

Evaluation eines Förderinstruments

BILDUNGSSCHECK NRW

Peter Jablonka

Der Bildungsscheck in Nordrhein-Westfalen ist eines der bedeutenden nachfrageorientierten Förderinstrumente für berufliche Weiterbildung. Im vorliegenden Beitrag werden die zentralen Ergebnisse aus der im Dezember 2008 veröffentlichten Evaluationsstudie zum Bildungsscheck vorgestellt. Der Text gibt Antworten auf Fragen wie: Wie viele KMU werden erreicht? Wie hoch ist die Reichweite unter Beschäftigungsgruppen? Wie bewerten die Beratungsstellen und Weiterbildungsstellen das Förderinstrument? Ist der Markt der Gutscheine einlösenden Einrichtungen gesättigt? Wie hoch sind die Mitnahmeeffekte?

Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Beginn des Jahres 2006 ein Programm zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gestartet. Von Mai 2007 bis Juni 2008 wurde dieses Programm im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (MAGS) von der Forschungsgruppe SALSS, Bonn, in Kooperation mit Univation, Köln, evaluiert. Im Rahmen dieser Studie fanden mehrere Primärerhebungen statt (Befragung von Beratungsstellen und Weiterbildungsanbietern, Repräsentativerhebung unter KMU in NRW). Zudem wurden Sekundäranalysen von Daten des Monitorings und des Berichtssystems Weiterbildung (BSW IX) durchgeführt, und in einer Literaturstudie (ergänzt durch Expertengespräche) wurden Erfahrungen mit ähnlich ausgelegten Förderprogrammen des europäischen Auslands aufgearbeitet. Nach dem Berichtssystem Weiterbildung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung geht die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung in Deutschland seit etwa dem Jahre 2000 zurück bzw. stagniert. Dabei nimmt Deutschland im internationalen Vergleich lediglich einen mittleren Rangplatz ein, ebenso wie NRW nur im Durchschnitt aller Bundesländer liegt. Besonders gering fällt die Weiterbildungsbeteiligung bei Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, mit

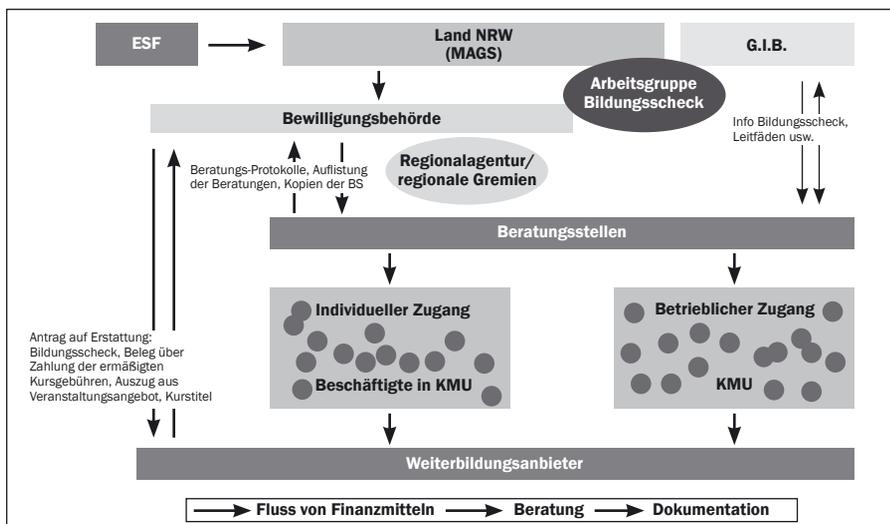
niedriger Qualifikation, ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. mit Migrationshintergrund aus. Eine Reihe von europäischen Ländern hat in den letzten zehn Jahren neue Instrumente und Modelle zur Förderung der Weiterbildung eingeführt und erprobt. Dabei lassen sich vor allem zwei Modelle der Mitfinanzierung der Weiterbildung identifizieren: die Vergabe von Bildungsgutscheinen und die Einrichtung von Lernkonten. Zudem stellt in den verschiedenen Ländern die Förderung mehr oder weniger speziell auf bildungsferne Gruppen ab.

Das Förderinstrument

Um der rückläufigen Weiterbildungsbeteiligung entgegenzuwirken und unter Berücksichtigung vorliegender Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern wurde in Nordrhein-Westfalen mit Beginn des Jahres 2006 das Förderinstrument »Bildungsscheck NRW« eingeführt. Damit wird die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen finanziell unterstützt. Einen Bildungsscheck können die Beschäftigten direkt (im Rahmen des »individuellen Zugangs«) oder über ihren Arbeitgeber erhalten (»betrieblicher Zugang«). Voraussetzung ist jeweils, dass man im laufenden und im voran-

gegangenen Jahr an keiner betrieblich veranlassten Weiterbildung teilgenommen hat. Alle Beschäftigten können über beide Zugänge jeweils bis zu zwei Schecks pro Jahr erhalten. Mit jedem Scheck wird die Teilnahme an einer Weiterbildungsveranstaltung mit 50 Prozent der Kosten, maximal aber 500 Euro, bezuschusst. (Die Beschreibung des Programms bezieht sich auf den Stand zur Mitte des Jahres 2008.) Die Bildungsschecks werden ausschließlich im Rahmen einer Beratung durch eine der flächendeckend eigens für dieses Programm eingerichteten Beratungsstellen ausgegeben. Eingelöst werden die Schecks bei dem Veranstalter der Weiterbildung, der diese wiederum bei der Bewilligungsbehörde zur Erstattung einreicht. Für die Steuerung des Programms ist im Ministerium vorrangig das Referat »Berufliche Weiterbildung« verantwortlich. Es wird in seiner Arbeit durch die »Arbeitsgruppe Bildungsscheck« unterstützt und kooperiert vor allem mit dem Bereich »Presse/Öffentlichkeitsarbeit« und dem für die Abwicklung der ESF-Förderung zuständigen Referat. Vielfältige Aufgaben im Rahmen des Programms (von der Beratung des Ministeriums über die fachliche Begleitung der Umsetzung in den Regionen bis zum Monitoring und Controlling des Programms) nimmt die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) wahr. Die Abrechnung und Erstattung der eingereichten Bildungsschecks liegt in den Händen der Bewilligungsbehörde (anfangs waren dies die Versorgungsämter, seit Anfang 2008 sind es die Bezirksregierungen). Die Aufgabe der regionalen Umsetzung des Programms liegt in den Händen der Regionalagenturen der 16 arbeitspolitischen Regionen des Landes. Sie waren zuständig für den Aufbau der Beratungsinfrastruktur und sind auch weiterhin verantwortlich für das flächendeckende und ausreichende Beratungsangebot in den Regionen. Zudem organisieren sie den Erfahrungsaustausch unter den Beratungsstellen (»Runde Tische«). Auch unterstützen sie

Abb. 1: Strukturlandkarte Bildungsscheck: Akteure und Adressaten



die zentrale Öffentlichkeitsarbeit durch eigene entsprechende Aktivitäten vor Ort.

Die insgesamt rund 200 Beratungsstellen, die speziell im Rahmen des Programms eingerichtet wurden, stellen in mehrfacher Hinsicht den Mittler zwischen der direkten Steuerungsebene und den Adressaten des Programms dar. Sie sind verantwortlich für eine den Richtlinien konforme Ausgabe der Bildungsschecks. Sie haben also die Anspruchsberechtigung der Antragstellenden zu prüfen, und sie haben Sorge dafür zu tragen, dass nur geeignete Anbieter für die geförderten Weiterbildungsveranstaltungen ausgewählt werden. Dabei sind sie dem Gebot der Neutralität verpflichtet, das heißt, sie müssen die Ratsuchenden unabhängig von den Interessen des Trägers der Beratungsstelle (der unter Umständen selbst als Weiterbildungsanbieter am Markt auftritt) beraten. In diesem Zusammenhang haben sie auch die vorgesehenen Daten zu erfassen und über das Online-System weiterzumelden. Die zentrale Aufgabe der Beratungsstellen besteht in der Beratung von Unternehmen und Beschäftigten im Hinblick auf die für diese am besten geeigneten Weiterbildungsmaßnahmen. Dies kann im Einzelfall bis zu einer individuellen Berufswegeplanung und einer Analyse des betrieblichen Weiter-

bildungsbedarfs gehen. Schließlich sind die Beratungsstellen häufig auch an Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zum Bildungsscheck, insbesondere im Rahmen von Veranstaltungen, beteiligt. Das gesamte Verfahren der Programmabwicklung und -steuerung stößt auf sehr hohe Akzeptanz auf Seiten der Adressaten, also in erster Linie bei den Beschäftigten und den Unternehmen, aber im Wesentlichen auch bei den Bildungsanbietern. Die mittelbar betroffenen Regionalagenturen und Beratungsstellen äußern sich ebenfalls weit überwiegend sehr positiv. Dies betrifft alle Dimensionen der Information und Kooperation wie auch weitgehend alle

beteiligten Stellen in gleicher Weise. Abgesehen von Details betreffenden Wünschen wird keine Notwendigkeit zur Optimierung des Programms bzw. des Verfahrens gesehen.

Auf der anderen Seite bleibt aber auch festzuhalten, dass eine wirksame und zielgerichtete Einflussnahme auf Ausgabe und Inanspruchnahme der Bildungsschecks schwierig ist. So greifen Veränderungen der Förderrichtlinien zwar durchaus, sie wirken sich aber vielfach erst verzögert aus und sind in ihrer Reichweite nur schwer vorab einzuschätzen. Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sind noch schwieriger in ihrer Wirkung zu steuern und zu bewerten – insbesondere dann, wenn sich diese nicht an die breite Öffentlichkeit, sondern gezielt an spezielle Zielgruppen richten (sollen).

Inanspruchnahme und Reichweite

Bereits im ersten Halbjahr der Programmlaufzeit wurden pro Monat ca. 1.500 Beratungsgespräche durchgeführt und über 3.000 Bildungsschecks ausgegeben. Zu den Spitzenzeiten des beobachteten Zeitraums stiegen diese Zahlen auf über 7.000 Beratungen bzw. ca. 15.000 Schecks monatlich an (Abb. 2). Insgesamt wurden im Jahr 2006 gut 61.000 Bildungsschecks ausgegeben und im darauf folgenden

Abb. 2: Ausgegebene Bildungsschecks pro Monat

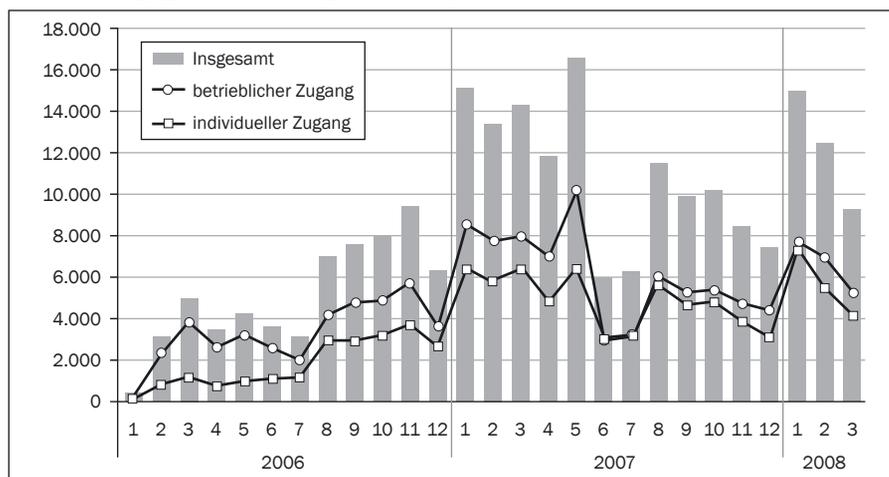
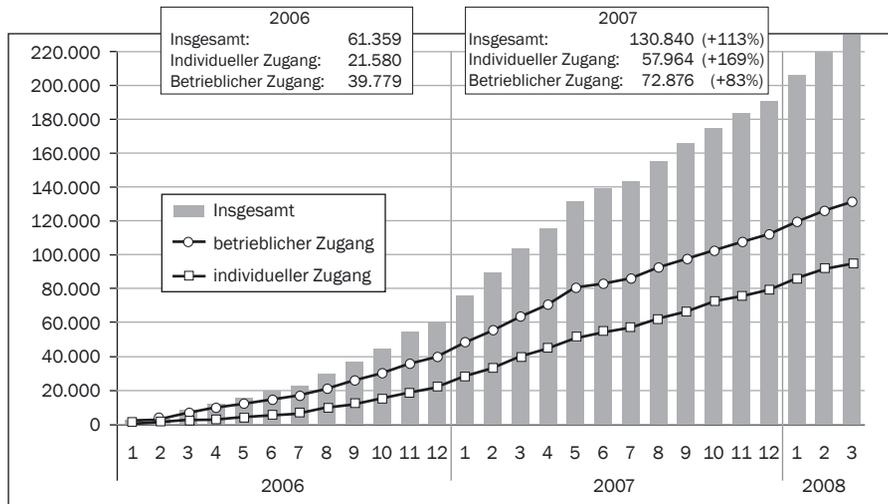


Abb. 3: Ausgegebene Bildungsschecks, kumuliert, nach Zugang



Jahr mit rd. 131.000 noch einmal mehr als doppelt so viele (Abb. 3). Bis Anfang 2009 waren es bereits insgesamt mehr als 330.000.

Zur Erstattung eingereicht, also in eine berufliche Weiterbildung umgesetzt, wurden bis Ende März 2008 rd. 109.000 Schecks. Damit wurden bis zu diesem Zeitpunkt 47 Prozent aller ausgegebenen Schecks auch eingelöst. Zu erwarten ist, dass die Einlösequote letztlich bei knapp 70 Prozent liegen wird (denn der Großteil der Bildungsschecks wird erst innerhalb von drei bis acht Monaten nach der Ausgabe von der Bewilligungsbehörde erstattet). Für das erste Förderjahr sind knapp 20.000 geförderte Teilnahmen zu verzeichnen, für das zweite Jahr bereits über 70.000.

Bei einem durchschnittlichen Förderbetrag, der von anfangs ca. 340 Euro auf etwa 320 Euro gesunken ist, ergab sich eine Fördersumme von gut sieben Millionen Euro in 2006 und fast 30 Millionen Euro für den Zeitraum bis Ende 2007.

Erreicht wurden von dem Programm bis Ende März 2008 fast 26.000 KMU. Das heißt, gut sechs Prozent aller anspruchsberechtigten Unternehmen haben an einem betrieblichen Beratungsgespräch teilgenommen und damit (in der Regel) auch Bildungs-

schecks erhalten. Auf der Ebene der Beschäftigten liegt die Reichweite des Programms bei gut vier Prozent; das heißt gut 160.000 von insgesamt etwa 3,8 Millionen Beschäftigten in KMU hatten bis zu dem Zeitpunkt einen Bildungsscheck erhalten (Abb. 4).

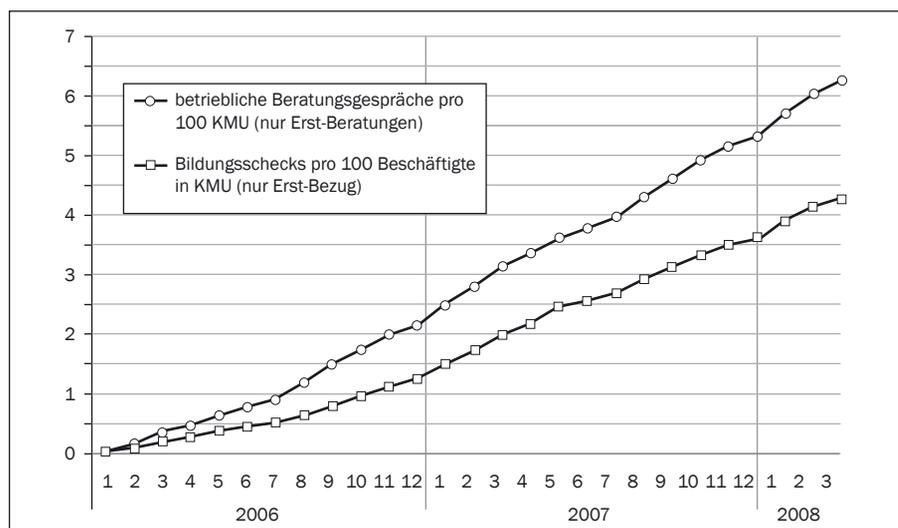
Bewertung durch die Adressaten

Von den Adressaten des Programms, also vorrangig von den Beschäftigten und Unternehmen, aber auch von den Bildungsanbietern wird das Programm

hoch geschätzt und – soweit bereits genutzt – überwiegend sehr positiv bewertet. Immerhin gut der Hälfte der Unternehmen ist das Förderinstrument bekannt (für die Beschäftigten liegen keine vergleichbaren Informationen vor).

Zwar gibt es relativ viele Unternehmen (ca. 50 %) und Beschäftigte (ca. 60 %), die Schecks bezogen haben und zugleich sagen, auch ohne einen Zuschuss hätten sich ihre Beschäftigten bzw. sie selbst an der entsprechenden Weiterbildung beteiligt, aber dieser Mitnahmeeffekt wird erheblich abgemildert: Denn zugleich geben fast zwei Drittel aller Unternehmen und 85 Prozent aller Beschäftigten (des betrieblichen Zugangs) an, sie seien durch die Förderung zu zusätzlichen Aktivitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung angeregt worden. Zukünftig wollen die große Mehrheit der Unternehmen, die bereits Bildungsschecks bezogen haben (ca. 80 %), und ebenfalls große Teile derjenigen, die dies noch nicht getan haben (ca. 60 %), das Förderinstrument (wieder) nutzen. Es ist somit mit einem weiteren Anstieg der Nachfrage zu rechnen. Bis zum September 2007 hatten fast 4.200 Weiterbildungsanbieter Bildungsschecks zur Erstattung eingereicht. Gut jeder zweite Anbieter hatte bis zu dem

Abb. 4: Reichweite des Förderinstruments



Zeitpunkt (also innerhalb von knapp zwei Jahren Laufzeit des Programms) weniger als fünf Schecks eingereicht. Weitere etwa 40 Prozent kamen auf eine Zahl von fünf bis unter 50 abgerechneten Schecks. Die verbleibende Gruppe mit 50 und mehr eingereichten Schecks macht ca. sechs Prozent der Gesamtheit aus. Diese 270 Anbieter decken aber – mit rund 33.000 Schecks – mehr als die Hälfte aller insgesamt bis zu der Zeit abgerechneten Bildungsschecks ab.

Drei Viertel aller Anbieter – insbesondere die größeren unter ihnen – haben bereits im ersten Jahr der Laufzeit des Förderinstruments Bildungsschecks entgegengenommen. Im zweiten Halbjahr 2007 sind nicht einmal mehr fünf Prozent von ihnen neu hinzugekommen – insofern dürfte der Markt inzwischen gesättigt sein. Praktisch alle Weiterbildungsanbieter, die bisher Schecks entgegengenommen haben, akzeptieren diese auch weiterhin. Die Bedeutung des Bildungsschecks für die Anbieter besteht vor allem darin, dass sich das Förderinstrument gut in der Werbung für die eigenen Angebote einsetzen lässt, dass darüber auch neue Kundengruppen zu erschließen sind und zum Teil bereits die Nachfrage nach den eigenen Produkten spürbar gestiegen ist. Zwar bezeichnet gut jeder dritte Anbieter den Aufwand, der im Rahmen der Abrechnung entsteht, als »zu hoch«; Schwierigkeiten und Konflikte treten dabei jedoch nur in Ausnahmefällen auf – auch wenn die Zahl der Klagen über zu lange Bearbeitungszeiten bis zur Erstattung zeitweise angestiegen war.

Realisierung der Zielvorgaben

Das Förderinstrument »Bildungsscheck NRW« ist den Bemühungen des Ministeriums zuzuordnen, die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmer/innen/n des Landes nachhaltig zu erhöhen. Das Programm richtet sich vorrangig darauf, die Qualifikation der abhängig Beschäftigten in KMU zu sichern und zu erweitern.

Angestrebt wurde deshalb unter anderem, im Rahmen des Programms und innerhalb der laufenden ESF-Förderperiode (also spätestens bis Ende 2013) insgesamt 212.000 Teilnahmen an beruflicher Weiterbildung zu fördern. Im Jahre 2007 lag die Zahl der geförderten Teilnahmen bereits bei ca. 70.000. Sofern das Programm im bisherigen Umfang weiterläuft, wäre die Zielgröße also bereits innerhalb von gut drei Jahren (d.h. bis Anfang 2010) zu erreichen. Gleichzeitig wurde das Ziel gesetzt, 42.000 Unternehmen zu fördern. Da in 2007 insgesamt ca. 12.900 KMU an einem Beratungsgespräch teilgenommen (und in der Regel auch Bildungsschecks bezogen) haben, wäre eine Realisierung des Ziels innerhalb von etwas mehr als drei Jahren zu erwarten, also bis etwa zum Ende des ersten Quartals 2010.

Darüber hinaus wurde das Ziel formuliert, die Weiterbildungsbeteiligung der Beschäftigten in KMU um zwei Prozent zu erhöhen, dies wäre ein Plus von ca. 20.000 Teilnehmenden pro Jahr. Die Zahl der Beschäftigten, die im Jahr 2007 an einer geförderten Weiterbildung teilgenommen haben, lag bei ca. 55.000 Personen. Bei einem Mitnahmeeffekt von bis zu 62 Prozent sind damit bereits im zweiten Förderjahr ca. 21.000 zusätzliche Teilnehmer/innen gewonnen und die Zielvorgabe verwirklicht worden. Dabei wurde dieser Mitnahmeeffekt auf Grundlage einer Befragung geschätzt, und die ebenfalls auftretenden (erheblichen) Anschubeffekte blieben hier unberücksichtigt. Neben der generellen Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung wurde von dem Programm aber auch ein qualitativer Effekt erwartet: Disparitäten der Beteiligung sollten abgebaut werden, das heißt, in besonderem Maße sollten bildungsferne oder -ungewohnte Gruppen erreicht werden. Dieses Ziel wurde insofern realisiert, als immerhin zwischen 36 (beim individuellen) und 48 Prozent (beim betrieblichen Zugang) der geförderten Beschäftigten in den letzten fünf Jahren keine berufliche Weiterbildungsveranstaltung besucht haben.

Zudem sind insbesondere Frauen, aber auch »ältere« Beschäftigte (ab 40 Jahre) unter den Geförderten stärker vertreten als unter allen Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung.

Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit sind unter den Beziehern des Bildungsschecks zwar deutlich unterrepräsentiert, aber dies gilt in etwa gleicher Weise für die Teilnehmerschaft an beruflicher Weiterbildung generell (für den weiter gefassten Kreis der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegen keine Daten vor).

Nur in geringem Maße werden allerdings gering Qualifizierte von dem Förderangebot erreicht: Sowohl Personen mit (höchstens) Hauptschulabschluss wie auch solche ohne jegliche Berufsausbildung oder mit einer Ausbildung unterhalb eines Fortbildungs- oder Hochschulabschlusses finden wir unter den Empfänger/innen/n des Bildungsschecks wesentlich seltener als unter allen Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung.

Auch die Unternehmen werden bisher in sehr unterschiedlichem Maße von dem Programm angesprochen: Zwar profitieren Kleinbetriebe (absolut gesehen) in beträchtlicher Zahl von der Förderung, aber die (relative) Reichweite liegt bei Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten bei unter drei Prozent, von den »großen« Unternehmen (mit 100 bis 250 Beschäftigten) hat dagegen mehr als die Hälfte bereits Bildungsschecks erhalten. Vor diesem Hintergrund sollen im Verlauf des Programms verstärkt Aktivitäten zur Mobilisierung der bildungsfernen Gruppen und der Kleinbetriebe gestartet werden.



(Abstract gegenüber)

Peter Jablonka ist Geschäftsführer von SALSS – Sozialwissenschaftliche Forschungsgruppe GmbH in Bonn

Kontakt: peter.jablonka@salss-gmbh.de