



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT

Weiterbildung und Bildungsgutscheine

Resultate aus einem experimentellen Feldversuch



**Zusammenfassung und Einzelaspekte
der Studienergebnisse**

Stefan C. Wolter und Dolores Messer

Bern, Februar 2009

Das Projekt wurde durch die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) durchgeführt. Das Experiment erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Statistik (BFS).

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)

Autoren:

Prof. Dr. Stefan C. Wolter
Dolores Messer

Layout und Produktion:

BBT

Vertrieb:

BBT, www.bbt.admin.ch

Originaltext:

Deutsch

Auskunft:

Forschungsstelle für Bildungsökonomie
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern
ffb@vwi.unibe.ch
www.vwi.unibe.ch/ffb

Zusammenfassung

Die Weiterbildungsbeteiligung ist in der Schweiz nach verschiedenen Personengruppen betrachtet sehr unterschiedlich. Insbesondere bei Personen mit niedriger Grundbildung wird davon ausgegangen, dass eine höhere Weiterbildungsquote sowohl individuellen wie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen stiften dürfte. Ebenso wird davon ausgegangen, dass vor allem finanzielle Faktoren die nicht bildungsaktiven Personen von der Weiterbildung fernhalten. Allerdings gibt es für letzteres bis heute nur unzureichende empirische Evidenz.

Aus diesem Grund hat die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) 2006 ein grossangelegtes Feldexperiment durchgeführt. 2'400 zufällig ausgewählten Personen wurden Weiterbildungsgutscheine ausgegeben, die diese frei für Weiterbildung einsetzen konnten. Ihr Verhalten wurde mit rund 10'000 Personen verglichen, welche keine Gutscheine erhalten hatten.

Die Ergebnisse aus dem hier beschriebenen Experiment mit Bildungsgutscheinen zeigen, dass sich mit finanzieller Unterstützung die Weiterbildungsbeteiligung auch von bildungsfernen Personengruppen durchaus steigern lässt. Für eine Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung sind deshalb Bildungsgutscheine sicherlich das richtige Anreizinstrument.

Allerdings zeigt sich aber auch, dass es Faktoren gibt, die gegen einen flächendeckenden Einsatz von Gutscheinen sprechen. Erstens beobachtet man bei allen Personen mit nachobligatorischer Ausbildung¹ sogenannte Mitnahmeeffekte, die dazu führen, dass bei diesen Personen Gutscheine durchschnittlich nur in einem von drei Fällen tatsächlich zu Weiterbildung führen, die nicht auch sonst stattgefunden hätte. Zweitens lassen sich für jene Personen, die den Gutschein für Weiterbildung eingesetzt haben – zumindest kurzfristig – keine positiven Arbeitsmarkteffekte beobachten, was vorderhand eher gegen ein starkes öffentliches Engagement bei der Weiterbildungsfinanzierung spricht.

Das Experiment legt deshalb nahe, dass, falls überhaupt, die öffentliche Finanzierung von Weiterbildung nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe gerechtfertigt wäre.

¹ Abschluss auf Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung, Maturität)

Warum staatliche Weiterbildungsfinanzierung?

Weiterbildung wird in der Schweiz vornehmlich privat organisiert und finanziert; auch wenn immer grössere Teile des Bildungsmarktes von öffentlichen Anbietern (Fachhochschulen und Universitäten) abgedeckt werden. Diese nach marktwirtschaftlichen Kriterien organisierte Bildung hat Vorteile wie die Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und die hohe Flexibilität bei der Bereitstellung der Angebote. Sie weist jedoch auch Nachteile auf, insbesondere bezüglich des Zugangs zu Bildung (siehe Wolter 2001). Nicht alle Bürgerinnen und Bürger können sich Weiterbildung leisten oder haben einen Arbeitgeber, der für die Kosten aufkommt. Weiter kann es sein, dass es keinen funktionierenden Kreditmarkt für Investitionen in die Weiterbildung gibt. Bildungswillige Personen können sich deshalb fehlende Finanzmittel nicht vorschliessen lassen.

Der ungleiche Zugang zu Weiterbildung hat für die Gesellschaft und Wirtschaft potenzielle ökonomische Nachteile:

- Einerseits entgehen der Gesellschaft Erträge (beispielsweise über höhere Steuereinnahmen), die anfallen würden, wenn alle Personen ihr produktives Potenzial ausnützen würden.
- Andererseits können der Gesellschaft Kosten entstehen, weil weniger gut ausgebildete Personen eher Sozialtransfers wie zum Beispiel Arbeitslosengelder beanspruchen. Mit adäquater Weiterbildung könnten diese Kosten vermieden werden.²

Eine staatliche Förderung oder Beteiligung an Weiterbildungsinvestitionen kann deshalb rein ökonomisch betrachtet durchaus begründet sein. Allerdings müssen verschiedene Forderungen erfüllt sein, damit ein solches staatliches Engagement tatsächlich effektiv und effizient ist.

Bedingungen für ein staatliches Engagement

Ökonomischen Nutzen generieren

Die unterstützten Weiterbildungsaktivitäten müssen tatsächlich einen ökonomischen Nutzen abwerfen. Nur in diesem Fall steht den gesellschaftlichen Kosten auch ein ebensolcher Ertrag gegenüber. Eine staatliche Förderung von Weiterbildungsaktivitäten wäre nur schwer zu begründen, wenn „lediglich“ ein individueller Ertrag in Form von Zufriedenheit, Selbstverwirklichung oder ähnlichem anfallen würde (so erstrebenswert solche Effekte auch sind). Ebenso müsste gewährleistet sein, dass die staatlichen Mittel nur Weiterbildungsaktivitäten zugute kämen, die auch effektiv sind, das heisst inhaltlich und qualitativ den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen.

Keine Substitution privater Investitionen

Es muss gewährleistet sein, dass die staatliche Investition nicht einfach ein privates Engagement substituiert. Weiterbildung zu unterstützen, die bei einer fehlenden staatlichen Unterstützung von den Personen selber oder ihren Arbeitgebern bezahlt würde, würde keinen wirklichen gesellschaftlichen Ertrag generieren. In diesem Fall spricht man von einem Mitnahmeeffekt, die staatlichen Mittel verpuffen wirkungslos.

Korrelation finanzielle Unterstützung und Weiterbildungsbeteiligung

Schliesslich muss sichergestellt sein, dass eine mangelnde Weiterbildungsbeteiligung auf ein Fehlen von finanziellen Mitteln zurückzuführen ist. Der Umstand, dass sich gewisse Personengruppen stärker und andere weniger an Weiterbildung beteiligen, ist noch kein genügender Beweis, dass die Kosten der Weiterbildung der dafür verantwortliche Grund sind. Somit ist nicht klar, ob sich bei einer staatlichen Finanzierung die ungleiche Weiterbildungsbeteiligung tatsächlich ausgleichen lässt. In diesem

² Die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz gibt jährlich dreistellige Millionenbeträge für Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen aus. Diese könnten unter Umständen teilweise vermieden werden, wenn sich die betreffenden Personen früher im Erwerbsleben aktiv an Weiterbildung beteiligen würden.

Fall müsste der Staat andere Formen der Weiterbildungsförderung ins Auge fassen (zum Beispiel Informationen über Weiterbildungsangebote u.ä.), die bei den Zielgruppen eine grössere Wirkung als eine finanzielle Unterstützung auslösen würden.

Erst wenn alle drei Bedingungen kumulativ erfüllt sind, wäre eine staatliche Finanzierung oder Subventionierung ins Auge zu fassen. Es müsste aber immer noch die Frage geklärt werden, über welche Kanäle und mit welchen Instrumenten der Staat sein finanzielles Engagement am effektivsten und effizientesten tätigen sollte.

Bildungsgutscheine statt Anbieterfinanzierung

In einer vom Bund in Auftrag gegebenen Studie zur sogenannten „nachfrageorientierten“ Finanzierung von Weiterbildung sind die Autoren zum Schluss gekommen (siehe Wolter et al. 2003), dass vor allem theoretische Überlegungen dafür sprechen, eine allfällige staatliche Weiterbildungsfinanzierung mit Instrumenten wie einem Bildungsgutschein zu tätigen. Drei Gründe sprechen namentlich für Gutscheine und gegen alternative Finanzierungsformen wie der direkten Finanzierung der Weiterbildungsanbietern oder einer retrospektiven finanziellen Entlastung (bspw. über Steuerabzüge):

1. **Höherer Anreizeffekt:** Von Gutscheinen ist ein höherer Anreizeffekt zu erwarten als von anderen Finanzierungsinstrumenten. Der Umstand, dass man nicht nur einen Anspruch auf staatlich finanzierte Weiterbildung einlösen kann, sondern sich auch bewusst ist, dass man bei einer Nichtteilnahme an Weiterbildung Geld „verfallen“ lässt, welches einem zustehen würde, sollte den grösstmöglichen Anreizeffekt für Weiterbildung auslösen.
2. **Zielgruppendefinition:** Mit einem Gutschein lassen sich die unterstützungswürdigen Zielgruppen gezielt und mit minimalem administrativem Aufwand ansprechen. Somit sollte gewährleistet sein, dass der zu vermeidende „Mitnahmeeffekt“ möglichst klein gehalten und die Effizienz des Mitteleinsatzes maximiert wird.
3. **Wettbewerbswirkung:** Von Gutscheinen oder ähnlichen nachfrageorientierten Instrumenten sind zwei Vorteile gegenüber einer direkten Subventionierung der Weiterbildungsanbieter zu erwarten. Einerseits sollte der Umstand, dass die Nachfragenden die finanziellen Mittel in eigenen Händen halten, die Anbieter dazu motivieren, ihre Angebote inhaltlich besser auf die Bedürfnisse der Bildungsnachfrager auszurichten. Andererseits dürfte dies die Anbieter dazu anhalten, ihre Angebote möglichst kostengünstig zu gestalten, da davon auszugehen ist, dass die Nachfrager für die ihnen zustehenden Mittel möglichst viel und gute Weiterbildung beziehen möchten. Nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente sollten somit eine positive Wettbewerbswirkung auf dem Weiterbildungsmarkt verstärken, die bei anderen Finanzierungsformen nicht gegeben wäre.

Den theoretisch zu erwartenden Vorteilen einer öffentlichen Bildungsfinanzierung durch Gutscheine steht ein sehr eingeschränktes konkretes Wissen gegenüber, wie solche Instrumente in der Praxis wirken und wie sie konstruiert sein müssen, damit sie die erhofften Wirkungen auch erfüllen. Die Autoren kamen in ihrer Studie zur nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung zum Schluss, dass weder die schweizerischen (bspw. Bildungsscheckmodell im Kanton Genf) noch die internationalen Erfahrungen (bspw. Bildungsscheck in Nordrhein-Westfalen) ausreichend sind, um sicherzustellen, dass eine gesamtschweizerische Einführung von Bildungsgutscheinen tatsächlich die erwarteten positiven Wirkungen erzielen würde. Ebenso ist nicht klar, wie ein allfälliger Bildungsgutschein inhaltlich definiert sein müsste, damit er möglichst effektiv und effizient wäre.

Warum ein Experiment?

Um herauszufinden, ob und wie ein Bildungsgutschein das Bildungsverhalten verändert, kann nicht einfach ein Bildungsgutschein eingeführt werden. In diesem Fall wüsste man nicht, wie das Verhalten ohne Gutscheine ausgesehen hätte. Zur Abschätzung des Mitnahmeeffekts ist es deshalb unabdingbar, dass beide Fälle miteinander verglichen werden können. Denkbar wäre, dass man das Weiterbildungsverhalten mit einem Gutscheinmodell mit der Situation vor der Einführung von Gutscheinen

vergleicht. Dieser Vergleich ist aber nur bedingt aussagekräftig, da sich im Zeitverlauf – nebst der Einführung des Gutscheins – weitere Faktoren wie zum Beispiel der Konjunkturzyklus verändern.

Gleiche Einschränkungen gelten für Vergleiche zwischen Kantonen oder Ländern, in denen Gutscheine existieren und solchen ohne Unterstützungsmöglichkeiten. Diese Kantone oder Länder unterscheiden sich auch in anderen, nicht immer vollständig erfassbaren Faktoren, die einen Vergleich von Effekten verzerren würden. Der wichtigste Grund, die Wirkungen von Weiterbildungsgutscheinen mittels eines wissenschaftlichen Feldexperiments zu untersuchen, bestand deshalb darin, zeitgleich Personen in ihrem Verhalten zu beobachten, die abgesehen vom Bildungsgutschein unter identischen Bedingungen lebten und arbeiteten. Nur so lässt sich der Mehrwert eines Bildungsgutscheins verlässlich ermitteln.

Neben dem Aspekt, dass ein gutes Experiment immer eine Kontrollgruppe zu Vergleichszwecken beinhaltet, gibt es weitere Gründe, die für ein Experiment sprechen. Würde ein Gutscheinmodell quasi als Pilot (regional begrenzt oder nicht) eingeführt, müsste in der Regel ein einziges bestimmtes Gutscheinmodell eingeführt werden. Dabei wäre aber nicht sicher, dass eine andere Ausgestaltung des Modells nicht bessere Ergebnisse erbracht hätte. Im Vordergrund stehen hier insbesondere die Frage nach dem Nominalwert des Gutscheins und des Einflusses von allfälligen Begleitmassnahmen wie einer Weiterbildungsberatung.

Weder aus theoretischen Überlegungen noch aus praktischen Erfahrungen ist bislang bekannt, wie sich die Weiterbildungsbeteiligung in Abhängigkeit des Nominalwertes verändert (Preissensitivität der Nachfrage). Auch unbekannt ist, ob die Weiterbildungsbeteiligung auf den finanziellen Anreiz alleine reagiert oder ob dafür auch eine Weiterbildungsinformation und -beratung notwendig ist oder gar eine Bedingung für eine Teilnahmewirkung darstellt. Das Experiment bietet die Möglichkeit, durch Variationen des Gutscheinmodells den Einfluss dieser Parameter auf das Weiterbildungsverhalten zu ergründen. Ein Vorteil, der bei einem herkömmlichen Pilotversuch nur eingeschränkt gegeben wäre. Entsprechend wurde das für die Untersuchung der Wirkungen von Bildungsgutscheinen auf die Weiterbildungsaktivitäten geplante Experiment strukturiert (siehe Information zum Experiment im Kasten 1).

Ergebnisse aus dem Experiment – Weiterbildungsbeteiligung

Von den 2'437 ausgegebenen Gutscheinen sind im Experiment 449 Gutscheine beansprucht worden. Dies entspricht einer Einlösequote von 18.4% (Detaillierte Ergebnisse sind der Publikation Messer & Wolter 2009 zu entnehmen). Insgesamt lag die Weiterbildungsbeteiligung in der Experimentalquote aber bei rund 40%.

Rund 22% der Personen mit einem Gutschein betrieben zwar kostenpflichtige Weiterbildung, nahmen aber dafür keinen Gutschein in Anspruch. Mehrheitlich erklärt sich letztere Gruppe durch die arbeitgeberfinanzierte Weiterbildung. Das heisst, wenn der Arbeitgeber die Kosten der Weiterbildung übernahm, konnte nicht zusätzlich ein Gutschein eingelöst werden. Teilweise ist die Nichtbeanspruchung aber auch darauf zurückzuführen, dass der Gutschein erst im Januar 2006 versandt wurde und somit gewisse Personen ihre Weiterbildung schon im zweiten Halbjahr 2005 selbst bezahlt hatten. Die Beanspruchung der Gutscheine durch die Experimentalgruppe stellt deshalb eine Untergrenze dar. Allerdings ist dem hinzuzufügen, dass falls mehr Personen, die ihre Weiterbildung trotz Gutscheinen selbst bezahlt hatten, den Gutschein bei einem echten Gutscheinversuch beanspruchen würden, die kausale Mehrnachfrage nach Weiterbildung nicht steigen würde. In diesem Fall würde lediglich der Mitnahmeeffekt grösser ausfallen.

Da die Weiterbildungsbeteiligung in der Kontrollgruppe (inkl. arbeitgeberfinanzierte Kurse) bei rund 34% lag, war die Weiterbildungsbeteiligung in der Experimentalgruppe statistisch signifikant um 15-20% höher.

Wie aufgrund des Weiterbildungsmusters ohne Gutscheine zu erwarten war, wurden die Gutscheine in weit grösserer Masse von besser gebildeten Personen in Anspruch genommen (siehe Graphik 1).

Kasten 1: Das Experiment

Das Experiment profitierte vom Umstand, dass die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) im Jahr 2006 eine Reduktion ihrer Stichprobe vornehmen musste. Personen, die noch für weitere Jahre hätten befragt werden sollen, mussten vornehmlich aus finanziellen Gründen aus der Stichprobe entlassen werden.

Für das Experiment wurden 2'400 Personen zufällig aus denjenigen Personen ausgewählt, die aus der ordentlichen SAKE-Stichprobe entlassen wurden. Diese Personen bekamen als Experimentalgruppe zu Beginn des Jahres 2006 Gutscheine zugesandt. Personen, die weiterhin in der ordentlichen SAKE-Stichprobe blieben, erhielten keine Gutscheine und bildeten somit die Kontrollgruppe.

Die Experimentalgruppe wurde 2006 und 2007 weiter mit dem SAKE Fragebogen befragt, als ob diese Personen weiterhin zur ordentlichen SAKE-Stichprobe gehören würden. Aus Datenschutzgründen wurden alle Personen der Experimentalgruppe um ihr Einverständnis gebeten, ihre Angaben mit den Daten aus dem Gutscheinexperiment verknüpfen zu dürfen.

Für beide Personengruppen, Experimental- und Kontrollgruppe, existieren somit Angaben aus der Befragung von 2005, ein Jahr vor dem Experiment, sowie Angaben aus den Befragungen nach dem Experiment 2006 und 2007. Gleichzeitig wurde in der SAKE Befragung von 2006 das sogenannte „Weiterbildungsmodul“ eingesetzt, welches erlaubte, für alle Befragten sehr detaillierte Angaben zum Weiterbildungsverhalten (für die Dauer des Experiments) zu erheben.

Die 2'400 am Experiment beteiligten Personen wurden zufällig in Subgruppen unterteilt, um die Wirkungen von Veränderungen im Gutscheinmodell auf die Weiterbildungsbeteiligung zu untersuchen.

- Die Hälfte der Gutscheinempfänger erhielt zusätzlich zum Gutschein eine Telefonnummer (Hotline), über die kostenlos eine Weiterbildungsberatung angefordert werden konnte. Ein professionelles Beratungsbüro stellte den Hotlinedienst sicher und beriet die anrufenden Personen dabei, welche Weiterbildung sie bei welchem Weiterbildungsanbieter beanspruchen könnten.
- Die Nominalwerte des Gutscheines wurden in drei Werte gestaffelt. Ein Drittel erhielt einen Gutschein mit einem Nominalwert von 200 CHF, ein Drittel einen Gutschein über 750 CHF und der restliche Drittel einen Gutschein im Wert von 1'500 CHF. Der Gutschein berechnete zur ganzen oder Teilzahlung eines kostenpflichtigen Weiterbildungsangebotes, welches zwischen Januar bis Juli 2006 stattfinden musste. Die Gutscheine konnten mit einer einfachen Kursbestätigung an das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) eingesandt werden, was die Auszahlung der Kurskosten auslöste.

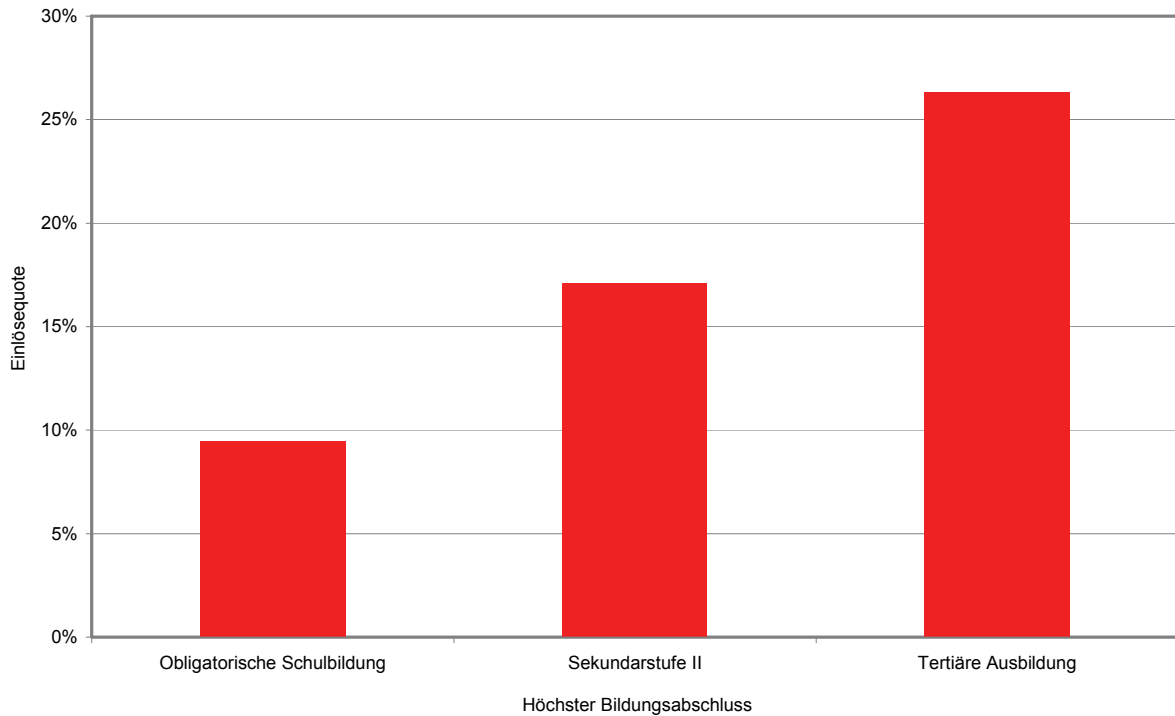
Im Gegensatz zum herkömmlichen Muster ist auffällig, dass der Gutschein die altersabhängige Beteiligung an Weiterbildung zu brechen vermochte. Während üblicherweise die Weiterbildungsbeteiligung mit zunehmendem Alter sinkt, konnte in der Experimentalgruppe kein Alterseffekt festgestellt werden. Der Gutschein hat in Bezug auf das Alter zu einer gleichmässigeren Weiterbildungsbeteiligung geführt.

Sowohl in der Experimental- wie in der Kontrollgruppe zeigt sich eine signifikant höhere Weiterbildungsbeteiligung von Frauen. Die Gutscheine haben diese Differenz zugunsten der Frauen sogar noch weiter ausgeweitet.

Es konnte nicht beobachtet werden, dass das Einlösemuster einen Stadt-Land Unterschied aufweist. Ein solcher wäre zu erwarten gewesen, weil die Nähe zu einer Weiterbildungsinstitution tendenziell die Nachfrage nach Weiterbildung steigern sollte.

Schliesslich benutzten erwerbstätige Personen die Gutscheine signifikant häufiger als nicht-erwerbstätige Personen. Gutscheine führen also eher dazu, dass sich der Unterschied in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Personen weiter vergrössern würde.

Graphik 1: Benutzte Gutscheine nach Bildungsstufe



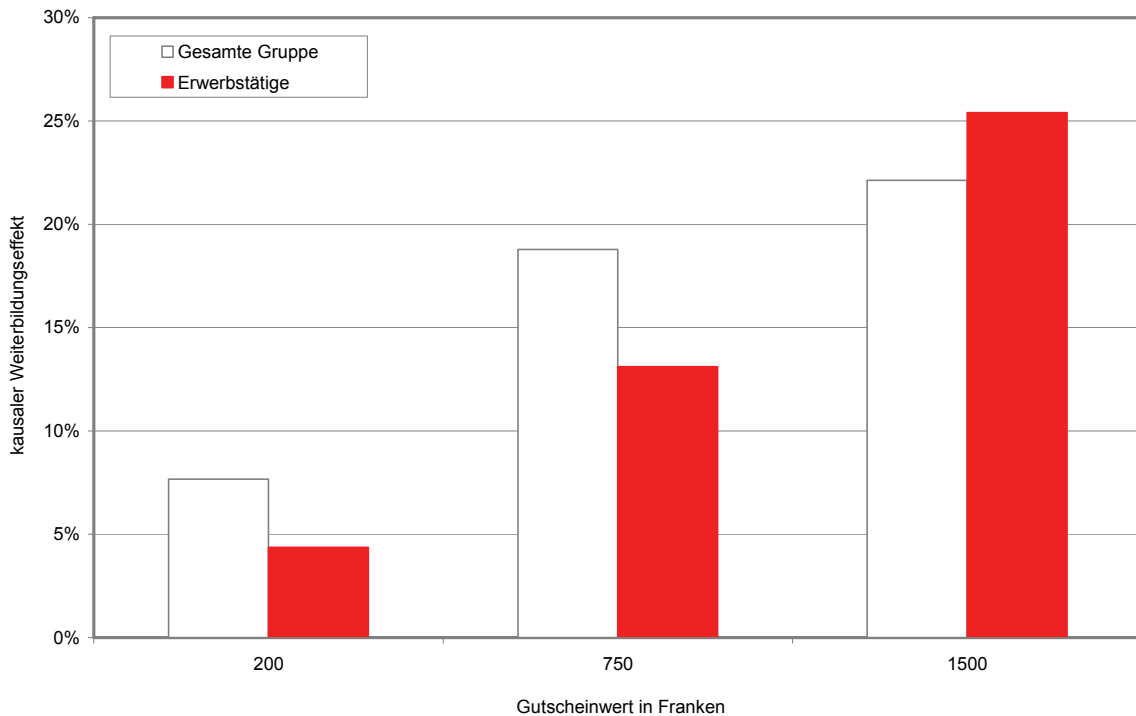
Preissensitivität

Bezüglich des Nominalwertes der Gutscheine sind die Befunde teilweise überraschend. Generell kann festgestellt werden: Je höher der Nominalwert ist, desto höher die Einlösequote. Dieser Befund gilt aber mit gewissen Einschränkungen. Nimmt man die gesamte Gruppe der Gutscheineempfänger, wurden die Gutscheine mit 750 CHF und 1500 CHF signifikant häufiger eingelöst als die Gutscheine mit 200 CHF Nennwert.

Betrachtet man bei der Experimentalgruppe die erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Personen getrennt, so fällt auf, dass bei den nicht-erwerbstätigen Personen besonders die Gutscheine mit dem mittleren Nennwert eingelöst wurden. Bei den erwerbstätigen Personen hingegen, ist eine praktisch lineare Steigerung der Einlösequote in Abhängigkeit des Nennwerts festzustellen (siehe Graphik 2). Als Erklärung dient wahrscheinlich der Umstand, dass die Erwerbstätigen schon zu einem substanziellen Teil in den Genuss von arbeitgeberfinanzierter Weiterbildung kommen und es somit einen relativ hohen Gutscheinbetrag erfordert, damit die Weiterbildungsbeteiligung gesteigert werden kann.

Andere mögliche Erklärungen für dieses unterschiedliche Muster können mit den verfügbaren Informationen nicht weiter überprüft werden.

Graphik 2: Kausale Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung in Prozentpunkten (gesamte Gruppe und Erwerbstätige) in Abhängigkeit des Gutscheinnennwertes



Weiterbildungsberatung

Weiterbildungsberatung erfüllt verschiedene Funktionen. Im vorliegenden Fall stand jene der Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung im Vordergrund³. Es wurde überprüft, ob die Möglichkeit zu einer kostenlosen Weiterbildungsberatung die Wahrscheinlichkeit der Einlösung des Gutscheins positiv beeinflusst. Dies ist nicht der Fall. Gutscheine mit Beratung wurden nicht häufiger eingelöst als Gutscheine ohne Beratungsangebot.

Dieses Ergebnis ist in Bezug auf zwei Punkte bemerkenswert. Erstens kontrastiert es viele Stimmen in der Praxis und teilweise auch in der Forschung, die betonen, dass Transparenz und Beratung für die Weiterbildungsbeteiligung viel entscheidender seien als die finanzielle Unterstützung. Zweitens muss hervorgehoben werden, dass das Beratungsangebot im vorliegenden Experiment weit besser und einfacher zugänglich war als in den meisten realen Fällen und trotzdem keine Wirkung zeigte.

Mitnahmeeffekte

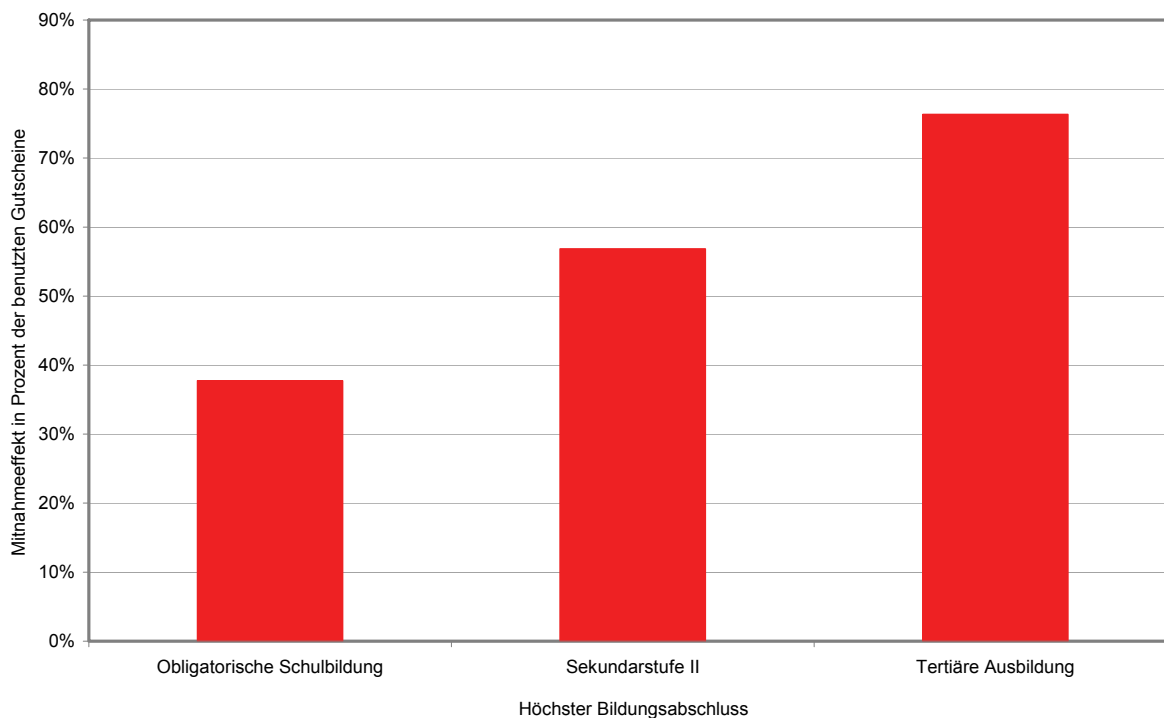
Gutscheine mit einem Nennwert von 200 CHF wurden deutlich weniger eingelöst (rund 12% gegenüber 21% der anderen Nennwerte). Gleichzeitig haben diese Gutscheine keine kausale, d.h. zusätzliche Weiterbildungsbeteiligung ausgelöst. Die eingesetzten Mittel „verpufften“ vollständig.

Diese Beobachtung ist deshalb von grösster Bedeutung, weil es in der Realität einerseits Gutscheinmodelle gibt, die mit sehr niedrigen Nennwerten operieren, und andererseits auch immer wieder beobachtet werden kann, dass bei einer grossen Nachfrage nach Gutscheinen i.d.R. eher die Nennwerte der Gutscheine gesenkt werden als die Budgets ausgedehnt. Vor dem Hintergrund der hier gefundenen Ergebnisse wären aber in beiden Fällen die Gutscheinmodelle wirkungslos, da die ganzen Mittel

³ Beratung sollte im Idealfall auch die Qualität der nachgefragten Weiterbildung (oder die Passung) verbessern. Im Experiment hätte die Qualitätsfrage ebenfalls untersucht werden sollen. Allerdings verhinderten Datenschutzvorgaben, dass die Informationen aus den Beratungsgesprächen für die Forschungsarbeit verwendet werden konnten.

einem vollständigen Mitnahmeeffekt zum Opfer fallen. Es braucht also einen minimalen Nennwert des Gutscheins, der eher bei 1000 CHF liegen dürfte als bei 200 CHF, damit dieser überhaupt kausal eine Mehrbeteiligung an Weiterbildung auslöst. Die Mitnahmeeffekte können aber auch nach anderen Kriterien quantifiziert werden.

Graphik 3: Mitnahmeeffekte nach Bildungsstufen (in Prozent aller eingelösten Gutscheine)



Wie in Graphik 3 deutlich zu erkennen ist, nimmt der Mitnahmeeffekt mit steigender Bildung massiv zu und erreicht bei universitär gebildeten Personen fast 90%. Dies bedeutet, dass die besser gebildeten Personen die Gutscheine zwar deutlich häufiger eingelöst haben als weniger gut ausgebildete Personen, dass aber die Weiterbildungsbeteiligung durch die Gutscheine bei diesen Personen nicht stärker gesteigert werden konnte als bei weniger gut ausgebildeten Personen.

Eine weitere Betrachtungsweise berücksichtigt das Weiterbildungsverhalten vor dem Experiment. Generell ist bekannt und kann auch in den SAKE Daten beobachtet werden, dass wer sich schon früher an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt hatte, sich auch später wieder eher an Weiterbildung beteiligt. Insofern ist es wichtig zu wissen, ob Gutscheine auch von Personen beansprucht wurden, die sich in den Vorjahren (2004-2005) nicht an Weiterbildung beteiligt hatten. Die Resultate zeigen, dass dies der Fall ist. Das Gutscheinexperiment zeigt somit, dass Gutscheine durchaus in der Lage sind, Personen zu einer Weiterbildung zu animieren, die auch von ihrem Weiterbildungsverhalten her betrachtet eher zu den bildungsfernen Schichten gehören. Wäre dies nicht beobachtet worden, dann hätte wohl noch mehr des Gutscheinbezugs als Mitnahmeeffekt bezeichnet werden müssen.

Arbeitgeberverhalten

Wie bereits erwähnt, sind in der Schweiz die Arbeitgeber stark in der Finanzierung der Weiterbildung engagiert. Von zahlungspflichtigen Weiterbildungskursen geniessen rund 50% der Kursteilnehmenden eine finanzielle Unterstützung des Arbeitgebers. Bei einem auf längere Frist angelegten Gutscheinmodell wäre nicht auszuschliessen, dass das staatliche Angebot an Weiterbildungsfinanzierung die unternehmerischen Investitionen beeinflussen würden – negativ betrachtet könnte ein so genanntes „crowding out“ privater Investitionen befürchtet werden. Auf kurze Frist und speziell bei einem zeitlich und räumlich befristeten Experiment ist ein solcher Effekt nicht zu erwarten. Ein solcher Effekt lässt sich im Experiment erwartungsgemäss nicht beobachten. In der Experimentalgruppe genossen ebenso viele, von den Arbeitgebern unterstützte Personen Weiterbildung wie die Personen in der Kontroll-

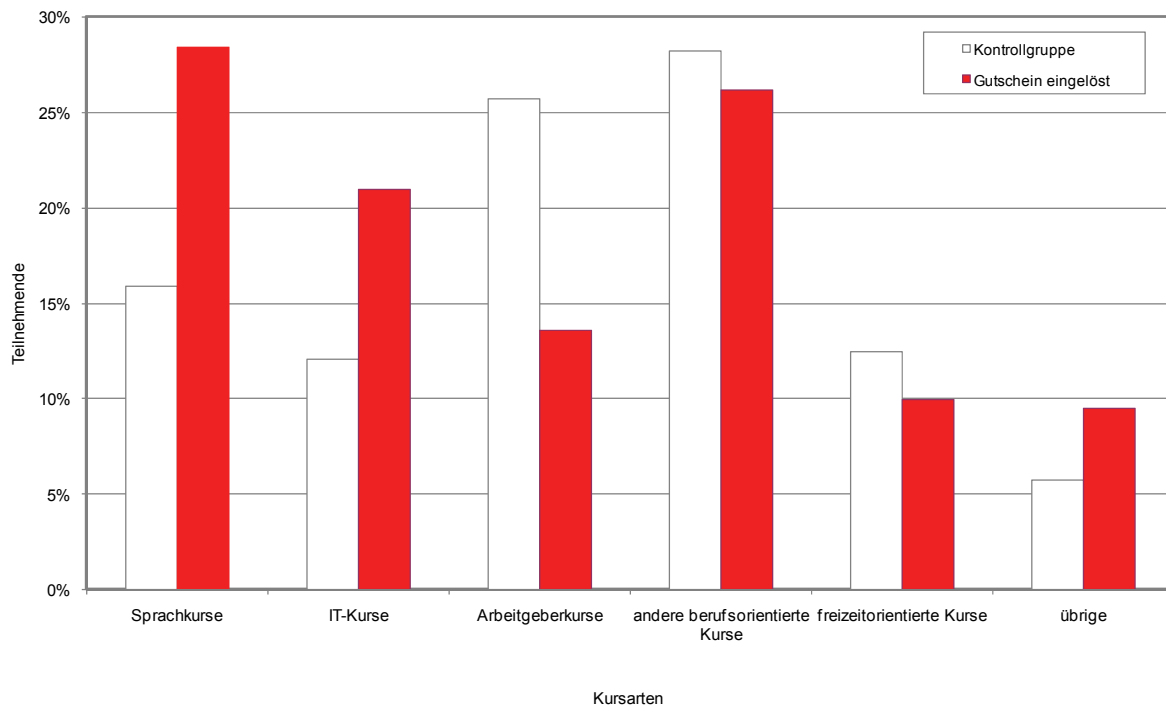
gruppe. Dieses Resultat bestätigt auch, dass Experimental- und Kontrollgruppe sich abgesehen von der Gutscheinausgabe praktisch nicht unterscheiden.

Kursinhalte

Bezüglich der Kursinhalte wurde den Gutscheinempfängern grösstmögliche Freiheit gewährt. Dies hatte zwei Gründe: Einerseits ist es praktisch unmöglich, eine inhaltliche Definition von Weiterbildungskursen so zu erstellen, dass sie ohne grösseren administrativen Aufwand durchsetzbar und überprüfbar wäre. Andererseits und weit wichtiger ist der Umstand, dass das Experiment ja gerade dazu dienen sollte, das Verhalten der Personen in der Experimentalgruppe beobachten zu können, um aus dem Verhalten auch Empfehlungen ableiten zu können.

Wenn man die Kursinhalte der besuchten Kurse (ohne arbeitgeber-finanzierte Kurse) betrachtet, fällt auf, dass jene Kursinhalte, die klar freizeitorientiert und arbeitsmarktfremd sind, von Gutscheinbezüglern nicht stärker frequentiert wurden als von Personen, die diese Kurse selbst bezahlen mussten (siehe Graphik 4).

Graphik 4: Kursinhalte (mit und ohne Gutscheine)

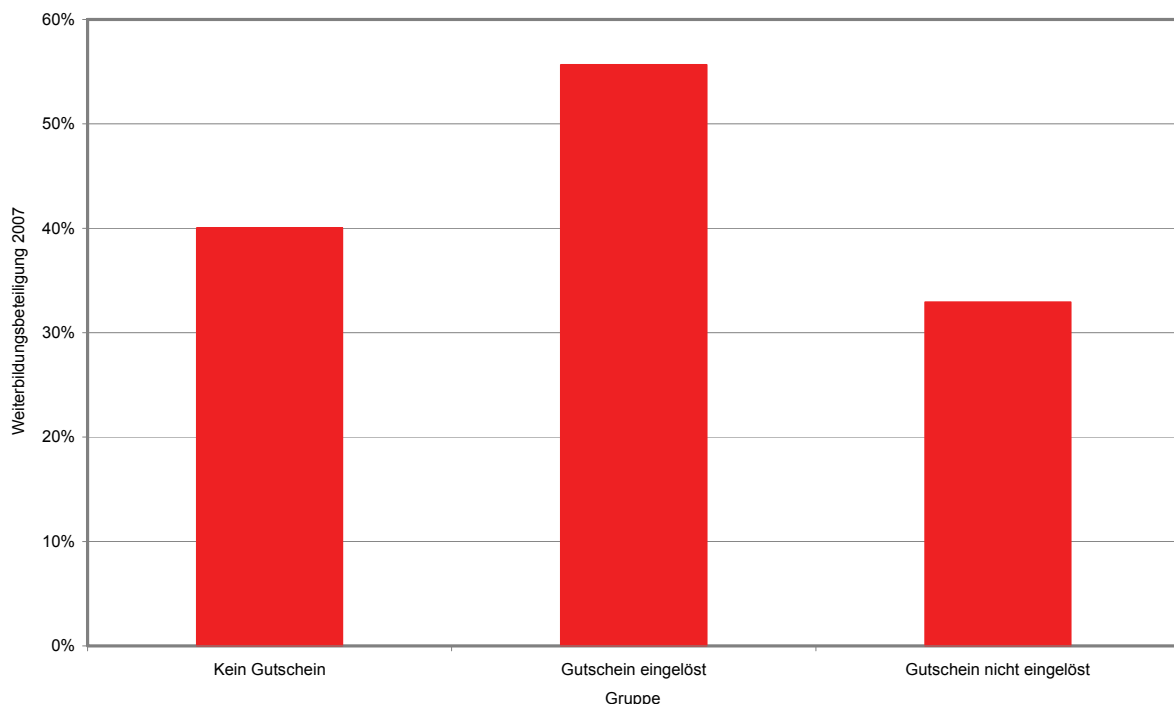


Auffällig ist weiter, dass es vor allem Kurse zu Informationstechnologien (IT) und Sprachkurse sind, die von den Gutscheinbezüglern stärker besucht wurden. Gutscheine dienen somit gerade bezogen auf die erst erwähnte Kurskategorie einem Nachfrageverhalten, das a priori sicherlich als erwünscht bezeichnet werden kann. Zudem ist auch bei den IT-Kursen zu beobachten, dass durch den Gutschein die sonst stark altersabhängige Nachfrage zugunsten der älteren Personen hat korrigiert werden können.

Effekte der Weiterbildung – nachhaltige Weiterbildungsaktivität

Die Ausgabe von Weiterbildungsgutscheinen würde in der Realität idealerweise nur unter zwei Bedingungen erfolgen. Erstens müssten die Gutscheine zu einer kausal höheren Weiterbildungsbeteiligung führen, besonders bei eher bildungsfernen Schichten. Zweitens müsste diese Weiterbildung auch einen Nutzen stiften, der für die Gesellschaft als Kompensation ihrer Investition zurückfließen würde. Während man ersteres durch die Resultate des Experimentes durchaus positiv beurteilen kann, d.h. ein Gutscheinmodell würde, richtig gestaltet, die erwarteten Effekte in Bezug auf die Weiterbildungsbeteiligung durchaus zeigen, ist letzteres schwieriger zu beantworten. Nicht zuletzt deshalb, weil das Experiment nur erlaubte, kurzfristige Effekte von Weiterbildung zu messen, d.h. bis maximal ein Jahr nach dem Weiterbildungsbesuch. Zudem kann der relevante Nutzen in mannigfaltiger Form anfallen und ist somit nicht vollständig erfassbar.

Graphik 5: Weiterbildungsbeteiligung 2007



Ein wichtiger Punkt ist die Weiterbildungsbeteiligung zum Zeitpunkt, als keine Gutscheine mehr abgegeben wurden. Betreiben Personen, die einen Gutschein bezogen haben, nur dann Weiterbildung, wenn es einen Gutschein gibt, oder zeigt die durch den Gutschein geförderte Weiterbildung auch dann einen nachhaltigen Effekt, wenn es keine Gutscheine mehr gibt?

Wie Graphik 5 zeigt, war die Weiterbildungsbeteiligung derjenigen Personen, die den Gutschein eingelöst hatten, signifikant höher als die Weiterbildungsquote der Kontrollgruppe, während diejenigen Personen, die den Gutschein 2006 nicht in Anspruch genommen hatten, 2007 eine signifikant tiefere Weiterbildungsbeteiligung zeigen als die Kontrollgruppe. Die stärkere Weiterbildungsquote der Gutscheinbezüger bleibt auch dann bestehen, wenn man berücksichtigt, dass Personen die im Vorjahr Weiterbildung betrieben haben, im Folgejahr ohnehin eine höhere erwartete Weiterbildungsbeteiligung haben müssten.

Dieses wichtige Ergebnis muss von zwei Seiten her interpretiert werden. Auf der einen Seite zeigt sich, dass die durch den Gutschein ausgelöste Weiterbildungsaktivität durchaus eine Nachhaltigkeit entfaltet. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass die Gutscheine eine sehr spezifische Gruppe unter den sonst nicht weiterbildungsaktiven Personen ansprechen. Personen, die Weiterbildung nicht negativ gegenüberstehen, die aber einen zusätzlichen Anreiz zur Weiterbildung brauchen, können mit Gutscheinen animiert werden.

Übrig bleiben aber diejenigen Personen, die selbst auf finanzielle Anreize nicht reagieren und als besonders „bildungsresistent“ zu bezeichnen sind. Dies bedeutet auch, dass Gutscheine nur dazu taugen, eine relativ kleine Gruppe von Personen zusätzlich in die Weiterbildung zu bringen, nicht aber, um die Weiterbildungsquote markant zu erhöhen.

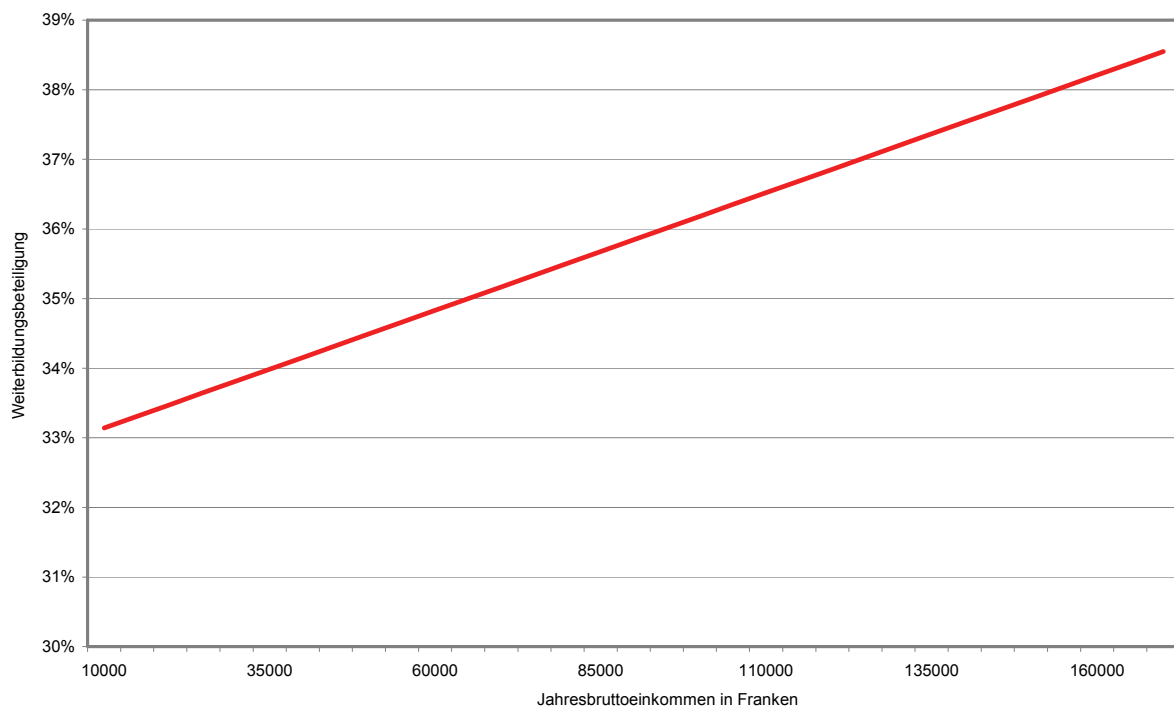
Die Weiterbildungsbeteiligung 2007 zeigt auch, dass der kausale Effekt der Gutscheine im Jahr 2006 wohl ungefähr das Maximum an Steigerung der Weiterbildungsquote darstellt, das mit Gutscheinen erzielt werden könnte.

Arbeitsmarkteffekte

Wie bereits erwähnt ist die Frist, um positive arbeitsmarktliche Effekte eines einmaligen Kursbesuchs zu messen, relativ eng gesetzt. Trotzdem ist zu berücksichtigen, dass falls positive Effekte erst nach einer längeren Zeitperiode und nach mehrmaliger Weiterbildung einsetzen sollten, der dann zu erwartende Nutzen auch einer viel grösseren Investition gegenüberzustellen ist. Eine Analyse der beobachtbaren Arbeitsmarkteffekte zeigt jedoch, dass Personen die dank des Gutscheins 2006 eine Weiterbildung besucht hatten, sich 2007 in praktisch allen Belangen nicht von anderen Personen unterscheiden. Der Gutschein löste somit weder höhere Löhne, höhere Arbeitsplatzsicherheit noch andere beobachtbare positive Effekte aus.

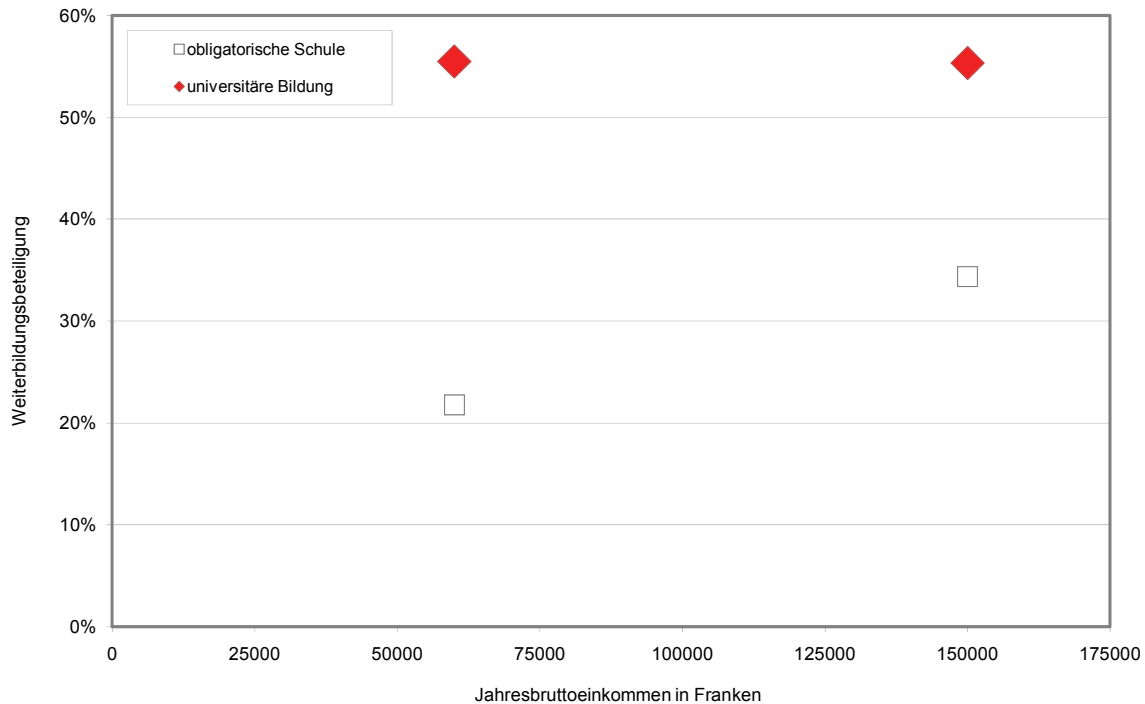
Wie bereits andere Studien aufgezeigt haben, ist zwar der Zusammenhang zwischen Weiterbildung und Lohnhöhe positiv; dies sowohl in der Kontroll- wie der Experimentalgruppe (siehe Graphik 6). Allerdings sagt dies nichts über die Lohnwirksamkeit von Weiterbildung aus.

Graphik 6: Lohn und Weiterbildungsbeteiligung 2006



Der Zusammenhang ist umgekehrt so zu deuten, dass Personen mit höherem Einkommen sich eher an Weiterbildung beteiligen. Diese Interpretation stützt die Analyse des Lohnwachstums nach einer Weiterbildung; dieses ist sowohl bei der Experimental- wie der Kontrollgruppe nicht von Null verschieden. Mit anderen Worten lässt sich zumindest kurzfristig kein Lohneffekt der Weiterbildungsbeteiligung feststellen. Ein solcher wäre aber notwendig, wenn der Staat seine finanzielle Unterstützung der Weiterbildung wenigstens teilweise durch einen höheren Steuerertrag (aufgrund der höheren Löhne) kompensieren möchte.

Graphik 7: Lohn, Bildungsstand und Weiterbildungsbeteiligung (Frauen), 2006



Schlussfolgerungen

Das Experiment mit Bildungsgutscheinen für die Weiterbildung hat sich als überaus wirkungsvolles Instrument erwiesen, die Tauglichkeit eines solchen Finanzierungsinstrumentes zu überprüfen. Die Schlussfolgerungen, die man aus dem Experiment ziehen kann, sind auf zwei Ebenen angesiedelt. So ist auf der einen Seite festzuhalten, dass der Gutschein erfolgreich die Weiterbildungsbeteiligung steigern kann, und zwar auch bei Personengruppen, die der Bildung sonst eher fern stehen. Weiter sind damit auch Weiterbildungsinhalte gefördert worden, die durchaus den Zielen der Politik entsprechen würden. Die Preissensitivität der Nachfrage nach Gutscheinen zeigt, dass eine Unterstützung nur dann wirkt, wenn der Nennwert der Gutscheine nicht unter einen bestimmten Betrag fällt. Und schliesslich kann festgestellt werden, dass der finanzielle Anreiz – was die Beteiligungsquote an Weiterbildung angeht – deutlich entscheidender ist als die Weiterbildungsberatung.

Auf der anderen Seite ist aber festzustellen, dass zumindest kurzfristig keine nennenswerten positiven Arbeitsmarkteffekte der Weiterbildungsbeteiligung festzustellen sind, die dem Staat und somit auch der gesamten Gesellschaft garantieren würden, dass die öffentlichen Investitionen auch einen adäquaten Nutzen stiften werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es mittel- bis langfristige Effekte gibt, die in der vorliegenden Studie nicht abgedeckt werden konnten, die aber eine öffentliche Intervention begründen würden; solche positive Effekte wären aber erst noch zu belegen.

Empfehlungen

1) Definition der Zielgruppen

Der Umstand, dass eher bildungsferne Schichten deutlich weniger Weiterbildung betreiben und dass diese Personen häufig durch arbeitsmarktliche Massnahmen im Fall von Arbeitslosigkeit oder andere Sozialtransfers unterstützt werden müssen, zeigt, dass es eine Gruppe von Erwerbstätigen gibt, bei denen Massnahmen, die Weiterbildung attraktiver machen würden, durchaus gerechtfertigt wären. Staatliche Unterstützung müsste also einer sehr beschränkten Gruppe von Personen zukommen, die sich vor allem durch einen tiefen Bildungsstand definieren.

Weiter müsste die Zielgruppe auf der Basis der Einkommen eingeschränkt werden. Wie die Untersuchung zeigt, ist das Einkommen bei schlecht ausgebildeten Personen sowohl ein Hinderungs- wie Förderungsfaktor für Weiterbildung (siehe Graphik 7). Dies bedeutet, dass selbst bei Personen mit tiefer Grundbildung ein hohes Einkommen durchaus die Weiterbildungsbeteiligung signifikant zu steigern vermag. Die Zielgruppe müsste demnach auf Personen mit tiefer Grundbildung und mit tiefem Einkommen beschränkt werden. Dadurch kann die Effizienz der eingesetzten staatlichen Mittel gewährleistet werden.

2) Gutscheine als taugliches Instrument

Das Experiment hat deutlich gezeigt, dass finanzielle Anreize wirken. Somit wären auf der Basis dieses Feldversuches die bisherigen theoretischen Überlegungen bestätigt, dass nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente (und dabei besonders der Gutscheine) die effektivste Form der Förderung der Weiterbildungsbeteiligung darstellen dürfte.

3) Zeitliche Staffelung der Gutscheinabgabe

Die Beobachtung legt nahe, dass Personen, die sich dank des Gutscheines an Weiterbildung beteiligen, sich danach auch ohne einen weiteren Gutschein stärker an Weiterbildung beteiligen. Deshalb wären Gutscheine effizienterweise nur alle zwei bis drei Jahre abzugeben. Würde das Bezugsrecht jedes Jahr bestehen, dann würde die Gefahr steigen, dass sich eine neue Gruppe von Personen bildet, die auch ohne Unterstützung Weiterbildung betreiben würde und bei denen somit die staatliche Unterstützung wieder in Mitnahmeeffekten verloren geht.

4) Inhalte offen lassen

Angesichts der Schwierigkeit der Definition von „richtigen“ Weiterbildungsinhalten und den damit verbundenen administrativen Kosten sollte die inhaltliche Begrenzung von förderbarer Weiterbildung eher grosszügig gehandhabt werden.

5) Periodische Überprüfung

Selbst bei einer definitiven Einführung von Bildungsgutscheinen müsste die Effektivität und Effizienz des Programms periodisch wissenschaftlich überprüft werden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Verhaltensänderungen bei den Akteuren (Nachfrager, Weiterbildungsanbieter, Arbeitgeber etc.) dazu führen können, dass Massnahmen, die zum Zeitpunkt der Einführung optimal waren, ihre Ziele nicht mehr erreichen.

Weiterführende Literatur

Messer, D. & Wolter, S.C. (2009). Money matters – Evidence from a randomized large scale field experiment with vouchers for adult education, CESifo Working Papers: CESifo München.

Wolter, S.C. (2001). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat, Rüegger Verlag, Chur&Zürich.

Wolter, S.C. et al. (2003). Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, Trendbericht 7, Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau.