen ersten Schritt nach Möglichkeiten, „irgendeinen Abschluss“ zu machen, um das Stigma „ohne Abschluss“ loszuwerden und sich die Grundlage für weitere Schritte zu erarbeiten. Sie erfährt durch eine Bekannte von der Finanzierungsmöglichkeit des waff. Sie besucht als „Notlösung“ – wie sie sagt – einen Vorbereitungslehrgang zur Außerordentlichen Lehrabschlussprüfung (ein Abend pro Woche, neun Monate Kursdauer), für den sie rund 600 Euro Förderung (90% der Kurskosten zur Außerordentlichen Lehrabschlussprüfung im Handel) erhält. Svetlanas eigentlicher Berufswunsch steht aber seit Langem fest: Sie möchte eine Diplomausbildung im Sozial- und Gesundheitsbereich absolvieren, als Aufnahmekriterium muss sie aber zumindest einen Berufsabschluss vorweisen. Sie hat auch überlegt, eine verwandte Ausbildung mit niedrigerem Prestige zu machen und danach um die Aufnahme in die (in Vollzeit geführte, eine Entschädigung zur Deckung der Lebenshaltungskosten bietende) Diplomausbildung anzusuchen. Bisherige Erfahrungen haben ihr allerdings vor Augen geführt, wie hart es ist, eine Abendschule neben der Berufstätigkeit zu machen. Im Augenblick tendiert sie dazu, das noch fehlende Jahr der abgebrochenen Abendschule nachzuholen, um sich für den Einstieg in die gewünschte Ausbildung – formal und von ihren tatsächlichen Fähigkeiten her – zu qualifizieren.

Abbildung 1 fasst die Ereignisse in Svetlanas *Lebensstruktur* in einem mehrjährigen Beobachtungszeitraum zusammen (vgl. zu Daniel Levinsons Konzept der *Lebensstruktur* den Beitrag Hefler im Teil I in diesem Band).

Anhand des Beispiels von *Svetlana* stelle ich einzelne Dimensionen vor, die berücksichtigt werden müssen, um formal Geringqualifizierte bei der Umsetzung der von ihnen angestrebten Weiterbildungs- und Entwicklungsprozesse durch unterschiedliche Angebote zu unterstützen.

3 Alle verwendeten Namen sind Pseudonyme. Biografische Details wurden teils weggelassen, teils – ohne die für den Zusammenhang ausschlaggebende Bedeutung zu verändern – variiert, um die Anonymität der Interviewten sicherzustellen.

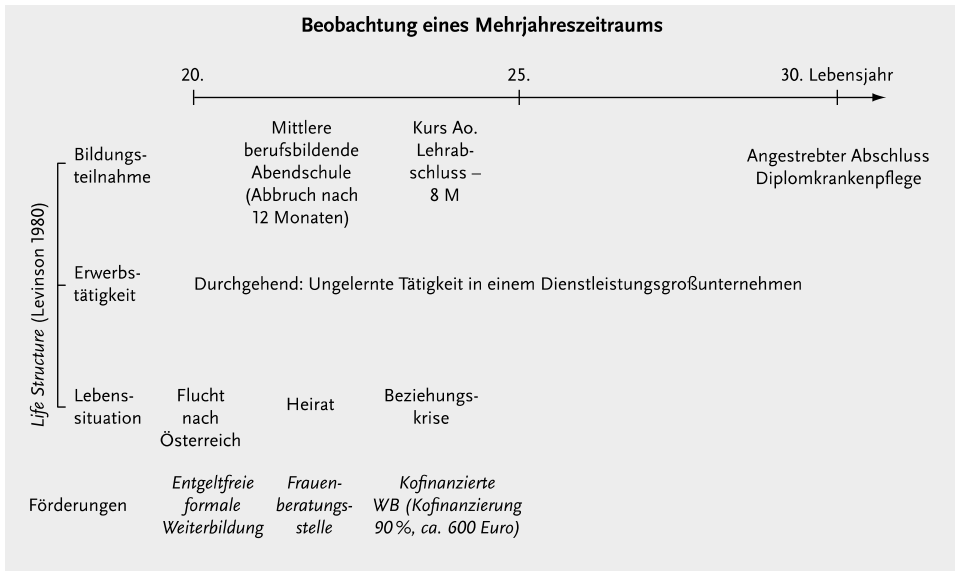


Abb. 1 Veränderung in Svetlanas Lebensstruktur und Inanspruchnahme von Unterstützungsangeboten (Mehrjahreszeitraum)

Quelle: Eigene Darstellung

Die bestimmende *Entwicklungsdynamik* in der jeweiligen *Entwicklungsphase*⁴

Svetlana befindet sich in einer Phase, in der sie in einem mehrstufigen, mehrjährigen Prozess versucht, sich einem bereits ausreichend konkretisierten beruflichen Entwicklungsziel – der Diplomausbildung im Sozial-/Gesundheitsbereich – anzunähern, d. h. ihr Lebensabschnitt ist durch einen *Strukturbildungsprozess* – im Gegensatz zu einem *Orientierungs- und Veränderungsprozess* – bestimmt (vgl. dazu Levinson 1980). Während sie die damit für ihre Lebensphase typische Aufgabe verfolgt, die frühe Kompromissbildung („irgendein Job“) der Spätadoleszenz durch neue, adäquate Strukturen zu ersetzen, visiert sie dieses Ziel von ihrer benachteiligten Position aus an. Der fehlende Abschluss auf Sekundarebene II und ihre den Anforderungen formaler Bildungsprozesse nicht völlig genügenden Deutschkenntnisse hindern sie, ihr eigentliches Ziel unmittelbar in Angriff zu nehmen. Sie muss in Schritten vorgehen, Umwege in Kauf nehmen, mit dem Scheitern von Versuchen (abgebrochene Abendschule) leben. Es ist entscheidend wahrzunehmen, dass formal gering qualifizierte Personen häufig vor besonders anspruchsvollen und durch die institutionellen Rahmenbedingungen nicht unterstützten Entwicklungsaufgaben stehen: Es geht nicht einfach um die Teilnahme an Weiterbildungskursen, sondern um die Bewältigung eines gesellschaftlich nicht vorgesehenen Weges „*aufeigene Faust*“. Svetlana strebt nicht jene Weiterbildungen an, die für formal Geringqualifizierte vorgesehen sind – z. B. eine Aus-

4 Zur Bedeutung von Entwicklungsphasen im Erwachsenenalter für unterschiedliche Weiterbildungsaktivitäten siehe Levinson et al. 1978; Levinson/Levinson 1996; Schein 1978; Sugarman 2001. Hefler/Nindl 2008 haben ebenfalls versucht, die gewählten Weiterbildungen auf die typischen Aufgabenstellungen in unterschiedlichen Lebensphasen zu beziehen.

bildung zur Hilfskraft in der Pflege –, auch wenn sie dann genau eine solche vorgesehene Ausbildung (den Lehrabschluss), der letztendlich nicht ihren persönlichen Zielen entspricht. Zugleich bieten öffentliche Unterstützungsleistungen – die Frauenberatungsstelle, das Angebot und die Kofinanzierung für eine formale Ausbildung als *Zwischenschritt* – Bausteine und Hilfestellungen. Gerade wenn – wie bei formal Geringqualifizierten, die bestimmte Ziele verfolgen – Weiterbildungswege nicht fix und fertig vorgezeichnet sind, kommt Beratungsprozessen eine zentrale Rolle zu, die Individuen nicht nur Orientierung geben, sondern sie in ihren Entscheidungen bestärken.

Ausmaß des bisherigen Erfahrungslernens

Svetlana kann aufgrund ihrer Jugend und ihrer bisherigen Beschäftigungen – niedrig entlohnte Tätigkeiten im Verkauf – noch nicht auf umfassende, informell erworbene Kompetenzen bauen. Ihre Mehrsprachigkeit und ihr Migrationshintergrund stellen allerdings ein Potenzial dar. Nur wenn sie einen Arbeitsplatz – unabhängig von ihrer beruflichen Weiterbildung – findet, der umfassende Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten bietet, könnte sie hoffen, ohne formale Aus- und Weiterbildung ihre stark benachteiligte Position zu überwinden. Zugleich stehen ihre Chancen in der Konkurrenz um qualitativ hochwertige Arbeitsplätze noch schlecht. Die institutionelle Möglichkeit der „außerordentlichen Lehrabschlussprüfung“ und deren finanzielle Förderung bieten – wenn auch keinen Zugang zum Traumberuf – zumindest eine Möglichkeit, auf Basis der bereits gesammelten Erfahrungen einen formalen Bildungsabschluss zu erwerben.

Für die Situation formal Geringqualifizierter ist die Frage, ob und in welchem Ausmaß ihre bisherige berufliche Tätigkeit oder Erfahrungslernen in anderen Lebensbereichen eine tragfähige Basis für weitere Entwicklungsschritte bieten können, eine zentrale Dimension, die die individuell gegebenen Spielräume für berufliche Veränderungs- und Weiterbildungsschritte wesentlich mitbestimmt. In Beratungsprozessen für diese Zielgruppe wird deshalb besonderer Wert darauf gelegt, bisheriges Erfahrungslernen – sofern es sich als ausreichend tragfähig erweist – ins Spiel zu bringen. Beratungsprozesse haben deshalb für formal Geringqualifizierte eine besonders hohe Bedeutung (Hefler/Nindl 2008).

Qualität des aktuellen Arbeitsplatzes

Als mitentscheidende Dimension für eine Teilnahme an beruflicher Weiterbildung von formal Geringqualifizierten erweist sich die Qualität des aktuellen Arbeitsplatzes. Dieser bietet einerseits mehr oder weniger Möglichkeiten zur Anwendung bereits erworbener Kompetenzen, zum arbeitsplatzintegrierten Lernen und zur beruflichen Weiterbildung. Andererseits bestimmt die Qualität des Arbeitsplatzes entscheidend mit, ob für die individuelle Entwicklung Raum besteht oder nicht, in dem er Entwicklungsprozesse – in und außerhalb des Arbeitskontextes – zulässt oder aber entscheidend stört (Fleischer et al. 2010, S. 57 ff.). Arbeitsplätze mit permanenter körperlicher oder psychischer Überlastung oder mit einem das Selbstbewusstsein der Beschäftigten unmittelbar angreifenden Arbeitsklima beeinträchtigen individuelle Entwicklungs-

möglichkeiten entscheidend, unabhängig von ihren sonstigen Eigenschaften (Hodson 2001). Svetlana hat einen zwar wenig lernförderlichen, schlecht entlohnerten Arbeitsplatz inne; zugleich lässt der Arbeitsplatz aber genügend Raum, um neben der Arbeit Entwicklungsmöglichkeiten zu suchen. Personen, die sich an ihre Integrität und/oder Entwicklung gefährdenden Arbeitsplätzen befinden, können in der Regel erst in längerfristige Weiterbildungsvorhaben einsteigen, wenn sie – so wie Svetlana – einen zumindest „neutralen“ Arbeitsplatz gefunden haben: Der Wechsel in ein nicht prekäres Arbeitsverhältnis steht damit häufig für formal Geringqualifizierte in ihren aktuellen Veränderungsbemühungen an oberster Stelle (Hefler/Nindl 2006): Erst nach einem gelungenen Wechsel in eine Position, in der „es sich aushalten lässt“, wird Weiterbildung ein eigenständiges Thema. Formal Geringqualifizierte verfügen typischerweise nicht über einen entwicklungsförderlichen Arbeitsplatz, der ihnen Anerkennung für Lern- und Entwicklungsprozesse verspricht, sondern sie müssen sich – möglicherweise auf Basis von Weiterbildung – den Zugang zu diesem Typ von Arbeitsplatz erkämpfen. Schritte, die die Karriereentwicklung – insbesondere den Wechsel in ein entwicklungsförderliches Arbeitsverhältnis – unterstützen, zählen damit in den überwiegenden Fällen zu den explizit geäußerten oder implizit bestehenden Bedürfnissen von formal gering qualifizierten Personen (Hefler/Nindl 2006, Hefler/Nindl 2008), auf die in adäquaten Beratungsprozessen eingegangen werden kann.

Zusammenspiel öffentlicher Unterstützungsangebote

Werden formal gering qualifizierte Personen über längere Phasen ihres Lebens begleitet, dann fällt auf, dass sie im Zeitverlauf auf unterschiedliche Unterstützungen in ihren Bildungsbemühungen zurückgreifen bzw. unterschiedliche Angebote benötigen würden. In den rund fünf Lebensjahren, über die Svetlana berichtet, hat sie eine (*gebührenfreie*) *Abendschule*, ein *entgeltloses, zielgruppenspezifisches Beratungsangebot* (Frauenberatung) und ein *nachfrageorientiertes Kofinanzierungsangebot (waff)* in Anspruch genommen. Ihre Bildungspläne stützen sich auf die Möglichkeit, neuerlich Beratung in Anspruch zu nehmen (z. B. das Beratungsangebot des waff) sowie wiederum an die gebührenfreie Abendschule zu wechseln. Von besonderer Bedeutung – als Ziel – ist zudem das Angebot, eine mehrjährige Vollzeitausbildung im Sozial- und Gesundheitsbereich zu absolvieren, bei der die Ausbildung entgeltlos ist sowie ein Ausbildungsentgelt bezahlt wird, das es ermöglicht, über die Runden zu kommen.

Für den über mehrere Stufen verlaufenden, Rückschläge und Misserfolge umfassenden Entwicklungsprozess Svetlanas spielen sowohl angebotsseitige (Abendschule, Diplomausbildung) als auch nachfrageseitige Finanzierungsformen der Weiterbildung eine Rolle (der waff fördert im Rahmen von Bildungsplänen z. B. auch die Kosten für Nachhilfe, um den Anforderungen von Abendschulen zu genügen). Die Verfügbarkeit von Beratung – in der richtigen Form und zum richtigen Zeitpunkt – war von großer Bedeutung. Das Zusammenspiel der Unterstützungsformen ist dabei wichtiger als der vermeintliche Gegensatz von „Angebots-“ versus „Nachfrageförderung“.

Zugleich wird deutlich, dass die Wirksamkeit von Förderungen nur im Kontext beurteilt werden kann und häufig nicht unmittelbar von den Eigenschaften des För-

derungsinstruments abhängig ist. Wenn Svetlana ihr Ziel erreicht und in den Gesundheitsbereich wechselt, dann wird der durch die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung ermöglichte Lehrabschlusskurs möglicherweise niemals für Svetlanas Arbeitsmarktposition wirksam. Zugleich ermöglichte der Kurs Svetlana jedoch, „am Ball zu bleiben“ und nach erfolgtem Lehrabschluss eine zumindest verbesserte Rückzugsposition zu besitzen, sollte sich ihr eigentliches Weiterbildungs- und Karriereziel nicht erfüllen. Svetlanas erfolgreiche Umsetzung ihrer Bildungswünsche würde damit zu einer vorgeblich geringen, ihr Misserfolg zu einer vorgeblich hohen Wirkung der durch die nachfrageorientierte Kofinanzierung ermöglichten Weiterbildung führen. In der Evaluation von Förderungsangeboten gilt es einen Umgang damit zu finden, dass die Beiträge einzelner Förderungen bei der Verfolgung langfristiger Bildungs- und Karriereziele quasi im Gesamtbild untergehen können, ohne dass dies als Misserfolg der Förderung gelten kann.

Am Beispiel Svetlanas wird deutlich, wie komplex die Anforderungen an eine öffentliche Weiterbildungsförderung für formal Geringqualifizierte sind. Zugleich wird klar, dass Förderungsinstrumentarien flexibel genug sein müssen, um sich an die spezifischen Anforderungen im Lebensverlauf der geförderten Individuen anpassen zu können.

4 Die Schnittstelle von Angebots- und Nachfrageförderung: institutionell gestützte versus individuell arrangierte Weiterbildungsoptionen

Am Beispiel Svetlanas hat sich bereits gezeigt, dass formal Geringqualifizierte ihre Ziele mit jenen Weiterbildungsmöglichkeiten verfolgen müssen, die für sie tatsächlich offenstehen. Sie sehen sich einerseits einer – charakteristisch eingeschränkten – Palette von Angeboten gegenüber, die quasi für sie vorgesehen sind und es ermöglichen, allgemeine und ausgewählte berufliche Abschlüsse nachzuholen. Häufig bereiten die den formal Geringqualifizierten offenstehenden oder auf diese Zielgruppe zugeschnittenen Ausbildungen unmittelbar auf die Tätigkeit in einem Mangelberuf vor und eröffnen mehr oder minder direkt die Option, in dieses Berufsfeld einzusteigen. Ich bezeichne diese bereitstehenden Angebote als institutionell gestützte Bildungsoptionen. Für die formal Geringqualifizierten erscheinen diese Optionen als „Paketlösungen“ aus Aus- und Weiterbildung und Berufsfeldzugang, aus denen sie ohne allzu großes Risiko auswählen können. Sie stellen verfügbare Angebote dar, via Weiterbildung bestimmte berufliche Schritte zu erreichen. Svetlanas Beispiel zeigt auch, dass sich die offenstehenden Angebote auch nutzen lassen, um – in Ermangelung besserer Alternativen – davon unabhängige individuelle Ziele zu verfolgen. Häufig sind institutionalisierte Angebote nicht an den vermeintlichen Wünschen der umworbenen Teilnehmenden ausgerichtet, sondern eine Reaktion auf einen Arbeitskräftemangel in einem bestimmten Bereich. Häufig erhalten formal Geringqualifizierte über insti-

tionalisierte Angebote Zugang zu Bereichen, die aufgrund ihrer Arbeits- und Entlohnungsbedingungen mit einem besonders hohen Abgang an Mitarbeitern zu kämpfen haben. Damit erscheinen diese Berufsfelder nur aus Sicht von besonders benachteiligten Beschäftigungsgruppen als erstrebenswert, die noch schlechtere Arbeitsbedingungen gewohnt sind (zu den „Karriereversprechen“ von Weiterbildungen siehe Hefler 2013). Hervorzuheben bleibt, dass es für viele institutionalisierte Angebote sekundär ist, ob sie angebots- oder nachfrageseitig öffentlich kofinanziert werden: Ein und dasselbe Angebot kann entweder grundlagenfinanziert sein, sodass keine oder nur eine geringe Gebühr anfällt, oder es kann nachfrageseitig kofinanziert werden, indem z. B. alle potenziellen TeilnehmerInnen 90 % ihrer Kursgebühren refundiert bekommen.

Unter den 19 analysierten Interviews haben zehn Personen einen Bildungsweg gewählt, der institutionell für sie vorgesehen ist – ohne dass damit, wie der Fall Svetlana zeigt, auch schon gesagt ist, dass diese offenstehenden Alternativen den individuellen Wünschen entsprechen. Im Folgenden möchte ich zwei Fallvignetten vorstellen, in denen institutionalisierte Angebote genutzt wurden.

Zu den typischen institutionalisierten Entwicklungswegen für formal gering qualifizierte Frauen zählt in Wien derzeit die Ausbildung zur Pflegehelferin oder zur Kinderbetreuungshelferin. Nejla (35–39 Jahre) hat sich von der Möglichkeit, unterstützt durch einen nachfrageseitig geförderten Kurs in den Pflegebereich einsteigen zu können, angesprochen gefühlt. Sie hat in ihrem afrikanischen Herkunftsland nur einen Pflichtschulabschluss erwerben können. Vor rund fünf Jahren war sie nach Österreich gekommen und anfangs als Reinigungskraft tätig. Aufgrund der unbefriedigenden geringfügigen Beschäftigungssituation suchte sie nach Alternativen und wurde über eine Bekannte auf das Beratungsangebot beim waff aufmerksam gemacht. Im Rahmen der längeren Beratung wurden ihre Entwicklungsziele thematisiert: Der Einstieg in die Pflege erschien dabei als vielversprechend. Für die Realisierung ihrer Ziele erhielt sie eine finanzielle Förderung für Deutschkurse sowie für eine einführende Ausbildung im Pflegebereich. Auf deren Basis konnte sie eine Teilzeitbeschäftigung im Pflegebereich annehmen, mit der sie zufrieden ist. Nejla ist sich auch bewusst, dass sie ihre Position durch eine formale Ausbildung im Pflegebereich verbessern könnte, schreckt aber vor der vergleichsweise langen Dauer einer berufsbegleitenden Ausbildung und der damit entstehenden Mehrfachbelastung zurück.

Für formal gering qualifizierte Männer bestehen neben den genannten „Frauen“-Berufen insbesondere in einzelnen „Mangelberufen“ wie z. B. Koch oder Installateur gut ausgeschilderte Qualifizierungswege. Diese setzen jedoch typischerweise voraus, bereits einer Hilfstätigkeit im genannten Bereich nachzugehen.

Für *Thomas (45–49 Jahre)* trifft die geschilderte Konstellation zu. Er hat zwar in seiner Jugend eine Lehre als Koch begonnen, diese allerdings abgebrochen. Er brachte seine Berufskarriere in unterschiedlichen Positionen als Hilfsarbeiter in Hochlohnbranchen zu und übte dabei auch Tätigkeiten mit hohen Qualifikationsanforderungen aus, die ihn ein breites Spektrum an unterschiedlichen beruflichen Fähigkeiten aufzubauen

ermöglichen. Im bereits fortgeschrittenen Alter wechselte er in die Haustechnik. Zuletzt nahm er – aufbauend auf seiner abgebrochenen Lehrausbildung – eine Position als Hilfskoch mit einem Monatseinkommen von knapp über 1.000 Euro brutto an. Um seine Position zu verbessern, strebte er den außerordentlichen Lehrabschluss als Koch an. Für den neun Monate dauernden Vorbereitungskurs zur außerordentlichen Lehrabschlussprüfung erhielt er eine Kofinanzierung durch den waff. Da sein bisheriger Arbeitgeber die neue Qualifikation nicht laut Kollektivvertrag abgelten wollte, entschied er sich, den Arbeitgeber zu wechseln. Der neue Arbeitgeber stufte ihn als Fachkraft ein, womit eine Erhöhung des Bruttomonatseinkommens (um rund 800 Euro) verbunden war.

Neben Bildungsangeboten, die auf Tätigkeitsfelder mit (oftmals nur vermeintlichem) Arbeitskräftemangel vorbereiten, gilt das Nachholen von Bildungsabschlüssen – insbesondere das Nachholen des Pflichtschulabschlusses, der Matura oder der Erwerb der Berufsmatura – als institutionell vorgesehener Entwicklungsschritt, insbesondere für jüngere Personen (unter 30 Jahren). Mit diesen Abschlüssen – oder auch nur dem mehr oder minder lange verfolgten Versuch, sie zu erreichen – sind noch keine fixen beruflichen Zielsetzungen verbunden, sie dienen jedoch dazu, die Grundkompetenzen zu stärken und das Stigma geringer formaler Qualifikation zu überwinden.

Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung hat allerdings ihre besondere Stärke gerade in Fällen, in denen gering qualifizierte Personen einen auf ihre besondere Situation abgestimmten, auf sie individuell zugeschnittenen Weiterbildungsplan verfolgen, der für sie persönlich erstrebenswert und aussichtsreich ist, keineswegs aber für größere Gruppen von Angehörigen ihrer Zielgruppe: Kein angebotsorientiert finanzierter Kurs könnte unter Mitgliedern der Zielgruppe für diese Kombination genügend Teilnehmende finden.

Bei individuellen Wegen versucht das Individuum – ohne feststehende Vorgaben – Weiterbildungs- und Entwicklungsschritte so zu organisieren, dass das individuell gewählte Entwicklungsziel erreicht werden kann. Individuen gehen dabei höhere Risiken ein, weil sie nicht sicher sein können, ob ihre Einsätze anerkannt werden und ausreichen, sich unter den bestehenden Konkurrenzbeziehungen erfolgreich im angestrebten Tätigkeitfeld zu etablieren. Für formal Geringqualifizierte sind individuell arrangierte Wege damit mit besonderen Herausforderungen verbunden, weil sie von einer zumeist benachteiligten Position aus ihr Unterfangen starten: Sie sehen sich aufgrund der vergleichsweise geringen Erfolgchancen auch seltener in ihrem Vorhaben unterstützt, weil es förderungsgewährenden Stellen – z. B. der zuständigen Stelle der Arbeitsmarktverwaltung – häufig als zu unrealistisch erscheint. Beratungsangebote haben gerade bei der Entwicklung individueller Strategien große Bedeutung, wenn sie der Versuchung widerstehen, vorgetragene Bildungsträume zu pessimistisch zu beurteilen, sondern dazu anleiten, konkret an ihrer schrittweisen Ermöglichung und Konkretisierung zu arbeiten. Unter den 19 Interviewten haben 9 mit der Förderung Bildungswege verfolgt, die nicht für sie vorgezeichnet waren.

Saids (30–34 Jahre) Bildungsplan bietet ein Beispiel, wie das Zusammenspiel von Beratung und nachfrageorientierter Weiterbildung es ermöglicht, berufliche Tätigkeiten anzustreben, die aus strikt arbeitsmarktpolitischer Perspektive keine Priorität genießen und als „private Luxusfantasien“ eingestuft zu werden drohen. Said war vor einigen Jahren nach Österreich geflohen und hat als politischer Flüchtling Asyl erhalten. In seiner Heimat hatte er unterschiedliche Tätigkeiten ausgeübt, einen Buchhaltungskurs absolviert und selbstständig ein kleines Geschäft geführt. In Österreich arbeitete er als Saisonarbeitskraft im Tourismusbereich, wollte aber aufgrund der körperlichen Überlastung das Berufsfeld wechseln. Er begann einen längeren Orientierungsprozess bei der *Beratung für berufliche Entwicklungschancen* (waff). In der Beratung konkretisierte er einen seit längerem gehegten Wunsch, sein kreatives Hobby zum Beruf zu machen. Nachdem Said die Plausibilität seines Vorhabens überprüft und dessen Umsetzbarkeit erarbeitet hatte, sagte der waff prinzipiell die Förderung der für das Vorhaben zielführenden Weiterbildungen zu. Said suchte nach einer geeigneten Weiterbildung, die er vorerst durch den waff doch nicht gefördert bekommen konnte, weil er arbeitslos geworden war und in den Kompetenzbereich des Arbeitsmarktservice fiel. Aufgrund der zu unsicheren Arbeitsmarktlage im angestrebten Berufsfeld kam eine Förderung der geplanten Ausbildung durch das Arbeitsmarktservice nicht infrage. Nachdem er wieder Arbeit gefunden hatte, handelte er in einem intensivierten zweiten Beratungsprozess die Förderung einer (nonformalen) dreimonatigen Intensivausbildung (drei Tage in der Woche) im gewählten Kreativbereich aus. Er schloss die Ausbildung ab und begann, im gewählten Feld selbstständig zu arbeiten.

Personen, die zwar formal gering qualifiziert sind, sich in ihrem Berufsleben allerdings umfassende, allgemeine und berufliche Kompetenzen erarbeiten konnten, sind ebenfalls auf individuelle Weiterbildungspläne angewiesen. Sie benötigen Weiterbildungen, die einerseits ihre Kompetenzen sichtbar machen, andererseits Lücken schließen helfen. Silvia (45–49 Jahre) ist zwar formal gering qualifiziert, hat sich aber über ihr Berufsleben umfassende kaufmännische Kompetenzen angeeignet und in leitender Funktion im Sozialbereich gearbeitet. Sie suchte die *Beratung für berufliche Entwicklungschancen* des waff auf, weil sie zum Opfer von Mobbing geworden war und sich gezwungen sah, ihren gut bezahlten Arbeitsplatz zu verlassen. In einem umfassenden Beratungsprozess setzte sie sich zum Ziel, in den For-Profit-Bereich zu wechseln. Um ihre Kompetenzen für künftige Arbeitgeber sichtbar zu machen, erarbeitete sie einen Bildungsplan aus unterschiedlichen kaufmännischen Einzelkursen (3.700 Euro; 90 % Kofinanzierungsanteil), die sie für einen Zweijahreszeitraum plante. Zugleich intensivierte und systematisierte sie ihre Arbeitssuche, konnte allerdings nach ihrer Kündigung eine längere Arbeitslosigkeitsphase nicht verhindern. Sie hielt an ihrem Ziel fest, eine qualifizierte Tätigkeit zu erhalten, und fand letztlich eine qualifizierte Anstellung in einem For-Profit-Unternehmen, das ihre informellen Kompetenzen würdigte und ihre laufenden und künftigen Weiterbildungsaktivitäten als Motivationsbeweis einschätzte. Silvia konnte ihr Einkommensniveau (ca. 2.500 Euro brutto pro Monat) halten und bewertete die Aussichten auf weitere Entwicklungsschritte an ihrem neuen Arbeitsplatz als gut. Der erfolgreiche Berufs- und Arbeitge-

berwechsel ist dabei nicht einfach der Weiterbildung oder ihrer Förderung zuzuschreiben (sie hatte erst einen kleineren Teil der Kurse absolviert), sondern der durch die Beratung und die Weiterbildung ermöglichten Intensität und der individuellen Zuversicht bei der Suche nach einer qualifizierten Tätigkeit.

In beiden Fällen suchen die Geförderten – unterstützt durch die Beratung – nach einem individuellen Weg, der sich nicht vorab abgezeichnet hat und von dem angenommen wird, dass er typischerweise formal Geringqualifizierten nicht offensteht. In beiden Fällen erweisen sich sowohl die prozessorientierte – die Eigeninitiative betont einfordernde – Beratung als auch die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung als zielführend, weil sie den Betroffenen hilft, ihre Pläne zu konkretisieren und umzusetzen.

Der Überblick über alle 19 qualitativen Interviews zeigt, dass zehn Personen institutionalisierten Angeboten und neun Personen individuell zugeschnittenen Weiterbildungsplänen folgen. Besonders hervorzuheben ist, dass die geförderten Personen durchweg vergleichsweise lange Bildungspläne – zwölf Monate und länger – verfolgen. Zehn formal Geringqualifizierte planen Weiterbildungen, die drei Jahre oder länger dauern. Drei streben ein Studium an einer Fachhochschule oder Hochschule an. Damit stehen die aktuellen Bildungsaktivitäten im Rahmen umfassenderer Bildungsaspirationen, die Diplomausbildungen, Fachhochschul- und Universitätsstudien einschließen können.

Auch die quantitativen Befunde aus Hefler/Nindl (2008) weisen in dieselbe Richtung.⁵ Bildungspläne richten sich stark an institutionalisierten Angeboten aus und sind vergleichsweise umfassend. Die vorliegenden bzw. aufgrund der Datenlage zugeschriebenen, durch den waff geförderten Bildungspläne formal gering qualifizierter Männer zielen zu 22 % auf das Nachholen eines Lehrabschlusses und zu 24 % auf nicht formale Weiterbildungen ab, die unmittelbar den Zugang zu einem Berufs- oder Tätigkeitsfeld eröffnen. 9 % der Männer holen einen allgemeinen Bildungsabschluss nach. Bei Frauen mit geringer formaler Qualifikation entscheiden sich 11 % für die Vorbereitung auf einen außerordentlichen Lehrabschluss, 25 % für eine unmittelbar auf den Eintritt in ein Berufsfeld vorbereitende Weiterbildung, und 14 % holen einen allgemeinbildenden Abschluss nach. Das Profil der Weiterbildungspläne formal Geringqualifizierter unterscheidet sich damit deutlich von anderen Gruppen unter den Geförderten, weil ausgedehnte berufsqualifizierende oder allgemeinbildende formale Weiterbildungen eine deutlich größere Rolle spielen (Hefler/Nindl 2008, S. 104 ff.).

Für institutionalisierte Muster gilt, dass es für diese typischerweise sekundär ist, ob sie durch angebots- oder nachfrageseitige Instrumente gefördert werden. Kurse, die auf Mangelberufe vorbereiten, können und werden häufig angebotsseitig finanziert. Punktuell verschwimmt der Unterschied, z. B. wenn alle TeilnehmerInnen eines Kur-

5 Daten liegen zu rund 800 formal gering qualifizierten Männern und 2.400 formal gering qualifizierten Frauen vor, die zwischen 2002 und März 2008 durch eines der Förderungsinstrumente – einschließlich Beratung – des Bereichs Förderung beruflicher Entwicklungschancen des waff gefördert wurden. Mehrfachförderungen wurden personenbezogen zusammengefasst. Zu Details der empirischen Basis siehe Hefler/Nindl (2008).

ses eine nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung erhalten, die 100 % der Kurskosten abdeckt, und die Weiterbildungsträger ihre Angebote bereits vor dem Hintergrund dieser Förderungsoption entwickelt haben.

Weiterhin werden im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik – insbesondere für Arbeitssuchende – viele Aktivitäten gesetzt, die ebenfalls die Finanzierung beruflicher Weiterbildung und eine Beschäftigungszusage nach erfolgreicher Absolvierung der Weiterbildung anbieten. Bei Schemata wie den in Österreich häufig eingesetzten Implacementstiftungen⁶ profitieren Teilnehmer und Teilnehmerinnen zusätzlich von Entgeltersatzleistungen während der Ausbildungsdauer. Gerade für formal Geringqualifizierte wird darauf gesetzt, dass mit einer Arbeitsplatzgarantie nach Absolvierung der Weiterbildung die Bereitschaft zur Höherqualifizierung entscheidend gestärkt wird, weil damit das Risiko weitgehend entfällt, trotz erheblicher persönlicher Einsätze für die Weiterbildung auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt letztlich unbezahlt zu bleiben.

Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung für formal Geringqualifizierte steht damit in einem Spannungsfeld, insofern sie mit alternativen – teils weitaus umfassenderen – Förderungsangeboten konkurriert, zugleich aber – insbesondere bei der Förderung individueller Muster – eine wesentliche Rolle spielt bzw. die Institutionalisierung von Weiterbildungen in weniger Aufmerksamkeit genießenden Bereichen ermöglicht.⁷

5 Kontinuierliche Arbeit am Instrumentenmix: die Förderung der Weiterbildung von formal Geringqualifizierten durch den Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)

Unter den Organisationen, die in den österreichischen Bundesländern – vgl. Beitrag Hefler, Markowitsch und Fleischer in diesem Band – für die Umsetzung der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung verantwortlich sind, nimmt der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff) eine Sonderstellung ein. Als vergleichsweise

-
- 6 Bei Implacementstiftungen wählen Unternehmen künftige Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus und geben die Zusage, sie nach einem Qualifizierungsprozess zu beschäftigen. Geförderte durchlaufen anschließend einen Weiterbildungsprozess sowie eine Einschulung im Betrieb. Insgesamt können Weiterbildung und Praktika im Betrieb bis zu drei Jahren dauern. Die Arbeitsmarktverwaltung trägt die Weiterbildungskosten und gewährt für die Dauer der Stiftungsteilnahme eine Lohnersatzleistung (abhängig vom Zeitpunkt des Eintritts in die Stiftung in der Höhe des Arbeitslosengeldes, der Notstandshilfe oder bei Fehlen eines Anspruchs einen Beitrag zur Deckung des Lebensunterhalts). Vgl. Wagner et al. 2005.
- 7 Ein Beispiel stellt die Weiterbildung für die Berufsgruppe der Ordinations- und Zahnarthelferinnen und -helfer dar, die formal Geringqualifizierten einen relativen beruflichen Aufstieg ermöglicht, indem sie sich sukzessive für bestimmte weitere (Behandlungs-)Tätigkeiten qualifizieren. Aufgrund der hohen Kosten für die notwendigen Weiterbildungskurse und des sehr geringen kollektivvertraglichen Entgelts für diese Berufsgruppe kommt der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung hier – unabhängig von den verteilungspolitischen Konsequenzen – eine wesentliche Rolle zu.

kleine, vom Bundesland Wien finanzierte Organisation 1995 zur Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Initiativen zur Begleitung des österreichischen Beitritts zur Europäischen Union gegründet, übernimmt der waff in rascher Folge zusätzliche Aufgaben und wächst zu einer regional bestimmenden Organisation mit einem Fördermittelbudget von 58 Mio. Euro (2012) heran. Bereits im ersten Jahr seines Bestehens wird dem waff auch die Organisation der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung für Wien übertragen.

Arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen mit Angeboten sowohl für Beschäftigte, Arbeitssuchende und Unternehmen – insbesondere die Organisation von Arbeitsstiftungen in unterschiedlichen Ausformungen⁸ – prägen die Tätigkeit des waff seit seiner Gründung und spiegeln sich auch in der Ausrichtung und Steuerung der durch den waff getragenen individuellen Weiterbildungsförderung wider.

Das Oberösterreichische Bildungskonto wurde für die Wiener Landespolitik zum Modell, auch in Wien eine nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung einzuführen (Interview, vgl. Hefler/Markowitsch/Fleischer in diesem Band). Das 1995 geschaffene Weiterbildungskonto stellt eine niedrigschwellige, je Förderungsfall niedrig dotierte (50 % der Kosten, zwischen 200 und 400 Euro in einem Zweijahreszeitraum) und bewusst breit streuende Maßnahme dar. Dieses Finanzierungsangebot steht einer sehr breiten Zielgruppe offen. Wie in anderen Bundesländern, muss der Förderungsantrag erst nach Abschluss der Bildungsmaßnahme zur Förderung eingereicht werden. Mit dem Weiterbildungskonto sollte die Weiterbildungsmotivation der Wiener Erwerbsbevölkerung gestärkt werden. Weiterhin schien eine breit angelegte Werbekampagne für das Weiterbildungskonto geeignet, zur Bekanntheit der 1995 noch neuen, über wenig Publizität verfügenden Organisation waff beizutragen (vgl. zur Kampagne „Weiterbildungstausender“⁹ die Dokumente in Land Salzburg 1998).

Eine 1998 durchgeführte Evaluation ergab (Leitner/Lassnigg 1998), dass die Weiterbildungsförderung des Bildungskontos überdurchschnittlich häufig von besser gebildeten, besser verdienenden Personen in Anspruch genommen wurde. Diese hatten typischerweise bereits vor der Einführung des Weiterbildungskontos häufig an Weiterbildungsangeboten teilgenommen, weswegen sie der Förderung selbst eine ver-

8 Arbeitsstiftungen sind ein gesetzlich verankertes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei dem Teilnehmer/innen – unterstützt durch Schulungsarbeitslosengeld, einen Zuschuss sowie die Übernahme der für Aus- und Weiterbildungskosten – berufliche Neuorientierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen über eine Gesamtdauer von bis zu vier Jahren durchlaufen können. Das Modell der Arbeitsstiftung wurde Ende der 1980er Jahre im Zuge des Personalabbaus in Betrieben der ehemals verstaatlichten Industrie (die oberösterreichische „Stahl-Stiftung“) entwickelt und sieht verbindlich eine Orientierungs- und Beratungsphase vor, in deren Rahmen ein Karriere- und Qualifizierungsplan erstellt wird, sowie eine Qualifizierungsphase und eine Phase der aktiven Arbeitssuche. Das Grundmodell sieht vor, dass die Weiterbildungskosten in Arbeitsstiftungen – als Teil des betrieblich vereinbarten Sozialplans – durch das personalabbauende Unternehmen getragen werden. Alternativ können auch öffentliche Körperschaften die Durchführungs- und Weiterbildungskosten tragen, wie dies z. B. in Wien durch die „Regionale Insolvenzstiftung“ geschieht, in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von insolventen Unternehmen eintreten können. Zur Begleitung des EU-Beitritts wurden besonders umfassende Möglichkeiten zur regionalen Einrichtung von Arbeitsstiftungen geschaffen (vgl. Wagner et al. 2005).

9 Betrag in österreichischen Schillingen. Auf den in Österreich (immer noch) sprichwörtlichen „Tausender“ wurde – nun in Euro – in einer Kampagne zur neu ausgerichteten Weiterbildungsförderung 2013 wieder zurückgegriffen.

gleichsweise schwache Bedeutung für ihre Bildungsentscheidungen zugeschrieben. Benachteiligte Gruppen am Wiener Arbeitsmarkt bzw. Zielgruppen, die unterdurchschnittlich häufig an Weiterbildung teilnehmen, wurden laut dieser Studie durch das Weiterbildungskonto demnach nur unterdurchschnittlich häufig erreicht. Diese Studie legte nahe, für besondere Zielgruppen alternative Angebote zum Weiterbildungskonto zu schaffen, für die waff eine eigene Form entwickelte.

Unabhängig von Modellen individueller Weiterbildungsförderung setzte der waff seit seiner Gründung neue Programme zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen um – beginnend mit dem Programm *WiederIn* für karenzierte Frauen (1995–2000). Im Rahmen dieser – explizit als (*arbeits-*)*stiftungsähnlich* aufgefassten – Programme wurden umfassende Orientierungs- und Beratungsangebote mit der vollständigen oder teilweisen Finanzierung von vereinbarten beruflichen Weiterbildungsplänen kombiniert. Diese vom Beratungs- und Mitteleinsatz her umfassenderen Angebote wurden dabei nicht als Erweiterung der Kofinanzierungsangebote individueller Weiterbildungsförderung gesehen, sondern als eigenständige Initiativen, die insbesondere an den gewonnenen, umfassenden Erfahrungen in der beruflichen Neuorientierung und Weiterentwicklungen im Bereich der Arbeitsstiftungen orientiert waren.

Im Rahmen von auf Basis des Arbeitsmarktförderungsgesetzes eingerichteten Arbeitsstiftungen ist verpflichtend eine sechswöchige Orientierungs- und Beratungsphase vorgesehen, in dessen Rahmen ein individueller Entwicklungs-Qualifizierungsplan erstellt wird. Die Finanzierung von Weiterbildungen ist von deren Plausibilität für das gesetzte Ziel abhängig. Diese Bindung von umfassenderen Weiterbildungsförderungszusagen an einen Bildungs- und Entwicklungsplan wurde für neue geschaffene Instrumente der individuellen Weiterbildungsförderung, die eine höhere Gesamtfördersumme ermöglichen, übernommen. Förderzusagen wurden damit an die Inanspruchnahme einer Beratungsleistung gebunden. Im Gegenzug dazu beinhalteten sie nicht nur eine Zusage für eine individuelle Weiterbildung, sondern auch für einen *langfristigen* – im Rahmen des individuellen Budgetrahmens möglichen – Weiterbildungsplan, der sich auch über mehrere Jahre erstrecken kann. Zugleich wurde – anders als bei den frühen stiftungsähnlichen Maßnahmen – die Orientierungs- und Beratungsleistung dem individuell bestehenden Bedarf angepasst, statt für alle TeilnehmerInnen einen fixierten Orientierungs- und Beratungsprozess¹⁰ vorzusehen.

Im waff bzw. in dessen Geschäftsbereichen wurde bereits in der Frühphase (1995–2000) umfassendes Beratungs-Know-how zur individuellen Karriereentwicklung und in dessen Rahmen auch zur Weiterbildung aufgebaut. Beratungsdienstleistungen für Klienten und Klientinnen wurden verstärkt nicht am externen Markt „zugekauft“, sondern es entstanden in den Geschäftsbereichen Teams aus hauptberuflich beim waff beschäftigten Beraterinnen und Beratern, die durch Teamentwicklungs-

10 Die für alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen vorgesehenen langen Orientierungs- und Beratungsphasen stellen einen Kritikpunkt unter Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Arbeitsstiftungen dar (vgl. Wagner et al. 2005).

und Weiterbildungsmaßnahmen ihre Kompetenz beständig weiterentwickeln (vgl. z. B. waff 2006).

Vor diesem Hintergrund und der durch Evaluationen (Hefler/Nindl 2008) bzw. des beauftragten Monitorings bestätigten Erfahrung, dass auf freiwilliger Basis erfolgende Beratungen – verstanden als längere, interaktive Beratungsprozesse, nicht als punktuelle „Fachberatungen“ – effektive arbeitsmarktpolitische Interventionen darstellen, wurde Beratung als eigenständiges Angebot positioniert. Neben der allgemein zugänglichen Beratung für berufliche Entwicklungschancen wurden zusätzlich Beratungsangebote für junge Frauen (*AmandasMatz*) und für Personen in Elternkarenz (*NOVA*) geschaffen. Die Beratungsangebote waren dabei immer breit auf die berufliche Entwicklung (mögliche Entwicklungsschritte am bestehenden Arbeitsplatz, Suche nach einem alternativen Arbeitsplatz, mögliche Rolle von Weiterbildungen in diesem Kontext) ausgelegt, nicht spezifisch auf Fragen der beruflichen Weiterbildung (z. B. Kurs- oder Anbieterauswahl).¹¹

Für besondere Zielgruppen wurden besondere Instrumente der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung geschaffen, nämlich insbesondere für Frauen mit höchstens mittlerer Qualifikation (*FRECH*; bis zu 3.700 Euro, Förderquote 90 %), für Personen in Elternkarenz (*NOVA*, bis zu 1.800 Euro, Förderquote 50 %) und zwischen 2006 und 2011 mit *PISA PLUS* für unterschiedliche weitere Zielgruppen, darunter insbesondere gering qualifizierte Männer (bis zu 1.100 Euro, 70 – 90 % Kofinanzierung bzw. bis zu 2.000 Euro/100 % für das Nachholen bestimmter Lehrabschlüsse).

Allen umfassenderen Kofinanzierungsangeboten ist gemein, dass

- sie Karriereberatungsangebote mit Weiterbildungsförderung kombiniert anbieten;
- das Beratungsangebot sich nach dem Bedarf richtet und – je Einzelfall und begleitend zu sich ändernden Lebensumständen – auch aus zahlreichen (10+) über lange Phasen (zwei und mehr Jahre) sich erstreckenden Prozessen bestehen kann. Klient/innen können auch wiederkommen und die Beratung wiederholt nutzen¹²;
- eine Förderungszusage zumindest ein Beratungsgespräch zur Plausibilitätsüberprüfung des Vorhabens erfordert (gültig bis 2011);
- Anträge vor Beginn der Weiterbildung gestellt werden müssen;
- die Förderung nicht für Einzelkurse, sondern für alle in einem Bildungsplan eingeräumten Kurse vergeben werden; zugleich besteht die Möglichkeit, den Bildungsplan nachträglich sich veränderten Bedarfslagen anzupassen.

11 Der waff setzt österreichweit die meisten Karriere- und Weiterbildungsberatungen um (2010: 12.500 beratene Personen). Durch die Breite der Beratung decken die Angebote zwar die Funktionen der Weiterbildungsberatung mit ab, die stark berufsorientierten Angebote des waff werden allerdings nur bedingt als Äquivalent der österreichweit auf Bundesländerebene institutionalisierten Weiterbildungsberatung angesehen. Die Angebote des waff werden nicht in der Statistik der Weiterbildungsberatung erfasst (Öbif 2010). Auf Projektebene (kofinanziert durch den ESF) wurde – mit Unterstützung und unter Beteiligung des waff – deshalb in Wien eine zusätzliche Weiterbildungsberatung (Bildungsberatung Wien) geschaffen.

12 Die Inanspruchnahme der Beratung reduziert dabei nicht den verfügbaren Kofinanzierungsbetrag.

Die organisatorische Einbettung macht damit aus Wiener Angeboten erhöhter Weiterbildungsförderungen – wie es vergleichbaren Angeboten in den acht anderen Bundesländern entsprechen würde – kombinierte Instrumente der Karriere- und Weiterbildungsförderung eigenen Typs.

Die Besonderheit der in Wien durch den waff entwickelten Angebotssituation lässt sich am besten erfassen, wenn die Perspektive einer Unterstützung für ihre berufliche Entwicklung suchenden, formal gering qualifizierten Person eingenommen wird. Der waff wirbt im öffentlichen Raum insbesondere mit der Botschaft, sich an den waff zu wenden, um sich im beruflichen Fortkommen unterstützen zu lassen: Weiterbildung wird nur zusätzlich beworben, steht aber bei vielen verwendeten Sujets nicht im Vordergrund. Personen, die etwas an ihrer beruflichen Situation verändern wollen – ob sie nun schon genaue Vorstellungen haben oder nicht, ob sie an Weiterbildung denken oder nicht –, bietet der waff

- Beratung zur beruflichen Entwicklung. Aufgrund des arbeitsmarktpolitischen Hintergrunds fokussieren Beratungen nicht auf den „Zugang“ zur Weiterbildung, sondern auf die Möglichkeiten zu beruflichen Entwicklungsschritten – ob nun mit oder ohne Weiterbildung;
- die Möglichkeit, als eigenständiges, zusätzliches Angebot eine *Kompetenzbilanz* zu erstellen;
- Kofinanzierung für *bestehende* oder im Beratungsprozess *entwickelte* Weiterbildungspläne zu erhalten;
- einen (bis 2011 verpflichtenden) „Realitätscheck“, ob die geplante Weiterbildung tatsächlich geeignet ist, die individuellen Ziele der geförderten Personen zu erreichen;
- die Information über *alle* individuell infrage kommenden Förderungsmöglichkeiten. Personen erhalten stets die für sie *günstigste*¹³ Förderung angeboten.

Trotz der günstigen Voraussetzungen – eine große, gut sichtbare Organisation im städtischen Raum – hat der waff in der Vergangenheit weniger Angehörige benachteiligter Zielgruppen erreicht als gewünscht. Dies hat die Entwicklung unterschiedlicher Aktivitäten angestoßen, die als Outreach-Aktivitäten verstanden werden können. Beispiele dafür beinhalten

- ein konsequentes Diversity Management im Beratungsteam: Dem Team gehören Berater und Beraterinnen mit unterschiedlichem Migrationshintergrund an.
- aufsuchende Beratungsarbeit: Bei unterschiedlichen lokalen Veranstaltungen in Wien (Bezirksfesten, Elternsprechtagen usw.) beteiligt sich das Beratungsteam, um vor Ort über die Angebote zu informieren, Kursberatungen anzubieten und mit Interessierten Termine für Beratungsprozesse zu vereinbaren.

13 Aus dem vom waff intern festgelegten „Günstigkeitsprinzip“ folgt auch, dass die Angebote des waff im Bereich berufliche Entwicklungschancen nicht isoliert, sondern nur als Funktionseinheit zu verstehen sind. Wenn z. B. PISA PLUS explizit formal Geringqualifizierte fördert, erreicht es schwerpunktmäßig nur gering qualifizierte Männer, weil für gering qualifizierte Frauen das höher dotierte Programm *FRECH* verfügbar ist. Personen können nur einmal eine der bestehenden höheren Förderungen für Weiterbildungspläne – also *FRECH*, *NOVA*, *PISA PLUS* – erhalten.

- Kooperation mit Organisationen mit besonderem Zielgruppenzugang: In unterschiedlicher Weise werden Kooperationsprojekte mit Organisationen eingegangen, die Zugang zur Zielgruppe der formal Geringqualifizierten aufweisen. Mit einem Bildungsträger werden z. B. Weiterbildungskurse für Beschäftigte in der Freizeit, aber in den Räumen des Arbeitgeberbetriebs umgesetzt. Mit einer Beratungsstelle für Asylsuchende werden Sprachkurse gefördert und darüber hinausgehende individuelle Weiterbildungsförderungen ermöglicht. Punktuell wurden Ausschreibungen für Pilotprojekte durchgeführt, die sich gezielt an formal Geringqualifizierte wenden.

Zuletzt haben die Bemühungen des waff, formal Geringqualifizierte zu erreichen, einen neuen, strategischen Rahmen bekommen. Ausgehend von der 2010 verabschiedeten *Österreichischen Strategie zum Lebenslangen Lernen*, der neuen Kooperation von Ländern und Bund zum Nachholen von Bildungsabschlüssen (Länder-Bund-Initiative Erwachsenenbildung, vgl. dazu Beitrag Hefler/Markowitsch/Fleischer in diesem Band) und bereits gesammelten Erfahrungen mit der Koordination regionaler Akteure¹⁴ koordinierte der waff die Erstellung des Qualifikationsplans Wien 2013–2015 (waff 2012).

Der Qualifikationsplan hat explizit die Reduktion der Zahl der formal gering qualifizierten Wiener und Wienerinnen zum Ziel, sowohl durch präventive Maßnahmen, die den frühen Schul- und Ausbildungsabbruch verhindern, als auch durch die gezielte Einbeziehung formal gering qualifizierter Erwachsener in Aus- und Weiterbildungen, die zumindest zu einem Abschluss auf der Sekundarschuleebene II führen. Die Strategie wird neben den österreichischen Sozialpartnern von so unterschiedlichen Akteuren wie dem Wiener Arbeitsmarktservice, dem Bundessozialamt und dem Wiener Stadtschulrat getragen. In der Strategie sind nicht nur gemeinsam getragene neue Initiativen, sondern insbesondere auch die wechselseitige Anerkennung von geleisteten Beiträgen – zum Beispiel die Anerkennung von in Beratungsprozessen erarbeiteten Bildungsplänen – genannt. Um das Ziel zu erreichen, formal Geringqualifizierte für Weiterbildung zu gewinnen, wird durchweg auf die Kooperation mit Organisationen gesetzt, die Zugang zu den Zielgruppen haben, wie etwa die sozialraumbezogene Jugendarbeit, unterschiedliche Beratungsstellen oder Betriebe, die größere Gruppen formal gering qualifizierter Personen beschäftigen. Der waff wird seine unterschiedlichen Angebote verstärkt auf die Zielgruppe ausrichten und seine Kooperationen ausbauen. Wenngleich es zu früh ist, über den Erfolg des Qualifikationsplans zu mutmaßen, beweist dessen Zustandekommen – vor dem Hintergrund eines seit Jahren festgestellten Abstimmungsbedarfs in Wien –, dass die Aufgabe der Koordination und institutionellen Abstimmung der Organisationen explizit angenommen und zum Gegenstand der Bearbeitung gemacht worden ist. Statt als Aufgabe eines isolierten Instruments wie der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung wird formal Ge-

14 Der waff spielt bei der Erstellung der Territorialen Beschäftigungspakte in Wien eine zentrale Rolle. Ein weiteres Referenzprojekt stellt die Koordinationsstelle Jugend – Bildung – Beschäftigung (<http://www.koordinationsstelle.at/>) dar, die die Angebote für benachteiligte Jugendliche in Wien koordiniert.

ringqualifizierte erreichen zu lernen als interorganisationale, unterschiedliche institutionelle Logiken übergreifende Aufgabe neu definiert.

6 Ausblick

Formal Geringqualifizierte befinden sich häufig an einer in mehrfacher Hinsicht benachteiligten sozialen Position. Wenn sie es anstreben, ihre Position mithilfe von Weiterbildung nachhaltig zu verbessern, müssen sie sich auf mehrstufige Bildungs- und Entwicklungsprozesse einlassen. Ihre Bildungspläne umspannen typischerweise mehrere Jahre und verlaufen über mehrere Stufen. Punktueller Scheitern erfordert Umorientierung und neue Anläufe. Häufig müssen – damit überhaupt an umfassendere Weiterbildung zu denken ist – erst Arbeits- und Lebensbedingungen hergestellt werden, die ein nachhaltiges Bildungsengagement ermöglichen.

Für die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung ergibt sich daraus, dass sie nur einen klar begrenzten Beitrag dazu leisten kann, Bildungsprozesse für benachteiligte Gruppen zu ermöglichen. Ob formal Geringqualifizierte eine Möglichkeit haben, sich beruflich weiterzubilden, hängt vom Zusammenspiel vielfacher Unterstützungsinstrumente ab. Zugleich darf es nicht zu institutionellen Konflikten – z. B. individuelle Weiterbildungsförderung versus Ziele der Arbeitsmarktverwaltung – auf dem Rücken der Individuen kommen. Die Beiträge, die individuelle Weiterbildungsförderung zur Gesamtentwicklung leistet, können dabei schwer abgrenzbar sein: Oft ermöglicht sie „Zwischenschritte“, wie im Beispiel Svetlana, von denen noch nicht klar ist, ob und in welcher Form sie für die weitere Karriere tragend werden. Für die Frage der Wirksamkeit nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung ist es entscheidend, auf die zugrunde liegenden Bildungspläne – nicht auf die punktuelle Weiterbildung, für die eine Förderung mehr zufällig verwendet wird – zu achten: Gerade bei umfassenderen Bildungsplänen können Erträge erst viele Jahre nach dem Abschluss des geförderten Weiterbildungsfragments sichtbar werden. Umgekehrt kann jedoch – wie am Beispiel Silvia gezeigt – bereits von der Zusicherung der Förderung bzw. dem Beginn eines Weiterbildungsplans ein entscheidender Impuls auf die berufliche Entwicklung ausgehen.

Formal Geringqualifizierte sind häufig auf für sie vorgesehene, institutionalisierte Angebote – auf Weiterbildungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verbesserung der beruflichen Situation bzw. den Einstieg in ein Tätigkeitsfeld sichern – angewiesen. Sie können und wollen das Risiko – angesichts ihrer schwierigen Ausgangsposition –, sich „ins Blaue“ hinein weiterzubilden, häufig nicht eingehen. Für institutionalisierte Angebote ist es häufig sekundär, ob sie via angebots- oder nachfrageseitige öffentliche Förderung ermöglicht werden. Eine besondere Stärke haben nachfrageseitige Förderungen bei individuellen Karriere- und Bildungswegen, bei denen Weiterbildungsangebote und andere Schritte in einzigartiger Weise zugeschnitten werden, um ein individuelles Ziel zu erreichen. Sich individuelle Bildungsräume zu erfüllen wird gerade

formal Geringqualifizierten häufig nicht zugestanden – teils auch aufgrund institutioneller Zwänge, wenn z. B. Arbeitsmarktverwaltungen auf rasche Integration drängen müssen. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung kann hier eine Lücke schließen. Zugleich erfordert die Komplexität der Aufgabenstellung, mit einem erheblichen Startnachteil sich in durchaus umkämpfte Gebiete vorzuwagen – wie im Beispiel Saids –, häufig zusätzliche Unterstützung. Gerade für individuell erschlossene Bildungswege erweisen sich karrierebezogene, begleitende Beratungsangebote als besonders hilfreich.

Für Organisationen, die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung anbieten, gilt es Wege zu finden, wie sie formal Geringqualifizierte erreichen lernen können. Am Beispiel der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung durch den waff lässt sich nachvollziehen, wie die Unzufriedenheit damit, dass bildungsbenachteiligte Gruppen eine breit streuende Förderung unterdurchschnittlich häufig annehmen, Anstoß für die Entwicklung neuer Förderungsansätze gegeben hat – hier vor allem die Kombination von Karriereberatung und einer umfassenderen Kofinanzierung von Weiterbildungsplänen. Weiterführende Angebote – von der Kompetenzbilanzierung über Outreach Work bis zur strategischen Kooperation im Rahmen des Qualifikationsplans Wien – haben der Kofinanzierung einen neuen Rahmen gegeben und damit eine verstärkte Öffnung für benachteiligte Personengruppen ermöglicht. Der erstmaligen Übernahme eines angepriesenen Förderungsinstrumentes – dem Bildungskonto (1995) – sind über einen Zeitraum von mehr als 15 Jahren lokale organisationale Lernprozesse gefolgt. Vor diesem Hintergrund lässt sich prognostizieren, dass nachfrageorientierte Förderungsangebote, wenn sie längerfristig Bestand haben und am Ziel, benachteiligte Personengruppen zu erreichen, festhalten, sich transformieren werden, um entweder selbst zusätzliche Initiativen zu setzen oder Möglichkeiten der Kooperation zu eröffnen.

Um Geringqualifizierte erreichen zu lernen, erweist sich damit die Kooperation zwischen unterschiedlichen Organisationen und ihren Angeboten als unerlässlich: Keiner Organisation kann angeraten werden, die Vielzahl von Aufgabenstellungen für die sich in ihren Ansprüchen – insbesondere auch im Zeitverlauf – stark unterscheidenden Teilzielgruppen, die unter dem Label „formal gering qualifiziert“ firmieren, allein erbringen zu wollen. Kooperationen über institutionalisierte Verantwortungsbereiche hinweg – „Arbeitsmarkt“, „Schule“, „Jugendarbeit“, „Gesundheit“, „psychosoziale Dienste“, „Integration“ usw. – ergeben sich dabei nicht „von selbst“, sondern fordern die gezielte Bearbeitung von Konfliktfeldern, die sich aus den unterschiedlichen institutionellen Logiken ergeben.

Die Frage, ob nachfrageorientierte Instrumente der Weiterbildungsförderung geeignet sind, benachteiligten Gruppen Zugang zur Weiterbildung zu eröffnen, muss damit neu gestellt werden: Nicht das isolierte Instrument, sondern dessen – immer nur relativer – Beitrag zur Erweiterung von Gelegenheitsstrukturen der Zielgruppe muss in den Blick genommen werden. Weniger die Details der Instrumente, sondern deren positives Zusammenspiel mit bestehenden Angeboten oder dessen „Ins-Leere-Laufen“

aufgrund bestehender Angebotslücken oder Unvereinbarkeiten entscheiden, ob formal Geringqualifizierte erreicht werden können oder nicht.

Literatur

- Barz, H./Hippel, A. von/Reich, J./Tippelt, R. (2008):** Milieumarketing: Ergebnisse, Anfragen, Perspektiven. In: Tippelt, R./Reich, J./Hippel, A. von/Barz, H./Baum, D. (Hg.): DIE-Spezial. Bielefeld, S. 81–99.
- Bolder, A./Institut zur Erforschung Sozialer Chancen (1994):** Weiterbildungsabstinenz 1. Makrostrukturen und Bedingungen von Weiterbildungsteilnahme und -abstinenz in Deutschland. Köln.
- Bolder, A./Daheim, H. (1995):** Weiterbildungsabstinenz 2. Kontexte des Handelns – die Mesoebene als intermediärer Ort der Vermittlung zwischen weiterbildungsrelevanten gesellschaftlichen Institutionen und individuellem Lebenszusammenhang. Köln.
- Bolder, A./Daheim, H. (1998a):** Weiterbildungsabstinenz 3. Bilanzen von Bildungsaufwand und -ertrag im Lebenszusammenhang. Köln.
- Bolder, A./Hendrich, W./Reimer, A./Daheim, H. (1998b):** Weiterbildungsabstinenz 4. Bildungsaufwand, subjektive Relevanzen und Arbeitsmarktconformität. Köln.
- Brüning, G./Kuwan, H. (2002):** Benachteiligte und Bildungsferne – Empfehlungen für die Weiterbildung. Bielefeld.
- Chabbot, C. (2003):** Constructing education for development: international organizations and education for all. New York/London.
- Crossan, B./Field, J./Gallacher, J./Merrill, B. (2003):** Understanding participation in learning for non-traditional adult learners: learning careers and the construction of learning identities. *British Journal of sociology of education*, 24 (1), S. 55–67.
- Desjardins, R. (2011):** Participation in Adult Learning. In: Rubenson, K. (Hg.): *Adult learning and education*. London, S. 205–215.
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2010):** Wissensempowerment – Förderung der beruflichen Weiterbildungskompetenz und Weiterbildungsmotivation von bildungsfernen Personengruppen in Wien – Studie im Auftrage der MA 27 (EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung) der Stadt Wien. Langfassung und Projektdokumentation. Wien.
- Hefler, G./Nindl, S. (2006):** Evaluierung von PISA PLUS – Spezielles Weiterbildungskonto – Unveröffentlichter Projektbericht. Wien.
- Hefler, G./Nindl, S. (2008):** Evaluierung der Leistungen zur „Förderung der beruflichen Entwicklungschancen“ 2007/2008 – Unveröffentlichter Projektbericht. Wien.
- Hefler, G. (2013):** Taking Steps – Formal adult education in private and organisational life. Wien.
- Hodson, R. (2001):** Dignity at work. Cambridge.
- Jakobi, A. P. (2009):** International organizations and lifelong learning: from global agendas to policy diffusion. Basingstoke [u. a.].

- MacKeracher, D./Suart, T./Potter, J. (2006):** Barriers to Participation in Adult Learning – State of the field report. New Brunswick.
- McGivney, V. (1990):** Educations for other people: access to education for non-participant adults: a research report. Leicester.
- McGivney, V. (2001a):** Fixing or changing the pattern?: Reflections on widening adult participation in learning. Leicester.
- McGivney, V. (2001b):** Outreach. NIACE Briefing Sheet 17 (S. 4). Leicester.
- McGivney, V. (2006):** Attracting new groups into learning: Lessons from research in England. In: Chapman, J./Cartwright, P./McGilp, E. J. (Hg.): Lifelong Learning, participation and equity, Vol. 5. Dordrecht, S. 79–91.
- Land Salzburg (Hg.) (1998):** Salzburger Bildungsscheck [Dokumentation der parlamentarischen Enquete zur Einführung des Salzburger Bildungsschecks am 6. Februar 1998]. Materialien zur Weiterbildung in Salzburg, Heft 16. Salzburg.
- Leitner, A./Lassnigg, L. (1998):** Evaluation des Bildungskontos – Studie im Auftrag des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds Wien. Wien.
- Levinson, D./Darrow, C. N./Klein, E. B./Levinson, M. H./McKee, B. (1978):** The Seasons of a Man's Life. New York.
- Levinson, D. J. (1980):** Toward a Conception of the Adult Life course. In: Smelser, N. J./Erikson, E. H. (Hg.): Themes of work and love in adulthood. Cambridge/Mass., S. 265–290.
- Levinson, D. J./Levinson, J. (1996):** The seasons of a woman's life – A fascinating exploration of the events, thoughts, and life experiences that all women share. New York.
- ÖBIF – Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung (2010):** Bildungsberatung 2009. Wien. Online unter: <http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14342> [Zugriff: 16.6.2013].
- Schein, E. H. (1978):** Career Dynamics: Matching Individual and Organizational Needs. Reading, Massachusetts.
- Solga, H. (2005):** Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft – Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Opladen.
- Solga, H. (2008):** Lack of training – Employment opportunities for low-skilled persons from a sociological and microeconomic perspective. In: Mayer, K. U./Solga, H. (Hg.): Skill Formation – Interdisciplinary and cross-national perspectives. Cambridge, S. 173–204.
- Sugarman, L. (2001):** Life-span development: frameworks, accounts, and strategy. 2nd ed. London.
- UNESCO (1972):** Learning to be. The world of education today and tomorrow. Paris/London.
- waff (Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds) (2006):** Beratungskonzept Förderung beruflicher Entwicklungschancen. Wien.
- waff (Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds) (2012):** Qualifikationsplan Wien 2020 – Eine gemeinsame Strategie zur Verringerung des Anteils formal gering qualifizierter Personen in Wien. Wien.
- Wagner, E./Lassnigg, L./Steiner, M./Steiner, P. M. (2005):** Arbeitsstiftungen als Instrument im Strukturwandel. Wien.

Gutscheinförderung und betriebliche Weiterbildungslogiken

Drei betriebliche Realtypen der Weiterbildungsentscheidung und Gutscheinnutzung

MONIKA STANIK/BERND KÄPPLINGER

1 Einleitung

Es besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die Stärkung der beruflichen Weiterbildungsbeteiligung eine geteilte Verantwortung von Staat, Betrieben und Beschäftigten erfordert. Es gibt eine staatliche Mitverantwortung, die Rahmenbedingungen schafft, Infrastrukturen fördert sowie verschiedene Anreize setzt, damit Betriebe und Beschäftigte weiterbildungsaktiv werden. Stellenweise wird diese Aufgabe mit der Kompensation von Marktversagung oder mit dem Ausgleich sozialer Benachteiligungen begründet (vgl. Görlitz 2009; Gillen u. a. 2010). Berufliche und betriebliche Weiterbildung ist trotzdem auch ein in Diskussion befindliches Handlungsfeld (vgl. Allespach 2005; Markowitsch/Käpplinger/Hefler 2013), da sich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen im Kontext von Weiterbildung durchaus unterscheiden (vgl. Becker 1964; Käpplinger 2011).

Vor diesem Hintergrund ist von besonderer Relevanz, wie sich die Finanzierungslasten verteilen. Bezogen auf deren Verteilung ergeben Schätzungen, dass Betriebe ca. 30 %, die Individuen ca. 38 %, der Staat ca. 21 % und die Bundesagentur für Arbeit ca. 11 % der Ausgaben für berufliche Weiterbildung aufbringen (vgl. Beicht u. a. 2005, S. 264). Der Staat versucht, mithilfe von Förderprogrammen die Weiterbildungsbeteiligung sowohl von Betrieben als auch von Individuen zu stimulieren. Mit den Effekten staatlicher Finanzierungsanreize auf das betriebliche Handeln werden wir uns im Folgenden am Beispiel des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen (NRW) befassen, der ein Instrument der Kofinanzierung darstellt, d. h., je Bildungsscheck fließen zu 50 % öffentliche Mittel, die durch betriebliche oder individuelle Finanzen ergänzt werden.

Die Inanspruchnahme des Bildungsschecks NRW wurde und wird in Evaluationen und Monitorings untersucht. Hierbei stellt neben dem Kriterium der Beteiligung verschiedener soziodemografischer Gruppen der Mitnahmeeffekt ein zentrales Kriterium dar, d. h., inwiefern führen die öffentlichen Mittel zu zusätzlichen Weiterbildungen bei Betrieben und Beschäftigten oder substituieren die öffentlichen Mittel nur private Mittel (Mitnahme). Wenngleich dieses Kriterium der Mitnahme wichtig ist, so gehen wir davon aus, dass die öffentliche Intervention durch finanzielle Förderung auch andere Effekte zeigt. Diese eintretenden oder ausbleibenden Effekte lassen sich u. E. an betrieblichen Handlungslogiken sowie an den Weiterbildungsentscheidungen ablesen. Hierzu fehlen bislang Ergebnisse hinsichtlich der Auswahl der Beschäftigten, des Einflusses des Instruments auf betriebliche Weiterbildungsentscheidungen oder die Weiterbildungsplanungen. Als theoretische Ausgangspunkte fungieren der Ansatz betrieblicher Handlungslogik (Harney 1998) und ein modifiziertes Entscheidungsmodell (vgl. Pawlowsky/Bäumer 1997, S. 66 ff.). Sollte der Bildungsscheck grundsätzlichere Modifikationen von Entscheiden und Handeln bewirken, wäre dies ein Indiz für eine nachhaltige Stimulation betrieblicher Weiterbildungsaktivitäten.

2 Betriebliche Weiterbildungsteilnahme

Die Weiterbildungsteilnahme lässt sich anhand verschiedener Indikatoren erfassen. Zunächst kann zwischen individueller Teilnahme einerseits und betrieblicher Teilnahme andererseits unterschieden werden. Erstere wird zumeist über Individualsurveys wie dem Adult Education Survey (AES) erfasst, wobei im AES zwischen individuell-berufsbezogener und betrieblicher Weiterbildung unterschieden wird. Letztere wird über Betriebs-/Unternehmensbefragungen wie dem Continuing Vocational Training Survey (CVTS), dem IAB-Betriebspanel oder der IW-Unternehmensbefragung erhoben. Gemäß dem AES partizipierten 2010 26 % der Bevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren an betrieblicher Weiterbildung und 12 % an individuell-berufsbezogener Weiterbildung (von Rosenblatt/Bilger 2011, S. 62). Betriebe sind die häufigsten Kontexte, in denen Weiterbildung initiiert und/oder finanziert wird. Gemäß dem CVTS4 finanzierten 2010 73 % der deutschen Unternehmen mindestens einem Beschäftigten eine Weiterbildung, und 39 % aller Beschäftigten nahmen an mindestens einer kursförmigen Weiterbildung teil (Eurostat 2013). Es existiert eine Fülle an Untersuchungen zu den Determinanten und Barrieren betrieblicher Teilnahme (vgl. Übersicht in Käßplinger 2007). Betriebsgröße und Branche zählen zu den am häufigsten genannten Determinanten. Es kann zwischen weiterbildenden und nicht weiterbildenden Unternehmen unterschieden werden. Zu der Frage, warum Unternehmen gar nicht weiterbilden, liefert das CVTS einige Informationen.

Es zeigt sich, dass die **nicht weiterbildenden Unternehmen** primär keinen Bedarf sehen und Finanzierungsprobleme somit auch sekundär sind:

Tab. 1 Gründe für das fehlende Weiterbildungsangebot in **nicht weiterbildenden Unternehmen** in Deutschland in den Jahren 2005 und 2010

	CVTS3 (2005)	CVTS4 (2010)
Kein Weiterbildungsbedarf		
Fähigkeiten der Beschäftigten entsprechen dem Bedarf	77 %	80 %
Benötigte Qualifikationen durch Neueinstellungen gewonnen	20 %	37 %
Schwerpunkt liegt auf betrieblicher Erstausbildung	18 %	29 %
Weiterbildungsbarrieren		
Hohe Kosten für Lehrveranstaltungen	40 %	28 %
Mangelndes Angebot an Lehrveranstaltungen	14 %	13 %
Schwierigkeiten, den Bedarf an Weiterbildung einzuschätzen	9 %	12 %
Hohe Arbeitsbelastung und begrenzter Zeitrahmen	49 %	11 %
Andere		
Bedeutende Anstrengungen für Weiterbildung in einem Vorjahr	6 %	4 %
Sonstige Gründe	38 %	12 %

Quelle: Eurostat – New Chronos

Der Anteil der direkten Kosten für Lehrveranstaltungen als eine Weiterbildungsbarriere rangiert 2010 erst an vierter Stelle, nachdem dieser 2005 noch an dritter Stelle lag.¹ Mit Blick auf Förderprogramme zeigen diese Daten, dass die direkten Kosten ein zu berücksichtigender Faktor sind, aber nicht zu den dominanten Gründen zählen, warum Unternehmen weiterbilden oder nicht. Die Relevanz dieses Faktors hat sich zwischen 2005 und 2010 sogar noch weiter reduziert (vgl. Behringer/Käpplinger 2008). Bei den weiterbildungsaktiven Unternehmen sind die direkten Kosten (33 %) nach den Arbeits- und zeitlichen Belastungen (47 %) der zweitwichtigste Grund warum diese Unternehmen keine Weiterbildungen mehr anbieten. Zwar ist der Prozentsatz nur fünf Prozentpunkte höher als bei den nicht-weiterbildungsaktiven Betrieben, aber es zeigt sich, dass die Ausprägung und die Rangfolge der Gründe, warum nicht-weiterbildungsaktive Unternehmen nicht und weiterbildungsaktive Unternehmen nicht mehr weiterbilden, unterschiedlich ausgeprägt sind:

¹ Die Verschiebungen zwischen 2005 und 2010 sind bemerkenswert (z. B. bei der Arbeitsbelastung/Zeitrahmen) und müssten Thema für eine vertiefte inhaltliche und datenqualitätsprüfende Analyse sein. Eventuell spielt das (Post-)Krisenjahr 2010 hier eine Rolle, in welchem Rückgänge bei der Auftragslage bei stabilem Personalbestand zu zeitlichen Entlastungen geführt haben könnten.

Tab. 2 Einflüsse auf den Umfang des Weiterbildungsangebots in weiterbildenden Unternehmen in Deutschland in den Jahren 2005 und 2010

	CVTS3 (2005)	CVTS4 (2010)
Kein zusätzlicher Weiterbildungsbedarf		
Der gegenwärtige Umfang der WB-Maßnahmen entspricht dem Bedarf	40 %	11 %
Schwerpunkt liegt auf betrieblicher Erstausbildung	15 %	20 %
Weiterbildungsbarrieren		
Hohe Kosten für Lehrveranstaltungen	44 %	33 %
Mangelndes Angebot an Lehrveranstaltungen	18 %	12 %
Schwierigkeiten, den Bedarf an Weiterbildung einzuschätzen	9 %	2 %
Hohe Arbeitsbelastung und begrenzter Zeitrahmen	54 %	47 %
Andere		
Bedeutende Anstrengungen für Weiterbildung in einem Vorjahr	9 %	17 %
Sonstige Gründe	36 %	10 %

Quelle: Eurostat – New Chronos

Es deutet sich an, dass Kofinanzierung für weiterbildungsaktive Unternehmen wichtiger als für nicht weiterbildungsaktive Unternehmen ist. Es ist also wichtig, zwischen diesen zu differenzieren, wenn die Effekte einer Kofinanzierung empirisch untersucht werden sollen.

3 Weiterbildungsgutscheine und der Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen (NRW)

Weiterbildungsgutscheine richten sich nach unseren Recherchen (vgl. Beitrag Haberzeth/Kulmus in diesem Band) zumeist direkt an Beschäftigte und seltener an Betriebe. Bei dem Förderinstrument Bildungsscheck NRW gibt es die Besonderheit eines doppelten Zugangs, auf der einen Seite für Beschäftigte, auf der anderen für Betriebe. Im Folgenden konzentriert sich der Beitrag auf den Bildungsscheck NRW. Diese Auswahl hat erstens den Vorteil, diese beiden Zugänge miteinander zu vergleichen. Zweitens liegen umfangreiche quantitative Untersuchungen vor (Muth 2011; Görlitz 2009; SALSS 2008), die wir mit unserem qualitativen Zugang komplementär verknüpfen werden.

Mit dem Bildungsscheck NRW wurde ein Anreizsystem für Beschäftigte und Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten geschaffen. Gefördert werden ausschließlich berufliche Weiterbildungen, die der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern im Betrieb und auf dem Arbeitsmarkt dienen. Es werden keine arbeitsplatzbezogenen Anpassungsqualifizierungen und Kurse gefördert, die ausschließlich der Erlangung rechtlich vorgegebener Befähigungs- und Sachkundenachweise dienen. Um die Zielgruppen zu erreichen und deren finanziellen Eigenanteil zu stimulieren, wurden formale Vorgaben zur Programmumsetzung (Fördersumme,

Bildungsschecks/Jahr etc.) gemacht, die mehrfach modifiziert wurden. Weiterbildungen werden über den Bildungsscheck mit bis zu 500 Euro kofinanziert, sodass die Weiterbildungskosten zur Hälfte vom Betrieb oder von den Beschäftigten selbst getragen werden müssen. Der Landesanteil wird über ESF-Mittel finanziert. Ab Mai 2011 wurden bestimmte Zielgruppen bei den Beschäftigten stärker in den Fokus genommen, die sogenannten „besonderen Beschäftigtengruppen“. Bei diesen Beschäftigten handelt es sich um An- und Ungelernte (entsprechend §77 Abs. 2 SGB III), Beschäftigte älter als 50 Jahre, befristete Beschäftigte sowie Zeitarbeitnehmer. Anlass für diese Modifikation war das Ergebnis des Programm-Monitorings im Jahr 2008, dass Beschäftigte ohne Berufsausbildung kaum erreicht werden (Muth 2008, S. 29), sowie die politische Entscheidung, auf Beschäftigtengruppen zu fokussieren, die generell unterproportional an Weiterbildung teilnehmen.

Unterstützend wirken sollen ein einfaches Antragsverfahren und ein leichter Zugang zur Förderung im Rahmen einer kostenlosen Beratung, die eine klassische Antragstellung und Einlösung über eine Zwischeninstanz ersetzt. Die Aufgabe der Berater besteht darin, die Zugangsvoraussetzungen zu prüfen, das Weiterbildungsangebot transparenter zu machen und die Wahl einer passenden Weiterbildung zu unterstützen. Es besteht auch die Möglichkeit, eine Berufswegeberatung durchzuführen oder die Qualifizierungserfordernisse in Betrieben zu ermitteln. Beschäftigte der besonderen Beschäftigtengruppen können ungeachtet der Karenzzeit jährlich einen Bildungsscheck im individuellen sowie im betrieblichen Zugang erhalten. Überdies gilt, dass im betrieblichen Zugang vorab ein Bildungsscheck an eine Person aus der besonderen Beschäftigtengruppe ausgegeben werden muss, bevor eine weitere Person ohne diese Merkmalsausprägungen einen Bildungsscheck erhalten kann. Bei Inanspruchnahme nur eines Bildungsschecks ist dieser für einen Beschäftigten dieser Gruppe einzusetzen.

3.1 Quantitative Ergebnisse der Nutzung des Bildungsschecks NRW

Im Folgenden wird der quantitative Forschungsstand aufgearbeitet, der auf im Rahmen des Bildungsschecks NRW erfolgten Monitorings, Zwischen- und Abschlussevaluationen basiert.

3.1.1 Vergleich der Nutzung mit der Betriebs-/Beschäftigtenstruktur

Bis Anfang 2009 wurden mehr als 330.000 Bildungsschecks ausgegeben und rund 200.000 Beratungen durchgeführt (vgl. info Bildungsscheck 1/2009). Bezogen auf die rund 3,9 Mio. Beschäftigten in KMU in NRW (Stand: 30. Juni 2009) beträgt der Anteil der ausgegebenen Bildungsschecks etwa 8,5 % (Muth 2011, S. 10 f.).² Am häufigsten waren es Unternehmen aus den Wirtschaftsbereichen:

- Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (21,7 %)
- verarbeitendes Gewerbe (21,4 %)

² Bei dieser Betrachtung wurde die Mehrfachnutzung nicht berücksichtigt.

- öffentliche und sonstige Dienstleistungen (19,3 %)
- Immobilien, Vermietung, sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (16,0 %)

Ein Vergleich mit den Wirtschaftsbereichen von KMU in NRW zeigt, dass das verarbeitende Gewerbe (+ 10,8 %) und das Gesundheits- und Sozialwesen (+ 13,4 %) den Bildungsscheck überproportional nutzen, während er in den Bereichen Handel/Instandhaltung/Kfz (-14,5 %) und Gastgewerbe (-5,2 %) unterproportional genutzt wird (vgl. Muth 2011, S. 26).³ Bezogen auf die Betriebsgröße werden insbesondere Kleinstbetriebe (bis 9 Beschäftigte) mit 37,4 % und Kleinbetriebe (10 bis 49 Beschäftigte) mit 40,7 % erreicht. Setzt man diese Ergebnisse in Bezug zu den Betriebsstrukturen in NRW, dann zeigt sich, dass größere Betriebe häufiger den Bildungsscheck nutzen, als es ihrem Anteil an den kleinen und mittleren Betrieben in NRW insgesamt entspricht (vgl. Tabelle 3).

Tab. 3 Vergleich der Schecknutzung mit der NRW-Betriebsstruktur nach Betriebsgröße

Unternehmensgröße	Anteil NRW (2009) in %	Anteil im Bildungs-scheckverfahren in % (2009)	Differenz NRW/ Bildungsscheck-verfahren in Prozentpunkten
1 – 9 Beschäftigte	80,6	37,4	- 43,2
10 – 49 Beschäftigte	15,5	40,7	+ 25,2
50 – 99 Beschäftigte	2,4	12,0	+ 9,6
100 – 249 Beschäftigte	1,5	9,9	+ 8,4

Quelle: Muth 2011, S. 27; eigene Berechnung

Wenn in einem Unternehmen betriebliche Weiterbildungsvereinbarungen existieren, ist es wahrscheinlicher, dass dieses auch den Bildungsscheck nutzt. So hat jeder zweite Betrieb, der über interne Regelungen zur betrieblichen Weiterbildung verfügt, in der Vergangenheit den Bildungsscheck genutzt, wohingegen tarifvertragliche Regelungen keine statistische Beziehung zur Nutzung des Bildungsschecks aufweisen (vgl. GIB-Trendreport 2010, S. 30).

Bildet ein Betrieb aus, ist die Inanspruchnahme ebenfalls wahrscheinlicher. So haben 50,7 % der Ausbildungsbetriebe und nur 35 % der Betriebe, die keine Ausbildung anbieten, das Instrument genutzt (vgl. GIB-Trendreport 2010, S. 31).

Ausschlaggebend für die Nutzung des Bildungsschecks waren bei 71,2 % der Unternehmen aktuelle Veränderungen. Diese Veränderungen beziehen sich insbesondere auf folgende Bereiche: Maßnahmen der Personalentwicklung oder Weiterbildung (45,8 %), neue Produkte und Dienstleistungen (45,5 %) und neue Technologien (42,4 %) (vgl. Muth 2008, S. 23). Weitere Faktoren, die eine Inanspruchnahme stimulierten, sind eine von den Betrieben wahrgenommene mangelnde Flexibilität der Mit-

3 Umso höher der Prozentwert, desto stärker weicht der entsprechende Wirtschaftsabschnitt beim Bildungsscheckverfahren von der allgemeinen Wirtschaftsstruktur ab und umgekehrt (vgl. Muth 2011, S. 25).

arbeiter (42,5 %), gefolgt von einer ineffizienten Nutzung von Arbeitsmitteln (36,5 %) (vgl. Muth 2008, S. 24).

Das durchschnittliche Alter der Teilnehmer am Bildungsscheckverfahren beim betrieblichen Zugang beträgt 39 Jahre. Im Vergleich mit der Beschäftigtenstruktur NRW zeigt sich, dass Jüngere und Ältere unterproportional erreicht werden:

Tab. 4 Vergleich der Schecknutzung mit der NRW-Betriebsstruktur nach Altersgruppen

Altersklassen	Relativer Anteil Beschäftigter von Unternehmen bis 249 Mitarbeiter in NRW	Relativer Anteil Teilnehmer am Bildungsscheck (betrieblicher Zugang)
24 Jahre und jünger	11,9 %	8,9 %
25 bis 49 Jahre	63,2 %	76,6 %
50 Jahre und älter	25,0 %	14,6 %

Quelle: Muth 2011, S. 19; eigene Berechnung

Dies ist jedoch kein Spezifikum des Bildungsschecks, da nach Daten des Berichtssystems Weiterbildung diese Gruppen generell weniger an beruflicher Weiterbildung partizipieren (vgl. Muth 2011, S. 19 f.).

Nach Aussage der Unternehmen stehen in den Scheckberatungen Fragen zum Antragsverfahren im Mittelpunkt. Qualifizierungsziele für Beschäftigte, Qualifizierungsbedarfe oder die Vorauswahl möglicher Teilnehmer sind seltener Beratungsthema (vgl. SALSS 2008, S. 80). 94,1 % der Unternehmen gaben an, dass diese vor dem Aufsuchen der Beratungsstelle bereits wussten, welche Weiterbildungsmaßnahme sie fördern wollten, und 84,1 % der Unternehmen entschieden vor dem Beratungsgespräch, bei welchem Weiterbildungsanbieter sie diese absolvieren wollten (vgl. Muth 2008, S. 40).⁴

3.1.2 Vergleich des betrieblichen und individuellen Zugangs

Der Bildungsscheck NRW und seine Effekte wurden in Evaluationen (SALSS 2008), im Monitoring (Muth 2008, 2011), in Betriebsbefragungen (GIB-Trendreport 2010) und in Wirkungsanalysen (Görlitz 2009) bislang hauptsächlich hinsichtlich der Erreichung der Primärziele (Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung bei „besonderen Beschäftigtengruppen“ und bei KMU) analysiert. Der doppelte Zugang kann u. E. als ein „Realexperiment“ erachtet werden. Die parallele Vergabe des relativ gleichen Förderinstrumentes im gleichen wirtschaftlichen Kontext (d. h., realexperimentell sind eine Reihe der Rahmenbedingungen identisch) könnte eigentlich auch dazu führen, dass die Nutzungsstruktur identisch ist.

⁴ Zur näheren Bestimmung der Bedeutung von Beratung siehe Beitrag Käpplinger/Klein in diesem Band.

Da diese sich aber als deutlich different darstellt, zeigt dies entsprechend theoretischen Annahmen, dass Betriebe und Beschäftigte Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich der Teilnahmeentscheidung zeigen:

Tab. 5 Nutzung des Bildungsschecks NRW im betrieblichen und individuellen Zugang

	Betrieblicher Zugang	Individueller Zugang
Verteilung der ausgegebenen Schecks	58,1 % der insgesamt rund 387.000 Schecks bis Mitte 2010	41,9 % der insgesamt rund 387.000 Schecks bis Mitte 2010
Durchschnittliche Scheckhöhe	323 €	297 €
Bruttomitnahmeeffekt	50–62 %	61 %
Nettomitnahmeeffekt	25 %	6 %
Weiterbildungsteilnahmen (Geschlecht)	Frauen: 49,4 % Männer: 50,6 %	Frauen: 70,2 % Männer: 29,8 %
Weiterbildungsteilnahmen (befristeter Arbeitsvertrag)	befristet: 5,9 % unbefristet: 94,1 %	befristet: 11,7 % unbefristet: 88,3 %
Weiterbildungsteilnahmen (Altersgruppen)	unter 24 Jahre: 8,8 % 25–49 Jahre: 76,6 % 50 Jahre und älter: 14,6 %	unter 24 Jahre: 6,6 % 25–49 Jahre: 82,3 % 50 Jahre und älter: 11,1 %
Weiterbildungsteilnahmen (Nationalität)	deutsch: 96,4 % andere: 3,6 %	deutsch: 94,8 % andere: 5,2 %
Weiterbildungsteilnahmen (Schulabschluss)	höchstens Hauptschul- abschluss: 12 % mittlerer Abschluss: 34 % (Fach-)Hochschulreife: 54 %	höchstens Hauptschul- abschluss: 9 % mittlerer Abschluss: 27 % (Fach-)Hochschulreife: 64 %
Weiterbildungsteilnahmen (Berufsausbildung)	keine Berufsausbildung: 1 % Lehre/Berufsfachschule: 59 % Meister/Fachschule: 13 % (Fach-)Hochschulabschluss: 26 %	keine Berufsausbildung: 3 % Lehre/Berufsfachschule: 49 % Meister/Fachschule: 15 % (Fach-)Hochschulabschluss: 33 %
Weiterbildungsteilnahme der Personen in den letzten fünf Jahren	63,4 %	51,1 %
Themen der Weiterbildung	berufsübergreifende Themen: 20,2 % soziale/pflegerische Berufe: 16,9 % EDV und IKT: 15,6 % kaufmännische Berufe: 15,6 % gewerbliche Berufe: 12,9 % Sprachen: 12,2 % Sonstige: 6,6 %	soziale/pflegerische Berufe: 40,6 % berufsübergreifende Themen: 12,5 % kaufmännische Berufe: 12,1 % Sprachen: 9,8 % EDV und IKT: 7,0 % gewerbliche Berufe: 6,9 % Sonstige: 11,1 %

Quelle: SALSS 2008, S. 85ff. und Muth 2011, S. 10, 16, 18, 20, 21

Es werden mehr Schecks durch Betriebe als durch Beschäftigte genutzt. Scheckhöhe sowie die Nutzung nach Altersgruppe und Nationalität unterscheiden sich zwischen Betrieben und Beschäftigten kaum. Bezüglich des Mitnahmeeffekts kommen sowohl eine G.I.B.-Befragung als auch die SALSS-Studie übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass bei etwa der Hälfte der Unternehmen die durch den Bildungsscheck geförderten Weiterbildungsaktivitäten auch ohne die Förderung realisiert worden wären (vgl.

SALSS 2008, S. 85; Muth 2008, S. 44). Befragte Beschäftigte die über den betrieblichen Zugang, den BS genutzt haben schätzen den Bruttomitnahmeeffekt für die Betriebe auf 62 %. Unter der Berücksichtigung des Anschubeffektes ist dieses Ergebnis zum Bruttomitnahmeeffekt durch den Nettomitnahmeeffekt zu relativieren: „Denn ca. die Hälfte der Unternehmen, die die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auch aus eigenen Mitteln getragen hätten, sagen zugleich, dass sie durch die finanzielle Förderung und die damit verbundene Beratung zu weiter gehenden Aktivitäten im Bereich der Weiterbildung veranlasst wurden“ (SALSS 2008, S. 85). Durch die Förderung im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens werden also zusätzliche Weiterbildungsaktivitäten stimuliert. Bezüglich der Reichweite der Stimulierung, der Nachhaltigkeit der Veränderungen gibt es keine Aussagen. Der Nettomitnahmeeffekt beträgt bei den Unternehmen 13,1 % (Muth 2008, S. 46). 89,6 % der befragten Unternehmen berichten von positivem Nutzen, welchen sie aus den geförderten Weiterbildungsmaßnahmen ziehen (Muth 2008, S. 47).

Leichte Unterschiede zeigen sich bei den Qualifikationsniveaus/Schulabschlüssen, wo sich die Betriebe stärker auf mittlere Niveaus ausrichten, während Höherqualifizierte stärker im individuellen Zugang vertreten sind. Geringqualifizierte sind in beiden Zugängen unterrepräsentiert. Betriebe beteiligen stärker bereits weiterbildungsaktive und unbefristet beschäftigte Personen. Schließlich divergiert die thematische Nutzung: Beim individuellen Zugang dominieren soziale und pflegerische Berufe mit über 40 %, während beim betrieblichen Zugang die Nutzung thematisch stärker gleichgewichtig streut und die berufsübergreifenden Themen am häufigsten von Betrieben genutzt werden. Ein deutlicher Unterschied ist auch, dass Frauen und Männer sich je nach Zugang deutlich different beteiligen bzw. beteiligt werden. Erklärt wird dies mit einem Zusammentreffen eines geschlechtsspezifischen Brancheneffekts in den Sozial- und Gesundheitsberufen (vgl. Muth 2011, S. 18 f.). Hier lässt sich jedoch nachfragen, warum Betriebe in Sozial- und Gesundheitsbranchen nicht auch den betrieblichen Zugang stärker nutzen bzw. warum diese Branchen sich so different zu allen anderen Branchen darstellen. (s. Beitrag Haberzeth/Käpplinger/Kulmus in diesem Band). Des Weiteren wäre zu analysieren, inwiefern Geschlecht und Teilzeitbeschäftigung sich wechselseitig beeinflussen.

3.1.3 Zwischenfazit und Entwicklung der Forschungsfragen für die qualitative Studie

Zusammenfassend können auf Basis der quantitativen Ergebnisse folgende Effekte des Bildungsschecks festgehalten werden:

- Es werden überproportional Betriebe aus dem verarbeitenden Gewerbe und der Sozial- und Gesundheitsbranchen erreicht.
- Die bildungspolitisch angestrebten Zielgruppen werden unterproportional erreicht.
- Eine vertiefte Beratung wird von der betrieblichen Seite selten wahrgenommen.
- Weitere betriebliche Weiterbildungen werden angeregt.
- Weiterbildungen haben aus Sicht der Betriebe einen betrieblichen Nutzen.

Aufgrund des für Programmevaluationen und -monitorings üblichen quantifizierenden Zugangs zeigt sich, dass differenzierte Aussagen zur Bedeutung des Förderinstruments bei Weiterbildungsentscheidungen bislang fehlen. Auch existieren kaum betriebsbezogene Erkenntnisse zu der Auswahl der Beschäftigtengruppen, den Inhalten und Anbietern der Weiterbildung sowie differenziertere Aussagen zum Mitnahmeeffekt. Außerdem erscheinen uns Fragen zur realen Rolle der Beratung offen bzw. warum diese zu einem administrativen Vorgang „verkümmert“ sei (vgl. Muth 2008, S. 40; siehe Käßlinger/Klein 2013).

Insgesamt zeigt das „Realexperiment Bildungsscheck NRW“, dass Betriebe und Beschäftigte die Bildungsschecks deutlich vielfach unterschiedlich nutzen. Weiterbildungsbedarf ist nichts komplett Objektives, sondern wahrnehmungs- und entscheidungsabhängig. Im Folgenden werden wir uns auf eine Exploration der betrieblichen Handlungslogik fokussieren.

4 Theoretischer Hintergrund: Betriebliche Handlungslogik in der Weiterbildung in einem Konfigurationsmodell von Interessen und Akteuren

In Betrieben ist – im Gegensatz zu klassischen Bildungsinstitutionen – das Anbieten von Weiterbildung nicht der primäre Organisationszweck. Betriebliche Weiterbildung kann als „ökonomisch begründete pädagogische Institution“ (Geißler 1990) oder als „beigeordnete Bildung“ (Gieseke/Heuer 2011) verstanden werden. Wenn betriebliche Weiterbildung realisiert wird, muss sich aus betrieblicher Perspektive diese Investition ökonomisch rentieren (vgl. Behringer/Kampmann/Käßlinger 2009, S. 41). Betriebliche Weiterbildung ist tendenziell begründungspflichtig und keine Selbstverständlichkeit (gesetzliche Weiterbildungspflichten z. B. im Sicherheits- oder Gesundheitsbereich ausgenommen). Der Einsatz materieller und immaterieller Ressourcen für Weiterbildung steht in Konkurrenz zu anderen Investitionen. Betriebe haben auch andere Möglichkeiten, auf Qualifizierungsanforderungen zu reagieren. So können Betriebe sich qualifiziertes Personal ausbilden oder extern auf dem Arbeitsmarkt rekrutieren (vgl. Abbildung 1).

Die sehr hohe Nennung von „Qualifikationen entsprechen Bedarf“ (vgl. Tabelle 1) wirft die Frage auf, ob die Unternehmen diesen Bedarf richtig einschätzen. Allerdings: „Wenn die Einschätzung der Unternehmen im Wesentlichen die Sachlage trifft, fehlt bildungspolitischen Maßnahmen für diese Teilgruppe die Begründung“ (Behringer/Käßlinger 2008, S. 66).

Es bestehen aber auch unterschiedliche Interessenorientierungen – die betriebliche einerseits und die individuelle andererseits. So können z. B. Mitarbeiter aus fachlichen Gründen Weiterbildungen besuchen wollen, die in der „Handlungslogik betrieblicher Weiterbildung“ (vgl. Harney 1998) als nicht notwendig oder rentabel angesehen wer-

den. Weiterbildungen als betriebliche Flexibilisierungs- oder Outsourcing-Maßnahmen können auf den Widerstand der Beschäftigten treffen. In diesem Sinne sind Weiterbildungsentscheidungen immer auch betriebliche Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren im Betrieb (vgl. Heuer 2010; Käßplinger 2010; Weiß 2005). Es gilt demnach: „Führen wir uns vor Augen, daß Weiterbildungssysteme nicht durch eine einmalige Entscheidung bzw. Handlung geschaffen werden, sondern das Resultat einer größeren Anzahl von Entscheidungen und Handlungen sind, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten und von unterschiedlichen Personen vollzogen werden“ (Bäumer/Pawlowsky 1997, S. 15). Mit der Durchführung betrieblicher Weiterbildungen sind organisatorische Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen verbunden (vgl. auch Bäumer/Pawlowsky 1996, S. 69 ff.):

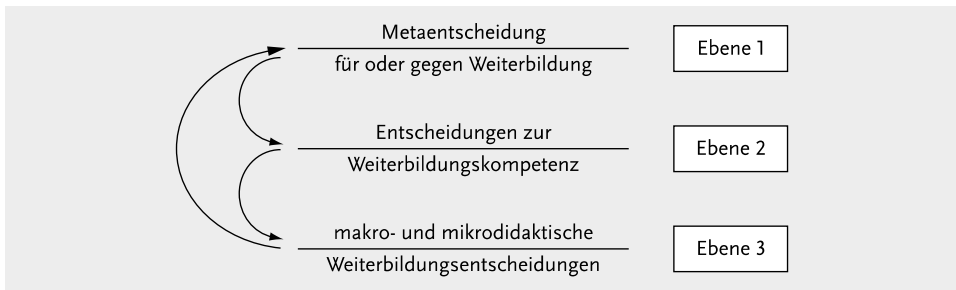


Abb. 1 Entscheidungsebenen in der Handlungslogik betrieblicher Weiterbildung

Quelle: Eigene Darstellung

Zunächst müssen sich die Unternehmen für Weiterbildungen entscheiden (Ebene 1) und diese nach Ertrags- und Nutzens Gesichtspunkten bewerten. Neben dieser grundsätzlichen Entscheidung muss in den Unternehmen festgelegt sein, wer organisatorisch intern für die Weiterbildungsplanung zuständig ist (Ebene 2). Hierfür kommen in Betrieben diverse Personengruppen infrage (der Geschäftsführer, der Vorgesetzte, der Personalchef, die [Weiter-]Bildungsabteilung etc.). Während Großbetriebe in der Regel klare Zuständigkeiten vereinbart haben, sind in Klein- und Kleinstbetrieben Regelungen der Arbeitsabläufe und Entscheidungswege unsystematischer, und in Bezug auf Weiterbildung ist diese Entscheidungskompetenz oft gar nicht geregelt. Sollen betriebliche Weiterbildungen durchgeführt werden, müssen Weiterbildungsentscheidungen getroffen werden (Ebene 3), die nicht nur ökonomisch begründet sind, sondern maßgeblich auf den Interessen der Akteure, deren Durchsetzungsfähigkeit und den daraus entstehenden Konfigurationen von verschiedenen Interessen und Akteuren im Betrieb basieren (vgl. Käßplinger 2013).

Nachfolgend werden die Ergebnisse unserer qualitativen Interviewstudie dargelegt, in der schecknutzende Betriebe in NRW befragt wurden. Effekte werden in Bezug auf die betriebliche Handlungslogik und die drei dargestellten Entscheidungsebenen dargestellt.

5 Qualitative Untersuchung zur betrieblichen Nutzung des Bildungsschecks NRW

Bei unserer Untersuchung sollen – dem qualitativen Forschungsparadigma folgend – durch die intensive Analyse von Einzelfällen verallgemeinerbare Erkenntnisse erzielt werden (vgl. Flick u. a. 2000). Die Entscheidung für ein qualitatives Vorgehen wird mit dem Forschungsstand begründet. So liegen wie dargestellt quantitative Studien zum Bildungsscheck NRW vor, aber keine, die die Perspektive der Betriebe und Effekte der Schecknutzung rekonstruieren und vertiefende Informationen liefern.

Methodisch wurde auf die Datenerhebung des leitfadenorientierten Experteninterviews zurückgegriffen (vgl. Meuser/Nagel 2005), die mit Postskripten und einem Fragebogen ergänzt wurden.⁵ Die Interviews sollten Aufschlüsse über das Wissen bzw. die Erfahrungen der betrieblichen Experten mit dem Förderprogramm geben. Das Sample der Untersuchung bilden KMU mit mehr als fünf Beschäftigten, die seit der Einführung des Gutscheins mindestens einen Bildungsscheck über den betrieblichen Zugang genutzt haben. Es wurden zwei Branchen ausgewählt (Gesundheit/Soziales und Lager/Logistik), in denen viele formal Geringqualifizierte beschäftigt sind, wobei das Gesundheits-/Sozialwesen wie geschildert eine besonders intensive Schecknutzung expliziert. Die Branchenzuordnung basiert auf prozessproduzierten Daten im Zuge der Administration des Förderprogramms. Bei der Datenkontrolle und -auswertung haben wir festgestellt, dass der Betrieb L1_RT (siehe Kodierung nächste Seite) eigentlich ein anderer Branche zuzuordnen wäre, was wir bei der Auswertung berücksichtigt haben. Über die G.I.B. wurden Betriebe schriftlich für ein Interview angefragt. 30 Betriebe signalisierten ihre Bereitschaft. Hiervon wurden 13 Betriebe für unser Sample (8 Gesundheits-/Sozialwesen bzw. 5 Lager/Logistik) ausgewählt (vgl. Tabelle 6).⁶

5 In den Postskripten wurden Auffälligkeiten vor, während und nach den Interviews festgehalten. Der Fragebogen diente zur Erfassung von Betriebsdaten.

6 Die anderen 17 Betriebe waren Kleinbetriebe mit Beschäftigten, die nicht in das Sample aufgenommen wurden.

Tab. 6 Angaben zu Betrieben aus dem Sample

Betrieb	Branchenzuordnung	Anzahl der Mitarbeiter	betriebliche Stellung der Interviewpartner (1 bis 2 Personen)	Interview-bezeichnung
Stationäre Einrichtung für Menschen mit psychischer Behinderung Frauzentrum	Gesundheits- und Sozialwesen	68	Zuständige für Pflegedienstleistungen und Qualitätssicherung	G1_SA
Einrichtung der Jugendhilfe	Gesundheits- und Sozialwesen	100	Leiterin der erzieherischen Hilfen (stellvertretende Geschäftsführerin)	G2_FZ
Einrichtung der Frühförderung und der Frühtherapie	Gesundheits- und Sozialwesen	120	Leiter (Geschäftsführer)	G3_JH
Stationäre Einrichtung der Behindertenhilfe	Gesundheits- und Sozialwesen	knapp 50	Leiterin (Geschäftsführerin)	G4_FF
Ambulanter Pflegedienst	Gesundheits- und Sozialwesen	112	Leiter	G5_BH
Ambulanter Pflegedienst	Gesundheits- und Sozialwesen	32	1. Leiterin (Geschäftsführerin und Inhaberin) 2. Qualitätsmanagementbeauftragte/ Pflegedienstleitung	G6_PD
Einrichtung der Erziehungs- und Familienhilfe	Gesundheits- und Sozialwesen	50	Leiter (Geschäftsführer)	G7_PD
Entwicklung/Herstellung Elektrotechnik	Lager/Logistik	50 hauptberufliche und 30 freie Mitarbeiter	Leiterin (Prokuristin)	G8_JFH
Stahllogistikdienstleister	Lager/Logistik	104	1. Kaufmännischer Leiter (Senior) 2. Kaufmännischer Leiter	L1_RT
Verkehrslogistikhersteller	Lager/Logistik	50	Betriebsleiter Lager (Prokurist)	L2_SL
Postdienstleister	Lager/Logistik	40	Assistentin der Geschäftsführung/ Qualitätsmanagement-Beauftragte	L3_VLS
Frachtdienstleister	Lager/Logistik	40	Personalleiterin	L4_PDL
	Lager/Logistik	160	1. Kaufmännische Leiterin/Personalleiterin 2. Sekretärin	L5_FG

Die leitfadengestützten Experteninterviews sind Februar/März 2012 in den Betrieben durchgeführt worden. Der Leitfaden gliederte sich in acht Themenkomplexe: Position des Interviewpartners und Aufgaben im Unternehmen, Zugang zum Bildungsscheck, Anlässe/Inhalte/Teilnehmer der geförderten Weiterbildungen, übliche Weiterbildungspraxis im Betrieb, Abweichungen/Veränderungen in der üblichen Weiterbildungspraxis bei den scheckgeförderten Weiterbildungen, Beurteilung des Bildungsschecks NRW, Einschätzung des Nutzens betrieblicher Weiterbildung allgemein und der scheckgeförderten Weiterbildungen.

In einem ersten Auswertungsschritt wurden die Interviewaussagen thematisch codiert. Als Grundlage dienten sowohl deduktive als auch induktive, aus dem Material gewonnene (Sub-)Kategorien. Nachdem drei Interviews in dieser Form codiert waren, wurde ein endgültiger Codierleitfaden im Forscherteam entwickelt, in dem die Kategorien in Anlehnung an Mayring (2008) und Rustemeyer (1992) definiert und anhand von Ankerbeispielen aus dem Material veranschaulicht wurden. Im Forscherteam sind alle Interviews codiert worden, indem die relevanten Textstellen den (Sub-)Kategorien zugeordnet wurden. Diese Form der Codierung ermöglicht einerseits eine Querschnittsanalyse, welche Aussagen die Experten betriebs- und branchenübergreifend zu den Kategorien getroffen haben. Andererseits werden hierdurch Fallübersichten möglich – welche Aussagen haben die Interviewpartner im Verlauf des Interviews getroffen. Die kategorisierten Aussagen der Experten sind zum einen herangezogen worden, um Effekte des Bildungsschecks auf Ebenen der Weiterbildungsentscheidung zu rekonstruieren, und zum anderen, um auf der Basis der Kategorien in einer „vergleichenden Kontrastierung“ (Kelle/Kluge 2010, S. 85) Typen von schecknutzenden Unternehmen zu ermitteln. Diese empirischen Realtypen sind im Feld vorfindbare Untergruppen der schecknutzenden Betriebe, die Gemeinsamkeiten aufweisen und „die anhand der spezifischen Konstellation dieser Eigenschaften beschrieben und charakterisiert werden können“ (Kelle/Kluge 2010, S. 85).⁷

5.1 Ergebnisse der qualitativen Befragung von schecknutzenden Betrieben

Effekte auf die betrieblichen Metaentscheidungen über Weiterbildung (Ebene 1)

Zunächst ist zu konstatieren, dass die Unternehmen, bevor diese den Bildungsscheck in Anspruch genommen haben, bereits in der Vergangenheit betriebliche Weiterbildungen durchgeführt haben. Kein Betrieb in unserem Sample hat aufgrund des Instruments erstmalig seine Mitarbeiter weitergebildet. So begründet eine Befragte die Inanspruchnahme des Schecks wie folgt: „Weil wir sowieso schon ganz viel Weiterbildung machen“ (G4_FF, Z. 146 f.). Eine andere Befragte bezeichnet ihn als „nette Unterstützung“ (L4_PDL, Z. 212). Auffallend ist, dass einige befragte Unternehmen auch andere

7 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass diese empirischen Realtypen nicht die betrieblichen Fälle identisch abbilden. Ein einzelner Betrieb entspricht nicht einem Realtyp. Es handelt sich um fallübergreifende Cluster, die sich durch eine hohe interne Homogenität auszeichnen bzw. sich durch eine hohe externe Heterogenität voneinander abgrenzen lassen (vgl. Kelle/Kluge 2010, S. 93).

öffentliche Förderprogramme wie z.B. WeGebAU oder die Potenzialberatung in NRW genutzt haben (G1_SA, G2_FZ, G4_FF). Diese Teilgruppe von Unternehmen beobachtet die Förderlandschaft sehr genau.

Oft haben Betriebe (G1_SA, L2_SL, G2_FZ, G5_BH, L5_FG) aufgrund ihrer Qualitätsmanagementsysteme (QM) oder aufgrund von gesetzlichen Auflagen bereits **Weiterbildungspflichten**, sodass eine Erstaktivierung durch den Scheck gar nicht möglich ist:

- „Wir sind uns unserer Verantwortung bewusst, im QM und gegenüber unseren Kunden, dass wir trotzdem unsere Weiterbildungsmaßnahmen durchführen, auch wenn wir keine Subvention bekommen“ (L2_SL, Z. 277–293).
- „Das andere kommt von außen, durch diese gesetzlichen Veränderungen oder auch durch die Prüfungen, die wir durchlaufen müssen. Wir werden ja jährlich durch staatliche Organe, zum Beispiel die Heimaufsicht, geprüft, und die sagen dann auch: Also wenn sich bei euch etwas verändert, dann müsst ihr euch auch darauf einstellen, und das kann man unter anderem auch durch Fortbildungen“ (G5_BH, Z. 705–718).

Insgesamt zeigt sich, dass kein Betrieb durch den Scheck erstmalig zu einem weiterbildungsaktiven Betrieb geworden ist. Vielmehr sehen sich gerade die Unternehmen im Sozial-/Gesundheitswesen im Zuge von QM, Krankenkassenregelungen oder staatlichen Stellen vielfältigen Anforderungen oder Weiterbildungspflichten ausgesetzt.

Effekte auf die Entscheidungen zur Weiterbildungskompetenz (Ebene 2)

Trotz der bereits vorhandenen Weiterbildungsaktivitäten wird in den Interviews deutlich, dass lediglich in wenigen der Unternehmen eine systematische **Weiterbildungsplanung** vorhanden ist. Eines der Unternehmen (G1_SA) plant selbst größere Weiterbildungen spontan, mit der Begründung, dass Weiterbildungsangebote erst kurzfristig bekannt werden und die Freistellung von Mitarbeitern nur kurzfristig erfolgen kann. In keinem der Unternehmen existiert eine Personal- oder gar Weiterbildungsabteilung. Oftmals fungieren die Geschäftsführer oder einzelne Beschäftigte als Qualifizierungsbeauftragte. Lediglich in einem Unternehmen mit 100 Mitarbeitern aus unserem Sample werden zwei Organisationsberater beauftragt, die im Rahmen der Qualitätssicherung Fortbildungen organisieren (vgl. G2_FZ, Z. 374–377). Ein weiteres Unternehmen mit ebenfalls knapp über 100 Beschäftigten gibt an: „Wir machen Schulungsplanung. Wissen ungefähr: Wo ist Handlungsbedarf? Welche Leute werden zu welchen Seminaren oder Kursen gesandt? Zum großen Teil auch für Führungskräfte“ (L1_RT, Z. 90–93). Wie die Bedarfe konkret ermittelt werden, wird jedoch nicht dargelegt. In zwei der befragten Betriebe hat die Nutzung des Bildungsschecks zu einer Systematisierung der Planung geführt, und ein Unternehmen geht strukturierter an das Thema Weiterbildung heran. Dieses Unternehmen (G5_BH) hat aufgrund der Dauer des Verfahrens – von der Entscheidung für den Bildungsscheck über den Beratungstermin bis zur Anmeldung bei der Weiterbildungseinrichtung – eine Weiterbildungsplanung entwickelt, um seine Weiterbildungen besser „terminieren“ zu können (Z. 202–218). Auch wird nun ein betrieblicher Weiterbildungskatalog erstellt. Ein Unternehmen (G3_JH) gibt an, seit der Nutzung des Bildungsschecks „gesteuerter“ und „zielgerich-

teter“ (Z. 200–205) vorzugehen und sich bei der Feststellung von Weiterbildungsbedarfen nicht mehr nur an den Interessen der Mitarbeiter zu orientieren. Dies könnte darin begründet sein, dass bei diesem Unternehmen die Schecknutzung zur Durchführung von internen Weiterbildungen geführt hat, die – nach Aussagen des Befragten – nun auch Mitarbeiter erreichen, die weniger an Weiterbildung interessiert sind.

In der Regel wird bei den Unternehmen der **Weiterbildungsbedarf** und die Weiterbildungsplanung unsystematisch im Rahmen von Dienst-/Teambesprechungen (G1_SA, G4_FF, G5_BH, G8_JFH) ermittelt bzw. erstellt, wobei die Regelmäßigkeit je nach Unternehmen variiert. Ein Interviewpartner gibt in diesem Zusammenhang an, dass zwar Mitarbeitergespräche geführt werden, diese aber „*bedarfsorientiert, quasi wenn es notwendig ist, sprechen wir mit den Mitarbeitern sowohl im negativen als auch im positiven Sinne*“ (L5_FG, Z. 345–349). Aufgrund der Betriebsgröße fehlen Zeit und personelle Kapazitäten für jährliche Mitarbeitergespräche mit der gesamten Belegschaft.

Auch wird bei keinem der Betriebe eine systematische **Evaluation** der Weiterbildungen vollzogen. Die teilnehmenden Mitarbeitenden informieren bestenfalls ihre Kollegen in den Dienstbesprechungen (G2_FZ, G3_JH) über das Gelernte oder werden von ihren Vorgesetzten (ebenfalls ohne festgelegte Kriterien) nach Nutzen und Inhalten der Weiterbildungen nachbefragt (G8_JFH, G1_SA).

Effekte auf makro-/mikrodidaktische Weiterbildungsentscheidungen (Ebene 3)

Betrachtet man die Auswahl der weiterzubildenden und scheckgeförderten Mitarbeitenden, so haben nur wenige Veränderungen stattgefunden. Einige Mitarbeiter konnten nur aufgrund des Bildungsschecks an Weiterbildungen teilnehmen: „*Wenn wir ihn nicht hätten, dann hätten wir einige Leute nicht in die Fortbildung schicken können*“ (G8_JFH, Z. 711 f.). Eine Befragte (G4_FF) gibt an, dass durch den Scheck die Verwaltungsmitarbeiter „*ins Licht gerückt sind*“. In zwei Fällen (L2_SL, L3_VLS) geben die Befragten an, dass diejenigen Mitarbeiter an den Weiterbildungen teilgenommen haben, die zu den besonderen Beschäftigtengruppen gehören. Für ein Unternehmen (G3_JH) bot der Bildungsscheck die Möglichkeit, interne Weiterbildungsmaßnahmen zu realisieren und so möglichst viele Mitarbeiter weiterzubilden, um „*eine gemeinsame Ebene zu schaffen*“. Dies war in diesem Fall der Anlass, das Programm in Anspruch zu nehmen. In einem anderen Beispiel habe das Unternehmen „*auf einen Schlag 20 Mitarbeiter da auch entsandt oder hingeschickt [...] ohne Bildungsscheck hätten wir das nicht gemacht*“ (G8_JFH, Z. 84–100). Die überwiegende Mehrheit der scheckgeförderten Mitarbeitenden besitzt einen Berufsabschluss. Lediglich ein Unternehmen hat einen Mitarbeiter ohne einen Berufsabschluss gefördert (G5_BH) und eine Befragte gibt an, dass die Geförderten „*aus einem Bildungssegment kommen, was nicht super hoch qualifiziert ist*“ (G2_FZ, Z. 324). Nur ein Interviewpartner stellt fest, dass neben Höher- auch Geringqualifizierte (L5_FG) den Bildungsscheck in Anspruch genommen haben.

In den Interviews zeichnet sich der Trend ab, dass die **Auswahl der Mitarbeiter** eher betrieblichen Handlungslogiken als der programmatischen Zielsetzung des Bildungsschecks folgt. So ist die Auswahl der Mitarbeiter u. a. an den Kosten der Weiterbildungs-

gen (G2_FZ, G7_PD), an deren Motivation (G5_BH), an deren „persönlicher Eignung“ (G6_PD), an deren Möglichkeit, in anderen Beschäftigungsfeldern tätig zu werden (G1_SA), oder an deren Betriebszugehörigkeit (G1_SA, G8_JFH) orientiert und weniger daran, ob diese zu einer der besonderen Beschäftigtengruppen gehören. In einem Unternehmen (G1_SA) werden zwar insbesondere ältere Beschäftigte für die Weiterbildungen ausgewählt, der Grund dafür ist jedoch betrieblich begründet, da die älteren Beschäftigten die schwere körperliche Arbeit (Pflege) nicht mehr verrichten können und neue Aufgabenfelder übernehmen müssen. Nur in einem Fall wird aufgrund der Förderung einem Lagerarbeiter eine teurere Weiterbildung finanziert: „Den würde man normalerweise kein zwei Tage Seminar oder drei Tage Seminar für 1.500 Euro zukommen lassen und oder 1.000, und jetzt ist es aber einfacher, wissen Sie, das mal machen zu können, also das finde ich gut“ (L5_FG, Z. 575–589). Im selben Betrieb wird Weiterbildung für höher qualifizierte Beschäftigtengruppen als **Incentive** eingesetzt, wohingegen die Geringqualifizierten „einen guten Job machen“ (L5_FG, Z. 694 f.) müssen, um die Möglichkeit zu erhalten, sich weiterzubilden. Dieses Ergebnis deckt sich mit anderen Untersuchungen (vgl. Käßlinger 2009, S. 181 ff.).

Durch den Scheck konnte in einigen Unternehmen das **Spektrum der Themen** der betrieblichen Weiterbildungen erweitert werden. So wird davon berichtet, dass EDV-Schulungen (Excel, Word, Powerpoint) mithilfe der Bildungsscheckförderung durchgeführt werden konnten, wo man sich vorher selbst „irgendwie durchgefickelt“ habe (L3_VLS). Ein Betrieb hat den Scheck dafür genutzt, EDV-Schulungen durchzuführen, und konnte so die ganze Belegschaft weiterbilden und insbesondere ältere Mitarbeiter qualifizieren (G1_SA).

Generell zeichnet sich die Tendenz ab, dass der Bildungsscheck zu zusätzlichen Weiterbildungsangeboten führt, welche die Betriebe nicht unbedingt finanzieren, was in der Bezeichnung eines Befragten durch die Titulierung „Luxus-Seminare“ (L3_VLS) deutlich wird. Hierunter werden von dem Interviewten im Sinne der betrieblichen Handlungslogik Weiterbildungen gefasst, die für den Betrieb aktuell als nicht unbedingt notwendig angesehen werden, denen von wissenschaftlicher Seite und von Betrieben jedoch im Zuge des Wandels von Arbeit eine zunehmende Bedeutung zugesprochen wird (Moraal u. a. 2009, S. 5 f.). Dies sind Weiterbildungen zu Präsentationstechniken, Rhetorikkurse, Zeitmanagement- oder Führungskurse. Auch zeichnet sich eine Tendenz ab, mithilfe des Schecks Mitarbeitern neue Weiterbildungsthemen zu finanzieren, die eher ihren persönlichen Interessen als betrieblichen Notwendigkeiten entsprechen. So ermöglicht der Scheck auch, Mitarbeitern Weiterbildungswünsche zu erfüllen (L3_VLS).

Betrachtet man die Inhalte der scheckgeförderten Weiterbildungen, dann fällt auf, dass häufig betriebliche Fortbildungen, berufliche (Anpassungs-)Qualifizierungen durchgeführt werden, die den Betrieben neue Aufgabenfelder eröffnen, die Mitarbeiter für bereits ausgeübte Tätigkeiten nachträglich qualifizieren oder Voraussetzungen sind, um neue Tätigkeiten verrichten zu können. Es werden demnach – wie von der Humankapitaltheorie angenommen – mit diesen Weiterbildungen eher betriebliche Be-

darfe gedeckt als die allgemeine Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter gefördert: „Wenn es mit Sicherheit auch darum gehen würde, auch Weiterbildungen, die wahrscheinlich sogar eher dem Mitarbeiter nutzen, als es der Firma direkt nutzen, dann würde der Bildungsscheck mich jetzt nicht dazu verleiten, wegen diesem Bildungsscheck diese Weiterbildung zu nehmen“ (G7_PD, Z. 203 ff.). Außerdem werden eher einzelne Personalentwicklungsmaßnahmen gefördert als umfassende Organisationsentwicklungsprozesse mit den Weiterbildungen angestrebt. Lediglich in einem Fall wurde die Förderung genutzt, um eine Leitbildentwicklung durchzuführen (G4_FF).

Veränderungen hinsichtlich der **Angebotsformen der Weiterbildungen** oder ein Wechsel zu **anderen Weiterbildungsanbietern** aufgrund des Bildungsschecks werden in den Interviews kaum deutlich. Ein Befragter gibt an, dass mithilfe des Schecks vermehrt Inhouse-Veranstaltungen durchgeführt werden (G3_JH), und in einem anderen Fall wird geäußert, dass Weiterbildungen nun bei anderen Anbietern durchgeführt werden (G1_SA), wobei die Interviewte in diesem Zusammenhang bemerkt: „Es gibt andere Anbieter, aber grundsätzlich wehre ich mich dagegen, völlig überzogene Kosten zu zahlen“ (G1_SA, Z. 700 f.). Diese Aussage korrespondiert mit denen anderer Interviewpartner: „Aber jetzt nicht sagen, ach wir kriegen es gefördert, dann nehmen wir den, der 500 Euro mehr kostet. Nein, das nicht“ (G4_FF, Z. 701 ff.). Insgesamt zeigt sich, dass der Scheck weder bewusst für kostenintensive Weiterbildungen genutzt wird, um die Förderhöchstgrenze auszunutzen, noch für besonders preiswerte Weiterbildungen verwendet wird. Insgesamt haben die Unternehmen einen Pool an Anbietern, mit denen diese schon länger zusammenarbeiten und gute Erfahrungen gesammelt haben. Diese hohe Bindung an die Weiterbildungseinrichtungen zeigt sich auch daran, dass die Programme der Einrichtungen für die Erstellung eines betrieblichen Weiterbildungskatalogs verwendet (G5_BH) oder dass auf deren Basis jährliche Weiterbildungspläne erstellt werden (G1_SA). Dementsprechend bestimmen die Weiterbildungseinrichtungen das betriebliche Qualifizierungsangebot mit.

Die geförderten Weiterbildungen sind in der Regel vor dem Hintergrund der betrieblichen Handlungslogik notwendig und wären in einigen der Betriebe auch ohne den Scheck durchgeführt worden (**Mitnahmeeffekt**). Der Bildungsscheck wird in diesem Zusammenhang als staatliches „Geschenk“ (G4_FF), als „nette Unterstützung“ (L4_PDL) oder als „hilfreiches Zubrot“ (L5_FG) bezeichnet. Es wird z. T. explizit auf das Thema „Mitnahmeeffekt“ (L1_RT) verwiesen. So beschreibt ein Interviewpartner sein Vorgehen wie folgt: „Und jetzt gucken wir, ob das, was wir bisher an Bildungsmaßnahmen durchgeführt haben, ob die in dieses Raster des Bildungsschecks passen, das tun sie ne“ (G4_FF).

In manchen Unternehmen des Samples führt der Bildungsscheck dazu, dass

- mehr und regelmäßiger Weiterbildungen durchgeführt werden,
- Mitarbeiter häufiger an Weiterbildungen teilnehmen konnten und
- mehr bzw. größere Gruppen von Mitarbeitern beteiligt wurden.

Kaum Effekte zeigen sich bei der Wahl der Anbieter oder den Kurskosten. Über den Mitnahmeeffekt wird stellenweise explizit berichtet. Ähnlich wie bei den quantitativen Erhebungen aufgezeigt, nutzt eine Teilgruppe von Unternehmen öffentliche Förde-

rungen gezielt, um die Eigenressourcen zu schonen. Neben dieser Teilgruppe gibt es eine größere Gruppe, die von zeitlichen, inhaltlichen und personengruppenbezogenen Effekten berichtet, die in der Regel schwach bis mittel – im Einzelfall auch stark – ausgeprägt sind. Die konkrete Gestaltung der Durchführungsbestimmungen (bestimmte Personengruppen, Beratungspflicht, Karenzzeiten) hat einen Einfluss auf diese Effekte, was aber an dieser Stelle nicht näher vertieft werden kann.

5.2 Gutscheintheoretische Idealtypen und empirische Realtypen der bildungsschecknutzenden Unternehmen

Die qualitativen Ergebnisse werden nun herangezogen, um im Rahmen einer „vergleichenden Kontrastierung“ (Kelle/Kluge 2010, S. 85) fallübergreifende Typen der betrieblichen Bildungsschecknutzer zu bilden. Ausgangspunkt für diese Typenbildung ist ein „programmatischer Idealtyp“: Hierzu wird aus der Programmatik des Bildungsschecks NRW ein „vorbildlicher Betrieb“ konstruiert, der das Förderprogramm gemäß dessen Intentionen nutzt und bei dem die Schecknutzung nachhaltige Effekte nach sich zieht.⁸ Dieser programmatische Idealtyp dient im Folgenden als Vergleichs- bzw. Kontrastfolie für die Rekonstruktion von drei empirischen Realtypen. Hierbei handelt es sich um empirische Untergruppen der schecknutzenden Betriebe, die gemeinsame Eigenschaften aufweisen und „die anhand der spezifischen Konstellation dieser Eigenschaften beschrieben und charakterisiert werden können“ (Kelle/Kluge 2010, S. 85).⁹

Programmatischer Idealtyp:

Ein „idealer“ bildungsschecknutzender Betrieb wäre ein klein und -mittelständisches Unternehmen, das gar nicht oder selten betriebliche Weiterbildung durchführt. Die Scheckförderung führt zu einer Erstaktivierung oder zu zusätzlichen Qualifizierungsanstrengungen. Dieser Betrieb erfährt von dem Bildungsscheck und nimmt das Programm zum Anlass, erstmalig oder seit langer Zeit wieder eine betriebliche Weiterbildung durchzuführen. Auch wenn dieses Unternehmen betriebliche Weiterbildung bisher im geringen Maße schon durchgeführt hat, führt das Förderinstrument dazu, dass bildungsferne Mitarbeitergruppen, die bisher weder an betrieblicher noch an beruflicher Weiterbildung partizipiert haben, nun an den Weiterbildungen beteiligt werden. Dies sind insbesondere formal Geringqualifizierte oder Ältere. Die Weiterbildungen haben nicht nur einen ausschließlich betrieblichen, sondern auch einen beruflichen Nutzen für die Teilnehmer (im Sinne von Förderung der Beschäftigungsfähigkeit), und diese Weiterbildungen wären ohne das Förderinstrument nicht durchgeführt worden.

8 Wenn wir hier von Idealtyp sprechen, meinen wir es nicht im engen Weberschen Sinne, der Idealtypen als empirische Realität versteht, deren Merkmale jedoch übersteigert darstellt, um zu einem Modell sozialer Wirklichkeit zu gelangen (vgl. Kelle/Kluge 2010, S. 83).

9 Es ist hervorzuheben, dass bei den ermittelten empirischen Realtypen nicht ein einzelner Betrieb einem Realtyp entspricht, sondern es handelt sich um fallübergreifende Cluster, die sich durch eine hohe interne Homogenität auszeichnen bzw. sich durch eine hohe externe Heterogenität voneinander abgrenzen lassen (vgl. Kelle/Kluge 2010, S. 93)

Die Beratung im Verfahren ist ein wichtiger Bestandteil, um passende Weiterbildungen und Weiterbildungsanbieter ermitteln zu können. Die Inanspruchnahme des Förderprogramms hat den nachhaltigen Effekt, dass sowohl der Betrieb als auch die Beschäftigten den Nutzen von Weiterbildungen erkennen und auch ohne eine öffentliche Förderung kontinuierlich betriebliche Weiterbildungen anbieten bzw. an Weiterbildung partizipieren.

Einen Betrieb, der diesem Idealtyp annähernd entspricht, haben wir jedoch nicht gefunden. Die nun nachfolgend beschriebenen drei Realtypen konnten wir hingegen finden. Eine Quantifizierung der jeweiligen Realtypen nehmen wir aufgrund unseres qualitativen Samples nicht vor.

Empirischer Realtyp 1: Betrieb mit Effekten auf der Ebene der Weiterbildungs-kompetenz und der Ebene der Weiterbildungsentscheidungen

Dieser Betrieb ist ein kleines oder mittelständisches Unternehmen. Weiterbildungen, die neben dem betrieblichen auch einen beruflichen Nutzen für die Teilnehmer haben, werden zwar durchgeführt, aber aufgrund des geringen Weiterbildungsbudgets nur punktuell und eher diskontinuierlich. Das öffentliche Förderprogramm Bildungsscheck ermöglicht dem Unternehmen die Realisierung von mehr Weiterbildung und die Beteiligung von mehr Beschäftigten, was zu einer langfristigen Stimulierung der Weiterbildungsaktivität dieser Mitarbeiter führt. Das Programm bewirkt z. T. wichtige Veränderungen, wie die Entwicklung einer Weiterbildungsplanung. Das Aufbringen von Eigenmitteln bzw. die Beteiligung an der Hälfte der Kosten wird von dem Unternehmen als selbstverständlich betrachtet. Der bürokratische Aufwand ist für das Unternehmen relativ aufwendig, stellt aber keine Barriere dar. Im Rahmen der Beratungen sind insbesondere die programmatischen Veränderungen der Durchführungsbestimmungen für das Unternehmen wertvolle Informationen, die man sich ressourcenbedingt nicht selbst einholen kann. Das Unternehmen ist angeregt, nun kontinuierlicher betriebliche Weiterbildungen anzubieten.

Empirischer Realtyp 2: Betrieb mit Effekten auf der Ebene der Weiterbildungs-entscheidungen

Dieses kleine/mittelständische Unternehmen war ebenfalls bereits vor dem Scheck weiterbildungsaktiv. Es existiert eine grobe, aber keine systematische Weiterbildungsplanung, sodass Entscheidungen in Hinblick auf die Weiterbildung eher zufällig oder spontan erfolgen. Mit dem Scheck und anderen öffentlichen Förderprogrammen „schont“ der Betrieb sein Budget, um weitere oder andere Weiterbildungen durchführen zu können. Das Unternehmen profitiert mit seiner Beschäftigtenstruktur davon, dass es viele Empfangsberechtigte (Ältere) beschäftigt und es somit den Bildungsscheck häufig in Anspruch nehmen kann. In der Regel handelt es sich bei den mithilfe des Bildungsschecks geförderten Weiterbildungen um berufliche (Anpassungs-)Qualifizierungen, die dem Betrieb neue Geschäftsfelder eröffnen, die Mitarbeiter für bereits ausgeübte Tätigkeiten nachträglich qualifizieren oder Voraussetzungen sind, dass Beschäftigte neue Tätigkeiten verrichten können. Daneben sind die Weiterbildungswünsche der Mitarbeiter und gesetzliche Auflagen weitere Anlässe für Weiterbildung.

Die Beratung wird als Unterstützung empfunden, da das Unternehmen dort über die Fördervoraussetzungen und Änderungen der Durchführungsbestimmungen informiert wird. Die Nutzung des Instruments hat neben der Erhöhung der Weiterbildungsaktivität und kürzeren Abständen zwischen den Maßnahmen zu einer höheren Weiterbildungsbereitschaft und Partizipation der Mitarbeiter geführt.

Empirischer Realtyp 3: Betrieb ohne Effekte

Dieser klein- und mittelständische Betrieb bietet regelmäßig Weiterbildungen an. Klare Zuständigkeiten und eine Weiterbildungsplanung sind bereits vorhanden. Ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung ist vorhanden und es bestehen z.T. externe Weiterbildungspflichten. Das Förderinstrument wird ausschließlich unter betriebswirtschaftlich-ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet, um Weiterbildungen, die ohnehin durchgeführt werden sollten, sich mithilfe des Instruments subventionieren zu lassen. Der Scheck hat weder Effekte auf die betrieblichen Weiterbildungsentscheidungen noch Auswirkungen auf die beruflichen Weiterbildungsbemühungen der Belegschaft. Die Beratungen im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens werden als administrative Hürden empfunden, die man bewältigen muss, um die Förderung zu erhalten. Änderungen der Durchführungsbestimmungen werden als Zumutung gesehen, die unter Kosten-Nutzenabwägungen dazu führen, das Instrument nicht mehr in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme des Schecks hat für diesen Betrieb einen reinen Mitnahmeeffekt.

Grafisch lassen sich die Effekte der drei Realtypen wie folgt zusammenfassend darstellen:

Tab. 7 Effekte des Bildungsschecks auf verschiedenen Entscheidungsebenen in der Handlungslogik betrieblicher Weiterbildung

	Positiv (Typ 1)	Positiv (Typ 2)	Negativ (Typ 3)
Effekte Meta-Entscheidung Weiterbildung (Ebene 1)	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden
Effekte Weiterbildungskompetenz (Ebene 2)	Vorhanden	Nicht vorhanden	Nicht vorhanden
Effekte Detailsteuerung (Ebene 3)	Vorhanden	Vorhanden	Nicht vorhanden

Quelle: Eigene Darstellung¹⁰

Auf der Ebene 1 der grundsätzlichen Einstellungen und Weiterbildungsaktivitäten ändert sich bei den drei Realtypen durch die Schecknutzung relativ wenig. Eventuell könnte man durch weitere Untersuchungen mit einem größeren Sample noch auf Betriebe eines vierten Realtypus stoßen, die durch den Bildungsscheck für Weiterbildung sensibilisiert und erstaktiviert wurden. Allerdings deuten weder die quantitativen

¹⁰ Wir danken an dieser Stelle Günter Hefler (Effekte-Forschungspartner) für seine Anregungen.

noch die qualitativen Ergebnisse darauf hin, dass ein solcher Realtypus eine größere Zahl an Betrieben umfasst.

Auf der zweiten Ebene der Weiterbildungskompetenz sind die Effekte selten, aber vorhanden. Durchaus paradoxerweise scheint das Verwaltungsverfahren – obwohl es schon relativ unbürokratisch ist – dazu zu führen, dass die Unternehmen eine längerfristige Strategie in der Teilnahmeplanung verfolgen, um die Schecks gezielt nutzen zu können.

Auf der dritten Ebene der Detailsteuerung zeigen sich die stärksten und vielfältigsten Effekte. Die konkreten Durchführungsbestimmungen des Schecks sind sehr wichtig und können Türen der betrieblichen Weiterbildungsbereitschaft öffnen oder auch verschließen. Insofern ist Görlitz (2009, S. 4) nachdrücklich zuzustimmen: „If the design of a program determines its success, gaining insights which programs are most effective helps to improve future programs.“ Die vielen Programmänderungen haben in NRW anscheinend zu Friktionen geführt. Da nur die Unternehmen im Realtyp 3 über die Ressourcen und das Interesse verfügen, systematisch und kontinuierlich die Förderlandschaft zu sondieren und öffentliche Mittel als „Mitnehmer“ abzugreifen, besteht ein Hinweis darauf, dass Mitnehmer sich durch Änderungen der Durchführungsbestimmungen nicht abschrecken lassen, während gelegentliche, anlassbezogene Nutzer von diskontinuierlichen Förderbedingungen stärker betroffen sind.

Der selbstkritische Befund des Monitorings in NRW, dass die Beratung für die Betriebe zu einem administrativen Vorgang „verkümmert“ ist (vgl. Muth 2008, S. 40), wird durch unsere Befunde ebenfalls nachhaltig verstärkt. Allerdings böte die von uns empirisch aufgezeigte „Apothekenfunktion“ (s. Beitrag Käßlinger/Klein in diesem Band) der Beratung durchaus die Möglichkeit, gezielte Informationen und Impulse für die Unternehmen zu geben. Die Rolle der Beratung für die Unternehmen sollte neu überdacht werden. Eine Diversifizierung der Beratungsfunktion wäre denkbar, d. h. auf der einen Seite vielleicht der Ersatz der „regulativen Beratung“ durch ein Online-Anmeldeverfahren für Mehrfachnutzer und auf der anderen Seite das (aufsuchende) Angebot einer inhaltlich vertiefenden Beratung, die z. B. umfangreichere Qualifikationsbedarfs- oder Potenzialanalysen offeriert. Die hierfür erforderlichen Ressourcen für eine vertiefte Beratung könnten durch den Einsatz des Online-Anmeldeverfahrens zumindest partiell aufgebracht bzw. ausgeglichen werden, da dann 40 Euro je Beratungsfall eingespart werden können.

6 Rückbindung der qualitativen Forschungsergebnisse an den allgemeinen Forschungsstand – Impulse für weitere Analysen, Evaluationen und Umsetzungen

Alles in allem zeigt sich, dass der Bildungsscheck NRW eher nicht zu einer Erstaktivierung von Betrieben für Weiterbildung führt. Allerdings meint dies nicht, dass der Mitnahmeeffekt hoch anzusetzen ist. Es ist hier wichtig zwischen verschiedenen Betrieben und ihrem differenten Weiterbildungsverhalten zu unterscheiden. Eine deutschlandweite Analyse des IAB zeigt, dass in Westdeutschland ca. 26 % und in Ostdeutschland ca. 16 % aller Betriebe im Zeitraum von 2000 bis 2008 keinerlei Weiterbildung durchführten:

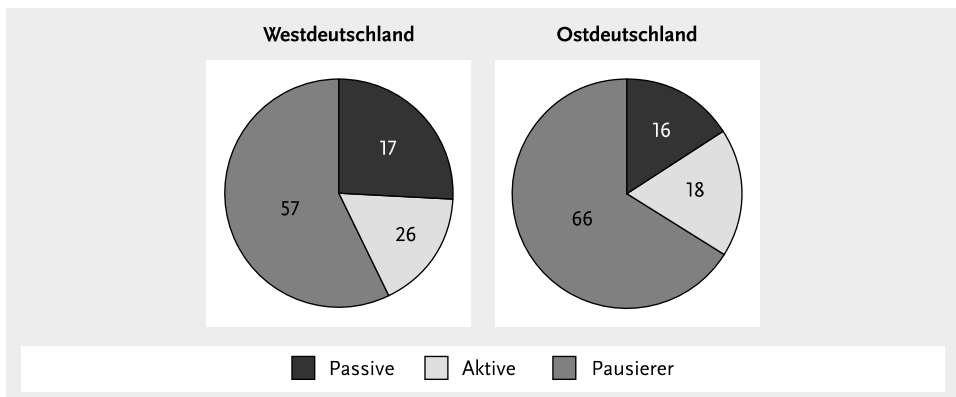


Abb. 3 Betriebliches Weiterbildungsverhalten im Zeitraum von 2000 bis 2008 in Ost- und Westdeutschland – IAB-Betriebspanel

Quelle: *Bechmann u. a. 2010, S. 90*

Diese passiven Betriebe wird man auch kaum durch einen Bildungsscheck zur Weiterbildungsteilnahme bewegen, zumal – wie anfangs gezeigt – direkte Kosten eine eher schwache Barriere bei Betrieben sind, die zu Weiterbildungsteilnahme oder -abstinenz führt (vgl. Tabelle 1). Will man diese Betriebe für Weiterbildung erstmalig erschließen, braucht es sicherlich eine konzertierte Aktion von aufsuchender Beratung, Werbemaßnahmen über Stakeholder in Wirtschaft und Politik, passenden Angeboten und Finanzierungen. Allerdings stellt sich die Frage, ob dieser große Ressourcenaufwand aufgebracht werden kann und ob es nicht trotz einer proklamierten Wissensgesellschaft weiterhin ein Segment der eher qualifikationsarmen Einfacharbeit gibt (vgl. Abel/Hirsch-Kreinsen/Ittermann 2009), sodass die Normativität und möglicherweise Vereinseitigung der Qualifizierungspolitik überprüft werden müssen (vgl. Behringer/Käpplinger 2008, S. 66). Vielleicht ist es sinnvoller, sich auf die gelegentlich oder regelmäßig weiterbildenden Unternehmen zu konzentrieren, die mit 84 % bzw. 74 % in Ost- und Westdeutschland (vgl. Abbildung 3) die Mehrheit der Unternehmen stellen. Hier könnte auch mehr auf Inhalt, Qualität und den Nutzen von Weiterbildungen

geachtet werden. Dies gilt vor allem für die Betriebe, welche durch Förderinstrumente bereit sind, ihre Weiterbildungsanstrengungen zu intensivieren, wie Tabelle 2 zeigt. Görlitz (2009, S.13) schätzt für den Bildungsscheck NRW einen Effekt von ca. fünf Prozentpunkten auf die betriebliche Weiterbildungsbeteiligung zwischen 2005 und 2007, der wahrscheinlich primär den punktuell weiterbildenden Unternehmen geschuldet sein dürfte. Die konkreten Durchführungsbestimmungen sind für diese Betriebe wichtig.

Die Forschung ist gefordert, über die Messung und Analyse großer, allgemeiner Indikatoren hinaus mehr vertiefende Einblicke zu gewähren, die Branchen- und Betriebsunterschiede gründlicher in den Blick nehmen. Pauschale Aussagen zu **der** Weiterbildung, **den** Unternehmen oder **den** Effekten erscheinen wenig weiterführend.

Für Beschäftigte in qualifikations- und entwicklungsarmen Branchen könnten stattdessen individuelle Zugänge, wie beim Bildungsscheck NRW möglich, weiter gestärkt und durch abschlussbezogene, modularisierte Angebote ausgebaut werden. Dadurch werden u. a. Chancen eröffnet, sich aus wenig aussichtsreichen und körperlich ein ganzes Erwerbsleben nicht zu leistenden Beschäftigungssegmenten hinaus zu entwickeln. Insofern ist der Bildungsscheck NRW richtungsweisend, da dieser die unterschiedlichen Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern über zwei gleichberechtigte Förderinstrumente aufgreift. Das „Realexperiment Bildungsscheck NRW“ mit seinen parallelen Zugängen, aber in vielen Teilen unterschiedlichen Nutzungen durch Beschäftigte und Betriebe zeigt deutlich, dass für beide Seiten Interessendifferenzen bestehen, die über das Förderinstrument aber trotzdem gleichzeitig bedient werden können.

Literatur

- Abel, J./Hirsch-Kreinsen, H./Ittermann, P. (2009):** Einfacharbeit in der Industrie. Status quo und Entwicklungsperspektiven. Arbeitspapier Nr. 24, Mai 2009. <http://www.wiso.tu-dortmund.de/wiso/is/Medienpool/Arbeitspapiere/ap-soz24.pdf> [Zugriff: 12.04.2013].
- Allespach, M. (2005):** Betriebliche Weiterbildung als Beteiligungsprozess. Marburg.
- Bäumer, J./Pawlowsky, P. (1997):** Projekt Betriebliche Weiterbildung und Organisationales Lernen. Endbericht für die DFG. Chemnitz.
- Bechmann, S./Dahms, V./Fischer, A./Freu, M./Leber, U. (2010):** 20 Jahre Deutsche Einheit – Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009. IAB-Forschungsbericht. Nürnberg.
- Becker, G. (1964):** Human Capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education. Chicago/London.

- Behringer, F./Kampmann, J./Käpplinger, B. (2009):** Theoretische Erklärungsansätze zur betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung. In: Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hg.): Betriebliche Weiterbildung – der Continuing Vocational Training Survey (CVTS) im Spiegel nationaler und europäischer Perspektiven. Stuttgart, S. 35–52.
- Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (2009):** Die europäische Unternehmensbefragung CVTS – Ein wichtiger Baustein in der Analyse der betrieblichen Weiterbildung. In: Behringer, F./Käpplinger, B./Pätzold, G. (Hg.): ebenda. Stuttgart, S. 7–14.
- Behringer, F./Moraal, D./Schönfeld, G. (2008):** Betriebliche Weiterbildung in Europa: Deutschland weiterhin nur im Mittelfeld. Aktuelle Ergebnisse aus CVTS₃. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 37, H. 1, S. 9–14.
- Behringer, F./Käpplinger, B. (2008):** Betriebliche Weiterbildungsabstinenz. REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 31, H. 3, S. 57–67.
- Beicht, U./Berger, K./Moraal, D. (2005):** Aufwendungen für berufliche Weiterbildung in Deutschland. In: Sozialer Fortschritt, H. 10–11, S. 256–265.
- Faulstich, P. u. a. (1991):** Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Das Beispiel Hessen. Weinheim.
- Flick, U./von Kardorff, E./Steinke, I. (2000):** Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Flick, U./von Kardorff, E./Steinke, I. (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek, S. 13–29.
- Geißler, H. (Hg.) (1990):** Neue Aspekte der Betriebspädagogik. Frankfurt/Main.
- Gieseke, W./Heuer, U. (2011):** Weiterbildungsentscheidungen und beigeordnete Bildung. In: Arnold, R./Pachner, A. (Hg.): Lernen im Lebenslauf. Hohengehren, S. 107–127.
- Görlitz, K. (2009):** The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments – Evidence from German Establishment Data. Ruhr Economic Papers, No. 144. RWI. http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/ruhr-economic-papers/REP_09_144.pdf [Zugriff: 20.08.2010].
- Harney, K. (1998):** Handlungslogik betrieblicher Weiterbildung. Stuttgart.
- Heuer, U. (2010):** Weiterbildungsentscheidungen: Aushandlungsprozesse und Bildungscontrolling – Handreichung. In: Käpplinger, B. (Hg.): Weiterbildungsentscheidungen und Bildungscontrolling. Impulse aus der Bildungsforschung für die Bildungspraxis. Reihe WDP, H. 117. Bonn, S. 18–49.
- Käpplinger, B. (2007):** Welche Betriebe in Deutschland sind weiterbildungsaktiv? Nutzung des CVTS₂-Datensatzes zur Analyse der betrieblichen Weiterbildung. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 103, H. 3, S. 382–396.
- Käpplinger, B. (2009):** Die Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten – Wie sehen dies die Betriebe in der Altenhilfe. In: Klein, R. (Hg.): „Lesen und Schreiben sollten sie schon können“. Sichtweisen auf Grundbildung. Göttingen, S. 181–192.
- Käpplinger, B. (Hg.) (2010):** Weiterbildungsentscheidungen und Bildungscontrolling. Impulse aus der Bildungsforschung für die Bildungspraxis. Bonn, S. 18–49 (Wissenschaftliche Diskussionspapiere, H. 117).
- Käpplinger, B. (2011):** Motive und Motivationen in Unternehmen. In: Kopel, M./Dunst, C./Saeed, S. (Hg.): Weiterbildung in Berliner Betrieben. Berlin, S. 54–70.

- Käpplinger, B. (2013):** Ambivalenzen in der betrieblichen Weiterbildung: Hochkonjunktur in der Politik – Stagnation und Expansion in der Empirie – Defizite in der Theorie. Hof, Christiane u. a. (Hg.): Tagungsband der Jahrestagung der Sektion Erwachsenenbildung in der DGfE, im Erscheinen.
- Kelle, U./Kluge, S. (2010):** Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung. Wiesbaden.
- Leber, U. (2002):** Die Großen tun viel, die Kleinen tun nur wenig. In: IAB-Materialien 2002/2, S. 14–15.
- Markowitsch, J./Käpplinger, B./Hefler, G. (2013):** Firm-provided Training in Europe and the Limits of National Skills Strategies. In: European Journal of Education 48, H. 2, S. 281–291.
- Mayring, P. (2008):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 10. Auflage. Weinheim.
- Mertens, A./Beer, D. (2011):** G.I.B.Trend.Report 2010. Ergebnisse der Betriebsbefragung NRW 2010. Bottrop.
- Meuser, M./Nagel, U. (2005):** ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hg.): Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden, S. 71–94.
- Moraal, D. u. a. (2009):** Ein Blick hinter die Kulissen der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Daten und Fakten der nationalen CVTS3-Zusatzerhebung. In: BIBB-Report, Heft 7. http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12_bibbreport_2009_07.pdf [Zugriff: 12.04.2013].
- Muth, J. (2008):** Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments „Bildungsscheck NRW“. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hg.). Bottrop (Arbeitspapiere 22, Materialien zum Programm-Monitoring).
- Muth, J. (2011):** Umsetzung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen Datenreport 01.01.2006–30.06.2010. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (Hg.). Bottrop (Arbeitspapiere 35, Materialien zum Programm-Monitoring).
- Pawlowsky, P./Bäumer, J. (1996):** Betriebliche Weiterbildung – Management von Qualifikation und Wissen im Unternehmen. München.
- Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (Hg.) (2011):** Weiterbildungsbeteiligung 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Bielefeld.
- Rustemeyer, R. (1992):** Praktisch-methodische Schritte der Inhaltsanalyse. Eine Einführung am Beispiel der Analyse von Interviewtexten. Münster.
- SALSS (2008):** Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. Endbericht. Bonn.
- Weiß, R. (2005):** Bildungscontrolling – Messung des Messbaren. In: Gust, M./Weiß, R. (Hg.): Praxishandbuch Bildungscontrolling für exzellente Personalarbeit. München, S. 29–50.

Sonstige Quellen

- G.I.B.** informiert über Neuerungen im Bildungsscheck-Verfahren: http://bis-bildungsinstitut.de/Dateien/Neuerungen_Bildungsscheck_2011.pdf [Zugriff: 28.11.2012].
- G.I.B 2011:** Neuerungen im Bildungsscheck-Verfahren: http://bis-bildungsinstitut.de/Dateien/Neuerungen_Bildungsscheck_2011.pdf [Zugriff: 28.11.2012].

info Bildungsscheck 1/2009: Informationen über den aktuellen Stand der Umsetzung und der Neuerungen zum Bildungsscheck, G.I.B. im Mai 2009. <http://www.gib.nrw.de/service/downloads/BScheckInfoEins2009.pdf> [Zugriff: 25.03.2013].

Teil III Inhaltliche und individuelle Effekte von Weiterbildungsgutscheinen jenseits des Mitnahmeeffekts

Geld und Bildungsentscheidungen – Themen- und lebenslaufbezogene Teilnahmeeffekte des Bildungsschecks Brandenburg

ERIK HABERZETH/BERND KÄPPLINGER/CLAUDIA KULMUS

1 Problemstellung¹

Diese Studie geht der Frage nach, wie öffentliche Finanzierungsanreize zur Weiterbildung genutzt werden und wie sie Teilnahmeentscheidungen an Weiterbildung beeinflussen. Das empirische Untersuchungsfeld ist der Bildungsscheck Brandenburg, bei dem es sich um einen in wesentlichen Teilen typischen Weiterbildungsgutschein auf Länderebene handelt. Kern dieses Förderinstruments ist eine an Individuen adressierte öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten. Weiterbildungsgutscheine sind in den letzten Jahren in vielen Bundesländern eingeführt worden, zuerst im Jahr 2006 der Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen, zuletzt 2012 der Bremer Weiterbildungsscheck. Auch die seit 2008 bestehende Bildungsprämie auf der Bundesebene lässt sich diesem Instrument zuordnen.

In der empirischen Forschung ist es üblich, die Nutzung und die Wirkungen von Weiterbildungsgutscheinen bezogen auf Gruppen zu untersuchen und zu beschreiben, die nach soziodemografischen Merkmalen wie Bildungshintergrund, Geschlecht oder Alter gebildet werden. Dabei steht das schulische und berufliche Bildungsniveau im Mittelpunkt, und die Programme werden oft daran gemessen, inwiefern Personen mit einer formal geringen Qualifikation erreicht werden (vgl. Beiträge in diesem Band). Im Hintergrund steht die Annahme, dass sich Personen solcher soziodemografischen Gruppen darin gleichen, wie sie Gutscheine nutzen (oder auch nicht) und welche Bedeutung die Gutscheine für ihre Teilnahmeentscheidungen haben.

1 Unser Dank geht an unsere studentischen Hilfskräfte Elise Glaß und Ina Sieberling für die engagierte Mitarbeit und Unterstützung bei dieser Studie. Den Befragten, Ulrike Schwarz von der LASA Brandenburg sowie Ute Tenkhof und Marco Ullmann vom MASF Brandenburg möchte wir für die Feldzugänge und die Unterstützung besonders danken.

Wenig beachtet oder zumindest nicht vertieft analysiert wird, für welche Themen die Weiterbildungsgutscheine genutzt werden. Dabei kann eine solche Themenanalyse nicht nur zeigen, die Aneignung welcher Wissensbestände letztlich gefördert wird (z. B. Englisch, Physiotherapie, Datenschutz), und somit zu einer Diskussion „förderungsrelevanter“ Themen anregen. Über eine Analyse der genutzten Themen können auch die Nutzung von Gutscheinen, ihr Einfluss auf Teilnahmeentscheidungen und ihre Funktionen für das Weiterbildungs Handeln der Personen vertieft begriffen werden: Das Thema der Weiterbildung ist Ausdruck inhaltlich-subjektiver Lerninteressen, die für die Entscheidung, einen Weiterbildungskurs zu besuchen, wesentlich sind. Diese Interessen sind aber nicht individuell-isoliert zu sehen, sondern sie sind eingebettet in konkrete branchen-, berufs- und betriebsbezogene Bedingungen und Anforderungen, kurz: Kontexte. In den gewählten Weiterbildungsthemen werden so neben Lerninteressen auch strukturelle Weiterbildungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sichtbar. Über eine inhaltlich-kontextbezogene Analyse kann dieser Zusammenhang deutlich gemacht werden, vor dessen Hintergrund letztlich der Weiterbildungsgutschein genutzt wird und seine spezifische Funktion erhält.

Im Ergebnis zeigt die Studie am Beispiel des Bildungsschecks Brandenburg, dass die Funktionen von Weiterbildungsgutscheinen für die Nutzenden nach verschiedenen Themenbereichen (und den dahinterstehenden Lerninteressen sowie Branchen- und Berufsstrukturen) und nach Phasen des Berufs- und Lebenslaufs variieren. Empirisch lassen sich themen-, branchen- und lebens- bzw. berufsverlaufsspezifische Nutzungsmuster von Weiterbildungsgutscheinen nachweisen. Bildungspolitischer Impuls der Studie ist, sich von globalen Betrachtungen soziodemografischer Teilnahmequoten zu lösen und (wieder) mehr Inhalte und (lebenslaufbezogene) Kontexte zu berücksichtigen. Dabei sollte auch die Verwobenheit von Arbeit und Privatleben stärker beachtet und es sollten nicht nur unmittelbare Arbeitsmarkteffekte fokussiert werden.

2 Zentrale Forschungsansätze zur Analyse von Weiterbildungsgutscheinen

Gutscheinartige bzw. -ähnliche Förderprogramme haben sich in den letzten Jahren in Deutschland und auch in Europa ausgebreitet (z. B. in der Schweiz: Chèque annuel de formation, in Italien: Voucher individuali, vgl. Beiträge in diesem Band). Kern des Instruments ist eine an Individuen und zum Teil auch an Betriebe adressierte öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten, die nach einem Antragsverfahren gewährt wird. Die Förderhöhe ist oft begrenzt (zumeist 500 Euro) und die Nutzungshäufigkeit beschränkt (oft einmal pro Jahr). Die Programme sind auf Zielgruppen ausgerichtet (z. B. Beschäftigte, Personen mit niedrigem Einkommen, formal Geringqualifizierte), und der Förderung ist zum Teil eine Beratung vorgeschaltet (vgl. ausführlicher: Haberzeth/Kulmus und Käßplinger/Klein in diesem Band).

Es gibt v. a. zwei Ansätze, wie die Nutzung und die Wirkungen solcher Weiterbildungsgutscheine untersucht werden: Das sind zum einen vornehmlich deskriptiv-sta-

tistische Analysen im Rahmen von Evaluationen und Monitorings (z. B. SALSS 2008; G.I.B. 2011; IWAK 2013), zum anderen ökonomische Analysen bildungsökonomischer Studien (z. B. Messer/Wolter 2009; Görlitz 2009). In Ersteren wird die Programmnutzung nach soziodemografischen Merkmalen beschrieben, etwa nach Bildungshintergrund, Alter, Geschlecht oder Migrationshintergrund. Ein Kernaspekt ist die Frage nach Mitnahmeeffekten: „Hätten Sie diese Weiterbildung auch ohne die Förderung durchgeführt?“ So soll geklärt werden, ob das Programm tatsächlich zu einer Stimulierung der Weiterbildungsteilnahme geführt hat. Diese Studien bieten differenzierte Daten und auch Zeitreihen zu Strukturen der Nutzung von Förderprogrammen. Die Beschreibung solcher Beteiligungsstrukturen (z. B. mehr Frauen als Männer, mehr formal Hoch- als Geringqualifizierte) macht jedoch noch nicht verständlich, wie es zu diesen Strukturen kommt und welche Faktoren hierfür maßgeblich sind.

In bildungsökonomischen Studien wird aus staatlicher Perspektive nach der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel gefragt. Viel beachtet wurde das Feldexperiment von Messer und Wolter (2009). In diesem Experiment in der Schweiz wurden 2.400 zufällig ausgewählten Personen unaufgefordert Weiterbildungsgutscheine zugesandt, die diese frei für Weiterbildung einsetzen konnten. Der gewählte Kurs konnte entweder teilweise oder voll mit dem Gutschein finanziert werden. Das Weiterbildungsverhalten derjenigen, die einen Gutschein bezogen hatten, wurde mit dem einer Kontrollgruppe von rund 14.000 Personen verglichen. Die Studie untersucht primär Mobilisierungseffekte (kann die Beteiligung insbesondere von bildungsfernen Personen gesteigert werden?), Mitnahmeeffekte (werden geplante private Investitionen durch öffentliche Finanzierung ersetzt?) und Arbeitsmarkteffekte (kommt es zu einer höheren Arbeitsplatzsicherheit und höheren Löhnen?). Diese Effekte werden insbesondere auf den formalen Schulbildungsabschluss der Gutscheinnutzenden bezogen. So wird etwa der Mitnahmeeffekt differenziert nach drei Gruppen von Bildungsstufen (obligatorisch, sekundär, tertiär). Als ein zentrales Ergebnis wird festgehalten, dass mit Gutscheinen die Beteiligung auch von bildungsfernen Personen gesteigert werden kann und dass Mitnahmeeffekte insbesondere bei Personen mit höherer formaler Schulbildung auftreten (vgl. Messer/Wolter 2009, S. 14 f.).

Bezüglich der Ergebnisse kann zum einen nach ihrer Übertragbarkeit gefragt werden. In der bildungspolitischen Realität wird das Instrument Gutschein recht unterschiedlich umgesetzt (vgl. Käpplinger und Habertzeth/Kulmus in diesem Band), das von Messer und Wolter konzipierte Gutscheilverfahren stellt also nur einen (Sonder-)Fall dar. Auffällig ist vor allem das real nicht praktizierte Vorgehen, Personen einen Gutschein unaufgefordert zuzuschicken (bei Messer/Wolter ist der Gutschein getarnt als Dankeschön für die Teilnahme an einer anderen Erhebung). Zudem können sich die konkreten Umsetzungsbedingungen dieses Instruments je nach Land und Region erheblich unterscheiden (z. B. andere Weiterbildungssysteme, unterschiedliche ökonomische und soziale Bedingungen), sodass ein und dasselbe Modell in verschiedenen Gebieten zu unterschiedlichen Wirkungen führen könnte. Konzeptionell kann zum anderen gefragt werden, inwiefern es angemessen ist, den formalen Schulbildungs-

abschluss zum zentralen Analysekriterium zu machen und Unterschiede in der Nutzung vorrangig durch unterschiedliche Bildungsniveaus zu erklären. Gerade bei Gutscheinen, die ausschließlich für berufliche Weiterbildung eingesetzt werden können, könnte mindestens gefragt werden, ob nicht auch berufs- und branchenbezogene Bedingungen eine wesentliche Rolle für die Nutzung spielen.

3 Eigener Forschungsansatz: inhaltlich-kontextbezogene Analyse der Programmnutzung

Komplementär zu den skizzierten Zugängen wird in dieser Untersuchung ein inhaltlich-kontextbezogener Ansatz verfolgt. Damit wird versucht, die Nutzung von Weiterbildungsgutscheinen ausgehend von inhaltlich-subjektiven Lernbegründungen und eingebettet in konkrete branchen- und berufsstrukturelle Rahmungen zu begreifen. Theoretische Bezugspunkte stellen beteiligungs- und lerntheoretische Überlegungen der Erwachsenenbildungswissenschaft dar (vgl. Wittpoth 2011; Faulstich 2011; Käßlinger/Kulmus/Haberzeth 2013).

Strukturelle Rahmungen der Weiterbildungsteilnahme stehen im Fokus von Large-Scale-Studien (z. B. AES, SOEP) und auch von Programmevaluationen und Monitorings. Nachgewiesen werden soziale Muster der Teilnahme entlang soziodemografischer Faktoren. Individuelle Lernbegründungen dagegen werden vornehmlich in einer Mikroperspektive auf der Ebene einzelner Fallstudien untersucht. Beide Perspektiven können als komplementär begriffen werden (vgl. Kuper 2012): Der erste methodische Zugriff stößt an Erkenntnisgrenzen, wenn es darum geht, interindividuelle Varianzen innerhalb von sozialen Gruppen aufzuklären. Insbesondere soziodemografisch erwartungswidrig aktive oder erwartungswidrig passive Personen geraten bei der Fixierung auf Mittelwerte aus dem Blick (vgl. Reich-Claassen 2010) wengleich gerade diese Gruppen aufschlussreiche Teilgruppen für die Partizipationsforschung sein könnten.. Herausforderung von Fallstudien ist, strukturelle Einflüsse systematisch einzubeziehen, um nicht Teilnahmeentscheidungen zu individualisieren oder auffallende Einzelfälle zu generalisieren.

Auf einer vermittelnden Ebene kann danach gefragt werden, wie die strukturellen Rahmungen von den Personen letztendlich wahrgenommen und in Bezug auf Teilnahmeentscheidungen handlungswirksam werden. Studien zur Weiterbildungsbeteiligung verweisen – außer auf den Bildungshintergrund einer Person – vor allem auf den Faktor Erwerbsarbeit (vgl. Käßlinger/Kulmus/Haberzeth 2013). Neben der generellen Teilhabe an Erwerbsarbeit sind vor allem die berufliche Stellung, der Beschäftigungsumfang und Befristungen des Arbeitsverhältnisses sowie betriebliche Faktoren wie Unternehmensgröße und Branche relevant. Dieser berufliche Arbeits- und damit auch Lernkontext ist schließlich in Beziehung zu setzen zum privaten und familiären Kontext, der wesentlich Teilnahmeentscheidungen mitbedingt (vgl. Hoff 2008) und z. B. mitbegründet, warum sich die Weiterbildungsbeteiligung von Frauen

und Männern nach der Familiengründung unterschiedlich entwickelt (vgl. Friebel 2008). Konkrete Arbeits- und Familienkontexte werden in dem hier verfolgten Ansatz in den Blick genommen, um die Nutzung von Förderprogrammen zu untersuchen.

Der Zugang zu Kontexten und deren Analyse wird über die Themen realisiert, für die der Bildungsscheck Brandenburg genutzt wird. Das genutzte Thema ist Ausdruck inhaltlich-subjektiver Lerninteressen, die für die Entscheidung, einen Weiterbildungskurs zu besuchen, wesentlich sind. Dies kann z. B. – im Kontext beruflicher Weiterbildung – das Interesse an Kompetenzentwicklung oder beruflicher Spezialisierung in einem thematischen Bereich sein oder der Wunsch, sich Wissensbestände in einem Bereich anzueignen, um den Arbeitsplatz zu sichern. Diese Interessen dürfen aber nicht individuell isoliert gesehen werden, sondern sie sind eingebettet in konkrete branchen-, berufs- und betriebsbezogene Bedingungen. In den gewählten Themen werden so neben Lerninteressen auch strukturelle Weiterbildungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sichtbar. Bestimmte Kurse oder Kompetenzen können beispielsweise zum Standard eines Berufs gehören, oder Betriebe einer Branche sind angesichts hoher Innovationen generell weiterbildungsaktiv. Eine inhaltlich-kontextbezogene Analyse ermöglicht es, den Zusammenhang von inhaltlich-subjektiven Lerninteressen und strukturellen Weiterbildungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sichtbar zu machen. Vor dem Hintergrund dieses Zusammenhangs werden letztlich Weiterbildungsgutscheine genutzt und entwickeln ihre spezifischen Funktionen für Teilnahmeentscheidungen.

4 Funktionsweise und Kennzeichen des Bildungsschecks Brandenburg

Der Bildungsscheck Brandenburg ist ein relativ junges Förderprogramm, das im August 2009 startete. Nach der aktuellen Richtlinie („Weiterbildungsrichtlinie“) werden berufliche Weiterbildungen gefördert, die „individuell und arbeitsplatzunabhängig“ ausgerichtet sind, die also die Beschäftigungsfähigkeit von Personen auch überbetrieblich sichern und erhöhen sollen. Als Instrument innerhalb des „Arbeitspolitischen Programms Brandenburg“ stellt der Bildungsscheck ein allgemeines Instrument zur Fachkräftesicherung dar. Es gibt z. B. keine Einkommensgrenze (wie bei der Bildungsprämie des Bundes) oder besondere Ausrichtung auf bildungsbenachteiligte Personengruppen (wie beim Bildungsscheck NRW).

Antragsberechtigt sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Erstwohnsitz im Land Brandenburg. Ausgeschlossen sind in der Regel Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, Auszubildende, Studierende, Selbstständige und Freiberufler sowie Personen, die Leistungen nach SGB II und III erhalten. Bezuschusst werden ausschließlich die Kosten von Weiterbildungskursen inklusive möglicher Prüfungsgebühren. Der Förderanteil beträgt 70 %, die Förderhöhe ist offen. Die Weiterbildungskosten müssen allerdings mindestens 715 Euro betragen. Nach der letzten RL-Änderung im Juli 2013 muss der Zuschuss mind. 500 EUR betragen. Der Unterschied ist also marginal. Eine

Förderung ist jetzt zweimal im Kalenderjahr möglich. Der Zuschuss muss allerdings mindestens 500 Euro betragen und kann zwei Mal im Kalenderjahr gewährt werden. Der Antrag ist vor Beginn der Weiterbildung bei der Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) zu stellen. Interessenten steht die Option offen, eine (telefonische oder persönliche) Beratung in Anspruch zu nehmen. Dies ist mit der RL-Änderung im Juli 2013 entfallen.

Im Juli 2012 und Juli 2013 wurden die Förderbestimmungen relativ umfassend geändert. Der Förderanteil betrug zuvor in der Regel 70 % der Kurskosten, für manche Personengruppen 90 % (Personen in Elternzeit, SGB-II-Aufstocker, Kommunal-Kombi). Es gab keine Mindestkurskosten und die Beratung war obligatorisch. Bis zur Änderung der Förderbestimmungen konnte das Programm analytisch dem Förderinstrument Weiterbildungsgutschein zugeordnet werden (vgl. Haberzeth/Kulmus in diesem Band). Mit der Antragsbewilligung bekam der Antragsstellende den Bildungsscheck ausgehändigt, der dann bei dem gewählten Bildungsanbieter vorgelegt werden konnte. Der Anbieter stellte für den gewählten Kurs eine um den Förderbetrag reduzierte Rechnung aus und bekam den Differenzbetrag nach Einreichung des Bildungsschecks bei der staatlichen Stelle von dieser erstattet. Nach den neuen Bestimmungen müssen die geförderten Personen zunächst in finanzielle Vorleistung treten (d. h. den Kurs selbst zahlen) und bekommen die Kosten in der Regel erst nach Kursende erstattet. Ab einer bestimmten Kostenhöhe sind Zwischenauszahlungen möglich. Das Instrument folgt nun dem Prinzip der Rückerstattung (sogenannter Quasi-Gutschein).

Tab. 1 Eckdaten und Kennzahlen des Bildungsschecks Brandenburg

Programmtitel	Bildungsscheck Brandenburg für Beschäftigte
Instrument/Förderart	Gutschein (bis 07/2012)/Quasi-Gutschein
Start, Ende der akt. Richtlinie	08/2009, 12/2014
Ministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie, Land Brandenburg
Mittelherkunft	Europäischer Sozialfonds, Land Brandenburg
Internet	http://www.lasa-brandenburg.de
Finanzvolumen	207.032 € (2010), 398.064 € (2011), 436.051 € (bis 10/2012)
Förderfälle	736 (2010), 1.320 (2011), 1.414 (2012 ²)
Förderhöhe (durchschnittlich)	284 € (2010), 305 € (2011), 340 € (bis 10/2012) ³
Rechtsgrundlage	Kompetenzentwicklung durch Qualifizierung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen (Weiterbildungsrichtlinie)
Änderungen Förderbestimmungen	07/2012 + 07/2013

Quelle: Eigene Darstellung; prozessbezogen erhobene Daten der LASA

- 2 Die Anzahl der Förderfälle wird sich für das Jahr 2012 allerdings noch erhöhen, da die Datenerfassung eine zeitliche Verzögerung aufweist. Grund dafür sind die längeren Einreichungsfristen der Bildungsanbieter für die Gutscheine.
- 3 Die durchschnittliche Förderhöhe pro Bildungsscheck liegt in dem angegebenen Zeitraum bei etwa 300 Euro. Es zeichnet sich ab, dass sich dieser Betrag im Zuge der Richtlinienänderung erheblich erhöhen wird.

Die vorliegende empirische Untersuchung bezieht sich größtenteils auf die alten Förderbestimmungen. Da es nicht um eine Evaluation des Programms geht, sondern darum, exemplarisch die Nutzung von Weiterbildungsgutscheinen zu untersuchen, ist dieser Umstand für das Untersuchungsziel relativ unproblematisch. Es geht um das Kernprinzip des Förderansatzes, der eine an Individuen adressierte öffentliche Kofinanzierung von Kurskosten darstellt.

5 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Der Bildungsscheck Brandenburg wurde in einem triangulativen Verfahren untersucht (vgl. Flick 2012). Kombiniert wurden quantitativ-standardisierende und qualitativ-rekonstruktive Ansätze, um zum einen Strukturen der Nutzung aufzudecken. Zum anderen sollte ein qualitatives Detailverständnis davon erworben werden, wie solche Finanzierungsanreize genutzt werden und wie sie Teilnahmeentscheidungen beeinflussen. Um ein detailliertes Wissen über Untersuchungsfeld und -gegenstand zu gewinnen, wurden sowohl Experteninterviews mit Programmverantwortlichen und -durchführenden als auch Interviews mit Bildungsanbietern im Raum Berlin und Brandenburg geführt. In der Expertenbefragung ging es vor allem um Konzeption und Entwicklung des Programms sowie administrative und organisatorische Herausforderungen. Hauptinteresse der Anbieterbefragung war die Frage danach, ob die Förderpraxis des Bildungsschecks Auswirkungen auf die Programm- und Angebotsgestaltung hat. Befragt wurden öffentliche wie private Bildungsanbieter, die vergleichsweise viele Bildungsschecks eingelöst haben.

Die Kernerhebung bestand aus einer Programm- und Angebotsanalyse auf der Grundlage von Verwaltungsdaten und Weiterbildungsprogrammen, einer schriftlichen Befragung von Interessenten und Nutzenden sowie vertiefenden qualitativen Interviews. Analysiert wurden die Verwaltungsdaten zu 3.481 eingelösten Schecks (15.08.2009 bis 31.12.2012) sowie Kursbeschreibungen der Angebote, für die die Bildungsschecks genutzt wurden. Die Verwaltungsdaten beinhalten vor allem die Namen der Bildungsanbieter, die Titel der Kurse und Beginn und Ende der Kurse, jedoch keine Informationen über die Nutzenden. Analysen zum Zusammenhang der Weiterbildungen und der Merkmale der Nutzenden konnten allein auf dieser Grundlage also nicht durchgeführt werden. Verwaltungsdaten und Kursbeschreibungen wurden unter Nutzung der Methodik und der Kategoriensysteme von Programmanalysen (vgl. Käßlinger 2008; Körber u. a. 1995) insbesondere hinsichtlich der Themen der Weiterbildung und der Kursformen ausgewertet. Ein dem Untersuchungsgegenstand und der Forschungsfrage angemessenes Klassifizierungssystem für Weiterbildungsthemen wurde auf Basis der genannten Studien (weiter-)entwickelt.

Tab. 2 Klassifizierungssystem für Kursthemen

Themenbereich	Beschreibung <i>Beispiele</i>
BWL und Recht	Kaufmännisch-verwaltende Tätigkeiten, Management, Verkauf (Einzelhandel), Recht <i>Controlling, Rechnungswesen, Buchführung, Datenschutzbeauftragte/r, Projektleiter/in, Umsatzsteuerrecht, Online-Marketing, Kassenpass, Betreuungsrecht, Bauvertragsrecht</i>
Industrie und Handwerk	Gewerbliche und technische Tätigkeiten: Verarbeitung von Rohstoffen und Produktion von Gütern (z. B. Bauberufe, Ernährungsberufe), naturwissenschaftliche Berufe <i>Schweißer-Ausbildung, Elektrofachkraft, Ausbeultechnik am Pkw, Bogenbau, Pralinenherstellung</i>
Gesundheit/Medizin/Wellness	Kurse im Bereich Physiotherapie, Medizin, Naturheilverfahren, Ausbildung Sportlehrer/in, Kosmetik und Körperpflege <i>Manuelle Therapie, Ausbildung Rückenschullehrer/in, Ausbildung Naildesigner, Klangschalenmassage, Homöopathie für Kinder, Podologie, klinische Psychiatrie</i>
Soziales	Themen im Bereich Pflege (z. B. Alten- und Behindertenpflege), (Sonder-/Sozial-)Pädagogik, auch Lehre/Vermittlung (z. B. Kurse „Ausbildung der Ausbilder“) und Beratung, psychologische Tätigkeiten <i>Betreuungsassistent/in für Demenzkranke, Pflegeberater/in, systemische Familientherapie, Grundqualifizierung Kindertagespflege, Ausbildung Praxisanleiter/in</i>
Soft Skills/Persönlichkeitsbildung	Berufsübergreifende Fertigkeiten und Fähigkeiten (Schlüsselqualifikationen) und Aspekte der Persönlichkeitsbildung; soziale, methodische und personale Kompetenzen, Lern- und Arbeitstechniken <i>Körpersprache, Stimme, Zeit- und Selbstmanagement, 10-Finger-Schreiben, Telefontraining, Konfliktmanagement</i>
EDV/Informatik	EDV-Grundbildung: Standardanwendungen und -programme EDV-Spezialwissen: Kurse mit Zusatz „Aufbau, Vertiefung“ u. Ä., berufsspezifische EDV-Anwendungen (z. B. Auto-CAD)
Sprachen	Fremdsprachen-Kurse <i>Business-Englisch, Englisch-Refresher, Wirtschaftsenglisch, Telephoning in English, Business Communication oder Englischkenntnisse für betriebliche Tätigkeiten</i>
Landwirtschaft/ Gartenbau/Umweltschutz	Auch Nutztierhaltung, Forstwirtschaft, Jagd <i>Optimale Einstellung von Erntemaschinen, Klauenpflege, Weiterbildung Umweltschutz, Kettensägenkurs</i>
Lager/Handel/Verkehr	Logistik, Großhandel, Flug-, Schiffs- und Automobilverkehr <i>Ausbildung Gabelstaplerfahrer/in, Gefahrgutschulung, Zollabfertigung, Lagermanager/in, Fachkunde Güterverkehr</i>
Tourismus und Gastgewerbe	Auch Hotel- und Restaurantwesen <i>Gästeführerqualifizierung, Veranstaltungsfachwirt/in, Servicequalität im Tourismus</i>

Quelle: Eigene Darstellung

Die schriftliche Befragung von Interessierten und Nutzenden des Bildungsschecks wurde in der Zeit von Juli 2012 bis April 2013 durchgeführt. Befragt wurden in diesem Zeitraum alle Personen im Prozess der Antragsstellung bzw. -genehmigung, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Weiterbildung noch nicht begonnen wurde. Bei einer Rücklaufquote von über 30 % wurden insgesamt 295 Personen befragt. Entsprechend

dem Erkenntnisinteresse zielte die Befragung nicht darauf, Wirkungen der geförder-ten Weiterbildungen (Lernen, Kompetenz etc.) zu erfassen, sondern die Wirkungen des Programms auf Bildungsbeteiligung und -entscheidungen. Es wurden 31 Fragen zu elf Themenbereichen gestellt: zum Antrag und zum Weiterbildungskurs, zu Weiterbildungsinteressen und -planungen, zu Beratung, zu den Weiterbildungszielen und zu bisherigen Weiterbildungsaktivitäten, zum Weiterbildungsangebot in der Region sowie zu soziodemografischen Aspekten (Person, Ausbildung und Beruf).

Im Rahmen der qualitativen Befragung wurden im Jahr 2012 in der Zeit von Juli bis September 19 Leitfadeninterviews mit Nutzenden geführt. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 75 Minuten. Sie wurden vollständig transkribiert und zunächst kategorisierend (vgl. Flick 2011, S. 386 ff.) sowie weiterführend hermeneutisch analysiert (vgl. Rittelmeyer/Parmentier 2006). Im Sinne des inhaltlich-kontextbezogenen Ansatzes wurden Personen befragt, die den Bildungsscheck für einen der drei großen Themenbereiche genutzt haben: Sprachen, Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales. Hauptintention war, die inhaltlichen Lernbegründungen (Anlässe, Intentionen, Inhalte der Weiterbildung) vor dem Hintergrund struktureller Rahmenbedingungen (vor allem Branche, Beruf und Arbeitgeber) zu rekonstruieren. Zudem wurde nach Effekten des Schecks auf Teilnahmeentscheidungen gefragt (zeitlich, inhaltlich, motivational, kostenbezogen etc.).

Die folgende Ergebnisdarstellung konzentriert sich auf die Programm- und Angebotsanalyse sowie auf die qualitativen Interviews mit den Nutzenden. Zugleich werden Ergebnisse der schriftlichen Befragung sowie von anderen Evaluationen zu Weiterbildungsgutscheinen eingebracht. Auf die Anbieterbefragung wird aus Platzgründen nicht explizit Bezug genommen.

6 Themen der Weiterbildungen und Kursformen

Der Bildungsscheck Brandenburg wird intensiv für die Finanzierung von Kursen aus drei Themenbereichen genutzt: Sprachen, Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales. Danach folgen die Themenbereiche BWL und Recht, Soft Skills und Persönlichkeitsbildung sowie EDV und Informatik. Die Nutzungszahlen anderer Themenbereiche fallen eher gering aus.

Die nächste Tabelle zeigt die prozentuale Verteilung der Themenbereiche für den Gesamtzeitraum und für die einzelnen Jahre. Das Jahr 2009 ist der Vollständigkeit halber abgebildet, ist aber angesichts der geringen Fallzahl (14 Schecks) wenig aussagekräftig.

63 % aller Schecks werden für die drei großen Themenbereiche genutzt. Kurse für Gesundheits- und Sozialthemen sind mit zusammen 40 % besonders stark nachgefragt. Diese konstant hohe und sogar etwas zunehmende Bedeutung (2012: Anstieg auf 45 % von Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales ist auffällig. Der Bereich Sprachen schwankt, insgesamt machen Sprachkurse fast ein Viertel aller Schecks aus

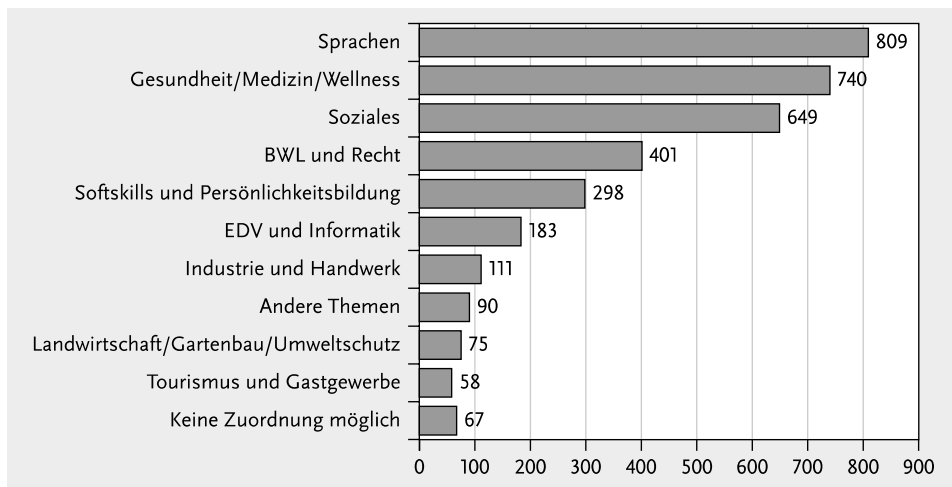


Abb. 1 Weiterbildungsthemen im Bildungsscheck Brandenburg (absolut)

Quelle: Eigene Programmanalysen; Daten berücksichtigt bis 31.12.2012

Tab. 3 Entwicklung der sechs größten Themenbereiche im Bildungsscheck Brandenburg (prozentuale und absolute Verteilung)

Themen	Gesamt (3.481)	Gesamt nach Abrechnungsjahren			
		08–12/2009 (14)	2010 (733)	2011 (1.320)	2012 (1.414)
Sprachen	23 % (809)	29 % (4)	22 % (161)	27 % (357)	20 % (287)
Gesundheit/Medizin/Wellness	21 % (740)	7 % (1)	17 % (125)	21 % (274)	24 % (340)
Soziales	19 % (649)	-	19 % (136)	17 % (220)	21 % (293)
BWL und Recht	11 % (401)	7 % (1)	17 % (123)	10 % (129)	11 % (148)
Soft Skills/Persönlichkeitsbildung	9 % (298)	7 % (1)	7 % (54)	9 % (122)	9 % (121)
EDV/Informatik	5 % (129)	43 % (6)	3 % (26)	4 % (60)	6 % (91)

Quelle: Eigene Programmanalysen; Daten berücksichtigt bis 31.12.2012

(23 %). Inwiefern sich die Änderungen der Förderbestimmungen des Programms (v. a. der Förderhöhe) auf die Themennutzung auswirken, bleibt abzuwarten.

Die starke Nutzung für Gesundheits- und Sozialthemen zeigt sich auch bei anderen Weiterbildungsgutscheinen: Im Bildungsscheck NRW entfallen auf den Bereich „Soziale und pflegerische Berufe“ 40,6 % aller bewilligten Schecks (nur individueller Zugang) (G.I.B. 2011, S. 16). Im Qualifizierungsscheck Hessen macht der Bereich „Soziales und Erziehung“ im Jahr 2012 29 % der Weiterbildungen aus bei in den letzten Jahren stark steigender Tendenz (IWAK 2013, S. 21). Auch die Bildungsprämie des Bundes wird intensiv für den Bereich Gesundheit genutzt. Im Vergleich zur allgemeinen Weiterbildungsbeteiligung zeigen sich deutliche Unterschiede: Gemäß AES dominieren bezogen auf die individuelle berufsbezogene Weiterbildung die Themen

„Wirtschaft, Arbeit, Recht“ (26 %), „Natur, Technik, Computer“ (23,7 %) sowie „Sprachen, Kultur, Politik“ (15,8 %). Erst dann folgen „Pädagogik und Sozialkompetenz“ (14,7 %) sowie „Gesundheit und Sport“ (14,7 %), wobei hierunter auch Weiterbildungen gefasst werden – vor allem zu Sozialkompetenz –, die im Bildungsscheck Brandenburg unterschiedlich klassifiziert wurden.

Auf der Grundlage inhaltsanalytischer Auswertungen der Kursankündigungen von Bildungsanbietern können die Themen detailliert nach Unterthemen aufgeschlüsselt werden (siehe folgende Tabelle). Zudem können Kursformen unterschieden werden, und zwar danach, inwiefern die Kurse an spezifische Branchen oder Berufe adressiert sind, welche Zugangsvoraussetzungen bestehen, welcher Typ von Wissen vermittelt wird (allgemein vs. spezialisiert) und welche Zertifikate erworben werden können.

Der Bereich Sprachen wird erwartungsgemäß von Englisch dominiert (710 Kurse). Andere Sprachen spielen nur eine marginale Rolle, z. B. Spanisch mit lediglich 38 Kursen. Immerhin 21 % aller Bildungsschecks werden für Englischkurse genutzt, z. B. Business English, English-Refresher, Wirtschaftsenglisch oder Telephoning in English. Die Kurse richten sich nicht an bestimmte Berufe oder Branchen. Entsprechend ist der Kurszugang offen, d. h., es werden keine spezifischen Berufsqualifikationen vorausgesetzt. Vermittelt wird Englisch als generelles Wissen, das branchen-, berufs- und tätigkeitsübergreifend angelegt ist. Die Kurszertifikate bescheinigen Stufen nach dem EU-Referenzrahmen.

Im Themenbereich Gesundheit/Medizin/Wellness entfallen von den insgesamt 740 Veranstaltungen 391 auf das Thema Physiotherapie/Ergotherapie. Insgesamt wurde also rund jeder zehnte Bildungsscheck für dieses Thema genutzt (11 %). Hierunter fallen Kurse zu manueller Lymphdrainage und manueller Therapie, zu Bobath und kinesiologischem Taping, zur Rückenschule oder zur pädiatrischen Ergotherapie. Ein zweiter größerer Unterbereich stellt Prävention/Wellness/Sport dar. Dieser umfasst Kurse wie Ernährungsberatung, Massagetherapie, ärztlich geprüfter Gesundheitscoach, Fußreflexzonenmassage, Ausbildung Yogalehrer oder Qi-Gong-Übungsleiter. Die Kurse zeichnen sich – im Gegensatz zu den Sprachkursen – durch einen starken Branchen- (Gesundheitsbranche) und z. T. auch konkreten Berufsbezug aus (insb. Physiotherapie, Ergotherapie). Oftmals wird eine bestimmte berufliche Ausbildung bzw. berufliche Qualifikation vorausgesetzt, um an den Kursen teilnehmen zu können. Vermittelt wird ein Wissen für spezialisierte Tätigkeiten im Gesundheitsbereich. Erworben werden können Zertifikate, die zum Teil erst dazu berechtigen, bestimmte Behandlungen oder Therapien durchzuführen.

Tab. 4 Aufschlüsselung der größten Themenbereiche nach Unterthemen im Bildungsscheck Brandenburg (prozentuale und absolute Verteilung)

Themenbereich	Anzahl gesamt	Unterthema 1		Unterthema 2	Unterthema 3	Unterthema 4	Unterthema 5	Unterthema 6
Sprachen	809	Englisch	Wirtschafts- englisch	Spanisch	Polnisch			
		550	160					
			710					
Gesundheit/ Medizin/ Wellness	740	Physiotherapie/ Ergotherapie		Prävention/ Wellness/ Sport	Medizin	Naturheilver- fahren	Körperpflege	
			391	111	87	63	30	
Soziales	649	„Ausbildung der Ausbilder“		Altenpflege/ -betreuung	Sozial- pädagogik	Fachpädagogi- sche Zusatz- qualifikationen	Lerntherapie & Entspannungs- pädagogik	Kinderbetreu- ung, Erziehung
			433	64	33	31	24	18
BWL und Recht	401	Buchführung/ Rechnungswesen		Steuerrecht	Management allg.	weitere BWL- Grundlagen	Marketing, Vertrieb	Qualitäts- management
			100	53	39	42	23	27
Soft Skills/ Persönlich- keitsbildung	298	Projektmanagement		Mediation/ Konflikt- management	„DISC („sich und die Gäste erkennen“)“	Selbstmanage- ment	Stressbewälti- gung	Lern-/Lese-/ Rechtschreib- trainer
			43	39	35	24	24	20

Quelle: Eigene Berechnungen; Daten berücksichtigt bis 31.12.2012; Themenbezeichnungen in Anführungszeichen entsprechen konkreten Kursiteln; dargestellt sind nur quantitativ gewichtige Unterthemen

Im dritten großen Themenbereich Soziales ist die hohe Anzahl an Kursen zur „Ausbildung der Ausbilder“ auffällig. Da es sich hierbei um eine Vermittlungstätigkeit handelt, wurden solche Kurse dem Bereich Soziales zugeordnet. Sie machen rund zwei Drittel dieses Bereichs aus, insgesamt wurden 12 % aller Bildungsschecks hierfür genutzt. Darüber hinaus finden sich im Bereich Soziales Kurse für anspruchsvolle pädagogische und psychologische Tätigkeiten in den Gebieten der Altenpflege/-betreuung, der Sozialpädagogik und für fachpädagogische Zusatzqualifikationen. Abgesehen von den „Ausbildung der Ausbilder“-Kursen haben die Kurse einen relativ starken Branchen- und Berufsbezug. Der Zugang ist relativ beschränkt. Vermittelt wird oft spezialisiertes Wissen, das über Zertifikate die Ausübung bestimmter Tätigkeiten ermöglicht.

Die Themenanalyse zeigt eine intensive Nutzung insbesondere für Gesundheit und Soziales, aber auch für Sprachen. Ähnliche Strukturen lassen sich auch in anderen Weiterbildungsgutscheinen erkennen. Bezogen auf die Kursinhalte und -formen zeigt sich: Sprachkurse vermitteln generelles, branchen- und berufsübergreifendes Wissen. Vergleichbar ist hierzu auch der relativ häufig genutzte Themenbereich Soft Skills und Persönlichkeitsbildung, der Kurse wie Projekt-, Konflikt- und Selbstmanagement oder Stressbewältigung umfasst. Im Gegensatz dazu wird in den Kursen aus den Bereichen Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales spezialisiertes Wissen vermittelt, und es können branchen- und berufsspezifische Zertifikate erworben werden. Kurse aus dem Bereich BWL und Recht sind ebenfalls deutlicher berufs- sowie zertifikatsbezogen. Die Frage, wie spezialisiert das vermittelte Wissen ist und welche Zertifikate in den Kursen erworben werden können, werden in der weiteren Analyse aufgegriffen und spielen für das Verständnis der Nutzung eine wichtige Rolle.

7 Bedeutung des Bildungsschecks für Teilnahmeentscheidungen an Weiterbildung

Der Frage danach, wie Weiterbildungsgutscheine genutzt werden und wie sie Teilnahmeentscheidungen beeinflussen, wird im Folgenden anhand der drei größten Themenbereiche Gesundheit/Medizin/Wellness, Soziales und Sprachen vertieft nachgegangen. Sie decken aktuell 63 % aller Schecks ab. Die Vielfalt der Nutzenden und deren Nutzungsweisen erlaubt es nicht, auch innerhalb bereits eingegrenzter Themenbereiche die Nutzung vollständig zu erklären. Möglich ist es aber, ausgeprägte Nutzungsmuster zu identifizieren, die für relevante Teilgruppen Erklärungen liefern. Um die Bedeutung des Bildungsschecks für Teilnahmeentscheidungen zu verstehen, werden branchen- und berufsstrukturelle Einflüsse sowie individuelle Lebens- und Familieninteressen und -planungen mit einbezogen.

7.1 Nutzung des Bildungsschecks im Bereich Gesundheit, Medizin und Wellness

Der Bildungsscheck wird in diesem Bereich intensiv für physio- und ergotherapeutische Weiterbildungen genutzt. Die Kurse sind, wie bereits gezeigt, meist zulassungsbeschränkt (es bedarf einer Ausbildung in Physio- oder Ergotherapie) und zertifikatsbezogen und ermöglichen berufliche Tätigkeiten (Behandlungsmethoden), die ohne Zertifikat nicht ausgeübt werden dürften. Die starke Nutzung des Bildungsschecks erklärt sich insbesondere daraus, dass es in der Gesundheitsbranche hohe Weiterbildungsanforderungen bei gleichzeitig niedrigem Einkommen gibt.

Branchen- und berufsstrukturelle Einflüsse

Die Gesundheitsbranche ist stark reguliert. Zentrale Akteure sind die Verbände der Kostenträger (Krankenkassen) und der Leistungserbringer (hier: Berufsverbände der Heilmittelerbringer). Den Krankenkassen kommt eine besondere Rolle zu, da sie die Preise für Leistungen aushandeln und Qualitätssicherungsmaßnahmen mit den Leistungserbringern festlegen (vgl. BMBF 2005). Die sich daraus ergebenden Qualifikationsanforderungen für Physio- und Ergotherapeutinnen und -therapeuten regulieren die Weiterbildung der Berufstätigen maßgeblich. Vor allem folgende Branchen- und Beschäftigungsbedingungen werden von den Interviewten als handlungsrelevant für ihre berufliche Weiterbildung und damit auch für die Schecknutzung beschrieben:

Tab. 5 Branchen- und berufsbezogene Einflussfaktoren auf Weiterbildung und Schecknutzung (Bereich Gesundheit)

Branchen- und berufsbezogene Bedingungen
<i>Gesundheitssystem</i>
1. Kassenabrechnungen und Zertifikate (Vergütungsvereinbarungen)
2. Verschreibungspraxis der Ärzte
3. Fortbildungspflicht/-notwendigkeit
<i>Arbeitstätigkeit</i>
4. Tätigkeitsvielfalt
5. Komplexität der Arbeitsaufgabe
<i>Beschäftigungssituation</i>
6. Teilprekäre Beschäftigung
7. Fortbildungsvereinbarungen
8. Reichweite der Ausbildungsinhalte
9. Verbreitung öffentlicher Förderung

Quelle: Eigene Analysen

Wesentlichen Einfluss haben die Vergütungsvereinbarungen. Bestimmte Behandlungen können nur bei den Krankenkassen abgerechnet werden, wenn entsprechende in Weiterbildungen zu erwerbende Zertifikate vorliegen („Gemeinsame Rahmenempfehlungen gemäß § 125 Abs.1 SGB V über die einheitliche Versorgung mit Heilmitteln“). Eine korrespondierende ärztliche Verschreibungspraxis (in Berlin/Brandenburg derzeit stark manuelle Therapie, manuelle Lymphdrainage und Bobath) erzeugt einen inhaltlich festgelegten Weiterbildungsbedarf. Für Praxisinhaberinnen und -inhaber und für fachliche Leitungspersonen besteht zudem eine Fortbildungspflicht

(geregelt in Anlage 4 der genannten Rahmenempfehlungen). Für Angestellte gibt es eine Sollformulierung, die jedoch als ungeschriebene Pflicht zur Weiterbildung wahrgenommen wird: „Also es ist ein ungeschriebenes Gesetz, so. Also die Pflicht – das steht nicht im Arbeitsvertrag drin, aber jeder weiß, wenn er es nicht macht, dass er wenig wert ist“ (11/664).⁴ Dass die Beschäftigten „wenig wert“ sind ohne Weiterbildungen, schlägt sich auch im Einkommen nieder: Eine Behandlungszulassung in manueller Therapie ist wesentlich für die Chance auf eine Einkommenserhöhung.

Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in den Zielen, die mit der Weiterbildung verfolgt werden. Gemäß den quantitativen Befragungsergebnissen versprechen sich von einer Weiterbildung im Bereich Gesundheit/Medizin/Wellness 68 % der Interessierten einen höheren Verdienst, während dies im Themenbereich Soziales 51,5 % und bei Sprachen sogar nur 34,4 % erwarten. Weiterbildungen werden deshalb oft mit dem Erwerb einer Zulassung für Behandlungsmethoden begründet, denn diese ermöglichen ein breiteres Einsatzgebiet auf dem Arbeitsmarkt, mehr Umsatz in einer Praxis, ein höheres Einkommen und größere Arbeitsplatzsicherheit (Letzteres erwarten 70,5 % im Gesundheitsbereich, während es im Sprachenbereich nur 44,8 % sind). Darüber hinaus stellt sich die Heilmittelerbringung als ein breites Tätigkeitsfeld mit vielfältigen Möglichkeiten der Spezialisierung dar (Krankheitsbilder, Behandlungsmethoden, Patientengruppen). Die Beschwerdebilder sind außerdem keine einfachen, gewissermaßen technisch zu lösenden Probleme, sondern erfordern umfassendes Wissen und vielfältige Behandlungsansätze, die in der Ausbildung oft nicht vermittelt werden (können). Weiterbildungen dienen also nicht nur dem Erwerb von Zertifikaten, sondern werden in der Wahrnehmung der Interviewten benötigt, um überhaupt angemessen beruflich handeln zu können.

Schließlich hat die Beschäftigungssituation einen Einfluss auf die Weiterbildung der Berufstätigen. Das Einkommensniveau ist eher niedrig (vgl. Statistisches Bundesamt 2006), die Beschäftigung kann daher als teilprekär bezeichnet werden. In den Interviews werden bspw. Nettoeinkommen von ca. 1.200 Euro bei Vollzeitbeschäftigung genannt. Die Bindung an Arbeitgeber wird als eher schwach beschrieben, und es gibt eine recht hohe Fluktuation der Beschäftigten. Vor allem kleinere Betriebe fördern daher Weiterbildung allenfalls auf Grundlage einer Fortbildungsvereinbarung mit Rückzahlungsklausel. Lerngelder und Lernzeiten werden von den Arbeitgebern insgesamt eher nicht bereitgestellt.

Einflüsse individueller Lebens-/Familieninteressen und -planungen

Neben diesen strukturellen Bedingungen sind es private Lebensinteressen, die die Teilnahme an Weiterbildung und die Schecknutzung beeinflussen. In dem vorliegenden Interviewsample finden sich vor allem jüngere Frauen, deren Ausbildung erst wenige Jahre zurückliegt. Als private Interessen werden von ihnen Pläne oder die relativ kurz zurückliegende Erfahrung eingebracht, eine Familie zu gründen. Auch von der Gesamtheit der Nutzenden im Themenbereich Gesundheit/Medizin/Wellness

⁴ Die erste Zahl bezeichnet die Nummer des Interviews, die zweite den Abschnitt des Transkripts.

sind immerhin 87 % weiblich, und der Altersdurchschnitt liegt mit 35,2 Jahren zwei Jahre unter dem allgemeinen Altersdurchschnitt.

Diese eher frühe Erwerbsphase ist durch eine relativ große zeitliche und finanzielle Flexibilität im Privaten gekennzeichnet, weil meist noch keine familiären Ansprüche zu berücksichtigen sind. Beruflich handelt es sich dagegen um eine wichtige Phase der Etablierung und Konsolidierung, in der ausreichendes Wissen und formale Qualifikationen erworben werden müssen (gewissermaßen ein Grundstock an Behandlungszulassungen), um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen und Einkommenschancen zu erhöhen.

Mit einer (geplanten) Familiengründung werden vor allem finanzielle, aber auch zeitliche und motivationale Einschränkungen erlebt bzw. erwartet, die sich auf die berufliche Weiterbildung der Beschäftigten auswirken; bei den etwas älteren Befragten wird rückblickend eine entsprechende Erfahrung geschildert. Eine 28-jährige Ergotherapeutin, die zum Zeitpunkt der Befragung schwanger war, schildert dies folgendermaßen:

„Und ich sage mal, wenn ich jetzt 40 bin, ich habe vielleicht zwei Kinder, ähm, fahre vielleicht noch ein Auto, habe ein paar Versicherungen, habe vielleicht auch noch ein paar Sachen, die ich abzahlen muss, na dann kann ich mir so was nicht leisten“ (3/114).

Weiter heißt es zur Planung von Weiterbildung:

*„Also da setze ich dann lieber Prioritäten, dass ich sage: Ich qualifiziere mich **jetzt**, wo die Birne noch frisch ist. Ne? Und das bringt mir nachher nichts, wenn ich dann nicht mehr in der Lage bin, wenn jetzt z. B. Kinder und so was alles da sind, dann werde ich die Zeit einfach dafür nicht mehr haben“ (3/122 ff.).*

Antizipiert wird gewissermaßen eine Zäsur im Lebenslauf, die auch Auswirkungen auf die Weiterbildungsplanung hat. Vor allem die frühe Erwerbsphase bis zu dieser „Zäsur Familiengründung“ ist durch eine hohe Arbeitszentrierung und intensive Weiterbildungsaktivität gekennzeichnet. Es werden insbesondere die Zertifikatsweiterbildungen besucht, die in Berlin/Brandenburg als Minimalanforderung für eine dauerhafte und finanziell absichernde Beschäftigungsfähigkeit gelten und die zeitlich und finanziell aufwendig sind (z. B. kann eine modularisierte Weiterbildung von insgesamt 500 Stunden 3.000 Euro kosten). Diese Weiterbildungen gilt es aus Sicht der Interviewten möglichst bis zur Familiengründung abgeschlossen zu haben. Die Fokussierung auf Beruf und Weiterbildung geschieht allerdings mit der Perspektive, dass es sich um eine vorübergehende Situation handelt, die durch die Familiengründung wieder verändert wird.

Relevanz des Bildungsschecks für Teilnahmeentscheidungen

Auf diese berufliche und private Situation trifft das Angebot des Bildungsschecks und entfaltet entsprechend seine Wirkungen: Mit dem Bildungsscheck können gerade die Zertifikatsweiterbildungen zu einem früheren Zeitpunkt absolviert werden, als es ohne die finanzielle Unterstützung möglich wäre. Es wird also – z. T. auch unter Einbezug

vorangegangener Erfahrungen mit Bildungsschecks – ein zeitlicher Effekt einer vorgezogenen Teilnahme beschrieben. Im gleichen Zeitraum kann demnach aus Sicht der Interviewten mehr Weiterbildung besucht werden, als es ohne Förderung möglich wäre. Die finanzielle Bedeutung ist hoch: Ohne diese Unterstützung könnten die Beschäftigten Weiterbildung nur dann so intensiv betreiben, wenn sie sich Geld z. B. von der Familie leihen, einen Kredit aufnehmen oder zumindest alle freien eigenen Mittel dafür aufwenden würden. Damit hat der Bildungsscheck eine entlastende Funktion in dieser frühen Erwerbsphase, in der sich die Interviewten vor der doppelten Herausforderung von Beruf und Familie sehen, und unterstützt das Ziel, die berufliche Etablierung bis zur Familiengründung weitgehend „abgeschlossen“ zu haben.

In späteren Lebens- und Berufsphasen kann sich die Bedeutung des Schecks für Teilnahmeentscheidungen verändern: Wenn die notwendigen Zertifikate vorliegen, die Nutzerinnen beruflich Fuß gefasst haben und die Phase von Familiengründung und intensiver Betreuungsaufgaben abgeschlossen ist, kann der Scheck für Weiterbildungen eingesetzt werden, die ausschließlich der Kompetenzerweiterung dienen und nicht mit einer Behandlungszulassung abschließen. Er ermöglicht dann eine größere Freiheit, sich thematisch ausschließlich auf Handlungsprobleme zu konzentrieren, ohne angesichts knapper finanzieller Ressourcen die Nützlichkeit von Weiterbildung in Bezug auf Rezeptabrechnungen bedenken zu müssen. Auch für eine noch spätere Phase im Berufsverlauf zeichnet sich eine veränderte Bedeutung des Schecks ab, die allerdings noch dominanter im Themenbereich Soziales hervortritt.

7.2 Nutzung des Bildungsschecks im Bereich Soziales

Kurse im Themenbereich Soziales werden zu 91 % von Frauen nachgefragt. Ähnlich wie im Gesundheitsbereich weisen auch diese Kurse einen engen Berufs- und Branchenbezug auf. Es wird oft spezialisiertes Wissen vermittelt, das über Zertifikate die Ausübung bestimmter Tätigkeiten ermöglicht. Diese Kurse werden entsprechend vor allem von Personen aus dem Sozialwesen genutzt.

Branchen- und berufsstrukturelle Einflüsse

Das Sozialwesen ist durch eine hohe Heterogenität gekennzeichnet. Die Berufe und Tätigkeitsfelder reichen von der Altenpflegerin über die gelernte Rechtsanwaltsfachangestellte, die als Quereinsteigerin in einem Jugendhaus gelandet ist, bis hin zu der Diplomlehrerin, die als Frühförderin für einen Sozialverband tätig ist (vgl. auch Statistisches Bundesamt 2003). Auch der Bildungshintergrund der in diesen Bereichen Tätigen reicht von un-/angelernt (z. B. in der Pflege) bis hin zu akademischen Abschlüssen (z. B. in sozialpädagogischen Tätigkeiten). Vielfache Regelungsmechanismen prägen außerdem die verschiedenen Bereiche (z. B. SGB XI, Heimgesetz; vgl. Arians 2012). Zwar spielen Regularien durch die Krankenkassen keine so bedeutende Rolle wie in der Gesundheitsbranche, die Weiterbildungsanforderungen sind aber ebenfalls hoch. Vor allem folgende Bedingungen werden typischerweise als handlungsrelevant für Teilnahmeentscheidungen thematisiert:

Tab. 6 Branchen- und berufsbezogene Einflussfaktoren auf Weiterbildung und Schecknutzung (Bereich Soziales)

Branchen- und berufsbezogene Bedingungen
<i>Arbeitstätigkeit</i> <ol style="list-style-type: none">1. Vielfalt an Tätigkeiten → Vielfalt an Spezialisierungen, Qualifikationen, Weiterbildungen2. Hohe psychische und/oder physische Belastung
<i>Beschäftigungssituation</i> <ol style="list-style-type: none">3. Geringe finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber für Weiterbildung4. Arbeitgeber oft gemeinnützige Einrichtungen5. Relativ niedriges Einkommensniveau

Quelle: Eigene Analysen

Als eine der zentralen Bedingungen für die individuelle Weiterbildung wird eine eher niedrige finanzielle Unterstützung von Weiterbildung durch Arbeitgeber genannt. Sie wird vor allem darauf zurückgeführt, dass es sich häufig um gemeinnützige Träger handelt. Darüber hinaus findet sich auch in dieser Branche ein zumindest nicht allzu hohes Einkommensniveau (vgl. Statistisches Bundesamt 2006). Gleichzeitig ist sie durch eine große Bandbreite an Tätigkeiten geprägt. Dies betrifft einerseits die unterschiedlichen Berufsfelder (z. B. Pflege oder soziale Arbeit), andererseits auch unterschiedliche Spezialisierungen, für die es entsprechende Weiterbildungen gibt (häufig mit Zertifikat, z. B. PEKIP, Gesundheitspädagogik). Es bestehen also Möglichkeiten und auch Notwendigkeiten für Weiterbildungen. Zudem kann auch das Sozialwesen generell als wissensintensiv bezeichnet werden, sodass eine (relativ) hohe Weiterbildungsbeteiligung als unabdingbar und selbstverständlich empfunden wird. Angesichts des zumindest nicht üppigen Einkommens wird die Finanzierung von Weiterbildung von den Beschäftigten auch in diesem Bereich als Herausforderung oder Problem empfunden.

Schließlich wird von den Befragten eine hohe Belastung durch die Tätigkeit angeführt. Diese kann körperlicher Art sein, wie sie vor allem für Pfl egetätigkeiten immer wieder beschrieben wird (vgl. Ariens 2012), sie kann aber auch psychischer Art sein, etwa in der Arbeit mit „sozialen Problemfällen“ (Suchtpatienten, straffällig gewordene Kinder und Jugendliche, sozial schwache Familien etc.). Auch hohe Mobilitätsanforderungen z. B. in der mobilen Familienhilfe werden als Belastungsfaktor genannt.

Einflüsse individueller Lebens-/Familieninteressen und -planungen

Der Altersdurchschnitt im Themenbereich Soziales liegt insgesamt bei 40,8 Jahren. In den Interviews zeigt sich jedoch vor allem bei Frauen um die 50 Jahre ein auffälliges Nutzungsmuster. Sie befinden sich in einer späteren Erwerbsphase und stehen trotz ähnlicher Branchenbedingungen vor anderen Herausforderungen als die jungen Heilmittelerbringerinnen. So wird als privates Lebensinteresse hier nicht mehr die Familiengründung genannt, wenngleich zeitliche und finanzielle (familiäre) Versorgungs- oder Pflegepflichten sehr wohl thematisiert werden. Beruflich geht es nicht mehr darum, Fuß zu fassen und sich zu etablieren. Stattdessen wird der Wunsch genannt, sich beruflich noch einmal weiterzuentwickeln und sich neue Tätigkeitsfelder zu er-

schließen. So schildert eine 49-jährige Erzieherin eine berufliche Perspektive im Bereich Gesundheitserziehung, für die sie sich noch einmal weiterbilden möchte.

„Dass man in der Richtung Gesundheitsvorsorge eben unheimlich viel tun muss [...] Einmal sicherlich gesellschaftlich bedingt schon durch die Fehlernährung, die ja überall einfach stattfindet. Und zum anderen eben auch, weil ja teilweise auch die Elternhäuser, man muss es einfach so krass sagen, da auch gar nicht mehr so intensiv drauf achten. [...] Und dass man da einfach versucht, im Zuge auch dieser Ganztagschulprojekte vielleicht wirklich eben Sachen anbieten kann oder Projekte aufbauen kann [...] Ja, also das ist eigentlich so das, in welche Richtung ich gerne gehen möchte. Sicherlich auch mit einem Augenmerk daraufhin, vielleicht das Ganze auch mal selbstständig zu betreiben, also praktisch als Anbieter zu fungieren, ne?“ (12/84).

Berufliche Selbstständigkeit als eine Möglichkeit der Umorientierung erwägen von den quantitativ Befragten 45,5 % im Bereich Soziales, 57,6 % im Gesundheitsbereich, aber nur 10,3 % im Sprachbereich. Weiterbildungen, die solche deutlichen und längerfristigen Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung haben können, sind aufwendig und teuer. Begründet werden sie vor allem auch damit, dass Tätigkeiten in der Sozialbranche mit einer hohen Belastung einhergehen und möglicherweise nicht bis zum Rentenalter fortgeführt werden können. Eine 49-jährige Befragte, die in der mobilen Frühförderung tätig ist, schildert diese Sorge und ihre Überlegung, sich deshalb durch Weiterbildung neue Tätigkeitsfelder zu erschließen:

„Ich merke das ja mit den Kollegen, man kann es wahrscheinlich nicht bis 67. Und das ist einfach so eine Mobilität ... Also es bräuchte bloß mal was passieren, dass ich nicht mehr Auto fahren kann, dann bin ich raus aus dem Job. [...] Es kann kein Kollege nur an einem Standort arbeiten. Das geht einfach nicht. Wir müssen zu den Familien, wir müssen zu den Kindergärten usw., ne? Deswegen ist meine Überlegung, wie gesagt, so ein Fernstudium als Erziehungsberater oder so, und wenn ich eine Beratertätigkeit habe, die kann ich doch auch, sage ich mal, mit einem körperlichen Gebrechen noch relativ gut ausführen“ (2/490–502).

Ziel ist es hier vor allem, Gesundheit und Arbeitsfähigkeit trotz hoher Belastungen im Beruf auch im höheren Erwerbsalter zu erhalten. Dazu sind berufliche Veränderungen notwendig. Durch Weiterbildung soll ein Zugang zu neuen, weniger belastenden Tätigkeiten eröffnet werden.

Relevanz des Bildungsschecks für Teilnahmeentscheidungen

In dieser Situation entfaltet der Bildungsscheck seine spezifische Wirkung: Er ermöglicht die Teilnahme an Weiterbildungen, denen die Befragten zutrauen, neue Tätigkeitsperspektiven zu eröffnen.

„Andererseits, wenn ich das jetzt höre, 70% Förderung, 30% Eigenanteil, und ich überlege ja immer noch wegen so einer Sache mit Fernstudium. [...] Und da ist es so, dass man eben dann auch über zwei, drei Jahre, je nachdem, wie fleißig man ist oder wie es mit der Arbeitszeit klappt, dort auch noch mal, jedenfalls von Fernstudiumsache, anerkannte Ab-

schlüsse kriegen kann, z. B. Erziehungsberater oder so was, ne? Und wenn ich dann höre, 70% könnte ich über diesen Bildungsscheck da finanzieren, ja, komme ich schon ins Überlegen, ob ich mir das noch mal ... ja, ich's nicht doch mal machen sollte“ (2/478–488).

Dass und auch wann eine solch umfassende Weiterbildung dann tatsächlich realisiert wird, hängt für die Interviewten in hohem Maß mit der finanziellen Unterstützung durch den Scheck zusammen:

„Für mich hat er eine ganz große Bedeutung gehabt, denn ich hätte zwar noch die Fahrkosten und das Hotel aufbringen können, aber die 320 Euro, um daran teilnehmen zu können, also das war mir nicht mehr möglich. Dann hätte ich mir von irgendjemandem was borgen müssen und hätte mich verschulden müssen. Also für mich war er sehr viel wert“ (4/484–488).

Der Scheck unterstützt also eine umfassendere berufliche Umorientierung. Er ermöglicht die Teilnahme an größeren und teureren Weiterbildungen, die aus eigenen Mitteln allein kaum finanziert werden könnten.

7.3 Nutzung des Bildungsschecks im Bereich Sprachen

Die Nutzung des Bildungsschecks und seine Bedeutung für die Lernenden im Kontext Sprachen unterscheiden sich wesentlich von der in den Bereichen Gesundheit/Medizin/Wellness und Soziales. Beim Thema Sprachen handelt es sich um generelles Wissen, das nicht spezialisiert und nicht auf bestimmte Berufsgruppen ausgerichtet ist. Es können zwar Leistungsstufen dokumentiert werden, die erworbenen Bescheinigungen eröffnen aber in der Regel keine neuen Tätigkeiten, die nur mit Zertifikat ausgeübt werden dürften.

Branchen- und berufsstrukturelle Einflüsse

Englisch wird in vielen Berufen und Branchen benötigt und genutzt. Die Sprache macht dabei nicht den eigentlichen Arbeitsinhalt aus, sondern wird benötigt, um in den oft international agierenden Unternehmen angemessen kommunizieren zu können. So „streut“ auch die Branche, in der die an Sprachkursen Interessierten tätig sind, nach der quantitativen Befragung breit: vom verarbeitenden Gewerbe über das Baugewerbe und das Bildungswesen bis hin zur Gesundheits- und Sozialbranche. Auch in dem Interviewsample finden sich Personen mit ganz unterschiedlichen beruflichen Tätigkeiten: eine Sachbearbeiterin eines Inkassounternehmens, eine Assistentin der Geschäftsführung in einem Reifenhandel, ein Umweltschutzbeauftragter in einem medizinischen Labor, ein Großhandelskaufmann im Agrarbereich. Handlungsrelevant für die Teilnahmeentscheidungen an Weiterbildung werden zwar durchaus berufs- und branchenbezogene Aspekte, allerdings unterscheiden sie sich deutlich bei den Befragten, und es lassen sich keine einheitlichen Bedingungen identifizieren.

Tab. 7 Branchen- und berufsbezogene Einflussfaktoren auf Weiterbildung und Schecknutzung (Bereich Sprachen)

Branchen- und berufsbezogene Bedingungen
<i>Arbeitstätigkeit</i>
1. Anforderungsniveau
2. Wissensintensität
3. Weiterbildungsaktivität in der Branche
<i>Beschäftigungssituation</i>
4. Einkommen
5. Unterstützung durch Arbeitgeber
6. Weiterbildungskultur im Unternehmen

Quelle: Eigene Analysen

Bezogen auf die Beschäftigungssituation wird von den Interviewten das Einkommen genannt, das entweder als niedrig und damit hinderlich für Weiterbildung beschrieben wird oder als hoch genug, sodass Geld keine grundsätzliche Hürde für Weiterbildung ist. Entscheidend für die eigenen Weiterbildungsaktivitäten ist in der Wahrnehmung der Interviewten außerdem die zeitliche und finanzielle Unterstützung durch Arbeitgeber und die Weiterbildungskultur im Unternehmen, die, wenn sie stark ausgeprägt ist, als förderlich für die eigene Weiterbildung empfunden wird. Bezogen auf die Arbeitstätigkeit werden das Anforderungsniveau und die Wissensintensität der Tätigkeit und auch der Branche beschrieben, die mit den eigenen Kompetenzen abgeglichen werden.

Einflüsse individueller Lebens-/Familieninteressen und -planungen

In dem Interviewsample zum Themenbereich Sprachen finden sich Männer und Frauen in einer mittleren Erwerbsphase. Ihr Alter entspricht in etwa dem in der quantitativen Befragung ermittelten Altersdurchschnitt der Personen, die Sprachkurse besuchen wollen (etwas über 44 Jahre). Der Frauenanteil ist mit 74 % gegenüber den beiden vorher beschriebenen Themenbereichen relativ niedrig (Gesundheit: 87 % und Soziales 91 %). Weder die Familiengründung noch Überlegungen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit stehen in dem hier identifizierten Nutzungsmuster im Vordergrund. Weiterbildungsinteressen stehen vielmehr in Konkurrenz zu der Arbeitsbelastung, zu dem finanziellen Aufwand und auch zu Freizeitinteressen. Mit dem Thema Englisch wird in erster Linie der Wunsch „bedient“, die berufliche Kommunikation mit Kunden, Geschäftspartnern, Klienten etc. besser und sicherer gestalten zu können. Ziel der Weiterbildungen ist vor allem Kompetenzentwicklung, es geht um eine verbesserte oder erleichterte Ausübung der beruflichen Tätigkeit. In der quantitativen Befragung zeigt sich eine solche eher allgemein-beruflich ausgerichtete Zielsetzung ebenfalls: 86,2 % der Sprachkursbesucher geben als Ziel die Anpassung an neue Tätigkeitsanforderungen an, die Erhöhung der allgemeinen Leistungsfähigkeit wird sogar von 93,1 % angegeben. Lediglich 34,4 % erwarten dagegen eine Einkommensverbesserung und nur 37,8 % eine Verbesserung der Aufstiegschancen durch den Besuch eines Englischkurses.

Berufs- oder Arbeitgeberwechsel werden dagegen eher nicht angestrebt, zumindest wird der Kurs mit solchen Intentionen kaum oder eher allgemein („Englisch ist immer

gut und wichtig“) in Verbindung gebracht. Durch die Kurse werden zwar Bescheinigungen erworben, die Wissensstufen dokumentieren, es gehen damit aber keine Berechtigungen für bestimmte Tätigkeiten einher, und es werden keine konkreten Karriereschritte antizipiert. Es geht eher um eine allgemeine Sicherung der aktuellen Beschäftigung, allerdings ohne größere Angst vor Arbeitsplatzverlust. Gerade weil die Sprachkurse berufslaufbahnbezogen nicht unmittelbar notwendig und verwertbar sind, wird eine Teilnahme umso stärker hinterfragt und in Konkurrenz zu anderen Lebensinteressen gesehen. So gleicht ein 42-jähriger Umweltschutzbeauftragter seine Weiterbildungsinteressen mit Familien- und Freizeitansprüchen ab:

„Also es muss schon passen. Also bei allem, was dazugehört; man hat ja auch noch Familie. Und klar kann man so einen Kurs machen, aber Freizeit ist auch kostbar. Von daher muss sich das dann auch schon irgendwo lohnen. [...] Ja, also ich weiß nicht, was es hier noch so an Möglichkeiten gäbe, aber also wenn es nicht beruflich oder irgendwo in meine Lebensplanung passen würde, würde ich so einen Kurs nicht besuchen“ (9/408–418).

Und in einem anderen Interview wiegt ein 43-jähriger Großhandelskaufmann ebenfalls seine Ansprüche an Weiterbildung mit dem finanziellen, zeitlichen und räumlichen Aufwand ab:

„Ich sage mal so: Den zeitlichen Aufwand, den habe ich [...], egal ob ich nun einen höheren mache oder den mache. Bloß für den Kurs eine Stufe höher kommt dann natürlich noch ein höherer finanzieller Aufwand dazu. Und so, wie ich das jetzt im Moment handhabe, habe ich es relativ bequem, weil es nicht weit zu fahren ist. [...] Wenn ich aber auch noch finanziell mehr investieren würde oder müsste, dann, sage ich mal, muss es ein Kurs sein, der noch fordernder wäre. Und den würde ich dann hier vor Ort nicht kriegen. Dann müsste ich sehen, ob ich das zeitlich überhaupt mit der Arbeit so hinbekomme. Weil ich ja, wie gesagt, dann noch einen Anfahrtsweg hätte“ (7/148–156).

Im Themenbereich Sprachen wird stärker die Nutzenfrage gestellt, weil sie sich nicht mehr oder weniger zwangsläufig aus den Bedingungen der Branche oder einer frühen Berufslaufbahn ergibt. Der Besuch des Englischkurses dient nicht unmittelbar einer (positiven) Veränderung der beruflichen Situation. Vielmehr wird er genutzt, um Kompetenzen zu erhalten und aufzufrischen, die als Bestandteil einer allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit gelten, das eigene berufliche Profil verbessern und langfristig durchaus nutzbar sein können z. B. für etwaige Arbeitgeberwechsel. Umso stärker muss es angesichts der fehlenden unmittelbaren Notwendigkeit, die Weiterbildung jetzt zu besuchen, legitimiert und abgestimmt werden mit konkurrierenden Interessen und Verpflichtungen wie Familie oder Freizeitaktivitäten.

Relevanz des Bildungsschecks für Teilnahmeentscheidungen

Der Bildungsscheck hat in dieser Situation weniger eine berufsverlaufsbezogene Bedeutung, sondern er beeinflusst vor allem die konkrete Teilnahmeentscheidung. Der Besuch eines Englischkurses kann lange angedacht oder in Planung sein, der Bildungsscheck greift dann in den konkreten Entscheidungsprozess ein – nicht funda-

mental, aber als ein Element. Neben der unterschiedlich hohen finanziellen Bedeutung des Schecks zeigt sich vor allem ein zeitlicher An Schub:

„Der Scheck war für mich eine starke Motivation, eine Unterschrift wirklich zu setzen. Das war wie ein Startschuss im Kopf, den Kurs nun endlich zu machen. Der Scheck war wichtig, um mich nicht mehr abhalten zu lassen, einen Kurs zu machen“ (18/3).

Darüber hinaus zeigen sich auch motivationale Wirkungen, die letztlich zu einer individuellen Mehrbeteiligung führen können:

„Durch die Veränderungen in der Arbeitswelt und in meinem Unternehmen gibt es viel Weiterbildung, die ich machen könnte. Der Scheck lässt mich mehr über Weiterbildung nachdenken, also ich überlege schon, was ich als Nächstes machen könnte“ (17/9).

8 Nutzung und Effekte von Förderprogrammen im Berufs- und Lebensverlauf

Ausgangspunkt dieser Studie war die Frage, wie Finanzierungsanreize (in Form von Weiterbildungsgutscheinen) genutzt werden und wie sie Teilnahmeentscheidungen an Weiterbildung beeinflussen. Die Besonderheit des Vorgehens bestand dabei darin, die Nutzung nicht wie üblich primär nach soziodemografischen Merkmalen zu beschreiben (Bildungshintergrund, Alter etc.). Es wurde vielmehr versucht, ausgehend von den gewählten Weiterbildungsthemen und den Kursformen den inhaltlich-subjektiven, kontextuell gerahmten Lerninteressen (v. a. durch Branche und Beruf sowie Familie) nachzugehen und vor diesem Hintergrund Nutzung, Einfluss und Funktionen von Weiterbildungsgutscheinen zu begreifen. Soziodemografische Merkmale spielten dabei selbstverständlich eine wichtige Rolle, es wurde aber danach gefragt, wie sie von den Personen wahrgenommen und im Kontext ihrer Lerninteressen handlungsrelevant werden.

Generell ist anzunehmen, dass die Nutzung von Förderprogrammen – wie die Teilnahme an Weiterbildung allgemein – multifaktoriell zu erklären ist. Nach unseren Analysen haben vor allem folgende Faktoren einen zentralen Einfluss auf die Gutscheinnutzung:

Tab. 8 Zentrale Einflussfaktoren der Nutzung von Weiterbildungsgutscheinen (Bildungsscheck Brandenburg)

Einflussfaktor	Zentrale Aspekte
Branche	Weiterbildungspflicht, Weiterbildungsanforderungen, Einkommensniveau, Wissensdynamik, Beschäftigungsverhältnisse und -bedingungen.
Betrieb	Unterstützung durch Arbeitgeber, Lernzeiten und Lernfelder, Fluktuation
Erwerbstätigkeit	Wissensintensität, Anforderungsniveau, Reichweite der Ausbildungsinhalte
Familie/private Lebensinteressen	Familiengründung, finanzielle und zeitliche Versorgungspflichten, Erhalt der Gesundheit, Freizeitsprüche
Institutionen/Angebot	Kosten, Entfernungen, Zeiten

Quelle: Eigene Analysen

Diese Faktoren sind direkt handlungs- und entscheidungsrelevant für Weiterbildung und Gutscheinnutzung im Rahmen der aktuellen Berufs- und Lebenssituation. Sie werden aber auch in Pläne und Perspektiven für die berufliche und private Zukunft einbezogen. Nach verschiedenen Themenbereichen (und den dahinterstehenden Lerninteressen sowie Branchen- und Berufsstrukturen) und Phasen des Berufs- und Lebenslaufs variieren die Einflussfaktoren und damit auch die Funktionen des Finanzierungsanreizes:

Im Bereich Gesundheit/Medizin/Wellness wird der Bildungsscheck stark von Heilmittelerbringerinnen genutzt. Dies erklärt sich v. a. aus den hohen Weiterbildungsanforderungen der Branche und der teilprekären Lage der Beschäftigten (v. a. niedriges Einkommensniveau). Ein ausgeprägtes Nutzungsmuster lässt sich bei den jüngeren Frauen feststellen: Sie müssen im Beruf Fuß fassen und sich von daher intensiv weiterbilden (besonders zum Zertifikatserwerb), wollen aber auch eine Familie gründen. Sie versuchen daher, möglichst bis zur Familiengründung relevante Zertifikate erlangt zu haben und damit beruflich weitestgehend etabliert zu sein. Der Bildungsscheck hat dabei eine stark entlastende Funktion: Er ermöglicht eine vorgezogene Teilnahme (zeitlicher Effekt) und eine individuelle Mehrbeteiligung (Beteiligungseffekt). Zwar müssten die Zertifikatsweiterbildungen irgendwann im Laufe der Berufsbiografie in jedem Fall absolviert werden (so gesehen läge ein Mitnahmeeffekt vor), durch die Förderung können die Berufstätigen aber schneller eine größere berufliche Handlungskompetenz erwerben. Dies kann gerade in der „Rushhour“ des Lebens bei eventuell auftretenden Entscheidungskonflikten zwischen Beruf und Familie entlastend wirken.

Im Bereich Soziales wird der Bildungsscheck ebenfalls vorrangig von Frauen und für umfassende Zertifikatsweiterbildungen genutzt. Auch dies erklärt sich stark aus den Branchen- und Berufsbedingungen im Sozialbereich. Ein ausgeprägtes Nutzungsmuster zeigt sich hier bei Frauen in einer späteren beruflichen Phase: Für sie ist wichtig, angesichts einer physisch und/oder psychisch belastenden Tätigkeit ihre Gesundheit und damit auch ihre Arbeitsfähigkeit bis in ein höheres Erwerbsalter zu erhalten. Hierfür werden umfangreichere Kurse besucht, die die Tür für eine berufliche Umorientierung öffnen sollen. Der Scheck unterstützt als ein Element diesen beruflichen Umorientierungsprozess, indem solche aufwendigeren Weiterbildungen teilfinanziert werden. Diese Art der Nutzung des Bildungsschecks zeichnet sich in Ansätzen auch bei älteren Nutzerinnen im Themenbereich Gesundheit ab, die vor ähnlichen Belastungen stehen.

Die Nutzenden im Themenbereich Sprachen kommen nicht aus einer bestimmten Branche oder einem bestimmten Beruf. Der Bildungsscheck wird hier insgesamt zwar auch überwiegend von Frauen genutzt, es finden sich aber deutlich mehr Männer als in den anderen beiden Themenbereichen. Ziel der Weiterbildung im Sprachenbereich ist eine allgemeine Kompetenzentwicklung ohne starke berufsverlaufsbezogene Bedeutung. Sie wird eher für eine Anpassung an allgemein sich verändernde Arbeitsanforderungen in internationalen Märkten genutzt. Der Bildungsscheck hat vor allem Einfluss auf die konkrete Teilnahmeentscheidung: Er gibt den Anstoß, dass die Ent-

scheidung für eine (angedachte oder schon länger geplante) Teilnahme nun tatsächlich getroffen wird und ggf. auch teurere (umfassendere) Kursangebote gewählt werden. Diese Orientierung an allgemein nützlichen Kompetenzen mit einem weniger starken Berufsverlaufsbezug tritt vor allem in einer mittleren Erwerbsphase und nicht nur im Sprachenbereich auf, sondern zeichnet sich auch bspw. im Gesundheitsbereich ab, wenn dort die wichtigsten Zertifikatsweiterbildungen abgeschlossen sind.

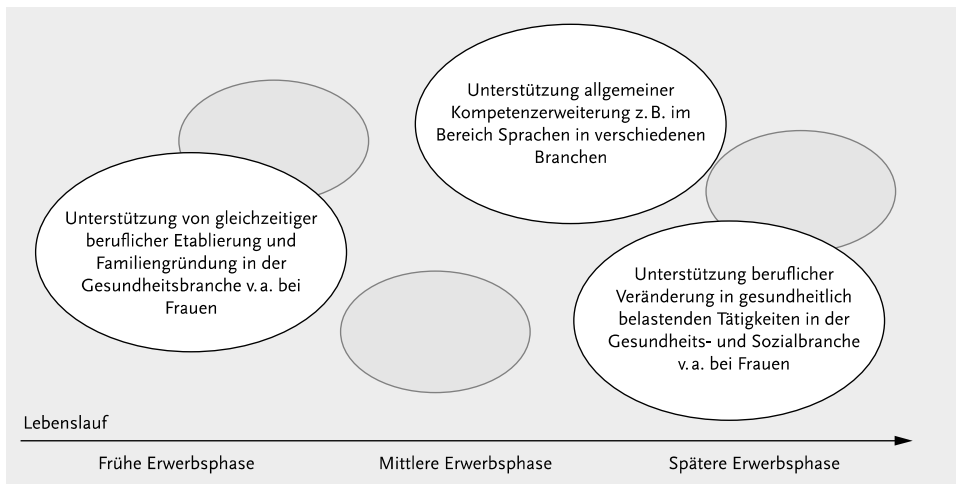


Abb. 2 Erwerbsphasen- und lebenslaufbezogene Funktionen von Weiterbildungsgutscheinen (Bildungsscheck Brandenburg)

Quelle: Eigene Analysen

Die Abbildung stellt drei Nutzungsmuster des Bildungsschecks Brandenburg dar, die empirisch recht stark ausgeprägt sind. Der Bildungsscheck unterstützt jeweils verschiedene Berufs- und Lerninteressen in unterschiedlichen Berufs- und Lebensphasen. Zu betonen ist dabei, dass diese drei Muster weder die Gesamtnutzung erklären noch die Nutzung in den drei untersuchten Themenbereichen vollständig abdecken. Die angedeuteten leeren Kreise sollen darauf verweisen, dass es in anderen Berufsphasen und Kontexten noch weitere Funktionen des Finanzierungsanreizes gibt. Zudem handelt es sich um generalisierte Muster, im individuellen Fall kann die Nutzung jeweils anders aussehen.

Diese Nutzungsmuster werfen die Frage auf, inwiefern es ausreichend ist, die Wirkungen von Förderprogrammen primär auf den formalen Bildungshintergrund zu beziehen (vgl. etwa Messer/Wolter 2009). So sind die Nutzerinnen z. B. im Themenbereich Gesundheit recht gut, aber nicht hoch qualifizierte (berufliche Ausbildung), durchaus bildungsaffine Beschäftigte, die aber ein niedriges Einkommen haben, die hohen Weiterbildungsanforderungen ausgesetzt sind und für die der Bildungsscheck ein wichtiges Element für intensive berufliche Weiterbildung ist. Die vertieften Analysen belegen demnach auch mehrdimensionale Einflüsse des Bildungsschecks Brandenburg auf Teilnahmeentscheidungen.

Tab. 9 Einflüsse von Finanzierungsanreizen auf Teilnahmeentscheidungen: Dimensionen und Aspekte

	Dimensionen	Aspekte
Finanzierung	1. Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Erstaktivierung • Mehrbeteiligung
	2. Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • Vorziehen • Verzögerung etc.
	3. Angebot	<ul style="list-style-type: none"> • Formen • Themen/Inhalte • Kosten/Preis • Anbieter
	4. Motivation/Bewusstsein von Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Wert von Bildung, Reflexion, Anstoß, Eigeninitiative/-verantwortung etc.

Quelle: Eigene Analysen

Webildungsgutscheine haben einen Einfluss auf die Beteiligung: Sie können sie stimulieren oder zu einer Mehrbeteiligung führen. Sie können den Zeitpunkt der Teilnahme beeinflussen. Sie können einen Einfluss auf die Wahl des Angebots haben und bspw. den Besuch teurerer und umfassenderer Angebote ermöglichen. Schließlich können Weiterbildungsgutscheine die Motivation verändern: Die Kenntnis solcher Fördermöglichkeiten kann z. B. die Reflexion über eigene Lernbedarfe und -interessen sowie die Eigeninitiative für Weiterbildung beeinflussen (siehe Schläfli/Sgier in diesem Band). Diese Effekte liegen gewissermaßen quer zu einem möglichen Mitnahmeeffekt, also dem Grad, in dem bereits geplante private Investitionen durch öffentliche Finanzierung ersetzt werden. Auch wenn eine Finanzierung „mitgenommen“ wird, kann der öffentliche Finanzierungsanreiz eine zeitliche Beschleunigung der Kompetenzentwicklung ermöglichen oder zu einer generellen Mehrbeteiligung führen. Für die Analyse von Förderprogrammen müsste also auch eine mehrdimensionale Effekte-Modellierung herangezogen werden.

9 Perspektiven

Aufgabe zukünftiger empirischer Forschung zu Bildungsgutscheinen wäre es, Nutzungsmuster in verschiedenen Lebensphasen (z. B. spätere Erwerbsphase) auch für andere Themen (z. B. andere transversale Themen wie BWL oder Qualitätsmanagement) und ggf. auch in anderen Branchen (z. B. verarbeitendes Gewerbe) aufzuzeigen. An dieser Stelle lag der Fokus auf den Themen und den Branchen, in denen sich eine überdurchschnittlich hohe Schecknutzung zeigt. Aufschlussreich für die Erklärung auch einer breiter gestreuten Schecknutzung könnte es sein, anhand von Analysen relativ wenig genutzter Themen und selten vertretener Branchen prinzipiell förderliche und hinderliche Kontexte und individuelle Motivlagen zu rekonstruieren. Generell wirken Bildungsgutscheine anders erfolgreich und anders selektiv, als es Kritiker und Befürworter erwarten und als es sich angesichts der allgemeinen Beteiligungsstrukturen an Weiterbildung vermuten ließe. Thema und Branche sind u. E. Kernansatz-

punkte, um diese von der allgemeinen Weiterbildungsbeteiligung differenter Muster zu analysieren.

Vor allem in einer Lebenslaufperspektive kommt außerdem die Kategorie Geschlecht deutlich zum Tragen. Frauen dominieren bei der Schecknutzung, wenngleich es deutliche Branchenunterschiede gibt. Der Faktor Geschlecht wirkt über die strukturellen, individuellen und lebenslaufbezogenen Aspekte vermittelt. Strukturen der Berufswahl bedingen die Platzierung in spezifischen Branchen und Berufen. Durch Fragen der Familiengründung werden private und berufliche Entscheidungen vor allem von Frauen gerade in den jüngeren Jahren erheblich beeinflusst, aber auch im höheren Alter können Versorgungs- und Pflegeaufgaben Teilnahmeentscheidungen prägen. Auch diesem Faktor Geschlecht müsste in zukünftigen Analysen eine genauere Beachtung geschenkt werden, als es in bislang vorhandenen Untersuchungen der Fall ist.

Bildungspolitisch ist zu empfehlen, sich von Teilnahmequoten und soziodemografischen Fixierungen zu lösen und (wieder) mehr Inhalte und (lebenslaufbezogene) Kontexte zu berücksichtigen, die auch die Verwobenheit von Arbeit und Privatleben beachten und nicht nur auf unmittelbare Arbeitsmarkteffekte fokussieren. Es steht in der Partizipationsforschung und Weiterbildungsförderung eine Renaissance des Blicks auf die Inhalte in den Köpfen anstelle des Zählens von Köpfen an.

Literatur

- Arians, F. (2012):** Fort- und Weiterbildung in der Altenpflege – Bestandsaufnahme der aktuell wesentlichen Rahmenbedingungen und Perspektiven. In: Hessische Blätter für Volksbildung 1/2012, S. 64–72.
- BMBF (2005):** Situation der Medizintechnik in Deutschland im internationalen Vergleich. Aachen, Frankfurt. http://www.vde.com/de/fg/DGBMT/Publikationen/Studien-Positionspapere/Documents/MCMS/MTStudie_250505.pdf [Zugriff: 24.05.2012].
- Faulstich, P. (2011):** Lernen, Biografie, Identität und Lebensführung. In: Arnold, R./Pachner, A. (Hg.): Lernen im Lebenslauf. Baltmannsweiler, S. 16–32.
- Flick, U. (2011):** Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg.
- Flick, U. (2012):** Triangulation. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Friebel, H. (2008):** Die Kinder der Bildungsexpansion und das „lebenslange Lernen“. Augsburg.
- G.I.B. (2011):** Umsetzung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen. Arbeitspapiere 35. <http://www.gib.nrw.de/service/downloads/umsetzung-des-bildungsschecks-nordrhein-westfalen-datenreport-01-01-2006-2013-30-06.2010> [Zugriff: 17.06.2013].
- Görlitz, K. (2009):** The Effect of Subsidizing Continuous Training Investments. Evidence from German Establishment Data. In: Ruhr Economic Papers 144. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1493203 [Zugriff: 19.12.2012].

- Hoff, E. H. (2008):** Alte und neue Formen der Lebensgestaltung. Segmentation, Integration und Entgrenzung von Berufs- und Privatleben. In: Jurczyk, K./Oechsle, M. (Hg.): Das Private neu denken. Münster, S. 133–153.
- IWAK (2013):** Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Frankfurt. <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/ISWZwischenbericht2012.pdf> [Zugriff: 24.05.2013].
- Käpplinger, B./Kulmus, C./Haberzeth, E. (2013):** Weiterbildungsbeteiligung. Anforderungen an eine Arbeitsversicherung. WISO Diskurs. Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09852.pdf> [Zugriff: 13.05.2013].
- Käpplinger, B. (2008):** Programmanalysen und ihre Bedeutung für pädagogische Forschung. In: Forum Qualitative Sozialforschung. www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/333 [Zugriff: 24.05.2013].
- Körber, K. u. a. (1995):** Das Weiterbildungsangebot im Lande Bremen. Strukturen und Entwicklungen in einer städtischen Region. Bremen.
- Kuper, H. (2012):** Strukturelle Rahmungen der Weiterbildungsbeteiligung und die Spielräume individueller Weiterbildungsentscheidungen. In: Dörner, O./Schäffer, B./Schemmann, M. (Hg.): Erwachsenenbildung im Kontext. Bielefeld, S. 101–112.
- Messer, D./Wolter, S. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. http://www.isu.uzh.ch/leadinghouse/WorkingPapers/0042_lhwpaper.pdf [Zugriff: 24.05.2013].
- Reich-Claassen, J. (2010):** Warum Erwachsene (nicht) an Weiterbildungsveranstaltungen partizipieren. Einstellungen und prägende Bildungserfahrungen als Regulative des Weiterbildungsverhaltens. Münster.
- Rittelmeyer, C./Parmentier, M. (2006):** Einführung in die pädagogische Hermeneutik. Darmstadt.
- SALSS (2008):** Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. Endbericht. http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univation_Bildungsscheck_Endbericht.pdf [Zugriff: 24.05.2013].
- Statistisches Bundesamt (2003):** Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003). <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/klasiWZ03.pdf> [Zugriff: 04.06.2013].
- Statistisches Bundesamt (2006):** Verdienststrukturerhebung. http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteBerufe/Verdienste_nachBerufe5621108069004.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 22.05.2013].
- 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.
- Wittpoth, J. (2011):** Beteiligungsregulation in der Weiterbildung. In Tippelt, R./Hippel, A. v. (Hg.) (2011): Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung. Wiesbaden, S. 771–788.

Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer?

Forschungsergebnisse am Beispiel des Genfer Bildungsgutscheins

ANDRÉ SCHLÄFLI/IRENA SGIER

Der folgende Beitrag präsentiert einige Resultate aus der empirischen Studie, die im Rahmen des Effekte-Projektes in der Schweiz durchgeführt wurde. Das Genfer Förderprogramm ist ein seit über zehn Jahren bestehendes Instrument der nachfrageorientierten Finanzierung, das in der Schweiz immer noch Vorbildcharakter hat. Dank regelmäßiger Evaluationen und jährlicher Berichte des zuständigen Amtes ist das Programm gut dokumentiert. Bekannt sind die wichtigsten sozioökonomischen Merkmale der Nutzer, die Anzahl abgegebener Gutscheine, die Themen der genutzten Kurse und Ähnliches. Bisher nicht erforscht wurde jedoch die Frage, wie sich die Förderung auf die Nutzerinnen und Nutzer auswirkt. Dieser Frage sind wir im Rahmen des Effekte-Projektes nachgegangen. Wir haben Personen befragt, die den Gutschein bereits genutzt oder soeben beantragt haben. Bei der Auswertung der empirischen Resultate sind wir auf ein Thema gestoßen, das sich wie ein roter Faden durch die Schilderungen der Befragten zieht: Autonomie bei individuellen Weiterbildungsentscheidungen. Zwar hatten wir nach der Rolle des Gutscheins beim Entscheidungsverhalten gefragt. Dass Autonomie ein Thema ist, das die Gutscheinbezieher so stark beschäftigt, hatten wir aber nicht erwartet. Folglich sind wir dieser Frage auf den Grund gegangen und präsentieren hier die wichtigsten Resultate dazu. Aus Platzgründen können andere, nicht unmittelbar mit diesem Thema in Zusammenhang stehende Ergebnisse unserer empirischen Forschung hier nicht erörtert werden.

1 Nachfrageorientierte Förderung der Weiterbildung in der Schweiz: Situation und bildungspolitischer Kontext

Wie in vielen anderen Ländern gewinnt die bildungspolitische Forderung, Weiterbildung nicht länger über die Anbieter, sondern mittels nachfrageorientierter Instru-

mente direkt über die Nutzerinnen und Nutzer zu fördern, auch in der Schweiz an Bedeutung. Konkret in die nationale Politik eingebracht wurde das Anliegen im Jahr 2001, als das Parlament den Bundesrat mittels eines Postulats aufforderte, die Weiterbildungsförderung nicht länger nur angebotsorientiert, sondern vermehrt über die Nachfrage zu fördern. Das Postulat kam in einer Zeit zustande, als internationale Studien, darunter solche der OECD, Beteiligungsquoten im Ländervergleich darstellten und auf verschiedene Formen von Chancenungleichheit in der Weiterbildungsförderung hinwiesen. In der Schweiz trug die Diskussion solcher Befunde wesentlich zur politischen Reflexion der Förderpraxis bei. Eine gewisse Rolle spielten außerdem internationale Projekte sowie die Diskussion nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente in diversen Ländern, insbesondere in Skandinavien und England.

Das erwähnte Postulat zur nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung veranlasste den Bundesrat, einen Situationsbericht zu diesem Thema zu erstellen (vgl. Bericht des Bundesrates 2005) und 2007 ein Pilotprojekt zur Prüfung von Bildungsgutscheinen in Auftrag zu geben, dessen Resultate zu einer wichtigen Basis für die weitere politische Diskussion der Weiterbildungsförderung wurden (vgl. Wolter/Messer 2009). Ein zentrales Anliegen dieses Experimentes war die Klärung der Frage, inwiefern sich Bildungsgutscheine eignen würden, um die Chancengleichheit in der Weiterbildung zu verbessern, wobei insbesondere Geringqualifizierte im Zentrum standen.

Damit war die nachfrageorientierte Finanzierung als Thema der nationalen Weiterbildungspolitik aus bildungsökonomischer Perspektive lanciert und zugleich im Kontext der Förderung spezifischer Zielgruppen verortet. Die Tatsache, dass die Diskussion eines Paradigmenwechsels in der Weiterbildungsfinanzierung vor diesem Hintergrund stattfindet, fördert die Tendenz, die Frage nach dem Nutzen von Förderinstrumenten auf die Frage nach Mitnahmeeffekten zu reduzieren.

Obwohl der erwähnte politische Vorstoß über ein Jahrzehnt zurückliegt und die nachfrageorientierte Förderung nichts an politischer Aktualität verloren hat, sind in dieser Zeit kaum neue gesetzliche Grundlagen dafür geschaffen worden. Auf nationaler Ebene ist allerdings ein Weiterbildungsgesetz in Entstehung, das als rechtliche Grundlage für die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung dienen kann. Eine Verpflichtung zur Förderung oder eine Definition der Nachfrageorientierung enthält das Gesetz indes nicht, weswegen gegenwärtig nicht absehbar ist, in welchem Umfang das Gesetz die Finanzierung der Weiterbildung tatsächlich beeinflussen wird. Auf kantonaler Ebene sind vereinzelte Regelungen vorhanden, wobei die bekannteste, das Genfer Weiterbildungsgesetz, bereits vor dem oben erwähnten Postulat in Kraft war.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Die in diesem Kontext bisher wichtigste Grundlage ist das Bundesgesetz über die Berufsbildung, das auch die berufsorientierte Weiterbildung betrifft. Auf dieser Basis wurde bisher vor allem angebotsorientierte Förderung betrieben. Seit einigen Jahren werden jedoch Möglichkeiten der nachfrageorientierten Förderung diskutiert, und mit

dem neuen Weiterbildungsgesetz – dem ersten Gesetz dieser Art auf nationaler Ebene – soll die Förderung künftig vorwiegend nachfrageorientiert erfolgen. Das Gesetz soll ca. 2015 in Kraft treten. Im Verlauf der Entwicklung der Gesetzesvorlage plante der Bund zunächst, Weiterbildung ausschließlich nachfrageorientiert zu fördern. Nach der Konsultation aller involvierten Kreise rückten die politisch Verantwortlichen jedoch von dieser Position ab, sodass voraussichtlich zwar der Vorrang der Nachfrageorientierung gesetzlich verankert wird, parallel dazu aber die Möglichkeit bestehen bleibt, Weiterbildung angebotsorientiert zu fördern.

Einen Schritt weiter als der Bund sind einzelne Kantone, insbesondere jene der französischsprachigen Schweiz. So verfügt der Kanton Genf seit über zehn Jahren über ein Weiterbildungsgesetz, das die nachfrageorientierte Finanzierung explizit enthält und dem Kanton die Möglichkeit bot und weiterhin bietet, eine Pionierrolle in der Förderung der Weiterbildung zu übernehmen. Genf hat diese Möglichkeit genutzt und bereits im Jahre 2001 ein Gutscheinprogramm implementiert, das immer noch zu den wegweisenden Ansätzen der nachfrageorientierten Finanzierung in der Schweiz gehört.

Förderprogramme: Fonds und Bildungsgutscheine

Staatlich geregelte und/oder finanzierte Förderprogramme für die Weiterbildung existieren in der Schweiz vor allem in Form von Fonds für die Berufsbildung. So gibt es branchenspezifische Fonds, die staatlich geregelt, aber nicht vom Staat finanziert sind. Eine andere Art von Fonds sind die ebenfalls nicht staatlich finanzierten sozialpartnerschaftlichen Fonds. Ein finanzielles Engagement leistet der Staat in manchen Kantonen über branchenübergreifende tripartite Fonds, also Fonds, bei denen Branchenorganisationen und Sozialpartner gemeinsam mit dem Staat Mittel für die Berufs- und Weiterbildung bereitstellen.

Der Großteil der Förderung über die verschiedenen Fonds fließt in die berufliche Grundbildung und nicht in die Weiterbildung. Die Finanzierung erfolgt in der Regel direkt an Bildungsanbieter oder Betriebe, individuelle Unterstützungsanträge von Beschäftigten sind bei den Fonds nicht möglich.

Genf ist einer der wenigen Kantone, die über einen tripartiten Fonds verfügen. Kooperationen zwischen dem Fonds und dem Bildungsgutschein sind nicht vorgesehen. In der Praxis kommt es aber vor, dass ein Betrieb für einzelne Weiterbildungsmaßnahmen durch den Fonds unterstützt wird und parallel dazu Beschäftigte ermuntert, den Bildungsgutschein zu beantragen. Ausgeschlossen ist jedoch, dass eine Maßnahme, die bereits durch einen Fonds unterstützt wird, zusätzlich über den Bildungsgutschein mitfinanziert wird.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf den Genfer Bildungsgutschein. Dieses Instrument ist in der Schweiz die älteste und am weitesten entwickelte Form der individuellen nachfrageorientierten Förderung von Weiterbildung. Ebenfalls einen Bildungsgutschein eingeführt hat inzwischen der Kanton Freiburg – auch dies ein Kanton der französischsprachigen Region –, und mit Bern prüft ein weiterer (zweispachiger)

Kanton ein solches Programm. Generell ist zu sagen, dass die französischsprachige Schweiz nachfrageorientierten Förderprogrammen offener gegenübersteht als die deutsch- oder italienischsprachige Schweiz. Die Gründe dafür lassen sich nicht eindeutig bestimmen. Eine gewisse Rolle spielt sicherlich, dass das staatliche Bildungsengagement in den lateinischen Sprachregionen aus historischen und kulturellen Gründen tendenziell stärker ist als in der deutschsprachigen Region. Entsprechend haben auch staatliche Interventionen im Bildungs- oder Sozialbereich in den lateinischen Regionen stärkeren Rückhalt als in der Deutschschweiz.

Erwähnenswert ist außerdem ein Feldexperiment zu Bildungsgutscheinen, das im Jahr 2006 im Auftrag des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements durchgeführt wurde und darüber Aufschluss geben sollte, inwiefern Bildungsgutscheine geeignet wären, die Weiterbildungsbeteiligung in der Bevölkerung zu steigern (vgl. Wolter/Messer 2009). Dabei erhielten 2.400 zufällig ausgewählte Personen einen Gutschein in der Höhe von umgerechnet 165 Euro, 620 Euro oder 1.250 Euro; rund 18 % der Gutscheine wurden eingelöst. Die Studie löste wegen der experimentellen Anlage und der betont ökonomischen Argumentation kontroverse Diskussionen aus, gilt aber dennoch als bislang wichtigste empirische Studie über Bildungsgutscheine in der Schweiz. Sie kam unter anderem zum Schluss, dass Gutscheine die Weiterbildungsbeteiligung steigern können und sich als Anreizsystem auch für bildungsferne Personengruppen eignen würden. Die Forschenden hielten allerdings auch fest: „Das Experiment legt deshalb nahe, dass, falls überhaupt, die öffentliche Finanzierung von Weiterbildung nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe gerechtfertigt wäre“ (Wolter/Messer 2009, S. 3). Diese Folgerung steht konträr zur aktuellen Praxis in Genf, wo das Gutscheinprogramm gerade nicht zielgruppenspezifisch angelegt ist und die Verantwortlichen den Grund für den hohen Anteil Geringqualifizierter unter den Geförderten gerade im fehlenden Zielgruppenbezug sehen.

2 Untersuchungsgegenstand: der Genfer Bildungsgutschein

Der Genfer Bildungsgutschein wurde im Jahr 2001 auf der Basis des kantonalen Weiterbildungsgesetzes mit dem Ziel eingeführt, die Weiterbildungsbereitschaft in der Bevölkerung zu fördern und speziell Geringqualifizierte zur Weiterbildung zu motivieren. Der französischsprachige Kanton Genf zählt knapp 500.000 Einwohner und gehört flächenmässig zu den kleinsten Schweizer Kantonen.

In den zwölf Jahren seit seiner Einführung wurde das Gutscheinprogramm regelmäßig dokumentiert und evaluiert. Auf dieser Basis fanden einzelne Anpassungen, jedoch keine grundlegenden Änderungen des Programms statt. Im Vergleich zu befristeten Förderprogrammen zeichnet sich das Genfer Modell somit durch eine hohe Stabilität und Kontinuität aus.

Kriterien für die Gewährung des Gutscheins

Der Genfer Bildungsgutschein ist ein offen, d. h. bewusst nicht zielgruppenspezifisch konzipiertes Instrument. Den Gutschein beantragen können alle Personen, die im Kanton Genf wohnen oder als Grenzgänger und Grenzgängerinnen im Kanton arbeiten, sofern ihr Brutto-Jahreseinkommen die Summe von umgerechnet 74.000 Euro (88.340 CHF) nicht überschreitet. Bei Verheirateten und Paaren in registrierter Partnerschaft darf das Haushaltseinkommen maximal 110.000 Euro (132.510 CHF)¹ betragen. Die Höhe des Einkommens ist neben dem Wohnsitz das einzige Kriterium zur Feststellung der Anspruchsberechtigung. Aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse sind 43 % der Steuerpflichtigen zwischen 18 und 65 Jahren in Genf anspruchsberechtigt (Evaluation 2010, S. 20). Tatsächlich genutzt wird der Gutschein jedes Jahr von rund 16 % der Berechtigten, wobei fast jeder Dritte den Gutschein bereits mehr als einmal beantragt hat.

Eine Besonderheit dieses Programms ist außerdem die inhaltliche Offenheit. So kann der Gutschein sowohl für berufsorientierte als auch für allgemeine Weiterbildung genutzt werden; er kann darüber hinaus auch für individuelle Standortbestimmungen (Kompetenzbilanz) sowie für Validierungsverfahren eingesetzt werden. Zwar sollte die mittels Gutschein finanzierte Maßnahme gemäß offizieller Website einen beruflichen Nutzen versprechen. Wer einen Gutschein beantragt, muss aber keinen Berufsbezug nachweisen und weder seine Motivation noch die Wahl des Weiterbildungsangebotes begründen. Eine Einschränkung besteht einzig bei der Angebotswahl: Mit dem Bildungsgutschein können nur Angebote anerkannter Anbieter besucht werden, wobei diese mindestens 40 Stunden umfassen müssen.² Eine entsprechende umfangreiche Liste anerkannter Angebote steht auf der Website des kantonalen Amtes zur Verfügung.

Es werden alle Gutscheinanträge bewilligt, die den genannten formalen Kriterien entsprechen. Der maximale Betrag pro Gutschein beträgt 625 Euro (750 CHF). Wenn die Kurskosten den Gutscheinbetrag nicht übersteigen, können die gesamten Kosten über den Gutschein beglichen werden. Sind die Kurskosten höher, bezahlt der Teilnehmende (oder allenfalls sein Arbeitgeber) den Restbetrag.

Der Gutschein kann höchstens drei Jahre in Folge bezogen werden, danach muss bis zum nächsten Antrag mindestens ein Jahr gewartet werden. Seit Mitte 2012 ist es außerdem möglich, den Gutschein für maximal drei Jahre zu kumulieren, sodass in einem Jahr drei Gutscheine (zusammen ca. 1.875 Euro) beantragt werden können, mit entsprechender Verlängerung der Wartezeit bis zu einem erneuten Antrag.

1 Bis Mitte 2012 betrug die Einkommensgrenze für Paare 103.260 CHF (86.000 Euro). Nach wiederholter Kritik an der Benachteiligung von Verheirateten gegenüber Alleinstehenden erhöhte der Kanton diesen Betrag.

2 Die 40-Stunden-Regel muss strikt eingehalten werden und wird durch das zuständige Amt in gelegentlichen Audits vor Ort kontrolliert. Die Anbieter müssen mittels unterschriebener Präsenzlisten nachweisen, dass die geförderte Person den Kurs tatsächlich besucht und zu Ende geführt hat. Hat der Geförderte weniger als 40 Stunden am Kurs teilgenommen, wird der Gutschein nicht ausbezahlt.

Antragsverfahren und Finanzierungsmodus

Der Bildungsgutschein wird individuell vergeben. Firmen haben die Möglichkeit, ihre Mitarbeitenden auf den Gutschein hinzuweisen, können ihn aber nicht selbst für ihr Personal beantragen. Für die Unternehmen spielt der Gutschein eine geringe Rolle, wichtiger sind für sie der kantonale tripartite Fonds und die diversen Branchenfonds.

Das Antragsverfahren ist sehr einfach: Die meisten Gesuchstellenden (75 %) (Constats 2012, S. 33) reichen ihren Antrag selbstständig online über die Website des kantonalen Amtes ein. Auf Wunsch wird telefonische und persönliche Beratung angeboten, was allerdings selten in Anspruch genommen wird, da die Anbieter den größten Teil der Beratung übernehmen und wenn nötig auch bei der Gesuchstellung behilflich sind. Anträge müssen vor Beginn der Weiterbildung eingereicht werden. Die Bearbeitungsfristen sind sehr kurz, in der Regel werden Gesuche innerhalb weniger Tage beantwortet.

Der Auszahlungsmodus der Gutscheinbeträge variiert. Manche Anbieter verlangen von den Teilnehmenden eine Vorauszahlung, was seinen Grund darin hat, dass die Anbieter den Kursbetrag vom kantonalen Amt nicht erstattet bekommen, wenn der Teilnehmende den Kurs abbricht. Wenn keine Vorauszahlung verlangt wurde, müssen die Anbieter in solchen Fällen versuchen, den Teilnehmer selbst zur Bezahlung der Kurskosten zu bewegen, was nicht immer gelingt.

Gemäß unserer explorativen Anbieterbefragung schätzen manche Anbieter den bürokratischen Aufwand für die Bildungsgutscheine als hoch ein, während ihn andere als eher gering beurteilen. Allen (großen) Anbietern gemeinsam ist aber, dass sie die Bedeutung des Bildungsgutscheins für Teilnehmende als hoch einschätzen und entsprechend bereit sind, eigene Ressourcen für die Beratung und Begleitung von Gesuchstellenden einzusetzen. Nicht selten betonen Anbieter, dass sie einen Teil ihrer Kunden ohne dieses Finanzierungsinstrument nicht erreichen könnten.

Die offiziellen Zahlen bestätigen die wichtige Rolle der Anbieter als Berater: Rund 30 % der Gesuchstellenden nennen den Anbieter als Informationsquelle für den Gutschein. Ungefähr gleich wichtig ist das persönliche Umfeld der Nutzer als Informationsquelle. Das kantonale Amt nutzt hingegen nur jeder Zehnte, um sich über den Gutschein informieren und beraten zu lassen (Constats 2012, S. 33).

Themennutzung

Die meisten Gutscheine werden für Sprachkurse eingesetzt (ca. 65 %), gefolgt von kaufmännischen Themen (13 %) und Informatik (8 %) (Constats 2012, S. 36). Die hohe Bedeutung der Sprachkurse hat mehrere Gründe: Genf ist ein Grenzkanton mit einer sehr heterogenen Bevölkerung aus rund 160 Nationen und einem Ausländeranteil, der mit 40 % fast doppelt so hoch ist wie der Schweizer Durchschnitt (22 %). Hinzu kommt ein hoher Anteil an international tätigen Firmen, welche qualifiziertes (vor allem Englisch sprechendes) ausländisches Personal rekrutieren und auch von einheimischen Angestellten hohe Sprachkompetenzen verlangen. Zu berücksichtigen ist außerdem die Tatsache, dass Sprachen in der offiziell viersprachigen Schweiz generell einen ho-

hen Stellenwert besitzen. Auch wer in einer lokalen Firma arbeitet, muss häufig in der Lage sein, mit Kunden oder Betrieben der anderen Sprachregionen in Deutsch, Französisch, Italienisch oder Englisch zu kommunizieren.

Zielgruppen

Wie erwähnt, weist der Genfer Bildungsgutschein keine zielgruppenspezifische Ausrichtung auf. Dennoch hat der Kanton den gesetzlichen Auftrag, mit diesem Instrument wenig Qualifizierte speziell zu fördern.³ Dieser Auftrag spielt für die Projektverantwortlichen ebenso wie für Beratungsstellen und Anbieter eine wichtige Rolle. In der öffentlichen Information, die sich an die Bevölkerung richtet, wird dieses Ziel aber bewusst nicht kommuniziert, um eine Stigmatisierung der Zielgruppe „wenig Qualifizierte“ zu vermeiden. Eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die Einkommensgrenze so hoch angesetzt ist, dass beispielsweise auch Hochqualifizierte, Teilzeit arbeitende Personen anspruchsberechtigt sind.

Die im Rahmen des Effekte-Projektes durchgeführte Nutzerbefragung bestätigt die Sicht der Programmverantwortlichen, wonach der Genfer Gutschein keine Anzeichen von Stigmatisierung aufweist. Er tendiert im Gegenteil sogar dazu, als staatlich garantiertes Recht auf Weiterbildung für alle wahrgenommen zu werden, obwohl weder im Kanton Genf noch in der übrigen Schweiz ein solches Recht existiert.

Die Nutzergruppen sind gut dokumentiert. Neben den Evaluationsberichten geben die jährlichen Berichte des kantonalen Amtes über einige sozioökonomische Merkmale der Personen Aufschluss, die den Gutschein bezogen haben (s. Constats 2012, S. 32–38).

Bildungspolitischer Kontext

Die Rahmenbedingungen sind im Kanton Genf im Vergleich zu den meisten übrigen Kantonen günstig. Neben gesetzlichen Grundlagen und Förderprogrammen ist auch der politische Wille vorhanden, die Weiterbildungsaktivitäten der Bevölkerung zu unterstützen. Das kantonale Parlament hat die jährlichen Kredite für den Bildungsgutschein bisher ohne Schwierigkeiten bewilligt und periodische Evaluationen in Auftrag gegeben, um die Nutzung des Bildungsschecks zu verfolgen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

3 Das Gesetz definiert fünf gleichwertige Ziele: (a) die Förderung des Zugangs zur Weiterbildung für Geringqualifizierte, (b) die Förderung der berufsorientierten Weiterbildung, (c) die Förderung des lebenslangen Lernens von Erwachsenen, (d) die Bereitstellung adäquater Angebote und (e) die Qualitätssicherung: „Art. 9 Buts, nature et montant du chèque annuel de formation 1. Le chèque annuel de formation vise les buts suivants : a) faciliter l'accès des cours aux personnes les plus faiblement qualifiées; b) favoriser la fréquentation des cours permettant d'obtenir une qualification professionnelle; c) encourager les adultes à se former tout au long de leur vie; d) offrir des formations adaptées aux besoins des publics concernés; e) assurer un dispositif de qualité.“

Fazit: Besonderheiten des Programms

Aus internationaler Perspektive lassen sich beim Genfer Bildungsgutschein folgende Besonderheiten feststellen:

- Unbefristetes Programm mit gesetzlicher Grundlage
- Individueller Zugang
- Offenes, nicht auf spezifische Zielgruppen ausgerichtetes Programm
- Inhaltliche Offenheit: gefördert werden allgemeine und berufsorientierte Weiterbildung ebenso wie Standortbestimmungen und Validierungen (Portfolio-System)
- Schwerpunkt auf transversalen Themen⁴ (Bsp. Sprachen)
- Vergabe nach ausschließlich formalen Kriterien (Wohnort, Einkommen)
- Einfaches Gesuchsverfahren (online) und rasche Beantwortung (innerhalb weniger Tage).

Mit diesen Merkmalen unterscheidet sich das Gutscheinprogramm von den meisten Förderprogrammen in anderen Ländern. Insbesondere die Aspekte des fehlenden Zielgruppenbezugs, der inhaltlichen Offenheit und der ausschließlich formalen Vergabekriterien spielen für die hier behandelte Thematik der Autonomie und Eigenverantwortung der Nutzer/innen eine entscheidende Rolle, wie in der Darstellung unserer Forschungsergebnisse weiter unten zu zeigen sein wird.

Eckdaten

Tab. 1 Eckdaten

Programmtitel	Bildungsgutschein Genf (Chèque annuel de formation CAF)
Instrument/Förderart	Gutschein mit individuellem Zugang
Programmdauer	Seit 2001, unbefristet
Zuständiges Amt	Amt für Berufs- und Weiterbildung und Berufsberatung des Kantons Genf (DIP – OFPC Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue)
Mittelherkunft	Kanton Genf; das Budget wird jährlich durch das kantonale Parlament beschlossen
Finanzvolumen pro Jahr	Ca. 2.8 Mio. € (3.4 Mio. CHF)
Förderfälle pro Jahr	5.000–6.000
Förderhöhe (durchschnittlich)	Max. 625 € (750 CHF pro Gutschein, kumulierbar für 3 Jahre: 3 x 625 € = 1.875 €)
Rechtsgrundlage	Kantonales Weiterbildungsgesetz vom 1. Januar 2001
Fördergegenstand	Allgemeine und berufliche Weiterbildung bei anerkannten Anbietern (Kursdauer mind. 40 Stunden), Standortbestimmung, Validierung

4 Mit dem Begriff „transversale Kompetenzen“ bezeichnen die Projektverantwortlichen und die offizielle Evaluation Kompetenzen, die nicht berufsspezifisch angelegt sind, sich also in verschiedenen beruflichen und außerberuflichen Kontexten einsetzen lassen. Als Beispiele werden Sprachen und Informatikanwendungen genannt. Auch wenn in manchen Fällen ein berufsspezifischer Fokus bestehen kann (Bsp. Business English oder Social Media für Bildungsmanager), wird davon ausgegangen, dass die dabei erworbenen Kompetenzen breit anwendbar sind.

Antragsberechtigte Zielgruppen	Im Kanton Genf wohnhafte Personen und Grenzgänger oder Grenzgängerinnen mit einem Jahreseinkommen von max. 74.000 € (88.340 CHF, Einzelpersonen) resp. 86.000 € (103.260 CHF, Haushaltseinkommen bei Verheirateten und Personen in registrierter Partnerschaft)
Internet	http://www.ge.ch/caf

3 Ansatz und Fragestellung

Wie oben erwähnt, existiert der Genfer Bildungsgutschein seit über zehn Jahren und ist dank regelmäßiger Evaluationen gut dokumentiert. Grundlegende Fakten werden jedes Jahr erhoben und publiziert, eine umfassendere externe Evaluation gibt der Kanton Genf alle vier Jahre in Auftrag, zuletzt im Jahr 2010. Diese öffentlich zugänglichen Evaluationsberichte geben einen guten Einblick in die Nutzung, die nachgefragten Kurse und Themen, die sozioökonomischen Merkmale und die Zufriedenheit der Nutzerinnen und Nutzer sowie die Abläufe des Förderprogramms.

Trotz der guten Datenlage wurde aber auch in Genf bisher nicht vertieft nach den Wirkungen des Bildungsgutscheins auf die Nutzer gefragt. Das Projekt Effekte bietet daher eine Ergänzung zu den bestehenden Analysen. Das für den Gutschein zuständige kantonale Amt hat im Rahmen des Projektes sowohl eine schriftliche als auch eine mündliche Befragung von Gutscheinbeziehern und -bezieherinnen in Genf ermöglicht und sich im Rahmen eines Workshops gemeinsam mit Kursanbietern mit den Zwischenergebnissen der empirischen Effekte-Forschung auseinandergesetzt.

Während andere Fördermaßnahmen – wie beispielsweise der kantonale Berufsbildungsfonds oder innerbetriebliche Förderungen – die beruflichen Kompetenzen anvisieren, stellt es der Bildungsgutschein den Nutzern frei, ob sie aus einer berufsorientierten oder einer persönlichen Perspektive an ihre Weiterbildung herangehen. Entsprechend ist auch zu erwarten, dass der Bildungsgutschein sowohl berufliche als auch persönliche Wirkungen erzielt.

Mit Blick auf die erwähnten Besonderheiten des Genfer Bildungsgutscheins haben wir die empirische Analyse der Wirkungen in verschiedenen Kontexten untersucht:

- im Kontext des Weiterbildungssystems, wobei Fragen des Zugangs zur Weiterbildung im Zentrum standen; zu dieser Thematik gehören auch Mitnahmeeffekte sowie Auswirkungen auf die zeitliche Planung und die Wahl von Weiterbildungsangeboten;
- im biografischen (privaten und beruflichen) Kontext, wobei es nicht um die Wirkung von Weiterbildung, sondern um die Wirkung der Förderung ging. Uns interessiert die Frage, inwiefern sich die Tatsache, eine individuelle Förderung zu erhalten, auf die biografische Entwicklung der Einzelnen auswirkt.

Die im Rahmen des Effekte-Projektes durchgeführten Befragungen wurden im Hinblick auf die erwähnten beiden Kontexte analysiert. Im Verlauf der Analyse kristalli-

sierten sich mehrere thematische Schwerpunkte heraus. Aus Platzgründen beschränkt sich der vorliegende Beitrag auf einen dieser Schwerpunkte: die Wirkungen des Bildungsgutscheins auf das Entscheidungsverhalten der Nutzerinnen und Nutzer, wobei insbesondere der Aspekt der Autonomie in den Fokus gerät.

4 Methodisches Vorgehen

Im Rahmen des Effekte-Projektes wurden eine schriftliche und eine mündliche Nutzerbefragung durchgeführt. Ergänzend dazu wurden fünf Anbieter sowie einzelne Programmverantwortliche befragt.

Da der Genfer Bildungsgutschein regelmäßig evaluiert wird, standen mehrere Berichte zur Verfügung, insbesondere die Berichte der alle vier Jahre durchgeführten externen Evaluation sowie die jährlich vom zuständigen Amt publizierten Informationen zur Nutzung des Gutscheins (Evaluation 2006, Evaluation 2010, Constats 2012).

Zum allgemeinen Forschungsdesign im Effekte-Projekt vgl. Käßplinger/Klein/Haberzeth in diesem Band.

Die empirische Befragung

Die qualitative Analyse basiert auf mündlichen Leitfaden-Interviews mit Personen, deren vom Gutschein geförderte Weiterbildung höchstens ein Jahr zurücklag. Die Vorauswahl wurde durch eine Beraterin des zuständigen Amtes getroffen, wobei die Kriterien Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Themenwahl berücksichtigt wurden. Aufgrund der Vorauswahl konnten wir die definitive Auswahl treffen, wobei versucht wurde, dem Nutzerprofil des Gutscheins möglichst nahezukommen.⁵ Befragt wurden schließlich zehn Personen zwischen 22 und 60 Jahren, darunter drei Männer und sieben Frauen. Die Hälfte der Befragten hat einen Sprachkurs besucht, zwei Befragte ein universitäres Weiterbildungsangebot, eine Person einen Grafikkurs und eine weitere Person einen Fitnesskurs. Eine Befragte hat keinen Kurs, sondern eine individuelle, sechsmonatige Standortbestimmung absolviert. Zum Befragungszeitpunkt waren sieben Befragte erwerbstätig, zwei auf Stellensuche und eine beruflich selbstständig (vgl. Fallübersicht im Anhang).

Die Gespräche wurden vollständig in Französisch transkribiert und offen codiert, wofür das Programm MAXQDA verwendet wurde. In einem zweiten Schritt wurde das Material thematisch codiert und ausgewertet. Codierung und Auswertung orientierten sich an der Grounded Theory nach Cathy Charmaz (vgl. Charmaz 2006).

Für die quantitative Analyse wurde der Fragebogen verwendet, übersetzt und leicht angepasst, der in Brandenburg zum Einsatz kam (vgl. Käßplinger/Haberzeth/Kulmus

5 Da die sozioökonomischen Daten aller Nutzerinnen und Nutzer in einer Datenbank gespeichert und jährlich ausgewertet werden, sind diese Informationen verfügbar. Weil 65% der Gutscheine an Frauen gehen, haben wir entsprechend mehr Frauen als Männer befragt. Dasselbe gilt für die übrigen Auswahlkriterien.

in diesem Band). Die Befragung fand mehrheitlich beim zuständigen Amt in Genf statt. Rund ein Viertel der Fragebogen wurde bei Kursteilnehmenden des größten Anbieters gesammelt. Erhebungszeitraum war Juni 2012 bis Februar 2013. Insgesamt wurden 94 Personen befragt. Die Daten wurden statistisch ausgewertet, wobei wir uns für den folgenden Beitrag auf die Verwendung der Häufigkeiten beschränken.

Die im vorliegenden Beitrag verwendeten Zitate wurden aus dem Französischen ins Deutsche übersetzt und redigiert.

Um die Anbietersicht mit zu berücksichtigen, wurde bei fünf Anbietern eine explorativ angelegte mündliche und teilweise auch schriftliche Befragung durchgeführt. Diese konzentrierte sich auf die Klärung von Fragen, die sich aus der Dokumentenanalyse und der Nutzerbefragung ergeben hatten.

Die Zwischenresultate der Befragungen wurden anlässlich eines Workshops im Januar 2013 mit den Programmverantwortlichen und einzelnen Anbietern in Genf diskutiert. Ziele des Workshops waren eine kritische Auseinandersetzung mit den Forschungsergebnissen aus Sicht der involvierten Akteure sowie die Generierung von Hinweisen für die weitere Analyse.

5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung: Effekte des Bildungsgutscheins auf das Entscheidungsverhalten der Nutzer/innen

In der empirischen Befragung konnte eine Reihe von Wirkungen festgestellt werden. Neben dem Einfluss auf die Weiterbildungsteilnahme und -finanzierung zeigen sich Wirkungen auf das Entscheidungsverhalten und die Erwartungen bezüglich Weiterbildung und Förderung, die zeitliche Planung, die Motivation und den Umgang mit Förderinstanzen. Weitere Resultate betreffen das Verhältnis der Nutzerinnen und Nutzer zu ihrem Beruf und ihrem Arbeitgeber sowie die persönliche und berufliche Entwicklung.

Im Folgenden steht die Frage im Zentrum, wie sich der Gutschein auf das Entscheidungsverhalten der Nutzer auswirkt. Im Fokus steht das Thema Autonomie, da sich Fragen zur Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit als roter Faden durch das empirische Material ziehen. Im Anschluss an die Darstellung der wichtigsten Resultate zu diesem Thema gehen wir kurz auf Fragen der Selektivität des Programms ein, wobei die Wirkung des Gutscheins auf die Bildungschancen wenig Qualifizierter im Zentrum steht.

Fokus Autonomie

Die Befragung zeigt, dass Autonomie bei der Wahl von Weiterbildungsangeboten für die Gutscheinbezieher ein zentrales Thema ist. Im Folgenden werden wir deshalb auf das Thema Autonomie fokussieren und jene in unserem Projekt empirisch festge-

stellten Wirkungen des Bildungsgutscheins darstellen, bei denen Fragen der Autonomie eine Rolle spielen.

Bevor wir auf die einzelnen Ergebnisse eingehen, soll der Begriff der Autonomie geklärt werden. Der Begriff wird im Folgenden verwendet, um Selbstbestimmung bei Weiterbildungsentscheidungen und im Weiterbildungsverhalten zu bezeichnen. Der Begriff Autonomie wird in Philosophie und Sozialwissenschaften unterschiedlich verwendet und hat ein entsprechend komplexes Bedeutungsfeld (vgl. beispielsweise Pauer-Studer 2000, Pauer-Studer/Nagl-Docekal 2003 oder Huber et al. 2005). Für unser Forschungsprojekt definieren wir Autonomie als Selbstbestimmung, wobei zu beachten ist, dass Autonomie nicht als statische und solipsistische Eigenschaft im cartesianischen Sinn verstanden wird. Auf dem Hintergrund der Kritik am Autonomiebegriff, wie sie in der feministischen Bildungsforschung geleistet wurde, orientieren wir uns an einem relational angelegten Autonomiebegriff:

„Im Sinne eines Brückenschlags von theoretischer Konstruktion hin zur empirischen Forschung schlagen wir – in Anlehnung an das Konzept des Doing Gender – den Begriff ‚Doing Autonomy‘ vor, um die situations- und insbesondere die interaktionsabhängige Auslegung von Autonomie hervorzuheben. Dieser Vorschlag trägt den feministischen Analysen Rechnung, die den Autonomiebegriff als nicht gendersensibel dekonstruiert haben, und plädiert für eine Neudefinition, die auch im Sinne empirischer Erkenntnisgewinnung ist. Es handelt sich um eine Rekonstruktion von Autonomie, die es ermöglicht, konkrete Kontexte – ja sogar Abhängigkeiten – und Einbindungen in konkrete Lebensvollzüge und Machtstrukturen im Blickfeld zu behalten, ohne die Idee autonomer Lebensgestaltung für Frauen (und Männer) aufzugeben“ (Strametz/Müller 2008, S. 5).

Im Hinblick auf unsere Fragestellung steht das Entscheidungsverhalten im Zentrum, wodurch sowohl die Handlungsebene (z. B. die Wahl eines Kurses) wie individuelle Werte und Haltungen (z. B. die Lernmotivation oder die Selbstwahrnehmung) zu berücksichtigen sind.

Autonomie bezeichnet in diesem Sinn ein (Entscheidungs-)Handeln, das im Rahmen der bestehenden Strukturen als selbstbestimmt bezeichnet werden kann. Autonomie im hier gemeinten Sinn ist nicht als stabiler Zustand, sondern als „Doing Autonomy“ innerhalb von Strukturen zu verstehen, die dem individuellen Handeln Grenzen setzen, aber auch Spielräume eröffnen. Wenn im Folgenden im Zusammenhang mit Bildungsgutscheinen von Autonomie die Rede ist, bedeutet dies also nicht, dass der Gutschein die Bezieherinnen und Bezieher zu autonomen Bildungsnutzern macht, sondern lediglich dass die Gutscheinnutzung im individuellen Entscheidungsverhalten Wirkungen erzielt, die mit Selbstbestimmung in Zusammenhang stehen – wobei neben der Erweiterung selbstverständlich auch eine Einschränkung individueller Autonomie möglich ist.

Wie erwähnt, spielen im hier verwendeten Autonomiebegriff auch die Strukturen eine Rolle. Mit Bezug zur vorliegenden Fragestellung werden die strukturellen Bedingungen des Förderprogramms Bildungsgutschein daraufhin befragt, inwiefern sie Er-

möglichkeitsbedingungen für die Autonomie der Gutscheinbezieherinnen und -bezieher schaffen.

Im Folgenden wird eine Reihe von Wirkungen dargestellt, die bei unserer empirischen Studie festgestellt wurden und einen Bezug zum Autonomieaspekt aufweisen. Dieser Analyse liegt vor allem die qualitative Auswertung der Nutzerinterviews zugrunde. Ebenfalls einbezogen werden unsere schriftliche Nutzerbefragung, die Anbieterinterviews sowie die offiziellen Evaluationen und Jahresberichte des für denutschein zuständigen Amtes.

5.1 Weiterbildungsziele

Derutschein stellt es den Nutzer/innen frei, welche Weiterbildung sie besuchen und ob sie damit persönliche oder berufliche Ziele verfolgen. Auch ist die Teilnahme an Weiterbildung, wenn sie über denutschein gefördert wird, immer freiwillig und auf der Basis eines individuellen Antrags zustande gekommen. Damit fördert derutschein die Reflexion über die eigenen Weiterbildungsziele insofern, als der Einzelne sich mit seinen Bildungsbedürfnissen auseinandersetzen muss, um überhaupt einenutschein beantragen zu können. Derutschein schafft von seinen Strukturen her einen Handlungsraum für die individuelle Selbstbestimmung, setzt zugleich aber auch die Fähigkeit der Nutzer voraus, ihre Weiterbildungsziele selbst bestimmen zu können.

Wie die Befragung zeigt, messen die Gutscheinnutzer der persönlichen und der beruflichen Entwicklung fast denselben Stellenwert bei, wenn es um die Ziele ihrer Weiterbildung geht. So gaben 99 % der Befragten an, sie wollten sich durch die geförderte Weiterbildung persönlich weiterentwickeln, 92 % nannten ihre berufliche Entwicklung als Ziel der Weiterbildung. Im beruflichen Bereich stehen die Anpassung an neue Anforderungen einer Tätigkeit (93 %) sowie die Aussicht auf interessantere Tätigkeiten (91 %) oder eine neue Arbeitsstelle (87 %) im Vordergrund. Weitere wichtige Ziele sind: höheres Einkommen, mehr Sicherheit bei Stellenverlust, neue soziale und berufliche Kontakte, berufliche Selbstständigkeit und beruflicher Aufstieg; diese Ziele spielen für 70 % bis 78 % der Befragten eine Rolle.

Diese Befunde spiegeln die inhaltlich offene Anlage des Förderprogramms wider. Zwar wird in den Informationen für Beantragende festgehalten, die geförderte Weiterbildung sollte einen beruflichen Nutzen versprechen. Nachweisen muss der Nutzer dies aber nicht. Die Tatsache, dass das individuelle Weiterbildungsziel für die Vergabe des Gutscheins nicht relevant ist, gibt den Nutzern und Nutzerinnen die Möglichkeit, ihre Ziele selbst zu definieren, ohne Rücksicht auf ihre aktuelle Berufstätigkeit, ihren Arbeitgeber oder die Erwartungen der Programmverantwortlichen nehmen zu müssen. Die Feststellung, dass diese Autonomie die offene Anlage des Programmes widerspiegelt, ist hier nicht als kausaler Zusammenhang zu verstehen. Das empirische Material erlaubt keine Aussagen darüber, inwiefern die individuelle Gewichtung persönlicher und beruflicher Ziele eine Folge der offenen Programmanlage ist; andere

Studien belegen, dass Weiterbildungsteilnehmende generell beide Zielsetzungen ungefähr gleich stark gewichten (vgl. Beicht et al. 2004). Dennoch ist die offene Anlage im Fall des Genfer Bildungsgutscheins insofern relevant, als sie die Definition der Weiterbildungsziele der Nutzer beeinflusst.

In den Gesprächen ist außerdem die Lernmotivation ein wichtiges Thema. Das Förderprogramm wird in der Regel als motivationsfördernd dargestellt, beispielsweise in dieser Form: „Der Staat sagt jedem Einwohner: Es ist gut, dass Sie etwas lernen, sich persönlich und beruflich weiterentwickeln wollen. Der Staat unterstützt Sie dabei. Suchen Sie sich aus, was Sie lernen wollen.“ Diese Botschaft wird als motivierend und wertschätzend empfunden. Sie hat auch einen klaren Bezug zur Eigenverantwortung, denn die Botschaft des Sich-etwas-Aussuchens zielt explizit auf die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen und veranschaulicht damit eine Aufforderung, die man in dieser Offenheit weder im übrigen Bildungssystem noch im Arbeitsumfeld vorfindet.

5.2 Weiterbildungsaktivität, Wahl der Angebote

Weiterbildung mittels Gutschein wird fast immer als autonome Entscheidung und Eigeninitiative betrachtet⁶, wobei diese Entscheidungen durchaus im Austausch mit Freunden und Kollegen oder mit Beratern getroffen werden. So geben acht von zehn der mündlich befragten Personen an, sie hätten mit Freunden oder Kollegen über ihre Weiterbildungswünsche gesprochen und seien dabei ermutigt und auf bestimmte Kurse, Anbieter oder den Gutschein hingewiesen worden. Bisweilen können die Befragten den Weg bis zu ihrer Weiterbildungsentscheidung nicht genau rekonstruieren; die Darstellung zeigt aber in den meisten Nutzerinterviews das Muster einer individuellen Entscheidung, wobei der Nutzer selbst nach Informationen gesucht und seine Pläne mit persönlichen Bezugspersonen besprochen hatte. Eine Befragte beantwortete die Frage nach ihrer Entscheidung beispielsweise wie folgt:

„Also so genau weiß ich das nicht mehr, aber ich glaube, es war ein Kollege, der mir vom Gutschein erzählt hat, der hatte, glaube ich, auch einen Deutschkurs besucht, und dann gab es noch eine andere Kollegin, die mir davon erzählt hatte. ... es war effektiv so ... also, ja, da gab es diese Hinweise, aber als ich dann angefangen habe, einen Sprachkurs zu suchen, habe ich das nicht unbedingt mit diesen Gesprächen in Zusammenhang gebracht. Ich habe zuerst auf der Website eines Anbieters gesucht, über den ich von verschiedenen Kollegen Positives gehört hatte. Als ich auf der Website gesehen habe, dass der Anbieter den Gutschein annimmt, habe ich beschlossen, einen zu beantragen, und da sind mir dann auch die Kollegen wieder eingefallen, die mir vom Gutschein erzählt hatten. Also es waren eigentlich diese beiden Stimmen (der Anbieter und die Kollegen), die dazu beigetragen haben, dass ich für diesen Kurs den Gutschein beantragt habe.“

Wie die Nutzerinterviews zeigen, scheint es den Geförderten meist selbstverständlich, dass man selbst über seine Weiterbildung entscheidet und die notwendigen Schritte

⁶ Hier sei daran erinnert, dass wir einen relationalen und keinen solipsistischen Autonomiebegriff verwenden.

dafür unternimmt. Zwar steuert das Förderprogramm bis zu einem gewissen Grad die Wahl der Weiterbildung, da nur anerkannte Anbieter gewählt werden können. Das Angebot ist aber so umfassend, dass der Gutschein bezüglich Themenwahl kaum als einschränkend wahrgenommen wird.

Eine gewisse Einschränkung der individuellen Freiheit hat hingegen die Kursdauer. Der Gutschein kann nur für Angebote ab einer Mindestdauer von 40 Stunden beantragt werden. Dies bedeutet, dass Personen, die ihre Weiterbildung über den Gutschein finanzieren wollen, Angebote von weniger als 40 Stunden Dauer nicht in Betracht ziehen, auch wenn sie aus individueller Sicht durchaus sinnvoll wären. Dies kann als negativer Effekt auf die Autonomie gesehen werden.

Ein weiterer Effekt ist die Tendenz, nicht zwischen beruflicher und allgemeiner Weiterbildung zu unterscheiden. Der Gutschein scheint durch seine thematische Offenheit eine ganzheitliche Sicht auf die individuelle Weiterbildung zu unterstützen. Bei den Interviews zeigte sich beispielsweise, dass die Befragten bei der Frage nach dem Ziel ihrer Weiterbildung ihre persönliche Entwicklung betonen, auch wenn sie dem besuchten Kurs einen beruflichen Nutzen attestieren. Anders sieht die Argumentation aus, wenn sie innerbetriebliche Weiterbildung erwähnen oder Kurse, die in Absprache mit dem Arbeitgeber ohne Bezug zum Gutschein besucht wurden.

Gemäß eigener Einschätzung von Personen, die den Gutschein bereits genutzt haben, hat der Gutschein als Finanzierungsinstrument einen starken Einfluss auf verschiedene Aspekte des Entscheidungsverhaltens:

Tab. 2 Weiterbildungsverhalten

Einfluss des Gutscheins auf das Weiterbildungsverhalten	Trifft zu (%) (voll/eher)	Trifft nicht zu (%) (gar nicht/ eher nicht)
Ich kann die WB nur mit dem Gutschein finanzieren	83 (54/29)	17 (7/10)
Durch den Gutschein mache ich mehr WB	78 (41/37)	22 (8/14)
Der Gutschein hat mich zur WB angeregt	70 (37/33)	30 (20/11)
Durch den Scheck denke ich generell mehr über WB nach	71 (35/36)	29 (13/16)
Der Gutschein ermöglicht mir eine teurere WB	63 (34/29)	37 (13/24)
Dank Scheck mache ich eine schon länger geplante WB	62 (34/28)	38 (12/26)
Ich würde diese Weiterbildung auch ohne Gutschein besuchen	51 (20/31)	49 (24/25)
Ohne Gutschein würde ich statt einer berufsorientierten WB eine persönliche WB wählen	27 (8/19)	73 (44/30)
Mein Betrieb hat mich dazu aufgefordert, den Bildungsscheck zu nutzen	20 (8/13)	80 (59/21)

Über drei Viertel der Befragten geben an, dank des Gutscheins mehr Weiterbildung zu besuchen, als sie ohne Gutschein besuchen würden. Inwiefern dies zutrifft und wie groß der Anstieg der Weiterbildungsaktivität tatsächlich ist, lässt sich in unserer Be-

fragung nicht feststellen. Die qualitativen Nutzerinterviews bekräftigen jedoch die oben dargestellten Einschätzungen.

Beratung

Eine gewisse Unterstützung bei der Wahl der Weiterbildung bieten neben den offiziellen Beratungsstellen die Anbieter. Sowohl die externen Programmevaluationen als auch die Effekte-Forschung zeigen, dass die Beratung durch Anbieter für viele Nutzerinnen und Nutzer eine wichtige Rolle spielt. Hat der Einzelne sich bereits für einen Anbieter entschieden – diese Entscheidung beruht zumeist auf Gewohnheit oder auf Empfehlungen aus dem privaten Umfeld –, dann kann er für konkrete Fragen wie beispielsweise Art und Niveau eines Sprachkurses oder Vorgehen bei der Beantragung des Gutscheins auf diese Beratung zugreifen. Die Tatsache, dass die Anbieter keine neutralen Berater sind, kann allerdings eine gewisse Einschränkung der individuellen Autonomie mit sich bringen.

Im Fall von Geringqualifizierten, Stellenlosen oder Sozialhilfebeziehern spielen auch Berater eine gewisse Rolle, indem sie die Teilnehmenden zur Weiterbildung auffordern und bei Bedarf beim Gutscheinantrag unterstützen. Gemäß offizieller Evaluation ist der Gutschein im Fall der Stellensuchenden das wichtigste verfügbare Förderinstrument für Weiterbildung (Evaluation 2010, S. 35).

So gut wie keine Rolle spielen hingegen die Arbeitgeber. Sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Befragungsergebnisse zeigen, dass die Nutzer zwar ihre berufliche Situation bei der Wahl ihrer Weiterbildung mit berücksichtigen, dass die Arbeitgeber jedoch höchst selten aktiv in die Bestimmung und Umsetzung von Weiterbildungszielen involviert sind, die über den Gutschein finanziert werden (mehr dazu vgl. unten Kapitel 5.5).

5.3 Zeitliche Planung der Weiterbildung, Zukunftsperspektiven

Der Einfluss des Gutscheins auf die Zeitplanung ist in mehrfacher Hinsicht vorhanden. Die Regel, dass pro Jahr ein Gutschein bezogen werden kann, fördert die Sichtweise, wonach Weiterbildung einmal pro Jahr stattfinden sollte. Damit unterstützt der Gutschein eine Wahrnehmung von Weiterbildung, die einerseits dem Paradigma des lebenslangen Lernens entgegenkommt – kontinuierliches Weiterlernen ohne Altersbegrenzung –, die andererseits aber nicht unbedingt oder nicht in jeder Lebensphase dem individuellen Lernprozess und -bedürfnis entsprechen muss. In manchen Fällen wird die Logik des „Ein Kurs pro Jahr“ als inspirierende Aussicht erlebt, in anderen Fällen wird diese Portionierung aber auch als Wartenmüssen erfahren, was eine gegenteilige, nämlich hemmende oder aufschiebende Wirkung auf die individuelle Weiterbildungsaktivität erzeugt.

Die positive Wirkung auf die Zeitplanung zeigt sich dort, wo Geförderte durch die Logik des Gutscheins motiviert werden, sich jedes Jahr weiterzubilden (dreimal hintereinander, dann ein Jahr Pause) und selbstständig entsprechende Ideen oder Per-

spektiven für ihre Zukunft zu entwickeln. Wie dies aussehen kann, illustriert folgende Befragte:

„Ich habe mir gesagt: Wenn ich in ein oder zwei Jahren etwas anderes arbeiten will und den Job nicht bekomme, weil mir irgendeine Kompetenz fehlt – dann werde ich wieder einen Gutschein beantragen, sofern ich immer noch Anspruch darauf habe. Also das gibt dir schon einen Energieschub ... Ich meine, wenn man keine großen finanziellen Möglichkeiten hat, ist so ein Gutschein auf jeden Fall eine Motivationspritze.“

Die meisten Befragten konnten auf die Frage, welchen Kurs sie besuchen würden, wenn sie jetzt wieder einen Gutschein beantragen sollten, eine oder mehrere konkrete Ideen nennen. In unseren Nutzerinterviews ist dies sowohl bei hoch wie bei gering qualifizierten Befragten der Fall.

Ein weiterer Effekt betrifft die Zukunftsperspektiven. Sowohl die schriftliche wie die mündliche Befragung bieten Hinweise darauf, dass der Gutschein durch seine unbeschränkte Verfügbarkeit die Nutzer dazu anregt, längerfristige Bildungsperspektiven für sich zu entwickeln. Dieser Effekt weist zwei Aspekte auf: Zum einen liefert die Kursdatenbank eine Fülle an Informationen, die ohne diese Datenbank nicht in dieser gebündelten Form verfügbar wären, zum anderen trägt die Datenbank zur Erweiterung der möglichen Perspektiven bei. Wie ein Befragter anmerkt:

„Auf der Website des Gutscheins gibt es eine Kursliste. Und als ich die durchsah, habe ich erst gemerkt, dass noch weitere Schulen diese Art von Kursen anbieten. Darunter waren auch Lehrgänge mit einem anerkannten Abschluss – bloß sind die so teuer, dass ich sie auch mit dem Gutschein nicht bezahlen kann ... Aber wer weiß, eines Tages werde ich das vielleicht doch noch machen können.“

Auf jeden Fall war es wirklich der Gutschein, der mich auf neue Ideen gebracht hat. Als ich das Gesuch im Internet eingab und aus der Kursliste die Nummer meines Kurses heraussuchen musste, habe ich erst gesehen, was es alles gibt. Ich hätte mir nie vorstellen können, dass es so viele verschiedene Möglichkeiten gibt, etwas zu lernen!“

Wie aus dem Zitat ersichtlich wird, handelt es sich hier erst einmal um eine Erweiterung der Perspektiven in dem Sinn, dass die ganze Vielfalt und Menge der Angebote in den Blick rückt. Der Hinweis auf die teilweise zu hohen Kursgebühren erinnert dann allerdings daran, dass der Gutschein das Finanzierungsproblem nur bei relativ kostengünstigen Angeboten löst.

Auf der negativen Seite der Wirkungen auf die Zeitplanung stehen Situationen, in denen eine Person beispielsweise infolge Arbeitslosigkeit über die Zeit und Motivation verfügt, sich intensiv weiterzubilden, sich aber wegen der „Einmal-pro-Jahr“-Regel mit einem einzigen Kurs begnügen muss. Ein Beispiel dieser Art ist ein gering qualifizierter, von Sozialhilfe abhängiger Migrant, der einen Einstiegskurs in Französisch mit Erfolg besucht hat und motiviert ist, den Folgekurs zu absolvieren, diesen via Bildungsgutschein aber erst ein Jahr später beantragen kann. In diesem Fall wirkt der Gutschein zwar ein Stück weit auch positiv auf die künftige Planung – der Einzelne

stellt sich darauf ein, dass er sich künftig sprachlich weiterbilden kann und der Staat ihn dabei regelmäßig unterstützen wird, und er hat konkrete Vorstellungen davon, welchen Kurs und welchen Anbieter er wählen wird – kurzfristig überwiegt aber die negative Wirkung, da er wertvolle Zeit verliert, die während einer Phase der Arbeitslosigkeit fürs Sprachenlernen genutzt werden könnte.

Der erwähnte negative Effekt ist den Programmverantwortlichen bekannt und wurde inzwischen abgemildert: Seit Mitte 2012 besteht die Möglichkeit, in einem Jahr drei Gutscheine zu kumulieren, was beispielsweise die Nutzung von Phasen der Arbeitslosigkeit für Lernvorhaben erleichtert. Allerdings gilt die Kumulation nur bei Kursen, die für einen Abschluss angerechnet werden können. Zusätzlich bestehen für Sozialhilfebezieher seit Längerem spezielle Regelungen, die eine zusätzliche Finanzierung von Weiterbildungen ermöglichen. Angehörige dieser Zielgruppe sind jedoch nicht immer über diese Möglichkeiten informiert, wie der Fall des befragten Migranten zeigt.

5.4 Erwartungshaltung: Recht auf Weiterbildung?

Ein interessanter Effekt lässt sich auch bei der Erwartung an die individuelle Förderung beobachten: Die Interviews zeigen, dass Geförderte dazu tendieren, den Gutschein als staatlich garantiertes Recht auf Weiterbildung zu verstehen. Weder im Kanton Genf noch in der übrigen Schweiz existiert indes ein solches Recht. Dass der Gutschein dennoch so wahrgenommen wird, scheint eine Folge davon zu sein, dass das Förderprogramm ausschließlich formale Kriterien für die Gutscheinvergabe kennt, im Gegensatz etwa zur Arbeitslosenversicherung und zur Sozialhilfe, wo subjektive Kriterien und Berater über die Förderung mitentscheiden und Motivation oder Nutzen der Weiterbildung glaubhaft begründet werden müssen. Der Genfer Gutschein steht hingegen unterschiedslos allen Individuen offen, deren Einkommen die festgelegte Grenze nicht überschreitet. Da ganze 43 % der Erwachsenen im Erwerbsalter diesem Kriterium entsprechen, haftet dem Programm kein Stigma oder Almosenimage an. Die Einzelnen brauchen ihren Gutschein also nicht zu verstecken, sie können im Gegenteil weiterbildungsinteressierte Freunde und Bekannte auf das staatliche „Recht auf Weiterbildung für alle“ hinweisen und sie ermutigen, ihren Anspruch geltend zu machen. Eine Befragte drückt es so aus:

„In der Öffentlichkeit hört man nicht so viel über den Gutschein – und es sind nie die Arbeitgeber, die darüber reden. Niemals! Aber im Privaten, da spricht man schon darüber. Die Leute wissen, dass es dieses Recht auf Weiterbildung gibt, dass diese Möglichkeit da ist. Wenn ein Freund etwas lernen will und kein Geld dafür hat, sagt man ihm: Aber hey, es gibt doch den Bildungsgutschein, du hast ein Recht darauf.“

In den Nutzerinterviews zeigten sich mehrere Befragte erstaunt darüber, dass dieses „Recht auf Weiterbildung“ nur in Genf existiere, während sie davon ausgegangen waren, es handle sich beim Bildungsgutschein um ein landesweites Förderprogramm, das allen offenstünde, solange sie nicht übermäßig gut verdienten.

Mit solchen Aussagen konfrontiert, zeigten sich die Programmverantwortlichen im Rahmen des Effekte-Workshops erstaunt: Ein Recht auf Weiterbildung existiert in Genf nicht und wurde im Zusammenhang mit dem Bildungsgutschein auch nie propagiert. Die Fachleute stellten indes fest, dass Wahrnehmungen wie die oben zitierte auf die geglückte, der Programmintention entsprechende öffentliche Positionierung des Programms hinweisen würden: Der Gutschein soll die Weiterbildungsaktivität der Bevölkerung generell anregen und dabei besonders die Geringqualifizierten fördern, ohne als Förderprogramm für Benachteiligte wahrgenommen zu werden. Wie weiter unten ausgeführt, sehen die Programmverantwortlichen in dieser Strategie den Grund, warum ihr Programm Geringqualifizierte besser erreicht als Maßnahmen, die durch eine explizite Zielgruppenorientierung die ohnehin Benachteiligten zusätzlich stigmatisieren.

Auch wenn die Programmleitung nicht erwartet, dass der Gutschein explizit als Recht auf Weiterbildung rezipiert werde, zeigt ein Blick in den externen Evaluationsbericht von 2010, dass dieses Thema bei den Programmverantwortlichen durchaus präsent ist und in der Diskussion um Mitnahmeeffekte eine gewisse Rolle spielt (vgl. Kapitel 5.9: Mitnahmeeffekte).

5.5 Erwartungen an Arbeitgeber

Weitere Wirkungen des Förderprogramms auf die Erwartungshaltung betreffen die individuellen Ansprüche an die Weiterbildungsförderung durch andere Instanzen. So bieten die Daten Hinweise darauf, dass der Gutschein die Erwartungen der Geförderten an ihre Arbeitgeber beeinflusst.

Bei den meisten Befragten ist eine Tendenz vorhanden, die Erwartungen auf den anonymen Staat zu konzentrieren und den eigenen Arbeitgeber dabei außer Acht zu lassen. Wo dies zutrifft, findet eine von den Programmverantwortlichen nicht intendierte Entlastung der Unternehmen statt. Dabei entgeht den Arbeitgebern auch die Möglichkeit, die Weiterbildung der Mitarbeitenden mitzusteuern, Verbindungen und Transfermöglichkeiten des Gelernten zur konkreten Arbeit zu prüfen oder bei qualitativ nicht überzeugenden Kursen zu intervenieren. Beim Einzelnen hat die staatliche Förderung in diesem Kontext zwiespältige Wirkungen: Einerseits erhält der Einzelne die Freiheit, auch Weiterbildungen zu besuchen, die keinen Bezug zur aktuellen Erwerbstätigkeit aufweisen oder dem Arbeitgeber nicht zusagen, andererseits kann das Programm den Einzelnen auch schwächen, indem es dazu beiträgt, die für die Berufsbiografie nicht unwichtige Verbindung zwischen Weiterbildung und Erwerbsarbeit zu trennen. Diese Problematik taucht sowohl in der positiven als auch in der negativen Variante in den Nutzerinterviews auf. Wie bereits angesprochen, sagt die überwiegende Mehrheit der Befragten, dass ihre Arbeitgeber sie weder über den Gutschein informiert noch sie darin unterstützt hätten, diesen zu beantragen. Allerdings hat auch kaum einer der Befragten von sich aus beim Arbeitgeber nachgefragt oder ihn auch nur über das Gesuch und das Gelernte informiert.

Diesen Befund bestätigt neben den Nutzerinterviews auch unsere schriftliche Befragung: Magere 4 % der Befragten gaben an, über ihren Betrieb (Vorgesetzte oder Arbeitskollegen) vom Gutschein erfahren zu haben. Ähnliche Ergebnisse zeigen die Daten der Programmverantwortlichen. Gemäß offizieller Statistik haben sogar nur 2 % der Gutscheinnutzer/innen über ihren Arbeitgeber vom Gutschein erfahren (Constats 2012, S. 33). Die wichtigsten Informationsquellen sind das persönliche Umfeld – Freunde, Familie und Bekanntenkreis – sowie Bildungsanbieter und Beratungsstellen. Das soll allerdings nicht bedeuten, dass die Arbeitgeber im Zusammenhang mit dem Förderprogramm überhaupt keine Rolle spielen. Unsere Befragung liefert durchaus Hinweise auf Arbeitgeber, die sich aktiv dafür einsetzen. So beispielsweise im Fall einer Migrantin mit abgeschlossenem Studium, die in der Schweiz eine Stelle als Serviceangestellte annahm und von ihrer Arbeitgeberin aufgefordert wurde, den Gutschein zu beantragen, um Französisch zu lernen und so ihre Chancen auf eine bessere Arbeit zu erhöhen; zu beachten ist allerdings, dass in diesem Fall die Arbeitgeberin zugleich die Schwester der Befragten war.

Ein weiteres Beispiel für Betriebe, die ihre Mitarbeitenden auf den Gutschein hinweisen, liefert eine Befragte, die in einer pädagogischen Einrichtung tätig ist: Als der Betrieb ein neues pädagogisches Konzept einführte, wurden Mitarbeitende, die sich die Schulung dafür nicht leisten konnten, vom Arbeitgeber aufgefordert, den Gutschein zu beantragen, wobei der Arbeitgeber einen Teil der verbleibenden Kosten übernahm und Arbeitszeit für den Besuch der Weiterbildung zur Verfügung stellte. Dieses Beispiel veranschaulicht eine Form der Gutscheinnutzung, die nicht auf Eigeninitiative beruht, aber einen prospektiven Bezug zur Eigenverantwortung aufweist. So berichtet die Befragte, die eine sehr hohe Identifikation mit ihrem Beruf an den Tag legt, von ihren Zukunftsplänen und hält fest, dass sie auf jeden Fall weiterlernen und wieder einen Gutschein beantragen werde, wenn ein künftiger Arbeitgeber sie nicht unterstützen sollte.

Interessant ist außerdem die Aussage einer Befragten, die den Gutschein für Sprachkurse genutzt hat, ohne ihren Arbeitgeber darüber zu informieren, und rund zwei Jahre später zum Schluss kommt, ihre künftigen Arbeitgeber sollten sie in ihrer Weiterbildung unterstützen. Im Gegensatz zum oben erwähnten Effekt der Entlastung oder des Ausschlusses der Arbeitgeber hat in diesem Fall eine Verschiebung der Erwartungshaltung in umgekehrter Richtung stattgefunden:

„Also nein, damals erwartete ich vom Arbeitgeber überhaupt keine Unterstützung. Die (mit dem Scheck besuchte) Weiterbildung war meine persönliche Initiative. Aber heute – heute wünsche ich mir schon einen Arbeitgeber, der mich in der Weiterbildung unterstützt. Schließlich hat mein Arbeitgeber davon profitiert, dass ich besser Deutsch gelernt habe. Ich finde, da sollte er auch etwas dazu beitragen. Außerdem ist es motivierend, wenn man vom Arbeitgeber unterstützt wird.“

Damals habe ich das nicht so gesehen. Aber jetzt möchte ich einen Arbeitgeber, der sich für meine Weiterbildung interessiert.“

Zwar ist anzunehmen, dass neben dem Gutschein weitere Erfahrungen zu dieser Haltung geführt haben, die Schilderung der Befragten zeigt aber doch einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Förderung durch den Gutschein und ihrer heutigen Erwartung an Arbeitgeber. Die Wirkung scheint zum einen aus der Reflexion über den Nutzen des Gelernten, zum anderen aus dem gestiegenen Selbstbewusstsein und der Wahrnehmung von Weiterbildung als wertvoller Ressource zu resultieren.

Wieder anders liegt der Fall eines jungen Mannes, der von einer Beraterin im Sozialamt auf den Gutschein hingewiesen und beim Antrag unterstützt wurde. Dieser mit geringem Selbstvertrauen ausgestattete Befragte berichtet, dass die Beraterin ihn über einen längeren Zeitraum zum Lernen ermuntert habe. Die Bemühungen waren insofern erfolgreich, als er einen Kurs besucht und konkrete Pläne für seine weitere Bildung hat. Allerdings nimmt er Beruf und Bildung in einem strikten Entweder-oder als zwei vollkommen getrennte Sphären wahr. Obwohl er Förderung erfahren und ein Stück Eigenverantwortung für seine Weiterbildung übernommen hat, erwartet er, dass er, sobald er seine neue Stelle antritt, keine Möglichkeit mehr haben werde, sich weiterzubilden. Aus seiner Sicht wird er weder die Zeit noch die Energie haben, als Vollzeitangestellter Kurse zu besuchen; eine Unterstützung durch den künftigen Arbeitgeber hält er für ausgeschlossen. Den Gutschein sieht dieser Nutzer nicht als ein ihm zustehendes Recht, sondern als willkommenes Geschenk des Staates. Ein Einfluss auf die Erwartungen an den Arbeitgeber ist in diesem Fall nicht festzustellen.

5.6 Erwartungen an Weiterbildungskurse

Zu verzeichnen sind außerdem Effekte auf die Erwartungen, die nicht die Förderung betreffen, sondern die Weiterbildung selbst. Und auch hier zeigen sich ambivalente Wirkungen. Einerseits scheint der Gutschein die individuellen Ansprüche an die Weiterbildung zu erhöhen: Da der Gutschein eine individuelle, nach formalen Kriterien gewährte Förderung darstellt, verbindet sich damit für die Nutzer auch die Erwartung, selbst darüber entscheiden zu können, was er wann lernt und welchen Anbieter er wählt. Eine solche uneingeschränkte Freiheit bei der Wahl der eigenen Weiterbildung gibt es nicht, wenn andere Stellen – sei es der Arbeitgeber, das Arbeitsamt oder eine Stipendienstelle – die Weiterbildung finanziert.

Aber auch diese Wirkung hat ihre Kehrseite. So kann, wie die Nutzerinterviews belegen, der Bildungsgutschein dazu führen, dass der Teilnehmer Kurse, die seinen Erwartungen nicht entsprechen, weil etwa Kursleitung und Methode nicht überzeugen, das Programm nicht der Ausschreibung entspricht oder das Niveau nicht passt, absitzt, statt sich zu wehren. Der Effekt weist darauf hin, dass der Gutschein die Ansprüche der Teilnehmenden an Kurse senken könnte. Zu beobachten war dies in den Nutzerinterviews beispielsweise bei einer Teilnehmerin, die zunächst das Förderprogramm lobte und die daraus entstehenden persönlichen Entwicklungsperspektiven betonte, dann aber auf Nachfrage erklärte, der von ihr besuchte Sprachkurs hätte ihr wegen der unfähigen Kursleitung und des zu geringen Niveaus außer dem Kennenlernen neuer

Leute eigentlich nichts gebracht. Hätte sie den Kurs selbst bezahlen müssen, hätte sie möglicherweise den Versuch unternommen, den Kurs zu wechseln. So gesehen hat der Gutschein in diesem Fall die Selbstbestimmung der Nutzerin möglicherweise beschnitten, indem er sie davon abhielt, ihre Ansprüche gegenüber dem Anbieter einzufordern.

Neben dem Einfluss des Gutscheins auf die persönliche Erwartungshaltung dürfte in Fällen des Absitzens unbefriedigender Kurse allerdings die Tatsache eine Rolle spielen, dass es in der Regel nicht möglich ist, einen mit dem Gutschein finanzierten Kurs abzubrechen oder durch einen anderen Kurs zu ersetzen, da der Gutschein jeweils für ein spezifisches Angebot bewilligt wird. Diese Regel setzt der Eigenverantwortung der Nutzer Grenzen und wird vereinzelt auch als negatives Merkmal des Programms thematisiert. Manche Befragte vermitteln den Eindruck, das Programm werde pragmatisch und flexibel genug gehandhabt, um solche Probleme im Einzelfall lösen zu können. Andere beklagen mangelnde Flexibilität, wenn ein Teilnehmer feststelle, dass er den falschen Kurs erwischt habe.

5.7 Vermeiden von Abhängigkeiten

Neben der Autonomie im Sinn von Entscheidungsfreiheit oder Spielraum bei der Wahl von Weiterbildungsangeboten hat das Thema Autonomie für viele Nutzerinnen und Nutzer auch den Aspekt, sich aus Abhängigkeiten befreien oder Auflagen und Restriktionen entgehen zu können, denen sie vonseiten öffentlicher Ämter ausgesetzt sind. In den Nutzerinterviews spielt dieses Thema unter anderem in Zusammenhang mit der Finanzierung eine Rolle. So erklären mehrere Befragte, die die geförderte Weiterbildung nach eigenen Angaben ohne Gutschein nicht besucht hätten, dass sie nicht bereit wären, für ihre Weiterbildung persönliche Abhängigkeiten einzugehen. Eine Befragte begründet dies wie folgt:

„Ohne Gutschein hätte ich den Kurs nicht besucht.

(Interviewerin: Hätten Sie nicht einen Kollegen oder Ihre Familie um Unterstützung fragen können?)

Doch, im Prinzip schon, aber – ich versuche zu vermeiden, dass ich für solche Sachen um Geld fragen muss. Für mich war es extrem wichtig, den Kurs mit meinen eigenen Mitteln zu machen. Ich hätte auf keinen Fall jemanden um Geld dafür gebeten.“

Ähnlich klang ein Nutzer, der meinte, er könne es seiner Frau doch nicht zumuten, das knappe gemeinsame Geld für seine egoistischen Bildungswünsche auszugeben. Der sehr bildungsaktive Mann ist mit einer Frau verheiratet, die an Bildung nicht interessiert ist, was einen Rückgriff des Mannes auf das gemeinsame Vermögen für Weiterbildungszwecke für ihn unmöglich erscheinen lässt.

Weitere Nutzerinterviews belegen die Vermutung, dass die Frage, ob man sich eine Weiterbildung auch ohne Förderprogramm leisten könnte, nicht allein eine Frage des

Bankkontos ist. (Drohende) Abhängigkeiten und das oft fragile Gleichgewicht persönlicher Beziehungen tauchten bei mehreren Befragten als wichtiger Grund auf, ihre Weiterbildung über den Gutschein zu finanzieren.

Zu erwähnen ist hier eine weitere, im Programm selbst angelegte Problematik: Die Tatsache, dass bei Verheirateten nicht das individuelle Einkommen, sondern das Haushaltseinkommen als Kriterium für die Bewilligung von Gutscheinanträgen gilt, bringt eine gewisse Benachteiligung von verheirateten Frauen mit sich. In Fällen, wo der Ehemann ein hohes Einkommen bezieht, haben teilzeit- oder gar nicht erwerbstätige Frauen oft keinen Anspruch auf den Gutschein. Dies bedeutet, dass einer Nutzergruppe, die bereits in ein potenziell belastendes Abhängigkeitsverhältnis eingebunden ist, eine Förderung verwehrt wird, die ihnen ein Stück Unabhängigkeit bieten könnte.

Die Problematik ist der Programmleitung bewusst. Um sie abzumildern, wurde die Einkommensgrenze für Verheiratete und registrierte gleichgeschlechtliche Paare im Jahr 2012 angehoben. Gelöst ist das Problem damit jedoch nicht. Eine Lösung scheint tatsächlich schwierig zu sein, da es gemäß Einschätzung der Programmleitung politisch kaum zu rechtfertigen ist, die Weiterbildung von Personen mit sehr hohem Haushaltseinkommen staatlich zu unterstützen.

5.8 Überwindung von Restriktionen anderer Ämter

Das Spannungsfeld zwischen Autonomie und Abhängigkeit spielt nicht nur im persönlichen und beruflichen Umfeld der Nutzer und Nutzerinnen eine Rolle, sondern auch in Bezug auf Ämter und andere öffentliche Stellen. Wie die Nutzerinterviews zeigen, ist Autonomie vor allem in Zusammenhang mit dem Arbeitsamt ein Thema.

Zwei der mündlich Befragten beschäftigt dieses Thema stark. In einem Fall geht es um einen 60-Jährigen, der von verschiedenen Ämtern Förderbeiträge erhalten und mehrere Bildungsgutscheine bezogen hat. Das Arbeitsamt, das Sozialamt und die Invalidenversicherung schildert er als bürokratisch, wenig unterstützend und nach unklaren Kriterien oder willkürlich urteilend. Den Gutschein sieht er als einzige Förderung, die ihm seine Autonomie bezüglich Angebotswahl belässt und seine Bildungsbedürfnisse trotz seines Alters nicht infrage stellt. Gerade das Kriterium Alter spielt bei anderen Förderstellen eine Rolle. So wird das Arbeitsamt einem 60-Jährigen in der Regel keine teure universitäre Weiterbildung bewilligen, die in keinem direkten Zusammenhang mit seinem Beruf steht. Im Fall des Bildungsgutscheins mit seinen objektiven formalen Kriterien ist das hingegen möglich, da weder das Alter noch der Berufsbezug für die Vergabe relevant sind.

Andere Erfahrungen machte eine arbeitslose Frau, deren Wunsch, einen Sprachkurs und danach eine Standortbestimmung zu absolvieren, vom Arbeitsamt abgelehnt wurde. Als sie sich gegen die Beraterin nicht durchsetzen konnte, beantragte sie aus eigener Initiative einen Bildungsgutschein. Auf diesem Weg konnte sie ihre sechs-

monatige Standortbestimmung absolvieren und fand anschließend eine neue Stelle. Ähnlich wie im oben erwähnten Beispiel sieht auch diese Befragte den Gutschein als Instrument, das ihr infolge der rein formalen Vergabekriterien die Freiheit bietet, selbst über ihre Weiterbildung zu entscheiden. Hatte das Arbeitsamt den beantragten Sprachkurs wegen mangelnden Bezugs zum Beruf und die Standortbestimmung wegen ihres Alters – sie war 48 – abgelehnt, so wurde der Gutschein ohne Auflagen und Begründungszwang für die Maßnahme ihrer Wahl gewährt. Der Gutschein befreite sie außerdem von der Forderung des Arbeitsamtes, Bewerbungskurse zu besuchen, die sie selbst für nutzlos hielt.

Die Tatsache, dass die Befragte aus eigener Initiative diese Lösung wählen und sich schließlich doch gegen die als borniert beschriebene Beraterin im Arbeitsamt durchsetzen konnte, empfindet sie als persönlichen Erfolg und Zuwachs an persönlicher Autonomie:

„Ich war arbeitslos und hatte kein Geld, das bringt einen schon ins Schleudern. Und dann wird man vom Arbeitsamt gezwungen, Kurse zu besuchen, die man überhaupt nicht braucht und nicht machen will. Da wirft der Staat doch sein Geld zum Fenster hinaus. Aber nicht mit mir!

Ich habe mich gewehrt. Ich habe mich gegen die Beraterin vom Arbeitsamt durchgesetzt und ihr gesagt: ‚Da Sie mich nicht unterstützen und eine Standortbestimmung für mich ablehnen, habe ich eben einen Bildungsgutschein dafür beantragt.‘ Der Gutschein hat mir etwas sehr Gutes ermöglicht, das man mir beim Arbeitsamt verweigern wollte.“

Diese beiden Beispiele verdeutlichen, dass der Gutschein in manchen Fällen als Instrument gesehen wird, das den individuellen Handlungsspielraum erweitert. In beiden Beispielen stellen die Befragten den Gutschein als Instrument dar, das Personen, die infolge unglücklicher Umstände in eine fremdbestimmte Lage geraten sind, die Wiederherstellung ihrer Autonomie ermöglicht. Selbstbestimmung bezüglich der eigenen Weiterbildung ist aus dieser Sicht nicht eine Wirkung des Gutscheins, sondern ein selbstverständlicher individueller Anspruch, der kurzzeitig abhandengekommen ist und dank Gutschein wiedererlangt werden kann.

Den verschiedenen Behörden, deren Kriterien für die Förderung individueller Weiterbildung restriktiver sind als jene des Gutscheins, bietet der Gutschein ihrerseits die Möglichkeit, Personen, die sie nicht fördern können oder wollen, auf den Bildungsgutschein zu verweisen.

5.9 Mitnahmeeffekte

Gemäß Jahresbericht des zuständigen Amtes im 2012 hätten 44 % der Gutscheinnutzer die absolvierte Weiterbildung auch ohne Gutschein besucht. 47 % hätten den Kurs ohne Förderung nicht besucht, die übrigen 9 % können dies im Nachhinein nicht mehr beurteilen (Constats 2012, S. 39). Dies kann so interpretiert werden, dass sich fast die Hälfte der Geförderten, also rund 2.500 Personen pro Jahr, nur dank Bil-

dungsgutschein weiterbilden. In diesem Sinn ist von einer Erhöhung der Weiterbildungsaktivität in der Bevölkerung auszugehen.

Unsere empirische Befragung bestätigt die Angaben der Programmleitung. Je nach Lesart lässt unsere Studie allerdings einen noch geringeren Mitnahmeeffekt vermuten: Wie oben dargelegt (Tabelle 2), geben 49 % an, sie hätten den Kurs ohne Gutschein nicht besucht, weitere 31 % hätten vielleicht auch darauf verzichtet. So bleiben lediglich 20 % übrig, die die Weiterbildung auf jeden Fall auch ohne Gutschein besucht hätten, was im Vergleich mit anderen Förderprogrammen als geringer Mitnahmeeffekt anzusehen wäre.⁷

Dieses Bild wird auch in den Nutzerinterviews bestätigt: Rund die Hälfte der Befragten gibt an, sie hätten die Weiterbildung auch ohne Gutschein besucht, wobei Einzelne ihre Familie oder Freunde um Unterstützung hätten bitten müssen. Die Interviews zeigen allerdings auch, dass Abhängigkeiten ein gewichtiges Hindernis darstellen können, wenn es darum geht, die Ressourcen für eine gewünschte Weiterbildung im privaten Umfeld aufzutreiben zu müssen.

Man kann also festhalten, dass rund die Hälfte der Geförderten sich auch ohne Gutschein weiterbilden würde. Dieser Befund bedeutet aber nicht, dass die Förderung für diese Personen wirkungslos wäre. Im Gegenteil: Personen, deren Förderung in die Kategorie Mitnahmeeffekt fällt, scheinen, soweit es sich aus unseren Daten erschließen lässt, dieselben Wirkungen zu erfahren wie Personen, die sich nur dank Gutschein weiterbilden. So konnten wir beispielsweise bezüglich Selbstbestimmung oder Zukunftsperspektiven keine Hinweise darauf finden, dass der Nutzen des Gutscheins bei Personen, die den Kurs auch ohne Gutschein besucht hätten, anders aussähe als bei den übrigen. Wenn der Gutschein beispielsweise die positiv besetzte Optik „Jedes Jahr eine Weiterbildung“ fördert, so geht dieser Effekt auf die (leichte) Verfügbarkeit des Gutscheins zurück und nicht auf die Frage, wie viel Weiterbildung sich eine Person leisten könnte. Die Stabilität und Unbefristetheit des Programms scheint Effekte dieser Art zu begünstigen.

Auf der Basis der mündlichen Nutzerinterviews kann die These formuliert werden: Die Förderung der individuellen Autonomie hängt nicht davon ab, ob die Geförderten sich die besuchte Weiterbildung auch ohne Gutschein hätten leisten können/wollen oder nicht. In diesem Sinn kann die Akzeptanz von Mitnahmeeffekten durch den Kanton Genf so gelesen werden: Der Staat investiert in die Eigeninitiative und Bereitschaft der Einzelnen, Verantwortung für ihre eigene Weiterbildung im Sinn des lebenslangen Lernens zu übernehmen. Die Interviews zeigen jedenfalls, dass die vom Gutschein transportierte Vorstellung, man könne sich jedes Jahr weiterbilden, die Wahrnehmung von Weiterbildung als regelmäßiger (lebenslanger) Aktivität fördert.

Anzumerken ist hier, dass weder die Programmleitung noch die externen Evaluatoren auf dieser Basis von Mitnahmeeffekten sprechen. So hält der externe Evaluationsbe-

7 Vgl. Kämpfner in diesem Band.

richt 2010 ausdrücklich fest: „Die vorliegende Evaluation erlaubt es nicht, das Vorhandensein eines solchen Effektes (= Mitnahmeeffekt) zu identifizieren oder zu quantifizieren, was einen solchen Effekt aber auch nicht zwingend ausschließt“ (Evaluation 2010, S. 45 f., Übersetzung durch die Autoren). Weiter hält die Evaluationskommission fest, dass der Gutschein aus ihrer Sicht „auch beim Vorliegen von Mitnahmeeffekten zu Verhaltensänderungen und langfristig zur Förderung der Weiterbildungsaktivität führe, weil er dazu beitrage, Weiterbildung als soziales Recht zur Geltung zu bringen, das jedem zustehe“ (Evaluation 2010, S. 46, Übersetzung durch die Autoren).

6 Förderung von wenig Qualifizierten

Wie oben aufgezeigt, gehört es zu den Besonderheiten des Genfer Gutscheinsprogramms, nur zwei einfache formale Vergabekriterien zu verwenden und auf eine differenzierte Zielgruppenorientierung zu verzichten. Infolgedessen sind über 40 % der Bevölkerung im Erwerbsalter anspruchsberechtigt.

Ebenfalls bereits erwähnt wurde, dass sowohl die Programmleitung wie die externen Evaluatoren der Überzeugung sind, der Verzicht darauf, den Gutschein auf benachteiligte Zielgruppen auszurichten, trage dazu bei, gerade diese Zielgruppen zu erreichen. Die Abwesenheit jeglicher Hinweise auf Benachteiligung, geringe Qualifizierung oder Chancenungleichheit soll eine Stigmatisierung der betroffenen Zielgruppen verhindern.

Die Nutzerbefragung im Rahmen des Effekte-Projektes bestätigt, dass der Gutschein als Programm „für alle“ wahrgenommen wird. Den Nutzern ist nicht bekannt, dass der Gutschein neben der generellen Förderung der Weiterbildungsaktivität in der Bevölkerung speziell wenig Qualifizierte fördern soll. Die zum Programm publizierten Daten weisen aber darauf hin, dass der Gutschein tatsächlich einen Beitrag zur Verringerung der Chancenungleichheit im Bildungsbereich leistet.

Gemäß Evaluation 2010 verfügen 23 % der Nutzerinnen und Nutzer über keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss⁸ (S.17). Der Anteil dieser Gruppe an der Bevölkerung beträgt im Kanton Genf rund 18 % (schweizweit 12 %). Ihre landesweite Beteiligungsquote an Weiterbildung ist mit 32 %⁹ rund halb so hoch wie die durchschnittliche Teilnahmequote aller 25- bis 64-Jährigen (65 %) (BFS 2011).¹⁰ Schweizweit

8 In den Schweizer Statistiken gelten Personen ohne nachobligatorische Ausbildung als wenig qualifiziert. Die Frage, in welchem Beruf sie tätig sind, ist dabei nicht von Belang.

9 Beteiligungsquote schweizweit. Die Quoten liegen nicht nach Kantonen aufgeschlüsselt vor.

10 Das Bundesamt hat nach diversen methodologischen Umstellungen Anfang 2012 neue Zahlen publiziert, die für alle Zielgruppen höhere Teilnahmequoten ausweisen als zuvor. So wurde bis 2011 für Personen ohne nachobligatorische Ausbildung eine Quote von 17 % ausgewiesen, seit 2012 sind es 32 %. Die generelle Teilnahmequote an nonformaler Weiterbildung aller 25- bis 64-Jährigen wurde von 49 % auf 65 % korrigiert. Da das BFS diese Umstellung nicht kommentiert, ist die Interpretation schwierig. Ein Teil der Anpassung dürfte darauf beruhen, dass neu auch „Ausbildungen am Arbeitsplatz (On-the-Job-Training)“ zur nonformalen Weiterbildung zählen. Dies dürfte bei den wenig Qualifizierten wesentlich zur Erhöhung der Quote beigetragen haben. Bis 2011 zählten diese Aktivitäten zur informellen Weiterbildung.

sind damit knapp 11 % der Weiterbildungsaktiven wenig qualifiziert. In der Weiterbildung, die über den Gutschein gefördert wird, ist diese Zielgruppe in dem Sinn übervertreten, als hier 23 % wenig qualifiziert sind.

Dies deutet darauf hin, dass es dem Genfer Gutschein gelingt, die wenig Qualifizierten zu erreichen. Da Vergleichszahlen aus anderen Förderprogrammen fehlen, lässt sich auf dieser Basis jedoch nicht feststellen, ob der Gutschein diese Zielgruppe tatsächlich besser erreicht als andere Förderinstrumente.

Die offizielle Evaluation attestiert dem Gutschein ebenfalls einen gewissen Erfolg beim Erreichen dieser Zielgruppe, wobei hier lediglich festgestellt wird, dass der Anteil der wenig Qualifizierten an den Gutscheinbeziehern mit 23 % leicht höher sei als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung (18 %).¹¹ Genauere Aussagen dazu sind aus Sicht der Evaluatoren nicht möglich (vgl. Evaluation 2010, S. 44).

Ähnliches gilt für Ungleichheiten bei den Geschlechtern. So hält die Evaluation fest, die generelle Weiterbildungsquote der Frauen liege mit 77 % tiefer als jene der Männer (82 %); der Gutschein werde aber mehrheitlich von Frauen genutzt (65 % der Geförderten sind Frauen).¹² Auf dieser Basis stellen die Evaluatoren einen Beitrag zur Korrektur der Ungleichheit beim Weiterbildungszugang zwischen Männern und Frauen fest (vgl. Evaluation 2010, S. 20).

Es gibt also diverse Hinweise darauf, dass der Genfer Bildungsgutschein zur Verringerung bestehender Ungleichheiten beim Zugang zu Weiterbildung und deren Förderung beiträgt. Wie groß dieser Effekt insgesamt ist, lässt sich auf der Basis der vorhandenen Daten indes nicht feststellen. Um ein genaues Bild solcher Korrektureffekte zu erhalten, reichen die Teilnahme- und Förderquoten nicht aus. Es müssten darüber hinaus die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Arten der Förderung untersucht werden. So wäre denkbar, dass der Gutschein zu Verschiebungen in der Förderung führt und beispielsweise Arbeitgeber ihre gering qualifizierten Mitarbeitenden noch weniger fördern als in Gegenden ohne Gutscheine. Die Tatsache, dass Arbeitgeber ihre Mitarbeitenden kaum auf den Gutschein hinweisen, spricht eher dagegen, schließt eine solche Verschiebung aber nicht aus.

7 Fazit

Die hier präsentierten Forschungsergebnisse zeigen für den Genfer Bildungsgutschein einen Fokus, der in bisherigen Publikationen zu diesem Gutschein kaum angesprochen wurde: Unsere Befragung hat ergeben, dass individuelle Autonomie im Sinn

11 Die Evaluation nennt einen Anteil von 20 % an der Gesamtbevölkerung Genfs. Diese Zahl bezieht sich auf Personen über 15 Jahre. Zwecks besserer Vergleichbarkeit wird im obigen Text der Anteil der 25- bis 64-Jährigen verwendet, da sich alle Zahlen des Bundesamtes für Statistik auf dieses Segment beziehen.

12 Diese Zahlen beruhen auf der offiziellen BFS-Statistik von 2009. Die aktuellen BFS-Zahlen weisen jedoch aufgrund einer methodologisch bedingten Korrektur von 2011 (s. oben Fußnote 10) kaum mehr Unterschiede in der generellen Weiterbildungsquote der Geschlechter aus (s. BFS 2011: Teilnahmequote der Männer 79 %, Frauen 78 %).

eines selbstbestimmten Entscheidungsverhaltens bezüglich Weiterbildung für die Nutzerinnen und Nutzer des Gutscheins eine wichtige Rolle spielt.

Dieser Fokus hat sich im Verlauf der qualitativen Analyse der Nutzerinterviews herauskristallisiert. Da Fragen der Eigenverantwortung im Weiterbildungsbereich immer wieder kontrovers diskutiert werden, stellen wir bei der hier vorliegenden Präsentation der Forschungsergebnisse jene Resultate in den Mittelpunkt, die einen Bezug zum Thema Autonomie aufweisen. Dabei mussten andere Aspekte aus der empirischen Analyse aus Platzgründen weggelassen werden. Dazu gehören insbesondere Effekte im Bereich der Identität und Biografie der Nutzer sowie Auswirkungen des Gutscheins auf die soziale oder arbeitsmarktliche Integration der Nutzerinnen und Nutzer.

Ebenfalls aus Platzgründen nur am Rande berücksichtigt wurden hier strukturelle Fragen im Zusammenhang mit dem Bildungsgutschein. So konnten wir Auswirkungen des Gutscheins auf die Anbieter und ihre Angebotsplanung sowie die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Förderprogrammen, insbesondere zwischen Gutschein und kantonalem Fonds, nicht detailliert darstellen.

Kurz zusammengefasst haben wir festgestellt, dass der Bildungsgutschein eine Reihe von Effekten zeigt, die für die Autonomie der Nutzer von Bedeutung sind. Dies sind im Wesentlichen folgende Aspekte:

- Definieren individueller Weiterbildungsziele (5.1)
- Umfang der Weiterbildungsaktivität und Wahl von Weiterbildungsangeboten (5.2)
- Entwerfen von Zukunftsperspektiven (5.3)
- Erwartungshaltung gegenüber Förderangeboten („Recht auf Weiterbildung“) (5.4)
- Erwartungen an die Arbeitgeber (5.5)
- Erwartungen an Weiterbildungskurse (5.6)
- Vermeiden von Abhängigkeiten (5.7)
- Überwindung von Restriktionen anderer Ämter (5.8)
- Mitnahmeeffekte (5.9).

Neben positiven Effekten im Sinn einer Ermöglichung oder Erweiterung der individuellen Selbstbestimmung zeigt der Gutschein auch einzelne negative Effekte. Deutlich wird dies in Fällen, wo der Gutschein die Autonomie der Nutzer insofern beschneidet, als er Handlungsoptionen behindern kann, die dem Einzelnen bei einer selbst finanzierten Weiterbildung offenstünden.

Die empirisch festgestellten Wirkungen hängen zu einem großen Teil mit den strukturellen Bedingungen des Förderprogramms zusammen. Relevant sind hier insbesondere die inhaltliche Offenheit (das Programm kann für berufliche und für allgemeine Weiterbildung genutzt werden), die Offenheit bezüglich der Zielgruppen (das Programm ist nicht auf bestimmte Zielgruppen beschränkt), die formalen Vergabekriterien (Wohnort und Einkommen) sowie das einfache Gesuchsverfahren (per In-

ternet, mit rascher Beantwortung). Aufgrund unserer empirischen Untersuchung beurteilen wir alle vier erwähnten strukturellen Charakteristiken des Programmes als günstige Ermöglichungsbedingungen für die Förderung der Weiterbildungsaktivität und der Autonomie der Lernenden.

Da uns keine Studie zum Zusammenhang zwischen Bildungsgutscheinen und Autonomie bekannt ist, lassen sich die oben dargestellten Resultate nicht unmittelbar mit anderen Studien vergleichen.

In einem Punkt allerdings ist ein Vergleich möglich: Im vom Bund vor einigen Jahren in Auftrag gegebenen Pilotprojekt zu Bildungsgutscheinen kamen die Forscher bezüglich Zielgruppen zu folgendem Schluss:

„Die Ergebnisse aus dem hier beschriebenen Experiment mit Bildungsgutscheinen zeigen, dass sich mit finanzieller Unterstützung die Weiterbildungsbeteiligung auch von bildungsfernen Personengruppen durchaus steigern lässt. Für eine Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung sind deshalb Bildungsgutscheine sicherlich das richtige Anreizinstrument.

Allerdings zeigt sich aber auch, dass es Faktoren gibt, die gegen einen flächendeckenden Einsatz von Gutscheinen sprechen. Erstens beobachtet man bei allen Personen mit nach-obligatorischer Ausbildung sogenannte Mitnahmeeffekte, die dazu führen, dass bei diesen Personen Gutscheine durchschnittlich nur in einem von drei Fällen tatsächlich zu Weiterbildung führen, die nicht auch sonst stattgefunden hätte. Zweitens lassen sich für jene Personen, die den Gutschein für Weiterbildung eingesetzt haben – zumindest kurzfristig –, keine positiven Arbeitsmarkteffekte beobachten, was vorderhand eher gegen ein starkes öffentliches Engagement bei der Weiterbildungsfinanzierung spricht.

Das Experiment legt deshalb nahe, dass, falls überhaupt, die öffentliche Finanzierung von Weiterbildung nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe gerechtfertigt wäre“ (Wolter/Messer 2009, S. 3).

An anderer Stelle halten die Autoren fest: „Die Zielgruppe müsste demnach auf Personen mit tiefer Grundbildung und mit tiefem Einkommen beschränkt werden. Dadurch kann die Effizienz der eingesetzten staatlichen Mittel gewährleistet werden“ (ebd., S.15).

Diese Sicht können wir aufgrund unserer Resultate nicht teilen. Wie oben gezeigt wurde, ist die Ausrichtung des Genfer Förderprogramms auf die breite Bevölkerung ein wichtiger Faktor zur Erreichung der wenig Qualifizierten. Würde man statt der breiten Bevölkerung nur eine „sehr eng umschriebene Zielgruppe“ ansprechen, resultiert dies zwangsläufig in einer Stigmatisierung der Geförderten, wovon eine negative Auswirkung auf ihre Weiterbildungsaktivität zu erwarten ist.

Anzumerken ist außerdem, dass im Feldexperiment nur gerade 9 % der Gutscheinutzer wenig qualifiziert waren, während beim Genfer Bildungsgutschein fast ein Viertel der Nutzer in dieser Kategorie ist (23 %).

Ob positive Arbeitsmarkteffekte stattfinden, können wir mit unserer Studie nicht feststellen. Unsere empirischen Befunde sprechen jedoch klar dagegen, die Wirkung von

Bildungsgutscheinen auf bildungsökonomische Aspekte zu reduzieren. Wie oben gezeigt wurde, zeitigen die Gutscheine wesentlich vielfältigere Wirkungen wie beispielsweise die Entwicklung von Zukunftsperspektiven, eine Lernhaltung im Sinn des lebenslangen Lernens oder die Bereitschaft, individuelle Weiterbildungsziele zu definieren und eigenverantwortlich zu verfolgen. Solche Effekte würden wir auch bei Hochqualifizierten als erwünschte Wirkung von Gutscheinen betrachten.

Die Frage, ob der Staat sich in der Weiterbildungsfinanzierung engagieren sollte, ist aus unserer Sicht also nicht mit dem Hinweis auf zu erwartende Mitnahmeeffekte zu beantworten. Dazu sind differenziertere Zugänge nötig, die auch nach der Rolle des lebenslangen Lernens in der Wissensgesellschaft fragen und danach, welche Ziele der Staat mit der nachfrageorientierten Finanzierung verfolgen will.

Literatur

Beicht, U./Krekel, E. M./Walden, G. (2004): Berufliche Weiterbildung – welchen Nutzen haben die Teilnehmer? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis BWP 5/2004, S. 5–9.

Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung (2005): Antwort auf das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR 00.3197 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“ und das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 00.3605 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“. Schweizerisches Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT: Bern (das Bundesamt wurde 2013 in das Bundesamt „Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI“ integriert).

BFS – Bundesamt für Statistik (2011): Weiterbildung in der Schweiz 2011. Mikrozensus Aus- und Weiterbildung 2011. Neuchâtel.

Charmaz, C. (2006): Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis. London.

Huber, M./Siegel, S. A./Wächter, C./Brandenburg, A. (2005): Autonomie im Alter. Hannover.

Pauer-Studer, H. (2000): Autonom leben. Reflexionen über Freiheit und Gleichheit. Frankfurt/Main.

Pauer-Studer, H./Nagl-Docekal, H. (Hg.) (2003): Freiheit, Gleichheit und Autonomie. Wien.

République et Canton de Genève. Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2006): Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Version complète (im Text zitiert als „Evaluation 2006“).

République et Canton de Genève. Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2010): Chèque annuel de formation. Deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat (im Text zitiert als „Evaluation 2010“).

- République et Canton de Genève. Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (2012):** Constats et données chiffrées (im Text zitiert als „Constats 2012“).
- Schwerdt, G./Messer, D./Wößmann, L./Wolter, S. C. (2012):** The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: Journal of Public Economics 96, H. 7–8, S. 569–583.
- Strametz, B./Müller, L. (2008):** Autonomie und Emanzipation im Kontext feministischer Bildungsarbeit. Eine Pendelbewegung zwischen theoretischer Konstruktion und individuellem Nutzen. In: Magazin erwachsenenbildung.at Nr. 3, Beitrag 06–2.
- Wolter, S. C./Messer, D. (2009):** Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Zusammenfassung und Einzelaspekte der Studienergebnisse. Bern.

Anhang

Effekte Nutzer-Interviews Genf – Fallübersicht

Nr.	m/w	Alter	Nationalität	Muttersprache	Bildung	Erwerbsstatus	Beruf	Kurs
1	M	33	CH	Farsi	Oblig. Schule	Stellensuche	(zuletzt: Kiosk)	Französisch
2	W	33	Frankreich	Französisch	Hochschule	Selbstständig	Online-Handel für Kinderkleider	Grafik/Webdesign
3	M	60	CH	Französisch	Div. Hochschulbildung, ohne Abschluss	Stellensuche	(zuletzt: Mobilitäts-Firma)	DAS in nachhaltiger Entwicklung
4	W	31	Portugal	Portugiesisch	Hochschule	Teilzeitstelle	Sekretärin (davor Gastronomie)	Französisch, Buchhaltung, Access
5	W	28	CH	Französisch	Hochschule	Teilzeitstelle	Erzieherin	CAS in Erziehung
6	W	48	CH + Italien	Franz. + Italienisch	Sek. II (Mittelschule)	Teilzeitstelle	Sekretärin	Standortbestimmung (CEBIG)
7	W	26	Italien	Italienisch	Hochschule	Teilzeitstelle	Uni-Assistentin	Deutschkurs
8	W	30	CH	Französisch	Höhere Berufsbildung (Tertiär B)	Vollzeitstelle	Bibliotheksangestellte	Spanischkurs
9	M	22	CH	Französisch	Oblig. Schule	Teilzeitstelle	Fitness-trainer	Fitnesskurs
10	W	26	CH	Französisch	Hochschule	Vollzeitstelle (befristet)	Öffentliche Verwaltung	Englischkurs, Spanischkurs

Funktionen individueller Weiterbildungsförderung im Kontext einer ausgebauten regionalen Förderlandschaft: das Beispiel des individuellen Bildungsgutscheins Südtirol

WERNER PRAMSTRAHLER¹

1 Einführung

Das Land Südtirol bildet eine mit einem gut dotierten Finanzhaushalt ausgestattete administrative Einheit. Dadurch wird den Bürgern der Zugang zu einer Vielzahl von Förderinstrumenten im Bereich der beruflichen Weiterbildung geboten (Überblick bei Pramstrahler/Gudauner 2011). Eines der nachfrageorientierten Instrumente ist der individuenbezogene Bildungsgutschein (in offizieller Diktion: individueller Weiterbildungsbeitrag/„Voucher“), der am Beginn des neuen Jahrtausends eingeführt wurde und sich seit Mitte der 2000er-Jahre etabliert hat. Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen werden mehrere Zielsetzungen verknüpft (Dohmen 2010, S. 444, ausführlicher Käßlinger in diesem Band): sozialpolitische Intentionen (Bildungsbeteiligung von Benachteiligten), die Stärkung der Nachfrage und dadurch forciert ein Wettbewerb der Anbieter mit der Konsequenz eines qualitativ höherwertigen Angebots und einer besseren Passung von Angebot und Nachfrage. Auf diese Weise soll die Allokation öffentlicher Ressourcen optimiert werden.

Welche dieser Zielsetzungen in welchem Ausmaß erreicht werden können, hängt zum einen von der spezifischen Konfiguration des Instrumentes ab (Förderhöhe, Berechtigte, Verfahrenswege etc.). Wie am Beispiel des Südtiroler Vouchers im Folgenden

1 Ich bedanke mich sehr herzlich bei Erik Haberzeth, Bernd Käßlinger und Gerhard Reutter für die Korrekturen und die anregenden und weiterführenden Kommentare sowie besonders bei Rosemarie Klein für die viel Geduld erfordernde Koordination der diversen Versionen dieses Beitrages.

gezeigt wird, werden die Effekte des Instruments zum anderen bedingt vor allem durch das regionale Weiterbildungssystem, in das der Gutschein eingebettet ist. Zudem müssen die Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsmarkt als wichtige Kontextfaktoren einbezogen werden. Diese ist, dass ein solches Instrument seine spezifischen Funktionen für Bildungsinteressierte erst in diesem Zusammenhang entwickelt. Dies hat erhebliche Konsequenzen sowohl für die politische Implementation als auch für die empirische Erforschung von Bildungsgutscheinen. Kontextsensitive Untersuchungen sind zu stärken, um die realen Funktionen solcher Instrumente herauszuarbeiten.

1.1 Die systemische Krise Italiens und die relative Stabilität des dualen Südtiroler Weiterbildungssystems

Wenngleich sich das Südtiroler System der beruflichen Weiterbildung in vielerlei Hinsicht vom gesamtstaatlichen System unterscheidet², so ist auch hier die weiterbildungspolitische Debatte seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise 2008 von den Themenstellungen „Verknappung der öffentlichen Mittel“ und „Bewältigung der Auswirkungen der Wirtschaftskrise“ geprägt. Dies betrifft sowohl die öffentlich geförderten individuellen Bildungsgutscheine, die als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzipiert worden sind (Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit durch Vermeidung einer nicht zeitgemäßen beruflichen Ausbildung), als auch die von den Kollektivvertragsparteien verwalteten interprofessionellen Weiterbildungsfonds³, denen in den letzten Jahren verstärkt die Aufgabe zugekommen ist, die Weiterbildung auf betrieblicher Ebene angesichts der hartnäckigen Wirtschaftskrise Italiens zu stabilisieren (ISFOL 2012; L'Imperio 2012).

Dem italienischen System werden in Bezug auf die Beteiligung an Weiterbildung drei Schwächen attestiert (d'Aniello 2012, S. 55): die generell geringe Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten und Betrieben sowie im Speziellen, die endemisch niedrige Beteiligung der Kleinbetriebe und die geringe Beteiligung besonders jener Gruppen von Beschäftigten, die aufgrund obsolet werdender Kompetenzen einen erhöhten Weiterbildungsbedarf aufweisen.⁴ Zu den Stärken des italienischen Systems, von denen auch Südtirol profitiert, zählt die verankerte konzeptionelle und operative Beachtung der regionalen Besonderheiten (s. aktuellen Überblick mit weiterführenden Verweisen d'Aniello 2012, S. 62 ff.). Gerade aufgrund der Eigenständigkeit hat sich das

2 Zwei Kernpunkte sind die Existenz eines dualen Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung mit öffentlich finanzierten Berufsschulen sowie ein ausgebautenes öffentliches Fördersystem für Betriebe und Individuen (s. hierzu Pramstrahler/Gudauner 2011, S. 4 ff.). Anders als auf gesamtstaatlicher Ebene sind die Ressourcen der interprofessionellen Weiterbildungsfonds in Südtirol kein vorrangiger Finanzierungskanal; die für die berufliche Aus- und Weiterbildung getätigten effektiven Ausgaben liegen bei rund 145.000.000 Euro.

3 Zur Rolle und Funktion der interprofessionellen Weiterbildungsfonds überblicksartig in deutscher Sprache Pramstrahler/Gudauner 2011, eine aufschlussreiche Fallstudie des größten Fonds (Fondimpresa) findet sich bei Della Torre et al. 2012.

4 Eine Ursache für die niedrige Weiterbildungsneigung kann in der geringen Verbreitung arbeitsorganisatorischer Innovationsprozesse in den italienischen Betrieben vermutet werden (s. hierzu Eurofound 2011); eine zweite Ursache ist wohl der segmentierte italienische Arbeitsmarkt: Es beteiligen sich vor allem „Kernbelegschaften“ mit unbefristeten Verträgen an der beruflichen Weiterbildung (ISFOL 2012, S. 10 f.).

dual organisierte Südtiroler Aus- und Weiterbildungssystem im nationalen Vergleich als äußerst krisenresistent erwiesen.⁵

1.2 Besonderheiten und Einordnung des Südtiroler Vouchers

Der Voucher ist nur eines der individuenbezogenen finanziellen Instrumente, mit denen in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Zuschüsse werden für Maßnahmen vergeben, die eine Qualifizierung, eine berufliche Fortbildung oder aber eine Umschulung (innerhalb eines bestimmten Rahmens verwandter Berufe) zum Gegenstand haben, wobei die Maßnahmen in den Bereichen Wissenschaft/Technologie, Organisation/Management, Wirtschaft/Recht, Arbeitssicherheit und Umwelt angesiedelt sein müssen. Antragsberechtigt sind ausschließlich in der Privatwirtschaft tätige abhängig Beschäftigte, Inhaber von Projektverträgen⁶ („Soloselbstständige“) sowie seit mindestens drei Monaten arbeitslos gemeldete Erwerbspersonen; zudem darf die Maßnahme nicht anderweitig öffentlich gefördert sein. Die Förderhöhe beträgt maximal 1.500 Euro pro Finanzierungszeitraum; der Förderanteil liegt bei 80 % (in Sonderfällen bei 100 %). Voraussetzung für den Mittelfluss ist eine 80%ige Teilnahme.

Die Anfänge der Vergabe von Bildungsgutscheinen reichen in Südtirol bis Mitte der 1990er-Jahre zurück. 1996/1997 wurde ein „soziales Experiment“ durchgeführt, das die selektive Nutzung von Gutscheinen je nach Bildungsgrad und Bildungsaffinität deutlich gemacht hat (Tappeiner/Trompedeller 2002).⁷ Wenngleich sich kein direkter Zusammenhang belegen lässt, ist die zeitliche Nähe zur Etablierung des individuellen Weiterbildungsbeitrages in seiner heutigen Form doch auffällig: Dieser wurde Ende der 1990er-Jahre konzipiert; Anfang der 2000er-Jahre wurden im Zuge von Pilotprojekten erstmals in Südtirol Maßnahmen finanziert. Seitdem vervollständigt der Voucher das gut ausgebaute, kapillare öffentliche und öffentlich geförderte Weiterbildungssystem des Landes. Für die Konzeption des Vouchers sind die institutionellen Besonderheiten und bildungspolitischen Prioritäten der jeweiligen administrativen Einheit von hoher Relevanz. So wurde der Südtiroler Voucher als Instrument entworfen, mit dem das Angebot der Berufsschulen ergänzt werden sollte. Nachdem dieses zu einem breit gefächerten Grundangebot durch die zur Gänze öffentlich finanzierten Berufsschulen ausgebaut worden ist, zielt der Voucher nun darauf ab, die Teilnahme

5 Dieser Befund gilt auch für andere regionale Weiterbildungssysteme. Südtirol liegt im nationalen AES-Ranking auf Platz drei nach dem Trentino und der Region Umbrien. Auf gesamtstaatlicher Ebene erweisen sich die interprofessionellen Weiterbildungsfonds als stabilisierendes Element (ISFOL 2012), deren Finanzmittel es ermöglicht haben, trotz knapper öffentlicher Mittel Weiterbildungsmaßnahmen zu finanzieren.

6 Diese sind de jure selbstständig, de facto aber häufig in die Arbeitsorganisation des Betriebes eingebunden; damit entsprechen sie in etwa dem bundesdeutschen Typus des „Soloselbstständigen“.

7 An 1.500 Südtiroler (mit einer überproportionalen Anzahl von vermutlich schwach weiterbildungsaffinen Gruppen) wurden je drei Gutscheine im Nennwert von insgesamt 75 Euro übermittelt. Insgesamt 7 % nutzten den Gutschein, darunter überproportional Frauen. Wie erwartet war die Nutzung vonseiten der nicht bildungsaffinen Gruppen unterdurchschnittlich.

an Weiterbildungsmaßnahmen auf mittlerem und höherem Komplexitätsniveau zu unterstützen.⁸

Tab. 1 Eckdaten des Programms Individuelle Weiterbildungsförderung/Voucher in der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol

Programmtitel	Individuelle Weiterbildungsförderung/Voucher		
Instrument/Förderart	Kostensersatz/Gutschein nach Spesenbeleg		
Start, Ende	2001/2002 in Form eines Pilotprojektes		
Letzte drei Finanzierungsperioden	Okt. 2009 – Nov. 2011	Sept. 2011 – Nov. 2012	ab Nov. 2012
„Ministerium“	Bildungsressorts (aufgeteilt in deutsches und italienisches Bildungsressort): Bereich Berufsbildung, Koordinationsstellen für berufliche Weiterbildung		
Mittelherkunft	Staatliche Mittel; bis dato keine finanziellen Mittel aus dem Südtiroler Landeshaushalt, aber organisatorische Umsetzung durch das Land Südtirol		
Finanzvolumen	674.000 € (ca. 311.000 € pro Jahr)	644.000 € (515.000 € im Jahr)	389.000 €
Förderfälle	540	396	
Förderhöhe (durchschnittlich)	1.150 €	1.300 €	
Änderungen der Rechtsgrundlage	Laufende Anpassung der Zugangs- und Vergabekriterien sowie der finanziellen Gebarung/öffentliche Haushaltsführung: 2003/04: Abkehr von der Pflicht, den Bildungsverlauf mit dem Arbeitgeber zu akkordieren, Erweiterung auf die mit Projektverträgen beschäftigten „Sofselbstständigen“ 2009: Herausnahme der Sprachkurse und Überantwortung an die existierende Förderrichtlinie		

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand administrativer Daten und Auskünfte

Im Vergleich zu anderen Formen nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung ist der Zugang zum Voucher offen geregelt. Für diese anderen Finanzierungsinstrumente gelten in der Regel spezifischere Zugangsregelungen: für die Bildungsfonds etwa die Zugehörigkeit des Betriebes zum Fonds, die Existenz eines Weiterbildungsplanes, für besondere Förderungen im medizinischen Bereich bereits vorhandene Bildungsabschlüsse. Zum zweiten ist die Vergabe des Vouchers nicht an bestimmte Einkommensobergrenzen gebunden. Den eingehenden Ansuchen wird stattgegeben, solange die verfügbaren Mittel reichen; es kommt allerdings vor, dass sich Finanzierungsperioden überschneiden. Eine gewichtige Einschränkung in Bezug auf die Zielgruppe ist die fehlende Berechtigung von Betriebsinhabern und Freiberuflern; thematisch ist

8 Gerade hiermit unterscheidet sich der Südtiroler Voucher von seinem Trientner Pendant, das dezidiert auf „schwache Segmente in benachteiligten Gebieten“ zugeschnitten ist. Hinsichtlich der Konzeption der Voucher, aber auch in Bezug auf die Einbindung älterer Beschäftigter gilt das Weiterbildungssystem der an Südtirol angrenzenden Autonomen Provinz Trento als wegweisend. Das dortige Vergabesystem für die Voucher ist gezielt auf benachteiligte Bevölkerungsschichten zugeschnitten, das Risiko von Mitnahmeeffekten wurde in der Konzeption mit berücksichtigt. Im Unterschied zu Südtirol machen im Trentino Sprachen (Englisch, Deutsch) und informatische Grundkompetenzen einen Großteil der geförderten Maßnahmen aus (Covi 2006).

die Auslagerung des Themenfeldes Sprachen⁹ sowohl im nationalen wie internationalen Vergleich bemerkenswert. Schließlich hat sich der Entscheidungsspielraum der abhängig Beschäftigten in Bezug auf die Wahl der Maßnahme erweitert, nachdem die bis 2004 geltende Pflicht, die besuchte Maßnahme mit dem Arbeitgeber zu akkordieren, weggefallen ist.

Bezogen auf den Mittelfluss kennt der Voucher zwei Varianten: Zum einen gibt es die Möglichkeit, nach erfolgtem Kursbesuch und Spesennachweis um Rückerstattung anzusuchen; in diesem Fall erfolgt ein direkter monetärer Mittelfluss zwischen Nachfrager (Nutzer) und Förderstelle. Entscheidet sich der Nutzer hingegen für den Bildungsgutschein – und nicht für die monetäre Rückerstattung –, so findet der entsprechende Mittelfluss direkt zwischen der öffentlichen Einrichtung und dem Weiterbildungsanbieter statt.¹⁰

1.3 Verwendete Analysemethoden

Die vorliegende empirische Untersuchung basiert zum einen auf den anonymisierten Verwaltungsdaten des Programms (Finanzierungszeitraum Oktober 2009 bis November 2011), die nach der Methode der Programmanalyse (Käpplinger 2008) ausgewertet wurden. Durch das detaillierte administrative Antragsverfahren für die Genehmigung des Vouchers ist die Datenlage ausgesprochen gut. Die Analyse der Verwaltungsdaten ermöglicht es unter anderem, die Themenstellungen zu analysieren, für die individuelle Voucher vergeben werden. Die einzelnen Maßnahmen wurden den Kategorien zugeordnet.¹¹ Die gewonnenen Angaben wurden mit den zugänglichen soziodemografischen Merkmalen der Nutzer (Geschlecht, Alter, Erwerbsstatus und formeller Bildungsgrad) gekreuzt. Um die Perspektive der Nutzer einzuholen, wurden zum anderen 17 problemzentrierte Interviews geführt.¹² Die Erstellung des Kategorienschemas begann deduktiv und wurde induktiv durch die Aussagen der Befragten sukzessive erweitert und ausdifferenziert. Durch die Kodierung mit einem Programm für qualitative Datenanalyse lassen sich die Aussagen im jeweiligen Kontext analysieren. Die in diesem Beitrag zitierten Interviewpassagen sind sprachlich überarbeitet worden und in einigen Fällen auch aus dem Italienischen übersetzt.

9 Die Änderung der nachfragebezogenen thematischen Stellschraube „Sprache“ hat nach Auskunft der Programmverantwortlichen zu Änderungen in der Nutzerstruktur geführt: Vor allem Sprachkurse wurden von Anbietern strategisch genutzt; dafür wurden gezielt Inhaber niedriger Bildungsabschlüsse rekrutiert.

10 Im Analysezeitraum 2009 – 2011 haben sich 27 % für die Direktzahlung entschieden, 73 % für den Voucher.

11 Die Zuordnung erfolgte unabhängig durch zwei Teams, unterschiedliche Zuordnungen und Zweifelsfälle wurden anschließend gemeinsam überprüft.

12 Aus den 540 Nutzern der Finanzierungsperiode September 2009 bis November 2011 wurden nach dem Zufallsprinzip 80 Personen ausgewählt, die aus organisatorischen Gründen nochmals zufällig in drei Gruppen unterteilt wurden. Die in die erste Gruppe einsortierten 37 Personen wurden angeschrieben und um ihre Interviewbereitschaft gebeten; insgesamt konnten aus dieser Gruppe 17 Interviewpartner gewonnen werden. Die Interviews wurden in der Sprache des Interviewten von Alena Wotka und dem Autor des Beitrages geführt. Aus Gründen des Datenschutzes waren Kursinhalt und gewählte Finanzierungsform nicht bekannt, sodass auch diese Aspekte Gegenstand des Interviews waren. Die Interviews wurden nach Möglichkeit persönlich geführt; wo es zeitliche und logistische Restriktionen gab, auch telefonisch.

2 Themen- und Nutzungsstrukturen

2.1 Themenhäufigkeiten

Der Voucher wird dominant für Themenstellungen aus dem Bereich der Soft Skills (30,9 %) genutzt, dicht gefolgt von Maßnahmen aus dem Gesundheits- und Wellnessbereich (30,0 %), aus dem Themenfeld BWL/Recht (13,3 %) sowie aus dem Bereich Soziales (10,4 %). Einige für Südtirol arbeitsmarktpolitisch sehr relevante Sektoren sind unterrepräsentiert: Dazu zählen Themenstellungen aus den Bereichen Industrie und Handwerk, dem klassischen Tourismus (Gastronomie), dem Handel, dem Transportsektor und der Landwirtschaft.

Tab. 2 Verteilung der Voucher nach Themenstellung (2009–2011)

Thema	Anzahl Voucher	Anteil in %
Soft Skills	167	30,9 %
Gesundheit/Wellness	162	30,0 %
BWL/Recht	72	13,3 %
Soziales	56	10,4 %
Industrie und Handwerk	32	5,9 %
Tourismus	15	2,8 %
EDV – Spezial	13	2,4 %
Landwirtschaft	2	0,4 %
Lager/Handel/Verkehr	2	0,4 %
Wissenschaft	1	0,2 %
Sport und Freizeit	1	0,2 %
Grundstückswesen	1	0,2 %
Sonstiges	14	2,6 %
Nicht zuordenbar	2	0,4 %
Insgesamt	540	100,0 %

Quelle: Koordinationsstelle für Berufsbildung der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, Verwaltungsdaten Finanzierungsperiode 2009–2011

Hinter diesen Kategorien verbergen sich diverse Inhalte, Kursformen und auch Anbieter:

1. Der Bereich Soft Skills beinhaltet ein breites Themenspektrum, das von Maßnahmen der Selbst- und Fremdführung über vielfältige Formen des Kommunikationstrainings bis hin zur „Counselling-Ausbildung“ und zum anspruchsvollen Projektmanagement reicht.
2. Der Bereich Gesundheit und Wellness weist eine beträchtliche thematische Bandbreite mit Maßnahmen unterschiedlicher Komplexität auf: Neben einer Reihe von medizinischen Massagetechniken unterschiedlicher Komplexität (bis hin zur

Sportmedizin) finden sich Kurse über Nageldesign, daneben Lehrgänge für Schönheitspflege und Kurse aus dem Bereich der Alternativmedizin.

3. Im Bereich Recht/BWL sind sowohl Kurse über rechtliche Aspekte anzutreffen, die mit dem jeweiligen Berufsbild zusammenhängen; es finden sich allerdings auch Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Marketing und der Öffentlichkeitsarbeit abzielen.
4. Eine große Bandbreite umfasst der Bereich „Soziales“. Neben pädagogischen Weiterbildungen (Ausbildung der Ausbilder, Wildnispädagogik, Waldorfpädagogik) sind Voucher für Initiativen wie die gewaltfreie Kommunikation, Elternunterstützungsarbeit sowie für Maßnahmen im quasi-therapeutischen Bereich und vereinzelt auch der Sexualtherapie für Senioren vergeben worden.

2.2 Themennutzung nach Geschlecht

Vergleichende Analysen nachfrageorientierter Formen der Weiterbildungsfinanzierung kommen zum Befund, dass der Anteil von Frauen, die einen Gutschein nutzen, deutlich über jenem der Männer liegt (Dohmen 2007, S. 22, Beiträge in diesem Band). Dies gilt auch sehr markant für Südtirol: Über 70 % der Nutzenden sind weiblich, wobei sich diese Verteilung durch die meisten Themenstellungen zieht.

Tab. 3 Verteilung der Nutzenden pro Themenstellung nach Geschlecht sowie geschlechtsspezifische Verteilung (2009–2011)

Thema	Frauen	Männer	Insgesamt	Frauen	Männer	Anteil an allen Nutzern
Soft Skills	67,1 %	32,9 %	100,0 %	29,2 %	35,0 %	30,9 %
Gesundheit/Wellness	92,0 %	8,0 %	100,0 %	38,9 %	8,3 %	30,0 %
BWL/Recht	51,4 %	48,6 %	100,0 %	9,7 %	22,3 %	13,3 %
Soziales	85,7 %	14,3 %	100,0 %	12,5 %	5,1 %	10,4 %
Industrie und Handwerk	34,4 %	65,6 %	100,0 %	2,9 %	13,4 %	5,9 %
Tourismus	66,7 %	33,3 %	100,0 %	2,6 %	3,2 %	2,8 %
EDV – Spezial	15,4 %	84,6 %	100,0 %	0,5 %	7,0 %	2,4 %
Anderer*	28,6 %	71,4 %	100,0 %	0,5 %	3,2 %	1,3 %
Sonstiges	85,7 %	14,3 %	100,0 %	3,1 %	1,3 %	2,6 %
Nicht zuordenbar	0,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0 %	1,3 %	0,4 %
Insgesamt	70,9 %	29,1 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
* Themen mit weniger als zwei Zuordnungen: Landwirtschaft, Lager/Handel/Verkehr, Wissenschaft, Sport und Freizeit, Grundstückswesen						

Quelle: Koordinationsstelle für Berufsbildung der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, Verwaltungsdaten Finanzierungsperiode 2009–2011

Vor allem in den Bereichen Gesundheit/Wellness, Soziales, Tourismus sowie Soft Skills stellen Frauen den überwiegenden Teil der Vouchernutzer. Ein annäherndes Gleichgewicht zwischen den Geschlechtern besteht allein im Bereich BWL/Recht;

Männer dominieren die – mit geringen Zuordnungen versehenen – Themenfelder Industrie und Handwerk sowie EDV-Spezialisierungskurse. Fast 40 % der weiblichen Nutzer konzentrieren sich im Bereich Gesundheit/Wellness, bei den Männern weist das Themenfeld Soft Skills mit 35 % den höchsten relativen Anteil auf.

Die Attraktivität des Vouchers für weibliche Nutzer hängt mit der spezifischen Erwerbssituation von Frauen in Südtirol zusammen: Nach wie vor sind auf den Arbeitsmärkten trotz aller Modernisierungsprozesse geschlechtsspezifische horizontale und vertikale Segregationen anzutreffen. In Südtirol üben vorwiegend Frauen die Tätigkeiten im privaten primären und sekundären Dienstleistungsbereich aus: Sie dominieren in der Pflege, im Tourismus, im Gesundheits- und Wellnessbereich, im Sozialwesen sowie im pädagogischen Bereich; zudem sind Frauen in Führungspositionen deutlich unterrepräsentiert.¹³ Gerade in vielen dieser Wirtschaftsbranchen massieren sich die atypischen Arbeitsverhältnisse: zeitbefristete Verträge, Teilzeit, Arbeit auf Abruf und andere Arbeitsformen, die vom unbefristeten Normalarbeitsverhältnis abweichen. Dies kann dazu führen, dass diese Gruppen von Arbeitnehmern weniger Zugang zur betrieblich organisierten Weiterbildung erhalten.

Dass der Beachtung der arbeitsmarktbezogenen Besonderheiten von weiblichen Erwerbstätigen ein Erklärungspotenzial für die Nutzung des Vouchers und entsprechend dessen spezifischen Funktionen innewohnt, lässt sich auch anhand der Subjektperspektive bzw. der qualitativ gewonnenen Aussagen belegen. Drei Funktionen lassen sich typisieren:

Der Voucher als zeitlich flexibel einsetzbares Instrument in Phasen der Veränderung und Unsicherheit

Wenngleich Südtirol durchaus mitteleuropäische Werte in Bezug auf die Frauenerwerbsquote (rund 65 % in den Jahren 2009–2011) aufweist, so sind es vor allem Frauen, die nicht lineare Erwerbsbiografien mit einer Reihe von Unterbrechungen haben. Gerade der Wiedereinstieg nach – meist familienbedingten – Unterbrechungen erweist sich als prekäre Phase. Durch die Möglichkeit, den Voucher zeitlich flexibel und arbeitgeberunabhängig in Anspruch nehmen zu können, ist er für Wiedereinsteigerinnen besonders attraktiv; er fungiert gewissermaßen als Starthilfe. Exemplarisch hierzu die Aussage einer Interviewpartnerin, die nach der Babypause wiederum im erlernten Beruf tätig sein wollte:

„Ich habe diese Möglichkeit genutzt in einer Situation der Veränderung; ich hatte eben gerade meinen Sohn bekommen und war eigentlich zu Hause [...] Und dann kam plötzlich das Angebot, wiederum im Wellnessbereich, aber mit einer anderen Spezialisierung tätig zu sein“ [Interview 3, 26].

In diesem Fall unterstützt der Voucher in der sensiblen Phase des beruflichen Wiedereinstiegs und der Koordination von Familie und Beruf („Situation der Verände-

¹³ Aktuelle Zahlen über die horizontale und vertikale Segregation in den Südtiroler Betrieben mit über 100 Beschäftigten finden sich bei Vogliotti (2013). Angaben über die vertikale Segregation finden sich in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik (ASTAT Mitteilung 35/2013).

„(Lern-)Ressource zugreifen, um berufliche Veränderungen zu stützen.

Einen gelungenen Fall einer beruflichen Veränderung und Stabilisierung mit Unterstützung durch den Voucher kommt auch bei einer Interviewten zur Sprache, die eine Reihe von Unterbrechungen in ihrer Erwerbsbiografie hatte, die aber mit unterschiedlicher Intensität stets im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit tätig war:

„Ich verdank' schon den Kursen, dass ich eben diese Möglichkeit hab'. Auch dem Journalismus-Lehrgang, [dessen Inhalte] ich sehr stark anwende.[...] Ich habe [dadurch] Online-Marketing erlernt; die Internetbasis [des Tourismusverbandes] war eigentlich total flach, da hab' ich jetzt ganz, ganz viel bewirken können. Bei der Bewerbung [werden die Verantwortlichen] sich halt gedacht haben: Ja, das Online-Marketing ist das, was wir eigentlich brauchen. Und da hab' ich mich eben durchgesetzt gegen die anderen Bewerber“ [Interview 10, 29].

In Richtung der inhaltlich wie zeitlich flexiblen Inanspruchnahme weist folgende Aussage:

„Ich habe halt die Unterstützung [...] vom familiären Umfeld. [...] Da sind die Voucher auch gar nicht schlecht, weil man kann sich wirklich auch das aussuchen, was man braucht. Vielleicht ist auch das ein Grund, [weswegen] so viele Frauen den Voucher in Anspruch nehmen“ [Interview 10, 41].

Die Interviewpartnerin verweist auf den Aspekt, dass „man sich aussuchen könne, was man brauche“, und empfindet dies als Möglichkeit, jene Maßnahmen auszuwählen, die auch hinsichtlich der individuellen Vereinbarkeit von Familie und Beruf passen.

Der Voucher als Instrument einer nachholenden Weiterbildung für Frauen

Auf eine frauentypische Lebenskonstellation verweist die Aussage einer Interviewten, die dezidiert das „Nachholen“ von berufsrelevanter Bildung anspricht, die vor allem Frauen in der Vergangenheit nicht ausreichend zugestanden worden sei:

„Ich denke grade für Frauen meiner Altersstufe, also die in den 1980er-Jahren jung waren [...], sollten mehr Angebote bestehen, weil damals wurde Bildung für uns noch gar nicht als so wichtig angesehen; wir konnten uns damals noch gar nicht so weiterbilden. [...] Und dann auch für alleinerziehende Frauen, ich bin wirklich alleinerziehend, da ist das mit dem Geld auch sehr schwierig, besonders wenn man auch nicht so viel verdient, so wie ich“ [Interview 12, 33].

In dieser spezifischen Konstellation aus einer Bestrebung nach zeitlich (nachholender) Bildung sowie aktuellen Restriktionen (Geld) stellt der Voucher ein unterstützendes Element im geschlechtsspezifischen Weiterbildungshandeln dar.

Der Voucher als Instrument zur Weiterbildung in sich rasch ausdifferenzierenden Berufsfeldern

Ein außerordentliches Beispiel für eine zumindest für Südtirol seltene Wahl eines Kursveranstalters und -ortes ist der Besuch einer Maßnahme in Indien:

„Ich wollte den Kurs machen. Und das wäre mir halt einfach viel zu teuer gewesen, und da habe ich mir gedacht, da gibt es sicher so Beiträge vielleicht [...] für Jugendliche“ [Interview 4, 6]. „Ich hatte eben mal überlegt, ja, das ist da so, man lernt [hier bei uns] Ayurveda auf westliche Weise und nicht auf die östliche Weise. Ich wollte eben schon immer nach Indien, um [den Aspekt] mit der Kultur, mit der kulturellen Sicht, dass ich das auch ein bisschen mehr verstehe, um was es da geht. Dass ich einfach alles miterlebe, das [gesamte] Umfeld usw. Das war hier einfach nicht gegeben“ [Interview 4, 22].

Maßnahmen im Wellness- sowie im Sozialbereich werden auch von öffentlichen Bildungsträgern angeboten oder bereits anderweitig gefördert. Allerdings entstehen durch die rasche Ausdifferenzierung dieser Dienstleistungen berufliche Kompetenzanforderungen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht Eingang in das institutionalisierte Aus- und Weiterbildungsangebot finden. Dazu zählen auch administrative Regelungen über die offizielle Anerkennung der Berufsbilder. Der Voucher kann stellenweise Lücken in diesem System füllen.

Insgesamt muss die starke Nutzung des Vouchers durch Frauen im Kontext zum einen mehrerer arbeitsmarktbezogener Faktoren gesehen werden: als Folge der horizontalen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und der Konzentration weiblicher Arbeitskräfte in bestimmten Tätigkeitsfeldern; als Ergebnis der stärkeren Verbreitung atypischer Arbeitsverhältnisse (zeitliche Befristungen und Teilzeit) und schließlich der häufigeren Unterbrechungen des Erwerbslebens und dadurch bedingte Phasen der Veränderung und Unsicherheit. Zum anderen ermöglicht es der Voucher, in einem auch bereits ausgebauten Weiterbildungssystem besondere Bildungsbedarfe zu decken.

2.3 Themennutzung nach Bildungsgrad und Alter

Was den Bildungshintergrund betrifft, so stehen die Südtiroler Ergebnisse im Einklang mit den Befunden vergleichender Weiterbildungsforschung: Die Inanspruchnahme der Voucher steigt mit dem formalen Bildungsgrad (Dohmen 2007, S. 21 f.). In Südtirol sind es vor allem die Inhaber höherer formaler Bildungsabschlüsse, die das Instrument in Anspruch nehmen: So weisen 9 % der Begünstigten einen Pflichtschulabschluss auf, die Maturanten bilden mit 37 % die relativ stärkste Gruppe, gefolgt von den Akademikern.

Das Thema Soft Skills ist für die Inhaber der höheren formalen Bildungsabschlüsse besonders attraktiv: Immerhin über ein Drittel der Akademiker und der Maturanten nutzen den Voucher für eine entsprechende thematische Maßnahme. Inhaber von Berufs- und Pflichtschule besuchen zu jeweils über 50 % Themenstellungen aus dem Wellness- und Gesundheitsbereich; es folgen mit knapp 20 % die Themen aus dem

Bereich der Soft Skills. Besonders attraktiv sind auch Themenstellungen aus dem Rechts- und Betriebswirtschaftsbereich für Akademiker und Maturanten: Insgesamt stammen 87 % aus diesen beiden Gruppen. Obwohl ein Vergleich mit Angaben über die Verteilung der formalen Bildungsabschlüsse der abhängig Beschäftigten in Südtirol nur annäherungsweise erfolgen kann¹⁴, so zeigt sich doch eine starke Überrepräsentierung von Inhabern der akademischen Studienabschlüsse und Maturanten.¹⁵

Tab. 4 Verteilung der Nutzenden pro Themenstellung nach formalem Bildungsabschluss (2009–2011)

Thema	Akademische Abschlüsse	Matura	Berufsschule	Pflichtschule	Insgesamt
Soft Skills	38,3 %	40,7 %	15,6 %	5,4 %	100,0 %
Gesundheit/Wellness	10,5 %	30,9 %	42,0 %	16,7 %	100,0 %
BWL, Recht	45,8 %	41,7 %	5,6 %	6,9 %	100,0 %
Soziales	48,2 %	37,5 %	12,5 %	1,8 %	100,0 %
Industrie und Handwerk	31,3 %	31,3 %	28,1 %	9,4 %	100,0 %
Tourismus	20,0 %	26,7 %	46,7 %	6,7 %	100,0 %
EDV – Spezial	38,5 %	46,2 %	0,0 %	15,4 %	100,0 %
Andere*	28,6 %	42,9 %	28,6 %	0,0 %	100,0 %
Sonstiges	21,4 %	57,1 %	14,3 %	7,1 %	100,0 %
Nicht zuordenbar	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Bildungsabschlüsse der Nutzer in %	30,7 %	37,0 %	23,1 %	9,1 %	100,0 %
Zusammensetzung der abhängig Beschäftigten Südtirols nach Bildungsgrad**	15 %	28 %	38 %	19 %	100 %
* Themen mit weniger als zwei Nennungen: Landwirtschaft, Lager/Handel/Verkehr, Wissenschaft, Sport und Freizeit, Grundstückswesen					
** Schätzung Lapsus 2008; Lapsus 2008 ist eine stichprobenbasierte Schätzung zentraler Kenngrößen des Südtiroler Arbeitsmarktes, die nicht von der offiziellen Arbeitsmarktstatistik erfasst werden, darunter die formalen Bildungsabschlüsse.					

Quelle: Koordinationsstelle für Berufsbildung der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, Verwaltungsdaten Finanzierungsperiode 2009–2011

Die thematische Nutzung variiert auch nach dem Alter und entsprechender Erwerbsphase: Bei jüngeren Vouchernutzern dominieren Maßnahmen aus dem Bereich Gesundheit und Wellness. So besucht knapp die Hälfte der 15- bis 25-Jährigen einen Kurs

14 Über die Verteilung der Bildungsabschlüsse der abhängig Beschäftigten gibt es für Südtirol nur stichprobenbasierte Schätzungen (Lapsus 2008 [2010]). Die entsprechenden Daten der Volkszählung 2011 sind noch nicht verfügbar.

15 Rezente Studien über die Beteiligung der abhängig Beschäftigten Südtirols an beruflicher Weiterbildung sind ein Desiderat, weswegen auf repräsentativ gewonnene Daten aus dem Jahr 2008 zurückgegriffen werden muss. Neben dem Alter, dem Sektor und der beruflichen Position spielt der formale Bildungsgrad eine entscheidende Rolle für die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung: Nur 27 % der 2008 befragten Pflichtschulabgänger haben angegeben, im Bezugsjahr 2007 eine berufliche Weiterbildung besucht zu haben, bei den Absolventen der Berufsschulen waren es 40 %, bei den abhängig Beschäftigten mit Matura 50 %, bei den Akademikern über 65 % (Gudauner 2008, S. 3 f.). Eine vertiefende Analyse, allerdings mit den Daten aus dem Jahr 2005 und beschränkt auf die Sektoren der Privatwirtschaft, kommt zum Schluss, dass der Branche, dem Alter, einigen tätigkeitsbezogenen Merkmalen, der Position im Betrieb und dem formalen Bildungsabschluss eine Schlüsselrolle für die Weiterbildungsteilnahme zukommt (Pramstrahler et al. 2008).

aus diesem thematischen Segment (vgl. zur Erklärung einer solchen Nutzung: Haberzeth/Käpplinger/Kulmus am Beispiel Brandenburgs in diesem Band). Der Bereich der Soft Skills hingegen wird vorwiegend von Beschäftigten gewählt, die (ihrem Alter nach zu urteilen) in der Mitte ihrer Erwerbsbiografie stehen.

Aus den qualitativen Interviews ergeben sich zwei Hauptgründe für die Attraktivität des dominanten Themas der Soft Skills: Zum einen unterstützt der Erwerb entsprechender Kompetenzen die Übernahme von Führungsaufgaben, zum anderen verknüpfen Teilnehmerinnen damit Stabilisierungserwartungen in besonderen, z. T. frauenspezifischen Lebenssituationen.

Tab. 5 Verteilung der Nutzenden pro Themenstellung nach Alter (2009–2011)

Thema	16–25 Jahre	26–35 Jahre	36–45 Jahre	46–55 Jahre	56–61 Jahre	Insgesamt
Soft Skills	8,4 %	36,5 %	37,7 %	15,6 %	1,8 %	100,0 %
Gesundheit/ Wellness	27,2 %	38,3 %	24,7 %	9,9 %	0,0 %	100,0 %
BWL, Recht	18,1 %	44,4 %	25,0 %	12,5 %	0,0 %	100,0 %
Soziales	10,7 %	41,1 %	26,8 %	16,1 %	5,4 %	100,0 %
Industrie/ Handwerk	15,6 %	56,3 %	25,0 %	3,1 %	0,0 %	100,0 %
Tourismus	26,7 %	40,0 %	26,7 %	6,7 %	0,0 %	100,0 %
EDV – Spezial	15,4 %	61,5 %	15,4 %	7,7 %	0,0 %	100,0 %
Andere*	14,3 %	57,1 %	14,3 %	14,3 %	0,0 %	100,0 %
Sonstiges	7,1 %	50,0 %	35,7 %	7,1 %	0,0 %	100,0 %
Nicht zuordenbar	0,0 %	50,0 %	50,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Insgesamt	16,7 %	41,1 %	29,1 %	12,0 %	1,1 %	100,0 %

* Themen mit weniger als zwei Zuordnungen: Landwirtschaft, Lager/Handel/Verkehr, Wissenschaft, Sport und Freizeit, Grundstückswesen

Quelle: Koordinationsstelle für Berufsbildung der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, Verwaltungsdaten Finanzierungsperiode 2009–2011

Der Erwerb von Soft Skills als Unterstützung für Führungsaufgaben

Die Übernahme einer Leitungsfunktion ist offenbar ein Antrieb, sich im Bereich der Soft Skills weiterzubilden. Das Beispiel einer Frau, die mittlerweile die Beautyabteilung eines Hotels leitet, ist hierfür Beleg:

„Erstens war es für mich persönlich einfach mal wieder Zeit, etwas zu machen. [...] Und dann Management für Frauen ist natürlich auch bei mir [ein wichtiges Thema]. Ich leite jetzt die Beautyabteilung, und das war damals genau der Zeitpunkt, wo meine damalige Chefin in Mutterschutz gegangen ist und ich das dann eben übernommen hab'. Und mir dann gedacht hab, [die Maßnahme liefert] sicher viele Inputs, die ich dann umsetzen kann [...] Und genau so war es dann auch. [...] [Jetzt betreibe ich] ganz viel Mitarbeitermotivation, Mitarbeiterförderung ...“ [Interview 8, 18, 20].

Dies ist auch für männliche Nutzer der Fall, wie das folgende Zitat zeigt, das von einem Interviewpartner stammt, der in einem kleinen Know-how-intensiven Betrieb tätig ist, eine Arbeitsgruppe koordiniert und immer mehr mit Kunden kommuniziert:

„Mein Chef sagt immer: [Durch] Kommunikation kann man ja vieles schon im Vorhinein klären und Fehler vermeiden. Deshalb hab' ich den [Kommunikationskurs] eigentlich gemacht. Weil ich auch so eine kleine Führungsposition übernommen hab', also über 3 Leute, hab' ich mir gedacht, das wär doch ganz gut“ [Interview 9, 22].

Wie Karrieresprünge den Bedarf an Soft Skills stimulieren, zeigt ein Interviewter, der, ursprünglich Schreiner Geselle, mittlerweile die technische und logistische Gesamtplanung eines mittelgroßen, durchaus weiterbildungsaktiven Betriebes leitet. Gefördert durch den Voucher hat er einen NLP-Lehrgang besucht. Im Zuge seines innerbetrieblichen Aufstieges verspürte er einen steigenden Bedarf an Interaktions- und Selbstführungs Kompetenzen.

„Ich sag' mal: Durch das NLP schaut man mehr auf die kleinen Dinge. Man ist achtsamer, achtet mehr aufs Gegenüber: Was hat der, was braucht der überhaupt? Ich mein', das ist ganz klar, wenn mich heute ein Kunde anruft und zuerst einmal Mordswirbel macht, der hat irgendein Problem. Und da muss ich erst mal rausfiltern: Was ist das Problem? [...] Und das herauszufiltern, das ist halt eben eine Kunst. Gell, und wenn ich das hab', das Problem erkannt, nachher tu ich mich leichter, auch mit dem auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen [...] Weil sonst ist der da, und ich bin dort; und wir finden keinen gemeinsamen Nenner“ [Interview 7, 33].

Persönliche Stabilisierung in schwierigen Lebenslagen

Neben dieser Funktion trägt die Teilnahme an Themenstellungen aus dem Bereich Soft Skills in manchen Fällen auch zur Stabilisierung in schwierigen Lebenslagen bei, wie in der folgenden Interviewpassage einer Frau zum Ausdruck kommt.

„Ich hatte schon ein bisschen Schwierigkeiten, auch in der Kommunikation, weil ich war es nicht gewohnt, mit Leuten umzugehen, mit [anderen Menschen außerhalb des Familienbetriebes] direkt zu arbeiten. Das war immer so im Familienbetrieb, und das ist total etwas anderes, wenn man in die Welt hinausgeht.“ Nachfrage: „Und da hat Ihnen der NLP-Lehrgang geholfen?“ „Ja schon. Weil ich hab immer ein bisschen Schwierigkeiten mit Kundensituationen gehabt. Überhaupt die letzten Jahre; die letzten Jahre, wo ich verheiratet war, hab' ich mich sehr ... zurückgezogen und so ...“ Interviewer: „Also das heißt, der Kurs war auch ein Anlass, mit anderen Leuten wieder Kontakte zu knüpfen?“ „Ja, [Menschen] kennenzulernen und wieder zu kommunizieren“ [Interview 11, 22–24].

Die Interviewte verbindet mit dem Lehrgangsbesuch ihre nun erzielte Fähigkeit, sich selbst wiederum Ziele zu setzen und diese sukzessive umzusetzen; besonders wichtig ist ihr die Fähigkeit, die eigenen Grenzen zu erkennen und diese auch ihrem Umfeld mitzuteilen. Analoge Aussagen, die auf eine Stabilisierung in einer prekären Lebenssituation hindeuten, finden sich auch in Interviews von Nutzern, die Maßnahmen aus dem Bereich Soziales besucht haben.

Insgesamt lässt sich der Stellenwert der Soft Skills gerade für Männer (rund 35 % der männlichen Nutzer besuchen einen Kurs aus diesem Bereich) damit erklären, dass angesichts der Veränderung der Arbeitsabläufe nicht nur im Dienstleistungsbereich, sondern auch in den klassischen Produktionsberufen soziale Interaktionskompetenzen zunehmend an Bedeutung gewinnen (Tielmann 2012). Dies gilt insbesondere im Zuge des beruflichen Aufstiegs. Gerade in diesem Bereich ist ein institutionalisiertes und standardisiertes Bildungsangebot in einem doch kleinräumigen Land wie Südtirol mit der absoluten Dominanz von Kleinst- und Kleinbetrieben nur schwer denkbar und diese Form nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung für von auf dem Markt angebotenen Kursen unter dem Aspekt eines effizienten Einsatzes öffentlicher Ressourcen sinnvoll.

Der Voucher übt je nach Bildungsgrad und Alter des beteiligten Nutzers unterschiedliche Funktionen aus, die sich aus dem Kontext der jeweiligen Erwerbsbiografie ergeben. So zeigt diese empirische Erhebung, dass Maßnahmen wie Persönlichkeitsbildung, Führungsverhalten, Kommunikation und Coaching im Zuge der beruflichen Karriere interessant werden (oder der persönlichen Stabilisierung dienen), während Kurse im Bereich Gesundheit/Wellness eher einen (erneuten) Einstieg in den Arbeitsmarkt oder einen Berufswechsel unterstützen sollen.

3 Schlussfolgerung: Komplementärfunktion von Bildungsgutscheinen

Ausgangspunkt des Beitrags war die These, dass die Effekte von Bildungsgutscheinen und deren Funktionen für Bildungsinteressierte – über die konkrete Programmgestaltung hinaus – im Zusammenhang von regionalem Weiterbildungssystem, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur zu betrachten sind. Bezogen auf das Weiterbildungssystem sprechen die empirischen Ergebnisse für die Annahme, dass dem Südtiroler Voucher gewissermaßen eine „Komplementärfunktion“ zukommt: Wo es an einem institutionalisierten öffentlichen (Berufsschulen, Fachhochschulen oder andere Einrichtungen) oder privaten Angebot (etwa über die bilateralen sektoralen Einrichtungen oder die Betriebe selbst) fehlt bzw. der Zugang zu diesem durch Vorbedingungen (etwa bestehende Bildungsabschlüsse) verhindert wird, füllt der Voucher eine Förderungs- und Finanzierungslücke. Dies gilt auch für spezifische Maßnahmen, die von Kompetenzzentren angeboten werden, die sich außerhalb des Landes befinden. Maßnahmen der strikt berufsbezogenen Weiterbildung und in bestimmten Wirtschaftsbranchen wie dem verarbeitenden Gewerbe, der Landwirtschaft, dem Banken- und Versicherungsbereich werden vorrangig mit anderen Mitteln (der Betriebe selbst, der interprofessionellen Bildungsfonds oder der zugehörigen Berufsvereinigungen) finanziert. Durch die seit 2004 abgeschaffte Verpflichtung, die Kursinhalte mit dem Arbeitgeber abzusprechen, ermöglicht es der Voucher, eigene Interessen und Neigungen bei der Planung der beruflichen Weiterbildung stärker zum Tragen kommen zu lassen.

Wenngleich Italien in Bezug auf den Voucher als vergleichsweise homogenes System gilt (Dohmen et al. 2007), so macht das Beispiel des Südtiroler Vouchers insgesamt deutlich, dass die Ausgestaltung und die Effekte wohl sehr stark von regionalen Entscheidungen (hinsichtlich Zielgruppen, Zugang und Zugangsbedingungen sowie Themen) und Gegebenheiten (Arbeitsmarkt und Förderlandschaft) abhängig sind. So unterscheidet sich das Südtiroler Setting stark vom dezidiert auf benachteiligte Personengruppen in peripheren Gebieten zugeschnittenen Voucher des benachbarten Trentino.¹⁶ Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (Feminisierung, Segregation, zunehmende Bedeutung von überfachlichen Qualifikationen wie Soft Skills und IT-Anwendung) sowie die Entstehung zusätzlicher Qualifikationsanforderungen (exemplarisch: Öffentlichkeitsarbeit, neue Wellnessstechniken, neue Formen der Schönheitspflege) müssen bei der Analyse verstärkt mit einbezogen werden.

Der Südtiroler Voucher ist im Hinblick auf die Anzahl der Förderfälle und die aufgewendeten finanziellen Ressourcen ein überschaubares Instrument.¹⁷ Wenngleich sich Mitnahmeeffekte feststellen lassen, so sind auch preisliche Effekte, Verstetigungs- und Reflexionseffekte erkennbar. Diese Effekte sind auch für Nutzende mit höheren und mittleren Bildungsabschlüssen feststellbar, selbst in einem differenzierten und kapillaren System mit einer hohen Anzahl weiterer Fördermöglichkeiten.

Die Kombination von Programmanalyse der Verwaltungsdaten mit Interviews hat deutlich gemacht, dass der Voucher nicht einfach als ein Förderinstrument unter vielen bewertet werden kann, sondern insofern eine Besonderheit darstellt, als er auch denjenigen Zugänge zur beruflichen Weiterbildung ermöglichen kann, die von der Inanspruchnahme anderer Förderinstrumente ausgeschlossen sind. Insbesondere diejenigen, deren Erwerbsbiografien Diskontinuitäten aufweisen, wie bspw. Berufsrückkehrerinnen, profitieren davon. Der Nutzen könnte allerdings vielleicht noch höher ausfallen, wenn stärker in vor allem Information und Beratung investiert würde. Dies wäre zu prüfen. Forschungsseitig wäre ein mehrjähriger zeitlicher Vergleich der Entwicklung der Themenfelder und der Nutzerstrukturen anzustreben, der auch wichtige Hinweise für die Gestaltung aktueller und zukünftiger Programme liefern könnte.

16 Südtirol bildet mit dem Trentino die institutionelle Einheit („Bundesland“) Autonome Region Trentino-Südtirol; zudem gibt es eine Reihe sozioökonomischer Ähnlichkeiten.

17 Angesichts der ca. 20 Millionen Euro, die das Land Südtirol für Berufsausbildung und Weiterbildung jährlich aufwendet, und angesichts der Fallzahlen wäre es nicht angemessen, vom individuellen Bildungsbeitrag einen tief greifenden systemstrukturierenden Einfluss zu erwarten.

Literatur

- Covi, L. (2006):** Voucher formativi per le fasce deboli: Provincia Autonoma di Trento [Bildungsvoucher für schwache Segmente: Die Autonome Provinz Trient]. In: Quaderni di tecnostruttura 2006/21, S. 18–25.
- d’Aniello, F. (2012):** La formazione continua tra innovazione ed esclusione [Die berufliche Weiterbildung zwischen Innovation und Exklusion]. In: Angori, S. (Hg.): Formazione continua. Strumento di cittadinanza. Milano, S. 51–77.
- Della Torre, E./Di Palma, S./Solari, L. (2012):** Governance e bilateralità nel sistema italiano di formazione continua. Il caso del settore metallmeccanico [Governance und Bilateralität im italienischen System beruflicher Weiterbildung. Das Beispiel der Metallbranche]. In: Polis (26), 1, S. 33–67.
- Dohmen, D. (2007):** Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa. Eine Synopse. Kurzstudie im Auftrag des BMBF, FiBS-Forum 40, Berlin.
- Dohmen, D. (2010):** Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Empirie. In: Barz, H. (Hg.): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden, S. 443–454.
- Eurofound (2011):** HRM practices and establishment performance: an analysis using the European Company Survey 2009, Dublin. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/69/en/1/EF1169EN.pdf> [Zugriff: 29.05.2013].
- Gudauner, K. (2008):** Berufliche Weiterbildung und Beschäftigungsfähigkeit aus Sicht der ArbeitnehmerInnen. Bericht 04 des ArbeitnehmerInnensurvey 2008. Bozen. <http://www.afi-ipl.org/files/de/forschung/qualitaet-der-arbeit/survey/2008/FB-S-04-2008-berufliche-weiterbildung.pdf> [Zugriff: 28.05.2013].
- ISFOL (2012):** XIII Rapporto sulla Formazione Continua Annualità 2011–2012 [13. Bericht über die berufliche Weiterbildung der Jahre 2011–2012]. Hg. vom Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro. Rom: Elektronisches Dokument des ISFOL.
- Käpplinger, B. (2008):** Programmanalysen und ihre Bedeutung für pädagogische Forschung. Berlin. In: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research, 9 (1), Art. 37. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/333/728> [Zugriff: 28.05.2013].
- L’Imperio, A. (2012):** La valutazione della Formazione Continua. Da adempimento burocratico a strumento per la qualità [Die Bewertung beruflicher Weiterbildung. Von der Erfüllung bürokratischer Pflichten zum Qualitätsinstrument]. In: Alberici, A./Serreri, P. (Hg.): Studio comparato a livello internazionale sui metodi e gli strumenti adottati nella valutazione del sistema della formazione continua. Unter Mitarbeit von Albergici, A./Alberici, A., S. 13–25. http://host.uniroma3.it/progetti/valutazioneformazione/docs/BOLZANO_RAPPORTO_FINALE_xsito.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- Pramstrahler, W. (2008):** Das Weiterbildungsverhalten der Südtiroler ArbeitnehmerInnen. In: Arbeitsförderungsinstitut 2008 (Hg.): Die berufliche Weiterbildung in Südtirol. Ein Beitrag zur Entwicklung des Systems. Studie im Auftrag des ESF. Bozen, S. 100–110.

- Pramstrahler, W./Gudauner, K. (2011):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte. Länderreport Südtirol. Effekte-Arbeitsbericht Nr. 6. http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%2006.pdf [Zugriff: 29.05.2013].
- Tappeiner, G./Trompedeller, I. (2002):** Experiment Bildungsgutschein. Erfahrungen in Südtirol. In: Education Permanente 2002/4. http://www.edudoc.ch/static/infopartner/periodika_fs/2002/EP_Education_permanente/Ausgabe_04_2002/ep2426.pdf [Zugriff: 28.05.2013].
- Tiemann, M. (2012):** Die Entwicklung von Beruflichkeit. In: Bolder, A./Dobischat, R./Kutschka, G./Reutter, G. (Hg.): Beruflichkeit zwischen institutionellem Wandel und biographischem Projekt. Wiesbaden, S. 49–72.
- Vogliotti, S. (2013):** L'occupazione femminile e maschile nelle grandi imprese altoatesine. Secondo rapporto (biennio 2010–2011) [Weibliche und männliche Beschäftigung in Südtirols Großbetrieben. Zweiter Bericht (Zweijahreszeitraum 2010–2011)]. Forschungsbericht des Arbeitsförderungsinstituts. Bozen.

Arbeitsmarktrelevante Daten

- **Autonome Provinz Bozen – Südtirol/Landesinstitut für Statistik (2013):** Erwerbstätige und Arbeitssuchende 2008–2012. ASTAT-Info 35/2013. Bozen.
- **Lapsus 2008 (2010):** Lavoratori Parasubordinati in Sudtirolo [Scheinselbstständige in Südtirol]. Interner Forschungsbericht im Auftrag der Abteilung Arbeit der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol. Bozen.

Teil IV Reflexionen und Ausblicke

Der Bildungsscheck im Kontext der Förderung beruflicher Weiterbildung des Landes Brandenburg

MARCO ULLMANN

1 Einleitung

Brandenburg kann hinsichtlich der Förderung beruflicher Weiterbildung auf eine lange Kontinuität zurückblicken. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der betrieblichen Weiterbildungsförderung und der direkt von Beschäftigten zu beantragenden Förderung individueller beruflicher Weiterbildung, welche es seit 2009 gibt. Bereits seit 1994 wird die Weiterbildung in kleinen und mittelständischen Unternehmen seitens des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF) aus ESF- und Landesmitteln bezuschusst. Präventiv sollte durch Aneignung neuen Wissens Arbeitslosigkeit verhindert sowie die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten und Unternehmen an Strukturveränderungen gestärkt werden. Die sog. „PRÄV-1-Richtlinie“ wurde 2008 von der Kompetenzentwicklungsrichtlinie, welche diesen betrieblichen Ansatz fortführte, abgelöst. Darüber hinaus unterstützte das Ministerium bis Ende 2010 die Kooperation zwischen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Qualifizierungsnetzwerken und in Arbeitgeberzusammenschlüssen durch Zuschüsse für das Netzwerkmanagement mit der sogenannten „Kooperationsrichtlinie“. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise 2009 und einem damit befürchteten und rückblickend auch eingetretenen Rückgang betrieblicher Qualifizierungsaktivitäten wurde vom MASF der Bildungsscheck für Brandenburgerinnen und Brandenburger entwickelt und im August 2009 eingeführt. Damit wurde in Brandenburg erstmals die individuelle arbeitsplatzunabhängige berufliche Weiterbildung mit einem primär auf die Bildungsbedürfnisse der Beschäftigten ausgerichteten nachfrageorientierten Programm und obligatorischer Weiterbildungsberatung für Beschäftigte gefördert. Seit Juli 2012 unterstützt das MASF die individuelle arbeitsplatzunabhängige berufliche Weiterbildung und die betriebliche Weiterbildung gebündelt in einer Weiterbildungsrichtlinie (<http://www.lasa-brandenburg.de/Weiterbildung-Qualifizierung.195.o.html>).

2 Weiterbildungsbeteiligung im Land Brandenburg

Trotz dieser kontinuierlichen und umfangreichen Förderung, die vor allem Unternehmen seit einiger Zeit in Anspruch nehmen können, hinkte Brandenburg insbesondere hinsichtlich der betrieblichen Weiterbildungsteilnahme lange allen anderen Bundesländern hinterher. Erst zwischen den Jahren 2003 und 2008 spiegelte sich eine positive Entwicklung in der vom IAB-Panel erfassten Weiterbildungsteilnahme in Betrieben und bei Beschäftigten wider. Seitdem ist ein kontinuierlicher Aufwärtstrend zu verzeichnen, zu dem die Förderprogramme des MASF sicherlich auch ihren Beitrag geleistet haben. Mit Ausnahme eines kurzzeitigen, durch die Wirtschaftskrise 2009 bedingten Rückgangs bei der betrieblichen Weiterbildungsteilnahme setzte sich der positive Trend dann auch fort.

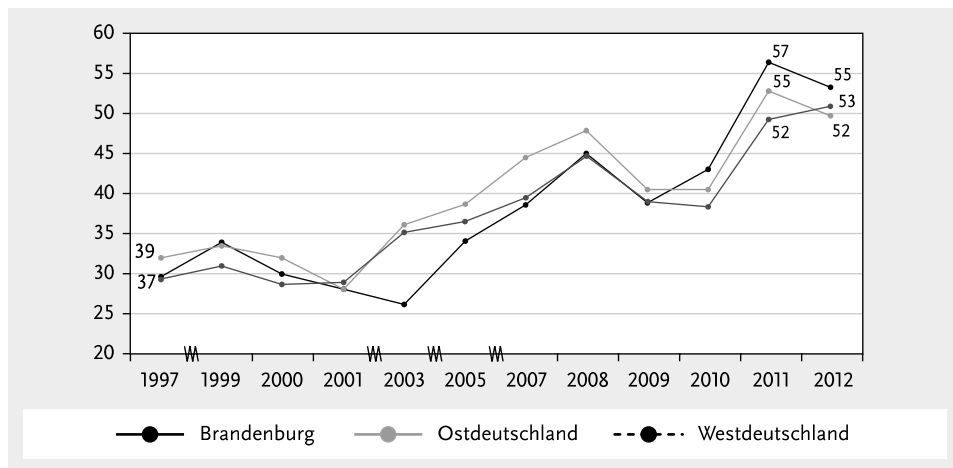


Abb. 1

Quelle: IAB-Betriebspanel, Wellen 1997 bis 2011

Bemerkenswerterweise liegt Brandenburg mit 57 % betrieblicher Weiterbildungsteilnahme im ersten Halbjahr 2011 bundesweit an der Spitze.¹ Die oben stehende Grafik des IAB zeigt die dynamische Entwicklung im Land Brandenburg von 2007 („Schlusslicht“) bis 2011 („Spitzenreiter“). Ein leichter Rückgang der Weiterbildungsaktivitäten im Jahr 2012 steht gemessen am erreichten hohen Niveau dieser insgesamt positiven Entwicklung noch nicht entgegen.

Die im Gegensatz zu den exportstärkeren westdeutschen Bundesländern schwächere Betroffenheit der ostdeutschen Bundesländer von der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 spiegelt sich offenbar auch bei der Weiterbildungsteilnahme wider.

Betriebe und Beschäftigte erkennen zunehmend die Notwendigkeit von Weiterbildung zur Verbesserung ihrer Entwicklungsperspektiven. Trotz dieser insgesamt positiven

¹ MASF (Hg.): Betriebspanel Brandenburg, Sechzehnte Welle, Potsdam 2012, S. 76.

Entwicklung im Land Brandenburg darf jedoch nicht übersehen werden, dass bei detaillierterer Betrachtungsweise die Weiterbildungsaffinität von Betrieben und Beschäftigten deutlich zu relativieren ist und sich mitunter sehr differenziert darstellt.

3 Hemmende und fördernde Faktoren für die Weiterbildung

Unterschiedliche Faktoren haben Einfluss auf die Weiterbildungsteilhabe: Zu nennen sind insbesondere die Art des Beschäftigungsverhältnisses (Angestellte/gewerbliche Arbeitnehmer/innen), der Erwerbsumfang, die Nationalität sowie Alter und Geschlecht. Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass Frauen zwischen 25 und 54 Jahren signifikant weniger an betrieblicher Weiterbildung teilhaben als Männer, wohingegen sie bei nicht beruflicher und individueller Weiterbildung insgesamt aktiver sind als Männer.²

Für die betriebliche Weiterbildung wird vor allem dem Umfang der Erwerbstätigkeit ein erheblicher Einfluss auf die Weiterbildungsaktivitäten beigemessen. Auch Unterschiede zwischen Männern und Frauen³ erklären sich angesichts des Umfangs der Erwerbstätigkeit. „Der entscheidende Faktor für die Möglichkeit zur Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung liegt in der Erwerbstätigkeit. Vergleicht man die Weiterbildungsteilnahme nur von vollzeiterwerbstätigen Frauen und Männern, so liegt die Teilnahmequote von Frauen an betrieblicher Weiterbildung mit 40 % über der Teilnahmequote der Männer (39 %).“⁴ Die unterschiedliche Teilnahme von Männern und Frauen an betrieblicher Weiterbildung ist also in der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung begründet, die wiederum wesentlich durch familiäre Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Erziehungsbedingte Teilzeitarbeit ist also mit entsprechenden Auswirkungen auf die betriebliche Weiterbildungsteilhabe verbunden, die geschlechtsspezifisch bemerkbar und relevant sind. Frauen mit Kindern geben überproportional häufig an, aus Zeit- oder Geldmangel nicht an beruflicher Weiterbildung teilzunehmen. Will man die Weiterbildungsbeteiligung von Teilzeit- oder marginal Beschäftigten erhöhen, sollten die spezifischen Bedürfnisse dieser Zielgruppe explizit berücksichtigt werden.

Für die betriebliche Weiterbildungsteilhabe von Bedeutung sind darüber hinaus weitere Faktoren wie z. B. die Betriebsgröße, die Möglichkeit, Ausbildungs- und Arbeitsstellen zeitnah zu besetzen, wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie die sektorale Zugehörigkeit zu weiterbildungsaffinen bzw. nicht affinen Branchen.

So gibt es beispielsweise erhebliche branchenspezifische Unterschiede. Hohen Weiterbildungsaktivitäten im Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Bereich Erziehung/Wissenschaft, Verkehr/Information/Kommunikation, Finanz- und Versicherungs-

2 BMBF (Hg.): Bildung und Forschung in Zahlen 2013, Bonn 2013, S. 70.

3 BIBB (Hg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, Bonn 2012, S. 287.

4 Ebenda, S. 288.

dienstleistungen stehen eher niedrige Weiterbildungsaktivitäten im Baugewerbe und den sonstigen Dienstleistungen gegenüber.⁵

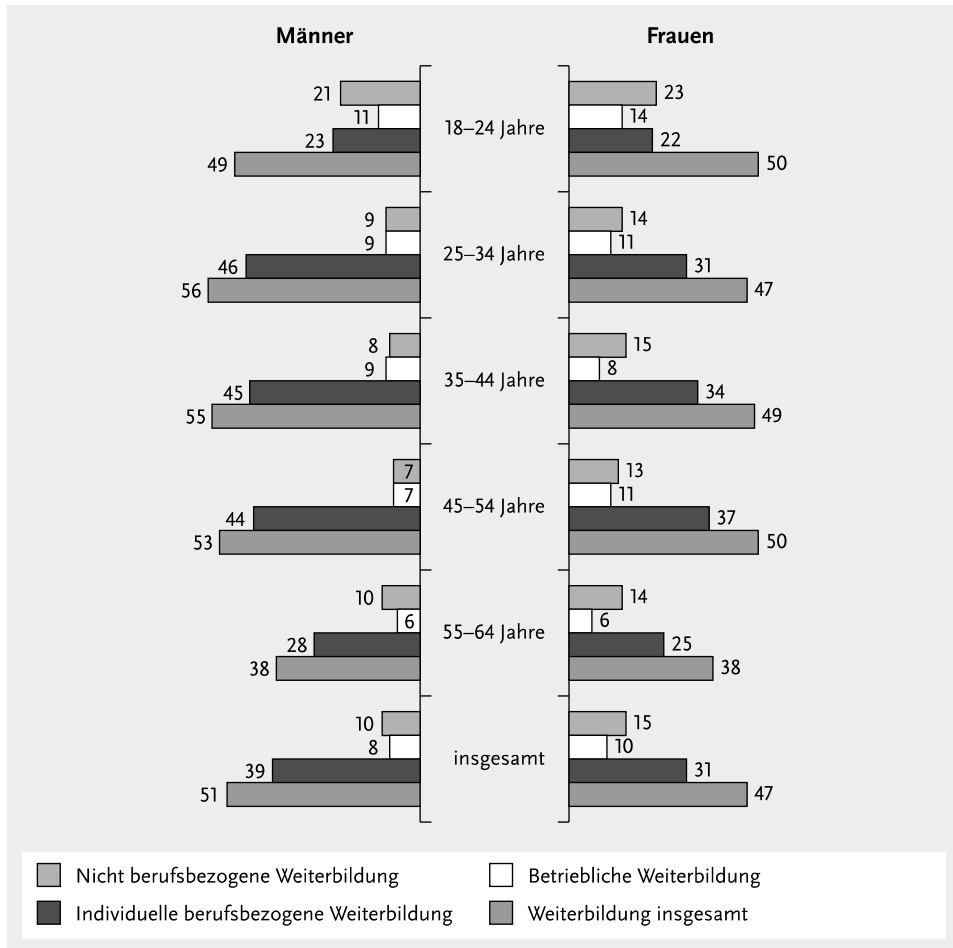


Abb. 2

Relevant für das Weiterbildungsverhalten ist darüber hinaus die Betriebsgröße. Kleinst- und Kleinbetriebe fahren bei der Personalentwicklungsplanung oft „auf Sicht“ und unterstützen ihre Beschäftigten im Vergleich mit größeren Unternehmen weniger bei der Weiterbildung.

Einfluss auf das Weiterbildungsverhalten hat weiterhin das Qualifikationsniveau. Beim Weiterbildungsverhalten gilt grundsätzlich das Matthäus-Prinzip – „Denn wer

⁵ MASF (Hg.): Betriebspanel Brandenburg, Sechzehnte Welle, S. 77, Potsdam 2012.

da hat, dem wird gegeben“⁶: Je höher das erreichte schulische und berufliche Qualifikationsniveau, desto niedriger ist das Arbeitslosigkeitsrisiko – und desto häufiger ist die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung, welche wiederum das Qualifikationsniveau erhöht. Geringqualifizierte partizipieren weniger stark an Weiterbildung (41 % bei Tätigkeiten mit Berufsausbildung gegenüber 16 % bei An- und Ungelernten).

Nicht zuletzt ist auch die Transparenz des Bildungsangebotes und begleitender Serviceangebote mit ausschlaggebend für die Inanspruchnahme von beruflicher Weiterbildung. Bildungsberatung ist in diesem Kontext ein zentrales Thema, das insbesondere auch in den Förderstrategien von Bund und Ländern von Bedeutung ist.

4 Anforderungen an Beratung und Strukturen für Bildungsinteressierte

Um die Weiterbildungsteilnahme weiter zu verbessern und sowohl in Unternehmen als auch individuell bei Beschäftigten zu einer Kultur des lebenslangen Lernens beitragen zu können, sind zunächst die Bedarfe hinsichtlich der Information und Zugänglichkeit des Weiterbildungsangebotes näher zu betrachten.

Weiterbildung – hier insbesondere der Bereich der beruflichen Weiterbildung – ist eine im Vergleich mit anderen (Konsum-)Produkten eher untypische Ware. Dies liegt vor allem daran, dass der Mehrwert der Investition nicht zwangsläufig direkt erfahrbar ist.

Zu unterscheiden sind zunächst die motivationalen Aspekte und verschiedenen Zugänge, über die Weiterbildung in Anspruch genommen wird. Im Bereich der betrieblichen Weiterbildung ist davon auszugehen, dass Weiterbildung zur Erreichung eines bestimmten Ziels im Kontext der Unternehmenstätigkeit erfolgt, beispielsweise um die Einführung einer neuen Produktlinie oder einer technologischen Neuerung durch Weiterbildung des Personals erst zu ermöglichen oder um Mitarbeiter/innen im Vertrieb zu schulen und so zu besseren Betriebsergebnissen zu gelangen. Ein betriebliches Weiterbildungsziel kann auch die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sein, die dazu führen, dass Beschäftigte sicherheitsrelevante Schulungen absolvieren müssen.

Auch bei individueller Weiterbildung ist davon auszugehen, dass die Bildungsinteressierten ein klar formuliertes und realistisch erreichbares Weiterbildungsziel vor Augen haben, das mit Vorteilen für die weitere berufliche Entwicklung verbunden ist, bevor eine Anmeldung zum Weiterbildungskurs erfolgt. Dies kann der Englischkurs sein, um eine zielgerichtete Weiterentwicklung innerhalb oder außerhalb des eigenen Unternehmens zu ermöglichen, oder anderweitige fachspezifische Qualifizierungen zur

6 Bellmann, L./Leber, U. (2003b): Betriebliche Weiterbildung. Denn wer da hat, dem wird gegeben. In: IAB-Materialien Nr. 1/2003.

Erschließung des Zugangs zu bestimmten Berufsfachgebieten (z. B. bestimmte Anwendungsbereiche und -methoden in der Physiotherapie, die wiederum das potenzielle Einsatz- bzw. Dienstleistungsspektrum erweitern).

Es ist daher zu vermuten, dass in der Regel eine Weiterbildungsentscheidung in Abhängigkeit von bestimmten anderen beruflichen oder auch privaten Rahmenbedingungen, die als Voraussetzung bereits gegeben sein müssen, getroffen wird. Dies kann das Erreichen einer bestimmten Schwelle in der individuellen Karriereentwicklung genauso sein wie eine anstehende berufliche Umorientierung. Weiterbildungsimpulse entstehen also in der Regel im Zusammenspiel von individuellen Interessen und bestimmten sich direkt oder indirekt ergebenden Anforderungen an einen Betrieb oder einzelne Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer.⁷

Weiterbildung kann jedoch auch vorausschauend und somit im Rahmen einer längerfristigen Planung mit einer stärker präventiven Akzentuierung erfolgen: Von betrieblicher Seite aus kann Weiterbildung genutzt werden, um das Qualifikationsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen einer langfristigen Weiterbildungs- und Personalentwicklungsstrategie zu erhöhen und so einem möglichen Fachkräftemangel vorzubeugen. Individuell sichert Weiterbildung die Beschäftigungsfähigkeit und stellt in diesem Sinne einen Wert dar, auch wenn Erlerntes nicht unmittelbar im aktuellen betrieblichen Kontext einsetzbar ist. Der Mehrwert im Rahmen einer längerfristigen Weiterbildungsplanung ist jedoch in der Regel ungleich schwieriger zu vermitteln als z. B. im Falle einer spezifischen Produktschulung. Eine längerfristige Planung von Qualifizierungsbedarfen erfordert vorausschauendes Denken bei Betriebsinhabern, Personalplanern oder Beschäftigten. Dem entgegen steht ein gerade in kleinbetrieblichen Strukturen eher durch die Reaktion auf kurzfristig sich ergebende Weiterbildungsbedarfe geprägtes Weiterbildungsverhalten. Dementsprechend schwierig ist unter Umständen auch die Auswahl bzw. Entscheidung, welche Weiterbildung eine sinnvolle Investition darstellt. Betriebe und Beschäftigte benötigen dabei Hilfestellung.

Hier setzt eine wesentliche Aufgabe von Weiterbildungsberatung an. Es kommt darauf an, Betriebe und Weiterbildungsinteressierte „an der Schwelle einer Weiterbildungsentscheidung“ abzuholen und in der Vielfalt der Weiterbildungslandschaft Transparenz zu schaffen und mögliche sinnvolle Weiterbildungsoptionen und infrage kommende Weiterbildungsstrategien aufzuzeigen. Dazu liegt es auf der Hand, dass Weiterbildungsberatung notwendig ist: Selbst hauptberuflich für Personal- und Organisationsentwicklung verantwortliche Beschäftigte mittelständischer Unternehmen dürften teils Schwierigkeiten haben, am Weiterbildungsmarkt mit der Vielzahl von Bildungsanbietern, mitwirkenden Akteuren sowie unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Förderlandschaften den Überblick zu behalten. Umso mehr gilt dies für Bürgerinnen und Bürger oder Kleinstunternehmen, die sich erstmals mit Weiterbildungsabsichten auseinandersetzen. Dennoch ist Weiterbildungsberatung nicht

7 Dies gilt grundsätzlich auch für Arbeitslose bzw. Arbeitsuchende, die jedoch hier im Kontext der beschriebenen Förderung nicht im Fokus stehen.

zwangsläufig auch eine allgemein nachgefragte Dienstleistung. Dies wurde indirekt auch durch das Effekte-Projekt des BMBF bestätigt, das für Brandenburg u. a. Einschätzungen der Teilnehmer/innen der Bildungsscheck-Förderung zum obligatorischen Beratungsangebot erfragte, mit dem Ergebnis, dass die Beratung nicht zwangsläufig für erforderlich gehalten, aber dennoch bei rund der Hälfte der Befragten mit positiven und nutzbringenden Erwartungen bewertet wird:

	Trifft voll oder eher zu	Trifft eher nicht oder gar nicht zu
Die Bildungsberatung benötige ich eigentlich nicht mehr.	42,3 %	57,7 %
Das Beratungsgespräch soll mich über konkrete Kursangebote informieren.	47,7 %	52,3 %
Ich erhoffe mir, in der Beratung mehr über meine beruflichen Perspektiven zu erfahren.	44,8 %	55,2 %

Quelle: Humboldt-Universität zu Berlin 2013, Befragung von Personen, die am Bildungsscheck Brandenburg interessiert sind

Weiterbildungsberatung muss daher sichtbar und auffindbar sowie gut erreichbar sein. Sie muss eng mit der Weiterbildungslandschaft verbunden sein, ohne in einem Abhängigkeitsverhältnis zu stehen. Das heißt auch, dass sie regional verortet sein muss. So ist die Beratung im Land Brandenburg zum einen telefonisch, teilweise online im Chat, aber bei Bedarf auch persönlich vor Ort in Kooperation mit den Regionalbüros für Fachkräftesicherung möglich. Weiterbildungsberatung sollte zudem für unterschiedliche Zielgruppen zugänglich sein.

Wird all dies berücksichtigt, dann ergibt sich daraus ein umfassendes Dienstleistungsangebot, das

- ein **transparentes Informationsspektrum** über vorhandene Weiterbildungsmöglichkeiten nutzerfreundlich aufbereitet und damit passfähige Angebote für potenzielle Nutzerinnen und Nutzer „auffindbar“ macht;
- die Möglichkeiten **persönlicher Beratung** telefonisch oder vor Ort (u. a. zum Beispiel auf Bildungsmessen) bereithält;
- dem **Stand der technischen Entwicklung** entspricht, also im Rahmen von Datenbanklösungen einen entsprechenden Suchkomfort zum Auffinden von Bildungsangeboten bietet und die Möglichkeiten der Präsentation und Kommunikation auch im Internet und zukünftig im sog. Mobile Net nutzt;
- **Zusatzinformationen rund um die Weiterbildung** bieten kann (z. B. Fördermöglichkeiten; Informationen zu Qualitätssicherung);
- Auskunft zu möglichen **beruflichen Perspektiven** und zu erwartenden Bedarfen geben kann;
- ein unterstützendes **Serviceangebot auch für Bildungsanbieter** rund um die Einstellung und Aktualisierung ihrer Angebote enthält.

5 Landespolitische Ziele und Überlegungen zur Einführung des Bildungsscheck-Verfahrens in Brandenburg

Politisches Ziel des MASF ist es, durch Förderung der beruflichen Weiterbildung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Landes eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten in Brandenburg zu erreichen und zu einer Kultur des kontinuierlichen Lernens im Erwerbsleben beizutragen. Folgende Überlegungen liegen dem zugrunde:

- Berufliche Weiterbildung ist für die Bürgerinnen und Bürger der Schlüssel, um Berufs- und Lebensperspektiven individuell gestalten zu können und um in einem zunehmend deregulierten Arbeitsmarkt die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten.
- Berufliche Weiterbildung wird für Unternehmen entscheidend sein, um den Bedarf an qualifizierten Fachkräften zu decken und konkurrenzfähig am Markt zu bleiben.
- Berufliche Weiterbildung ist eine Querschnittsaufgabe zur Fachkräftesicherung und wird insbesondere dann wirksam, wenn sie sich in einen Gesamtkontext guter Arbeits- und Einkommensbedingungen eingliedert. In diesem Kontext ist die Stärkung der Sozialpartnerschaft eine wesentliche Zukunftsaufgabe und gleichzeitig Voraussetzung, um ein kreatives Klima für Weiterbildungsaktivitäten zu schaffen.

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Land Brandenburg ist damit – im Gegensatz zu vielen anderen zielgruppenorientierten gutscheinbasierten Programmen der Weiterbildungsförderung in der Bundesrepublik – ein breitenwirksam ausgerichtetes Programm zur Fachkräftesicherung. Unter anderem aufgrund des nach wie vor vergleichbar niedrigen Lohnniveaus im Land Brandenburg⁸ ist davon auszugehen, dass die im Land Brandenburg gewährten Zuschüsse zur beruflichen Weiterbildung mit entsprechenden Anschubeffekten verbunden sind. Anschaulich untersetzt wurde dies durch das Effekte-Projekt für Physiotherapeutinnen und -therapeuten, an deren Beispiel die Wirkungen des Bildungsschecks detailliert beschrieben wurden.

Die Erfahrungen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung durch das MASF belegen, dass die Akzeptanz von Förderprogrammen und damit die Zielerreichung eng mit den Förderkonditionen, der Transparenz des Angebots und dem Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme der Förderung verbunden ist. Eine Überfrachtung entsprechender Programme mit Zielen und damit auch mit Anforderungen an die Begünstigten bzw. Zuwendungsempfänger/innen erweist sich nicht als hilfreich, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Dies gilt für Bürgerinnen und Bürger, die bei der

8 Bei durchschnittlichen Einkommen von Fach- und Führungskräften liegt Brandenburg zwar im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer (außer Berlin) an der Spitze, hinkt dem Westen aber weiter hinterher (Gehaltsatlas der Online-Jobbörse Stepstone, Bericht MAZ vom 20.11.2012):

Durchschnittliches Einkommen von Fach- und Führungskräften in BB:	37.905 €
Vergleich:	Sachsen: 34.712 €
	Hessen: 54.120 €

Die Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse steigt zudem weiter und lag 2011 bei 36 % (AM-Bericht 2011/12).

Beantragung von Fördermitteln in der Regel ungeübt sind, noch mehr als für Unternehmen. Daher wurde bei der Konzeption des Bildungsschecks im Jahr 2009 ein bis dahin für das Land Brandenburg untypisches Förderverfahren entwickelt, bei dem die Bürgerinnen und Bürger zwar eine obligatorische Beratung absolvieren mussten, jedoch nicht selbst den Förderantrag bei der im Auftrag des Arbeitsministeriums als zwischengeschaltete Stelle tätigen Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH (LASA) stellen mussten. Dies wurde nach Durchführung der Weiterbildung von den Bildungsanbietern übernommen (siehe Abbildung 3). Damit blieb der Aufwand für antragstellende Bürgerinnen und Bürger wie beabsichtigt vergleichsweise gering. Für sie bestanden zwei Möglichkeiten der Antragstellung:

- a) Durchführung einer obligatorischen telefonischen oder persönlichen Beratung als erster Schritt: Im Zuge des Gesprächs werden Weiterbildungsbedarfe und Anspruchsberechtigung geklärt, sodass im Anschluss zeitnah ein Bildungsscheck ausgestellt werden kann. Der eigentliche Antrag auf Zuwendung wird wie oben dargestellt vom Bildungsanbieter im Nachgang der Weiterbildungsmaßnahme gestellt.
- b) Zusendung der erforderlichen Unterlagen an den/die Bildungsinteressierten/-interessierte als erster Schritt, Durchführung der obligatorischen telefonischen oder persönlichen Beratung erfolgt erst anschließend.

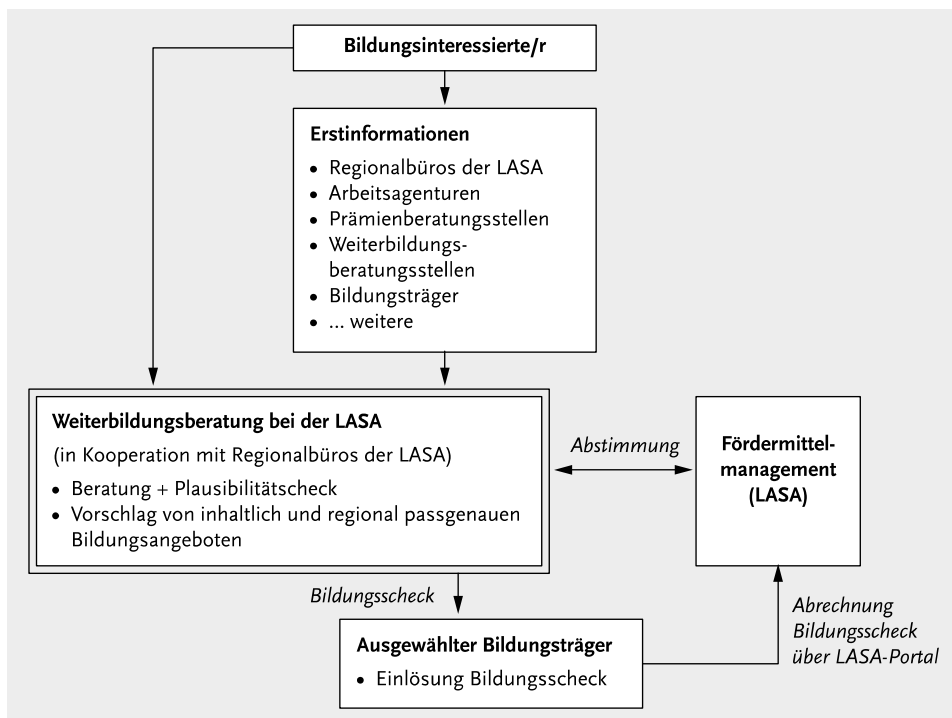


Abb. 3

Quelle: Eigene Darstellung

Dieses Gutscheilverfahren basierte auf ersten Erfahrungen, die mit dem Bildungsscheck des Landes Nordrhein-Westfalen und seitens der Bildungsprämie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Jahr 2009 vorlagen. Im Zuge einer weiteren Bündelung von Förderprogrammen im MASF wurde im Juli 2012 die Förderung der betrieblichen Weiterbildung mit der individuellen Bildungsscheckförderung zusammengeführt und in diesem Zusammenhang auch die Förderverfahren wieder analog zur bisherigen betrieblichen Förderung mit der Kompetenzentwicklungsrichtlinie vereinheitlicht, d. h., dass Bürgerinnen und Bürger – genauso wie Unternehmen – fortan selbst Antragstellende waren. Eine Beratung im Vorfeld ist nicht mehr obligatorisch, jedoch weiterhin möglich, z. B. über das ebenfalls von der LASA umgesetzte Projekt Weiterbildung Brandenburg. Damit trägt das MASF dem Umstand Rechnung, dass immerhin die Hälfte der Scheckinteressierten nicht explizit einen Beratungsbedarf formuliert. Der Wegfall der obligatorischen Beratung erlaubt es, dass die vorhandenen Beratungsressourcen stärker auf den Personenkreis konzentriert werden können, der expliziten Beratungsbedarf hat.

6 Umsetzungserfahrungen und Inanspruchnahme des Bildungsschecks Brandenburg

Die Inanspruchnahme des Bildungsschecks verlief seit Beginn des Programms kontinuierlich ansteigend. Die Bekanntmachung des Programms in der Breite des Landes gestaltete sich jedoch schwieriger als ursprünglich erwartet, wodurch insgesamt die Antragszahlen hinter den Planungen zurückblieben.

- Bei dem Bildungsscheck handelte es sich um ein für das MASF und das Land Brandenburg völlig neues Programm: Dies bezieht sich sowohl auf die Zielgruppe der einzelnen Beschäftigten als auch auf das bereits oben beschriebene Verfahren. Bis 2009 wurde berufliche Weiterbildung nur über Unternehmen als Antragstellende für die Qualifizierung ihrer Beschäftigten gefördert, nicht aber arbeitsplatzunabhängig für Bürgerinnen und Bürger mittels einer individuell zu beantragenden Förderung. Sie waren zuvor nicht Zielgruppe der Förderung beruflicher Weiterbildung. Das Programm musste mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zunächst bei den Menschen in Brandenburg bekannt gemacht werden.
- Ein wie oben beschrieben „auf den Kopf gestelltes Förderverfahren“ kam im Land Brandenburg bis dahin nicht zum Einsatz. Dies war auch mit veränderten Anforderungen an Bildungsanbieter verbunden. Eine intensive Kommunikation nicht nur des Programms an sich, sondern auch des neuen Verfahrens war zunächst erforderlich.
- Der mit der Ankerbelung der Weiterbildungsteilnahme indirekt auch für Bildungsanbieter vorhandene Nutzen lag offenbar nicht auf der Hand. Das MASF ging bei der Programmplanung davon aus, dass Bildungsanbieter stark eigeninitiativ den Bildungsscheck bekannt machen würden, in der Hoffnung auf zusätzliche eigene

Weiterbildungskunden. Dies geschah nicht in dem erwarteten Ausmaß. Stattdessen überwog zum Teil eher Skepsis gegenüber dem Instrument, da die Abrechnung der Bildungsschecks für Bildungsanbieter – wie im Umgang mit öffentlichen Fördermitteln üblich und nicht gänzlich vermeidbar – mit Verwaltungsaufwand verbunden war. Antragstellende waren jedoch in der Vergangenheit im Rahmen der Kompetenzentwicklungsrichtlinie meist Betriebe. Bildungsanbieter waren in der Regel⁹ nicht mit dem Antragsprozedere der direkten Förderung beruflicher Weiterbildung konfrontiert.

- Die eigenen Mittel des MASF für Öffentlichkeitsarbeit waren begrenzt, sodass es bei der Bekanntmachung des Programms in der Breite neben den Bildungsanbietern auch auf die Verbreitung durch Mundpropaganda angewiesen war.
- Schließlich überwog bei der Umsetzung nicht wie erwartet die sofortige Beratung der Bildungsinteressierten persönlich oder am Telefon, sondern die Alternativvariante im Antragsverfahren, in der zuvor die Bildungsscheckunterlagen an die Bürgerinnen und Bürger verschickt wurden (siehe oben), was mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die LASA einherging.

7 Individuelle Förderung wirkt sich positiv auf Weiterbildungsteilhabe von Frauen aus, kann jedoch nicht grundsätzlich zur Erreichung benachteiligter Zielgruppen beitragen

Im Gegensatz zum betrieblichen Zugang zur Förderung beruflicher Weiterbildung mit der Kompetenzentwicklungsrichtlinie wurde bei der Förderung mit dem individuellen Zugang des Bildungsschecks vor allem eines deutlich: Der Bildungsscheck wird verstärkt von Frauen genutzt. Eine erste umfangreichere Zwischenauswertung nach gut zweijährigem Bestehen der Förderung zur Inanspruchnahme wies einen Anteil von 69 % Frauen an allen Bildungsschecknutzenden aus. Auch nach der Umstellung des Verfahrens setzte sich dieser Trend fort. Der Bildungsscheck, der auch in Elternzeit in Anspruch genommen werden kann, ist also ein Instrument, das geeignet ist, gerade den geschlechtsspezifischen Benachteiligungen von Frauen bei der betrieblichen Weiterbildungsteilhabe in bestimmten Lebensphasen entgegenzuwirken.

Das MASF versprach sich von der Einführung eines arbeitsplatzunabhängigen Förderinstruments auf Gutscheinsbasis auch, bestimmte anspruchsberechtigte Personengruppen durch einen geringeren Eigenanteil von nur 10 % stärker für Weiterbildungsaktivitäten zu gewinnen. Dies betraf u. a. Beschäftigte, die ergänzende Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II erhalten. Die Anspruchsberechtigten für einen Bildungsscheck mit einem reduzierten Eigenanteil von 10 % waren bis zum November

9 Im Rahmen der Kompetenzentwicklungsrichtlinie konnten auch bislang schon Bildungsanbieter von Unternehmen mit der Antragstellung bei der LASA und der Organisation der Weiterbildungsmaßnahmen beauftragt werden.

2011 nur mit einem Anteil von 7,5 % unter den Bildungsschecknutzenden vertreten und wurden damit in noch geringerem Maße erreicht, als ihr Anteil an den Anspruchsberechtigten insgesamt ausmacht. Mit Überarbeitung des Bildungsscheck-Programms 2012 wurde kein erhöhter Zuschuss für besondere Zielgruppen mehr aufgelegt, da davon auszugehen ist, dass andere Unterstützungsstrukturen erforderlich sind, um diese zu erreichen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Einrichtung des Programms „Bildungsscheck Brandenburg“ durch kontinuierlich gestiegene Nutzerzahlen grundsätzlich bestätigt wird. Welches Umsetzungsverfahren sich hinsichtlich der Attraktivität und Inanspruchnahme als das geeignetere erweist, muss sich im Zuge der weiteren Richtlinienumsetzung und -auswertung der seit 2012 gebündelten Weiterbildungsrichtlinie noch herausstellen.

8 Ausblick

Inzwischen haben fast alle Bundesländer gutscheinbasierte Weiterbildungsförderprogramme aufgelegt. Die neue EU-Förderperiode steht bevor, und die Planungen, welche Programme in der neuen Förderperiode in welchem Umfang fortgeführt werden sollen, sind in den verantwortlichen Ressorts bereits im Gange. Dies erfolgt unter der Prämisse zurückgehender Mittel aus den Töpfen der Europäischen Union, in diesem Fall also des Europäischen Sozialfonds.

Fachkräftesicherung ist mittlerweile zum wichtigsten Baustein der Wirtschaftsförderung geworden. Dabei geht es nicht nur um die Verzahnung von Arbeits- und Wirtschaftspolitik, sondern um den Komplex Bildung, soziale Infrastruktur, Mobilität, Kultur, Freizeit, wenn Fachkräfte gewonnen und gehalten werden sollen.

Die berufliche Weiterbildung wird im Kontext der Fachkräftesicherung weiterhin eine wichtige Stellschraube sein. Um jedoch zu einer kontinuierlichen Weiterbildungsbeeteiligung von Betrieben und Beschäftigten in einer relevanten Größenordnung zu kommen, wird gerade in einem Bundesland wie Brandenburg, das durch eine große Landesfläche bei geringer Einwohnerzahl und erhebliche regionale Disparitäten gekennzeichnet ist, die steuernde Funktion der Landespolitik erforderlich sein.

Die zukünftige Gestaltung von Förderprogrammen muss dabei unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden:

- Voraussichtlich weiter zurückgehende finanzielle Mittel erfordern einfach zu steuernde, das heißt schlanke Programme. Eine weitere Bündelung bestehender Förderprogramme mit ähnlichen Zielsetzungen, die auch aus verwaltungstechnischen Gründen angezeigt ist, stellt wiederum zusätzliche Herausforderungen an die Verschlankung von Programmen.
- Für Förderprogramme, die sich an einen breiteren Kreis potenzieller Anspruchsberechtigter richten, wird bei zurückgehenden finanziellen Mitteln eine Konzen-

tration auf bestimmte fokussierte Ziele oder Zielgruppen diskutiert werden müssen, auch um eine wahrnehmbare Wirkung mit dem Einsatz von Fördermitteln erzielen zu können.

Vorrangig in der Verantwortung zur Sicherung von Fachkräftebedarfen – und das darf bei aller Diskussion um zur Verfügung stehende Fördermittel und die Wirkung von Förderprogrammen nicht vergessen werden – sind jedoch die Unternehmen selbst. Zur erfolgreichen Bewältigung der Sicherung des Fachkräftenachwuchses kann ein kooperatives Miteinander der verschiedenen Akteure – Unternehmen, Sozialpartner, Bundesagentur für Arbeit, Landespolitik in den verschiedenen Ressortzuständigkeiten und Branchenverbänden – beitragen.

Literaturverzeichnis

- Bellmann, L./Leber, U. (2003):** Betriebliche Weiterbildung. Denn wer da hat, dem wird gegeben. In: IAB-Materialien Nr. 1/2003.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.) (2012):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Bonn.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) (2013):** Bildung und Forschung in Zahlen 2013. Bonn.
- MASF – Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg (Hg.) (2012):** Betriebspanel Brandenburg, Sechzehnte Welle. Potsdam.

Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen – Hintergründe, Entwicklung und Perspektiven

JOSEF MUTH¹/REINHARD VÖLZKE²

1 Einleitung

Im Januar 2006 wurde vom nordrhein-westfälischen Arbeitsministerium der Bildungsscheck eingeführt, mit dem die berufliche Weiterbildung insbesondere von Beschäftigten und die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unterstützt werden. Die Förderung erfolgt durch die Subventionierung von Teilnahmegebühren für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen unter Einsatz von Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF). Von 2006 bis 2012 wurden in Nordrhein-Westfalen rund 473.200 Bildungsschecks ausgegeben. Für die bis Ende 2012 hiervon bewilligten rund 330.000 Bildungsschecks wurden rund 109 Mio. Euro ESF-Mittel eingesetzt und weitere private Investitionen im Umfang von rund 156 Mio. Euro mobilisiert. Die Einführung des Förderinstrumentes war seinerzeit hierzulande innovativ und wurde von einigen kritischen Blicken begleitet. Wird die Inanspruchnahme der Bildungsschecks betrachtet, so lässt sich jedoch von einem Erfolgsmodell sprechen. Dies wird schon allein daran deutlich, dass ein Gutscheinprogramm für die berufliche Weiterbildung in den vergangenen Jahren nicht nur vom Bund, sondern auch von anderen Bundesländern aufgegriffen wurde.

Nach über sieben Jahren Bildungsscheck-Förderung soll rückblickend Zwischenbilanz gezogen werden: Was waren Anlass und Hintergrund der Entwicklung dieses damals neuartigen Förderansatzes? Wie lässt sich die Entwicklung vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen verstehen? Wie sind die Perspektiven? Der vorliegende Artikel ist sowohl normativ als auch analytisch angelegt. Normativ insofern, als hier die Entstehung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen im Kontext der gesetzten poli-

1 Mitarbeiter der Abteilung „Monitoring und Evaluation“ der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B.) in Bottrop.

2 Referent im Referat „Berufliche Weiterbildung und Beschäftigtentransfer, Modernisierung und Demografie der Arbeitswelt“ im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

tischen Ziele im Rückblick dargestellt wird (Kapitel 2 bis 4). Analytisch sind die Ausführungen, als dass wichtige empirische Erkenntnisse herangezogen werden (Kapitel 5), um die bisherige Umsetzung einzuordnen und die bisherige Programmumsetzung zu bewerten (Kapitel 6). Abschließend wird in Kapitel 7 ein Ausblick auf die Zukunft des Förderinstruments in Nordrhein-Westfalen gegeben.

2 Die Entwicklung der Bildungsscheck-Förderung in Nordrhein-Westfalen im Rückblick

Rekonstruiert man nach beinahe zehn Jahren die Entstehung und die Hintergründe des Förderprogramms Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen, dann lässt sich feststellen: Die Begründungszusammenhänge von damals könnten – mit nur geringen Abweichungen – die gleichen von heute sein. Die zentralen Rahmenbedingungen der Bildungs- und Beschäftigungssysteme haben sich zwischen 2005 und 2013 nur marginal verändert. Nach wie vor steigen die Anforderungen an die Beschäftigten. Der Wettbewerb auf globaler, regionaler und lokaler Ebene nimmt zu. Der Arbeitsmarkt ist stark in Bewegung. Von den Beschäftigten wird die erhöhte Bereitschaft zu Flexibilität und Mobilität erwartet. In der Folge sind für immer mehr Menschen berufliche Veränderungen allgegenwärtig geworden. Viele müssen sich wiederholt auf neue Anforderungen im betrieblichen Alltag einstellen oder den angestammten Bereich verlassen und ganz neue berufliche Wege beschreiten.³

Berufliche Weiterbildung galt vor zehn Jahren und gilt bis heute als eine wesentliche Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Auf diese Weise lassen sich das eigene Wissen, die erworbenen Fähigkeiten und die eingeübten Fertigkeiten auffrischen, ausbauen und erweitern – wichtige Kompetenzen, um anstehende Veränderungsanforderungen bewältigen zu können. Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Landesregierung war dies vielen Unternehmen und Beschäftigten seinerzeit nicht ausreichend bewusst. Im Arbeitsministerium war vor diesem Hintergrund die Überzeugung gewachsen: Betriebe und Beschäftigte investieren nicht in ausreichendem Maße in Weiterbildung. Und: Diejenigen, die sich beteiligen, sind in der Regel bereits die besser ausgebildeten Beschäftigten, sodass große Disparitäten hinsichtlich der Weiterbildungsbeteiligung existieren.

Die Analyse der Ausgangssituation brachte weitere Aspekte hervor, die im Anschluss die Ausgestaltung des neuen Förderansatzes entscheidend prägen sollten: die große Intransparenz des Weiterbildungsmarktes, die teilweise sehr unterschiedliche Qualität der Weiterbildungsangebote sowie die mangelnde Klarheit über die Verwertbarkeit der erworbenen Kompetenzen. Als wenig förderlich für die Beteiligung an Weiterbildung wurden in diesem Zusammenhang die bestehenden finanziellen Rahmenbe-

3 Zu den Trends in der Arbeitswelt vgl. beispielsweise Kommission „Zukunft der Arbeitswelt“ (2013).

dingungen identifiziert. Denn in Deutschland existiert kein gemeinwirtschaftliches oder staatlich reguliertes Finanzierungssystem zur beruflichen Weiterbildung Beschäftigter – etwa vergleichbar mit der schulischen Allgemeinbildung. Tarifvertragliche Vereinbarungen zur Weiterbildung, die hier eigentlich gute Dienste leisten sollten, sind die Ausnahme⁴ und „leben“ oft nicht, wenn es sie denn gibt. Temporäre Projekte, die Programme der Bundesagentur für Arbeit und das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz decken nur einen gewissen Teil des vorhandenen Bedarfs ab. Berufliche Weiterbildung muss somit überwiegend privat, d. h. betrieblich oder individuell finanziert werden. Fehlende finanzielle Mittel wurden in diesem Zusammenhang als wesentlicher Grund für die Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung konstituiert, und zwar vor allem bei gering qualifizierten Beschäftigten mit einem niedrigen Einkommen.⁵

Ein Teil der Betriebe und der Beschäftigten ziehen aus dieser Situation die Konsequenz, die Ausgaben für Weiterbildung auf das absolut Notwendige zu beschränken. Anpassungsqualifizierungen an neue Techniken oder Verfahren werden durchaus wahrgenommen, eine breiter angelegte Weiterentwicklung beruflicher Kompetenzen kommt dagegen häufig zu kurz. Dazu ist das Risiko von Fehlallokationen bei überwiegend privater Finanzierung in den Unternehmen als auch bei den Beschäftigten zu groß. Auch werden die Amortisationschancen von Investitionen in berufliche Weiterbildung häufig als gering eingeschätzt.

Vor diesem Hintergrund wurden die vorhandenen Finanzierungsmodelle in Nordrhein-Westfalen analysiert. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es:

- die institutionelle Förderung von Einrichtungen der Weiterbildung und die Bezuschussung von Angeboten der Weiterbildung durch das Weiterbildungsgesetz des Landes,
- die Förderung von überbetrieblichen Bildungsstätten als Beitrag für die duale Berufsausbildung und die berufliche Weiterbildung sowie
- viele Einzelprojekte, die bei den unterschiedlichen Multiplikatoren in den Regionen des Landes ansetzten.

Unter der Voraussetzung, dass Betriebe und Beschäftigte unter den gegebenen Bedingungen letztlich selbst verantwortlich für ihr Bestehen auf dem Markt sind und der Staat nur dort unterstützend tätig wird, wo ansonsten nichts oder zu wenig geschieht

4 Tarifliche Regelungen zur betrieblichen Weiterbildung und Qualifizierung wurden in den letzten Jahren in einer Reihe großer Tarifbereiche wie z. B. in der chemischen Industrie (2003), der Metall- und Elektroindustrie (2001/2006) und im öffentlichen Dienst (2005/2006) vereinbart. Verbindliche Weiterbildungsansprüche, wie sie z. B. im Jahr 2009 für die Beschäftigten im Erziehungsdienst in den westdeutschen Kommunen tariflich vereinbart wurden, finden sich hingegen selten. Die Mehrzahl der Qualifizierungstarifverträge hält am Prinzip der einzelbetrieblichen Weiterbildungsfinanzierung fest. Nur wenige Tarifverträge beteiligen über ein Fondssystem alle Betriebe des Tarifbereichs an der Weiterbildungsfinanzierung und begreifen damit die Qualifizierung von Fachkräften nicht mehr als einzelbetriebliches Problem, sondern als Herausforderung für die gesamte Branche“ (Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012, S. 355).

5 Empirische Analysen zeigen, dass etwa ein Fünftel der Arbeitnehmer in subjektiver Sicht aus Kostengründen nicht an beruflicher Weiterbildung teilnehmen (vgl. Bender u. a. 2008, S. 34).

und wo durch einen Impuls etwas Eigenständiges angestoßen werden kann, wurde das „nachfragerorientierte“ Förderinstrument „Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen“ entwickelt.⁶ Im Arbeitsministerium fiel in der zweiten Jahreshälfte 2005 schließlich die Entscheidung, über einen finanziellen Anreiz die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung anzuregen.

Zur Finanzierung des Bildungsschecks sollten Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eingesetzt werden. Denn die Weiterbildungspolitik des Landes korrespondierte stark mit der Lissabon-Strategie der Europäischen Union, mit der Europa zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wissensgesellschaft der Welt werden sollte. Den Mitgliedstaaten wurde im Jahr 2000 aufgegeben, „kohärente Strategien und praktische Maßnahmen zu erarbeiten, um die lebenslange Weiterbildung für alle zu ermöglichen“ (Europäische Kommission 2001, S. 3). Der Zugang zu den Angeboten des sogenannten lebenslangen Lernens sollte in diesem Verständnis durch die Förderung öffentlicher und privater Investitionen und neue Investitionsmodelle verbessert werden. Regierungen und staatliche Stellen, Arbeitgeber, Sozialpartner sowie Bürgerinnen und Bürger sollten hierfür gemeinsam die Verantwortung übernehmen. Damit solle eine Lernkultur geschaffen werden, die die Lernenden motiviere und damit letztlich zur Erhöhung der Teilnehmerzahlen beitrage. Nachfolger der Lissabon-Strategie ist inzwischen die Strategie „Europa 2020“, mit der wesentliche Inhalte der Lissabon-Strategie in Bezug auf die Entwicklung der Wissensgesellschaft und das lebenslange Lernen fortgeführt werden.

Die Entwicklung des Bildungsschecks in Nordrhein-Westfalen wurde schließlich durch umfangreiche Recherchen in europäischen Nachbarländern unterstützt, die bereits ähnliche Aktivitäten zur Förderung der beruflichen Weiterbildung eingeleitet hatten – u. a. Österreich, Belgien und Großbritannien. Verschiedene Erkenntnisse aus diesen Nachforschungen waren letztlich für die konkrete Ausgestaltung des Bildungsschecks zentral:

- Die Erfahrungen der Österreicher waren sehr positiv; allerdings wurde hier der Zugang zu den Beschäftigten über die Arbeiterkammern hergestellt, die in dieser Form in Nordrhein-Westfalen nicht existieren.
- Der Bildungsscheck in der belgischen Region Wallonien richtete sich ausschließlich an kleine und mittelständische Unternehmen, nicht jedoch an die Beschäftigten selbst.
- In England wurden Darlehen für solche Unternehmen subventioniert, die ihren Qualifizierungsbedarf erhoben hatten, aber nicht über ausreichende Mittel zur Durchführung der Maßnahmen verfügten. Dieses Instrument wurde wenig genutzt. Anfang 2000 wurden dann Lernkonten eingeführt, die jedoch nach einem Jahr wegen umfangreicher Betrugsfälle und hoher Mitnahmeeffekte wieder abgeschafft wurden.

6 Zum Begriff der Nachfrageorientierung bzw. der Subjektförderung im Bereich der Weiterbildung vgl. Enste/Oliver (2005), S. 7.

Die Aufarbeitung der Erfahrungen mit nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung in den Nachbarländern führte in Nordrhein-Westfalen schließlich zu der Auffassung, dass zwei Zugänge zu einem Förderangebot zur beruflichen Weiterbildung geschaffen werden müssen – ein betrieblicher und ein individueller –, wenn einerseits Unternehmen wie auch andererseits die Beschäftigten selbst unmittelbar erreicht werden sollen: „Der Knoten ist in dem Moment geplatzt, als wir gesagt haben, jetzt nehmen wir das selbst in die Hand und nutzen vorhandene Strukturen, um ein völlig neuartiges Instrument mit Direktförderung unmittelbar an die Beschäftigten heranzutragen“ (Matzdorf 2009, S. 12). Die Begründung für einen doppelten Zugang liegt darin, dass Beschäftigte und Betriebe der beruflichen Weiterbildung prinzipiell unterschiedliche Bedeutungen zumessen. Beschäftigte haben häufig ihre weitere berufliche Zukunft im Blick, die im Einzelfall auch außerhalb des aktuellen Betriebes liegen kann – insbesondere dann, wenn die gegenwärtigen Arbeitsbedingungen unbefriedigend sind. Verantwortliche in Betrieben leiten die Notwendigkeit für Qualifizierungsmaßnahmen dagegen in erster Linie aus unmittelbaren betrieblichen Notwendigkeiten ab.

Ferner musste, wenn für den Bildungsscheck Fördermittel aus dem ESF eingesetzt werden sollten, das Additionalitätsprinzip beachtet werden. Das bedeutet, dass mit Förderinstrumenten, die mit dem ESF kofinanziert werden, keine Maßnahmen unterstützt werden dürfen, zu denen das Land gesetzlich verpflichtet ist oder die bereits in anderer Weise gefördert werden. So konnte und sollte der Bildungsscheck das (marginal) bestehende System für die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung nicht ersetzen. Allein die begrenzt zur Verfügung stehenden Fördermittel hätten hierfür auch nicht ansatzweise ausgereicht. Die Abgrenzung zu den Förderangeboten des Bundes sollte jedoch erhebliche Bedeutung für den Bildungsscheck in Nordrhein-Westfalen erhalten.

3 Die zentrale Zielsetzung der Bildungsscheck-Förderung in Nordrhein-Westfalen

Vor dem Hintergrund der seinerzeit nachlassenden allgemeinen Beteiligung an beruflicher Weiterbildung wurde das neue Förderinstrument schließlich als ein Ansatz konzipiert, der auf die möglichst breite Mobilisierung von Unternehmen und Beschäftigten abzielte. Im Fokus standen zwar „weiterbildungsungewohnte“ Beschäftigte – definiert als Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer, die im aktuellen sowie im vorangegangenen Jahr an keiner beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen haben –, eine Ausrichtung auf sonstige Zielgruppen, wie dies im Bereich der Arbeitsmarktpolitik häufig üblich ist, wurde jedoch nicht vorgenommen. Ferner wurde auch auf die Festlegung einer Einkommensgrenze bei den Begünstigten verzichtet. Durch diese Ausrichtung sollten vorhandene Weiterbildungsdisparitäten verringert werden, ohne durch eine zu enge Zielgruppenorientierung von vornherein zu hohe

Hürden für die Inanspruchnahme der Förderung aufzubauen. Die Entwicklung des Bildungsschecks als ein breitenwirksames Instrument resultierte dabei letztlich aus den sehr ernüchternden Erfahrungen des Arbeitsministeriums aus früheren Projekten, die einen dezidierten Zielgruppenbezug aufwiesen, jedoch Personen ohne Berufsausbildung kaum erreicht hatten.

Dass bei einem breitenwirksamen Gutscheinmodell in einem gewissen, aber dennoch schwer zu ermittelnden Umfang mit Mitnahmeeffekten zu rechnen ist, war den Verantwortlichen bei der Entwicklung des Bildungsschecks durchaus bewusst.⁷ Dieses die Effizienz von Förderinstrumenten herabsetzende Phänomen wurde vor wenigen Jahren beispielsweise in einem Feldversuch in der Schweiz eindrucksvoll belegt. Hervorgehoben wird in der Untersuchung der Zusammenhang von Mitnahme und Bildungsstand der Begünstigten: „Weiter ergibt das Experiment eine klar positive Abhängigkeit der Höhe des Mitnahmeeffektes vom Bildungsstand der Gutscheinempfänger. Mit anderen Worten, je höher der Bildungsstand, desto größer ist zwar die Einlösequote, aber auch der Mitnahmeeffekt. Somit ist der kausale Mehreffekt gerade bei den Personen mit tiefem Bildungsstand relativ gesehen am höchsten“ (Messer/Wolter 2009, S. 15).

Dass trotz dieser Erkenntnisse nicht von der Implementierung des Bildungsschecks abgesehen wurde, resultierte daraus, dass von dieser Art der Weiterbildungsförderung Hebeleffekte und auch sogenannte Tragwelleneffekte angenommen wurden. Unter Hebeleffekten wurden von den Programmverantwortlichen Verhaltensveränderungen bei den Begünstigten (beratene Unternehmen sowie Teilnehmende) verstanden, die aufgrund ihrer positiven Erfahrung mit dem Bildungsscheck, d. h. durch dessen Impulswirkung, perspektivisch zu einer verstärkten und „ungeförderten“ Weiterbildungsbeteiligung führen. Der Begriff „Tragwelleneffekt“ beschreibt dagegen die Wirkung der Bildungsscheck-Förderung auf andere potenzielle Nutzer: Einzelne Beschäftigte, die einen Bildungsscheck in Anspruch genommen haben, motivieren im Betrieb oder in ihrem privaten Umfeld durch ihre positiven Erfahrungen weitere Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen, die ansonsten aus eigenen Stücken keine berufliche Weiterbildung in Angriff genommen hätten. Darüberhinaus war es vorstellbar, dass beratene Betriebe ihre positiven Erfahrungen an andere Unternehmen weitergeben würden. Aus diesem Zusammenhang resultiert als weitere zentrale Zielrichtung des Bildungsscheckinstruments die Stimulierung privater und betrieblicher Bildungsinvestitionen.

Weitere wichtige Ziele der Bildungsscheck-Förderung bezogen sich auf die Qualität der subventionierten Weiterbildung, die Vermeidung von Fehlallokation bei Betrieben und Beschäftigten, auf eine möglichst einfache Inanspruchnahme (Vermeidung auf-

7 „Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Programme genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen; die das Programm in Anspruch nehmenden Personen erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn („windfallprofit“). Der Mitnahmeeffekt wird gemessen als Prozentsatz der geförderten Personen (Arbeitslose, Beschäftigte), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten“ (Schmid/Schömann/Schütz, 1997, S. 34).

wendiger Antragsverfahren für die Endbegünstigten) sowie schließlich auf die Entwicklung einer landesweiten Beratungsstruktur. Die Qualität der Weiterbildung sollte durch die Inanspruchnahme eines (obligatorischen) Beratungsgesprächs als Voraussetzung für die Nutzung eines Bildungsschecks gesichert werden (vgl. hierzu den nächsten Abschnitt). Der bürokratische Aufwand sollte durch ein sehr schlankes Datenerfassungs- und Abrechnungssystem gesichert werden (vgl. hierzu auch Kapitel 6).

4 Die Bedeutung der Weiterbildungsberatung im NRW-Ansatz

Der Ausstellung eines Bildungsschecks ist immer eine Beratung in einer der ca. 220 nordrhein-westfälischen Bildungsscheck-Beratungsstellen vorgeschaltet. Als Beratungsstellen fungieren Einrichtungen, wie sie die Kammern, die Volkshochschulen, die Wirtschaftsförderungen und regionale Beratungsnetzwerke vorhalten. Es entspricht den Förderprinzipien des ESF, dass vorhandene Institutionen genutzt und durch die eingesetzten öffentlichen Mittel Eigenaktivitäten in einem vorhandenen Kontext angeregt werden. Aufgrund einer politischen Prioritätensetzung ist zudem eine institutionelle Förderung beruflicher Weiterbildung über das im Rahmen des Weiterbildungsgesetzes NRW ermöglichte Mindestangebot nicht möglich. Intendiert war vielmehr von Anfang an

- eine Stärkung und Weiterentwicklung der vorhandenen Beratungsstellen-Infrastruktur durch die Auszahlung einer Beratungspauschale und damit zusammenhängend,
- die Profilierung der öffentlichen Präsenz der beteiligten Einrichtungen als Anbieter eines professionellen Beratungsangebots, verbunden mit der Möglichkeit, Weiterbildungsberatung mehr als bisher zu einem eigenen Geschäftsfeld auszubauen, sowie
- die dauerhafte Anlage des Bildungsschecks als langfristig angelegtes Förderprogramm.

Die zentrale Bedeutung der Beratung erklärt sich vor allem aus folgender Aussage des seinerzeit verantwortlichen Gruppenleiters im Arbeitsministerium: „Beratung für die Weiterbildungsinteressierten ist für uns der Schlüssel für die Qualitätssicherung des Bildungsschecks“ (Matzdorf 2009, S. 13). Die Beratungsstellen sind zu einer neutralen, trägerunabhängigen Beratung verpflichtet; in der Regel müssen drei unterschiedliche Anbieter auf den Bildungsscheck vermerkt werden. Diese Regel zwingt die Beraterinnen und Berater, sich einen Überblick über das regionale und überregionale Bildungsangebot zu verschaffen. Die Beratung fokussiert also nicht allein auf die Formulierung des Weiterbildungsinhalts und den durch den Besuch des entsprechenden Angebots zu erwartenden Nutzen, sondern zielt auf die Erhöhung der Transparenz des Weiterbildungsmarktes. Damit sind zwei wesentliche Aspekte zur Qualitätssicherung des Bildungsscheckverfahrens beschrieben: die Beratung schafft bei den Beschäftigten im

individuellen Zugang und bei den Unternehmen im betrieblichen Zugang Klarheit über den zu erwartenden Nutzen und dient der Vermeidung von Fehlallokationen.

Kommt die Beratung zu dem Ergebnis, dass eine berufliche Weiterbildung ins Auge gefasst werden sollte und ist die ratsuchende Person bzw. das Unternehmen damit einverstanden und sind die jeweils geltenden formalen Kriterien erfüllt (vgl. Tab. 1 auf S. 310 f.), werden die Bildungsschecks ausgestellt. Sie können dann innerhalb von drei Monaten bei einem auf dem Dokument vermerkten Anbieter eingereicht werden. Die Abrechnung des Bildungsschecks erfolgt dann durch den Anbieter selbst bei der zuständigen Bewilligungsbehörde.

Schon recht bald nach dem Start des neuen Förderprogramms zeichnete sich ab, dass die Infrastruktur mit den Beratungsstellen gepflegt werden muss und dass die Beraterinnen und Berater eine kontinuierliche, fachliche Begleitung benötigen, um die mit der Beratung verknüpften hohen Erwartungen dauerhaft erfüllen zu können. Zwei zentrale Formen der fachlichen Begleitung haben sich in den letzten Jahren bewährt:

- Fachliche Begleitung durch die landeseigene Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) mit den Elementen: Qualifizierung der Beraterinnen und Berater (im mit der G.I.B. verbundenen Regionalen Qualifizierungszentrum Nordrhein-Westfalen, RQZ), Klärung von fachlichen Fragestellungen, regelmäßiger Rundbrief „Bildungsscheck Info“, Internetportal Weiterbildungsberatung Nordrhein-Westfalen, Workshops zu ausgewählten Themen sowie begleitendes Monitoring und Evaluation,
- Initiierung und Begleitung von regelmäßig tagenden Runden Tischen in den 16 nordrhein-westfälischen Arbeitsmarktregionen durch die Regionalagenturen (in Kooperation mit der G.I.B.).

Davon unterschieden werden kann die Flankierung der Programmumsetzung durch eine vom Arbeitsministerium verantwortete regelmäßig tagende Arbeitsgruppe, die administrative Fragen regelt sowie eine Regelungs- und Kontrollfunktion ausübt.

Tab. 1 Die Änderungen der Durchführungsbestimmungen für den Bildungsscheck im Zeitverlauf

Zeitpunkt	Durchführungsbestimmungen
Januar 2006 (Programmstart)	<ul style="list-style-type: none"> • Die maximale Anzahl zu nutzender Bildungsschecks pro Jahr und Person ist nicht limitiert. • Die maximale Fördersumme pro Bildungsscheck beträgt 750 €. • Voraussetzung für die Förderung ist, dass die Teilnehmenden im laufenden und im vorangegangenen Kalenderjahr an keiner betrieblich veranlassten Weiterbildung teilgenommen haben.
01.06.2007	<ul style="list-style-type: none"> • Die maximale Fördersumme pro Bildungsscheck wird auf 500,00 € reduziert. • Pro Zugang erhalten Beschäftigte maximal zwei Bildungsschecks pro Kalenderjahr. • Kleine und mittlere Unternehmen erhalten für ihre Beschäftigten maximal 20 Bildungsschecks pro Kalenderjahr.
01.02.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsrückkehrende werden als Zielgruppe aufgenommen, d. h. Frauen als auch Männer, die ihren Berufsweg wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern unter 15 Jahren oder wegen der Pflege eines Angehörigen für mindestens ein Jahr unterbrochen haben. Der Wegfall des Unterbrechungsgrundes

Zeitpunkt	Durchführungsbestimmungen
	muss mehr als ein Jahr zurückliegen, und die zuständige Arbeitsagentur muss die Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme abgelehnt haben.
01.10.2008	<ul style="list-style-type: none"> • Die Anzahl der maximal auszugebenden Bildungsschecks pro Jahr wird reduziert, und zwar beim individuellen Zugang von zwei auf einen Bildungsscheck und beim betrieblichen Zugang von 20 auf 10 Bildungsschecks pro Betrieb. Insgesamt kann ein Bildungsscheckempfänger je einen Bildungsscheck über den individuellen und einen Bildungsscheck über den betrieblichen Zugang erhalten. • Einen Bildungsscheck erhält jede Person, die im laufenden Jahr und im vorangegangenen Kalenderjahr an keiner beruflichen Weiterbildung teilgenommen hat, es sei denn, diese berufliche Weiterbildung wurde bereits mit einem Bildungsscheck gefördert (Förderunschädlichkeit der Bildungsschecknutzung für die weitere Bildungsschecknutzung). Davor wurde lediglich auf die betrieblich veranlasste Weiterbildung abgestellt.
01.01.2009	<ul style="list-style-type: none"> • Die Anzahl der Bildungsschecks, die eine Person pro Jahr maximal erhalten kann, wird von bisher zwei (jeweils ein Bildungsscheck über den individuellen und ein Bildungsscheck über den betrieblichen Zugang) auf einen Bildungsscheck reduziert (Kumulationsverbot). • Einen Bildungsscheck erhält jede Person, die im laufenden Jahr und im vorangegangenen Kalenderjahr an keiner beruflichen Weiterbildung teilgenommen hat. Die Nutzung des Bildungsschecks wird förderschädlich für die weitere Nutzung von Bildungsschecks, d. h. die Einführung der Karenzzeit auch im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens.
30.05.2011	<ul style="list-style-type: none"> • Fokussierung des Bildungsschecks auf „besondere Beschäftigungsgruppen“ (Beschäftigte, die über keinen Berufsabschluss verfügen oder seit mindestens vier Jahren nicht mehr im erlernten Beruf arbeiten, Beschäftigte im Alter von 50 oder mehr Jahren, befristet Beschäftigte, Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer sowie Berufsrückkehrende). • Betriebe müssen zunächst den ersten Bildungsscheck an eine Person, die zu den besonderen Beschäftigtengruppen zählt, ausgeben, bevor andere Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer einen Bildungsscheck nutzen können. Möchte ein Betrieb mehrere Bildungsschecks in Anspruch nehmen, muss mindestens die Hälfte der Teilnehmenden aus den besonderen Beschäftigtengruppen stammen. • Für Betriebe mit bis zu zehn Beschäftigten wurde eine Sonderregelung geschaffen, wonach die ersten fünf Bildungsschecks auch an Beschäftigte ausgeben werden können, die nicht zu den besonderen Beschäftigtengruppen zählen. • Aufhebung des Kumulationsverbots für die besonderen Beschäftigtengruppen, sodass diese in einem Jahr zwei Bildungsschecks erhalten können – jeweils einen über den betrieblichen und einen weiteren über den individuellen Zugang. • Aufhebung der Begrenzung auf Beschäftigte in Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten im individuellen Zugang.

5 Zentrale Ergebnisse

Von 2006 bis 2012 wurden – wie bereits dargestellt – landesweit rund 473.200 Bildungsschecks ausgegeben. Der individuelle Zugang hatte hieran einen Anteil von 42,7%. Etwa 70% aller ausgegebenen Bildungsschecks – so die bisherige Erfahrung – werden bei Weiterbildungsanbietern eingelöst und (fördertechnisch) bewilligt.⁸ Für die bis Ende 2012 bewilligten rund 330.000 Bildungsschecks wurden – ohne Berück-

⁸ Dass ein Teil der ausgegebenen Bildungsschecks nicht eingelöst wird, liegt vor allem – so die Ergebnisse einer Befragung von Teilnehmenden – an fehlender Zeit für den Besuch der Kurse sowie auch daran, dass Weiterbildungsveranstaltungen seitens der Anbieter, etwa aufgrund zu geringer Nachfrage, nicht realisiert werden (vgl. Muth 2008, S. 14).

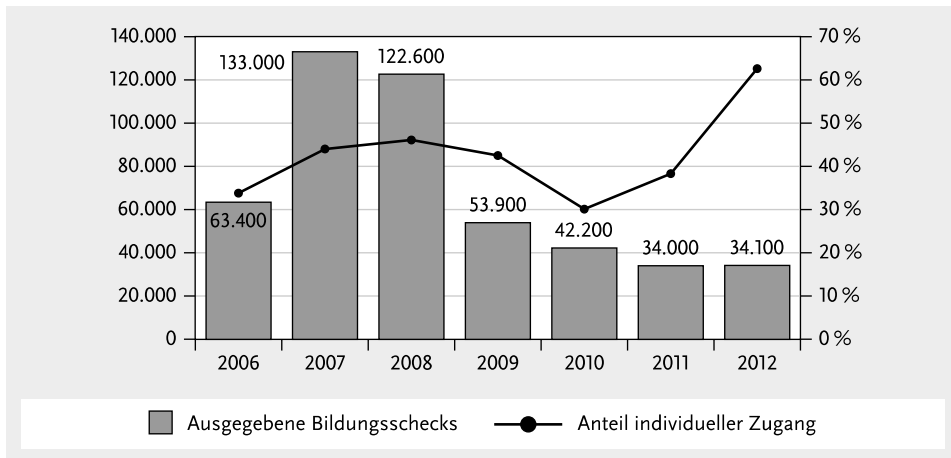


Abb. 1 Ausgabe von Bildungsschecks und Anteil individueller Zugang von 2006 bis 2012

Quelle: BISAM; gerundete Ergebnisse

sichtigung der Beratungspauschalen, die die Bildungsberatungsstellen erhalten – rund 109 Mio. Euro ESF-Mittel eingesetzt. Die auf diesem Wege mobilisierten privaten Investitionen, d. h. die private Kofinanzierung, ist mit rund 156 Mio. Euro noch deutlich größer, was daraus resultiert, dass der Gesamtpreis einer geförderten Weiterbildung auch mehr als das Doppelte des maximalen Fördersatzes – 500 Euro seit Juni 2007 – betragen darf.

In der Betrachtung nach Jahrgängen lassen sich sowohl deutliche Schwankungen beim Umfang der Ausgabe von Bildungsschecks feststellen als auch erhebliche Schwankungen der jeweiligen Zugangsanteile: Während etwa in 2007 noch rund 133.000 Bildungsschecks ausgegeben wurden, waren es in 2012 nur noch rund 34.000; der Anteil des individuellen Zugangs erreichte in 2012 62,6 % und in 2010 lediglich 30,1%. Erklärungen für die starken Schwankungen bei der Ausgabe von Bildungsschecks finden sich in den verschiedenen Maßnahmen zur Programmsteuerung, die zu verschiedenen Zeitpunkten ergriffen wurden und mit denen das Arbeitsministerium auf haushaltstechnische sowie auch auf politische Rahmenbedingungen reagiert hat. Zudem musste das Bildungsscheckverfahren seit Anfang 2010 auch verstärkt mit der Bildungsprämie des Bundes in Einklang gebracht werden, da diese Förderung vorrangig einzusetzen ist. Die notwendige Kohärenz zur Bildungsprämie bezog sich dabei ausschließlich auf den individuellen Zugang, da im Bundesprogramm ein betrieblicher Zugang nicht gegeben ist. Erklärend für die starke Zunahme des Anteils individuell ausgegebener Bildungsschecks in 2012 ist vor diesem Hintergrund anzumerken, dass die Inanspruchnahme der Bildungsprämie des Bundes zu Beginn dieses Jahres vorübergehend ausgesetzt war und für diesen Zeitraum das Vorrangigkeitsgebot für die Bildungsprämie entfiel. Hierdurch erhielten Beschäftigte einen Bildungsscheck, die ansonsten mit der Bildungsprämie gefördert worden wären. Ferner dürfte für den individuellen Zugang auch die Aufhebung des Kumulationsverbotes und die

jährliche Inanspruchnahme für Personen aus den besonderen Beschäftigtengruppen eine gewisse Rolle spielen. Ein weiterer Teil der Zunahme im individuellen Zugang ist schließlich auch auf die Ausweitung der Nutzung für Beschäftigte in Betrieben mit 250 und mehr Beschäftigten zurückzuführen. So beträgt der Anteil an Bildungsschecks, die seit dem 30. Juni 2011 auf diesem Wege ausgegeben wurden, immerhin 17,0 %.

Wie lassen sich die weiteren bisherigen empirischen Erkenntnisse der Bildungsscheck-Förderung in Nordrhein-Westfalen zusammenfassen, um eine gewisse empirische Basis für die Bewertung der Programmumsetzung zu schaffen? Folgende Befunde⁹ erscheinen hierfür u. E. zentral:

- Mit dem Bildungsscheck wird die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten und Berufsrückkehrenden in nahezu allen beruflichen Themenfeldern unterstützt; einige Ausnahmen, wie etwa betriebliche Anpassungsqualifizierungen oder rechtlich verpflichtende Weiterbildungen, sind in der ESF-Förderrichtlinie geregelt. Die Abbildung 2 zeigt die Anteile der beruflichen Fachgebiete der Weiterbildungen, die mit Bildungsschecks im Zeitraum 2006 bis 2012 bewilligt wurden.¹⁰ Auffallend an dieser Verteilung ist insbesondere der große Anteil von Weiterbildungen im Bereich der sozialen und pflegerischen Berufe mit allein einem Anteil von 28,0 % an den insgesamt bewilligten Bildungsschecks bzw. von 40,2 % an den von Frauen genutzten Bildungsschecks.

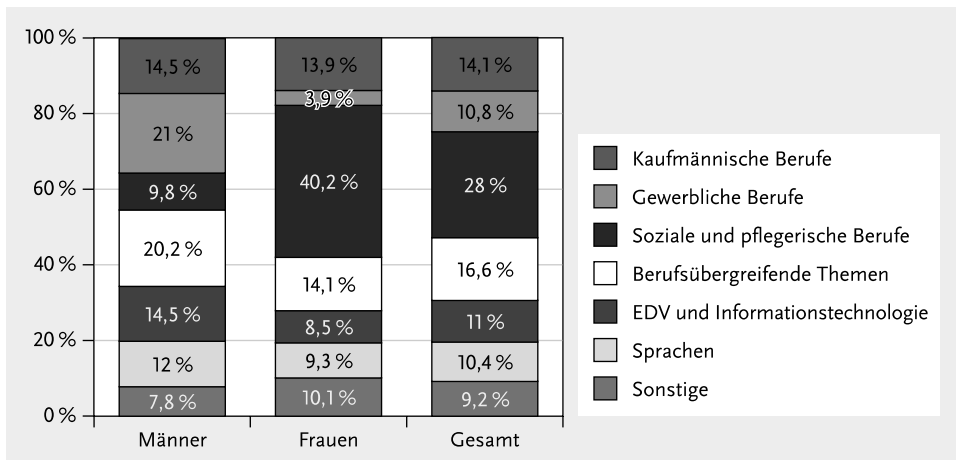


Abb. 2 Bewilligte Bildungsschecks von 2006 bis 2012 nach Geschlecht der Teilnehmenden und Fachgebieten der Weiterbildung

Quelle: BISAM

9 Die Auswertungen nach Personenmerkmalen sowie nach Unternehmensmerkmalen erfolgten auf der Basis der Förderfälle. Diese schließen die Mehrfachnutzung von einzelnen Personen bzw. Unternehmen mit ein. Falls nicht anders gekennzeichnet, stammen die Ergebnisse aus den Daten des begleitenden Monitorings.
 10 Die Zuordnung der Bildungsschecks zu diesen Kategorien erfolgt durch die Bildungsscheck-Beratungsstellen.

- Die Zielgruppe der weiterbildungsgewohnten Beschäftigten wurde mit dem Bildungsscheck in hohem Maße erreicht. Neben den Durchführungsbestimmungen, die dies bereits in einem gewissen Ausmaß vorgeben, ergab eine Befragung von Teilnehmenden durch die G.I.B., dass mehr als zwei Fünftel (41,4 %) der Teilnehmenden in den vorangegangenen fünf Jahren an keiner beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hatten (vgl. Muth 2008, S. 32).
- Dass die finanzielle Subventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen einen geeigneten Ansatz zur Mobilisierung der Weiterbildungsteilnahme darstellt, wird dadurch untermauert, dass 39,5 % der Teilnehmenden im individuellen Zugang in der G.I.B.-Befragung 2006 angaben, wegen der damit verbundenen Kosten in den zurückliegenden zwei Jahren an keinem beruflichen Weiterbildungskurs teilgenommen zu haben (vgl. Muth 2008, S. 31).
- Frauen nutzen die Bildungsscheck-Förderung überproportional stark. Ihr Anteil an den von 2006 bis 2012 insgesamt bewilligten Bildungsschecks beträgt 59,6 %. Während der Geschlechteranteil im betrieblichen Zugang dabei nahezu ausgeglichen ist, erreicht der Frauenanteil im individuellen Zugang 71,3 %.
- Des Weiteren wurde der Frage nachgegangen, ob sich so etwas wie „herausragende Fördertypen“ ermitteln lassen, die die Bildungsscheck-Förderung bislang charakterisieren? Hierzu wurde zusätzlich zu den Merkmalen Geschlecht und Fachgebiet der geförderten Weiterbildung auch der Zugang (betrieblich, individuell) herangezogen und in einer Tabelle ausgewertet. Das Ergebnis zeigt, dass Frauen, die über den individuellen Zugang Bildungsschecks erhalten und diese für Weiterbildungen im Bereich der sozialen und pflegerischen Berufe eingesetzt haben, allein 15,7 % aller Förderfälle ausmachen; einschließlich des betrieblichen Zugangs ergibt sich für diese Gruppe ein Anteil von nahezu einem Viertel (24,0 %). Ein annähernd großer Anteil zeigt sich für keine weitere Merkmalskonstellation. Auffallend ist jedoch, dass Frauen über den betrieblichen Zugang im Bereich der gewerblichen Berufe nur sehr selten unterstützt werden. Ihr Anteil an allen Förderfällen beträgt hier lediglich 1,5 %, während der Anteil für Männer 6,2 % ausmacht. Damit lässt sich bilanzieren, dass der Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen ein berufsfachlich sehr breit ausgerichtetes Förderprogramm mit einem faktischen Schwerpunkt bei der Weiterbildung von Frauen im Bereich der sozialen und pflegerischen Berufe darstellt.
- Fast vier Fünftel (78,5 %) aller bewilligten Bildungsschecks wurden von Personen im Alter von 25 bis 49 Jahren genutzt. Teilnehmende unter 25 Jahren haben mit einem Anteil von 8,6 % häufiger den Weg über den betrieblichen Zugang zur Weiterbildung gefunden als über den individuellen Zugang (5,7 %). Auch Personen im Alter von 50 Jahren und mehr wurden zu einem größeren Anteil (15,9 %) über den betrieblichen Zugang erreicht als über den individuellen Zugang (12,3 %); insgesamt beträgt der Anteil dieser Altersgruppe 14,2 %.

Verschiedene Merkmale der Teilnehmenden werden erst seit Ende Mai 2011, seit der Ausrichtung des Bildungsschecks auf die besonderen Beschäftigtengruppen, erfasst

bzw. seitdem für beide Zugänge abgefragt. Die Ausprägungen dieser Merkmale werden nachfolgend für die bewilligten Bildungsschecks im Jahre 2012 dargestellt.

- Der Anteil an Migrantinnen und Migranten an den im Jahre 2012 insgesamt bewilligten Bildungsschecks beträgt 14,3 %. Migrantinnen und Migranten wurden über den individuellen Zugang mit einem Anteil von 15,5 % deutlich stärker erreicht als über den betrieblichen Zugang (12,8 %).

Tab. 2 Bewilligte Bildungsschecks im Zeitraum 2006 bis 2012 nach Zugang, Geschlecht der Teilnehmenden sowie Fachgebiet der Weiterbildung¹¹

Fachgebiete der Weiterbildungen	Zugang								
	Betrieblich			Individuell			Gesamt		
	Geschlecht			Geschlecht			Geschlecht		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
	Gültige N als Tabellenprozent								
Kaufmännische Berufe	3,7 %	4,8 %	8,6 %	2,1 %	3,4 %	5,6 %	5,9 %	8,3 %	14,1 %
Gewerbliche Berufe	6,2 %	1,5 %	7,7 %	2,3 %	0,8 %	3,1 %	8,5 %	2,3 %	10,8 %
Soziale und pflegerische Berufe	1,5 %	8,3 %	9,8 %	2,5 %	15,7 %	18,2 %	4,0 %	24,0 %	28,0 %
Berufsübergreifende Themen	6,0 %	4,7 %	10,8 %	2,1 %	3,7 %	5,8 %	8,2 %	8,4 %	16,6 %
EDV und Informationstechnologie	4,7 %	3,3 %	8,0 %	1,2 %	1,8 %	2,9 %	5,9 %	5,1 %	11,0 %
Sprachen	3,5 %	2,6 %	6,1 %	1,4 %	2,9 %	4,3 %	4,9 %	5,5 %	10,4 %
Sonstige	1,8 %	2,1 %	3,9 %	1,3 %	4,0 %	5,3 %	3,2 %	6,0 %	9,2 %
Gesamt	27,4 %	27,4 %	54,8 %	13,0 %	32,2 %	45,2 %	40,4 %	59,6 %	100,0 %

- Der Anteil der in 2012 bewilligten Bildungsschecks, die an Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ausgegeben wurden, beträgt insgesamt 5,4 %. Im betrieblichen Zugang war dieser Wert mit 8,4 % deutlich höher als im individuellen Zugang (3,5 %).
- 22,4 % aller in 2012 bewilligten Bildungsschecks wurden an Personen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluss ausgegeben. In den beiden Zugängen stellt sich dies sehr unterschiedlich dar: Während der Anteil dieser Gruppe im betrieblichen Zugang lediglich 13,1 % beträgt, waren es beim individuellen Zugang 28,3 %.
- Von den in 2012 bewilligten Bildungsschecks wurden 12,2 % an Personen ausgegeben, die befristet beschäftigt waren. Im betrieblichen Zugang betrug dieser Anteil 13,7 % und im individuellen Zugang 10,9 %.

¹¹ Aufgrund fehlender Angaben zu den verschiedenen Merkmalen weichen die Anteilswerte in dieser Tabelle zum Teil geringfügig von oben genannten ab.

- Von den in 2012 bewilligten Bildungsschecks wurden 1,2 % an Personen ausgegeben, die in Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt waren. Im betrieblichen Zugang betrug dieser Anteil 1,6 % und im individuellen Zugang 0,9 %.

Diese Ergebnisse belegen die Stärken des doppelten Zugangs zum Bildungsscheck NRW. Werden beispielsweise Migrantinnen und Migranten besser über den individuellen Zugang erreicht, können über den betrieblichen Zugang mehr Beschäftigte ohne Berufsabschluss angesprochen werden.

Die wichtigsten Angaben zu den beratenen Unternehmen im betrieblichen Zugang lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Unternehmen aus einer recht geringen Anzahl unterschiedlicher Wirtschaftszweige nutzen das Bildungsscheck-Programm zu einem großen Anteil. Allein 71,6 % aller betrieblichen Beratungen wurden von Unternehmen des Gesundheits- und Sozialwesens (24,9 %), des verarbeitenden Gewerbes (22,4 %) sowie des Dienstleistungsbereichs (24,3 %) in Anspruch genommen.
- In drei Viertel aller betrieblichen Beratungen (75,0 %) wurden bislang lediglich ein oder zwei Bildungsschecks ausgegeben. Die Betriebe haben demnach das Förderinstrument eher zur Weiterqualifizierung von einzelnen Beschäftigten genutzt als zur Personalentwicklung von Belegschaftsgruppen (vgl. hierzu auch Abschnitt 6). Gleichwohl haben viele Betriebe von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sich im Laufe der Zeit mehrfach beraten zu lassen und auf diesem Wege mehrmals Bildungsschecks für ihre Beschäftigten erhalten. Der Anteil der Unternehmen, die sich bisher lediglich einmal zum Bildungsscheck haben beraten lassen, beträgt 53,1 %.
- Mit dem Bildungsscheck werden über den betrieblichen Zugang ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) angesprochen. Fast ein Drittel der betrieblichen Beratungen (31,5 %) wurden von Kleinstunternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten in Anspruch genommen; 37,8 % entfallen auf Unternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten, weitere 14,8 % auf Unternehmen mit 50 bis 99 Beschäftigten und schließlich 15,9 % auf Unternehmen mit 100 bis 249 Beschäftigten.
- Etwa die Hälfte aller betrieblichen Beratungen (49,0 %) entfallen auf Unternehmen, die Mitglieder einer Industrie- und Handelskammer sind; 16,4 % auf Unternehmen, die den Handwerkskammern angehören.

Schließlich soll an dieser Stelle auf eine frühere Untersuchung der G.I.B. hingewiesen werden, bei der auch die Daten des Berichtssystems Weiterbildung 2007 (BSW)¹² ausgewertet wurden, um die Teilnahmestrukturen beim Bildungsscheck Nordrhein-

12 Mit dem Berichtssystem Weiterbildung (BSW) wurde in Deutschland die statistische Basis für eine kontinuierliche und differenzierte Weiterbildungsstatistik geschaffen. Seit 1979 wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) im dreijährigen Turnus entsprechende Untersuchungen durchgeführt und Ergebnisse veröffentlicht. Grundlage des Berichtssystems Weiterbildung war eine Repräsentativerhebung der 19- bis 64-jährigen Bevölkerung in Deutschland. Inzwischen ist dieses nationale Berichtssystem in einen europäischen Berichtsrahmen zum lebenslangen Lernen eingebettet, das „Adult Education Survey“ (AES) (Rosenblatt/Bilger 2008). Der Vergleich mit den Daten des BSW 2007 war seinerzeit mit der Einschränkung behaftet, dass lediglich eine Eingrenzung auf Westdeutschland sowie auf Betriebe mit bis zu 499 Beschäftigten möglich ist.

Westfalen mit denen der Erwerbstätigen in Westdeutschland insgesamt vergleichen zu können (vgl. Muth 2011). Hierbei ergaben sich bei verschiedenen Vergleichsdimensionen starke Übereinstimmungen, was bedeutet, dass die hier präsentierten empirischen Ergebnisse nicht Ausdruck eines losgelösten Geschehens in einem abgeschotteten Förderrahmen sind, sondern in weiten Teilen vielmehr ein verbreitetes Weiterbildungsverhalten widerspiegeln. Dies korrespondiert mit der Zielsetzung, mit dem Bildungsscheck die allgemeine Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen. Eine Ausnahme hiervon bildet jedoch die Geschlechterverteilung, die beim Bildungsscheck gegenüber der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in Westdeutschland insgesamt – und offensichtlich wegen der Möglichkeit des individuellen Zugangs – zugunsten der Frauen abweicht. Die Auswertung der Daten des Berichtssystems Weiterbildung hatte seinerzeit einen Frauenanteil von 41,5 % ergeben (Muth 2011). Ihr Anteil an den von 2006 bis 2012 insgesamt bewilligten Bildungsschecks beträgt, wie bereits angeführt, 59,6 %.

6 Welche Ansätze der Bewertung bieten sich an?

Für die angemessene Bewertung eines Förderprogramms ist eine Analyse des Zielsystems unabdingbar, in dem es verortet ist. Es kann unterschieden werden zwischen formalen und informalen Zielen oder auch zwischen intendierten und nicht intendierten Zielen. Auch wenn im hier gesetzten Rahmen eine solche Zielanalyse keinesfalls ausschöpfend betrieben werden kann, so soll diese Thematik zumindest in der notwendigen Kürze angeschnitten werden.

Die formalen Zielsetzungen der Bildungsscheck-Förderung wurden im operationellen ESF-Programm Nordrhein-Westfalen der Förderphase 2007 bis 2013 formuliert und in der ESF-Förderrichtlinie verankert. Die Zielgrößen beziehen sich damit nicht auf die gesamte bisherige Programmumsetzung, sondern lediglich auf jenen Ausschnitt, der mit ESF-Mitteln der noch laufenden Förderphase realisiert wurde.¹³ Im operationellen ESF-Programm des Landes Nordrhein-Westfalen wurden die Ziele festgehalten, mit dem Bildungsscheck 42.000 Unternehmen zu erreichen und 210.000 Teilnehmende (davon 52,4 % Frauen) zu unterstützen. Ferner sollte auf diese Weise die Beteiligung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen um 3 % – ausgehend von 960.000 Teilnehmenden und einer Teilnahmequote von 24 % in 2003 – gesteigert werden.¹⁴

Im Ergebnis konnten mit der Bildungsscheck-Förderung bis Ende 2012 rund 28.000 betriebliche Beratungen in Unternehmen und rund 170.000 (unterschiedliche) Teil-

13 Bildungsschecks, die bis Mitte des Jahres 2008 noch mit Fördermitteln der vorangegangenen ESF-Programmphase finanziert wurden, werden bei dieser Betrachtung damit nicht berücksichtigt.

14 Grundlage hierfür waren Ergebnisse des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2003.

nehmende (davon 60,8 % Frauen) erreicht werden.¹⁵ Angesichts der Tatsache, dass die Ausfinanzierungsphase des Programms voraussichtlich bis ins Jahr 2015 reichen wird, dürfte das Erreichen der Ziele in Bezug auf Unternehmen sowie auf Teilnehmende in Aussicht stehen; der Anteil der erreichten Frauen wurde weit überschritten. Auch die Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen wurde weit übertroffen. Eine Sonderauswertung des IAB-Betriebspanels kommt für das Jahr 2011 zu einer Teilnahmequote von 30 % in Nordrhein-Westfalen (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2012). Der Ergebniszielwert von 3 % wurde damit weit übertroffen, auch wenn hierbei zu berücksichtigen ist, dass natürlich auch andere Faktoren auf dieses Phänomen eingewirkt haben können.

Neben den formalen Zielsetzungen lassen sich vor allem

- die Stimulierung privater und betrieblicher Bildungsinvestitionen,
- der Abbau von Disparitäten bei der Bildungsbeteiligung sowie schließlich
- die Unterstützung und Weiterentwicklung der Beratungsinfrastruktur für die berufliche Weiterbildung aufzählen (vgl. zur Weiterbildungsberatung Kapitel 4).

Die Stimulierung von privaten und betrieblichen Investitionen mit dem Bildungsscheck ist in großem Ausmaß gelungen. Es wurde bereits berichtet, dass mit den bis Ende 2012 bewilligten Bildungsschecks private Investitionen im Umfang von 156 Mio. Euro realisiert werden konnten. Ein konkreter Zielwert für die Stimulierung privater Investitionen wurde im operationellen ESF-Programm jedoch nicht festgelegt.

Der Abbau von Disparitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist dagegen ein eher schwieriges Thema. Die Ergebnisse zu den Berufsabschlüssen der Teilnehmenden zeigen, dass un- und angelernte Beschäftigte nur zu einem sehr kleinen Anteil erreicht wurden. Der in der Bildungsdiskussion häufig genannte Matthäus-Effekt – „Wer hat, dem wird gegeben“ – lässt sich insofern auch beim Bildungsscheck beobachten. Die Diskussionen in den letzten Jahren mit den verschiedenen Akteuren im Land haben vor diesem Hintergrund immer wieder den großen Wunsch gezeigt, bestimmte gesellschaftliche Gruppen in größerem Ausmaß als bisher an beruflicher Weiterbildung zu beteiligen. Vereinzelt sind auch Projekte entstanden, die beispielsweise mit alternativen Konzepten, insbesondere der „aufsuchenden“ Bildungsberatung, versucht haben, Migrantinnen und Migranten für die berufliche Weiterbildung zu gewinnen und hierfür den Bildungsscheck zu nutzen. In 2011 wurde schließlich der Versuch unternommen, den Bildungsscheck verstärkt auf besondere Beschäftigtengruppen auszurichten. Die bisherigen Erkenntnisse zu diesem Versuch werden weiter unten erläutert.

Relevanz des doppelten Zugangs

Die bisherigen Untersuchungen zeigen, dass die Schaffung von zwei unterschiedlichen Zugängen zum Bildungsscheck – einem betrieblichen und einem individuellen –

15 Für die Ermittlung der Ergebnisse wurde die mögliche Mehrfachnutzung des Förderinstruments sowohl bei den betrieblichen Beratungen als auch bei den Bildungsschecks herausgerechnet. Des Weiteren wurden ausschließlich Bildungsschecks berücksichtigt, die bei Weiterbildungsanbietern eingereicht und fördertechnisch bewilligt wurden.

eine zweckmäßige Entscheidung des Arbeitsministeriums gewesen ist, da diese Zugangswege offensichtlich auch den verschiedenen Weiterbildungsinteressen bzw. Weiterbildungsmotiven von Beschäftigten und Unternehmen entgegenkommen (vgl. Muth 2008, 2011). Dies gilt insbesondere deshalb, weil mit dem Bildungsscheck keine reinen beruflichen Anpassungsqualifizierungen gefördert werden, sondern ausschließlich solche Weiterbildungsmaßnahmen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt – und nicht nur beim aktuellen Arbeitgeber – verwertbar sein sollen. Die Auffassungen darüber, was vor diesem Hintergrund und unter Amortisationsgesichtspunkten eine sinnvolle Investition darstellt, dürften folglich in so manchen Fällen zwischen den Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern einerseits und den sie beschäftigenden Betrieben andererseits voneinander abweichen. Die Befragung von Teilnehmenden hat auch deutlich gemacht, dass die Verbesserung der Position auf dem externen Arbeitsmarkt für den individuellen Zugang eine sehr viel größere Relevanz hat als beim betrieblichen Zugang (vgl. Muth 2008, S. 33).

Relevanz des Bildungsschecks für die Zielgruppenförderung? – Bewertung der Ausrichtung auf besondere Beschäftigtengruppen

Nach mehr als einem Jahr Erfahrung mit diesen Regelungen stellt sich die Frage, inwieweit sich die Ausrichtung des Bildungsschecks auf die besonderen Beschäftigtengruppen auf die Struktur der Teilnehmenden ausgewirkt hat. Allerdings lässt sich diese Frage aus mehreren Gründen nur bedingt beantworten, da erst im Zuge der geänderten Programmausrichtung auch die Erfassung vorher nur teilweise erhobener relevanter Personenmerkmale eingeführt wurde.¹⁶ Ein Vorher-nachher-Vergleich im Hinblick auf die Fokussierung auf besondere Beschäftigtengruppen lässt sich daher beim betrieblichen Zugang lediglich anhand des Merkmals Alter, beim individuellen Zugang nach Alter und Berufsabschluss vornehmen.¹⁷ Für den betrieblichen Zugang zeigt der Vergleich für die Jahre 2010 versus 2012, dass in der Tat der Anteil der Teilnehmenden im Alter von 50 und mehr Jahren um 11,1 Prozentpunkte auf 28 % gestiegen ist. Da aber die Ausgabe von Bildungsschecks im betrieblichen Zugang in 2012 gegenüber 2010 insgesamt um 56,7 % stark rückläufig war, erhielten in absoluter Betrachtung in 2012 dennoch rund 1.400 Personen dieser Altersgruppe weniger einen Bildungsscheck. Beim individuellen Zugang kann mit einem Plus von 2,0 Prozentpunkte ebenfalls eine – wenn auch deutlich geringere – Steigerung des Anteils an Teilnehmenden in dieser Altersgruppe festgestellt werden. Da beim individuellen Zugang aber die Ausgabe von Bildungsschecks von 2010 auf 2012 um mehr als zwei Drittel (68,3 %) angestiegen ist, kann für die Altersgruppe „50 Jahre und mehr“ eine recht deutliche absolute Zunahme um rund 1.900 Teilnehmende errechnet werden. Ebenfalls konnten über den individuellen Zugang sowohl anteilmäßig als auch absolut mehr Teilnehmende erreicht werden, die über keine abgeschlossene Berufsaus-

16 Des Weiteren kann die Wirkung der zeitgleichen Einführung eines neuen Verfahrens zur datenschutzrechtlichen Erklärung im betrieblichen Zugang und die damit einhergehende Erhöhung des Aufwands bei der Inanspruchnahme durch Unternehmen nicht kontrolliert und aussagekräftig beurteilt werden.

17 Bei den hier angestellten Berechnungen handelt es sich um Hochrechnungen auf der Basis der verfügbaren Angaben zu den jeweiligen Merkmalen.

bildung verfügten. Lag der Anteil dieser Personengruppe im Jahre 2010 noch mit rund 230 Teilnehmenden bei 1,8 %, so stieg dieser Wert in 2012 auf 4,0 % bzw. rund 860 Teilnehmende.

Auf Basis zwar unvollständiger Vergleichsdaten, die aber durch Gespräche und Rückmeldung der Beratungsstellen im Rahmen der fachlichen Begleitung durch die G.I.B. qualitativ ergänzt werden, wirkten sich die Ende Mai 2011 erfolgte Ausrichtung des Bildungsschecks auf die besonderen Beschäftigtengruppen sowie das neue datenschutzrechtliche Verfahren im betrieblichen Zugang vermutlich aus verschiedenen Gründen besonders stark auf die Programmumsetzung aus.

Im Rahmen der betrieblichen Beratung zum Bildungsscheck wurde bislang in der Mehrzahl (56,3 %) lediglich ein Bildungsscheck bzw. in rund drei Viertel aller Beratungen (74,8 %) nur bis zu zwei Bildungsschecks ausgegeben. Bildungsscheck-Vergaben in größerem Umfang spielen damit bislang nur eine Nebenrolle bei der Programmumsetzung. Beispielsweise haben betriebliche Beratungen, bei denen 10 bis 15 Bildungsschecks ausgegeben wurden, nur einen Anteil von 3,9 % an den betrieblichen Beratungen insgesamt. Wie oben bereits dargestellt, haben die Betriebe – wenn sie das Förderinstrument nutzen – offensichtlich vor allem die Qualifizierung einzelner Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer im Fokus und nur sehr selten Belegschaftsgruppen. Die Weiterbildung von Beschäftigten unter der Prämisse, hierbei nun auch zum Beispiel ältere oder ungelernte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berücksichtigen, gerät somit in vielen Fällen offensichtlich mit den praktischen betrieblichen Anforderungen in Konflikt, wie etwa Freistellungs- und Vertretungsregelungen oder auch aktuell bestehende Qualifizierungsbedarfe.

Aus der Praxis ist nicht selten zu vernehmen, dass kleinere Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten in bestimmten Branchen häufig keine oder nicht (der Quote) genügende Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter aus dem Kreis der besonderen Beschäftigtengruppen haben. Für diese Betriebe ist es somit gar nicht mehr möglich, Bildungsschecks zu nutzen, da ja nach der bestehenden Regelung bereits der erste Bildungsscheck an Zugehörige der besonderen Beschäftigtengruppen zu vergeben ist. Empirisch kann diese Annahme etwa dadurch gestützt werden, dass der Anteil der beratenen Betriebe mit 10 bis 49 Beschäftigten in 2012 mit einem Anteil von 30,7 % um 9,6 Prozentpunkte niedriger war als im Jahr 2010.

Bedeutung von Mitnahme- und Anschubeffekten

Mitnahme- und Anschubeffekte einer Förderung lassen sich insbesondere auf der Grundlage von Kontrollgruppenuntersuchungen mit einer gewissen Zuverlässigkeit ermitteln.¹⁸ Diese notwendigen methodischen Voraussetzungen waren bei der Bildungsscheck-Förderung bisher nicht gegeben, sodass alternative Schätzverfahren herangezogen werden mussten, um auf diese Fragestellungen Antworten bzw. Näherungswerte zu finden. Dies geschah in den letzten Jahren mehrfach durch stich-

¹⁸ Vgl. hierzu auch Messer/Wolter 2009.

probenbasierte Befragungen von Unternehmen als auch von Teilnehmenden auf der Basis retrospektiver Fragestellungen, sowohl im Rahmen des begleitenden Monitorings durch die G.I.B. als auch durch eine beauftragte Evaluierung.¹⁹ Zunächst erscheint es erwähnenswert, dass trotz des Vorbehalts, der derartigen Fragen etwa wegen der Möglichkeit des sozial erwünschten Antwortens entgegengebracht wird, zumindest die Ergebnisse zum „Brutto-Mitnahmeeffekt“²⁰ vergleichbar sind zwischen dem begleitenden Monitoring bei der G.I.B., der Evaluierung sowie auch einer Untersuchung zur Bildungsprämie des Bundes.²¹

Deutlich geringere Netto-Mitnahmeeffekte, die auch von den Teilnehmenden konstatierte Hebelwirkungen des Förderinstruments berücksichtigen, wurden in den unterschiedlichen Untersuchungen in einer gewissen Spannweite errechnet. Angesichts des Mangels an verfügbaren methodischen Alternativen zur Bestimmung der Mitnahmeeffekte soll an dieser Stelle keine Diskussion über die Validität der Ergebnisse geführt werden. Entscheidender ist u. E. vielmehr die Diskussion über den Umgang mit derartigen Phänomenen. In Nordrhein-Westfalen besteht bislang der Standpunkt, dass – wenn die Teilnahme an Angeboten zur beruflichen Weiterbildung auf breiter Basis mobilisiert werden soll – derzeit keine alternativen Förderkonzeptionen zum Gutscheinmodell in Sicht sind, die sich mit den vorhandenen ESF-Mitteln finanzieren ließen. Insofern ist es politisch vertretbar, mögliche Mitnahmeeffekte im hier abgeschätzten Ausmaß in Kauf zu nehmen.

7 Perspektiven der Bildungsscheck-Förderung in Nordrhein-Westfalen

Das Förderprogramm Bildungsscheck NRW soll auf absehbare Zeit weitergeführt werden. Nach der oben angedeuteten Auswertung der Erfahrungen mit der Einführung der Quotenregelung im betrieblichen Zugang im Jahr 2011 soll es im Sommer 2013 erneut zu einer Weiterentwicklung des Bildungsschecks kommen. Geplant ist ein Sonderprogramm „Bildungsscheck NRW Fachkräfte – 2013 bis 2015“, mit dem das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales einen zusätzlichen Beitrag zur Landesinitiative Fachkräftesicherung in Nordrhein-Westfalen leisten möchte.

Mit dem auf ca. zwei Jahre begrenzten Sonderprogramm soll die Sicherung und Entwicklung von Fachkräften in Nordrhein-Westfalen gezielt gefördert werden, indem die Teilnahme an höherwertigen Weiterbildungsangeboten ermöglicht wird. Dazu soll der bisher gültige Förderhöchstbetrag von 500 Euro erhöht werden. Mit dem Bildungs-

19 Die Formulierung der entsprechenden Frage bei der G.I.B.-Untersuchung lautete: „Hätten Sie die Weiterbildungsmaßnahme(n) auch dann gebucht, wenn die Förderung der Kosten durch den Bildungsscheck nicht möglich gewesen wäre?“

20 Unter Brutto-Mitnahmeeffekte werden hier Mitnahmeeffekte ohne die relativierende Bedeutung der möglichen Anschubeffekte betrachtet.

21 Vgl. Görlitz/Tamm 2012. Die Untersuchung von Görlitz und Tamm lässt sich lediglich mit dem individuellen Zugang zum Bildungsscheck vergleichen; die Evaluierung von SALLS und Univation mit dem betrieblichen Zugang.

scheck erhalten Beschäftigte und Unternehmen künftig einen Zuschuss von bis zu 2.000 Euro, max. 50 % der Weiterbildungskosten.

Un- und Angelernte sowie zeitlich befristete und geringfügig Beschäftigte sollen besonders angesprochen werden. Ausgeschlossen sind wie bisher arbeitsplatzbezogene Anpassungsqualifizierungen. Das Sonderprogramm wendet sich auch an Beschäftigte, die im Ausland Berufsqualifikationen erworben und das Anerkennungsverfahren durchlaufen haben. Häufig werden in diesen Verfahren Teilanerkennungen ausgesprochen, aus denen sich ein Weiterbildungsbedarf ergibt. Entsprechende Weiterbildungsangebote sind in der Regel mit hohen Kosten verbunden, die durch das geplante Sonderprogramm mitgetragen werden sollen.

Im individuellen Zugang erhalten Beschäftigte künftig einmal pro Jahr einen Bildungsscheck. Im betrieblichen Zugang können Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten für die Qualifizierung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter künftig bis zu 20 Bildungsschecks pro Jahr erhalten.

Das Sonderprogramm wird flankiert durch das neue Förderangebot des MAIS „Beratung zur beruflichen Entwicklung“. In dieser kostenlosen Beratung kann vertieft über berufliche Ziele, Voraussetzungen, passende Anbieter und Angebote und den erwarteten Nutzen der Weiterbildung gesprochen werden. Dies gilt insbesondere für Personen, die im Ausland berufliche Qualifikationen erworben haben. In einer „Beratung zur beruflichen Entwicklung“ können die Voraussetzungen, Rahmenbedingungen und der erwartete Nutzen einer abschlussbezogenen Nachqualifizierung erörtert werden. Die Beratung kann einen Umfang von maximal neun Stunden haben und wird in 80 Bildungsscheck-Beratungsstellen in ganz Nordrhein-Westfalen angeboten.

Literatur

- Bender, S. u. a. (2008):** WeLL – Berufliche Weiterbildung als Bestandteil lebenslangen Lernens. Essen: RWI-Materialien, Heft 45.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2012):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012. Bonn.
- Enste, D./Stettes, O. (2005):** Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen – Zur Ökonomik von Vouchers. Köln.
- Europäische Kommission (2001):** Einen europäischen Raum für lebenslanges Lernen schaffen. Brüssel: KOM (2001) 678 endgültig.
- Görlitz, K./Tamm, M. (2012):** Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung durch die Bildungsprämie. In: BWP, 2012/1, S. 27–30.
- Kommission „Zukunft der Arbeitswelt“ (2013):** Die Zukunft der Arbeitswelt – Auf dem Weg ins Jahr 2030. Stuttgart.

- Matzdorf, R. (2009):** Klassische Win-win-Situation geschaffen. In: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen – Ein innovatives Förderinstrument für die berufliche Weiterbildung. Bilanz nach drei Jahren. Düsseldorf, S. 12–13.
- Messer, D./Wolter, S. C. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Working Paper No. 42. Universität Zürich – Institut für Unternehmensökonomik (ISU). Zürich.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2012):** IAB-Betriebspanel – Beschäftigungstrends in Nordrhein-Westfalen. Fachkräftebedarf und betriebliche Strategien zur Fachkräftesicherung. Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Stichprobe des IAB-Betriebspanels 2011. Düsseldorf.
- Muth, J. (2011):** Umsetzung des Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen – Datenreport 01.01.2006 – 30.06.2010. Materialien zum Programm-Monitoring, Bottrop: Arbeitspapier 35 der G.I.B. mbH.
- Muth, J. (2008):** Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments „Bildungsscheck NRW“. Bottrop: Arbeitspapier 22 der G.I.B. mbH.
- Rosenblatt, B. von/Bilger, F. (2008):** Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Band 1: Berichtssystem Weiterbildung und Adult Education Survey 2007. Bielefeld.
- SALLS GmbH – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe GmbH und Univation Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates (2007):** Evaluierung des Förderinstruments „Bildungsscheck NRW“ – Zwischenbericht. Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn und Köln.
- Schmid, G./Schömann, K./Schütz, H. (1997):** Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. WZB-discussion paper FS, S. 97–204.

Beratung bei Weiterbildungsgutscheinen: Zwischen Prüfung, Information und Entscheidungshilfe

BERND KÄPPLINGER/ROSEMARIE KLEIN

1 Einleitung

In der Umsetzung von Weiterbildungsgutscheinen gibt es in Deutschland die wichtige Konfiguration, der Gutscheinnutzung bei manchen Förderprogrammen eine obligatorische Beratung vorzuschalten. Grundsätzlich soll durch Gutscheinförderung ein Anreiz für mehr Weiterbildungsbeteiligung geschaffen werden, und der Gutscheinerberatung werden dabei vonseiten der Förderpolitik unseren Analysen zufolge zumindest zwei Funktionen zugewiesen: erstens eine prüfende Funktion, ob die Gutscheinteressierten förderberechtigt sind und dass der Gutschein nicht missbräuchlich eingesetzt wird; zweitens eine Funktion der Information und Entscheidungsunterstützung bei der Wahl einer Weiterbildung für eine Gutschein- bzw. Schecknutzung.¹

Diese beiden Funktionen werden in diesem Beitrag anhand von empirischem Material aus zwei europäischen Forschungsprojekten² veranschaulicht und aus der Perspektive verschiedener Akteure – Förderpolitik/Administration, Betriebe, individuelle Nutzende – kontrastiv analysiert. Am Ende unseres Beitrages zeigen wir Entwicklungsperspektiven auf und stellen verschiedene Optionen und Korridore für die Weiterentwicklung der Beratung im Kontext von Weiterbildungsgutscheinen zur Diskussion. Hierbei nehmen wir auch engen Bezug auf aktuelle Entwicklungen und Entwicklungstendenzen. Insgesamt konzentrieren sich unsere Ausführungen auf die Situation in Deutschland.

1 Im Folgenden verwenden wir die Begriffe Gutschein und Scheck synonym, wenngleich in der Förderpraxis eine eigene Begriffsverwendung besteht: Gutschein (Gutschein der BA), Scheck oder Bonus (Gutscheine der Länder) sowie Bildungsprämie (Gutschein des Bundes). Nach unserem Verständnis ist Gutschein (Voucher) entsprechend dem klassischen Gutscheinmodell von Friedman ein Oberbegriff. Da wir uns primär auf die Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen und Brandenburg beziehen, ist es unvermeidlich, dass wir bei der Schilderung der konkreten Förderinstrumente auch den Scheckbegriff verwenden.

2 <http://www.effekte-projekt.de> sowie www.bbb-dortmund.de/jobbb2/Qua-Beratung-Abschluss.pdf

2 Sequenzielle Verknüpfung von Beratung und Weiterbildungsgutscheinen

Einigen Weiterbildungsgutscheinen ist eine verpflichtende Beratung der Nutzung der eigentlichen Förderung vorgeschaltet. Dies gilt momentan in Deutschland auf Landesebene für den Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen, den Qualifizierungsscheck Hessen sowie den Bremer Weiterbildungsscheck. Bei dem Brandenburger Bildungsscheck wurde die Beratungspflicht im Juli 2012 durch ein freiwilliges Beratungsangebot ersetzt. Auf der Bundesebene gilt eine Beratungspflicht für die Beantragung und Nutzung der Bildungsprämie. Der Bildungsscheck in Nordrhein-Westfalen wird bspw. über ausgewählte – u. a. in Internetportalen³ aufgeführte – Beratungsstellen bei Volkshochschulen, Kammern, Wirtschaftsförderungen oder Weiterbildungsnetzwerken vergeben. Auch beim Qualifizierungsscheck in Hessen oder der Bildungsprämie des Bundes existiert eine ähnlich plurale Struktur von Beratungsstellen⁴; sie beraten die Scheckinteressierten und regeln den Zugang. Kumuliert man allein diese vier Gutscheinprogramme, kommt man auf etliche 100.000 Gutscheinberatungen seit Einführung der Weiterbildungsförderungen. Schon das quantitativ große Programm Bildungsscheck NRW kam von 2006 bis 2010 auf rund 225.000 Beratungen (Muth 2011, S. 3). Bis Ende 2008 wurde zwischenzeitlich geschätzt, dass allein in Nordrhein-Westfalen rund vier Millionen Euro für Beratungen im Kontext des Bildungsschecks bewilligt wurden (Muth 2008, S. 15). Eine bemerkenswerte Summe, bei der jedoch bedacht werden muss, dass pro individueller Beratung eine Pauschale von 20 Euro und pro betrieblicher Beratung von 40 Euro von den Beratungsstellen abgerechnet werden kann. Obwohl demnach für die einzelne Beratung eine relativ begrenzte Summe zur Verfügung gestellt wird, wird deutlich, dass wir hier eine quantitativ bedeutsame Dimension in der Beratungspraxis thematisieren. Bei den Gutscheinen im Rahmen der arbeitsagenturfinanzierten Weiterbildungen ist der Gutscheinnutzung in der Regel ebenfalls eine Pflichtberatung bei der BA vorgeschaltet (Kühnlein/Klein 2003). Beim WeGeBau-Programm ist die Beratung nicht verpflichtend, sie wird jedoch nahegelegt, um die Nutzung zu erleichtern, d. h., um die Fördervoraussetzungen für den Betrieb prüfen zu lassen, den Weiterbildungsbedarf zu ermitteln, geeignete Bildungsangebote zu finden und ggf. den Kontakt zur Agentur für Arbeit herzustellen. Die meisten weiteren Gutscheinprogramme auf der Ebene der deutschen Länder (siehe Habertzeth/Kulmus in diesem Band) sehen keine Beratung oder allein ein fakultatives Beratungs-/Informationsangebot vor. Insofern lässt sich in Bezug auf Beratung in Kontexten von Weiterbildungsgutscheinen eine Heterogenität an konkreten Umsetzungsformen feststellen.

Die deutsche politikinduzierte Praxisentwicklung einer stellenweisen sequenziellen Verkopplung von Beratung und Gutschein kann zunächst überraschen, wenn man bedenkt, dass in der Gutscheinkonzeption von Milton Friedman eine solche vorgeschaltete Beratung nicht vorgesehen ist (vgl. Käßplinger in diesem Band). Insofern

3 Siehe <http://www.weiterbildungsberatung-nrw.de/service/bildungsscheck-nrw.html>

4 Siehe <http://www.bildungspraemie.info/de/170.php>

handelt es sich um eine Modifikation der Konzeption durch die politischen und administrativen Akteure. Dies lässt sich auch daran festmachen, dass die Gutscheinkonzeption von Friedman sich nur auf die allgemeine Beschulung bezieht, während für die Weiterbildung ein Darlehensmodell vorgeschlagen wird (Friedman 1962, S. 100 ff.). Aber wie lässt sich diese Modifikation mit Blick auf die Beratung erklären?

Am friedmanschen Gutscheinmodell wird kritisiert, dass es Informationsasymmetrien bei den potenziellen und tatsächlichen Gutscheinnutzern nicht berücksichtigt. Höherqualifizierte bzw. bildungsnahe Personen, so die Ansicht, verfügen über mehr Informationen über Bildung/Weiterbildung, über bessere Informationszugänge und bessere Informationsstrategien als die sogenannten Niedrigqualifizierten/bildungsfernen Personen. Insofern wird befürchtet und bemängelt, dass Gutscheinmodelle die soziale Selektivität zugunsten der bereits zuvor Begünstigten weiter verschärfen. In der Konsequenz wird gefordert:

- „facilitating the exchange of information (...) Voucher system require information for suppliers and consumers alike“ (West u. a. 2000, S. 29)
- „Dienstleistungen beziehen sich vor allem auf die Frage, inwiefern Information über die Gutscheinprogramme (...) gewährleistet wird, um die Wahlfreiheit, die Gerechtigkeit und die Leistungsfähigkeit der Schulen zu garantieren“ (Oelkers 2007, S. 76).

In der bildungspolitischen Umsetzung wurde in der Konsequenz ein Informations- und Beratungsbedarf konstatiert, der – nicht zuletzt angesichts eines intransparenten Weiterbildungsmarktes – bei Bildungsungewohnten besonders ausgeprägt vorhanden sei: „Durch eine *kostenlose Beratung*, die der Vergabe eines Bildungsschecks vorangeht, erhalten Betriebe oder einzelne Beschäftigte Unterstützung bei der Wahl einer passenden Weiterbildung. Gerade bildungsungewohnten Beschäftigten oder weiterbildungsinaktiven Betrieben fällt es oft schwer zu ermitteln, welche Weiterbildung sinnvoll ist. Dies ist nicht zuletzt auch einem unübersichtlichen Weiterbildungsmarkt in Deutschland geschuldet. Die Wahl eines geeigneten Angebotes und Weiterbildungsanbieters kann zur Herausforderung werden. Hier kann in der Regel nur eine Beratung helfen“ (Wilkens 2008, S. 23–24).

Die bei Weiterbildungsgutscheinen vorgesehene Pflichtberatung wird als „kostenlose Beratung“ sowie als Orientierungshilfe für Bildungsungewohnte und weiterbildungsinaktive Betriebe hervorgehoben. Im „Leitfaden für Beraterinnen und Berater im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens“ (G.I.B. 2011) werden hierzu passend Ratsuchende des „Typs A: Die Orientierungslosen“ beschrieben, die „sich bislang kaum weitergebildet“ haben und „nicht so recht wissen, welche Weiterbildung für ihre Arbeit nützlich sein könnte“ (ebd., S. 36). Es kann festgehalten werden, dass diese Beratung bei Gutscheinen erstens aufgrund der Kritik an der klassischen Gutscheinkonzeption und zweitens aufgrund der Fokussierung vieler Förderprogramme auf gering qualifizierte, bildungsferne Zielgruppen in Verbindung mit dem Weiterbildungsspezifikum eines relativ intransparenten Marktes eingeführt wurde.

Neben dieser eher klassischen Funktion von Beratung als Information, Orientierung und Entscheidungshilfe gibt es eine weitere Erklärung für die Einführung einer Vorfeldberatung, die sich in Funktion und Aufgabe für die Beratungsstellen und die Beratenden niederschlägt. Insbesondere bei Gutscheinmodellen mit differenzierten Zugangsbestimmungen obliegt den Beratenden auch die Aufgabe zu prüfen, ob die Ratsuchenden die aktuellen förderpolitischen und administrativen Rahmenrichtlinien erfüllen. Auf der Homepage des Bildungsschecks NRW bspw. ist die Funktion der Beratung so erklärt: „In der Beratung werden inhaltliche und formelle Voraussetzungen zum Erhalt des Bildungsschecks geklärt.“⁵ Der Beratung wird eine zweifach prüfende Funktion zugewiesen. Die Berater/innen haben erstens die Aufgabe, den Zugang der förderpolitisch definierten Zielgruppe zu dem Förderprogramm sicherzustellen. Es gibt kein Antragsverfahren oder Ähnliches via eine öffentliche Stelle, sondern diese eigentlich administrative Aufgabe wird von staatlicher Seite auf die Beratungsstellen und die dort Beratenden delegiert. Zweitens müssen die Berater/innen prüfen, ob ein bereits gewähltes oder in der Beratung sondiertes Weiterbildungsangebot bzw. ein Weiterbildungsanbieter geeignet ist. Im Beraterleitfaden gibt es hierzu einen gesonderten Anhang „Leitlinien zur Beurteilung der Eignung von Weiterbildungsanbietern durch die Beratungsstellen“ (G.I.B. 2011, S. 32 ff.).

Eine – öffentlich kaum bekannte – Erklärung, die als bedeutsamer Hintergrund dieser Struktur der begutachtenden, prüfenden Beratung anzuführen ist, sind die Erfahrungen mit dem Individual Learning Account (ILA) in England. Hier führte die Vergabe von staatlichen, gutscheinähnlichen Förderungen ohne gründliche Prüfung der Anspruchsberechtigung und vor allem die Einlösung der Mittel bei Weiterbildungsanbietern zu massivem Missbrauch, der letztendlich zur Einstellung der ILA führte. Es wird geschätzt, dass bei ca. 290 Millionen Pfund Ausgaben für die Fördermittel ca. 97 Millionen Pfund missbräuchlich bis betrügerisch verwendet wurden (s. UK Parliament 2003). Dieses abschreckende Beispiel hat politische Administrationen nachhaltig und im Sinne eines transnationalen Policy-Learning zusätzlich dahin gehend sensibilisiert, dass die Verwendung der Mittel einer Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle bedarf. Dies wurde uns im Rahmen des Projektes „Qualität im Beratungsprozess“⁶ bestätigt; es war ein wesentlicher Teilauftrag in diesem Verbundprojekt, europaweit zu recherchieren und zu analysieren, wie die sachgerechte Verwendung von Fördermitteln für Weiterbildung durch Beratung in anderen europäischen Förderprogrammen sichergestellt wird. In diesem politikberatenden Projekt waren die Balance von Kontrolle und Vertrauen sowie Beratung als qualitätssichernde Maßnahme bei Programmdurchführungen prominent im Blick der Projektauftraggeber.

Diese Hintergründe sind wichtig, um die Beratung im Kontext von Weiterbildungsgutscheinen angemessen einzuordnen und sie nicht mit den offeneren Formen der Weiterbildungsberatung – wie man sie aus kommunalen Beratungsstellen kennt – konzeptionell gleichzusetzen. Strukturell auffallend und interessant ist, dass stellen-

5 http://www.arbeit.nrw.de/arbeit/erfolgreich_arbeiten/angebote_nutzen/bildungsscheck/index.php

6 <http://www.bbb-dortmund.de/jobbb2/Qua-Beratung-Abschluss.pdf>

weise in denselben Beratungsstellen oder auch von denselben Beratern sowohl Gutscheinberatungen als auch klassische Beratungen angeboten werden. Hier wäre es bei weiterführenden Analysen interessant herauszufinden, wie es den Beratern und Beratungsstellen gelingt, sich zwischen den unterschiedlichen Beratungsaufträgen und -kontexten und damit Formaten von Beratung zu bewegen. Inwiefern bedingen bestimmte Rahmenbedingungen (Strukturen) einer Beratung bestimmte Formen professionellen Handelns (Agency) in dem jeweiligen Setting, oder setzt sich das professionelle Handeln (Agency) gegen Rahmenbedingungen (Strukturen) durch? Dies kann an dieser Stelle nicht vertieft untersucht werden, stellt jedoch eine bedeutsame weiterführende Forschungsfrage auch jenseits von Gutscheinberatungen dar.

Diese doppelte Funktion von Weiterbildungsgutschein-Beratungen im Blick zu haben ist u. E. aus verschiedenen Gründen immens bedeutsam. Sie definiert und präzisiert den Auftrag der Beratungsstellen und weitet den Blick dahin gehend, dass hier deutlich mehr als ein klassischer Beratungsauftrag besteht. In den öffentlichen Debatten liegt es nahe, dass primär die „klassische“ Beratungsfunktion im Blick ist, zumal die begutachtende und qualitätssichernde Funktion auch von den Programmverantwortlichen selbst weniger prominent gemacht wird. So kritisieren Messer/Wolter (2009) die Beratungsfunktion in ihrem schweizerischen Gutscheinexperiment dahin gehend, dass die per Brief schriftlich angebotene Beratung⁷ nicht zu einer höheren Weiterbildungsbeteiligung führt, da Experimental- und Kontrollgruppe nicht signifikant unterschiedlich an Weiterbildung partizipieren, wenn sie Beratung angeboten oder nicht angeboten bekommen haben. Die in realen Scheckförderungen vorhandene begutachtende, qualitätssichernde Funktion von Beratung ist hier nicht im Blick, wenngleich in der Folge eine deutlich zielgruppenspezifische Ausrichtung von Gutscheinmodellen eingefordert wird (s. Schwerdt u. a. 2012). Messer/Wolter (2009) sowie Schwerdt u. a. (2012) weichen in ihrem experimentellen Setting den Fragen aus, wie gerade bei einer zielgruppenspezifischen Ausrichtung der korrekte Zugang zum Förderprogramm sichergestellt wird, wie etwaige hohe administrative Kosten bei der Bedarfs-/Eignungsprüfung vermieden und wie etwaige Stigmatisierungseffekte durch eine defizitär definierte Zielgruppe umgangen werden können.

Für uns ist dies ein Beispiel dafür, wie wenig bei der Diskussion um Gutscheinmodelle die bildungsadministrative Umsetzung und die diesbezügliche Bedeutung und Ausdeutung der Beratung im Blick sind. In der Konsequenz wird hier Beratung auf die Bedeutung einer Hinführung zu Weiterbildungen reduziert. Dies ist experimentell-theoretisch interessant, aber eigentlich wenig relevant für die Gutscheinberatung und ihre reale Umsetzung. Insofern schließen wir uns der Position an, dass „it should be clear that the underlying institutions and the precise details of the program implemented are critically important in thinking about the potential impacts of school

7 Es handelt sich hier um eine „telefonische Hotline“ bei einer „professionellen Unternehmung“ (ebenda, S. 8). Weder die Spezifik von Telefonberatungen – die z. B. eher jüngere denn ältere Zielgruppen anspricht – wird hier thematisiert (vgl. Hawthorn 2008; Käßlinger 2009) noch die Präferenz für milieunahе Beratungsstellen bei Kammern, Volkshochschulen, Frauenberatungsstellen oder Weiterbildungsverbänden (vgl. Tippelt 2004).

choice" (Hsieh/Urquiola 2006, S.1499). Ein solch präzises Detail ist die genaue Bedeutung der Beratung im Kontext von Weiterbildungsgutscheinen.

Beratung ist vielfach mit multiplen Beratungsaufträgen konfrontiert, und es gibt des Öfteren einen offiziellen und einen „heimlichen Lehrplan“ von Beratung. So hat beispielsweise Maier-Gutheil (2009) auf das Spannungsfeld zwischen „Beratung und Begutachtung“ in der Existenzgründungsberatung hingewiesen. Ostendorf (2005) zeigt für die Berufsberatung und -orientierung des Arbeitsamtes auf, dass Beratungsmaterialien deutlich geschlechterstereotypen Zuweisungswegen folgen. Prämissen einer klientenorientierten Beratung sind in diesem Kontext besonders wichtig und könnten Beratenden eigentlich eine Orientierung bieten, um mit der skizzierten Funktionszuschreibung professionell umzugehen:

- „Beratung ist eine freiwillige, kurzfristig oft nur situative, soziale Interaktion zwischen Ratsuchenden (Klienten) und Beratern mit dem Ziel, im Beratungsprozess eine Entscheidungshilfe zur Bewältigung eines vom Klienten vorgegebenen aktuellen Problems durch Vermittlung von Informationen und/oder Einüben von Fertigkeiten gemeinsam zu erarbeiten“ (Schwarzer/Posse 1986).
- „Damit versteht sich Weiterbildungsberatung als Teilbereich von Bildungsberatung und ist (...) ausschließlich dem Interesse der einzelnen Ratsuchenden verpflichtet, deren Maßstab letztlich nur die bestmögliche Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Kontext einer humanen demokratischen Gesellschaft sein kann“ (PAS/DVV 1991).

Tatsächlich – und das gilt nicht nur für die Vorfeldberatung von Scheckförderungen – ist es nicht einfach, sich „ausschließlich dem Interesse der einzelnen Ratsuchenden verpflichtet“ zu fühlen und allein „zur Bewältigung eines vom Klienten vorgegebenen aktuellen Problems“ beizutragen. Schließlich ist der Beauftragende von Beratung oftmals nicht identisch mit dem Klienten – bei Beratungen zu Weiterbildungsgutscheinen ist der Staat der Beauftragende –, sodass die Beratungsziele von Auftraggebern und Klienten nicht zwingend deckungsgleich sind bzw. sein können. So kann ein nordrhein-westfälisches Unternehmen ein Interesse an einer Anpassungsqualifizierung für seine Beschäftigten haben, die jedoch vom Berater des Bildungsschecks NRW nicht zur Scheckaushändigung führen wird, weil Anpassungsqualifizierungen nicht förderfähig sind. Auch haben viele Beratungsstellen einen öffentlichen Auftrag, was nahelegt, dass neben individuellen oder unternehmerischen Zielen auch gesellschaftliche und arbeitspolitische Ziele – wie etwa die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität beim Bildungsscheck NRW – relevant sind. Dies gilt generell für viele Facetten der Beratungslandschaft. Eine professionelle Lösung kann es hier sein, Räume der „Binnenfreiwilligkeit“ zu schaffen (Pätzold 2004), d. h., innerhalb des gesetzlichen und in der Regel kaum veränderbaren äußeren Rahmens Gelegenheitsstrukturen für individuelle Wege und Ergebnisse zu ermöglichen.

Bei der Verkopplung von Gutscheinmodellen und Beratung sind Diskrepanzen und Differenzen zwischen den Zielen der Auftraggeber und denen der Klienten auf jeden Fall eine Facette. Ob Diskrepanzen und Differenzen bei Gutscheinmodellen häufiger

oder stärker auftreten als bei sonstigen Beratungen, wäre zu klären bzw. Thema einer vergleichenden Untersuchung von verschiedenen Beratungssettings/-verläufen (vgl. Gieseke/Käpplinger/Otto 2007; Käpplinger 2013). Nichtsdestoweniger definiert beispielsweise der Leitfaden für Beraterinnen und Berater im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens: „Im Anschluss an eine Beratung erfolgt dort auch die Ausgabe der Bildungsschecks“ (G.I.B. 2011, S. 6). In diesem Zitat wird eine Nichtvergabe aufgrund einer Bedarfsanalyse, die z. B. anderweitige Bildungsbedürfnisse wie Studium oder Entscheidungen jenseits von Bildungsfragen wie Arbeitsplatzgestaltung, Berufswechsel etc. ergibt, strukturell erst einmal nicht explizit als eine legitime und wichtige Ergebnisoption im Beratungsverfahren erwähnt. Wenn die Ratsuchenden formal anspruchsberechtigt sind, dann ist die Scheckvergabe das vorweggenommene Ergebnis in Linie des übergeordneten politischen Ziels, die Weiterbildungsbeteiligung durch die Scheckförderung zu erhöhen und den Scheck dafür als Anreiz vorzuhalten.⁸ Gemäß bislang unveröffentlichter Evaluationsergebnisse führen bei der bundesweiten Bildungsprämie ca. 99 % der Prämienberatungen zu der Gutscheinausgabe, wobei Beratungsstellen auch anführen, dass sie die formale Kriterienprüfung bereits telefonisch bei der Anmeldung zur Prämienberatung durchführen; d. h., etwaige Vorfeldberatungen, die zu einer Nichtausstellung des Gutscheins führen, würden in diesen 99 % nicht mitgerechnet, da eine Vorselektion von Nichtantragsberechtigten erfolgt. In diesem Kontext könnte man mutmaßen, dass man sich Beratungsstellen allein als „Bildungsscheck-Ausgabestellen“ (s. Muth 2008, S. 40) vorstellen könnte.

Inwiefern dies tatsächlich so gesehen werden kann und in welchem Maße, werden wir im Folgenden anhand empirischen Materials zu den Bildungsschecks Nordrhein-Westfalen und Brandenburg analysieren und diskutieren. Wir gehen dabei auch der Frage nach, inwiefern die beiden vorgesehenen Funktionen von Beratung im Zuge von Gutscheinmodellen gleichermaßen erfüllt werden. Dabei wird uns wichtig sein, die verschiedenen Perspektiven von Schecknutzenden und Beratungsstellen über eigene Untersuchungen sowie über Sekundärauswertungen von Evaluationen zu eruieren.

3 Empirische Ergebnisse

In diesem Kapitel stützen wir uns auf eigene Forschungsergebnisse zum Bildungsscheck Brandenburg und zum Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen sowie auf Sekundäranalysen. Dort, wo wir uns auf Daten des Effekte-Projektes beziehen, erläutern wir unser methodisches Vorgehen bei den quantitativen Befragungen und den Interviews nicht gesondert, weil andere Beiträge dieses Bandes darauf differenziert eingehen (Haberzeth/Käpplinger/Kulmus, Koval/Folger, Koval/Klein/Reutter; Stanik/Käpplinger). Im bereits erwähnten europäischen Verbundprojekt „Qualität im Beratungspro-

8 Wobei am Beispiel Bildungsscheck NRW anzumerken ist, dass der Erfolg einer Beratung nicht ausschließlich an der Aushändigung des Schecks bemessen wird oder gar monetäre Konsequenzen hätte.

zess“ haben wir auf der Grundlage länderspezifischer Analysen von Förderprogrammen mit Beratungskomponenten mit einem Expertenkonsortium aus verschiedenen europäischen Ländern die relevanten Fragen um die Qualität von Beratung in der nachfragegeförderten beruflichen Weiterbildung identifiziert. Mit verschiedenen Verfahren wie Dokumentenanalysen, Experteninterviews oder Workshops haben wir Indikatoren guter Praxis, Treiber und Barrieren aus der Perspektive der Programmverantwortlichen und -administratoren sowie auf Basis von Evaluationsergebnissen ermittelt, vergleichend analysiert und in Handlungsempfehlungen überführt. In dem gleichfalls europäisch angelegten Effekte-Projekt haben wir mit einem relativ offenen Forschungsdesign gearbeitet und uns insbesondere mit den nicht intendierten Effekten von Förderprogrammen befasst (vgl. Einführung von Käßlinger/Klein/Haberzeth in diesen Band).

3.1 Gutscheinberatung als Prüfung (Funktion 1)

Zunächst ist festzustellen, dass die deutschen Gutscheinberatungen formal relativ reibungslos funktionieren. Die Beratungsstellen sind wie etwa beim Bildungsscheck NRW zumeist für die Erfassung von Daten zuständig, die im Beratungsprotokoll und im ausgegebenen Bildungsscheck festgehalten werden (vgl. SALSS 2008, S. 34 f.). Es liegen keine Berichte oder Evaluationen vor, die auf Missbrauchs- oder Betrugsfälle hindeuten. Programmverantwortliche berichten über lediglich wenige Verdachts-/Einzelfälle, die dann auch verfolgt werden. In den Durchführungsbestimmungen der Landesministerien und des Bundesministeriums sind z. T. Verfahren festgehalten, wie Verdachtsfälle geprüft werden sollen. So begleitet beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung G.I.B. die Umsetzung des Bildungsschecks „mit einer breiten Palette verschiedener Aktivitäten und Instrumente, die insbesondere die Qualität der Programmumsetzung verbessern und negative Aspekte minimieren sollen“ (Muth 2008, S. 3). Hierzu werden u. a. Beraterweiterbildungen, öffentliche und interne FAQ-Listen und ein Monitoringsystem mit stichprobenartigen Untersuchungen von statistischen Ausreißern aufgeführt. Verdachtsfälle werden von der G.I.B. in der Regel gemeinsam mit der Bezirksregierung geprüft. Über eine größere Zahl an Verdachtsfällen ist nichts bekannt, was darauf hindeutet, dass die Prüffunktion von den Beratenden erfolgreich ausgefüllt wird, also in der Regel Anspruchsberechtigte die Scheckförderung für legale Weiterbildungsangebote wahrnehmen.

Die in NRW aus Sicht der Bildungsadministration und im Sinne der Öffentlichkeit erfolgreiche Etablierung von Beratung als Zugangsportal und als Begutachtung und Entscheidungshilfe ist im Rahmen von Gutscheinen in Deutschland ein Prototyp eines Gutscheinmodells. Einige spätere Weiterbildungsgutscheine haben ebenfalls eine obligatorische Beratung in ähnlicher Form in den Ablaufprozess von Beantragung, Ausstellung und Einreichung des Schecks eingebaut und verfolgen diese zumeist auch weiterhin (z. B. die Bildungsprämie des Bundes). Dies deutet darauf hin, dass die erste Funktion der Prüfung nach unserem Kenntnisstand erfolgreich erfüllt wird. Am Ran-

de anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass mit der Prüfungsfunktion von Beratung die Beratungsstellen prozessproduzierte Daten erstellen. Diese werden in Evaluationsberichten einerseits sinnvollerweise genutzt. Andererseits führen prozessproduzierte Daten nicht zu wissenschaftlichen Zuordnungen, was bei wissenschaftlichen Analysen zu beachten ist (vgl. Bick/Müller 1984). Die Dokumentationsvorlagen werden jedoch – so das Beispiel Bildungsscheck NRW – ihrerseits fortlaufend einer Qualitätsprüfung unterzogen und optimiert. Insofern erfährt die Prüfungsfunktion ihrerseits eine kontinuierliche Prüfung seitens der Bildungsadministration.

3.2 Gutscheinberatung als Information, Orientierung und Entscheidungshilfe (Funktion 2)

Bei dieser Funktion muss zum einen zwischen verschiedenen Formen der Beratung unterschieden werden. Zum anderen stellt sich die Frage, mit welchen Anliegen und Erwartungen die Scheckinteressierten in die Beratung kommen. Eine bildungsadministrative Erwartung ist, dass insbesondere Bildungsferne einen deutlichen Beratungsbedarf (s. bereits angeführtes Zitat von Wilkens 2008), aber auch andere Gruppen von Interessierten einen Informations- und Beratungsbedarf haben. Diese Erwartung trifft allerdings häufig erst einmal nicht zu, wenn man sich bspw. folgende Zahlen des Monitorings des Bildungsschecks NRW oder der Evaluation der Bildungsprämie des Bundes vor Augen führt:

- Laut den Ergebnissen der G.I.B.-Befragung gaben 95,7 % der Beschäftigten und 94,1 % der Unternehmen an, dass sie bereits vor dem Aufsuchen der Beratungsstelle wussten, welche Weiterbildungsmaßnahme sie buchen wollten (Muth 2008, S. 40).
- Des Weiteren äußerten 86,5 % der beratenen Beschäftigten und 84,1 % der beratenen Unternehmen, dass sie bereits vor dem Beratungsgespräch wussten, bei welchem Weiterbildungsanbieter sie diese buchen wollten (ebd.).
- 87 % der Nutzer wissen vor der Beratung, welche Weiterbildung bei welchem Anbieter durchgeführt werden soll (RWI/GIB/infas: Evaluation Bildungsprämie, Vortrag bei der Lenkungsausschusssitzung vom 21.09.2010, Folie 9).

Damit zeigt sich, dass nahezu alle Scheckinteressierten schon vor dem Beratungsgespräch eine recht gefestigte Vorstellung darüber haben, welche Weiterbildung sie bei welchem Anbieter besuchen wollen. Die Auswahlentscheidung der Weiterbildung selbst ist dabei noch gefestigter als die Entscheidung zum Anbieter der Wahl. Insofern könnte man das Zwischenergebnis formulieren, dass die Interessierten keinen Beratungsbedarf haben – zumindest was Inhalt und Anbieter der Weiterbildung betrifft. Unsere eigenen Interviews im Effekte-Projekt mit Schecknutzenden in NRW bestätigen dieses Ergebnis tendenziell, differenzieren es allerdings auch weiter aus bzw. relativieren es sehr wohl aufgrund von ganz pragmatischen Informationsanliegen:

„Es waren einfach drei, vier, fünf Fragen. (...) Und das Gespräch war echt sehr locker und sehr sympathisch und hat gedauert vielleicht 20 Minuten. Und danach kriegt man die

Möglichkeit, da 500 Euro an Förderung zu erhalten. Und das fand ich echt klasse“ (Milowitsch 263–267).

„Das war einfach auf meine Bedürfnisse zugeschnitten: ich wollte einfach nur wissen: Kommt das für mich infrage?“ (Schmidt 225–227).

„Es war praktisch, es war leicht, es ging schnell“ (Beiram 180).

Gerade der unkomplizierte, schnelle Ablauf sowie der geringe bürokratisch-administrative Aufwand – der ja auch genau so von den Programmverantwortlichen intendiert ist – wird von Interviewten als sehr positiv hervorgehoben. Dies erklärt zum Teil, warum Gutscheinerberatungen von den Gutscheinerinteressierten zum Teil außerordentlich positiv bewertet werden wie zum Beispiel beim Qualifizierungsscheck Hessen oder bei der Bildungsprämie des Bundes:

- „Nur 3 % der Teilnehmer/innen äußerten sich diesbezüglich eher oder vollständig unzufrieden (...), der mit rund 96 % extrem hohe Anteil an positiven Bewertungen ist als außergewöhnlich zu bezeichnen“ (IWAK 2011, S. 65).
- Bislang bewerten zum Beispiel die Nutzer die Prämienberatung mit 44 % als sehr gut und mit weiteren 44 % als gut (RWI/GIB/infas: Evaluation Bildungsprämie, Vortrag bei der Lenkungsausschusssitzung vom 21.09.2010, Folie 9).

Informationsbedarf – wenn vorhanden – bezieht sich wie im obigen Zitat von Herrn Schmidt genannt, auf die Abklärung, ob die Förderkonditionen individuell erfüllt werden. Insofern deckt sich der niedrigschwellige Informationsbedarf vieler Scheckinteressierten und die Intention, unbürokratisch den Gutschein zu erhalten, mit der geschilderten Form einer Gutscheinerberatung. Diese Interessierten erwarten gar nicht von der Scheckberatung, dass diese sie intensiv berät etwa im Sinne einer berufsbiografisch orientierten Beratung. Es wäre interessant zu sehen, wie mehr hinterfragende, tiefer gehende Interventionen der Beratenden von Scheckinteressierten wahrgenommen würden. Es erscheint sehr wohl denkbar, dass solche gezielten Irritationen bis hin zu „Prüffragen“ durch die Beratenden aufseiten der Scheckinteressierten zu einem geteilten Echo führen können und die bislang eher hohen Zufriedenheitsraten sinken lassen würden.

Bei den Interviews mit Unternehmen in Nordrhein-Westfalen finden sich ähnliche Ergebnisse; diese werden versinnbildlicht durch die Metapher einer „Apotheke“:

- *„Wir wussten eigentlich eh, was wir in Anspruch nehmen wollen. Die Beratung war so notwendig wie die Beratung in der Apotheke, wenn ich mir ein Medikament abhole“ (L1_RT, Z. 215–216).*
- *Viele Interviewpartner halten die Beratung lediglich bei der erstmaligen Bildungsscheckbeantragung (G1_SA, L3_VLS, L5_FG) für sinnvoll.*
- *Der erneute Besuch bei jedem neuen Antrag, der einen immer gleichen Ablauf hat (G1_SA, L2_SL, L3_VLS), wird überwiegend als unnötiger Verwaltungsvorgang betrachtet, der duldsam hingenommen wird. Lediglich wenn die Durchführungsbestimmungen geändert wurden, wird den Beratungen eine größere Relevanz zugeschrieben.*

Wiederum sind die grundsätzlichen Weiterbildungsentscheidungen weitestgehend vor der Beratung getroffen, sodass eigentlich bei einem oberflächlichen Blick zumeist kein Beratungsbedarf besteht, sondern eher ein Informationsbedarf zu den konkreten Durchführungsbestimmungen.

Dieses Zwischenergebnis unserer empirischen Analysen wird auch durch andere Untersuchungen gestützt. So stellt die Evaluation zum Bildungsscheck NRW fest (SALSS 2008, S. 80): „Im Rahmen von Beratungen des individuellen Zugangs wird v. a. das Bildungsscheck-Verfahren selbst regelmäßig erläutert. Weiterhin sind zumeist der aktuelle Anlass, die persönlichen beruflichen Ziele und die Bildungsvoraussetzungen der Ratsuchenden ein Gesprächsthema. *Nur in Einzelfällen* (Hervorhebungen B. K. und R. K.) umfasst das Beratungsgespräch auch eine Bildungslaufbahnberatung. Auch im Rahmen des betrieblichen Zugangs steht die Erläuterung des Verfahrens im Mittelpunkt. Oft werden zudem Fragen wie Teilnahmebedingungen, aktueller Anlass und konkrete Inhalte der geplanten Weiterbildung angesprochen. *Seltener dagegen werden Qualifizierungsziele für einzelne Beschäftigte, mögliche zusätzliche Qualifizierungsbedarfe sowie die Vorauswahl möglicher Qualifizierungsteilnehmer und -teilnehmerinnen thematisiert.*“ Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass über 71 % der Beratungsgespräche mit Unternehmen und über 77 % der Beratungsgespräche mit Individuen kürzer als 30 Minuten sind (Muth 2008, S. 37). Bei diesem Zeitumfang ist es – bedenkt man die Komplexität und Zeitintensität sonstiger Weiterbildungsberatungen – eher unwahrscheinlich, dass hier in großer Zahl jenseits der Klärung der Förderkonditionen und der Scheckausstellung eine vertiefte individuelle oder gar berufsbiografische, perspektivische oder entwicklungsorientierte Beratung stattfindet.

Trotzdem haben aus Sicht der Administration die Beratungsstellen „kundenseitige Vorfeldentscheidung gemeinsam mit den zu Beratenen zu reflektieren und ggf. Alternativen hierzu zu entwickeln. Der Vorstellung mancher Kundinnen bzw. Kunden, bei den Beratungsstellen handele es sich lediglich um reine ‚Bildungsscheck-Ausgabestellen‘, ist insofern häufig entgegenzuwirken“ (Muth 2008, S. 40). Hierzu liefert auch der Beraterleitfaden zum Bildungsscheck NRW mit einer Reihe von Ratsuchendentypen wie „die Orientierungslosen“, „die gezielten Nutzer des Bildungsschecks“, „die Bildungsinteressierten mit Weiterbildungserfahrungen“, „die Geschickten“ differenziertere Vorschläge für Beratungsprozesse und Rückfragen (G.I.B. 2011, S. 34 ff.). Diese im Sinne einer beruflich-entwicklungsfördernden Beratung perspektivisch über die simple Gutscheinnutzung hinausgehende sinnvolle Forderung und methodische Anregung kann realiter anscheinend nicht unbedingt bei Gutscheinberatungen erfüllt bzw. kann in diesem Förderkontext nur begrenzt erfüllt werden. Das wird in folgenden Interviewzitate deutlich:

- „Und ein bisschen war ich auch enttäuscht, weil dafür geht man in keine **Beratung**. Das war für mich eigentlich nur wie so 'ne Fließbandarbeit, ja? Kommt jetzt jemand? Dem erzählst du was, was du allen erzählst. Und das war's. Also die war nicht sehr individuell. Das fand ich schade“ (Interview 2, 105–108).

- „Also mein Eindruck war, die wollen hier auf Teufel komm raus ihre Bildungsschecks an den Mann bringen“ (Interview 12, 148–150)
- „Die erste Beratung war sehr qualifiziert. Dort hat man sich sehr viel **Zeit** genommen und mir noch mal beleuchtet, was ich gerne machen **möchte** und in welche Richtung das geht und was für Weiterbildungsanbieter es in diesem Bereich **gibt**. Bei der **zweiten** Weiterbildung war es so, dass dort quasi keine Beratung stattgefunden hat, sodass ich eigentlich die ganze Information halt selbst mir vorher besorgen musste, ja, dann eigentlich nur noch die Unterschrift und dieses den Vordruck bekommen“ (Interview 26, 132–138).

Folgt man diesen Zitaten, dann definieren einige Beratungsstellen ihren Auftrag primär im Kontext der Vergabe von Schecks und bestenfalls sekundär im Sinne einer klassischen Weiterbildungsberatung als Entscheidungsprüfung bzw. Entscheidungshilfe. Das ist durchaus verständlich, wenn man sich die Durchführungsbestimmungen und Leitfäden näher anschaut, welche der Beratung primär den Auftrag mitgeben, zu den Gutscheinen hinzuführen und nicht die Gutscheine nur als eine Ergebnisoption eines Beratungsgesprächs zu begreifen; zugleich ist hier anzumerken, dass auch diese Beratungen grundsätzlich ergebnisoffen sind: Finanziert wird die Beratung, nicht die Scheckvergabe! Es lässt sich festhalten: Das beraterische Handeln wird in großen Teilen verständlich vor dem Hintergrund des förderpolitisch gesetzten Rahmens; dazu zählt auch der klar begrenzte monetäre Anreiz und die damit klar begrenzte Refinanzierbarkeit einer ausführlichen, zeitintensiveren Beratung.

Unsere qualitativen Daten können hierzu keine validen Ergebnisse für alle Beratungsstellen liefern, aber die Thematik eines beraterischen Handelns zwischen Prüfung und Entscheidungshilfe bedarf unseres Erachtens weiterer Beobachtung und vertiefter Analysen. Es stellt ein Forschungsdesiderat dar. Zu Wort kommen sollten dabei die Berater und Beraterinnen; ihre Perspektive fehlt in Bezug auf unsere Fragestellung – und hilfreich wären Forschungssettings, die auf Prozessanalysen von Beratungen ausrichten.

Gleichwohl finden sich in unseren eigenen Befragungen und Interviews zum Bildungsscheck Brandenburg Hinweise auf eine präzise Bestimmung bzw. Differenzierung der Bedeutung von Beratung im Zuge von Gutscheilverfahren. Zunächst muss hier vorab erläutert werden, dass der Bildungsscheck Brandenburg im Juli 2012 in seinen Durchführungsbestimmungen modifiziert wurde. Dies hatte u. a. zur Folge, dass die obligatorische Beratung durch die LASA abgeschafft wurde und lediglich noch ein fakultatives Angebot ist, während die eigentliche Scheckbeantragung weitestgehend über ein Onlinesystem abgewickelt wird. Von den von uns befragten Scheckinteressierten gaben 37 % an, dass sie keine Beratung mehr benötigen.⁹ Dieser Prozentsatz zeigt einerseits auf, dass eine durchaus hohe Zahl an Personen eigentlich keine Beratung oder Information benötigt. Andererseits rückt sie auch die vorab zitierten Zahlen aus Nordrhein-Westfalen in ein anderes Licht, wo über 95 % der Befragten die

9 Bei dem alten Bildungsscheck Brandenburg stellten wir diese Frage Scheckinteressierten ebenfalls, und hier sprachen sich 43 % der Befragten gegen die – damals noch obligatorische – Scheckberatung aus.

Weiterbildungsmaßnahme bereits ausgewählt haben und auch über 86 % der Befragten den Anbieter schon wussten (s. Muth 2008, S. 40). Es zeigt sich nämlich, dass trotz relativ klarer Weiterbildungspläne die Beratung von der Mehrheit der Scheckinteressierten nicht als überflüssig eingeschätzt wird. Vielmehr wird – wie bereits erwähnt – ein Informationsbedürfnis zu den Durchführungsbestimmungen bekundet und eine Klärung der Frage erwartet, ob man Anspruchsberechtigter ist. Darüber hinaus wollen 48,1 % der Scheckinteressierten in Brandenburg über konkrete Kursangebote informiert werden, und 45,2 % erhoffen sich von der Beratung, etwas über ihre beruflichen Perspektiven zu erfahren.

Diese Facette wird auch in einigen unserer Interviews mit Scheckinteressierten in Brandenburg angedeutet:

- *„Also war jetzt nicht irgendwie, dass ich gesagt hätte: Hätte ich mir schenken können (...) Also ich habe dem halt erzählt, was ich halt gemacht habe, was ich gelernt habe. Und dann hat er halt auch gemeint, dass das halt eine gute Sache wäre, die ich machen könnte“ (G10/182–196).*
- *„(...) also ich wüsste gar nicht, wobei die mir da helfen könnten, außer jetzt halt, wie man es am sinnvollsten macht (G15/329–330).*

Es wird ein Bedarf der Klienten sichtbar, die eigene Weiterbildungsentscheidung durch eine beraterische Expertise qualitativ abzusichern bzw. die Umsetzung möglichst zu unterstützen („gute Sache“, „wie man es am sinnvollsten macht“). Die Weiterbildungsintention und auch -entscheidung ist zwar eigentlich gefallen, aber sie bedarf noch einer Bestätigung und Unterstützung. Dies mag man unterschätzen als lediglich eine Form von Zuspruch. Entscheidungstheoretisch ist dahingegen wohlbekannt (vgl. Jungermann 1998), dass Entscheidungen unter Unsicherheit und Ungewissheit fragile Entscheidungen sein können, die eventuell auch wieder revidiert werden, bzw. die Entscheidung nicht in reales Handeln umgesetzt wird. Vertrauen und Misstrauen, Zuspruch und Widerspruch sind wesentliche soziale Faktoren, die menschliche Entscheidungen und Handlungen beeinflussen (vgl. Dießel 2012; Falk/Kosfeld 2003). Aus Sicht der klientenzentrierten Beratungstheorie ist die Spiegelung von Klientenwünschen und -entscheidungen durch die Beratenden eine wichtige Methode, um Wünsche und Entscheidungen beim Klienten durch Selbstexploration zu fundieren und abzusichern.

Bei Weiterbildungsentscheidungen ist die Nichtteilnahme eine weiterhin existierende Handlungsoption bis zur tatsächlichen Teilnahme, da oftmals die Teilnahme nicht verpflichtend ist, eventuell mit privaten oder beruflichen Verpflichtungen zeitlich konfligiert oder es sicherlich immer noch weitere denkbare Optionen wie Jobwechsel, Studium, Verschiebung einer Teilnahme etc. gibt. So werden ca. 30 % der erworbenen Bildungsschecks in Nordrhein-Westfalen (Muth 2008, S. 13) und 21 % der Qualifizierungsschecks in Hessen (IWAK 2011, S. 24) dann doch nicht eingelöst, was sicherlich zum einen externe Gründe hat, wie etwa das Nichtzustandekommen eines Kurses, aber oftmals auch individuell begründet ist. Dies bedeutet einerseits, dass selbst manifeste Bildungsbedürfnisse nicht zwangsläufig zu einer letztendlichen Weiterbil-

derungsteilnahme führen müssen; andererseits sollte eine unabhängige, professionelle Weiterbildungsberatung auch die Perspektive im Auge behalten, dass ggf. von einem ambivalenten, problematischen Weiterbildungswunsch abzuraten ist bzw. den Klienten auch andere Optionen ggf. jenseits von einer Weiterbildungsteilnahme aufgezeigt werden sollten. Das sei über folgendes Interviewzitat verdeutlicht:

„Also ich hab’ sieben Jahre selber Therapie gemacht [...] Und dann bin ich irgendwie danach wieder in ein Loch gefallen. [...] Da hab’ ich – Irgendwie bin ich auf die Idee gekommen, ‚Da kannst du auch gleich selbst ’ne Ausbildung machen‘, ne?“ (Frau Ritter).

Vereinzelte Beispiele wie dieses zeigen auf, dass nicht jede Weiterbildungsentscheidung sinnvoll sein muss und dass – entgegen dem bildungspolitischen Ziel, die Weiterbildungsteilnahme zu erhöhen – professionelle Beratung auch die Verantwortung hat, Klienten auf unrealistische oder problematische Weiterbildungswünsche aufmerksam zu machen, wenngleich letztlich das mündige Subjekt entscheiden muss. Bildungsberatende hier eventuell in die Rolle von biografischen Entscheidern zu bringen ist fragwürdig, weil weder ethisch vertretbar noch prognostisch einlösbar; kaum ein Berater wird in 30 Minuten Gespräch dies für alle Berufsbilder und -felder gründlich diagnostizieren und letztlich perspektivisch bewerten können.¹⁰ Hier gilt es vorsichtig zu sein, um die realistischen Möglichkeiten von Beratung und Beratenden nicht zu überschätzen.

Mit dieser Vielfalt von Informations- und Beratungsbedürfnissen sehen sich Scheckberatungen und Beratungsstellen konfrontiert. Diese Vielfalt wird noch komplexer dadurch, dass einerseits förderpolitisch gefordert wird, „kundenseitige Vorfeldentscheidung gemeinsam mit den zu Beratenen zu reflektieren und ggf. Alternativen hierzu zu entwickeln“ (Muth 2008, S. 40), und andererseits es professionsethisch auch sehr wohl legitim erscheint, biografisch problematische Weiterbildungswünsche noch einmal zu spiegeln und zu diskutieren. Insofern verbirgt sich allein hinter dieser zweiten Funktion eine Gruppe von Unterfunktionen, die von den Beratenden eine hohe situative Kompetenz erfordern, um in Scheckberatungen prozessual und personenbezogen das passende Beratungshandeln zu verfolgen.

Damit wird deutlich, dass es in der Scheckberatung vielfach nicht um einfache Ja-nein-, Richtig-falsch-, Entweder-oder-Entscheidungen geht. In vielen Fällen geht es auch bei der Scheckberatung um einen Beratungsprozess, in dem Entscheidungsoptionen entstehen, wo es – oftmals von Klienten in Nebensätzen versteckt – um Pro- und Kontra-Argumente geht, um Suchen und Finden und wo ein „Sowohl-als-auch“ abgewogen wird, in dem die Beratenden bei knappen Zeitressourcen in ihrer Beratungsprofessionalität in hohem Maße gefordert sind.

10 In Bezug auf obiges Zitat kann man es einerseits berechtigt problematisieren, ob eine solche Weiterbildungsmotivation akzeptabel ist. Andererseits ist die Liste der berühmten Therapeuten lang, die aufgrund eigener psychischer Probleme sich für dieses Berufsfeld interessierten. Ein anderes reales Beispiel: Wer möchte gesichert beurteilen, ob eine Fortbildung zur Durchführung von Fußmassagen für eine Inhaberin eines Nagelstudios nicht ein erweitertes/neues Geschäftsfeld eröffnet und ihre Selbstständigkeit absichert?

4 Stand und Perspektiven von Gutscheinberatungen

Im Zuge von Weiterbildungsgutscheinen ist Beratung des Öfteren als obligatorische Unterstützungs- oder auch Pflichtstation eingebaut. Das heißt, dass Interessierte die Gutscheine oder Bildungsschecks im Zuge oder als Ergebnis einer Beratung erhalten. In der Beratung soll vom Beratenden geprüft werden, ob die formalen Voraussetzungen (z. B. bestimmte Einkommenshöhe, Qualifikationsniveau, Eignung des Bildungsanbieters) erfüllt sind, es sollen die Qualifizierungsziele und -inhalte geklärt werden sowie der Bildungsgutschein selbst – oftmals mit drei Themaanbietenden zur Auswahl – ausgestellt werden. Details dieses Beratungsauftrags differieren je nach Förderprogramm, aber im Kern skizziert dies den multiplen Beratungsauftrag, den wir als „regulative Beratung“ definieren:

Eine regulative Beratung ist eine Pflichtberatung für Individuen oder Betriebe als Voraussetzung zur freiwilligen Nutzung einer Förderung. Die Berater haben sowohl Aufgaben der Begutachtung als auch Information oder Beratung innerhalb des Rahmens eines Förderprogramms und politisch definierter Ziele. Beratung ist als ein Transmissionsriemen für das reibungslose Funktionieren des Programms gedacht.

Regulative Beratung ist ein Beratungsformat, das sich – so unsere Ergebnisse aus dem Projekt „Qualität im Beratungsprozess“ – europaweit verbreitet hat (bbb/HU 2012), auch wenn es klassischen Beratungstheorien/-ansätzen folgend nicht unbedingt als Beratung verstanden werden muss.

Insgesamt stellt sich die zweite Funktion von Scheckberatung als Information, Orientierung und Entscheidungshilfe zwar als ausgesprochen differenziert und komplex dar, aber sie ist bislang nicht die primäre Funktion. Im Großen und Ganzen zeigt sich, dass ca. 90 % der Scheckinteressierten (vgl. Muth 2008, S. 40) schon relativ klare Weiterbildungspläne habe, was Thema und Anbieter betrifft. Trotzdem würden von sich aus lediglich ca. 40 % der Scheckinteressierten auf eine Beratung gänzlich verzichten, wie unsere Brandenburger Befragungsergebnisse zeigen. Bei den sonstigen ca. 60 % der Scheckinteressierten in Brandenburg wird Beratung als Instrument wahrgenommen, um sich über die Förderkonditionen und Durchführungsbestimmungen zu informieren, die eigene Weiterbildungsentscheidung abzusichern und ggf. doch zusätzliche Informationen über (andere) Kursangebote oder die eigenen Berufsperspektiven zu erfahren. Eine eher unbürokratische und einfache Form der Beratung – es sei noch einmal daran erinnert – wird von den Scheckinteressierten oft ausdrücklich begrüßt und führt zu insgesamt enorm hohen Zufriedenheitsraten mit der Beratung von ca. 90 % bei verschiedenen Weiterbildungsgutscheinen.

Es stellt sich die Herausforderung für die operative Umsetzung von fakultativer Gutscheinberatung, die Beratungsformen stärker entsprechend den Beratungsbedürfnissen zu differenzieren. Manche Nutzenden reklamieren keine Beratung, manche wollen Informationen und manche benötigen vertiefende biografische Beratung. Es existieren bislang keine gesicherten empirischen Erkenntnisse zu den Wirkungen und Reichweiten unterschiedlicher Beratungsformate, wohl fundierte theoretische Über-

legungen und aus reflexiver Praxis resultierende Postulate. So verweisen die Fachdiskurse auf Formen der aufsuchenden Beratung, um gerade die Zielgruppen der Bildungsungewohnten proaktiv anzusprechen, die bislang Bildungsgutscheine unterdurchschnittlich nutzen: „Insgesamt rücken die Sichtung des Forschungsstandes, die theoretischen Überlegungen und die Ergebnisse des Projekts besonders einen Punkt in den Fokus, nämlich die Bedeutung von *aufsuchender Bildungsarbeit bzw. -beratung* bei der Arbeit mit bildungsfernen Zielgruppen. Das läuft auf eine *Revitalisierung der pädagogischen Beziehung* hinaus“ (Bremer/Kleemann-Göhring 2011, S. 36).

Erste Ansätze der Differenzierung von Beratungsangeboten in der gutscheinbeförderten Weiterbildung werden von Politik und Praxis bereits umgesetzt. In Nordrhein-Westfalen wurde – um solche tiefer gehenden Beratungsanliegen zu befriedigen – das Förderinstrument „Beratung zur beruflichen Entwicklung“ ergänzend im Winter 2012 eingeführt (vgl. Muth/Völzke in diesem Band), welches – so die aktuellen Verwaltungsdaten – in den ersten acht Monaten bereits auf eine große Resonanz durch über 1.000 Beratungen blickt. Vielleicht könnte man durch ein einfaches, onlinegestütztes oder anderweitig organisiertes Melde- und Prüfverfahren frei werdende Beratungsressourcen dafür nutzen, um Beratungsstellen stärker in der Akquise von potenziellen Scheckinteressierten einzusetzen. So hat Brandenburg die Beratungspflicht beim Bildungsscheck abgeschafft und ein onlinegestütztes Melde-/Prüfverfahren eingeführt. Gemäß unseren Befragungsergebnissen in Brandenburg werden bislang nur rund 3 % über eine Beratungsstelle auf den Gutschein aufmerksam. In Hessen sind es beim Qualifizierungsscheck 7 % (IWAK 2011, S. 47). Insofern könnten Beratungsstellen eine noch nicht ausreichend genutzte Ressource sein, um stadtteilnah für den Bildungsgutschein bei unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen Werbung zu machen. Die in den Blick geratenden *Lernläden* in Berlin oder andere Ansätze der aufsuchenden Bildungsberatung (vgl. Bayer 2013; Bremer/Kleemann-Göhring 2011) sollten genauer untersucht werden, inwiefern sie wichtige Impulse bieten, wenn man die Geringqualifizierten und Bildungsbenachteiligten erreichen will. Wie regulative Beratungsprozesse tatsächlich verlaufen und wie man potenzielle Beratungsklienten und reine Schecknachfrager organisatorisch in das entsprechende Prüfungs-/Beratungsverfahren navigieren kann, sind jedoch Forschungsdesiderata und neue Forschungsfragen für umsetzungsorientierte Evaluationen.

Ein förderpolitisch nicht intendierter Effekt ist die institutionelle Aufwertung von Beratungsstellen: „Den wichtigsten Impuls bekam die Weiterbildungsberatung in NRW im Untersuchungszeitraum nach fast einhelliger Experteneinschätzung durch den Bildungsscheck und der mit ihm verbundenen obligatorischen Beratung“ (DIE 2011, S. 207). Beratungsstellen haben im Zuge der Gutscheinprogramme eine institutionelle Aufwertung erfahren, was von Programmverantwortlichen so nicht zwingend intendiert war, aber wichtig ist: „Beratung braucht Politik“ (Völzke 2009, S. 53–54). Stellenweise ist das Beratungsangebot transparenter und abgesicherter geworden (Internetportale zu Beratungsstellen/-angeboten, Finanzierung für die Gutscheinberatung). Es werden Beraterschulungen angeboten, Beratung als Instrument der Qualitätssicherung begriffen und gleichzeitig die Bemühungen intensiviert, die Qualität

von Beratung zu gewährleisten. Insofern haben Gutschein- und Scheckförderungen einen förderlichen Effekt auf die organisationelle Entwicklung und Absicherung von bestehenden Beratungsstrukturen (vgl. SALSS 2008, S. 29 f.).

Die größte Aufgabe sehen wir darin zu sondieren, wie man ggf. die Beratungsfunktion innerhalb von Gutschein- und Scheckverfahren ausdifferenzieren und partiell weiter stärken kann. Gegenwärtig deutet nach unseren empirischen Ergebnissen nämlich einiges darauf hin, dass die Prüffunktion in hohem Maße erfolgreich erfüllt wird. Dies gilt sowohl aus Sicht der Politik als auch aus Sicht vieler Scheckinteressierten. Die Beratungsfunktion scheint dahingegen deutlich weniger stark ausgefüllt zu werden bzw. von der Prüffunktion überlagert zu sein. Wie dies verändert werden könnte, um die volle Wirkung von Beratung im Rahmen von Gutscheinverfahren zu entfalten, bleibt zwischen Politik, Wissenschaft und Beratungsprofession eine zu verfolgende Herausforderung und letztlich auch eine Frage des Geldes und der regionalen Infrastruktur. So profitiert der Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen von einer vergleichsweise gut ausgebauten Beratungslandschaft in NRW, während zum Beispiel der Bildungsscheck Brandenburg nicht auf eine so ausgebauten, differenzierte Beratungsstruktur – gerade in der Fläche – aufbauen konnte und hier die zumeist telefonische Beratung der Landesagentur LASA zwangsläufig nutzen musste bis zur Modifikation hin zu einer fakultativen Beratung. Diese beiden Beispiele zeigen wiederum auf, dass Weiterbildungsgutscheine sehr genau vor dem jeweiligen Landeskontext analysiert und umgesetzt werden müssen. Weder generell in Bezug auf Weiterbildungsgutscheine noch speziell in Bezug auf Gutscheinberatungen kann man von einem allgemeinen Modell in der Förderpraxis sprechen. Allerdings eröffnet dies auch Optionen des Voneinanderlernens, da die Vielfalt der Weiterbildungsgutscheine in Deutschland die Chance des Austauschs über Parameter der Förderprogrammgestaltung und ihrer Effekte eröffnet.

Insgesamt besteht Forschungsbedarf für die Wissenschaft und Bedarf an der Prüfung von Umsetzungsrichtlinien seitens der Politik, wenn man bedenkt, dass die nun circa zehnjährige Praxis der Weiterbildungsgutscheine zu einer Vielzahl an expliziten oder impliziten Wissensbeständen in Form von Evaluationen oder Expertenwissen geführt hat. Vor diesem Hintergrund sollten Funktionen und Effekte von Beratung in Zukunft eingehender und vergleichend untersucht werden. Eventuell könnte der Vergleich von Weiterbildungsgutscheinen mit oder ohne obligatorische Beratung interessante Aufschlüsse bieten. Des Weiteren besteht auch dahin gehend Bedarf, dass sich die Beratungsprofession mit ihrer eigenen Handlungspraxis im Kontext von Weiterbildungsgutscheinen reflektierend auseinandersetzt und die eigene professionelle Optimierungsmöglichkeit einer kritischen Prüfung unterzieht. Insofern stehen wir damit erst am Anfang, die Bedeutung und die Möglichkeiten von Gutscheinberatungen auszuloten. Hierzu wollte dieser Beitrag Erkenntnisse und Impulse beisteuern.

Literatur

- Bayer, S. (2013):** Lotsen für die Weiterbildung – Drei Säulen von Bildungsberatung in und um Aachen. In: DIE – Zeitschrift für Erwachsenenbildung, H. 1, S. 48–49.
- bbb – Büro für berufliche Bildungsplanung/HU – Humboldt-Universität zu Berlin (Hg.) (2012):** Qua-Beratung – Qualität im Beratungsprozess. Zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von KMU und ihren Beschäftigten. Europäischer Austausch und Vergleich. Projektabschlussbericht, Dortmund. <http://www.bbb-dortmund.de/jobbb2/Qua-Beratung-Abschluss.pdf> (letzter Aufruf 12.05.2013).
- Bick, W./Müller, P. J. (1984):** Sozialwissenschaftliche Datenkunde für prozessproduzierte Daten: Entstehungsbedingungen und Indikatorenqualität. In: Bick, W./Mann, R./Müller, P. J. (Hg.): Sozialforschung und Verwaltungsdaten. Stuttgart, S.123–159. http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/33074/ssoar-1984-bick_et_al-Sozialwissenschaftliche_Datenkunde_fur_prozessproduzierte_Daten.pdf?sequence=1 (letzter Aufruf 12.05.2013).
- Bremer, H./Kleemann-Göhring, M. (2011):** Weiterbildung und „Bildungsferne“ – Forschungsbefunde, theoretische Einsichten und Möglichkeiten für die Praxis. Abschlussbericht, Duisburg.
- DIE – Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2011):** Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen. Bonn.
- Dießel, M. (2012):** Die Wirkung von Vertrauen und Misstrauen auf Entscheidungen in sozialen Interaktionen. Eine kognitiv-neurowissenschaftliche Untersuchung. Bonn. <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2012/2771/2771.pdf> [letzter Aufruf 12.05.2013].
- Erfolgreich Arbeiten – Weiterbildung mit dem Bildungsscheck:** http://www.arbeit.nrw.de/arbeit/erfolgreich_arbeiten/angebote_nutzen/bildungsscheck/index.php [letzter Aufruf 18.07.2013]
- Falk, A./Kosfeld, M. (2004):** Distrust – The Hidden Cost of Control. Discussion Paper No.1203. Bonn. <http://ftp.iza.org/dp1203.pdf> [letzter Aufruf 12.05.2013].
- G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (2011):** Leitfaden für Beraterinnen und Berater im Rahmen des Bildungsscheckverfahrens. Bottrop. http://www.gib.nrw.de/service/downloads/BS_leitfaden_berater.pdf [letzter Aufruf 12.05.2013].
- Gieseke, W./Käpplinger, B./Otto, S. (2007):** Prozessverläufe in der Beratung analysieren – Ein Desiderat. Begründung und Entwicklung eines Forschungsdesigns. In: REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 30, H. 1, S. 33–42.
- Hawthorn, R. (2008):** ICT and the over 50s – Overcoming Barriers to Employment and Training Advice. Cambridge.
- Hsieh, C.-T./Urquiola, M. (2006):** The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile’s voucher program. In: Journal of Public Economics 90, S. 1477–1503.

- Käpplinger, B. (2009):** Telefonische Bildungs-/Berufsberatung in Großbritannien – Büchse der Pandora oder Ariadnefaden? In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 38, H. 4, S. 23–26.
- Kühnlein, G./Klein, B. (2003):** Bildungsgutscheine: Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitspapier 74, Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_074.pdf [letzter Aufruf 12.05.2013].
- Maier-Gutheil, C. (2009):** Zwischen Beratung und Begutachtung. Pädagogische Professionalität in der Existenzgründungsberatung. Wiesbaden.
- Messer, D./Wolter, S. C. (2009):** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Working Paper No. 42. Bern.
- Muth, J. (2011):** Materialien zum Programm-Monitoring. Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Datenreport 01.01.2006–30.06.2010. Bottrop.
- Muth, J. (2008):** Materialien zum Programm-Monitoring. Zwischenbilanz zur Umsetzung des Förderinstruments Bildungsscheck NRW. Bottrop.
- Oelkers, J. (2007):** Expertise Bildungsgutscheine und Freie Schulwahl. Bericht zuhanden der Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Bern.
- Ostendorf, H. (2005):** Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik der Berufsberatung. Opladen.
- Pätzold, H. (2004):** Lernberatung in der Erwachsenenbildung. Baltmannsweiler.
- PAS/DVV – Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschulverbandes (Hg.) (1991):** Die Volkshochschule – Handbuch für die Praxis der Leiter und Mitarbeiter: Weiterbildungsberatung. Loseblattsammlung, 24. Lieferung, Dezember 1991, Nr. 36.000.
- SALSS (2008):** Evaluierung des „Bildungsscheck NRW“. Bonn. http://www.gib.nrw.de/service/downloads/SALSS_Univation_Bildungsscheck_Endbericht.pdf [letzter Aufruf 13.03.2013].
- Schwarzer, C./Posse, N. (1986):** Beratung. In: Weidenmann, Bernd (Hrsg.): *Pädagogische Psychologie*. Ein Lehrbuch. München/Weinheim, S. 631–665.
- Schwerdt, G./Messer, D./Wößmann, L./Wolter, S. C. (2012):** The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: *Journal of Public Economics* 96, H. 7–8, S. 569–583.
- Tippelt, R. (2004):** Weiterbildungsberatung zwischen Milieuorientierung und Regionalbezug. In: Brödel, R. (Hg.): *Weiterbildung als Netzwerk des Lernens*. Differenzierung der Erwachsenenbildung. Bielefeld, S. 141–160.
- UK Parliament – The Committee of Public Accounts of the UK parliament:** Individual Learning Accounts. Tenth report, London, April 2003. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/544/54403.htm> [letzter Aufruf 12.05.2013].
- Völzke, R. (2009):** Durchlässigkeit braucht Beratung. In: *Hessische Blätter für Volksbildung*, H. 1, S. 49–55.
- West, A./Sparkes, J./Balabanov, T. (2000):** Demand-side financing – a focus on vouchers in post-compulsory education and training. CEDEFOP Dossier. Thessaloniki.

Wilkens, C. (2008): Weiterbildung mit dem Bildungsscheck NRW. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 1, S. 23–24.

Diffusion und Handlungslogiken nachfrageorientierter Kofinanzierung individueller beruflicher Weiterbildung in Österreich

GÜNTER HEFLER/JÖRG MARKOWITSCH/VIKTOR FLEISCHER

1 Einleitung

Seit Mitte der 1990er-Jahre sind in Österreich viele neue Angebote zur Förderung des lebenslangen Lernens entstanden, darunter insbesondere nachfrageorientierte Instrumente der öffentlichen Kofinanzierung beruflicher Weiterbildung. Derzeit bestehen rund 230 nachfrageorientierte Kofinanzierungsangebote für Individuen – größtenteils „Quasi-Gutscheine“ (vgl. Beitrag Haberzeth und Kulmus) – und rund 60 Förderungen für Betriebe. Öffentliche Kofinanzierungsangebote unterscheiden sich dabei hinsichtlich ihrer maximalen Förderhöhe und Kofinanzierungsquote, der adressierten Zielgruppen und Zulassungsbedingungen sowie des Mittelflusses, der Finanzierungsquellen und der rechtlichen Grundlage. Ziel des vorliegenden Beitrags ist jedoch kein Überblick zu den Angeboten (siehe hierzu Fleischer et al. 2012, Eichbauer 2007, Wagner 2007), sondern die Analyse der Entstehungszusammenhänge, der Diffusionsdynamik und der zugrunde liegenden Handlungslogiken nachfrageorientierter öffentlicher Weiterbildungsfinanzierung in Österreich. Wir untersuchen, ob sich in Österreich das Entstehen eines neuen organisationalen Feldes der Förderung des lebenslangen Lernens abzeichnet und welche Konsequenzen dies gegebenenfalls für die weitere Entwicklung der Weiterbildungsförderung haben kann. Kann eine Angleichung oder – wie von verschiedenen Seiten häufig gefordert – Vereinheitlichung der österreichischen Weiterbildungsförderungslandschaft erwartet werden? Oder besiegeln lokale Erfordernisse und differente regionalpolitische Entscheidungen eine dauerhafte Heterogenität der Förderungsaktivitäten?

Als Fallbeispiel wählen wir die Kofinanzierung individueller beruflicher Weiterbildung durch die österreichischen Bundesländer, die sich zu wichtigen Akteuren der Weiterbildungsfinanzierung entwickelt haben. Die empirische Grundlage der Analyse

bilden Dokumentationen und Berichte der Landesregierungen (z. B. Homepages, Prüfberichte, Förderberichte, Wirtschafts- und Arbeitsmarktberichte, Evaluationsberichte, Tagungsunterlagen), sechs telefonische und zwei persönliche Interviews, die im Zeitraum Juni bis Oktober 2012 durchgeführt wurden, mit den in den Bundesländern für die öffentliche Weiterbildungsförderung Verantwortlichen (Fleischer und Hefler 2013) sowie umfangreiche Auswertungen der Weiterbildungsförderungsdatenbanken „kursförderung.at“ und „Bildungsförderung in Österreich“ (für Details siehe Fleischer et al. 2012).¹

Als theoretischen Bezugsrahmen wählen wir den Organisationalen (Neo-)Institutionalismus (Greenwood et al. 2008). In diesen führen wir anhand des Beispiels der globalen politischen Programmatik des lebenslangen Lernens ein. Im Weiteren zeigen wir, wie die seitens der Europäischen Union und der OECD empfohlenen Förderinstrumente – insbesondere die nachfrageorientierte Kofinanzierung von Weiterbildung – in Österreich aufgegriffen wurden. Dabei lassen sich drei grundsätzliche Handlungslogiken bzw. Bezugsmodelle beobachten, die für die Ausrichtung der Weiterbildungsförderung maßgeblich sind: der (landespolitische) Standortwettbewerb, die (Erwachsenen-) Bildungspolitik sowie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Wir schließen mit einer Diskussion aktueller Entwicklungen im Bereich der Weiterbildungsförderung (der Länder-Bund-Initiative zur Förderung grundlegender Bildungsabschlüsse für Erwachsene, der Einführung des überregionalen Qualitätssiegels für Anbieter *Ö-Cert* und der Entwicklung von regionalen Qualifikationsplänen) und wagen einen Ausblick in die Zukunft der Förderungslandschaft. Weiterhin skizzieren wir, welche Schlussfolgerungen wir aus dem österreichischen Fallbeispiel für eine international vergleichende Untersuchung der Weiterbildungsförderung ziehen.

2 Lebenslanges Lernen als Institution der Weltgesellschaft

Der Glaube an den Wert von Bildung und Weiterbildung spiegelt nicht nur individuelle Einstellungen und Entscheidungen von Einzelpersonen, Unternehmen und politischen Organisationen wider, sondern stellt eine „Institution“ dar. Mit Richard Scott (2008) definieren wir Institution als auf regulativen (z. B. rechtlichen), normativen (z. B. professionellen) und kulturell-kognitiven Elementen basierende Erwartungsstrukturen, die – zusammen mit Handlungsroutinen und materiellen Ressourcen – gesellschaftlichem Handeln Bedeutung und Stabilität verleihen.² Lebenslanges Lernen wurde Anfang der 1990er-Jahre (nach Abschluss der weltweiten Bildungsexpansion auf Primar- und Sekundarschulebene) global als Institution etabliert (Chabbot 2003,

1 „kursförderung.at“ des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (<http://www.kursfoerderung.at/>), „Bildungsförderung in Österreich“ der Wirtschaftskammer Österreich (<http://www.berufsinfo.at/bildungsfoerderung/default.htm>).

2 “Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life“ (Scott 2008, S. 48).

Jakobi 2009a, 2009b). Frühe Analysen der Bildungsexpansion stellen dabei heute eine wesentliche Grundlage unseres Verständnisses der „neuen“ Institution bis heute des lebenslangen Lernens dar (Rubinson und Browne 1994).

Die Erstausbildung, aber auch die Erwachsenen- und Weiterbildung stellen bevorzugte Felder dar, um die Diffusion von politischen Leitideen und Zielsetzungen sowie die Verbreitung von Instrumenten, die der Umsetzung dieser Leitideen dienen, zu untersuchen. Die Diffusion von Politiken und ihrer Interventionsinstrumente bildet dabei einen Schwerpunkt institutioneller Forschungen – in den jeweiligen dominanten Spielarten (Rational-Choice-, Historischer oder Organisationaler [Neo-]Institutionalismus, siehe Hall und Taylor 1996, Campbell und Pedersen 2001). Im Folgenden stützen wir uns schwerpunktmäßig auf den Organisationalen (Neo-)Institutionalismus und die in dessen Rahmen entwickelten Begrifflichkeiten.³

Anschauliche Beispiele für Analysen zur Diffusion von Politiken im Bereich der Erstausbildung bieten etwa Arbeiten zur weltweiten Etablierung des Pflichtschulwesens bzw. zur Ausweitung der Dauer der Pflichtschulzeit, zur Etablierung eines höheren Sekundarschulwesens und universitärer Bildung, zum massiven Ausbau der Bildungsbeteiligung auf allen Stufen, zum – wenngleich nicht uneingeschränkten – Siegeszug der Koedukation seit den 1960er-Jahren oder zur Zurückdrängung von „humanistischen“ Inhalten durch „Realfächer“ in der Sekundarbildung. Jüngere Beispiele betreffen die Dezentralisierung von Entscheidungen in Bildungssystemen, die Einführung von Qualifikationsrahmen, die Ergänzung von curricularer durch lernergebnisorientierte Steuerung, die Etablierung von Bildungsstandards sowie die landesweite bzw. transnationale Durchführung standardisierter Kompetenzmessungen (vom PISA-Typ).

Die weltweite Expansion höherer Sekundarbildung stellte in den 1960er- und 1970er-Jahren einen besonderen Studiengegenstand vergleichender institutioneller Forschung dar (z. B. Meyer et al. 1977, Meyer und Hannan 1979, Ramirez und Meyer 1980, Meyer et al. 1992, Rubinson und Browne 1994). Theorien des Organisationalen (Neo-)Institutionalismus arbeiteten alternative Erklärungsmodelle zum rasch an Einfluss gewinnenden humankapitalistischen Paradigma aus, das die Expansion des Bildungswesens vornehmlich als Ergebnis wirtschaftlich rationalen Handels der Marktakteure darstellte (Rubinson und Browne 1994). Zu den Strategien neoinstitutionalistischer Forschung zählte es nachzuweisen, dass Bildungssysteme unterschiedlicher Länder gemeinsame Eigenschaften (z. B. Strukturen, Lehrplaninhalte) angenommen haben, obwohl sich deren gesellschaftliches und wirtschaftliches Umfeld deutlich unterschied.

3 Den international am häufigsten zitierten Überblick bietet Scott (2008). Eine Sammlung grundlegender Texte bieten Powell und DiMaggio (1991). Eine detaillierte Auseinandersetzung mit allen Ansätzen bietet Greenwood (2008). Deutschsprachige Einführungen bieten Senge und Hellmann (2006), Walgenbach und Meyer (2008) sowie Senge (2011). Aus der Sicht der deutschsprachigen Weiterbildungsforschung liefern Koch und Schemmann (2009) einen ersten Überblick sowie Anwendungsbeispiele.

Die Diffusion von Modellen richtigen Handelns erfolgt dabei in organisationalen Feldern (DiMaggio und Powell 1983), die aus allen in einem Bereich tätigen Organisationen (z. B. neben den Schulen auch die Aufsichtsbehörden, Elternvereine, Schulbuchverlage, Akademien des Lehrpersonals, Berufsgewerkschaften) bestehen, aber auch Repräsentanzen überregionaler und supranationaler Organisationen (z. B. OECD, Europäische Union) enthalten. Im Zentrum des Interesses der Analyse dieser Felder steht die gegenseitige Angleichung organisationaler Praktiken. Gründe für diese Isomorphie sind dabei nicht „Sachzwänge“, sondern regulative (gesetzliche Regelungen, Akkreditierungsrichtlinien), normative (z. B. die Meinungen von Professionsgruppen) und kognitive Strukturen (z. B. Bewertungsschemata, die Hochkulturelles von Alltäglichem trennen) (DiMaggio und Powell 1983, Scott 2008). Die regulativen, normativen und kognitiven Anteile der Institutionen geben damit vor, wie Organisationen handeln und warum es dabei – auch in Abwesenheit einer übergeordneten Regulierungsinstanz (Dobbin und Sutton 1998) – zu einem hochgradig gleichförmigen Verhalten kommt.

Die Übernahme von auf überregionaler sowie transnationaler Ebene angebotenen Politikformulierungen und deren Konkretisierung in Interventionsinstrumenten setzt dabei ein hinreichendes Aufnahmepotenzial durch lokale institutionelle Rahmenbedingungen voraus. Ein solches Aufnahmepotenzial ist selbst Gegenstand und Ergebnis transnational verlaufender Modernisierungsprozesse (Strang und Meyer 1993). Zugleich bedeutet die lokale Umsetzung und Implementierung vorformulierter Politiken stets auch eine Adaption und Weiterentwicklung dieser Konzepte durch lokale Innovation: Die Einbettung in gegebene institutionelle Rahmenbedingungen verändert die übernommenen institutionellen Bausteine. Häufig haben die lokalen Ausprägungen der transnationalen Politikmodelle mit ihren Ursprungskonzepten wenig mehr als die legitimierende Ideologie und den Namen ihrer eingesetzten Instrumente gemeinsam. Zusammengefasst: *Warum* etwas geschieht, wird durch überregionale Institutionen gerechtfertigt; *was* konkret geschieht, folgt lokalen Erfordernissen, Präferenzen und Machtverhältnissen. Die Interaktion zwischen transnationalen (potenziell weltgesellschaftlichen) Konzepten und jenen lokalen institutionellen Prozessen, die politische Programmatiken und ihre Umsetzung bestimmen, wird mit den Schlagworten *glocalisation* und *hybridization* (Djelic und Sahlin-Andersson 2006) adressiert.

Der Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung ist bei der Untersuchung transnationaler Entwicklungen und Diffusionsprozesse nur langsam in den Fokus institutionalistischer Forschung gerückt. Historisch gesehen stellen bereits die vorerst auf Europa und Nordamerika beschränkten Auswirkungen der Erwachsenenbildungsbewegung bzw. *University-Extension*-Bewegung im späten 19. Jahrhundert sowie die Programme der Arbeiter- und der Frauenbildung (im Rahmen der ersten Welle der Frauenbewegung) typische Beispiele der Diffusion internationaler Bildungsprogrammatiken dar. Die Institutionalisierung früher Formen der *Second Chance Education* in den 1920er-Jahren ist ebenfalls als transnationales Phänomen zu begreifen.

Jüngeren Datums sind etwa die Auswirkungen, die einerseits der *Faure-Report* der UNESCO (International Commission on the Development of Education 1972) und

andererseits der *Recurrent Education Report* der OECD (OECD 1973) auf die transnationale Entwicklung im Bereich der Weiterbildung gehabt haben. Während der *Faure-Report* zu einer Neubewertung insbesondere gemeinwesenorientierter („non-formaler“) Bildungsangebote geführt hat, lässt sich der Einfluss des OECD-Berichts – trotz der Zurückweisung einzelner Elemente der Reformagenda – an der raschen Diffusion einzelner Argumente (etwa der Forderung der Durchlässigkeit von Bildungsgängen) ermessen (Schuetze 1996). Ähnlich lässt sich am Beispiel der Bildungskarenz – häufig eingeführt in Reaktion auf eine ILO-Resolution (1974) – zeigen, dass die formelle Diffusion von Politiken und Instrumenten völlig unterschiedliche Ergebnisse zeitigen kann: Großzügig ausgestattete und häufig genutzte Bildungskarenzschemata in einem Land stehen knapp budgetierte, kaum beanspruchte Schemata in anderen Ländern gegenüber. Fallweise sind diese Unterschiede lokalen parteipolitischen Machtverhältnissen geschuldet. Nach einem Moratorium von nahezu zwei Jahrzehnten kehrte das Konzept des lebenslangen Lernens zu Beginn der 1990er-Jahre über den Umweg der Entwicklungspolitik (Chabbott 2003) auf die globale Politikebene zurück (Jakobi 2009a, 2009b). Lebenslanges Lernen präsentiert sich nunmehr als neues Rahmenkonzept, das sowohl die Früherziehung und das Erstausbildungssystem als auch die Erwachsenen- und Weiterbildung einbezieht. Die politische Programmatik des lebenslangen Lernens greift dabei auf unterschiedliche Empfehlungen früherer Programmatiken (Tuijnman und Boström 2002) zurück und setzt Bündel von Problemstellungen und angemessenen Interventionen als politische Norm durch.

Mit der langsamen Herausbildung eines europäischen Politikfeldes zum Thema des lebenslangen Lernens wurden Impulse an lokale politische Akteure gegeben, typische Instrumente (z. B. Information, Beratung, Kofinanzierung, Qualitätskontrollen und Wettbewerbsverfahren) lokal zu etablieren. Einzelne Handlungsvorschriften wurden dabei durch Gesetze und Richtlinien der Europäischen Union (z. B. das EU-Wettbewerbsrecht bei der Vergabe von Weiterbildungsaufträgen) flankiert. Typischerweise wurden aber im Laufe der Zeit nicht nur einzelne Instrumente, sondern alle Vorschriften des Diskurses als „Paketlösung“ übernommen. Akteure, die für sich die erfolgreiche Umsetzung von Politiken des lebenslangen Lernens beanspruchten, standen unter einem institutionellen Erwartungsdruck, neben finanzieller Förderung auch Initiativen zu Information und Beratung oder Qualitätssicherung zu setzen.

Bezeichnend für die Umsetzung der Programmatik des lebenslangen Lernens innerhalb der Europäischen Union ist die Überschneidung mit dem Feld der europäischen Beschäftigungspolitik, in dem schon seit den 1980er-Jahren Verfahren der offenen Koordinierung erprobt wurden. Institutionelle Vorstellungen (etwa die Indikatorensteuerung, die Definition von quantitativen Zielvorgaben oder spezielle Evaluationsstrategien) aus dem arbeitsmarktpolitischen Bereich drängten sich damit als „*blueprints*“ für die Gestaltung des später entstehenden Bereichs des lebenslangen Lernens auf. Vor dem Hintergrund der starken Ausrichtung auf das humankapitalorientierte Paradigma kämpfte der Bereich des lebenslangen Lernens um institutionelle – und kognitive – Eigenständigkeit, wobei er sich als Politikfeld zwischen mächtigen Kon-

kurrenten positionieren musste: der allgemeinen Bildungspolitik auf der einen, der nicht minder stark formierten Arbeitsmarktpolitik auf der anderen Seite.

Im Politikmodell lebenslanges Lernen sind politische Zielsetzungen und anempfohlene Instrumente untrennbar mit einem humankapitaltheoretischen Erklärungsmodell verbunden. Das jeweilige Erklärungsmodell für die Frage, warum welche Zielsetzungen mit welchen Instrumenten verfolgt werden sollen, erhält dabei selbst institutionellen Status. Auch wenn die Existenz alternativer (etwa konflikttheoretischer oder institutionalistischer) Erklärungsansätze für Weiterbildung und ihre Wirkungen nicht bestritten werden, wird eine humankapitaltheoretische, mikroökonomische Erklärungsweise als ausreichend handlungsleitend und handlungslegitimierend angesehen und durchgesetzt. *Economists* als globale Professionsgruppe nehmen dabei in der Politikformulierung und -beratung sowie in der Ergebniswertung eine entscheidende Rolle ein.⁴ Bildungsökonomische Rahmenannahmen und Vorgehensweisen dominieren damit auch die Evaluation der umgesetzten Initiativen.⁵

Aus unterschiedlichen Fachdisziplinen kommende Gegenpositionen zum vorherrschenden funktional-humankapitalistischen Paradigma gewinnen in der Beschreibung und Bewertung der Effekte von Förderungsmaßnahmen nur langsam an Boden. Vergleichsweise lange bekannte und in unterschiedlichen Studien über Jahrzehnte belegte Erkenntnisse – wie etwa dass im Bildungszugang benachteiligte Personen auch bei vollständiger Kostenfreiheit Weiterbildung nicht als Möglichkeit in Betracht ziehen (McGivney 1990, 2000) – bilden dabei häufig das „Einfallstor“ für alternative Erklärungsmodelle. Diese beschreiben die Weiterbildungsteilnahme als komplexes und kontextgebundenes soziales Beteiligungsgeschehen, das sowohl eine Konfliktdimension beinhaltet als auch von er- und umkämpften sozialen Institutionen ermöglicht oder verhindert wird.

Eine Teilnahme wird demnach nicht durch Zugangsbarrieren auf individueller Ebene verhindert, sondern durch die Tatsache, dass Weiterbildung für andere, aber nicht die eigene soziale Gruppe vorgesehen ist (McGivney 1990). Neben funktionalen Zwängen und „Rational Choice“-Entscheidungen treten damit zahlreiche alternative Theorien der Weiterbildungsbeteiligung in den Vordergrund (vgl. Hefler 2013). Zugleich kommt es zu einer Relativierung der Bedeutung der Teilnahme an organisierter Weiterbildung für das lebenslange Lernen von Erwachsenen: Der Besuch von Kursen wird als Ergänzung zu den in die Lebensstruktur (Erwerbsarbeit, Haushaltsarbeit, zivilgesellschaftliches Engagement, Freizeitaktivitäten) eingebetteten Lernmöglichkeiten eingestuft, nicht als zentrale Quelle des Lernens von Erwachsenen (Billett 2010).

Die Frage, ob und in welchem Umfang die durch die Europäische Union – im Gleichklang mit der OECD – empfohlenen Förderungsinstrumente für das lebenslange Lernen greifen, wird ergänzt um die Frage, wie allgemeine Vorschreibungen durch lokale

4 Eine soziologische Kritik dieses Aspekts liefert Fourcade (2006).

5 Vgl. z. B. den Literaturüberblick über Effekte beruflicher Weiterbildung (Hansson 2008) und die von Cedefop initiierten Evaluationsstudien zu Typen von Förderungsmaßnahmen (Cedefop 2009a, 2009b, 2009c).

politische Akteure umgesetzt werden. Je nach Akteur und dessen institutioneller Einbettung und Ausrichtung sind völlig unterschiedliche Ausprägungen zu erwarten. Für das vermeintliche „policy learning“ entsteht ein von Dobbin et al. (2007) beschriebenes Paradox: Während die Legitimation für Initiativen (also Antworten auf die Frage „Warum?“) von globalen Quellen übernommen wird, entsteht konkretes Steuerungswissen (also Antworten auf die Frage „Wie?“) lokal und weitgehend unabhängig von überregionalen Modellen. Es ist daher keineswegs gesichert, dass die Ausbreitung von legitimen, vorgeblich „guten Praktiken“ mit einem „Voneinanderlernen“ der Organisationen auf sachlich-technischer Ebene einhergeht.

Die „Hybridisierung“ transnationaler Politikempfehlungen im Bereich des lebenslangen Lernens wird in der Folge anhand der Übernahme von Instrumenten der nachfrageorientierten öffentlichen Weiterbildungsfinanzierung für Individuen durch die österreichischen Bundesländer skizziert.

3 Die Etablierung individueller Weiterbildungsförderung durch die österreichischen Bundesländer

Wie für andere Politikbereiche auch, bedeutete der EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 für die öffentliche Wahrnehmung von Erwachsenenbildung und deren öffentliche Förderung eine Zäsur. Binnen weniger Jahre bildeten sich in zahlreichen relevanten Bereichen neue Ansätze heraus – insbesondere in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Wirtschafts- und Innovationsförderung und der Regional- und Strukturpolitik. Diese ersetzten entweder die älteren, nun teils rechtlich (z. B. durch das EU-Wettbewerbsrecht) ausgeschlossenen oder delegitimierten Ansätze. Oder sie installierten parallel zu bestehenden Strukturen neue Förderungspolitiken, die jedoch aufgrund ihres Finanzierungsvolumens rasch dominant wurden. Bestehende Trennungen zwischen politischen Aktivitätsfeldern – etwa „Erwachsenenbildung“ versus „Arbeitsmarktpolitik“, „Wirtschaftsförderung“ versus „Regionalentwicklung“ – wurden durch die Logik der EU-Programme und ihrer Förderungssysteme stark infrage gestellt. Rund um die nationale Nutzung von Förderschienen (wie etwa jenen des Europäischen Sozialfonds oder des Europäischen Strukturfonds) entstanden neue Hybridräume, in denen Akteure in neuen Konstellationen kooperierten und konkurrierten.

Zugleich versuchten Akteure wie Länder, Kommunen, Gewerkschaften oder die Wirtschaftskammern, ihren Einfluss zu behalten oder auszubauen und dabei von den neuen Fördermöglichkeiten zu profitieren. In Abstimmung mit dem EU-Recht wurden neue Typen öffentlich finanzierter Organisationen (z. B. Agenturen oder Fonds zur Arbeitsmarkt- oder Wirtschaftsförderung) ins Leben gerufen und übernahmen sozial-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aufgaben. Sie strebten an, Mittel aus EU-Programmen zweckgemäß einzusetzen und neue, EU-rechtskonforme Kanäle für öffentliche Förderungsmittel zu entwickeln, um politische Ziele etwa in der Sozial-, Wirtschafts- oder Beschäftigungspolitik zu unterstützen.

Wie in anderen kleineren europäischen Ländern (und im Gegensatz zu den EU-Schwergewichten wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, vgl. Favell und Guiraoudon 2011) veränderten EU-Regelungen die Politiklandschaft nachhaltig. Zugleich bildeten sich unterschiedliche lokale Interpretationen der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen heraus, die sich mit der Steuerung und dem Einsatz der neuen, aus Förderungsprogrammen stammenden zweckgewidmeten Finanzierungsmittel auseinandersetzen.

Neben neuen Finanzströmen⁶ boten europäische Politikprozesse zudem neue programmatische Konzepte an, die bislang getrennte Politikbereiche in einen neuen Zusammenhang brachten. Strikt getrennte politische Aktivitätsfelder wie die (liberale) „Erwachsenenbildung“, die Förderung der „politischen Bildung“, die berufliche Weiterbildung (Hoheitsgebiet der Sozialpartner), Angebote des „zweiten Bildungswegs“ (Bildungspolitik), die betriebliche Weiterbildung und Innovationsförderung (Wirtschaftsförderung), die Weiterbildung und Umschulung von Arbeitslosen (Sozial- und Arbeitsmarktpolitik), die Schulung und Integration von Sozialhilfeempfängern (Kommunalpolitik), die Förderung regionaler Bildungsangebote (Kommunal- und Kulturpolitik) wurden plötzlich als potenziell zu einem einheitlichen Politikfeld zugehörig begreifbar – dem des „lebenslangen Lernens“.

Während einerseits vorerst starke Widerstände gegen die Übernahme des Politikkonzepts des lebenslangen Lernens bestehen, das die Identität bestehender Politikfelder bedroht, entstehen andererseits in fast allen Politikbereichen Möglichkeiten, unter der Überschrift „lebenslanges Lernen“ nationale und europäische Mittel für sich zu beanspruchen. Die Politikfelder werden somit Teil eines um neue Finanzierungsinstrumente entstehenden Feldes der Weiterbildungsförderung. Dabei können bestehende Gewichtungen völlig auf den Kopf gestellt werden, wenn etwa einzelne wirtschafts- oder regionalpolitische Akteure mehr Geld für die Förderung des „lebenslangen Lernens“ zur Verfügung haben, als vor dem EU-Beitritt insgesamt auf Bundesebene für die Förderung der „Erwachsenenbildung“ ausgegeben wurde.

Vor dem EU-Beitritt bestand die Förderung der „Erwachsenenbildung“ im Kern aus

- einer gesetzlich verankerten Basisförderung für die „Konferenz der Österreichischen Erwachsenenbildung“⁷ (zuletzt ca. 10 Millionen Euro pro Jahr),
- der öffentlichen Förderung für einzelnen Ministerien zugeordneten Träger (z. B. die ländlichen Fortbildungsinstitute des Landwirtschaftsministeriums) sowie regionalen Förderungen (Länder, Gemeinden) für lokale gemeinnützige Träger,
- der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit starken Präferenzen für gemeinnützige (bzw. den Sozialpartnern zugeordnete) Träger der beruflichen Weiterbildung.

6 Nach dem EU-Beitritt haben sich die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik in Österreich binnen weniger Jahre mehr als verzehnfacht.

7 Die 1972 gegründete Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs (KEBÖ) ist die Arbeitsplattform der im Erwachsenenbildungs-Förderungsgesetz von 1973 anerkannten Österreichischen Erwachsenenbildungsverbände.

Individuen wurden vorwiegend über Karenzmodelle⁸, Stipendien oder kostengünstige bzw. kostenfreie Weiterbildungsangebote gefördert. Weiterhin nutzten etwa die Gewerkschaften oder die Arbeiterkammern Rabattierungen („Bildungsgutscheine“) zur Mitgliederbindung.

Auf Bundesebene bestand zu dieser Zeit keine (bundesgesetzliche) Kompetenz für die individuelle Weiterbildungsförderung.⁹ Länder konnten diese daher für sich beanspruchen. Das erste Modell einer an Individuen vergebenen nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung – als alleinstehendes, weithin sichtbares Instrument – entstand 1994/1995 in Oberösterreich. Während berufliche Weiterbildungen von einzelnen Bundesländern bereits zuvor im Rahmen der sogenannten Arbeitnehmerförderung (zusammen mit z. B. Zuschüssen zu Kosten des Berufspendelns) gewährt wurden, bestand das Neue der Initiative in der besonderen Sichtbarkeit und breiteren Ausgestaltung.

Hintergrund der Schaffung dieses neuen Modells war der EU-Beitritt Österreichs, in dessen Rahmen auf Landesebene Instrumente der Förderung von Unternehmen geschaffen wurden, um diese auf den neuen Wettbewerb vorzubereiten. In diesem Zusammenhang argumentierte die Arbeitnehmervertretung (Arbeiterkammer), dass aus Gründen des sozialpartnerschaftlichen Ausgleichs auch für die Arbeitnehmer eine neue Förderung geschaffen werden sollte. Das *Oberösterreichische Weiterbildungskonto* wurde unter diesen Vorzeichen durch die oberösterreichische Landesregierung beschlossen. Dieses Förderungsprogramm, das gestufte Kofinanzierungsangebote für unterschiedliche Zielgruppen beinhaltete, wurde in der Folge von anderen Bundesländern übernommen. Binnen weniger Jahre zogen sämtliche österreichische Bundesländer nach (vgl. Tabelle 1).

Während in Oberösterreich insbesondere das über Publikationen der OECD bekannt gewordene britische Modell der *Individual Learning Accounts* Pate stand¹⁰, bezogen sich die anderen Bundesländer unmittelbar auf das oberösterreichische Vorbild bzw. auf die in rascher Folge geschaffenen weiteren Förderungsangebote.

Die Aushandlungsprozesse, die zur lokalen Verankerung der Instrumente führten, sollen dabei keineswegs unterschlagen werden. Salzburg stellt in diesem Zusammen-

8 Österreich hat die ILO-Resolution zur Bildungskarenz 1974 nicht ratifiziert. Die erst 1998 eingeführte Möglichkeit der Bildungskarenz spielte aufgrund ihrer geringen Dotation (für Personen unter 45 Jahren in der Höhe des zu dieser Zeit zutreffenden Elternkarenzgelds von rund 450 Euro) eine quantitativ völlig untergeordnete Rolle (2.800 Förderungsfälle 2007). Erst mit der Reform der Bildungskarenz 2008 und der Anhebung der Leistung auf das Niveau des Arbeitslosengeldes kam es zu einer massiven Ausweitung der Inanspruchnahme (2010: 16.800 Personen, siehe Lassnigg et al. 2011; Fleischer et al. 2012, S. 24/25).

9 Die ebenfalls 1973 als Erweiterung des bereits bestehenden „Bundesreferenten für Erwachsenenbildung“ eingerichteten „Förderungsstellen des Bundes für Erwachsenenbildung“ in den neun Bundesländern, deren Ressourcen nur unterschiedliche koordinierende Tätigkeiten ermöglichten, wurden im Zuge der Verwaltungsreform 2001 den Ländern als Aufgabe übertragen. 2003 wurde die Verpflichtung des Bundes, diese Stellen zu unterhalten, gestrichen (Salzburg Wiki 2013). Die Länder führen die Einrichtungen – teils unter dem alten, teils unter einem neuen Namen und in unterschiedlicher Weise – fort. Die Übernahme der Aufgabe durch die Länder markiert eine formalrechtliche Bestätigung, dass die Länder de facto zu den zentralen Akteuren der Erwachsenenbildungsförderung geworden sind.

10 Tatsächlich wurde die Förderung völlig anders organisiert, sodass außer dem Namen „Konto“ nur wenige Gemeinsamkeiten bestehen.

Tab. 1 Einführung nachfrageorientierter individueller Weiterbildungsförderung in den Bundesländern (Stand 2012), spezielle Förderungen in kursiv

Bundesland	Förderungstitel	Einführungsjahr	Zugänglich für	Höchstbetrag (in €)	Anteil	Häufigkeit	Geförderte/Jahr	Budget/Jahr (in Mio. €)
Wien	Bildungskonto	1995	Erwerbstätige (Ausnahmen: z. B. BeamtInnen, Selbstständige)	200	50 %	jedes zweite Jahr	6.600 [3]	9,9 [4]
	<i>FRECH (2002), Nova (2002), Pisa Plus (2006-11), Bildungskonto plus (ab 2012) [1]</i>	2002 f.	<i>je nach Maßnahme [2]: Erwerbstätige, Frauen (höchstens Lehr- abschluss)</i>	1.000 bis 3.700	70–100 %	<i>jedes zweite Jahr bzw. einmalig</i>		
Burgenland	Qualifikationsförderung	1987 [5]	Erwerbstätige (Einkommensgrenze, Beschränkung auf Höherqualifizie- rung)	364/Monat (4.400/ Jahr)	75 %	einmalig	1	0,7
Kärnten	Bildungsförderung Bildungskonto (ab 2011) [6]	2005 2011	Erwerbstätige	2.500	50–75 % spezielle Zielgrup- pen	alle 5 Jahre	2.000 [7]	1,3 [8]
Oberöster- reich	Allgemeines Bildungs- konto	1995	Erwerbstätige	900 1.300 spezi- elle Ziel- gruppen	50–70 % spezielle Zielgrup- pen	alle 4 Jahre	20.000 [9]	9,6 [10]
	<i>Spezielles Bildungskonto</i>	1995	<i>Erwerbstätige</i>	<i>1.800 2.200 spezi- elle Ziel- gruppen</i>	50–70 % spezielle Zielgrup- pen	<i>alle 4 Jahre</i>		
Niederöster- reich	Bildungsförderung	2004	Erwerbstätige	2.640	50–80 % spezielle Zielgruppen	alle 6 Jahre	5.000 [11]	2,0 [12]
Salzburg	Salzburger Bildungs- scheck	1998	Erwerbstätige und Nichterwerbstätige	830	50 %	alle 3 Jahre	4.400 [13]	2,2 [14]

Bundesland	Förderungstitel	Einführungsjahr	Zugänglich für	Höchstbetrag (in €)	Anteil	Häufigkeit	Geförderte/Jahr	Budget/Jahr (in Mio. €)
			<i>höchstens Sekundarschulabschluss</i>					
	Salzburger Bildungsscheck Varianten	1998	<i>In Vorbereitung auf Meister-/Befähigungsprüfung und Berufseinführung Stehende Personen ohne formalen Abschluss/ über 50 Jahre</i>	1.000 – 1.250	50 %	<i>alle 3 Jahre</i>		
Tirol	Bildungsgeld update	2002	Erwerbstätige, Selbständige mit bis zu drei Angestellten	500 formale Weiterbildung	30–50 % formale Weiterbildung	jährlich	4.400 [15]	13,4 [16]
Vorarlberg	Bildungskonto	2004	Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (höchstens Sekundarstufenabschluss, nur formale Höherqualifizierung)	2.200	25–33 %	jährlich	900 [17]	0,9 [18]
	Bildungsprämie Startkapital	2004	Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (höchstens Sekundarstufenabschluss, Vollzeitausbildungen, Lebenshaltungskosten, Wiedereinsteigerinnen)	2.750 – 4.400	50 %	<i>jährlich</i>		
Steiermark	Bildungsscheck	1995	Lehrlinge/LehrabsolventInnen (unter 25)	500	50 %	jährlich	900 [19]	1,3 [20]

Quelle: Eigene Darstellung; Details zu Förderungen und den unterschiedlichen Bezugsjahren siehe Anhang

hang ein gut dokumentiertes Beispiel dar (Land Salzburg 1998). Auf Vorschlag der Landesregierung wurde Ende 1997 das Pilotprojekt *Salzburger Bildungsscheck* durch den Landtag beschlossen. Das Projekt war mit einem Gesamtbudget von 10 Millionen Schilling (rund 0,7 Millionen Euro) auf zwei Jahre beschränkt. Im Frühjahr 1998 wurde eine parlamentarische Enquete zum bereits eingeführten Scheck abgehalten. Vertreter der Landesförderung in Oberösterreich, Wien und – als internationales Beispiel – Südtirol stellten ihre Modelle vor. In weiteren Beiträgen und einer Podiumsdiskussion kamen sowohl die politischen Parteien, die Sozialpartner als auch die Organisationen der Salzburger Erwachsenenbildung zu Wort. Im Entwicklungsprozess bereitete die Enquete einen weiteren entscheidenden Schritt vor: die massive Erweiterung der Zielgruppe und des (nunmehr jeweils für vier Jahre beschlossenen) Budgets.

Diese Förderung der freiwilligen, individuellen Weiterbildung erfolgte dabei begleitend zum massiven Ausbau der Weiterbildungsaktivitäten (und -verpflichtungen) für Arbeitslose ab dem Jahr 1996. Auch die Förderungsangebote für Unternehmen erfuhren eine Umstellung, indem betriebliche Weiterbildung verstärkt unterstützt wurde.

Obwohl innerhalb von etwas mehr als einem Jahrzehnt alle Bundesländer Förderangebote geschaffen haben¹¹, bestanden und bestehen in den Förderungsdetails große Unterschiede (vgl. Tabelle 1, Fleischer et al. 2012, Eichbauer 2007). Weiterhin stehen einzelne Ausweitungen der gebotenen Förderungen (z. B. höhere Maximalförderungen oder Förderquoten) deutlichen Reduktionen des Förderungsangebots (z. B. Einführung von Mindestbeträgen, Veränderung des Zeitraums, in dem kein weiterer Förderantrag gestellt werden kann) gegenüber. In nahezu allen Bundesländern kam es nach der Einführung einer allgemeinen Weiterbildungsförderung zur Einführung von „speziellen“ Förderungsangeboten für einzelne Zielgruppen, denen dabei ein deutlich höherer Förderungsumfang zuteilwird. Besondere Förderungsbedingungen, wie z. B. die Bindung der Förderung an ein maximales Niveau des Erwerbseinkommens, kamen dabei in unterschiedlicher Weise zum Einsatz. Sie beschränken typischerweise den Zugang für allgemeine Weiterbildungsförderung auf Gruppen mit geringerem Erwerbseinkommen (wie z. B. im Burgenland). Einkommensgrenzen können aber auch andere Kriterien beim Zugang zu erhöhten Förderungen ersetzen und damit zu einer Ausweitung des Zugangs führen (z. B. in Wien ab 2012).

Einen Sonderfall stellen jene Bundesländer dar (z. B. Burgenland), in denen ältere Modelle der (sogenannten) Arbeitnehmerförderung, die auch die Förderung bestimm-

11 Förderungen wurden dabei durchweg als Ermessensausgaben gestaltet, d. h. die Verwaltung kann die Förderung im Rahmen der in den Budgetvoranschlägen gesetzten Grenzen gestalten. Zugleich besteht für Förderungswerber kein Rechtsanspruch auf eine Förderung im Gegensatz z. B. zu den gesetzlichen Regelungen von Förderungen wie der Bildungskarenz, die einen Rechtsanspruch auf die öffentliche Förderung unter den gesetzten Voraussetzungen (Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer) bedingen. Während Länder teilweise bzw. phasenweise auf europäische Finanzmittel zurückgreifen, bestreiten sie den Großteil der Förderung aus den regulären Landesbudgets. Die Prolongierung der Förderung hängt damit insbesondere von politischen Prioritätensetzungen der Landespolitik bzw. von aktuellen Belastungsfaktoren für Landesbudgets ab. Die Reform (und Kürzung) der Weiterbildungsförderung in Tirol 2004 stand z. B. auch unter dem Diktat des Sparzwangs in Folge von Aufwendungen nach Umweltkatastrophen in den Vorjahren.

ter Formen beruflicher Weiterbildung umfassten, als individuelle Weiterbildungsförderung fortgeschrieben wurden. Ohne dass lokal besondere Reformen gesetzt wurden, wurden diese ursprünglich in einem anderen Rahmen angesiedelten Förderungen nunmehr als Äquivalent der von allen Bundesländern angebotenen Weiterbildungsförderung neu interpretiert und beworben: Die Veränderung in der österreichweiten Förderungslandschaft und ihre Kontextualisierung beeinflusste also auch die Situation in jenen Bundesländern, die auf den ersten Blick passiv blieben.

Am Beispiel der Steiermark lässt sich auch zeigen, dass Bundesländer sich für alternative Vorgehensweisen entscheiden können. Während die individuelle Weiterbildungsförderung in der Steiermark vergleichsweise gering ausfällt, wird berufliche Weiterbildung vor allem über Kofinanzierungsangebote an Betriebe gefördert, die ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen weiterbilden. Die über die Steirische Wirtschaftsförderung (SFG) abgewickelten betrieblichen Förderungen von Qualifizierungsmaßnahmen (Hefler und Markowitsch 2008) umfassten beispielsweise im Jahr 2010 rund 4.850.000 Euro (Fleischer und Hefler 2013).

4 Bezugssysteme und Handlungslogiken der regionalen nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung

Die Einführung von Förderungsprogrammen ist insbesondere vor dem Hintergrund an Einfluss gewinnender, normativer Vorstellungen professionellen politischen Handelns im Bereich der Förderung der Weiterbildung zu sehen. Die Bundesländer „lernen“ in dem Sinn voneinander, als dass sie die Einführung von Programmen als legitime Möglichkeit wahrnehmen, politisch aktiv zu werden und dabei die Bevölkerung ihres Bundeslandes zu fördern. Dabei entstehen zwischen den Bundesländern bzw. Landesregierungen Konkurrenzverhältnisse hinsichtlich der Attraktivität der Förderungspakete – unabhängig von den eigentlichen Inhalten der Förderungen.

Diese Konkurrenz zwischen den Bundesländern, die von unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen bestimmt sind, spielt eine wesentliche Rolle. Förderungen werden dabei auch als Mittel gesehen, Individuen zur Ansiedelung ihres Hauptwohnsitzes in einem bestimmten Bundesland zu bewegen, weil durch den Finanzausgleich je Hauptwohnsitzmeldung erhebliche Bundesmittel an die Länder zurückerückfließen. Zwischen den Bundesländern besteht somit ein erheblicher Wettbewerb um Einwohner/-innen, denn Österreich weist eine hohe Binnenwanderung und Pendlermobilität über Landesgrenzen hinweg auf.

Die Förderungskonkurrenz zwischen den Ländern (vgl. Federighi 2007) stellt dabei eine von (erwachsenen-)bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Fragen unabhängige Dimension dar. Einzelne Bundesländer (z. B. Niederösterreich) wickeln die Weiterbildungsförderung im Zusammenhang von Verwaltungsstrukturen ab, die für jede Art der Landesförderung – von der Förderung von Kindergartenplätzen bis zur Förderung

von Wärmedämmungen – zuständig sind. In anderen Bundesländern erfolgt die Weiterbildungsförderung im Kontext von Organisationseinheiten, die für (Weiter-)Bildung zuständig sind. Wieder andere haben die Weiterbildungsförderung im wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Kontext etabliert.

Idealtypisch lassen sich damit drei unterschiedliche Logiken beschreiben, die maßgeblich für die Ausrichtung der Weiterbildungsförderung sind (vergleiche auch Tabelle 2):

A. Förderungs- und (landespolitischer) Standortwettbewerb: Einzelne Bundesländer sehen Weiterbildungsförderung als Teil ihres Gesamtportfolios, mit dem sie ihre Landesbürger in besonderer, von bundeseinheitlichen Regeln unterschiedener Weise unterstützen (z. B. Burgenland, Niederösterreich, Kärnten). Im Vordergrund steht dabei die relative Attraktivität der Förderung(en) im Vergleich mit anderen Bundesländern. Zentrales Kriterium ist, dass die vorveranschlagten Mittel durch die Bevölkerung auch tatsächlich abgerufen werden und die Mittelverausgabung regelungskonform erfolgt. (Weiter-)Bildungspolitische Zielsetzungen spielen zwar für die Legitimierung der Förderung eine Rolle, stellen aber ein nachrangiges Kriterium in der Optimierung der Förderungsstrategie dar. Im Burgenland, wo der Qualifikationsförderungszuspruch für formale Höherqualifizierungen seit 1987 weitgehend unverändert besteht, gab es bislang etwa keine Überlegungen, Angebote für spezielle, am Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen zu schaffen (Interview). In Niederösterreich ist die Weiterbildungsförderung ebenfalls als standortpolitische Maßnahme zu verstehen, die in weiterer Folge mittels des speziellen Angebots für ausgewählte Zielgruppen um eine arbeitsmarktpolitische Dimension erweitert wurde. Oder, wie ein Interviewpartner formulierte: „Wir schauen schon sehr auf den Arbeitsmarkt. Aber es ist klar, dass wir gerade für strukturschwächere Regionen eine Unterstützung schaffen wollen.“

B. Bildungs- und Erwachsenenbildungspolitische Zielsetzungen: In einzelnen Bundesländern (z. B. Tirol, Steiermark) spielten (unabhängig von der formellen Zuordnung der Förderungsabwicklung) die zuständigen Abteilungen für Erwachsenenbildung eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung der Förderungsschemata. Details der Gestaltung der Förderungsinstrumente sollten insbesondere auch dazu beitragen, das Weiterbildungsangebot zu stärken und sicherzustellen, dass regional und für unterschiedliche Zielgruppen ausreichend Angebote zustande kommen. Diese unmittelbaren Zielsetzungen stellten dabei eine Ergänzung zu arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen dar. Indikatoren, die das Erreichen bestimmter erwachsenenbildungspolitischer Zielsetzungen überprüfen, spielten dabei von Beginn an eine größere Rolle.

In den aktuellen Richtlinien des Landes Tirol zur Weiterbildungsförderung finden sich neben arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen insbesondere solche aus dem Politikbereich des lebenslangen Lernens („ein Anreiz zur Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen“), jeweils unter Berücksichtigung der Bildungs- und Berufsberatung.¹² Die Zielsetzung der Höherqualifizierung der Teilnehmer wurde in Tirol laut einer

¹² Vgl. Amt der Tiroler Landesregierung (2009), S. 1.

Evaluation aus dem Jahr 2007 erreicht, wenn auch ein damit verbundener beruflicher Aufstieg lediglich von rund der Hälfte der Arbeitnehmer erzielt werden konnte.¹³

C. Sozial- und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen: In anderen Bundesländern war die Gestaltung der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung von Beginn an stark an sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten orientiert (z. B. Wien, Oberösterreich). Benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt sollten verstärkt in berufliche Weiterbildungen eingebunden werden, die nachweislich ihre Position am Arbeitsmarkt verbessern können. Indikatoren, die typischerweise zur Beobachtung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik verwendet werden, spielten in diesen Bundesländern von Beginn an eine Rolle. In Oberösterreich wurde bereits in der Einführungszeit zwischen dem *Allgemeinen* und dem *Speziellen Bildungskonto* unterschieden und für besondere Zielgruppen höhere Förderungen eingeführt. In Wien wurde der Weiter-

Tab. 2 Bezugssysteme der Landesförderungen

Bezugsmodell	Leitende Fragestellungen	Beispiele für Erfolgsindikatoren
<i>A. Förderungs- und politischer Standortwettbewerb</i>	Wird die Förderung in Anspruch genommen oder nicht? Werden die budgetierten Mittel deutlich über- bzw. unterschritten? Sind bestehende Modelle konkurrenzfähig im Vergleich zu Modellen anderer Körperschaften?	Förderung wird angenommen. Förderung wird dem Land als Leistung zugeschrieben und positiv bewertet. Förderung wird satzungsgemäß verwendet (geringe Rückforderungen). Förderung hemmt Abwanderung/stärkt Zuwanderung. Verwaltungsaufwand ist – proportional zur Förderungssumme – zu rechtfertigen.
<i>B. Bildungs- und Erwachsenenbildungspolitik</i>	Werden regionale Anbieterstrukturen gestärkt? Kommen mehr Kursangebote zusammen? Steigt die Inanspruchnahme des lokalen Angebots? Werden bildungspolitisch favorisierte Angebote stärker genutzt? Steigt die Teilnahme bestimmter Zielgruppen?	Regionales Angebot wird gestärkt. Teilnahme steigt in bestimmten Angebotstypen. Personen aus bestimmten Zielgruppen werden verstärkt erreicht.
<i>C. Sozial- und Arbeitsmarktpolitik</i>	Werden am Arbeitsmarkt benachteiligte Zielgruppen erreicht? Wird die Arbeitsmarktintegration benachteiligter Zielgruppen erhöht? Wird der Anteil erwerbstätiger Personen erhöht? Wird die Reintegration von Sozialhilfeempfängern gestärkt?	Erreichung benachteiligter Zielgruppen. Wirkung der gewählten Weiterbildungsformen auf den Beschäftigungsverlauf.

Quelle: Eigene Darstellung

¹³ Vgl. Kellermayr et al. (2007) – Zusammenfassung.

bildungsförderung mit der Entscheidung, diese dem neu gegründeten Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (*waff*¹⁴) zu übertragen, eine besonders klare arbeitsmarktpolitische Ausrichtung gegeben. Erweiterte Förderungen des *waff* haben sich deshalb weniger an Modellen der Weiterbildungsförderung, sondern an den ebenfalls vom *waff* angebotenen Arbeitsstiftungen bzw. den stiftungsähnlichen Maßnahmen orientiert und damit eine besondere Prägung erhalten (vgl. den Beitrag *Geringqualifizierte erreichen lernen* in diesem Band).

Die Weiterbildungsförderung der Bundesländer ist durch das gleichzeitige Vorliegen aller drei Bezugssysteme gekennzeichnet, wobei der bildungspolitische oder der arbeitsmarktpolitische Aspekt – je nach Institutionalisierungsgeschichte – unterschiedlich stark akzentuiert sein kann. Diese Schwerpunktsetzungen können sich verändern: Während z. B. in Tirol die Weiterbildungsförderung neu organisiert und aus dem Kontext der Erwachsenenbildung herausgelöst wurde, hat sie in Oberösterreich vom für Arbeitsmarktpolitik zuständigen Wirtschaftsressort in die Sektion Erwachsenenbildung gewechselt.

Die unterschiedlichen – und je Bundesland und Zeitpunkt unterschiedlich gewichteten – Logiken führen auch dazu, dass unterschiedliche Zielvorstellungen miteinander konkurrieren und der Erfolg der Förderung an unterschiedlichen Maßstäben gemessen wird: Die von den Bundesländern zu ihren Maßnahmen zu unterschiedlichen Zeitpunkten beauftragten externen Evaluationen (vgl. Tirol: Kellermayr et al. 2007; Wien: Leitner und Lassnigg 1998, Hefler und Nindl 2006, 2008; Oberösterreich: Blumberger et al. 1999) haben deshalb Schwierigkeiten zu bestimmen, welche Zielkriterien sie eigentlich überprüfen wollen. Die Logiken der Förderungsstellen lassen sich eben nicht auf „eindeutige“ Bewertungsmaßstäbe der Wirkungsforschung – wie „Erhöhung der Weiterbildungsquote“, „Erhöhung des Erwerbseinkommens“ usw. – reduzieren. Damit bleiben auch die Möglichkeiten begrenzt, aus eigener Erfahrung und aus den Erfahrungen anderer bei der Gestaltung konkreter Aufgabenstellungen (z. B. passende Förderungsquoten für spezielle Zielgruppen, Kriterien der Förderung usw.) effektiv zu lernen. Die empirischen Informationen können nicht so weit generalisiert werden, dass sich darauf Entscheidungen stützen lassen.

Im Feld erfahrene Experten und Expertinnen entwickeln ein „Bauchgefühl“, einen „sechsten Sinn“ dafür, welche Maßnahmen umsetzbar sind und welche nicht. Häufig sind verantwortliche Personen der Bundesländer über Jahre und Jahrzehnte mit ihren entsprechenden Agenden befasst. Sie haben häufig unter unterschiedlichen zuständigen Landesräten und wechselnden parteipolitischen Konstellationen ihre Funktion ausgeübt und ihre Sache vorangebracht. Typischerweise sind sie auch gewöhnt, in ihrem Bereich mit unterschiedlichen sozialpartnerschaftlich besetzten Gremien zu interagieren. Aus den persönlichen oder durch die jeweiligen Organisationseinheiten gesammelten Erfahrungen ergibt sich ein für jedes Bundesland spezifisch ausgeprägter Hintergrund, vor dem überregionale Modelle bewertet und adaptiert werden. Auch

14 Die Organisation verwendet die Abkürzung als Wortmarke in Kleinschreibung, wir folgen dieser Selbstdarstellungspraxis.

wenn sich Verantwortliche der Bundesländer formell¹⁵ oder informell austauschen und dadurch selbst lernen, spielen diese geronnenen lokalen Erfahrungen (zusammen mit tagespolitischen Notwendigkeiten) eine entscheidende Rolle für die konkrete Ausgestaltung der Instrumente. Wissenschaftliche Begleitforschung wird dabei zwar begrüßt und als für die Legitimation des eigenen Handels erforderlich bezeichnet, für die operative Steuerung wird jedoch das Erfahrungswissen für weitaus wichtiger angesehen als die Zahlenreihen der Evaluationsforschung.

5 Formen und Phasen der Diffusion regionaler Weiterbildungsförderung

Vereinfacht lässt sich die Diffusion der Weiterbildungsförderung in den Bundesländern in drei Schritten darstellen. Die Schritte sind dabei nicht einem bestimmten Diffusionsmodell zugeordnet, sondern können mit unterschiedlichen Ansätzen erklärt werden.

Lokale Innovationen und die Bedeutung von „Institutional Entrepreneurs“

Das Land Oberösterreich führte 1994 als erstes österreichisches Bundesland eine individuelle Weiterbildungsförderung ein. Der Vorläufer des Bildungskontos wurde im Rahmen der Begleitmaßnahmen zum österreichischen EU-Beitritt konzipiert, in der ursprünglichen Form allerdings nicht angenommen (Bauer 2009). Vorbildwirkung ging auch von der Weiterbildungsförderung der Oberösterreichischen Arbeiterkammer¹⁶ aus, die bereits zuvor Rabatte für Mitglieder auf bestimmte Weiterbildungsangebote gewährte.¹⁷ Der Bildungsgutschein der Arbeiterkammer ist bereits früh in der internationalen Berichterstattung zur Weiterbildungsförderung dargestellt worden (OECD 2004, S. 92). Durch den Titel „Bildungskonto“ wurde Anschluss an das in der internationalen Literatur präsente Modell des „Individual Learning Accounts“ (ILA) gesucht (Schuetze 2007, Bauer 2009, S. 29). Während die eigentliche Konstruktion des Instruments nicht mit den ILA angloamerikanischen Typs übereinstimmt¹⁸, konnte durch die Bezeichnung eine Verbindung zum internationalen Diskurs zu einem Zeitpunkt hergestellt werden, zu dem in Österreich noch keine vergleichbaren Angebote etabliert waren.

15 Z.B. bei jährlich stattfindenden Treffen der Bundesländervorteiler.

16 Die Arbeiterkammer stellt die gesetzliche Interessenvertretung der unselbstständig Beschäftigten in Österreich dar. Der Ort des Arbeitsplatzes entscheidet über die Mitgliedschaft in den jeweiligen Landesarbeiterkammern. Für die Arbeiterkammern besteht Pflichtmitgliedschaft; ihre Tätigkeit wird durch eine verpflichtete Abgabe der Arbeitnehmer (Arbeiterkammerumlage) finanziert. Aufgrund der Pflichtmitgliedschaft kommt der Förderung durch die Arbeiterkammer ein näherungsweise öffentlicher Charakter für alle durch sie vertretenen Beschäftigtengruppen zu.

17 Die Weiterbildungsförderung der Mitglieder wurde sukzessive von allen Landesarbeiterkammern übernommen und ausgebaut (siehe dazu Wagner 2007).

18 Beim *Bildungskonto* handelt es sich um eine direkte Förderung durch das Land Oberösterreich, die je Anspruchsberechtigten bis zu einer bestimmten Gesamthöhe und einer bestimmten maximalen Förderungshöhe in einem Fünfjahreszeitraum gewährt wird. Es wird dabei kein zweckgewidmetes Konto eröffnet, bei dem Einzahlungen des Individuums durch öffentliche Beiträge bzw. Steuerbegünstigungen ergänzt werden.

In Interviews wird dabei immer wieder die tragende Rolle des Leiters der Abteilung Bildungspolitik der *Arbeiterkammer Oberösterreich* deutlich, der dabei als „institutional entrepreneur“ agierte. „Institutional entrepreneurs“ (DiMaggio 1988; Battilana et al. 2009) sind dadurch gekennzeichnet, dass sie genuine Bedürfnisse ihres Umfeldes erkennen und die Landschaft institutioneller Angebote sichten, um ein geeignetes Modell samt der diesem zugemessenen Legitimität zu finden. Sie importieren dieses auf lokaler Ebene und passen es dabei an die jeweiligen Erfordernisse an.¹⁹ Sie nutzen damit bestehende institutionelle Angebote, verändern aber zugleich die institutionellen Rahmenbedingungen (im vorliegenden Fall z. B. durch die Etablierung der Idee, dass Bundesländer via individueller Weiterbildungsförderungsangebote aktiv werden sollen). In diesem Sinne wies die *Arbeiterkammer Oberösterreich* in einer Initiative darauf hin, dass Arbeitnehmer in vergleichsweise geringerem Ausmaß mit Förderungen im Zuge der Vorbereitung auf den EU-Beitritt bedacht wurden. Sie unterbreitete dem damaligen Wirtschaftslandesrat (1990–2000) und späteren Präsidenten der Wirtschaftskammer Christoph Leitl den Vorschlag, Arbeitnehmer in ihrer beruflichen Weiterbildung zu fördern. In weiterer Folge wurde das Modell der Förderung und die Bezeichnung „Weiterbildungskonto“ aus den durch die Arbeiterkammer Oberösterreich formulierten Vorschlägen übernommen.

Regionale Diffusion und lokale Ausarbeitung

Andere Bundesländer etablieren unter unterschiedlichen Vorzeichen ebenfalls Förderungsangebote. Zunächst führten Wien und Salzburg – beide mit Blick auf Oberösterreich (Interviews) – allgemeine Weiterbildungsförderungen ein. Weitere Bundesländer folgten. Diese Phase der Verbreitung könnte über ein klassisches regionales Diffusionsmodell beschrieben werden (Hagerstrand 1953), wobei weniger die unmittelbare räumliche Nachbarschaft als politische Netzwerke und der Wettbewerb der Bundesländer untereinander ausschlaggebend scheinen (Jensen 2004).

Die in den einzelnen Ländern zuständigen Organisationen bzw. Abteilungen standen zu diesem Zeitpunkt bereits in Kontakt miteinander²⁰, tauschten sich aus und begründeten ihre eigenen Entscheidungen vor dem Hintergrund der gesetzten oder eben nicht gesetzten Aktivitäten anderer Bundesländer. Damit entsteht ein – wenngleich vorerst nur schwaches – organisationales Feld (DiMaggio und Powell 1983), bei dem der Typ des Akteurs (d. h. der Organisationseinheit, die für die Landesförderung zuständig ist) im Zentrum steht. In diesem Feld wird die Weiterentwicklung von Förderangeboten vorbereitet, die ihre Prägung jedoch durch die jeweiligen landespolitischen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen erhält. Durch die Überantwortung

19 Als „institutional entrepreneurs“ können sowohl Organisationen bzw. deren Subeinheiten als auch Einzelpersonen auftreten. Die intentionale Aktivität, institutionellen Wandel – also die Schaffung, Veränderung, Aufrechterhaltung oder Beseitigung von Institutionen auf legaler, normativer oder kognitiver Ebene – herbeizuführen, wird als „institutional work“ verstanden, und zwar unabhängig davon, ob sie zu Veränderungen führt oder nicht (Lawrence et al. 2011, S. 52, Lawrence und Suddaby 2006).

20 Für die Organisationseinheiten der Bundesländer, die für die Arbeitnehmerförderung zuständig waren, wurden bereits regelmäßige Treffen abgehalten, bevor die Bundesländer nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung als Aufgabe übernommen haben.

an einen Träger (eine Abteilung der Landesverwaltung oder eine externe Körperschaft) mit vorbestimmter Gesamtorientierung kommt es zu einer verstärkten Ausrichtung auf ein bestimmtes Bezugssystem. Beispielsweise erfolgte die Einführung der Weiterbildungsförderung in Wien mit der Überantwortung der Aufgabe an eine externe Körperschaft mit klaren arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen. In Niederösterreich hingegen überwogen zunächst Regionalförderungsaspekte (siehe weiter oben).

Bezeichnend für diese Phase der Diffusion ist der Umstand, dass Weiterbildungsförderung auch dann als Erfolg wahrgenommen werden kann, wenn sie *keinen* Einfluss auf die Weiterbildungsteilnahme ausübt (bzw. die erfolgte Weiterbildungsteilnahme keinen Effekt hat). Ein Förderangebot, das durch genügend Berechtigte „abgerufen“ wird, kann für die politische Rechtfertigung und Legitimität eines Programms ausreichen.

Im weiteren Verlauf gestalteten die jeweils verantwortlichen Träger das Programm gemäß der eigenen institutionellen Logiken weiter aus. Daher sind in den Details der Durchführung auch verstärkt Unterschiede zwischen den Programmen zu identifizieren. So gingen in dieser Phase unterschiedliche (Legitimitäts-)Anforderungen (z. B. Genderbudgeting, die Förderung von Migrant*innen)²¹ als Quelle von Heterogenität in die Gestaltung ein. In der Folge kam es zur Einführung diverser spezieller Weiterbildungsförderungen, welche die allgemeinen Förderungen ergänzten. Die potenziellen Effekte der Programme gewannen an Bedeutung.

Die formale und informelle Zusammenarbeit der Weiterbildungsförderungsstellen gestaltete sich in dieser Phase intensiver. Die dabei erreichten Entwicklungen zeigen typische Merkmale des „National Interaction Models“, demgemäß sich die Diffusionsdynamik in der Intensität der Interaktionsaktivitäten der Akteure gründet (Berry und Berry 1999, Gray 1973). Jährliche Netzwerktreffen bieten bis heute die Möglichkeit zum Informationsaustausch. Verantwortliche treten bei Veranstaltung wechselseitig als Vortragende auf (vgl. z. B. die Beiträge anlässlich einer Tagung zur Vorbereitung der Weiterbildungsförderung in Salzburg; Land Salzburg 1998). Entwürfe zu Förderungsrichtlinien werden auf informellem Weg ausgetauscht und kommentiert. Auch zu den Effekten der Umstellung von Förderungskriterien besteht ein Austausch. Empfehlungen in Prüfungsberichten von Landesrechnungshöfen wurden und werden in allen Bundesländern zum Anlass genommen, Förderungskriterien zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.²²

21 Die Legitimitätsanforderungen der einzelnen Träger sind dabei höchst unterschiedlich: Während etwa die Förderung von Zuwanderern für den waff und die Wiener Landespolitik stark an Bedeutung und Legitimität gewonnen hat, hat das Land Niederösterreich Nicht-EU-Bürger pauschal von der Weiterbildungsförderung – verstanden als Leistung für die lokale, wahlberechtigte Wohnbevölkerung und unabhängig von jeder bildungspolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung – ausgeschlossen.

22 So führte z. B. die Forderung des Oberösterreichischen Landesrechnungshofs, eine Bagatellgrenze für Förderungen in der Höhe der Kosten des Verwaltungsakts einzuführen, zu der Einführung ähnlicher Bagatellgrenzen in mehreren weiteren Bundesländern – trotz der Befürchtung, durch die Mindestförderung zu einem Preisauftrieb bei Bildungsangeboten beizutragen (vgl. Fleischer und Hefler 2013).

Dennoch arbeiten die jeweils für die Weiterbildungsförderung verantwortlichen Organisationsabteilungen unter völlig unterschiedlichen administrativen und politischen Bedingungen: Sie verfügen über mehr oder weniger (Budget-)Autonomie, mehr oder weniger Kontakt zu anderen relevanten organisationalen Einheiten und mehr oder weniger Unabhängigkeit von teils wechselnden, teils über den Beobachtungszeitraum unveränderten politischen Verantwortungsträger und -trägerinnen (z. B. zuständige Landesräte und deren parteipolitische Zugehörigkeit)²³. Einer über die wechselseitige Wahrnehmung und direkte Zusammenarbeit möglichen Angleichung und Homogenisierung der Weiterbildungsförderung stehen damit Kräfte gegenüber, die kategoriale Unterschiede aufrechterhalten und die einzelnen Länder unterschiedliche Wege gehen lassen. Unterschiede in der Ausgestaltung sind somit gleichermaßen vom Lernen voneinander und von lokalen Gegebenheiten geprägt, und rezente Entwicklungen können ohne Kenntnis dieser spezifischen Parameter nicht akkurat interpretiert werden. Beispielsweise kann die Herabsetzung eines Fördersatzes einer unerwartet starken Inanspruchnahme und dem Überschreiten der Budgetansätze geschuldet sein (z. B. in Tirol) oder die Erhöhung der maximalen Förderung einer zu schwachen Inanspruchnahme (z. B. in Oberösterreich zu Beginn des Bildungskontos). Insgesamt nehmen sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede in den Förderungsansätzen zu. Vor diesem Hintergrund ist es aus heutiger Sicht äußerst unwahrscheinlich, dass die Interaktion im Feld allein (im Gegensatz z. B. von gesetzlichen Vereinheitlichungsbemühungen auf Bundesebene) zu einer Angleichung der Förderungspolitik führt.

Interaktion mit übergeordneten Feldern und Integration in diese

Im weiteren Verlauf nahmen die verantwortlichen Träger verstärkt die Ansprüche der mit einem Förderungsinhalt verbundenen Politikfelder (des im Entstehen befindlichen Politikfelds „lebenslanges Lernen“, der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, aber auch der Integrationspolitik) wahr und begannen, ihr eigenes Handeln nach ausgewählten legitimen Modellen auszurichten. Ein typisches Beispiel dafür ist die rasche Diffusion der Bindung von Weiterbildungsförderungen an die Qualitätszertifizierung der Weiterbildungsanbieter bzw. die Wahl einer Vorgehensweise, die diesen Qualitätsaspekt ebenfalls zu garantieren verspricht. So wurden praktisch analog (jedoch nicht gleichzeitig) zur Einführung nachfrageorientierter Weiterbildungsförderungen in mehreren Bundesländern regionale Qualitätssiegel geschaffen.²⁴

Dieser Schritt führte in der Folge zu einer Debatte um die gegenseitige Anerkennung der Qualitätssiegel, in der der Bund eine Art Mediatorenrolle einnahm, was schließlich

23 Neben wechselnden Mehrheitsverhältnissen kommt es aufgrund der in einzelnen Bundesländern noch bestehenden Proporzregierungen dazu, dass die parteipolitische Zugehörigkeit von Landesräten auch ohne Veränderung der Regierungsmehrheit wechseln kann.

24 Z.B.: OÖ-EBQS (Qualitätssiegel der Oberösterreichischen Erwachsenen- und Weiterbildungseinrichtungen), *wien-cert* (Qualitätszeichen für Wiener Bildungsträger, Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds), *CERT-NÖ* (CERT-Niederösterreich, Zertifizierungsstelle für Aus- und Weiterbildungsanbieter Donau-Universität Krems), *S-QS* (Salzburger Qualitätssicherungs-/Qualitätsentwicklungsverfahren).

Ende 2011 zur Einführung eines überregionalen Modells zur Anerkennung von qualitätssichernden Maßnahmen der Bildungsorganisationen führte (Ö-Cert).²⁵ Bundesländer, die bislang kein eigenes Qualitätssertifizierungssystem für Weiterbildungsanbieter hatten, orientierten sich schließlich an diesen Bundesvorgaben. Aus Sicht der Diffusionstheorie ließe sich an dieser Stelle ein „Vertical Influence Model“ (Berry und Berry 1999) unterstellen, wonach nicht das Lernen voneinander und der Wettbewerb der Länder untereinander, sondern der Einfluss der Bundesregierung eine zentrale Rolle spielte. Damit wird auch deutlich, dass im gegenständlichen Fall – der nachfrageorientierten individuellen Weiterbildung in Österreich – Diffusion nicht mittels eines Modells erklärt werden kann. Vielmehr vermögen unterschiedliche Modelle einzelne Aspekte innerhalb einzelner Phasen zu veranschaulichen (Wejnert 2002; Grinstein-Weiss et al. 2005).

6 Diskussion und Ausblick

Die rasche Ausbreitung von Kofinanzierungsangeboten in den österreichischen Bundesländern ist nur ein Beispiel für einen Prozess, der sich für viele Typen von Weiterbildungsförderungen aufzeigen lässt (z. B. die Förderung von „Schlüsselkräfte“-Schulungen durch lokale Wirtschaftsförderungsinstitutionen; die Förderung von bestimmten Weiterbildungsinhalten wie „Diversity-Management“ oder Innovationsmanagement). Einzelne Organisationen – etwa der *Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds*²⁶ oder die *Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft* – übernahmen im Laufe der Zeit ein immer breiteres Spektrum an Förderaktivitäten in Bezug auf Bildung und Weiterbildung. Ohne dies je angestrebt zu haben, wurden sie damit zu zentralen Akteuren des sich formierenden organisationalen Feldes der Weiterbildungsförderung oder, weiter gefasst, der Politik des lebenslangen Lernens.

Obwohl insgesamt Vorstufen zur Herausbildung eines organisationalen Feldes der Weiterbildungsförderungsinstitutionen beobachtbar sind, bestehen zugleich institutionelle Trennungen fort. Trotz einiger Initiativen zur Kooperation (siehe unten) bestehen weiterhin klare Grenzen zwischen dem institutionell dominanten Feld der Arbeitsmarktpolitik und dem neu entstehenden Feld der Weiterbildungsförderung. Förderungen, die der *Arbeitsmarktservice* (AMS) und dessen regionale Geschäftsstellen im Weiterbildungsbereich für Beschäftigte, Arbeitslose oder für Unternehmen umgesetzt, sind kaum mit anderen Systemen der Weiterbildungsförderung verbunden. Zugleich nimmt das Arbeitsmarktservice aber eine dominante Position ein – andere Organisationen ziehen sich z. B. aus Förderungstypen, die das AMS anbietet, zurück.

25 Siehe <http://oe-cert.at/>. Bei Ö-Cert handelt es sich um kein institutionelles Akkreditierungsverfahren im engeren Sinne, sondern um eine Art Metaverfahren, welches bestehende Qualitätssicherungsverfahren anerkennt.

26 Seit seiner Gründung hat der waff eine große Anzahl an zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Arbeitsmarkt-, Innovations- und Wirtschaftsförderung sowie der Sozial- und Integrationspolitik übernommen und ist zur wichtigsten Institution der Weiterbildungsförderung geworden (z. B. durch den Betrieb einer regionalen Weiterbildungsdatenbank oder den Aufbau des österreichweit mit Abstand größten Beraterteams zur Karriere- und Weiterbildungsberatung).

EU-Förderungsrichtlinien schließen aus, dass unterschiedliche politische Akteure ähnliche Aktivitäten fördern und verstärken damit teilweise dieses Auseinanderdriften von Förderangeboten der Weiterbildungsbeteiligung: Wer auch immer Zugang zu EU-Mitteln hat, muss eine programmkonforme Lücke im bestehenden Förderungsangebot finden, in der etwas „völlig Neues“ angeboten werden kann.

Eine ähnlich starke Trennung herrscht zwischen Angeboten, die sich an Unternehmen wenden (typischerweise von Wirtschafts-, Regional- oder Innovationsförderungsagenturen), und Angeboten, die sich an Individuen richten.²⁷ Nur in Ausnahmen kommt es zu einer Abstimmung. Die Anzahl der Akteure, die Weiterbildungsförderung anbieten, nimmt generell zu (z. B. im Rahmen unterschiedlicher Programme der Regionalentwicklung). Förderungsangebote der Regionalentwicklung können die mit Abstand höchsten Förderungsmittel zur Verfügung haben, ohne dass sie in irgendeiner Form institutionell an andere Formen der Weiterbildungsförderung rückgebunden sind. Auch die Förderpraktiken vonseiten der EU fördern diese Disparität: Während die Umsetzung großer europäischer Programme beständig mehr Akteure der Weiterbildungsförderung hervorbringt, wirkt andererseits deren temporärer Charakter der Koordination stark entgegen. Mit jedem Auslaufen von Programmen – z. B. der Strukturförderung im Burgenland – drohen plötzlich Lücken im Förderungsangebot zu entstehen und aufgebaute Strukturen wegzubrechen.

Die Ausbreitung finanzieller Förderungsangebote für berufliche (bzw. betriebliche) Weiterbildung ist dabei insbesondere als institutioneller Prozess zu verstehen und nicht als ein Lernprozess im Sinne der Übernahme von Praktiken aufgrund ihres „Erfolgs“. An die Sinnhaftigkeit und den Erfolg der Förderung wird „geglaubt“, also ihre auf weltkultureller Ebene hergestellten Legitimitätsmuster angenommen. Das zugleich entstehende Erfahrungswissen zu Steuerungsmöglichkeiten und Praktiken zur Zielerreichung hingegen bleibt „im Untergrund“. Es zirkuliert damit nur informell und hat häufig – wenn es um die Entscheidung über die Neuausrichtung von Förderungen geht – wenig Gewicht.

Insgesamt ist es unwahrscheinlich, dass es in weiterer Zukunft zu allgemeinen Vereinheitlichungen von Weiterbildungsförderungen in Österreich kommt. Für einzelne Förderdetails, etwa die Einführung einheitlicher Bagatellgrenzen, sind Vereinheitlichungen jedoch zu erwarten.

Nach der flächendeckenden Einführung und Etablierung der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung sind weitere institutionelle Entwicklungen zu beobachten.

27 Die Trennung wird häufig auch dann nachvollzogen, wenn eine Organisation sowohl Individuen als auch Unternehmen fördert, z. B. indem, wie beim Arbeitsmarktservice oder beim *waff*, unterschiedliche Geschäftsbereiche für „Individuen“ und „Unternehmen“ zuständig sind. Förderungen, die, wie in einzelnen deutschen Bundesländern, einen „individuellen“ und einen „betrieblichen“ Zugang kombinieren, sind in Österreich so gut wie nicht zu finden. Das Nebeneinander von Angeboten führt zu Paradoxien: In einzelnen regionalen Programmen (z. B. zur Förderung von Schlüsselarbeitskräften) sind Förderungssummen von bis zu 30.000 Euro pro Teilnahmefall möglich. Eine Person kann gleichzeitig als „Schlüsselarbeitskraft“ via Arbeitgeber und als benachteiligte Zielgruppe via Individualförderung eingestuft werden (z. B. aufgrund des Merkmals „Alter“ oder „Migrationshintergrund“). Es kann zur Konkurrenz zwischen Förderungsangeboten kommen, z. B. wenn finanziell deutlich besser ausgestattete Angebote an Betriebe andere Angebote ausstechen, die sich an Individuen richten.

Von den Akteuren wird erwartet, dass sie sich über bestimmte Aufgaben verständigen und als „Ansprechpartner“ für neue Initiativen zur Verfügung stehen. Die Landesförderungsstellen finden sich also in übergeordneten organisationalen Feldern wieder, in denen sie speziellen Erwartungen genügen und die sie potenziell mitgestalten sollen. Diese Integration möchten wir an drei Beispielen skizzieren:

Bereits angesprochen wurde die Weiterentwicklung regionaler Qualitätssicherungsverfahren zu einem länderübergreifenden Anerkennungsmodell. Im Beispiel *Ö-Cert*²⁸ ist eine neue Form der Länderkooperation und Interaktion mit der Bundesebene zu beobachten²⁹, die für die Herausbildung des organisationalen Feldes charakteristisch scheint und neue Möglichkeiten eröffnet.

Nachdem die Länder als Akteure der Weiterbildungsförderung positioniert sind, können sie ihrerseits wieder für neue Projekte angesprochen werden, wie sich am Beispiel der Länder-Bund-*Initiative Erwachsenenbildung*³⁰ (seit 2012) zeigen lässt. Hintergrund dieser Initiative war der Verlust von Mitteln des Europäischen Sozialfonds für den Bund, die bislang zur Förderung von Hauptschulabschluss und Berufsreifeprüfung verfügbar waren. Ein Vertreter des Bundesministeriums hat (als *institutional entrepreneur*) die Bundesländer in einem mehrjährigen Verhandlungsprozess dafür gewonnen, stattdessen gemeinsam mit dem Bund den entgeltlosen Zugang zu den genannten formalen Abschlüssen sicherzustellen. Dafür wurde im Bereich der Weiterbildungsförderung eine neue Struktur des Interessenausgleichs und der Zusammenarbeit zwischen den Ländern untereinander und zwischen Ländern und Bund geschaffen und damit sichergestellt, dass zumindest bestimmte Weiterbildungsformen bundesweit einheitlich gefördert werden.³¹ Ohne das Hineinwachsen der Länder in die Rolle von Weiterbildungsförderern hätten dieser Initiative ihre institutionellen Voraussetzungen gefehlt. Es bleibt abzuwarten, wie die Bundesländer ihre landesspezifischen Förderungen an die neue „einheitliche“ Initiative anpassen.

Über die genannten Entwicklungen hinaus beginnen sich im Bereich der Weiterbildungsförderung – als Teil der Strategien zur Förderung des lebenslangen Lernens – Ansätze der Koordination durchzusetzen, die im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik, insbesondere in den *Territorialen Beschäftigungspakten* (TEP), entwickelt wurden. Die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung wird dabei als ein Angebot in einem Netz von Maßnahmen begriffen, das in Abstimmung mit anderen Akteuren Beiträge zur Erreichung geteilter politischer Zielsetzungen erbringen kann: Die Ausgestaltung der Förderung kann dabei auf andere Angebote und das gemeinsam geteilte Ziel abgestimmt werden. In Wien z. B. wurden im Rahmen des TEP Erfahrungen

28 Vgl. <http://oe-cert.at/>

29 Die Entwicklung von *Ö-Cert* bildet ein zusätzliches Forum für Interaktion, da sich der Kreis wesentlich mit den für Weiterbildungsförderungen verantwortlichen Personen überschneidet.

30 <https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/>

31 Die Vereinheitlichung der Landesförderungen wurde früh z. B. von Vertretern der Arbeiterkammer gefordert. In der ersten LLL-Strategie der österreichischen Sozialpartner ist diese Forderung bereits aufgenommen (Österreichische Sozialpartner 2007). 2011 legte die LLL-Strategie 2020 an verschiedenen Stellen (z. B. S. 29) das Ziel einer Harmonisierung der Förderungsmodelle der Länder fest.

gesammelt, wie die Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene aufeinander abgestimmt werden können. Dies hat in weiterer Folge zu einem groß angelegten Vernetzungsprozess und der Einrichtung einer Koordinationsstelle geführt (vgl. dazu Fleischer et al. 2010, S. 25). In Wien wurde – wie von der Strategie zum lebensbegleitenden Lernen (LLL 2020: *Republik Österreich 2001*) vorgeschlagen und in anderen Bundesländern angestrebt – 2012 ein von einer breiten politischen Allianz getragener *Qualifikationsplan Wien* (waff 2012) erstellt. Ziel des Plans ist es, Personen ohne formalen Abschluss eine Höherqualifizierung zu ermöglichen. Dazu werden die Angebote aller Akteure – vom Arbeitsmarktservice und dem Bundessozialamt bis zur Weiterbildungsförderung durch den waff – zueinander in Beziehung gesetzt und aufeinander abgestimmt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung in Österreich einen rasch wachsenden und starken Veränderungen unterliegenden Bereich öffentlicher Politik darstellt. Parallel zu Angleichungs- und (lokalen) Ausdifferenzierungsprozessen kommt es zur Formierung eines organisationalen Feldes, das über das Konzept des „lebenslangen Lernens“ lose verbunden ist, in dem aber *institutional divides* zwischen relevanten Feldern trotzdem weiter fortbestehen. Punktuell bestehen jedoch auch Bemühungen, die Förderungslandschaft über thematische Kooperationen (z. B. in der Jugendförderung in Wien, beim Nachholen von Abschlüssen bundesweit) zu integrieren. Insgesamt ist es im Zeitraum von 1995 bis 2011 zu einem beständigen Wachstum der für Weiterbildungsförderung aufgebrauchten Mittel gekommen. Es ist anzunehmen, dass dieses Wachstum die Konkurrenz um verfügbare Mittel gemildert hat, sodass viele Koordinierungsprobleme bislang nicht akut geworden sind. An diese Entwicklung anschließende Initiativen wie *Ö-Cert* und *Initiative Erwachsenenbildung* sind jedoch als Ausdruck einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Politikfeld des lebenslangen Lernens zu verstehen und lassen – unter Beibehaltung regionaler Spezifika – weitere vergleichbare Aktivitäten erwarten.

Über die erfolgte Rekonstruktion der Entwicklung in Österreich hinaus verstehen wir unseren Beitrag als Fallstudie zur Diffusion politischer Instrumente im Rahmen vertikaler (von EU-Vorgaben angetriebenen) und horizontaler (durch den überregionalen Austausch lokaler Akteure ermöglichter) Europäisierungsprozesse. Wir haben gezeigt, dass das bloße Faktum der Verbreitung eines bestimmten politischen Instruments nur der Anfangspunkt für das Verständnis des Diffusionsprozesses ist, für dessen Erklärung – wie von Dobbin et al. (2007) überzeugend dargelegt wird – auf unterschiedliche Strategien gleichzeitig zurückgegriffen werden muss. Die Ausbreitung nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente erklärt sich sowohl aus „Zwang“, „Wettbewerb“, „Lernen“ und „Imitation“.

Die Übernahme von Förderungspraktiken stellt auch, aber nicht ausschließlich ein „Lernen“ dar, bei dem mit intentionalem Handeln auf einen erkannten Bedarf reagiert wird. Wir haben gezeigt, dass die Verbreitung der nachfrageorientierten Weiterbildungsförderung insbesondere auch als Übernahme von fertigen Paketlösungen aus

„Instrument“ und „Begründung“ verstanden werden muss, die unabhängig von lokalen Bedarfslagen und erzielten Effekten erfolgen kann. Wettbewerbsverhältnisse spielen bei der Gestaltung dieses Verbreitungsprozesses eine wichtige Rolle. Allerdings sind es häufig nicht unmittelbar mit dem Bereich des lebenslangen Lernens verbundene Konkurrenzbeziehungen, die zur Einführung von Weiterbildungsförderungen führen.

Das „Lernen“ setzt erst in einer zweiten Phase ein, wenn für lokale Akteure Zielsetzungen bedeutsam werden, die über die lokalen institutionellen Logiken hinausgehen. Dieses Lernen auf lokaler Ebene kann Instrumente und ihre Funktionsweise grundlegend ändern, ohne dass dies aus einer externen Perspektive sichtbar werden würde. Typischerweise gehen die Ergebnisse dieser lokalen Lernprozesse nicht in die Selbstbeschreibungen der Instrumente ein, sondern die Verantwortlichen bleiben bei den überregional eingeführten Beschreibungs- und Erklärungsmustern. Lokales Lernen findet quasi unter dem Deckmantel europäischer und weltgesellschaftlicher Legitimationsstrategien statt. Doch dieser Umstand droht den eigentlichen Prozess zu unterminieren, mit Förderungen gesetzte politische Ziele zu erreichen.

Nicht zuletzt wird am österreichischen Fallbeispiel die Bedeutung der „institutional entrepreneurs“ deutlich. Wer auch immer „auf den Zug“ aufspringt und zu einem „institutional entrepreneur“ wird, orientiert sich vorerst an der für den jeweiligen Bereich entscheidenden institutionellen Logik, und diese muss wenig mit den Zielen des lebenslangen Lernens zu tun haben. Erst in einem weiteren Schritt, für den es abermals findige „institutional entrepreneurs“ braucht, formiert sich ein übergeordnetes organisationales Feld, das unterschiedliche, mit der Förderung des lebenslangen Lernens betraute Akteure umfasst. Diese Akteure beginnen sich wechselseitig wahrzunehmen und entwickeln – in Konkurrenz und Kooperation gleichermaßen – ein neues Verständnis für die Mess- und Erfolgskriterien in der Weiterbildungsförderung. Nach einer Phase der „Imitation ohne Lernen“ und des lokalen Lernens ohne Austausch erscheint die Formierung eines neuartigen organisationales Feldes der Weiterbildungsförderung unerlässlich, wenn die etablierten Instrumente nicht – wie andere temporäre politische Moden – wieder verschwinden und die hohen Erwartungen, die an die Weiterbildungsförderung geknüpft werden, erfüllt werden sollen.

Anhang: Anmerkungen zu Tabelle 1:

Wien:

- [1] Das 2006 eingeführte und auf die Maßnahme *Spezielles Weiterbildungskonto* folgende spezielle Förderungsprogramm *Pisa Plus* wurde Anfang 2012 vom Bildungskonto plus abgelöst.
- [2] Während das *Bildungskonto plus* die gleiche Zielgruppe – allerdings mit einem der Zusatzkriterien eines Pflichtschulabschlusses als höchste abgeschlossene Ausbildung oder eines besonders niedrigen Einkommens – aufweist, zielt

NOVA auf Personen in Karenz und FRECH auf beschäftigte Frauen mit höchstens einem Lehrabschluss ab.

[3] Bezugsjahr 2006; Quelle: Helfer und Nindl 2008

[4] Bezugsjahr 2006, Gesamtbudget (geleistete Förderungen) 9,9 Mio. Euro; Quelle: Helfer und Nindl 2008.

Burgenland:

[5] Der vergleichsweise frühe Zeitpunkt der Einrichtung der Maßnahme liegt in der Kontinuität des Angebots begründet. Während in anderen Bundesländern seit Mitte der 1990er-Jahre fundamentale Veränderungen im Angebot stattgefunden haben (die in der vorliegenden Darstellung durch die Einführung neuer Angebote aufscheinen), ist im Burgenland das Förderungsangebot im Wesentlichen unverändert geblieben.

Kärnten:

[6] Die Neueinführung des *Bildungskontos* stellt eine Zäsur im Kärntner Förderwesen dar. Eine Vergleichbarkeit älterer Daten mit dem aktuellen Angebot ist daher kaum gegeben.

[7] Bezugsjahr 2006; Quelle: Eichbauer 2007, S.121

[8] Bezugsjahr 2006; ebd.

Oberösterreich:

[9] Bezugsjahr 2006; ebd.

[10] Bezugsjahr 2008; Quelle: Bauer 2009, S. 27

Niederösterreich:

[11] Bezugsjahr 2006; Quelle: Eichbauer 2007, S.121

[12] Bezugsjahr 2006; ebd.

Salzburg:

[13] Bezugsjahr 2011; Quelle: Salzburger Nachrichten 2012, S. 1

[14] Bezugsjahr 2012; ebd.

Tirol:

[15] Bezugsjahr 2011; Quelle: ExpertInneninterview Tirol (27.10.2012)

[16] Bezugsjahr 2011; ebd.

Vorarlberg:

[17] Bezugsjahr 2011; Quelle: ExpertInneninterview Vorarlberg (21.06.2012)

[18] Bezugsjahr 2011; ebd.

Steiermark:

[19] Bezugsjahr 2010; Quelle Land Steiermark, Abteilung Landesamtsdirektor 2011, S. 370

[20] Bezugsjahr 2006; Quelle: Eichbauer 2007, S.121

Literatur

- Amt der Oberösterreichischen Landesregierung (Hg.) (2011):** Oberösterreich: Ausbildungen für Berufstätige in Oberösterreich. Linz.
- Battilana, J./Leca, B./Boxenbaum, E. (2009):** How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. In: *The Academy of Management Annals*, 3 (1), S. 65–107.
- Bauer, F. (2009):** Individual learner accounts in Upper Austria. In: Cedefop (Hg.): *Individual learning accounts*. Cedefop Panorama series 163. Luxembourg, S. 25–33.
- Berry, F. S./Berry, W. (1999):** Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier, P. (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, S. 169–200.
- Billett, S. (2010):** The perils of confusing lifelong learning with lifelong education. In: *International Journal of Lifelong Education*, 29, S. 401–413.
- Blumberger W./Dornmayr, H./Thonabauer, C. (1999):** Evaluierung des Bildungskontos des Landes Oberösterreich. Forschungsbericht des IBE. Linz.
- Campbell, J. L./Pedersen, O. K. (2001):** Introduction – The rise of neoliberalism and institutional analysis. In: Campbell, J. L./Pedersen, O. K. (Hg.): *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton, S. 1–23.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (Hg.) (2009a):** Using tax incentives to promote education and training. Cedefop panorama series, 165. Luxembourg.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (Hg.) (2009b):** Individual learning accounts. Cedefop panorama series, 163. Luxembourg.
- Cedefop, European Centre for the Development of Vocational Training (Hg.) (2009c):** Professionalising career guidance. Cedefop panorama series, 164. Luxembourg.
- Chabbott, C. (2003):** Constructing education for development: international organizations and education for all. New York/London.
- DiMaggio, P. (1988):** Interest and agency in institutional theory. In: Zucker, L. G. (Hg.): *Institutional patterns and organizations: culture and environment*, Conference on institutional theory: Papers. Cambridge, S. 3–21.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1983):** The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, 48 (2), S. 147–160.
- Djelic, M.-L./Sahlin-Andersson, K. (2006):** Transnational governance: institutional dynamics of regulation. Cambridge.
- Dobbin, F./Sutton, F. R. (1998):** The Strength of a Weak State: The Rights Revolution and the Rise of Human Resources Management Divisions. In: *The American Journal of Sociology*, 104 (2), S. 441–476.
- Dobbin, F./Simmons, B./Garrett, G. (2007):** The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? In: *Annual Review of Sociology*, 33, S. 449–472.

- Eichbauer, C. (2007):** Weiterbildungsfinanzierung in Österreich – von Norden nach Süden, von Westen nach Osten – verschiedenste Förderung, verschiedenste Kosten! Für eine einheitliche ArbeitnehmerInnenförderung von Weiterbildung! In: Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift 30/4, S. 109–128.
- Favell, A./Guiraudon, V. (2011):** *Sociology of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK/New York.
- Federighi, P. (2007):** Policy learning and transfer in regional lifelong learning policies. In: Federighi, P./Abréu, C./Nuissl von Rein, E. (Hg.): *Learning among Regional Governments. Quality of Policy Learning and Policy Transfer in Regional Lifelong Learning Policies*. Bielefeld, S. 9–36.
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2012):** Nachfrageorientierte Förderprogramme der beruflichen Weiterbildung für Unternehmen und Beschäftigte. Länderreport Österreich im Zuge des Effekte-Projekts. Arbeitspapier Nr. 7. Wien.
- Fleischer, V./Hefler, G./Markowitsch, J. (2010):** Wissensempowerment – Förderung der beruflichen Weiterbildungskompetenz und Weiterbildungsmotivation von bildungsfernen Personengruppen in Wien, Studie im Auftrage der MA 27 (EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung) der Stadt Wien, Langfassung und Projektdokumentation. Wien.
- Fleischer, V./Hefler, G. (2013):** Nachfrageorientierte Weiterbildungsfinanzierung durch die österreichischen Bundesländer – Dokumentation der Ergebnisse einer Dokumentenanalyse und ExpertInneninterviews mit Verantwortlichen der Weiterbildungsförderung. Unveröffentlichter Bericht im Rahmen des Projekts „Effekte von nationalen Förderungsprogrammen der beruflichen Weiterbildung für Betriebe und Beschäftigte im deutschsprachigen Raum“, gefördert vom Bildungsministerium für Bildung und Forschung. Wien.
- Fourcade, M. (2006):** The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics. In: *American Journal of Sociology*, 112, S. 145–94.
- Gray, V. (1973):** Innovation in the States: A Diffusion Study. In: *American Political Science Review*, 67, S. 1174–1185.
- Greenwood, R./Oliver, C./Sahlin, K./Suddaby, R. (Hg.) (2008):** *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles, California [u. a.].
- Grinstein-Weiss, M./Wagner, K./Edwards, K. (2005):** Diffusion of Policy Innovation: The Case of Individual Development Accounts (IDAs) as an Asset-building Policy, CSD Working Paper No. 05–08. Washington.
- Hall, P. A./Taylor, R. (1996):** Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies*, XLIV, S. 936–957.
- Hagerstrand, T. (1967):** *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago.
- Hansson, B. (2008):** Job-Related Training and Benefits for Individuals: A Review of Evidence and Explanations. OECD Education Working Papers No. 19.
- Hefler, G./Markowitsch, J. (2008):** Benchmark-Studie zu Instrumenten der Förderung der Bewusstseinsbildung für betriebliche Qualifizierung in Europa, unveröffentlichter Endbericht, Kooperationsprojekt der Steirischen WirtschaftsförderungsGmbH und der Donau-Universität Krems, Hauptband. Krems.

- Hefler, G./Nindl, S. (2006):** Evaluierung von PISA PLUS - Spezielles Weiterbildungskonto - Unveröffentlichter Projektbericht. Wien
- Hefler, G./Nindl, S. (2008):** Evaluierung der Leistungen zur „Förderung beruflicher Entwicklungschancen“. Wien.
- Hefler, G. (2013):** Taking steps – Formal adult education in private and organisational life: A comparative view. Wien.
- International Commission on the Development of Education (Hg.) (1972):** Learning to be. The world of education today and tomorrow. Paris/London.
- Jakobi, A. P. (2009a):** International organizations and lifelong learning: from global agendas to policy diffusion. Basingstoke.
- Jakobi, A. P. (2009b):** Die weltweite Institutionalisierung lebenslangen Lernens – Neo-institutionalistische Erklärungen politischer Programmatiken. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft – Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden, S. 172–189.
- Jensen, J. L. (2004):** A Multi Population Comparison of the Diffusion of Public Organizations and Policies across Space and Time. In: The Policy Studies Journal, 32 (1), S. 109–127.
- Kellermayr, S./Reithmayr, K./Sepp, R. (2007):** Evaluation des Bildungsgeldes update. Linz.
- Koch, S./Schemmann, M. (Hg.) (2009):** Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft – Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden.
- Land Salzburg (Hg.) (1998):** Salzburger Bildungsscheck [Dokumentation der parlamentarischen Enquete zur Einführung des Salzburger Bildungsschecks am 6. Februar 1998]. Materialien zur Weiterbildung in Salzburg – Heft 16. Salzburg.
- Land Steiermark, Abteilung Landesamtsdirektor (2011):** Förderungsbericht 2010. Graz. http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11402369_58064506/703_bec94/16_1306_1_BE.pdf [Zugriff: 21.06.2012].
- Lassnigg, L./Gottwald, R./Hofer, H./Kuschej, H./Zaussinger, S. (2011):** Evaluierung der Bildungskarenz 2000–2009. Projektbericht. Wien.
- Lawrence, T. B./Suddaby, R. (2006):** Institutions and Institutional Work. In: Clegg, S. R./Hardy, C./Lawrence, T. B./Nord, W. R. (Hg.): The Sage handbook of organization studies – 2nd Edition. London, S. 215–254.
- Lawrence, T./Suddaby, R./Leca, B. (2011).** Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. In: Journal of Management Inquiry 20 (1), S. 52–58.
- Leitner, A. / Lassnigg, L. (1998).** Evaluation des Bildungskontos - Studie im Auftrag des Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds Wien. Wien.
- McGivney, V. (1990):** Education's for other people: access to education for non-participant adults: a research report. Leicester.
- McGivney, V. (2000):** Recovering outreach: concepts, issues and practices. National Institute of Adult Continuing Education. Leicester.
- Meyer, J. W./Ramirez, F. O./Rubinson, R./Boli-Bennett, J. (1977):** The World Educational Revolution, 1950–1970. In: Sociology of Education, 50, S. 242–258.
- Meyer, J. W./Ramirez, F. O./Soysal, Y. N. (1992):** World Expansion of Mass Education, 1870–1980. In: Sociology of Education, 65, S. 128–149.

- Meyer, J. W./Hannan, M. T. (Hg.) (1979):** National development and the world system: educational, economic and political change, 1950–1970. Chicago/London.
- Morgan, G./Campbell, J./Crouch, C. O./Pedersen, K./Whitley, R. (Hg.) (2010):** The Oxford handbook of comparative institutional analysis. Oxford.
- OECD (Hg.) (1973):** Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning. Paris.
- OECD (Hg.) (2004):** Co-financing lifelong learning: towards a systematic approach. Paris.
- Österreichische Sozialpartner (2007):** Chance Bildung - Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie. Bad Ischl.
- Powell, W./DiMaggio, P. J. (1991):** The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields. In: Powell, W. W./DiMaggio, P. J. (Hg.): The New institutionalism in organizational analysis. Chicago/London.
- Ramirez, F. O./Meyer, J. W. (1980):** Comparative Education: The Social Construction of the Modern World System. In: Annual Review of Sociology, 6, S. 369–399.
- Republik Österreich (2011):** LLL 2020: Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. Wien.
- Rubinson, R./Browne, I. (1994):** Education and the Economy. In: Smelser, N. J./Swedberg, R. (Hg.): The handbook of economic sociology. Princeton/Chichester/New York, S. 581–599.
- Salzburg Wiki (2013):** Förderungsstelle des Bundes für Erwachsenenbildung für Salzburg. http://www.salzburg.com/wiki/index.php/F%C3%BCrderungsstelle_des_Bundes_f%C3%BCr_Erwachsenenbildung_f%C3%BCr_Salzburg [Zugriff: 13.03.2013].
- Schuetze, H. G. (2007):** Individual Learning Accounts and other models of financing lifelong learning. In: International Journal of Lifelong Education, 26, S. 5–23.
- Schuetze, H. G. (1996):** Paid educational Leave Through Legislation and Collective Bargaining. In: Tuijnman, A. C. (Hg.): International encyclopedia of adult education and training. Oxford, S. 303–310.
- Scott, R. (2008):** Institutions and organizations: ideas and interests. London.
- Senge, K. (2011):** Das Neue am Neo-Institutionalismus – Der Neo-Institutionalismus im Kontext der Organisationswissenschaft. Wiesbaden.
- Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hg.) (2006):** Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden.
- Strang, D./Meyer, J. W. (1993):** Institutional conditions for diffusion. In: Theory and Society, 22, S. 487–511.
- Tuijnman, A./Boström, A.-K. (2002):** Changing notions of lifelong education and lifelong learning. In: International Review of Education, 48, S. 93–110.
- waff (Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds) (2012):** Qualifikationsplan Wien 2020 – Eine gemeinsame Strategie zur Verringerung des Anteils formal gering qualifizierter Personen in Wien. Wien.
- Wagner, E. (2007):** Die österreichische Förderlandschaft: ausgewählte Instrumente zur Unterstützung individueller Weiterbildungsaktivitäten. In: Magazin erwachsenenbildung.at 2/2007. Wien.
- Walgenbach, P./Meyer, R. (2008):** Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart.

Wejnert, B. (2002): Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework. In: Annual Review of Sociology, 28, S. 297–326.

Anhang

Tab. 1 Synopse der untersuchten Förderprogramme im Effekte-Projekt

	Bildungsscheck NRW	Bildungsscheck Brandenburg	Bildungsgutschein Genf	Ind. WB-Förderung/ Voucher Südtirol	Weiterbildungsförderung Wien (waff) basis erweitert	
Instrument	Gutschein	Quasi-Gutschein (bis 07/2012: Gutschein)	Gutschein	Gutschein und Quasi-Gutschein	Quasi-Gutschein	Quasi-Gutschein für WB-Pläne
Start	01/2006	08/2009	2001	2001	Ende 1995	2002–12/2005
Mittelherkunft	ESF, Land Nordrhein-Westfalen	ESF, Land Brandenburg	Kanton Genf	gesamtstaatlich	Land Wien	Land Wien, ESF
Fördergegenstand	berufliche WB	berufliche WB	berufliche und allgemeine WB	berufliche WB	berufliche und allgemeine WB	berufliche WB
Antragsberechtigte/ Zielgruppen	Beschäftigte, Berufsrückkehrende KMU (≤ 250 Beschäftigte)	Beschäftigte	Beschäftigte und Arbeitssuchende (mit Einkommensgrenze)	(abhängig) Beschäftigte und Arbeitssuchende der Privatwirtschaft	Beschäftigte, Arbeitslose, Karenzierte	taxative Aufzählung von Zielgruppen je Schiene
Förderhöhe max.	500 €	offen	625 € 1.875 € (für 3 Jahre)	1.500 €	200–300 €	1.100–3.700 €
Förderanteil	50 %	70 %	100 %	80–100 %	50 %	70 %/90 %/100 %
Beratung	obligatorisch	freiwillig	freiwillig	keine verpflichtend, Information fallweise vor Einreichung des Gesuches, erfolgt auch durch Anbieter	keine	obligatorisch
Umfang und Sequenzierung	individuell bis zu 2 Schecks p. a. betrieblich bis zu 20 Schecks p. a.	1 Scheck p. a.	1 Scheck p. a. Kumulation über 3 Jahre möglich (danach 1 Jahr Wartezeit)	1 Scheck pro Finanzierungsperiode, aufteilbar auf mehrere Kurse	Inanspruchnahme alle 2 Jahre	einmalig

Quelle: Eigene Darstellung; Stand der Programme 01/2013

Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen

Mit dem Förderinstrument „Bildungsscheck NRW“ werden seit 2006 Weiterbildungen zur Verbesserung betrieblicher und überbetrieblicher Beschäftigungsfähigkeit und der beruflichen Qualifizierung der Beschäftigten gefördert. Ausgeschlossen von der Förderung sind ausschließlich arbeitsplatzbezogene Anpassungsqualifizierungen. Die privaten und betrieblichen Weiterbildungskosten werden zur Hälfte (maximal bis zu 500 Euro pro Bildungsscheck) bezuschusst. Das Programm richtet sich an Beschäftigte in kleinen und mittleren Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten im betrieblichen Zugang und an alle Beschäftigten in NRW im individuellen Zugang. Darüber hinaus sollen mit dem Bildungsscheck ab dem 30. Mai 2011 verstärkt Beschäftigte für Weiterbildungen gewonnen werden, die ansonsten gar nicht oder selten an Weiterbildung partizipieren, die sogenannten „besonderen Beschäftigtengruppen“. Ob eine Person zu dem Personenkreis gehört, wird in Beratungen geprüft, die vor der Inanspruchnahme von Bildungsschecks obligatorisch sind. Die Aufgabe der Beratungsstellen ist es, interessierte Beschäftigte und Betriebe über das Instrument zu informieren, im Hinblick auf Weiterbildungsaktivitäten zu beraten und letztendlich die Weiterbildungsschecks auszugeben. Die Unternehmen oder die einzelnen Beschäftigten reichen innerhalb der auf dem Bildungsscheck vermerkten Einlösungsfrist den Scheck bei dem Weiterbildungsanbieter ein und zahlen 50 % der Teilnahme- und Prüfungsentgelte. Der Weiterbildungsanbieter beantragt unter Vorlage des Bildungsschecks den öffentlichen Zuschuss beim zuständigen Versorgungsamt. Beschäftigte der „besonderen Beschäftigtengruppen“ können jährlich einen Bildungsscheck im individuellen Zugang und zusätzlich einen Bildungsscheck im betrieblichen Zugang erhalten. Beschäftigte, die dieser Beschäftigtengruppe nicht angehören, erhalten nur dann einen Bildungsscheck, wenn sie im laufenden und im vorausgehenden Kalenderjahr keine berufliche Weiterbildung begonnen haben. Sie können keinen weiteren Bildungsscheck im betrieblichen Zugang erhalten. Sie erhalten in dem Jahr, in dem sie die vorgenannten Voraussetzungen erfüllen, nur einen Bildungsscheck.

Bildungsscheck Brandenburg

Der Bildungsscheck Brandenburg ist ein relativ junges Förderprogramm, das im August 2009 startete und dessen Richtlinie im Juli 2012 und im Juli 2013 umfassend geändert wurde. Gefördert werden berufliche Weiterbildungen, der Förderumfang beträgt 70 % der Weiterbildungskosten (Kurs- und Prüfungsgebühren) bei offener Förderhöhe. Nach der neuen Richtlinie muss der Zuschuss mindestens 500 Euro (seit Juli 2013 wieder mindestens 500 Euro) betragen. Die Förderung ist zweimal pro Kalenderjahr möglich. Antragsberechtigt sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Bestimmte Personengruppen wie unbefristet Angestellte des öffentlichen Dienstes oder Selbstständige sind ausgeschlossen. Antragsteller können eine (telefonische oder persönliche) Beratung in Anspruch nehmen. Bis zur Richtlinienänderung war eine

Beratung bei der LASA verpflichten und es handelte sich bei diesem Programm um einen Gutschein. Seitdem müssen die geförderten Personen in finanzielle Vorleistung treten und bekommen die Kosten i. d. R. nach Abschluss der Weiterbildung zurückerstattet (Quasi-Gutschein). Finanziert wird das Programm aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Landeshaushalts Brandenburg.

Bildungsgutschein Genf

Der Genfer Bildungsgutschein wurde im Jahr 2001 auf der Basis des kantonalen Weiterbildungsgesetzes mit dem Ziel eingeführt, die Weiterbildungsbereitschaft in der Bevölkerung zu fördern und speziell Geringqualifizierte zur Weiterbildung zu motivieren. Den Gutschein beantragen können Personen, die im Kanton Genf wohnen oder als Grenzgänger und Grenzgängerinnen im Kanton arbeiten, sofern ihr Einkommen die für den Gutschein festgelegte Obergrenze nicht überschreitet. Aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse sind 43 % der Steuerpflichtigen zwischen 18 und 65 Jahren in Genf anspruchsberechtigt. Der Gutschein kann sowohl für berufsorientierte und allgemeine Weiterbildung als auch für individuelle Standortbestimmungen (Kompetenzbilanz) und Validierungsverfahren eingesetzt werden.

Gefördert wird die Teilnahme an Kursen mit einer Minstdauer von 40 Stunden. Wenn die Kurskosten den Gutscheinbetrag nicht übersteigen, können die gesamten Kosten über den Gutschein beglichen werden. Sind die Kurskosten höher, bezahlt der Teilnehmende (oder allenfalls sein Arbeitgeber) den Restbetrag. Der Gutschein kann höchstens drei Jahre in Folge bezogen werden, danach muss bis zum nächsten Antrag mindestens ein Jahr gewartet werden. Seit Mitte 2012 ist es außerdem möglich, den Gutschein für maximal drei Jahre zu kumulieren, sodass in einem Jahr drei Gutscheine beantragt werden können. In den zwölf Jahren seit seiner Einführung wurde das Gutscheinprogramm regelmäßig dokumentiert und evaluiert. Auf dieser Basis fanden einzelne Anpassungen, jedoch keine grundlegenden Änderungen des Programms statt. Im Vergleich zu befristeten Förderprogrammen zeichnet sich das Genfer Modell somit durch eine hohe Stabilität und Kontinuität aus.

Individuelle Weiterbildungsförderung/Voucher Autonome Provinz Bozen – Südtirol

Das Ende der 1990er-Jahre konzipierte und Anfang der 2000er Jahre erstmals in Südtirol durchgeführte Förderungsprogramm „Individuelle Weiterbildungsförderung/Voucher“ vervollständigt das kapillare öffentliche und öffentlich geförderte Weiterbildungssystem. Das Förderinstrument wurde im vergangenen Jahrzehnt mehrfach angepasst: Hervorzuheben ist in erster Linie die Überantwortung an die bereits existierende Förderlinie für Sprachen, da insbesondere in den Anfangsjahren diese Thematik

vorherrschend war. Seit 2010 gibt es einen betrieblichen Zugang für KMU mit weniger als 15 Beschäftigten, für den eigene Regelungen gelten. Weitere Besonderheit ist die Existenz eines „Online-Kataloges“ mit den Angeboten der zertifizierten Kursanbieter; darüber hinaus werden auch Maßnahmen finanziert, die im Ausland angeboten werden. Den Ansuchen wird stattgegeben, solange die verfügbaren Mittel reichen. Das Förderprogramm steht derzeit vor einer Neuorientierung, da in Zukunft keine staatlichen Gelder mehr herangezogen werden können, sondern mit Ende der aktuellen Finanzierungsperiode die Mittel aus dem Südtiroler Landesbudget aufgebracht werden müssen. Dies eröffnet die Möglichkeit weiterer Anpassungen, etwa im Bereich der Zielgruppen.

Weiterbildungsförderung Wien – Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds (waff)

Der Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds erhält die Abwicklung der Weiterbildungsförderung des Landes Wien (Bundesland) übertragen. Ende 1995 wird als breit zugängliche Förderung das Weiterbildungskonto geschaffen; dieses refundiert Kosten für bereits abgeschlossene Kurse mit maximal 50 % bzw. einem Höchstausmaß von 200 Euro (etwas höhere Förderung für bestimmte Zielgruppen und Aktivitäten). Das Konto kann alle zwei Jahre in Anspruch genommen werden.

Nach Vorläuferprogrammen werden ab 2002 für bestimmte Zielgruppen zusätzliche Programmschienen geschaffen, die Kofinanzierungszusagen für vorab in einem verpflichtenden Beratungsprozess vereinbarte Karriere- und Weiterbildungspläne vorsehen, und zwar FRECH für gering bis mittel qualifizierte Frauen (Höchstförderung 3.700 Euro), NOVA für Personen in/nach Elternkarenz (Höchstförderung 1.800 Euro) und PISA PLUS für weitere besondere Zielgruppen (z. B. Männer mit höchstens Pflichtschulabschluss; Migrant/innen, die ihre Ausbildung in Österreich nicht anerkannt bekommen; Förderungen von ausgewählten formalen Abschlüssen; Höchstförderung 1.100 bzw. 2.000 Euro für bestimmte Abschlüsse). Förderungsquoten sind zwischen 70 und 100 % der Kurskosten. Die Refundierung erfolgt stets nach Abschluss eines Bildungsschritts; die/der Teilnehmer/in muss vorerst den gesamten Kursbeitrag entrichten und erhält nach Einreichung des Zahlungsbelegs die Refundierung. Vereinbarte Weiterbildungspläne, die sich über längere Zeiträume in die Zukunft erstrecken, können an sich verändernde Bedingungen angepasst werden (Aufrechterhalten der Förderungszusage). Die Förderung von Entwicklungs- und Weiterbildungsplänen ist an einen Beratungsprozess gebunden. Zugleich wird das Beratungsangebot zu Karriereentwicklung und Weiterbildung als eigenständiger Baustein der Weiterbildungsförderung verstanden, der unabhängig von der Weiterbildungsfinanzierung besteht. Klient/innen durchlaufen teils ausgedehnte (sechs und mehr Beratungen) Beratungsprozesse bzw. nehmen im Zeitverlauf das Beratungsangebot immer wieder in Anspruch. Die Beratungen werden von einem professional ausgebildeten, permanent weiterentwickelten internen Berater/innenteam (ca. 30 Personen) durchgeführt.

Anfang 2012 wurde PISA PLUS in das Angebot „Weiterbildungstausender“ übergeführt. Dieser bietet max. 1.000 Euro für berufliche Weiterbildung (50 % Kofinanzierung für Personen mit geringem Einkommen; 90 % Kofinanzierung für Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss) bzw. 3.000 Euro für das Nachholen eines formalen Bildungsabschlusses (insbesondere außerordentliche Lehrabschlussprüfung). Die Beratungsverpflichtung wurde fallen gelassen, das Beratungsangebot wird trotz allem von vielen Klient/innen wahrgenommen.

Autorinnen und Autoren

Viktor Fleischer, MMag. (Soziologie und Religionswissenschaft), 3s research laboratory, Wien, fleischer@3s.co.at

Kevin Folger, Dipl.-Sozialwissenschaftler, bbb Büro für berufliche Bildungsplanung, R. Klein und Partner GbR, Dortmund, folger@bbbklein.de

Erik Haberzeth, Dr., Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften, Abteilung Erwachsenenbildung/Weiterbildung, erik.haberzeth@hu-berlin.de

Günter Hefler, Dr., 3s research laboratory, Wien, hefler@3s.co.at

Bernd Käpplinger, Prof. Dr., Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften, Abteilung Erwachsenenbildung/Weiterbildung, bernd.kaepplinger@rz.hu-berlin.de

Rosemarie Klein, Dipl.-Pädagogin, geschäftsführende Gesellschafterin des bbb Büro für berufliche Bildungsplanung, R. Klein und Partner GbR, Dortmund, klein@bbbklein.de

Alla Koval, Dr., Dipl.-Sozialpädagogin, bbb Büro für berufliche Bildungsplanung, R. Klein und Partner GbR, Dortmund, koval@bbbklein.de

Claudia Kulmus, Dipl.-Pädagogin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Erziehungswissenschaften, Abteilung Erwachsenenbildung/Weiterbildung, claudia.kulmus@hu-berlin.de

Jörg Markowitsch, DI Dr., Geschäftsführer 3s research laboratory, Wien, markowitsch@3s.co.at

Josef Muth, Dipl.-Sozialwissenschaftler, G.I.B., Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH/Abteilung Monitoring und Evaluation, Bottrop, j.muth@gib.nrw.de

Werner Pramstrahler, Mag. phil. (Politikwissenschaft), AFI-IPL Arbeitsförderungsinstitut, Bozen, werner.pramstrahler@afi-ipl.org

Gerhard Reutter, Dipl.-Pädagoge, bbb Büro für berufliche Bildungsplanung, R. Klein und Partner GbR, Dortmund, reutter@bbbklein.de

André Schläfli, Dr., Direktor des Schweizerischer Verbands für Weiterbildung (SVEB),
Zürich, andre.schlaefli@alice.ch

Irena Sgier, Soziologin lic. phil., Schweizerischer Verband für Weiterbildung (SVEB),
Zürich, irena.sgier@alice.ch

Monika Stanik, Dipl.-Pädagogin, bbb Büro für berufliche Bildungsplanung, R. Klein
und Partner GbR, Dortmund, stanik@bbbklein.de

Heidmarie Stuhler, Dipl.-Soziologin, Referat Weiterbildung; Arbeitsmarkt, Bundes-
ministerium für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin,
Heidmarie.Stuhler bmbf.bund.de

Marco Ullmann, Dipl.-Politologe, Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie
des Landes Brandenburg, Referat 33 – Berufliche Bildung, Potsdam,
Marco.Ullmann@MASF.Brandenburg.de

Reinhard Völzke, Dipl.-Sozialpädagoge, Ministerium für Arbeit, Integration und So-
ziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat Berufliche Weiterbildung, Düsseldorf,
voelzke@mais.nrw.de

WEITERBILDUNGSGUTSCHEINE

Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern

Weiterbildungsgutscheine haben in den letzten 10 Jahren in einigen europäischen Ländern eine zunehmende Verbreitung erfahren. Vor allem die Weiterbildungsbeteiligung von Beschäftigten und Betrieben soll dadurch erhöht werden. Trotzdem gibt es oft polarisierend zustimmende oder ablehnende Positionen gegenüber Gutscheinen in Wissenschaft, Praxis und Politik. Empirische Befunde sind allerdings selten und basieren zumeist auf Evaluationen einzelner Förderprogramme.

Die vorliegende Publikation bilanziert zweieinhalb Jahre intensiver Forschungsarbeit und präsentiert empirische Ergebnisse von Forscherteams in vier Ländern. Durch eine europäisch angelegte Analyse verschiedener Weiterbildungsgutscheine werden sowohl konkrete Erkenntnisse generiert als auch grundlegende Fragen der Wirkungsforschung thematisiert. Welche Wirkungen erzielen diese Programme? Profitieren die gewünschten Personengruppen und Betriebe tatsächlich im erwarteten Maße? Sind nicht intendierte Effekte ein zu behebendes Manko oder wertvolle Nebenprodukte? Wie können Wirkungen der Förderprogramme empirisch sichtbar gemacht werden?

Besondere Aufmerksamkeit wird lebenslauf- und kontextbezogen den nicht intendierten Effekten, den subjektiven Perspektiven von bereits weiterbildungsaktiven, teils prekär Beschäftigten, den Handlungslogiken von Betrieben und Bildungsadministrations sowie den Inhalten der geförderten Weiterbildungen geschenkt. In den Blick genommen werden Förderprogramme in Österreich, im deutschsprachigen Italien (Südtirol), in der Schweiz (Genf) und exemplarisch ausgewählte Gutscheinprogramme in den Bundesländern Brandenburg und Nordrhein-Westfalen.

Die Reihe „Erwachsenenbildung und lebensbegleitendes Lernen“ greift aktuelle und grundsätzliche Fragen der Erwachsenenbildung im Kontext lebensbegleitenden und lebenslangen Lernens auf. Sie wendet sich an Wissenschaftler/-innen, Studierende, Praktiker/-innen und Entscheidungsträger/-innen in Weiterbildungseinrichtungen, Politik und Wirtschaft, die sich aktiv an diesem Diskurs beteiligen wollen. Herausgeber/-in der Reihe sind Prof. Dr. Rainer Brödel (Institut für Erziehungswissenschaft, Arbeitsgruppe Erwachsenenbildung und Außerschulische Jugendbildung, Westfälische Wilhelms-Universität Münster), Prof. Dr. Dieter Nittel (Institut für Sozialpädagogik und Erwachsenenbildung, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main), Jun.-Prof. Dr. Matthias Rohs (Fachgebiet Pädagogik, Technische Universität Kaiserslautern) und Prof. Sabine Schmidt-Lauff (Institut für Pädagogik, Professur Erwachsenenbildung/ Weiterbildung, Technische Universität Chemnitz).