

Kanton Luzern: Förderung von Grundkompetenzen mittels Bildungsgutscheinen*

Anreize zur Bildungsteilnahme schaffen

Im Kanton Luzern werden seit 2019 Maßnahmen zur Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen umgesetzt. Die Maßnahmen umfassen den Aufbau eines Finanzierungssystems, die Schaffung eines bedarfsgerechten Kursangebots sowie die Sensibilisierung der Zielgruppen und die Kommunikation der Angebote. Im folgenden Artikel wird auf den Aspekt der Finanzierung eingegangen und damit die zur Anwendung gelangten Instrumente im Hinblick auf die Zielerreichung beziehungsweise das Erreichen der Zielgruppen durch adäquate Finanzierungs- und Förderinstrumente beurteilt.

Aus gesellschaftlicher Sicht besteht ein Interesse daran, die Arbeitsmarktfähigkeit von Personen mit mangelnden Grund-

kompetenzen zu verbessern (Wolter et al. 2003; OECD 2004; Bellmann/Leber 2019). Daher ist die Politik bereit, bei diesen Zielgruppen Bildungsmaßnahmen zu finanzieren. Dieser Konsens wird im nationalen Weiterbildungsgesetz (Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) vom 20. Juni 2014, Stand 1. Januar 2017) sowie in kantonalen Gesetzesgrundlagen und Projekten deutlich.

Eine staatliche Finanzierung der Weiterbildung erfolgt via Angebot (klassische Objektfinanzierung), Nachfrage (Subjektfinanzierung) oder einer Kombination. Während eine Angebotsfinanzierung üblicherweise zweckgebunden, mittels Pauschalbeiträgen oder Leistungsvereinbarungen erfolgt, werden die Kunden bei der nachfrageorientierten Finanzierung mit Marktmacht ausgestattet und erhalten die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern. Dies fördert den Wettbewerb zwischen den Anbietern und steigert die Zufriedenheit von Leistungsnutzenden, wodurch sich die produktive wie die allokativen Effizienz erhöht, beziehungsweise die Abstimmung eines Angebots auf die Bedürfnisse der Nutzenden und den Ausbau des Angebots verbessert wird (Wolter et al. 2003; Bellmann/Leber 2019; Enste/Stettes 2005).

Die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung wurde primär dazu konzipiert, Ineffizienzen der Anbieter zu beheben. Die Probleme bei der Nachfrage – insbesondere mit der Motivation zur Weiterbildungsteilnahme – können nicht allein mit Finanzierungsinstrumenten

gelöst werden. Erfahrungen verschiedener Gutscheinprogramme zeigen, dass die Einführung von Gutscheinen zwar zu einer höheren Weiterbildungsteilnahme führt, die primären Zielgruppen, namentlich Geringqualifizierte und Weiterbildungsinaktive, aber nur schwer erreicht werden (vgl. bspw. Görlitz et al. 2012; Schwerdt et al. 2012). Beim Pilotprojekt des Kantons Luzern wurden diese Herausforderungen mitberücksichtigt. Zum Einsatz kam eine Lösung mit verschiedenen Finanzierungsmodalitäten und Sensibilisierungsmaßnahmen.

Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit

Im Kanton Luzern gab die Regierung 2017, als Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zur Umsetzung des nationalen Weiterbildungsgesetzes, eine Bildungsbedarfserhebung in Auftrag. Diese zeigte, dass die Förderung von Grundkompetenzen im Kanton als hoch relevant eingestuft wird (DBW 2019). Es wurde aber auch klar, dass das einzige bestehende Angebot des kantonalen Weiterbildungszentrum (WBZ) nicht ausreichte, um den schätzungsweise 45.000 Erwachsenen mit unzureichenden Grundkompetenzen gerecht zu werden (DBW 2019). 2019 lancierte die Regierung deshalb ein Pilotprojekt mit einem Budget von rund 2,8 Millionen Franken, wovon der Bund die Hälfte der Kosten übernahm. Mit der Umsetzung des Projekts wurde die Dienststelle Berufs- und Weiterbildung (DBW) betraut, die daraufhin ein Ressort „Weiterbildung“ und damit eine Fachstelle zur Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener schuf.



Autorin/Autor |

Dr. Patricia Buser, Studium an der Universität Zürich in Politik- und Erziehungswissenschaften sowie Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, seit November 2019 Leiterin Ressort Weiterbildung der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung des Kantons Luzern

Patricia.Buser@lu.ch

Dr. Stefan Denzler, Studium der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Genf und Lausanne; seit 2016 stellvertretender Direktor der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Aarau

stefan.denzler@skbf-csre.ch

* Wir bedanken uns bei Dr. Daniel Preckel, Leiter Schulische Bildung, Dienststelle Berufs- und Weiterbildung, Kanton Luzern.

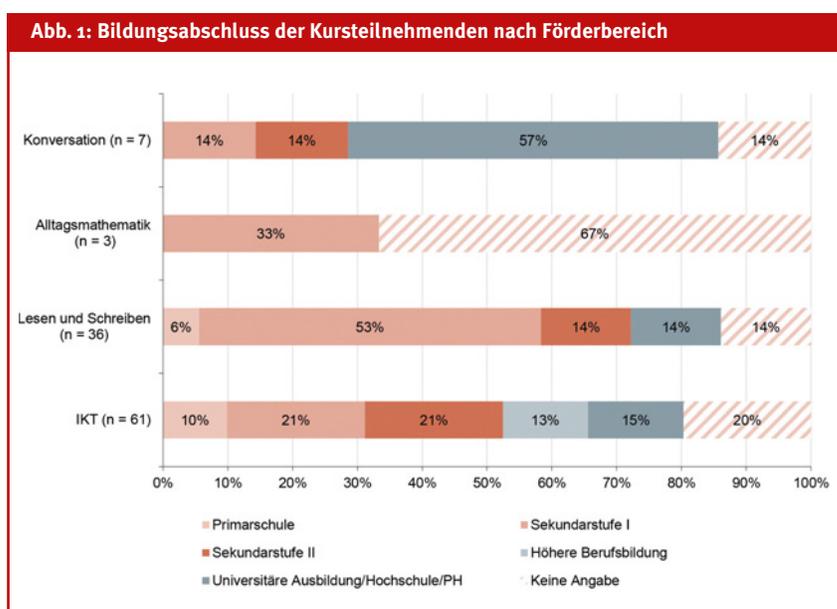
Licensed to Patricia Buser, patricia.buser@lu.ch, 1. Februar 2022

Im Projekt wurden fünf Förderbereiche definiert: Entwicklung eines Finanzierungssystems, Aufbau eines Netzwerks und Kommunikationsmaßnahmen, Schaffung eines bedarfsgerechten Kursangebots (off the job), Förderung von Kursen am Arbeitsplatz (on the job) und Integration digitaler Lerntechnologien in den Unterricht. Strategisch fokussiert das Projekt auf die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit (Employability) von Erwachsenen, deren kontinuierliche Weiterbildung und Nachqualifikation. Die größte Herausforderung besteht darin, diese Zielgruppen mit geeigneten Bildungsmaßnahmen und Finanzierungssystemen zu erreichen, denn von den schätzungsweise 10 Prozent der Erwachsenen der Schweizer Bevölkerung mit Lernbedarf im Bereich Grundkompetenzen gehen nur 0,5 Prozent diesen Bedarf aktiv mit einem Kursbesuch an (Notter et al. 2006).

Das Finanzierungssystem des Kantons Luzern beruht auf drei Pfeilern: Durch die Lancierung einer Projektförderung werden erstens neue Kursangebote geschaffen, deren Aufbau durch eine Objektfinanzierung unterstützt wird. Mittels Bildungsgutscheinen werden zweitens bestehende Kursformate zugänglich und sichtbar gemacht und die Zielgruppe aufgrund des finanziellen Anreizes sowie des Aktionscharakters und Informationsgehalts des Gutscheins gezielt angesprochen. Drittens wurden die Kurskosten des bestehenden Angebots „Lesen und Schreiben für deutschsprachige Erwachsene“ des kantonalen Anbieters abgeschafft, um für diese Zielgruppe den Bildungszugang zu erhöhen

Niedrigschwelliger Zugang

Die Zugangsbedingungen des Bildungsgutscheins wurden bewusst niederschwellig gehalten, um den integrativen Charakter der Maßnahmen zu verstärken und damit nicht nur verschiedene Primärzielgruppen, sondern auch die im Hintergrund tätigen Institutionen zu erreichen. Weder der Aufenthalts- oder Erwerbstatus noch das Einkommen ist ein Ausschlusskriterium für den Gutscheinbezug. In erster Linie entscheidend ist, ob ein Förderbedarf in den vom WeBiG definierten Bereichen „Lesen, Schreiben, mündliche Ausdrucksweise in Deutsch, Alltagsmathematik sowie Informations- und Kommunikationstechnologien, IKT“ (WeBiG Art. 13) besteht. Durch die Ausrichtung des Gutscheins



auf diese spezifische Zielgruppe können Mitnahmeeffekte beziehungsweise das Erreichen von Personen, die Weiterbildung auch ohne den finanziellen Anreiz in Anspruch genommen hätten, gering gehalten werden.

Ein Gutschein pro Jahr und Person

Der Bildungsgutschein wurde im September 2020 für im Kanton Luzern wohnhafte Personen zwischen 18 und 65 Jahren eingeführt, die sich nicht in einer Ausbildung auf Sekundarstufe II befinden, und hat einen Nominalwert von 500 Franken. Die Kursteilnehmenden müssen ein mündliches Sprachniveau von A2 aufweisen, um dem Unterricht folgen zu können. Ist dies nicht der Fall, sind die vom Kanton objektfinanzierten Kurse zu „Deutsch als Fremdsprache“ (DaZ) das adäquate Bildungsformat. Pro Jahr und Person kann ein Gutschein bezogen werden. Seit Mai 2021 kann nach erfolgreichem Kursbesuch (60 Prozent Teilnahme) ein zweiter Kurs pro Jahr gebucht werden, um die Nachhaltigkeit des Lerneffekts zu optimieren. Der Bildungsgutschein ist online auf der Plattform [besser-jetzt.ch/luzern](https://www.besser-jetzt.ch/luzern) oder in Papierformat verfügbar. Die Kursanmeldung mit Bildungsgutschein via Plattform gewährleistet den institutionsunabhängigen Zugang. Die direkte Abgabe des Gutscheins beim Anbieter stellt den Zugang für Personen

Literatur |

- Backes-Gellner, U.: Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. Gutachten zuhanden der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz (Art. 64a BV). Universität Zürich, Institut für Strategie und Unternehmensökonomik. Zürich 2011
- Bellmann, L./Leber, U.: Bildungsökonomik. Berufliche Weiterbildung, S. 82–114. 2019. Online verfügbar unter <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783110642315-006/html>
- DBW: Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen im Kanton Luzern. Bildungsbedarfsanalyse. Hrsg. v. Dienststelle Berufs- und Weiterbildung Schulische Bildung (DBW). Luzern 2019

Fortsetzung Literatur |

Enste, D./Stettes, O.: Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. German Economic Institute (IW). Köln 2005 (IW-Analysen, 14). Online verfügbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/studien/iw-analysen/pdf/bd_14_bildungs_und_sozialpolitik.pdf

Görlitz, K./Tamm, M./Becker, C./Lübbers Th./Schiel, St./Schröder, H.: Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie“: Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung; Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH; infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH. Essen 2012. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/236522/1/1761396102.pdf>

Haberzeth, E./Kulmus, C.: Königsweg Weiterbildungsgutscheine? Kritische Analyse eines sich verbreitenden Instruments staatlicher Weiterbildungsfinanzierung. In: Bolder, A./Bremer, H./Epping, R. (Hrsg.): Bildung für Arbeit unter neuer Steuerung. Wiesbaden 2017, S. 325–340

Haberzeth, E./Sgier, I.: Bildungsgutscheine zur Förderung der Weiterbildungsbeziehung – neue Entwicklungen in der Schweiz. In: Education permanente. Schweizerische Zeitschrift für Weiterbildung 1 (1), 2021, S. 86–96

ohne digitalen Anschluss sicher. Eine Anmeldung via Onlineformular kann selbstständig oder mithilfe eines Anbieters oder einer Vermittlungsperson erfolgen. Unterstützung bei der Kursauswahl und Anmeldung bieten die nationale Hotline des Schweizerischen Dachverbands Lesen und Schreiben (DVLS) und das Beratungs- und Informationszentrum für Bildung und Beruf (BiZ) des Kantons Luzern. Die Gutscheinkriterien werden mittels Selbstdeklaration im Anmeldeformular und durch den Bildungsanbieter vor Ort geprüft. Der Gutscheinbetrag wird vom Kursanbieter vorfinanziert und diesem nach besuchtem Kurs vom Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) zurückerstattet. Letzterer übernimmt für den Kanton Luzern die Kursadministration. Unterstützt werden nur Kurse bei zugelassenen Anbietern.

Umfassende Sensibilisierungskampagne

Vor der Lancierung der Bildungsgutscheine wurde eine umfassende Informations- und Sensibilisierungskampagne gestartet und mit vier zielgruppenspezifischen und zeitlich gestaffelten Informationsschreiben über 5.000 potenzielle Vermittlungspersonen und lokale Unternehmen auf die Bildungsgutscheine und das kostenlose Angebot am WBZ Luzern aufmerksam gemacht. Ferner kamen analoge und digitale Sensibilisierungsmaßnahmen (Postversand an 5.000 Haushalte, Plakatwerbung, Informationsveranstaltungen, Social Media und dergleichen) und eigens entwickelte Informationsmaterialien zum Einsatz. Um die Zielgruppen zu erreichen, wurden somit sowohl Push-Maßnahmen zu deren Sensibilisierung und dem Netzwerkaufbau als auch Pull-Maßnahmen zur Schaffung eines bedarfsgerechten Kursangebots, das online und zentral zugänglich ist, eingesetzt. Zur Optimierung des Systems wurden die Bildungsgutscheine bereits im November 2020 nach deren Einführung formativ evaluiert.

Formative Projektevaluation

Die Evaluation des Pilotprojekts zeigt, dass durch die umgesetzten Fördermaßnahmen die Anzahl subventionierter Grundkompetenzkurse im Kanton Luzern – ausgehend von den zwei bestehenden Kursangeboten am WBZ mit jeweils 15 bis 30 Teilnehmenden – markant

gesteigert werden konnte (Lussi et al. 2021). Von September bis Dezember 2020 boten 11 Kursanbieter insgesamt 52 Kurse an, Anfang 2021 waren es bereits 82 Angebote. Davon wurden sechs neue Projekte von drei Anbietern via Projektförderung eingereicht. Während der ersten vier Monate wurden 140 Gutscheine bezogen und 107 Gutscheine nach erfolgtem Kursbesuch eingelöst. Ein halbes Jahr später waren es bereits 772 Anmeldungen, 439 Kursbewertungen und rund 200.000 Franken, die der Kanton Luzern direkt in Bildungsgutscheine investierte.

Förderung für alle sozialen Milieus

Rund 75 Prozent der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger wurden durch Empfehlung auf das Angebot aufmerksam, was die Relevanz von Vermittlungspersonen verdeutlicht. Kursangebote im Bereich „Computer und Internet“ wurden am meisten genutzt (57 Prozent), gefolgt von Angeboten in Lesen und Schreiben (34 Prozent), Konversation oder mündliche Ausdrucksfähigkeit in deutscher Sprache (6 Prozent) und Alltagsmathematik (3 Prozent). Die Mehrheit der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger ist erwerbstätig (55 Prozent), zwischen 30 bis 49 Jahre alt (62 Prozent), in der Stadt Luzern oder einer Agglomerationsgemeinde wohnhaft (67 Prozent) und weiblich (78 Prozent). 40 Prozent verfügen über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II. Gemäß Angaben der Kursanbieter sind rund 60 Prozent der Kursteilnehmenden mit Bildungsgutscheinen fremdsprachig und haben die obligatorische Schulzeit nicht in Deutsch absolviert. Deutschsprachige und Personen aus ländlichen Gemeinden sind somit besonders schwierig zu erreichen. Die Heterogenität der erreichten Zielgruppen in Bezug auf Alter, Erwerbsstatus und Bildungsniveau zeigt allerdings auch, dass die Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener in allen sozialen Milieus relevant ist. Der Erwerbs- und Bildungsstatus der Kursteilnehmenden unterscheidet sich je nach Förderbereich markant: Während Konversationskurse häufiger von erwerbstätigen Personen besucht werden (71 Prozent), sind die Kursteilnehmenden im Bereich „Lesen und Schreiben“ überdurchschnittlich häufig erwerbslos (53 Prozent, Gesamtstichprobe 29 Prozent). Abbildung 1 zeigt, dass auch das Bildungsniveau in den Lese- und Schreibkursen mit 59 Prozent der Teilnehmenden ohne Abschluss auf

Sekundarstufe II deutlich niedriger ist als in den anderen Kursangeboten.

Chancen und Herausforderungen

Das Gutscheinsystem wird im Kanton Luzern von den befragten Verbänden, Kursanbietern und den Kursteilnehmenden insgesamt positiv beurteilt. Vor allem Kursteilnehmende mit begrenzten finanziellen Ressourcen sehen in der Einführung des Gutscheinsystems eine Chance, einen Kurs zu besuchen (Lussi et al. 2021). Damit können Bildungsgutscheine einen Beitrag zur Armutsprävention und der Employability leisten. Zudem trägt das Gutscheinsystem dazu bei, das Thema Grundkompetenzen Erwachsener in der Gesellschaft und bei der Sekundärzielgruppe zu etablieren, die wiederum die Primärzielgruppe auf die Kursangebote aufmerksam machen (ebd.).

Eine der größten Herausforderungen besteht nach wie vor darin, die Erwachsenen mit unzureichenden Grundkompetenzen mit den Weiterbildungsangeboten zu erreichen. Ferner können das kostenlose Kursangebot sowie die Möglichkeit, bei Kursabbruch einen Teilbetrag des Gutscheins einzulösen, zu einer mangelnden Verbindlichkeit führen (No-show und Drop-out). Die Abbruchquote liegt bei rund 11 Prozent.

Hohe Anreizwirkung der Bildungsgutscheine

Bei der Beurteilung der Umsetzung des nationalen Weiterbildungsgesetzes im Kanton Luzern muss berücksichtigt werden, dass es sich nicht nur um ein Gutscheinprojekt, sondern um ein umfassendes Förderprojekt von Grundkompetenzen Erwachsener handelt: Auf Anbieterseite wird mit dem Auf- und Ausbau eines spezifischen Angebots angesetzt sowie bei der Nachfrage mit Bildungsgutscheinen und zielgruppenspezifischen Sensibilisierungskampagnen. Der Einsatz von Gutscheinen zur Finanzierung von Weiterbildung ist ein Instrument, das vor allem dort sinnvoll ist, wo noch kein ausgebautes Weiterbildungsangebot für Personen mit Grundkompetenzbedarf vorhanden ist und bestehende Angebote, im Verhältnis zum gesellschaftlichen Bedarf, zu wenige Teilnehmende verbuchen. Von Bildungsgutscheinen beziehungsweise einer Subjektfiananzierung allein kann nicht die Lösung der komplexen Herausforderungen bei der Förderung von Personen

mit Lernbedarf im Bereich Grundkompetenzen erwartet werden (Haberzeth/Kulmus 2017; Haberzeth/Sgier 2021). Dieses Instrument sollte daher auch nicht an überhöhten Erwartungen gemessen werden. Die Anreizwirkung von Bildungsgutscheinen zeigt sich allerdings auch im Luzerner Beispiel mit stark wachsender Nachfrage (Lussi et al. 2021). Mit der Eingrenzung der Fördermittel auf Personen mit mangelnden Grundkompetenzen und der entsprechenden Auswahl des Kursangebots können außerdem die häufig beobachteten Ineffizienzen und Mitnahmeeffekte von Gutscheinsystemen klein gehalten werden (Schwerdt et al. 2012).

Gutes Finanzierungsinstrument

Als Finanzierungsinstrument hat der Einsatz von Bildungsgutscheinen in Luzern bisher gut funktioniert, weil er primär zur Attraktivierung und Sensibilisierung eingesetzt wurde. Der systematische Aufbau des Angebots wurde mittels gezielter Förderung privater Anbieter, Objektfinanzierung und der Ausweitung des kostenlosen Angebots des öffentlichen Anbieters vervollständigt. Die Anreizwirkung durch die nachfrageorientierte Finanzierung sowie eine angebotsseitige strukturelle Aufbauhilfe bei Anbietern wird durch eine eigene Kommunikations- und Netzwerkstrategie zur Sensibilisierung der Primär- und Sekundärzielgruppen ergänzt. Dieser integrale Ansatz zur Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen mit einer Kombination von unterschiedlichen Maßnahmen und deren institutionellen Einbindung dürfte entscheidend zum Erfolg dieses Pilotprojektes beigetragen haben. ■

Fortsetzung Literatur |

Lussi, I./La Mantia, A./Komedzinski, P./Feller, R./Bucher, N.: Einsatz von Bildungsgutscheinen zur Förderung von Grundkompetenzen. Evaluationsbericht zuhanden der Dienststelle Berufs- und Weiterbildung, Abteilung schulische Bildung des Kantons Luzern. Hrsg. v. Interface. Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH. Luzern 2021

Müller, V./Salvi, M.: Weiterbildung, aber gezielt. Antworten auf den Strukturwandel am Arbeitsmarkt. Hg. v. Avenir Suisse. Zürich 2021 (avenir debate)

Notter, Ph./Arnold, C./Erlach, E. v.: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy and Lifeskills Survey (ALL). Neuchâtel 2006

OECD: Co-financing Lifelong Learning: Towards a Systemic Approach. 2004

Schwerdt, G./Messer, D./Woessmann, L./Wolter, St. C.: The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. In: Journal of Public Economics 96 (7-8), 2012, S. 569–583. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2012.03.001.

Wolter, St. C./Denzler, St./Évéquoz, G./Hanhart, S./Nussbaum, O./Ragni, Th. et al.: Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Aarau 2003