



# **Bericht zur Prüfung von Bildungsgutscheinen in der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung**

Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Direction de l'instruction publique  
du canton de Berne



## **Impressum**

Der vorliegende Bericht wurde vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) der Erziehungsdirektion des Kantons Bern erstellt. Er wurde dem Fachrat Weiterbildung, dem Berufsbildungsrat, der Geschäftsleitung der Erziehungsdirektion und Prof. Dr. Karl Weber zur Beurteilung vorgelegt. In die Erarbeitung wurden Fachleute aus dem MBA und dem beco Berner Wirtschaft der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion einbezogen.

Zu diesem Bericht steht ein ergänzender Materialenteil mit weiteren Ausführungen zur Verfügung. Interessierte können ihn beim MBA (Abteilung Weiterbildung) beziehen.

Ansprechperson:

Brigitte Arn, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Mittelschul- und Berufsbildungsamt, Abteilung Weiterbildung, Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Kasernenstrasse 27, Postfach, 3000 Bern 22.  
brigitte.arn@erz.be.ch

Bern, im Februar 2011

# Inhaltsübersicht

<b>1. Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
1.1 Auftrag, Ziel und Vorgehen .....	5
1.2 Beteiligung an Weiterbildung .....	6
1.3 Bereich der Prüfung .....	6
<b>2. Ausgewählte Instrumente zur Finanzierung und Steuerung der Weiterbildung</b> .....	<b>7</b>
2.1 Instrumente .....	7
2.1.1 Programmförderung nach BerG .....	7
2.1.2 Bildungsgutschein.....	8
2.1.3 Ausschreibungsverfahren analog zum öffentlichen Beschaffungsrecht.....	9
2.2 Kriterien der Prüfung .....	9
<b>3. Aktuelle Förderung von niederschweligen Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten</b> .....	<b>10</b>
3.1 Angebote und Zielgruppen .....	10
3.2 Gegenwärtige Förderung und zukünftiger Bedarf .....	11
3.3 Programmförderung durch den Bund.....	11
3.4 Neue kantonale Grundlagen zur Integrationsförderung .....	12
3.5 Weitere Finanzierungshilfen für einkommensschwache Personen .....	12
<b>4. Der Bildungsgutschein: Die wichtigsten Grundlagen und Ergebnisse</b> .....	<b>14</b>
4.1 Nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente: Instrumente und Wirkungsweisen .....	14
4.2 Kenntnisstand zur nachfrageorientierten Finanzierung und zum Bildungsgutschein .....	15
4.3 Umsetzungen von Bildungsgutscheinen in der Schweiz .....	16
4.3.1 Evaluation des «Cheque annuel de formation (CAF)» im Kanton Genf.....	16
4.3.2 Ergebnisse aus dem Feldexperiment des BBT mit Bildungsgutscheinen .....	18
4.3.3 Erfahrungen mit nachfrageorientierten Modellen im Ausland .....	19
4.4 Fazit zur Wirkung von Bildungsgutscheinen .....	20
<b>5. Bildungsgutscheine für Sprachkurse im Migrationsbereich (Motion Pardini)</b> .....	<b>23</b>
5.1 Motion Pardini .....	23
5.2 Erläuterungen zur Prüfung .....	23
5.3 Zusammenfassendes Ergebnis der Prüfung.....	25
<b>6. Bildungsgutscheine in der höheren Berufsbildung (Postulat Schärer)</b> .....	<b>27</b>
6.1 Postulat Schärer .....	27
6.2 Erläuterungen zur Prüfung .....	27
6.3 Zusammenfassendes Ergebnis der Prüfung.....	30
<b>7. Fazit und Empfehlungen</b> .....	<b>32</b>
<b>8. Bibliografie</b> .....	<b>33</b>

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Auftrag, Ziel und Vorgehen

Mit dem neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 64 BV) hat die Frage der Weiterbildungsförderung wieder an Aktualität gewonnen, und die Diskussion um Bildungsgutscheine in der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung wurde auf Bundes- und Kantonsebene in den letzten rund zehn Jahren erneut lanciert.<sup>1</sup> Verschiedentlich forderten parlamentarische Vorstösse beim Bund, im Kanton Bern und in weiteren Kantonen, die Einführung von Bildungsgutscheinen zu prüfen – sei es für Lehrling/innen mit Eidg. Fähigkeitszeugnis, für Migrant/innen, für Wieder- und Umsteiger/innen oder für Personen mit tiefem Einkommen. Bisher wurden die Vorstösse von der zuständigen Exekutive abgelehnt oder mit dem Auftrag überwiesen, Grundlagen zu erarbeiten für den weiteren politischen Entscheidungsprozess. So liess der Bundesrat im Jahr 2000 einen Bericht zur nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung<sup>2</sup> erstellen, der die Grundlage für den experimentellen Feldversuch des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie (BBT) mit Bildungsgutscheinen war.<sup>3</sup>

Im Kanton Bern wurde die Motion Pardini (M 185/2008) zur Einführung von Bildungsgutscheinen für Migrantinnen und Migranten (für Sprachkurse) und das Postulat Schärer (P 253/2009) zur Einführung von Bildungsgutscheinen für Lehrling/innen mit Eidg. Fähigkeitszeugnis (für höhere Berufsbildung) als Postulate mit dem Auftrag an die Erziehungsdirektion überwiesen, das Anliegen zu prüfen und die Ergebnisse in einem Bericht vorzulegen. Der Bericht soll die Wirkung von Bildungsgutscheinen breiter abklären und die Entscheidungsgrundlage liefern, ob im Kanton Bern der Weg über Bildungsgutscheine weiterverfolgt werden soll.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dieser Prüfung zusammen. Die Prüfung basiert auf den Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen im In- und Ausland und auf der Gegenüberstellung von Bildungsgutscheinen und aktueller Programmförderung nach BerG<sup>4</sup>, wie es gegenwärtig vom Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) der Erziehungsdirektion praktiziert wird (Förderung von Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten).

Die Prüfung erfolgte nach bildungspolitischen und wettbewerbspolitischen Aspekten sowie nach den verfassungsmässigen Grundsätzen staatlichen Handelns (nach Bundesverfassung). Auf Grundlage des Berichts kann der Regierungsrat entscheiden, «ob unter den gegebenen finanz- und bildungspolitischen Rahmenbedingungen Bildungsgutscheine für definierte Angebote in begrenztem Ausmass im Kanton eingeführt werden können» (Antwort des Regierungsrates zum Postulat Pardini 2008). Dies würde allerdings eine Gesetzesänderung bedingen.

Die Prüfung basiert auf der gängigen, aktuellen wissenschaftlichen Literatur zur nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung, mit Fokus auf theoretische Überlegungen und praktische Erfahrungen zum Bildungsgutschein.<sup>5</sup> In die Prüfung der Modelle wurden Fachleute aus dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt und dem beco Berner Wirtschaft der Volkswirtschaftsdirektion (VOL), der Fachrat Weiterbildung sowie Prof. Dr. Karl Weber einbezogen.

Der vorliegende Bericht, der sich auf Grundsatzfragen und Ergebnisse der Prüfung konzentriert, wird ergänzt durch einen Materialenteil. Darin wird der Vergleich zwischen dem Bildungsgutschein und der Programmförderung ausführlicher dargelegt. Innerhalb der Programmförderung wird zwischen zwei Verfahren zur Vergabe von Subventionen unterschieden: zwischen der heute praktizierten

---

<sup>1</sup> Die Diskussion um den Bildungsgutschein in der obligatorischen Schule wird hier vollständig ausgeklammert.

<sup>2</sup> Vgl. Wolter 2003.

<sup>3</sup> Vgl. Wolter und Messer 2009.

<sup>4</sup> Gesetz vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung

<sup>5</sup> Ergänzend zum Bildungsgutschein werden Bildungskonten, Bildungssparen und Steuerabzüge als weitere nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente in der Prüfung mitberücksichtigt. Weitere nachfrageorientierte Modelle wie bi- und tripartite Fonds, Stipendien und « Geld folgt Studierenden » (GefoS) sind mehrheitlich ausgeklammert, da sie laut Wolter (2003) keine Anreizfunktion auf die Nachfrage haben.

Gesuchstellung nach dem Prinzip der «offenen Türe» und dem Ausschreibungsverfahren analog zum öffentlichen Beschaffungsrecht, wie es vom beco (VOL) zur Finanzierung unter anderem von Weiterbildungskursen für Erwerbslose praktiziert wird.

## 1.2 Beteiligung an Weiterbildung

Im internationalen Vergleich liegt die Beteiligung an Weiterbildung in der Schweiz relativ hoch, ist aber auch stark selektiv.<sup>6</sup> Die Beteiligungsquote lässt sich einerseits als Indiz für ein gut funktionierendes Weiterbildungssystem deuten, zeigt aber auch, dass Weiterbildung soziale Ungleichheiten nicht ausgleicht, sondern verstärkt.

Die selektive Teilnahme an Weiterbildung ist ein generelles Phänomen, das sich auch in allen anderen Ländern zeigt. Die Beteiligung an Weiterbildung hängt stark vom Bildungsniveau, Arbeitsmarktstatus und Einkommen ab. Frauen, gering qualifizierte Arbeitnehmende, Teilzeit- und Nichterwerbstätige sowie Migrantinnen und Migranten nehmen unterdurchschnittlich an Weiterbildung teil. Mit zunehmendem Alter (ab 55 Jahren) nimmt die Teilnahme ebenfalls ab.

## 1.3 Bereich der Prüfung

Der Kanton Bern definiert Weiterbildung aus einer integrativen Perspektive und unterscheidet in seinem Begriffsverständnis nicht zwischen berufsorientierter und allgemeiner Weiterbildung.

Entsprechend dem parlamentarischen Prüfauftrag und dem Schwerpunkt der Weiterbildungsförderung nach BerG fokussiert der vorliegende Bericht auf die **infrastrukturelle Weiterbildung**<sup>7</sup> – staatlich geförderte Weiterbildungen, die sich an benachteiligte Zielgruppen richten oder gesellschaftlich relevante Themen behandeln und ohne öffentliche Förderung im freien Markt nicht bestehen könnten. Dazu gehören die niederschweligen Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten, die von nicht gewinnorientierten Organisationen angeboten werden.

Der Bund und der Kanton Bern zählen die höhere Berufsbildung nicht zur Weiterbildung, sondern zur beruflichen Ausbildung (analog Berufsbildungsgesetz BBG). Die **höhere Berufsbildung (Tertiär B)** umfasst die Vorbereitungskurse auf eidgenössische Berufsprüfungen (eidg. Fachausweis, Berufsprüfungen, BP) und eidgenössische höhere Fachprüfungen (eidg. Diplom, «Meisterprüfung», HFP) sowie die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HF).

---

<sup>6</sup> Vgl. zum Beispiel Bildungsbericht Schweiz 2010, BfS 2010, Weber und Tremel 2009.

<sup>7</sup> Vgl. Weber und Tremel 2009.

## 2. Ausgewählte Instrumente zur Finanzierung und Steuerung der Weiterbildung

Der vorliegende Bericht prüft den Bildungsgutschein im Vergleich zur heute praktizierten Programmförderung. Der Bildungsgutschein muss sich dabei als das bessere Instrument erweisen, erst dann wäre ein Systemwechsel als sinnvoll zu betrachten. Bereits 2005 – bei der Erarbeitung des BerG – wurde der Gutschein als Förderinstrument in Erwägung gezogen, bevor man sich nach eingehender Analyse für die Programmförderung entschied.

Das folgende Kapitel führt kurz in die verschiedenen Instrumente ein und erläutert die Kriterien, nach denen die Prüfung erfolgte.

### 2.1 Instrumente

Die Weiterbildung kann mit verschiedenen Steuer- und Finanzierungsinstrumenten gefördert werden, die sich unterscheiden lassen in Anbieterfinanzierung (Strukturfinanzierung), Programmfinanzierung, Projektfinanzierung und Nachfragefinanzierung. Typischerweise kommt es in der Weiterbildungsfinanzierung zu Mischformen.

Im Rahmen der grundsätzlichen Prüfung von Bildungsgutscheinen haben wir zwei ausgewählte Instrumente miteinander verglichen, die sich auf die Motionen und die Förderungspraxis im Kanton beziehen:

1. Die **Programmförderung nach BerG** (angebotsorientierte Finanzierung, gegenwärtig praktiziert vom MBA zur Förderung der Weiterbildung, u. a. niederschwelliger Sprachkurse für Migrant/innen)
2. Der **Bildungsgutschein** (als Beispiel für nachfrageorientierte Finanzierung)

Mit der Programmförderung und dem Bildungsgutschein werden die öffentlichen Mittel in unterschiedlichen Verfahren an Einzelpersonen oder Organisationen vergeben:

- Bei der Programmförderung nach BerG stellen Organisationen bei der staatlichen Stelle ein Gesuch zur Teilfinanzierung ihrer Angebote (Gesuchverfahren nach dem Prinzip der «offenen Tür»).
- Beim Bildungsgutschein beantragen Einzelpersonen bei der staatlichen Stelle einen Gutschein, den sie zur Teilzahlung einer Weiterbildung beim Anbietenden einlösen.

Im Rahmen der Programmförderung können Subventionen auch mittels Ausschreibungsverfahren vergeben werden. Dabei bewerben sich verschiedene Organisationen um eine begrenzte Anzahl Lose zur Vollfinanzierung ihrer Angebote. Ergänzend wurde daher das Ausschreibungsverfahren analog zum öffentlichen Beschaffungswesen in die Prüfung von Finanzierungs- und Steuerungsinstrumenten einbezogen. Ein erweiterter Vergleich findet sich im ergänzenden Materialenteil. Fokus des vorliegenden Berichts ist die Prüfung der Wirksamkeit des Bildungsgutscheins und die Frage, ob das Instrument der heutigen Programmförderung nach BerG überlegen ist.

#### 2.1.1 Programmförderung nach BerG

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) fördert auf Grundlage des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung von 2005 (BerG) Angebote der Weiterbildung im Rahmen der Programmförderung. Es handelt sich um Angebote, welche von besonderem öffentlichem Interesse sind und zur Integration des Individuums in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt beitragen. Die Unterstützung des MBA besteht aus Subventionen, Fachwissen, Beratung und Vernetzung.

## **Prinzipien und Schwerpunkte der Förderung**

Die Förderung erfolgt nach dem Prinzip der Subsidiarität und des Service public. Der Staat greift da ein, wo ohne seine Fördermassnahmen die angestrebten Ziele und Wirkungen nicht erreicht werden. Der Service public umfasst die Staatsaufgaben, welche von der Politik als notwendig deklariert und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Öffentlichkeit zu erbringen sind. Die Verwaltung sorgt dafür, dass diese Leistungen effektiv und effizient erbracht werden.

Die Programme richten sich am gesellschaftlichen Weiterbildungsbedarf aus, der nicht auf kurzfristigen Trends basiert, sondern langfristigen Bildungs- und Qualifizierungsnotwendigkeiten entspricht. Die Programmförderung ermöglicht eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Anbietenden und damit eine langfristige Angebots- und Qualitätsentwicklung.

Das BerG und die Folgeerlasse legen die Schwerpunkte der Förderung fest. Die Förderung erfolgt zielgruppen- oder themenspezifisch:

- **Zielgruppenspezifische Förderung:** Angebote für **situationsbedingt Benachteiligte** (z. B. Erwachsene mit einer Schwäche in Lesen, Schreiben oder Rechnen, Erwachsene mit Migrationshintergrund und wenig Schulbildung, Erwachsene mit einer Beeinträchtigung durch Behinderung).
- **Themenspezifische Förderung:** Angebote zu **gesellschaftlich wichtigen Anliegen und Themen** (z. B. Stärkung der Eltern in ihrer Erziehungskompetenz, Unterstützung von freiwillig und ehrenamtlich Tätigen in ihrer Amtsführung, politische Bildung, Angebote zum Nachlernen von Grundkompetenzen gemäss geltendem Volksschullehrplan).

## **Steuerung und Controlling**

Der Steuerungs- und Controllingprozess erfolgt über das MBA. Er ist formalisiert und standardisiert. Das MBA steht dabei in einem kontinuierlichen Austausch mit den Trägerorganisationen. Im Rahmen von vierjährigen Leistungsverträgen werden jährlich finanzielle Beiträge an die Angebote gesprochen. Finanziert wird nur die effektiv erbrachte Leistung.

Die kantonalen Beiträge sind an weit reichende Bedingungen geknüpft. Anbietende müssen unter anderem Qualitätsanforderungen erfüllen, den Bedarf für ihr Angebot ausweisen, das Angebot wirtschaftlich ausgestalten, die Kontinuität des Angebots gewährleisten und sich mit anderen regionalen Anbietern koordinieren.

Die Steuerungsvorgaben des MBA stellen sicher, dass der vor Ort vorhandene Bedarf nach Weiterbildungskursen kontinuierlich analysiert wird und in den jährlichen Gesuchen der Anbieter zum Ausdruck kommt.

Wie die gegenwärtige Programmförderung im Bereich der Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten ausgestaltet ist, wird in Kapitel 3 ausgeführt.

### **2.1.2 Bildungsgutschein**

Der Bildungsgutschein ist ein Instrument der nachfrageorientierten Finanzierung. Der Staat kann damit direkt Personen fördern. Er legt fest, für welche Angebote (Inhalte) der Gutschein eingesetzt werden kann, d. h. die Nachfragenden können aus einer Palette akkreditierter Angebote wählen. Der Staat greift aber nicht in den Angebotsmarkt ein, wie das bei der Förderung von Angeboten oder Institutionen der Fall ist. Er zählt jedoch darauf, dass sich die Finanzierung auf das Profil der Angebote auswirkt. Gutscheinmodelle können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Unterschiede betreffen hauptsächlich folgende Punkte:<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. Wolter 2003.



- Gutscheine mit fixem oder variablem Nennwert
- Abgabe an grosse Teile der Bevölkerung oder selektiv an bestimmte Gruppen
- Gutscheine, die 100% des Angebotspreises decken oder einen Eigenbeitrag der Teilnehmenden voraussetzen
- Gutscheine, die nur direkte Kosten decken (Kursgeld) sowie Gutscheine, die auch indirekte Kosten decken (ähnlich Stipendien, z. B. Lebenshaltungskosten)

Die theoretischen Überlegungen und die Erfahrungen aus der Umsetzung verschiedener Gutscheinmodelle werden ausführlicher in Kapitel 4 dargelegt.

### **2.1.3 Ausschreibungsverfahren analog zum öffentlichen Beschaffungsrecht**

Artikel 113 Absatz 4 BerV<sup>9</sup> sieht die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens vor, wenn ein Leistungsangebot von mehreren privaten Anbietern erbracht werden kann. Das Verfahren ist analog zum öffentlichen Beschaffungswesen durchzuführen.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, detailliert auf die Regelung öffentlicher Ausschreibungsverfahren einzugehen.<sup>10</sup>

Das MBA hat das Ausschreibungsverfahren bis jetzt sehr begrenzt eingesetzt. Bisher wurde nur der Bildungsgang dipl. Erwachsenenbildner/-in HF öffentlich ausgeschrieben. Die Angemessenheit des Vorgehens und die Art und Weise einer allfälligen Umsetzung des Artikels 113 sind Gegenstand laufender Abklärungen. Im Rahmen der Prüfung von Bildungsgutscheinen erscheint es angezeigt, dem Vergleich des Gutscheinmodells mit der herkömmlichen Förderpraxis in der Weiterbildung auch das Modell des Ausschreibungsverfahrens analog öffentlichem Beschaffungsrecht gegenüberzustellen.

Auf diesen Vergleich wird im ergänzenden Materialenteil näher eingegangen.

## **2.2 Kriterien der Prüfung**

Der Vergleich der verschiedenen Förderinstrumente erfolgt nach wettbewerbspolitischen und bildungspolitischen Kriterien. Gefragt wird, ob die Instrumente die verfassungsmässigen Grundsätze staatlichen Handelns erfüllen und wie sie auf Angebot und Nachfrage wirken.

1. Beurteilung erwarteter **Wirkungen auf Nachfrage- und Angebotsseite** hinsichtlich **bildungspolitischer Förderziele** (gemäss BerG)
2. Beurteilung nach Erfüllung der **Grundprinzipien staatlichen Handelns** gemäss Bundesverfassung<sup>11</sup>:
  - Wirtschaftlichkeit (haushälterischer Umgang mit öffentlichen Mitteln, Förderung des Angebots mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis)
  - wirksamer Wettbewerb (alle geeigneten Anbieterorganisationen können am Vergabeverfahren teilnehmen)
  - Gleichbehandlung/Nichtdiskriminierung (Prüfung der Angebote erfolgt nach gleichen Kriterien, in einem einheitlichen Verfahren; transparentes Vorgehen der Prüfung)
  - Transparenz des Verfahrens (Prüfung und Vergabe erfolgen in einem gesetzlich geregelten Verfahren)
  - effizienter Rechtsschutz
  - Willkürverbot (Prüfung und Vergabe erfolgen anhand sachlicher Kriterien)

<sup>9</sup> Verordnung vom 9. November 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung

<sup>10</sup> Wir verweisen auf die rechtlichen Bestimmungen, wie sie in Artikel 84 BerDV, im ÖBG und in der ÖBV zu finden sind sowie auf den Leitfaden vom August 2004 für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Kanton Bern. Diese Bestimmungen sollen den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

<sup>11</sup> Die Kriterien der Beurteilung entsprechen den Zielsetzungen des Beschaffungswesens, vgl. Lienhard 2009: 13ff.

3. Beurteilung der **Kompatibilität mit der Programmförderung des Bundes** in der Integrations- und Sprachkursförderung

Zu den bildungspolitischen Zielsetzungen gehören gemäss den rechtlichen und konzeptuellen Grundlagen zur Förderung der Weiterbildung nach BerG:

- Qualität und Qualitätsentwicklung des Angebots
- Förderung von Angeboten, die in besonderem öffentlichen Interesse liegen (bedarfsorientierte Förderung)
- Förderung von Angeboten für benachteiligte Zielgruppen (Chancenausgleich)
- Förderung von Angeboten, welche die anvisierten Zielgruppen erreichen (Effektivität und bedürfnisorientierte Förderung)
- Schaffung eines regionalen Ausgleichs im Weiterbildungsmarkt des Kantons Bern

### **3. Aktuelle Förderung von niederschweligen Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten**

Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten kommt politisch eine wachsende Bedeutung zu. Sie machen heute den grössten Anteil der Weiterbildungsmassnahmen aus, die das MBA im Rahmen des BerG fördert. Deshalb sowie aufgrund der Motion Pardini kommt der Sprachförderung als *ein* Angebotsbereich innerhalb der Programmförderung besonderer Stellenwert zu. Das folgende Kapitel beschreibt die aktuelle Programmförderung des MBA exemplarisch am Beispiel der niederschweligen Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten und weist auf die wichtigsten gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen hin.

In der Sprachkursförderung leistete das MBA schweizweit Pionierarbeit. Auf Grundlage des Erwachsenenbildungsgesetzes fördert es bereits seit Anfang der 1990er-Jahre niederschwellige Sprachkurse im Migrationsbereich und erarbeitete spezifische Qualitätskriterien, die kontinuierlich weiterentwickelt wurden und das von den Anbietenden verlangte eduQua-Zertifikat ergänzen. Seit 2006 erfolgt die Sprachförderung im Rahmen der Programmförderung auf Grundlage des BerG, davor wurden im Rahmen der Strukturförderung Beiträge gesprochen. Mit der Programmförderung verfügt das MBA über ein bewährtes subsidiäres System zur Sprachförderung, das beim Bund auf Anerkennung stösst.

#### **3.1 Angebote und Zielgruppen**

Die geförderten Sprachkurse sind niederschwellig<sup>12</sup> und alltagsorientiert, d. h. sie fördern den Praxistransfer der Sprachkenntnisse und vermitteln wichtiges Orientierungswissen sowie Informationen zum lokalen Lebensumfeld. Das geförderte Angebot umfasst Alphabetisierungs-, Konversations-, Mutter-Kind-Deutschkurse und Sprachkurse bis zum Niveau C1 GER<sup>13</sup>. Diese Kurse richten sich an fremdsprachige Personen im Integrationsprozess, die im Kanton Bern wohnen, Deutsch oder Französisch lernen wollen, situationsbedingt benachteiligt sind und als schwer erreichbar gelten. Dies kann namentlich umfassen:

- Eltern (v. a. Mütter) mit Kindern im Vorschulalter sowie mit schulpflichtigen Kindern
- Erwachsene aus Familiennachzug

<sup>12</sup> «Niederschwellig» bedeutet im sozialen Kontext, dass Angebote ohne grosse Hürden besucht werden können. Im Fall der Sprachkurse kann das heissen: Das Kursgeld ist vergünstigt, die Kurszeiten richten sich nach den Möglichkeiten der Teilnehmenden (z. B. für Eltern, Erwerbstätige), einzelne Kurse sind nur für Frauen offen, Anbieterorganisationen bieten parallel zum Unterricht eine Kinderbetreuung an, die Lernziele und didaktischen Methoden richten sich an Teilnehmende mit wenig Bildungshintergrund etc.

<sup>13</sup> Der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen GER legt Sprachkompetenz-Niveaus von A1 bis C2 fest.

- Frauen auf Stellensuche ohne Anspruch auf ALV oder Sozialhilfe
- neu zugezogene Erwachsene
- Schichtarbeitende und andere Arbeitnehmende, die aufgrund ihrer Arbeitssituation einen erschwerten Zugang zu bestehenden Bildungsangeboten haben.

### **3.2 Gegenwärtige Förderung und zukünftiger Bedarf**

Die Förderung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen nach BerG (inkl. Sprachkurse im Migrationsbereich) betrug 2009 knapp 3,7 Mio. Franken. Damit wurden Angebote für knapp 6200 Teilnehmende<sup>14</sup> unterstützt, die Förderung pro Person belief sich auf durchschnittlich knapp 600 Franken.

Zum Vergleich: 2007 betrug die Förderung knapp 2,8 Mio. Franken, womit gut 5200 Teilnehmende mit durchschnittlich 530 Franken pro Person unterstützt wurden.<sup>15</sup>

Die Förderung der Sprachkurse (Deutsch- und Französisch bis Niveau B1 GER) für Migrantinnen und Migranten wurde in den vergangenen zehn Jahren stark ausgebaut. 2001 flossen weniger als 10% (ca. 500'000 Franken) in die Sprachförderung, 2009 waren es 3,2 Mio. Franken, was einem Anteil von über 60% der Ausgaben des MBA für die Weiterbildung entspricht. Damit konnten insgesamt um die 25'000 Kursstunden gefördert werden.<sup>16</sup>

Das MBA verfügt heute über ein effizientes und effektives System, um niederschwellige Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten zu fördern. Die öffentlichen Mittel führen zu einer starken Vergünstigung des Kursgeldes, damit auch einkommensschwache Personen an Sprachkursen teilnehmen können. Anders als beim Gutschein ist die Förderung nicht auf einen bestimmten Betrag pro Person und Jahr begrenzt. Das ermöglicht den kontinuierlichen Kursbesuch und Spracherwerb bis zum Sprachniveau, welches der/die Teilnehmer/-in anstrebt.

Das heute geförderte Angebot entspricht in vieler Hinsicht den Bedürfnissen und erfüllt die Qualitätsanforderungen. Es ist aber im Vergleich zum in der Praxis festgestellten Bedarf zu klein und weist Lücken auf. Eine kantonale Bedarfsanalyse liegt derzeit nicht vor, wurde aber von der kantonalen Integrationsfachstelle im Rahmen der Ausarbeitung der Folgeerlasse zum Integrationsgesetz in Auftrag gegeben. Aus der Praxis erhält das MBA regelmässig die Rückmeldung, dass der Bedarf zunimmt und über dem gegenwärtig geförderten Angebot liegt. Die neuen ausländer- und integrationsrechtlichen Bestimmungen, die den Nachweis des Sprachstandes verlangen, tragen zum Anstieg des Bedarfs bei.

### **3.3 Programmförderung durch den Bund**

Eine zunehmend bedeutsame Rolle für die kantonale Förderung von Sprachkursen spielt die Integrationsförderung des Bundes. Seit 2009 erhält das MBA Mittel aus dem eidgenössischen Integrationskredit zur Umsetzung des Schwerpunkts «Sprache und Bildung». In Koordination mit der kantonalen Fachstelle Integration (GEF) setzt das MBA damit die Programmförderung des Bundes um. Die Steuerung und Finanzierung geschieht auf Grundlage der kantonalen Programmförderung gemäss BerG und des kantonalen Programmförderkonzepts der Fachstelle Integration und des MBA.

<sup>14</sup> Bei dieser Zahl handelt es sich nicht um Einzelpersonen. Personen, die innerhalb eines Kalenderjahres z. B. zwei Kurse besuchen, sind doppelt gezählt.

<sup>15</sup> Die Zahlen gehen aus den Geschäftsberichten 2009 und 2007 der Erziehungsdirektion des Kantons Bern hervor.

<sup>16</sup> Die Zahlen beziehen sich auf Deutsch- und Französischkurse bis Niveau B1 GER, die nach zielgruppenspezifischen Ansätzen gefördert werden, mit Mitteln des Kantons und des Bundes. Darüber hinaus dazu fördert das MBA mit kantonalen Mitteln auch Sprachkurse als themenspezifische Angebote. Die Förderansätze sind in diesem Bereich geringer, es handelt sich i.d.R. um Kurse der Niveaus B2 und C1 GER.

Die Mittel fliessen zum grossen Teil in die Förderung von niederschweligen Sprachkursen im Migrationsbereich.

Der Bund plant per 2014 die Aufstockung der Mittel und einen Systemwechsel hin zu kantonalen Pauschalen für den gesamten Integrationsförderbereich. Dazu erarbeitet der Kanton ein eigenes Programmkonzept unter Mitarbeit aller betroffenen Direktionen (s. Kapitel 3.4).

### **3.4 Neue kantonale Grundlagen zur Integrationsförderung**

Im Kanton Bern werden zurzeit neue Grundlagen für die Integrations- und Sprachförderung erarbeitet. Zum Einen befindet sich ein Integrationsgesetz in Ausarbeitung, welches per 2012 in Kraft treten soll. Das Gesetz soll die Grundlage für eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Integrations- und Sprachförderung bilden. Es sieht vor, die Sprachförderung mit dem bisherigen Modell des MBA zur Programmförderung umzusetzen.

Zum Anderen vollzieht der Bund per 2014 einen Systemwechsel bei der Integrations- und Sprachförderung. Der Bund wird weiterhin die Schwerpunkte seines Förderprogramms festlegen, die Mittel gelangen aber in Form von Pauschalen direkt an die Kantone, welche für die Verteilung und Bewirtschaftung verantwortlich sind. Die Pauschalen werden ab 2014 für den gesamten Migrationsbereich (inkl. Asylbereich) ausgerichtet. Um das Förderprogramm des Bundes umzusetzen, erarbeitet der Kanton Bern per 2014 ein neues kantonales Programmkonzept, welches im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) mit allen betroffenen Direktionen (GEF, VOL, POM, ERZ) erstellt wird.<sup>17</sup>

Das kantonale Integrationsgesetz und das kantonale Programmkonzept bilden die Grundlage für eine bedarfs- und bedürfnisgerechte Integrations- und Sprachförderung. Das geplante Integrationsgesetz legt den Fokus stärker auf die Pflicht der Migrantinnen und Migranten zur Integration und zum Spracherwerb. Der Gesetzesentwurf sieht Massnahmen wie Erstgespräche und Integrationsvereinbarungen vor, die es ermöglichen, den Weiterbildungsbedarf abzuklären und Personen zum Sprachkursbesuch weiterzuvermitteln, im besonderen Fall auch dazu zu verpflichten und gegebenenfalls zu sanktionieren. Bildungsbenachteiligte Personen mit einem besonderen Förderbedarf können besser erfasst und gefördert werden. Der Bedarf an niederschweligen Sprachkursen wird durch die neue Regelung weiter steigen. Für eine konsequente und wirksame Sprachförderung braucht es deshalb vorab den quantitativen Ausbau der Angebote, die Weiterführung der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie eine Aufstockung der kantonalen Fördermittel.

### **3.5 Weitere Finanzierungshilfen für einkommensschwache Personen**

Im Kanton Bern stehen einkommensschwachen Personen verschiedene ergänzende Möglichkeiten offen, um finanzielle Unterstützung für einen Sprachkursbesuch zu erhalten. Es handelt sich dabei wie beim Gutschein um eine nachfrageorientierte Förderung. Sie kommt nur Personen zugute, welche bestimmte Kriterien erfüllen. Die Finanzierung erfolgt je nach Massnahme über den Bund, den Kanton, die Gemeinde oder die Anbieterorganisation.

- **Erwerbslos gemeldete Personen** können ihm Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen über die Arbeitslosenversicherung an Sprachkursen teilnehmen. Das gilt auch für neu zugewanderte Personen ohne Anspruch auf ALV. Sie können eine technische Rahmenfrist beantragen und haben damit Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen wie Sprachkursen.
- **Personen mit geringem Einkommen:**
  - Über die **Sozialhilfe** in den Gemeinden erhalten Sozialhilfebeziehende Leistungen an Sprachkurse. Die Finanzierung und die Bezugskriterien werden von den Gemeinden festgelegt.

---

<sup>17</sup> Die POM ist nicht Teil der IIZ.

- 14 Gemeinden im Kanton Bern haben die **Kulturlegi** eingeführt. Einkommensschwache Einwohner/-innen dieser Gemeinden erhalten Vergünstigungen von bis zu 50% in Bildungs-, Kultur- und Sportangeboten. Die Kulturlegi gilt im Kantonsgebiet lediglich bei drei Anbietern von niederschweligen Sprachkursen im Migrationsbereich. Die Vergünstigungen gehen vollumfänglich zu Lasten der Anbietenden.
- **Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene** besuchen spezifische Sprachkurseangebote, welche die GEF aus Mitteln des Bundes und des Kantons vollumfänglich finanziert.

## 4. Der Bildungsgutschein: Die wichtigsten Grundlagen und Ergebnisse

Der Bildungsgutschein ist ein mögliches Instrument zur nachfrageorientierten Finanzierung in der Weiterbildung. Das folgende Kapitel ordnet den Gutschein in die nachfrageorientierte Finanzierung ein und erläutert die theoretischen Grundannahmen, auf welchen das Gutscheinmodell basiert. Das Kapitel stellt die Wirkungen, die aufgrund der theoretischen Überlegungen vom Gutschein zu erwarten sind, den wissenschaftlich evaluierten Ergebnissen aus der Praxis in Genf, dem Feldexperiment des Bundes sowie ausländischen Modellen gegenüber und diskutiert sie kritisch.

### 4.1 Nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente: Instrumente und Wirkungsweisen

Die öffentliche Finanzierung von Weiterbildung kann angebots- oder nachfrageorientiert erfolgen. Gefördert werden also entweder Bildungsangebote oder Personen.<sup>18</sup> In der Schweiz werden bereits verschiedene nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente eingesetzt.

Die nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumente können in solche mit und solche ohne Anreizwirkung auf das Weiterbildungsverhalten der Bevölkerung unterschieden werden. Der **Bildungsgutschein**, das subventionierte Sparen (**Bildungssparen/Bildungskonten**) sowie die **tripartiten Fonds** haben Anreizwirkung. Der **Steuerabzug**, **Stipendien**, **Darlehen** und das Instrument **«Geld folgt Studierenden»** (GefoS)<sup>19</sup> haben keine Anreizwirkung, insbesondere bei niedrig qualifizierten Personen.<sup>20</sup>

Nachfolgend geht es zunächst um die grundsätzlichen Mechanismen, welche die Vertreter/-innen der nachfrageorientierten Finanzierung dem Modell zu Grunde legen.

#### Wirkung der Nachfragefinanzierung auf das Angebot

Potenzielle Teilnehmende haben die (mehr oder weniger) freie Wahl zwischen den Angeboten. Von der nachfrageorientierten Finanzierung erwartet man daher einen deutlichen Einfluss auf das Verhalten der Anbietenden. Sie soll zu einem Preis- und Qualitätswettbewerb führen und dafür sorgen, dass sich das Angebot stärker an den Bedürfnissen der Nachfragenden orientiert.

#### Wirkung der Nachfragefinanzierung auf die Nachfrage (Anreizwirkung)

Staatliche Finanzierungsmassnahmen sollten dazu führen, dass sich die Gesamtmenge an Weiterbildung erhöht und sich auch Personen weiterbilden, die Weiterbildungen bisher fern blieben. Ob ein Instrument tatsächlich eine Anreizwirkung entfaltet, hängt massgeblich davon ab, ob die finanzielle Förderung prospektiv wirksam wird, also schon vor der Fälligkeit eines Kursgeldes. Der Bildungsgutschein lässt sich so ausgestalten, dass die Nachfragenden ein Guthaben erhalten, bevor sie das Kursgeld begleichen. Andere Instrumente, wie der Steuerabzug, sind retrospektiv wirksam.

---

<sup>18</sup> Zur Systematik und Beschreibung der verschiedenen Instrumente vgl. Wolter 2003.

<sup>19</sup> Mit dem Finanzierungsinstrument GefoS erhalten Bildungsinstitutionen pauschale Beiträge in Abhängigkeit der Anzahl Studierender.

<sup>20</sup> Keinen oder nur geringen Einfluss auf die Nachfrage haben Stipendien, Steuerabzugsmöglichkeiten und «Geld folgt Studierenden» (GefoS). Es handelt sich zwar um nachfrageorientierte Finanzierungen, weil sie den Nachfragenden die Wahl der Weiterbildung lassen; sie schaffen aber kaum Anreiz, weil die Rückerstattung erst nachträglich erfolgt, der administrative Aufwand für die Nachfragenden sehr gross ist oder weil die Förderung direkt an die Anbieter gelangt, so dass die Nachfragenden davon kaum etwas bemerken. Steuerabzüge erreichen nicht die benachteiligten Zielgruppen, sie sind vor allem für gut Verdienende attraktiv, bei kleinen Einkommen sind die Abzüge kaum nennenswert. Es ist von Mitnahmeeffekten von annähernd 100% auszugehen. Darlehen werden kaum beansprucht und spielen europaweit eine untergeordnete Rolle. Sie eignen sich für kostenintensive, längere Aus- und Weiterbildungen.

Die finanzielle Unterstützung gelangt erst an die Teilnehmenden, nachdem sie das Kursgeld aus eigenen Mitteln bezahlt haben.

In der nachfragefinanzierten Weiterbildung kommt es häufig zu **Mitnahmeeffekten (Substitutionseffekten)**. Wenn sich nach der Einführung staatlicher Massnahmen die Nachfrage weder generell noch in bestimmten Personengruppen erhöht, liegen Mitnahmeeffekte vor. Die öffentliche Finanzierung führt nicht zu einer Zunahme der Weiterbildungsbeteiligung. Anders gesagt: Der Entscheid einer Person, eine Weiterbildung zu absolvieren, wird durch die mögliche finanzielle Unterstützung nicht beeinflusst. Der Gutschein ersetzt ganz einfach den Eigenbeitrag, den man ohnehin geleistet hätte. Die Massnahme hat keine Anreizwirkung.

#### **4.2 Kenntnisstand zur nachfrageorientierten Finanzierung und zum Bildungsgutschein**

Die Weiterbildungsbeteiligung wird durch viele Faktoren beeinflusst, wobei die Finanzierungsinstrumente nur einen Teil in diesem komplexen Zusammenspiel bilden. Die empirische Auswertung nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente – zu denen der Bildungsgutschein gehört – ist noch sehr lückenhaft. Insbesondere die kausale Wirkung auf die Nachfrage (Anreizwirkung) ist schlecht untersucht, weil solche Instrumente vor allem auf die Wirkung bei den Anbietenden abzielen. Es lässt sich also erst wenig darüber sagen, ob die nachfrageorientierte Finanzierung eine Anreizwirkung auf die Nachfrage hat. Auswertungen zu den bisher praktizierten Instrumenten scheiterten oft an der Datenlage oder genügen den wissenschaftlichen Kriterien nicht. Es fehlen objektive Daten, Kosten-Nutzenanalysen, Berechnungen der Mitnahmeeffekte und der kausalen Zunahme der Weiterbildungsteilnahme. Eine Beurteilung der Wirkung und Tauglichkeit von Finanzierungsinstrumenten in der Weiterbildung muss sich deshalb auf Expertenwissen und theoriebasierte Plausibilitätsüberlegungen stützen.<sup>21</sup>

Trotzdem ist der Bildungsgutschein das wissenschaftlich am besten untersuchte nachfrageorientierte Finanzierungsinstrument. Aus der Schweiz liegen zwei neue, nach wissenschaftlichen Kriterien erstellte Evaluationen vor, die in die vorliegende Prüfung eingeflossen sind.<sup>22</sup> Sie betreffen den Bildungsgutschein im Kanton Genf und das Feldexperiment des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT). Im europäischen Kontext untersuchen einige Berichte überblicksartig die Ausgestaltung und Wirkung der nachfrageorientierten Finanzierung in der Weiterbildung.<sup>23</sup> Sie entstanden im Auftrag der Politik als Entscheidungsgrundlage für die Einführung staatlicher Finanzierungsinstrumente. Dabei werden ausgewählte Erfahrungen (mehrheitlich aus Europa) analysiert. Weiter sind eine Reihe neuere Studien, Gutachten und Expertisen zu erwähnen, die das Weiterbildungssparen, die Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung (in der Schweiz) und das Anbieterverhalten im Weiterbildungsmarkt untersuchen.<sup>24</sup> Die Ergebnisse dieser Studien wurden, soweit sie für den vorliegenden Prüfungsauftrag bedeutsam sind, berücksichtigt.<sup>25</sup> Schliesslich ist zu sagen, dass es wenige empirisch gestützte Studien zum Verhalten der Anbietenden und seinen Bestimmungsgrössen gibt.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> vgl. Wolter 2008.

<sup>22</sup> vgl. CEPP 2006a und 2006b, Wolter und Messer 2009, Messer und Wolter 2009.

<sup>23</sup> vgl. zum Beispiel OECD 2005, Dohmen 2007, Wolter 2003.

<sup>24</sup> Seiler et al. 2009, Schärler et al. 2009, Weber und Tremel 2009, Wolter 2008, Rürüp (o.A.).

<sup>25</sup> Eine vollständige Bibliografie der konsultierten Literatur findet sich im ergänzenden Materialenteil.

<sup>26</sup> Bisher liegen zwei Studien vor: Weber und Stämpfli 2005 sowie Weber und Stämpfli 2009. Eine neue Studie zum Handeln von Weiterbildungsorganisationen ist zurzeit von Therese E. Zimmermann am Zentrum für universitäre Weiterbildung der Universität Bern in Arbeit.

### 4.3 Umsetzungen von Bildungsgutscheinen in der Schweiz

Bisher wurden nur im Kanton Genf umfassende Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen gemacht und wissenschaftlich ausgewertet.<sup>27</sup> Im Auftrag des BBT führte die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern 2006 einen grossangelegten, aber zeitlich begrenzten experimentellen Feldversuch mit Bildungsgutscheinen durch, der 2009 wissenschaftlich ausgewertet wurde.<sup>28</sup> Den beiden Modellen und den damit gemachten Erfahrungen kommt daher besonderer Stellenwert zu. Die wichtigsten Resultate werden nachfolgend kurz aufgeführt, damit die Ergebnisse des vorliegenden Berichts besser nachvollzogen werden können.

Jüngst hat der Kanton Freiburg mit einem Pilotversuch begonnen.<sup>29</sup> Dazu liegen noch keine systematischen Erfahrungen vor. Weitere Versuche und Projekte mit Bildungsgutscheinen haben die Elternbildung in Zürich, die Frauenzentrale im Kanton Appenzell Ausserrhoden sowie der Migros Genossenschaftsbund durchgeführt. Alle Modelle waren zeitlich, räumlich und finanziell begrenzt und wurden nicht wissenschaftlich ausgewertet.<sup>30</sup>

Im Rahmen der aktuellen Stabilisierungsmassnahmen wendet der Bund (Staatssekretariat für Wirtschaft seco) für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt 40 Millionen Franken für Bildungsgutscheine auf. Die Massnahme richtet sich an junge, arbeitslose Berufsleute.<sup>31</sup> Eingeführt wurde sie im März 2010, vollzogen wird sie von der Stiftung Speranza. Laut Zwischenbericht des seco ist die Massnahme bis zum Sommer 2010 «langsam angelaufen», die Nachfrage nach Finanzierung von Weiterbildung während Kurzarbeit ist hingegen «sehr nachgefragt».<sup>32</sup>

#### 4.3.1 Evaluation des «Chèque annuel de formation (CAF)» im Kanton Genf

##### Modell und Zielsetzung

Genf fördert die Weiterbildung von Erwachsenen mit mehreren Massnahmen. So wurde parallel zur Angebotsförderung ein Bildungsgutschein (Chèque annuel de formation CAF) eingeführt. Er soll einen Anreiz zum Erwerb von Grund- und Berufskompetenzen schaffen sowie gering qualifizierten Personen den Zugang zur Weiterbildung erleichtern. Seine Wirkung wurde nach der ersten Projektphase (2001 – 2005) durch eine externe Kommission wissenschaftlich evaluiert. Die Evaluation zur zweiten Projektphase (2005 – 2009) liegt noch nicht vor.

Der Gutschein richtet sich an in Genf wohnhafte oder erwerbstätige Personen bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze. Sie können während drei Jahren jeweils einen CAF von 750 Franken beziehen (maximal 2250 Franken) und an eines der 900 vom Kanton akkreditierten Kursangebote anrechnen lassen. Es stehen vorwiegend Kurse aus den Bereichen Sprache, Informatik und Betriebsführung/Verwaltung zur Wahl. Nur ein sehr kleiner Teil des Angebots richtet sich an ein gering qualifiziertes Zielpublikum.

---

<sup>27</sup> vgl. CEPP 2006 a und b.

<sup>28</sup> vgl. Wolter und Messer 2009 sowie Messer und Wolter 2009.

<sup>29</sup> Der Versuch ist auf die Stadt Fribourg und einen weiteren Bezirk begrenzt. Zielgruppe sind Personen ohne Sek II Abschluss ab 25 Jahren. Der Gutscheinwert beträgt max. 800 Franken.

<sup>30</sup> Im Kanton Zürich erhalten Eltern mit geringem Einkommen 100 Franken an den Besuch eines Elternbildungskurses. Im 1. Jahr wurden 5 – 10, im 2. Jahr 10 – 17 Gutscheine ausgestellt. Die Schwierigkeit lag im Erreichen der Zielgruppe. Das privat finanzierte Projekt «Bonus 2000» (200-2004) in Appenzell AR finanzierte teilzeitlich erwerbstätigen Eltern Kurse bis zu 50% resp. bis max. 200 Franken. Genutzt wurde der Gutschein vorwiegend von Frauen zwischen 34 und 46 Jahren mit durchschnittlich 3 Kindern. Sie belegten Informatik-, Sprach- und kaufmännische Kurse. Der Migros Genossenschaftsbund vergibt allen Mitarbeitenden einen Gutschein zwischen 800 und 1800 Franken für frei wählbare Freizeitkurse der Migros-Klubschule und weiterer ausgewählter Anbieter. Der Gutschein deckt 70 – 100% der Kurskosten.

<sup>31</sup> Junge arbeitslose Berufsleute können einen Gutschein für eine Weiterbildung nach freier Wahl beantragen. Die Weiterbildung muss im 2011 abgeschlossen sein. Der Gutscheinwert beträgt max. 5000 Franken, aber höchstens 50% der Kursgebühren. Während der Dauer der Weiterbildung dürfen keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen werden. Vgl. [www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen](http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen).

<sup>32</sup> Vgl. [www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen](http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen) > Übersicht zum Umsetzungsstand per Sommer 2010 vom September 2010.



### **Wirkung auf die Nachfrage – Anreizwirkung, erreichte Zielgruppen**

Der CAF hatte in der ersten Projektphase erwiesenermassen eine Anreizwirkung. Diese war jedoch geringer als erwartet.<sup>33</sup> Zudem kam es zu hohen Mitnahmeeffekten. Erreicht wurden gut Gebildete, die bereits an Weiterbildung partizipieren. 86% der Nutzenden beantragten den Gutschein erst, nachdem sie sich für die Weiterbildung entschieden hatten. Gering Qualifizierte und Personen über 45 Jahre konnten nur ungenügend erreicht werden. Die typische Nutzerin des CAF ist weiblich, gut gebildet, unter 45-jährig, alleinstehend, kinderlos und Schweizerin. 8% der Nutzenden des CAF haben als höchsten Bildungsabschluss die obligatorische Schule abgeschlossen, womit sie im Verhältnis zum Anteil an der Gesamtbevölkerung (19%) unterrepräsentiert sind. 38% der CAF-Nutzenden verfügen über einen tertiären Abschluss. Insgesamt wurden 8027 Gutscheine an 5850 Personen ausgestellt.

In der zweiten Projektphase wurden laut vorläufigen Ergebnissen mehr Personen ohne nachobligatorische Schulbildung und mehr Personen auf Arbeitssuche erreicht als in der ersten Phase. Die Zahl der Gutschein-Nutzenden nimmt jährlich zu, insbesondere nutzen ihn auch Personen, die sich bisher wenig weiterbildeten. Der Gutschein zeigt also Anreizwirkung.

Der CAF erzielte insgesamt einen Teilerfolg, der mit optimierten Informationsmassnahmen in der zweiten Projektphase verbessert werden konnte. Der Vorteil am Genfer Modell ist, dass wenig Qualifizierte den CAF beantragen können, ohne dadurch stigmatisiert zu werden, weil er für ein nicht allzu eng definiertes Zielpublikum zugänglich ist.

### **Wirkung auf das Angebot – Nutzung des Angebots**

Die Wirkung der nachfrageorientierten Finanzierung auf die Struktur des Angebots blieb im Fall des CAF Genf aus. Das Angebot veränderte sich über den Zeitraum der 1. Projektphase kaum. Dies steht im Widerspruch zu den Annahmen, die diesem Modell zugrunde liegen. Zudem zeigt sich eine deutliche Konzentration auf wenige Anbieterinstitutionen: 84% der Gutscheine wurden bei 7 von 79 akkreditierten Institutionen eingelöst.

Der CAF ist gemessen an der gesamten Finanzierung der Weiterbildung im Kanton Genf von marginaler Bedeutung. Er ergänzt die weiterhin bestehende angebotsorientierte Förderung. Dies kann die fehlende Wirkung des CAF auf die Angebotsstruktur erklären.

Weitere zentrale Ergebnisse zur Nutzung des Bildungsgutscheins:

- Der CAF wurde für jene Angebote genutzt, die der Markt am häufigsten bereitstellt (Sprach- und Informatikkurse, kaufmännische Kurse). Der Kursbesuch war hauptsächlich beruflich motiviert, die Nachfrage konzentrierte sich auf Kompetenzen und Inhalte, die im Arbeitsmarkt generell gefragt und in diesen transferierbar sind.
- Fremdsprachige Personen wählten unabhängig von ihrem Bildungsniveau Französischkurse zur besseren beruflichen und sozialen Integration.
- Bei den besuchten Kursen korrespondierte das Kursgeld weit gehend mit der Höhe des Gutscheins. Es waren vor allem kürzere Weiterbildungen, die Eigenleistung der Teilnehmenden fiel gering aus.
- Ein Grund, warum gering Qualifizierte insgesamt wenig vom CAF profitieren konnten, liegt im insgesamt kleinen Kursangebot für diese Zielgruppe. Das Angebot hat sich mit der Implementierung des CAF nicht erweitert.

### **Schwächen des Genfer Modells – Erfolgsfaktoren**

Die Evaluation des CAF weist auf Schwächen des Modells hin. Daraus können unter anderem folgende Erfolgsfaktoren abgeleitet werden:

- Es braucht regelmässige und vor allem zielgruppenadäquate Information (besonders für gering Qualifizierte) sowie zielgruppenadäquate Beratung.
- Die Gesuche müssen rasch bearbeitet, der Gutschein prospektiv (vor Fälligkeit des Kursgeldes) ausbezahlt werden.

<sup>33</sup> Zur Evaluation des Gutscheinsmodells in Genf vgl. CEPP 2006 a und b, sowie Evequoz 2009.

- Der Gutschein muss kumuliert werden können, um kostenintensivere Weiterbildungen besuchen zu können.
- Es braucht ein genügend grosses, zielgruppenadäquates Angebot.

Die Evaluation des CAF weist im Weiteren darauf hin, dass die Wirksamkeit des Bildungsgutscheins im Zusammenhang mit einer umfassenden Politik der Weiterbildungsförderung steht. Um gering Qualifizierten den Zugang zur Weiterbildung zu erleichtern, braucht es über rein finanzielle Anreize hinaus einen kohärenten Massnahmenmix. Dazu gehören präzise, systematische Informationen über die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten, Kurse und Beratungsangebote, mit dem Ziel, Weiterbildungsinteressierten die Wahl des für sie adäquaten Angebots und der für sie adäquaten Finanzierungsform zu ermöglichen. In Genf wurde mit dem Beratungszentrum «Cité des métiers» der Einheitsschalter (guichet unique) eingeführt. Dort können sich Interessierte über Aus- und Weiterbildungsangebote sowie Finanzierungsmöglichkeiten umfassend informieren. Der Einheitsschalter ermöglicht es, eine Gesamtsicht über den Aus- und Weiterbildungsbereich zu vermitteln.

Auch Lambert (2007), welche die Eignung von Bildungsgutscheinen für Bildungsbenachteiligte geprüft hat, zieht den Schluss, dass bei Bildungsbenachteiligten nicht nur finanzielle Hürden den Zugang zur Weiterbildung behindern. Daraus folgt, dass nicht allein finanzielle Anreizinstrumente notwendig sind, sondern ebenso Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen, um psychologische und kulturelle Hürden abzubauen.

#### **4.3.2 Ergebnisse aus dem Feldexperiment des BBT mit Bildungsgutscheinen**

##### **Modell und Zielsetzung**

In einem wissenschaftlichen Feldexperiment wurden Bildungsgutscheine an 2437 zufällig ausgewählte Personen abgegeben. Ihr Nutzungsverhalten wurde mit einer Gruppe von 10'000 Personen verglichen, die keinen Gutschein erhielten.<sup>34</sup>

Die Gutscheine wurden gestaffelt zu fixen Nominalwerten von 200, 750 und 1'500 Franken ausgegeben. Sie berechtigten zur vollen oder teilweisen Bezahlung einer Weiterbildung nach freier Wahl. Für die Auszahlung durch das BBT reichte eine einfache Kursbestätigung. Die Hälfte der Empfänger/innen erhielt die Möglichkeit einer freiwilligen, kostenlosen, telefonischen Weiterbildungsberatung.

Das wissenschaftliche Experiment erlaubte, Wirkungen von Bildungsgutscheinen unter bestimmten Bedingungen zu untersuchen, insbesondere die Berechnung der Mitnahmeeffekte, der kausalen zusätzlichen Weiterbildungsbeteiligung (Anreizwirkung) und der nachhaltigen Wirkung auf die Weiterbildungsbeteiligung. Aussagen über längerfristige Wirkungen und Entwicklungen sind hingegen nicht möglich, z. B. zur Zunahme der Nachfrage mit steigendem Bekanntheitsgrad des Gutscheins, zu den damit verbundenen Kostenfolgen, zu möglichen Mitnahmeeffekten oder Missbräuchen bei einer längerfristigen Finanzierung mit Gutscheinen.

##### **Wirkung auf die Nachfrage – Anreizwirkung, erreichte Zielgruppen**

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die nachfrageorientierte Finanzierung und dabei besonders der Bildungsgutschein „die effektivste Form der Förderung der Weiterbildungsbeteiligung darstellen dürfte“.<sup>35</sup> Ob er effektiv und effizient wirkt, hängt aber von der Ausgestaltung ab, insbesondere davon, ob die Zielgruppe eng definiert wird.

Im Experiment konnte die Weiterbildungsbeteiligung um fast 20% erhöht werden, allerdings tritt ein Mitnahmeeffekt von insgesamt über 60% auf. Der Gutschein wurde weitaus häufiger von Frauen,

<sup>34</sup> Es handelt sich um Personen, die 2005 und teilweise schon früher an der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE teilgenommen haben.

<sup>35</sup> Vgl. Wolter und Messer 2009: 15.

besser Gebildeten und Erwerbstätigen genutzt. Mitnahmeeffekten zeigten sich besonders bei Personen mit nachobligatorischer Ausbildung. Von den Personen mit tertiärem Abschluss haben fast 80% den Gutschein genutzt für eine Weiterbildung, die sie auch ohne finanzielle Unterstützung besucht hätten. Kurzfristige positive Arbeitsmarkteffekte (höhere Arbeitsplatzsicherheit, höhere Löhne) liessen sich keine feststellen, längerfristige Effekte konnten im Rahmen des Experiments nicht gemessen werden.

Der Gutschein konnte das übliche Beteiligungsmuster nicht aufbrechen, sondern verstärkte bereits bestehende Unterschiede noch: Im Allgemeinen nehmen mehr Frauen, besser Gebildete und Erwerbstätige an Weiterbildung teil. In der Gruppe der Personen, die einen Gutschein erhielten, tritt dieses Muster gegenüber der Vergleichsgruppe noch verstärkt auf.

Weiter lässt sich eine Preissensitivität bei der Nutzung feststellen: Je höher der Nominalwert, um so höher die Einlösequote. Die Gutscheine mit niedrigem Nominalwert von 200 Franken führten vollständig zu Mitnahmeeffekten, waren also wirkungslos. Damit der Gutschein die Beteiligung erhöht, muss er einen minimalen Nominalwert von ungefähr 1000 Franken haben. Bei Erwerbstätigen kann die Weiterbildungsquote erst mit einem relativ hohen Gutscheinwert gesteigert werden.

Die im Experiment angebotene Weiterbildungsberatung hatte keinen Effekt auf die Beteiligung. Die angebotene telefonische Gratisberatung wurde lediglich von 8% der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger genutzt.

#### **Wirkung auf das Angebot – Nutzung des Angebots**

Um den administrativen Aufwand zu begrenzen, wurde der Gutschein nicht auf bestimmte Angebote beschränkt. Mit dem Gutschein wurden vor allem IT- und Sprachkurse häufiger besucht. Bei allen anderen berufsorientierten sowie klar freizeitorientierten und arbeitsmarktfernen Angeboten liess sich kein Effekt feststellen.

#### **4.3.3 Erfahrungen mit nachfrageorientierten Modellen im Ausland**

In verschiedenen OECD-Ländern sind unterschiedliche Gutschein- oder gutscheinähnliche Modelle umgesetzt worden. In Grossbritannien, den Niederlanden und Belgien Modelle mit Bildungs- resp. Lernkonten<sup>36</sup>, in Österreich und Italien Modelle mit Bildungsgutscheinen.<sup>37</sup> Es handelt sich sowohl um Modelle, die sich an grosse Bevölkerungskreise richten als auch um solche, die sich an kleine, begrenzte Zielgruppen richten. Die wissenschaftliche Auswertung der umgesetzten Modelle ist wie erwähnt sehr lückenhaft, Informationen zu den Modellen sind nur beschränkt erhältlich, was die Vergleichbarkeit erschwert.

Wie die Versuche aus den OECD-Ländern zeigen, können Bildungsgutscheine und Lernkonten wirksame Mittel sein, um niedrig Qualifizierten die Teilnahme an Weiterbildung zu erleichtern. Die Wirksamkeit auf die Nachfrage hängt dabei von der Ausgestaltung der Modelle sowie weiteren Faktoren ab. Folgendes ist herauszustreichen:

- **Wirkung auf die Nachfrage, Zielgruppenerreichung:** Grundsätzlich ist eine Anreizwirkung vorhanden. In fast allen Modellen profitieren Frauen und besser Qualifizierte stärker als andere Bevölkerungsgruppen, teilweise werden also bestehende Ungleichheiten verstärkt. Zur Erreichung benachteiligter Zielgruppen ergibt sich ein nicht eindeutig interpretierbares Bild. Gering Qualifizierte und ältere Personen waren in allen Modellen unterrepräsentiert. Ausserdem sind hohe Mitnahmeeffekte zu verzeichnen.

<sup>36</sup> Lernkonten (in Grossbritannien als «Individual Learning Accounts ILA» bekannt) werden unterschiedlich in die Systematik der Instrumente eingereiht, z. T. zum Weiterbildungssparen, z. T. zu den Gutscheinen, weil die Projektdauer meistens zu kurz ist, um tatsächlich für Bildung zu sparen und weil einkommensschwache Personen kaum die Möglichkeit zum Sparen haben. Da es sich bei Lernkonten um individuelle Unterstützung handelt und sich die Höhe der Beiträge in etwa mit jenen verschiedener Gutscheinmodelle deckt, können Lernkonten zu den Gutscheinmodellen gezählt werden. In manchen Programmen erhielten die Nutzenden auch tatsächlich einen Gutschein.

<sup>37</sup> Einen Überblick über die verschiedenen Modelle findet sich im ergänzenden Materialenteil.

- **Höhe der staatlichen Beiträge:** Die Nominalwerte der Gutscheine und Lernkonten sind insgesamt gering, sie erreichen maximal 300 Euro, liegen aber oft deutlich darunter. Einzig in den österreichischen und italienischen Modellen erreichen die Beiträge Obergrenzen von 1000 bis 3000 Euro. Die Beiträge lassen sich international kaum vergleichen, da sie nicht in Relation zu den Kurskosten in den jeweiligen Ländern gesetzt sind.
- **Antragsstellung, Akkreditierung und Qualitätssicherung:** Eine unbürokratische Antragsstellung und -bearbeitung steigert die Weiterbildungsbeteiligung bildungsferner Zielgruppen und spart der Verwaltung Ressourcen. Ein einfaches System, Anbietende und Angebote zu akkreditieren, begrenzt ebenfalls die administrativen Kosten. Gleichzeitig liegt darin die Schwachstelle, was sich in zum Teil hohen Missbrauchsraten und in mangelnder Qualität der Angebote (was zum Abbruch einiger Programme führte) ausdrückt.
- **Information und Marketing:** Information und Marketing spielen eine wichtige Rolle, wobei die persönliche Ansprache insbesondere bei bildungsfernen Zielgruppen wichtig ist. Zur Bedeutung der Beratung in den verschiedenen Modellen liegen kaum Informationen vor. Verschiedentlich wird kritisiert, die Finanzierungsinstrumente seien zu wenig bekannt, die organisatorischen Informationen und die kompetenzorientierten Beratungen qualitativ ungenügend.

#### 4.4 Fazit zur Wirkung von Bildungsgutscheinen

Das Gutscheinmodell basiert auf zwei Annahmen, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen zu hinterfragen sind:

- Der Gutschein ermöglicht Weiterbildungsinteressierten, zwischen Angeboten zu wählen und dadurch Inhalte und Qualität der Angebote zu beeinflussen.
- Weiterbildungsentscheidungen unterliegen hauptsächlich finanziellen Überlegungen. Anders gesagt sind die Hürden, die jemanden von der Teilnahme an Weiterbildung abhalten, vor allem finanzieller Art. Der Gutschein setzt einen finanziellen Anreiz, womit Personen, die bisher kaum an Weiterbildung teilgenommen haben, ihre Hürden überwinden können.

Bei kritischer Betrachtung zeigt sich, dass die theoretischen Annahmen zum Gutscheinmodell einen einseitig ökonomischen Anspruch haben. Das Modell lässt ausser Acht, dass Weiterbildungsentscheidungen nicht allein von finanziellen Aspekten abhängen sondern von grösserer Komplexität sind. Weiter erweist sich das Modell als strukturell blind. Daher ist das Gutscheinmodell insgesamt zu relativieren. Folgende Einwände sind hier angebracht:

- In der Praxis zeigt der Gutschein eine grundsätzliche Anreizwirkung, die aber kleiner als erwartet ist.
- Es treten negative Effekte auf, vor allem substantielle Mitnahmeeffekte. Gut Qualifizierte profitieren deutlich stärker vom Gutschein als Bildungsbenachteiligte. Bestehende Unterschiede in der Weiterbildungsteilnahme werden verstärkt.
- Damit sind die Effektivität und die Effizienz des Modells in Frage gestellt bzw. hängen stark von der Ausgestaltung des Modells ab.
- Die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung lässt sich nicht allein mit finanziellen Hürden erklären. Weitere, auch rationale Gründe sind entscheidend: soziodemografische Faktoren, Motivation, psychologische Hürden, zeitliche Belastung oder das Verhältnis zwischen privatem Nutzen und privater Investition.<sup>38</sup>
- Die Effizienz der staatlichen Finanzierung mit Gutscheinen ist aus zwei Gründen fraglich. Erstens ist bei einer längerfristigen staatlichen Finanzierung von Gutscheinen nicht auszuschliessen, dass die Arbeitgebenden einen Teil der Weiterbildungskosten auf die

<sup>38</sup> Auch die Untersuchung von Lambert 2007 unterstreicht, dass nicht finanzielle, sondern vor allem kulturelle und psychologische Hürden zum Ausschluss von Weiterbildung führen.

Arbeitnehmenden abwälzen («Crowding out»). Dieser Effekt auf das Verhalten der Arbeitgebenden, die heute einen substanziellen Teil der Weiterbildungskosten mitfinanzieren, liess sich zum Beispiel im kurzfristig angelegten Experiment des BBT nicht untersuchen. Zweitens ist mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen (wie bereits erwähnt).

- Die Wirkung der freien Wahl auf das Angebot ist fraglich. Die Ergebnisse aus Genf widersprechen der Annahme, der Gutschein wirke sich auf das Angebotsprofil aus.
- Die Wahlmöglichkeiten der Weiterbildungsinteressierten sind relativ gering. Erstens ist der Weiterbildungsmarkt stark segmentiert. Zweitens sind besonders in ländlichen Regionen weniger Angebote und damit nur geringe Wahlmöglichkeiten vorhanden. Drittens ist das Angebot für bildungsbenachteiligte Zielgruppen gemessen am gesamten Weiterbildungsangebot gering. In Genf hat sich mit dem Gutschein dieses Angebotssegment nicht erweitert, ein eigentlicher Markt kann unter diesen Umständen nicht entstehen.
- Die Evaluation zum BBT-Experiment unterstreicht, dass ein effizienter und effektiver Einsatz öffentlicher Mittel für Bildungsgutscheine nur gewährleistet werden kann, wenn der Gutschein einer «sehr beschränkten Gruppe von Personen»<sup>39</sup> zugute kommt. Dem lässt sich entgegenhalten, dass die Wirkung auf das Angebot umso geringer ist, je selektiver die Gutscheine vergeben werden.

Die bisherigen Erfahrungen und grundsätzliche Überlegungen lassen darauf schliessen, dass die Wirkung der Nachfragefinanzierung auf das Angebot nicht wie erwartet ausfällt. Auch neue wissenschaftliche Publikationen äussern deutliche Zweifel an der Annahme, dass mit der Nachfragefinanzierung das Weiterbildungsangebot attraktiver und qualitativ besser wird. Wie eingangs erwähnt, liegen zum Verhalten der Anbieterorganisationen im Weiterbildungsmarkt erst wenige wissenschaftliche Publikationen vor. Eine Expertise von Weber und Tremel (2009) sowie eine empirisch gestützte Analyse von Anbieterorganisationen (Weber und Stämpfli 2009) fragen nach den Auswirkungen der Nachfragefinanzierung auf das Anbieterverhalten in einem segmentierten Markt, wie er in der Schweiz besteht.<sup>40</sup> Sie zeigen auf, dass die Wirkung der Nachfragefinanzierung auf das Angebot nicht wie erwartet ausfällt und widersprechen damit dem Marktmodell. Aus einer institutionellen Perspektive untersuchen sie den Einfluss von externen<sup>41</sup> und internen<sup>42</sup> Faktoren auf das angebotsbezogene Handeln der Anbietenden:

- Das Marktmodell geht davon aus, dass externe Faktoren das Anbieterverhalten beeinflussen. Es wird angenommen, dass die Nachfragefinanzierung und eine Konkurrenz unter den Anbietenden die Qualität und den Preis der Angebote und somit auch das angebotsbezogene Handeln beeinflussen.
- Die empirischen Daten und die Expertise stützen diese Annahmen nicht, sondern zeigen, dass angebotsbezogenes Handeln stärker mit internen als mit externen Faktoren zusammenhängt. Vor allem die Professionalisierung der Mitarbeitenden und die Grösse der Organisation (beides interne Faktoren) beeinflussen das angebotsbezogene Handeln und die Planungsfähigkeit der Anbietenden und nicht, wie häufig vermutet, die Markt- und Konkurrenzsituation.
- Bei den externen Faktoren besteht am ehesten ein Zusammenhang bei der Finanzierung: Je stärker die öffentliche Finanzierung, umso ausgeprägter ist die Qualitätsorientierung und umso besser die Planungsfähigkeit der Organisation. Je mehr die Angebote über die Teilnehmendengebühren finanziert werden, umso weniger verhalten sich die Anbietenden

---

<sup>39</sup> Vgl. Wolter und Messer 2009: 14.

<sup>40</sup> Neben den erwähnten Publikationen ist von Therese E. Zimmermann, Zentrum für universitäre Weiterbildung der Universität Bern, eine neue Studie zum Handeln von Weiterbildungsorganisationen in Arbeit.

<sup>41</sup> Externe Faktoren: Finanzierung, Wahrnehmung der Marktsituation, Konkurrenzsituation, Erfolgsposition.

<sup>42</sup> Interne Faktoren: Grösse, Tätigkeit und Professionalisierung der Organisation.

qualitätsorientiert. Die öffentliche Finanzierung, gebunden an Qualitätsauflagen, zeigt hier Wirkung.<sup>43</sup>

- Zwischen Nachfragefinanzierung und Anbieterlogik besteht ein enger Zusammenhang. Im segmentierten Weiterbildungsmarkt lässt sich Folgendes beobachten: Je stärker die Nachfragefinanzierung ist, umso ausgeprägter sind die negativen Folgen der Anbieterlogik. Diese können sein:
  - Anbietende verfolgen ausgeprägte Eigeninteressen und sind weniger kooperativ.
  - Anbietende richten ihr Angebot auf die Nachfrage aus, die berechenbar ist.
  - Zahlungsfähige und -bereite Zielgruppen sind für Anbietende attraktiv. Die Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt wie schlecht Qualifizierte, Migrantinnen und Migranten oder ältere Arbeitnehmende sind sozial nicht eindeutig zu verorten und können schlecht angesprochen werden.
  - Anbietende betreiben wenig Aufwand für die Entwicklung neuer Angebote, um Kosten zu sparen. Sie ahmen erfolgreiche Angebote nach und schaffen damit eine vermeintliche Vielfalt.
  - Um eine möglichst grosse Nachfrage zu schaffen, werden die Zulassungsbedingungen flexibel und offen gehandhabt, was zu stark heterogenen Lerngruppen bezüglich Vorwissen und Interessen führt. Dies wirkt sich negativ auf die Angebotsqualität aus: Standards auf hohem Niveau lassen sich schwer realisieren. Die Betreuung der Teilnehmenden ist intensiv, der Unterricht didaktisch-methodisch erschwert. Eine betrieblich effiziente Durchführung des Angebots ist nur möglich, wenn die Ansprüche gesenkt werden.
  - Die Qualität der Angebote (Unterricht, Betreuung, Prüfungsexpertisen) hängt auch von den Dozierenden und ihrem Lohnniveau ab. Sie sind meist nebenberuflich tätig und werden nur engagiert, wenn das Angebot zustande kommt.

---

<sup>43</sup> Das belegt auch die Wirkungsanalyse (vgl. Schmid 2002) zur staatlichen Förderung der Erwachsenenbildung, die im Auftrag der Erziehungsdirektion erstellt wurde. Schmid zeigt, dass die verschiedenen normativen, finanziellen, leistungs- und informationsbezogenen Steuerungsmassnahmen zu einem höheren Niveau in der Qualitätssicherung bei subventionierten Organisationen geführt haben. Subventionierte Organisationen mit Leistungsvertrag betreiben eine durchgehend bessere Qualitätssicherung als nicht subventionierte, wie Schmid feststellt. Sie haben signifikant häufiger ein Leitbild und interne Qualitätsrichtlinien, führen interne Weiterbildungsveranstaltungen durch, realisieren häufiger Bedürfnisanalysen und stützen sich bei Anstellung von Kursleitenden signifikant häufiger auf Anforderungskriterien.

## **5. Bildungsgutscheine für Sprachkurse im Migrationsbereich (Motion Pardini)**

Die Prüfung von Gutscheinen für Sprachkurse beziehungsweise für Weiterbildungen, die nach BerG gefördert werden, erfolgt auf die Motion Pardini. Zum besseren Verständnis des Prüfergebnisses werden die wichtigsten Argumente kurz erläutert.

### **5.1 Motion Pardini**

Die Motion Pardini (M 185/2008) – welche am 10. September 2009 vom Grossen Rat als Postulat überwiesen worden ist – fordert vom Regierungsrat den Einsatz von Bildungsgutscheinen für Migrantinnen und Migranten verbunden mit einem Zeitkredit von 500 Kursstunden. Die Massnahme solle Migrantinnen und Migranten die Teilnahme an Sprachkursen ermöglichen, bis zur Erreichung des Niveaus A2 GER. Gleichzeitig soll mit einem Ausbau des Angebots dem steigenden Bedarf an bedürfnisorientierten und dezentralen Kursplätzen nachgekommen werden. «Der Erwerb der Landessprache muss als berufsorientierte Weiterbildung verstanden werden, welche im Rahmen des BBG subventioniert würde» (Motion Pardini 2008). Gemäss Art. 3 und 7 BBG können damit zur Arbeitsmarktintegration Massnahmen im Bereich der Berufsbildung für benachteiligte Gruppen ergriffen werden.

Zwar sei breit akzeptiert, so der Motionär, dass der Sprache als Mittel zur Integrationsförderung zentrale Bedeutung zukomme. Um Grundkenntnisse in Lesen, Schreiben, Sprechen und Hören nach Niveau A2 GER zu erreichen, müssten Lernungewohnte gemäss Expertenaussagen rund 500 Stunden aufwenden. Laut Untersuchungen fehle aber rund 63'000 erwerbstätigen Migrantinnen und Migranten im Berufsalltag die Zeit zum Erwerb einer Landessprache. Der Bedarf nach einem Ausbau von zielgruppenadäquaten Angeboten sei vorhanden, wie die Praxis zeige. (Motion Pardini 2008)

Grundsätzlich unterstützt der Regierungsrat das Anliegen und weist auf seine bereits aktive Politik der Förderung von Weiterbildung im Rahmen des BerG hin. Der Regierungsrat verpflichtet sich in seiner Antwort, den Einsatz von Bildungsgutscheinen vertiefter zu prüfen und einen Bericht als Grundlage für den weiteren Entscheid vorzulegen. «Wenn Bildungsgutscheine abgegeben werden», so der Regierungsrat «sollten nicht nur, wie in der Motion verlangt, Migrantinnen und Migranten in den Genuss kommen. Vielmehr müsste die Ausdehnung der Gutscheine auf alle Einwohner/-innen des Kantons Bern geprüft werden; dies bis zu einem nach oben begrenzten Einkommen und für ein klar umrissenes Weiterbildungsangebot».

Der Regierungsrat kritisiert das Genfer Modell mit Bildungsgutscheinen, welches ergänzend zur bestehenden Angebotssubventionierung die Nachfrage subventioniert. Damit werde ein doppelter Verwaltungs- und Informationsaufwand geschaffen. Der Gutschein zeige zwar eine gewisse Anreizwirkung bei Personen mit Volksschulabschluss, werde aber überwiegend von Personen mit Sek-II-Abschluss genutzt (berufliche Grundbildung, Mittelschule).

Die Forderung nach Zeitkrediten lehnt der Regierungsrat hingegen ab, da dies nicht in der Kompetenz des Kantons, sondern der Arbeitgebenden liegt.

### **5.2 Erläuterungen zur Prüfung**

Das MBA hat das Gutscheinmodell auf der Basis grundsätzlicher Überlegungen und bisheriger Erfahrungen der heutigen Programmförderung gegenübergestellt. Es wurde beurteilt, ob ein Einsatz zur Förderung der Weiterbildung im Allgemeinen und zur Förderung von Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten im Besonderen sinnvoll und angezeigt ist.

Im Folgenden sind die aus Sicht des MBA wichtigsten Argumente, die für und gegen den Bildungsgutschein sprechen, kurz erläutert. Unter 5.3 wird schliesslich das Ergebnis der Prüfung der Motion Pardini zusammengefasst.

### **Stärken des Bildungsgutscheins**

Wirtschaftlichkeit, zielgruppengenaue Förderung:

- Der Gutschein ermöglicht eine gewisse zielgruppengenaue Förderung. Die bezugsberechtigte Zielgruppe kann eng definiert werden. Das vermindert Mitnahmeeffekte und erhöht die Effizienz und Effektivität des Gutscheins. Sind grosse Teile der Bevölkerung zum Bezug eines Gutscheins berechtigt, sind hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten (Giesskannensystem, ineffizienter Einsatz öffentlicher Mittel).
- Der Gutschein ermöglicht eine abgestufte Förderung. Der Nominalwert des Gutscheins kann in Relation zum Einkommen ausgestellt werden, so dass sich die Teilnehmenden entsprechend ihren wirtschaftlichen Verhältnissen an den Kurskosten beteiligen.

Wettbewerb, Kurspreise, Teilnahmegebühren:

- Beide Modelle, der Gutschein sowie die Programmförderung, ermöglichen einen gewissen Wettbewerb zwischen den Anbietenden in bestimmten Kontexten, und zwar eher in Städten als in ländlichen Regionen. Der Staat legt weder Richtpreise für die Produktion von Weiterbildungsangeboten noch für die Kurspreise fest, sondern überlässt dies den Anbietenden.

### **Schwächen des Bildungsgutscheins**

Die Wirkung auf Angebot und Nachfrage fällt nicht wie erwartet aus.

- Aus theoretischer Sicht hat die nachfrageorientierte Finanzierung eine angebotssteuernde Funktion. Genfer Erfahrungen sowie wissenschaftliche Expertisen und empirische Daten zeigen fehlende Effekte auf die Angebotsgestaltung. Die Nachfragefinanzierung lässt zudem Qualitätseinbussen beim Angebot erwarten.
- Die Anreizwirkung hängt davon ab, ob für die anvisierte Zielgruppe ein adäquates Angebot in genügender Menge vorhanden ist. Erfahrungen in Genf zeigen, dass nur ein kleines Angebot für gering Qualifizierte besteht, was erklären kann, warum diese Zielgruppe den Gutschein unterdurchschnittlich nutzte und die erwünschte Anreizwirkung ausblieb.
- Die Anreizwirkung auf gering qualifizierte Zielgruppen hängt davon ab, ob zielgruppenadäquate Informationen und Beratungsangebote zugänglich sind. Nicht nur finanzielle Massnahmen, sondern gezielte flankierende Massnahmen sind nötig, um diese Zielgruppen anzusprechen.
- Es stellt sich das Problem der öffentlichen Finanzierung der nicht vorhersehbaren Nachfragemenge. Den Anträgen kann nur solange entsprochen werden, bis das Budget ausgeschöpft ist. Das bedingt ein transparentes Vergabeverfahren, entweder nach dem Prinzip «first come, first served», oder es werden bei knapp werdendem Budget Prioritäten festgelegt. In der Folge müssen unter Umständen Personen, die sich im Laufe des Jahres für einen Sprachkurs entscheiden, auf die Förderung warten. Gerade für die Zielgruppen in niederschweligen Sprachkursen braucht es eine Förderung, die flexibel auf die Nachfrage reagieren kann.

Die Wirtschaftlichkeit des Modells ist nicht belegt, die Kostenfolgen sind nicht vorhersehbar.

- Die Wirtschaftlichkeit hängt insbesondere von der Definition der Zielgruppe und der Ausgestaltung der administrativen Abläufe ab (Prüfung der Anträge, Akkreditierung der Angebote). Zu allen bisher umgesetzten Gutscheinmodellen (Schweiz und international) fehlen Kosten-Nutzenanalysen, das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ist schwierig zu beurteilen.



- Der administrative Aufwand für die Ausarbeitung, Einführung und Verwaltung eines Gutscheinmodells ist schwer zu beziffern. Die Angaben aus vorhandenen Erfahrungen sind lückenhaft und kaum vergleichbar. Selbst zum Genfer Modell fehlen präzise Angabe, eine Kostenanalyse existiert bis dato nicht. Allein die Lohnkosten der drei involvierten Verwaltungsstellen belaufen sich schätzungsweise auf jährlich 280'000 bis 350'000 Franken (3,3 Vollzeitstellen, exklusiv Sozialzulagen der Arbeitgebenden). Aktuelle Angaben, insbesondere im Hinblick auf die gestiegene Nachfrage nach dem Gutschein und der verkürzten Bearbeitungsdauer der Anträge, liegen noch nicht vor.
- Die Entwicklung der Nachfrage mit steigender Bekanntheit des Gutscheins und damit der Kosten (Förderbudget und Administration) ist nicht vorhersehbar.
- Bei der Erarbeitung des BerG wurde auf die Einführung von Bildungsgutscheinen verzichtet – aus finanziellen Gründen und aufgrund der Erfahrungen in Genf. In Genf wurden 2001 insgesamt 1028 Gutscheine mit einem max. Nominalwert von 750 Franken an Personen mit geringem Einkommen abgegeben. 2002 stieg die Zahl um 65% auf 1696 Gutscheine. Es profitierten 0,252% (2001) resp. 0,416% (2002) der Bevölkerung vom Gutschein. Rechnet man diese Zahlen auf die Bevölkerung des Kantons Bern um, wären im ersten Jahr 2370 Gutscheine und im zweiten Jahr 3900 Gutscheine abzugeben. Die Kosten beliefen sich auf rund 2,9 Mio. Franken. Würden 5% der Berner Bevölkerung einen Gutschein beantragen, beliefen sich die Kosten auf 35 Mio. Franken.<sup>44</sup> Zur Förderung der Weiterbildung steht dem MBA zurzeit ein Jahresbudget von knapp 5,7 Mio. Franken zur Verfügung.<sup>45</sup>
- Bildungsgutscheine haben immer Mitnahmeeffekte zur Folge. Um diese zu verringern, muss der Gutschein auf eine sehr eng begrenzte Zielgruppe beschränkt werden.
- Die Finanzierung der Weiterbildung wird mit einem zusätzlichen Instrument noch komplexer und intransparenter.

Die wirksame und wirtschaftliche kantonale Steuerung des Angebots ist fraglich.

- Ein Gutscheinsystem reduziert die Steuerung des Angebots durch das MBA auf eine administrativ einfache Akkreditierung von Angeboten. Die Vorteile der heutigen Programmförderung, welche die Steuerung der Inhalte, Leistungen, Wirkungen und Qualitätsvorgaben ermöglicht, gehen verloren.
- Im Gutscheinsystem richten Anbietende ihre Angebote auf die bedürfnisgesteuerte Nachfrage aus. Diese unterliegt kurzfristigen Trends. Der Kanton hat hingegen ein Interesse daran, Angebote zu fördern, die sich am längerfristigen gesellschaftlichen Bedarf orientieren. Die Mittel der öffentlichen Hand sollen da eingesetzt werden, wo ein hoher gesellschaftlicher Nutzen resultiert. Die Steuerung des Angebots ermöglicht Kontinuität, Vielfalt und lokale Verankerung der Angebote, was aus staatlicher Sicht wirtschaftlich und wünschenswert ist. In einem Gutscheinmodell ist dies aber unsicher.
- Die Kompatibilität mit der Programmförderung des Bundes (Sprach- und Integrationsförderung) ist fraglich.

### **5.3 Zusammenfassendes Ergebnis der Prüfung**

Der Einsatz von Bildungsgutscheinen für die Förderung von Sprachkursen im Kanton Bern empfiehlt sich aus grundsätzlichen Überlegungen nicht. Die Vorteile der heute praktizierten Programmförderung nach BerG überwiegen gegenüber dem Instrument des Gutscheins. Den Gutschein als ergänzendes Mittel einzusetzen führt zu parallelen Fördersystemen, was die Übersichtlichkeit in der Finanzierung

<sup>44</sup> vgl. Vortrag zum BerG: 28.

<sup>45</sup> Zur Berechnung der Kosten eines Gutscheinsmodells ist zu berücksichtigen: Weiterbildungen, die mit Gutscheinen mitfinanziert werden, können nur in reduziertem Umfang von den Steuern abgezogen werden. Damit erhöhen sich für den Kanton die Steuereinnahmen.

erschwert, den Verwaltungsaufwand erhöht und zusätzliche Fördermittel erfordert. Der flächendeckende Einsatz des Gutscheins (Giesskannensystem) ist weder effizient noch effektiv, zudem fehlt dafür die gesetzliche Grundlage. Das BerG ermöglicht lediglich zeitlich begrenzte Pilotversuche (im Rahmen bestehender Bestimmungen der Projektförderung).

Bei der Einführung des BerG 2005 wurde auf Bildungsgutscheine als Förderinstrument verzichtet. Erstens, weil vom Gutschein vorwiegend Personen aus der Mittelschicht profitieren und Bildungsbenachteiligte nicht im gewünschten Ausmass erreicht werden können. Zweitens, weil die Kostenfolgen eines Gutscheins, der für breitere Bevölkerungskreise zugänglich ist, nicht absehbar sind.<sup>46</sup>

Aus heutiger Sicht kann dies ergänzt werden: Bei Bildungsbenachteiligten kann der Gutschein einen Anreiz setzen, für eine wirksame Förderung sind aber weitere, flankierende Massnahmen wie gezielte Information und Beratung sowie ein genügend grosses Angebot für diese Zielgruppe erforderlich. Die Bereitstellung flankierender Massnahmen ist mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Die Programmförderung nach BerG bietet demgegenüber den Vorteil, gezielt Innovationen auf Angebotsebene zu fördern, die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Angebote zu steuern und so in den Angebotsmarkt einzugreifen.

Für den Einsatz von Gutscheinen zur Sprachförderung bei Migrantinnen und Migranten ist ausserdem zu bedenken: Laut Experten braucht eine lernungewohnte fremdsprachige Person rund 500 Stunden, um Deutschkenntnisse im Niveau A2 GER zu erreichen. Um mittels Gutschein eine wirksame Sprachförderung bei lernungewohnten Personen zu ermöglichen, ist ein Gutschein mit einem Nominalwert von mehreren tausend Franken (laut Einschätzungen von Experten wahrscheinlich um die 6000 Franken) nötig. Die gängigen Gutscheine mit geringen Nominalwerten von einigen hundert Franken lassen sich höchstens zur Bezahlung bereits subventionierter Kurse einsetzen. Sie können als ersten Anreiz dienen, aber nicht als wirksame Finanzierung für einkommensschwache Personen. Die Personenförderung mittels Gutschein ist zeitlich beschränkt. Die Programmförderung ermöglicht hingegen den kontinuierlichen Kursbesuch – solange, bis das angestrebte Sprachniveau erreicht ist.

---

<sup>46</sup> vgl. Vortrag zum BerG: 28.

## **6. Bildungsgutscheine in der höheren Berufsbildung (Postulat Schärer)**

Die Prüfung von Gutscheinen für die höhere Berufsbildung (HBB) erfolgt auf das Postulat Schärer. Zum besseren Verständnis des Prüfergebnisses werden kurz die gegenwärtigen Angebote und Finanzierungsformen in der HBB sowie die laufenden Entwicklungen auf übergeordneter Ebene skizziert. Einige grundlegende Überlegungen zur Eignung von Gutscheinen in der HBB werden erläutert, die schliesslich zum Ergebnis der Prüfung führen.

### **6.1 Postulat Schärer**

Der Grosse Rat des Kantons Bern fordert mit dem Postulat Schärer (P 253/2009) den Regierungsrat auf, die Einführung von Bildungsgutscheinen für Lehrabgänger/-innen (mit Eidg. Fähigkeitszeugnis oder einem vergleichbarem Abschluss auf der Sekundarstufe II) zu prüfen. Es sollen Gutscheine von 5000 Franken ausgestellt werden, die während fünf Jahren nach Abschluss der Sekundarstufe II für den Erwerb eines eidgenössisch anerkannten Abschlusses der höheren Berufsbildung bezogen werden können. Die hohe berufliche Qualifizierung stelle für junge Berufsleute eine Stärkung im Arbeitsmarkt und einen «wertvollen Leistungs- und Erfahrungsausweis» dar, so die Postulanten. Angesichts der Unterfinanzierung der höheren Berufsbildung, der unterschiedlich hohen Gebühren zwischen dem dualen, praxisnahen Bildungsweg über die höhere Berufsbildung und den mehrheitlich staatlich subventionierten Studiengängen an Hoch- und Fachhochschulen seien finanzielle Anreize und Unterstützungsmassnahmen wichtig, um finanzielle Zutrittschürden für den beruflichen Mittelstand zu senken. Die Postulanten erwarten von einer derartigen Weiterbildungsoffensive, welche bei jungen Berufsleuten ansetzt, einen nachhaltig positiven Einfluss auf deren Weiterbildungsverhalten. Die Massnahme sei damit rentabel. Zusätzliche kantonale Mittel seien gerechtfertigt, weil damit kontinuierliche Weiterbildung erwirkt und die Arbeitsmarktfähigkeit verbessert werden könne. Die Postulanten erwarten eine Nutzungsrate von 40%. Bei 8500 EFZ-Abschlüssen jährlich im Kanton Bern würden jeweils 3400 Personen davon profitieren, was einem jährlichen Finanzierungsbedarf von 17 Mio. Franken entspreche.

Der Regierungsrat ist mit den Postulanten darin einig, dass gut qualifizierte Berufsleute volkswirtschaftlich wichtig und auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind. Er weist darauf hin, dass im Rahmen des BerG die Angebote der höheren Berufsbildung bereits intensiv gefördert werden. Bei der Einführung des BerG wurde aufgrund vieler offener Fragen und unklarer Kostenfolgen auf Gutscheine verzichtet. Im Rahmen des Berichts, der zur Prüfung der Motion Pardini erarbeitet werde, werde auch die Einführung von Gutscheinen für die höhere Berufsbildung erfolgen.

### **6.2 Erläuterungen zur Prüfung**

#### **Angebote und Finanzierung der höheren Berufsbildung**

Die Bildungsangebote der höheren Berufsbildung<sup>47</sup> bauen auf der beruflichen Grundbildung (Eidg. Fähigkeitszeugnis) auf und verfolgen das Ziel, in den verschiedenen Berufsfeldern Kompetenzen zu fördern, die einer Spezialisierung und/oder Erfüllung erhöhter Anforderungen im Beruf dienen. Die Bildungsangebote der HBB können in zwei Gruppen unterteilt werden:

- **Vorbereitungskurse (VK) auf eidgenössische Berufsprüfungen (eidg. Fachausweis, BP) und eidgenössische höhere Fachprüfungen (eidg. Diplom, «Meisterprüfung», HFP):**

---

<sup>47</sup> Siehe [www.bbt.admin.ch](http://www.bbt.admin.ch) für Informationen zu den Angeboten der HBB.

Die Vorbereitungskurse werden vom BBT nicht geregelt. Das BBT genehmigt nur die Prüfungsordnungen der genannten Abschlüsse. Für die Vorbereitungskurse bestehen daher keine Wegvorgaben. Vorbereitungskurse werden i.d.R. berufsbegleitend und zunehmend in modularisierter Form angeboten.

- **Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HF):**

Die Bildungsgänge werden vom BBT anerkannt und stützen sich auf einheitliche Rahmenlehrpläne. Diese enthalten inhaltliche Vorgaben und Wegvorgaben. Die Bildungsgänge HF werden in verschiedenen Varianten angeboten: vollzeitlich, berufsbegleitend oder im Falle einer einschlägigen beruflichen Grundbildung auch in verkürzter Form.

Die Finanzierung<sup>48</sup> der Angebote der HBB und die Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand erfolgt über eine Reihe von Instrumenten:

- Ausfinanzierung der Bildungsangebote durch die öffentliche Hand
- Pauschalabgeltungen der öffentlichen Hand
- interkantonale Abgeltung (Fachschulvereinbarung FSV)
- Kursgebühren der Teilnehmenden, teilweise durch Arbeitgebende mitfinanziert (gemäss BerDV im Rahmen von 600 – 3000 Franken/Semester)
- Mitfinanzierung der Arbeitswelt in Form von Weiterbildungsverpflichtungen der Teilnehmenden
- Etc.

Die durchschnittlichen Kosten der Bildungsgängen HF liegen mit 50'000 Franken pro Studierendem deutlich über den Kosten der Vorkurse von knapp 10'000 Franken pro Teilnehmendem.<sup>49</sup> Die Bildungsgänge HF sind zwischen 70 und 80% von der öffentlichen Hand finanziert, bei den Vorkursen liegt dieser Anteil bei durchschnittlich 15%. Die Teilnahmegebühren für die Studierenden (selbst getragene Kosten) liegen jedoch für die HF-Bildungsgänge und die Vorbereitungskurse BP und HFP auf vergleichbarem Niveau (zwischen 8000 bis 10'000 Franken).<sup>50</sup>

Während die Bildungsgänge HF in hohem Umfang von der öffentlichen Hand getragen werden, finanziert die Arbeitswelt die Vorkurse entscheidend mit und unterstützt die Teilnehmenden mittels Kostenbeteiligung. Der Staat fördert subsidiär, wo der Markt nicht spielt. In der neuen höheren Fachschulvereinbarung (HFSV) ist vorgesehen, die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand je nach Marktsituation der Branche zu gewichten und verschiedene Tarife festzulegen.

### **Masterplan höhere Berufsbildung des Bundes**

Der Bund und die Verbundpartner organisieren zurzeit die höhere Berufsbildung neu. Mit dem Projekt «Masterplan höhere Berufsbildung»<sup>51</sup> verfolgt das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) das Ziel, Transparenz in den Finanzflüssen herzustellen. Da der Bund seit 2008 die höhere Berufsbildung in Form von Pauschalen an die Kantone subventioniert (gemäss Berufsbildungsgesetz), wird gegenwärtig die interkantonale Fachschulvereinbarung (FSV) revidiert. Die neue Vereinbarung (höhere Fachschulvereinbarung HFSV) soll 2013 in Kraft treten und verfolgt folgende Zielsetzungen:

- volle interkantonale Freizügigkeit und Kostentransparenz
- Kantone übernehmen 50 – 60% der Kosten in allen Fachbereichen
- interkantonale Angebotskoordination durch die Konferenz der Konkordatskantone

---

<sup>48</sup> Vgl. BBT Masterplan Höhere Berufsbildung 2009, Bildungsbericht Schweiz 2010, Seiler et al. 2009, Schärler et al. 2009.

<sup>49</sup> Die Angaben beziehen sich auf die gesamte Dauer des Bildungsganges bzw. der Vorkurse.

<sup>50</sup> Vgl. BBT Masterplan Höhere Berufsbildung 2009, Bildungsbericht Schweiz 2010, Seiler et al. 2009, Schärler et al. 2009.

<sup>51</sup> BBT, Masterplan Höhere Berufsbildung 2009.

In Anbetracht dieser Entwicklungen ist derzeit die Einführung neuer, zusätzlicher Finanzierungsinstrumente (Bildungsgutscheine) auf kantonaler Ebene nicht zielführend. Die Erprobung und Einführung neuer Finanzierungsinstrumente verstärkt die bereits bestehende Komplexität der Finanzierung und läuft damit dem erklärten Ziel der verbesserten Transparenz und Standardisierung entgegen.

Ein Alleingang des Kantons Bern, wie das im Rahmen des geforderten Bildungsgutscheins der Fall wäre, ist daher nicht angezeigt, geht es doch darum, Lösungen zur Finanzierung und Steuerung der HBB im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen zu finden.

Die Steuerung und Finanzierung der HBB wird durch den Vorschlag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur höheren Fachschulvereinbarung (HFSV) für HF-Bildungsgänge neu geregelt. Für die Vorkurse zu den eidg. Berufsprüfungs- und höheren Fachprüfungsabschlüssen ist ein entsprechender Vorschlag in Diskussion. Je nach Ergebnissen sind auch auf kantonaler Ebene Anpassungen zur Finanzierung und Steuerung der Bildungsangebote angezeigt.

### **Weitere Aspekte zur Eignung und zum Einsatz von Bildungsgutscheinen in der höheren Berufsbildung**

Die höhere Berufsbildung zeichnet sich durch ihren starken Bezug zur Arbeitswelt aus und ist mit den Interessen der Berufsverbände eng verknüpft. Die Teilnahme an Bildungsangeboten der HBB setzt den Abschluss auf Sekundarstufe II (EFZ) voraus. Insbesondere an Vorkursen zu den Berufsprüfungen und den höheren Fachprüfungen sowie an den berufsbegleitenden Bildungsgängen HF nehmen Personen teil, die bereits in der Arbeitswelt positioniert sind. Die Bildungsangebote der HBB dienen der Vertiefung und Erweiterung beruflicher Kompetenzen und befähigen zur Übernahme spezifischer und/oder erhöhter Verantwortung im jeweiligen Berufsfeld. So sind Teilnehmenden i.d.R. berufstätig und erwirtschaften ein Lohneinkommen. Die Kursgebühren tragen die Teilnehmenden, häufig mit Unterstützung ihrer Arbeitgebenden.<sup>52</sup>

Mit der Einführung von Bildungsgutscheinen ist von hohen Mitnahmeeffekten auszugehen. Es ist zu erwarten, dass staatliche Mittel in Form von Gutscheinen zur Verlagerung der bestehenden Finanzierung führt: Die Arbeitswelt, die sich bisher an den Ausbildungskosten<sup>53</sup> beteiligt, wird mit Hilfe staatlicher Beiträge ihr finanzielles Engagement reduzieren. Mit dieser Reduktion besteht die Gefahr, dass die Einflussnahme betreffend Steuerung der Bildungsangebote der HBB durch die Arbeitswelt an Bedeutung verliert.

Bildungsgutscheine für ausgebildete Berufsleute erreichen nicht die vom Risiko der Arbeitslosigkeit besonders betroffene Zielgruppe. Das Arbeitslosenrisiko ist unter Personen ohne Sek-II-Abschluss deutlich ausgeprägter als bei Personen mit Berufsabschluss.<sup>54</sup> Mit dem Ziel, einem möglichst hohen Anteil der Erwachsenen einen Sek-II-Abschluss zu ermöglichen, setzt die Erziehungsdirektion bereits umfangreiche Massnahmen erfolgreich um<sup>55</sup>. Zu nennen sind: Aufbau der EBA-Abschlüsse, Validierung von Bildungsleistungen, Berufsabschluss für Erwachsene, Brückenangebote, Förder- und Stützmassnahmen, Case Management Berufsbildung, Ausbildungsberatung etc. Etliche dieser Massnahmen fokussieren auf die Zielgruppe der Bildungsbenachteiligten sowie auf Personen mit besonderen Schwierigkeiten und ermöglichen diesen den Abschluss einer beruflichen Grundbildung. Für Massnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit bzw. zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen ist hingegen der Bund über die Arbeitslosenversicherung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen zuständig.<sup>56</sup> Im Rahmen der aktuellen Stabilisierungsmassnahmen wendet das

<sup>52</sup> Vgl. BBT Masterplan Höhere Berufsbildung 2009, Seiler et al. 2009, Schärner et al. 2009

<sup>53</sup> Aus Sicht der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden handelt es sich um Weiterbildungskosten. Die höhere Berufsbildung wird im Kanton Bern aber nicht zur Weiterbildung gezählt.

<sup>54</sup> Vgl. Bildungsbericht der Schweiz 2010.

<sup>55</sup> Siehe dazu auch den Lehrstellenbericht des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes der Erziehungsdirektion vom November 2010.

<sup>56</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates zur Motion Fässler-Osterwalder 2008, welche analog zum Postulat Schärner 2009 die Einführung von Bildungsgutscheinen in der höheren Berufsbildung verlangt.

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt 40 Millionen Franken für Bildungsgutscheine auf.<sup>57</sup>

In bisherigen Modellen wurden Bildungsgutscheine mit einem Nominalwert von einigen hundert Franken bis maximal 5000 Franken resp. der Hälfte der selbst getragenen Teilnahmekosten eingeführt. Gutscheine mit diesen gängigen Nominalwerten vermögen für die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (Gesamtkosten pro Teilnehmende im Durchschnitt 50'000 Franken) nur einen kleinen Teil der Finanzierung abzudecken. Dies würde auch weiterhin eine zusätzliche Finanzierung der öffentlichen Hand nach bisherigen Modellen erfordern.

Nicht zuletzt ist aufgrund der erfolgten Prüfung auch fraglich, inwieweit der Gutschein seine eigentlich beabsichtigte Wirkung auf das Verhalten der Bildungsanbietenden erfüllt. Die wissenschaftlichen Publikationen weisen darauf hin, dass der Gutschein als Mittel, durch Wettbewerb zwischen den Anbietenden die Qualität der Bildungsangebote zu verbessern, in Zweifel zu ziehen ist.

### **6.3 Zusammenfassendes Ergebnis der Prüfung**

Der Bildungsgutschein ist für die Bildungsangebote der höheren Berufsbildung (HBB) infolge grundsätzlicher Überlegungen nicht geeignet. Die Gründe:

- Die Steuerung und Finanzierung der HBB wird zurzeit auf nationaler Ebene überarbeitet. Ein Alleingang des Kantons Bern macht zu diesem Zeitpunkt keinen Sinn.
- Durch die Vielfalt der bestehenden Finanzierungsmodelle besteht bereits eine hohe Komplexität. Eine Einführung weiterer Finanzierungsinstrumente (z. B. Bildungsgutscheine), würde die Komplexität zusätzlich erhöhen und der angestrebten nationalen Standardisierungsbestrebung bei der Finanzierung entgegenlaufen. Ein zusätzliches Instrument hätte zudem zusätzliche Kosten zur Folge.
- Die HBB ist bereits zum grössten Teil nachfrage- bzw. subjektfinanziert durch die bestehenden Instrumente. Das Gutscheinmodell im Kanton Bern ist kein geeignetes Instrument, um die bestehenden Probleme in der Angebotssteuerung zu lösen.
- Die HBB ist stark mit der Arbeitswelt vernetzt. Es besteht daher eine hohe Marktsteuerung (insbesondere bei den VK). Der Gutschein als zusätzliches öffentliches Finanzierungsmittel vermindert die Beteiligung und die Steuerung der Arbeitswelt.
- Dieser Bildungsbereich wird stark durch berufliche Interessen gesteuert, was nicht selten zu einer Mengenregulierung führt. Bei einem sich abzeichnenden Fachkräftemangel liegt es zudem im Interesse der Arbeitswelt, die Ausbildung von Fachkräften zu unterstützen.
- Bildungsgutscheine eignen sich nicht für die gesamte Zielgruppe der HBB (beruflich positionierte Personen mit EFZ). Ihre persönlichen Investitionen werfen bereits heute im Durchschnitt hohe Erträge ab. Bildungsgutscheine als zusätzliche Unterstützung zur bestehenden öffentlichen Finanzierung sind daher nicht gerechtfertigt.
- Der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand ist bei den Bildungsgängen HF bereits sehr hoch. Die Finanzierung der Vorkurse für die BP- und HFP-Abschlüsse wird dadurch, dass viele Teilnehmende von ihren Arbeitgebenden unterstützt werden, bereits gut abgedeckt. Das bewirkt auch eine positive Einflussnahme auf die Angebotssteuerung der Arbeitswelt.
- Gleichzeitig ist zu beachten, dass erstens die Beteiligung der Arbeitgebenden in gewissen Branchen gering ist und zweitens für bestimmte Personengruppen je nach Lebenssituation und Einkommen die Finanzierung der Teilnahmegebühren und ein allfälliger Lohnausfall eine hohe Belastung darstellt. In der HFSV sind abgestufte Tarife je nach Marktsituation der Branchen vorgesehen.

---

<sup>57</sup> Junge arbeitslose Berufsleute können einen Gutschein für eine Weiterbildung nach freier Wahl beantragen. Die Weiterbildung muss im 2011 abgeschlossen sein. Der Gutscheinwert beträgt max. 5000 Franken, aber höchstens 50% der Kursgebühren. Während der Dauer der Weiterbildung dürfen keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezogen werden. Vgl. SECO 2010 ([www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen](http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen)).

Von einer giesskannenartigen Verteilung von Gutscheinen in der Höhe von 5'000 Franken im Kanton Bern ist abzusehen, weil erstens hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten sind und zweitens die tatsächlichen Finanzierungsprobleme von Personen, für welche die direkten und indirekten Kosten einer höheren Berufsbildung eine grosse Belastung darstellen, mit Beträgen dieser Grössenordnung nicht zu lösen sind.

Bei der Finanzierung und Steuerung der höheren Berufsbildung ist aus Sicht des MBA ein schweizweiter Weg anzustreben und es sind Lösungen zu finden, die auch eine adäquate Unterstützung der Teilnehmenden ermöglichen.

## 7. Fazit und Empfehlungen

Im Kanton Bern wurde bei der Einführung des Gesetzes über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) von 2005 auf den Gutschein als Instrument zur Steuerung und Finanzierung in der Weiterbildung und der höheren Berufsbildung verzichtet, sowohl aus bildungspolitischen wie aus finanziellen Erwägungen. Zwar liegen heute wissenschaftlich ausgewertete Erfahrungen mit Gutscheinen vor, es sind aber erst wenige und die Ergebnisse müssen insgesamt als ernüchternd bezeichnet werden. Laut diesen hat der Gutschein eine Anreizwirkung, jedoch weniger deutlich als erwartet und nicht primär bei den angestrebten Zielgruppen. Ob mit dem Modell die öffentlichen Gelder wirksam und effizient eingesetzt werden, hängt stark von dessen Ausgestaltung ab. Eine wirksame Förderung von Bildungsbenachteiligten erfordert zudem weitere gezielte Massnahmen zur Sensibilisierung, Beratung und Information, um Zugangshürden zur Weiterbildung abzubauen.

Anhand von Erfahrungen aus der Praxis sowie grundsätzlichen Überlegungen zum theoretischen Modell führt der vorliegende Prüfungsbericht wesentliche Argumente auf, die gegen den Einsatz des Bildungsgutscheins sprechen und das Gutscheinmodell grundsätzlich in Frage stellen.

Für den Bereich der Weiterbildung müsste sich der Gutschein im Vergleich zur heute praktizierten Programmförderung als das bessere Instrument erweisen. Die Prüfung hat gezeigt, dass das Mittelschul- und Berufsbildungsamt mit der Programmförderung ein bewährtes und mindestens ebenbürtiges Instrument zur wirksamen Steuerung der Weiterbildung hat. Die Programmförderung ermöglicht es dem Staat, steuernd auf den Angebotsmarkt einzuwirken und auf Inhalt und Qualität der Angebote Einfluss zu nehmen. Neue wissenschaftliche Publikationen zeigen, dass die nachfrageorientierte Finanzierung und das Gutscheinmodell nicht die Wirkungen auf das Angebot und das Anbieterverhalten haben, die theoretisch erwartet werden.

Nicht zuletzt sind auch vom Weiterbildungsgesetz, welches der Bund zurzeit erarbeitet, Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung zu erwarten.

In der höheren Berufsbildung ist der Einsatz des Gutscheins vor allem im Hinblick auf laufende übergeordnete Entwicklungen nicht angezeigt. Lösungen in der Finanzierung und Steuerung der höheren Berufsbildung müssen unbedingt im Rahmen interkantonalen Vereinbarungen gefunden werden.

Aufgrund der Schlussfolgerungen, die in Kapitel 4, 5 und 6 gezogen wurden, ist das Mittelschul- und Berufsbildungsamt der Meinung, dass zurzeit ein Systemwechsel in der Finanzierung und Steuerung nicht ins Auge zu fassen ist. Mit dem neuen eidgenössischen Weiterbildungsgesetz, welches ungefähr 2013/2014 zu erwarten ist, wird die aktuelle Gesetzgebung des Kantons Bern zu überprüfen sein. Das MBA empfiehlt, zu jenem Zeitpunkt die gesetzlichen Grundlage und das aktuelle Fördersystem auszuwerten. In diesem Zusammenhang können ergänzende Möglichkeiten (z. B. der Gutschein) geprüft werden, um allfällige Lücken für bestimmte Zielgruppen im heutigen System zu schliessen.

Unabhängig von den genannten übergeordneten Entwicklungen gilt es, im Kanton Bern im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen, betroffenen Direktionen die Steuerung und Finanzierung der Weiterbildung zu koordinieren und weiterzuentwickeln. Im Bereich der Sprachförderung geschieht dies bereits aufgrund des neuen kantonalen Integrationsgesetzes und der Weiterentwicklung des kantonalen Förderprogramms, das sich auf die neu organisierte Programmförderung des Bundes abstützt.



## 8. Bibliografie

- Bildungsbericht Schweiz 2010.** Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) 2009:** Masterplan höhere Berufsbildung.
- Bundesamt für Statistik (BfS) 2010:** Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz. Erste Ergebnisse des Moduls „Weiterbildung“ der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009. Neuchâtel: BfS.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 2006 a):** Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Version condensée. Geneve, le 17 octobre 2006.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 2006 b):** Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Version complète. Geneve, le 17 octobre 2006.
- Dohmen, Dieter et al. 2007:** Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse. Kurzstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. FiBS-Forum Nr. 40. Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie und Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Dohmen, Dieter et al. (o. A.) :** Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Évéquo, Grégoire 2009:** Cheque annuel de formation. Rapport 2008. Genève : Département de l'instruction publique, OFCP Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue.
- Lambert, Marie 2007 :** Le chèque-formation : une solution pour favoriser l'engagement en formation des personnes faiblement qualifiées ? Mémoire de licence. Fribourg : Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg.
- Lienhard, Andreas und Fabian Amschwand 2009:** Ausschreibungsverfahren Bildungsleistungen. Rechtsgutachten. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.
- Messer, Dolores und Stefan C. Wolter 2009:** Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Leading House Working Paper No. 42. Swiss Leading House on Economics of Education, Firm Behaviour and Training Policies. www.economics-of-education.ch.
- OECD 2005:** Promoting Adult Learning. Paris: OECD Publications.
- Rürup, Bert und Anabell Kohlmeier (o. A.):** Wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des Weiterbildungssparens. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Schärer, Markus et al. 2009:** Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus der Sicht der Studierenden. Im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS.
- Schmid, Christian 2002:** Wirkungsanalyse zur staatlichen Förderung der allgemeinen Erwachsenenbildung im Kanton Bern. Bern: Abteilung Weiterbildung der Erziehungsdirektion des Kantons Bern.
- Seiler, Peter et al. 2009:** Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung. Im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie. Bern: PricewaterhouseCoopers PwC.
- Weber, Karl und Tiina Stämpfli 2005:** Weiterbildungseinrichtungen im Profil – Kanton Bern. Spezialauswertung im Auftrag des Kantons Bern. Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung der Universität Bern. Arbeitsbericht 34. Überarbeitet 2006.
- Weber, Karl und Tiina Stämpfli 2009:** Provision-related action by institutions of vocational continuing education between standardisation and differentiation. International Journal of Lifelong Education, Vol. 28 (2). 193-210.
- Weber, Karl und Patricia Tremel 2009:** Perspektiven öffentlicher Förderung von Weiterbildung. Bern: Zentrum für universitäre Weiterbildung. Arbeitsbericht 37.

- Wolter, Stefan C. et al. 2003:** Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Trendbericht Nr. 7. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung.
- Wolter, Stefan C. 2008:** Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Bern: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Universität Bern, CESinfo und IZA.
- Wolter, Stefan C. und Dolores Messer 2009:** Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem experimentellen Feldversuch. Zusammenfassung und Einzelaspekte der Studienergebnisse. Februar 2009. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT.

### **Rechtliche Grundlagen und Materialien zum Kanton Bern**

- Gesetz vom 14. Juni 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG; BSG 435.11)
- Verordnung vom 9. November 2005 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerV, BSG 435.111)
- Direktionsverordnung vom 6. April 2006 über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerDV, BSG 435.111.1)
- Motion Pardini 2008: Sprachliche Integration von MigrantInnen mittels Bildungsgutscheinen und Zeitkredit (M 185/2008 ERZ, 11.06.2008)
- Postulat Schärer 2009: Weiterbildung von Berufsfachleuten sichern (P 253/2009 ERZ, 11.06.2009)