

BEAUFTRAGT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Evaluation des
Bundesprogramms
Bildungsprämie (BIP)
Endbericht

Dieser Bericht wurde im Auftrag des BMBF erstellt. Die Aufgabenstellung wurde vom BMBF vorgegeben. Das BMBF hat das Ergebnis dieses Berichts nicht beeinflusst; das Projektteam trägt allein die Verantwortung.

Bericht vorgelegt von
Kantar, Public Division, München

in Zusammenarbeit mit dem
Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) gGmbH, Nürnberg

und dem
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
an der Universität Tübingen (IAW), Tübingen

Autoren in alphabetischer Reihenfolge:

Bauer, Philipp (f-bb)
Dr. Boockmann, Bernhard (IAW)
Dr. Brändle, Tobias (IAW)
Gensicke, Miriam (Kantar)
Dr. Hartmann, Josef (Kantar)
Kreider, Irina (f-bb)
Dr. Pfeiffer, Iris (f-bb)
Zühlke, Anne (IAW)

München, Mai 2019

www.bildungspraemie.info www.facebook.com/bildungspraemie

Das Bundesprogramm Bildungsprämie wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Europäischen Sozialfonds gefördert.



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	11
1.1	Zielsetzung des Bundesprogramms Bildungsprämie	11
1.2	Zielsetzungen der Untersuchung	11
1.3	Empirische Untersuchungsbausteine	12
1.4	Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse	13
1.4.1	Charakteristika der Gruppe der die Bildungsprämie Nutzenden und Zielgruppenerreichung	13
1.4.2	Bewertung und Wirksamkeit der Bildungsprämie.....	14
1.4.3	Themenfelder und Teilnahmemotive	15
1.4.4	Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme der Beratung, der Bildungsprämie sowie für das Nicht-Einlösen eines Gutscheins für die Bildungsprämie.....	16
1.4.5	Beratung zur Bildungsprämie.....	16
1.4.6	Bewertung der Antragstellung zur Bildungsprämie	17
1.4.7	Akzeptanz der Bildungsprämie durch die Weiterbildungsträger	18
1.4.8	Wirtschaftlichkeitsanalyse.....	18
1.5	Fazit: Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs	19
2	Das Bundesprogramm Bildungsprämie	20
2.1	Ziele des Bundesprogramms und Überblick über die Förderbedingungen	20
2.2	Überblick über die Förderlandschaft	22
2.3	Zielsetzung der Evaluation	24
3	Methoden	27
3.1	Primärdatenerhebung in 2 Wellen: CATI	27
3.1.1	Stichprobenziehung und Stichprobenanlage	27
3.1.2	Ergebnisse der Feldarbeit.....	28
3.1.3	Analysegruppen und Sozio-demografische Beschreibung der Stichprobe	28
3.2	Qualitative Erhebungen	31
3.2.1	Fallstudien.....	31
3.2.2	Experteninterviews	34
3.3	Sekundäranalysen	34

4	Ergebnisse zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Programms.....	36
4.1	Nutzung der Bildungsprämie	36
4.1.1	Hauptteilnehmergruppen	36
4.1.2	Teilnehmende an der Bildungsprämie 2016 im Vergleich zu Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung insgesamt	53
4.1.3	Geförderte Weiterbildungen.....	56
4.1.4	Weiterbildungsgründe und Weiterbildungsnutzen.....	60
4.1.5	Mobilisierung zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung.....	62
4.1.6	Teilnahme an weiteren Weiterbildungen	73
4.2	Nutzung des Spargutscheins.....	76
4.3	Einstellung zum Lernen	82
4.4	Bewertung unterschiedlicher Wege der Antragstellung.....	85
4.5	Nicht-Nutzung des Angebots der Bildungsprämie	89
4.5.1	Gründe für das Nicht-Einlösung eines Weiterbildungsgutscheins	89
4.5.2	Gründe für das Nicht-in-Frage-Kommen eines Antrags auf Bildungsprämie	90
4.5.3	Gründe für die Nichtteilnahme an einer Beratung zur Bildungsprämie	91
4.6	Nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung.....	94
4.6.1	Teilnahmequoten.....	94
4.6.2	Weiterbildungsgründe und –motive.....	96
4.6.3	Themenfelder der Weiterbildungsmaßnahmen.....	101
4.7	Beratung zur Bildungsprämie.....	102
4.7.1	Teilnahme am Beratungsgespräch	102
4.7.2	Einfluss und Bedeutung der Beratung.....	105
4.7.3	Unterschiede zur allgemeinen Bildungsberatung.....	109
4.8	Gutscheineinlösung bei Weiterbildungsanbietern	110
4.8.1	Akzeptanz von Prämiegutscheinen	110
4.8.2	Abrechnungsverfahren	121
4.8.3	Einfluss auf die Einrichtung und Qualitätsstandards.....	122
4.8.4	Verbesserungsvorschläge	122
4.9	Einfluss der Änderung der Förderkonditionen	123
4.10	Gesamteinschätzungen zur Bildungsprämie – Ergebnisse aus den Fallstudien	125
4.10.1	Einschätzungen der Teilnehmenden.....	125
4.10.2	Einschätzungen der Beraterinnen und Berater.....	126
4.10.3	Einschätzungen der Weiterbildungsanbieter	127
4.10.4	Einschätzungen aus den Experteninterviews	127

5	Kontrafaktische Wirkungsanalyse.....	133
5.1	Konzeptionelle und theoretische Vorbemerkungen	133
5.2	Methodik und Konzept der kontrafaktischen Wirkungsanalyse.....	136
5.3	Datengrundlage	137
5.4	Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung	138
5.5	Wirkung der Bildungsprämie auf ausgewählte Ergebnisvariablen	140
5.5.1	Zusätzliche Weiterbildungen	141
5.5.2	Zufriedenheit	143
5.5.3	Subjektive Bewertung des Nutzens der Weiterbildung.....	145
5.5.4	Berufliche Anforderungen	149
5.5.5	Zukünftiger Erwerbsstatus	150
5.5.6	Berufliche Ereignisse	152
5.6	Ergebnisse des Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes.....	154
5.7	Diskussion und Zusammenfassung	157
6	Wirtschaftlichkeitsanalyse	160
6.1	Methodik der Wirtschaftlichkeitsanalyse	162
6.1.1	Datenquellen	162
6.1.2	Volumen der Gesamtkosten.....	162
6.1.3	Kosten pro Outputeinheit	163
6.1.4	Zeitbezug der Kosten.....	165
6.2	Administration der Bildungsprämie.....	166
6.2.1	Verwaltungskosten des BVA für das Programm Bildungsprämie	166
6.2.2	Zuordnung von Tätigkeiten und Kosten.....	167
6.3	Wissenschaftliche Begleitung der Bildungsprämie.....	168
6.3.1	Kosten der wissenschaftlichen Begleitung durch das BIBB	168
6.3.2	Zuordnung von Tätigkeiten und Kosten.....	169
6.4	Ergebnisse.....	171
6.4.1	Kosten der Gutscheivergabe und Programmkosten.....	171
6.4.2	Kosten der Beratung.....	175
6.5	Ausblick auf eine mögliche Weiterführung der Bildungsprämie.....	176
7	Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs – Fazit.....	178
7.1	Zusammenfassende Einschätzung zur Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Programms	178

7.2	Barrieren für die Teilnahme an Weiterbildung und Ansatzpunkte für Förderinstrumente.....	180
7.3	Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs.....	182
8	Verbesserungspotenzial, zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen.....	183
8.1	Einklang von Zielen, Zielgruppen und Maßnahmen.....	183
8.2	Änderung der Förderkonditionen und Öffentlichkeitsarbeit	185
8.3	Weiterbildungsträger.....	185
8.4	Pflichtberatung und Antragsverfahren.....	186
8.5	Verwaltungskosten.....	187
8.6	Spargutschein	188
9	Literaturverzeichnis	189
10	Anhang.....	194

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht über Förderphasen und wesentliche Förderkonditionen.....	22
Abbildung 2: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Geschlecht	37
Abbildung 3: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Alter (>25 Jahre)..	39
Abbildung 4: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach schulischem Abschluss	40
Abbildung 5: Höchster allgemeinbildender Schulabschluss im Vergleich.....	41
Abbildung 6: Berufsausbildung im Vergleich.....	42
Abbildung 7: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Arbeitsumfang	43
Abbildung 8: Einzeln veranlagtes Jahreseinkommen der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen	45
Abbildung 9: Monatliches Bruttoeinkommen der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der zweiten Förderphase insgesamt und nach Geschlecht	46
Abbildung 10: Monatliches Bruttoeinkommen in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase	49
Abbildung 11: Weiterbildungsziele in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase.....	51
Abbildung 12: Häufigkeit der Anwendung der in letzter Weiterbildung erworbenen Kenntnisse im Beruf in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase.....	52
Abbildung 13: Themenfelder der mit Bildungsprämie geförderten Weiterbildung in 2016.....	56
Abbildung 14: Dauer der geförderten Weiterbildung in Stunden – insgesamt und nach Themenfeldern.....	58
Abbildung 15: Weitere Kosten der Weiterbildung	59
Abbildung 16: Gründe und Nutzen von mit Bildungsprämie geförderter Weiterbildung in 2016.....	60
Abbildung 17: Mobilisierungseffekte	65
Abbildung 18: Anzahl genannter Mobilisierungseffekte (alle Effekte).....	65
Abbildung 19: Anzahl genannter Effekte (nur weitere Effekte).....	66
Abbildung 20: Mobilisierung zur Weiterbildungsteilnahme.....	67
Abbildung 21: Teilnahme an Weiterbildung seit 2015 bis zum Befragungszeitpunkt in Welle 1	68
Abbildung 22: Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015.....	68
Abbildung 23: Anteil Personen, die aufgrund der Bildungsprämie an Weiterbildung teilnehmen	69
Abbildung 24: Finanzielle Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015 nach Mobilisierung durch die Bildungsprämie.....	70
Abbildung 25: Einzeln veranlagtes Jahreseinkommen nach dem Grund für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015.....	70

Abbildung 26: Zufriedenheit mit der finanziellen Situation	72
Abbildung 27: 250 Euro für einen defekten Gebrauchsgegenstand aufbringen	73
Abbildung 28: Teilnahme an weiterer nach der durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung	74
Abbildung 29: Merkmale der weiteren beruflichen Weiterbildung im Vergleich zum AES.....	75
Abbildung 30: Einstellungen zum Lernen	83
Abbildung 31: Einstellungen zum Lernen nach Teilgruppen - Mittelwerte.....	83
Abbildung 32: Kostenbeteiligung an beruflicher Weiterbildung.....	84
Abbildung 33: Denkbare Wege und bevorzugter Weg der Antragstellung auf Bildungsprämie.....	86
Abbildung 34: Denkbare Wege und bevorzugter Weg der Antragstellung auf Bildungsprämie nach Treatment- und Kontrollgruppe.....	87
Abbildung 35: Gründe für Nicht-Einlösen eines Prämiegutscheins.....	90
Abbildung 36: Gründe für das Nicht-in-Frage-Kommen eines Antrags auf Bildungsprämie.....	91
Abbildung 37: Gründe für die Nicht-Teilnahme an einem Beratungsgespräch seit 2017 -Treatmentgruppe..	92
Abbildung 38: Gründe für die Nicht-Teilnahme an einem Beratungsgespräch seit 2017 - Kontrollgruppe	93
Abbildung 39: Teilnahme an nicht durch Bildungsprämie geförderter Weiterbildung (Welle 1).....	95
Abbildung 40: Gründe und Nutzen von nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung	96
Abbildung 41: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung nach Treatment- und Kontrollgruppe in Welle 1.....	97
Abbildung 42: Gründe für nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung – Treatmentgruppe und Kontrollgruppe im Vergleich.....	98
Abbildung 43: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung nach Weiterbildungssegment (nur Treatmentgruppe).....	98
Abbildung 44: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung im Vergleich zur Weiterbildung mit Bildungsprämie	99
Abbildung 45: Nutzen von nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung im Vergleich zur mit Bildungsprämie geförderten Weiterbildung	100
Abbildung 46: Themenfelder der nicht durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung – nach Treatmentgruppe und Kontrollgruppe.....	101
Abbildung 47: Zufriedenheit mit der Beratung.....	103
Abbildung 48: Gründe für die Teilnahme am Beratungsgespräch	104
Abbildung 49: Über die Bildungsprämie hinaus gehender Bedarf an Beratung zu Weiterbildung.....	105
Abbildung 50: Vorstellungen über Weiterbildungsmaßnahme vor dem Beratungsgespräch	106
Abbildung 51: Wahl der Weiterbildungsmaßnahme nach dem Beratungsgespräch	106
Abbildung 52: Dauer des Beratungsgesprächs.....	107
Abbildung 53: Annahme von Prämiegutscheinen nach Gründen für die Nichtannahme.....	111
Abbildung 54: Entwicklung der Bereitschaft der Weiterbildungsanbieter zur Teilnahme am Bundesprogramm	117

Abbildung 55: Gründe für die Nichtannahme von Prämiengutscheinen	118
Abbildung 56: Aufwand-Nutzen-Verhältnis von Prämiengutscheinen nach Weiterbildungsanbietern	120
Abbildung 57: Zeitreihe: Ausgegebene Prämiengutscheine	124
Abbildung 58: Zeitreihe: Maßzahlen zu den ausgegebenen Prämiengutscheinen	124
Abbildung 59: Kosten der Gutscheine in zeitlicher Entwicklung.....	172
Abbildung 60: Anteil der Verwaltungskosten an den variablen Gutscheinkosten	173
Abbildung 61: Anteil der Förderung und der Verwaltungskosten an den gesamten Programmkosten.....	173
Abbildung 62: Verhältnis der Verwaltungskosten zur Förderhöhe	174
Abbildung 63: Entwicklung der Kosten für die Beratung.....	175

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Förderprogramme und Bildungsgutscheine in Bund und Ländern für Einzelpersonen.....	23
Tabelle 2: Zahl der Befragten der zusammengefassten Variablen für die Auswertungen und Teilnahme an den beiden Befragungswellen	29
Tabelle 3: Struktur der Nettostichprobe Welle 1 – ungewichtet in %	30
Tabelle 4: Soziodemografische Merkmale der Teilnehmenden (eigene Darstellung).....	33
Tabelle 5: Datenpools für die Sekundäranalysen.....	35
Tabelle 6: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase nach Bundesländern im Vergleich zu den Anteilen der Einwohner in den Bundesländern an der Gesamtbevölkerung.....	38
Tabelle 7: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderperioden nach Branchenzugehörigkeit	44
Tabelle 8: Verteilung der Merkmale in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase.....	48
Tabelle 9: Struktur der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in 2016 und an individuell berufsbezogener Weiterbildung im AES 2016	55
Tabelle 10: Bruttomobilisierung zur Weiterbildungsteilnahme	64
Tabelle 11: Ausgegebene Spargutscheine nach Förderphasen	77
Tabelle 12: Bekanntheit des Spargutscheins.....	78
Tabelle 13: Online-Antragstellung kommt in Frage – Anteil in %.....	88
Tabelle 14: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und der Anzahl des pädagogischen Personals.....	112
Tabelle 15: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und der Anzahl des Verwaltungspersonals.....	113
Tabelle 16: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und der Anzahl bisher angenommener Prämiegutscheine.....	115
Tabelle 17: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und öffentlicher Grundfinanzierung	116
Tabelle 18: Kritikpunkte an der Abrechnung von Prämiegutscheinen.....	119
Tabelle 19: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu zusätzlichen Weiterbildungen zwischen erster und zweiter Befragungswelle (normiert)	142
Tabelle 20: Ergebnisse der ATT Schätzungen zu zusätzlichen Weiterbildungen.....	143
Tabelle 21: Deskriptive Mittelwertvergleiche der Veränderung der Zufriedenheit	144
Tabelle 22: Ergebnisse der ATT Schätzungen zur Zufriedenheit	145
Tabelle 23: Deskriptive Mittelwertvergleiche zur subjektiven Bewertung des Nutzens der Weiterbildung....	147

Tabelle 24: Ergebnisse der ATT-Schätzungen für die subjektive Bewertung des Nutzens der Weiterbildung	148
Tabelle 25: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu beruflichen Anforderungen	149
Tabelle 26: Ergebnisse der ATT Schätzungen zu beruflichen Anforderungen	150
Tabelle 27: Deskriptive Mittelwertvergleiche zum zukünftigen Erwerbsstatus.....	151
Tabelle 28: Ergebnisse der ATT Schätzungen zum zukünftigen Erwerbsstatus	151
Tabelle 29: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu beruflichen Ereignissen	153
Tabelle 30: Ergebnisse der ATT-Schätzungen für berufliche Ereignisse	154
Tabelle 31: Ergebnisse des Regressions-Diskontunitäts-Ansatzes	156
Tabelle 32: Kosten der Bildungsprämie (ohne Personalkosten des BMBF).....	163
Tabelle 33: Beratungsgespräche und abgerechnete Gutscheine (Förderphase 2 und 3).....	164
Tabelle 34: Ausbezahlte und nicht ausbezahlte Gutscheine, nach Jahr der Ausgabe.....	166
Tabelle 35: Verwaltungskosten des BVA im Programm Bildungsprämie	167
Tabelle 36: Zuordnung von Tätigkeiten zu fixen und variablen Kosten	168
Tabelle 37: Kosten der wissenschaftlichen Begleitung durch das BIBB.....	169
Tabelle 38: Arbeitspakete des BIBB und zeitlicher Umfang der Tätigkeiten.....	170
Tabelle 39: Typologie der Weiterbildungsbarrieren	181

1 Zusammenfassung

1.1 Zielsetzung des Bundesprogramms Bildungsprämie

Das Ziel des Bundesprogramms Bildungsprämie besteht darin, mehr Menschen für die individuelle berufliche Weiterbildung zu mobilisieren und die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere von Personengruppen, die sich bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung beteiligt haben oder beteiligen konnten, zu stärken.¹

Beim individuellen Zugang zur Weiterbildung stellen fehlende finanzielle Mittel eine Barriere dar. Darüber hinaus gibt es weitere Rahmenbedingungen, die den Zugang zur Weiterbildung erschweren wie beispielsweise fehlende zeitliche Ressourcen oder fehlende Kompetenzen, die für die Bildungsangebote vorausgesetzt werden. Außerdem schränken institutionelle Barrieren den Zugang zu Angeboten für bestimmte Bevölkerungsgruppen ein, da Kenntnisse über die Struktur des Bildungssystems oder über gesetzliche Grundlagen fehlen.

Typischerweise treten in Gruppen mit unterdurchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung mehrere Barrieren gleichzeitig auf. Einzelne Förderinstrumente können meist jeweils nur wenige Barrieren gleichzeitig adressieren: Eine gesetzliche Freistellung für Weiterbildung (Bildungsurlaub) setzt etwa an der zeitlichen Barriere an, Weiterbildungsgutscheine primär an finanziellen Barrieren. Wichtig ist es, sich bewusst zu machen, dass die Beseitigung der finanziellen Barriere möglicherweise nur eine Wirkung entfalten kann, wenn auch andere Barrieren reduziert werden. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung kann also nur in begrenztem Maß Zielgruppen erreichen, deren Situation sich durch mehrere vorhandene Bildungsbarrieren kennzeichnet (vgl. Hefler 2013a). Vor diesem Hintergrund sind auch die hier berichteten Ergebnisse zur Wirkung der Bildungsprämie zu sehen und einzuordnen.

1.2 Zielsetzungen der Untersuchung

Weiterbildungsgutscheine wie die Bildungsprämie zielen darauf, finanzielle Barrieren zu beseitigen oder zu verkleinern und so die Entscheidung für eine Weiterbildungsteilnahme positiv zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund verfolgte die vorliegende Untersuchung folgende Zielsetzungen:

¹ Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinie zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 9. Juni 2017: https://www.bildungspraemie.info/_medien/downloads/BiP_RiLi_Ph3.pdf.

- Analyse und Beurteilung der Zielerreichung und Wirksamkeit des Bundesprogramms,
- Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit,
- Analyse und Bewertung bildungspolitischer Erfolge,
- Identifizierung von Verbesserungspotenzialen im Prozess,
- Entwicklung von Handlungsansätzen und Steuerungsmaßnahmen für das Bundesprogramm
- und darauf aufbauend die Gewinnung von Erkenntnissen zur dauerhaften Gestaltung nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung.

Auf dieser Grundlage wurde unter Einbeziehung der Programmbeteiligten und Programmgestalter versucht, Verbesserungspotenziale im Prozess sowie Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung des Bundesprogramms zu identifizieren. Im Folgenden wird es daher zum einen darum gehen, darzustellen, welche Gruppen mit dem Instrument erreicht werden und welche Effekte bei den Teilnehmenden auftreten, die das Instrument nutzen, insbesondere aber auch bei denjenigen, die bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben. Zum anderen sollen aus diesen Ergebnissen Folgerungen für Verbesserungsmöglichkeiten und eine eventuelle zukünftige Gestaltung des Programms gezogen werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Untersuchung durch den kurzen Zeitraum von maximal etwa einem Jahr, der für die Erhebung und das Verfolgen der Teilnehmenden und der Personen einer Vergleichsgruppe zur Verfügung stand, an Grenzen stößt. Eine Einschätzung mittel- und langfristiger Wirkungen ist damit nicht möglich. Dies ist insofern wichtig, als sowohl neuere Primärforschungsergebnisse (vgl. z. B. Doerr et al. 2016) als auch Metaanalysen (vgl. z. B. Card/Kluve/Weber 2015) darauf hinweisen, dass durchaus einige Jahre vergehen können, ehe Effekte der Weiterbildungsförderung eintreten. So finden Doerr et al (2016) erste Effekte von durch Gutscheine finanzierter Weiterbildung nach vier Jahren.

1.3 Empirische Untersuchungsbausteine

Die Untersuchung stützte sich auf die folgenden empirischen Grundlagen:

- **Monitoring prozessproduzierter Daten und Sekundärdatenanalyse:**
Es wurden die vorhandenen Datensätze mit Prozessdaten aus den Beratungsgesprächen im Rahmen der Vergabe von Gutscheinen und der Antragsbearbeitung, Daten aus diversen Befragungen von Teilnehmenden, Beratungsstellen und Weiterbildungsanbietern der 1. bis 3. Förderphase² sowie Statistiken der Telefonhotline und der Homepage der Bildungsprämie ausgewertet.
- **Durchführung quantitativer Befragungen:**
Um zielgerichtet und aktiv sowohl bestimmte Gruppen als auch bestimmte Forschungsthemen und -fragen in den Blick nehmen zu können, wurden an dem Bundesprogramm Teilnehmende, potenziell Anspruchsberechtigte und gerade nicht mehr Anspruchsberechtigte per CATI (computer assisted telephone interview) befragt. Die Befragung fand als Panel mit Befragung derselben Personen zu zwei Zeitpunkten statt – die erste Befragung in der zweiten Jahreshälfte 2017, die Wiederholungsbefragung etwa ein Jahr

² Im Programm Bildungsprämie werden 3 Förderphasen unterschieden. Die erste Förderphase lief vom 1. Dezember 2008 bis zum 30. November 2011, die zweite Förderphase vom 1. Dezember 2012 bis zum 30. Juni 2014. Die dritte Förderphase begann am 1. Juli 2014 und wird am 31.12.2020 enden.

später. Die Erhebungen dienten dem Ziel einer prozessbegleitenden und, soweit möglich, einer kausalen Wirkungsanalyse.

- Durchführung qualitativer Befragungen:
Ergänzend zu den quantitativen Erhebungen und Sekundärdatenanalysen fanden qualitative Interviews mit den Programmbeteiligten einschließlich Programmgestaltern in Form von Fallstudien und Experteninterviews statt. Diese dienten zum einen der Validierung und interpretatorischen Einordnung der Ergebnisse und zum anderen der Generierung individueller Sichtweisen hinsichtlich der Beurteilung des Programmerfolgs sowie der Formulierung von Verbesserungspotenzial.

1.4 Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse

Im Folgenden werden themenbezogen die durch die verschiedenen Bausteine der Untersuchung gefundenen Resultate in einer Zusammenschau vorgestellt. Die Ergebnisse beziehen sich auf die Förderrichtlinien, wie sie vor der Änderung im Juli 2017 bestanden.

Eine kurze zusammenfassende Einschätzung der Zielerreichung und Wirksamkeit sowie eine bildungspolitische Einordnung der Resultate folgen danach. Ausführlicher und zusammen mit einer Ableitung von Vorschlägen für Verbesserungspotenzial, zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen diskutieren wir diese Punkte in Kapitel 7 und 8.

1.4.1 Charakteristika der Gruppe der die Bildungsprämie Nutzenden und Zielgruppenerreichung

Die **Teilnehmenden** am Programm Bildungsprämie sind zu ca. drei Viertel Frauen und regional leicht ungleich verteilt. Es nehmen eher jüngere und eher besser gebildete oder ausgebildete Anspruchsberechtigte den Prämiegutschein in Anspruch. Über die drei Förderphasen hinweg betrachtet lässt sich zudem beobachten, dass der Anteil der Vollzeitbeschäftigten von ca. 60 % auf ca. 40 % gefallen ist. Innerhalb der Förderphase 3, also seit Juli 2014, liegt der Anteil derjenigen, die bereits zuvor an der Bildungsprämie teilgenommen haben, bei knapp einem Drittel. Unter den Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung, die durch die Bildungsprämie gefördert wurde, befinden sich überproportional viele im Gesundheitsbereich Tätige und Selbstständige. Ursachen hierfür scheinen im hohen Wettbewerb und dem damit entstehenden Weiterbildungsdruk, um auf dem Markt zu bestehen, zu liegen.

Eine **Clusteranalyse** der Teilnehmenden identifiziert zwei Hauptgruppen bzw. Cluster, die fast 90 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Programm umfassen. Im ersten Cluster sind etwa doppelt so viele Menschen vereint wie im zweiten. Es zeichnet sich durch einen deutlich höheren Männeranteil aus. In dieser Gruppe findet sich ein Querschnitt durch die Berufslandschaft wieder. Es handelt sich um Personen, die meist eine Berufsausbildung abgeschlossen haben und einer nicht sehr gut bezahlten Vollzeitstelle nachgehen, aber im Vergleich zur zweiten Gruppe höhere Einkommen beziehen. Die zweite Gruppe besteht fast nur aus Frauen. Im Vergleich zur ersten Gruppe ist Teilzeitarbeit deutlich häufiger und es sind auch eher minderjährige Kinder im Haushalt vorhanden.

Konkret handelt es sich bei den Teilnehmenden an der Bildungsprämie um weiterbildungsaffine Personen. Teilnehmende an der Bildungsprämie besuchen auch häufiger **Weiterbildungsmaßnahmen, die nicht durch die Bildungsprämie gefördert** werden, als Personen aus der Kontrollgruppe, die sich aus Personen zusammensetzt, die die Anforderungen für die Ausstellung eines Prämiegutscheins erfüllen, aber keinen beantragt haben. Dies betrifft sowohl betriebliche als auch individuell berufsbezogene Weiterbildungen. Letzteres, also der häufigere Besuch individuell berufsbezogener Weiterbildungen, trifft noch stärker auf diejenigen zu, die zum Ausgabezeitpunkt des Prämiegutscheins selbstständig waren. Mit der Bildungsprämie erreicht man aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten also eher Personen, die sich – unabhängig von der Förderung – häufiger beruflich und auch häufiger individuell berufsbezogen weiterbilden.

1.4.2 Bewertung und Wirksamkeit der Bildungsprämie

■ Bewertung durch die Nutzerinnen und Nutzer

Teilnehmende – und auch Beraterinnen und Berater – beurteilen die Bildungsprämie durchweg positiv. In der subjektiven Wahrnehmung der Teilnehmenden hat die geförderte Weiterbildung in hohem Maße den **angestrebten Nutzen erfüllt**. Dies gilt auch bezüglich Motiven, welche weniger häufig genannt wurden. Auch konkrete Ziele, wie den Arbeitsplatz zu wechseln, ein Zertifikat zu erwerben oder mehr Geld zu verdienen, haben sich laut Aussage der Teilnehmenden mehrheitlich erfüllt. Bei eher weichen beruflichen und allgemeinen Teilnahmemotiven hat sich der Nutzen der Weiterbildung in den Augen der Teilnehmenden noch häufiger erfüllt. Insgesamt ziehen die Teilnehmenden hinsichtlich des erfüllten Nutzens der geförderten Maßnahmen also eine sehr positive Bilanz.

Fast drei Fünftel der Gutscheinempfängerinnen oder -empfänger hätten die Weiterbildung ohne die Förderung durch die Bildungsprämie nicht besucht. Bei einer Betrachtung von **Mobilisierungseffekten**, die neben der reinen Aktivierung von Personen zur Weiterbildungsteilnahme auch betrachtet, ob mehr, teurere oder frühzeitigere Weiterbildung stattfand, zeigt sich mit 85 % ein sehr hoher Mobilisierungsanteil unter den Teilnehmenden. In fast einem Viertel der Fälle wählten sie aufgrund der Bildungsprämie eine qualitativ bessere, d.h. kostenintensivere Weiterbildung aus als ursprünglich vorgesehen. In gut zwei Fünftel der Fälle ermöglicht die Bildungsprämie eine frühere Weiterbildungsteilnahme als geplant, d.h. mit der Förderung werden die notwendigen Ansparszeiten verkürzt. Etwas weniger als jeder oder jede zweite Befragte gibt an, dass die Bildungsprämie es ihm oder ihr ermöglicht hat, danach an einer weiteren Weiterbildung teilzunehmen. Dies ist für das Bundesprogramm Bildungsprämie ein positives Ergebnis und zeigt, dass der Empfang eines Prämiegutscheins oft das Verhalten der Teilnehmenden beeinflusst.

■ Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse

Das bereits berichtete Bild, dass durch die Bildungsprämie nur ein Ausschnitt der potenziell Anspruchsberechtigten erreicht wird, wird durch die kontrafaktische Wirkungsanalyse bestätigt, bei der Teilnehmende der Bildungsprämie mit nichtteilnehmenden, aber anspruchsberechtigten Personen, die ihnen sehr ähnlich sind, verglichen werden.³ Als Ergebnis der kontrafaktischen Wirkungsanalyse kann zudem festgehalten

³ In dem Maß, in dem es gelingt, sehr ähnliche Personen für den Vergleich zu identifizieren, kann darauf geschlossen werden, inwieweit Veränderungen bei den die Bildungsprämie Nutzenden tatsächlich auf die Teilnahme an der Bildungsprämie oder auf andere Merkmale, z. B. andere spezifische Charakteristika der sie nutzenden Personen, zurückgeführt werden können.

werden, dass sich zwar einzelne Wirkungen der Bildungsprämie zeigen, dass sich jedoch kein konsistentes Bild (ausführlich hierzu in Abschnitt 5) zeichnen lässt. So stimmen Personen, die eine von der Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besucht haben, signifikant häufiger den folgenden Aussagen zu, als Personen, die eine nicht geförderte Weiterbildung besucht haben – natürlich jeweils nur bezogen auf die Personen, die das entsprechende Motiv für die Teilnahme auch vorher genannt haben: Die Weiterbildung hat sich gelohnt, um...

- neue Aufgaben bewältigen zu können,
- mehr Geld zu verdienen,
- Fähigkeiten für den Alltag zu erwerben,
- das Wissen und die Fähigkeiten zu erweitern,
- einen Prüfungsabschluss zu erwerben,
- Leute kennenzulernen.

Dessen ungeachtet besuchen Teilnehmende an der Bildungsprämie insgesamt nicht häufiger Weiterbildungen (zusätzlich zur geförderten Weiterbildung) als Personen aus der Kontrollgruppe. Dies gilt allerdings nicht für individuell berufsbezogene Weiterbildungen, an denen sie nach der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung tatsächlich häufiger teilgenommen haben. Dies lässt sich jedoch zumindest teilweise dadurch erklären, dass die Gruppe der Teilnehmenden auch schon vor der Inanspruchnahme der Bildungsprämie häufiger an dieser Art von Weiterbildung teilgenommen hat.

Zusammenfassend weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Bildungsprämie von bestimmten Personen genutzt wird, die weiterbildungsaffin sind und einen höheren finanziellen Förderbedarf haben als sonst vergleichbare Personen. Die positive Einstellung zur Weiterbildung kann jedoch nicht als Wirkung des Programms interpretiert werden, sondern ist eine Eigenschaft der teilnehmenden Personen, die schon zuvor vorhanden war. Die Bildungsprämie bestärkt und unterstützt die Teilnehmenden in ihrer grundsätzlich schon positiven Einstellung zu Weiterbildung, insbesondere zu individuell berufsbezogener Weiterbildung. Die Wichtigkeit der Förderung für die Finanzierung der Weiterbildung ist allerdings stets erkennbar.

1.4.3 Themenfelder und Teilnahmemotive

„Gesundheit und Sport“ konnte sich zuletzt als beliebtestes **Themenfeld** bei durch die Bildungsprämie finanzierten Weiterbildungen etablieren, wobei der Großteil der Maßnahmen Gesundheit, Pflege und medizinische Dienstleitungen behandelt. Am zeitintensivsten waren allerdings Veranstaltungen im Themenfeld „Sprachen, Kultur, Politik“, am wenigsten Zeit nahmen Maßnahmen zu „Natur, Technik, Computer“ in Anspruch.

Im Vergleich werden die durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen häufiger als die nicht geförderten Maßnahmen besucht, um die eigene berufliche Perspektive zu verbessern oder um konkrete Ziele zu erreichen, wie mehr Geld zu verdienen oder ein Zertifikat zu erwerben. Personen, die bereits eine Weiterbildung mit der Bildungsprämie besucht haben, verfolgen auch bei den nicht geförderten Maßnahmen stärker diese Ziele. Wenn die nicht geförderten Maßnahmen in das Segment der individuell berufsbezogenen Weiterbildung fallen, sind diese Teilnahmemotive noch verbreiteter. Der subjektive Nutzen der Weiterbildung ist bei den nicht geförderten Maßnahmen – wie bei den mit der Bildungsprämie geförderten Maßnahmen – ist hoch.

Wissen und Fähigkeiten zu einem Thema zu erweitern, war das häufigste **Motiv** dafür, eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung in Anspruch zu nehmen. Bei der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmenden stehen Motive zur Verbesserung der beruflichen Perspektiven und der eigenen Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Auch konkrete Ziele, wie mehr Geld zu verdienen oder einen Prüfungsabschluss oder ein Zertifikat zu erwerben, verfolgen mehr als die Hälfte der Teilnehmenden.

1.4.4 Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme der Beratung, der Bildungsprämie sowie für das Nicht-Einlösen eines Gutscheins für die Bildungsprämie

Personen, die in 2017 an keinem Beratungsgespräch zur Bildungsprämie teilgenommen haben, verweisen mehrheitlich darauf, dass sie momentan keine Weiterbildung benötigen. Für Personen der Kontrollgruppe war die **Unkenntnis der Fördermöglichkeit** ein ebenso wichtiger Grund. Unter denjenigen, die 2016 die Bildungsprämie in Anspruch nahmen, denkt ein nennenswerter Anteil, dass für 2017 **kein Anspruch** mehr besteht, da sie die **Förderung bereits erhalten** haben. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Kommunikation der neuen Förderbedingungen nicht vollständig gelungen ist.

Die Teilnahme an Weiterbildung hängt unter anderem von Lernressourcen und Lernrestriktionen des Individuums ab. Teilnehmende an der Bildungsprämie sehen sich insgesamt mit weniger Hürden in Bezug aufs Lernen konfrontiert als Personen, die bislang keine Bildungsprämie in Anspruch genommen haben. Personen, die einen Anspruch auf eine Förderung durch die Bildungsprämie hätten, sie aber nicht nutzen, sehen häufiger Lernrestriktionen bei sich als Personen, die keinen Anspruch auf die Bildungsprämie haben oder Teilnehmende an der Bildungsprämie.

Dies verdeutlicht, dass innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten mit der Bildungsprämie vorrangig Menschen erreicht werden, die eine positivere Einstellung zum Lernen bzw. weniger Probleme mit dem Lernen haben. Versagensängste vor Prüfungen spielen unter allen befragten Personen die größte Rolle als Hemmnis für die Teilnahme an Weiterbildung. Das Lernen nicht mehr gewohnt zu sein, die Einstellung, dass man irgendwann ausgelernet hat und dass man mit dem Lernmaterial nicht zurechtkommt, sind dagegen Items, die für die Mehrheit der Befragten nicht zutreffen.

Gemäß der Monitoringdaten der ersten und zweiten Förderphase löst ein Viertel der Personen, die sich einen Prämiegutschein ausstellen lassen, diesen nicht ein. Jeweils knapp ein Drittel führt eine zu hohe finanzielle Belastung (29%) oder keine passende Weiterbildung in der Region (31%) als Gründe für die **Nichteinlösung des Prämiegutscheins** an. Jeweils rund ein Fünftel hat den Gutschein aus zeitlichen (22 %) oder aus „familiären oder gesundheitlichen Gründen“ (20 %) nicht eingelöst.

1.4.5 Beratung zur Bildungsprämie

Die Zufriedenheit mit der **Beratung zur Bildungsprämie**, die für eine Inanspruchnahme der Bildungsprämie vorausgesetzt wird, ist bei den Teilnehmenden sehr hoch. In fast allen Fällen hatten die Teilnehmenden bereits vor dem Beratungsgespräch eine konkrete Vorstellung über die Weiterbildungsmaßnahme, die sie besuchen

möchten, und realisierten diese dann auch im Anschluss. Für rund die Hälfte war die Ausstellung des Prämien Gutscheins der einzige Grund, die Beratung in Anspruch zu nehmen. Fast ebenso viele Teilnehmende führten weitere Gründe bzw. weiteren Informationsbedarf an.

Die Fallstudien zeigen, dass das Beratungsgespräch stark strukturiert ist und zeitlich wenig Raum für eine allgemeine Bildungsberatung lässt. Dennoch gibt es Gesprächsphasen, in denen eine Reflexion der Weiterbildungsentscheidung stattfindet. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung lässt wenig Entscheidungsspielraum seitens der Beraterinnen und Berater und wird nach eigener Aussage auch korrekt durchgeführt.

Die Beratung wird von den Teilnehmenden als wichtig wahrgenommen, obwohl aus eigener Sicht wenig inhaltlicher Beratungsbedarf besteht. Der persönliche Kontakt wird als ebenso wichtig empfunden wie die Entlastung bei der Antragstellung. Die Beratung und die Ausgabe des Gutscheins haben einen bestärkenden Effekt auf die Teilnehmenden, weil sie von einer offiziellen und als kompetent empfundenen Stelle Zustimmung für ihre Weiterbildungsentscheidung finden.

1.4.6 Bewertung der Antragstellung zur Bildungsprämie

Sowohl Teilnehmende als auch Personen, die bislang die Bildungsprämie nicht genutzt haben, wurden gebeten, unterschiedliche Wege der Antragsstellung auf Bildungsprämie zu bewerten. Zur Wahl standen drei Möglichkeiten: persönlich (face-to-face), telefonisch oder online. Grundsätzlich sind für die Mehrheit der Personen alle drei Möglichkeiten der Antragstellung denkbar.

Eine klare Präferenz liegt dabei auf einer **persönlichen Antragsstellung**. Personen, die die Bildungsprämie genutzt haben, sind dabei insgesamt etwas weniger offen gegenüber einem **Online-Verfahren** als Personen aus der Kontrollgruppe, wobei sich hier große Unterschiede innerhalb der Teilgruppen zeigen. So sind Selbstständige, die die Bildungsprämie nutzen, am häufigsten einer Online-Antragstellung gegenüber offen, abhängig Beschäftigte unter den Nutzenden sind es dagegen deutlich seltener. In der Kontrollgruppe gibt es große Unterschiede zwischen den Anspruchsberechtigten und den Nicht-Anspruchsberechtigten. Für Personen, die einen Anspruch auf Bildungsprämie hätten, diesen aber bislang nicht nutzten, kommt mit Abstand am seltensten eine Online-Antragstellung in Frage. Frauen, das Hauptklientel der Bildungsprämie, sind sowohl unter den Nutzenden der Bildungsprämie als auch in der Kontrollgruppe deutlich seltener einem Online-Verfahren gegenüber offen als Männer. Auch mit dem Alter und mit sinkendem Bildungsniveau kommt für die Befragten ein Online-Antrag seltener in Frage.

1.4.7 Akzeptanz der Bildungsprämie durch die Weiterbildungsträger

Die beiden Online-Befragungen von **Weiterbildungsträgern** durch die Programmstelle Bildungsprämie im BIBB machen deutlich, dass die Bereitschaft, am Bundesprogramm teilzunehmen, abnimmt, d. h., dass diese keine Weiterbildungsgutscheine der Bildungsprämie annehmen. In den Förderphasen zwei und drei nehmen sechs bzw. acht Prozent der antwortenden Weiterbildungsanbieter keine Prämiegutscheine mehr an. In der dritten Förderphase sind es vor allem solche Weiterbildungsträger, die bislang nur einen Prämiegutschein angenommen haben, die die Annahme überproportional häufig ablehnen. Insgesamt fallen aber nur sehr wenige der Träger in diese Gruppe. Träger, die bereits mehr als 50 Gutscheine entgegengenommen haben, lehnen fast gar nicht ab. Diese Träger machen knapp ein Fünftel der teilnehmenden Träger an beiden Umfragen aus. Die Akzeptanz des Instruments Prämiegutschein hängt also vor allem mit der administrativen Erfahrung mit dem Instrument – und möglicherweise personellen Kapazitäten – zusammen.

Die Bereitschaft der Weiterbildungsanbieter zur Teilnahme am Bundesprogramm hat laut der subjektiven Einschätzung der befragten Beratungsstellen eher ab- als zugenommen. Grundsätzlich zeigen die Weiterbildungsanbieter in den qualitativen Interviews innerhalb der Fallstudien eine Offenheit gegenüber der Bildungsprämie. Kritik bezieht sich bei kleineren Anbietern mit wenigen eingereichten Gutscheinen auf den hohen Aufwand für die Einreichung. Alle Anbieter sprechen Probleme an, die im Nachgang der Einreichung beim Bundesverwaltungsamt entstehen. Eine grundsätzlich bessere Vorab-Information der Teilnehmenden ist daher aus Sicht der Anbieter wünschenswert.

1.4.8 Wirtschaftlichkeitsanalyse

Im Vordergrund der **Wirtschaftlichkeitsanalyse** der Bildungsprämie steht die Vollzugswirtschaftlichkeit. Analysiert wird, welcher Aufwand für eine Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung im Rahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie entsteht. Hierbei wird insbesondere die zeitliche Entwicklung betrachtet. Eine wichtige Frage ist dabei, inwieweit die Tatsache, dass die Anzahl der ausgegebenen Gutscheine in der dritten Förderphase rückläufig war, die Wirtschaftlichkeit verschlechtert hat, weil sich die Fixkosten des Programms umso mehr im Aufwand für die einzelne Förderung bemerkbar machen, je geringer der Umfang des Programms ist. Die Datenbasis besteht aus Kostendaten, die der Evaluation durch die Programmumsetzer zur Verfügung gestellt wurden.

Die Gesamtkosten des Programms pro abgerechnetem Gutschein stiegen zwischen 2013 und 2017 von 533 Euro auf 711 Euro. In diesem Betrag sind die Ausgaben für die eingelösten Gutscheine enthalten, die in den genannten Jahren durchschnittlich zwischen knapp 340 und 370 Euro lagen. Pro ausgezahltem Euro der Förderung haben die Verwaltungskosten von 2013 bis 2017 von 0,50 Euro auf 1,06 Euro zugenommen. Die Ergebnisse der Analyse zeigen weiter, dass die nachlassende Fixkostendegression ein wesentlicher, aber nicht der einzige Grund für die Zunahme der Gesamtkosten pro abgerechnetem Gutschein ist. Auch die variablen Kosten der Gutscheine haben zugenommen. Dies ist teilweise durch höhere Förderungen pro Fall zu erklären, aber auch durch gestiegene Verwaltungskosten. Der Anteil der Verwaltungskosten an den variablen Kosten der Gutscheine stieg von 13 % im Jahr 2013 auf 31 % im Jahr 2016. Anders als bei den Gutscheinkosten zeigt sich bei den Kosten, die sich der Beratung zurechnen lassen, kein eindeutiger Zeittrend.

Für die Fortführung des Programms kommt es darauf an, die **Relation zwischen Nutzungsumfang und Höhe der Fixkosten** neu zu justieren. Sollten sich die Gutscheinzahlen auf dem Niveau von 2017 stabilisieren, müssten Ausgaben, z. B. im Bereich der wissenschaftlichen Begleitung, deutlich vermindert werden. In Bezug auf die wissenschaftliche Begleitung erscheint eine Reduzierung des Personalaufwands um gut ein Drittel realistisch. Wäre dies bereits im Jahr 2017 vorgenommen worden, hätte dies die Kosten pro eingelöstem Gutschein von 711 Euro auf 685 Euro vermindert. Daraus wird deutlich, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, Kosten im Rahmen der Bildungsprämie einzusparen. Um die Vollzugswirtschaftlichkeit substantiell zu erhöhen, sind Einsparungen bei allen beteiligten Institutionen erforderlich.

1.5 Fazit: Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs

Insgesamt kann das Bundesprogramm Bildungsprämie als sinnvolles Förderinstrument für die individuelle berufliche Weiterbildung betrachtet werden. Das Instrument wirkt jedoch selektiv: Die Bildungsprämie nehmen eher Personen in Anspruch, die besser gebildet und ausgebildet sind, die weniger Lernrestriktionen aufweisen, eher weiterbildungsaffin sind und auch ohne die Bildungsprämie häufiger an Weiterbildung teilnehmen.

Es zeigen sich deutliche Aktivierungs- und nur relativ geringe Mitnahmeeffekte. Personen, die aus finanziellen Gründen wenig Weiterbildung nachfragen, werden durch die Bildungsprämie zu einer Verhaltensänderung mobilisiert.

Der Bedarf an Finanzierung von beruflicher Weiterbildung, den es innerhalb der Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gibt, wird durch die Bildungsprämie gedeckt. Mit der Bildungsprämie erreicht man folglich Menschen, bei denen die finanzielle Barriere deutlich ausgeprägt ist.

Die Bildungsprämie ist nicht in der Lage, beliebige Barrieren, wie unzureichende Vorbildung oder Desinteresse an Weiterbildung, zu beseitigen, auch finanzielle Hürden kann sie nicht gänzlich aus dem Weg räumen. Sie erfüllt aber ihren Anspruch, finanzielle Barrieren zumindest zu reduzieren.

Um die Weiterbildungsbeteiligung von weiterbildungsfernen Personen – oder auch von Geringqualifizierten – nachhaltig zu erhöhen und um die Akzeptanz von Weiterbildung auf einer breiten Basis zu steigern, ist das Instrument als alleinige Maßnahme nicht ausreichend. Dafür ist es notwendig, andere für die Entscheidung zur Teilnahme an Weiterbildung relevante Bereiche sowie weitere Strukturen, Rahmenbedingungen und Faktoren, die daneben Einfluss auf daraus möglicherweise resultierende Konsequenzen haben, in den Blick zu nehmen und erfordert ein Zusammenspiel von Nachfrageförderung, Angebotsförderung, Beratung und aufsuchender Bildungsarbeit sowie einer materiellen und psychosozialen Grundversorgung (vgl. Hefler 2013a).

Der Beantragungsweg ist aus Sicht der Teilnehmenden unkompliziert und die persönliche Beratung wird positiv bewertet, wenn auch nur sehr wenige Interessenten eine inhaltliche Beratung zu Weiterbildungsmaßnahmen benötigen. Ein Problem im aktuellen Verfahren ist die geringe Akzeptanz der Bildungsprämie bei kleinen und sehr kleinen Weiterbildungsträgern sowie Anbietern, die nur selten mit der Bildungsprämie in Berührung kommen. Gemessen an den Kosten des Programms ist die **Inanspruchnahme** des Programms derzeit als eher **gering** zu bewerten. Dies hat **nachteilige Effekte auf die Vollzugswirtschaftlichkeit** des Programms.

2 Das Bundesprogramm Bildungsprämie

2.1 Ziele des Bundesprogramms und Überblick über die Förderbedingungen

Mit dem 2007 konzipierten Programm Bildungssparen, das letztendlich nur in Teilen als Bildungsprämie realisiert wurde, sollte der Stellenwert der Weiterbildung im Bildungssystem erhöht und mehr Menschen für die berufliche Weiterbildung mobilisiert werden. Europäische Vergleichsstudien wie der Labour Force Survey hatten ergeben, dass die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich geringer war (vgl. BMBF 2007). Untersuchungen im Auftrag der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ zeigen, dass für immerhin 28 % derjenigen, die nicht an Weiterbildung teilnehmen, die Kosten der Weiterbildung ein Hindernis darstellen.⁴ Um die Weiterbildungsbeteiligung für diese Gruppe zu erhöhen, kann es sinnvoll sein, finanzielle Anreize zur Teilnahme an Weiterbildung zu schaffen.

Eine weitere Begründung, warum eine finanzielle Förderung für Weiterbildung als notwendig erachtet wurde, bezog sich auf Nachteile im Steuerrecht für bestimmte Personengruppen: „Mit der Bildungsprämie erhalten auch Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen als Anreiz für ihre privaten Bildungsinvestitionen eine anteilige staatliche Kofinanzierung, wie sie für höhere Einkommen durch das EStG gegeben ist“ (BMBF 2007, S. 3). Diese Begründung wurde 2007 in einer Expertise von Dohmen, de Hesselle und Himpele (2007) näher erläutert und bildet die Grundlage für die später eingeführte Bildungsprämie. Die Idee ist, dass die Kosten für Weiterbildung zum Ausgleich steuerlicher Nachteile für Personen mit niedrigerem Einkommen verringert werden. Zur Zielgruppe sollten deshalb diejenigen Personen gehören, deren zu versteuerndes Einkommen unter dem Grundfreibetrag liegt (oder deren Grenzsteuersatz nur eine geringe Entlastung zulässt), die deshalb keine oder nur geringe Einkommensteuer zahlen und bei denen damit auch keine Möglichkeit zur Refinanzierung von Weiterbildungskosten besteht. Das zentrale Ziel der Einführung einer Bildungsprämie war daher die Reduktion der Nettokosten für Weiterbildung einkommensschwacher, nicht aber unbedingt gering qualifizierter Bevölkerungsgruppen (vgl. Dohmen/de Hesselle/Himpele 2007, S. 98-100).

Als weiteres Ziel wurde formuliert, einen für die Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung erforderlichen Mentalitätswandel zu erreichen, indem zu verstärkter Teilnahme an beruflicher Weiterbildung motiviert und befähigt wird: „Jede und jeder Einzelne soll den Nutzen von Weiterbildung erkennen und durch den gebotenen staatlichen Anreiz in ihrer bzw. seiner Eigenverantwortung gestärkt werden“ (BMBF 2007, S. 2).

Ursprünglich war in der Förderrichtlinie explizit auch das Ziel formuliert, mit der Bildungsprämie insbesondere Geringqualifizierte, d.h. Personen ohne Ausbildungs- oder Berufsabschluss zu unterstützen und zur Teilnahme an Weiterbildung zu mobilisieren: „Besonders hoch ist der Bedarf zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bei gering Qualifizierten, die sich bislang wenig an Weiterbildung beteiligen. Da Menschen mit geringer Qualifikation in der Regel auch nur geringe Einkommen erzielen, unterstützt das Instrument der

⁴ Laut Adult Education Survey 2012 liegt dieser Anteil im Jahr 2012 mit 18 % etwas geringer (vgl. Bilger 2013).

Bildungsprämie ganz besonders Zielgruppen mit niedrigem Einkommen.⁵ In neueren Förderrichtlinien nimmt dieses Ziel keinen Platz mehr ein.

Seit 2011 ist als primäres Ziel des Instruments festgeschrieben: „Die Bundesregierung will mehr Menschen für die individuelle berufliche Weiterbildung mobilisieren. Mit der Bildungsprämie soll die Weiterbildungsbeteiligung insbesondere derjenigen Personengruppen, die sich bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildungsaktivitäten beteiligt haben bzw. beteiligen konnten, gestärkt werden.“⁶ Der finanzielle Aspekt tritt bei dieser Formulierung stärker hervor. Dies macht deutlich, an welcher Stelle das Instrument primär ansetzt, nämlich als Unterstützungsleistung bei der individuellen Finanzierung von beruflicher Weiterbildung, also bei Personen, die sich weiterbilden wollen, dies aber aus finanziellen Gründen nicht können.

Das Programm wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Durch Weiterbildungsgutscheine werden erwerbstätige Personen gefördert, die über ein zu versteuerndes Jahreseinkommen von bis zu 20.000 Euro bzw. 40.000 Euro bei gemeinsam veranlagten Personen verfügen. Mithilfe dieser Gutscheine kann die Hälfte der Gebühren für eine Weiterbildung bis zu einem maximalen Betrag von 500 Euro pro Prämiegutschein finanziert werden⁷. Für den Erhalt der Bildungsprämie ist die Teilnahme an einem Beratungsgespräch verpflichtend.

Als zweites Finanzierungsinstrument umfasst die Bildungsprämie einen Spargutschein zur vorzeitigen Entnahme von nach dem Vermögensbildungsgesetz angesparten Guthaben zur Finanzierung von Weiterbildung, ohne dass damit die Arbeitnehmersparzulage verloren geht. Der Spargutschein kann zusätzlich oder alternativ zum Prämiegutschein, d.h. unabhängig von dessen Zugangsvoraussetzungen, beantragt werden.

Das Programm Bildungsprämie trat im Dezember 2008 in Kraft und befindet sich mittlerweile in der dritten Förderphase. Während dieser Zeit haben sich die Förderkonditionen mehrmals geändert. Die Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Förderkonditionen und die Änderungen seit Inkrafttreten des Programms.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Untersuchung der Förderrichtlinien, wie sie vor der letzten Änderung im Juli 2017 bestanden, berichtet. Die im Bericht berücksichtigten Daten spiegeln die Situation bis Ende 2016 wider. Dies ist zum Verständnis der untersuchten Förderkonditionen und zur Einordnung der Ergebnisse wichtig.

5 Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinien zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 02. September 2008: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-370.html> (letzter Aufruf: 28.11.2018).

6 Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinien zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 08. Dezember 2009: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-478.html> (letzter Aufruf: 28.11.2018).

7 Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinie zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 29. November 2011: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-699.html> (letzter Aufruf: 28.11.2018).

Bekanntmachung über die Änderung der Richtlinie zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 23. September 2013: BAnz AT 01.10.2013 B1.

Bekanntmachung Richtlinie zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen des Bundesprogramms „Bildungsprämie“ vom 9. Mai 2014: BAnz AT 22.05.2014 B2.

Änderung der Richtlinie zur Förderung von Prämiegutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen des Bundesprogramms „Bildungsprämie“ vom 13. September 2016: BAnz AT 30.09.2016 B2.

7 In Bundesländern, in denen Länderprogramme Maßnahmen für die Zielgruppe des Bundes mit Veranstaltungsgebühren von mehr als 1.000 Euro (inkl. MwSt.) fördern, werden durch die Bildungsprämie nur Weiterbildungsmaßnahmen mit bis zu 1.000 Euro (inkl. MwSt.) Veranstaltungsgebühr gefördert.

Abbildung 1: Übersicht über Förderphasen und wesentliche Förderkonditionen

	1. Förderphase			2. Förderphase	3. Förderphase	
In Kraft	12/08 - 03/09	04/09 - 12/09	01/10 - 11/11	12/11 - 06/14	07/14 - 06/17	07/17 - 12/20
Förderhöhe	max. 154 €			max. 500 €		
Höhe Kursgebühr	Keine Begrenzung				max. 1.000 €	Keine Begrenzung (außer in 5 BL) ¹⁾
Maximales zu versteuerndes Einkommen	17.900 € (allein)	20.000 € (allein)	25.600 € (allein)	20.000 € (allein)		
Weitere Bestimmungen	Ein Gutschein pro Person pro Kalenderjahr			Ein Gutschein pro Person alle zwei Kalenderjahre		Ein Gutschein pro Person pro Kalenderjahr
	Erwerbstätigkeit (ohne Mindestarbeitszeit)			Erwerbstätigkeit im Umfang von mind. 15 Stunden		
	Kein Mindestalter				Mindestalter 25 Jahre	Kein Mindestalter

1) Begrenzung auf 1.000 € in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein

2.2 Überblick über die Förderlandschaft

Neben dem ESF-Bundesprogramm Bildungsprämie gibt es in mehreren Bundesländern Bildungsgutscheine oder gutscheinähnliche Programme zur individuellen Weiterbildungsförderung, wenngleich festzustellen ist, dass diese sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Förderkonditionen von der Bildungsprämie unterscheiden. Im Unterschied zu Bildungsgutscheinen der Bundesagentur für Arbeit nach SGB III sind bei diesen Programmen nicht Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen die Zielgruppe, sondern bestimmte Gruppen von erwerbstätigen Personen. In manchen Bundesländern sind neben Beschäftigten auch Unternehmen oder weitere Personengruppen wie z. B. Auszubildende oder Nichtleistungsempfänger förderberechtigt. Insgesamt zeigt sich eine sehr große Vielfalt, was die Zielgruppen, förderfähigen Maßnahmen und die Art und Höhe der Förderung angeht (vgl. Tabelle 1).

Aus dem „Baukastensystem“ (Käpplinger 2013, S. 65) der Gutscheinmodelle mit den verschiedenen Stellschrauben hat sich ein Prototyp des Weiterbildungsgutscheins herausgebildet, der folgendermaßen gekennzeichnet ist: Das übergreifende Prinzip ist eine überwiegend an Individuen gerichtete Kofinanzierung der Kurskosten einer berufsbezogenen Weiterbildung bei einer 50-prozentigen Eigenbeteiligung. Die Förderhöhe ist häufig bei 500 Euro gedeckelt und die Nutzungshäufigkeit meist auf einmal im Jahr beschränkt. Die Mittelflüsse erfolgen via Gutschein an die Nachfrager, in manchen Programmen müssen die Weiterbildungsanbieter die Kosten vorfinanzieren und bekommen den Geldwert im Folgenden bei staatlichen Stellen erstattet. Adressiert werden vor allem benachteiligte Zielgruppen wie Niedrigverdiener oder Geringqualifizierte, wobei hauptsächlich in den zahlenmäßig größeren Programmen wie der Bildungsprämie oder dem Bildungsscheck NRW eine Beratung in einer anerkannten Beratungsstelle vorgeschrieben ist (vgl. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus 2016, S. 258f.; Haberzeth/Kulmus 2017, S. 326-329; Käpplinger 2013, S. 65f.).

Tabelle 1: Förderprogramme und Bildungsgutscheine in Bund und Ländern für Einzelpersonen.⁸

Titel	Begünstigte / förderfähige Maßnahmen	Förderanteil und -höhe
Bund		
Bildungsprämie	Erwerbstätige (Einkommengrenze)	50%, max. 500 Euro
Länder		
Förderprogramm Fachkurse Baden-Württemberg	Erwerbstätige, Berufsrückkehrende	30% (in der Regel) 50% (für Beschäftigte ab 50 Jahren) 70% (Teilnehmende ohne Berufsabschluss) max. 8.000 Euro Kursgebühren
Bildungsscheck Brandenburg	Erwerbstätige	50%, max. 3.000 Euro Förderung, mind. 1.000 Euro Kursgebühren
Weiterbildungsscheck Bremen	Erwerbstätige ohne anerkannten Berufsabschluss (Einkommengrenze) oder- Arbeitslose (ohne SGB-II-Bezug),	50-100 % (je nach Erwerbsstatus und Zweck der Förderung) max. bis zu 9.000 Euro (in Abhängigkeit vom Erwerbsstatus und Förderzweck)
Weiterbildungsbonus Hamburg	Erwerbstätige in KMU (Arbeitgeber muss zustimmen)	50-100%, max. 750-2.000 Euro Förderung (je nach Beschäftigtengruppe)
Qualifizierungsscheck Hessen	Erwerbstätige ohne Berufsabschluss / Erwerb eines Berufsabschlusses	50%, max. 4.000 Euro Förderung
Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen	Erwerbstätige (Einkommengrenze), Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe (u.a. KMU)	50%, max. 500 Euro Förderung, mind. 500 Euro Kursgebühren
QualiScheck Rheinland-Pfalz	Nur abhängig Beschäftigte (Einkommengrenze)	60%, max. 600 Euro Förderung
Weiterbildungsscheck Sachsen	Erwerbstätige (Einkommengrenze) weitere Zielgruppen	Bis zu 70% (Erwerbstätige) 80% (Auszubildende und Berufsfachschüler) offene Förderhöhe, mind. 1.000 Euro Kursgebühren (Erwerbstätige)
„Weiterbildung direkt“ Sachsen-Anhalt	Erwerbstätige (Einkommengrenze) und weitere Zielgruppen	Bis zu 90%, max. 25.000 Euro Förderung, auch weitere Kosten (Fahrtkosten, Kinderbetreuung) erstattungsfähig, mind. 1.000 Euro Kursgebühren
Weiterbildungsbonus Schleswig-Holstein	Erwerbstätige, (Arbeitgeber muss Eigenanteil bezahlen)	50%, max. 1.500 Euro, mind. 1.000 Euro und max. 3.000 Euro Kursgebühren Bei Einkommen unter 20.000 max. 1.000 Euro Kursgebühren
Weiterbildungsscheck Thüringen	Erwerbstätige (Einkommengrenze)	100% bis max. 1.000 Euro

Quelle: Eigene Recherche Stand: Februar 2019

⁸ Die genannten Konditionen geben nur einen groben Überblick. Die Förderhöhe unterscheidet sich auch in den jeweiligen Programmen teilweise je nach Zielgruppe. Die Zielgruppen werden häufig durch ergänzende Kriterien weiter eingeschränkt, ebenso die förderfähigen Weiterbildungen.

2.3 Zielsetzung der Evaluation

Es wird derzeit geprüft, ob und in welcher Form das Programm Bildungsprämie über das Ende der Förderperiode des ESF für 2020 hinaus verstetigt werden soll. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Evaluation des Programms ausgeschrieben, um unter anderem auf Basis des Evaluationsberichts evidenzbasiert eine Entscheidung fällen zu können. Die Evaluation soll Ergebnisse und Ideen liefern, auf denen das BMBF in Diskussionen mit Expertinnen und Experten aufbauen kann, um das Programm weiterentwickeln oder entsprechende alternative Instrumente zur individuellen Weiterbildungsförderung zu konzipieren.

Das Ziel der Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie besteht darin, mittel- und langfristige Effekte der Bildungsprämie mittels geeigneter Instrumente und Verfahren zu untersuchen und einzuschätzen. Aufbauend auf den Ergebnissen der Evaluation der ersten und zweiten Förderphase sollen theoretisch fundierte, evidenzbasierte Aussagen zum Programmerfolg getroffen und dadurch belastbare Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Der Fokus liegt dabei auf folgenden Aspekten des Bundesprogramms:

- Analyse und Beurteilung der Zielerreichung und der Wirksamkeit des Programms,
- Analyse und Bewertung der Wirtschaftlichkeit,
- Analyse und Bewertung bildungspolitischer Erfolge,
- Identifizierung von Verbesserungspotenzialen im Prozess,
- Entwicklung von Handlungsansätze und Steuerungsmaßnahmen für das Bundesprogramm
- und darauf aufbauend die Gewinnung von Erkenntnissen zur dauerhaften Gestaltung nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung.

Die zu untersuchenden Effekte beziehen sich auf das Weiterbildungsverhalten, die Weiterbildungseinstellung und berufliche Entwicklung der teilnehmenden Personen. Zudem stehen die berufliche und wirtschaftliche Relevanz der geförderten Weiterbildungen sowie die Zielerreichung des Programms, das sozial ausgleichend, mobilisierend und ungleiche Bildungsbeteiligung abbauend wirken soll, im Evaluationsfokus. Darauf aufbauend sollen Erkenntnisse zur dauerhaften Gestaltung nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung gewonnen werden.

Ein wichtiger Schritt im Projekt war die Identifizierung von Wirkungen. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die durch die Programmziele intendierten Effekte, aber auch im Hinblick auf Nebenwirkungen und auf nicht intendierte Ergebnisse. Um zu verstehen und zu erklären, warum etwas auf eine bestimmte Art oder in eine bestimmte Richtung wirkt und wie verändernd eingegriffen werden kann, ist es wichtig, die empirischen Ergebnisse aus den Sekundärquellen und aus den im Rahmen des Auftrags gesammelten Daten und Ergebnissen nicht nur aneinanderzureihen. Vielmehr muss ein integriertes, d. h. theoretisch fundiertes und empirisch überprüftes Bild der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und des bildungspolitischen Erfolgs gewonnen werden.

Dazu wurde von den Kooperationspartnern ein Konzept erstellt, das vertiefend auf einem handlungs- und entscheidungstheoretischen Modell und kontextuellen Wechselwirkungen aufbaut. Im Rahmen dieses Modells werden drei Komponenten eines Veränderungsprozesses in den Blick genommen: die Programmstruktur, die Outcome-Struktur und der Kontext, in den diese Strukturen eingebettet sind.

Relevante Fragen zum Wirkungscharakter waren:

- Welche Auswirkungen haben die Instrumente auf die Einstellung zu Weiterbildung, das Weiterbildungsverhalten und die berufliche Entwicklung der geförderten Personen? Dies sind zentrale Zielgrößen auf der individuellen Ebene.
- Haben die Instrumente nicht erwünschte Nebenwirkungen?
- Sind nicht intendierte Effekte, z. B. Mitnahmeeffekte, in Form von Teilnahme, die auch ohne den Bildungsgutschein stattgefunden hätte, per Gesamtsaldo negativ zu bewerten? Möglichweise wird die Teilnahme vorgezogen oder die geförderte Teilnahme initiiert die Teilnahme an weiteren Weiterbildungen.

Die Analyse der Wirtschaftlichkeit stellte die Vollzugswirtschaftlichkeit in den Vordergrund. Analysiert wurde, welcher Aufwand für eine Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung im Rahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie entstand und ob dieser Aufwand so gering wie möglich war. Verbunden damit war die Beantwortung von folgenden Forschungsfragen:

- Wurden die intendierten Ergebnisse effizient erreicht?
- Gibt es Einsparmöglichkeiten, um die gleichen Wirkungen zu erreichen?

Als Referenzgröße zur Ermittlung des bildungspolitischen Erfolgs dienen die primären Ziele des Instruments „Bildungsprämie“ und damit des Bundesprogramms. Der methodische Zugang zur Ermittlung des bildungspolitischen Erfolgs gestaltete sich daher über die operationalisierten Ziele des Bundesprogramms und der Bildungsprämie. Im Einzelnen waren dies – noch einmal zusammengefasst – die

- Stärkung der Weiterbildungsbeteiligung von weiterbildungsfernen Bevölkerungsgruppen (bisher Nichtteilnehmende) aufgrund finanzieller Gründe sowie deren Verstärkung
- Erhöhung des Anreizes für Weiterbildungsinvestitionen
- Förderung von Personen mit unterdurchschnittlicher Beteiligungsquote an berufsbezogener Weiterbildung

Die gewonnenen Evaluationserkenntnisse sollen in den nationalen und internationalen Forschungsstand zur Weiterbildungsförderung und zum Weiterbildungsverhalten insbesondere Erwerbstätiger eingeordnet werden. Für eine Identifikation und Bewertung der Verbesserungsmöglichkeiten und der Möglichkeit einer dauerhaften nachfrageorientierten Förderung berufsbezogener Weiterbildung, aber auch der Grenzen der Wirksamkeit ist es unabdingbar, die Einbettung in den gesamtgesellschaftlichen Kontext und diesbezüglicher Entwicklungen zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) vergab den Auftrag zur Durchführung der Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie (BIP) an die Kooperationspartner Kantar Public (ehemals TNS Infratest Sozialforschung) und Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg, mit Unterstützung durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen (IAW) als Unterauftragnehmer. Die drei Institute vereinen Expertise sowohl im Bereich der Weiterbildung und Evaluation als auch methodische Expertise in der Datenerhebung und statistischen Auswertung. Die Evaluation ist über einen Zeitraum von zwei Jahren angelegt.

Im folgenden Abschnitt 3 werden alle eingesetzten Erhebungsmethoden im Überblick beschrieben. Abschnitt 4 beinhaltet die deskriptive Auswertung der sekundären Datenquellen, der Experteninterviews sowie der quantitativen Erhebung. In Abschnitt 5 werden das methodische Vorgehen sowie die Ergebnisse der Wirkungsanalyse erläutert. Abschnitt 6 stellt Methoden sowie Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsanalyse dar. In Abschnitt 7 erfolgt eine zusammenfassende Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs und in Abschnitt 8 werden daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Im Anhang befinden sich der Indikatorenkatalog zu den forschungsleitenden Fragestellungen und den dazu verfügbaren Daten, die Erhebungsinstrumente der Welle 1 und Welle 2 der CATI-Befragung sowie die Dokumentation der Regressionsanalysen. Ebenso finden sich genauere Informationen zum methodischen Vorgehen im Anhang.

3 Methoden

Im Folgenden wird ein Überblick über alle durchgeführten Erhebungen sowie für die Analysen zur Verfügung stehenden Datensätze gegeben. Eine detaillierte Beschreibung des methodischen Vorgehens findet sich im Anhang.

3.1 Primärdatenerhebung in 2 Wellen: CATI

Ein Baustein für die Analyse und Bewertung der Wirkung des Bundesprogramms Bildungsprämie ist eine quantitative Befragung im Paneldesign in zwei Wellen. Im Rahmen der Untersuchung wurden zum einen Personen befragt, die einen Prämiegutschein erhalten haben (Treatmentgruppe). Um die Selektivität bei der Inanspruchnahme des Programms zu berücksichtigen, wurde zum anderen eine Kontrollgruppe befragt. Diese setzt sich zusammen aus potentiell Anspruchsberechtigten und Personen, die aufgrund ihres Einkommens bzw. ihres Alters nicht anspruchsberechtigt sind.

3.1.1 Stichprobenziehung und Stichprobenanlage

Als Quelle für die Stichprobe der Treatmentgruppe wurden die Prozessdaten des Bundesprogramms Bildungsprämie genutzt, die im Rahmen des Beratungsgesprächs von den Personen, die eine Beratung in Anspruch nehmen, erhoben werden. Die Bruttostichprobe enthält alle Personen, die im Jahr 2016 einen Prämiegutschein erhalten haben. Dies waren 14.340 Personen. Es handelt sich somit tatsächlich nicht um eine Stichprobe, sondern um eine Vollerhebung bei allen Personen, die 2016 einen Prämiegutschein erhalten haben. Nach Bereinigung und Prüfung auf Vollständigkeit der Adressdaten und Durchführung des Pretests stand für Welle 1 insgesamt eine Bruttostichprobe von 7.748 Adressen mit Telefonnummern zur Verfügung.

Als Quelle für die Stichprobe der Kontrollgruppe wurden Zielpersonen aus der Beschäftigtenhistorik der Bundesagentur für Arbeit (BeH der BA) gezogen. Die Bruttostichproben der beiden Kontrollgruppen umfassen Personen, die ausgewählt wurden, weil sie bestimmte, das Bundesprogramm betreffende, Zugangskriterien erfüllen (anspruchsberechtigte Kontrollgruppe) oder nicht erfüllen (nicht anspruchsberechtigte Kontrollgruppe). Zu den Anspruchsberechtigten gehören Personen mit einem zu versteuernden Einkommen bis 20.000 Euro (bzw. 40.000 Euro für gemeinsam veranlagte Personen) und Personen, die mindestens 25 Jahre sind. Ausgewählt wurden Personen, die 2016 mindestens 60 Tage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Die Eingrenzung der Kontrollgruppen erfolgte zum einen über Vorgaben zum Bruttojahresentgelt. Zum anderen gab es Vorgaben zum Alter der zu ziehenden Personen. Um eine Annäherung der Stichprobe der Kontrollgruppe an die Struktur der Treatmentgruppe zu erreichen, erfolgte die Ziehung der Bruttostichprobe bei der Bundesagentur für Arbeit geschichtet nach Geschlecht und Wirtschaftszweig, in denen die Personen beschäftigt sind. Insgesamt wurden 34.980 Adressen von der Bundesagentur für Arbeit geliefert. Nach Bereinigung der Adressdaten stand eine Bruttostichprobe von 25.724 Adressen mit Telefonnummern für Welle 1 zur Verfügung.

Alle Personen der beiden Bruttostichproben erhielten vor dem ersten Telefonkontakt ein Anschreiben zusammen mit einer Datenschutzzinformation.

3.1.2 Ergebnisse der Feldarbeit

Die Erhebung der Welle 1 der **Treatmentgruppe** wurde vom 16. August bis zum 7. September 2017 realisiert. Die Erhebung der Welle 2 fand vom 14. Juni 2018 bis zum 11. August 2018 statt. In Welle 1 wurden insgesamt 1.711 auswertbare Interviews erhoben. In Welle 2 waren es 1.064 Interviews. Für die Daten der Treatmentgruppe wurde über eine Gewichtung die Struktur der realisierten Nettostichprobe an die Struktur der Bruttostichprobe angeglichen.

Die Erhebung der Welle 1 der **Kontrollgruppe** wurde vom 24. Oktober 2017 bis zum 16. Januar 2018, also etwas zeitversetzt zur Befragung der Treatmentgruppe, durchgeführt. Die Feldarbeit der Welle 2 fand gleichzeitig mit der der Treatmentgruppe statt. In der Kontrollgruppe wurden in Welle 1 3.409 und in Welle 2 2.083 auswertbare Interviews realisiert. Die Kontrollgruppe dient dazu, vergleichbare Fälle für die Treatmentgruppe zu finden, um die Wirkung der Bildungsprämie zu analysieren. Für die Kontrollgruppe wurde keine Gewichtung vorgenommen.

3.1.3 Analysegruppen und Sozio-demografische Beschreibung der Stichprobe

Für die Auswertung der quantitativen Daten der CATI-Erhebungen wurden die Befragten Analysegruppen zugeordnet. Wie die Zuordnung im Einzelnen erfolgte, ist im Anhang dargestellt. Da die Prämiegutscheine in 2016 ausgestellt wurden, stellt der Status in 2016 die Basis für die Zuordnung der Befragten zu den Analysegruppen dar.⁹ Es wurden fünf Gruppen gebildet, die in die deskriptive Auswertung eingehen. In Tabelle 2 ist die Verteilung über die beiden Befragungswellen dargestellt. Für die Analyse stehen nach Abschluss der zweiten Welle 718 Anspruchsberechtigte und 1.362 Nicht-Anspruchsberechtigte in der Kontrollgruppe sowie in der Treatmentgruppe 684 abhängig Beschäftigte, die einen Gutschein eingelöst haben, zur Verfügung.

Tabelle 3 stellt für die fünf Teilgruppen die Struktur der realisierten Nettostichproben in Welle 1 für verschiedene Merkmale dar.¹⁰ Bei den Personen der Treatmentgruppe ist zunächst zu erkennen, dass Frauen deutlich häufiger die Bildungsprämie nutzen als Männer. In der Tendenz sind Frauen in der Gruppe der Selbstständigen unterproportional (75 %) und in der Gruppe der Personen, die den Gutschein nicht eingelöst haben, überproportional (81 %) vertreten. Dieses Muster gilt für beide Befragungswellen. In der Kontrollgruppe unterscheiden sich die Anteile der Frauen zwischen den beiden Teilgruppen der Personen mit und ohne Anspruch dagegen nicht. Die Werte liegen in etwa bei denen der Bruttostichprobe, aus der die Nettostichprobe gezogen wurde.

⁹ Dadurch weicht die Zuordnung zur Analysegruppe in Einzelfällen von der Zugehörigkeit zur ursprünglichen Teilstichprobe ab. Dadurch bedingt weichen die Summen in Tabelle 2 von den in Abschnitt 3.1.2 dargestellten Zahlen geringfügig ab.

¹⁰ Es handelt sich bei diesen Zahlen um die Struktur der CATI-Befragten nicht um die Zahlen aus dem Monitoring System des Programms.

Tabelle 2: Zahl der Befragten der zusammengefassten Variablen für die Auswertungen und Teilnahme an den beiden Befragungswellen

		Interview nur in Welle 1	Interview in Welle 1 und Welle 2	Summe
1	KG: Anspruchsberechtigt	502	718	1.220
2	KG: Nicht anspruchsberechtigt, nicht zuordenbar	823	1.362	2.185
3	TG (incl. KG): abhängig beschäftigt, Gutscheine eingelöst	434	684	1.118
4	TG: Selbstständige (incl. o.A.), Gutscheine eingelöst	144	281	425
5	TG (incl. KG): Gutscheine nicht eingelöst oder w.n., k.A.	70	102	172
	Summe	1.973	3.147	5.120

Mit Blick auf das Alter ist zu erkennen, dass in der Treatmentgruppe die Selbstständigen älter sind als die Personen in den beiden anderen Teilgruppen. Aufgrund der Anlage der Stichprobe umfassen die Nicht-Anspruchsberechtigten auch Personen unter 25 Jahren, die in der Teilgruppe der Anspruchsberechtigten nicht enthalten sein können. Hinsichtlich Bildung zeigt sich, dass innerhalb der Treatmentgruppe die Selbstständigen und innerhalb der Kontrollgruppe Personen ohne Anspruch auf Bildungsprämie überdurchschnittlich oft eine höhere Bildung, konkret die (Fach-)Hochschulreife sowie einen Studien- oder Fachschulabschluss, aufweisen.

Der Erwerbsstatus bezieht sich auf den Befragungszeitpunkt in Welle 1. Daher kann er sich von dem, der zum Zeitpunkt der Zuteilung des Prämiegutscheins oder – bei der Kontrollgruppe – im Jahr 2016 vorlag, unterscheiden. Mehrheitlich sind die Personen zum Zeitpunkt der Befragung in Welle 1 erwerbstätig. Unterdurchschnittlich ist dies für die Personen festzustellen, die den Prämiegutschein erhalten, aber nicht eingelöst haben. Innerhalb der Treatmentgruppe leben die abhängig Beschäftigten überdurchschnittlich oft in Mehrpersonenhaushalten. Der Anteil in Höhe von 82 % entspricht dabei etwa dem Anteil in den beiden Teilgruppen der Kontrollgruppe. Der Anteil der Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (nur deutsche oder deutsche und weitere) liegt bei allen Teilgruppen über 90 %. Der Anteil der Befragten ohne deutsche Staatsangehörigkeit ist dabei in der Teilgruppe derer, die innerhalb der Treatmentgruppe den Gutscheine nicht eingelöst haben, mit 9 % am höchsten.

Bis auf eine leichte Verschiebung bei den Altersgruppen zuungunsten der unter 35-Jährigen unterscheiden sich die Nettostichproben zwischen Welle 1 und Welle 2 kaum.¹¹ Wichtig ist, dass alle Ausprägungen der soziodemographischen Merkmale auch in der zweiten Welle noch ausreichend besetzt sind, um Vergleiche zwischen Treatment- und Kontrollgruppe vornehmen zu können.

¹¹ Eine tabellarische Darstellung der Stichprobenzusammensetzung in Welle 2 findet sich im Anhang.

Tabelle 3: Struktur der Nettostichprobe Welle 1 – ungewichtet in %

Merkmal	Treatmentgruppe		Kontrollgruppe		
	abhängig beschäftigt	Selbstständig	Prämie nicht eingelöst	mit Anspruch	ohne Anspruch
Angaben in %¹⁾					
Basis (n)	1.118	425	172	1.220	2.185
Geschlecht					
Männlich	21	25	19	36	37
Weiblich	79	75	81	64	63
Altersgruppe					
20 bis 24	0	0	1	0	15
25 bis 34	26	9	27	16	32
35 bis 44	27	22	17	24	13
45 bis 55	32	41	35	30	23
älter als 55	15	29	20	29	17
Höchster Schulabschluss					
Haupt-/Volksschule	9	6	7	16	7
Realschule/Mittlere Reife	34	24	26	42	33
Fach-/Hochschulreife/ Abitur	57	70	66	40	60
Berufliche Ausbildung²⁾					
Berufsausbildung	78	68	70	81	72
Fachhochschul-/Universitätsabschluss	32	50	40	25	39
Meister, Techniker, Fachschulabschluss	15	19	16	15	15
keinen beruflichen Abschluss	4	3	5	6	4
Erwerbsstatus³⁾					
Erwerbstätig	93	94	84	88	90
Arbeitslos	3	2	5	5	3
In Ausbildung	1	0	2	1	4
Sonstiges	3	3	8	5	3
Haushalt					
Allein lebend	17	26	26	18	20
Mehrpersonenhaushalt	82	73	72	82	79
Staatsangehörigkeit					
Deutsch	92	91	88	90	93
Deutsch und weitere	3	2	3	3	3
Nicht deutsch	5	7	9	6	4

1) Differenz zu 100% sind 'Keine Angabe oder 'weiß nicht' oder 'Nicht zuordenbar'

2) Mehrfachnennungen möglich.

3) Erwerbsstatus zum W1 Interviewzeitpunkt

3.2 Qualitative Erhebungen

3.2.1 Fallstudien

- Gegenstand und Erkenntnisziel

Mit den Fallstudien sollte die individuelle Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer in Bezug auf die Beratung und die anschließende Gutscheineinlösung im Rahmen der Bildungsprämie näher untersucht werden. Qualitative Fallstudien ermöglichen es, die Umstände und Wirkungen der jeweiligen Programmteilnahme detaillierter zu betrachten. Zielgruppe der Befragung waren daher Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger, die Beraterinnen und Berater sowie die Weiterbildungsanbieter. Die Interviews mit den Teilnehmenden fokussierten auf die Weiterbildungsmotive, die Umstände der Teilnahme an der Bildungsprämie, insbesondere die Beratungssituation und den Zusammenhang mit der beruflichen Situation. Unterstützend zu den Angaben der Teilnehmenden in der Fallbetrachtung sollten die Auskünfte der Beraterinnen und Berater sowie der Anbieter der Weiterbildung einfließen. Insbesondere sollte die Wirkung des Beratungsgesprächs in den Blick genommen werden. Zusätzlich waren Erkenntnisse zum Spargutschein von Interesse. Bei den Weiterbildungsanbietern stand der Prozess der Annahme und Abrechnung von Prämiegutscheinen im Fokus, mit besonderem Blick auf eventuelles Verbesserungspotential. Des Weiteren war eine Gesamteinschätzung des Bundesprogramms Bildungsprämie aus Sicht der drei Befragungsgruppen für das Erkenntnisinteresse von Relevanz.

- Methodik und Umsetzung von Gütekriterien

Bei der Durchführung der qualitativen Interviews wurden die von Mayring (2016) formulierten und begründeten sechs Gütekriterien qualitativer Forschung anhand von forschungspraktischen Maßnahmen beachtet (vgl. Mayring 2016, S. 144 ff.), (vgl. Anhang).

Nach Witzel (1982) bieten problemzentrierte qualitative Interviews als narrative Gespräche einen geeigneten methodischen Zugang zur Exploration und Rekonstruktion beruflicher Lebensverläufe und Entscheidungen aus Sicht der Befragten (vgl. u. a. Fuchs 1984). Sie ermöglichen eine unvoreingenommene Erfassung individueller Handlungen sowie subjektiver Wahrnehmungen und Verarbeitungsweisen gesellschaftlicher Realität: „[...] ein diskursiv-dialogisches Verfahren, das die Befragten als Experten/innen ihrer Orientierungen und Handlungen begreift, [...]“ (Diller et al 2011, S. 16).

Der subjektive Blickwinkel bei der Beurteilung des zu erforschenden Gegenstands fokussiert Motive, Intentionen, Bewertung. Die Handlungsmotive, Hintergründe von Bildungsentscheidungen sowie Motivlagen für die berufliche Situation der Teilnehmenden werden auf diese Weise transparent gemacht. Daher sollten die Befragten frei zu Wort kommen (vgl. Mayring 2016, S. 67ff.).

- Feldzugang

Für die Konzeption als Fallstudien war es notwendig, einen zusammengehörigen Fall zu betrachten, d.h. einen Teilnehmenden zu finden und mit der dazugehörigen Beraterin bzw. dem dazugehörigen Berater, die oder der die Bildungsprämie ausgestellt hat, ein Interview zu führen. Aus diesem Grund wurde der Zugang wie folgt hergestellt: Zunächst wurde ein Pool an Beratern aufgebaut, die zu einer Teilnahme an einem Interview bereit sind. Dazu wurden die Präsentation der Evaluation und persönliche Kontakte an den Beratertagen im Juni und

Juli 2017 in Berlin, Köln und Stuttgart genutzt. Insgesamt konnten 15 Beraterinnen und Berater zur Teilnahme an den Interviews gewonnen werden.

Der Zugang zu den Teilnehmenden kam in der Folge über die Beraterinnen und Berater zustande. In Zusammenarbeit mit diesen wurde versucht, aktuelle Beratungsfälle auszuwählen, die erst kürzlich durchgeführt wurden und damit noch gut in Erinnerung geblieben sind. Die Kontaktierung der Teilnehmenden erfolgte direkt durch die Beraterinnen und Berater per Post oder über Email. In einigen Fällen lagen den Beratungsstellen Email-Adressen und Telefonnummern vor, so dass die Berater und Beraterinnen auch telefonisch zur Teilnahme auffordern oder nach einer gewissen Zeit noch einmal nachfassen konnten. Den Beraterinnen und Beratern wurden ein mit dem Auftraggeber abgestimmtes Anschreiben, das über den Forschungsauftrag und das Ziel sowie die Inhalte der Interviews informiert, sowie eine Datenschutzerklärung zur Verfügung gestellt. Diese Unterlagen wurden an die Teilnehmenden weitergeleitet. Teilnahmebereite Gutscheinempfänger konnten sich an die Beraterin oder den Berater oder alternativ direkt an das f-bb wenden. Anschließend wurden Interviewtermine vereinbart. Im Interview wurde der Weiterbildungsanbieter erfragt, bei dem der gewählte Kurs besucht wurde bzw. besucht werden sollte. In der Folge wurden die Anbieter für eine Interviewanfrage kontaktiert.

■ Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden vor Ort oder telefonisch realisiert. Die Vor-Ort-Interviews fanden mit den Teilnehmenden und den Beraterinnen bzw. Beratern in der jeweiligen Beratungsstelle statt und wurden separat durchgeführt. Die Befragung der Weiterbildungsanbieter erfolgte ausschließlich telefonisch. Insgesamt wurden 15 Interviews mit Beraterinnen und Beratern¹², 14 Interviews mit Teilnehmenden sowie 9 Interviews mit Weiterbildungsanbietern durchgeführt. Die Interviews fanden im Zeitraum von März bis Juni 2018 statt. In einem Fall konnte kein Interview mit einer Teilnehmerin geführt werden, weil diese nach erfolgter Terminvereinbarung telefonisch nicht mehr zu erreichen war. In einem Fall wurde der Weiterbildungsanbieter nicht interviewt, weil ausschließlich ein Spargutschein ausgegeben wurde. 4 Interviews mit Weiterbildungsanbietern konnten nicht durchgeführt werden, weil entweder Interviewtermine nicht wahrgenommen wurden oder die Teilnahme verweigert wurde.

■ Merkmale der Teilnehmenden

In 14 Fällen wurde ein Prämiegutschein und in einem weiteren Fall ein Spargutschein ausgegeben. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die soziodemografischen Charakteristika der Teilnehmenden. Der überwiegende Teil der befragten Teilnehmenden ist weiblich und verfügt über eine Zugangsberechtigung für die Fachhochschule. Einige weitere Teilnehmende haben einen mittleren Schulabschluss bzw. die allgemeine Hochschulreife. Genau die Hälfte absolvierte eine berufliche Ausbildung als Physiotherapeutin, Ergotherapeutin, Heilpraktikerin, Kosmetikerin oder Sozialassistentin. Diese sind aktuell auch in der Gesundheitsbranche tätig. Einige Teilnehmende haben ein Studium absolviert und sind im Einzelnen in der Immobilienbranche, im Handel, in der Wissenschaft und Forschung oder im öffentlichen Dienst tätig. Genau die Hälfte der Teilnehmenden ist selbstständig. Drei Teilnehmende sind gleichzeitig selbstständig und abhängig beschäftigt, um neben dem Aufbau der Selbstständigkeit eine feste Einkommensquelle zu haben.

¹² Dabei handelt es sich um 13 verschiedene Beraterinnen und Berater. Mit zweien wurden jeweils zwei separate Interviews in Bezug auf die jeweiligen Teilnehmenden geführt. Eine Beraterin und ein Berater konnten keine Gutscheinempfängerin bzw. keinen Gutscheinempfänger für ein Interview gewinnen.

Tabelle 4: Soziodemografische Merkmale der Teilnehmenden (eigene Darstellung)

Geschlecht	höchster Schulabschluss	höchster beruflicher Abschluss	derzeitiges Beschäftigungsverhältnis	Branche
weiblich	Abitur	Dipl.-Ingenieurin	selbstständig	Immobilien
weiblich	Fachhochschulreife	Meisterin / Keramikerin, Akademieabschluss Künstlerin	selbstständig	Kunst
weiblich	Abitur	Ergotherapeutin	angestellt; ab Juli 2018 selbstständig	Gesundheit
weiblich	Fachhochschulreife	Gesundheitspflegerin und Heilpraktikerin	angestellt und selbstständig	Gesundheit
männlich	Fachhochschulreife	Physiotherapeut	angestellt	Gesundheit
weiblich	Fachhochschulreife	Büroangestellte und Masseurin	angestellt und selbstständig	Gesundheit
weiblich	Fachhochschulreife	Kosmetikerin	selbstständig	Gesundheit
männlich	Fachhochschulreife	Groß- und Außenhandelskaufmann	angestellt	Handel
männlich	Fachhochschulreife	MBA Public Management	angestellt	Öffentlicher Dienst
weiblich	mittlere Reife	Physiotherapeutin	angestellt	Gesundheit
weiblich	mittlere Reife	Diätassistentin, Sozialassistentin für Haus- und Familienpflege	angestellt und selbstständig	Gesundheit
weiblich	Abitur	Master of Science (Biotechnologie)	angestellt	Wissenschaft und Forschung
weiblich	mittlere Reife	Physiotherapeutin und Heilpraktikerin	angestellt	Gesundheit
männlich	Abitur	Master of Arts (Kommunikationswissenschaft und Geschichte)	selbstständig	Presse und Medien

Zwei der Teilnehmenden nahmen an einem Kurs teil, dessen Gebühren weniger als 500 Euro betragen. Knapp die Hälfte der Kurse der Teilnehmenden kosteten mehr als 1.000 Euro. Im Durchschnitt betragen die Gebühren der Kurse 1.036 Euro. Alle befragten Teilnehmenden hatten den gewählten Kurs bereits absolviert oder

zumindest begonnen. Knapp die Hälfte der ausgestellten Prämiegutscheine hatte einen Wert von genau 500 Euro. Durchschnittlich über alle Teilnehmenden hinweg hatte der eingelöste Prämiegutschein einen Wert von 381 Euro.

3.2.2 Experteninterviews

Darüber hinaus wurden mit den Programmgestaltern jeweils leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Inhaltlich wurde auf die Ableitung von Verbesserungspotenzial und auf die Identifizierung von Fehlsteuerungen im Prozess fokussiert. Auch auf Fragen der etablierten Qualitätsstandards sowie zur Stärkung der allgemeinen und berufsbezogenen Bildungsberatung wurde Bezug genommen sowie eine Gesamteinschätzung erfragt. Die individuellen Sichtweisen wurden mit der Sichtweise der weiteren Programmbeteiligten in Verbindung gebracht. Dahingehend wurden Auftraggeber, Programmadministration, die fachliche programmumsetzende Stelle, IKT-Servicestelle, ZWW und Kommunikationsagentur interviewt. Die Ergebnisse der Experteninterviews sind in Abschnitt 4.10.4 zusammengefasst.

3.3 Sekundäranalysen

Im ESF-Bundesprogramm Bildungsprämie wurde ein umfangreiches Datenmonitoring etabliert, über das für die gesamte Laufzeit des Programms monatlich aktuelle Daten verfügbar sind. Erfasst wurden dabei alle durchgeführten Beratungsgespräche sowie, über eine Gutscheinumnummer verknüpft, Daten eingelöster Prämiegutscheine. Neben diesen prozessproduzierten Daten wurden in den Förderphasen 1 und 2 jeweils telefonische Befragungen von Teilnehmenden und Anspruchsberechtigten (Förderphase 1) bzw. nur von Teilnehmenden (Förderphase 2) durchgeführt, deren Daten für sekundäre Auswertungen zur Verfügung standen. Des Weiteren fand in den drei Förderphasen jeweils eine quantitative Befragung der Berater und Beratungsstellen des Bundesprogramms statt. In den Förderphasen 2 und 3 wurden auch beteiligte Weiterbildungsanbieter online befragt. Als ergänzende Daten sind noch aggregierte Statistiken zu den Anrufen bei der Telefonhotline und zu den Zugriffen auf die Homepage der Bildungsprämie nutzbar. Alle Daten wurden überprüft und auf ihre Eignung zur Beantwortung der zentralen forschungsleitenden Fragestellungen hin untersucht. Erste Forschungsfragen wurden mithilfe der Auswertung der sekundären Datenquellen beantwortet. Für die weiteren Fragestellungen wurden neben der standardisierten telefonischen Befragung der Teilnehmenden des ESF-Bundesprogramms Bildungsprämie die beschriebenen Primärdatenerhebungen und Fallstudien genutzt.

Die prozessproduzierten Beratungs- und Gutscheindaten wurden von 12/2008 bis einschließlich 08/2018 ausgewertet. Zur Verfügung stehen die Daten getrennt nach Förderphasen, wobei in den einzelnen Förderphasen jeweils leicht unterschiedliche Daten erhoben wurden. Der Personen- und Gutscheindatensatz aus der ersten Förderphase wurde zu einem großen Teil ohne Variablen- und Wertebenenennungen geliefert. Einige der fehlenden Benennungen konnten identifiziert und in die Gesamtdatei eingepflegt werden. Daraufhin wurde überprüft, inwieweit die Variablen identische Merkmalsausprägungen erfassen und, wenn ja, mit identischen Werten abbilden. War dies nicht der Fall, wurden die Variablen umcodiert und über alle drei Förderphasen auf

den kleinsten gemeinsamen Nenner gebracht¹³. Weiterhin wurden alle fehlenden Werte (wie z. B. „Keine Angabe“) definiert und für die folgenden Analysen ausgeschlossen. Der zusammengeführte Datensatz wurde daraufhin noch einmal eingehend auf Richtigkeit überprüft. Die Zusammenführung ermöglichte die Analyse aller Gutscheinberatungen in einem Gesamtbild über alle drei Förderphasen hinweg. Alle weiteren Befragungsdaten wurden nach gängigen Methoden zur Vorbereitung der Analysen aufbereitet.

Tabelle 5: Datenpools für die Sekundäranalysen

Datenpools	Zeitraum	Fallzahl
Prozessproduziertes Monitoring		
Beratungs- und Gutscheindatensätze	12/2008 bis 08/2018	334.844
Befragungen	Erhebungszeitpunkte	Fallzahl
Teilnehmende und Anspruchsberechtigte (3 Wellen)	Förderphase 1	5.048 Teilnehmende (Welle 1)
Teilnehmende	Förderphase 2	2.060
Berater und Beratungsstellen	Förderphase 1	596 / 393
	Förderphase 2	674
	Förderphase 3	488
Weiterbildungsanbieter	Förderphase 2	1.597
	Förderphase 3	764
Aggregierte Statistiken	Zeitraum	
Telefonhotline	01/2010 bis 08/2016	
Homepage Bildungsprämie	08/2011 bis 02/2016	

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 5 gibt einen Überblick über die für die Sekundäranalysen verwendeten Daten. In die Analysen gingen aus den Daten des Monitorings 334.844 Fälle ein. Diese verteilen sich mit 165.894 auf die erste, mit 94.506 auf die zweite und mit 74.444 Fällen auf die dritte Förderphase. Die Teilnehmerbefragung von Förderperiode 1 beinhaltet insgesamt 8.301 Untersuchungseinheiten mit 5.048 aus der ersten Befragungswelle, 2.210 aus der zweiten Welle und weitere 1.043 haben im Rahmen der dritten Welle gültige Angaben in der Befragung gemacht. Die Teilnehmerbefragung der zweiten Förderperiode umfasste n=2.060 Befragte.

¹³ In den prozessproduzierten Monitoringdaten wurden beispielsweise der schulische und berufliche Abschluss in den drei Förderphasen jeweils unterschiedlich genau erhoben.

4 Ergebnisse zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Programms

4.1 Nutzung der Bildungsprämie

4.1.1 Hauptteilnehmergruppen

Um die Struktur der Teilnehmenden an der Bildungsprämie zu beschreiben, stehen verschiedene Datensätze mit unterschiedlichen Detaillierungsgraden zur Verfügung. Zunächst werden die Ergebnisse auf Basis des Monitorings dargestellt. Ergänzend dazu werden die Teilnehmendenbefragungen der ersten beiden Förderperioden herangezogen, falls es Unterschiede in den Ergebnissen gibt oder die Daten der Teilnehmerbefragungen zusätzliche und/oder robustere¹⁴ Informationen enthalten. Zunächst werden sozioökonomische Merkmale betrachtet. Im nächsten Schritt wird mit Hilfe einer multivariaten Analyse­methode ein Bild der Zusammensetzung der Hauptteilnehmergruppen gezeichnet. Anschließend werden Ergebnisse insbesondere des Nutzerverhaltens der Hauptteilnehmergruppen beschrieben.

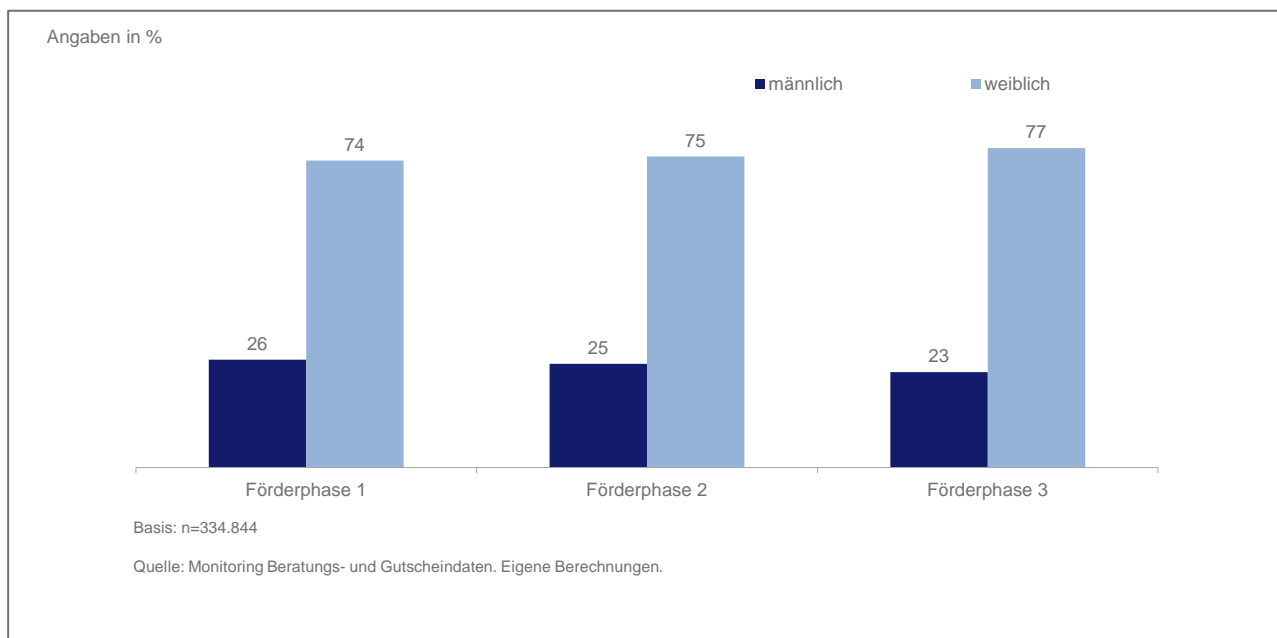
Am Ende dieses Abschnitts werden die Strukturen der Teilnehmenden an der Bildungsprämie im Jahr 2016 auf Basis der ersten CATI-Erhebung im Herbst 2017 dargestellt und mit den Strukturen der Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung im Adult Education Survey (AES) verglichen.

- Zusammensetzung der Hauptteilnehmergruppen – deskriptive Ergebnisse

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Teilnehmenden am Bundesprogramm Bildungsprämie nach Geschlecht. Drei Viertel der Gutscheineempfängerinnen und Gutscheineempfänger sind weiblich, mit einer leicht steigenden Tendenz über die Förderperioden. Der Anteil der Frauen in der dritten Förderperiode ist dabei um drei Prozentpunkte höher als der in der ersten Förderperiode.

¹⁴ Manche Variablen sind in den Befragungen der Teilnehmenden detaillierter erfasst. Einige Variablen, wie beispielsweise der Migrationshintergrund werden im Rahmen der Monitoringdaten von Beraterinnen und Beratern geschätzt, so dass hier die Angaben der Befragten valider sind.

Abbildung 2: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Geschlecht



In Tabelle 6 sind die Anteile der Teilnehmerinnen und -teilnehmer der ersten Förderphase nach ihrem **Wohnort** abgebildet. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass 77 % ihren Hauptwohnsitz in den alten und 23 % ihren Hauptwohnsitz in den Bundesländern im Osten haben. In der zweiten und dritten Förderphase nimmt die Anzahl der Nutzer aus dem Westen Deutschlands auf einen Anteil von 79 % zu. Vergleicht man die Teilnahmequote der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger des Bundesprogramms mit den Anteilen der Einwohner nach Bundesländern, lassen sich einige Abweichungen von einer proportionalen Verteilung feststellen. So sind die Teilnehmenden an der Bildungsprämie in Nordrhein-Westfalen (NRW) überrepräsentiert. 28 % der Nutzer der Bildungsprämie wohnen in NRW, wohingegen im Vergleich dazu nur 22 % der Gesamtbevölkerung ihren Hauptwohnsitz in NRW haben. Relativ betrachtet nehmen in den Bundesländern Sachsen und Thüringen ebenfalls mehr Personen am Bundesprogramm teil. Ein Grund für die höhere Inanspruchnahme in NRW ist möglicherweise das im Vergleich mit anderen Bundesländern sehr dichte Beratungsstellennetz. Im Gegensatz dazu sind vor allem die Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger aus Hessen im Förderprogramm unterrepräsentiert.

Zu den weiteren Förderphasen sei an dieser Stelle nachrichtlich ergänzt, dass es in der zweiten Förderphase im Vergleich zur ersten Förderphase keine nennenswerten Änderungen gibt. In der dritten Förderphase sind nun neben den Bürgerinnen und Bürgern aus Sachsen auch die Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie aus Berlin überrepräsentiert, wohingegen Teilnehmende aus Bayern inzwischen unterrepräsentiert sind.

Tabelle 6: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase nach Bundesländern im Vergleich zu den Anteilen der Einwohner in den Bundesländern an der Gesamtbevölkerung

	Teilnehmende	Gesamtbevölkerung
Angaben in %, n = 164.741		
Baden-Württemberg	7,5	7,6
Bayern	14,5	15,3
Berlin	4,8	4,2
Brandenburg	2,7	3,1
Bremen	0,9	0,8
Hamburg	1,7	2,2
Hessen	4,7	7,4
Mecklenburg-Vorpommern	3,0	2,0
Niedersachsen	8,8	9,7
Nordrhein-Westfalen	27,9	21,8
Rheinland-Pfalz	3,3	4,9
Saarland	0,5	1,2
Sachsen	9,1	5,1
Sachsen-Anhalt	2,9	2,9
Schleswig-Holstein	3,0	3,5
Thüringen	4,9	2,7

Quelle: Eigene Berechnungen und DESTATIS: Fachserie 1 Reihe 1.3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung, 13.02.2012.

Abbildung 3 gibt einen Überblick über die **Altersverteilung** der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger.¹⁵ Personen zwischen 25 und 45 Jahren nehmen mit 69 % in der ersten Förderphase und mit 62% in der zweiten Förderphasen in allen Förderphasen den größten Anteil ein, auch wenn die Anteile geringer werden. Die Anteile der Nutzerinnen und Nutzer von 45 bis unter 55 Jahren nehmen über die Förderphasen hinweg zu. Ebenso steigt der Anteil der mindestens 55-Jährigen. So beträgt dieser in der ersten Förderphase 5 %, während er in der dritten Förderphase 9 % ausmacht. Das Durchschnittsalter (arithmetischer Mittelwert) liegt in den ersten beiden Förderphasen bei 37 Jahren und in der dritten Förderphase bei 40 Jahren.

Nach Geschlecht betrachtet zeigt sich, dass Frauen im Vergleich zu Männern in der zweiten und dritten Förderphase durchschnittlich geringfügig älter sind. Teilnehmende aus den Bundesländern im Osten sind in allen betrachteten Perioden jünger als diejenigen aus den Bundesländern im Westen.

¹⁵ Zwecks einheitlicher Darstellung wurden Nutzerinnen und Nutzer unter 25 Jahren ausgeschlossen, da im Vergleich zu den ersten beiden Förderphasen in der dritten Förderphase ein Mindestalter von 25 Jahren galt.

Abbildung 3: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Alter (>25 Jahre)

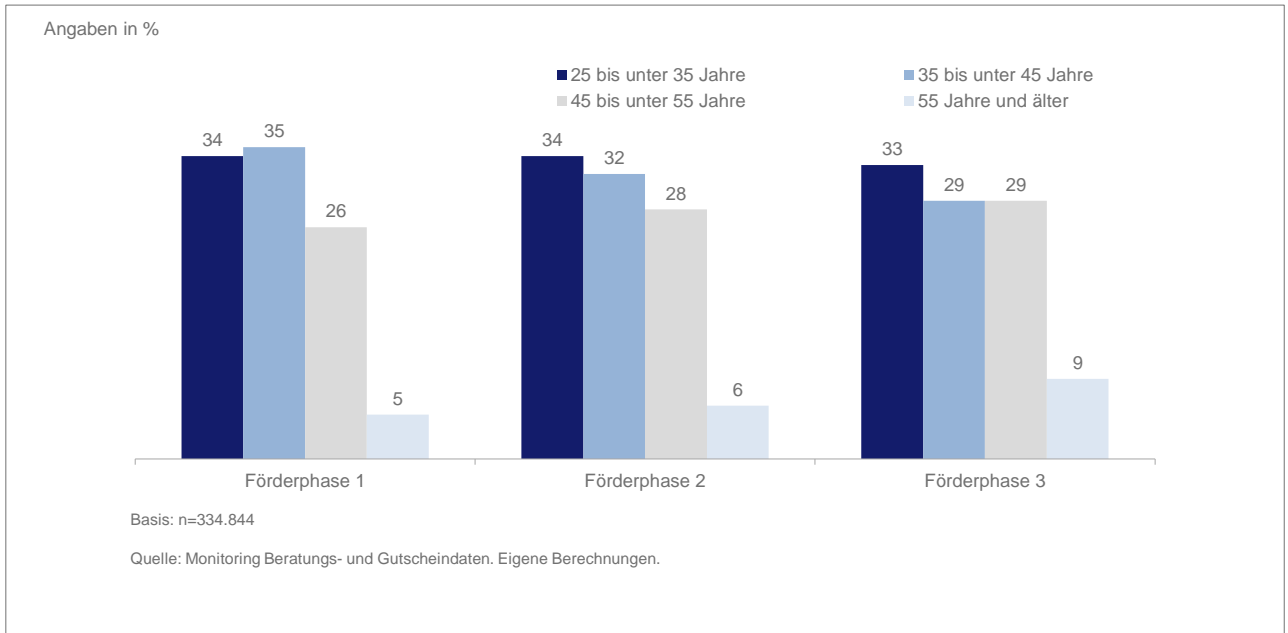


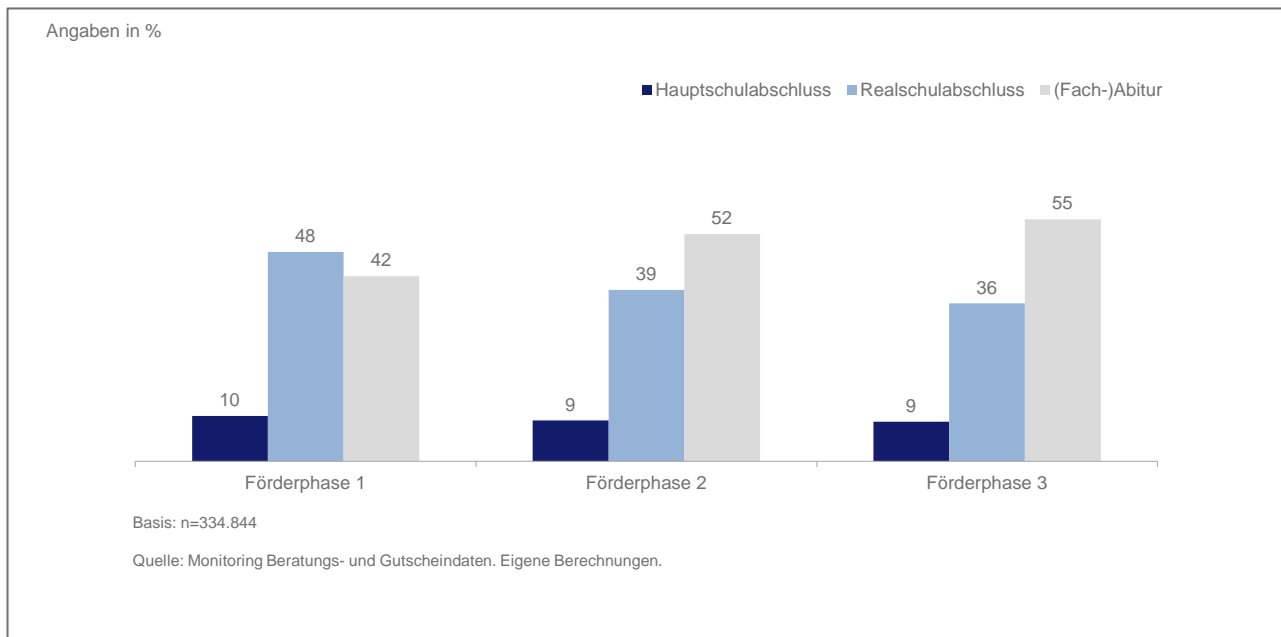
Abbildung 4 zeigt die Teilnehmenden nach **schulischem Abschluss**. Über alle Förderphasen haben ca. 10 % derjenigen, die einen Prämiegutschein erhalten haben, einen Hauptschulabschluss. Der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem Realschulabschluss beträgt in der ersten Förderperiode 48 % und nimmt bis zur dritten Förderperiode um elf Prozentpunkte ab. Dahingegen steigt der Anteil der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger mit einer Hochschulzugangsberechtigung von 42 % in der ersten Förderphase über 52 % in der zweiten auf schließlich 55 % in der dritten Förderphase. In der Gesamtbevölkerung hat ca. jede/r Dritte einen Hauptschulabschluss. Im Vergleich dazu sind unter den Nutzerinnen und Nutzern der Bildungsprämie diejenigen mit einem Hauptschulabschluss unterrepräsentiert. Währenddessen sind Teilnehmende, die eine Hochschulzugangsberechtigung haben, deutlich überrepräsentiert. Hier liegt der Anteil in der Gesamtbevölkerung bei gut 20 % (vgl. DESTATIS 2018).

Die Ergebnisse lassen sich weiter differenzieren. So ist der Anteil der männlichen Teilnehmer mit einem Hauptschulabschluss in der ersten Förderperiode mit 16 % doppelt so hoch wie der Anteil der Frauen mit einem Hauptschulabschluss mit 8 %. Frauen haben hingegen mit 48 % öfter einen Realschulabschluss als Männer mit 45 % und mit 43 % öfter ein (Fach-)Abitur als Männer mit einem Anteil von 38 %. Die Differenzen zwischen den Geschlechtern bleiben über die Förderperioden bestehen, auch wenn sie sich insgesamt und v.a. in Bezug auf die Hochschulzugangsberechtigung angleichen.

Ebenso gibt es signifikante Unterschiede nach Bundesgebiet. So haben in allen betrachteten Perioden Teilnehmende am Programm Bildungsprämie aus dem westdeutschen Bundesgebiet öfter einen Hauptschulabschluss oder ein (Fach-)Abitur als diejenigen, die ihren Wohnsitz in den Bundesländern im Osten haben. Im Gegensatz dazu sind die Anteile der Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie mit einem Realschulabschluss in den Bundesländern im Osten höher als die Anteile der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger in den Bundesländern im Westen. Diese Ergebnisse sind konform zu den Anteilen in der Gesamtbevölkerung nach Bundesgebiet. In den neuen Bundesländern haben mehr Einwohnerinnen und Einwohner einen Realschulabschluss als in den Bundesländern im Westen, während im alten Bundesgebiet die Anteile

der Hauptschulabsolventinnen und -absolventen und der (Fach-)Abiturientinnen und (Fach-)Abiturienten höher sind als in den Bundesländern im Osten (vgl. DESTATIS 2010).

Abbildung 4: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach schulischem Abschluss



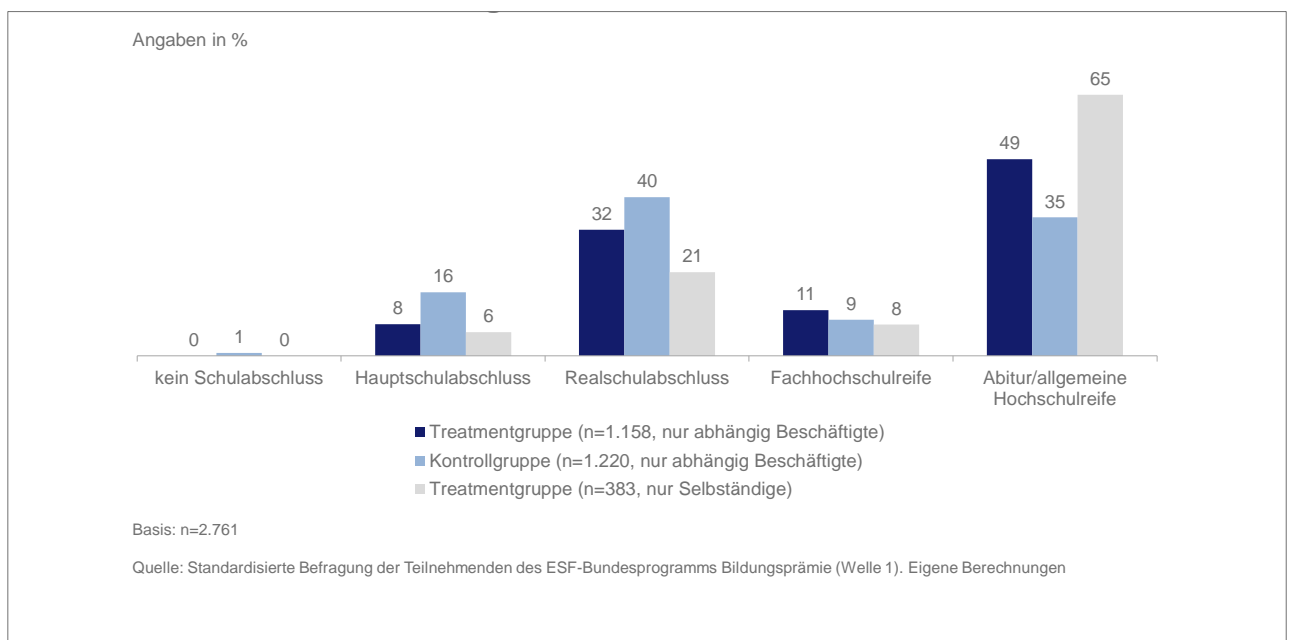
Nach beruflichem Abschluss betrachtet, zeigt sich, dass fast zwei Drittel einen beruflichen Ausbildungsabschluss haben, dieser Anteil über die Förderphasen jedoch abnimmt. Im Gegensatz dazu nimmt der Anteil der Hochschulabsolventinnen und -absolventen von 28 % in der ersten Förderphase über 29 % in der zweiten Förderphase auf 30 % in der dritten Förderphase geringfügig zu. Auch hier ist der Anteil der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger, die eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, geringer als in der Gesamtbevölkerung. Dahingegen sind (Fach-)Hochschulabsolventinnen und -absolventen unter Teilnehmenden an der Bildungsprämie überrepräsentiert (vgl. DESTATIS 2018).

Hier noch zusätzlich nach Geschlecht differenziert zeigt sich, dass Frauen insgesamt öfter über einen beruflichen Abschluss verfügen, wohingegen Männer öfter über einen Meister/Techniker-Abschluss verfügen als Frauen. Zwischen den Anteilen derjenigen, die einen (Fach-)Hochschulabschluss haben, gibt es über alle Förderperioden keine nennenswerten Unterschiede nach Geschlecht.

Nach Bundesgebiet analysiert zeigen sich in der dritten Förderperiode die größten Differenzen hinsichtlich des beruflichen Abschlusses. So haben 7 % der Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie aus dem Westen Deutschlands keinen beruflichen Abschluss, während es im Osten Deutschlands nur 2 % sind. 70 % der Bürgerinnen und Bürger aus dem Osten und 58 % aus dem Westen haben einen beruflichen Ausbildungsabschluss. Der Anteil der Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen ist in den westlichen Bundesländern mit 32 % höher als in den östlichen Bundesländern mit 24 %. Die Anteile der Hochschulabschlüsse bezogen auf die Gesamtbevölkerung unterscheiden sich dagegen praktisch nicht zwischen Ost- und Westdeutschland (vgl. DESTATIS 2010).

Die Daten der CATI-Erhebung lassen es zu, einen Vergleich zwischen der Gruppe der Bildungsprämiennutzerinnen und -nutzer und der Gruppe der anspruchsberechtigten Nicht-Nutzerinnen und -Nutzer zu ziehen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede in Bezug auf den schulischen Abschluss. In Abbildung 5 ist der höchste erreichte Schulabschluss für abhängig Beschäftigte aus der Treatment- und der Kontrollgruppe sowie der selbstständigen Bildungsprämiennutzerinnen und -nutzer im Vergleich dargestellt.¹⁶ Der Anteil von Personen mit Hauptschulabschluss ist in der Treatmentgruppe mit 8 Prozent nur etwa halb so hoch wie in der Kontrollgruppe mit 16 Prozent, während anteilig deutlich mehr Personen die Fachhochschulreife oder das Abitur bzw. die allgemeine Hochschulreife erlangt haben (60 Prozent vs. 44 Prozent). Bei den selbstständigen Personen aus der Treatmentgruppe beträgt der Anteil alleine derjenigen mit Abitur sogar ca. zwei Drittel. Aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten nehmen also vorrangig Personen mit höheren allgemeinbildenden Schulabschlüssen die Bildungsprämie in Anspruch.

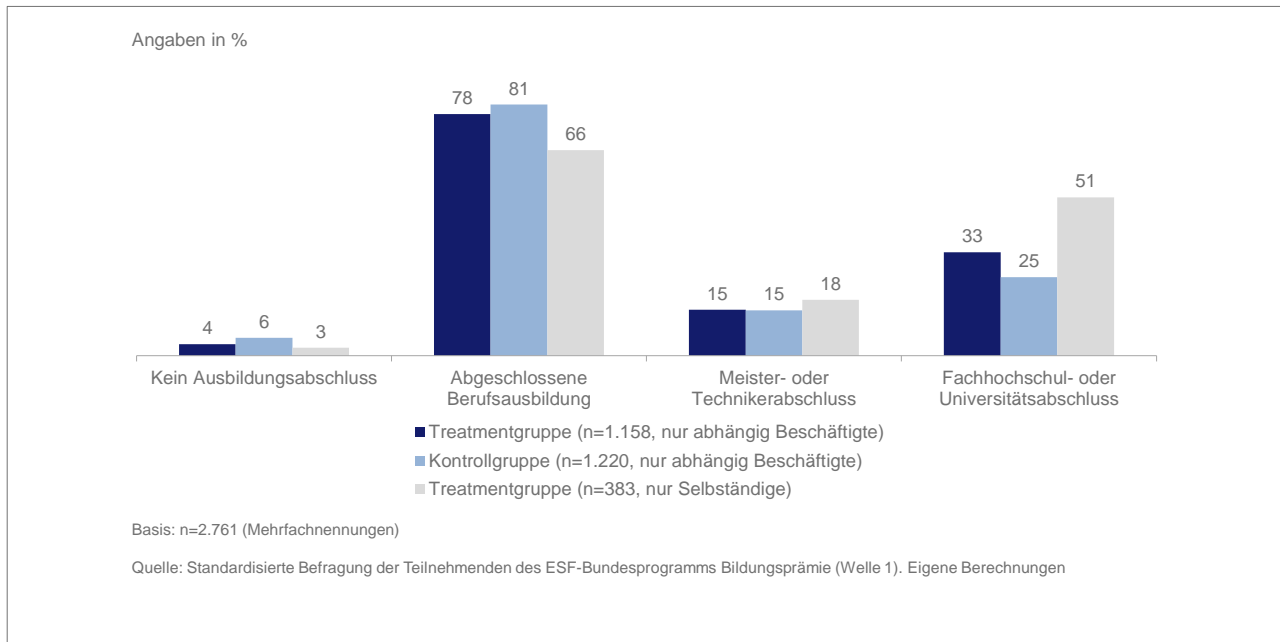
Abbildung 5: Höchster allgemeinbildender Schulabschluss im Vergleich



In Abbildung 6 ist dargestellt, welche Berufsabschlüsse die Befragten erreicht haben, wiederum getrennt nach abhängig Beschäftigten der Treatment- und der Kontrollgruppe sowie Selbstständigen aus der Treatmentgruppe. Der augenfälligste Unterschied ist bei den Fachhochschul- und Universitätsabschlüssen zu beobachten. Ca. ein Drittel der abhängig beschäftigten Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie besitzen einen solchen, während der Anteil in der Kontrollgruppe der Anspruchsberechtigten nur bei einem Viertel liegt. Bei den selbstständigen Personen, die die Bildungsprämie in Anspruch genommen haben, liegt der Anteil derjenigen mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss bei über der Hälfte. Der Anteil der Geringqualifizierten ohne Ausbildungsabschluss ist in der Treatmentgruppe geringfügig kleiner als in der vergleichbaren Kontrollgruppe (4 Prozent vs. 6 Prozent). Aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten nehmen Personen mit höheren Berufsabschlüssen die Bildungsprämie also etwas häufiger in Anspruch.

¹⁶ Direkte Vergleiche sind zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe nur bei abhängig Beschäftigten möglich. Zur Veranschaulichung sind die Selbstständigen der Treatmentgruppe hier aber zusätzlich mit aufgeführt.

Abbildung 6: Berufsausbildung im Vergleich



Nach **Erwerbsstatus** analysiert, lässt sich beobachten, dass 77 % der Teilnehmenden am ESF-Bundesprogramm in der ersten Förderphase abhängig erwerbstätig waren. Deren Anteil nimmt im Verlauf der Förderphasen ab, wohingegen die Selbstständigenquote von 19 % in der ersten Förderphase über 22 % in der zweiten bis hin zu schließlich 24 % in der dritten Förderphase zunimmt. Der Anteil der förderfähigen Nicht-Erwerbstätigen beträgt 4 % bzw. 3 %. Im Vergleich zu ihrem Anteil in Deutschland insgesamt sind die selbstständig Erwerbstätigen unter den Nutzerinnen und Nutzern der Bildungsprämie überrepräsentiert. Der Anteil in der Gesamtbevölkerung beträgt 10 % (vgl. DESTATIS 2018).

Nach Geschlecht differenziert lässt sich beobachten, dass Gutscheinempfänger häufiger selbstständig sind als Gutscheinempfängerinnen. So beträgt der Anteil ersterer 28 %, während sich die Selbstständigenquote bei Frauen auf 23 % beläuft. Die Unterschiede entsprechen den Differenzen nach Geschlecht in der Gesamtbevölkerung (vgl. DESTATIS, 2018). Die Teilnehmenden der Bildungsprämie aus den Bundesländern im Westen gehen in allen drei Förderperioden öfter einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nach als diejenigen aus den Bundesländern im Osten.

In Abbildung 7 ist der **Arbeitsumfang** der Personen dargestellt, die einen Prämiegutschein erhalten haben. In der Förderphase 1 waren die Nutzerinnen und Nutzer mit einem Anteil von 57 % in Vollzeit und mit 36 % in Teilzeit erwerbstätig¹⁷. Die Anteile gleichen sich in der zweiten Förderperiode an. In Förderperiode 3 kehrt sich das Verhältnis im Vergleich zur ersten Förderperiode um. So sind nun 41 % in Vollzeit und 57 % der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger in Teilzeit beschäftigt. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten beträgt in der Bundesrepublik knapp 30 % (vgl. DESTATIS 2017).

Mit einer Quote von 83 % gehen Männer in der ersten Förderphase öfter einer Vollzeitbeschäftigung nach als Frauen mit einem Anteil von 48 %. Die Unterschiede bleiben über alle Förderphasen bestehen, auch wenn

¹⁷ Die Daten des Monitorings beinhalten in der ersten Förderphase keine Angaben zu Nutzerinnen und Nutzern in geringfügiger Beschäftigung.

die Teilzeitquoten insgesamt zunehmen. So übt in der dritten Förderphase jeder dritte Teilnehmer am Programm eine Teilzeitbeschäftigung aus, bei den Teilnehmerinnen sind es knapp zwei von drei. Im Vergleich zu den Vollzeitquoten in der Gesamtbevölkerung, die für Männer knapp 90 % und für Frauen 52 % betragen, sind die Anteile der Vollzeittätigen bei den Nutzerinnen und Nutzern der Bildungsprämie unterrepräsentiert. Ebenso sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern nach Arbeitsumfang bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht so groß wie in der Gesamtbevölkerung (DESTATIS 2017). Im Westen beträgt die Teilzeitquote in der ersten Förderperiode 46 % und im Osten 34 %. Die Differenzen bleiben in allen Förderperioden bestehen und betragen in der dritten Förderperiode 59 % im Westen und 45 % im Osten Deutschlands.

Abbildung 7: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen nach Arbeitsumfang

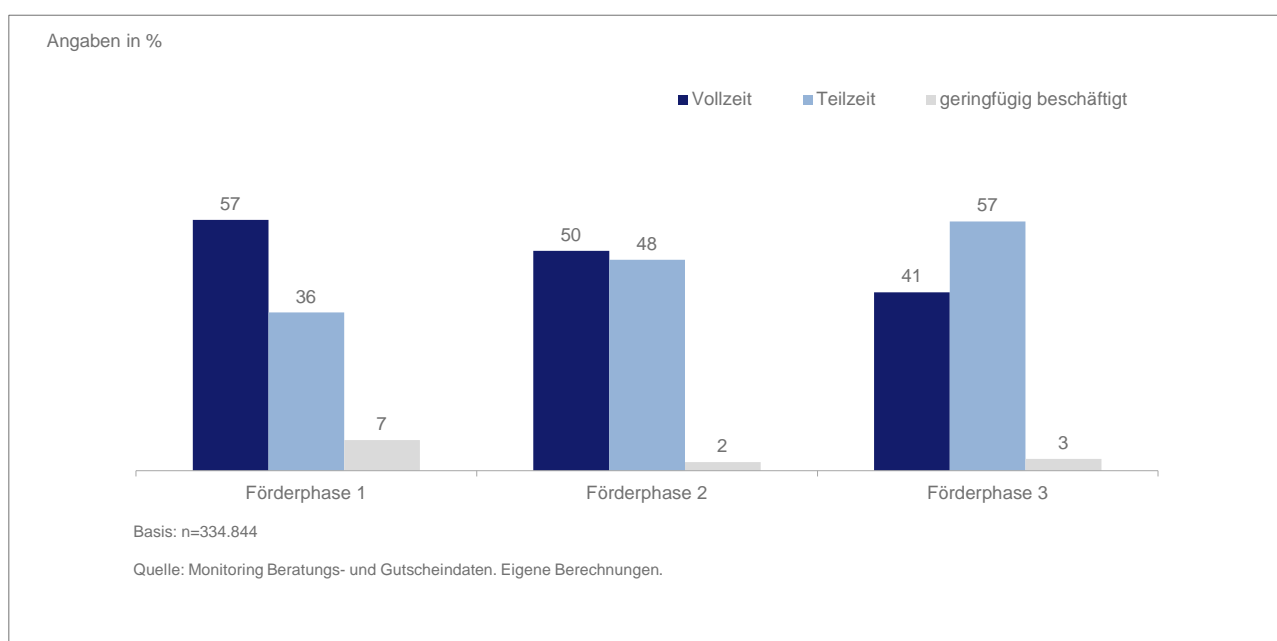


Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Branchenzugehörigkeit der Teilnehmenden der Bildungsprämie. Über die Förderphasen ist festzustellen, dass die Anzahl Teilnehmenden, die in im Handel und Reparatur, in den Unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Verarbeitenden Gewerbe beschäftigt sind, abnimmt. Im Gegensatz dazu steigt der Anteil der Beschäftigten im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen im Verlauf der Förderperioden.

Differenziert man die Branchenzugehörigkeit der Programmteilnehmerinnen und -teilnehmer nach Geschlecht, lässt sich beobachten, dass Männer häufiger im Verarbeitenden Gewerbe, Verkehr und Nachrichtenübermittlung und in der Branche der unternehmensbezogenen Dienstleistungen beschäftigt sind. Demgegenüber üben Frauen öfter eine Erwerbstätigkeit im Bereich Erziehung und Unterricht und doppelt so viele im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen aus. Nach Bundesgebiet betrachtet zeigen sich leichte Tendenzen dahingehend, dass Weiterbildungsinteressierte, die einen Prämiegutschein erhalten haben, in den Bundesländern im Osten öfter im Verarbeitenden Gewerbe und seltener im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen beschäftigt sind.

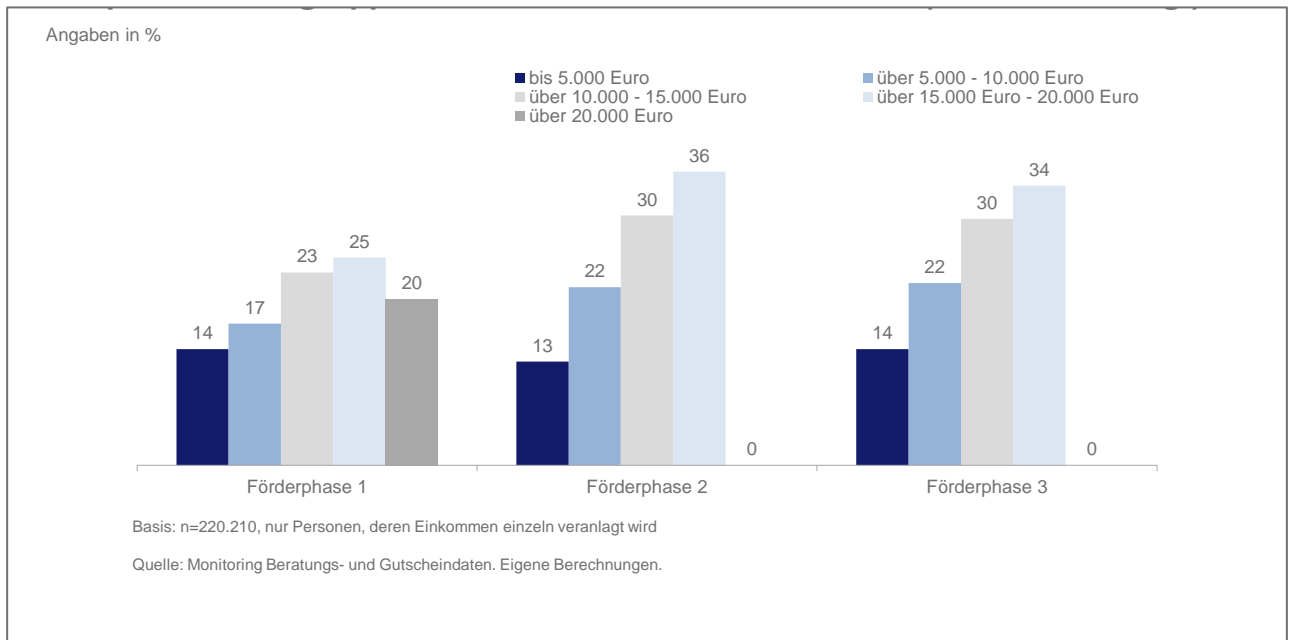
Tabelle 7: Teilnehmende am Programm Bildungsprämie in den Förderperioden nach Branchen-zugehörigkeit

	1. Förderperiode	2. Förderperiode	3. Förderperiode
Angaben in %, n = 334.844			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1,1	1,1	1,2
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	0,3	0,2	0,1
Verarbeitendes Gewerbe	5,8	4,6	4,0
Baugewerbe	2,4	2,2	1,9
Handel und Reparatur	6,9	6,0	5,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,3	1,9	1,8
Kredit- und Versicherungsgewerbe	1,5	1,3	0,9
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	11,9	10,8	10,3
Gastgewerbe	2,6	3,0	3,3
Erziehung und Unterricht	11,4	11,6	11,3
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	39,5	43,9	44,5
Kultur, Sport und Unterhaltung	2,8	3,9	5,1
Sonstige Dienstleistungen	6,6	6,4	6,7
Organisationen ohne Erwerbscharakter	4,0	3,1	2,9

Quelle: Monitoring Beratungs- und Gutscheindaten, eigene Berechnungen

Die Einkommensverteilung der **einzelnen veranlagten** Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger zeigt, dass im Vergleich zur Förderphase 1 in den folgenden beiden Förderphasen kein Nutzer mehr ein Jahreseinkommen von über 20.000 Euro hat. Dies ist damit zu erklären, dass nur in der BMBF-Förderrichtlinie aus dem Jahr 2009 die Einkommensgrenzen für den Erhalt eines Prämiegutscheins höher waren als 20.000 Euro. Die Struktur in der zweiten und dritten Förderphase der Einkommensverteilung zeigt keine nennenswerten Unterschiede. Dies gilt auch für die erste Förderphase, wenn dort die Einkommen über 20.000 Euro ausgeschlossen werden (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Einzeln veranlagtes Jahreseinkommen der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in den Förderphasen



Im Rahmen der Teilnehmendenbefragung in der zweiten Förderperiode wurden die Befragten gebeten, Angaben zu ihrem monatlichen Bruttoeinkommen zu machen.¹⁸ Die Ergebnisse sind in Abbildung 9 dargestellt. Rund jeder Vierte (24 %) der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger berichtet über ein Bruttoeinkommen von bis zu 1.000 Euro und ca. jeder Dritte von einem Bruttoeinkommen von mindestens 1.000 Euro bis 1.500 Euro im Monat. Weitere 25 % verdienen monatlich einen Betrag von 1.500 Euro bis unter 2.000 Euro. 10 % haben ein Bruttoeinkommen von 2.000 Euro bis unter 2.500 Euro und weitere 7 % ein monatliches Bruttoeinkommen von mindestens 2.500 Euro. Das maximale Einkommen, um innerhalb der Einkommensgrenzen anspruchsberechtigt zu sein, liegt bei durchschnittlich 1.667 Euro zu versteuerndem Einkommen im Monat.¹⁹ Mindestens 17 Prozent bzw. maximal 42 Prozent der Gutscheinempfängerinnen und –empfänger wären daher nicht anspruchsberechtigt, wenn statt des zu versteuernden Einkommens das Bruttoeinkommen gelten würde. Die Betrachtung zeigt, dass mit der Bestimmung der Einkommensgrenze auf der Grundlage des zu versteuernden Einkommens in nicht geringem Maße auch Personen profitieren, die zwar ein deutlich höheres Bruttoeinkommen erhalten, aber auch höhere Aufwendungen haben, die steuerlich absetzbar sind.

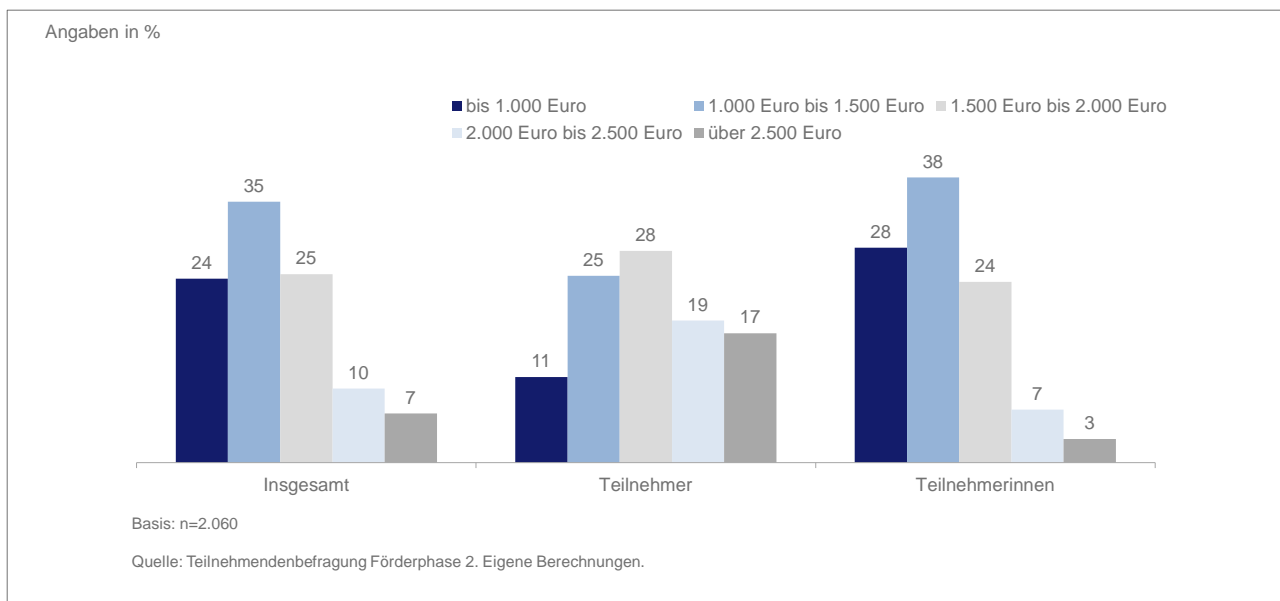
Nach **Geschlecht** betrachtet zeigen sich große Unterschiede. So beträgt der Anteil der Teilnehmerinnen an der Bildungsprämie, die ein Bruttoeinkommen von unter 1.000 Euro im Monat haben, 28 %, während es unter den Teilnehmern 11 % sind. Demgegenüber verfügt rund jeder sechste männliche Nutzer über ein Bruttoeinkommen von mindestens 2.500 Euro. Bei den Frauen fällt dieser Anteil mit 3 % deutlich geringer aus.

¹⁸ Im Gegensatz zu den Daten des Monitorings wird im Rahmen der Teilnehmendenbefragung der zweiten Förderphase nicht unterschieden, ob die Befragten einzeln oder gemeinsam veranlagt werden.

¹⁹ 20.000 Euro / 12 Monate = 1.667 Euro

Nach regionaler Herkunft differenziert lassen sich hinsichtlich des monatlichen Bruttoeinkommens keine überraschenden Ergebnisse feststellen. Hier werden auch unter den Befragten der zweiten Förderperiode die strukturell unterschiedlichen Einkommensniveaus sichtbar. Dementsprechend verdienen Befragte der zweiten Förderperiode, die ihren Wohnsitz in den Bundesländern im Osten haben, durchschnittlich weniger als Befragte, die in den Bundesländern im Westen wohnen.

Abbildung 9: Monatliches Bruttoeinkommen der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der zweiten Förderphase insgesamt und nach Geschlecht



Im Rahmen der Teilnehmendenbefragungen wurden bei den Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfängern Angaben zu ihrem **Migrationshintergrund** erfasst. In der ersten und zweiten Förderphase hat der überwiegende Anteil der Befragten die deutsche Staatsangehörigkeit (96 %). Der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Programm Bildungsprämie, die nicht in Deutschland geboren wurden, beträgt in der ersten Förderphase 11 %. In der zweiten Förderphase steigt dieser auf 12 % und ist – wie zu erwarten – mit einem Anteil von 15 % im Westen deutlich höher als im Osten mit einem Anteil von 3 %. Fast jeder Fünfte der Befragten gibt an, einen Migrationshintergrund zu haben, wobei bekanntermaßen die Anteile in den Bundesländern im Westen größer sind als in den Bundesländern im Osten. Im Rahmen der Daten des Monitorings²⁰ wurde ein Migrationshintergrund weiter definiert: Es musste entweder keine deutsche Staatsangehörigkeit vorhanden sein, die Nutzerin oder der Nutzer nicht in Deutschland geboren oder mindestens ein Elternteil nach Deutschland zugewandert sein. Anhand dieser Definition beträgt der Anteil der Gutscheinempfängerinnen und –empfänger mit Migrationshintergrund 19 %.

Zwei Drittel derjenigen, die einen Prämiengutschein erhalten haben, leben mit einem Partner zusammen und bei 42 % der Befragten leben Kinder unter 18 Jahren im Haushalt. Teilnehmerinnen leben seltener mit einem Partner zusammen und haben öfter Kinder unter 18 Jahren im Haushalt als Teilnehmer. Nach Bundesgebiet

²⁰ Hier werden nur die Ergebnisse der dritten Förderphase aufgezeigt, weil sich die Definitionen des Migrationshintergrundes über die Förderphasen unterscheiden.

differenziert zeigt sich, dass Befragte aus dem Westen Deutschlands häufiger in einem Einpersonenhaushalt und häufiger mit einem Kind unter 18 Jahren im Haushalt leben als Befragte aus dem Osten Deutschlands.

■ Zusammensetzung der Hauptteilnehmergruppen – multivariate Ergebnisse

Die deskriptiven Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Hauptteilnehmer am Programm Bildungsprämie sind weiblich und arbeiten in Teilzeit. Sie weisen des Weiteren eher mittlere Bildungsabschlüsse auf und verdienen überwiegend weniger als 1.500 Euro brutto im Monat. Um diese Vermutung zu prüfen, wurde im nächsten Schritt mit den verfügbaren Daten eine Clusteranalyse durchgeführt.

Die Clusteranalyse verfolgt das Ziel, Objekte, hier Personen, zu Gruppen zusammenzufassen. Die Untersuchungseinheiten innerhalb einer Gruppe sollen dabei möglichst ähnlich sein. Clusteranalysen werden in drei Schritten durchgeführt. Im ersten Schritt werden die Ähnlichkeiten in den Unterschieden oder Gemeinsamkeiten der betrachteten Fälle mit Hilfe eines Proximitätsmaßes (Ähnlichkeitsmaß) gemessen. In Abhängigkeit der Skalenniveaus der Variablen gibt es unterschiedliche Proximitätsmaße. Anschließend werden auf Basis der berechneten Ähnlichkeitsmaße die Fälle so zusammengefasst, dass sich die ähnlichsten Fälle in einer Gruppe befinden, die in sich homogen ist. Die Fälle werden solange zusammengefasst, bis am Ende alle Fälle einem Cluster zugeordnet sind. Im letzten Schritt wird die Clusterzahl bestimmt. Dabei ist die Anforderung der Handhabbarkeit zu beachten. Das bedeutet, dass nur so viele Cluster als „beste Lösung“ definiert werden sollen, die eine inhaltliche Interpretation erlauben. Andererseits sollen nur die Untersuchungseinheiten zu Clustern zusammengefasst werden, die ähnlich sind (Homogenitätsanforderungen; vgl. Backhaus et al. 2003).

Bei der vorliegenden Fragestellung soll unter Verwendung der Clusteranalyse untersucht werden, ob es unter den Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie Gruppen gibt, die sich ähnlich sind. Wenn dies der Fall ist, werden diese Gruppen (Cluster) näher betrachtet, um ein Bild der Hauptteilnehmergruppe(n) zu zeichnen. Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Clusteranalyse auf Basis der ersten Welle der Befragung der Teilnehmenden aus der ersten Förderperiode präsentiert²¹. Als Clustervariablen wurden aufgrund der deskriptiven Ergebnisse die Variablen Geschlecht, Arbeitszeit und beruflicher Abschluss verwendet. Das Bruttoeinkommen konnte aufgrund vieler fehlender Werte nicht einbezogen werden, da dies die Anzahl gültiger Fälle stark reduzieren würde und somit die Gültigkeit des Modells nicht mehr gegeben wäre. Als Proximitätsmaß wurde die quadratische euklidische Distanz verwendet und als Clusterverfahren Single Linkage, das zu der Gruppe der hierarchischen Verfahren gehört²². Die beste Lösung der Clusteranalyse ergibt zwei Cluster. Im Folgenden werden diese anhand der in die Ähnlichkeitsfindung einbezogenen Variablen veranschaulicht und anschließend weiter untersucht.

2.840 Personen konnten in Cluster 1 zu einer Gruppe zusammengefasst werden. Die Teilnehmenden dieses Clusters sind mit einem Anteil von 65 % weiblich, haben tendenziell häufiger eine Berufsausbildung und gehen ihrer Erwerbstätigkeit überwiegend in Vollzeit nach. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit (arithmetischer Mittelwert) beträgt 39 Stunden. Demgegenüber befinden sich 1.490 Personen in Cluster 2. Der Frauenanteil beträgt hier 92 %. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Cluster 2 arbeiten im Durchschnitt

²¹ Eine Clusteranalyse wurde ebenfalls mit den Daten des Monitorings durchgeführt. Da die Monitoringdaten sehr umfangreich sind und das verwendete Statistikprogramm somit eine Clusteranalyse mit Einbezug aller Fälle nicht ermöglicht, wurde eine Stichprobe von 1.000 Fällen gezogen. Die beste Lösung auf Basis dieser Clusteranalyse ergab zwei Cluster, die sich in ihrer Zusammensetzung den Clustern aus der Teilnehmendenbefragung ähneln. Den Daten der Teilnehmendenbefragung der ersten Förderperiode wird deswegen Vorrang gegeben, weil sie im Vergleich zu den Teilnehmendenbefragungen der zweiten und dritten Förderperiode mehr Untersuchungseinheiten vorweisen und im Vergleich zu den Monitoringdaten mehr Variablen und teilweise robustere Variablen haben, die es ermöglichen, die generierten Cluster inhaltlich besser zu beschreiben.

²² Zu weiteren Proximitätsmaßen und zum Verfahren der Clusteranalyse vgl. z. B. Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W., Weiber, R. (2003): Multivariate Analyseverfahren. Eine Anwendungsorientierte Einführung. 10. Auflage. Springer. Berlin. Heidelberg. New York.

18 Stunden in der Woche. Dieses Cluster bestätigt die einhergehende Vermutung nach der Zusammensetzung der Hauptteilnehmergruppen. 718 Personen sind keinem der beiden Cluster zugehörig. Tabelle 8 gibt einen Überblick über die Anteile der betrachteten Variablen für die beiden Cluster, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Tabelle 8: Verteilung der Merkmale in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase

Merkmal Angaben in %	Cluster 1	Cluster 2
Basis (n)	2.840	1.490
Geschlecht		
Männlich	35	8
Weiblich	65	92
Berufsabschluss		
kein Abschluss	3	7
Berufsausbildung	68	60
Techniker/Meister	3	3
Hochschulabschluss	27	30
Arbeitszeit		
in Stunden/Woche	39	18
Bundesgebiet		
Westen	75	90
Osten	25	10
Branche (Auszug: Unterschiede > 3 PP)		
verarbeitendes Gewerbe	7	3
unternehmensbezogene Dienstleistungen	13	9
Gesundheits-, Veterinär-, und Sozialwesen	33	40
monatliches Bruttoeinkommen		
unter 1.000 Euro	19	63
1.000 Euro bis 1.500 Euro	23	20
1.500 Euro bis 2.000 Euro	23	13
2.000 Euro bis 2.500 Euro	17	3
über 2.500 Euro	19	2
im Haushalt lebende minderjährige Kinder		
ja	32	55
nein	68	45

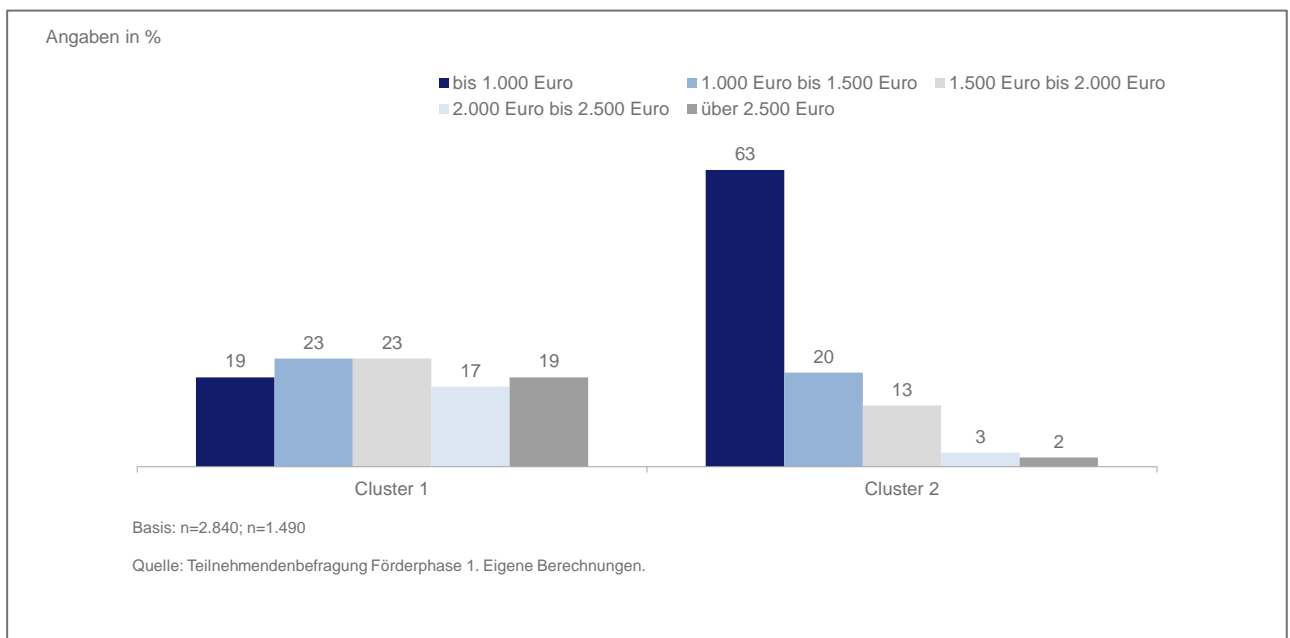
Quelle: Teilnehmendenbefragung Förderphase 1. Eigene Berechnungen.

25 % der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger des ersten Clusters haben ihren Hauptwohnsitz in den Bundesländern im Osten, wohingegen diejenigen aus dem zweiten Cluster mit einem Anteil von 10 % im Osten Deutschlands wohnen. Teilnehmende im ersten Cluster arbeiten häufiger im verarbeitenden Gewerbe und

seltener im Gesundheits- und Sozialwesen als Teilnehmende, die im zweiten Cluster identifiziert werden. Das Einkommen der Nutzerinnen und Nutzer im ersten Cluster ist über die Einkommensgruppen annähernd gleichverteilt. 19 % haben ein monatliches Bruttoeinkommen bis zu 1.000 Euro und weitere 19 % ein Einkommen von über 2.500 Euro im Monat. Demgegenüber befinden sich im zweiten Cluster zwei von drei Gutscheinempfängerinnen und -empfänger in der untersten Einkommenskategorie und nur 2 % verdienen mehr als 2.500 Euro im Monat (vgl. Abbildung 10). Dies wird durch die Arbeitsumfänge in den Clustern bedingt. Alle aufgeführten Unterschiede sind statistisch signifikant.

Es gibt keine großen Unterschiede zwischen den Clustern in Bezug auf den Familienstand. Differenziert man die beiden Cluster nach im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern, lässt sich feststellen, dass 32 % der Teilnehmenden im Cluster 1 mindestens ein minderjähriges Kind haben. In Cluster 2 beträgt der Anteil 55 %.

Abbildung 10: Monatliches Bruttoeinkommen in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase



Zusammenfassend lassen die Ergebnisse auf zwei Hauptteilnehmergruppen am Programm Bildungsprämie schließen. Die Teilnehmenden in der ersten Gruppe sind zu zwei Dritteln und die Teilnehmenden aus der zweiten Gruppe fast ausschließlich weiblich. Die Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger in der ersten Gruppe arbeiten in Vollzeit, generieren folglich auch höhere Einkommen und sind eher in Ausbildungsberufen beschäftigt. Jede/r vierte Teilnehmende dieser Gruppe kommt aus den Bundesländern im Osten. Die Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie in der zweiten Gruppe arbeiten in Teilzeit und gehen ihrer Beschäftigung mit höheren Anteilen im Bildungs- und Sozialwesen nach. Nur jede/r zehnte Teilnehmerin und Teilnehmer aus dieser Gruppe hat ihren/seinen Hauptwohnsitz in den Bundesländern im Osten. Ein erkennbarer Unterschied zwischen den beiden Hauptteilnehmergruppen ist das Vorhandensein von minderjährigen Kindern im Haushalt. Während dies nur auf knapp jede/n Dritte/n der ersten Gruppe zutrifft, lebt in der zweiten Gruppe bei mehr als jeder/m Zweiten ein minderjähriges Kind im Haushalt. Im Folgenden soll u.a. der Frage nachgegangen werden, ob sich die Teilnehmenden dieser beiden Gruppen auch in ihrem Nutzerverhalten unterscheiden.

■ Nutzungsverhalten der Hauptteilnehmergruppen

Die Prozessdaten des Monitorings zeigen, dass in der ersten Förderphase 77 % aller ausgegebenen Prämiegutscheine eingelöst²³ worden sind. Die Einlösequote in der zweiten Förderphase beträgt 70 % und in der dritten Förderphase aktuell 56 %.²⁴ Nach Geschlecht differenziert lässt sich feststellen, dass Frauen über alle Förderphasen die Prämiegutscheine öfter einlösen als Männer. Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger ohne beruflichen Abschluss lösen die Prämiegutscheine seltener ein als Teilnehmende, die einen beruflichen Abschluss vorweisen können. So beträgt der Anteil der eingelösten Gutscheine unter denjenigen, die keinen beruflichen Abschluss haben, in der zweiten Förderphase beispielsweise 64 %, während er bei denjenigen, die mindestens eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, 70 % ausmacht.²⁵ Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger, die ihre Erwerbstätigkeit selbstständig ausüben, lösen in der zweiten Förderphase den Prämiegutschein öfter ein als abhängig Beschäftigte und Nicht-Erwerbstätige. In der ersten und dritten Förderperiode lassen sich keine nennenswerten Unterschiede nach Erwerbsstatus feststellen. Nach Einkommen und Arbeitsumfang können keine Unterschiede beobachtet werden.

Im Folgenden wird das Nutzer- und Weiterbildungsverhalten der zuvor im Rahmen der Clusteranalyse identifizierten Hauptteilnehmergruppen betrachtet. Die Einlösequote in der Teilnehmerbefragung der ersten Förderperiode beträgt 84 % und liegt damit über derjenigen, die das Monitoring der Prozessdaten erbracht hat. Die Teilnehmenden beider Cluster zeigen keine Unterschiede hinsichtlich der Einlösequote. Für das Einlösen der Bildungsprämie scheint es also nicht wesentlich zu sein, ob Teilnehmende in Voll- oder Teilzeit arbeiten, in welcher Branche sie beschäftigt sind, welches Einkommen sie generieren und ob sie minderjährige Kinder zu betreuen haben.

Auch wenn sich die Gutscheinempfängerinnen und -empfänger nicht in ihrem Einlöseverhalten unterscheiden, so zeigen sich signifikante Unterschiede in den Zielen einer Weiterbildungsteilnahme. Abbildung 11 gibt einen Überblick über die angegebenen Ziele für eine Weiterbildung der Teilnehmenden der beiden Cluster. Die Nutzerinnen und Nutzer des ersten Clusters geben mit einem Anteil von knapp 60 % als Ziel der Weiterbildung an, dass sie auf dem Laufenden bleiben wollen. Der Anteil der Teilnehmenden des zweiten Clusters ist um neun Prozentpunkte niedriger. Diejenigen, die öfter minderjährige Kinder in ihrem Haushalt haben und tendenziell höhere Berufsabschlüsse vorweisen können (Cluster 2), geben öfter private und sonstige Ziele²⁶ an als Teilnehmende aus Cluster 1.

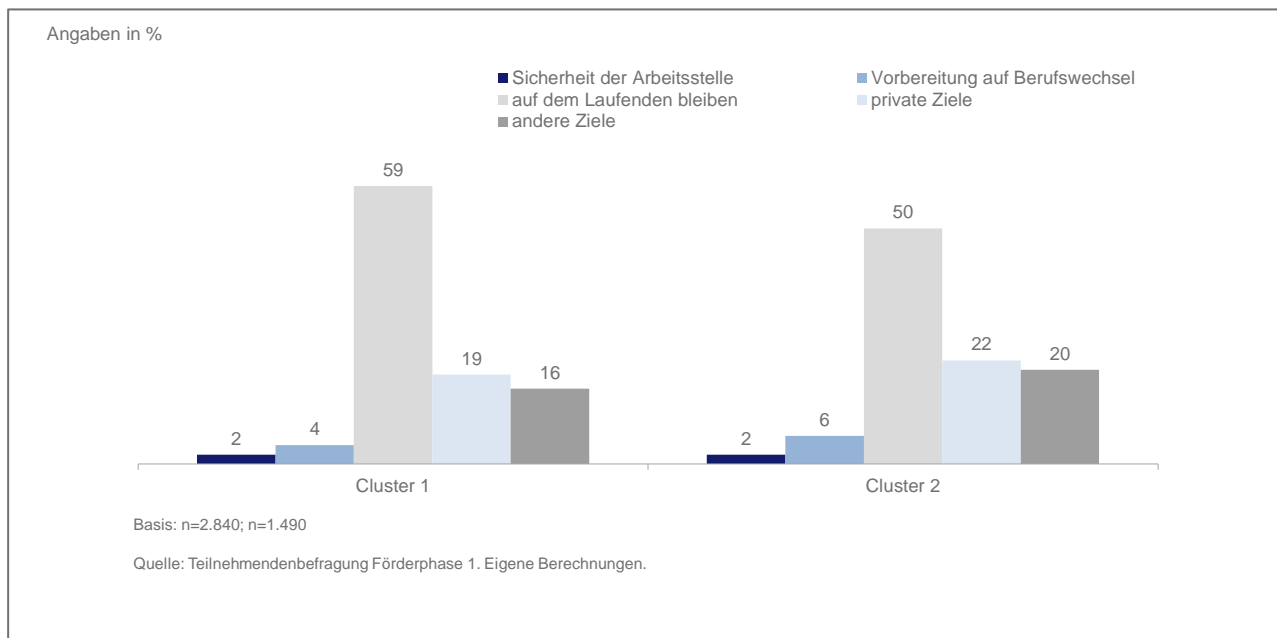
²³ Unter eingelösten Gutscheinen sind im Rahmen dieses Berichts Gutscheine zu verstehen, die vom Bundesverwaltungsamt ausbezahlt worden sind. Zählt man die eingereichten, aber vom Bundesverwaltungsamt abgelehnten Gutscheine dazu, so ergeben sich höhere Einlösequoten: In der zweiten Förderphase 74 % und in der dritten Förderphase 58 %. In der ersten Förderphase ist aufgrund der Datenbasis keine Ausdifferenzierung möglich.

²⁴ Die Einlösequote für die dritte Förderphase kann erst nach Ablauf der Antragsstellungsfrist Ende 2021 ermittelt werden. Es ist allerdings zu erwarten, dass sich diese ebenfalls zwischen 70% und 75% bewegen wird.

²⁵ Die Gruppe der Teilnehmenden ohne beruflichen Abschluss ist wesentlich kleiner als die Gruppe derjenigen mit einem beruflichen Abschluss (Einlösequote 70,2%), so dass der Einbezug der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger die Einlösequote insgesamt (69,9%) nur marginal verändert.

²⁶ Welche privaten und anderen Ziele das sind, lässt sich anhand der Daten nicht genauer bestimmen.

Abbildung 11: Weiterbildungsziele²⁷ in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase

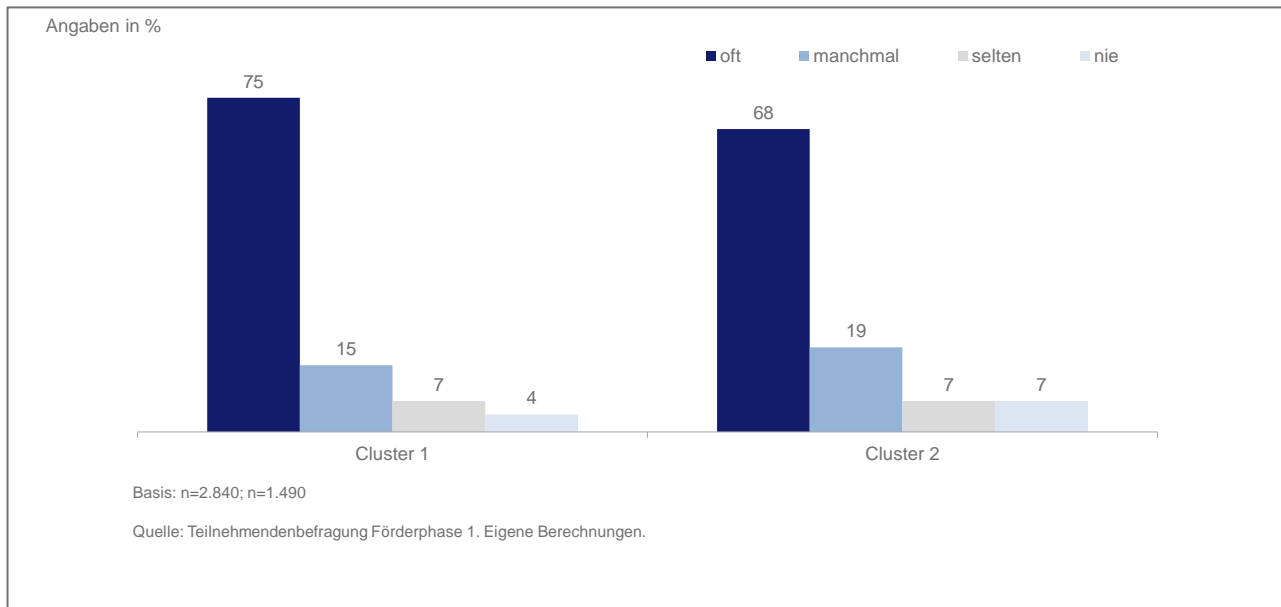


In der Frage zur Weiterbildungsteilnahme in den letzten 10 Jahren, also seit dem Jahr 2000, gibt es keine Differenzen zwischen den Teilnehmenden beider Gruppen. 38 % haben seitdem schon an einer Weiterbildung teilgenommen und knapp jede/r Zweite verneinte dies. Auch im Hinblick auf die Bedeutung der Weiterbildung unterscheiden sich die Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger nicht signifikant voneinander. Mit einem Anteil von 74 % nannte der überwiegende Teil des ersten Clusters, dass ihnen Weiterbildung dabei hilft, die Aufgaben im Beruf besser bewerkstelligen zu können. Im zweiten Cluster ist der Anteil mit 72 % nur geringfügig niedriger. Unabhängig von der Clusterzugehörigkeit bewerten zwei von drei Nutzerinnen und Nutzern den Nutzen der Weiterbildung im Vergleich zum damit verbundenen Aufwand etwas oder deutlich höher.

Die Cluster der Teilnehmenden am ESF-Bundesprogramm Bildungsprämie unterscheiden sich hinsichtlich der Häufigkeit der Anwendung der Kenntnisse, die sie in ihrer zuletzt absolvierten Weiterbildung erworben haben. Die Nutzerinnen und Nutzer aus Cluster 1 können die erworbenen Kenntnisse öfter anwenden als diejenigen im zweiten Cluster. Letztere geben häufiger an, dass sie für die in einer Weiterbildung erlangten Kenntnisse in ihrem Beruf niemals Verwendung finden (vgl. Abbildung 12).

²⁷ Die Weiterbildungsziele „Verbesserung der beruflichen Leistungsfähigkeit, „leichtere Bewältigung neuer Tätigkeiten“, „Aufstiegschancen erhöhen“ und „höherer Verdienst“ wurden nicht in der Grafik aufgeführt, da die Angaben unter 0,5 % betragen.

Abbildung 12: Häufigkeit der Anwendung der in letzter Weiterbildung erworbenen Kenntnisse im Beruf in den Clustern der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in der ersten Förderphase



Die Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger aus Cluster 2 geben mit einem Anteil von 70 % tendenziell häufiger an, die Weiterbildung in Eigeninitiative angestoßen zu haben als diejenigen in Cluster 1 mit 67 %. Demgegenüber berichten Teilnehmende aus dem ersten Cluster mit 12 % bzw. 22 % öfter über Anraten des Betriebs oder von anderer Seite. Die Anteile aus dem zweiten Cluster betragen hier 11 % bzw. 19 %. Die Unterschiede sind nicht signifikant

■ Nutzungsstrukturen aus den Fallstudien

Aus den qualitativen Fallstudien lässt sich eine Gruppe herauskristallisieren, die hinsichtlich der Nutzung des Prämiengutscheins mehrere Gemeinsamkeiten hat. Diese Teilnehmenden nehmen den Prämiengutschein regelmäßig in Anspruch und können als weiterbildungsaffin angesehen werden. Sie haben deswegen auch gute Kenntnisse über die Zugangsvoraussetzungen der Bildungsprämie und haben keinen inhaltlichen Beratungsbedarf, sondern nehmen das Beratungsgespräch deswegen wahr, um einen Gutschein ausgestellt zu bekommen. Die Teilnehmenden sind in der Gesundheitsbranche tätig und überwiegend Physio- oder Ergotherapeuten. Sie verfügen über ein geringes Einkommen und sind sehr dankbar dafür, dass es diese Fördermöglichkeit gibt. Diese Nutzerinnen und Nutzer sind vorrangig selbstständig, im Begriff eine Selbstständigkeit aufzubauen oder verfolgen eine Selbstständigkeit als langfristiges Ziel. Zu den Motiven der Teilnahme an dem Bundesprogramm Bildungsprämie und an Weiterbildung zählt neben dem Druck, sich in ihrem Beruf fortwährend weiterzubilden, um auf dem neuesten Stand zu bleiben, auch die große Konkurrenz in der Selbstständigkeit. Gleichzeitig gibt es für diese Gruppe bei Angestellten seitens der Arbeitgeber keine bzw. nur eine geringe Unterstützung für die Teilnahme an Weiterbildung, oder die Unterstützung bezieht sich nicht auf die Finanzierung. Mithilfe von beruflichen Weiterbildungen versuchen sich diese Teilnehmenden zu spezialisieren, um in ihrem beruflichen Tätigkeitsfeld ein Alleinstellungsmerkmal für sich beanspruchen zu können:

„In der Gesundheitsbranche sind wir gezwungen, uns ständig weiterzubilden. Im Rahmen meiner Tätigkeit als Physiotherapeutin machen wir die Fortbildungen im Krankenhaus, um auf dem

neuesten Stand zu bleiben. Diese mache ich jetzt für mich, weil ich einfach mehr machen möchte [...]. Die Weiterbildung ist ein Alleinstellungsmerkmal und spricht auch für Qualität. Ich wusste schon [vor dem Beratungsgespräch], wohin mein Weg führen soll. Ich glaube nicht, dass ich davon abzubringen gewesen wäre. [...] Da ich nun mit der Heilpraktiker-Ausbildung fertig bin, besteht schon die Möglichkeit, dass das seitens des Arbeitgebers mit aufgenommen wird. Diesbezüglich werde ich bald mit der Geschäftsleitung ein Gespräch haben. Es wird sich vielleicht in meinem Lohn widerspiegeln oder ich werde freiberuflich tätig und für das Haus als Heilpraktikerin stehen [...]. Ich weiß allerdings nicht, ob das klappen wird. Sie sind da Gott sei Dank offen. Mein Ziel ist es, mich selbstständig zu machen.“

Zentrale Ergebnisse

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Teilnehmenden am Bundesprogramm Bildungsprämie zu einem Großteil Frauen sind, eher in Teilzeit arbeiten und eher höhere Schul- und Berufsabschlüsse aufweisen. Der Anteil der in Vollzeit Arbeitenden ist im Verlauf der Förderphasen rückläufig. Mittels Clusteranalyse konnten zwei Teilnehmergruppen identifiziert werden. Im ersten Cluster finden sich hauptsächlich Personen, die meist eine Berufsausbildung haben und einer nicht sehr gut bezahlten Vollzeitstelle nachgehen. Im zweiten Cluster sind hauptsächlich Akademikerinnen mit jüngeren Kindern in Teilzeit durch die Bildungsprämie vereint.

4.1.2 Teilnehmende an der Bildungsprämie 2016 im Vergleich zu Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung insgesamt

Im Folgenden wird die Struktur der Teilnehmenden auf Basis der Telefonerhebung dargestellt, die alle Personen umfasst, die im Jahr 2016 einen Prämiegutschein erhalten haben und in Welle 1 ein Interview gegeben haben. Um diese Strukturzahlen auf Basis der CATI-Erhebung einordnen zu können und zu erkennen, welche Personengruppen von der Bildungsprämie besonders angesprochen werden, wird ein Vergleich zu den Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung im AES gezogen. Die Zuordnung zu diesem Segment erfolgt im AES zum einen darüber, dass der Arbeitgeber nicht an den Kosten für die Weiterbildung beteiligt ist, zum anderen, dass die Weiterbildung außerhalb der Arbeitszeit stattfindet. Das zweite Kriterium wird bei der Antragstellung der Bildungsprämie nicht geprüft, so dass ein Teil der Maßnahmen teilweise während der Arbeitszeit stattfindet. Dies kommt nur in geringem Umfang vor.²⁸ Mit dieser Einschränkung kann ein Vergleich der Strukturen angestellt werden. Bei den Zahlen auf Basis des AES werden in der linken Spalte alle Teilnehmenden der relevanten Altersgruppe (25 bis 64 Jahre) an individuell berufsbezogenen Maßnahmen ausgewiesen. Dies ermöglicht einen Vergleich mit allen Maßnahmen in diesem Weiterbildungssegment unter Berücksichtigung der Altersbegrenzung, die es bei der Bildungsprämie gibt. In der zweiten Spalte wird auf die zum Zeitpunkt der Maßnahme Erwerbstätigen zwischen 25 und 64 Jahren rekurriert, um der Zielgruppe der Bildungsprämie möglichst nahe zu kommen.

Die Befragung unter den Teilnehmenden der Bildungsprämie bestätigt die vorherigen Ergebnisse, dass überwiegend Frauen, eher Jüngere und höher Gebildete den Prämiegutschein nutzen. Auch bei individuell

²⁸ 65 % der Maßnahmen, die von abhängig Beschäftigten besucht wurden, finden komplett außerhalb der Arbeitszeit statt. Berücksichtigt man die Maßnahmen der Selbstständige, finden etwa 85 % der durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen außerhalb der Arbeitszeit statt. Vgl. Abb. 4.20, S. 108 in RWI-Projektbericht „Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie“, 2012.

berufsbezogenen Weiterbildungsaktivitäten insgesamt nehmen mehr Frauen als Männer teil, jedoch nicht in diesem ausgeprägten Maße. Die mittleren und älteren Altersgruppen sind bei den individuell berufsbezogenen Weiterbildungen etwas häufiger vertreten als bei den durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen. Das Bildungsniveau bei den Bildungsprämienteilnehmenden ist höher, sie leben etwas häufiger allein und haben seltener eine nicht deutsche Staatsangehörigkeit. Nur knapp zwei Drittel derjenigen, die eine individuell berufsbezogene Weiterbildung besuchen, ist laut AES erwerbstätig. D.h. ein nennenswerter Anteil dieser Aktivitäten richtet sich an Personen, die arbeitslos sind und durch die Teilnahme in Arbeit finden wollen.

Betrachtet man nur die zum Zeitpunkt der Weiterbildung Erwerbstätigen im AES, nähern sich manche Strukturen denen der Teilnehmenden an der Bildungsprämie an. Dies gilt für den Frauenanteil, das Bildungsniveau sowie der Staatsangehörigkeit. Hinsichtlich der Altersstruktur zeigen sich dagegen größere Unterschiede zwischen den Teilnehmenden an der Bildungsprämie und an individuell berufsbezogener Weiterbildung insgesamt.

Vergleicht man innerhalb der Teilnehmenden an der Bildungsprämie Personen, die abhängig beschäftigt sind, mit denjenigen, die selbstständig sind, zeigen sich hinsichtlich Alter und Bildungsniveau deutliche Unterschiede. Selbstständige Teilnehmende sind älter und höher gebildet als abhängig beschäftigt Teilnehmende. Zudem leben sie etwas häufiger alleine und der Anteil an Frauen ist um 3 Prozentpunkte geringer.

Zentrale Ergebnisse

Ein Vergleich mit den Befragten des AES zeigt, dass mit der Bildungsprämie eine spezielle Zielgruppe angesprochen wird, die überwiegend weiblich, eher jünger und eher besser gebildet ist. Selbstständige unter den Teilnehmenden an der Bildungsprämie verfügen im Vergleich zu abhängig Beschäftigten über ein höheres Bildungsniveau und sind älter.

Tabelle 9: Struktur der Teilnehmenden am Programm Bildungsprämie in 2016 und an individuell berufsbezogener Weiterbildung im AES 2016

Angaben in % ¹⁾	Teilnehmende an individuell berufsbez. WB in 2016 im AES			Teilnehmende an der Bildungsprämie in 2016		
	25-64-Jährige	25-64-jährige Erwerbstätige	Insgesamt	abhängig beschäftigt	Selbstständig	Prämie nicht eingelöst
Basis (n)	516	312	1.715	1.118	425	172
Geschlecht						
Männlich	42	37	24	24	27	21
Weiblich	58	63	76	76	73	79
Altersgruppe						
25 bis 34	23	14	31	36	15	37
35 bis 44	31	33	29	29	30	22
45 bis 55	31	34	26	24	34	26
älter als 55	15	19	14	11	22	14
Höchster Schulabschluss¹⁾						
Haupt-/Volksschule	16	15	7	8	6	7
Realschule/Mittlere Reife	29	28	30	33	23	27
Fach-/Hochschulreife/ Abitur	54	56	62	59	71	66
Berufliche Ausbildung						
Berufsausbildung	35	31	46	50	33	42
Fachhochschul-/Universitätsabschluss	37	40	38	33	51	41
Meister, Techniker, Fachschulabschluss	15	20	13	13	13	11
keinen beruflichen Abschluss	13	9	4	4	3	5
Erwerbsstatus²⁾						
Erwerbstätig	63	100	91	92	93	84
Arbeitslos	19		3	2	2	4
In Ausbildung	1		1	1	1	2
Sonstiges	17		4	4	4	8
Haushalt						
Allein lebend	15	14	20	18	24	24
Mehrpersonenhaushalt	85	86	79	81	75	74
Staatsangehörigkeit¹⁾						
Deutsch	82	89	90	91	90	88
Deutsch und weitere	3	4	3	3	2	3
Nicht deutsch	15	8	6	5	8	9

1) Differenz zu 100% sind 'Keine Angabe oder 'weiß nicht' oder 'Nicht zuordenbar'

2) AES: Zeitpunkt der WB; BiP: Erwerbsstatus zum W1 Interviewzeitpunkt

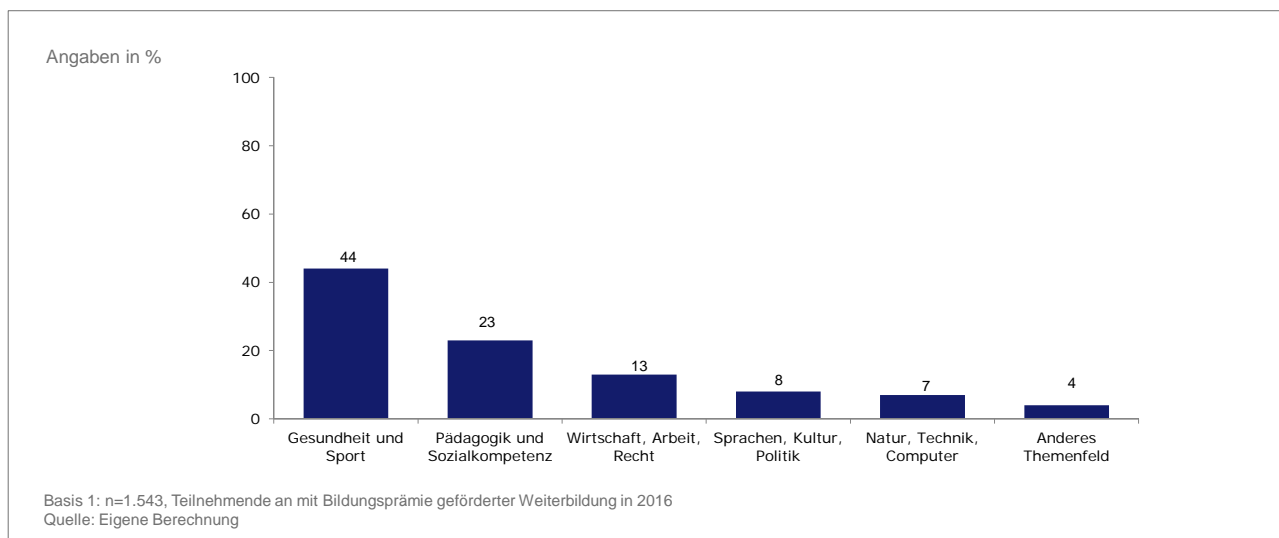
4.1.3 Geförderte Weiterbildungen

■ Themenfelder der Weiterbildungsmaßnahmen

Welche Themen werden in den Weiterbildungsmaßnahmen, die mit der Bildungsprämie gefördert werden, behandelt? Alle Personen, die bereits eine Weiterbildung besucht haben oder zum Zeitpunkt des Interviews eine besuchten, wurden nach dem Themenfeld der Weiterbildung gefragt. Im Interview der Welle 1 wurde dabei nach den Weiterbildungen gefragt, für die ein Prämiegutschein aus 2016 eingelöst wurde. Dies waren 1.543 Teilnehmende. Im Interview der Welle 2 wurde nach Weiterbildungen mit Prämiegutscheinen ab Januar 2017 gefragt. Dies waren erwartungsgemäß deutlich weniger, nämlich 81.

Die Befragten können zwischen verschiedenen, vorgegebenen Themenfeldern auswählen oder ein eigenes angeben²⁹. Die Ergebnisse sind in Abbildung 13 dargestellt. Den größten Anteil der vorgegebenen Themenfelder hat das Thema „Gesundheit und Sport“ mit 44 %, gefolgt von „Pädagogik und Sozialkompetenz“ mit 23 %. Die anderen Themenfelder „Wirtschaft, Arbeit, Recht“, „Sprachen, Kultur, Politik“ sowie „Natur, Technik, Computer“ werden je von 13 % bis 7 % der Teilnehmenden genannt. Diese Ergebnisse spiegeln in etwa die von früheren Förderperioden wider, nämlich, dass das Thema Gesundheit sehr beliebt ist bei Weiterbildungen, für die die Bildungsprämie verwendet wird. Das Themenfeld „Gesundheit“ korrespondiert dabei mit der Branche, in der die Teilnehmenden beschäftigt sind. So befassen sich knapp acht von zehn Maßnahmen, die von Teilnehmenden aus dem Gesundheitsbereich besucht werden, mit dem Themenfeld „Gesundheit und Sport“.

Abbildung 13: Themenfelder der mit Bildungsprämie geförderten Weiterbildung in 2016



Um differenzieren zu können, um welche Teilgebiete im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ es sich handelt, wurde im Welle 2 Interview retrospektiv erhoben, ob es sich um eine Weiterbildung zu medizinischen Themen, Pharmazie oder zu Gesundheit, Pflege, medizinischen Dienstleistungen oder im Themenfeld Sport gehandelt

²⁹ Relativ viele Befragte, insgesamt 143, tun dies. Die genannten Themenfelder sind sehr speziell und lassen sich nicht größeren Themenfeldern zuordnen. Sie reichen von Agrarpolitik über Lebensmittelhygiene bis zu Wellness und Spa.

hat. Der Schwerpunkt liegt dabei eindeutig im Bereich „Gesundheit, Pflege, medizinische Dienstleistungen“, in den zwei Drittel der Maßnahmen im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ fallen.

Selbstständige besuchen häufiger als abhängig Beschäftigte Maßnahmen im Themenfeld „Sprachen, Kultur, Politik“ (13 % vs. 7 %). Auch im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ gibt es Unterschiede. Während Selbstständige mehr Maßnahmen zu Gesundheit, Pflege, medizinischen Dienstleistungen (+7 Prozentpunkte) als abhängig Beschäftigte besuchen, nehmen letztere eher an Weiterbildungen zum Thema „Sport“ (+9 Prozentpunkte) teil als Selbstständige, die 2016 einen Prämiegutschein verwendet haben.

Sowohl unter den Selbstständigen als auch unter abhängig Beschäftigten besuchen Frauen deutlich häufiger als Männer Weiterbildungen zum Themenbereich „Gesundheit und Sport“ (48 % bzw. 49 % vs. 28 % bzw. 31 %). Männer hingegen besuchen deutlich häufiger als Frauen Weiterbildungen im Themenfeld „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ oder „Natur, Technik, Computer“.

7 % aller Bildungsprämienteilnehmenden in 2016 nahmen zwischen Januar 2017 und Herbst 2018 an einer weiteren durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung teil. Gut die Hälfte (55 %) dieser wiederholt an der Bildungsprämie Teilnehmenden besuchte eine Weiterbildungsmaßnahme im Themenfeld „Gesundheit und Sport“.

■ Vergleich der Themenfelder mit dem AES

Die im Rahmen der Bildungsprämie geförderten Weiterbildungsmaßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich der Themenfelder damit deutlich von allen individuell berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland, wie sie der Adult Education Survey (AES) für das Jahr 2016 ausweist. Lt. AES fallen bei den 25- bis 64-Jährigen mit 24 % die meisten individuell berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen in den Lernbereich „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ gefolgt von den Themenfeldern „Sprachen, Kultur, Politik“ und „Natur, Technik, Computer“ (jeweils 22 %). Die beiden mit Prämiegutscheinen am häufigsten besuchten Themenfelder „Pädagogik und Sozialkompetenz“ sowie „Gesundheit und Sport“ liegen im AES bei der Altersgruppe bei lediglich 13 % bzw. 15 %.

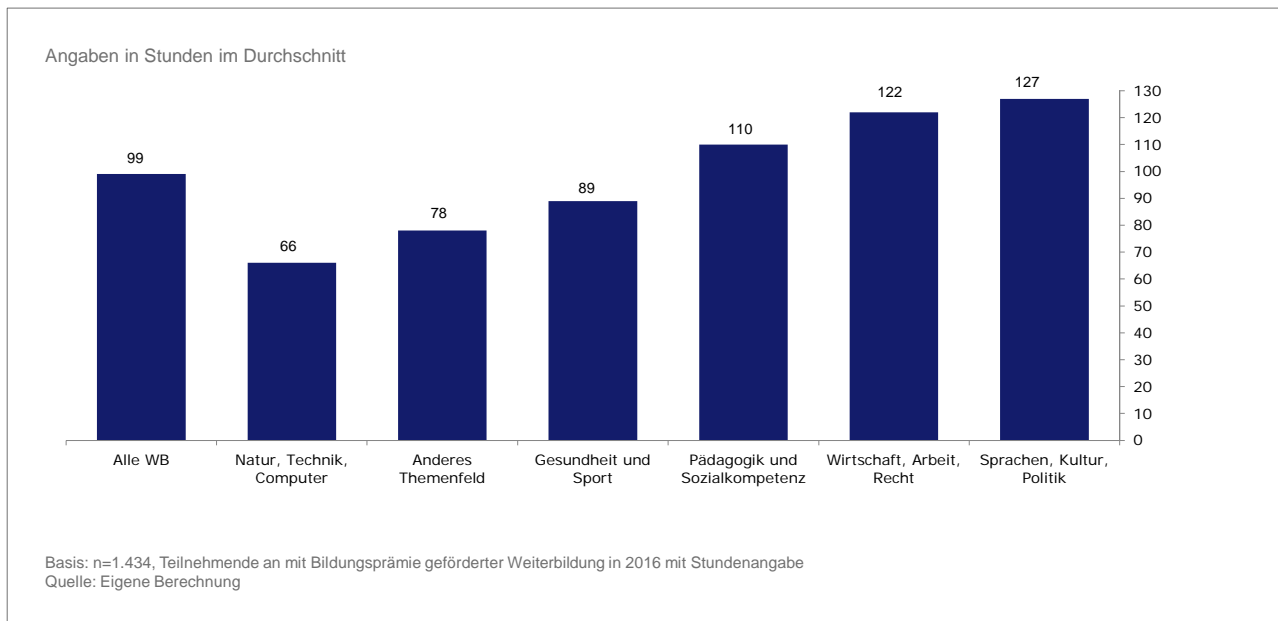
Betrachtet man ausschließlich die Erwerbstätigen in der ausgewählten Altersgruppe im AES, womit man der Zielgruppe der Bildungsprämie näherkommt, steigt der Anteil an Weiterbildungen im Themenfeld „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ auf 27 % und im Feld „Gesundheit und Sport“ auf 19 %. Die übrigen Themenfelder sinken etwas in ihren Anteilen („Natur, Technik, Computer“ auf 21 %, „Sprachen, Kultur, Politik“ auf 19 %, „Pädagogik und Sozialkompetenz“ auf 10 %). Der anders gelagerte Themenschwerpunkt bei den durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen im Vergleich zum AES spiegelt damit die Struktur der Hauptteilnehmergruppen (v. a. Frauen in Teilzeit) wider.

■ Dauer der Weiterbildungsmaßnahmen in Stunden

Neben dem Themenfeld der besuchten Weiterbildung wird der Umfang der Weiterbildung in Stunden erfragt. Dies erlaubt uns, die Intensität der Weiterbildung zu evaluieren. Die Teilnehmenden geben an, dass eine Weiterbildung im Schnitt 99 Stunden dauert, wobei der Median bei 50 liegt³⁰. Die Hälfte der Weiterbildungen liegt im Bereich zwischen 30 Stunden und 90 Stunden (1. und 3. Quartil).

³⁰ Dies ist dadurch verursacht, dass es einige sehr hohe Werte gibt (bis zu 1000 Stunden, was etwa 125 Tagen entspricht). Der niedrigste Wert liegt bei 3 Stunden.

Abbildung 14: Dauer der geförderten Weiterbildung in Stunden – insgesamt und nach Themenfeldern



Nach Themenfeldern gibt es dabei deutliche Unterschiede im Umfang der Maßnahmen. Im Durchschnitt am kürzesten dauern mit 66 Stunden Weiterbildungsmaßnahmen zum Thema „Natur, Technik, Computer“ (Median 40 Stunden). Am meisten Zeit nehmen mit durchschnittlich 127 Stunden Weiterbildungen im Bereich „Sprachen, Kultur, Politik“ (Median 60) in Anspruch, gefolgt von Maßnahmen im Themenfeld „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ (122 Stunden im Durchschnitt, Median 60) und „Pädagogik, Sozialkompetenz“ (112 Stunden im Durchschnitt, Median 70). Weiterbildungen im am häufigsten besuchten Themenfeld „Gesundheit und Sport“ liegen mit ihrer Dauer von 89 Stunden etwas unter dem Durchschnitt (Median 50). Mit durchschnittlich 94 Stunden dauern dabei Maßnahmen im Bereich „Gesundheit, Pflege, medizinische Dienstleistungen“ am längsten.

Weiterbildungsmaßnahmen, die mit einem Prämiegutschein aus 2017 oder 2018 besucht wurden, liegen mit 125 Stunden durchschnittlicher Dauer über den in 2016 geförderten Maßnahmen (Median 56). Dies erscheint aufgrund der Aufhebung der Begrenzung der Gutscheinhöhe auf 1.000 Euro im Jahr 2017 plausibel.

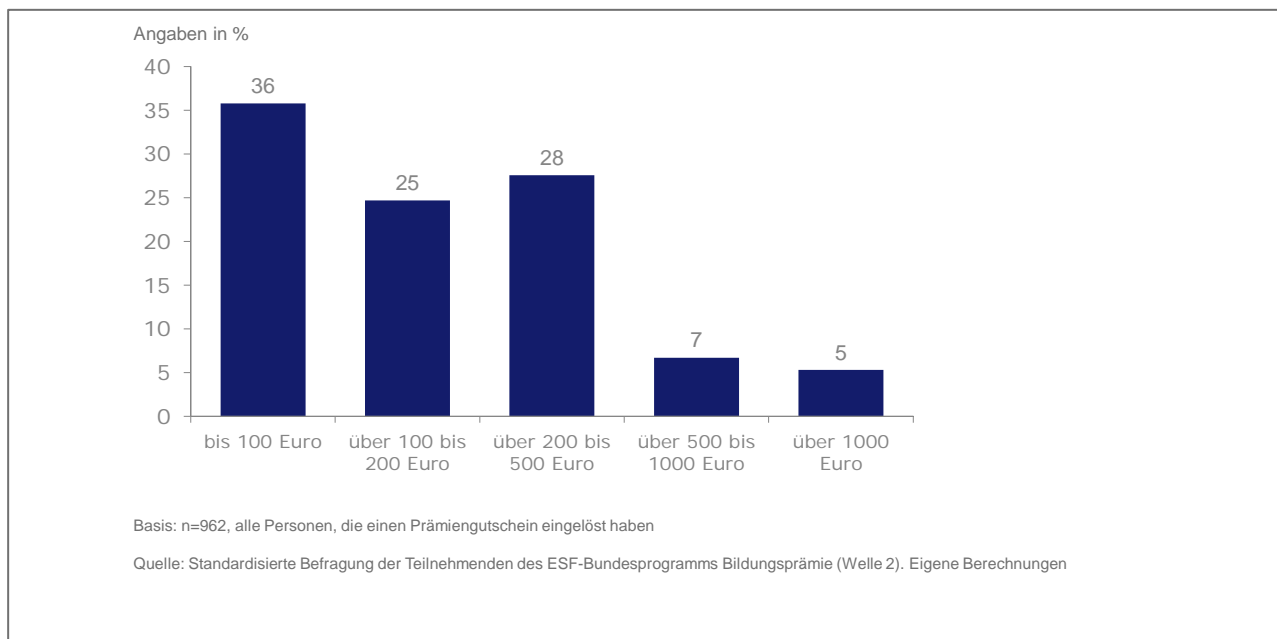
■ Weitere Kosten der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen

Neben den eigentlichen Kursgebühren wurden weitere anfallende Kosten der geförderten Weiterbildung erfragt. Unter diese Kategorie fallen Kosten, die für Fahrten, Übernachtung, Lernmaterialien sowie ggf. Kosten für Kinderbetreuung angefallen sind. Um den Befragten bei der Abfrage der weiteren Kosten so deutlich wie möglich zu machen, dass es sich dabei nicht um die Kursgebühren handelt, wurden diese in der Vorfrage separat abgefragt. In der Frage nach den weiteren Kosten wurden Beispiele genannt.³¹ Es zeigt sich, dass die Befragten oft in relativ großem Umfang finanzielle Mittel aufwenden, um an den geförderten Weiterbildungen

³¹ Der genaue Fragetext lautete wie folgt: Und wie hoch waren die weiteren Kosten für die geförderte Weiterbildung insgesamt, z. B. für Fahrtkosten, Übernachtungskosten, Kinderbetreuungskosten oder Kosten für Materialien? Wir meinen hier die weiteren Kosten ohne die Kursgebühren. Die Abfrage erfolgte über die in der Abbildung dargestellten Kategorien.

teilnehmen zu können. Etwas mehr als ein Drittel der Teilnehmenden, die einen Prämiegutschein für eine berufliche Weiterbildung eingelöst haben, gibt als weitere Kosten bis 100 Euro an. Fast zwei Drittel wenden aber mehr als 100 Euro auf. In jeweils ca. ein Viertel der Fälle werden die weiteren Kosten mit über 100 bis 200 Euro (25 %) bzw. über 200 bis 500 Euro (28 %) beziffert. Sehr hohe Kosten von über 500 bis 1.000 Euro bzw. über 1.000 Euro werden nur in sehr wenigen Fällen (7 % bzw. 5 %) angegeben (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Weitere Kosten der Weiterbildung



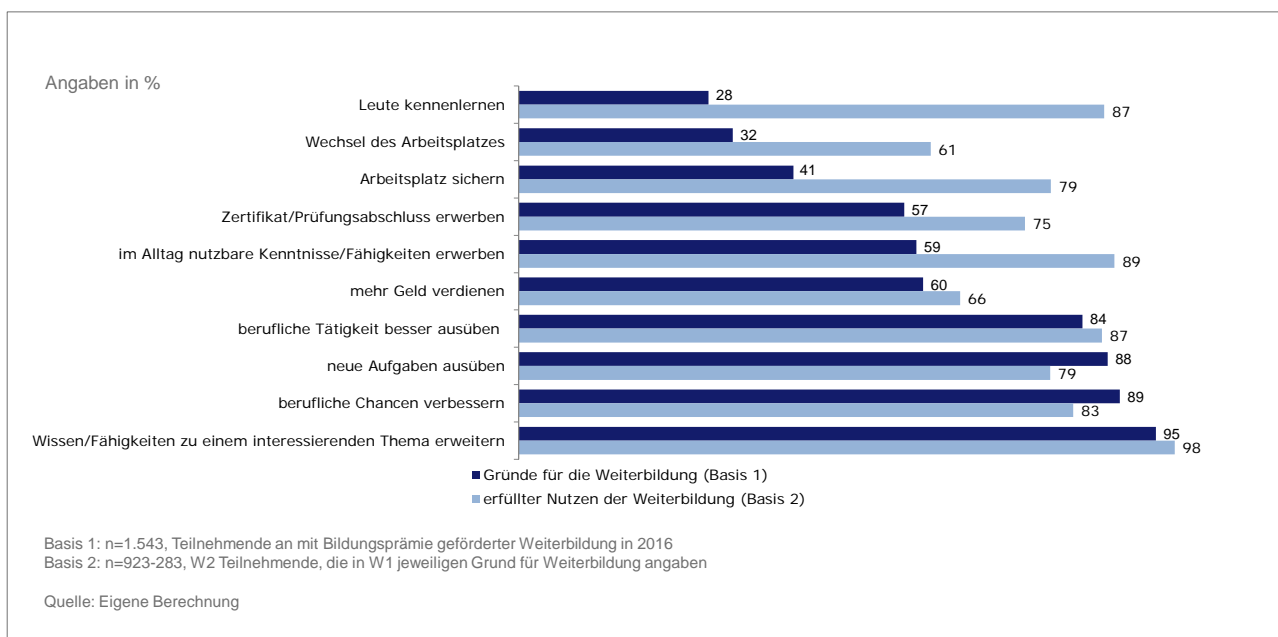
Zentrale Ergebnisse

Der Schwerpunkt der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungsmaßnahmen liegt im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ und hier wiederum bei den Themen „Gesundheit, Pflege, medizinische Dienstleistungen“. Überdurchschnittlich häufig besuchen Frauen Maßnahmen zu diesem Themenfeld. Am zweithäufigsten sind unter den geförderten Weiterbildungen Maßnahmen zum Themenfeld „Pädagogik und Sozialkompetenz“. Damit zeigt sich im Vergleich zu allen individuell berufsbezogenen Weiterbildungen, die lt. AES im Jahr 2016 von 25- bis 64-Jährigen besucht wurden, bei der durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen eine deutliche Verschiebung zugunsten dieser beiden Themenfelder. Die durchschnittliche Dauer einer geförderten Weiterbildung beträgt rund 100 Stunden, wobei der Median bei 50 Stunden liegt. Die kürzeste Maßnahme umfasste dabei 3 Stunden, die längste 1.000 Stunden. Durchschnittlich die meiste Zeit nehmen Maßnahmen im Themenfeld „Sprachen, Kultur, Politik“ in Anspruch. Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden bringen neben dem Anteil an reinen Kursgebühren, den sie zu tragen haben, weitere finanzielle Mittel in relativ hohem Umfang, nämlich von über 100 Euro, auf, um an der Weiterbildung teilnehmen zu können. Darunter fallen z.B. Fahrt-, Übernachtungs- oder Materialkosten.

4.1.4 Weiterbildungsgründe und Weiterbildungsnutzen

In der ersten Befragungswelle wurden alle Teilnehmenden an durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen gefragt, aus welchen Gründen sie die jeweilige Maßnahme besucht haben. In der zweiten Befragungswelle, die in einem zeitlichen Abstand von etwa einem dreiviertel Jahr stattfand, sollten die Befragten dann angeben, bei welchen der vorgegebenen Punkte, sich die Weiterbildung bereits für sie gelohnt hat. Die folgende Abbildung stellt die Ergebnisse dar. Die Angaben zum bereits erfüllten Nutzen beziehen sich dabei auf diejenigen, die den jeweiligen Punkt auch als Teilnahmegrund angegeben haben.

Abbildung 16: Gründe und Nutzen von mit Bildungsprämie geförderter Weiterbildung in 2016



Am häufigsten als Grund für die Teilnahme wird genannt, Wissen und Fähigkeiten zu einem Thema zu erweitern, das einen interessiert. Fast alle Teilnehmenden geben dies als einen von mehreren möglichen Gründen an und bei nahezu allen hat sich die Teilnahme dahingehend bereits gelohnt.

Die eigene Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, ist ein wichtiger Aspekt für die Teilnahme, wie sich in drei Statements mit sehr hoher Zustimmung zeigen lässt: die beruflichen Chancen verbessern, neue Aufgaben ausüben zu können und die eigene berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können, jeder der drei Gründe für die Teilnahme an der geförderten Weiterbildung trifft auf mehr als jeden achten Teilnehmenden zu. Für einen sehr großen Teil der Teilnehmenden hat sich der Besuch der Weiterbildung auch bei dem jeweiligen Punkt bereits gelohnt (79 % – 87 %). Ziele, die berufliche Perspektive zu verbessern spielen bei den durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen eine deutlich größere Rolle als bei den nicht durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen, wie ein Vergleich zu Abschnitt 4.6.2. zeigt. Bei diesen Maßnahmen werden die Motive „berufliche Chancen verbessern“ und „neue Aufgaben ausüben“ um rund 25 Prozentpunkte seltener von den Befragten genannt.

Für eine Mehrheit der Teilnehmenden gibt es objektiv überprüfbare Motive wie, mehr Geld zu verdienen (60 %), oder ein Zertifikat bzw. einen Prüfungsabschluss zu erwerben (57 %). Letzteres hat sich bei drei von vier Teilnehmenden, die sich das vorgenommen haben, bereits erfüllt. Mehr Geld zu verdienen, hat sich bei

66 % der Teilnehmenden, die dies als Weiterbildungsgrund angegeben haben, erfüllt. Immerhin knapp jeder Dritte verbindet mit der Teilnahme das Ziel, den Arbeitsplatz zu wechseln. Bei gut 60 % von ihnen hat sich dieses Ziel bereits realisiert. Diese drei Ziele werden von den Teilnehmenden an nicht durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen deutlich seltener (jeweils etwa halb so häufig – siehe Abbildung 40) genannt.

Im Alltag nutzbare Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben, war für knapp 60 % ein Teilnahmemotiv, das sich bei fast neun von zehn dieser Personen bereits erfüllt hat.

Deutlich weniger häufig wurde mit 41 % der Teilnahmegrund, den Arbeitsplatz zu sichern, angegeben. Erfüllt hat sich dieser Nutzen des Besuchs einer geförderten Weiterbildungsmaßnahme in 8 von 10 Fällen. Das Ziel, den Arbeitsplatz zu wechseln, gab knapp ein Drittel der Teilnehmenden an. Für gut 60 % dieser Personen hat sich dieser Nutzen bereits erfüllt. Am seltensten wurde als Teilnahmemotiv angegeben, Leute kennenzulernen (28 %). In beinahe neun von 10 Fällen hat sich der Nutzen hier eingestellt.

Insgesamt kann man damit einem hohen Erfüllungsgrad bezüglich des Nutzens der Weiterbildungsmaßnahmen, die durch die Bildungsprämie gefördert werden, sprechen. Alle von den Teilnehmenden angegebenen Teilnahmegründe haben sich mehrheitlich erfüllt. Auch sehr konkrete Ziele wie, den Arbeitsplatz wechseln, ein Zertifikat erwerben, oder mehr Geld zu verdienen, haben sich bei sechs von zehn Teilnehmenden mit dem jeweiligen Motiv erfüllt. Eher weichere berufliche Ziele, wie die berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können, berufliche Chancen zu verbessern, oder neue Aufgaben auszuüben, haben sich noch deutlich häufiger erfüllt. Am häufigsten erfüllten sich allgemeine, nicht in erster Linie berufliche Teilnahmemotive wie das Wissen zu erweitern, für den Alltag nutzbare Kenntnisse und Fähigkeiten zu erwerben und Leute kennenzulernen. Das Ziel, Kenntnisse und Fähigkeiten für den Alltag zu erwerben, kann als ergänzendes Motiv zu den beruflichen interpretiert werden, da dieser Teilnahmegrund immer in Kombination mit mindestens einem anderen Grund genannt wird. Das Teilnahmemotiv, Leute kennenzulernen, wird am seltensten genannt. Grundsätzlich ist dies jedoch häufig ein wichtiger Zusatznutzen von Weiterbildungen und bedeutet im beruflichen Zusammenhang häufig Netzwerken und Kontakte knüpfen, die beruflich hilfreich sind oder werden können.

Teilnahmemotive, die für abhängig Beschäftigte häufiger als für Selbstständige eine Rolle spielen, sind folgende:

- Wechsel des Arbeitsplatzes: 37 % vs. 18 %, wobei dies von Männern häufiger als von Frauen als Grund genannt wird – und das in beiden Gruppen.
- Sicherung des Arbeitsplatzes: 43 % vs. 36 %, dieser Grund wird dabei in beiden Gruppen häufiger von Frauen genannt.
- Erwerb von Kenntnissen und Fähigkeiten für den Alltag: 62 % vs. 51 %.

Um die Teilnahmegründe zu strukturieren und zu Dimensionen zu bündeln, wurde eine explorative Faktorenanalyse durchgeführt.³² Bei dieser zeigt sich, dass die Gründe für die Teilnahme an mit der Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen sich zu folgenden drei Dimensionen zusammenfassen lassen:

³² Das methodische Vorgehen und die statistischen Ergebnisse sind im Anhang dokumentiert.

- Verbesserung der beruflichen Perspektiven
Dieser Faktor enthält folgende Aspekte für die Weiterbildungsteilnahme: neue Aufgaben ausüben; berufliche Chancen verbessern; mehr Geld verdienen; Zertifikat/Prüfungsabschluss erwerben.
- Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit
Diese Dimension enthält folgende Teilnahmegründe: berufliche Tätigkeit besser ausüben; Arbeitsplatz sichern; Wechsel des Arbeitsplatzes. Der letzte Teilnahmegrund ist dabei nicht so eindeutig zugeordnet wie die beiden anderen. Das Item lädt auch auf den ersten Faktor ‚Verbesserung der beruflichen Perspektiven‘, wenn auch niedriger. Inhaltlich kann ein Arbeitsplatzwechsel sowohl aus Gründen der verbesserten beruflichen Perspektive als auch zur Beschäftigungssicherung getätigt werden.
- Genereller Nutzen der Weiterbildung:
Eher allgemeine Teilnahmegründe bündeln sich im dritten Faktor mit folgenden Items: im Alltag nutzbare Kenntnisse; Wissen und Fähigkeiten zu einem interessierenden Thema zu erweitern; Leute kennenlernen.

Bei den Gründen und Motiven, die für die mit Hilfe der Bildungsprämie besuchten oder beabsichtigten Weiterbildungen angegeben werden, werden in den Fallstudien drei verschiedene Gruppen deutlich. Die größte Gruppe gibt an, dass es ihnen vorwiegend um den Ausbau der Kenntnisse bzw. bei Selbstständigen auch den Ausbau des Angebots und in einigen Fällen auch eine Spezialisierung für den aktuellen Beruf geht. Hier ist vorrangig der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Belang.

Die zweite Gruppe nutzt die geförderte Weiterbildung, um eine berufliche Umorientierung vorzunehmen, d.h. einen Wechsel in die Selbstständigkeit oder umgekehrt in ein Angestelltenverhältnis. Wenn es um eine Neuausrichtung der eigenen Beruflichkeit geht, dann geschieht dies in den untersuchten Fällen aus gesundheitlichen Gründen.

Bei der dritten Gruppe geht es vorrangig um den beruflichen Aufstieg und letztendlich um das Erreichen einer Führungsposition. Dies kommt allerdings nur in zwei Fällen vor. Hier wird auch der Zusammenhang mit den im Vergleich zu anderen Weiterbildungen teureren Kursgebühren deutlich.

Zentrale Ergebnisse

An erster Stelle bei den Teilnahmemotiven steht der Ausbau von Kenntnissen und Fähigkeiten. Ebenfalls zentral ist die Verbesserung der beruflichen Perspektive. Dies beinhaltet für viele die Übernahme neuer Aufgaben oder die bestehenden Tätigkeiten besser ausüben zu können. Sechs von zehn Teilnehmende haben das Ziel, mehr Geld zu verdienen oder ein Zertifikat zu erwerben. Der Wechsel des Arbeitsplatzes ist für jeden Dritten ein Grund für die Teilnahme an der Weiterbildung. Für die große Mehrheit hat die geförderte Weiterbildung bereits den angestrebten Nutzen erzielt.

4.1.5 Mobilisierung zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung

Unter Mobilisierung wird vorrangig die Aktivierung von Personen verstanden, die bisher nicht an Weiterbildung teilgenommen haben. Um dies zu prüfen, wurden die Befragten gebeten anzugeben, ob sie ohne die Bildungsprämie nicht an der Weiterbildung teilgenommen hätten. Diese Frage stellt einen subjektiven Indikator für den Mitnahmeeffekt dar. Umgekehrt betrachtet kann dieses Item als Indikator für die Aktivierung einer Person angesehen werden, die ohne die Förderung nicht an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen hätte. Wir

sprechen daher im Folgenden von Aktivierung zu dieser Weiterbildung, wenn es sich um Personen handelt, die ohne den Prämiegutschein nicht an der Weiterbildung teilgenommen hätten.

In der Evaluationsforschung wird der Mitnahmeeffekt oder dessen Fehlen häufig als Maß zur Beurteilung der Wirkung von Gutscheinprogrammen herangezogen (vgl. z. B. Käßlinger 2013, S. 68). Mit Bezug auf die Untersuchung der Wirksamkeit der Bildungsprämie wurde er in den Untersuchungen zu den Förderphasen 1 und 2 anhand der Frage „Hätten Sie die durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungsmaßnahme auch dann gemacht, wenn die Förderung der Kosten durch die Bildungsprämie nicht möglich gewesen wäre?“ gemessen. Problematisch an einer direkten Frage – unabhängig davon, wie sie konkret formuliert ist – ist, dass sie subjektiv ist, suggestiv wirken könnte, keine kontrafaktische Situation abbildet und das Risiko sozial erwünschten Antwortverhaltens birgt.

Darüber hinaus blendet eine alleinige Fokussierung auf den Mitnahmeeffekt weitere Wirkungen aus, die durch die Weiterbildungsgutscheine entstehen können. Eine durch die finanzielle Förderung angestrebte Verhaltensänderung kann auch erreicht worden sein, wenn durch die Förderung unabhängig von einer eventuell gegebenen Mitnahme bei den Teilnehmern/innen weitere Effekte auftreten (vgl. Käßlinger 2013, S. 70):

- Mehr Weiterbildung: Teilnehmende setzen die eingesparten Geldmittel dazu ein, weitere Weiterbildungen zu besuchen.
- Höherpreisige Weiterbildung: Durch die Förderung werden privat eingesparte Mittel dazu eingesetzt, eine teurere und evtl. auch qualitativ höherwertigere Weiterbildung zu besuchen.
- Frühzeitigerer Besuch von Weiterbildungen: Insbesondere bei geringen Einkommen können ohnehin geplante Weiterbildungsaktivitäten vorgezogen werden, weil die Ansparzeit verkürzt wird.

Um die Perspektive über die Aktivierung in Richtung auf Mobilisierung zu erweitern, wurde in der aktuellen Befragung vor dem beschriebenen Hintergrund auch erhoben, ob die Zielpersonen aufgrund der Gewährung der Bildungsprämie eine höherwertigere Weiterbildung ausgewählt haben, früher als geplant an der Weiterbildung teilgenommen haben oder den eingesparten Betrag dafür genutzt haben, eine weitere Weiterbildung zu besuchen. Aus methodischen Gründen wurden diese drei Items zusammen mit dem Mitnahme- bzw. Aktivierungseffekt in einer Reihe von Aussagen abgefragt, bei der die Befragten angeben konnten, ob die entsprechende Aussage für sie zutrifft oder nicht.

Diese drei weiteren Effekte werden im Folgenden zusammen mit der Aktivierung berücksichtigt, um die Mobilisierung der Zielpersonen zu untersuchen. In den Teilnehmerbefragungen der Förderphasen 1 und 2 wurde eine relativ häufige Mitnahme gemessen. Jeweils 62 % der Befragten gaben in den ersten beiden Förderphasen an, dass sie an der Weiterbildung auch ohne die finanzielle Förderung durch die Bildungsprämie teilgenommen hätten (vgl. Tabelle 10). Dementsprechend wurden lediglich 38 % der Befragten aktiviert. In der aktuellen Befragung der Gutscheinempfänger stimmten dagegen nur rund zwei Fünftel (42 %) der Befragten der Aussage zu, dass sie ohne die Förderung durch die Bildungsprämie an der Weiterbildung teilgenommen hätten. Dementsprechend können 58 % als aktiviert eingestuft werden. Es sei angemerkt, dass die Vergleichbarkeit der Zahlen eingeschränkt ist, da Aktivierung bzw. Mitnahme in der aktuellen Erhebung aus den genannten Gründen anders erhoben wurde als in den vorhergehenden Befragungen.³³

³³ Um die genannten Probleme weitestgehend zu umgehen, wurde keine direkte Frage gestellt, sondern der Mitnahmeeffekt mittels randomisierter Fragen-Matrix bzw. Item-Batterie zusammen mit drei anderen Statements erhoben, wobei die Befragten jeweils angeben konnten, ob die Aussage zutrifft oder nicht. Insofern war zu erwarten, dass die gemessenen Mitnahmeeffekte (Nicht-Mobilisierung) geringer sind, wenngleich die Größe des Unterschiedes etwas überrascht.

Tabelle 10: Bruttomobilisierung zur Weiterbildungsteilnahme

Mitnahmeeffekte in den Teilnehmendenbefragungen		
Förderphase 1		
Hätten Sie diese durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungsmaßnahme auch dann gemacht, wenn die Förderung der Kosten durch die Bildungsprämie nicht möglich gewesen wäre?	absolut	in %
Nicht-Mobilisierung („ja“)	1.054	62
Mobilisierung („nein“)	654	38
Förderphase 2		
Hätten Sie die geförderte Weiterbildung auch dann gemacht, wenn eine Förderung durch die Bildungsprämie nicht möglich gewesen wäre?	absolut	in %
Nicht-Mobilisierung („ja“)	1.028	62
Mobilisierung („nein“)	626	38
Förderphase 3		
Ohne Förderung durch die Bildungsprämie hätte ich nicht an dieser Weiterbildung teilgenommen.	absolut	in %
Nicht-Mobilisierung („trifft nicht zu“)	636	42
Mobilisierung („trifft zu“)	886	58

Quellen: Teilnehmendenbefragungen Förderphasen 1, 2 und 3

Die aktuelle Erhebung der weiteren Mobilisierungseffekte brachte folgende Ergebnisse: In fast einem Viertel der Fälle (24 %) wählten die Gutscheineempfänger aufgrund der Bildungsprämie eine qualitativ bessere, d.h. kostenintensivere Weiterbildung aus als ursprünglich vorgesehen. In diesen Fällen erfolgt also selbst in dem Falle, dass eine Weiterbildung ohnehin besucht worden wäre, keine reine Ersetzung privater Mittel durch Fördermittel. In welchem finanziellen Umfang sich dieser Effekt bewegt, muss offen bleiben. In gut zwei Fünftel (41 %) der Fälle ermöglicht die Bildungsprämie eine frühere Weiterbildungsteilnahme als geplant, d.h. mit der Förderung werden die notwendigen Ansparzeiten verkürzt. Etwas weniger als jeder oder jede zweite Befragte (45 %) gibt an, dass die Bildungsprämie ihm oder ihr ermöglicht hat, danach an einer weiteren Weiterbildung teilzunehmen (vgl. Abbildung 17).³⁴ Die Bildungsprämie leistet also offenbar auch einen nicht zu vernachlässigenden Anschubeffekt zur häufigeren und damit kontinuierlichen Teilnahme an beruflicher Weiterbildung.

Weiterhin wird ersichtlich, dass in lediglich ca. 15 % aller Fälle kein Mobilisierungseffekt genannt wird. Knapp 31 % der Befragten geben einen Mobilisierungseffekt und 31 % zwei Mobilisierungseffekte als zutreffend an. In ca. 17 % der Fälle gibt es drei Nennungen und gut fünf Prozent der Befragten geben an, dass alle vier Mobilisierungseffekte zutreffen. Es zeigt sich, dass ca. 70 % der Teilnehmenden, die einen Prämiegutschein für eine berufliche Weiterbildung eingesetzt haben, weitere Effekte als zutreffend bezeichnen, unabhängig von der Frage, ob ohne die Bildungsprämie keine Teilnahme an der Weiterbildung erfolgt wäre (Abbildung 18).

³⁴ Diese Frage wurde in Welle 1 erhoben. In der Wirkungsanalyse (siehe Abschnitt 5.5) wird untersucht, ob tatsächlich mehr Weiterbildungen besucht wurden.

Abbildung 17: Mobilisierungseffekte

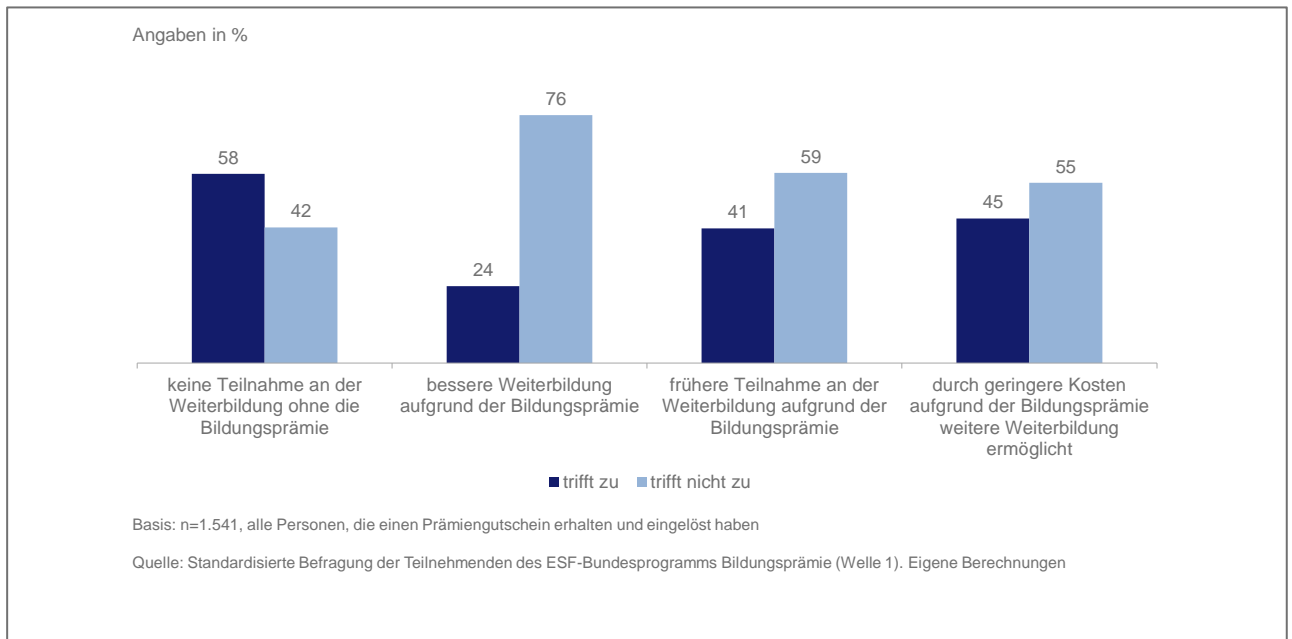


Abbildung 18: Anzahl genannter Mobilisierungseffekte (alle Effekte)

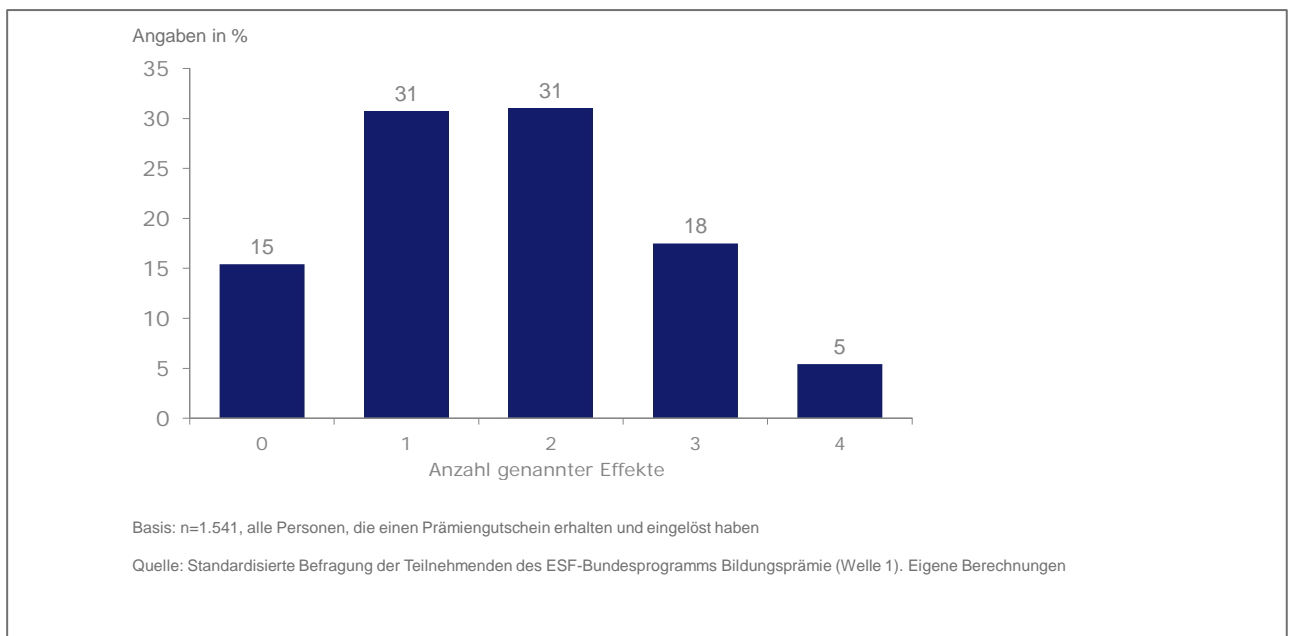
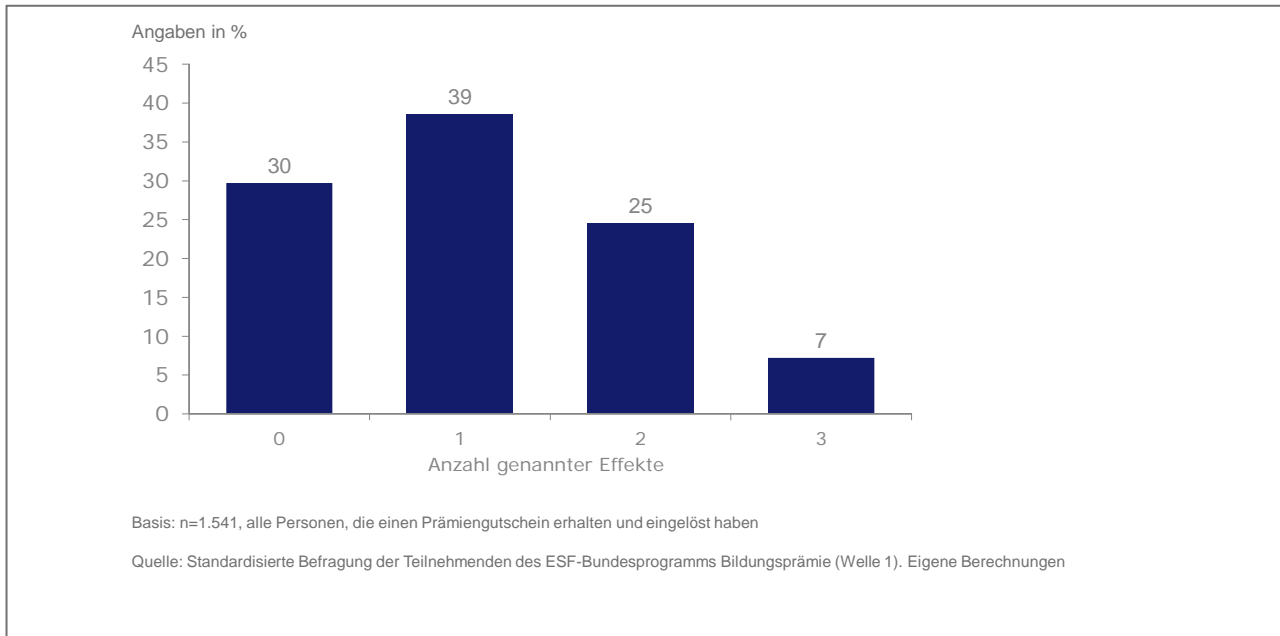


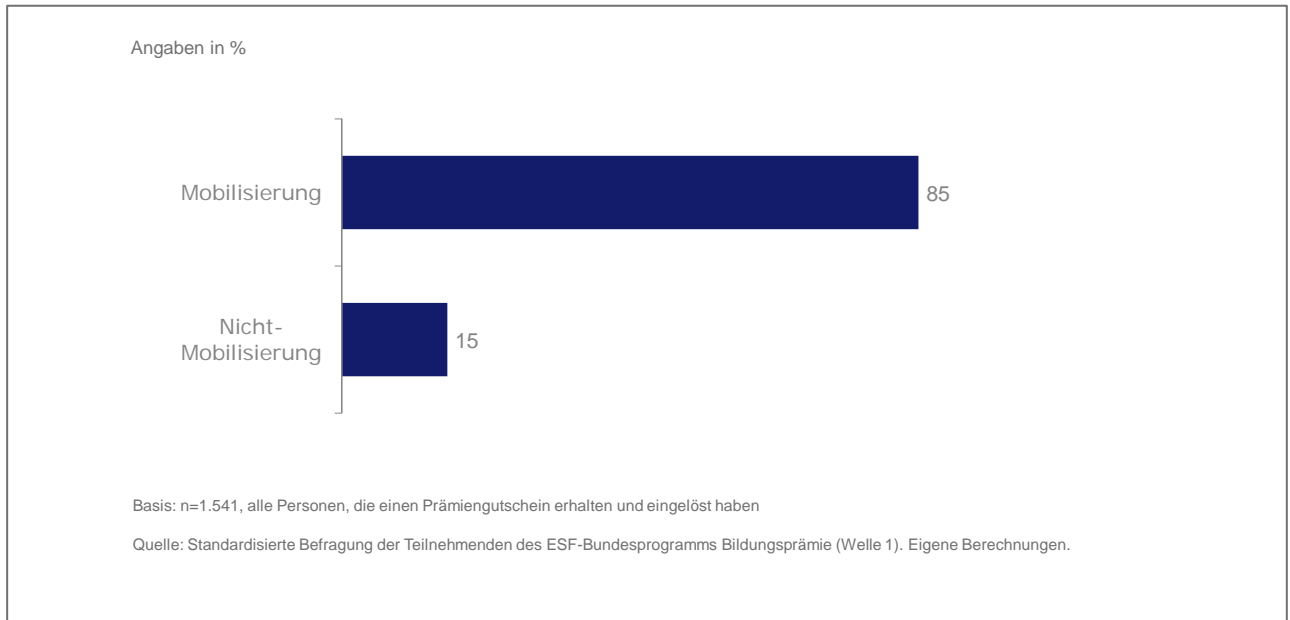
Abbildung 19: Anzahl genannter Effekte (nur weitere Effekte)



Aus den vier Variablen zu den Mobilisierungseffekten wurde eine zusammenfassende Variable berechnet, in der diese vier Aspekte abgebildet sind. Zu den Mobilisierten wurden alle Befragten gezählt, die in mindestens einer der vier Kategorien einmal „trifft zu“ angegeben haben und bei denen damit in irgendeiner Weise eine Mobilisierung stattgefunden hat. D. h. sie haben eine höherwertigere Weiterbildung ausgewählt, früher als geplant an der Weiterbildung teilgenommen, hätten ohne die Bildungsprämie überhaupt nicht an der Weiterbildung teilgenommen oder haben den eingesparten Betrag dafür genutzt, eine weitere Weiterbildung zu besuchen. Diejenigen, für die keine der Kategorien zutrafen, wurden zu den Nicht-Mobilisierten gezählt.

Nur etwas weniger als jeder Sechste (15 %) wurde durch die Bildungsprämie in keinerlei Hinsicht zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung mobilisiert. Umgekehrt hat die Bildungsprämie also bei ca. 85 % der Fälle eine Mobilisierung im Sinne einer Verhaltensänderung bewirkt (vgl. Abbildung 20). Die Ergebnisse relativieren die vormals betrachteten Mitnahmeeffekte erheblich. Die finanzielle Förderung hat also über den Punkt hinaus, ob die geförderte Weiterbildung auch ohne sie stattgefunden hätte, einen deutlichen Mobilisierungseffekt. Sie ersetzt private Mittel in den meisten Fällen nicht einfach, sondern führt dazu, dass die Teilnehmer ihren Weiterbildungsbedarf decken können und ermöglicht ihnen eine qualitativ bessere, frühere oder häufigere Weiterbildungsteilnahme.

Abbildung 20: Mobilisierung zur Weiterbildungsteilnahme



Im Folgenden steht die Frage, ob Personen, die bisher aus finanziellen Gründen auf die Teilnahme an Weiterbildung verzichtet haben, mit der Bildungsprämie zur Teilnahme aktiviert werden können, im Vordergrund.³⁵ In der CATI-Erhebung wurde in der Welle 1 abgefragt, ob die Befragten unabhängig von einer mit der Bildungsprämie geförderten Weiterbildung seit 2015 an beruflicher Weiterbildung in Form von Kursen, Lehrgängen, Seminaren oder Schulungen teilgenommen haben. Die Anteile derjenigen, die an Weiterbildung teilgenommen haben, ist in der Treatmentgruppe um fünf Prozentpunkte höher als in der Gruppe der vergleichbaren anspruchsberechtigten Personen (vgl. Abbildung 21). Bei der Gruppe der selbstständigen Bildungsprämienutzerinnen und –nutzer haben sogar zwei Drittel seit 2015 an Weiterbildung teilgenommen.

Diejenigen, die seit 2015 keine Weiterbildung besucht haben, wurden nach den Gründen für Ihre Nichtteilnahme gefragt. Unter der Gruppe derjenigen, die eine Bildungsprämie für eine Weiterbildung eingelöst haben, werden etwas häufiger zeitliche und familiäre Gründe genannt. Der am häufigsten genannte Grund unter den Anspruchsberechtigten ist, dass keine Notwendigkeit für Weiterbildung bestand (46 %). Bei der Treatmentgruppe spielt dies nur eine untergeordnete Rolle (22 %). Der wichtigste und nominell größte Unterschied besteht bei den finanziellen Gründen: Der Anteil derjenigen, die finanzielle Gründe für die Nichtteilnahme angeben, ist bei der Gruppe der Bildungsprämienutzerinnen und –nutzer exakt doppelt so groß wie in der Kontrollgruppe (55 % vs. 27,5 %). Mit der Bildungsprämie werden also überproportional Personen erreicht, die aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben.

³⁵ Es wurde ebenfalls geprüft, ob sich die Mobilisierungs-/ Mitnahmeeffekte für bestimmte Gruppen (u.a. nach Förderquote und zu versteuerndem Einkommen) unterscheiden. Dabei wurden keine Zusammenhänge gefunden.

Abbildung 21: Teilnahme an Weiterbildung seit 2015 bis zum Befragungszeitpunkt in Welle 1

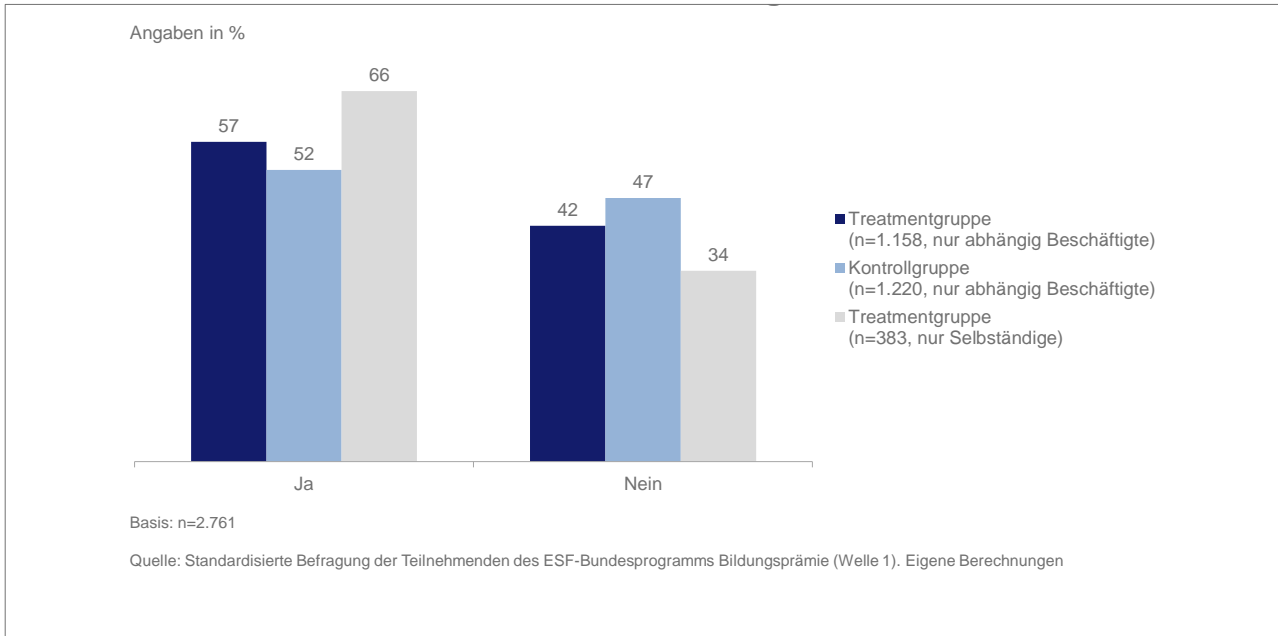
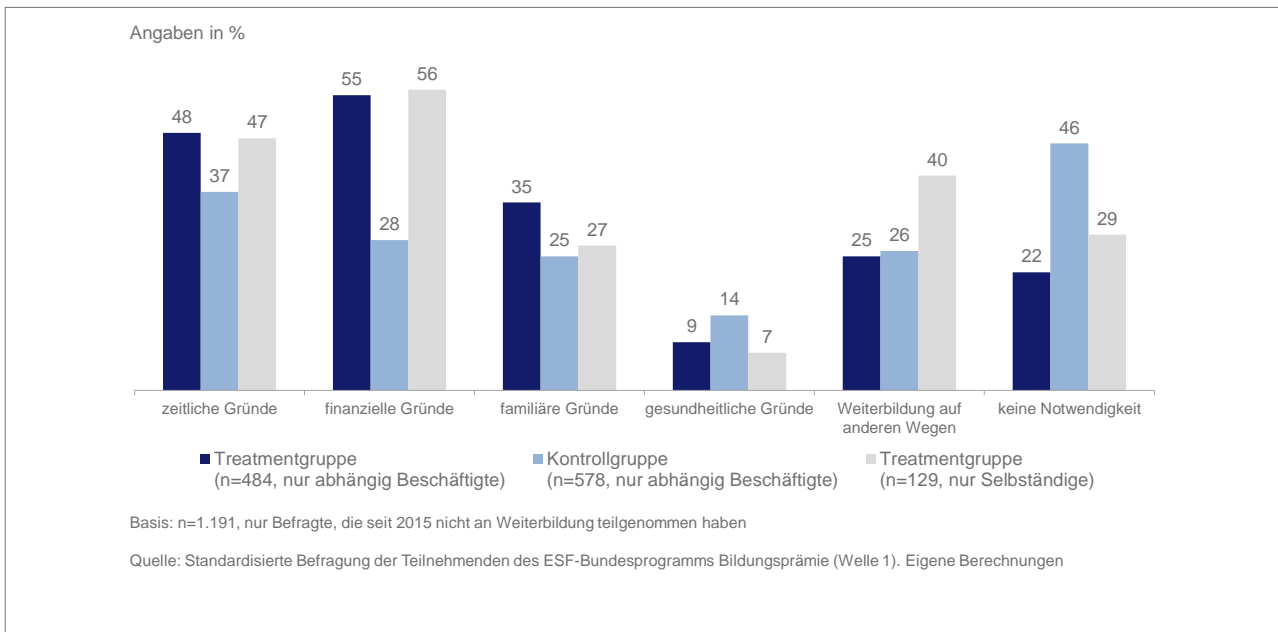


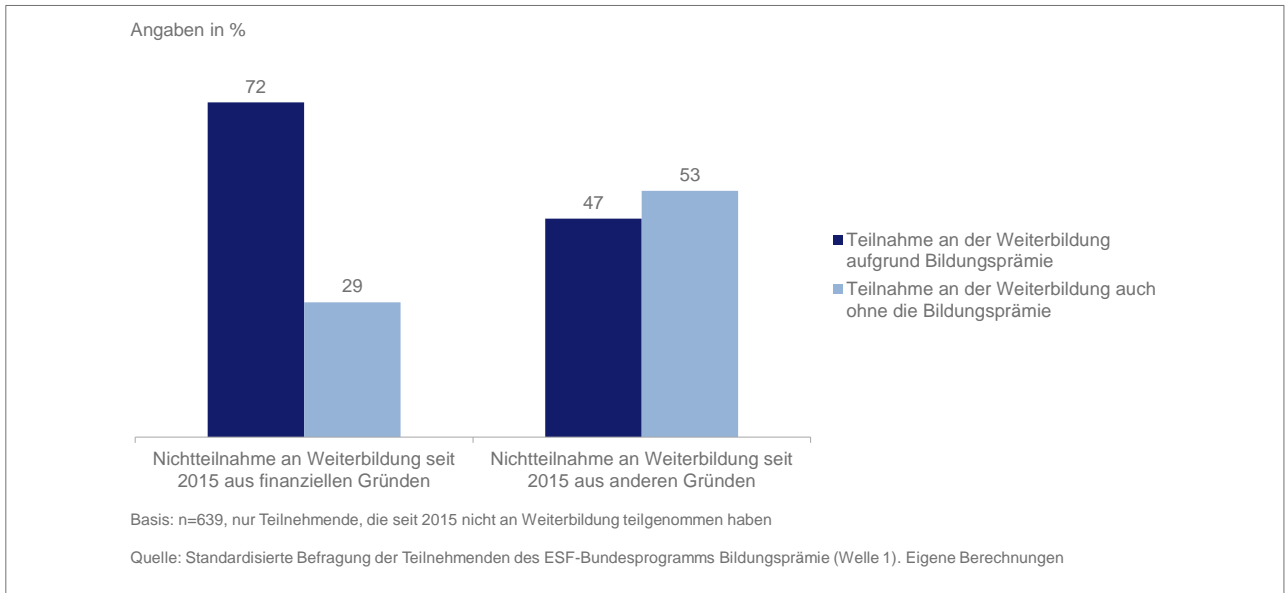
Abbildung 22: Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015



In der Gruppe derjenigen, die eine Bildungsprämie für eine berufliche Weiterbildung verwendet haben, gaben rund 55 Prozent finanzielle Gründe als zutreffend und rund 45 Prozent als nicht zutreffend an. In Abbildung 23 sind diese beiden Gruppen getrennt nach der Frage, ob sie ohne die Bildungsprämie an der Weiterbildung teilgenommen hätten oder nicht, dargestellt. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede: Knapp drei Viertel derjenigen, die aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen hat, geben an, dass sie die

geförderte Weiterbildung ohne die Bildungsprämie nicht besucht hätte. Bei der Gruppe der aus anderen Gründen bisher Nichtteilnehmenden liegt der Anteil nur bei knapp unter der Hälfte.

Abbildung 23: Anteil Personen, die aufgrund der Bildungsprämie an Weiterbildung teilnehmen



In Abbildung 24 sind die Gruppen, die seit 2015 aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben und diejenigen, die keine finanziellen Gründe für die Nichtteilnahme angaben, getrennt danach dargestellt, ob sie mit der Bildungsprämie zu einer Verhaltensänderung mobilisiert worden sind oder nicht (vgl. Abbildung 20). Bei 91 % bisher aus finanziellen Gründen Nichtteilnehmenden fand mit Erhalt der Förderung eine Mobilisierung im Sinne einer Verhaltensänderung statt. Mit 73 % ist der Anteil in der Gruppe der aus anderen Gründen bisher Nichtteilnehmenden deutlich geringer. Zusammengefasst lässt sich die Aussage treffen, dass die Förderung bei den aus finanziellen Gründen Nichtteilnehmenden eine Wirkung entfaltet. In Abbildung 25 ist die Verteilung des einzeln veranlagten zu versteuernden Einkommen im Hinblick darauf, ob die Nichtteilnahme an Weiterbildung finanzielle Gründe hatte oder nicht, dargestellt. So haben 13 % derjenigen, die finanzielle Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015 angaben, ein Jahreseinkommen unter 5.000 Euro, während es bei denjenigen, die nicht aus finanziellen Gründen an keiner Weiterbildung seit 2015 teilnahmen, 9 % sind. Auch in den höheren Einkommensgruppen unterscheiden sich diejenigen, die finanzielle Gründe angaben, nur marginal von denjenigen, die nicht aus finanziellen Gründen an keiner Weiterbildung seit 2015 teilgenommen haben. Es zeigt sich, dass das Einkommen kein Indikator dafür ist, dass man finanzielle Gründe für die Nichtbeteiligung an Weiterbildung angibt. Die Zielgruppe der aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung Teilnehmenden lässt sich demnach innerhalb der derzeit geltenden Einkommensgrenzen nicht über das Einkommen separat adressieren. Die Vermutung liegt nahe, dass die Einkommensgrenze bereits so niedrig, dass es deswegen innerhalb dieser Gruppe keine Unterschiede mehr gibt.

Abbildung 24: Finanzielle Gründe für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015 nach Mobilisierung durch die Bildungsprämie

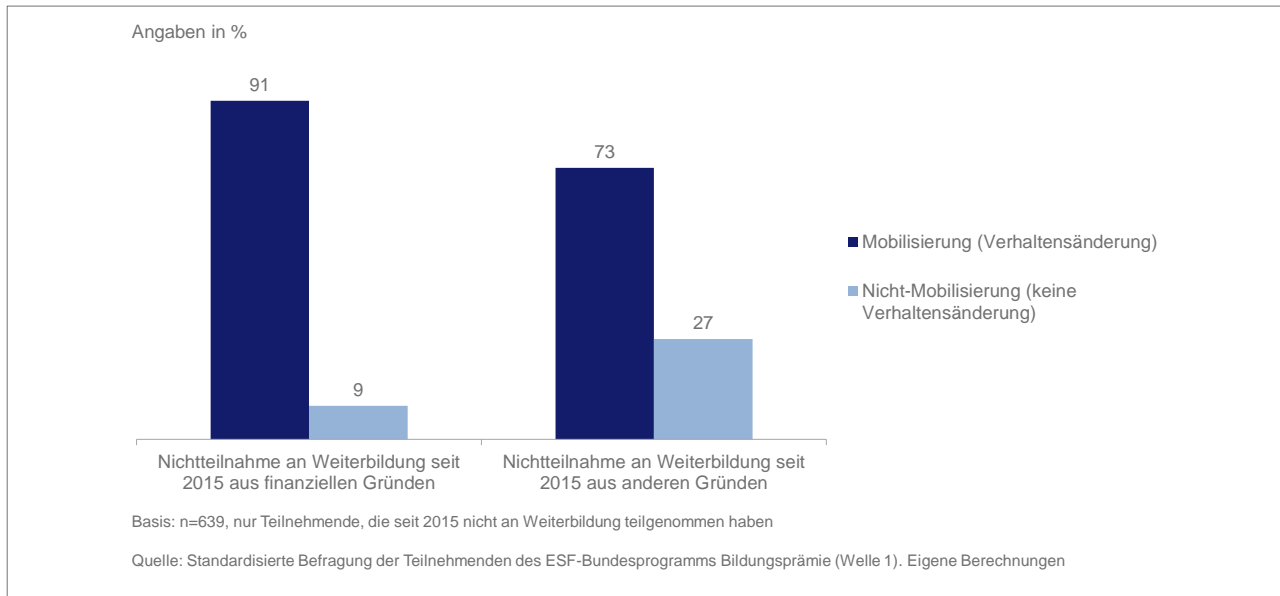
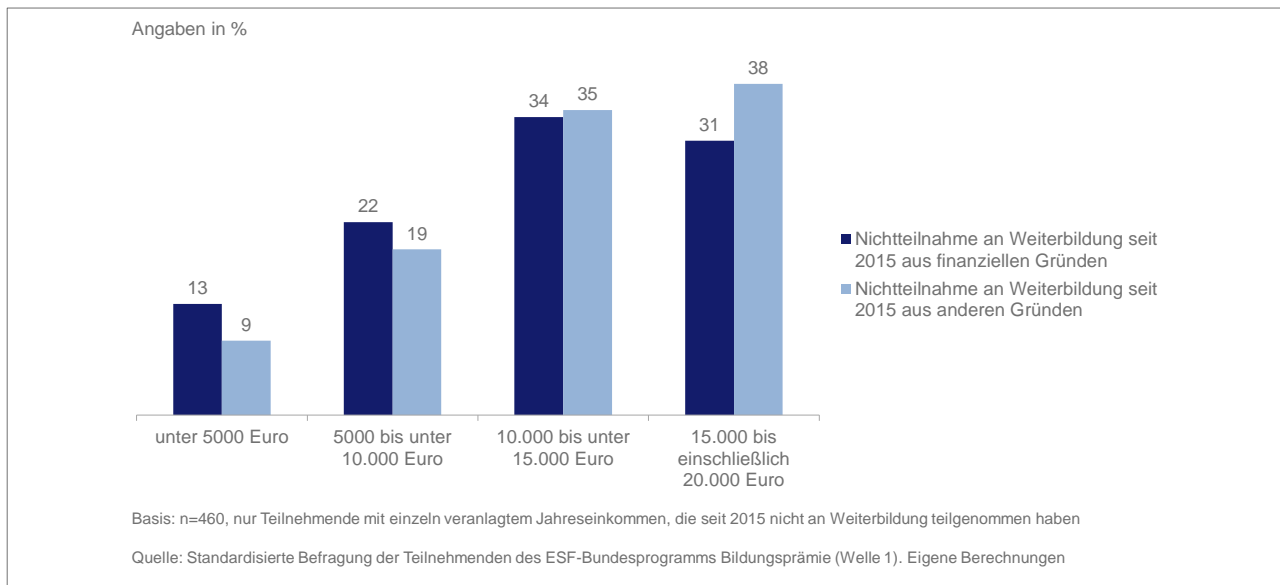


Abbildung 25: Einzel veranlagtes Jahreseinkommen nach dem Grund für die Nichtteilnahme an Weiterbildung seit 2015



Die Ergebnisse zu den Mobilisierungseffekten in der quantitativen Befragung werden durch den qualitativen Zugang in den Fallstudien gestützt. Die Teilnehmenden sollten in den qualitativen Interviews einschätzen, wie ihre Situation ohne die Förderung durch die Bildungsprämie aussehen würde. Hier wird deutlich, dass die finanzielle Förderung eine große Rolle spielt. Es wird häufig betont, dass die Anspannung deutlich länger gewesen wäre, um die Kosten aufbringen zu können. Ebenso häufig wird mitgeteilt, dass ohne Förderung insgesamt weniger Kurse besucht werden könnten. Alle Prämiegutscheinempfängerinnen und -empfänger

berichten davon, dass ihnen die Förderung die Finanzierung erleichtert hat und die Entscheidung für die Weiterbildung in dieser Form nicht getroffen worden wäre. Das ist insofern ein interessantes und wichtiges Ergebnis, als andere qualitative Studien zu dem Ergebnis kommen, dass die Bedeutung finanzieller Förderung von Weiterbildungsteilnehmenden eher bagatellisiert wird (vgl. Koval 2013, S. 136). Ein Nutzer, der die Bildungsprämie bereits mehrmals erhalten hat berichtet z. B.:

„[...] dann hätte ich von den vier Fortbildungen nur zwei gemacht. Also dann hätte ich definitiv weniger gemacht. Einfach aus finanziellen Gründen, das muss man natürlich sagen.“

Eine weitere Rückmeldung zeigt, dass die Weiterbildung ohne finanzielle Hilfe nicht besucht werden könnte:

„Dann hätte ich es mir schlicht und ergreifend nicht leisten können. Dass der Staat die Hälfte davon übernimmt, erleichtert ja schon ganz schön bzw. erniedrigt die Hürde, das unternehmen zu wollen.“

In zwei Fällen wird deutlich, welche Rolle es spielt, die Bildungsprämie für eine berufliche Umorientierung nutzen zu können:

„Ich möchte es mir eigentlich gar nicht vorstellen. Es [der Weg in die Selbstständigkeit] wäre nicht möglich gewesen. Es wäre auch nicht möglich gewesen, dann in der Elternzeit eben auch schon zu arbeiten. Es wäre mir nicht möglich gewesen. Weil ich kann mein Kind nicht mit zur Arbeit nehmen, aber so war es mir eben möglich.“

„Also ich wäre nicht selbstständig, nein, ich glaube ich wäre nicht selbstständig, wenn sich das 2010, 2011 nicht ergeben hätte und jetzt bin ich so dankbar, das Spektrum zu erweitern. Ich liebe meine Arbeit. Das ist eine Unterstützung darin.“

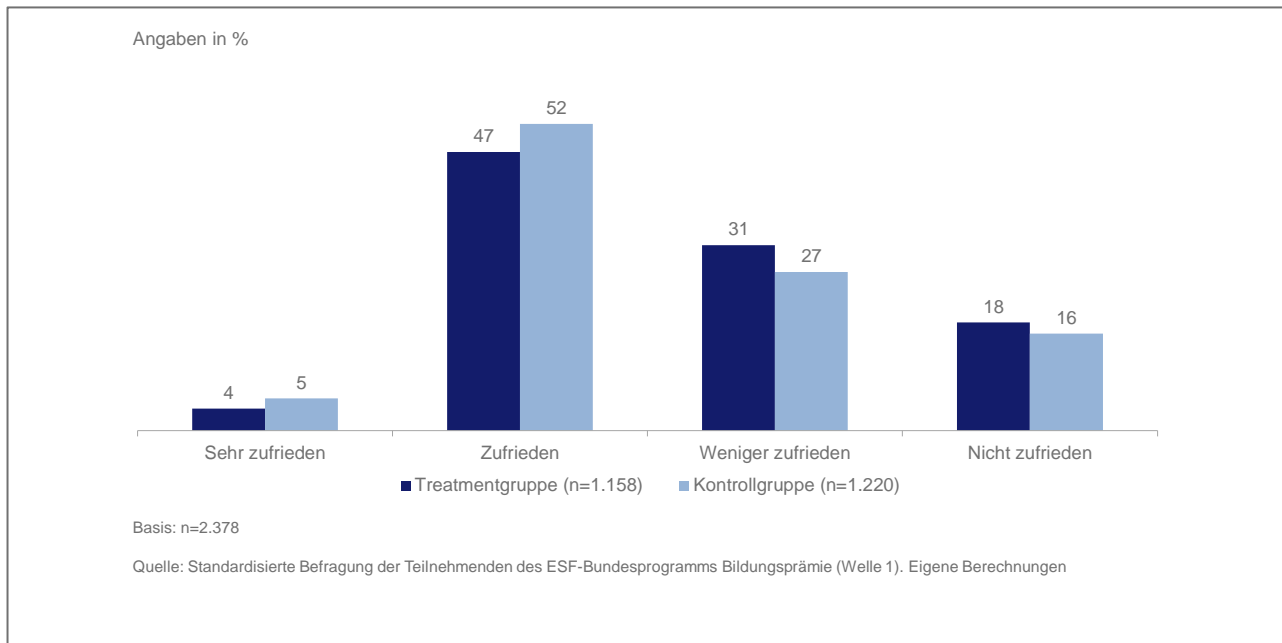
An einem weiteren Fall zeigt sich noch einmal deutlich, wie problematisch der quantitativ gemessene Mitnahmeeffekt für sich alleine ist (vgl. Koval 2013, S. 136):

„Ich hätte den Kurs, denke ich, trotz alledem gemacht. Die Finanzierung wäre mir aber tatsächlich wesentlich, [längere Pause] ja einfach schwerer gefallen, das alleine zu stemmen.“

Insgesamt zeigt sich, dass alle Befragten der Förderung einen hohen Wert beimessen und diese einen deutlichen Einfluss auf die Weiterbildungsentscheidung ausübt. Die Weiterbildungen besuchen zu können, hätte für manche Teilnehmenden auch andere Karrierewege ermöglicht, die nach ihrem subjektiven Eindruck sonst nicht möglich wären bzw. gewesen wären.

Eine höhere Zufriedenheit mit der finanziellen Situation erhöht die Teilnahmewahrscheinlichkeit an beruflicher Weiterbildung (vgl. Kaufmann/Widany 2013). Ergänzend zur Messung der Mobilisierungseffekte kann es daher hilfreich sein, die finanzielle Situation der Bildungsprämiennutzerinnen und –nutzer zu betrachten. So lässt sich beurteilen, wie die Teilnehmenden des Bundesprogramms Bildungsprämie ihre finanzielle Situation im Vergleich zu den Anspruchsberechtigten beurteilen. In beiden Wellen der CATI-Befragung wurden Variablen zur finanziellen Situation der Befragten erhoben. Zum einen wurde gefragt, wie zufrieden die Befragten subjektiv mit ihrer finanziellen Situation sind, Sie konnten in vier Stufen von „sehr zufrieden“ bis „nicht zufrieden“ antworten. Zwischen der Gruppe derjenigen, die einen Prämiegutschein eingelöst haben (Treatmentgruppe) und vergleichbaren Personen in der Kontrollgruppe der Anspruchsberechtigten gibt es geringfügige Unterschiede. In der Treatmentgruppe sind 51 Prozent mit ihrer finanziellen Situation zufrieden oder sehr zufrieden, in der Kontrollgruppe ist der Anteil mit 57 Prozent etwas höher. Dementsprechend ist der Anteil derer, die mit ihrer finanziellen Situation weniger zufrieden oder nicht zufrieden sind, in der Treatmentgruppe um vier bzw. zwei Prozentpunkte höher (vgl. Abbildung 26).

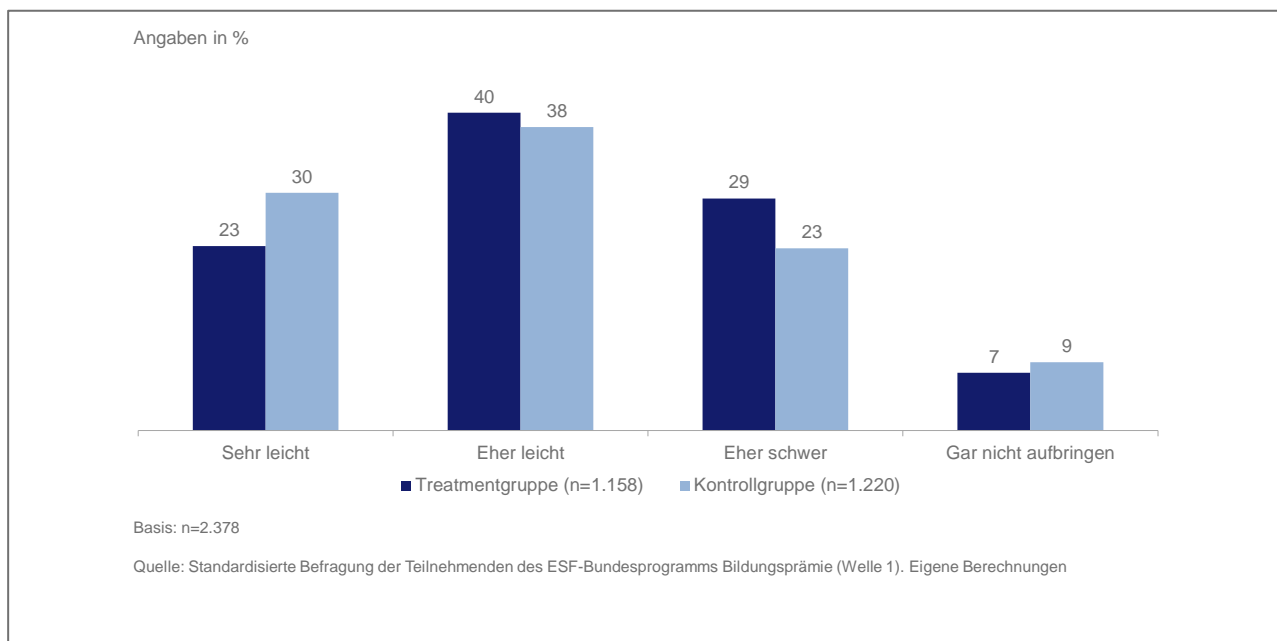
Abbildung 26: Zufriedenheit mit der finanziellen Situation



Als weiterer Indikator für die finanzielle Situation wurde gefragt, wie leicht es den Befragten fallen würde, innerhalb eines Monats 250 Euro aufzubringen, um einen defekten Gebrauchsgegenstand wie ein Sofa oder einen Fernseher zu ersetzen, ohne dafür einen Kredit in Anspruch nehmen zu müssen. Als Antwortoptionen gab es hierbei vier Kategorien von „sehr leicht“ bis „gar nicht“. Auch hier unterscheidet sich die Gruppe der Teilnehmenden an der Bildungsprämie von vergleichbaren anspruchsberechtigten Nicht-Teilnehmenden. Nur 23 Prozent der Bildungsprämienteilnehmenden würde es sehr leichtfallen, 250 Euro aufzubringen, in der Kontrollgruppe beträgt der Anteil hingegen 30 Prozent. Sieben Prozent der Treatmentgruppe könnten innerhalb eines Monats 250 Euro ohne Kreditaufnahme gar nicht aufbringen, in der Kontrollgruppe ist der Anteil mit neun Prozent geringfügig höher (vgl. Abbildung 27).

Anhand dieser beiden Fragen wird deutlich, dass Teilnehmende an der Bildungsprämie ihre finanzielle Situation subjektiv etwas schlechter beurteilen als vergleichbare Personen aus der Kontrollgruppe. Daraus lässt sich auch schlussfolgern, dass mit der Förderung durch die Bildungsprämie Personen, die innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten finanziell etwas schlechter dastehen, erreicht werden.

Abbildung 27: 250 Euro für einen defekten Gebrauchsgegenstand aufbringen



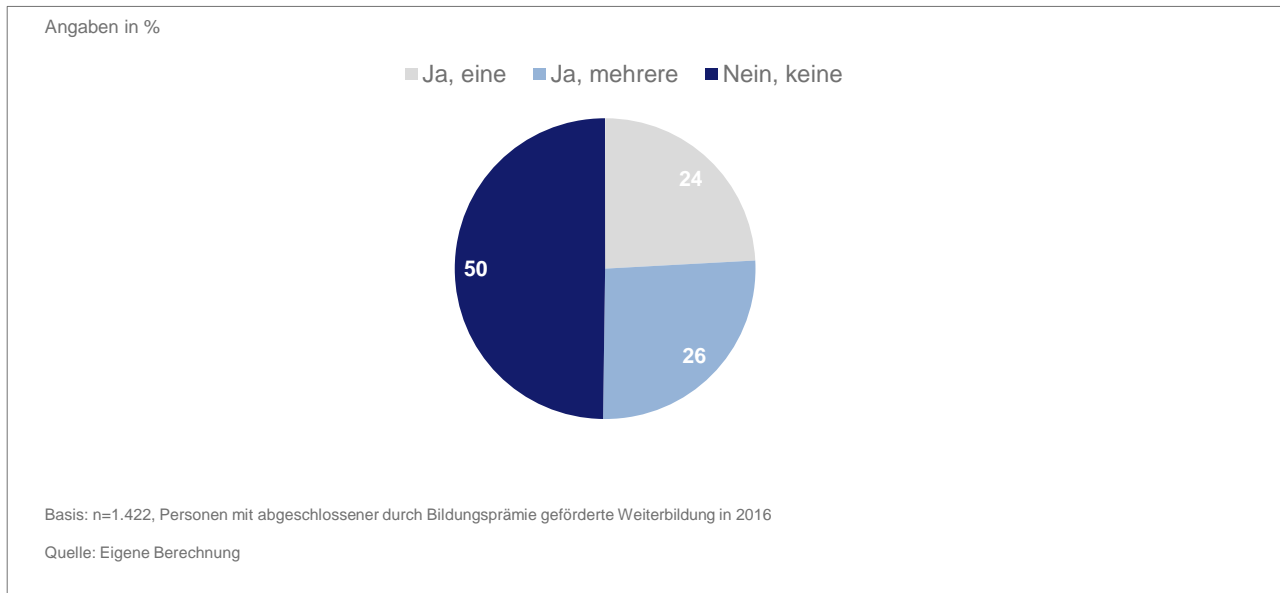
Zentrale Ergebnisse

Insgesamt lässt sich festhalten, dass nur relativ geringe Mitnahmeeffekte gemessen wurden. Es zeigt sich, dass 85 % der Teilnehmenden, die einen Prämiegutschein für eine berufliche Weiterbildung eingelöst haben, zur Teilnahme mobilisiert wurden. Bei denjenigen, die vorher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben, sind die Effekte noch einmal größer. Insgesamt handelt es sich bei der Gruppe der Teilnehmenden um Personen, die im Vergleich zu den Anspruchsberechtigten weniger häufig mit ihrer finanziellen Situation zufrieden sind und weniger liquide sind. Dies verdeutlicht den Beitrag der Bildungsprämie zur Beseitigung von finanziellen Hürden.

4.1.6 Teilnahme an weiteren Weiterbildungen

Alle Personen, die an einer mit einem 2016 ausgestellten Prämiegutschein geförderten Weiterbildung teilgenommen haben, wurden gefragt, ob sie danach noch an einer weiteren Weiterbildung teilgenommen haben. Die Hälfte der Teilnehmenden bejahte dies, jeweils etwa ein Viertel nahm dabei an einer bzw. an mehreren Weiterbildungen teil (Abbildung 28).

Abbildung 28: Teilnahme an weiterer nach der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung

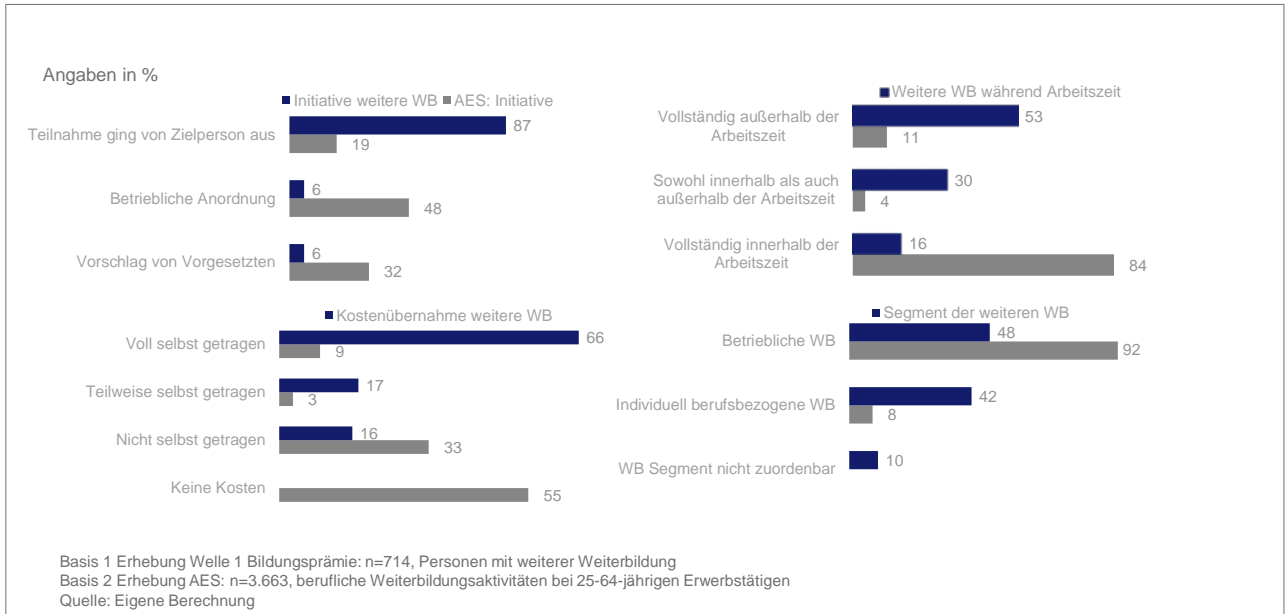


Die Teilnehmenden zeigen dabei viel Engagement. So nahm die große Mehrheit (87 %) der Teilnehmenden auf eigene Initiative an der Maßnahme teil. Zwei Drittel haben die Kosten der Maßnahme vollständig getragen, weitere 17 % teilweise, d. h. über 80 % der Teilnehmenden haben Kosten getragen. Lediglich 16 % der Maßnahmen fand vollständig innerhalb der Arbeitszeit statt. Etwas mehr als die Hälfte vollständig außerhalb der Arbeitszeit.

Nach der im AES vorgenommenen Segmentierung der Weiterbildung, die auf die vorliegenden Daten übertragen wurde, ergibt sich ein Anteil von 42 % individuell berufsbezogenen Maßnahmen unter diesen weiteren Weiterbildungsmaßnahmen. Der Anteil von betrieblicher Weiterbildung ist mit 48 % etwas höher. Jede zehnte Maßnahme konnte nicht eindeutig zugeordnet werden, da nicht ausreichend Informationen für die Zuordnung vorlagen.

Der Vergleich zu den im AES ermittelten beruflichen Weiterbildungsaktivitäten bei 25- bis 64- jährigen Erwerbstätigen zeigt, dass sich diese von den weiteren Weiterbildungen, die von Teilnehmenden an der Bildungsprämie besucht werden, deutlich unterscheiden. Abbildung 29 zeigt, dass knapp neun von zehn der weiteren Weiterbildungsaktivitäten, die von den Teilnehmenden nach ihrem Besuch der geförderten Maßnahme besucht werden, auf Initiative der teilnehmenden Person ausging. Unter den im AES ermittelten beruflichen Weiterbildungsaktivitäten ist es lediglich knapp jede Fünfte. Ähnlich deutlich fallen die Unterschiede hinsichtlich der Kostenübernahme durch den Teilnehmenden aus. Bei mehr als 80 % der Maßnahmen haben die Teilnehmenden entweder die anfallenden Kosten entweder voll oder teilweise getragen. Im AES liegt dieser Anteil gerade bei gut 10 %. Das Muster setzt sich fort bei der Betrachtung, ob die Weiterbildung während der Arbeitszeit stattfand. Während über die Hälfte der von den Bildungsprämienteilnehmenden besuchten weiteren Maßnahmen vollständig außerhalb der Arbeitszeit stattfanden, ist es im AES lediglich gut jede zehnte berufliche Aktivität. Dementsprechend sind die Maßnahmen von allen 25- bis 64- jährigen Erwerbstätigen zu über 90 % dem Segment der betrieblichen Weiterbildung zuzuordnen, während es bei den Maßnahmen, die die Teilnehmenden im Anschluss an die durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besuchen, nur knapp jede zweite ist.

Abbildung 29: Merkmale der weiteren beruflichen Weiterbildung im Vergleich zum AES



Hinsichtlich der Segmente der weiter besuchten Weiterbildungsmaßnahmen unter den Nutzern der Bildungsprämie gibt es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Personen, die zum Ausstellungszeitpunkt des Prämiegutscheins 2016 selbstständig oder abhängig beschäftigt waren.

■ Veränderung der Einstellung zu Weiterbildung in den Fallstudien

In den Fallstudien wurde erfragt, inwieweit mit der Nutzung der Bildungsprämie eine Veränderung der Einstellung zu Weiterbildung erfolgt ist. Alle befragten Teilnehmenden geben an, Weiterbildung einen hohen Stellenwert beizumessen. Die Bildungsprämie bewirkt daher zwar keine Änderung des Stellenwerts von Weiterbildung, aber eine Bestärkung einer bereits positiven Bewertung: Nahezu alle Befragten fühlen sich mit der Teilnahme am Bundesprogramm in ihrer Meinung bekräftigt, dass Weiterbildung wichtig ist:

„Ich möchte nicht sagen, dass sich etwas verändert hat. Es hat sich bestätigt, dass es eine gute Angelegenheit ist, dass man hin und wieder über eine Weiterbildung seine eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten ein bisschen erweitern kann. Von daher hat sich nichts verändert, aber es hat sich bestätigt.“

„Vielleicht hat, ja auch vielleicht jetzt für zukünftige Kurse ja doch auch ein bisschen Mut gemacht, das [die Teilnahme an Weiterbildung] noch mehr in Angriff zu nehmen, doch.“

Zentrale Ergebnisse

Die Hälfte der Personen, die 2016 einen Prämiegutschein eingesetzt hat, hat im Anschluss an diese geförderte Weiterbildungsmaßnahme eine weitere berufliche Weiterbildung besucht. Gut vier von zehn dieser Maßnahmen sind individuell berufsbezogene Maßnahmen. Im Vergleich dazu sind nur 8 % der beruflichen Weiterbildungsaktivitäten von Erwerbstätigen im Alter von 25 bis 64 dem Segment der individuell berufsbezogenen Weiterbildung zuzuordnen. Die große Mehrheit der Aktivitäten sind hier betriebliche Weiterbildungen. Dementsprechend gibt es große Unterschiede hinsichtlich Initiative, Kostenübernahme und Durchführung während bzw. außerhalb der Arbeitszeit. Weitere Weiterbildungen, die von den Nutzern der Bildungsprämie besucht werden, finden deutlich häufiger auf Eigeninitiative, außerhalb der Arbeitszeit und mit finanzieller Eigenbeteiligung statt als berufliche Weiterbildungen in der Gesamtbevölkerung der 25- 64-jährigen Erwerbstätigen.

4.2 Nutzung des Spargutscheins

Mit dem Instrument des Spargutscheins ist zur Finanzierung von beruflicher Weiterbildung eine unschädliche Entnahme, d. h. ohne dass dadurch ein Anspruch auf die Arbeitnehmersparzulage verloren geht, aus nach dem Vermögensbildungsgesetz angespartem Vermögen möglich. Voraussetzung für den Einsatz eines Spargutscheins ist, ein entsprechendes Ansparguthaben nach dem Vermögensbildungsgesetz zu besitzen. Der Erhalt eines Spargutscheins ist nicht an die persönlichen Voraussetzungen des Prämiegutscheins gekoppelt.

■ Ausgegebene Spargutscheine

Im Vergleich zum Prämiegutschein sinkt die Zahl der ausgegebenen Spargutscheine im Zeitverlauf stetig. In der Förderphase 1 wurde in 12 % aller Beratungsfälle, in denen mindestens ein Prämiegutschein ausgegeben wurde, auch ein Spargutschein ausgestellt. In der Förderphase 2 sinkt dieser Anteil auf 9 %. Dass in der Anfangsphase des Bundesprogramms relativ viele Spargutscheine ausgegeben wurden, liegt wohl daran, dass die Berater neben dem Prämiegutschein öfter unaufgefordert einen Spargutschein mit ausgestellt haben, ohne explizit darüber zu informieren (vgl. RWI/GIB & infas 2012, S.89). Mit Beginn der dritten Förderphase wurde ein Spargutschein nur noch explizit auf Wunsch der Teilnehmer bzw. bei tatsächlicher Notwendigkeit ausgestellt. Dafür sprechen auch die Ergebnisse der Monitoring-Daten: In der Förderphase 3 wurde nur noch in 903 Fällen und damit in lediglich 1 % der Beratungsfälle ein Spargutschein ausgestellt (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Ausgegebene Spargutscheine nach Förderphasen

Ausgegebene Spargutscheine in den Förderphasen 1-3		
Förderphase 1	absolut	in %
Spargutschein ausgegeben	19.753	12
Kein Spargutschein ausgegeben	146.354	88
Förderphase 2	absolut	in %
Spargutschein ausgegeben	8.211	9
Kein Spargutschein ausgegeben	86.392	91
Förderphase 3	absolut	in %
Spargutschein ausgegeben	903	1
Kein Spargutschein ausgegeben	73.613	99
Insgesamt	absolut	in %
Spargutschein ausgegeben	28.867	9
Kein Spargutschein ausgegeben	335.226	91

Quelle: Monitoring Beratungs- und Gutscheindaten

■ Kenntnis des Spargutscheins

Ein Grund für die geringe Nachfrage am Spargutschein ist schlicht der geringe Bekanntheitsgrad des Instruments. In der Teilnehmerbefragung der Förderphase 1 gaben mit 42 % noch relativ viele Befragte an, das Instrument Spargutschein zu kennen. Gründe dafür sind, dass in der Förderphase 1 explizit Öffentlichkeitsarbeit für das Instrument betrieben wurde und Spargutscheine wie beschrieben noch relativ häufig ausgegeben wurden. Dagegen gaben bei der Teilnehmerbefragung der Förderphase 2 nur noch 13 % der Gutscheinemphänger an, den Spargutschein zu kennen. In der aktuellen Teilnehmerbefragung sind es ebenfalls nur noch 13 %, die das Instrument kennen (vgl. Tabelle 12). Dementsprechend niedrig ist auch die Zahl der potenziellen Nutzer, für die der Spargutschein überhaupt in Frage kommen kann.

Tabelle 12: Bekanntheit des Spargutscheins

Bekanntheit des Instruments Spargutschein		
Teilnehmerbefragung Förderphase 1	absolut	in %
Spargutschein bekannt	2.113	42
Spargutschein nicht bekannt	2.924	58
Teilnehmerbefragung Förderphase 2	absolut	in %
Spargutschein bekannt	232	13
Spargutschein nicht bekannt	1.614	87
Teilnehmerbefragung Förderphase 3	absolut	in %
Spargutschein bekannt	222	13
Spargutschein nicht bekannt	1.484	87

Quellen: Teilnehmendenbefragungen Förderphasen 1, 2 und 3

■ **Nutzung des Spargutscheins**

Spargutscheine wurden auch nur sehr selten eingelöst, dementsprechend sind in den Daten der Teilnehmerbefragungen auch nur sehr wenige Befragte vorhanden, die den Spargutschein bereits genutzt haben. In den Daten der Teilnehmerbefragungen in den Förderphasen 1 und 2 sind jeweils nur fünf Teilnehmerinnen und Teilnehmer identifizierbar, die einen Spargutschein eingelöst haben. In der aktuellen Teilnehmerbefragung der Förderphase 3 gibt es nur zwei Befragte, die bereits einen Spargutschein eingelöst haben. Nur wenige Befragte kennen den Spargutschein, dementsprechend niedrig ist auch die Anzahl der tatsächlichen Nutzer. Wegen der geringen Fallzahl können die Spargutscheinutzer nicht in einer quantitativ vergleichenden Untersuchung analysiert werden. Stattdessen werden diejenigen, die einen Spargutschein auch eingelöst haben, einer Einzelfallbetrachtung unterzogen, um mögliche Muster der Nutzung herauszufinden. Weiterhin wurde in den Fallstudien eine Person interviewt, die einen Spargutschein genutzt hat.

■ **Teilnehmerbefragung Förderphase 1**

Im ersten Fall löste eine zum Befragungszeitpunkt 46 bis 50-jährige ledige Frau, die in Vollzeit erwerbstätig war, einen Spargutschein ein. Für Weiterbildungskosten in Höhe von 840 Euro wurden 420 Euro aus dem angesparten Vermögen entnommen, um somit die Hälfte der Gebühren zu finanzieren. Die Kosten der Weiterbildungsmaßnahme wurden in diesem Fall komplett selbst getragen. Als Motiv für die Weiterbildung wurde angegeben, sich auf eine berufliche Neuorientierung vorbereiten zu wollen.

Im zweiten Fall wurde ein Spargutschein von einer zum Befragungszeitpunkt 26 bis 30-jährigen, ledigen Frau eingelöst, die etwas mehr als 30 Stunden in der Woche berufstätig war. Für Weiterbildungsgebühren in Höhe von 900 Euro, die komplett selbst getragen wurden, wurden 200 Euro aus dem angesparten Vermögen entnommen. Als wichtigstes Motiv wurde angegeben, mit Hilfe der Weiterbildung die Aufstiegschancen zu erhöhen.

Der dritte Spargutschein wurde von einem 31 bis 35-jährigen ledigen Mann eingelöst, der in Vollzeit erwerbstätig war. Für die Finanzierung der komplett selbst getragenen Kursgebühren in Höhe von 1.445 Euro wurden 1.400 Euro aus angespartem Vermögen entnommen. Als wichtigstes Motiv wurde ebenfalls angegeben, mit Hilfe der Weiterbildung die Aufstiegschancen zu erhöhen.

Der vierte Spargutscheinutzer ist ein 21 bis 25-jähriger lediger Mann, der in Teilzeit rund 15 Stunden in der Woche erwerbstätig war. Für Weiterbildungsgebühren in Höhe von 2.275 Euro wurden 1.800 Euro aus angespartem Vermögen entnommen. Es wurde angegeben, dass die Kosten nur teilweise selbst getragen wurden, wobei in diesem Fall der Rest der Kosten durch einen Prämiegutschein finanziert wurde. Wichtigstes Weiterbildungsmotiv war die Sicherung des Arbeitsplatzes.

Im fünften Fall hat eine etwa 30 Stunden in der Woche erwerbstätige ledige Frau, die zum Befragungszeitpunkt 21 bis 25 Jahre alt war, 1.000 Euro entnommen, um Weiterbildungsgebühren von 8.100 Euro zu finanzieren. Hier wurde ebenfalls angegeben, dass die Kosten nur teilweise selbst getragen wurden. Wichtigstes Weiterbildungsmotiv war, neue Tätigkeitsanforderungen leichter bewältigen zu können. Zu Einkommen und Bildungsstand gibt es in allen fünf Fällen keine Angaben.

■ Teilnehmerbefragung Förderphase 2

Im ersten Fall wurde ein Spargutschein von einer zum Befragungszeitpunkt 16 bis 24-jährigen, in Teilzeit erwerbstätigen Frau mit Fachhochschulreife und einem (Fach-)Hochschulabschluss eingelöst. Die Kosten der Weiterbildungsmaßnahme lagen zwischen 1.501 und 3.000 Euro. Als Motive der Weiterbildungsteilnahme wurden unter anderem der Arbeitsplatzwechsel und der Erwerb eines Prüfungsabschlusses genannt.

Der zweite Spargutschein wurde von einem 25 bis 34-jährigen Mann mit Abitur und Berufsabschluss eingelöst, der in Vollzeit tätig war und dessen Einkommen zwischen 2.500 und 5.000 Euro lag. Die Weiterbildungskosten betragen mehr als 3.000 Euro. Angaben zu den Weiterbildungsmotiven fehlen in diesem Fall.

Im dritten Fall wurde ein Spargutschein von einer 25 bis 34-jährigen Frau eingelöst, die in Teilzeit selbstständig erwerbstätig, aber zum Zeitpunkt der Befragung in Mutterschutz bzw. Elternzeit war und Abitur sowie eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzt. Die Maßnahmengebühren betragen zwischen 1.501 und 3.000 Euro. Angaben zu den Weiterbildungsmotiven fehlen in diesem Fall ebenfalls.

Die vierte Spargutscheinutzerin ist eine zum Befragungszeitpunkt 25 bis 34-jährige in Teilzeit erwerbstätige Frau mit Realschulabschluss und ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Ihr Einkommen lag zwischen 1.501 und 2.000 Euro. Die Weiterbildungskosten lagen zwischen 1.501 und 3.000 Euro. Angaben zu den Weiterbildungsmotiven fehlen.

Der fünfte Spargutschein wurde von einer 45 bis 54-jährigen Frau eingelöst, die einen Realschulabschluss und eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzt und in unbekanntem Umfang erwerbstätig war. Als Motive der Weiterbildungsteilnahme wurden unter anderem die Sicherung des Arbeitsplatzes und der Erwerb eines Prüfungsabschlusses genannt. Angaben zur Höhe der Kursgebühren fehlen in diesem Fall.

■ Teilnehmerbefragung Förderphase 3

Ein Spargutschein wurde von einer zum Befragungszeitpunkt 30 bis 34-jährigen, derzeit nicht erwerbstätigen ledigen Frau mit Realschulabschluss bzw. mittlerer Reife und einem Fachhochschul- bzw. Universitätsabschluss eingelöst. Angaben zu den Kosten und Motiven der Weiterbildungsteilnahme fehlen.

Der zweite Spargutschein wurde von einer 55 bis 60-jährigen verheirateten Frau eingelöst, die einen Hochschulreife und einen Fachhochschul- bzw. Universitätsabschluss besitzt. Als Motive der Weiterbildungsteilnahme wurden unter anderem die Verbesserung beruflicher Chancen und die Ausübung neuer Aufgaben genannt.

- Gemeinsame Muster und Merkmale der Spargutscheinnutzung

Repräsentative, verallgemeinerbare Schlussfolgerungen sind auf Grund der sehr wenigen Fälle nicht möglich. Auch gibt es in diesen Fällen zu viele fehlende Angaben. Dennoch lassen sich zumindest zwei Muster aufdecken: Zum einen sind die Weiterbildungen, für die ein Spargutschein eingelöst wurde, eher hochpreisig. In diesen wenigen Fällen wird der Spargutschein genutzt, um kurzfristig Liquidität zu schaffen und hohe Weiterbildungskosten zu finanzieren. Des Weiteren sind die meisten Gutscheinnutzer oft relativ jung und ledig. Diese Gruppe ist wahrscheinlich am ehesten bereit, Sparguthaben anzugreifen, um in ihre berufliche Zukunft und für eine zukünftige Einkommenserwartung zu investieren, als ältere Zielgruppen.

- Einzelfallbetrachtung aus den qualitativen Fallstudien

In den Fallstudien wurde eine Person befragt, die einen Spargutschein erhalten und eingelöst hat. Der Fall ist deswegen von besonderem Interesse, weil der Spargutschein hier aktiv nachgefragt wurde. Für den Befragten kam eine reguläre Förderung von vornherein nicht in Frage, weil er wusste, dass er die Einkommensgrenzen überschreitet. Für die Finanzierung der Abschlussgebühren eines Weiterbildungsstudiums bestand auf seiner Seite ein Liquiditätsbedarf von 1.600 Euro. Da der Betroffene selbst beruflich mit Fördermitteln und Förderberatung zu tun hat, hat er in diesem Wissen aktiv mittels der Förderdatenbank nach Möglichkeiten recherchiert und ist dabei auf den Spargutschein gestoßen. Aus dem Anliegen hat sich der Befragte vorab an mehrere Beratungsstellen gewandt. In zwei Beratungsstellen konnte man ihm dabei nicht weiterhelfen.³⁶ Erst die dritte Beratungsstelle, die aber deutlich weiter entfernt war, konnte dann letztendlich einen Spargutschein ausstellen. Nach dem Einholen der notwendigen Informationen und dem Einsenden der Unterlagen bei seinem Anlageinstitut wurde der Antrag zuerst abgelehnt. Erst nach erneutem Nachfragen wurde der Spargutschein dann akzeptiert und damit eingelöst. Wenn es die Möglichkeit nicht gegeben hätte, einen Spargutschein zu erhalten, hätte das Geld für die Abschlussgebühren über einen privaten Kredit aufgebracht werden müssen, obwohl eigenes Anlagevermögen vorhanden war. Letztendlich hätte dafür auch die Studienzeit verlängert werden müssen. Das Beispiel zeigt, dass es viele Hindernisse gibt, einen Spargutschein zu erhalten und einzulösen, die in diesem Fall nur mit einem erheblichen Eigeninteresse und Aktivität seitens des Interessierten aus dem Weg geräumt worden sind.

- Meinungen und Einschätzungen der Beraterinnen und Berater

Von der Idee her wird der Spargutschein zwar häufig als gut und sinnvoll erachtet. Die Anzahl ausgegebener Spargutscheine ist nach den Erfahrungen der Beraterinnen und Berater aber marginal. Der allergrößte Teil der Spargutscheine wird ausgegeben, nachdem die Beratenen im Beratungsgespräch auf das Angebot des Spargutscheins aufmerksam gemacht wurden. Eine aktive Nachfrage von Seiten der Ratsuchenden gibt es bis auf sehr seltene Ausnahmen wie den beschriebenen Fall nicht.

Insgesamt wird deutlich, dass die bisher erreichte Zielgruppe der Bildungsprämie keine geeignete Zielgruppe für das Instrument Spargutschein ist. Nur wenige Personen besitzen überhaupt angespartes Vermögen und

³⁶ Der Befragte konnte keine Auskunft darüber geben, welche Gründe es dafür vorlagen. Unklar bleibt, ob die aufgesuchten Beratungsstellen überhaupt für die Bildungsprämie beraten und einen Spargutschein ausgeben können oder nicht.

die Beträge sind oft zu gering, um es in Weiterbildung zu investieren. Ein Berater berichtet, dass er auf den Hinweis zum Spargutschein oft als Antwort erhält: *„Wir verdienen ja eigentlich schon so wenig, und das bisschen Geld, was wir vielleicht in ein Ansparvermögen packen, das wollen wir auch da belassen.“* Für die Zielgruppe ist es also ein Tabu, dieses als Altersvorsorge angesehene Geld anzutasten. Vermögenswirksame Leistungen würden für bestimmte Zwecke angespart:

„Naja, ich glaube die Leute, die wirklich gezielt vermögenswirksame Leistungen anlegen, die haben ein Sparziel, ja. Und da gehört die Weiterbildung nicht dazu.“

Zugleich ist das Konzept der vermögenswirksamen Leistungen unter den Nutzerinnen und Nutzern der Bildungsprämie weitestgehend unbekannt. Eine Beraterin berichtet, dass einige Teilnehmenden sogar erst mit dem Hinweis auf den Spargutschein in der Beratung auf das Konzept aufmerksam werden und entsprechende Sparverträge abschließen. Zusätzlich abschreckend wirkt für die Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger, die entsprechendes Anlagevermögen besitzen, das Antragsverfahren beim Spargutschein:

„Aber da jetzt einen Aufriss zu machen, einen verwaltungstechnischen, bei ihrem Anlageinstitut, da sagen die also wirklich unisono: Nene, das geht dann auch so. Die sind eigentlich froh, dass sie unkompliziert den Prämiegutschein kriegen und sind nicht scharf darauf, jetzt noch mal einen Verwaltungsakt in Gang zu setzen.“

Die Meinung der Beraterinnen und Berater zum Spargutschein ist ambivalent. Aus der geringen Relevanz des Instruments werden von Seiten der Beraterinnen und Berater zweierlei Schlüsse gezogen: Der eine Teil plädiert für eine Abschaffung des Instruments:

„Ich halte dieses Instrument eigentlich für überflüssig.“

Der andere Teil findet, dass das Instrument mehr beworben werden sollte und zwar auch an anderen Stellen³⁷, z.B. bei Anlageinstituten oder verknüpft mit den vorhandenen Informationen zu vermögenswirksamen Leistungen:

„Das heißt, so charmant das Instrument rein grundsätzlich, rein konzeptionell ist, so wenig Praxisrelevanz hat es auf der anderen Seite. Wenn man es aber beibehalten will, dann bedarf es, und da ist Herr [...] das beste Beispiel, dann bedarf es einer viel stärkeren Penetration dieses Instrumentes in die beteiligten Bereiche.“

Zentrale Ergebnisse

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Instrument „Spargutschein“ nur in ausgesprochen wenigen Einzelfällen in Anspruch genommen wird. Zum einen ist der Spargutschein selbst unter denjenigen, die das Bundesprogramm Bildungsprämie kennen und in diesem Rahmen ein Beratungsgespräch besucht haben, im Rahmen dessen sie darauf aufmerksam gemacht werden, nur selten bekannt. Zum anderen muss man erst einmal Vermögen nach dem VermBG angespart haben, um einen Spargutschein überhaupt nutzen zu können. Zusammen genommen ist die Gruppe der möglichen Nutzer für das Instrument damit schon sehr klein.

³⁷ Dies ist insbesondere deshalb relevant, weil für den Spargutschein die Zugangsvoraussetzungen des Prämiegutscheins nicht gelten.

Dazukommen muss dann letzten Endes noch die individuelle Bereitschaft, das vorhandene Sparvermögen anzutasten.

Das Fallbeispiel aus den qualitativen Interviews zeigt, dass der Spargutschein in Einzelfällen eine gute Unterstützung sein kann. Es wird auch klar, dass es einen eigenen Weg zum Spargutschein gibt, der nicht über den Prämiegutschein führt. In dem hier betrachteten Fall erfolgt die Nachfrage aber durch eine Person, die ein hohes Wissen im Bereich Förderung hat und weiß, wie sie nach Möglichkeiten suchen kann. Von dieser Ausnahme abgesehen, gab es nach den Erfahrungen der Beraterinnen und Berater keine weitere aktive Nachfrage nach dem Spargutschein.

Aus Sicht der Beraterinnen und Berater ist das Instrument in seiner jetzigen Form daher wenig sinnvoll. Deswegen sprechen sich einige auch für die Abschaffung des Instruments aus. Bei einer Beibehaltung wäre den Beraterinnen und Beratern zufolge eine zielgruppengenaue Ansprache bzw. Werbung und damit möglicherweise auch eine Abkopplung vom Instrument Prämiegutschein, z.B. in Form eines Stand-Alone-Instruments, notwendig und zielführend.

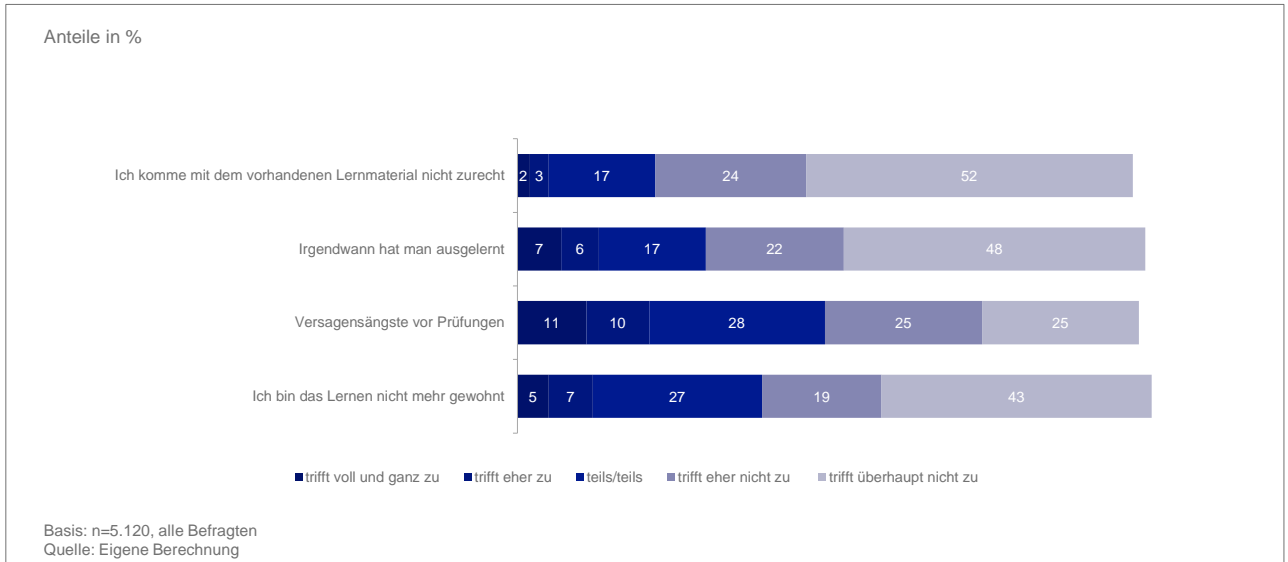
4.3 Einstellung zum Lernen

Die Teilnahme an Weiterbildung hängt unter anderem von Lernressourcen und Lernrestriktionen des Individuums ab. Um zu prüfen, ob sich an der Bildungsprämie Teilnehmende dahingehend grundlegend von Personen, die die Bildungsprämie nicht nutzen, unterscheiden, wurden vier Items zu Lernrestriktionen als Kontrollvariablen erhoben (Schröder et al. 2004). Alle Befragten der Welle 1 sollten angeben, inwieweit bestimmte Lernrestriktionen auf sie zutreffen oder nicht. Die Befragten sollten Angaben dazu machen, ob sie Lernen gewohnt sind, ob sie in Prüfungssituationen unter Versagensängsten leiden, wie sie mit dem vorhandenen Lernmaterial zurechtkommen und ob sie der Meinung sind, dass man irgendwann ausgelernt hat. Dabei standen fünf Antwortmöglichkeiten von „trifft voll und ganz zu“ (Wert 1) über „teils/teils“ (Wert 3) bis hin zu „trifft überhaupt nicht zu“ (Wert 5) zur Verfügung.

Drei der vier Lernrestriktionen treffen lediglich auf eine Minderheit der Befragten nicht zu. Mit dem vorhandenen Lernmaterial nicht zurechtkommen, ist für die wenigsten befragten ein Problem. Auf lediglich 22 % der Befragten trifft dies zumindest teilweise zu. Am zweitseltensten wird die Aussage, dass man irgendwann mal ausgelernt hat und nichts mehr Neues anfangen will, als zutreffend eingestuft (30 %). Lernen nicht mehr gewohnt zu sein, trifft auf 38 % aller Befragten zu³⁸. Anders ist das Bild bei der Aussage, ob einen Versagensängste vor den Prüfungen überkommen. Auf knapp die Hälfte der Befragten trifft dies zumindest teils/teils zu. Prüfungsangst ist damit die Lernrestriktion, die am stärksten unter den Befragten verbreitet ist.

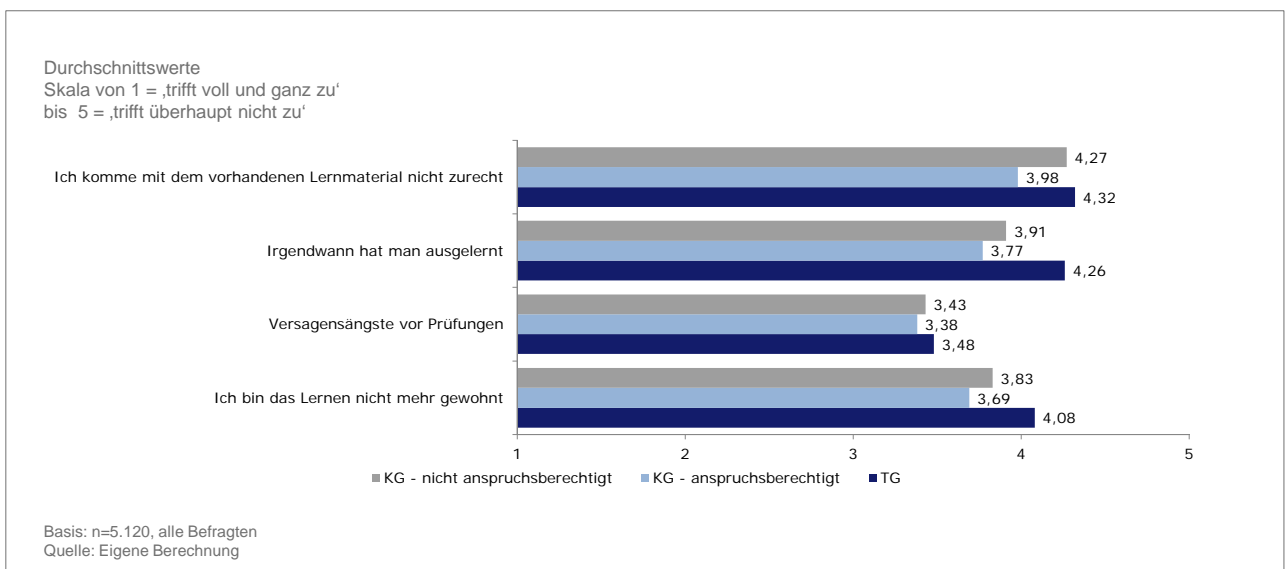
³⁸ Die Abweichung zur Abbildung ist rundungsbedingt.

Abbildung 30: Einstellungen zum Lernen



Um zu prüfen, ob es bei diesen grundlegenden Einstellungen zum Lernen, die ein Hemmnis bei der Teilnahme an einer Weiterbildung sein können, Unterschiede zwischen der Treatmentgruppe und der Kontrollgruppe gibt, werden im Folgenden die Durchschnittswerte der gültigen Angaben nach Teilgruppen betrachtet. Bei der Kontrollgruppe wird dabei unterschieden nach denjenigen, die einen Anspruch auf Bildungsprämie hätten, und denjenigen, die keinen Anspruch haben.

Abbildung 31: Einstellungen zum Lernen nach Teilgruppen - Mittelwerte



Alle vier Statements werden von den Befragten der Treatmentgruppe häufiger abgelehnt als von denen der Kontrollgruppe. Den deutlichsten Unterschied gibt es bei der Einstellung, dass man irgendwann ausgelernt hat. Dies lehnen Teilnehmer der Bildungsprämie deutlich häufiger ab als Personen aus der Kontrollgruppe.

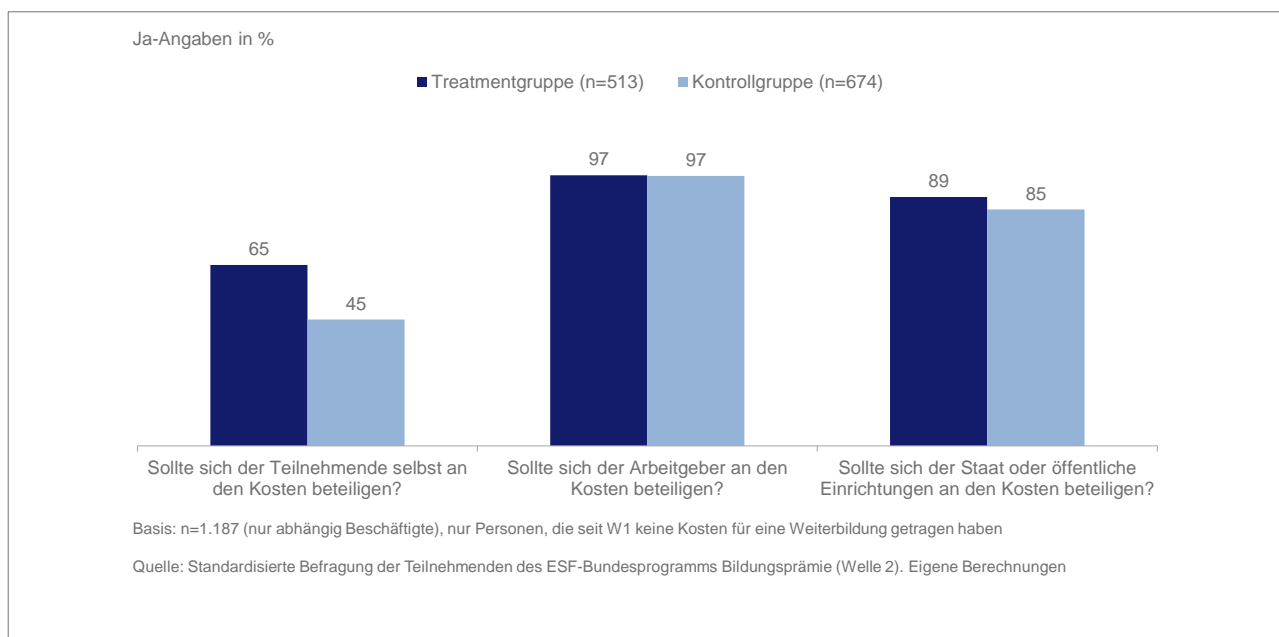
Die geringsten Unterschiede gibt es dagegen bei den Versagensängsten. Hiervon sind alle drei Personengruppen in etwa gleichem Maße betroffen. Interessant ist, dass sich die Einschätzung, ob man mit dem Lernmaterial zurechtkommt, bei der anspruchsberechtigten und der nicht-anspruchsberechtigten Kontrollgruppe relativ deutlich unterscheidet. Nicht-anspruchsberechtigte Personen sehen hier ähnlich wenige Probleme wie die Treatmentgruppe, was auf mehr Erfahrung beim Lernen hindeutet. Tatsächlich ist es so, dass nicht-anspruchsberechtigte Personen häufiger an einer beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben als anspruchsberechtigte Personen der Kontrollgruppe. Näheres dazu in Abschnitt 4.6.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Befragten insgesamt wenige Probleme im Lernen sehen. Die Teilnehmenden an der Bildungsprämie sehen dabei am seltensten Probleme, gefolgt von den Personen der Kontrollgruppe ohne Anspruch auf Bildungsprämie. Dabei sind die Lerneinstellungen derjenigen, die Anspruch auf eine Förderung durch die Bildungsprämie hätten, häufiger negativ als bei den Nicht-Anspruchsberechtigten der Kontrollgruppe oder gar der Treatmentgruppe.

In Welle 2 der Erhebung wurde gefragt, wer sich der Meinung der Befragten nach an den Kosten für berufliche Weiterbildung beteiligen sollte. Sowohl in der Treatment- wie in der Kontrollgruppe sind nahezu alle (97 %) der Meinung, dass sich der Arbeitgeber an den Kosten für Weiterbildung beteiligen sollte. Sehr hohe Zustimmung gibt es auch dahingehend, dass berufliche Weiterbildung zumindest monetär auch Aufgabe des Staates oder öffentlicher Einrichtungen ist. In der Treatmentgruppe liegt der Anteil derjenigen, die finden, dass sich der Staat an den Kosten beteiligen sollte, mit 89 Prozent geringfügig höher als in der Kontrollgruppe der Anspruchsberechtigten (85%).

Deutliche Unterschiede gibt es bei der Frage, ob sich der an der Weiterbildung Teilnehmende an den Kosten beteiligen sollte: 65 Prozent der abhängig Beschäftigten, die in 2016 die Bildungsprämie genutzt haben, sehen den Teilnehmenden selbst in der Verantwortung, Kosten zu tragen, während die Anspruchsberechtigten der Kontrollgruppe nur zu 45 Prozent dieser Meinung sind (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Kostenbeteiligung an beruflicher Weiterbildung



Umgekehrt heißt das, dass rund ein Drittel der an der Bildungsprämie Teilnehmenden grundsätzlich nicht der Ansicht sind, dass Teilnehmende an beruflicher Weiterbildung an den Kosten zu beteiligen sind, dies aber dennoch getan haben.

Zentrale Ergebnisse

Teilnehmende an der Bildungsprämie sehen sich seltener mit Lernrestriktionen konfrontiert als Nicht-Teilnehmende. Personen, die einen Anspruch auf Bildungsprämie hätten, diesen aber nicht nutzen, haben am häufigsten Probleme mit dem Lernen. Hinsichtlich der Kostenbeteiligung an beruflicher Weiterbildung wird in erster Linie der Arbeitgeber gesehen, aber auch der Staat oder öffentliche Einrichtungen sollten sich aus Sicht der Befragten an Weiterbildungskosten beteiligen. Personen, die die Bildungsprämie nutzen sehen deutlich häufiger auch den einzelnen Weiterbildungsteilnehmer in der Pflicht, Kosten zu übernehmen, als Personen, die keine Bildungsprämie nutzen.

4.4 Bewertung unterschiedlicher Wege der Antragstellung

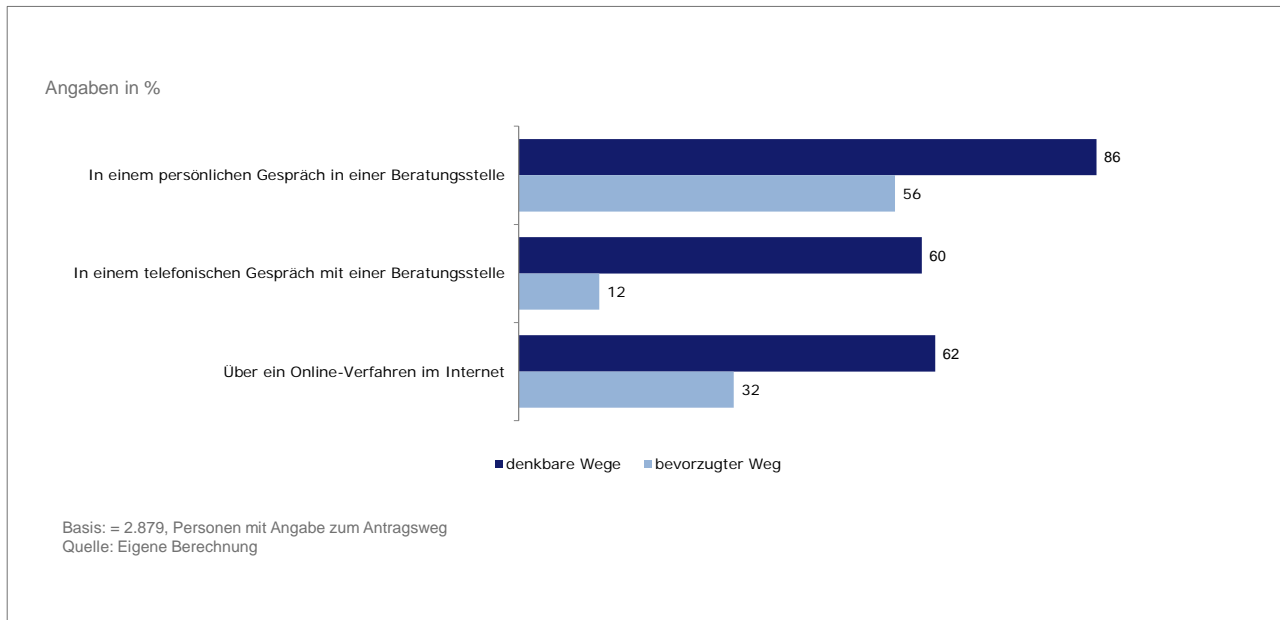
Um die Bildungsprämie zu erhalten, ist derzeit die Teilnahme an einem 15- bis 30-minütigen persönlichen Beratungsgespräch in einer Beratungsstelle notwendig. Um herauszufinden, ob andere Wege der (für die Treatmentgruppe: erneuten) Antragstellung für an der Bildungsprämie interessierte Personen grundsätzlich eine Alternative darstellen, wurden alle Personen gefragt, welche Wege der Antragstellung in Frage kämen. Zur Wahl stand dabei eine Antragstellung

- in einem persönlichen Gespräch in einer Beratungsstelle,
- in einem telefonischen Gespräch mit einer Beratungsstelle, bei dem anschließend der Antrag zum Selbstausfüllen zugesandt wird, oder
- über ein Online-Verfahren im Internet, bei dem die Person bei Bedarf Unterstützung erhält.

Den Personen der Kontrollgruppen wurde zudem die Antwortmöglichkeit angeboten, dass ein Antrag auf Bildungsprämie für sie grundsätzlich nicht in Frage käme. Dies ist bei gut jedem Zehnten (12 %) der Fall. Unter den Anspruchsberechtigten sind mit 15 % etwas mehr, für die ein Antrag auf Bildungsprämie nicht in Frage kommt. Die Gründe, warum ein Antrag nicht in Frage kommt, werden in Abschnitt 4.5.2 dargestellt.

Betrachtet man die Personen, für die ein Antrag auf Bildungsprämie grundsätzlich in Frage kommt, ist die Mehrheit der Befragten für alle drei Wege der Antragstellung offen, wobei die persönliche Antragstellung mit Abstand am häufigsten genannt wird (vgl. Abbildung 33). Eine Antragstellung über das Telefon oder das Internet kommt aber auch für deutlich mehr als die Hälfte der Befragten grundsätzlich in Frage.

Abbildung 33: Denkbare Wege und bevorzugter Weg der Antragstellung auf Bildungsprämie



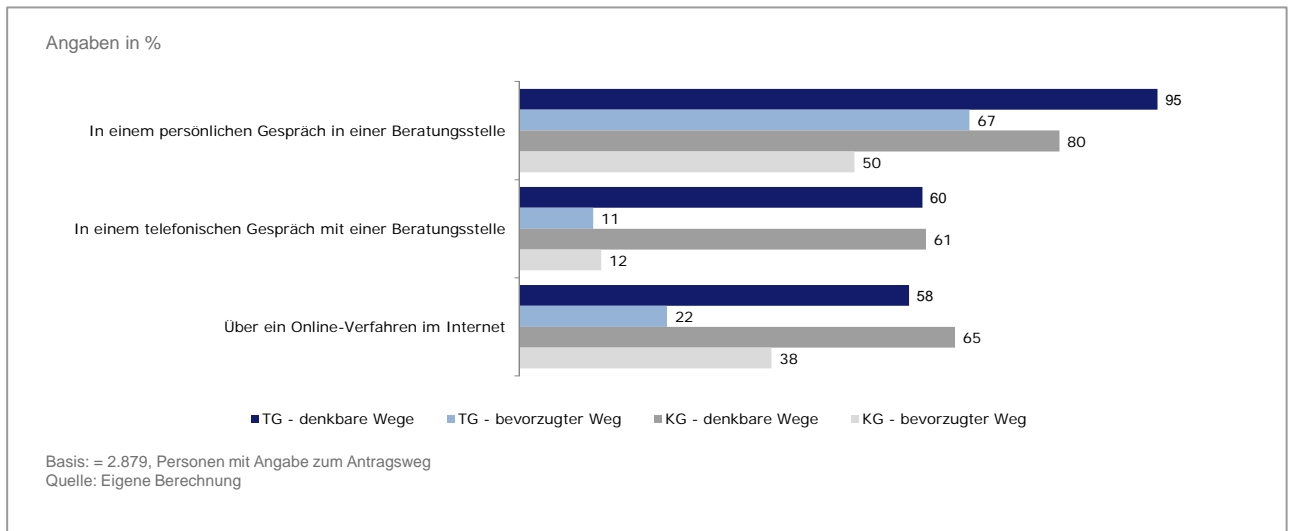
Fasst man den telefonischen Weg und die Online-Antragstellung als zwei Varianten einer zentralen Antragstellung zusammen, kommt eine zentrale Antragstellung für 78 % der Befragten grundsätzlich in Frage (nicht dargestellt).

Bei einer Entscheidung für den bevorzugten Weg wird mit 56 % am häufigsten das persönliche Beratungsgespräch genannt. Ein Online-Verfahren bevorzugt nur knapp jeder Dritte und eine telefonische Antragstellung lediglich gut jeder Zehnte.

Betrachtet man die Ergebnisse nach den Analysegruppen getrennt, zeigt sich, dass die Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie deutlich häufiger die persönliche Antragstellung als Möglichkeit nennen (95 %) als die Kontrollgruppe (80 %).³⁹ Eine Antragstellung über das Internet wird in der Kontrollgruppe etwas häufiger als in der Treatmentgruppe als möglicher Weg genannt (65 % vs. 58 %). Der telefonische Weg der Antragstellung wird von beiden Gruppen gleich häufig genannt (60 % bzw. 61 %). Die gute Erfahrung mit einem persönlichen Gespräch in der Beratungsstelle, die die Personen der Treatmentgruppe bereits gemacht haben (vgl. Abschnitt 4.7), schlägt sich in einem sehr hohen Anteil an Nennungen des persönlichen Gesprächs als möglichem Weg für eine erneute Antragstellung nieder.

³⁹ Personen, die ihren Prämiegutschein aus 2016 nicht eingelöst haben, sind hier einbezogen, da sie das Antragsverfahren kennengelernt haben.

Abbildung 34: Denkbare Wege und bevorzugter Weg der Antragstellung auf Bildungsprämie nach Treatment- und Kontrollgruppe



Soll eine Entscheidung für einen Weg der Antragstellung getroffen werden, wird das persönliche Gespräch in einer Beratungsstelle bevorzugt. Mehr als die Hälfte der Befragten präferiert diesen Weg (56 %). Knapp jede dritte Person würde ein Online-Verfahren vorziehen und lediglich 12 % sprechen sich bei der Entscheidung für eine Antragstellung per Telefon aus. Bei der Entscheidung für einen Weg zeigen sich wiederum Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe. Die Nutzer der Bildungsprämie tendieren dabei deutlich stärker zum persönlichen Gespräch als Personen aus der Kontrollgruppe (67 % vs. 50 %). Personen der Kontrollgruppe bevorzugen dagegen häufiger ein Online-Verfahren als Nutzer der Bildungsprämie (38 % vs. 22 %).

Die Ergebnisse sprechen dafür, dass die aktuell notwendigen persönlichen Beratungsgespräche aus Sicht der Teilnehmenden der Bildungsprämie gut funktionieren, denn die Präferenz liegt klar bei diesem Antragsverfahren. Aber auch für die beiden alternativen Wege der Antragstellung sind die Personen der Treatmentgruppe überwiegend offen. Personen aus der Kontrollgruppe, die bislang keine Erfahrungen mit der Antragstellung gemacht haben, zeigen sich gegenüber dem Internet als Antragsweg etwas offener als die Treatmentgruppe.

Interessant hinsichtlich der Fortführung des Programms ist die Frage, ob eine Umstellung von der persönlichen Beratung auf eine Online-Antragstellung empfehlenswert ist. Zunächst ist dabei festzustellen, dass Personen der Treatmentgruppe lediglich zu 58 % angeben, dass eine Online-Antragstellung für sie grundsätzlich in Frage käme. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass für etwa 40 % dieser Weg keine Alternative darstellt. Um hier zu einer genaueren Einschätzung zu gelangen, wird im Folgenden gezeigt, für welche Teilgruppen eine Online-Antragstellung eher in Frage kommt und für welche eher nicht.

Tabelle 13: Online-Antragstellung kommt in Frage – Anteil in %

Online-Antrag kommt in Frage	Treatmentgruppe			Kontrollgruppe	
	abhängig beschäftigt	selbstständig	Prämie nicht eingelöst	mit Anspruch	ohne Anspruch
Angaben in % ¹⁾					
Basis (n)	1.118	425	172	1.220	2.185
Insgesamt					
	56	65	55	52	71
Geschlecht					
Männlich	62	70	-	52	73
Weiblich	53	62	54	51	71
Altersgruppe					
25 bis 34	66	85	70	65	77
35 bis 44	56	59	-	59	84
45 bis 55	44	63	-	46	68
älter als 55	44	62	-	43	57
Höchster Schulabschluss					
Haupt-/Volksschule	32	-	-	20	32
Realschule/Mittlere Reife	45	52	-	41	63
Fach-/Hochschulreife/ Abitur	64	71	60	71	79
Insgesamt: Online-Antrag bevorzugt	20	27	21	26	43

1) Bei Fallzahlen unter n=30 wird kein Wert ausgewiesen. Die Zellen sind mit '-' gekennzeichnet.

Am wenigsten kommt eine Online-Antragstellung für die Anspruchsberechtigten der Kontrollgruppe in Frage. Für gut die Hälfte kommt dieser Weg grundsätzlich in Frage. Am ehesten kommt das Online-Verfahren für die Nicht-Anspruchsberechtigten in Frage, gefolgt von Personen, die eine Bildungsprämie in 2018 genutzt haben und zum Zeitpunkt der Antragstellung selbstständig waren. 56 % der abhängig Beschäftigten der Treatmentgruppe sagen, dass dieser Weg in Frage kommt. Unter den Frauen sind diese Anteile in allen Teilgruppen geringer. Dies ist bei Überlegungen hinsichtlich einer Umstellung zu beachten, da Frauen das Hauptklientel der Bildungsprämie darstellen. Wenig überraschend ist, dass mit steigendem Alter der Online-Weg weniger in Frage kommt. Ebenso verhält es sich mit dem Niveau der Schulbildung. Je niedriger der höchste Schulabschluss, desto geringer die Anteile.

Der Anteil derjenigen, die ein Online-Verfahren bevorzugen würden, ist unter abhängig Beschäftigten der Bildungsprämienutzenden am geringsten und unter den Nicht-Anspruchsberechtigten am höchsten.

Bei diesen Ergebnissen zu beachten ist, dass es sich um eine hypothetische Fragestellung handelt, die zwar einen Indikator für die Akzeptanz darstellt. Ein Erfolg eines Online-Verfahrens hinge jedoch maßgeblich von der Gestaltung der Website und den angebotenen Unterstützungsmöglichkeiten ab. Eine einfache und klare Gestaltung wäre hier wichtig, um keine Bildungsschicht oder Altersgruppen abzuschrecken und damit auszuschließen.

Zentrale Ergebnisse

Das persönliche Gespräch in einer Beratungsstelle wird als Weg, die Bildungsprämie zu erhalten, sowohl unter den an der Bildungsprämie Teilnehmenden als auch unter den Personen der Kontrollgruppe präferiert. Für eine deutliche Mehrheit von 62 % kommt auch eine Online-Antragstellung in Frage. Jedoch zeigen sich hier nennenswerte Unterschiede zwischen Alter, Geschlecht und Bildungsniveau. Für Ältere, Frauen und niedrig Gebildete kommt ein Online-Verfahren seltener in Frage. Unter allen Befragten sind es gerade die Nicht-Anspruchsberechtigten, die sich das Online-Verfahren am häufigsten vorstellen können.

4.5 Nicht-Nutzung des Angebots der Bildungsprämie

Für verschiedene Konstellationen wurde ermittelt, warum die befragte Person das Angebot der Bildungsprämie nicht genutzt hat. Für folgende Konstellationen wurden hierfür die Gründe ermittelt:

- Die Person hat einen Gutschein für die Bildungsprämie erhalten, diesen jedoch nicht eingelöst.
- Für eine Person kommt ein Antrag auf Bildungsprämie grundsätzlich nicht in Frage.
- Eine Person hat seit Januar 2017 an keinem Beratungsgespräch für einen Antrag auf Bildungsprämie teilgenommen.

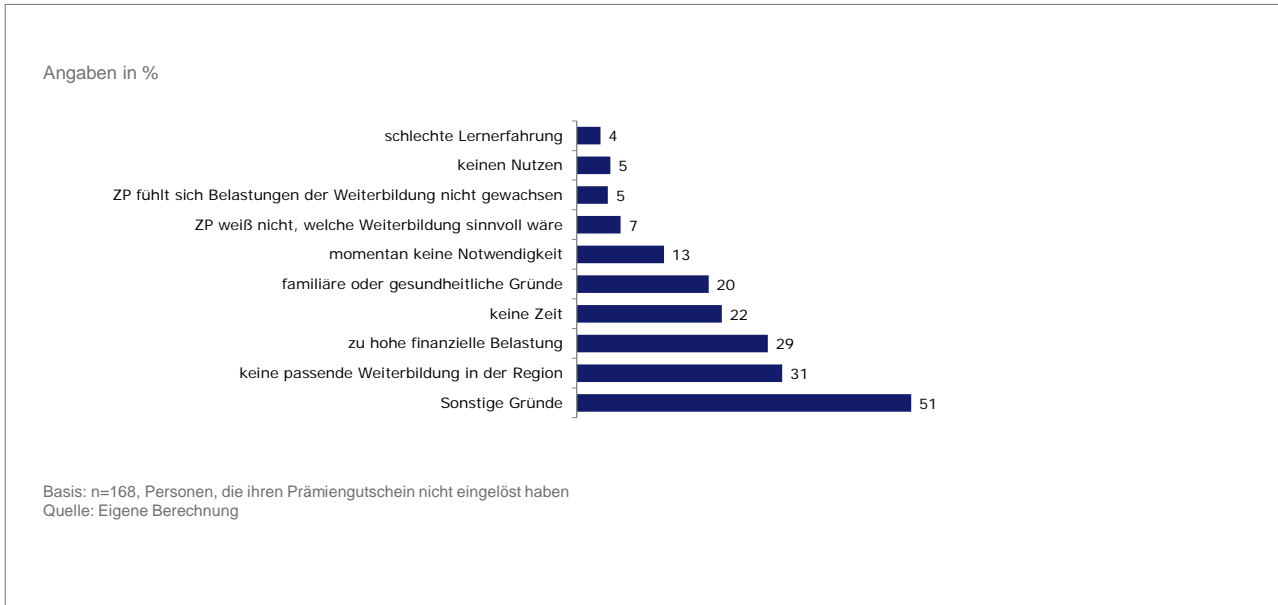
4.5.1 Gründe für das Nicht-Einlösung eines Weiterbildungsgutscheins

Laut Prozessdaten liegt der Anteil der nicht eingelösten Prämiegutscheine bei 25 %. In der Telefonerhebung gaben 10 % der Personen, die sich 2016 einen Gutschein haben ausstellen lassen, an, diesen bislang nicht eingelöst zu haben. Diese Personen haben wir nach den Gründen gefragt. Abbildung 35 zeigt die Ergebnisse. Am häufigsten werden „sonstige Gründe“ (51 %) genannt. Daraus lässt sich folgern, dass die meisten sehr spezifische Gründe haben, warum der Gutschein nicht eingelöst wird, und keine Verallgemeinerung möglich ist.⁴⁰ Weitere häufige Gründe sind „keine passende Weiterbildung in der Region“ (31 %), „zu hohe finanzielle Belastung“ (29 %), „keine Zeit“ (22 %), und „familiäre oder gesundheitliche Gründe“ (20 %). Die häufig genannten Gründe entsprechen in etwa den 2011 ermittelten Gründen für die Nicht-Einlösung des Gutscheins. Etwas häufiger wird in der aktuellen Erhebung die zu hohe finanzielle Belastung (2011: 21 %), familiäre oder gesundheitliche Gründe (2011: 13 %) oder kein Bedarf an Weiterbildung (2011: 8 %) genannt.⁴¹

⁴⁰ Einen Hinweis, welche Gründe dies sein könnten, gibt der Evaluationsbericht der ersten Förderphase. Hier gab knapp die Hälfte der Personen, die ihren Gutschein nicht einlösten, an, dass die geplante Weiterbildung nicht stattfand oder überbucht war. Vgl. Schaubild 4.4, S.87 in RWI-Projektbericht „Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie“, 2012.

⁴¹ Ein direkter Vergleich ist jedoch nur sehr bedingt möglich, da einige Kategorien nicht in beiden Erhebungen erhoben wurden oder in einer anderen Formulierung abgefragt wurden. So gab es in der damaligen Erhebung z. B. die Kategorie „kein passendes Weiterbildungsangebot in der Region“ nicht, dafür „Kurs/Weiterbildung schwer erreichbar“ (2012: 8 %).

Abbildung 35: Gründe für Nicht-Einlösen eines Prämiegutscheins



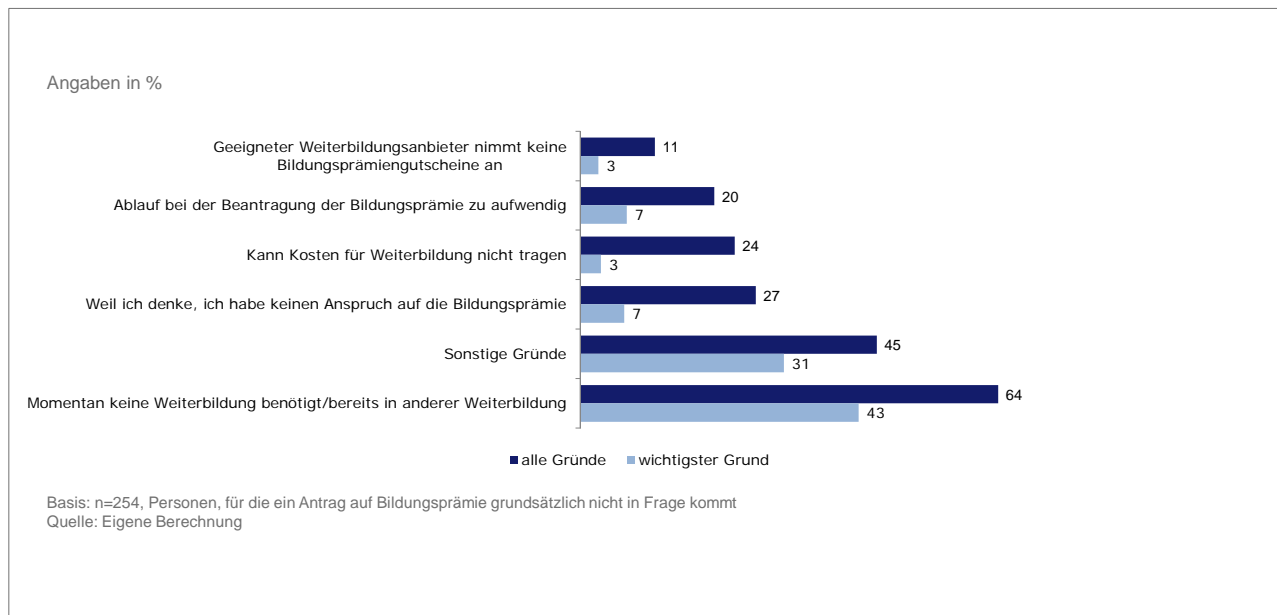
Im Vergleich zu den Personen, die ihren Prämiegutschein eingelöst haben, sind die Personen, die ihren Gutschein nicht eingelöst haben, häufiger etwas jünger (Altersgruppe 25 bis 34 Jahre: 37 % vs. 30 % unter den Teilnehmenden) sowie häufiger zum Interviewzeitpunkt nicht erwerbstätig (84 % vs. 92 %). Hinsichtlich des Geschlechts oder der Schulbildung gibt es keine nennenswerten Unterschiede.

4.5.2 Gründe für das Nicht-in-Frage-Kommen eines Antrags auf Bildungsprämie

Wie in Abschnitt 4.4 dargestellt, wurden den Befragten verschiedene Wege der Antragstellung der Bildungsprämie zur Wahl gestellt. Dabei konnten Personen der Kontrollgruppe, die bislang an keinem Beratungsgespräch zur Beantragung der Bildungsprämie teilgenommen hatten, angeben, dass ein solcher Antrag für sie grundsätzlich nicht in Frage kommt. Von allen Personen der Kontrollgruppe gaben 12 % an, dass dies auf sie zutrifft. In einer Nachfrage wurde ermittelt, warum ein Antrag nicht in Frage kommt.

Knapp zwei Drittel nannten als Grund, dass momentan keine Weiterbildung benötigt wird. An zweiter Stelle wurden sonstige Gründe, wie z. B. keine Zeit, familiäre oder gesundheitliche Gründe, genannt. Gut jeder Vierte, für den ein Antrag nicht in Frage kommt, denkt, er habe keinen Anspruch auf Förderung. Unter den Anspruchsberechtigten in der Kontrollgruppe geben 15 % diesen Grund an, unter den Nicht-Anspruchsberechtigten sind es mit 35 % deutlich mehr. Ein knappes Viertel kann oder will die Kosten für eine solche Weiterbildung nicht tragen. Auch hier gibt es deutliche Unterschiede in der Häufigkeit der Angaben zwischen den Anspruchsberechtigten (30 %) und den Nicht-Anspruchsberechtigten (19 %). Administrative Gründe, wie ein zu aufwendiger Ablauf bei der Beantragung der Prämie oder dass der gewünschte Weiterbildungsanbieter keine Bildungsprämiegutscheine annimmt, spielen die geringste Rolle.

Abbildung 36: Gründe für das Nicht-in-Frage-Kommen eines Antrags auf Bildungsprämie



4.5.3 Gründe für die Nichtteilnahme an einer Beratung zur Bildungsprämie

Personen, für die ein Beratungsgespräch grundsätzlich in Frage kommt, die jedoch seit Januar 2017 an keinem Beratungsgespräch teilgenommen haben, wurden nach ihren Gründen dafür gefragt. Die Gründe unterscheiden sich dabei teilweise deutlich zwischen den Personen, die bereits die Bildungsprämie genutzt haben und denen, die die Bildungsprämie nicht genutzt haben. Zunächst werden die Gründe für keine erneute Beratung für die Personen betrachtet, die bereits 2016 einen Prämiegutschein erhalten haben.

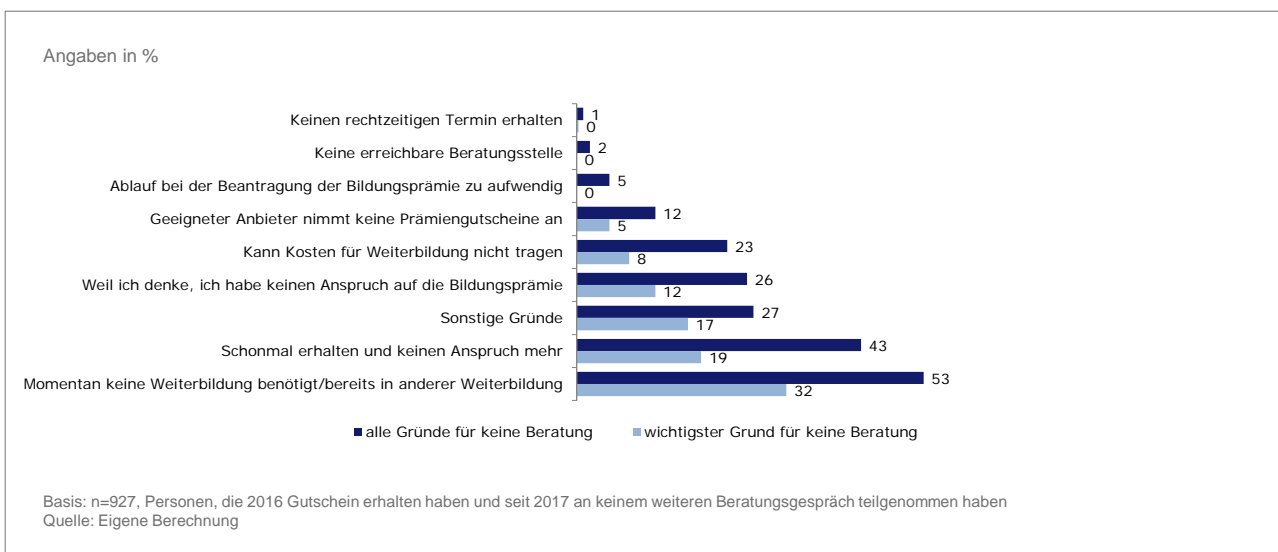
Mehr als die Hälfte derjenigen, die 2016 bereits einen Prämiegutschein erhalten haben, gibt an, dass sie an keiner Beratung teilgenommen haben, weil sie derzeit keine Weiterbildung benötigen oder derzeit eine besuchen. 43 % denken, dass sie keinen Anspruch mehr haben, da sie den Gutschein schon einmal erhalten haben. Ein weiteres gutes Viertel denkt ebenfalls, dass sie keinen Anspruch haben. Ein knappes Viertel gibt an, dass er oder sie die Kosten für eine solche Weiterbildung nicht tragen kann oder will. Immerhin für 12 % ist der Grund für keine erneute Beratung, dass der geeignete Weiterbildungsanbieter keine Prämiegutscheine annimmt. Ein zu aufwendiger Ablauf der Beantragung der Prämie spielt kaum eine Rolle, lediglich 5 % führen diesen Grund an. Gut ein Viertel führt sonstige Gründe an.

Als wichtigster Grund für keine erneute Beratung wird am häufigsten angeführt, dass aktuell kein Bedarf an Weiterbildung besteht. Jede dritte Person mit Gutschein in 2016 gibt diesen Grund als den wichtigsten an. Breits an zweiter Stelle bei den wichtigsten Gründen sagt etwa jede fünfte Person der Treatmentgruppe, dass sie keinen Anspruch mehr hat, da sie schon einmal eine Förderung erhalten hat. Dies ist ein Hinweis auf Informationsbedarf über die seit Juli 2017 geltenden Förderkonditionen, nach denen jährlich ein Anspruch auf einen Gutschein besteht. Für weitere 12 % der Treatmentgruppe ist der fehlende Anspruch auf die Bildungsprämie der wichtigste Grund. Dahinter könnten sich – wie bereits ausgeführt – Personen verbergen, die in ihrem Einkommen mittlerweile über der Einkommensgrenze liegen oder derzeit nicht erwerbstätig sind.

Die Kosten einer Weiterbildungsmaßnahme sind für knapp jeden Zehnten aus der Treatmentgruppe der wichtigste Grund, dass die Bildungsprämie nicht erneut in Anspruch genommen wird. Weitere 5 % führen als wichtigsten Grund an, dass der Anbieter, der für sie in Frage kommt, keinen Prämiegutschein annimmt.

Ein zu aufwendiger Ablauf der Beratung, keine erreichbare Beratungsstelle oder keinen Termin erhalten werden von der Treatmentgruppe gar nicht als wichtigster Grund für keine erneute Beratung zur Bildungsprämie genannt.

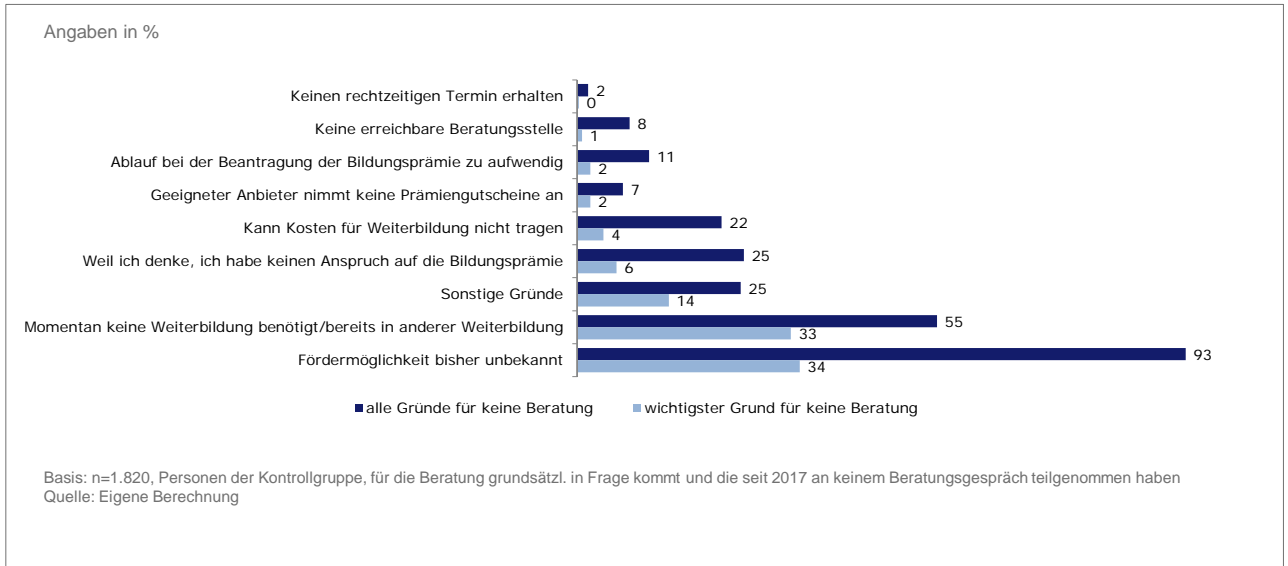
Abbildung 37: Gründe für die Nicht-Teilnahme an einem Beratungsgespräch seit 2017 - Treatmentgruppe



Für die Kontrollgruppe stellen sich die Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme einer Beratung zur Bildungsprämie wie folgt dar:

Fast alle Personen sagen, dass ihnen die Fördermöglichkeit bislang unbekannt war (93 %). Dies wird in der Kontrollgruppe von einem Drittel - und damit am häufigsten – als wichtigster Grund genannt. Gut die Hälfte führt an, dass derzeit keine Weiterbildung benötigt wird, für ebenfalls ein Drittel ist dies der wichtigste Grund. Jede vierte Person ist der Ansicht, dass sie keinen Anspruch auf Bildungsprämie hat, als wichtigsten Grund führen dies lediglich 6 % an. In etwa gleich häufig wird der Grund, dass die Kosten für eine Weiterbildung nicht getragen werden können, angeführt.

Abbildung 38: Gründe für die Nicht-Teilnahme an einem Beratungsgespräch seit 2017 - Kontrollgruppe



Bei einigen Gründen für die Nicht-Teilnahme an einer Beratung zeigen sich Unterschiede zwischen den Anspruchsberechtigten und den Nicht-Anspruchsberechtigten. Folgende Gründe werden häufiger von den anspruchsberechtigten Personen in der Kontrollgruppe genannt als von den Nicht-Anspruchsberechtigten:

- Kann Kosten für Weiterbildung nicht tragen (35 % vs. 15 %)
- Keine erreichbare Beratungsstelle (11 % vs. 7 %)
- Fördermöglichkeit bisher unbekannt (91 % vs. 96 %)

Der Grund „Weil ich denke, ich habe keinen Anspruch auf die Bildungsprämie“ nenne anspruchsberechtigte aus der Kontrollgruppe dagegen etwas seltener (20 %) als die nicht-Anspruchsberechtigten (28 %). Dieses Ergebnis und die etwas häufigeren Nennungen bei „Keine erreichbare Beratungsstelle“ deuten darauf hin, dass sich zumindest ein Teil der Anspruchsberechtigten in der Kontrollgruppe bereits schon einmal über die Bildungsprämie informiert hat.

Zentrale Ergebnisse

Der Anteil an nicht eingelösten Prämiegutscheinen liegt laut Prozessdaten bei 25 %. Der Anteil an Personen, die 2016 einen Prämiegutschein erhalten haben, diesen jedoch nicht einlösten, liegt in der CATI-Befragung bei 10 %. Die Gründe hierfür waren überwiegend spezifischer Art und wurden als „sonstige Gründe“ angegeben (51 %). Für ein knappes Drittel lag der Grund im Nicht-Einlösen des Gutscheins, darin, dass es keine geeignete Weiterbildung in der Region gab.

Einen Antrag auf die Bildungsprämie zu stellen, kommt für gut jede zehnte Person aus der Kontrollgruppe grundsätzlich nicht in Frage. Am häufigsten wird als Grund angegeben, dass keine Weiterbildung benötigt wird.

Personen, die seit Januar 2017 keinen (erneuten) Antrag auf die Bildungsprämie gestellt haben, geben hier unterschiedliche Gründe an, je nachdem, ob sie die Bildungsprämie bereits genutzt haben oder nicht. Für Nutzende der Bildungsprämie war am häufigsten der Grund, dass sie momentan keine Weiterbildung

benötigen. Aber auch die Ansicht keinen Anspruch zu haben, da die Bildungsprämie bereits erhalten wurde oder das Einkommen mittlerweile zu hoch liegt, spielt bei vielen eine Rolle und wird von einem knappen Drittel als wichtigster Grund genannt.

Fast alle Personen, die bislang keine Bildungsprämie nutzten, gaben als Grund für die Nicht-Teilnahme an einer Beratung an, dass ihnen die Fördermöglichkeit bisher unbekannt ist. Von gut der Hälfte wird ins Feld geführt, dass sie derzeit keine Weiterbildung benötigen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit wichtig wäre, um über die Förderung an und für sich oder über geänderte Förderbedingungen zu informieren.

4.6 Nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung

Neben den durch die Bildungsprämie in 2016 geförderten Weiterbildungsmaßnahmen, an denen die Treatmentgruppe teilgenommen hat, wurde für alle Befragten erhoben, ob sie seit Januar 2015 an beruflicher Weiterbildung teilgenommen haben oder nicht. Für die Treatmentgruppe wurde dabei in der ersten Erhebungswelle der Zeitraum bis zur durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahme sowie der Zeitraum nach Abschluss der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung erfasst. Für die Kontrollgruppe wurde der gesamte Zeitraum ab Januar 2015 erfasst.

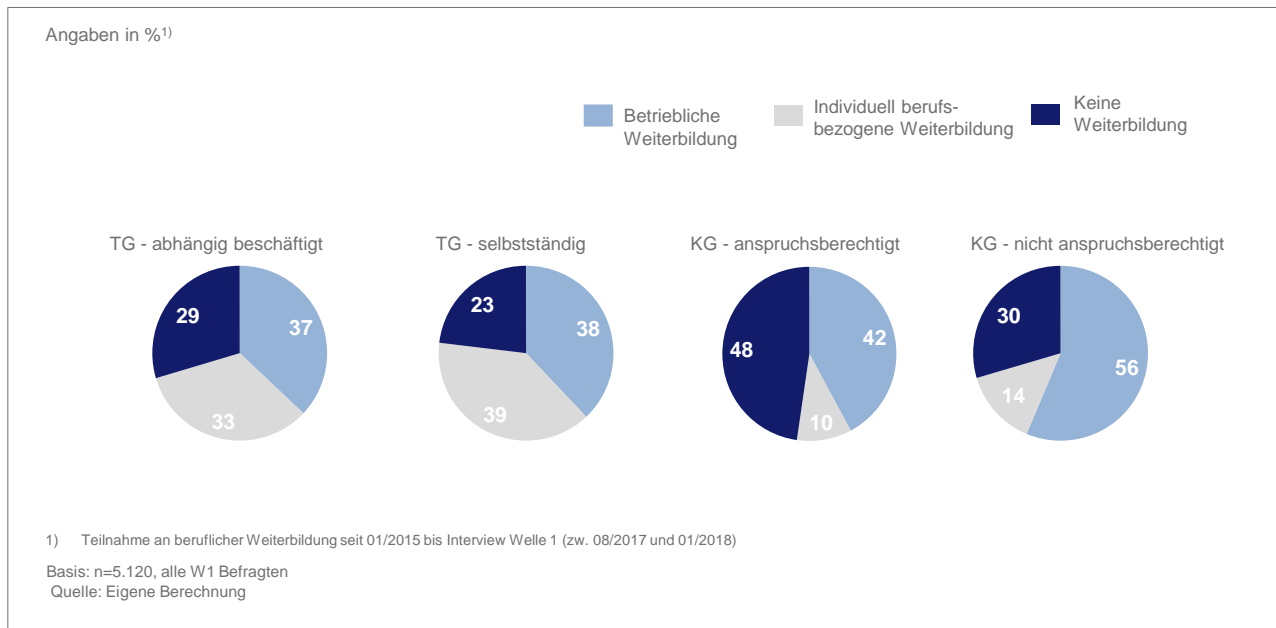
4.6.1 Teilnahmequoten

Insgesamt nahmen 71 % der an der Bildungsprämie Teilnehmenden sowie 64 % der Personen aus der Kontrollgruppe zwischen Januar 2015 und Herbst 2017 an mindestens einer nicht durch die Bildungsprämie geförderten beruflichen Weiterbildung teil. Die Weiterbildungsmaßnahmen wurden wiederum entsprechend des Vorgehens im AES den beiden Weiterbildungssegmenten „betriebliche Weiterbildung“ und „individuell berufsbezogene Weiterbildung“ zugeordnet. Hier zeigen sich große Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe. Während Personen mit eingelöstem Prämiegutschein zwischen Januar 2015 und Herbst 2017 zu 34 % an mind. einer individuell berufsbezogenen Weiterbildung teilgenommen haben, waren es in der Kontrollgruppe lediglich 13 % in einem Zeitraum von Januar 2015 bis Herbst 2017. Dagegen ist die Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung unter den Personen der Kontrollgruppe mit 51 % deutlich höher als bei den Nutzenden der Bildungsprämie, wo diese bei 37 % liegt. Zu beachten ist dabei, dass in der Kontrollgruppe aus stichprobentechnischen Gründen ausschließlich abhängig Beschäftigte sind, während gut ein Viertel der Nutzenden der Bildungsprämie zum Ausgabzeitpunkt selbstständig waren.

Aus diesem Grund wird im Folgenden die Treatmentgruppe nach abhängig Beschäftigten und Selbstständigen betrachtet. Hier zeigt sich, dass die Selbstständigen etwas häufiger an individuell berufsbezogener Weiterbildung teilnehmen als abhängig Beschäftigte (39 % vs. 33 %). Bei der betrieblichen Weiterbildung

ergeben sich bei Selbstständigen und abhängig Beschäftigten aus der Treatmentgruppe vergleichbare Teilnahmequoten.⁴²

Abbildung 39: Teilnahme an nicht durch Bildungsprämie geförderter Weiterbildung (Welle 1)



In der Kontrollgruppe gibt es deutliche Unterschiede zwischen denjenigen, die Anspruch auf die Bildungsprämie haben, und denjenigen, die nicht anspruchsberechtigt sind. Anspruchsberechtigte nehmen deutlich seltener an Weiterbildung teil als Nicht-Anspruchsberechtigte. Während mehr als zwei Drittel der Nicht-Anspruchsberechtigten seit 2015 an beruflicher Weiterbildung teilgenommen haben, war es unter den Anspruchsberechtigten nur etwa jeder Zweite. Die höhere Teilnahme an beruflicher Weiterbildung ist größtenteils auf eine höhere Teilnahmequote an betrieblicher Weiterbildung unter den Nicht-Anspruchsberechtigten zurückzuführen. Aber auch an individuell berufsbezogener Weiterbildung nehmen Personen, die keinen Anspruch auf die Bildungsprämie haben, etwas häufiger teil als Personen, die einen Anspruch auf die Förderung hätten (14 % vs. 10 %, siehe Abbildung 39). Festzuhalten bleibt dennoch, dass die Teilnahme an individuell berufsbezogener Weiterbildung bei Personen der Kontrollgruppe deutlich unter der der Nutzenden der Bildungsprämie liegt.

Auch in der zweiten Erhebungswelle wurden alle Personen nach ihren (nicht durch die Bildungsprämie geförderten) beruflichen Weiterbildungsaktivitäten gefragt. Es zeigen sich die gleichen Muster wie in der Welle 1 Befragung: Anspruchsberechtigte Personen aus der Kontrollgruppe haben die geringste Teilnahmequote, die höchste Teilnahmequote haben Selbstständige aus der Treatmentgruppe. Personen aus der Kontrollgruppe nehmen deutlich seltener an individuell berufsbezogener Weiterbildung teil als Personen aus der Treatmentgruppe.

⁴² Betriebliche Weiterbildung liegt bei Selbstständigen – wie bei abhängig Beschäftigten – dann vor, wenn die Maßnahme (zum Teil) über den Betrieb finanziert wird oder wenn die Maßnahme (teilweise) während der Arbeitszeit stattfindet.

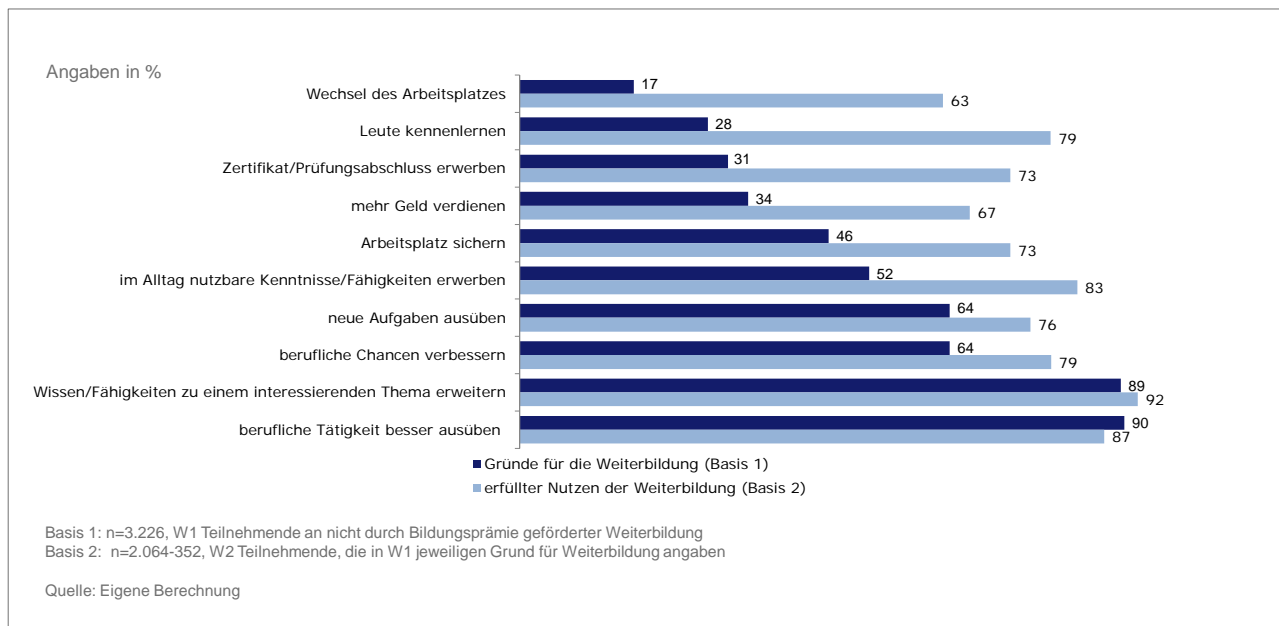
Zentrale Ergebnisse

Personen, die 2016 einen Prämiegutschein genutzt haben, sind insgesamt sehr weiterbildungsaktiv und nehmen deutlich häufiger an nicht durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen der individuell berufsbezogenen Weiterbildung teil als Personen, die 2016 keine Bildungsprämie in Anspruch genommen haben.

4.6.2 Weiterbildungsgründe und –motive

Vergleichbar zu den mit der Bildungsprämie geförderten Maßnahmen wurden auch für die nicht geförderten Maßnahmen die Teilnahmegründe ermittelt und im Interview der Welle 2 erfragt, ob sich die Weiterbildung bereits gelohnt hat (vgl. Abschnitt 4.1.4). Die folgende Abbildung stellt die Ergebnisse für nicht geförderte Weiterbildungen insgesamt dar. Die Angaben zum bereits erfüllten Nutzen beziehen sich dabei wieder auf diejenigen, die im ersten Interview den jeweiligen Punkt auch als Teilnahmemotiv angegeben haben.

Abbildung 40: Gründe und Nutzen von nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung



Am häufigsten wird das Ziel, die berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können, genannt. Etwa gleich häufig ist die Erweiterung des Wissens bzw. der Fähigkeiten ein Teilnahmemotiv. Beide Gründe nennen rund neun von zehn Teilnehmende. Für 87 % bzw. 92 % der Teilnehmenden mit diesem Teilnahmemotiv hat sich die berufliche Weiterbildung dahingehend auch bereits gelohnt.

Für knapp zwei Drittel war die Ausübung neuer Tätigkeiten bzw. die Verbesserung der beruflichen Chancen ein Grund für den Besuch der Weiterbildung. Für jeweils gut drei Viertel dieser Personen hat sich die Weiterbildung in dieser Hinsicht bereits gelohnt.

Gut jeder zweite Teilnehmende wollte mit dem Besuch der Weiterbildung Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben, die im Alltag nutzbar sind. Hier ist der Erfüllungsgrad bei über 80 %. Knapp die Hälfte versprach

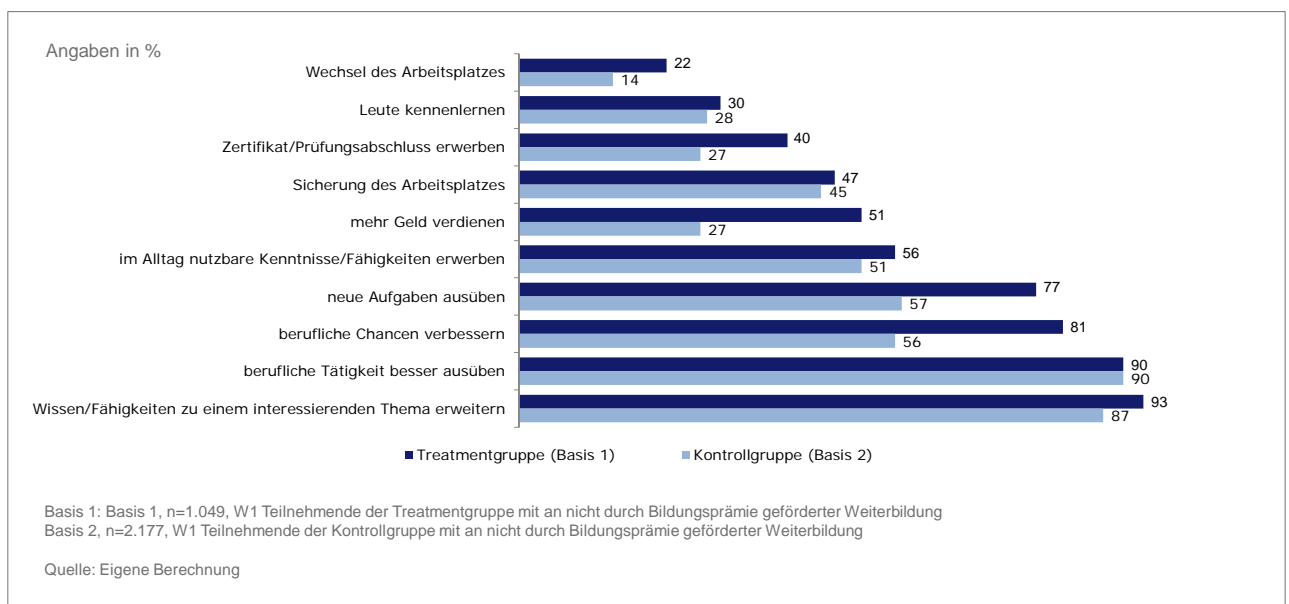
sich vom Besuch der Weiterbildungsmaßnahme, den Arbeitsplatz zu sichern. In knapp drei Viertel der Fälle ist dies auch eingetreten.

Deutlich seltener waren konkrete Ziele mit der Teilnahme verbunden, wie mehr Geld zu verdienen (34 %), ein Zertifikat oder einen Prüfungsabschluss zu erwerben (31 %) oder den Arbeitsplatz zu wechseln (17 %). Für die große Mehrheit der Teilnehmenden mit diesen Teilnahmegründen hat sich der Besuch der Maßnahme aber gelohnt (63 % bis 73 %).

Der Wunsch, Leute kennenzulernen, war lediglich für gut ein Viertel der Teilnehmenden ein Grund für die Weiterbildung. Dieser Wunsch erfüllte sich erwartungsgemäß sehr häufig (79 %).

Betrachtet man die Teilnahmemotivation der Treatmentgruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe, zeigen sich deutliche Unterschiede:

Abbildung 41: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung - nach Treatment- und Kontrollgruppe in Welle 1



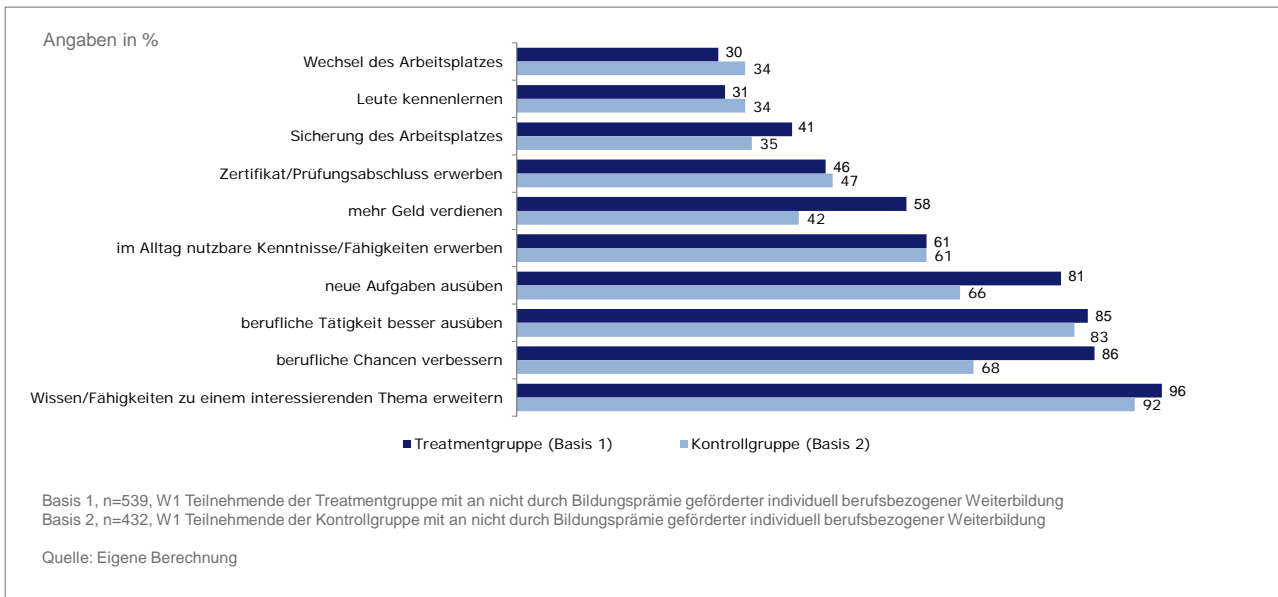
Personen aus der Treatmentgruppe verfolgen deutlich häufiger Ziele, die auf eine Verbesserung ihrer beruflichen Perspektive abzielen. So führen Personen, die die Bildungsprämie genutzt haben, auch bei nicht geförderten Maßnahmen sehr viel häufiger folgende Teilnahmemotive an:

- die beruflichen Chancen zu verbessern,
- neue Aufgaben ausüben zu können,
- mehr Geld zu verdienen,
- ein Zertifikat/Prüfungsabschluss zu erwerben.

Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn die Teilnahmegründe der beiden Teilgruppen nur für die individuell berufsbezogenen nicht geförderten Weiterbildungen betrachtet werden. Auch bei der Teilnahme an individuell berufsbezogenen Weiterbildungen nennen Teilnehmende der Bildungsprämie häufiger die Motive, die beruflichen Chancen zu verbessern, neue Aufgaben auszuüben und mehr Geld zu verdienen. Keinen

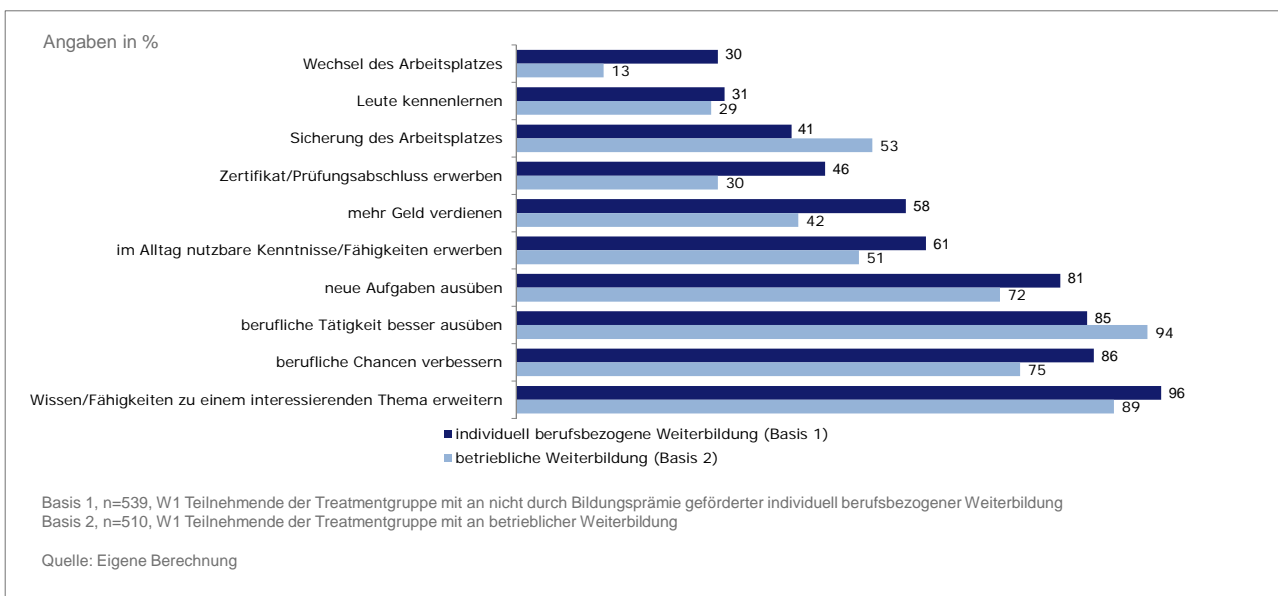
Unterschied gibt es dagegen bei dem Ziel, ein Zertifikat oder einen Prüfungsabschluss zu erwerben. Dieses Motiv wird von der Kontrollgruppe etwa gleich häufig genannt.

Abbildung 42: Gründe für nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung – Treatmentgruppe und Kontrollgruppe im Vergleich



Um den Teilnahmegründen der Treatmentgruppe noch genauer auf den Grund zu gehen, wird in Abbildung 43 dargestellt, ob sich diese zwischen den Segmenten der individuell berufsbezogenen und der betrieblichen Weiterbildung unterscheiden.

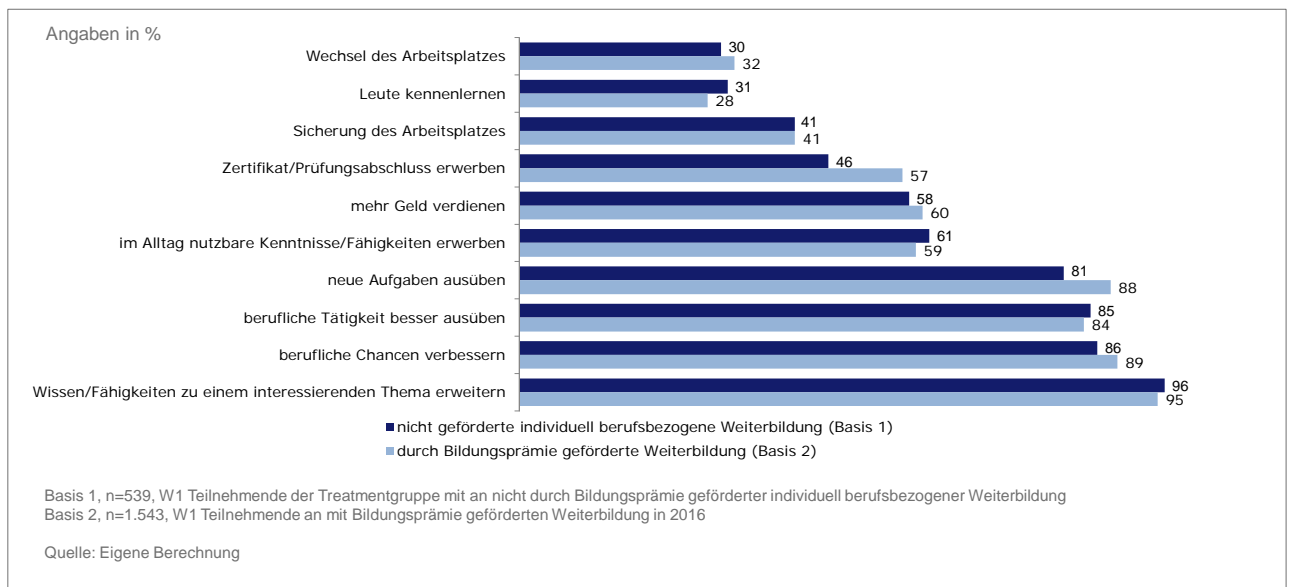
Abbildung 43: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung - nach Weiterbildungssegment (nur Treatmentgruppe)



Dabei wird deutlich, dass die Teilnahme an individuell berufsbezogener Weiterbildung häufiger auf die besseren beruflichen Perspektiven abzielt (berufliche Chancen verbessern, neue Aufgaben ausüben, mehr Geld verdienen, Wechsel des Arbeitsplatzes), während die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung stärker in Richtung Sicherung des bestehenden Arbeitsplatzes zielt (berufliche Tätigkeit besser ausüben, Sicherung des Arbeitsplatzes).

Der Vergleich der Teilnahmemotive bei nicht geförderten individuell berufsbezogenen Weiterbildungen versus durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen, die durch die Bildungsprämienutzer besucht wurden, zeigt für beide Maßnahmen eine sehr ähnliche Struktur der Teilnahmegründe (vgl. Abbildung 44). Durch die Bildungsprämie geförderte Maßnahmen werden lediglich etwas häufiger besucht, um neue Aufgaben auszuüben und ein Zertifikat oder Prüfungsabschluss zu erwerben.

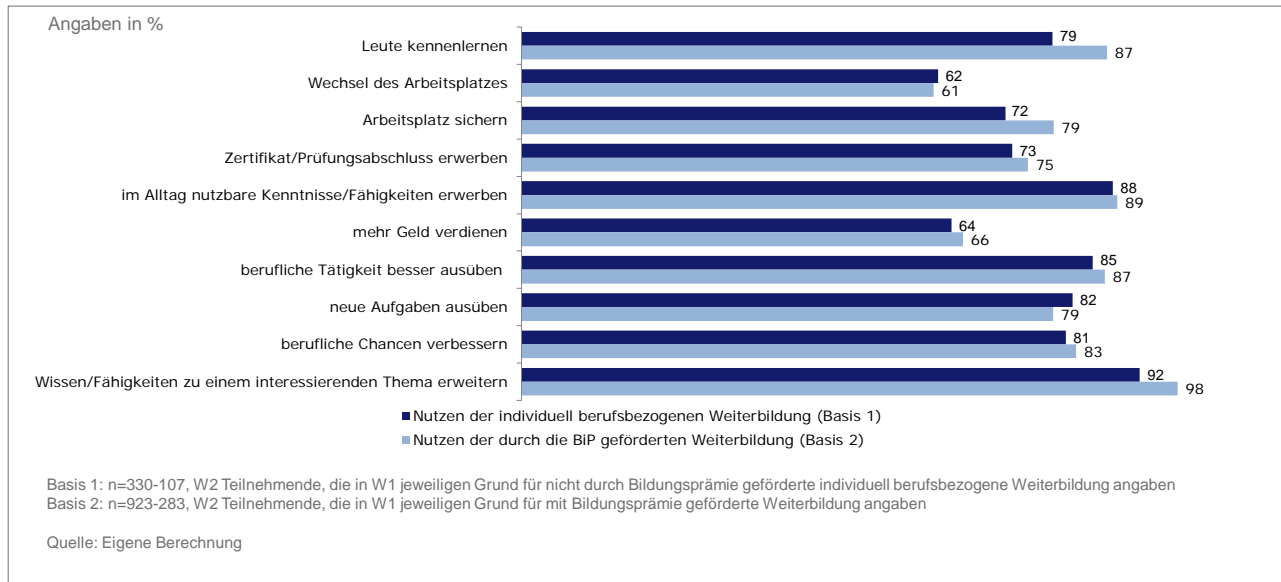
Abbildung 44: Gründe für die Teilnahme an nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung im Vergleich zur Weiterbildung mit Bildungsprämie



Der Vergleich des Teilnahmenutzens bei nicht geförderten individuell berufsbezogenen Weiterbildungen versus durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungen zeigt bei drei Teilnahmemotiven deutliche Unterschiede zugunsten der Maßnahmen, die durch die Bildungsprämie gefördert wurden. Bei Weiterbildungsteilnehmenden, die das Teilnahmemotiv nannten, erfüllte sich der Nutzen bei Maßnahmen, die durch die Bildungsprämie gefördert wurde, bei folgenden drei Aspekten häufiger:

- Leute kennen zu lernen (+8 Prozentpunkte),
- den Arbeitsplatz zu sichern (+7 Prozentpunkte),
- Wissen und Fähigkeiten zu einem Thema zu erweitern, das interessiert (+5 Prozentpunkte).

Abbildung 45: Nutzen von nicht durch die Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung im Vergleich zur mit Bildungsprämie geförderten Weiterbildung



Zentrale Ergebnisse

Personen, die eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besuchen, verfolgen auch bei nicht durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen deutlich häufiger als Personen der Kontrollgruppe Ziele, die auf eine Verbesserung ihrer beruflichen Perspektive abzielen. So nennen Prämiennutzende als Teilnahmemotive häufiger, die beruflichen Chancen zu verbessern, neue Aufgaben ausüben zu können, mehr Geld zu verdienen und ein Zertifikat/Prüfungsabschluss zu erwerben. Dies gilt – bis auf das Motiv „ein Zertifikat/Prüfungsabschluss zu erwerben“ – auch, wenn ausschließlich das Segment der individuell berufsbezogenen Weiterbildung betrachtet wird.

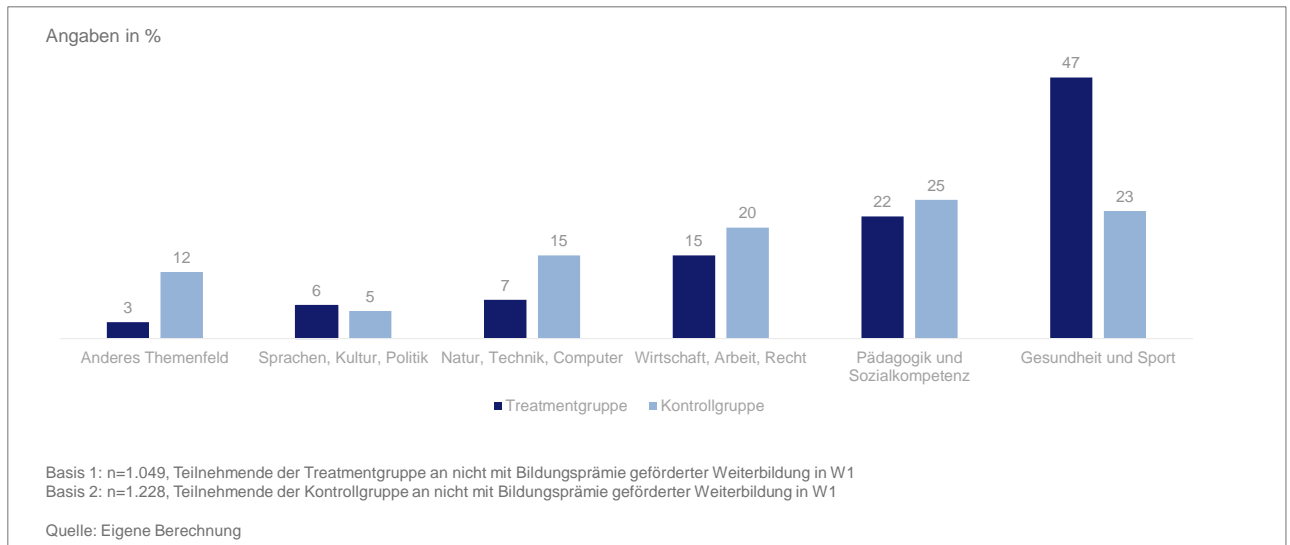
Betrachtet man nur die Bildungsprämiennutzenden und vergleicht die Teilnahmemotive nach Weiterbildungssegmenten zeigt sich, dass betriebliche Weiterbildungen eher zur Sicherung des Arbeitsplatzes besucht werden, während individuell berufsbezogene Maßnahmen der Verbesserung der beruflichen Perspektive dienen. Nicht geförderte individuelle berufsbezogene Maßnahmen werden von den Teilnehmenden der Bildungsprämie größtenteils aus sehr ähnlichen Gründen besucht wie durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungen. Einen wesentlichen Unterschied zwischen durch die Bildungsprämie geförderten und nicht geförderten Maßnahmen gibt es jedoch: die geförderten Maßnahmen werden deutlich häufiger zum Erwerb eines Zertifikats oder Prüfungsabschluss besucht.

Hinsichtlich der subjektiven Nutzeneinschätzung zeigen sich die durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen bei drei Aspekten als lohnender als die nicht durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen.

4.6.3 Themenfelder der Weiterbildungsmaßnahmen

Welche Themenfelder werden in den nicht durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen behandelt, die von Prämiennutzenden und von Personen der Kontrollgruppe besucht werden?

Abbildung 46: Themenfelder der nicht durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung – nach Treatmentgruppe und Kontrollgruppe



Wie bei den durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungsmaßnahmen steht auch bei den nicht geförderten Weiterbildungen das Themenfeld „Gesundheit und Sport“ für die Prämiennutzenden⁴³ im Vordergrund. Dies ist bei den individuell berufsbezogenen Maßnahmen noch etwas stärker der Fall, von denen 51 % dieses Themenfeld behandelt (nicht abgebildet). An zweiter Stelle kommt das Themenfeld „Pädagogik und Sozialkompetenz“, mit etwas Abstand gefolgt von „Wirtschaft, Arbeit, Recht“. Maßnahmen zu den Themenfelder „Natur, Technik, Computer“ sowie „Sprachen, Kultur, Politik“ werden deutlich weniger oft besucht. Die Anteile unterschieden sich kaum zu denen der durch die Bildungsprämie geförderten Maßnahmen. Die Verteilung der nicht geförderten Maßnahmen ist bei der Treatmentgruppe damit sehr ähnlich zu der der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen.

Die Struktur der Themenfelder der Weiterbildungen, die die Personen aus der Kontrollgruppe besuchen, unterscheidet sich deutlich von der der Treatmentgruppe. So ist der Anteil an Weiterbildungen im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ mit 23 % etwa halb so hoch, während Weiterbildungen zu den Themenfeldern „Natur, Technik, Computer“ und „Wirtschaft, Arbeit, Recht“ häufiger besucht werden.

Zentrale Ergebnisse

Teilnehmende an der Bildungsprämie besuchen bei Weiterbildungsaktivitäten, die nicht durch die Bildungsprämie gefördert werden, hinsichtlich des Themenfeldes sehr ähnliche Maßnahmen im Vergleich zu den durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen. Mit Abstand am häufigsten werden auch hier Maßnahmen

⁴³ Inklusive der Personen, die ihren Gutschein 2016 nicht eingelöst haben.

im Themenfeld „Gesundheit und Sport“ besucht. Bei Personen der Kontrollgruppe liegt der Anteil an Weiterbildung in diesem Themenfeld nur etwa halb so hoch.

4.7 Beratung zur Bildungsprämie

Im Folgenden wird anhand der qualitativen Interviews zunächst dargestellt, wie die Prüfung der Anspruchsberechtigung in den verpflichtenden Beratungsgesprächen zur Bildungsprämie abläuft. Weiterhin werden auf Basis der CATI-Befragung der Teilnehmenden Aspekte wie die Zufriedenheit mit der Beratung und Gründe für die Teilnahme am Beratungsgespräch beleuchtet. Darauf aufbauend wird erörtert, welchen Einfluss und welche Bedeutung die Teilnahme am Beratungsgespräch für die Teilnehmenden bei der Bildungsprämie hat und wie sich die Pflichtberatung von einer regulären Bildungsberatung unterscheidet.

4.7.1 Teilnahme am Beratungsgespräch

■ Prüfung der Anspruchsberechtigung

In den Fallstudien wurde erfragt, wie die Beraterinnen und Berater die Anspruchsberechtigung der Ratsuchenden im Beratungsgespräch prüfen. Die grundlegenden Eckpunkte der Anspruchsberechtigung werden nach Aussage der Beraterinnen und Berater ausnahmslos vorab telefonisch abgeklärt, um zu vermeiden, dass Interessierte zur Beratungsstelle kommen und erfahren, dass sie nicht anspruchsberechtigt sind. In allen betrachteten Fällen wurde ein gültiger Einkommenssteuerbescheid vorgelegt. Ansonsten wird mit dem bereitgestellten Tool gearbeitet, um das zu versteuernde Einkommen zu ermitteln. Bei unklaren Fällen wird die Hotline kontaktiert. Schwierig zu ermittelnde Punkte wie z.B. die Mindestarbeitszeit von 15 Stunden bei Selbstständigen werden z.B. anhand der Öffnungszeiten auf der Homepage überprüft.

Die Prüfung der Anspruchsberechtigung ist die einzige Situation, in der die Beraterin bzw. der Berater eine Entscheidung treffen und unabhängig von den Interessen des Ratsuchenden agieren muss. Bezüglich der zu überprüfenden Fakten wie z.B. zu versteuerndes Einkommen und Mindestarbeitszeit gibt es keinen Ermessensspielraum. Das gilt analog in den Fällen, in denen kein Steuerbescheid vorliegt und das zu versteuernde Einkommen z. B. anhand von Lohnbescheinigungen berechnet wird. Die Prüfung erfolgt laut Aussagen strikt nach dem Beratungsprotokoll. Am ehesten sind das Ermessen und die Entscheidung der Beraterin oder des Beraters gefragt, wenn es um den beruflichen Bezug der Weiterbildung geht. Der Sinn und der Spielraum bei der Beratung ist demnach die Hinterfragung des beruflichen Bezugs. Das Kriterium für die Prüfung ist, ob mit den vermittelten Inhalten Geld verdient werden kann, was z.T. von den Beraterinnen und Beratern genau recherchiert wird.

Wenn Ratsuchende in der Beratung erläutern, vor welchem beruflichen Hintergrund sie eine Weiterbildung besuchen möchten, kann die Beraterin bzw. der Berater dies zwar kritisch hinterfragen, muss den Begründungen aber im Zweifel trotzdem glauben. Die Beraterinnen und Berater sind nach eigener Aussage eher restriktiv, was den beruflichen Bezug angeht und lehnen die Ausgabe von Prämiegutscheinen auch ab, wenn deutlich wird, dass die Weiterbildung aus privaten Gründen erfolgt. Dies ist jedoch nur selten der Fall.

Der Großteil dieser Ablehnungen erfolgt, weil trotz telefonischer Vorabinformation die formalen Bedingungen nicht erfüllt sind.

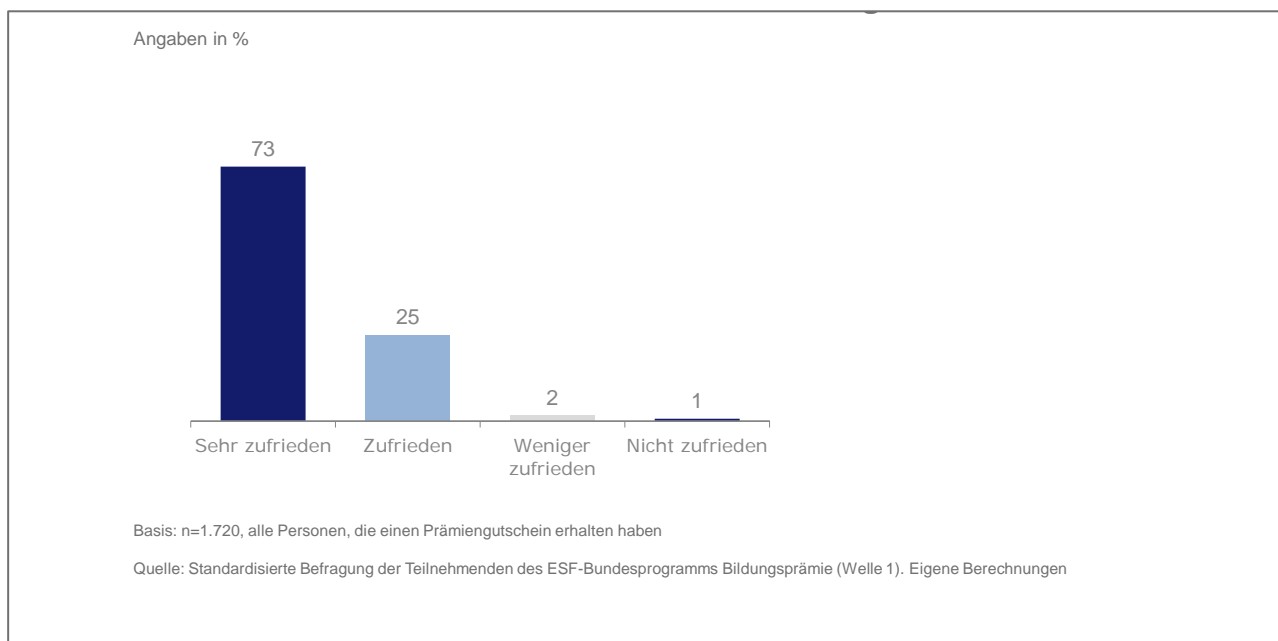
Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die Prüfungsfunktion durch die Beraterinnen und Berater gut erfüllt wird, was die harten Kriterien wie z.B. Einkommen und Mindestarbeitszeit angeht. Beim beruflichen Bezug ist die subjektive Einschätzung der Beraterinnen und Berater notwendig. Nach eigenen Aussagen wird restriktiv geprüft. Unterstützt wird dies durch eine Aussage einer Teilnehmerin:

„Ich hätte aber auch ein Nein akzeptiert, also der Herr [...] ist sorgfältig.“

■ Zufriedenheit mit der Beratung

Um die Qualität der verpflichtenden Beratungsgespräche zur Bildungsprämie beurteilen zu können, wurden die Teilnehmenden gefragt, wie zufrieden sie mit der Beratung waren. Dies ist eine subjektive Einschätzung der Teilnehmenden, die aber einen Aufschluss über die Qualität der Beratung geben kann. Dabei zeigt sich, dass mit 98 Prozent nahezu alle Befragten mit der Beratung zufrieden oder sehr zufrieden sind. Fast drei Viertel waren mit der Beratung sogar sehr zufrieden (73%). Insgesamt nur drei Prozent der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger waren mit der Beratung weniger oder nicht zufrieden (vgl. Abbildung 47). Die Teilnehmenden bewerteten die Beratungsgespräche also insgesamt sehr positiv.

Abbildung 47: Zufriedenheit mit der Beratung

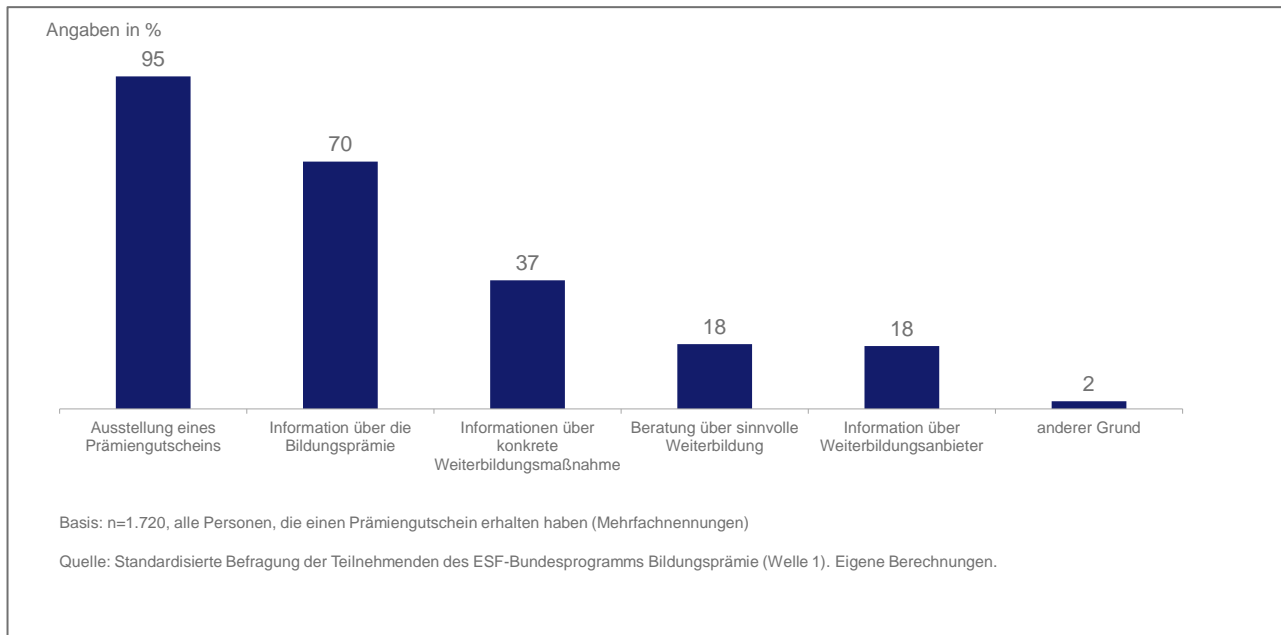


■ Gründe für die Beratung

Die Teilnehmenden wurden nach den Gründen gefragt, warum sie an dem Beratungsgespräch teilnehmen wollten und konnten per Mehrfachnennung aus mehreren Gründen auswählen sowie eigene weitere Gründe angeben. Da das Beratungsgespräch verpflichtend ist, um einen Prämiegutschein zu erhalten, geben 95 Prozent der Befragten die Ausstellung eines Prämiegutscheins als Grund für die Teilnahme an. 70 Prozent

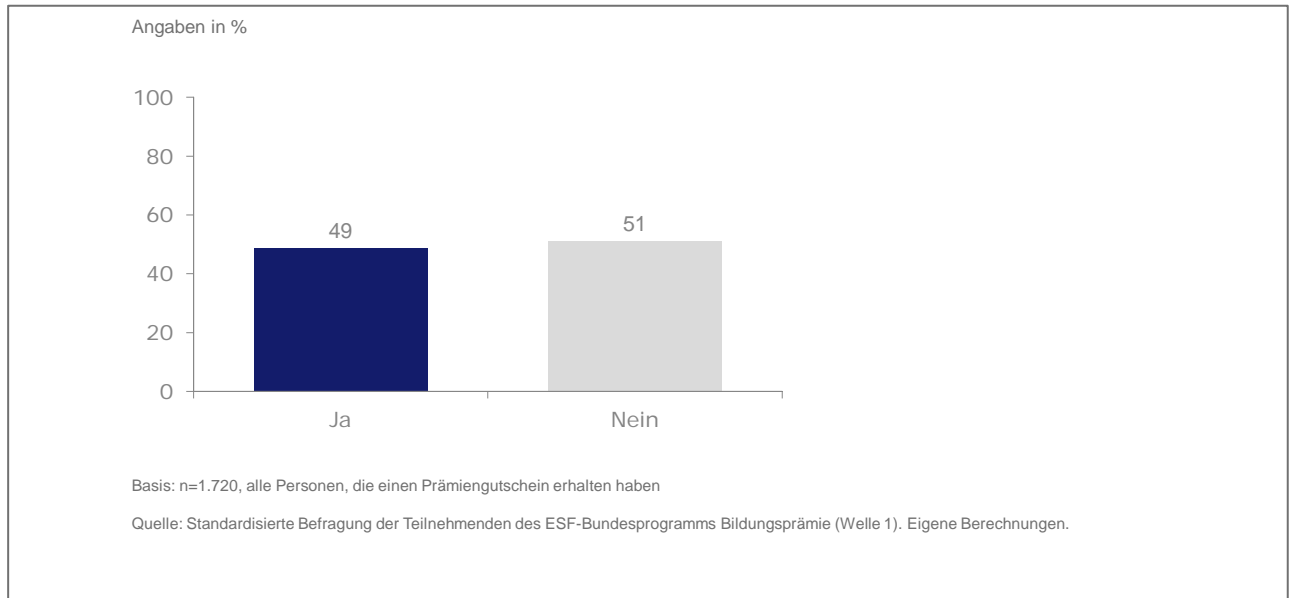
wollten gerne weitere Informationen über die Bildungsprämie erhalten. Weitere Gründe werden auch genannt, spielen aber im Vergleich eine untergeordnete Rolle. Immerhin 37 Prozent der Befragten erhoffen sich Informationen über eine konkrete Weiterbildungsmaßnahme und jeweils 18 Prozent möchten eine Beratung über sinnvolle Weiterbildungen oder Informationen über Weiterbildungsanbieter (vgl. Abbildung 48).

Abbildung 48: Gründe für die Teilnahme am Beratungsgespräch



Mit Hilfe der Mehrfachnennungen konnten diejenigen Teilnehmenden identifiziert werden, die nicht nur einen Prämiegutschein bekommen oder sich über die Bildungsprämie informieren wollten, sondern sich darüber hinaus auch zu Weiterbildung beraten werden wollten. Mit ca. 49 Prozent gibt fast die Hälfte der Befragten an, dass sie Informationen bzw. Beratung zu Weiterbildungsmaßnahmen oder -anbietern erhalten wollten (vgl. Abbildung 49).

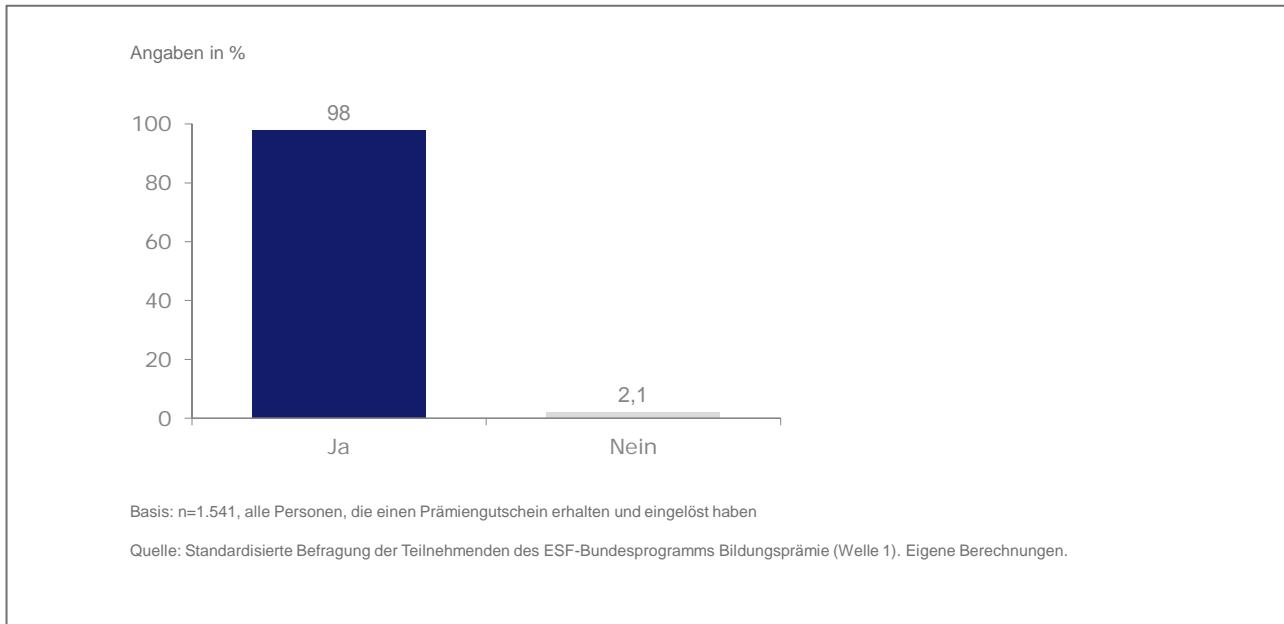
Abbildung 49: Über die Bildungsprämie hinaus gehender Bedarf an Beratung zu Weiterbildung



4.7.2 Einfluss und Bedeutung der Beratung

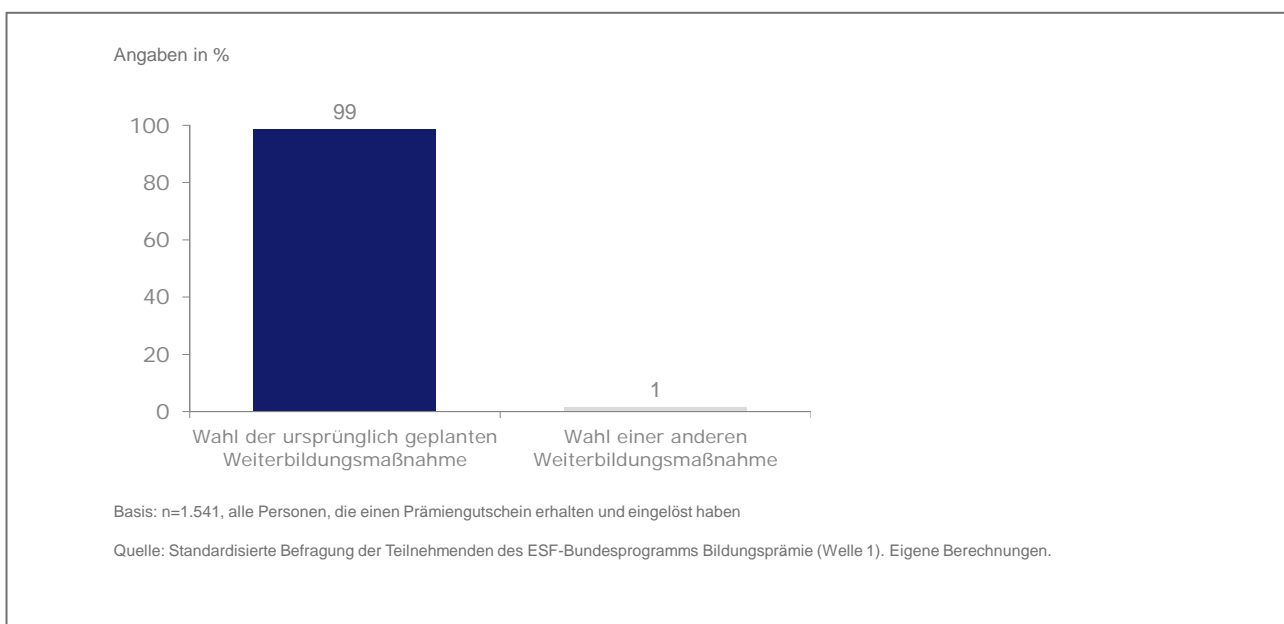
Ausgehend von den Ergebnissen in Abschnitt 4.7.1 kann man annehmen, dass es in ca. der Hälfte der Fälle einen weitergehenden Beratungsbedarf gibt. Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob sie eine konkrete Vorstellung von einer Weiterbildungsmaßnahme hatten, bevor sie das Beratungsgespräch besucht haben. Dies soll einer Einschätzung darüber dienen, ob das Beratungsgespräch überhaupt notwendig ist, um die Teilnehmenden zu konkrete Weiterbildungsmaßnahmen zu beraten. Es zeigt sich, dass mit ca. 98 Prozent nahezu alle Teilnehmenden vor dem Beratungsgespräch eine konkrete Vorstellung über eine Bildungsmaßnahme hatten (vgl. Abbildung 50).

Abbildung 50: Vorstellungen über Weiterbildungsmaßnahme vor dem Beratungsgespräch



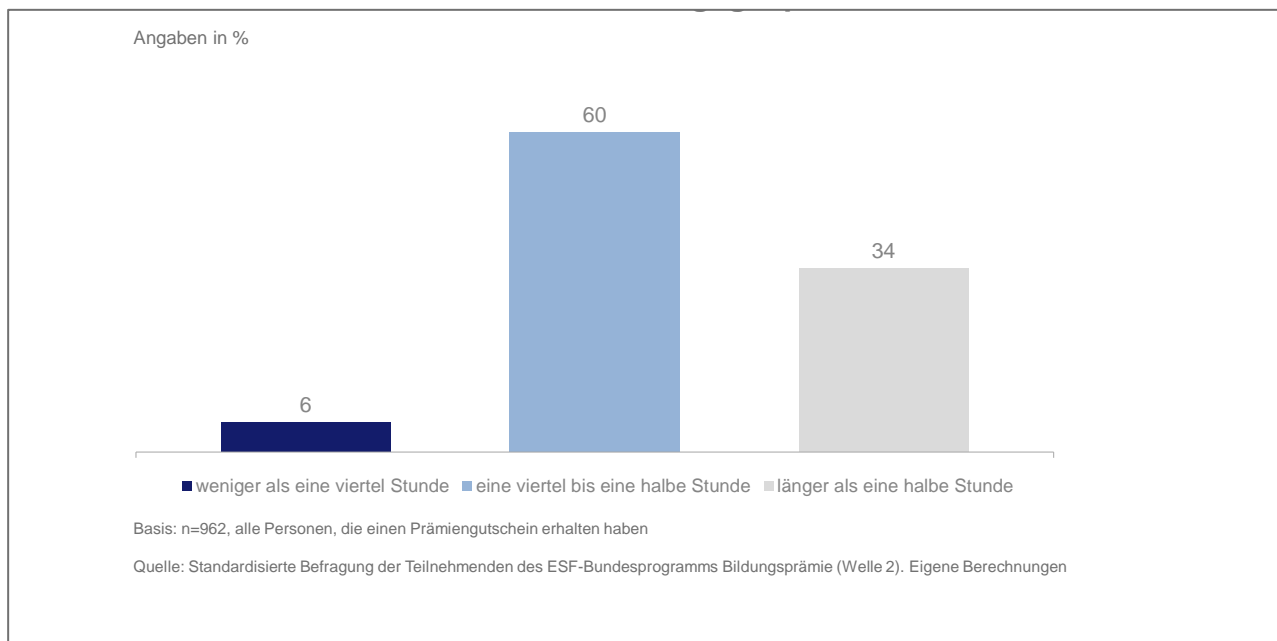
Die Befragten, die angegeben hatten, bereits vor der Beratung eine konkrete Vorstellung über die Weiterbildungsmaßnahme gehabt zu haben, wurden gefragt, ob sie nach dem Beratungsgespräch eine andere Weiterbildung gewählt haben, also ob sich ihre Entscheidung geändert hat. In nur ca. einem Prozent der Fälle ändert sich die Entscheidung, während die Entscheidung bei knapp 99 Prozent der Befragten unverändert bleibt (vgl. Abbildung 51).

Abbildung 51: Wahl der Weiterbildungsmaßnahme nach dem Beratungsgespräch



Zusätzlich wurde die Dauer der Beratungsgespräche bei den Teilnehmenden erhoben. Demnach dauerten zwei Drittel (66%) der Beratungsgespräche weniger als eine halbe Stunde. Ein Drittel (34%) dauerte länger als eine halbe Stunde (vgl. Abbildung 52).⁴⁴ Dementsprechend ist zu vermuten, dass in den meisten Fällen keine ausführliche inhaltliche Bildungsberatung stattfindet, weil alleine die Ausgabe des Prämiegutscheins schon eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Abbildung 52: Dauer des Beratungsgesprächs



Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Beratung hat, wenn sie nur in verschwindend wenigen Fällen eine Änderung der Weiterbildungsentscheidung bewirkt. Außerdem bleibt zunächst offen, wie sich die hohe Zufriedenheit mit der Beratung erklären lässt. Weiterhin stellt sich die Frage, inwieweit in den zeitlich relativ kurzen Gesprächen eine weitergehende Beratung und eine Reflexion der Weiterbildungsentscheidung stattfinden. Hierzu wurde versucht, in den Fallstudien weitergehende Hinweise auf den Einfluss des Beratungsgesprächs zu finden.

Der Beratungsbedarf bezüglich der Weiterbildungsentscheidung wird in den Interviews von den Beraterinnen und Beratern in den meisten Fällen als gering eingestuft. Hier gilt es weiterhin zu unterscheiden zwischen denjenigen, die zum ersten Mal die Bildungsprämie nutzen, und den Wiederholungsnutzerinnen und -nutzern. Bei Ersteren bestehen auch oft noch weitere Fragen, die im Beratungsgespräch geklärt werden müssen. Letztere werden von den Beraterinnen und Beratern dagegen lediglich über neue Förderkonditionen informiert. Nur in drei Fällen bestand ein weiterer Beratungsbedarf zu Weiterbildung. In zwei dieser Fälle wurde dieser vorab über eine allgemeine Bildungsberatung geklärt, worüber die Ratsuchenden letztendlich auch zum Instrument Bildungsprämie gekommen sind (vgl. den folgenden Abschnitt 4.7.3).

⁴⁴ Die Angaben der Teilnehmenden decken sich an dieser Stelle mit den Angaben aus der Befragung der Beratungsstellen in der Förderphase 2: Demnach gaben z. B. zusammen 61 Prozent der Beraterinnen und Berater an, eine durchschnittliche Prämiegutscheinberatungen dauere durchschnittlich weniger als eine halbe Stunde.

Aufgabe der Beratungsstellen ist es auch, die im Vorfeld getroffenen Entscheidung des Ratsuchenden kritisch zu reflektieren und diskutieren sowie Alternativen zu entwickeln (vgl. Käpplinger/Klein 2013, S. 337). Prinzipiell läuft das Beratungsgespräch so ab, dass der Ratsuchende den beruflichen Bezug seiner gewählten Weiterbildung erläutern muss. Dabei werden die eigenen Überlegungen durch die Beratenen erneut hinterfragt. An dieser Stelle ergibt sich ein Ansatzpunkt für eine kritische Reflexion seitens des Beratenden. Nach den Angaben der Beraterinnen und Berater findet eine vertiefte Nachfrage vor allem dann statt, wenn das angegebene Ziel bzw. der berufliche Kontext aus ihrer Sicht nicht schlüssig ist. Generell findet eine Nachfrage dann statt, wenn die Teilnehmenden sich bezüglich ihres Weiterbildungsziels nicht sicher sind. Hier agieren die Berater nach ihrem Erfahrungswissen bzw. Bauchgefühl. Auch das Selbstverständnis der Beraterinnen und Berater spielt an dieser Stelle eine große Rolle. Hauptamtlich tätige Bildungsberaterinnen und -berater betonen dabei, dass sie versuchen, weiterhin beratend tätig zu sein:

„Also das sehe ich eigentlich auch als den Beratungsanteil. [...] Und ich persönlich habe den Anspruch, dass es tatsächlich eine Beratung bleibt.“

„Wenn aber der Berater das als Chance sieht und als ne positive Grundeinstellung dem Programm gegenüber, dann kann es auch eine sehr belebende und sehr erfreuliche Beratung sein, auch wenn sie so vorstrukturiert ist. Weil einfach das Ergebnis und die Bedeutung für den Ratsuchenden doch auch zum Teil sehr relevant ist.“

Nach Ansicht der Beraterinnen und Berater findet nur in sehr seltenen Fällen im Verlauf des Beratungsgesprächs eine Änderung der Weiterbildungsentscheidung statt. Im Gegenteil: Die Beratung übt eine Verstärkungsfunktion aus, weil die Ratsuchenden von einer offiziellen Stelle die Nachricht bekommen, dass ihre Entscheidung angenommen wird und diese von einer Fachperson mit Kenntnissen und Kompetenzen im Bereich Weiterbildung für gut erachtet wird. Wenn die Teilnehmenden den Gutschein von einer Beraterin oder einem Berater erhalten, ergibt sich also auch ohne ausführlichere Beratung - alleine durch die Prüfung - eine Bestärkung der Weiterbildungsentscheidung:

„Ich glaube, die Leute haben auch das Gefühl, wenn sie diesen Ansprüchen dann genügt haben, wenn das durchgefragt ist, und man quasi eigentlich dann nur sagt, es sei von der Sache OK, sie auch gefühlsmäßig mitnehmen, es ist inhaltlich von der Idee OK. [...] Das ist nochmal wie so ein Check: Es entspricht diesen Anforderungen, und es hat jetzt auch der Berater nichts dagegen gesagt. Die gehen schon immer sehr erfreut da raus und meine ich, viele gehen jetzt da raus und meinen: Ja, das ist jetzt der richtige Weg.“

Eine interessante Erkenntnis ist, dass - bis auf eine Ausnahme - alle befragten Teilnehmenden trotz hoher Sicherheit in ihrer Weiterbildungsentscheidung und gutem Informationsstand eine Beratung für sehr wichtig erachten. Von Seiten der Teilnehmenden wird der strukturierte Ablauf bei der Bildungsprämienberatung positiv gesehen. Es wird häufig erwähnt, dass weitere Fördermöglichkeiten erläutert werden bzw. ein Überblick zu den Fördermöglichkeiten gegeben wird. Insgesamt wird eine hohe Zufriedenheit mit der Beratung geäußert. In den Interviews wird des Weiteren oft die Rückmeldung gegeben, dass den Gutscheinempfängerinnen und -empfängern der persönliche Kontakt wichtig ist:

„[...] aber ich denke, dass das Persönliche schon wichtig ist [...] Das Persönliche und dass man auf manche Sachen noch mal extra hingewiesen wird, so kleine Tipps vielleicht [...]“

„Und lieber mache ich einen Termin aus, habe einen Gegenüber und kann gleich fragen, was ich fragen will. Also das finde ich sehr wichtig. Also von daher habe ich es [die Beratung] doch gebraucht. Ich glaube, der Herr [...] nimmt einem auch manches ab [...]“

Erwähnenswert ist, dass derartige Rückmeldungen auch von Teilnehmenden kommen, die bereits mehrfach einen Prämiegutschein erhalten haben. Das macht deutlich, dass die Teilnehmenden zwar sicher sind, welche Weiterbildung sie besuchen möchten, aber trotzdem gerne die Unterstützung bei der Beantragung der Bildungsprämie in Anspruch nehmen, bei der ihnen das eigene Ausfüllen der Unterlagen abgenommen wird.

Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass man mit der Bildungsprämie wenig „uninformierte“ Menschen erreicht, sondern vor allem diejenigen, die sich konkret über Weiterbildung informieren bzw. schon informiert haben und sich der weitergehende Beratungsbedarf damit relativiert. Menschen, die in die Beratung kommen, sind damit in den allermeisten Fällen nicht an einem Punkt, an denen ihnen im Beratungsprozess Möglichkeiten und Wege aufgezeigt werden müssen. Es geht vielmehr darum, auf der Basis einer bereits getroffenen Vorentscheidung über eine konkrete Weiterbildungsmaßnahme weitergehende Informationen einzuholen und die Möglichkeit einer Förderung zu erörtern. Gleichzeitig erfolgt in der Beratung meistens eine Überprüfung des Weiterbildungsziels durch die Beraterinnen und Berater und darauf aufbauend eine Art Selbstreflexion der Teilnehmenden. Hier zeigt sich, dass die Beratung auf die Teilnehmenden einen bestärkenden Effekt ausübt, einerseits durch das persönliche Gespräch mit einer Fachkraft für den Bereich Weiterbildung und andererseits durch den Erhalt einer Förderung, der Ausgabe des Prämiegutscheins. Die hohen Zufriedenheitsraten mit der Beratung erklären sich vor allem mit der Unterstützung beim Antragsverfahren. Alle Befragten in den Fallstudien betonen dabei die Bedeutung des persönlichen Kontakts.

4.7.3 Unterschiede zur allgemeinen Bildungsberatung

Die Beraterinnen und Berater, die in ihrer Tätigkeit auch eine allgemeine Bildungsberatung anbieten, wurden in den qualitativen Interviews nach ihrer Einschätzung zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen dieser und der Beratung bei der Bildungsprämie befragt.

Die allgemeine Bildungsberatung ist ein längerer Prozess, in dem diffuse Situationen geklärt werden können und der auch mehrere Termine in Anspruch nehmen kann. Der zeitliche Aufwand ist demnach wesentlich höher. Die Frage der Finanzierung spielt bei der Bildungsberatung keine Rolle, wohingegen sie bei der Bildungsprämie im Mittelpunkt steht. Die Zielgruppen sind ebenfalls verschieden. Einerseits die Anspruchsberechtigten bei der Bildungsprämie, die in Beschäftigung stehen und sich aus Eigeninteresse beruflich weiterbilden wollen und andererseits oft Menschen, die noch gar nicht in Beschäftigung stehen. Zwischen beiden Bereichen erfolgt in den Beratungsstellen aber immer auch ein Austausch, d.h. es gibt Fälle, die über die Bildungsberatung zur Bildungsprämie kommen und umgekehrt. Obwohl diese Fälle in der Praxis nicht häufig vorkommen, wurde das Prinzip des Austauschs von mehreren Beratungsstellen hervorgehoben.

Die allgemeine Bildungsberatung ist umfassender, breiter und ergebnisoffen. Sie erfordert breitere Beratungskompetenzen und methodische Kenntnisse. Bei der Bildungsberatung geht es vorrangig um Veränderung und berufliche Entwicklung. Weiterbildung ergibt sich dann oft erst später als Thema. Die beiden Beratungen finden also in unterschiedlichen Phasen statt. Bei der Bildungsprämie hat bereits ein Entscheidungsprozess des Beratenen ohne Beratung stattgefunden. Im Prozess der allgemeinen Bildungsberatung geht es hingegen um Soll/Ist-Analyse, Definition eines Solls und die Frage, wie man dort hinkommt:

„Was für Fähigkeiten, Fertigkeiten habe ich? Was sind meine Interessen, Neigungen? Was ist mein Wertesystem? [...] Um dann in die Perspektive zu gehen – Was wären denn Möglichkeiten?“

Und vor allen Dingen, was sehr wichtig ist – Was ist auch realitätsnah und umsetzbar? Und dann geschieht ja bei der Zieldefinition der Abgleich mit dem Markt, wo man dann sagen kann – Was bringe ich mit und was fehlt mir gegebenenfalls noch? Wie bekomme ich es und wie finanziert es sich letztendlich? Also ein wesentlich längerer Prozess und viel tiefergehend letztendlich auch.“

In der Bildungsprämienberatung ist die Zeit zu knapp, eine ausführlichere Beratung anzubieten. Das Vorgehen ist klar formal strukturiert. Hier geht es darum, den Beratenen Informationen anzubieten – „*welches Wissen haben Sie bereits? – Welche Informationen brauchen sie noch?*“ Weiterhin ist den Ratsuchenden das Ziel klar: „*Der Bildungsprämienkunde der kommt ja nicht wegen Klarheit, auch wenn ich zum Ergebnis komme, der bräuchte eigentlich noch ein bisschen mehr Klarheit, der kommt wegen Geld. Und der, ich sag mal Intensivberatungskunde, der kommt wegen Klarheit. Der weiß ja nicht, was er machen soll.*“ Offenheit bezüglich des Weiterbildungsziels bei der Bildungsprämie gibt es von Seiten der Beratenen daher sehr selten: „*Was wir nicht haben, dass jemand kommt und sagt: Ich möchte mich zur Bildungsprämie beraten lassen, beraten Sie mich mal.*“ Auch in den Fällen, in denen sich die Beratenen noch unschlüssig sind, gibt es in der Regel dann auch eine Vision oder einen Ansatz, welches Weiterbildungsziel verfolgt werden soll.

4.8 Gutscheineinlösung bei Weiterbildungsanbietern

4.8.1 Akzeptanz von Prämiengutscheinen

Für die Fragestellungen, die sich auf die Weiterbildungsträger bzw. -anbieter beziehen, wurden die zwei Online-Befragungen der Programmstelle Bildungsprämie im BIBB aus dem März 2014 (Förderphase 2) und dem März/April 2017 (Förderphase 3) einer Sekundäranalyse unterzogen. Die Befragungen umfassen eine Fallzahl von 1.597 (Förderphase 2) und 764 (Förderphase 3) Weiterbildungsanbietern. Die Grundgesamtheit umfasste alle Weiterbildungsanbieter, die schon einmal einen Prämiengutschein abgerechnet haben. Zum Zeitpunkt der Befragung nahmen 11 % bzw. 14 % der Weiterbildungsanbieter keine Prämiengutscheine an. 89 % bzw. 87 % der Anbieter, die auf die Befragung geantwortet haben, nehmen weiterhin am Bundesprogramm Bildungsprämie teil. Die beiden Ergebnisse sind aufgrund von Selektionseffekten bei der Durchführung der Befragungen mit Vorsicht zu interpretieren. Es ist zu erwarten, dass Weiterbildungsträger, die nicht mehr an der Bildungsprämie teilnehmen, mit einer deutlich geringeren Wahrscheinlichkeit an der Befragung teilgenommen haben als andere.

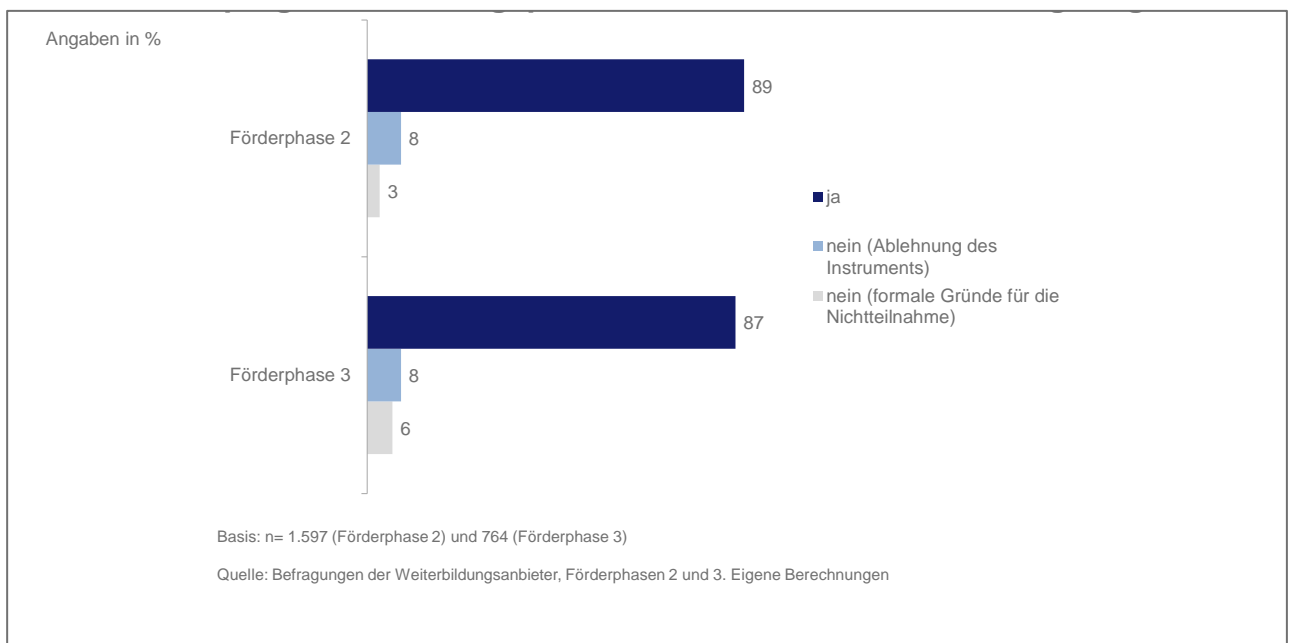
■ Ablehnung von Prämiengutscheinen

Um die Gründe für die Ablehnung herauszufinden, wurden in beiden Datensätzen Weiterbildungsanbieter, die derzeit keine Prämiengutscheine mehr annehmen, für die nachfolgenden Analysen weiter ausdifferenziert. Dabei wurde unterschieden zwischen Anbietern, die die Annahme von Prämiengutscheinen aus bestimmten Gründen verweigern, und solchen, die z. B. mangels Nachfrage keine Gutscheine erhalten haben, derzeit keine entsprechenden Weiterbildungen anbieten oder für deren Angebote aus formalen Gründen, etwa aufgrund der bis Juni 2017 geltenden 1.000-Euro-Grenze keine Prämiengutscheine eingelöst werden konnten. Es handelt sich in diesen Fällen daher also nicht um eine Ablehnung von Prämiengutscheinen in dem Sinne, dass der Weiterbildungsanbieter Prämiengutscheine aus bestimmten Gründen nicht akzeptieren

will. Für die betreffenden Anbieter gab es aus formalen Gründen zum Befragungszeitpunkt schlichtweg keine Möglichkeit, Prämiegutscheine anzunehmen.

Zur Berechnung wurden in der Befragung der Förderperiode 2 die offenen Angaben entsprechend kodiert und in der Befragung der Förderperiode 3 die vorhandenen Antwortkategorien genutzt. Der Anteil von Weiterbildungsanbietern, die aufgrund einer grundlegend ablehnenden Haltung, z. B. wegen eines zu hohen Abrechnungsaufwandes keine Prämiegutscheine (mehr) annehmen, liegt bei dieser Betrachtungsweise lediglich bei 8 % (vgl. Abbildung 53).

Abbildung 53: Annahme von Prämiegutscheinen nach Gründen für die Nichtannahme



■ Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und Merkmalen von Weiterbildungsanbietern

In der Folge wurde mit beiden Datensätzen untersucht, ob zwischen der Ablehnung von Prämiegutscheinen und Merkmalen der Weiterbildungsträger, wie Anzahl durchgeführter Veranstaltungen, Anzahl der Beschäftigten oder Umsatz, ein Zusammenhang besteht. Weiterbildungsanbieter, die zum Befragungszeitpunkt lediglich aus formalen Gründen nicht am Bundesprogramm Bildungsprämie teilnahmen, wurden von den Analysen ausgeschlossen.

Mit den Daten der Förderphase 2 kann dabei ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Ablehnung von Prämiegutscheinen und der Zahl des pädagogischen und Verwaltungspersonals gezeigt werden. Je weniger Personal in der Einrichtung beschäftigt ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, die Annahme von Prämiegutscheinen abzulehnen. In den Daten der Förderphase 3 ist dieser Zusammenhang zwar noch sichtbar, die Unterschiede sind hier aber nicht mehr signifikant, was vor allem auf die geringere Fallzahl zurückzuführen ist (vgl. Tabelle 14 und Tabelle 15). Dennoch deutet das Ergebnis darauf hin, dass der Abrechnungsaufwand, der auch als häufigster Grund für die Ablehnung genannt wird, mit mehr Personal besser und mit weniger Personal schlechter bewältigt werden kann.

Tabelle 14: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und der Anzahl des pädagogischen Personals

Förderphase 2			
Umfang des pädagogischen Personals	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
kein pädagogisches Personal	87 %	13 %	15 %
eine Person	88 %	13 %	13 %
2 bis 10 Personen	92 %	8 %	50 %
11 bis 50 Personen	95 %	5 %	18 %
mehr als 50 Personen	98 %	2 %	5 %
Alle Weiterbildungsanbieter	91 %	9 %	100 %
n=1.310 Chi-Quadrat nach Pearson < 0,005			
Förderphase 3			
Umfang des pädagogischen Personals	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
kein pädagogisches Personal	86 %	14 %	12 %
eine Person	89 %	11 %	24 %
2 bis 10 Personen	93 %	7 %	49 %
11 bis 50 Personen	93 %	7 %	11 %
mehr als 50 Personen	88 %	12 %	4 %
Alle Weiterbildungsanbieter	91 %	9 %	100 %
n=604 Chi-Quadrat nach Pearson > 0,05			

Quelle: Befragungen der Weiterbildungsanbieter, Förderphasen 2 und 3, eigene Berechnungen

Tabelle 15: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und der Anzahl des Verwaltungspersonals

Förderphase 2			
Umfang des Verwaltungspersonals	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
kein Verwaltungspersonal	85 %	15 %	15 %
eine Person	86 %	14 %	28 %
2 bis 10 Personen	92 %	8 %	49 %
11 bis 50 Personen	94 %	6 %	7 %
mehr als 50 Personen	100 %	0 %	1 %
Alle Weiterbildungsanbieter	89 %	11 %	100 %
n=1.310 Chi-Quadrat nach Pearson < 0,005			
Förderphase 3			
Umfang des Verwaltungspersonals	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
kein Verwaltungspersonal	81 %	19 %	7 %
eine Person	91 %	9 %	29 %
2 bis 10 Personen	92 %	8 %	52 %
11 bis 50 Personen	95 %	5 %	9 %
mehr als 50 Personen	100 %	0 %	2 %
Alle Weiterbildungsanbieter	92 %	8 %	100 %
n=648 Chi-Quadrat nach Pearson > 0,05			

Quelle: Befragungen der Weiterbildungsanbieter, Förderphasen 2 und 3, eigene Berechnungen

Sowohl in den Daten der Förderphase 2 als auch der Förderphase 3 zeigt sich ein hochsignifikanter Zusammenhang zwischen der Anzahl bisher angenommener Prämiegutscheine und der Bereitschaft, sie weiterhin anzunehmen. Je mehr Prämiegutscheine bisher angenommen wurden, desto unwahrscheinlicher ist es, die weitere Annahme zu verweigern. Umgekehrt heißt das, dass bei wenigen bisher angenommenen

Gutscheinen die Wahrscheinlichkeit der Ablehnung steigt. Während ein gutes Viertel (27 %) der Anbieter, die bisher nur einen Prämiegutschein angenommen haben, keine Prämiegutscheine mehr akzeptieren, lehnt nur 1 % der erfahrenen Anbieter, die bisher mehr als 50 Prämiegutscheine angenommen haben, die weitere Annahme ab (vgl. Tabelle 16). Die bisher geringere Anzahl an Berührungspunkten mit dem Thema und dabei eventuell auftretende Probleme im Abrechnungsverfahren sind bei wenigen angenommenen Gutscheinen wohl gewichtiger und führen daher eher zu einer Ablehnung durch die Weiterbildungsanbieter. Dagegen scheint es, dass eine Vielzahl an Erfahrungen mit den Gutscheinen und eine dabei entstehende Routine in der Abrechnung von Prämiegutscheinen die Akzeptanz steigen lassen.

Tabelle 16: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiengutscheinen und der Anzahl bisher angenommener Prämiengutscheine

Förderphase 2			
Anzahl angenommener Prämiengutscheine	Annahme von Prämiengutscheinen	Ablehnung von Prämiengutscheinen	Insgesamt
Einen Prämiengutschein	73 %	27 %	8 %
2 bis 5 Prämiengutscheine	88 %	12 %	25 %
6 bis 10 Prämiengutscheine	94 %	6 %	20 %
11 bis 25 Prämiengutscheine	96 %	5 %	20 %
26 bis 50 Prämiengutscheine	96 %	4 %	13 %
51 und mehr Prämiengutscheine	99 %	1 %	14 %
Alle Weiterbildungsanbieter	92 %	8 %	100 %
n=1.454		Chi-Quadrat nach Pearson < 0,001	
Förderphase 3			
Anzahl angenommener Prämiengutscheine	Annahme von Prämiengutscheinen	Ablehnung von Prämiengutscheinen	Insgesamt
Einen Prämiengutschein	67 %	33 %	5 %
2 bis 5 Prämiengutscheine	84 %	16 %	17 %
6 bis 10 Prämiengutscheine	91 %	9 %	21 %
11 bis 25 Prämiengutscheine	94 %	6 %	22 %
26 bis 50 Prämiengutscheine	97 %	3 %	15 %
51 und mehr Prämiengutscheine	99 %	1 %	19 %
Alle Weiterbildungsanbieter	92 %	8 %	100 %
n=714		Chi-Quadrat nach Pearson < 0,001	

Quelle: Befragungen der Weiterbildungsanbieter, Förderphasen 2 und 3, eigene Berechnungen

Ein weiterer signifikanter Zusammenhang zeigt sich in beiden Datensätzen zwischen der Ablehnung von Gutscheinen und der öffentlichen Grundfinanzierung der Weiterbildungseinrichtungen. Einrichtungen, die nicht aus öffentlichen Mitteln grundfinanziert werden, lehnen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit (9 %) Prämien-gutscheine ab als grundfinanzierte Einrichtungen (5 %). Es ist zu vermuten, dass für Anbieter, die nicht öffentlich grundfinanziert werden, wirtschaftliche Gesichtspunkte eine größere Rolle spielen und daher der Verwaltungsaufwand und die Befürchtung, dass Gutscheine möglicherweise nicht erstattet werden, bei der Entscheidung eher ins Gewicht fallen und damit in der Tendenz zu häufigeren Ablehnungen führen (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Zusammenhang zwischen der Annahme von Prämiegutscheinen und öffentlicher Grundfinanzierung

Förderphase 2			
Wird Ihre Einrichtung öffentlich grundfinanziert?	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
Ja	95 %	5 %	17 %
Nein	91 %	9 %	83 %
Alle Weiterbildungsanbieter	91 %	9 %	100 %
n=1.455 Chi-Quadrat nach Pearson < 0,05			
Förderphase 3			
Wird Ihre Einrichtung öffentlich grundfinanziert?	Annahme von Prämiegutscheinen	Ablehnung von Prämiegutscheinen	Insgesamt
Ja	96 %	4 %	25 %
Nein	90 %	10 %	75 %
Alle Weiterbildungsanbieter	92 %	8 %	100 %
n=678 Chi-Quadrat nach Pearson < 0,05			

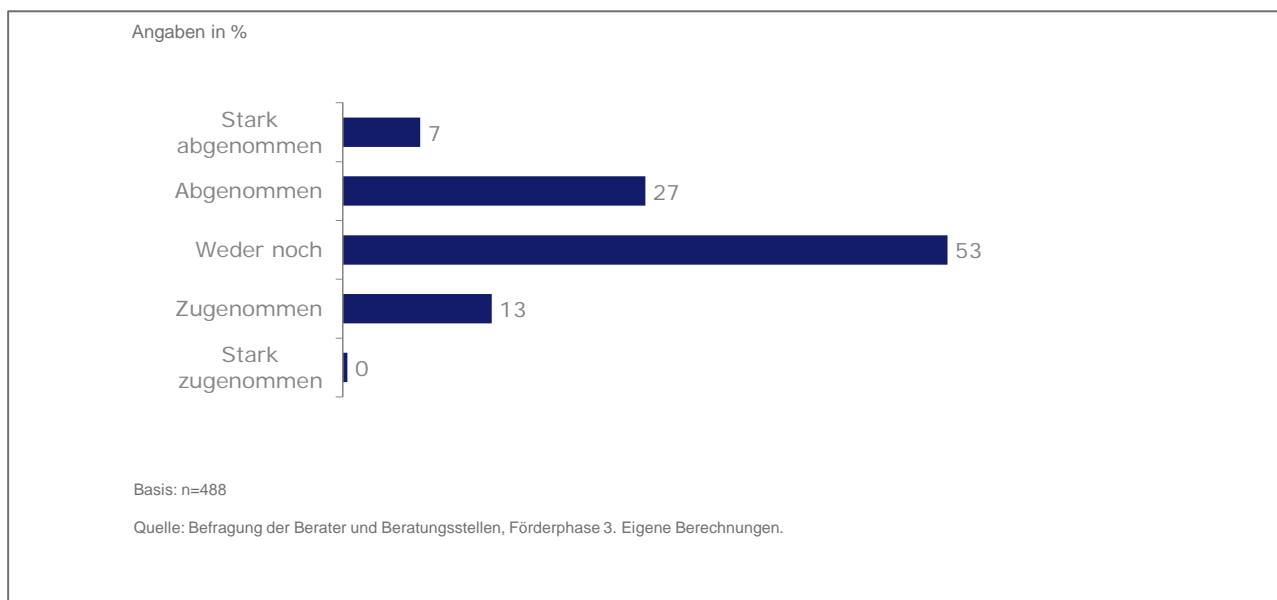
Quelle: Befragungen der Weiterbildungsanbieter, Förderphasen 2 und 3, eigene Berechnungen

Keine signifikanten Zusammenhänge fanden sich in beiden Datensätzen dagegen zwischen der Annahme bzw. Ablehnung von Gutscheinen und der Zahl der angebotenen Veranstaltungen, der Höhe des Umsatzes und der Frage, ob es sich bei der Einrichtung um eine Zentrale mit Niederlassungen, eine Zweigstelle oder einen eigenständigen Weiterbildungsanbieter handelt.

■ Entwicklung der Teilnahmebereitschaft der Weiterbildungsanbieter

In der Befragung der Berater und Beratungsstellen der Förderphase 3 wurde gefragt, wie sich die Bereitschaft der Weiterbildungsanbieter zur Teilnahme am Bundesprogramm⁴⁵ im Vergleich zur Förderphase 2 entwickelt hat. Zunächst kann die Frage gestellt werden, ob Beratungsstellen an dieser Stelle auch wirklich valide Angaben machen können. Die Beratungsstellen sind allerdings oft an einen Weiterbildungsträger angeschlossen (beispielsweise sind alleine ca. 55 % der befragten Beratungsstellen an eine VHS angeschlossen) und haben direkten Kontakt zu den Anbietern, so dass das Meinungsbild unter den Beratern eine gewisse Aussagekraft für das regionale Umfeld der Beratungsstelle hat. Laut den Angaben der Berater/innen gibt es die Tendenz, dass die Bereitschaft zur Teilnahme am Bundesprogramm abgenommen hat: 33 % geben an, die Teilnahmebereitschaft habe abgenommen oder stark abgenommen. Nur knapp 14 % der Befragten sind der Meinung, die Bereitschaft habe zugenommen oder stark zugenommen (vgl. Abbildung 54).

Abbildung 54: Entwicklung der Bereitschaft der Weiterbildungsanbieter zur Teilnahme am Bundesprogramm

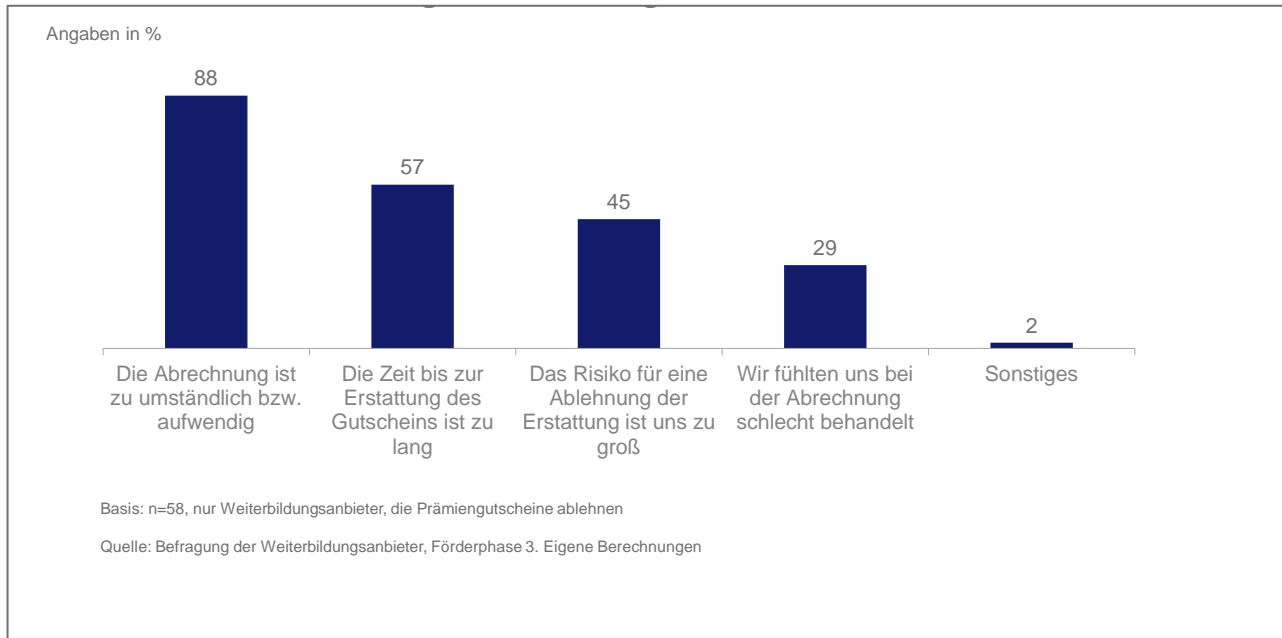


■ Gründe für die Nichtannahme von Prämiegutscheinen

Hauptgrund für die Ablehnung von Prämiegutscheinen ist das Abrechnungsverfahren, das in 88 % der Fälle als zu lang bzw. umständlich bewertet wird. Weitere wichtige Gründe, die häufig genannt werden, sind eine zu lange Wartezeit bis zur Erstattung des Gutscheins (57 %) und ein zu hohes Risiko für die Ablehnung der Erstattung (45 %) (vgl. Abbildung 55).

⁴⁵ Die Teilnahme am ESF-Bundesprogramm Bildungsprämie ist hierbei gleichzusetzen mit einer Annahme von Prämiegutscheinen.

Abbildung 55: Gründe für die Nichtannahme von Prämiengutscheinen



■ Kritik am Abrechnungsverfahren

Unabhängig davon, ob sie am Programm weiter teilnehmen oder nicht, konnten alle Weiterbildungsanbieter Kritikpunkte zum Abrechnungsverfahren nennen. Die Kritik bezieht sich dabei hauptsächlich auf die Vorfinanzierung der Weiterbildungskosten, die die Anbieter leisten müssen. So wird am häufigsten bemängelt, dass der Antrag erst mit Ende der Maßnahme gestellt werden kann (22 %) und die Zeitspanne zwischen Antragstellung und Auszahlung zu lang sei (19 %) (vgl. Tabelle 18).

Tabelle 18: Kritikpunkte an der Abrechnung von Prämiengutscheinen

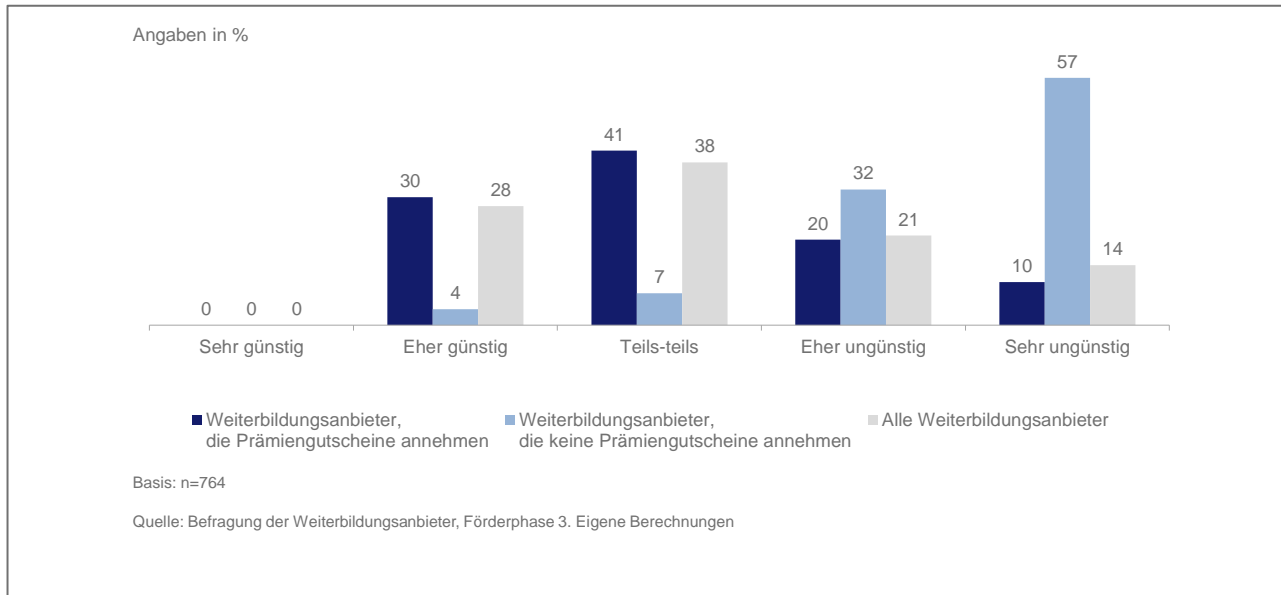
Kritik am Abrechnungsverfahren (Max. zwei Nennungen)	Anzahl Nennungen	in % aller Nennungen
n= 764		
Möglichkeit der Antragsstellung erst mit Ende der Maßnahme	288	22
Zeitspanne zwischen Antragstellung und Auszahlung	253	19
Zusammenstellung der geforderten Unterlagen	212	16
Umfang der Antragsunterlagen	178	14
Keine Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung der Unterlagen	145	11
Unklarheit über geforderte Unterlagen	82	6
Ausfüllen des Online-Antrags/Arbeit mit dem Online-Tool	66	5
Sonstiges	35	3

Quelle: Befragung der Weiterbildungsanbieter, Förderphase 3

■ Aufwand-Nutzen-Verhältnis von Prämiengutscheinen

Alle Weiterbildungsanbieter wurden zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Instruments „Prämiengutschein“ befragt. Zusammen 89 % der Anbieter, die Prämiengutscheine ablehnen, beurteilen das Aufwand-Nutzen-Verhältnis als „sehr ungünstig“ oder „eher ungünstig“. (vgl. Abbildung 56). Unter allen befragten Anbietern liegt diese Quote bei 35 %. Nur 28 % aller befragten Weiterbildungsanbieter sehen ein eher günstiges Aufwand-Nutzen-Verhältnis, keine einziger ein sehr günstiges. Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis wird damit von allen befragten Weiterbildungsanbietern leicht negativ beurteilt. Unter denjenigen Anbietern, die Prämiengutscheine ablehnen, ist die Bewertung den Erwartungen entsprechend noch deutlich negativer.

Abbildung 56: Aufwand-Nutzen-Verhältnis von Prämiegutscheinen nach Weiterbildungsanbietern



Zentrale Ergebnisse

Zusammenfassend zeigen sich folgende Erkenntnisse: Tendenziell scheint insgesamt die Bereitschaft der Weiterbildungsanbieter, am Bundesprogramm teilzunehmen, abzunehmen. Die Akzeptanz des Instruments Prämiegutschein hängt dabei vornehmlich mit personellen Kapazitäten und der administrativen Erfahrung mit dem Instrument zusammen. Vermutlich haben größere Anbieter, die häufig mit Prämiegutscheinen in Kontakt kommen, mit der Zeit mehr Erfahrung mit dem Abrechnungsverfahren und können eher Personal abstellen, das mit den Abrechnungen von Gutscheinen beauftragt ist und sich so darauf spezialisieren kann. Weiterhin macht sich bei größeren Anbietern wohl weniger bemerkbar, wenn sich die Auszahlung von Gutscheinen verzögert. Auch das Risiko einer Ablehnung der Erstattung spielt hier vermutlich eine geringere Rolle.

Aus den qualitativen Interviews mit den Weiterbildungsanbietern wird ersichtlich, warum diese Prämiegutscheine annehmen bzw. ablehnen. Grundsätzlich ergibt sich der Kontakt mit dem Instrument über Anfragen der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger und Prämiegutscheine werden zunächst einmal auch angenommen:

„Wenn alle Kriterien erfüllt sind, ist das ja eine einfache Zahlungsmethode wie jede andere Methode auch.“

„Warum sollten wir sie nicht annehmen – Wenn jemand eine Bildungsprämie bekommt, nehmen wir die auch an.“

Die grundlegende Akzeptanz des Prämiegutscheins ist demnach gegeben. Ein Anbieter, der hauptsächlich Weiterbildungen im Bereich Gesundheit anbietet und ca. 100 Prämiegutscheine im Jahr abrechnet, sieht sogar einen Wettbewerbsnachteil darin, diese nicht anzunehmen, da in seiner Zielgruppe häufig Personen mit geringem Einkommen vertreten sind.

Zwei Weiterbildungsanbieter lehnen die weitere Annahme von Prämiegutscheine ab. Bei diesen beiden Anbietern wurden bisher lediglich ein bzw. drei Gutscheine eingereicht. Es handelt sich hierbei um sehr kleine Anbieter mit lediglich zwei bis drei Beschäftigten und drei bis fünf bzw. 30 bis 40 durchgeführten Weiterbildungen im Jahr. In beiden Fällen gab es im Nachgang der Einreichung Rückfragen durch das Bundesverwaltungsamt, weil etwas mit den eingereichten Unterlagen nicht korrekt war. Vor allem diese Nacharbeiten haben dazu geführt, dass die Bildungsträger in Zukunft keine Prämiegutscheine mehr annehmen wollen:

„Ich habe mich auch sehr geärgert, dass das damals nicht anerkannt wurde erst, und dann wurde es doch anerkannt. Also wenn die Dame jetzt noch einmal gekommen wäre, hätten wir gesagt – nein.“

Die beiden betreffenden Weiterbildungsanbieter beurteilen den Aufwand für sich selbst als zu hoch. Würden viele Gutscheine eingereicht und bestünde damit ein quantitativer Effekt, würde die Bildungsprämie von ihnen eher akzeptiert werden.

4.8.2 Abrechnungsverfahren

Im Rahmen der qualitativen Interviews wurden die Weiterbildungsanbieter auch zum Abrechnungsverfahren befragt. Das Verfahren der Einreichung wird von Anbietern, die häufig Gutscheine abrechnen, grundsätzlich positiv bewertet. Hervorgehoben wird z. B., dass der Antrag online eingereicht werden kann. Besonders diejenigen Anbieter, bei denen die Bildungsprämie eher selten vorkommt, beurteilen den Aufwand der Einarbeitung in das Verfahren aber als zu hoch. Aufgrund der zeitlichen Abstände muss sich die jeweilige Mitarbeiterin bzw. der jeweilige Mitarbeiter immer wieder neu in das Verfahren einarbeiten.

Generell wird von Seiten der Anbieter sehr häufig kritisiert, dass das Verfahren zu komplex und kompliziert sei. Bei genauerer Betrachtung der Rückmeldungen zum Verfahren fällt jedoch auf, dass viele Anbieter gar nicht das Verfahren der Einreichung meinen, sondern Probleme, die im Nachgang der Einreichung entstehen. Diese seien am zeitaufwendigsten und für die Anbieter ärgerlich:

„Es ist immer ein Drama.“

„Bei mir als jemand, der das praktisch von außen betrachtet wie Herr [...] damit arbeitet, entsteht der Eindruck einer ungeheuer peniblen Bürokratie, die tatsächlich auch bei uns abgeladen wird, die wir ja eigentlich nur die Zahlung über die Bildungsprämie abwickeln.“

„3 von den 4 Leuten, die hier arbeiten, sind in der Verwaltung tätig und keiner von denen hat irgendeine Zeit, sich länger als gebühlich mit einem Teilnehmer zu beschäftigen. Bei der Bildungsprämie ist das leider anders.“

Ein Anbieter gibt an, dass lediglich ca. die Hälfte aller Anträge auf Anhieb anstandslos akzeptiert wird, während es bei der anderen Hälfte Nachfragen, Rückmeldeschleifen etc. gibt. Die Probleme entstünden vorab in der Beratung, weil entweder die Berater nicht umfassend aufklären würden oder die Teilnehmenden sich die Informationen nicht merken könnten. Die Fehler der Teilnehmenden müsse dann letztendlich der Anbieter ausbaden.

Ein Problem, das im Nachgang auftritt und am häufigsten genannt wird, ist die Frage, wer die Rechnung bezahlt hat. Hier müssen die Anbieter wieder in Kontakt mit dem Teilnehmenden treten, was auch bei diesen

manchmal auf Unverständnis stoße. Es komme z.B. relativ oft vor, dass die Begleichung der Rechnung von einem Familienkonto vorgenommen wird oder ein Ehepartner für den anderen zahle. In diesen Fällen gäbe es immer eine Nachfrage durch das Bundesverwaltungsamt und dementsprechend einen hohen zeitlichen Aufwand beim Anbieter, die Nachfragen aufzuklären.

Die Zusammenarbeit und Kommunikation mit dem Bundesverwaltungsamt an sich wird aber positiv beurteilt. Anbieter, die bereits länger die Bildungsprämie annehmen, betonen auch, dass sich der zeitliche Ablauf verbessert habe und die Zeit bis zur Erstattung kürzer geworden sei.

4.8.3 Einfluss auf die Einrichtung und Qualitätsstandards

Die meisten befragten Anbieter geben an, dass die Bildungsprämie keinen Einfluss qualitativer oder quantitativer Art auf ihre Einrichtung hat, z. B. in Bezug auf die Auslastung. Drei Anbieter berichten aber, dass in der Zeit, als die 1.000 Euro-Grenze für die Kursgebühr galt, die Bildungsprämie bei ihnen deutlich seltener eingereicht worden sei.

Bezüglich der bei der Bildungsprämie geforderten Qualitätsstandards berichten alle befragten Anbieter, dass sie hier keinen Mehraufwand sehen, weil die Standards ohnehin erfüllt werden. In dem Punkt ist die Bildungsprämie für die Anbieter unkompliziert, da die üblichen Siegel akzeptiert werden. Der Nachweis von Qualitätsstandards wird daher als ein normaler geschäftlicher Vorgang angesehen.

4.8.4 Verbesserungsvorschläge

Ein mehrmals genannter Punkt bei der Frage nach Verbesserungsvorschlägen ist eine umfassendere Aufklärung der Gutscheinempfängerinnen und -empfänger durch die Beratungsstellen. Von Seiten der Weiterbildungsanbieter entsteht der Eindruck, dass die Teilnehmenden selbst die Bedingungen nicht genau kennen und z. B. den Arbeitgeber die Hälfte der Kosten übernehmen lassen, woraufhin die Erstattung verweigert wird. Mit einem besseren Wissen über die Regeln bei der Gutscheineinlösung auf Seiten der Teilnehmenden könnten so Probleme im Nachgang verhindert werden:

„Es scheint aber tatsächlich so zu sein, dass selbst Leute, die sich mit Public Relations und Journalismus befassen haben in ihrem Leben und deshalb hier einen Kurs besuchen möchten, nicht verstehen, wie die Regeln sind. [...] Die rufen bei uns an und fragen, was sie machen sollen – das kann eigentlich nicht wahr sein. [...] Also einfach simpler machen, Verwaltungschinesisch abbauen und einfach ganz klar sagen: Was haben die Leute für Bedingungen zu erfüllen? Wie stellt man einen solchen Antrag? Wo tut man das? Und ganz transparent machen, an wen man sich da wenden muss. Das wäre für uns jedenfalls hilfreicher und ich glaube, für viele Teilnehmer, die die Frage haben auch.“

Weiterhin wird auch der Vorschlag geäußert, die Prüfung des Bundesverwaltungsamtes vorzuverlegen und bei Beginn des Kurses zu ermöglichen, so dass bereits vorher klar ist, dass die Finanzierung steht und es später zu keinen Problemen mehr kommt.

Ein Anbieter, der im Jahr weniger als 100 Prämiegutscheine abrechnet, beziffert den Verwaltungsaufwand pro Gutschein im Haus auf ca. 75 Euro. Zusammen mit dem Aufwand, der an anderen Stellen pro Gutschein entsteht, wäre deswegen seiner Meinung nach zu überlegen, eine Mindestsumme einzuführen, damit die Kosten im besseren Verhältnis zum Gutscheinwert stehen. Eine weitere Rückmeldung eines Anbieters bezieht sich ebenfalls auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis:

„Da einen Verwaltungsakt daraus zu machen mit förmlicher Zustellung und allem Drum und Dran, das ist ja Wahnsinn. [...] Dafür, für insgesamt dann 211 Euro, also unsere Arbeitszeit hat mehr gekostet, Ihre hat mehr gekostet, also das ist Wahnsinn. Das steht in keinem Verhältnis meiner Meinung nach.“

4.9 Einfluss der Änderung der Förderkonditionen

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Änderungen der Förderkonditionen auf das Instrument „Prämiegutschein“ in den Blick genommen. Von Interesse ist die Frage, welche Förderkonditionen welche Wirkungen erzeugen. Aus Abbildung 57 wird ersichtlich, wie sich die Anzahl ausgegebener Prämiegutscheine im Zeitverlauf entwickelt hat. Nach den starken Ausschlägen innerhalb der Förderphase 1 ist seit dem Beginn der Förderphase 2 im Januar 2010 ein kontinuierlicher Rückgang der Zahl ausgegebener Prämiegutscheine zu beobachten. Im Zeitraum seit der Änderung der Förderkonditionen im Juli 2017 ist wieder ein Anstieg auf monatlich ca. 2.000 ausgegebene Prämiegutscheine zu sehen. Bei den Besuchen auf der Homepage der Bildungsprämie gibt es stärkere Ausschläge, während sich die Anzahl der Anrufe bei der Hotline nahezu identisch zum Verlauf ausgegebener Prämiegutscheine bewegt.

Die Einzeleffekte der unterschiedlichen Förderkonditionen sind nicht ohne weiteres zu bestimmen. Methodisch anspruchsvoll ist vor allem die Änderung mehrerer Förderkonditionen zur gleichen Zeit. Damit kann nicht mehr ausreichend genau bestimmt werden, welche Bestimmung welchen Effekt hat.⁴⁶

Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf die Anzahl ausgegebener Prämiegutscheine könnten sich die Förderkonditionen auch auf weitere Maßzahlen auswirken. Denkbar ist, dass bestimmte Maßnahmen die Zusammensetzung der Teilnehmer beeinflussen.⁴⁷ Abbildung 58 zeigt, dass bestimmte Maßzahlen über die Laufzeit des Programms relativ konstant geblieben sind. Der Anteil von Frauen an allen Prämiegutscheinempfängern bleibt durchgehend bei ca. 70 % bis 80 %. Die größten Bewegungen zeigen sich beim Anteil derer, die in den letzten 24 Monaten keine Weiterbildungsbeteiligung aufweisen. Aber auch hier sind die Veränderungen im Bereich von lediglich 20 Prozentpunkten zwischen ca. 30 % und 50 %. Die Einlösequote bewegt sich meist zwischen 65 % und 80 %.⁴⁸

⁴⁶ Ein Beispiel dazu ist die Beschränkung der Kursgebühren auf 1.000 Euro und das Mindestalter von 25 Jahren, die beide im exakt gleichen Zeitraum gegolten haben. Eine nähere Bestimmung eines Einzeleffektes wäre beispielsweise möglich, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt nur eine Kondition geändert wird, so dass deren Effekt über die Zeit hinweg untersucht werden könnte.

⁴⁷ Neben inhaltlichen Gründen wie ggf. erwünschten Effekten wie einer Erhöhung des Anteils derjenigen, die in den letzten 24 Monaten nicht an Weiterbildung teilgenommen haben, stützt sich die Auswahl auf die Verfügbarkeit entsprechender Maßzahlen in den Daten.

⁴⁸ Der starke Abfall ab Mitte 2017 erklärt sich dadurch, dass in den Daten nur bereits abgerechnete Gutscheine enthalten sind. Sehr viele Gutscheine sind in diesem Zeitraum entweder noch nicht vom Gutscheinempfänger eingelöst, vom Weiterbildungsanbieter noch nicht eingereicht oder befinden sich nach ihrer Einreichung gerade in der Prüfung und sind damit schließlich noch nicht abgerechnet.

Abbildung 57: Zeitreihe: Ausgegebene Prämiegutscheine

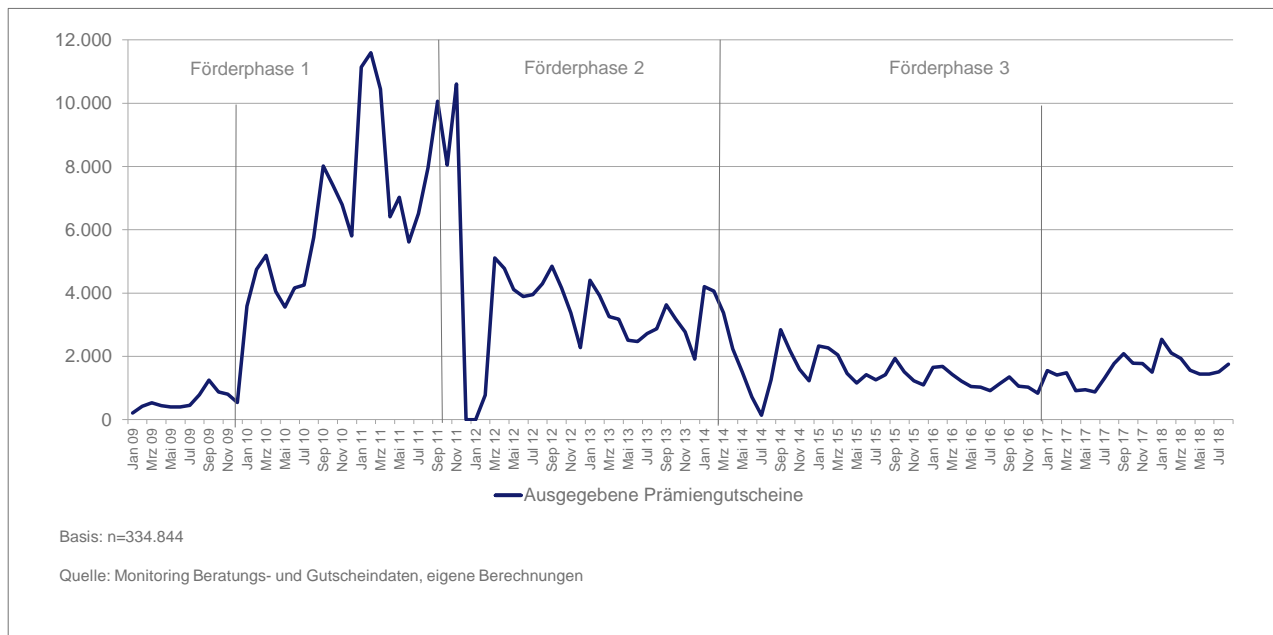
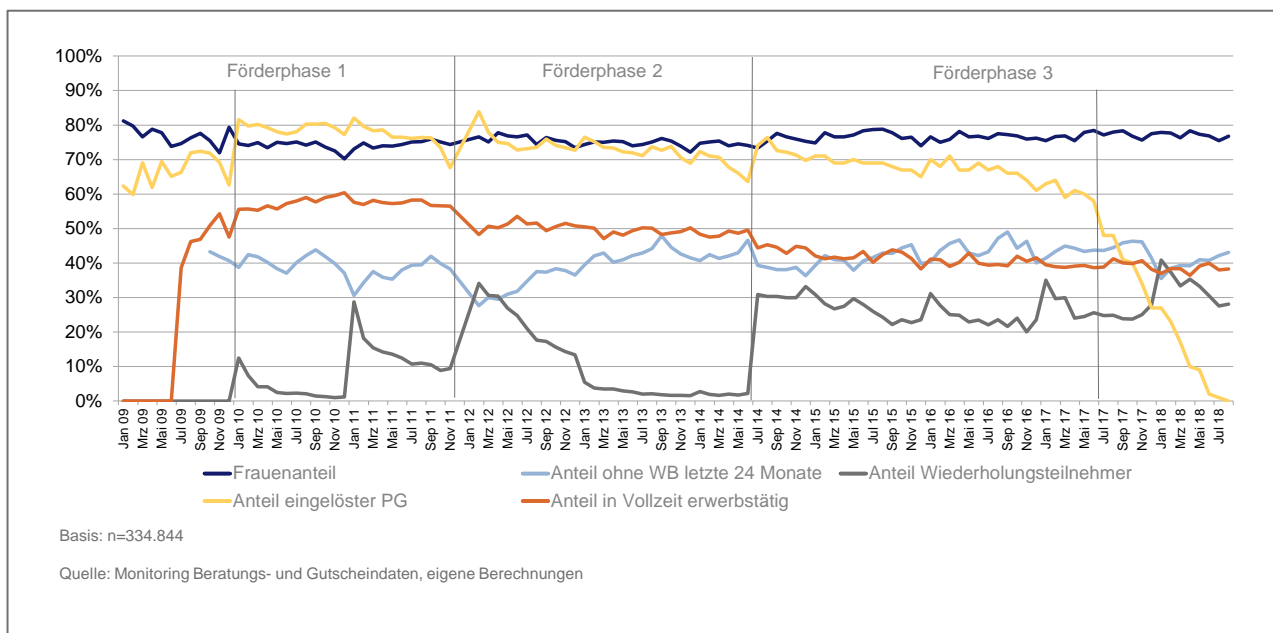


Abbildung 58: Zeitreihe: Maßzahlen zu den ausgegebenen Prämiegutscheinen⁴⁹



Einschneidende Änderungen der Förderkonditionen zeigen nur geringe Veränderungen bei den Maßzahlen. Am ehesten lässt sich ab Januar 2010 eine deutliche Erhöhung des Anteils eingelöster Prämiegutscheine

⁴⁹ Da im Dezember 2008 nur zwei Gutscheine ausgegeben wurden, beginnt die Darstellung in der Zeitreihe erst ab dem Januar 2009.

mit der Aufstockung der Förderhöhe von 154 auf 500 Euro und der Erhöhung der Einkommensgrenze von 20.000 auf 25.600 Euro feststellen. Seit der ersten Änderung der Förderkonditionen im Januar 2010 stieg der Anteil der Gutscheinempfängerinnen und Gutscheinempfänger, die in Vollzeit arbeiten zunächst bis auf ca. 60 % an. Seit Beginn der Förderphase 2 ist ein kontinuierlicher Rückgang des Anteils bis auf ca. 40 % in der Förderphase 3 feststellbar. Mit der Wiedereinführung der Einkommensgrenze in Höhe von 20.000 Euro lässt sich ein Rückgang des Vollzeitanteils auf ca. 50 % erkennen. Zu vermuten ist, dass in Folge steigender Löhne und bei über die Jahre gleichbleibenden Einkommensgrenzen Vollzeitbeschäftigte eher aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten herausfallen als Teilzeitbeschäftigte. Der ab Januar 2012 beobachtbare Anstieg von Gutscheinempfängern, die in den letzten 24 Monaten keine Weiterbildung besucht haben, ist wohl auf die Änderung der Frequenz der Gutscheinausgabe von einmal im Kalenderjahr auf einmal alle zwei Kalenderjahre zurückzuführen, da Wiederholungsteilnehmer mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Gruppe fallen, die in den letzten zwei Jahren an Weiterbildung teilgenommen haben. Der Anteil der Gutscheinempfänger mit wiederholter Teilnahme am Programm steigt in den ersten Jahren immer mit Beginn eines neuen Kalenderjahres sprunghaft an. Seit Juli 2014 ist der Anteil mit wiederholter Teilnahme relativ gleichbleibend bei meist 20 % bis knapp über 30 %. Mit der Wiedereinführung der Regel „ein Gutschein pro Kalenderjahr“ ist seit Anfang 2018 wieder ein etwas höherer Anteil zu verzeichnen. Insgesamt erweist sich das Programm relativ robust gegenüber Änderungen der Förderkonditionen, was die meisten Kennzahlen betrifft. Anders als bei der absoluten Anzahl ausgegebener Prämiegutscheine haben Förderkonditionen wohl nur einen geringen Einfluss auf die Zusammensetzung der geförderten Teilnehmenden.

4.10 Gesamteinschätzungen zur Bildungsprämie – Ergebnisse aus den Fallstudien

Alle befragten Gruppen wurden gebeten, am Ende des Interviews eine Gesamtbewertung des Programms Bildungsprämie abzugeben. Die Rückmeldungen sind getrennt nach den drei Teilgruppen dargestellt.

4.10.1 Einschätzungen der Teilnehmenden

An einigen Stellen wird der Wunsch geäußert, die Fördersumme zu erhöhen, um auch entsprechend teure Weiterbildungen besuchen zu können. Vorgeschlagen werden Erhöhungen der Förderung auf 1.000 Euro oder eine durchgehend 50-prozentige Förderquote. Vereinzelt wurde der Vorschlag gemacht, die Gültigkeit der Gutscheine über sechs Monate hinaus zu verlängern, da so die Möglichkeit bestünde, mehrere geförderte Kurse innerhalb eines Jahres zu besuchen. Eine Nutzerin beurteilt es als ausgesprochen gut, dass sie die Bildungsprämie auch als Altersrentnerin erhalten konnte. Insgesamt finden die Teilnehmenden das Programm durchweg positiv und äußern sehr häufig Dankbarkeit und Freude darüber, dass es diese Fördermöglichkeit gibt:

„Also ich halte es für sehr wichtig und auch für eine sehr gute Sache.“

„Ansonsten finde ich das eine ganz tolle Sache und freue mich, dass es das gibt und dass es überhaupt die Möglichkeit gibt, als Erwachsener gefördert zu werden.“

„Ich weiß nicht, was könnte ich daran kritisieren? Ich bin sehr dankbar, dass ich das in Anspruch nehmen kann und da gibt es eigentlich nichts zu meckern. Also dass es das überhaupt gibt, ist total positiv.“

„Also ich finde das klasse. Es gibt einem die Möglichkeit, wirklich, ja eine andere Qualifikation zu bekommen, die man sich so vielleicht nicht hätte leisten können, zusätzlich noch. Ich finde es sehr positiv, ja.“

4.10.2 Einschätzungen der Beraterinnen und Berater

Die interviewten Beraterinnen und Berater geben folgende Punkte am häufigsten als positiv an:

- Die inhaltliche Breite des Programms und damit die Möglichkeit, die Förderung z. B. auch als Selbstständiger, als Beschäftigter in großen Unternehmen und für die berufliche Umorientierung zu erhalten
- Die Einfachheit des Programms für Ratsuchende und Beratungsstellen und die Klarheit der Zugangsvoraussetzungen
- Der (teilweise) Wegfall der 1.000 Euro-Grenze für die Kursgebühren
- Die Möglichkeit, wieder jedes Jahr einen Gutschein in Anspruch nehmen zu können
- Der Wegfall des Mindestalters von 25 Jahren

Als verbesserungswürdig werden vor allem folgende Punkte angesehen:

- Die zu geringe Verbreitung des Instruments

„[...] also es müsste eigentlich so bekannt sein wie das BAföG.“

- Die Nichterreicherung von Personen, die nicht weiterbildungsaffin sind:

„Was natürlich noch verbesserungsfähig ist: Man erreicht nicht die, die man erreichen will, eigentlich. Man erreicht die, die tatsächlich nicht so viel verdienen, aber man erreicht die, die per se schon sehr weiterbildungsaffin sind, also Physiotherapeuten, Heilpraktiker. Die bilden sich ja per se eigentlich schon regelmäßig fort.“

- Die teilweise Ablehnung durch die Bildungsanbieter

In der Gesamtbewertung sehen die Beraterinnen und Berater das Bundesprogramm Bildungsprämie aber ausgesprochen positiv:

„Also ich finde es sehr gut, dass es halt ein niederschwelliges Angebot ist, aus Sicht der Teilnehmer, ja. Die müssen hierher kommen, ein paar Unterlagen zusammen suchen und sind nach einer halben Stunde mit dem Prämiegutschein zur Tür wieder draußen. Und das ist auch ein bisschen Motivation für mich, ja, die bedanken sich dann [...]. Und da, finde ich, hat man wirklich ein Förderinstrument geschaffen, das mit wenig Overhead funktioniert, ja.“

„Ich kann eigentlich nur Positives darüber berichten, weil es wirklich ein ganz tolles Programm ist. Also alle Leute, die hier sitzen und einen Gutschein in der Hand halten

und gerne wieder kommen, sind wirklich über diese Fördermöglichkeit sehr glücklich. [...] Es ist wirklich ein sehr schönes Programm. [...] So wie es momentan ist, ist es wirklich eine schöne, runde Sache.“

„Hier haben wir also ein positives Beispiel für ein Förderprogramm, das aufgrund seiner Breite und seiner umfassenden Zielgruppenansprache sehr gut geeignet ist, den damit verfolgtem Zweck, nämlich Förderung beruflicher Weiterbildung bei diesen vielen Zielgruppen auch zu realisieren. Das Verfahren betrachte ich aus der Sicht der Beratungsstelle als ausgesprochen schlank, gut aufgebaut, wenig problematisch, weil man einfach über die Prüfkriterien, die man anlegt, sehr schnell zum Ergebnis kommt: Go or No-Go.“

„Das bedeutet einfach, es ermöglicht wirklich Menschen, die wahrscheinlich den Zugang zu Weiterbildung nicht finden würden aufgrund sozusagen der Einkommensverhältnisse, einfach an Weiterbildung teilzunehmen, das muss man einfach unumstritten sagen. Und deswegen ist es auch wirklich ein super Programm, das kann man gar nicht anders sagen. Und ich sage Ihnen das mal, so in den normalen Beratungssituationen, Sie sehen ja wie hier die Pflanzen wuchern, hier sind auch schon einige Tränen geflossen und sonst irgendwas. Aber bei der Bildungsprämie, wenn der Gutschein ausgestellt ist, gibt es wenn dann nur Freudentränen, aber es gibt immer ein Lächeln. Und das ist was Wunderschönes im Beratungsalltag.“

4.10.3 Einschätzungen der Weiterbildungsanbieter

Alle befragten Weiterbildungsanbieter und auch diejenigen, die zukünftig keine Prämiengutscheine mehr annehmen, beurteilen die grundsätzliche Idee des Bundesprogramms Bildungsprämie positiv. Hervorgehoben wird die finanzielle Unterstützung für Personengruppen, die sich sonst keine Weiterbildung leisten können. Die Kritik bezieht sich immer auf das Abrechnungsverfahren und im Besonderen auf die Arbeit, die im Nachgang der Einreichung beim Bundesverwaltungsamt geleistet werden muss. Ein Anbieter kommt sogar zu einer ausgesprochen positiven Gesamteinschätzung:

„Aus meiner Sicht ist es ein absolut hervorragendes Programm und durch die wieder geänderten und gelockerten Bedingungen ist es auch für uns etwas, was wir sehr gerne akzeptieren und unterstützen.“

4.10.4 Einschätzungen aus den Experteninterviews

Neben den qualitativen Fallstudien, im Rahmen derer mit Teilnehmenden, Beraterinnen und Beratern und Weiterbildungsanbietern gesprochen wurde, wurden auch mit den Programmgestaltern jeweils leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Inhaltlich wurde auf die Ableitung von Verbesserungspotenzial und die Identifizierung von Fehlsteuerungen im Prozess fokussiert. Auch auf Fragen der etablierten Qualitätsstandards sowie zur Stärkung der allgemeinen und berufsbezogenen Bildungsberatung wurde Bezug genommen sowie eine Gesamteinschätzung erfragt. Die Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt:

■ Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit der beteiligten Stellen

Die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Stellen ist nach deren Auskunft meist eindeutig geregelt. Es gibt eine klare Abgrenzung der einzelnen Verantwortungsbereiche wie Programmsteuerung, IT und Administration. Dennoch wird vereinzelt angemerkt, dass insgesamt zu viele Akteure beteiligt und die Kommunikations- und Entscheidungswege manchmal zu lang sind. Alle befragten Expertinnen und Experten heben aber die gute, proaktive und lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen den Programmbeteiligten hervor. Es erfolgen stetig Weiterentwicklungen und Verbesserungen, die in regelmäßigen Jour-Fixes gemeinsam erarbeitet werden. Zum Beispiel habe die IT-Umsetzung mittlerweile einen sehr guten Stand erreicht, mit dem die Stellen, die damit arbeiten, sehr zufrieden sind. Ein befragter Experte fasst die Zusammenarbeit folgendermaßen zusammen: *„Es gibt kaum Reibung und Reibungsverluste, es geht immer nach vorne.“*

Schwierigkeiten, die bei den beteiligten Stellen aufgetreten sind, waren in den allermeisten Fällen inhaltlicher Natur und wurden laufend behoben. Änderungen der Förderkonditionen verringern die Planungssicherheit in der Administration, weil die Anzahl ausgegebener Prämiegutscheine dadurch stärker schwankt. Hier wäre nach Einschätzung der beteiligten Experten eine größere Kontinuität wünschenswert. Vor allem der Wechsel der ESF-Förderphasen hat bei manchen Akteuren zu Verunsicherung und zu Arbeitsspitzen geführt. Zum Beispiel mussten die technische Umsetzung und bestehende Unterlagen angepasst werden und alle Abstimmungsprozesse wieder am Anfang beginnen.

■ Verbesserungspotential

Den beteiligten Expertinnen und Experten ist bewusst, dass der bei der Bildungsprämie betriebene Verwaltungsaufwand zu hoch ist und an dieser Stelle Verbesserungspotential besteht:

„Im inhaltlichen Bereich, klar, die Verwaltungskosten sind auch nach unserer Auffassung zu hoch, was verschiedenste Ursachen hat.“

„Eine Konstruktion, die insgesamt ein bisschen schlanker wäre, wäre schon wünschenswert.“

„Man hat hier Prämiegutscheine, die einen Maximalwert von 500 Euro haben, der Verwaltungsaufwand, der dahinter betrieben wird, ist halt enorm.“

Ideen, wie der bestehende Aufwand für das Instrument verringert werden könnte, werden nicht aufgeführt. Es wird aber häufig darauf verwiesen, dass Teile des Verwaltungsaufwandes auf die Förderung durch den ESF zurückgehen und an dieser Stelle Kosten eingespart werden könnten.

■ Öffentlichkeitsarbeit

Insgesamt wird häufig geäußert, dass das Programm insgesamt zu wenig bekannt ist. Dazu gab es vor allem in der ersten Förderphase große Anstrengungen, die Bekanntheit der Bildungsprämie über Streuwerbung zu steigern, zum Beispiel über Anzeigen in öffentlichen Verkehrsmitteln und Printmedien. Infomobile sollten in ganz Deutschland Werbung machen. Der Effekt dieser Werbeaktionen wird aber eher negativ beurteilt: *„Der Erfolg von solcher Öffentlichkeitsarbeit ist nahe null, wenn man das prozentual sieht in der Aktivierungswirkung auf die Zahl der anspruchsberechtigten Personen. [...] Diese Form von Streuwerbung ist eigentlich ineffizient.“* Insgesamt wird deutlich, dass die Bewerbung des Instruments eine Herausforderung darstellt: *„Ich denke, da*

[an der Öffentlichkeitsarbeit und Bewerbung der Bildungsprämie] haben sich jetzt schon ziemlich viele Leute die Zähne daran ausgebissen. Die haben schon auch immer gute Ideen, aber das ist halt wirklich schwer.“

In der Folge wird seit kürzerer Zeit Werbung über Multiplikatoren betrieben, um Personen aus der Zielgruppe über das persönliche Umfeld auf die Bildungsprämie aufmerksam zu machen. Neben der Implementierung einer Facebook-Seite werden daher gezielt Multiplikatoren, wie zum Beispiel Sozialverbände, „Blogger“ und „Influencer“ angesprochen und gebeten, Informationen über die Bildungsprämie zu streuen. Nach der Abschaffung der Altersgrenze sind letztere Kanäle für die Zielgruppe der unter 25-Jährigen ein ansprechendes Informationsinstrument. Die Bildungsprämie stößt bei diesen Multiplikatoren auf eine positive Resonanz, weil es ein nichtkommerzielles Produkt ist und alle lebenslanges Lernen für wichtig erachten. Eine Herausforderung ist aber generell, Multiplikatoren zu finden, bei denen es Verbindungen zur anvisierten Zielgruppe gibt. Darüber hinaus werden sog. Testimonials verwendet, d.h. individuelle Erfolgsgeschichten von Bildungsprämien-nutzerinnen und -nutzern, die über die Homepage und den Facebook-Kanal verbreitet werden. Weiterhin wird angestrebt, Informationen über die Bildungsprämie für die älteren Personen der Zielgruppe in überregionalen und regionalen Medien zu verbreiten.

Der Erfolg dieser Öffentlichkeitsarbeits- und Werbeaktionen ist zwar nicht abschätzbar, die Versuche werden von den beteiligten Stellen aber positiv bewertet. An einer Stelle wird noch geäußert, dass für eine Gewinnung zur Weiterbildung eine Sozialberatung in Form aufsuchender Ansprache zielführend wäre. Hierfür müsste ein geeigneter Kooperationspartner gefunden werden. Insgesamt wäre es demnach wichtig, primär Werbung für Weiterbildung und erst sekundär für die Bildungsprämie zu machen.

■ Beratungsstellen und Beratungsgespräche zur Bildungsprämie

Eine Stärkung der Bildungsberatung findet mit der Bildungsprämie nach Einschätzung der Befragten kaum oder gar nicht statt. Als Problem sehen die befragten Expertinnen und Experten hierbei die Verschiedenartigkeit der Beratungslandschaft in Deutschland an:

„Wir können keine einheitliche Beratungsleistung über Deutschland garantieren.“

„Andererseits muss man sagen, es gibt ja keine einheitliche Bildungsberatungslandschaft in Deutschland.“

Insgesamt gäbe es nur sehr wenige hauptamtliche Bildungsberaterinnen und -berater. Auch stelle sich die Problematik, dass von Seiten der Bundesländer eine Stärkung der allgemeinen Bildungsberatung nicht unbedingt gewollt sei, weil damit ein vermehrter Einsatz von Personal und demnach von finanziellen Mitteln einhergehen müsse.

Uneinig sind sich die befragten Expertinnen und Experten darin, wie mit der Beratung zur Bildungsprämie in Zukunft verfahren werde sollte. Eine wichtige Funktion der Beratung ist die Prüfung der Anspruchsberechtigung. Diese müsste beim Wegfall der Pflichtberatung an anderer Stelle gewährleistet werden. Im Hinblick auf die Prüffunktion lautet eine Meinung demnach: „Ich glaube, das sind gut investierte 30 Euro.“ Laut einer weiteren Einschätzung ist eine Separierung des regulativen Bereichs wünschenswert. Eine zentralisierte Stelle würde die Prüfung der Anspruchsberechtigung und eine telefonische oder Online-Beratung zur Beantragung sowie am Ende die Abrechnung der Gutscheine übernehmen. Eine zusätzliche reflexive vor Ort-Beratung sollte dann aber bei Bedarf ermöglicht werden und förderfähig sein, wie dies aktuell beim Bildungsscheck NRW der Fall ist. Eine weitere Funktion, die in die Überlegungen mit einbezogen werden muss, ist der Multiplikatoreneffekt der Beratungsstellen: *„[...] sie [die Beratungsstellen] sind für uns aber eben auch der Vertrieb und Werbeträger. Und die letzten beiden Funktionen sind natürlich extrem wichtig.“*

Bei der Frage, ob die Beratung in Zukunft freiwillig oder verpflichtend sein sollte, gehen die Meinungen auseinander:

„Ich würde die Pflichtberatung einstellen und ein freiwilliges Beratungsangebot bestehen lassen, wie auch immer man das dann organisieren möchte. Einer der wesentlichen Gründe ist aber, [...] dass wir die Einheitlichkeit der Versorgung nicht gewährleisten können.“

„Also ich finde die Idee der Pflichtberatung schon gut, weil es ja auch irgendwo so ein Alleinstellungsmerkmal ist und auch ein Qualitätsmerkmal. [...] Das könnte auch dann eben per Telefon sein, es müsste halt verpflichtend sein, trotzdem. [...] Dass jemand noch einmal auf die Unterlagen schaut, das kann auch noch einmal die Hürde noch einmal so ein bisschen absenken.“

„Ich denke, zumindest die Möglichkeit eines Beratungsangebotes sollte es auf jeden Fall geben.“

Die befragten Expertinnen und Experten sind grundsätzlich gegenüber allen Formen der Beratung, zum Beispiel telefonisch grundsätzlich offen. An einer Stelle wird hervorgehoben, dass für eine Beratung aber in jedem Fall ein persönlicher Kontakt vorhanden sein sollte:

„Also so eine Beratung nur per Formular oder per Email halte ich für schwierig, aber ich könnte mir durchaus auch andere Formen, also Telefonberatung oder über Skype oder eine Videoberatung oder sowas, das könnte ich mir durchaus auch vorstellen. Ich denke nur, es muss in irgendeiner Form ein persönlicher Kontakt da sein.“

■ Weiterbildungsanbieter und Abrechnungsverfahren

Die häufigste Kritik am Abrechnungsverfahren seitens der Weiterbildungsanbieter bezieht sich nach Einschätzung der Expertinnen und Experten in erster Linie auf das Belegwesen. Hier wurden im Zeitverlauf deutliche Änderungen bzw. Verbesserungen vorgenommen. Beispielsweise mussten zunächst originale Bankkontoauszüge eingereicht werden, später wurden auch Kopien akzeptiert. Abgeschafft wurde ebenfalls, dass Kopien von Quittungen unterschrieben werden mussten. Aktuell gelten alle rechtlich anerkannten Zahlungsnachweise und es kann auch auf die Buchhaltung zurückgegriffen werden. Dieses Verfahren ist den Weiterbildungsanbietern anders als vorher gut vermittelbar.

Die Bearbeitungszeiten sind mit der Zeit deutlich zurückgegangen. Aktuell werden ca. vier bis sechs Wochen für den Zeitraum zwischen Antragstellung und Auszahlung veranschlagt. Zu Beginn des Programms waren die Bearbeitungszeiten deutlich länger. Problematisch ist, dass das alte Image bei vielen Anbietern der Bildungsprämie noch nachwirke.

Die Ablehnungsquote ist momentan mit ca. drei Prozent sehr gering; der Großteil der Ablehnungen komme zustande, weil die entsprechende Weiterbildung nicht förderfähig sei oder die Rechnung vor dem Prämien-gutschein ausgestellt wurde. Insgesamt gäbe es zu viele fehlerhafte und unvollständige Anträge, auch wenn der Anteil zurückgegangen sei. Es gehen auch regelmäßig Erstattungsanträge bei den falschen Stellen ein, obwohl das Verfahren bereits deutlich und klar kommuniziert wird. Die Weiterbildungsanbieter werden schon laufend per Email informiert, so dass aber nicht zu erwarten sei, dass mit verbesserter Information weniger Fehler passieren. Das Antragsverfahren sei der Ansicht der Expertinnen und Experten bereits mehrfach vereinfacht und verbessert worden:

„Ich gehe in ein Online-Verfahren rein, das wirklich einfach ist. Ich mache einen Ausdruck von dem Antrag, packe vier Nachweise dazu und lege das in die Post. Da wird zwar immer von viel Verwaltungsaufwand gesprochen, aber effektiv ist es gar nicht so viel.“

„Wir sind wirklich jetzt an einem Punkt, wo wir wirklich fast alle, fast alle Verbesserungspotentiale, die uns unterwegs aufgefallen sind, angepackt haben, beleuchtet haben, darüber nachgedacht haben. Was wir machen konnten, haben wir umgesetzt.“

Um die Akzeptanz des Instruments zu verbessern, müsse vor allem das Risiko der Anbieter gesenkt werden, wenn sie Prämiegutscheine annehmen. Demnach müsse eine Verfahrenssicherheit gegeben sein. Wenn Gutscheine angenommen werden, sollte auch gewährleistet werden, dass diese erstattet werden. Die Ergebnisse der Befragungen zeigen, dass man den Anbietern schon einen gewissen Verwaltungsaufwand zumuten kann, es dürfe nur nicht zu viel werden.

Die geforderten Qualitätsstandards (Anerkennung des Trägers auf einer gesetzlichen Basis, Zertifizierung durch ein anerkanntes Qualitätsmodell, Qualitätssicherung) sind nach Einschätzung der Expertinnen und Experten in ihrer derzeitigen Form absolut sinnvoll. Die Regelungen sind so grundlegend gehalten, dass sie jeder seriöse Anbieter problemlos erfüllt und diese unkompliziert nachgewiesen werden können. Bei stichprobenartigen Kontrollen gab es seit langer Zeit in keinem Fall Beanstandungen, d.h. Weiterbildungsanbieter, die diese Kriterien nicht erfüllen. Insgesamt erfüllen die aktuellen Regelungen damit ihren Zweck.

■ Spargutschein

Der Spargutschein wird nur sehr selten genutzt bzw. nur in wenigen Einzelfällen eingesetzt und daher oft als tendenziell überflüssig bezeichnet. Die Aufrechterhaltung des Instruments in seiner jetzigen Form verursacht andererseits nach Rückmeldung der befragten Expertinnen und Experten nur verschwindend geringe Kosten. Aus diesen Gründen wäre eine Beibehaltung des Spargutscheins sinnvoll:

„Wenn es den Leuten hilft, schadet es auch nichts, dass er da ist, weil er ja nun mal installiert ist und auch keine zusätzlichen Kosten verursacht.“

„Wenn ich für das bisschen Geld ein paar Leuten die Finanzierung ihrer Weiterbildung erleichtern kann, dann lasse ich das doch einfach laufen.“

„Die Aufrechterhaltung kostet uns eigentlich gar nichts. Das Ding ist im Gesetz implementiert. [...] Das einzige, was eigentlich wirklich dafür leisten, ist das Beratungsgespräch, das in der Regel zur Ausgabe eines Spargutscheins führt, weil eigentlich nur der Verwendungszweck bescheinigt wird. Und das ist schon alles. So gesehen, Kosten entstehen nur, wenn es jemand nutzt. Und wenn es jemand nutzt, ist es eine sinnvolle Kostenausgabe in Höhe von 30 Euro für das Beratungsgespräch. Das System ist aufgestellt, die Regelungen existieren, und alles andere ist dann eine Sache, die Weiterbildungsanbieter und Bankinstitute leisten müssen.“

■ Zukunft der Bildungsprämie

Die beteiligten Expertinnen und Experten teilen alle die Einschätzung, dass das Programm ohne eine Förderung durch den ESF mit einem geringeren Verwaltungsaufwand betrieben werden könnte, ohne diesen quantifizieren zu können. In erster Linie würde das Erstattungsverfahren gegenüber der EU bzw. dem ESF wegfallen. Zum Teil könnte Personal eingespart werden und der Aufwand, der mit dem Wechsel der Förderphasen anfällt, wäre nicht mehr vorhanden. Prüfinstanzen des ESF und der Europäische Rechnungshof wären nicht mehr verantwortlich, sondern nur noch der Bundesrechnungshof, was an bestimmten Stellen

ebenfalls weniger Aufwand bedeutet. Die Bundeshaushaltsordnung ist bei vielen Regelungen flexibler als diejenigen, die durch den ESF gesetzt werden. Gewisse Anforderungen würden sich aber nicht ändern: Aus dem Förderrecht ergibt sich zum Beispiel die Vorgabe, dass die Weiterbildungsmaßnahme noch nicht begonnen haben darf.

Bezüglich der geeigneten Zielgruppe für eine mögliche Verstetigung sind sich alle befragten Expertinnen und Experten einig, dass diese deckungsgleich zur Bildungsprämie sein sollte, nämlich Geringverdienende, die sich beruflich weiterbilden wollen und kaum von der steuerlichen Absetzbarkeit von Weiterbildungen profitieren: *„Die Zielgruppe, die wir haben, das sind ja Leute, die wenig Geld verdienen und sich beruflich weiterbilden wollen. Deshalb ist es gut, dass es genau dieses Instrument gibt. Der Kreis, der die Bildungsprämie beantragen kann, ist ja auch damit definiert. [...] Das ist der soziale Aspekt, den wir wichtig finden.“*

Im Hinblick auf das Thema Förderkonditionen vertritt der überwiegende Anteil der Expertinnen und Experten die Meinung, dass die Einkommensgrenzen moderat angehoben werden sollten: *„Die Frage wäre, ob man nicht die Einkommensgrenzen mal ein bisschen anpassen könnte, weil die sind jetzt schon eine ganze Weile lang unverändert.“* Eine einheitliche Förderquote sollte nach Rückmeldung der Befragten aber beibehalten werden, vor allem, um die Regelungen nicht zu verkomplizieren. Eine Erhöhung der Förderquote auf über 50 Prozent wäre aber diskutabel, genauso wie eine Erhöhung des maximalen Förderbetrags auf über 500 Euro. Die Grenzen möglicher Förderhöhen sind aber auch bei einer Verstetigung in erster Linie vom Zusammenspiel mit den Bildungsgutscheinmodellen der Länder determiniert, um keine Konkurrenzsituation und eine mögliche Doppelförderung zu schaffen. Seit dem Start der Bildungsprämie sind deutlich mehr Länderprogramme hinzugekommen, was eine Abstimmung erschwert.

In ihrer Gesamteinschätzung kommen die beteiligten Expertinnen und Experten zu einem positiven Urteil, was die Ziele der Bildungsprämie betrifft, auch wenn es weiterer Änderungen bzw. Verbesserungen bedarf:

„Ich halte das Instrument im Prinzip im Sinne einer bildungsgerechten und sozialgerechten Weiterbildungslandschaft für notwendig, aber nicht hinreichend, um alleine dastehen zu können.“

„Ich würde mir wünschen, dass es uns gelingt, eine schlanke Form zu finden, um tatsächlich diese Zielgruppe zu erreichen.“

„Wir hoffen, dass die Bildungsprämie weiterläuft und das sozusagen auf nationaler Ebene. Das ist ein vernünftiger Gedanke, auch aus unserer Sicht.“

„Natürlich kann ich mich total gut damit identifizieren, also mit der Idee der Bildungsprämie und dem Auftrag. Was ich bedauere und was ich mir für die Zukunft immer noch wünsche, dass es anders wäre, ist einfach, dass sie bekannter wäre. [...] Würde ich jetzt nicht in dem Programm arbeiten, wüsste ich wahrscheinlich auch nichts von der Bildungsprämie.“

5 Kontrafaktische Wirkungsanalyse

5.1 Konzeptionelle und theoretische Vorbemerkungen

Ziel des Bundesprogramms Bildungsprämie ist es, Menschen zu mobilisieren, die bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben. Hintergrund der Zielsetzung ist es, dass das Bundesprogramm Bildungsprämie sozial ausgleichend im Sinne der Bildungsteilhabe wirken soll (Bauer 2017, S. 2).⁵⁰ In Anlehnung an Käßlinger/Klein/Haberzeth (2013, S. 20) kann angesichts dieser Zielsetzung zwischen „Effekten 1. Ordnung“ und „Effekten 2. Ordnung“ unterschieden werden. Die durch die Förderung angeregte Teilnahme an einer (geförderten) Weiterbildung stellt den Effekt erster Ordnung dar.⁵¹ Er steht in diesem Abschnitt allerdings nicht im Fokus. „Die Effekte der zweiten Ordnung sind Nutzeneffekte. Sie können auf individueller Seite z.B. eine Absicherung der beruflichen Situation oder auf betrieblicher Seite z.B. eine erhöhte Produktivität sein“ (Käßlinger/Klein/Haberzeth 2013, S. 20).⁵² In den folgenden Analysen stehen konkret die Effekte für die teilnehmende Person im Zentrum der Aufmerksamkeit. Eine Weiterbildungsteilnahme kann helfen, die berufliche Situation zu verbessern (vgl. hierzu etwas ausführlicher z. B. Becker/Hecken 2005; Büchel/Pannenberg 2004; OECD 2006). So kann vermutet werden, dass sie die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu bleiben und nicht arbeitslos zu werden, steigert (vgl. Biewen et al. 2006; Lechner/Miquel/Wunsch 2005; Schneider 2006; Schneider/Uhlendorf 2006). Für Erwerbstätige wird angenommen, dass Weiterbildung die Chance auf Einkommenszuwächse und auf Karrieresprünge erhöht (für einen Überblick vgl. z. B. Becker/Hecken 2005; Büchel/Pannenberg 2004; OECD 2006). Weiterhin kann Weiterbildung dazu beitragen, das Wissen und die Fähigkeiten zu entwickeln, den eigenen Interessen nachzugehen oder auch Leute kennenzulernen. Damit zusammenhängend kann die Bildungsprämie auch indirekte oder motivierende Effekte haben: So kann eine geförderte Weiterbildung auch zu weiterer, teurerer oder anspruchsvollerer Weiterbildungen anregen (Mobilisierungseffekte, vgl. Abschnitt 4.2.4). Hierdurch kann sich ein anderes Weiterbildungsverhalten abbilden. Die dargestellten Überlegungen zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Teilnahme an Weiterbildung einen Beitrag zur beruflichen und außerberuflichen Entwicklung sowie zur persönlichen Lebenszufriedenheit leisten kann.

Theoretisch wird die Wirksamkeit zweiter Ordnung damit begründet, dass die Bildungsprämie die Macht der Weiterbildung Nachfragenden erhöht, den Wettbewerb zwischen den Anbietenden steigert und so die Qualität der Weiterbildung verbessert (vgl. z. B. Käßlinger 2013; Messer/Wolter 2009). Selbst bei gleichbleibenden Kosten erhöht sich somit schon allein durch die höhere Qualität die Effizienz von Weiterbildung. Die staatliche Förderung wird durch positive Externalitäten von Weiterbildung bei gegebenem Marktversagen begründet.

In den bisher vorgestellten Analysen wurden mit Blick auf die genannten Themenbereiche Personen, die einen Prämiegutschein für die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme eingelöst haben, mit Personen, die dies nicht getan haben, verglichen. Dabei stellten wir bereits fest, dass es sich bei den an einer durch die

⁵⁰ Dass die Bildungsprämie auch eine sozial ausgleichende Funktion im Sinne der Einkommensentwicklung erfüllt, ist eine Hoffnung, die man im Zusammenhang mit der Programmbeteiligung haben kann, aber kein explizites Programmziel.

⁵¹ Ausführungen zum theoretischen Hintergrund finden sich beispielsweise bei Messer und Wolter (2009) oder bei Käßlinger (2013). Messer und Wolter (2009) untersuchen anhand eines experimentellen Designs den kausalen Effekt der Ausgabe von Weiterbildungsgutscheinen auf die Weiterbildungsteilnahme.

⁵² Neben diesen beiden Akteuren profitieren auch die Gesellschaft und die öffentliche Hand, insbesondere die Sozialversicherungen, von Bildungs- und Weiterbildungsinvestitionen (Dohmen 2017, vgl. auch Hartmann/Kuwan 2011, Hefler 2013a).

Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Teilnehmenden um eine Personengruppe mit spezifischen Merkmalen handelt. Bei einem Vergleich mit den im AES erfassten Personen, die an individuell berufsbezogener Weiterbildung teilnehmen, zeigte sich beispielsweise, dass mit der Bildungsprämie eine Zielgruppe angesprochen wird, die überwiegend weiblich, eher jünger und eher besser gebildet ist. Zudem nutzen überproportional viele Selbstständige die Bildungsprämie. Die Bildungsprämie spricht Personen an, die eher weiterbildungsaffin sind und die einen höheren finanziellen Förderbedarf haben. In dem Maß, in dem mit dem Programm Bildungsprämie angestrebt wird, weiterbildungsnahe Menschen zu erreichen, die aus finanziellen Gründen weniger an Weiterbildung teilnehmen können als sie es gerne würden, wird somit ein Ziel des Bundesprogramms erreicht.

Angesichts dieser Selektion ist allerdings klar, dass solche einfachen Vergleiche keine Aussagen zur kausalen Wirkung einer Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung erlauben. Dies ist erst möglich, wenn es gelingt, wirklich vergleichbare Personen zu identifizieren (ausführlicher dazu Abschnitt 5.4). Dazu ist es notwendig, Personen zu identifizieren, die nicht an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung teilnehmen, ansonsten den Teilnehmenden aber bezüglich zentraler Merkmale möglichst ähnlich sind. Durch diesen Vergleich soll abgeschätzt werden, welche Entwicklung die Teilnehmenden genommen hätten, wenn sie nicht die Bildungsprämie genutzt hätten. Die Vergleichs- oder Kontrollgruppe dient also der Abbildung der kontrafaktischen Situation, die bei den Teilnehmenden nicht beobachtet werden kann. Die Ergebnisse der kontrafaktischen Wirkungsanalyse ergänzen die bisherigen Analysen und liefern Hinweise darauf, inwieweit die Unterschiede in den drei beobachteten Gruppen (Teilnehmende an der Bildungsprämie, anspruchsberechtigte Nicht-Teilnehmende und nicht-anspruchsberechtigte Nicht-Teilnehmende) schon vor der Nutzung der Bildungsprämie bestanden haben oder durch diese erzeugt wurden. Inwieweit eine solche Wirkung bezüglich wichtiger Ergebnismerkmale festgestellt werden kann, wird in den nachfolgenden Abschnitten besprochen.

Wie gerade angesprochen, erlaubt eine Wirkungsanalyse nur in dem Maß kausale Aussagen, in dem es gelingt Vergleichbarkeit zwischen der Gruppe der Teilnehmenden und der Kontrollgruppe zu erreichen. Die Identifikation der Personen der Vergleichsgruppe basiert auf multivariaten Schätzungen, in denen die verfügbaren und als relevant erachteten Merkmale aus den beiden Befragungswellen kontrolliert werden. An dieser Stelle erscheint es notwendig, kurz zwei Merkmale anzusprechen, die als Ergebnisvariablen vorgesehen waren und daher nur in der zweiten Welle erfragt wurden, und zwar die Einschätzung des Risikos, innerhalb der nächsten zwei Jahre arbeitslos zu werden, und der Plan, sich in absehbarer Zeit selbstständig zu machen. Die unten vorgestellten Analysen zeigen, dass die Teilnehmenden zwar nicht das Arbeitslosigkeitsrisiko höher einschätzen, dass sie allerdings häufiger planen, sich in absehbarer Zeit selbstständig zu machen. Da dieses Merkmal allerdings, wie bereits angesprochen, nicht in der ersten Welle erfragt wurde, kann es nicht bei der Schätzung zur Bestimmung vergleichbarer Personen kontrolliert werden. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Personen bereits in der ersten Welle in diesem, aber grundsätzlich natürlich auch in anderen nicht beobachteten oder nicht beobachtbaren Merkmalen unterscheiden.⁵³ Tatsächlich deuten die Analysen darauf hin, dass die Bildungsprämie mit Blick auf diese Ergebnisdimension keine Wirkung zeigt. Vielmehr ist der positive Zusammenhang zwischen der Bildungsprämie und der Planung, sich selbstständig zu machen, wahrscheinlich auf eine entsprechend selektierte Zusammensetzung der Stichprobe zurückzuführen, was im Rahmen des Matchings angesichts nicht zur Verfügung stehender Informationen nicht kontrolliert werden kann.

⁵³ Diesem Risiko sehen sich allerdings alle Evaluationen gegenüber, die beobachtbare Merkmale kontrollieren, um Vergleichbarkeit herzustellen. Es sei ebenfalls darauf hingewiesen, dass es sich nur um wenige Personen handelt, die planen, sich in absehbarer Zeit selbstständig zu machen: In der Kontrollgruppe der Anspruchsberechtigten sind es neun von 529 (1,7 %), in der vergleichbaren Treatmentgruppe 65 von 500 (13 %). Ein potenzieller Einfluss der fehlenden Kontrollierbarkeit dieses Merkmals bei der Bestimmung der Vergleichbarkeit hält sich daher zwangsläufig in engen Grenzen.

Bereits an dieser Stelle sei zudem darauf hingewiesen, dass die Untersuchung durch den kurzen Zeitraum von maximal etwa einem Jahr, der für die Erhebung und das Verfolgen der Teilnehmenden und der Personen der Kontrollgruppe zur Verfügung stand, ebenfalls an Grenzen stößt. Eine Einschätzung mittel- und langfristiger Wirkungen ist damit nicht möglich. Dies ist insbesondere insofern wichtig, als sowohl neuere Primärforschungsergebnisse (vgl. z. B. Doerr et al. 2016) als auch Metaanalysen (vgl. z. B. Card/Kluve/Weber 2015) darauf hinweisen, dass durchaus einige Jahren vergehen können, ehe Effekte eintreten. So finden Doerr et al (2016) erste niedrige positive Effekte von durch Gutscheine finanzierter Weiterbildung nach vier Jahren. Die Tatsache, dass die aktuelle Untersuchung durch ihre Planung und Anlage diesbezüglich an ihre Grenzen stößt, unterstreicht das Plädoyer von Käßpinger, Klein und Habersack (2013, S. 22): „Insgesamt sollten mehr Verlaufsstudien zu dem längerfristigen Verbleib (zumindest drei bis vier Jahre) von Geförderten durchgeführt werden.“

Unter inhaltlichen Gesichtspunkten ist es wichtig zu berücksichtigen, dass die finanzielle Förderung zwar helfen kann, Engpässe der Finanzierung einer Weiterbildung zu überwinden, dass dieser Bereich aber nur einen von vielen für die Entscheidung zur Teilnahme an Weiterbildung und für die persönliche berufliche und außerberufliche Entwicklung relevanten Aspekten betrifft. Von Bedeutung sind weiterhin die Gelegenheitsstrukturen, die Rahmenbedingungen und die individuellen – auch lebensbiografisch beeinflussten – Bedarfe und Merkmale vor dem Hintergrund dieser Strukturen. Und diese Parameter werden durch die finanzielle Förderung nicht verändert. Hefler (2013, S. 98f.) bringt diese Überlegungen auf den Punkt: „Unterschiedliche Strukturen und Institutionen, die die Gelegenheitsstruktur für bestimmte Gruppen begrenzen, müssen gleichzeitig und in abgestimmter Weise verändert werden. Zugleich erfordert eine Reflexion darauf, dass Individuen nicht grundsätzlich, sondern zu bestimmten Zeitpunkten für (umfassendere) Weiterbildungsschritte zu gewinnen sind, Förderungsstrategien, die ebenfalls lebensphasenbegleitend sind und nicht davon ausgehen, dass eine Förderung umgehend zur Weiterbildungsteilnahme großer Anteile der anvisierten Zielgruppen führt.“ Und – dies sei ergänzt – wenn die Zielpersonen teilnehmen, dann ist zu berücksichtigen, dass einerseits nicht kurzfristig ein Effekt in wichtigen Ergebnisdimensionen erwartet werden kann und dass andererseits neben der Weiterbildungsteilnahme diesbezüglich weitere Einflussfaktoren bedeutsam sind.

Die genannten Einschränkungen statistischer, methodischer und inhaltlicher Art sind bei der Einordnung der im Folgenden berichteten Resultate zu berücksichtigen. In Abschnitt 5.2 wird zunächst kurz die angewandte Methodik dargestellt. Abschnitt 5.3 gibt anschließend einen Überblick zu der im Vergleich zu den bisherigen Ergebnissen leicht veränderten Datengrundlage. Die Qualität der Herstellung der kontrafaktischen Situation wird in Abschnitt 5.4 zusammengefasst. Abschnitt 5.5 bietet einen Überblick über die Ergebnisse. Im Fokus stehen Personen, die mit Hilfe des Prämiegutscheins eine Weiterbildung besucht haben. Sie werden mit Personen verglichen, die dies nicht getan haben, aber, beispielsweise aufgrund ihres geringen Einkommens, anspruchsberechtigt gewesen wären. Es werden insbesondere solche Ergebnisindikatoren untersucht, die in den bisherigen Evaluationen oder der wissenschaftlichen Literatur zur Wirkung von Weiterbildungen allgemein nicht untersucht wurden (RWI, 2012; Bauer, 2017). Ein methodisch alternativer Ansatz wird in Abschnitt 5.6 beschrieben, der als Sensitivitätsanalyse die Robustheit der Ergebnisse in den Blick nimmt. In Abschnitt 5.7 werden die Ergebnisse zusammengefasst.

5.2 Methodik und Konzept der kontrafaktischen Wirkungsanalyse⁵⁴

Mit Blick auf diese Fragestellungen werden im Folgenden Personen analysiert, die einen Prämiegutschein erhalten und eingelöst haben. Die Wirkung des Programms entfaltet sich aufgrund der Tatsache, dass Personen an einer Weiterbildung teilnehmen, die dies sonst nicht (oder nicht in dieser Form) absolviert hätten. Um die Wirkung beobachten zu können, wird ein Vergleich mit Personen vorgenommen, die keinen Bildungsgutschein erhalten und genutzt haben, jedoch einen hätten erhalten können, da sie grundsätzlich anspruchsberechtigt gewesen waren.

Es ist allerdings von Merkmalen auszugehen, die gleichzeitig die Ergebnisvariablen und die Programmteilnahmewahrscheinlichkeit beeinflussen. Beispielsweise weisen besser Qualifizierte eine höhere Wahrscheinlichkeit der Weiterbildungsteilnahme auf (bessere Arbeitsmarktlage) und gleichzeitig eine geringere Programmteilnahmewahrscheinlichkeit (geringere Wahrscheinlichkeit, ein so niedriges Einkommen zu erzielen, dass sie teilnahmeberechtigt sind). Wenn man diese Aspekte nicht berücksichtigt, dann würde man zu dem Ergebnis kommen, dass eine durch den Bildungsgutschein finanzierte Weiterbildungsteilnahme zu weniger führt, als es tatsächlich der Fall ist, da Programmteilnehmende aufgrund ihrer geringeren Qualifikation eine geringere Ergebnisqualität aufweisen. Hierbei ist auch zu bedenken, dass es durchaus gewünscht ist, mit dem Programm Bildungsprämie primär bildungsaffine und selbstüberzeugte Menschen anzusprechen, die jedoch, beispielsweise aufgrund von finanziellen Aspekten, an weniger Weiterbildungen teilnehmen können als sie gegebenenfalls gerne würden.

Um dennoch Aussagen über die Wirkung der durch die Bildungsprämie finanzierten Weiterbildung treffen zu können, werden als methodische Grundlage teilnehmende Personen mit nicht teilnehmenden Personen verglichen, die grundsätzlich anspruchsberechtigt und anhand beobachtbarer Kontrollvariablen ähnlich sind. Hierbei kommt als statistische Methode ein Propensity Score Matching-Verfahren zur Anwendung.

Die grundlegende Idee des Matching-Verfahrens ist ein Vergleich der Ergebnisvariablen von Teilnehmenden (Treatmentgruppe) mit ähnlichen, nicht teilnehmenden Personen (Kontrollgruppe). Eine möglichst unverzerrte Schätzung muss hierbei insbesondere berücksichtigen, dass sich Personen aktiv für die Inanspruchnahme einer Bildungsprämie entscheiden. Man spricht dabei von Selektion oder Selektivität in das Treatment. Die zentrale Annahme der verwendeten Methode ist, dass sich die Personen nicht mehr systematisch unterscheiden, sobald man alle beobachtbaren Faktoren berücksichtigt. Unter dieser Annahme kann die Differenz zwischen den beiden Gruppen kausal auf die Programmteilnahme zurückgeführt werden (Conditional Independence Assumption (CIA), für eine ausführliche Diskussion siehe Caliendo/Hujer 2006; Imbens/Wooldridge 2009).

Um eine Kontrollgruppe mit statistischen Zwillingen bilden zu können, muss zunächst der Kreis der potenziellen Kontrollpersonen festgelegt werden. Grundsätzlich sind dies alle Personen, die zu der Teilnahme am Programm berechtigt gewesen wären, an dem Programm aber nicht teilgenommen haben.⁵⁵ Im vorliegenden Fall sind dies potenziell alle Personen ab 25 Jahren mit weniger als 20.000 Euro zu versteuerndem Jahreseinkommen (40.000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung). Da sich Teilnehmende und potentielle

⁵⁴ Die Methode wird im Anhang ausführlich dargestellt.

⁵⁵ Die Definition der potenziellen Kontrollgruppen ist oftmals komplizierter, als es zunächst scheint. Beschränkt man die Kontrollgruppe auf Personen, die nie am Programm teilgenommen haben, impliziert dies eine Konditionierung auf zukünftige Zustände (keine spätere Teilnahme), und führt zu einer Verzerrung der Ergebnisse aufgrund einer künstlichen Selektion der Kontrollgruppe.

Kontrollpersonen systematisch unterscheiden (aus den Daten ersichtlich), werden die Daten mit Hilfe des beschriebenen Matching-Verfahrens analysiert.

Zur Beschreibung der Wirksamkeit wird der durchschnittliche Effekt auf die teilnehmenden Personen (Average Treatment Effect on the Treated, ATT) dargestellt. Hierbei wird ein Mittelwertvergleich zwischen den Teilnehmenden und den dazu passenden Kontrollpersonen durchgeführt.

Um die Validität der Ergebnisse zu gewährleisten, werden zudem umfangreiche Spezifikations- und Robustheitsanalysen durchgeführt (vgl. Anhang). Spezifikationsanalysen dienen der Überprüfung der Annahmen, auf denen das Matching-Verfahren beruht. Sollten diese verletzt sein, sind die durch das Matching gewonnenen Ergebnisse mit großer Wahrscheinlichkeit verzerrt. Robustheitsanalysen hingegen wiederholen die Analyse mit verschiedenen Verfahren, die zwar auf den gleichen Annahmen beruhen, aber dennoch unterschiedlich funktionieren (zum Beispiel verschiedene Matching-Algorithmen oder Bildung von Untergruppen bzw. Teilstichproben).

Um die Ergebnisse zusätzlich zu validieren, wurden Analysen über die Wirkung der Anspruchskriterien (Regressions-Diskontinuitäts-Ansatz) durchgeführt. Insbesondere da diese von außen festgelegt und von den zu evaluierenden Personen nicht (oder nur sehr schwer) beeinflussbar sind, ergeben sich hier Effekte, die von der oben genannten Selektion in das Treatment nicht betroffen sind. Diese Verfahren werden im Anhang näher dargestellt.

Vergleicht man Personen direkt unter- und oberhalb der Anspruchsgrenzen miteinander, so unterscheiden sie sich in der Regel nicht anhand anderer Faktoren, die einen Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit (oder in diesem Fall die Anspruchsberechtigung) und die Ergebnisvariablen haben. In diesem Fall liefert der Vergleich von gerade noch anspruchsberechtigten und gerade nicht mehr anspruchsberechtigten Personen unter bestimmten weiteren Annahmen eine unverzerrte Schätzung des Effekts der Anspruchsberechtigung auf die Ergebnisvariablen und wäre der Betrachtung des Effekts der Inanspruchnahme vorzuziehen. Da einige Eigenschaften des Programms, beispielsweise die geringe Wirkungsintensität, eine Beobachtung des Effekts der Inanspruchnahme erschweren, werden hier beide Methoden – das statistische Matching und der Regressions-Diskontinuitäts-Ansatz – ergänzend verwendet.

5.3 Datengrundlage

Basierend auf den in Abschnitt 3.1.3 und im Anhang definierten Analysegruppen werden Vergleiche von Teilnehmenden am Bundesprogramm Bildungsprämie mit der anspruchsberechtigten Kontrollgruppe durchgeführt. Nicht zu den Teilnehmenden im Kontext der Wirkungsanalyse gehören Personen, die ihren Gutschein nicht eingelöst haben, sowie Selbstständige. Erstere nicht, weil sie kein Treatment erfahren haben, letztere nicht, weil die Stichprobe der Kontrollgruppe keine vergleichbaren Personen enthält. Sie wurde aus der Beschäftigtenhistorik der Bundesagentur für Arbeit (BeH der BA) gezogen, wobei die Zielpersonen 2016 mindestens 60 Tage sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

Da die für die Wirkungsanalyse verwendeten Ergebnisvariablen hauptsächlich in der zweiten Erhebungswelle erhoben wurden, sind nur Personen mit zwei gültigen Interviews Teil der Wirkungsanalyse. Außerdem werden

jeweils nur Personen betrachtet, die bei der jeweiligen Frage zum Ergebnis gültige Antworten gegeben haben.⁵⁶

Es gilt zu beachten, dass aufgrund von datenschutzvertraglich bedingten Verzögerungen bei der Ziehung der Kontrollstichprobe aus der BeH in der ersten Welle die Befragung der Treatmentgruppe früher als die der Kontrollgruppe durchgeführt wurde. Die Personen, die eine geförderte Weiterbildung besucht haben, wurden im Herbst 2017 befragt und die Kontrollpersonen erst im Winter 2017/18. Dies führt dazu, dass bei den Personen, die eine Bildungsprämie erhalten haben, mehr Zeit zwischen den beiden Wellen vergangen ist, sodass eine größere Wahrscheinlichkeit besteht, dass zwischenzeitlich Ereignisse eingetreten sind. Daher wurde in Abschnitt 5.4 teilweise eine zeitliche Normierung vorgenommen und in den Analysen berücksichtigt. Inwieweit diese Zeitnormierungen Einfluss auf die Ergebnisse haben, wird in Abschnitt 5.5 näher untersucht und ausführlich dargestellt.

Die vorliegende Analyse basiert auf maximal 1.411 Personen, wovon 684 Teilnehmende und 727 anspruchsberechtigte Kontrollpersonen sind. Nicht für alle diese Personen konnten alle notwendigen Variablen beobachtet werden. Im Anhang geben wir einen Überblick über die verwendeten Variablen und ihre statistischen Momente. Die angegebenen Mittelwerte von binären Variablen sind Prozentanteile.

5.4 Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung

Im Matching-Verfahren spielt die Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit an durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung, also die Selektion der Teilnehmenden eine große Rolle. Die Einflussfaktoren zur Teilnahme an Weiterbildung wurden schon von vielen Studien untersucht (vgl. Schröder/Schiel/Aust 2004, Fouarge/Schils/de Grip 2010, Görlitz/Tamm 2011, Kuper/Unger/Hartmann 2013, Offerhaus 2013). Hierbei spielen berufliche Tätigkeitsmerkmale, Grundhaltungen und -einstellungen sowie Persönlichkeitsmerkmale eine zentrale Rolle. Diese Merkmale werden auch in dieser Analyse berücksichtigt. Konkret werden bei der quantitativen Wirkungsanalyse die im Anhang dargestellten beobachtbaren Variablen und Selektionsmechanismen kontrolliert. Im Unterschied zu Kapitel 4, in dem die Personen der beiden Stichproben einbezogen wurden, basiert die Wirkungsanalyse darauf, nur tatsächlich vergleichbare Personen zu berücksichtigen. Daher unterscheidet sich für die Wirkungsanalyse – wie bereits in Abschnitt 5.2 dargestellt – die Stichprobe durch den Ausschluss von bestimmten Personen, konkret von Personen ohne Anspruchsberechtigung, von Personen, die ihren Gutschein nicht eingelöst haben, sowie von Selbstständigen.

Um die Vergleichbarkeit zu schätzen, wird mit Hilfe eines Probit-Modells der Einfluss der unabhängigen Variablen auf die Wahrscheinlichkeit, an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung teilzunehmen, geschätzt. Die multivariate Analyse ermöglicht es, den Einfluss der einzelnen erklärenden Variablen auf diese Wahrscheinlichkeit unter der Annahme, dass alle anderen Faktoren unverändert bleiben (ceteris

⁵⁶ Personen, die mit „weiß nicht“ geantwortet oder die Angabe verweigert haben („keine Angabe“), werden hierbei also nicht betrachtet.

paribus), zu ermitteln.⁵⁷ Als vergleichbar werden dann nur Personen eingestuft, die aufgrund ihrer Merkmalsausprägungen eine ähnliche Wahrscheinlichkeit aufweisen, eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung zu besuchen.

In Kapitel 4 wurden bereits die Charakteristika der Teilnehmenden mit denen der Nicht-Teilnehmenden verglichen. Dabei wurden erste Schlüsse gezogen, welche Personen eher eine Weiterbildung mit der Bildungsprämie finanzieren beziehungsweise welche soziodemografischen Merkmale eher die Teilnehmenden charakterisieren. Die Auswertungen dort beruhen jedoch auf rein bivariaten Mittelwert-Vergleichen. Ob die einzelnen Charakteristika wirklich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, an dem Programm teilzunehmen, kann nur in einer multivariaten Analyse unter Konstanzhaltung anderer Faktoren geklärt werden.

Insgesamt werden die in Abschnitt 4 beschriebenen Ergebnisse durch die Selektivitätsanalyse bekräftigt (siehe Anhang). Es lässt sich feststellen, dass Frauen eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Männer haben. Darüber hinaus ist die Teilnahmewahrscheinlichkeit in allen Altersgruppen verglichen mit der Referenzgruppe der 25 bis 34-Jährigen geringer. Die höchste Abweichung lässt sich für die Altersgruppe ab 54 Jahren finden. Das bedeutet, dass die Partizipationswahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter sinkt. Ein weiterer signifikanter Unterschied zeichnet sich beim Gesundheitszustand ab. Personen mit besserem Gesundheitszustand haben eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Personen mit schlechterem Gesundheitszustand. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung nehmen im Vergleich zu Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung eher nicht an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung teil.

Die Branche, in der die Person tätig ist, hat ebenfalls einen signifikanten Einfluss auf die Partizipationswahrscheinlichkeit: Personen, die im Dienstleistungsbereich tätig sind, nehmen eher an einer geförderten Weiterbildung teil als Personen im öffentlichen Dienst oder im Sozialversicherungsbereich und auch eher als Personen aus anderen Bereichen. Diese Erkenntnisse können teilweise dadurch erklärt werden, dass Personen, die in Gesundheits- und Sozialberufen arbeiten, häufig von geförderten Weiterbildungen Gebrauch machen, weil hier ein hoher Finanzierungsbedarf herrscht (vgl. Käßlinger/Haberzeth/Kulmus 2013, S. 51). Das Lernverhalten der Person hat ebenfalls einen signifikanten Einfluss: Personen, die eher positiv gegenüber dem Lernen eingestellt sind, nehmen auch eher an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung teil.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nicht alle kontrollierten Variablen einen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit haben. Da die Effekte der einzelnen Variablen über die Spezifikationen hinweg relativ konstant sind, ist anzunehmen, dass die Korrelation zwischen Variablen gering ist. Das Bestimmtheitsmaß (Pseudo R²) ist mit 0,14 vergleichsweise niedrig.

Im Anhang geben wir einen genauen Überblick über die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen für jede einzelne Kontrollvariable. Es wird deutlich, dass sich Treatment- und Kontrollgruppe in den meisten Kontrollvariablen nach dem Matching nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden. Bei den Variablen, bei denen das nicht der Fall ist, erreicht das Matching häufig dennoch eine erhebliche Reduktion der relativen Abweichung in den Ausprägungen zwischen Programm- und Kontrollgruppe. Verringert sich diese auf ein niedriges Niveau, so hat das Matching eine hohe Qualität.

⁵⁷ Da es sich hierbei um ein nicht-lineares Schätzverfahren handelt, können die Koeffizienten hinsichtlich ihrer Größe nicht direkt interpretiert werden. Hierfür werden die marginalen Effekte berechnet und beschrieben.

5.5 Wirkung der Bildungsprämie auf ausgewählte Ergebnisvariablen

Zu den primären Zielen des Bundesprogramms Bildungsprämie gehört die Mobilisierung von Menschen, die bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben oder teilnehmen konnten, zur Teilnahme an Weiterbildung. Neben der Mobilisierung soll das Instrument sozial ausgleichend wirken und die ungleiche Weiterbildungsbeteiligung insgesamt abbauen. Die Bildungsprämie bezieht sich ausschließlich auf Erwerbstätige im Unterschied zu Gutscheinprogrammen für Leistungsbeziehende nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III durch die Bundesagentur für Arbeit (BA).⁵⁸ Eine Bewertung der Wirksamkeit setzt auf der Ebene der teilnehmenden Individuen an. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Wirkung des Bundesprogramms Bildungsprämie auf verschiedene individuelle Ergebnisse untersucht. Im Fokus stehen Wirkungen, die mit der Bildungsprämie intendiert sind und durch die Ausgestaltung des Programms mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Die durch das Bundesprogramm Bildungsprämie geförderte individuell berufsbezogene Weiterbildung kann von den an geförderter Weiterbildung Teilnehmenden dabei auch mit der Intention genutzt werden, einen Arbeitsplatz- oder Arbeitgeberwechsel in die Wege zu leiten. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass das Bundesprogramm Bildungsprämie, wie wir oben bereits angesprochen haben, in verstärktem Maße Personen erreicht, die unter finanziellem Druck stehen.

Die im Folgenden betrachteten Ergebnisvariablen zielen vor diesem Hintergrund und auf Grundlage der in Abschnitt (5.1) kurz angesprochenen theoretisch möglichen Wirkungen auf Bereiche, die Weiterbildung und insbesondere die Art von Weiterbildung, die sich durch die Programmlogik der Bildungsprämie ergibt, beeinflussen kann. Darüber hinaus wurde in der Evaluation Wert daraufgelegt, zusätzliche Ergebnisvariablen zu untersuchen, die in den bisherigen Evaluationen (vgl. RWI 2012) nicht betrachtet wurden. Insbesondere in Bezug auf eine weitere Weiterbildungsbeteiligung erhoffte man sich von der Bildungsprämie eine Verstärkung der Weiterbildungsaktivitäten bzw. eine generelle Änderung der Einstellung der Personen hin zu einer weiterbildungsaffineren Haltung. Inwiefern sich dies in konkretem Verhalten äußert (Weiterbildungsmobilisierung), wird in Abschnitt 5.5.1 untersucht. Danach wird überprüft, inwiefern sich die Zufriedenheit der Personen (Abschnitt 5.5.2), die subjektive Bewertung des Nutzens der realisierten Weiterbildung (Abschnitt 5.5.3) sowie die Erfüllung beruflicher Anforderungen (Abschnitt 5.5.4) zwischen Personen, die eine geförderte Weiterbildung besucht haben, und jenen, die an keiner geförderten Weiterbildung teilgenommen haben, unterscheiden. Zudem kann vermutet werden, dass die besuchte Weiterbildung Auswirkungen auf den zukünftigen Erwerbsstatus (Abschnitt 5.5.5) haben kann. Schließlich kann sich ein verändertes Weiterbildungsverhalten auch auf die berufliche Situation niederschlagen (siehe Abschnitt 5.5.6).

Es wird in den einzelnen Abschnitten jeweils zuerst ein deskriptiver Vergleich dargestellt, der auf der einen Seite alle Personen der Treatmentgruppe mit eingelöstem Gutschein und ohne die Selbstständigen einschließt und auf der anderen Seite alle anspruchsberechtigten Personen der Kontrollgruppe. Daran anschließend wird jeweils ein Vergleich nur für die tatsächlich vergleichbaren Personen beider Gruppen berichtet, also für die Personen, die durch ähnliche und damit vergleichbare Teilnahmewahrscheinlichkeiten charakterisiert sind. Die entsprechende Fallzahl ist daher niedriger als die für den deskriptiven Vergleich. Nur aus letzteren Analysen

⁵⁸ Einen guten Überblick über die Wirksamkeit dieser Programme aus ökonomischer Perspektive liefern Doerr et al. (2016). Insgesamt kann in Deutschland angesichts der Vielschichtigkeit des Weiterbildungssegments nicht von einem einheitlichen Finanzierungssystem für Weiterbildung gesprochen werden (vgl. Dohmen 2017; Hummelsheim/Weiß 2010; Käpplinger/Haberzeth/Kulmus 2013).

kann auf eventuelle Effekte geschlossen werden. Dabei sind aber die in Abschnitt 5.1 angesprochenen Einschränkungen zu beachten: Es ist zwar gelungen, durch die multivariaten Verfahren Vergleichbarkeit herzustellen, wobei die Resultate der Vergleiche durch Robustheitsanalysen und Spezifikationsanalysen abgesichert werden konnten, allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass unbeobachtete und daher nicht in den Modellen kontrollierbare Selektivität besteht, die einer kausalen Interpretation entgegensteht. Zudem ist der durch die Projektlaufzeit vorgegebene Zeitraum der Beobachtung zu kurz, um mittel- oder langfristige Effekte zu erwarten. Schließlich wird durch die finanzielle Förderung nur in einen Bereich eingegriffen, während andere für die Entscheidung zur Teilnahme an Weiterbildung relevante Bereiche sowie weitere Strukturen, Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren daraus möglicherweise resultierender Konsequenzen nicht verändert werden. Die in den folgenden Abschnitten berichteten Ergebnisse sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren.

5.5.1 Zusätzliche Weiterbildungen

Ein zentrales Ziel stellt eine Verstärkung der Weiterbildungsbeteiligung dar. Personen sollen dazu ermuntert werden, mehr oder höherwertige Weiterbildungen zu besuchen, als sie es ohne Förderung täten. Dabei sollen vor allem Personengruppen mobilisiert werden, die bisher nicht oder nur selten an Weiterbildungen teilgenommen haben (Bauer 2017, S. 21f). „Von Mobilisierung kann erst gesprochen werden, wenn Personen zur Teilnahme an Weiterbildung bewegt wurden, die ohne eine Förderung keine Weiterbildung gemacht hätten“ (Görlitz/Tamm 2012, S. 28). Um zu prüfen, inwieweit dies eintritt, wurde die Zahl der beruflichen Weiterbildungsaktivitäten, die zwischen den Befragungen in Welle 1 und Welle 2 absolviert wurden, ausgewertet. Da auch erfragt wurde, ob dazwischen durch eine Bildungsprämie geförderte Weiterbildungen realisiert wurden, konnten einerseits nur die Weiterbildungen betrachtet werden, welche nicht durch eine Bildungsprämie gefördert wurden, andererseits alle Weiterbildungsaktivitäten, also die Weiterbildungsaktivitäten mit und ohne Förderung durch eine Bildungsprämie.⁵⁹ Als zusätzlicher Indikator wurden nur diejenigen Weiterbildungen betrachtet, die – ähnlich wie die durch die Bildungsprämie geförderten – individuell berufsbezogen waren. Durch den Vergleich zwischen der Treatment- und Kontrollgruppe soll überprüft werden, ob das Ziel, Personen zu mobilisieren, erreicht werden konnte.

In der zweiten Befragungswelle wurde erhoben, ob seit der letzten Befragung eine oder mehrere berufliche Weiterbildungen besucht wurden. Da der Zeitabstand zwischen den beiden Befragungswellen unterschiedlich lang ist und da anzunehmen ist, dass die Wahrscheinlichkeit des Besuchs von Weiterbildungen mit der Zeit zunimmt, wurden die Variablen jeweils normiert, also durch den Abstand zwischen den Befragungswellen geteilt und dann auf ein Jahr extrapoliert. In Tabelle 19 ist somit die durchschnittliche Anzahl der beruflichen Weiterbildungen pro Jahr angegeben.

Die deskriptiven Analysen (Tabelle 19) zeigen, dass die Personengruppe, die eine geförderte Weiterbildung besucht hat (Treatmentgruppe), danach signifikant häufiger an beruflichen Weiterbildungen (pro Jahr) teilnimmt ($p < 0,05$).⁶⁰ Der Unterschied verringert sich deutlich, wenn man weitere durch die Bildungsprämie geförderte berufliche Weiterbildungen nicht mit einbezieht und lediglich nicht geförderte Weiterbildungen der Treatment- und der Kontrollgruppe miteinander vergleicht. Werden die geförderten Weiterbildungen nicht eingeschlossen, ergibt sich mit 1,02 ein um 0,06 (Weiterbildungen pro Jahr) niedrigerer Mittelwert bei der

⁵⁹ Siehe Fragen F1500 und F1501 des Fragebogens im Anhang.

⁶⁰ Die Nullhypothese geht von keinem Unterschied aus. Diese wird üblicherweise abgelehnt, wenn die Wahrscheinlichkeit unter 5% liegt. In diesem Fall wird angenommen, dass sich die Werte unterscheiden.

Treatmentgruppe, bei der Kontrollgruppe bleibt er unverändert bei 0,89, da sie keine durch eine Bildungsprämie geförderte Weiterbildung zwischen der ersten und der zweiten Welle berichten. Die Teilnehmenden an der Bildungsprämie scheinen jedoch im Anschluss an die geförderte Weiterbildung häufiger an individuell berufsbezogenen Weiterbildungen teilzunehmen.

Tabelle 19: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu zusätzlichen Weiterbildungen zwischen erster und zweiter Befragungswelle (normiert)

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatmentgruppe	Mittelwert Kontrollgruppe	Prob > F
Zahl aller Weiterbildungsaktivitäten (mit und ohne Förderung durch eine Bildungsprämie) pro Jahr	1.411	0,98	1,08	0,89	0,00***
Zahl der nicht durch eine Bildungsprämie geförderten Weiterbildungsaktivitäten pro Jahr	1.410	0,95	1,02	0,89	0,05
Zahl der nicht durch eine Bildungsprämie geförderten individuell berufsbezogenen Weiterbildungen pro Jahr	1.411	0,23	0,37	0,11	0,00***

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Die Mittelwerte sind auf Basis der durchschnittlichen Dauer zwischen den beiden Wellen normiert. Für die Treatmentgruppe betrug diese 10 Monate, für die Kontrollgruppe 7 Monate.

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse auf Basis des Matching-Verfahrens sind in Tabelle 20 dargestellt. Es ergeben sich anders als bei den deskriptiven Analysen im Hinblick auf alle beruflichen Weiterbildungen keine signifikanten Effekte mehr. Allerdings ist ein Effekt festzustellen, wenn man nach der Art der Weiterbildung differenziert: Es werden deutlich mehr individuell berufsbezogene Weiterbildungen im Anschluss an die Bildungsprämie besucht, und zwar knapp doppelt so viele. Dem stehen jedoch etwas weniger betriebliche Weiterbildungen und nicht zuordenbare, teilweise individuelle Weiterbildungen gegenüber, wobei diese negativen Effekte nicht signifikant sind. Die Bildungsprämie geht also wie erhofft mit mehr individuell berufsbezogenen Weiterbildungen einher.⁶¹

⁶¹ Dabei wird an dieser Stelle nicht der Teil der zusätzlichen Weiterbildungsaktivitäten berücksichtigt, der durch eine weitere Bildungsprämie gefördert wird. Geht man davon aus, dass alle durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen individuell berufsbezogen sein müssen, dann beträgt der entsprechende Wert 0,06 Weiterbildungen pro Jahr (vgl. Tabelle 19: 1,08 – 1,02).

Tabelle 20: Ergebnisse der ATT Schätzungen zu zusätzlichen Weiterbildungen

Variable	Zahl aller Weiterbildungsaktivitäten (mit und ohne Förderung durch eine Bildungsprämie) pro Jahr	Zahl der nicht durch eine Bildungsprämie geförderten Weiterbildungsaktivitäten pro Jahr	Zahl der nicht durch eine Bildungsprämie geförderten individuell berufsbezogenen Weiterbildungen pro Jahr
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	0,0514 (0,0992)	-0,0052 (0,0989)	0,1711*** (0,0535)
Relativer Effekt	5 %	-0,5 %	96%
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	1.157	1.156	1.155

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

Eine Erhöhung der Weiterbildungsaktivitäten insgesamt erfolgt innerhalb des Untersuchungszeitraums durch die Bildungsprämie nicht. Dies wäre auch nicht plausibel, da sich einerseits das finanzielle Problem nicht durch eine einzelne Weiterbildungsförderung beheben lässt und da andererseits der finanzielle Aspekt nur einen von vielen relevanten Punkten darstellt und nicht davon ausgegangen werden kann, dass die alleinige und einmalige finanzielle Förderung die Gelegenheitsstrukturen, die Rahmenbedingungen sowie die individuellen Bedarfe und Merkmale verändert. Ein Ziel des Bundesprogramms Bildungsprämie bestand darin, das Weiterbildungsverhalten der Personen zu dahingehend verändern, dass mehr oder höherwertige individuell berufsbezogene Weiterbildungen besucht werden. Das Ergebnis der Wirkungsanalyse kann dieses Ziel insofern bestätigen, als Personen, die durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungen besucht haben, danach signifikant an mehr individuell berufsbezogenen Weiterbildungen teilnehmen als Personen, die nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildungen besucht haben. Aufgrund der deskriptiven Vergleiche zwischen Teilnehmenden der Bildungsprämie und Weiterbildungsteilnehmenden im AES (vgl. Abschnitt 4.1.6) kann vermutet werden, dass dieses Ergebnis mit dem fehlenden Zugang oder der fehlenden Möglichkeit zu betrieblicher Weiterbildung zusammenhängt. Inwieweit dies kausal davon abhängt, dass die Gruppe der an durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Teilnehmenden weniger Zugang zu betrieblicher Weiterbildung hat und, sofern dies zutrifft, inwieweit eine individuell berufsbezogene Weiterbildung dadurch bedingte Nachteile kompensieren kann, sind wichtige Fragen, die allerdings mit den vorliegenden Daten nicht untersucht werden können.

5.5.2 Zufriedenheit

Wie oben bereits angesprochen, kann die Zufriedenheit als eine Ergebnisvariable hinsichtlich der Wirkung des Bundesprogramms Bildungsprämie aufgefasst werden. Wie die deskriptiven Analysen zeigen, sehen sich Personen, die an durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung teilnehmen, häufiger finanziellen

Engpässen gegenüber als Personen, die dies nicht tun. Vor diesem Hintergrund kann angenommen werden, dass die Teilnahme an Weiterbildung für die Erstgenannten ein knapperes und dadurch wertvolleres Gut als für die Letztgenannten ist, dass die Teilnahme und die daraus resultierenden Konsequenzen von ihnen daher positiver bewertet werden und sie in der Folge zufriedener damit sind (zum Zusammenhang zwischen Knappheit und Bewertung vgl. z. B. Acemoglu/Laibson/List 2016). Diese Annahme bezieht sich auf die subjektive Zufriedenheit und gilt ceteris paribus mit Bezug auf die objektive Ausgestaltung der Konsequenzen. Entsprechende Analysen wurden auch schon in der Studie von Görlitz und Tamm (2015) durchgeführt, die allerdings keine Effekte von geförderter Weiterbildung auf die Arbeitszufriedenheit finden konnten.

Für unsere Analyse wurden beide Personengruppen in beiden Erhebungswellen nach der Zufriedenheit mit der Arbeit insgesamt⁶² und mit ihrer finanziellen Situation⁶³ gefragt. Daraus ergibt sich ähnlich wie bei den Variablen zu beruflichen Anforderungen die Möglichkeit eines zeitlichen Vergleichs sowie eines Vergleichs der beiden Personengruppen. Um die Daten der beiden Erhebungswellen miteinander vergleichen zu können, wurden die Angaben zur Zufriedenheit jeweils voneinander abgezogen. Daraus ergeben sich die Differenzen der Variablen. Aus den Differenzen wurden drei Kategorien gebildet: „verschlechtert“ (-1), „gleichgeblieben“ (0) und „verbessert“ (1).

Entsprechend dieser Kategorien lassen sich die Mittelwerte in Tabelle 21 so interpretieren, dass die Zufriedenheit mit der finanziellen Situation sich in beiden Personengruppen verbessert hat, während die Zufriedenheit mit der Arbeit gesunken ist. Der Mittelwert von -0,06 zeigt jedoch, dass sich die Zufriedenheit mit der Arbeit insgesamt nur gering verändert hat. Hinsichtlich der Entwicklung der Zufriedenheit mit beiden Aspekten unterscheiden sich die Personen der Treatmentgruppe nicht signifikant ($p > 0,05$) von den Personen der Kontrollgruppe.

Tabelle 21: Deskriptive Mittelwertvergleiche der Veränderung der Zufriedenheit

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatmentgruppe	Mittelwert Kontrollgruppe	Prob > F
Veränderung der Zufriedenheit mit Arbeit insgesamt	1.228	-0,06	-0,06	-0,06	0,93
Veränderung der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation	1.404	0,12	0,13	0,11	0,59

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Die Ergebnisse der ATT-Schätzung für die vergleichbaren Gruppen sind in Tabelle 22 dargestellt. Die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit der Arbeit hat sich insgesamt im Mittel eher verschlechtert. Es zeigt sich hierbei ein hoher relativer Effekt von -222 %, der dadurch zustande kommt, dass Teilnehmende sich mit einer Wahrscheinlichkeit von ca. 5 % in der Zufriedenheit mit der Arbeit zwischen beiden Befragungswellen verschlechtern, während die Kontrollpersonen sich mit einer Wahrscheinlichkeit von ca. 5 % verbessern. Das

⁶² Siehe Frage F2912 des Fragebogens im Anhang.

⁶³ Siehe Frage F5009 des Fragebogens im Anhang.

bedeutet ebenfalls, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % keine Verschlechterung in der Treatmentgruppe eintritt und mit derselben Wahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe keine Verbesserung eintritt. Die Zufriedenheit kann demnach als Beispiel dafür gelten, dass trotz Signifikanz des relativen Befunds, absolut betrachtet keine oder nur geringe Unterschiede vorliegen.

Tabelle 22: Ergebnisse der ATT Schätzungen zur Zufriedenheit

Variable	Entwicklung der Zufriedenheit mit der Arbeit insgesamt	Entwicklung der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	-0,0990* (0,0422)	0,0132 (0,0438)
Relativer Effekt	-222 %	10,6 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	1.036	1.157

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

5.5.3 Subjektive Bewertung des Nutzens der Weiterbildung

Verschiedene Studien zeigen, dass Personen, die eine gutscheingeförderte Weiterbildung besucht haben, einen positiven subjektiven Nutzen darin erkennen, wie beispielsweise den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. RWI/GIB/infas 2012, S. 151ff; IWAK 2013, S. 63f). Im Vergleich zu objektiven Indikatoren fällt die subjektive Einschätzung des Nutzens deutlich positiver aus (vgl. Koval 2011, S. 9; Kuper/Schrader 2013, S. 12). Aufbauend auf den Forschungsergebnissen wurden die Personen gefragt, inwiefern sich die geförderte Weiterbildung gelohnt hat⁶⁴. Dabei wurden folgende Aspekte angesprochen:

- Berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können,
- Bewältigung neuer Aufgaben,
- Berufliche Chancen verbessern,
- Arbeitsplatz sichern,
- Arbeitsplatzwechsel,
- Mehr Geld zu verdienen,
- Fähigkeiten erwerben, die man im Alltag nutzen kann,
- Wissen und Fähigkeiten erweitern,
- Prüfungsabschluss erwerben,
- Leute kennenzulernen.

⁶⁴ Siehe Frage F1450 des Fragebogens im Anhang.

Die Frage nach dem subjektiven Nutzen der Weiterbildung wurde ausschließlich in Welle 2 der Befragung gestellt. Ein zeitlicher Vergleich zur Situation vor der Bildungsprämie kann nicht gezogen werden. Es wurden sowohl Personen, die die Bildungsprämie erhalten und genutzt haben, als auch Personen, die keine Bildungsprämie erhalten, aber eine Weiterbildung besucht haben, danach gefragt. Demnach ist ein Vergleich dieser beiden Personengruppen möglich, jedoch nicht mit Personen, die in letzter Zeit keine Weiterbildung besucht haben. Ziel war es zu prüfen, inwiefern durch geförderte Weiterbildung im Vergleich zu nicht geförderter Weiterbildung in unterschiedlichen Bereichen ein Nutzen erzielt wird. Daher wurde auch nicht nach der Art der Weiterbildung unterschieden.⁶⁵ Die erhobenen Variablen haben jeweils zwei Kategorien (ja/nein).⁶⁶

Der in Abschnitt 5.2 beschriebene unterschiedliche zeitliche Abstand zwischen den beiden Wellen für Treatment- und Kontrollgruppe kann grundsätzlich Auswirkungen auf alle Merkmale haben. Ob eine konkrete Weiterbildung – nach dem subjektiven Empfinden – nützlich ist, sollte jedoch zeitnah nach der Weiterbildung deutlich werden, so dass die zeitliche Verschiebung der Erhebungswellen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe bei diesen Einschätzungen keinen oder allenfalls einen sehr geringen Einfluss haben sollte.⁶⁷ Aus diesem Grund wurde auf eine Normierung, wie sie bei den Variablen zu den beruflichen Ereignissen (näheres dazu in Abschnitt 5.5.1) durchgeführt wurde, verzichtet.

Tabelle 23 gibt deskriptiv den Mittelwert der Variablen an. Dieser befindet sich zwischen 0 (nein) und 1 (ja) und kann als Prozentwert interpretiert werden, wenn man ihn mit 100 multipliziert.⁶⁸ Anhand dieses Werts lässt sich erkennen, wie hoch der Anteil der Personen ist, die für die einzelnen Bereiche angeben, dass sich die Weiterbildung subjektiv für sie gelohnt hat. Je höher der Mittelwert bzw. Prozentwert ausfällt, umso mehr Personen hat sich die Weiterbildung hinsichtlich des angesprochenen Aspekts gelohnt. Ergänzend sind die Mittelwerte bzw. Prozentwerte der Treatment- sowie der Kontrollgruppe dargestellt, um beide Gruppen miteinander vergleichen zu können.

⁶⁵ Diese Differenzierung wurde bei den Analysen in Abschnitt 5.6 vorgenommen. Die Ergebnisse ändern sich nicht.

⁶⁶ Zusätzlich wurde eine Bewertung für eine weitere nicht geförderte Weiterbildung erhoben. Dadurch sind in bestimmtem Umfang auch Vergleiche von Weiterbildungen, die durch die Bildungsprämie gefördert wurden, mit Weiterbildungen, die nicht gefördert wurden, aber von der derselben Person besucht wurden, möglich. Für den aktuellen Bericht wurde auf diese Analysen allerdings verzichtet, sie können aber nachgereicht werden.

⁶⁷ Theoretisch gründet diese Annahme auf psychologischen Überlegungen, dass der zeitliche Abstand für die subjektive Zuordnung von Kausalität wichtig ist: „[A]s the delay between two events increases, judgments of causal strength decrease“ (Lagnado/Sloman 2006, vgl. auch Shanks et al. 1989). Wir nehmen folglich an, dass ein Ereignis mit großer Wahrscheinlichkeit nur dann als kausal verantwortlich eingestuft und dies gespeichert wird, wenn damit relativ zeitnah subjektiv und kognitiv eine Wirkung verbunden wird.

⁶⁸ An dieser Stelle wird der Mittelwert ausgewiesen, weil dies es erlaubt, die gleiche Metrik wie in allen anderen Tabellen dieses Abschnitts zu verwenden. Insbesondere gilt dies für den Wirkungsvergleich zwischen den Personengruppen in Tabelle 24. Zudem lässt sich der Wert – wie bereits angemerkt – durch Multiplikation mit 100 leicht in einen Prozentwert umrechnen.

Tabelle 23: Deskriptive Mittelwertvergleiche zur subjektiven Bewertung des Nutzens der Weiterbildung

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatmentgruppe	Mittelwert Kontrollgruppe	Prob > F
Berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können	1.074	0,82	0,81	0,83	0,49
Bewältigung neuer Aufgaben	1.074	0,64	0,72	0,52	0,00***
Berufliche Chancen verbessern	1.066	0,70	0,77	0,59	0,00***
Arbeitsplatz zu sichern	1.068	0,52	0,51	0,54	0,21
Arbeitsplatzwechsel	1.274	0,36	0,44	0,25	0,00***
Mehr Geld zu verdienen	1.077	0,42	0,50	0,31	0,00***
Fähigkeiten erwerben, die man im Alltag nutzen kann	1.078	0,72	0,79	0,61	0,00***
Wissen und Fähigkeiten erweitern	1.079	0,94	0,97	0,89	0,00***
Prüfungsabschluss erwerben	1.078	0,44	0,55	0,24	0,00***
Leute kennenlernen	1.079	0,55	0,62	0,44	0,00***

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

In der deskriptiven Gesamtbetrachtung zeigen sich hinsichtlich der subjektiven Bewertung des Nutzens der Weiterbildung mit zwei Ausnahmen signifikante Unterschiede zwischen der Treatment- und Kontrollgruppe. Die Ausnahmen stellen „den Arbeitsplatz zu sichern“ sowie „berufliche Tätigkeiten besser ausüben zu können“ dar, für die sich keine Unterschiede feststellen lassen. Besonders im Bereich „Wissen und Fähigkeiten erweitern“ ist in beiden Gruppen ein sehr hoher Mittelwert erkennen (siehe Tabelle 23). Dies bedeutet, dass viele Personen der Aussage zugestimmt haben, dass sich die Weiterbildung gelohnt hat, um ihr Wissen und ihre Fähigkeiten zu einem bestimmten Thema zu erweitern. Dies geben Teilnehmende an geförderter Weiterbildung häufiger als die Personen der Kontrollgruppe an ($p < 0,05$). Im Gegensatz dazu hat weniger als die Hälfte aller befragten Personen der Aussage zugestimmt, dass sich die Weiterbildung gelohnt hat, um mehr Geld zu verdienen. Personen, die eine geförderte Weiterbildung besucht haben, stimmen dieser Aussage ebenfalls signifikant häufiger zu als Personen, die eine nicht durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung absolviert haben ($p < 0,05$). Obwohl in der Personengruppe, die eine geförderte Weiterbildung besucht hat, häufiger der Aussage, dass sich die Weiterbildung gelohnt hat, um mehr Geld zu verdienen, zugestimmt wird, gibt es keine signifikanten Unterschiede in der Zufriedenheit mit der finanziellen Situation zwischen den Personengruppen (vgl. Tabelle 21).

Die in Tabelle 24 dargestellten Ergebnisse lassen erkennen, dass weniger Unterschiede signifikant sind als im deskriptiven Vergleich. Personen, die eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besucht haben, stimmen häufiger den Aussagen zu, dass sich eine Weiterbildung gelohnt hat, um neue Aufgaben bewältigen zu können, um mehr Geld zu verdienen, um Fähigkeiten für den Alltag zu erwerben, um das Wissen und die Fähigkeiten zu erweitern, um einen Prüfungsabschluss zu erwerben und um Leute kennenzulernen. Der relative Effekt ist bei der Aussage, dass sich die Weiterbildung gelohnt hat, um einen Prüfungsabschluss zu erwerben, mit 102 % besonders groß. Ebenfalls relativ groß sind die Effekte bezüglich der Variablen „Mehr Geld verdienen“ und „Leute kennenlernen“ mit 43 % und 47 %.

Tabelle 24: Ergebnisse der ATT-Schätzungen für die subjektive Bewertung des Nutzens der Weiterbildung

Variable	Berufliche Tätigkeit besser ausüben	Bewältigung neuer Aufgaben	Berufliche Chancen verbessern	Arbeitsplatz sichern	Arbeitsplatzwechsel
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	-0,0441 (0,0300)	0,1289*** (0,0441)	0,0598 (0,0387)	-0,0723 (0,0446)	0,1043 (0,0429)
Relativer Effekt	-5 %	22 %	8 %	-12 %	31 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	876	876	871	868	869
Variable	Mehr Geld verdienen	Fähigkeiten für den Alltag erwerben	Wissen und Fähigkeiten erweitern	Prüfungsabschluss erwerben	Leute kennenlernen
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	0,1546*** (0,0444)	0,1465*** (0,0424)	0,0575* (0,02734)	0,2782*** (0,0385)	0,1944*** (0,0446)
Relativer Effekt	43 %	23 %	6 %	102 %	47 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	878	879	880	878	880

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

Aus den Ergebnissen lässt sich ableiten, dass die Teilnehmenden den Nutzen der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung in einigen Bereichen positiver einstufen als die vergleichbaren Personen mit Weiterbildung aus der Kontrollgruppe. Etwas weniger eindeutig sind die Ergebnisse dahingehend, dass sich keine klaren Muster abzeichnen, in welche Richtung die durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildungen insbesondere genutzt werden. So gibt es sowohl positive Rückmeldungen in Bezug auf Nutzungsmöglichkeiten für den aktuellen Arbeitsplatz oder für eine mögliche Neuorientierung als auch hinsichtlich des sozialen und persönlichen Bereichs. Es ist nicht klar, worauf die teils positiveren Bewertungen durch die an durch die Bildungsprämie geförderter Weiterbildung Teilnehmenden zurückzuführen sind. Einerseits könnte argumentiert werden, dass dies mit der Auswahl der Weiterbildung durch die Teilnehmenden selbst und damit einer besseren Passung zwischen eigenen Bedarfen und den Themen der Weiterbildung zusammenhängt. Andererseits könnte auch die Tatsache, dass es sich nicht um betriebliche Weiterbildung handelt und die Teilnehmenden eigene finanzielle Mittel dafür aufbringen müssen, während dies die Personen der Kontrollgruppe, sofern sie an betrieblicher Weiterbildung teilnehmen nicht tun müssen, dazu führen, dass man die Weiterbildung positiver sieht, weil ansonsten eine kognitive Dissonanz (vgl. z. B. Festinger 1957) entstände. Was davon zutrifft, kann mit den vorliegenden Informationen allerdings nicht überprüft werden.

5.5.4 Berufliche Anforderungen

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit sich die Teilnahme an der geförderten Weiterbildung darauf auswirkt, dass man sich den beruflichen Anforderungen gewachsen fühlt. Dazu wurde in beiden Erhebungswellen die Frage nach den beruflichen Anforderungen hinsichtlich der fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten⁶⁹ sowie bezüglich der Arbeitsmenge und des Pensums⁷⁰ gestellt.

Da die Variablen zu beiden Befragungszeitpunkten erhoben wurden, ist ein zeitlicher Vergleich möglich: Es kann die zeitliche Entwicklung abgebildet werden und es kann von einer Art „Nullmessung“ ausgegangen werden, wodurch die Unterschiede in den Ergebnisvariablen nivelliert werden, die schon vor der Teilnahme an der Bildungsprämie bestanden haben. Es wurde durch den Vergleich zwischen den beiden Befragungswellen eine Variable erstellt, die abbildet, dass man sich in der zweiten Welle im Vergleich zur ersten Welle den beruflichen Anforderungen „schlechter“ (-1), „gleich gut“ (0) oder „besser“ (1) gewachsen fühlt. Konkret wurde die neue Variable folgendermaßen gebildet: Gibt jemand in Welle 1 den Wert 2 (eher überfordert) oder 3 (eher unterfordert) und in Welle 2 den Wert 1 (in der Regel den Anforderungen gewachsen) an, hat sich seine Situation hinsichtlich der beruflichen Anforderungen verbessert. Für Personen, die in Welle 2 eine Entwicklung hin zu einer Über- oder Unterforderung berichten, wird eine Verschlechterung angenommen. Die berufliche Situation von Personen, die in beiden Wellen gleiche Werte angeben, wird als unverändert eingestuft. Positive Koeffizienten bedeuten also Änderungen hin zu einem besseren Zusammenpassen von beruflichen Anforderungen und persönlicher Leistungsfähigkeit.⁷¹ Da beide Personengruppen zu beruflichen Anforderungen befragt wurden, können die Angaben der Treatment- und der Kontrollgruppe miteinander verglichen werden.

Tabelle 25: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu beruflichen Anforderungen

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatment-gruppe	Mittelwert Kontroll-gruppe	Prob > F
Den Anforderungen an fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten gewachsen	1.227	-0,03	-0,03	-0,04	0,48
Den Anforderungen durch Arbeitsmenge und Arbeitspensum gewachsen	1.219	-0,05	-0,08	-0,03	0,02*

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

In Tabelle 25 sind die Mittelwertunterschiede zwischen Personen, die eine geförderte Weiterbildung erhalten haben, und Personen, die keine geförderte Weiterbildung besucht haben, dargestellt. Es zeigen sich lediglich hinsichtlich des Merkmals „der Anforderung durch Arbeitsmenge und Arbeitspensum gewachsen zu sein“ geringe signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen ($p < 0,05$). Die deskriptiven Vergleiche der Mittelwerte

⁶⁹ Siehe Frage F2910 des Fragebogens im Anhang.

⁷⁰ Siehe Frage F2911 des Fragebogens im Anhang.

⁷¹ Die zeitlich unterschiedlichen Abstände zwischen den Befragungswellen von Treatment- und Kontrollgruppe wurden bei diesen Variablen nicht berücksichtigt. Es wird angenommen, dass dies keinen Effekt auf die Ergebnisse hat.

zeigen für beide Personengruppen, dass sie sich über die Zeit hinweg den beruflichen Anforderungen in der Tendenz etwas weniger gewachsen fühlen. Die Ergebnisse des Matchings lassen dagegen keine signifikanten Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe erkennen (siehe Tabelle 26). Sowohl geförderte als auch nicht geförderte berufliche Weiterbildung verhilft also zumindest in der kurzen Frist nicht dazu, die beruflichen Anforderungen besser erfüllen zu können.⁷²

Tabelle 26: Ergebnisse der ATT Schätzungen zu beruflichen Anforderungen

Variable	Den Anforderungen an fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten gewachsen	Den Anforderungen durch Arbeitsmenge und Arbeitspensum gewachsen
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	0,0448 (0,0361)	0,0022 (0,0375)
Relativer Effekt	-68 %	-3 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	1.032	1.029

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

5.5.5 Zukünftiger Erwerbsstatus

Ein Ziel des Bundesprogramms Bildungsprämie stellt die Mobilisierung von bildungsfernen Personengruppen dar. Dadurch soll das Risiko, in Arbeitslosigkeit überzugehen, verringert werden (Bauer 2017, S. 20). Bisherige Studien konnten nicht feststellen, dass die Teilnahme an gutscheinbeförderten Weiterbildungen das Risiko, arbeitslos zu werden, verringert (vgl. Görlitz/Tamm 2015, S. 7ff). Zusätzlich stellt sich hinsichtlich des zukünftigen Erwerbsstatus die Frage, welche Auswirkungen geförderte Weiterbildungen auf die Planung von Selbstständigkeit haben.

Die Fragen, wie hoch das Risiko eingeschätzt wird, in den nächsten zwei Jahren arbeitslos zu werden⁷³, und ob eine Selbstständigkeit in absehbarer Zeit geplant ist⁷⁴, wurden jeweils nur zur zweiten Erhebungswelle gestellt. Es kann demnach kein Vergleich über die Zeit vorgenommen werden. Da sowohl die Treatment- als auch die Kontrollgruppe beide Fragen beantwortet haben, können aber die Personengruppen verglichen werden.

⁷² Sinnvoll wären an dieser Stelle vertiefende Analysen, die beispielsweise auch berücksichtigen, inwieweit sich seit der Weiterbildung die Erwerbstätigkeit verändert hat, also unter anderem z. B. ob jemand neue Aufgaben auf der alten Stelle übernommen hat, ob er die Stelle gewechselt hat oder ob er sogar den Arbeitgeber gewechselt hat. Informationen, die solche Betrachtungen ermöglichen, wurden aber im Rahmen der Befragungen nicht erhoben. Dessen ungeachtet wären sie mit einer großen statistischen Unsicherheit behaftet, da anzunehmen ist, dass die Fallzahlen in den entsprechenden Merkmalsausprägungen niedrig ausfallen.

⁷³ Siehe Frage F2920 des Fragebogens zu Welle 2 im Anhang.

⁷⁴ Siehe Frage F2925 des Fragebogens zu Welle 2 im Anhang.

Hinsichtlich der Einschätzung des Arbeitslosigkeitsrisikos ergibt sich in der deskriptiven Betrachtung kein signifikanter Unterschied zwischen den Personengruppen (Tabelle 27). Die Teilnehmenden schätzen ihr Arbeitslosigkeitsrisiko nicht geringer ein. Sie planen jedoch mit einer Wahrscheinlichkeit von 13 % sehr viel häufiger, sich selbstständig zu machen, als die Kontrollpersonen, die dies mit 2 % nur selten angeben.

Tabelle 27: Deskriptive Mittelwertvergleiche zum zukünftigen Erwerbsstatus

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatmentgruppe	Mittelwert Kontrollgruppe	Prob > F
Arbeitslosigkeitsrisiko	1.274	1,54	1,53	1,54	0,70
Planung von Selbstständigkeit	1.205	0,07	0,13	0,02	0,00***

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.
 Anmerkungen: Standardfehler in Klammern, * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

In Tabelle 28 sind die Ergebnisse der Analysen mit Matching-Verfahren dargestellt. Genau wie in den deskriptiven Analysen unterschieden sich Treatment- und Kontrollgruppe in Bezug auf ihren Plan, sich selbstständig zu machen. Personen der Treatmentgruppe planen signifikant häufiger eine Selbstständigkeit. Der relative Effekt ist mit 434 % besonders hoch, was aber insbesondere an der geringen Häufigkeit der entsprechenden Planung in der Kontrollgruppe liegt, die die Basis bildet. Dessen ungeachtet deuten die Analysen darauf hin, dass der positive Effekt der Bildungsprämie auf die Planung, sich selbstständig zu machen, durch eine entsprechend selektierte Stichprobe verursacht sein kann, die im Rahmen des Matchings nicht kontrolliert werden kann. Die Bildungsprämie ist dann also wirkungslos in Bezug auf diese Ergebnisdimension. Hierfür spricht auch, dass bei einer Teilnehmerbefragung von Bildungsprämiennutzern aus dem Jahr 2014 fast ein Drittel angab, die geförderte Weiterbildung als Vorbereitung auf eine Selbstständigkeit zu absolvieren.

Tabelle 28: Ergebnisse der ATT Schätzungen zum zukünftigen Erwerbsstatus

Variable	Arbeitslosigkeitsrisiko	Planung von Selbstständigkeit
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	-0,0372 (0,0556)	0,0107*** (0,0186)
Relativer Effekt	-24 %	434 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	1.075	1.032

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.
 Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.
 Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

5.5.6 Berufliche Ereignisse

Eine Analyse bisheriger Studien zu gutscheingeförderten Weiterbildungen zeigt, dass sich keine Effekte auf berufliche Ereignisse nachweisen lassen. Hierbei wurden vor allem Indikatoren wie ein höheres Einkommen und ein geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko in den Blick genommen (Bauer 2017, S. 21). Die subjektiven Einschätzungen zum Nutzen fallen aber meist sehr viel positiver aus als die Ergebnisse aufgrund objektiver Nutzenindikatoren (vgl. Koval 2011, S. 9; Kuper/Schrader 2013, S. 12). Teilnehmende betonen dabei den Wert der gutscheingeförderten Weiterbildung zur persönlichen Weiterentwicklung, zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit (allerdings nicht zum beruflichen Aufstieg) sowie zum Neuanfang in der Erwerbsbiographie (vgl. Koval/Klein/Reutter 2013). In der vorliegenden Studie wurden die Personen danach gefragt, ob verschiedene Ereignisse in Bezug auf ihre Arbeit eingetreten sind.⁷⁵ Dabei wurde nach den folgenden Ereignissen gefragt:

- Stelle gewechselt oder versetzt worden,
- selbstständig gemacht,
- andere Tätigkeit wird ausgeübt,
- befördert worden oder aufgestiegen,
- herabgestuft worden oder abgestiegen,
- mehr Verdienst pro Stunde,
- Arbeitszeit hat sich verringert,
- Arbeitszeit hat sich erhöht.

Es wurden sowohl Personen, die die Bildungsprämie erhalten haben, als auch Personen, die keine Bildungsprämie erhalten haben, danach gefragt. Demnach ist ein Vergleich der beiden Personengruppen möglich. Die Fragen nach beruflichen Ereignissen wurden ausschließlich in Welle 2 der Befragung gestellt, ein zeitlicher Vergleich kann daher nicht vorgenommen werden. Es kann also sein, dass Teilnehmende oder Kontrollpersonen schon vor der ersten Erhebungswelle Unterschiede in den Ergebnisvariablen aufwiesen. Die Personen wurden jedoch nach der Veränderung ihrer beruflichen Situation gefragt. Dadurch wurde die zeitliche Struktur in der Fragestellung mit aufgenommen. Die Variablen haben jeweils zwei Kategorien (eingetreten/nicht eingetreten).

Dadurch, dass zwischen den beiden Befragungswellen bei der Treatment- und der Kontrollgruppe unterschiedlich lange Abstände lagen, ergibt sich bei den Variablen zu beruflichen Ereignissen das Problem, dass die Zeit, in denen berufliche Ereignisse eintreten konnten, für die Personen, die eine geförderte Weiterbildung besucht haben, länger als für die Kontrollgruppe ist. Um dem entgegenzuwirken, wurden diese Variablen durch die Anzahl der Monate zwischen den Wellen geteilt, so dass sich die Wahrscheinlichkeit für ein Ereignis pro Monat als neue Ergebnisvariable ergibt.⁷⁶ Tabelle 29 enthält die deskriptiven Ergebnisse vor dem Matching.

Die deskriptiven Mittelwertvergleiche in Tabelle 29 zeigen signifikante Unterschiede ($p < 0,05$) zwischen Treatment- und Kontrollpersonen bei den Variablen „selbstständig gemacht“, „befördert worden oder aufgestiegen“, „andere Tätigkeit wird ausgeübt“ und „mehr Verdienst pro Stunde“, wobei der Unterschied bei letzterer negativ ist. Insgesamt zeigen sich geringe Mittelwerte für alle Variablen der beruflichen Ereignisse.

⁷⁵ Siehe Frage F2921 des Fragebogens im Anhang.

⁷⁶ Inwieweit durch diese Normierung andere Ergebnisse ermittelt werden als ohne sie, inwieweit sie als die Ergebnisse beeinflusst, wird unten in den Analysen zur Robustheit untersucht. Anders als bei den oben berichteten Analysen wurde hier auf die Hochrechnung auf ein Jahr verzichtet, da dann die Werte sehr klein werden würden. Dies wäre natürlich einfach möglich, indem die berichteten Werte durch den Wert 12 geteilt würden. Da dieser Divisor für alle Werte gleich wäre, würden sich zwar die Beträge ändern, nicht aber die Zusammenhänge.

Tabelle 29: Deskriptive Mittelwertvergleiche zu beruflichen Ereignissen

Variable	Anzahl der Personen	Mittelwert	Mittelwertunterschiede		
			Mittelwert Treatmentgruppe	Mittelwert Kontrollgruppe	Prob > F
Stelle gewechselt oder versetzt worden	1.322	0,01	0,015	0,013	0,482
Selbstständig gemacht	1.263	0,00	0,007	0,001	0,000***
Andere Tätigkeit wird ausgeübt	1.325	0,01	0,014	0,009	0,013**
Befördert worden oder aufgestiegen	1.326	0,01	0,015	0,009	0,001***
Herabgestuft worden oder abgestiegen	1.325	0,00	0,001	0,001	0,627
Mehr Verdienst pro Stunde	1.318	0,05	0,045	0,054	0,005***
Arbeitszeit hat sich verringert	1.323	0,01	0,010	0,011	0,379
Arbeitszeit hat sich erhöht	1.318	0,02	0,022	0,025	0,360

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Die Mittelwerte sind auf Basis der durchschnittlichen Dauer zwischen den beiden Wellen normiert. Für die Treatmentgruppe betrug diese 10 Monate, für die Kontrollgruppe 7 Monate.

Im Ergebnis des Matching-Verfahrens zeigen sich signifikante Unterschiede, die sich von den deskriptiven Ergebnissen in Tabelle 29 unterscheiden. Teilnehmende der Bildungsprämie geben weniger häufig an, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, von Gehaltserhöhungen zu profitieren oder ihre Stelle zu wechseln, und häufiger, sich selbstständig zu machen. Die Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung hat keine Auswirkungen auf eine Erhöhung der Arbeitszeit, auf das Ausüben einer anderen Tätigkeit, auf eine Beförderung oder eine Herabstufung.

Tabelle 30: Ergebnisse der ATT-Schätzungen für berufliche Ereignisse

Variable	Stellenwechsel	Selbstständig gemacht	Andere Tätigkeit	Befördert	Herabgestuft	Mehr Verdienst	Arbeitszeit verringert	Arbeitszeit erhöht
Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Absoluter Effekt (Standardfehler in Klammern)	-0,0078** (0,0033)	0,0046*** (0,0014)	-0,0034 (0,0032)	0,0023 (0,0031)	-0,0010 (0,0015)	-0,0122** (0,0048)	- 0,0125*** (0,0024)	0,0026 (0,0038)
Relativer Effekt	-35 %	350 %	-20 %	18 %	-41 %	-20 %	-58 %	12 %
Anzahl der Beobachtungen (on Support)	1.113	1.019	1.114	1.116	1.116	1.112	1.114	1.110

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Der absolute Effekt berechnet sich als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, der relative Effekt als Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe / Wert der Kontrollgruppe.

Mit dem Bundesprogramm Bildungsprämie wird unter anderem das Ziel verfolgt, einen Arbeitsplatz- oder Arbeitgeberwechsel anzuregen. Es können jedoch für den Untersuchungszeitraum keine signifikanten Effekte der Teilnahme an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung auf den Wechsel der Tätigkeit sowie auf Beförderungen gefunden werden. Dass Teilnehmende seltener eine Erhöhung des Verdiensts erfahren, ist unerwartet, könnte jedoch möglicherweise dadurch erklärt werden, dass sowohl ein Wechsel der Stelle als auch der Übergang in Selbstständigkeit mit dem Verdienst korrelieren: Personen der Treatmentgruppe machen sich häufiger selbstständig und das Einkommen steigt aus diesem Grund nicht an, während Personen der Kontrollgruppe häufiger die Stelle mit der Intention wechseln, mehr zu verdienen, und durch diesen Stellenwechsel dann auch tatsächlich einen höheren Verdienst erreichen.

Im Rahmen der theoretischen Erwartungen ist die Tatsache, dass sich Teilnehmende offensichtlich häufiger selbstständig machen. Der relative Effekt ist zudem sehr groß, Teilnehmende machen sich 3,5 Mal so häufig selbstständig wie ähnliche Kontrollpersonen. Weniger häufig scheint dagegen ein Stellenwechsel für Teilnehmende zu sein. Dies ist unerwartet, deutet jedoch darauf hin, dass die Bildungsprämie auch dazu genutzt werden kann, Fähigkeiten zu erwerben, die die Arbeitsplatzsicherheit erhöhen. Die hohe Teilzeitquote an Teilnehmenden ließ erwarten, dass Teilnehmende keine Verringerung der Arbeitszeit anstreben. Dies ist eingetreten, der Effekt ist mit knapp 60% relativ groß, auch wenn dies insgesamt ein seltenes Ereignis ist.

5.6 Ergebnisse des Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes

Wie in Abschnitt 5.2 sowie im Anhang beschrieben, eignen sich die beiden exogenen Anspruchsgrenzen (Alter und Einkommen) dazu, einen Vergleich zwischen den beiden Kontrollgruppen der anspruchsberechtigten und der nicht anspruchsberechtigten Personen durchzuführen. Damit lässt sich feststellen, ob die gefundenen

Effekte der Wirkungsanalyse tatsächlich Wirkungen der Bildungsprämie sind – und zwar dann, wenn die gefundenen Unterschiede zwischen den beiden Kontrollgruppen in die gleiche Richtung gehen wie die Unterschiede in den deskriptiven und multivariaten Analysen – oder ob sich die Gruppen weiterhin (auch nach dem Matching) noch unterscheiden. So könnte beispielsweise die Planung von Selbstständigkeit keine Wirkung der Bildungsprämie sein, sondern Personen der Treatmentgruppe würden schon vor der Bildungsprämie häufiger planen, sich selbstständig zu machen.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 47 dargestellt. Sie stellen den Effekt der Anspruchsberechtigung dar, d.h. ob jemand unter oder über der Einkommensgrenze oder unter oder über der Altersgrenze liegt. Die Referenz ist die jeweils nicht anspruchsberechtigte Gruppe, also Personen mit einem zu hohen zu versteuerndem Einkommen oder Personen unter 25 Jahren. Betrachtet wird der Koeffizient der jeweiligen Anspruchsgrenze in einer linearen Regression, welche zusätzlich noch die in Abschnitt 5.4 dargestellten Kontrollvariablen der Teilnahmewahrscheinlichkeitsschätzung enthält. Ein signifikanter Koeffizient erlaubt die Aussage, dass Anspruchsberechtigte sich in den abhängigen Merkmalen von den nicht anspruchsberechtigten Personen unterscheiden, obwohl viele weitere erklärende Faktoren kontrolliert werden und man daher keinen Unterschied mehr erwarten würde. Zusätzlich zum Effekt der Anspruchsberechtigung finden noch das Alter sowie das quadrierte Alter und das Nettoeinkommen Einzug in die Schätzungen um den jeweiligen Effekt von Alter und Einkommen auf die Ergebnisvariablen insgesamt und innerhalb der beiden Kontrollgruppen abzubilden.⁷⁷

Es zeigen sich insgesamt kaum Effekte der Anspruchsberechtigung, was die Ergebnisse der Wirkungsanalyse einerseits stützt, da sich die betrachtete Kontrollgruppe von anspruchsberechtigten Personen nicht systematisch hinsichtlich der betrachteten Ergebnisvariablen von der Gesamtbevölkerung bzw. den nicht anspruchsberechtigten Personen unterscheidet, sofern man beobachtbare Merkmale kontrolliert. Andererseits zeigt sich auch kein positiver Effekt der Anspruchsberechtigung, das heißt die Bildungsprämie erreicht nur einen sehr geringen Anteil der anspruchsberechtigten Personen und führt daher auch nicht zu Effekten außerhalb des Teilnehmerkreises.

⁷⁷ Getestet wurden jeweils lineare und quadrierte Effekte von Alter und Einkommen sowie eine Interaktion mit der Anspruchsberechtigung, ob innerhalb der beiden Kontrollgruppen jeweils andere lineare Effekte von Alter und Einkommen existieren. Letzteres konnte verneint werden, außerdem wurde beim Einkommen kein quadratischer Effekt gefunden.

Tabelle 31: Ergebnisse des Regressions-Diskontinuitäts-Ansatzes

Abhängige Variable	Wirkung der Einkommensgrenze	Wirkung der Altersgrenze
Arbeitszeit hat sich verringert	-0.0037	0.0140
Arbeitszeit hat sich erhöht	-0.0010	0.0087
Andere Tätigkeit wird ausgeübt	-0.0015	0.0009
Befördert worden oder aufgestiegen	0.0009	-0.0017
Herabgestuft worden oder abgestiegen	-0.0000	-0.0004
Mehr Verdienst pro Stunde	0.0096*	0.0140
Selbstständig gemacht	-0.0013	-0.0012
Stelle gewechselt oder versetzt worden	-0.0033	0.0072
Die Bildungsprämie hat sich gelohnt um ...		
Fähigkeiten erwerben, die man im Alltag nutzen kann	0.0141	-0.0172
Bewältigung neuer Aufgaben	-0.0350	-0.1067
Berufliche Chancen verbessern	0.0164	0.0912
Mehr Geld zu verdienen	0.0490	0.0551
Prüfungsabschluss erwerben	-0.0042	-0.0979
Arbeitsplatz zu sichern	0.0233	-0.0130
Berufliche Tätigkeit besser ausüben zu können	-0.0247	0.0842
Wissen und Fähigkeiten erweitern	0.0405	0.0362
Leute Kennenzulernen	0.0570	-0.0012
Arbeitsplatzwechsel	-0.0368	0.1098
Ich fühle mich ...		
Den Anforderungen an fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten gewachsen	-0.0083	-0.1738
Den Anforderungen durch Arbeitsmenge und Arbeitspensum gewachsen	0.0178	-0.1712*
Zufriedenheit ...		
mit Arbeit insgesamt	-0.0066	-0.0661
mit der finanziellen Situation	0.1050**	-0.0499
Arbeitslosigkeitsrisiko	0.0668	0.0938
Planung von Selbstständigkeit	-0.0369***	-0.0788*
Anzahl Weiterbildungs-Aktivitäten ohne Bildungsprämie pro Jahr	-0.0042	-0.3343
Anzahl der Weiterbildungs-Aktivitäten mit und ohne Bildungsprämie pro Jahr	-0.0103	-0.3342

Quelle: Auswertungen des IAW auf Basis der CATI-Befragung.

Anmerkungen: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Einige Effekte stechen aus diesem allgemeinen Ergebnis der Analyse heraus. Zum einen geben Personen unterhalb der Einkommensgrenze, also Anspruchsberechtigte, öfter an, dass sich ihr Verdienst erhöht hat. Dieses Ergebnis könnte durch die Einführung des Mindestlohns erzeugt sein. Zweitens sind Personen unterhalb der Einkommensgrenze mit ihrer finanziellen Situation überdurchschnittlich zufrieden. Drittens planen Personen unterhalb der Einkommensgrenze weniger häufig, sich selbstständig zu machen. Insbesondere die letzten beiden Ergebnisse könnten die in Abschnitt 5.5.3 und 5.5.5 gefundenen Effekte hinsichtlich der Wirkung der Bildungsprämie erklären oder zumindest abschwächen, da sich hier die Kontrollgruppe der anspruchsberechtigten Personen von der der nicht anspruchsberechtigten Personen signifikant unterscheidet.

Bezüglich der Wirkung der Altersgrenze scheinen Personen oberhalb der Altersgrenze, also Anspruchsberechtigte, ebenfalls weniger häufig zu planen, sich selbstständig zu machen, und sie schätzen sich bezüglich der Erfüllung der beruflichen Anforderungen schlechter ein. Alle drei Ergebnisse deuten nicht auf einen Effekt der Anspruchsberechtigung zur Bildungsprämie hin, sondern auf einen Selektionseffekt: Die Kontrollgruppe der Anspruchsberechtigten ist unsicherer bezüglich der Möglichkeit, die beruflichen Anforderungen zu erfüllen, und mit Blick auf Zukunft als die Kontrollgruppe der Personen ohne Anspruchsberechtigung (bei Kontrolle von Alter, Einkommen und weiteren Kontrollvariablen).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass insbesondere der in Abschnitt 5.5.5 gefundene stark positive Effekt der Bildungsprämie auf die Planung, sich selbstständig zu machen, höchstwahrscheinlich durch eine entsprechend selektierte Stichprobe verursacht sein kann. Die Bildungsprämie scheint also wirkungslos in Bezug auf diese Ergebnisdimension.

Insgesamt zeigen sich zwar einige Wirkungen der Bildungsprämie, diese sind jedoch teilweise nicht konsistent. So deuten einige Ergebnisse darauf hin, dass Teilnehmende eher Stellen- oder Arbeitgeberwechsel anstreben, andere Ergebnisse bestätigen dies jedoch nicht. Genau wie in vorherigen Evaluationen in Bezug auf „harte“ Ergebnisvariablen wie Löhne, Beschäftigungswahrscheinlichkeit etc. nur schwache Effekte gefunden wurden (RWI, 2012), zeigen sich in den hier berichteten Analysen auch keine oder zumindest keine starken Effekte auf „weichere“ Ergebnisvariablen.

5.7 Diskussion und Zusammenfassung

Mit dem Bundesprogramm Bildungsprämie wird das Ziel verfolgt, Menschen, die aus finanziellen Gründen nicht oder selten an Weiterbildungen teilnehmen, zu mobilisieren und dadurch sozial ausgleichend zu wirken. Es wird erwartet, dass durch die Förderung der Weiterbildung häufiger oder höherwertige Weiterbildungen besucht werden. Um die Zielerreichung und andere Wirkungen der Bildungsprämie beurteilen zu können, wurde eine kontrafaktische Wirkungsanalyse durchgeführt. Hierbei wurden Personen, die eine geförderte Weiterbildung besucht haben, mit Personen verglichen, die anspruchsberechtigt gewesen wären, jedoch keine geförderte Weiterbildung besucht haben. Teilnehmende und anspruchsberechtigte, aber nicht teilnehmende Personen wurden anhand eines Propensity Score Matching-Verfahrens miteinander verglichen, sodass immer nur Personen mit ähnlicher bedingter Teilnahmewahrscheinlichkeit ausgewählt werden.

Hinsichtlich der untersuchten Wirkungen der Bildungsprämie lassen sich sechs verschiedene Themenbereiche zusammenfassen, welche analysiert wurden. Zunächst zeigen sich Unterschiede in der Häufigkeit

von beruflichen Ereignissen zwischen den Personengruppen. Teilnehmende der Bildungsprämie reduzieren weniger häufig ihre Arbeitszeit, erfahren seltener eine Verdienststeigerung, machen sich eher selbstständig, aber wechseln weniger häufig ihre Stelle als Personen der Kontrollgruppe. Dagegen unterscheiden sich Teilnehmende an einer durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung nicht mit Blick auf eine Erhöhung der Arbeitszeit, auf das Ausüben einer anderen Tätigkeit, auf eine Beförderung oder eine Herabstufung. Die Bildungsprämie scheint also in Hinblick auf diese möglichen Wirkungen in der kurzen Zeit der Beobachtung wirkungslos.

Weiterhin zeigen sich hinsichtlich der subjektiven Bewertung des Nutzens der Weiterbildung teilweise große Unterschiede. Personen, die eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besucht haben, stimmen signifikant häufiger den Aussagen zu, dass sich die Weiterbildung gelohnt hat, um neue Aufgaben bewältigen zu können, um mehr Geld zu verdienen, um Fähigkeiten für den Alltag zu erwerben, um das Wissen und die Fähigkeiten zu erweitern, um einen Prüfungsabschluss zu erwerben und um Leute kennenzulernen. Weiterhin zeigt sich, dass Teilnehmende ihr Risiko, arbeitslos zu werden, nicht signifikant geringer einschätzen, aber signifikant häufiger planen, sich selbstständig zu machen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass der stark positive Effekt der Bildungsprämie auf die Planung, sich selbstständig zu machen, durch eine entsprechend selektierte Stichprobe verursacht ist, wie die Ergebnisse des Regression-Diskontinuitäts-Ansatzes zeigen.

Bei den Themenbereichen Erfüllen der beruflichen Anforderungen sowie Zufriedenheit mit der Arbeit und der finanziellen Situation lassen sich keine Unterschiede zwischen der Treatment- und Kontrollgruppe finden. Dagegen zeigen sich Unterschiede hinsichtlich der weiteren Beteiligung an individuell berufsbezogener Weiterbildung zwischen den Personengruppen. Personen, die eine durch die Bildungsprämie geförderte Weiterbildung besucht haben, besuchen signifikant häufiger individuell berufsbezogene Weiterbildungen. Der Unterschied ist signifikant, unabhängig davon, ob man geförderte Weiterbildungen miteinbezieht oder nicht. An beruflicher Weiterbildung insgesamt nehmen die Personen der Treatmentgruppe aber nicht häufiger teil als die Personen der Kontrollgruppe. Daraus ergeben sich die Fragen, inwieweit dies kausal davon abhängt, dass die Gruppe der an durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung Teilnehmenden weniger Zugang zu betrieblicher Weiterbildung hat und, sofern dies zutrifft, inwieweit eine individuell berufsbezogene Weiterbildung dadurch bedingte Nachteile kompensieren kann. Diese Fragen können mit den vorliegenden Daten aber nicht untersucht werden.

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Bildungsprämie von bestimmten Personen genutzt wird, die einen höheren Förderbedarf haben als andere Personen, gleichzeitig aber als weiterbildungsaffin in dem Sinne eingestuft werden können, dass sie vor der geförderten Weiterbildung mit höherer Wahrscheinlichkeit an Weiterbildung teilgenommen haben. Die Bildungsprämie und durch sie geförderte Weiterbildung führen für sich betrachtet nicht zu anderen Ergebnissen als nicht geförderte Weiterbildung. Die Robustheitsanalysen unterstützen diese Sicht: Je ähnlicher die betrachteten Gruppen sind, desto seltener sind die Effekte der Bildungsprämie signifikant (dies kann aber auch ein statistischer Effekt der geringeren Fallzahlen sein). Dies bedeutet, dass vorhandene Unterschiede keine Wirkung darstellen, sondern dass es sich um einen Selektionseffekt aufgrund der Inanspruchnahme durch bestimmte Personengruppen innerhalb der Anspruchsberechtigten handelt.

Einschränkend ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass der durch die Projektlaufzeit vorgegebene Zeitraum der Beobachtung ist zu kurz, um mittel- oder langfristige Effekte zu erwarten. Da die Befragungen im Abstand von einem Jahr durchgeführt wurden, konnte in dieser Studie nur die kurzfristige Wirkung besuchter Weiterbildung untersucht werden. Viele Wirkungen von Weiterbildung treten aber verzögert auf und lassen sich erst in einer langfristigen Perspektive durch Paneldaten erforschen (vgl. Haberzeth/Käpplinger/Kulmus 2016, S. 271).

Schließlich wird durch die finanzielle Förderung nur in einen Bereich eingegriffen, während andere für die Entscheidung zur Teilnahme an Weiterbildung relevante Bereiche sowie weitere Strukturen, Rahmenbedingungen und Faktoren, die daneben Einfluss auf daraus möglicherweise resultierende Konsequenzen haben, nicht verändert werden. Wenn diese aber unverändert bleiben, ist es dem Instrument gegenüber unfair zu erwarten, dass das Drehen an dieser einen von vielen Stellschrauben umfassende und nachhaltige Wirkungen erzeugt. Dies ist, wenn überhaupt, erst dann zu erwarten, wenn eine Gesamtbetrachtung die Notwendigkeit des Zusammenspiels von Nachfrageförderung, Angebotsförderung, Beratung und aufsuchender Bildungsarbeit sowie einer materiellen und psychosozialen Grundversorgung (vgl. Hefler 2013a) erkennt und umsetzt.

6 Wirtschaftlichkeitsanalyse

Aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen unterliegen Bund, Länder und Kommunen den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Mühlenkamp, 2016). Beide Grundsätze stellen die für ein Programm bereitgestellten Inputs in eine Relation zu den Outputs, Ergebnissen und Wirkungen des Programms.⁷⁸ Wirtschaftlichkeit bedeutet, dass bei gegebenem Ressourceneinsatz eine größtmögliche Zielerreichung im Hinblick auf Outputs, Ergebnisse und Wirkungen realisiert werden sollte. Sparsamkeit heißt, dass Outputs, Ergebnisse und Wirkungen mit dem geringstmöglichen Ressourcenverbrauch, also den kleinsten Inputs, einhergehen sollten.

Ausgehend von diesen beiden Grundsätzen werden in der Wirtschaftlichkeitsanalyse folgende Fragestellungen analysiert:

- Ist der Vollzug einer gegebenen Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich? Vorausgesetzt wird hier also ein bestimmter Output, und die Vollzugswirtschaftlichkeit bemisst sich daran, ob diese Leistungen mit dem minimal dafür notwendigen Input erzeugt werden. Es geht hier also um Wirtschaftlichkeit aus der spezifischen Sichtweise des Produktionsprozesses. Diese „Produktwirtschaftlichkeit“ in Form der Input-Produkt-Relation allein sagt nichts über die Wirtschaftlichkeit der Outcome-Produktion aus.
- Ist die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich? Bei der Maßnahmenwirtschaftlichkeit werden die positiven und negativen Auswirkungen, die mit der Maßnahme verbunden waren, in die Betrachtung mit einbezogen. Je nachdem, welchen Beitrag die Outputs zur Zielerreichung leisten, kann die Beziehung von Vollzugswirtschaftlichkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit mehr oder weniger eng sein.
- Wie hoch sind die positiven Wirkungen der Maßnahme auf die Gesellschaft insgesamt im Verhältnis zu den Kosten? Für diese umfassende Fragestellung bietet sich die Kosten-Nutzen-Analyse als Instrument an. Sie betrachtet nicht allein die Beziehung zwischen Inputs und Ergebnissen auf unterschiedlichen Ebenen, sondern fragt auch nach der Bedeutung der Ergebnisse für die wirtschaftliche Wohlfahrt insgesamt? Dieses Konzept betrifft daher die Maßnahmenwirtschaftlichkeit aus volkswirtschaftlicher Sicht.

Zur Ermittlung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und Kosten-Nutzen-Relation sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse auf einer Wirkungsanalyse aufbauen, um den Beitrag der Outputs zur Zielerreichung einzubeziehen. In der folgenden Wirtschaftlichkeitsanalyse wird jedoch darauf verzichtet, die Kosten in eine Beziehung zu den Zielen oder zur gesellschaftlichen Wohlfahrt zu setzen. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Die Evaluierung der ersten Förderphase hat gezeigt, dass es schwierig ist, den kausalen Einfluss der Weiterbildung auf wichtige Indikatoren wie Einkommen oder Partizipation am Arbeitsmarkt festzustellen.
- Dies liegt insbesondere daran, dass die Förderung von und die Teilnahme an Weiterbildung sehr langfristige Effekte haben. Dies zeigen insbesondere auch Studien zur Förderung betrieblicher Weiterbildung im Bereich des SGB III (z. B. Lechner et al. 2011, Osikominu 2013). Danach stellen sich substantielle Effekte erst im zeitlichen Abstand mehrerer Jahre ein. Diese Effekte der dritten Förderphase

⁷⁸ Unter Inputs sind die in ein Programm wie z.B. die Bildungsprämie eingesetzten monetären oder nicht-monetären Ressourcen zu verstehen. Outputs sind unmittelbare Ergebnisse, z.B. die im Rahmen der Maßnahme erbrachten Leistungen, die aber noch keinen Zielcharakter haben. Die Ergebnisse beschreiben die Erreichung der definierten Ziele der Maßnahme, während unter Wirkungen die kausalen Effekte der Maßnahme auf die Ergebnisse und andere Größen zu verstehen sind.

werden also erst in einigen Jahren abgeschätzt werden können. Daraus resultierende längerfristige volkswirtschaftliche Effekte lassen sich jedoch nicht beziffern.

Im Vordergrund der Wirtschaftlichkeitsanalyse der Bildungsprämie steht aus diesen Gründen die Vollzugswirtschaftlichkeit und damit die Kostenseite. Analysiert wird, welcher Aufwand für eine Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung im Rahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie entsteht und ob dieser Aufwand der geringstmögliche ist.

Die Frage nach dem geringstmöglichen Aufwand setzt einen geeigneten Maßstab voraus. Dieser Maßstab könnte in einem ähnlichen Programm bestehen, das erwiesen effizient durchgeführt wird. Dies setzt entsprechend Ergebnisse für ähnliche Maßnahmen voraus, die derzeit noch nicht umfassend zu Verfügung stehen. Daher wird die zeitliche Entwicklung des Aufwands als wichtiger interner Benchmark verwendet. Zwar ergibt sich aus einer solchen Analyse nicht, ob der minimale Aufwand, der in der Beobachtungsperiode für einen Teilzeitraum feststellbar ist, nicht noch weiter hätte reduziert werden können. Übersteigt aber der berechnete Aufwand in den anderen Teilzeiträumen den minimalen gemessenen Aufwand deutlich, so kann jedenfalls im Umkehrschluss argumentiert werden, dass die Maßnahme in diesen Teilzeiträumen offensichtlich nicht wirtschaftlich durchgeführt wurde. Beim zeitlichen Vergleich muss allerdings sorgfältig vorgegangen werden, um Inputs und Outputs korrekt den jeweiligen Teilzeiträumen zuzuordnen. Dieses Ziel kann auf Basis der vorhandenen Daten allerdings nur näherungsweise erreicht werden, da manche Ausgaben zum Zeitpunkt der Verbuchung erfasst werden und nicht zum Zeitpunkt, in dem der Output geleistet wird.

An die Schätzung des Aufwands schließt sich eine Analyse der Ursachen möglicher Abweichungen von der aufwandsminimalen Durchführung an. Eine wichtige Frage für die Wirtschaftlichkeitsanalyse der Bildungsprämie ist dabei, inwieweit die Tatsache, dass die Anzahl der ausgegebenen Gutscheine rückläufig war, die Wirtschaftlichkeit verschlechtert hat, weil sich die Fixkosten des Programms umso mehr im Aufwand für die einzelne Förderung bemerkbar machen, je geringer der Umfang des Programms ist.

Kern der Analyse ist eine ex-post-Betrachtung. In den Schlussfolgerungen wird jedoch auch thematisiert, wie die Kosteneffizienz künftig erhöht werden könnte.

Die Datenbasis besteht aus Kostendaten, die der Evaluation durch die Programmumsetzer zur Verfügung gestellt wurden. Die Bildungsprämie wird vom BMBF verantwortet. Das BIBB nimmt die wissenschaftliche Begleitung vor. Das BVA ist für die administrativen Abläufe zuständig. Zu den Kosten stehen der Evaluation vollständige Daten nur vom BIBB und vom BVA zur Verfügung. Personalkosten, die bei der Umsetzung des Bundesprogramms in der Ministerialverwaltung entstehen, werden aufgrund mangelnder Zurechenbarkeit im Folgenden nicht berücksichtigt. Insofern ist eine Betrachtung der Gesamtkosten der Bildungsprämie nicht in vollem Umfang möglich.

6.1 Methodik der Wirtschaftlichkeitsanalyse

6.1.1 Datenquellen

Für die zeitliche Entwicklung der Kosten der Bildungsprämie werden Daten über die tatsächlich verausgabten Mittel im Zeitraum von 2012 bis 2017 verwendet. Dies umfasst die zweite und die dritte Phase der Bildungsprämie. In diesem Zeitraum waren bzw. sind das Bundesverwaltungsamt (BVA) mit der administrativen Umsetzung des Programms und das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) mit der wissenschaftlichen Programmbegleitung, der Organisation der programminternen Abstimmungsprozesse sowie der Öffentlichkeitsarbeit beauftragt. Eine getrennte Zuordnung der Daten zur zweiten bzw. dritten Förderphase ist nicht möglich.

Die Daten über die tatsächlich verausgabten Mittel entstammen den internen Rechnungssystemen des BMBF, des BVA und des BIBB. Sie werden teilweise mit Planzahlen aus den Verwaltungsvereinbarungen ergänzt. Die Datengrundlagen wurden in Expertengesprächen mit Vertreterinnen bzw. Vertretern des BVA und des BIBB validiert.

6.1.2 Volumen der Gesamtkosten

Tabelle 32 zeigt eine Gesamtübersicht über die Kosten der Bildungsprämie in der zweiten und dritten Phase. Der größte einzelne Kostenblock sind die ausgezahlten Prämiegutscheine. Maßgeblich für die zeitliche Zuordnung ist dabei das Datum der Abrechnung. Die zweite Zeile enthält die pauschalierten Ausgaben für die Beratungen durch die Beratungsstellen. Die Ausgaben für die Administration durch das BVA und die wissenschaftliche Begleitung durch das BIBB sind hier pauschal aufgeführt und werden in den folgenden Abschnitten weiter nach dem Verwendungszweck aufgegliedert. Die fünfte bis achte Zeile enthalten Aufwendungen des BMBF für Auftragsvergaben. Nicht eingeschlossen sind die Personalkosten des BMBF, die der Bildungsprämie zuzurechnen sind, aber nicht quantifiziert werden können. Die Kosten der externen Evaluation in Zeile 8 lassen sich zeitlich nicht zuordnen und werden daher im Folgenden von der Betrachtung ausgenommen.

Tabelle 32: Kosten der Bildungsprämie (ohne Personalkosten des BMBF)

Nr.		2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Prämiengutscheine	995.672	8.585.906	9.769.535	7.320.769	4.437.620	3.406.962
2	Beratungen	695.310	1.175.555	857.158	492.990	610.380	440.250
3	Administration (BVA)	589.609	2.068.798	2.533.769	2.798.869	2.654.806	1.946.792
4	Wiss. Begleitung (BIBB)	88.829	379.984	400.505	507.313	552.286	613.693
5	IT (PT-DLR)	304.226	348.344	434.160	319.834	377.615	391.708
6	Hotline (Telemark Rostock)	187.755	233.919	184.384	143.367	181.215	146.228
7	Beraterschulungen/-tage (ZWW Uni Mainz)	50.000	50.000	73.042	64.164	64.164	64.164
8	Evaluation (Kantar u.a.)						311.036

Alle Angaben in Euro. Quelle: BMBF

Die Tabelle zeigt für das Jahr 2012 und gegebenenfalls auch für das Jahr 2013 das Anlaufen der zweiten Förderphase. Dies gilt nicht nur für die Gutscheine und Beratungen, sondern auch für Administration und wissenschaftliche Begleitung. So hat das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), das in der ersten Förderphase mit der administrativen Programmumsetzung beauftragt war, im Jahr 2012 noch in größerem Umfang Leistungen im Bereich der Bewilligung von Beratungsstellen erbracht. Der Aufbau von Stellen benötigte Zeit, da er mit Umsicht durchgeführt werden sollte, und war Ende des Jahres 2012 noch nicht abgeschlossen. Daher können auch die Ausgaben für das Jahr 2013 und 2014 durch den Übergang der Administration und wissenschaftlichen Begleitung zu BVA bzw. BIBB beeinflusst sein. Zugleich könnte der Beginn der zweiten Förderphase sich dadurch ausgewirkt haben, dass seitens BVA und BIBB zunächst Einarbeitungskosten eingegangen wurden. Falls dies zu höheren Kosten geführt haben sollte, wird der Effekt jedoch offensichtlich von anderen Effekten überlagert, denn dann müssten die Kosten nach 2013 zurückgehen. In den weiteren Analysen wird das Jahr 2012 nicht berücksichtigt, da die Angaben für dieses Jahr nicht mit den Jahresangaben aus späteren Jahren vergleichbar sind. Sonstige Einführungseffekte in späteren Jahren können nicht isoliert werden, sondern müssen bei der Interpretation mitbedacht werden.

Die Ausgaben für die Beratungen erreichen ihr Maximum im Jahr 2013 und gehen von dort aus deutlich zurück. Bei den ausgezahlten Gutscheinen wird das Maximum im Jahr 2014 erreicht. Der zeitliche Abstand zu den Beratungen ist auf den Zeitraum von der Beratung bis zur Abrechnung zurückzuführen. Ein Rückgang der Ausgaben für Prämiengutscheine ist insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 festzustellen. Diese Befunde spiegeln die abnehmenden Förderzahlen in der dritten Phase der Bildungsprämie wider.

6.1.3 Kosten pro Outputseinheit

In den folgenden Abschnitten werden jeweils normierte Kosten betrachtet, das heißt, die Kosten für einzelne Programmbestandteile oder die (verfügbaren) Gesamtkosten der Bildungsprämie werden auf die Outputs des Programms bezogen. Dabei werden die eingelösten (d. h. vom BVA abgerechneten) Gutscheine als der zentrale Output des Programms verstanden, da die Förderung darauf abzielt, die Zielgruppe zur Teilnahme an (geförderter) Weiterbildung zu bewegen. Berechnet werden die Kosten pro Gutschein. Alternativ wird die Höhe der ausbezahlten Förderung durch die Gutscheine als Output definiert. In der Effizienzbetrachtung

werden dann die Verwaltungskosten ausgewiesen, die zur Auszahlung eines Gutschein-Euro erforderlich sind. Nach diesem Verständnis ist der Output des Programms der Transfer an die Berechtigten und nicht die Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung durch die Zielgruppe.

Die Beratungen werden als eigenständiger Output verstanden und nicht lediglich als Voraussetzung für die Erteilung eines Gutscheins. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass die Beratungen einen eigenen Zielcharakter haben können. Die Beratungsgespräche können dazu beitragen, dass die Teilnehmenden mehr, besser geeignete oder umfangreichere Weiterbildungen besuchen oder eine geplante Weiterbildung früher wahrnehmen. Beratungen können auch dadurch Einfluss über die reine Bildungsprämienförderung hinaus haben, dass sie einen Einfluss auf die Einstellungen und die generelle Weiterbildungsbereitschaft der Geförderten haben. Zwar wird die Beratung in vielen Fällen lediglich deshalb aufgesucht, damit der Gutschein erteilt werden kann. Die CATI-Befragung der Teilnehmenden zeigt jedoch, dass die Beratung in 36% der Fälle auch aufgesucht wurde, um Informationen über konkrete Weiterbildungsangebote zu erhalten, und dass die Beratenen in 18% der Fälle eine Beratung über sinnvolle Weiterbildungen in der Zukunft oder über Weiterbildungsanbieter suchten. Die Beratungen sollten deshalb nicht ausschließlich als Zwischenschritt im Prozess der Gutscheinvergabe verstanden werden.

Andere Outputs werden für die folgende Analyse nicht definiert, sondern als Zwischenoutputs für die Gutscheine verstanden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Outputs auch Effekte über die Bildungsprämie hinaus haben könnten. So könnte z. B. die Öffentlichkeitsarbeit, die im Rahmen der Bildungsprämie durchgeführt wird, ein verstärktes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Weiterbildung in der Bevölkerung hervorrufen. Insofern könnte auch die Anzahl der Klicks auf die Websites oder die Anzahl der Veranstaltungen als Output verwendet werden. Dies hätte allerdings die Komplexität der Analyse wesentlich erhöht, da es genaue Daten über die Kosten, die der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen sind, erfordert hätte. Zwar stehen für die Fremdaufträge die genauen Summen zur Verfügung, die Stellenanteile, die der Öffentlichkeitsarbeit gewidmet sind, lassen sich jedoch nur approximativ bestimmen, weshalb im Folgenden darauf verzichtet wird.

Tabelle 33 zeigt die Anzahl der Beratungsgespräche und der abgerechneten Gutscheine nach Jahren, wobei entsprechend Tabelle 29 nur die zweite und dritte Förderphase berücksichtigt werden.

Tabelle 33: Beratungsgespräche und abgerechnete Gutscheine (Förderphase 2 und 3)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beratungsgespräche insgesamt	41.651	36.910	25.411	19.142	14.392	17.425
Vom BVA abgerechnete Gutscheine	2.905	24.102	26.617	19.796	13.083	9.863

Quelle: Programm-Monitoring

Die Kosten werden im Folgenden soweit möglich einem der beiden Outputs zugerechnet. Eindeutig ist dies bei den Ausgaben für die Prämiegutscheine und Beratungen selbst (Zeile 1 und 2 in Tabelle 32). Bei vielen weiteren Kostenarten ist jedoch ein Bezug auf einen bestimmten Output nicht ohne weiteres möglich. Beispielsweise sind die IT-Kosten weder den Gutscheinen noch der Beratung eindeutig zuzuordnen. Diese Kosten werden daher als „Programmkosten“ auf den am Ende des Prozesses stehenden Output, also auf die Gutscheine, bezogen.

Neben der Zuordnung zu Outputs werden die Kosten in fixe und variable Kosten untergliedert. Fixe Kosten sind in ihrer Höhe unabhängig davon, wie viel Output bereitgestellt wird. Variable Kosten fallen dagegen pro Outputseinheit an. Fixkosten sind beispielsweise IT-Kapazitäten, die Kosten unabhängig von ihrer Nutzung hervorrufen, variable Kosten die Ausgaben pro Prämiegutschein. Die Dichotomie zwischen fixen und variablen Kosten trifft die Realität dabei nur in erster Näherung. Eigentlich variable Kosten wie z.B. die Kosten der Antragsbearbeitung sind für einen bestimmten Zeitraum fix, wenn das Personal entsprechend eingeteilt und an die Aufgabe gebunden ist. Eigentlich fixe Kosten sind längerfristig variabel, wenn Kapazitäten abgebaut oder zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Beispielsweise könnte der Umfang der Programm-Monitorings reduziert werden, da es unter Umständen sinnvoll sein könnte, für ein kleineres Programm ein weniger differenziertes Monitoring zu betreiben, als für ein großes.

Trotz dieser Einschränkungen wird die Unterscheidung zwischen fixen und variablen Kosten verwendet, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Anzahl der abgerechneten Gutscheine und der Beratungen im Zeitablauf stark rückläufig war. Wenn der Umfang der Outputs rückläufig ist, ergibt sich eine geringere Fixkostendegression, es sei denn, dass die Fixkosten angepasst werden können. Dieser Effekt könnte ein wesentlicher Grund für die Entwicklung der Kosten pro Outputseinheit sein.

Als Ergebnis ergeben sich folgende Kennzahlen der Wirtschaftlichkeitsanalyse:

- Kosten, die den Gutscheinen zuzuordnen sind
 - variable Kosten
 - Fixkosten
- Kosten, die der Beratung zuzuordnen sind
 - variable Kosten
 - Fixkosten
- Kosten des Programms insgesamt (auf die Gutscheine bezogen)
 - Fixkosten.

6.1.4 Zeitbezug der Kosten

Wenn die Kosten des Programms auf die ausgezahlten Gutscheine umgelegt werden, wird nicht berücksichtigt, dass Leistungen im Vorfeld der Gutscheinnutzung erbracht wurden, ohne dass sich dies vollumfänglich in entsprechenden Zahlen bei den ausgezahlten Gutscheinen auswirkt. Da die Nennergröße anfänglich zu klein ist, würden die Programmkosten anfänglich überschätzt und im späteren Verlauf, wenn nämlich die sich noch im Umlauf befindlichen Gutscheine tatsächlich abgerechnet werden, unterschätzt.

Diese Problematik des zeitlichen Verzugs zwischen Beratung bzw. Ausgabe des Gutscheins und Einlösung des Gutscheins wird aus Tabelle 34 deutlich.

Tabelle 34: Ausbezahlte und nicht ausbezahlte Gutscheine, nach Jahr der Ausgabe

	2014	2015	2016	2017
Ausgezahlte Gutscheine	6.607	13.192	9.663	8.473
Abgelehnte Gutscheine	212	388	228	211
Im Umlauf befindliche gültige Gutscheine	2.323	5.243	4.222	7.897
Sonstige	113	301	255	824
Ausgegebene Gutscheine insgesamt	9.255	19.124	14.368	17.405

Quelle: Programm-Monitoring

Anmerkung: Angaben beziehen sich nur auf die 3. Förderphase, daher bestehen für das Jahr 2014 größere Abweichungen zu Tabelle 33)

Im Jahr 2015 wurden beispielsweise 19.124 Prämiengutscheine durch die Beratungsstellen ausgegeben. In 13.192 Fällen wurde beim BVA ein Gutschein, der im Jahr 2015 ausgegeben wurde, eingereicht und erstattet. Die Erstattung kann dabei auch später als 2015 erfolgt sein. Weiterbildungsanbieter können angenommene Prämiengutscheine u.U. auch mehrere Jahre später beim BVA einreichen.

Im Umlauf befindliche Gutscheine sind zum einen solche Gutscheine, die noch bei den Teilnehmenden sind, die sie noch nicht eingelöst oder verfallen lassen haben. Zum anderen handelt es sich um Gutscheine, die noch bei den Anbietern der Weiterbildung sind, die sie noch nicht mit dem BVA abgerechnet haben. Prinzipiell könnten diese Gutscheine also noch beim BVA eingehen und dann auch erstattet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Gutschein sechs Monate gültig ist. Danach ist er nicht mehr einsetzbar und kann auch nicht mehr eingelöst werden. Im Zeitablauf sieht man, dass die Anzahl der einlösbaren Gutscheine deutlich zunimmt. Der Effekt des zeitlichen Verzugs bei den ausgezahlten Gutscheinen kann in der Analyse der Daten nicht berücksichtigt werden und muss daher bei der Interpretation der Ergebnisse bedacht werden.

6.2 Administration der Bildungsprämie

6.2.1 Verwaltungskosten des BVA für das Programm Bildungsprämie

In diesem Abschnitt werden die Kosten, die für die Programmadministration beim BVA entstehen, den in Abschnitt 6.1 dargestellten Kategorien zugeordnet betrachtet. Tabelle 35 zeigt die Kosten des BVA in den Jahren 2013 bis 2017. Der größte Kostenblock sind dabei die Personalausgaben. Dabei handelt es sich um Ausgaben für unterschiedliche Tätigkeiten, zum einen die Antragsbearbeitung, -bewilligung sowie die Auszahlungen der Prämien, zum anderen eine Vielzahl von weiteren administrativen Dienstleistungen beispielsweise bei der Unterhaltung von Infrastruktur oder bei Kommunikationsabläufen. Bei den Personalkosten sind nach einem Anstieg, der dem Aufbau personeller Kapazitäten geschuldet sein dürfte, von 2014 bis 2016 relativ konstante Kosten festzustellen, im Jahr 2017 dann ein deutlicher Rückgang.

Die Personalausgaben dominieren die Mieten und Rechnerkosten, die sonstigen Verwaltungsausgaben und die Dienstreisen bei weitem. Die sonstigen Verwaltungskosten werden als Prozentsatz der Personalkosten

abgerechnet und stehen daher prinzipiell in einer festen Relation zu diesen, wenngleich sich wegen unterschiedlicher Gründe zwischen den Jahren Verschiebungen ergeben. Auch bei den Mieten, Rechnerkosten und Verwaltungsausgaben ist 2017 ein deutlicher Rückgang festzustellen.

Tabelle 35: Verwaltungskosten des BVA im Programm Bildungsprämie

Nr.	Kostenart	2013	2014	2015	2016	2017
3.1	Personalausgaben	1.648.304	1.957.820	2.247.015	2.050.818	1.502.114
3.2	Mieten und Rechnerkosten	108.769	126.244	130.568	123.289	96.329
3.3	Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben	310.315	443.635	418.108	475.932	338.609
3.4	Dienstreisen	1.411	6.070	3.178	4.767	9.739
3	Summe	2.068.798	2.533.769	2.798.869	2.654.806	1.946.792

Alle Beträge in Euro. Quelle: Angaben des BVA, geringe definitionsbedingte Abweichungen zu Tabelle 32

6.2.2 Zuordnung von Tätigkeiten und Kosten

Die Zuordnung der in Tabelle 35 enthaltenen Kosten zu den fünf Kostenarten aus Abschnitt 6.1 ist nicht ohne weitere Informationen möglich. Bei den Personalkosten hängt die Frage, ob es sich um fixe oder variable Kosten der Gutscheine bzw. der Beratungen handelt, maßgeblich von den jeweiligen Tätigkeiten ab. Antragsbearbeitungen, Bewilligungen, Abrechnungen von Gutscheinen und Beratungen und die entsprechenden Auszahlungen sowie stichprobenmäßige Kontrollen zu diesen Tätigkeiten stehen prinzipiell in einer Relation zu den jeweiligen Outputs Beratungen oder Gutscheine, sie sind also variabel. Allerdings ist auch klar, dass das BVA den Personalbestand nicht sofort an Änderungen des Outputumfangs anpassen kann. Die Beteiligung an der Programmkonzeption, die Überwachung der IT, die Einarbeitung in die Erstattungsverfahren der EU und die Anwendung dieser Verfahren, die Teilnahme an Programmsitzungen und Veranstaltungen und andere Tätigkeiten stehen dagegen nicht in einem fixen Verhältnis zu den Gutscheinen.

Um die Anteile der jeweiligen Kosten richtig zuzuordnen zu können, hat das BVA für die Evaluation eine prozentuale Aufteilung vorgenommen. Basis der Berechnung sind die Zuordnung von Tätigkeiten zu Kostenarten und der Umfang der Tätigkeit, gemessen am für die jeweiligen Aufgaben abgestellten Personal. Die Anteile werden nicht zeitlich differenziert, sondern es wird ein Anteilswert ausgewiesen, der für die gesamte betrachtete Periode gilt (zu den möglichen Einflüssen auf die Ergebnisse siehe weiter unten). Tabelle 36 zeigt die Zuordnung der Kosten des BVA (nach eigenen Angaben des BVA) zu den variablen und fixen Kosten der Beratung, der Gutscheine und des Programms.

Tabelle 36: Zuordnung von Tätigkeiten zu fixen und variablen Kosten

Nr.	Art der Ausgaben	Tätigkeiten / Inhalte	Zuordnung
3.1	Personalausgaben	Programmkonzeption, Antragsbearbeitungen Gutscheine und Beratungsabrechnung, Bewilligungen, Auszahlungen, Kontrollen, Überwachung IT, Erstattungsverfahren EU, Teilnahme an Programm-Sitzungen und Veranstaltungen	Variable Kosten der Gutscheivergabe (68%), variable Kosten der Beratungsleistungen (21%), Fixkosten für Programmkonzeption, Erstattungsverfahren EU, Sitzungen (11%)
3.2	Mieten und Rechnerkosten	Technische und räumliche Ausstattung	Fixkosten der Gutscheivergabe (75%) und der Beratungsleistungen (25%)
3.3	Verwaltungsausgaben	nicht im direkten Zusammenhang mit den Antragszahlen bei Gutscheivergabe und Beratungsleistungen	Fixkosten der Gutscheivergabe (75%) und der Beratungsleistungen (25%)
3.4	Dienstreisen	nicht im direkten Zusammenhang mit den Antragszahlen bei Gutscheivergabe und Beratungsleistungen, keine Vor-Ort-Prüfungen bei Beratungsleistungen	Fixkosten der Gutscheivergabe (90%) und der Beratungsleistungen (10%)

Quelle: BVA

6.3 Wissenschaftliche Begleitung der Bildungsprämie

6.3.1 Kosten der wissenschaftlichen Begleitung durch das BIBB

Auch unter den Kosten der Bildungsprämie, die beim BIBB entstehen, nehmen die Personalkosten den größten Anteil ein (siehe Tabelle 37). Diese sind ab dem Jahr 2013 relativ konstant. Die feststellbaren Schwankungen sind auf Personalfluktuationen und unbesetzte Stellen zurückzuführen. Dies wird vor allem deutlich, wenn man die Plankosten aus der Verwaltungsvereinbarung mit den in Tabelle 37 enthaltenen Werten abgleicht. Die Plankosten gehen für die dritte Förderphase (ab 2014) von 5,5 Vollzeitäquivalenten beim BIBB aus. Die Plankosten verändern sich über die Zeit nur dadurch, dass die Entgelte entsprechend der allgemeinen Entwicklung steigen. Über alle Jahre gerechnet, liegen die Ist-Kosten bei den Personalkosten unter dem Plan.

Vom Jahr 2015 an fallen auch die vergebenen Aufträge (z. B. im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit) finanziell ins Gewicht. Ein wesentlicher Grund dafür, dass die Auftragsvergabe sich nicht bereits vorher in den Kosten bemerkbar macht, ist die Komplexität der Vergabeverfahren. Bei den sonstigen sachlichen Verwaltungsausgaben sind zeitliche Schwankungen festzustellen, die aber aufgrund des relativ geringen Gewichts dieser Position die Gesamtkosten nur gering beeinflussen. Die übrigen Kostenpositionen sind von untergeordneter Bedeutung.

Tabelle 37: Kosten der wissenschaftlichen Begleitung durch das BIBB

Nr.	Kostenart	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4.1	Personalausgaben	66.915	326.747	348.156	329.739	370.127	353.499
4.2	Vergabe von Aufträgen			34.242	117.240	146.370	181.025
4.3	Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben	20.868	50.509	15.278	56.546	31.625	72.755
4.4	Dienstreisen	1.046	1.693	2.743	3.787	4.163	5.328
4.5	Gegenstände über 410/400 €		1.035	85			1.087
4	Summe	88.829	379.984	400.505	507.313	552.286	613.693

Alle Beträge in Euro. Quelle: BMBF

6.3.2 Zuordnung von Tätigkeiten und Kosten

Die Tätigkeiten des BIBB lassen sich ebenfalls aus der Verwaltungsvereinbarung entnehmen. Diese gliedert die Aufgaben des BIBB in sechs Arbeitspakete, die in Tabelle 38 aufgeführt werden. Daneben spezifiziert die Verwaltungsvereinbarung auch die Zeitanteile, die für die Arbeitspakete zu veranschlagen sind. Die dritte Spalte von Tabelle 38 enthält die Anzahl der Vollzeitäquivalente pro Monat, die auf die Arbeitspakete entfallen. In der Verwaltungsvereinbarung wird dabei noch weiter zwischen Projektleitung, wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter differenziert; darauf wird hier verzichtet.

Tabelle 38: Arbeitspakete des BIBB und zeitlicher Umfang der Tätigkeiten

Arbeitspaket	Inhalt	Zeitanteil (Stellen pro Monat)
Kommunikation	Kommunikation mit allen Programmakteuren	1,10
	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	
	Auftragsvergaben an Dritte im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit	
	Fachliche Zuarbeit bzw. Mitarbeit	
Veranstaltungen	Vor- und Nachbereitung der Lenkungsausschusssitzungen	0,60
	Konzeption und Durchführung von Veranstaltungen	
	Unterstützung bei Messebeteiligungen usw.	
	Informationstage für Beratungsstellen	
Inhaltlich-fachliche Programmsteuerung	Direkte inhaltlich-fachliche Unterstützung	1,20
	Übernahme weiterer fachlicher Aufgaben	
	Datenschutzrechtliche Analyse	
	Kooperation mit dem ESF	
Evaluation/ Monitoring	Quartalsweise Erstellung von Berichten	1,65
	Monatlicher statistischer Bericht	
	Erhebung und Auswertung von Daten bei den Programmakteuren	
	Übernahme evaluativer Aufgaben	
Auswertung, Strategieentwicklung Weiterbildungsförderung	Auswertung und Aufbereitung von Informationen	0,75
	Analyse der wissenschaftlichen Diskussion	
	Auswertung von Ergebnissen der externen Evaluation	
	Erarbeitung von Vorschlägen zur Fortführung der Förderung	
Projektmanagement	Projektmanagement	0,20
Insgesamt		5,50

Quelle: Verwaltungsvereinbarung zwischen BMBF und BIBB, Gültigkeitszeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2017

Die Konzeption und Umsetzung des Monitorings sowie die Begleitung und Bearbeitung von Fragestellungen im Rahmen der externen Evaluation bilden das umfangreichste Aufgabenpaket. Daneben binden die Programmsteuerung sowie die Kommunikation ebenfalls erhebliche personelle Ressourcen. Bei der Aufteilung der Personalkapazitäten ist zu berücksichtigen, dass diese eine ex-ante-Sichtweise darstellt. In der Umsetzung können sich die Tätigkeitsanteile anders ergeben haben.

Unabhängig davon sind die Personalkosten des BIBB in Gänze als Fixkosten des Programms zu betrachten. Sie sind nicht unmittelbar einem der beiden Outputs Beratungen oder Gutscheine zuzuordnen und stehen nicht in einer direkten Proportion zu diesen.

Ein Beispiel dafür ist die Öffentlichkeitsarbeit. Zwar könnte man prinzipiell annehmen, dass der Umfang der Öffentlichkeitsarbeit positiv mit dem Umfang des Programms zusammenhängt, weil man für ein kleines Programm weniger aufwendige Werbekampagnen durchführen würde als für ein großes. Praktisch aber wird

Öffentlichkeitsarbeit gemacht, um das Programm zu bewerben, und wird damit umso notwendiger, je geringer das Interesse der Gutscheinberechtigten ist. Daher erscheint die Einordnung als Fixkosten berechtigt. Möglicherweise gehen von der Öffentlichkeitsarbeit auch positive Effekte auf das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Weiterbildung aus. In diesem Fall hat die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur instrumentelle Funktion für die Durchführung der Bildungsprämie. Dies muss in der Interpretation der Ergebnisse bedacht werden.

Auch Evaluation und Monitoring sollten als Fixkosten betrachtet werden. Zwar könnte man argumentieren, dass für ein kleineres Programm ein weniger aufwendiges Monitoring und eine weniger umfangreiche Evaluation notwendig sind, dies fällt aber bei den hier zu beobachtenden Schwankungen in der Größe des Programms nicht ins Gewicht. Ähnliches gilt für die übrigen Tätigkeiten.

6.4 Ergebnisse

6.4.1 Kosten der Gutscheinvergabe und Programmkosten

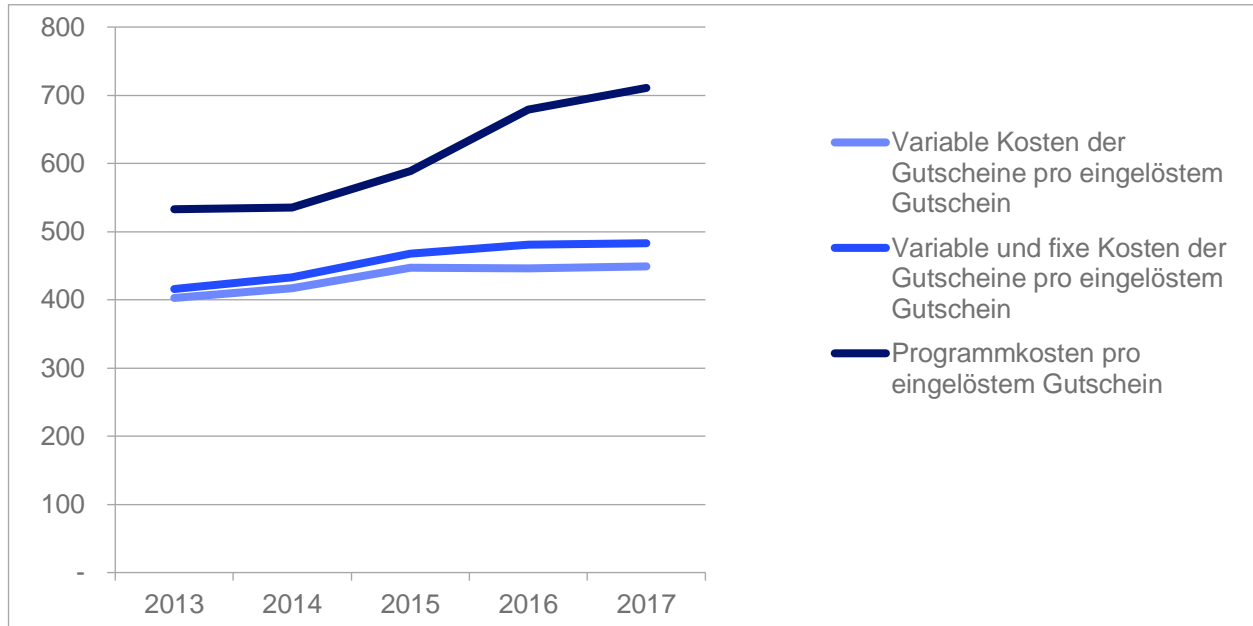
Nachdem die Kosten den Kostentypen zugeordnet wurden, kann ihre zeitliche Entwicklung dargestellt werden. Zunächst werden die variablen und fixen Gutscheinkosten dargestellt.

- Variable Kosten der Gutscheinvergabe bestehen aus der finanziellen Förderung durch die Prämiegutscheine selbst sowie aus den zugeordneten Personalkosten des BVA.
- Fixe Kosten der Gutscheinvergabe sind die Anteile der Verwaltungs- und Reisekosten des BVA, die sich den Gutscheinen zurechnen lassen.
- Programmkosten umfassen alle in Tabelle 38 dargestellten Kostenarten.

Die Kosten der Gutscheinvergabe werden pro Gutschein berechnet und den gesamten Programmkosten gegenübergestellt (alle Berechnungen werden im Anhang dargestellt). Damit kann beurteilt werden, welchen Anteil die Gutscheinkosten an den Gesamtkosten haben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Personalkosten des BMBF nicht in den Gesamtkosten eingeschlossen sind

Abbildung 59 zeigt den zeitlichen Verlauf. Die variablen Kosten der Gutscheinvergabe nehmen im Zeitverlauf zu. Sie steigen von 402 Euro im Jahr 2013 auf 448 Euro im Jahr 2017. Bezieht man die den Gutscheinen zurechenbaren Fixkosten (siehe Tabelle 36) mit in die Betrachtung ein, ergeben sich nur geringe Veränderungen. Das ansteigende zeitliche Profil beeinflusst auch den zeitlichen Verlauf der Gesamtkosten. So ist der Anstieg der Kosten bis zum Jahr 2015 überwiegend auf den Anstieg der variablen Kosten der Gutscheinvergabe zurückzuführen, also nicht in erster Linie auf eine nachlassende Fixkostendegression. Der Effekt der zurückgehenden Gutscheinzahlen auf die Programmkosten ist vor allem in den Jahren 2016 und 2017 festzustellen.

Abbildung 59: Kosten der Gutscheine in zeitlicher Entwicklung



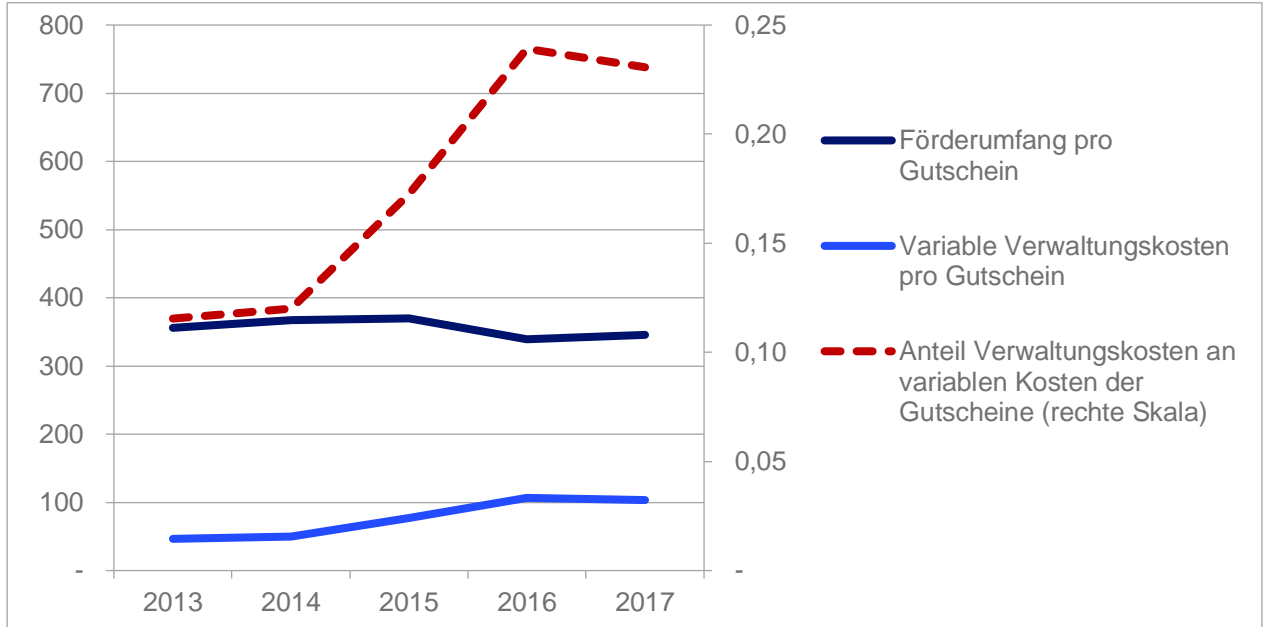
Quelle: BMBF

Die variablen Kosten der Gutscheinvergabe teilen sich in die Höhe des Prämiegutscheins (der Umfang der Förderung pro Gutschein) und die Verwaltungskosten. Beides kann zeitlichen Veränderungen unterliegen. Daher werden beide zusätzlich separat betrachtet (siehe Abbildung 60). Zusätzlich werden die variablen Verwaltungskosten ins Verhältnis zu den variablen Gutscheinkosten gesetzt.

Die Höhe des Prämiegutscheins weist keinen klaren Zeittrend auf. Sie steigt zunächst von 356 Euro im Jahr 2013 auf 370 im Jahr 2015, um dann in den Jahren 2016 und 2017 auf eine etwas geringere Höhe (339 Euro bzw. 345 Euro) zurückzugehen.

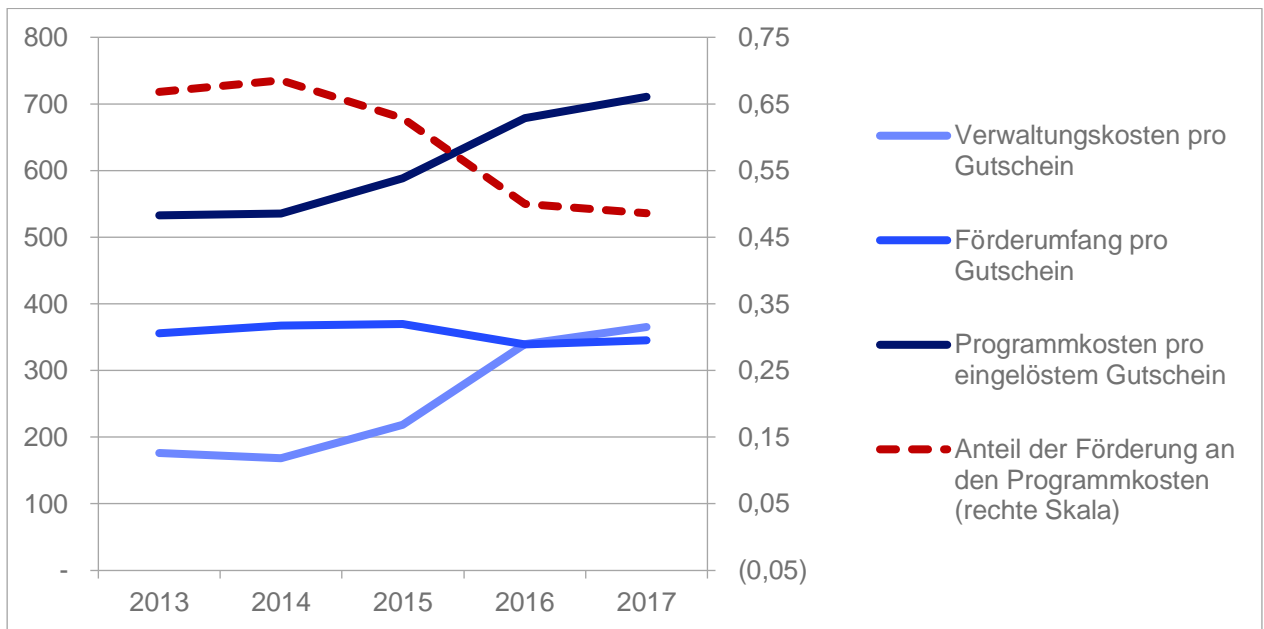
Die variablen Verwaltungskosten (Personalkosten für Antragsprüfung, Bewilligung, Abrechnung usw.) betragen im Jahr 2013 pro abgerechnetem Gutschein 46 Euro und steigen bis 2016 auf 106 Euro. Auf ähnlichem Niveau befinden sie sich auch im Jahr 2017. Ein Teil dieses Effekts ist darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Fixkosten an den gesamten Personalkosten des BVA von 2013 bis 2017 infolge der rückläufigen Gutscheinanzahlen zugenommen haben dürfte, während die Angaben des BVA in Tabelle 36 nur einen einzigen Anteilswert für die gesamte Periode beinhalten. Auch wenn deshalb der ausgewiesene Anstieg der variablen Verwaltungskosten etwas überzeichnet sein dürfte, ist der überwiegende Teil der Zunahme auf den Anstieg der sich aus den genannten Tätigkeiten ergebenden tatsächlichen variablen Kosten zurückzuführen. Insofern ist die Kosteneffizienz des BVA bei der Verwaltung der Gutscheine deutlich zurückgegangen. Folglich stieg auch der Anteil der Verwaltungskosten an den variablen Kosten für die Gutscheine (einschließlich der Gutscheinkosten) von 12% im Jahr 2013 auf 24% im Jahr 2016. Den Ursachen dieser Entwicklung kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht nachgegangen werden.

Abbildung 60: Anteil der Verwaltungskosten an den variablen Gutscheinkosten



Quelle: BMBF, BVA, eigene Berechnungen

Abbildung 61: Anteil der Förderung und der Verwaltungskosten an den gesamten Programmkosten

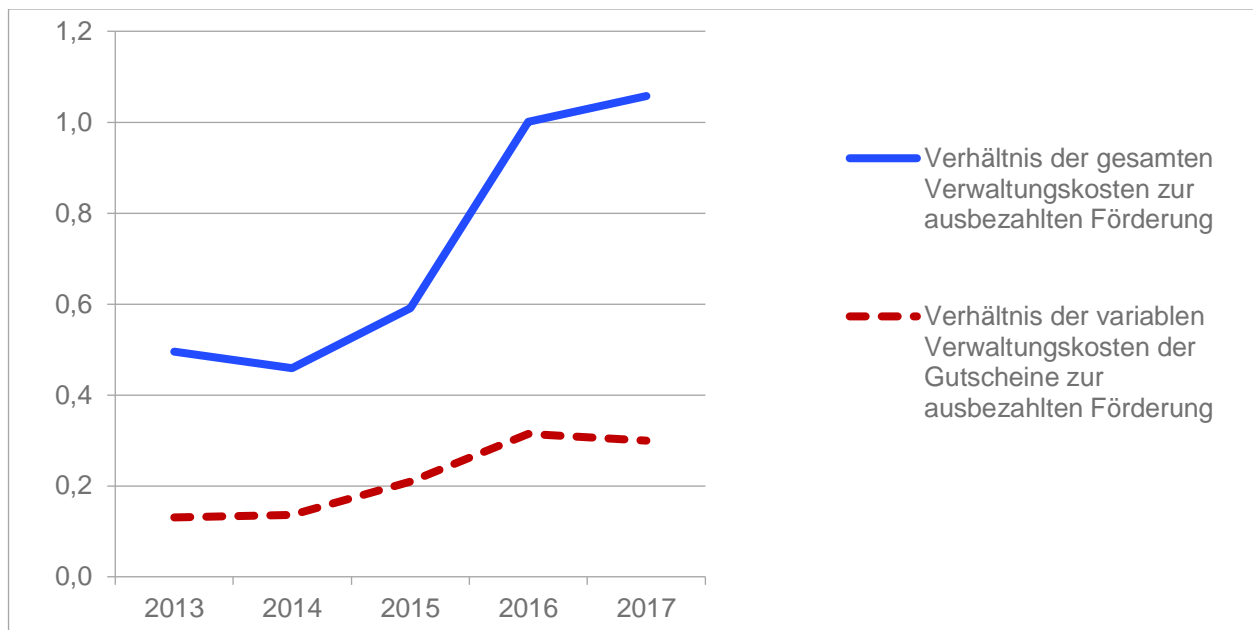


Quelle: BMBF, BVA, eigene Berechnungen

Setzt man die Kosten der Gutscheine zum gesamten Aufwand für die Bildungsprämie einschließlich der Beratung ins Verhältnis, so ist festzustellen, dass dieser Anteil von 2014 bis 2017 von 67% um 18 Prozentpunkte auf 49% gesunken ist (siehe Abbildung 61). Dies ist ganz überwiegend auf den Anstieg der fixen und variablen Verwaltungskosten und nur zum kleinen Teil auf eine leicht rückläufige Entwicklung bei der durchschnittlichen Höhe der Prämie zurückzuführen.

Die Verwaltungskosten können alternativ statt auf die Anzahl der ausbezahlten Gutscheine auch auf die Höhe der ausbezahlten Förderung bezogen werden (siehe Abbildung 63). Dabei wird zwischen den variablen Kosten, die sich unmittelbar auf die Gutscheine beziehen lassen (siehe Abbildung 60) und den gesamten Programmkosten (siehe Abbildung 61) unterschieden. Da das finanzielle Volumen der Förderung pro Gutschein sich über die Zeit nur wenig verändert, entsprechen die Kostenverläufe den beiden vorstehenden Abbildungen. Hinsichtlich der gesamten Verwaltungskosten erreichte das Programm im Jahr 2016 eine Landmarke. Erstmals waren die Verwaltungskosten so hoch wie das Volumen der ausbezahlten Gutscheine, das heißt, um einen Euro auszubezahlen, wurde ein Euro Verwaltungskosten aufgewendet.

Abbildung 62: Verhältnis der Verwaltungskosten zur Förderhöhe



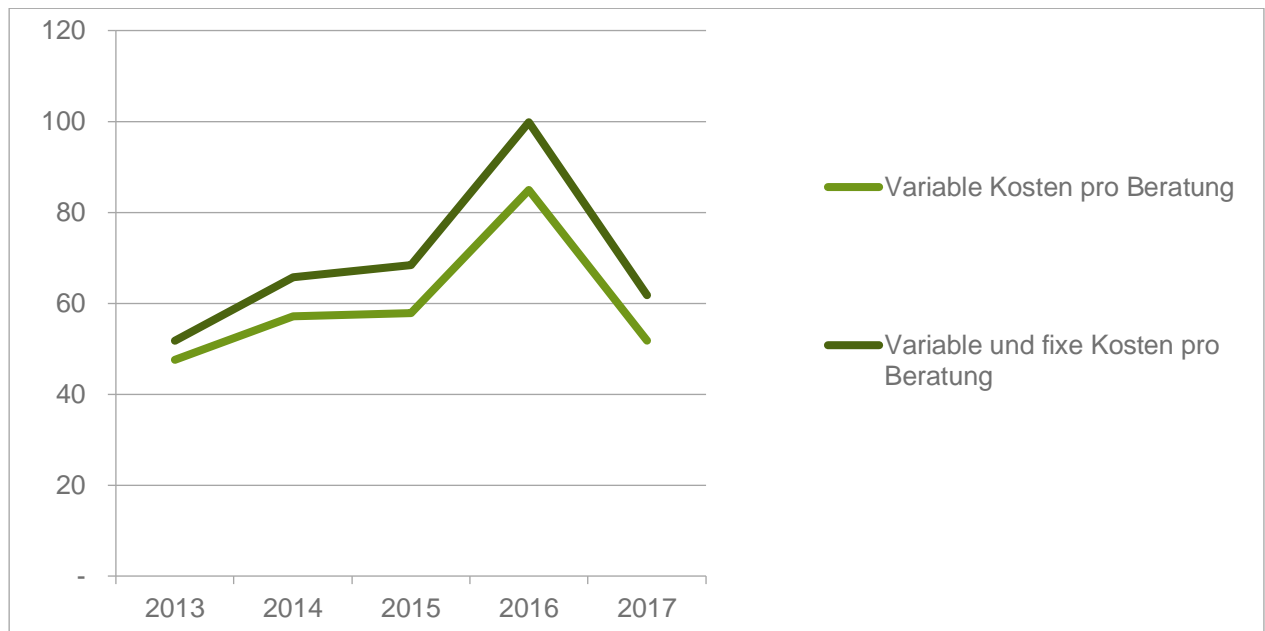
Quelle: BMBF, BVA, eigene Berechnungen

Der steigende Anteil der Verwaltungskosten an den Gesamtkosten des Programms ergibt sich, obwohl in den späteren Jahren auch Gutscheine abgerechnet werden, bei denen der Aufwand für die Beratung, Beantragung und Bewilligung bereits in früheren Jahren entstanden ist. Umgekehrt entstand in den späteren Jahren Aufwand, der Gutscheinen zuzurechnen ist, die im Untersuchungszeitraum aber noch nicht abgerechnet wurden. Bis zum Jahr 2016 ist der „vorgezogene“ Aufwand aufgrund der abnehmenden Anzahl der ausgegebenen Gutscheine rückläufig. Würde man den Aufwand zeitlich präziser den Gutscheinen zuordnen, würde der Anteil der Förderung an den Gesamtkosten daher bis zum Jahr 2016 noch etwas stärker zurückgehen. Im Jahr 2017 wurden dagegen wieder mehr Gutscheine ausgegeben als im Vorjahr, so dass in diesem Jahr mehr Vorleistungen erbracht wurden, die erst 2018 wirksam wurden.

6.4.2 Kosten der Beratung

Die Beratungsleistungen wurden in Abschnitt 6.2.2 als eigener Output definiert. Daher ist es sinnvoll, auch für die Erstellung dieses Outputs die Kosten im Zeitverlauf darzustellen. Dabei geht es nur um die Kosten, die sich dem Output Beratungsleistungen zuordnen lassen. Die variablen Kosten umfassen die Durchführung der Beratung, die Telefonhotline sowie die zugeordneten Personalausgaben des BVA. Für die Telefonhotline gilt, dass hier Kapazitäten geschaffen wurden, die möglicherweise kurzfristig nicht veränderbar sind, und bei den zugeordneten Personalkosten des BVA ist zu berücksichtigen, dass die Aufteilung in fixe und variable Kosten möglicherweise über die Jahre variiert, aber nur mit einem Durchschnittswert erfasst werden konnte. Insofern sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren. Fixe Kosten sind die Beraterschulungen sowie die zugeordneten Verwaltungsausgaben und Dienstleistungen des BVA.

Abbildung 63: Entwicklung der Kosten für die Beratung



Quelle: BMBF, BVA, eigene Berechnungen

Abbildung 63 enthält die Ergebnisse der Analyse. Der Verlauf der variablen Kosten sowie aller der Beratung zurechenbaren Kosten ist sehr ähnlich. Es zeigt sich abgesehen vom Jahr 2016 ein weitgehend konstanter Kostenverlauf. Die variablen Kosten der Beratung betragen im Jahr 2013 knapp 48 Euro, im Jahr 2017 knapp 52 Euro. Nur im Jahr 2016 fallen die variablen Kosten mit 85 Euro pro Beratung aus dem Rahmen. Dies ist vermutlich der Tatsache geschuldet, dass die Kosten mit dem Buchungsdatum erfasst werden, das mit dem Zeitpunkt der Beratung nicht übereinstimmt. Die Beratungsstellen rechnen zweimal im Jahr (Februar und September) die geführten Gespräche gegenüber dem BMBF ab. Dies ist offenbar im Jahr 2015 in vergleichsweise geringem Umfang geschehen.

6.5 Ausblick auf eine mögliche Weiterführung der Bildungsprämie

Im Zentrum der Wirtschaftlichkeitsanalyse steht die ex-post-Betrachtung auf der Basis von Kostendaten der Programmverantwortlichen und programmumsetzenden Stellen. Über die künftige Kostenentwicklung gibt die Analyse keinen Aufschluss, wohl aber über Handlungsbedarfe.

Vordringlich ist dabei eine Reduzierung der variablen Kosten der Administration der Gutscheine. Deutlich wurde aber auch, dass die verminderte Fixkostendegression einen erheblichen Anteil an der Zunahme der Verwaltungskosten pro ausgezahltem Gutschein hatte. Für die Fortführung des Programms kommt es daher darauf an, die Relation zwischen Nutzungsumfang und Höhe der Fixkosten neu zu justieren. Sollten sich die Gutscheinzahlen auf dem Niveau von 2017 stabilisieren, müssten Ausgaben, z. B. im Bereich der wissenschaftlichen Begleitung, aber auch bei der IT und in anderen Bereichen, vermindert werden.

In welchen Bereichen Aufwand gespart werden könnte, hängt dabei auch davon ab, ob das Programm verstetigt wird. Dies würde bedeuten, dass die Förderkonditionen unverändert bleiben, so dass mit Änderungen verbundener Aufwand eingespart werden kann. Würde die Finanzierung durch den ESF enden und das Programm vollständig durch den Bund getragen, würde weiterer administrativer Aufwand eingespart. Nach Aussagen der in Expertengesprächen befragten Personen sei das Programmgeschehen von vielen teilweise „tagesaktuellen“ Anforderungen geprägt, die oftmals nicht vorhersehbar seien. Dadurch ergäben sich häufig wechselnde Ausgabenschwerpunkte. Gründe seien unter anderem die Vielzahl der bildungspolitischen Beteiligten und die Kofinanzierung durch den ESF. Aufgrund der sich ändernden Förderbedingungen (siehe Abbildung 1) sehen die Akteure das Programm Bildungsprämie zumindest partiell noch in der Phase eines Entwicklungsprogramms, nicht eines verstetigten, in „ruhigem Fahrwasser“ befindlichen Leistungsprogramms. Auch wäre die Nachfrageentwicklung besser absehbar, wenn die Förderkonditionen über einen längeren Zeitraum unverändert blieben.

Um quantitativ zu ermitteln, inwieweit sich bei einer solchen Verstetigung Aufwand sparen ließe, bedürfte es der Schätzung eines weit detaillierteren „Produktionsmodells“ der Bildungsprämie, als sie auf der Grundlage der begrenzten Datenbasis geleistet werden kann. Um dennoch Tendenzaussagen treffen zu können, sollen nachfolgend Ergebnisse eines Expertengesprächs genutzt werden, um einzuschätzen, welche Tätigkeiten in welchem Umfang bei einem Dauerbetrieb im Bereich der wissenschaftlichen Begleitung eingespart werden könnten und was dies für die Kosteneffizienz der Bildungsprämie bedeuten würde.

- Das Arbeitspaket „Auswertung, Strategieentwicklung Weiterbildungsförderung“ (mit einem Stellenanteil von 0,75 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gemäß der Verwaltungsvereinbarung) könnte weitgehend entfallen. Verzichtbar erscheinen im Dauerbetrieb insbesondere Auswertungen der Ergebnisse von Workshops, Evaluationsberichten und der sonstigen wissenschaftlichen Forschung.
- Deutliche Einsparungen wären ferner im Bereich der inhaltlich-fachlichen Programmsteuerung möglich, der derzeit 1,2 VZÄ umfasst. Die Vorbereitung programmspezifischer Entscheidungen, die Erarbeitung von Vorschlägen zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Programms, die Beobachtung der Programmabläufe sowie die Entwicklung und Umsetzung von Optimierungsvorschlägen sind Tätigkeiten, die im Idealfall eines verstetigten Programms entfallen könnten. Realistischerweise wird man jedoch

davon ausgehen müssen, dass aufgrund sich fortlaufend ändernder sozialer und ökonomischer Umweltbedingungen dieser Idealzustand kaum jemals zu erreichen ist.

- Der Arbeitsaufwand für das Monitoring könnte deutlich reduziert werden. Für ein verstetigtes Programm ist eine programmbegleitende Evaluation nur in größeren zeitlichen Abständen erforderlich, entsprechend entfallen Tätigkeiten in der Evaluation. Auch dieses große Arbeitspaket (1,65 VZÄ) könnte im Umfang erheblich reduziert werden.
- Im Bereich der Kommunikation ist ein Mindestmaß an Abstimmung auch im laufenden Programmbetrieb erforderlich. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sollte in vermindertem Umfang fortgeführt werden. Bei den 1,1 VZÄ dieses Arbeitspaketes sind insgesamt moderate Einsparungen möglich.
- Allenfalls geringe Einsparungen ergeben sich in den Arbeitspaketen Veranstaltungen sowie Projektmanagement, die allerdings ohnehin nicht sehr umfangreich sind (laut Verwaltungsvereinbarung insgesamt 0,8 VZÄ).

Wenn es möglich wäre, den Personalaufwand verteilt auf die Arbeitspakete um insgesamt 2 VZÄ zu senken, entspräche dies einer Reduzierung der Kosten der wissenschaftlichen Begleitung um gut ein Drittel. Im Jahr 2017 hätte eine solche Reduzierung die Fixkosten pro eingelöstem Gutschein (vgl. Abbildung 59) von 262 Euro auf 236 Euro vermindert, und die Programmkosten insgesamt pro Gutschein hätten von 711 Euro auf 685 Euro abgenommen. Daraus wird deutlich, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, Kosten im Rahmen der Bildungsprämie einzusparen. Um die Vollzugswirtschaftlichkeit substantiell zu erhöhen, sind allerdings Einsparungen bei allen beteiligten Institutionen erforderlich.

7 Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs – Fazit

7.1 Zusammenfassende Einschätzung zur Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Programms

Die Bildungsprämie ist als Unterstützungsleistung bei der individuellen Finanzierung von beruflicher Weiterbildung konzipiert, also für Personen, die sich weiterbilden wollen, dies aber aus finanziellen Gründen nicht können. Für diese Gruppe soll ein Anreiz geschaffen werden, in Weiterbildung zu investieren. Idealerweise werden weiterbildungsferne Personen nachhaltig an Weiterbildung herangeführt.

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten überproportional häufig Personen mit höheren allgemeinbildenden Schulabschlüssen die Bildungsprämie in Anspruch nehmen. Weiterhin gibt es eine etwas schwächere Tendenz, dass Personen mit höheren Berufsabschlüssen die Bildungsprämie überproportional nutzen. Personen mit niedrigerer Schul- und Berufsbildung nehmen die Bildungsprämie dagegen unterproportional häufig in Anspruch.⁷⁹ Dieses Ergebnis ist nicht überraschend, wenn man andere ähnliche Erkenntnisse zu Weiterbildungsgutscheinen (vgl. z. B. Messer & Wolter 2009) oder zur Teilnahme an Weiterbildung generell (vgl. z. B. Schröder/Schiel/Aust 2004) zugrunde legt. Vermutlich liegt das auch daran, dass in der Gruppe der Höhergebildeten weitere Weiterbildungsbarrieren neben den finanziellen und zeitlichen Hindernissen in geringerem Maße eine Rolle spielen. Die Ergebnisse zeigen weiterhin, dass Teilnehmende ohne Ausbildungsabschluss bei der Bildungsprämie zwar geringfügig unterrepräsentiert sind, aber dennoch nicht komplett vom Förderinstrument ausgeschlossen werden. Unter den Teilnehmenden an individuell berufsbezogener Weiterbildung, die durch die Bildungsprämie gefördert wurde, befinden sich zudem überproportional viele Selbstständige.

Die Ergebnisse der Evaluation verdeutlichen weiterhin, dass aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten eher Personen erreicht werden, die sich auch ohne die Bildungsprämie bereits an Weiterbildung beteiligen. Insgesamt kann die Gruppe der Bildungsprämienutzerinnen und -nutzer als eher weiterbildungsaffin bezeichnet werden.⁸⁰ Zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung von Geringqualifizierten kann eine finanzielle Unterstützung letztendlich nur einen begrenzten Beitrag leisten. Die Bildungspläne von Geringqualifizierten umfassen in der Regel mehrere Jahre und verlaufen über mehrere Stufen, mit stellenweise auftretender Umorientierung und neuen Anläufen. Weiterbildungserträge fallen dabei gegebenenfalls erst nach mehreren Jahren an. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung kann dabei nur punktuell unterstützen, teilweise aber auch einen ersten Impuls für die berufliche Entwicklung geben (vgl. dazu Hefler 2013b).⁸¹

Die Analysen zu **Mobilisierungseffekten** geben darüber Aufschluss, inwieweit die Bildungsprämie zu einer Verhaltensänderung bei der Teilnahme an Weiterbildung führt. Nur für einen geringen Anteil derjenigen, die die Bildungsprämie genutzt haben, ist kein mobilisierender Effekt festzustellen. Dabei zeigt sich die Mobilisierung

⁷⁹ vgl. Abschnitt 4.1.1.

⁸⁰ vgl. Abschnitte 4.3 und 4.6.1

⁸¹ Anzumerken ist, dass dieses Ziel in den neueren Förderrichtlinien nicht enthalten ist.

in folgenden Indikatoren: Mit der Förderung eingesparte Eigenmittel werden nach Angaben der Befragten z. B. häufig dazu verwendet, **früher** an Weiterbildung teilzunehmen als ursprünglich geplant, eine **bessere bzw. teurere Weiterbildung** oder im Anschluss eine **weitere Weiterbildung** zu besuchen. Dies zeigt, dass die Bildungsprämie einen Anreiz bietet, in die eigene Weiterbildung zu investieren. Demnach kann die Bildungsprämie einen Anschubeffekt für weitere Weiterbildungsaktivitäten leisten. Diese Resultate werden auch durch den qualitativen Zugang in der Erhebung gestützt. Insgesamt trägt die Betrachtung der Mobilisierungseffekte dazu bei, die Ergebnisse bisheriger Studien, bei denen hohe Mitnahmeeffekte festgestellt wurden (vgl. z. B. RWI/GIB/infas 2012), zu relativieren.

Eine weitere aufschlussreiche Erkenntnis ergibt sich durch die separate Betrachtung der Mobilisierungseffekte: Innerhalb der Gruppe der Bildungsprämiennutzerinnen und -nutzer zeigt sich, dass Personen, die aus finanziellen Gründen bisher nicht an Weiterbildung teilgenommen haben, deutlich häufiger mit der Bildungsprämie zur Teilnahme aktiviert bzw. mobilisiert werden, als solche Personen, die aus anderen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben.⁸² Damit wird ein wesentliches Ziel der Bildungsprämie erreicht.

Von allen Bildungsprämiennutzerinnen und -nutzern hat jede oder jeder Vierte vor Inanspruchnahme der Bildungsprämie aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen. Der Anteil derjenigen, die bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben, ist in der Gruppe der Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie doppelt so hoch wie in einer vergleichbaren Kontrollgruppe von Anspruchsberechtigten. Dies ist ein wichtiges Ergebnis und zeigt, dass diese Gruppe von Personen überproportional häufig mit dem Instrument erreicht wird.

Die Frage, ob mit der Bildungsprämie das Bewusstsein für die Bedeutung von Weiterbildung vor allem bei Personengruppen, die seltener an Weiterbildung teilnehmen, nachhaltig erhöht wird, kann nicht beantwortet werden. Dafür ist der für die Beobachtung zur Verfügung stehende Zeitraum zu kurz. Die Ergebnisse der qualitativen Fallstudien geben in einem begrenzten Rahmen Hinweise darauf, dass vorwiegend Personen erreicht werden, bei denen bereits eine hohe Akzeptanz von Weiterbildung vorherrscht. Diejenigen, die die Bildungsprämie in Anspruch genommen haben, fühlen sich durch die finanzielle Förderung durch das Bundesprogramm darin bestärkt, dass Weiterbildung wichtig ist. Die durch die Bildungsprämie Geförderten beteiligen sich zwar anschließend nicht häufiger an Weiterbildung insgesamt als die Vergleichsgruppe, nehmen aber nach der durch die Bildungsprämie geförderten Weiterbildung häufiger an individuell berufsbezogener Weiterbildung teil.

Da die durch die Bildungsprämie Geförderten anschließend nicht häufiger an Weiterbildung teilnehmen als die Vergleichsgruppe, bedeutet das, dass eine kontinuierlichere Förderung sinnvoll ist, weil sich das finanzielle Problem nicht durch eine einzelne Weiterbildung erledigt, wenn man diese Personengruppe der Teilnehmenden weiterhin erreichen will. Zudem verweist es darauf, dass eine Förderung der Motivation zur Weiterbildung breiter ansetzen sollte, da die Hemmnisse nicht nur finanzieller Natur sind.

Im Zentrum der **Wirtschaftlichkeitsanalyse** stand die ex-post-Betrachtung auf der Basis von Kostendaten der Programmverantwortlichen und programmumsetzenden Stellen. Über die künftige Kostenentwicklung gibt die Analyse keinen Aufschluss, wohl aber über Handlungsbedarfe. Im Vordergrund der Analyse stand die Vollzugswirtschaftlichkeit. Analysiert wurde, welcher Aufwand für eine Teilnahme an einer geförderten Weiterbildung im Rahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie entsteht. Hierbei wurde insbesondere die zeitliche Entwicklung betrachtet. Die Gesamtkosten des Programms pro abgerechnetem Gutschein stiegen

⁸² vgl. Abschnitt 4.1.5

zwischen 2013 und 2017 von 533 Euro auf 711 Euro. In diesen Kosten ist die Fördersumme enthalten. Im gleichen Zeitraum haben dabei pro ausgezahlt Euro der Förderung die Verwaltungskosten von 0,50 Euro auf 1,06 Euro zugenommen. Die Ergebnisse der Analyse zeigen weiter, dass die nachlassende Fixkostendegression⁸³ der wesentliche, aber nicht der einzige Grund für die Zunahme der Gesamtkosten pro abgerechnetem Gutschein ist. Auch die variablen Kosten der Gutscheine haben zugenommen.

Für die Fortführung des Programms kommt es daher darauf an, die Relation zwischen Nutzungsumfang und Höhe der Fixkosten neu zu justieren. Sollten sich die Gutscheinzahlen auf dem Niveau von 2017 stabilisieren, müssten Ausgaben, z. B. im Bereich der wissenschaftlichen Begleitung, aber auch bei der IT und der Antragsabwicklung, vermindert werden. In welchen Bereichen Aufwand gespart werden könnte, hängt dabei auch davon ab, ob das Programm verstetigt wird. Dies würde bedeuten, dass die Förderkonditionen längere Zeit unverändert bleiben können, so dass der mit Änderungen verbundene Aufwand eingespart werden kann. Im Rahmen einer Verstetigung wäre es auch möglich bzw. unerlässlich die Prüfroutinen für die Förderung bzw. den damit verbundenen Aufwand besser an die Fördersummen anzupassen. Auch wäre die Nachfrageentwicklung besser absehbar, wenn die Förderkonditionen über einen längeren Zeitraum unverändert blieben, was eine kostengünstigere Personalplanung erlaubt.

Es wird deutlich, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, Kosten im Rahmen der Bildungsprämie einzusparen. Um die Vollzugswirtschaftlichkeit substantiell zu erhöhen, sind allerdings Einsparungen bei allen beteiligten Institutionen erforderlich.

7.2 Barrieren für die Teilnahme an Weiterbildung und Ansatzpunkte für Förderinstrumente

Mit Weiterbildungsgutscheinen wie der Bildungsprämie wird primär versucht, über die Beseitigung bzw. die Erleichterung finanzieller Barrieren die Entscheidung zur Weiterbildungsteilnahme positiv zu beeinflussen. Beim individuellen Zugang zu Weiterbildung stellt die Verfügbarkeit finanzieller Mittel jedoch nur eine Barriere unter vielen dar (vgl. Käßlinger/Kulmus/Haberzeth 2013; Hefler 2013a). So kann zwischen situativen, akademischen, institutionellen und dispositionalen Barrieren unterschieden werden, die für die Teilnahme an Weiterbildung Hemmfaktoren darstellen können (vgl. Tabelle 39). *Situative* Barrieren können zu einem gegebenen Zeitpunkt unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Teilnahme unmöglich machen, wenn es z. B. an Zeit, Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder insbesondere an finanziellen Mitteln fehlt. Unter *akademischen* Barrieren werden fehlende Kompetenzen, die für die Bildungsangebote vorausgesetzt werden, wie z.B. Computerkenntnisse, verstanden. *Institutionelle* Hindernisse sind Bedingungen, die den Zugang zu Angeboten für bestimmte Bevölkerungsgruppen einschränken. Die *dispositionalen* Barrieren wie bestimmte persönliche Einstellungen und Erwartungshaltungen zu Weiterbildungsoptionen beeinflussen ebenfalls die Teilnahme an Weiterbildung. Typischerweise treten in Gruppen mit unterdurchschnittlicher Weiterbildungsbeteiligung mehrere dieser Barrieren gleichzeitig auf; die Beseitigung der finanziellen Barriere bleibt ggf.

⁸³ Die Fixkostendegression beschreibt die Auswirkung einer sich verändernden Nachfrage auf die Höhe der Kosten pro Rechnungseinheit. Für die Bildungsprämie bedeutet das: Auf Grund des relativ hohen Fixkostenanteils für die bestehende Infrastruktur steigen die Kosten pro Rechnungseinheit automatisch stark an, wenn die Nachfrage zurückgeht.

wirkungslos, wenn gleichzeitig die anderen Barrieren bestehen bleiben. Nachfrageorientierte Weiterbildungsförderung kann also nur in begrenztem Maße Zielgruppen erreichen, deren Situation sich durch mehrere vorhandene Bildungsbarrieren kennzeichnet (vgl. Hefler 2013a, S. 92-95).

Einzelne Förderinstrumente können dabei jeweils nur wenige Barrieren gleichzeitig adressieren: Eine gesetzliche Freistellung für Weiterbildung (Bildungsurlaub) setzt etwa an der zeitlichen Barriere an, Weiterbildungsgutscheine primär an finanziellen Barrieren. Finanzielle Aspekte sind dabei selten der alleinige Grund für die Nichtteilnahme an Weiterbildung (vgl. Görlitz/Tamm 2016, S. 20), auch kostenlose Weiterbildungsangebote werden nicht wie erwartet angenommen (vgl. Hefler 2013a, S. 87). Die Reduktion von Förderangeboten und damit einhergehend deutlich höhere individuell zu tragende Kosten der Weiterbildung kann aber unmittelbar Auswirkungen auf die Teilnahmequoten sozial benachteiligter Gruppen haben (vgl. McGivney 1990) und zu massiven Rückschritten in der Bildungsbeteiligung dieser Gruppen führen (vgl. Bound/Turner 2002). Neben finanziellen müssen auch weitere Weiterbildungsbarrieren verstärkt in den Fokus genommen werden. Bestimmte Barrieren wie z.B. die weiteren Kosten oder die Erwartungen zu den Erträgen von Weiterbildung eignen sich dabei als Ansätze von Interventionen.

Tabelle 39: Typologie der Weiterbildungsbarrieren

Typ	Kurzbeschreibung	Subdimension
Situative Barrieren	Bedingungen, die individuell eine Teilnahme behindern bzw. unmöglich machen	<ul style="list-style-type: none"> • Rollenkonflikte • Fehlende Ressourcen (Zeit, Aufmerksamkeit, Geld) • Fehlende Unterstützung im Umfeld (Partner, Familie, Arbeitgeber) • Räumliche Distanz zu Angeboten / Reisekosten
Akademische Barrieren	Fehlende Kompetenzen, die bei der Mehrheit der Bildungsangebote vorausgesetzt werden	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Sprachkompetenz • Fehlende Basisausbildung (Leseverständnis, Rechenfähigkeiten) • Fehlende Computerkenntnisse • Fehlende Kompetenzen bei der Informationssuche • Unzureichende Aufmerksamkeit / Merkfähigkeit
Institutionelle Barrieren	Bedingungen, die den Zugang zu Gruppen von Angeboten beschränken	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Eingangsvoraussetzungen • Selektives Aufnahmeprozedere • Fehlende Unterstützungsangebote • Unzureichende Lehrressourcen
Dispositionale Barrieren	Einstellungsmuster, die eine Weiterbildungsteilnahme als nicht erstrebenswert erscheinen lassen	<ul style="list-style-type: none"> • Mangelndes Selbstvertrauen • Erwartungen zu den Erträgen von Weiterbildung • Negative Erfahrungen mit (Weiter-) Bildung • Negative Einstellungen zu Lehrpersonen/ -organisationen
Merkmale in fetter Schriftart: Ansatzpunkte für Interventionen durch Kofinanzierungsinstrumente		

Quelle: Eigene Darstellung nach Hefler 2013a, S. 94

7.3 Beurteilung des bildungspolitischen Erfolgs

Insgesamt kann das Bundesprogramm Bildungsprämie als sinnvolles Förderinstrument für die individuelle berufliche Weiterbildung betrachtet werden. Das Instrument wirkt jedoch selektiv: Die Bildungsprämie nehmen eher besser gebildete und ausgebildete Personen, die weniger Lernrestriktionen aufweisen, eher weiterbildungsaffin sind und auch ohne die Bildungsprämie häufiger an Weiterbildung teilnehmen, in Anspruch. Bei denjenigen, die einen Prämiegutschein für eine berufliche Weiterbildung einlösen, zeigen sich aber deutliche Aktivierungs- und nur relativ geringe Mitnahmeeffekte. Bei der Gruppe, die aus finanziellen Gründen eine geringere Weiterbildungsbeteiligung aufweist, sind noch einmal deutlich höhere Mobilisierungseffekte zu beobachten. Eine Verstärkung der Weiterbildungsbeteiligung allein aufgrund der Förderung durch die Bildungsprämie ist allerdings nicht erkennbar.

Die Ergebnisse zeigen, dass es innerhalb der Zielgruppe der Anspruchsberechtigten einen Bedarf an Finanzierung von beruflicher Weiterbildung gibt, der durch die Bildungsprämie gedeckt wird. Insofern erreicht man mit dem Instrument vor allem Menschen, bei denen die finanzielle Barriere deutlich ausgeprägt ist – auch wenn bei den Teilnehmenden insgesamt weniger Weiterbildungsbarrieren vorhanden sind als in der Gruppe der anspruchsberechtigten Personen, die keine Bildungsprämie nutzen. Damit ist die Bildungsprämie nicht in der Lage, beliebige Barrieren, wie unzureichende Vorbildung oder Desinteresse an Weiterbildung, zu beseitigen, auch finanzielle Hürden kann sie nicht gänzlich aus dem Weg räumen, erfüllt aber ihren Anspruch, finanzielle Barrieren zumindest zu reduzieren.

Dadurch ergibt sich für die Gruppe der Anspruchsberechtigten ein paradoxer Effekt: Personen, die von Weiterbildungsmöglichkeiten ausgeschlossen waren, wird ein leichter Zugang zur Weiterbildung ermöglicht und damit insgesamt (Weiter)Bildungsunterschiede nivelliert. Unter den Anspruchsberechtigten werden mit der Bildungsprämie jedoch vorhandene Unterschiede in der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung zwischen Personengruppen verstärkt, da bereits weiterbildungsaffine Personen eher durch die Bildungsprämie angesprochen werden. Die Bildungsprämie wird also nur von einem bestimmten Personenkreis aus der Gruppe der Personen genutzt, die einen höheren Förderbedarf haben. Den anderen Kreis erreicht sie nicht. Es handelt sich also um einen Selektionseffekt aufgrund der Ansprache bestimmter Personengruppen innerhalb der Anspruchsberechtigten.

Um die Weiterbildungsbeteiligung von weiterbildungsfernen Personen – oder auch von Geringqualifizierten – zu erhöhen und um die Akzeptanz von Weiterbildung auf einer breiten Basis zu steigern, ist das Instrument als alleinige Maßnahme nicht ausreichend. Hier bedarf es spezifischer Interventionen und Maßnahmen, die die vielfältigen Barrieren zielgerichtet adressieren. Insbesondere für dispositionale Barrieren bietet eine Qualifizierungsberatung die Chance, Anstöße für Einstellungsänderungen zu geben. Hierfür wäre jedoch ein umfassenderes und länderübergreifend einheitlicheres Beratungsangebot notwendig, als es derzeit im Rahmen der Pflichtberatung zur Bildungsprämie zur Verfügung gestellt werden kann.

8 Verbesserungspotenzial, zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse stellen wir im Folgenden Überlegungen zu Verbesserungspotenzial und für zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung vor.

8.1 Einklang von Zielen, Zielgruppen und Maßnahmen

Seit 2011 zielt die Bildungsprämie darauf ab, die Weiterbildungsteilnahme von Personen zu stärken, die sich bisher aus finanziellen Gründen nicht an individueller Weiterbildung beteiligt haben. Aus der Evaluation geht hervor, dass das Programm stärker von eher höher gebildeten, weiblichen Personen im unteren Einkommensbereich in Anspruch genommen wird, die eine gewisse Weiterbildungsaffinität aufweisen und bei denen durch die Bildungsprämie mobilisierende Effekte hinsichtlich Weiterbildung festzustellen sind. Die Bildungsprämie ist als eine einmalige finanzielle Unterstützungsleistung keine ausreichende Maßnahme, um eine weiterbildungsferne Zielgruppe in größerem Umfang zu mobilisieren, da Weiterbildungsbarrieren auf mehreren Ebenen liegen, die nicht alle mit der Bildungsprämie angesprochen werden. Für die künftige Ausgestaltung des Programms ist es deshalb zentral, die Ziele, Zielgruppe und Maßnahmen des Bundesprogramms Bildungsprämie in Einklang zu bringen. Dies ist die Voraussetzung für eine zielgerechte Gestaltung der Rahmenbedingungen und für eine mögliche Wirksamkeit.

Basis unserer Handlungsempfehlungen ist die derzeitige Zielgruppe des Programms, da die Festlegung einer zu fördernden Zielgruppe eine politische Entscheidung ist. Im Rahmen der Evaluation kann festgestellt werden, ob das Programm zur Zielgruppe passt. Ist dies nicht der Fall, kann dies bedeuten, dass die Zielgruppe anders definiert oder das Programm an die Zielgruppe angepasst werden sollte.

Auf Grundlage der Evaluationsergebnisse erscheint es nicht realistisch zu erwarten, mit dem singulären Instrument der Bildungsprämie weiterbildungsferne Personen für eine Teilnahme an Weiterbildung zu gewinnen. Erreicht werden können dagegen Personen im unteren Einkommensbereich, die bereits weiterbildungsaffin sind. Diese Gruppe kann darüber hinaus zu weiteren und teureren Weiterbildungen mobilisiert werden.

In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass das Programm von einzelnen Berufsgruppen beispielsweise im Gesundheitsbereich überdurchschnittlich oft in Anspruch genommen wird. Laut Förderrichtlinie ist die Finanzierung benötigter beruflicher (Pflicht-)Weiterbildungen, die von der Arbeitgeberseite nicht finanziert werden, nicht vorgesehen. In der Praxis gibt es aber Konstellationen, die von der bisherigen Zielsetzung des Programms nicht abgedeckt scheinen. Hier könnte man darüber nachdenken, ob dies in Zukunft anders gehandhabt werden sollte. Möchte man diese Verwendung einschränken, sollte klarer definiert und überprüft werden, welche Weiterbildungen förderfähig sind und welche nicht.

Angesichts der erheblichen Verwaltungskosten des Programms sollte eine nennenswerte Nachfrage gegeben sein. Andernfalls steht der Aufwand in keinem adäquaten Verhältnis zum Ergebnis, was insbesondere auf die geringe Fixkostendegression zurückzuführen ist. Die Vollzugswirtschaftlichkeit ist bei der aktuellen Zahl der ausgegebenen Gutscheine bzw. Teilnehmenden – derzeit werden etwa 2.000 Gutscheine pro Monat ausgegeben – verbesserungsbedürftig. In seiner bestehenden Größe ist die Zukunftsfähigkeit des Programms daher in Frage zu stellen.

Das bedeutet jedoch keinesfalls, dass Weiterbildung nicht staatlich gefördert werden sollte. Gesamtgesellschaftlich betrachtet, hat die Bedeutung beruflicher Weiterbildung in den letzten Jahren stetig zugenommen, wie beispielsweise die Ergebnisse aus dem AES 2016 zeigen. Im Zuge des technischen Fortschritts, demographischen Wandels und der Digitalisierung wird eine Vereinbarkeit und Angleichung individueller Erwerbsbiographien und gesellschaftlicher Erfordernisse immer notwendiger, so dass der individuelle und gesellschaftliche Stellenwert der individuell berufsbezogenen Weiterbildung weiter steigen wird. Deswegen muss auch weiterhin und vermehrt der Zugang zu Weiterbildung für Interessierte ermöglicht und Teilnehmenden müssen passende Förderinstrumente angeboten werden, die die Möglichkeiten schaffen, finanzielle und/oder zeitliche Barrieren zu überwinden. Das Programm der Bildungsprämie zählt zu diesen Förderinstrumenten. Die folgenden Punkte beinhalten einige Möglichkeiten, wie die Bekanntheit und Inanspruchnahme der Bildungsprämie und damit einhergehend auch die Nachfrage nach individuell berufsbezogener Weiterbildung gesteigert werden kann:

- Ein Hebel hierzu besteht darin, die **Höhe der Einkommensgrenze**, die Voraussetzung für die Förderung ist, abzuschaffen oder zu erhöhen.
- Eine Variante wäre, die Einkommensgrenze für die Förderung vollständig aufzuheben und damit den Anteil der Förderberechtigten zu erhöhen. Die (Nicht-)Attraktivität des Programms für Höherverdienende könnte und müsste dabei steuerlich geregelt werden, beispielsweise über einen Abgleich der Steuernummer, so dass ausgezahlte Förderungen bzw. geförderte Weiterbildung nicht auch noch beim Finanzamt geltend gemacht werden können.
- Eine andere Variante wäre eine Einkommensgrenze beizubehalten, diese jedoch deutlich zu anzuheben. Die Erfahrungen aus der ersten Förderperiode zeigen, dass eine Erhöhung der Einkommensgrenze auf 25.600 Euro nach §2a Wohnungsbau-Prämiengesetz (WoPG) die Inanspruchnahme mitunter deutlich steigern kann.
- Eine weitere Möglichkeit, mehr an der Förderung Interessierte zu gewinnen, wäre eine Erhöhung der **Fördergrenze** von derzeit 500 Euro. Sofern eine Erhöhung der Einkommensgrenze realisiert wird, ist eine analoge Erhöhung der seit Anfang 2010 unveränderten Fördergrenze aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll, damit zumindest ein Inflationsausgleich erfolgt. Ohne eine Anpassung verändert sich notwendigerweise die Bandbreite der geförderten Weiterbildungen in eine Richtung, die mit den Zielen des Programms im Konflikt stehen kann.

Der Förderanteil von 50 % der Weiterbildungskosten erscheint den Evaluatoren einerseits eine sinnvolle Grenze, die z. B. mit den Förderrichtlinien der Bundesländer weitestgehend in Einklang steht und das Eigenengagement der Förderempfänger in ausreichendem Maße sicherstellt. Andererseits wurde die Bildungsprämie auch konzipiert, um Steuernachteile für Geringverdienende in Bezug auf Weiterbildung abzubauen. Anders als über die Einkommensteuer werden mit der Bildungsprämie nur eine Weiterbildung pro Jahr sowie nur Kursgebühren finanziert und keine weiteren Kosten erstattet, die in nicht geringem Maße anfallen können, wie die Ergebnisse zeigen. Auf Grundlage dieser Erkenntnis wäre auch eine Erhöhung des Förderanteils oder eine Ausdehnung der Finanzierung auf weitere Kosten gemäß der Absetzbarkeit im EStG gerechtfertigt.

8.2 Änderung der Förderkonditionen und Öffentlichkeitsarbeit

Die im Jahr 2017 vorgenommene **Änderung der Förderbedingungen** dahingehend, dass statt alle zwei Jahre jedes Jahr ein Prämiegutschein genutzt werden kann, ist kaum mit einem Anstieg der Teilnehmerzahl einhergegangen. Dies kann auch daran liegen, dass die Kommunikation der neuen Förderbedingungen nicht umfänglich gelungen ist. So geht ein nennenswerter Anteil der Teilnehmenden an der Bildungsprämie davon aus, nach der Inanspruchnahme in 2016 im Jahr 2017 keinen Anspruch mehr zu haben. Bei einer Fortführung des Programms empfehlen wir deshalb, die Förderkonditionen über einen längeren Zeitraum konstant zu halten. Sollte sich die Notwendigkeit von Änderungen der Förderbedingungen ergeben, müsste die Kommunikation der Änderungen verbessert werden.

Die Beratungsstellen sind bislang die wichtigsten Multiplikatoren, um die Bildungsprämie bekannt zu machen. Dieser Effekt hat jedoch im Verlauf der Förderzeit abgenommen und funktioniert nicht in dem Maße, in dem man es ursprünglich angenommen hatte. Aus diesem Grund – und im Falle einer Umstellung auf Online-Verfahren auch grundsätzlich – muss die **Öffentlichkeitsarbeit** überdacht werden. Hier gibt es seit diesem Jahr verstärkte Aktivitäten und neue Ansätze, deren Wirkung sich jedoch im Rahmen dieser Evaluation noch nicht messen lassen. Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang auf jedem Fall die Streuung von Informationen über entsprechende Fachverbände und/oder Veranstaltungen mit denjenigen Gruppen, die die Bildungsprämie hauptsächlich in Anspruch nehmen.

8.3 Weiterbildungsträger

Auf Basis der Online-Befragung der Programmstelle zeigt sich eine rückläufige Akzeptanz des Instruments auf Seiten der Weiterbildungsträger, insbesondere bei kleineren Trägern, die das Instrument nicht häufig einsetzen. Grund hierfür ist der relativ hohe Verwaltungsaufwand. Um die Akzeptanz auf Trägerseite zu gewährleisten, ist deshalb ein **einfaches Verfahren** zentral.

Bislang erfolgt die Abwicklung und **Auszahlung der Fördergelder** über die Weiterbildungsanbieter. In seltenen Fällen wurden den Anbietern die Prämiegutscheine nicht ausbezahlt, da sich im Nachhinein Fehler im Antragsverfahren herausstellten. Grundsätzlich denkbar wäre zwar eine Umstellung des Verfahrens dahingehend, dass der Teilnehmende Antragssteller ist und die Abwicklung der Fördergelder über ihn erfolgt. Dies würde in der Konsequenz bedeuten, dass der Teilnehmende in Vorleistung geht und erst im Nachgang zur Weiterbildungsmaßnahme den Förderanteil an den Kursgebühren erhält.

Problematisch ist dies für alle diejenigen, die nicht ausreichend liquide sind, um die Kursgebühren in voller Höhe vorzustrecken, und für die diese Abwicklung eine zu hohe finanzielle Hürde darstellt. Dies könnte gut ein Drittel betreffen (vgl. Abschnitt 4.1.5). Eine finanziell schwierige Situation zeigt sich auch bei einem nennenswerten Teil derjenigen, die ihren Prämiegutschein nicht eingelöst haben. Auch wenn der Anteil an Nicht-Einlösenden in der mit rund 10 % an allen ausgestellten Gutscheinen gering ist, war bei mehr als jedem Vierten eine zu hohe finanzielle Belastung der Grund.

Weiterhin wird mit dem momentanen Verfahren das Ziel, Personengruppen, die bisher aus finanziellen Gründen nicht an Weiterbildung teilgenommen haben, zumindest bei weiterbildungsaffinen Personen gut

erreicht. Genau dieses Ziel würde vermutlich deutlich weniger gut erreicht, wenn die Teilnehmenden vorfinanzieren müssten. Die Ergebnisse zu den Mobilisierungseffekten verdeutlichen, dass zwei Fünftel der Teilnehmenden mit der Verringerung des zu leistenden Eigenanteils die Ansparzeit verkürzen können und früher an Weiterbildung teilnehmen. Eine Umstellung des Verfahrens dahingehend, dass Teilnehmende finanziell in Vorleistung gehen müssen, ist aus den genannten Gründen nicht sinnvoll und aus Sicht der Evaluatoren nicht zu empfehlen.

Alternativ wäre folgendes Verfahren denkbar: Die Antragstellung erfolgt vollständig über den Teilnehmenden und bei Bewilligung erhält dieser einen Zuwendungsbescheid bzw. Bildungsgutschein, den er bei einem Weiterbildungsanbieter einlösen kann, der dann sicher sein kann, dass er die Fördersumme ausgezahlt bekommt. Ziel sollte sein, dass Teilnehmende, die Finanzierungsprobleme haben, nicht von der Nutzung des Instruments ausgeschlossen werden.

8.4 Pflichtberatung und Antragsverfahren

Die Vergütung der Pflichtberatung stellt aus Trägersicht eine Mindestvergütung dar, die häufig nicht dem tatsächlichen Aufwand entspricht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn seitens des Teilnehmenden Beratungsbedarf besteht. Die Möglichkeit für eine inhaltliche **Bildungsberatung** im Sinne einer Qualifizierungsberatung, die im Rahmen der Antragstellung im Bedarfsfall durchgeführt werden kann, sollte deshalb geprüft werden. Aufgrund der Länderzuständigkeit wäre hier ein abgestimmtes und integriertes Verfahren anzustreben. Eine Möglichkeit wäre auch, dafür die Lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu nutzen.

Bei Änderungen im Beantragungsverfahren sollte bedacht werden, dass die Antragstellung derzeit für die Gutscheinempfängerinnen und -empfänger sehr unkompliziert gehalten ist. Die einzige größere Hürde ist aktuell der Weg zu einer Beratungsstelle vor Ort. Wird den Teilnehmenden mehr Antragsaufwand zugemutet, könnte dies mit einer sinkenden Nachfrage einhergehen.

Eine **Online-Antragstellung** ist prinzipiell natürlich möglich. Allerdings nennen nur sechs von zehn Teilnehmenden diesen Weg als grundsätzlich denkbar, bevorzugen aber überwiegend eine persönliche Antragstellung. Eine Umstellung auf ein Online-Verfahren beinhaltet einerseits die Chance, Personen zu erreichen, für die das Aufsuchen einer Beratungsstelle eine Hürde darstellt, sei es beispielsweise, weil sie die Unterstützung nicht benötigen, der Aufwand für sie zu hoch ist oder die Erreichbarkeit nicht gegeben ist. Andererseits birgt eine Umstellung die Gefahr, dass die Zahl der Antragstellenden zurückgeht, und sie kann selektiv wirken. Insbesondere ältere Menschen und bildungsferne Personen sehen eine Online-Beantragung seltener als für sich denkbaren Weg. Daher wären im Falle einer Umstellung des Antragsverfahrens entsprechende Maßnahmen vorzusehen, um auch diese Gruppen künftig zu erreichen. Eine wichtige Möglichkeit wäre, das existierende Beratungsstellennetzwerk dafür zu nutzen. Personen, die den Antrag nicht online stellen können oder wollen, könnten dann auch künftig die Beratungsstellen für die Antragstellung aufsuchen und die Berater und Beraterinnen könnten den Online-Antrag gemeinsam oder für den Antragsteller ausfüllen. Für diesen Aufwand sollten sie eine entsprechende Aufwandsentschädigung erhalten. Die dadurch entstehenden Kosten wären mit dem Nutzen abzuwägen. Zudem wären eventuelle Einsparungen durch die Umstellung auf das Online-Verfahren gegenzurechnen.

Grundsätzlich sollte im Falle einer Umstellung bei der Gestaltung der Online-Plattform darauf geachtet werden, dass folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Die Antragstellung ist sehr einfach und verständlich formuliert und gestaltet.
- Es werden online verschiedene Formate der Unterstützung angeboten, z. B. eine schriftliche Anleitung, eine FAQ-Liste und ein Video-Tutorial. Interaktiv wird zudem ein Chat angeboten.
- Darüber hinaus wird eine telefonische Unterstützung in Form einer kostenfreien Hotline zur Verfügung gestellt.
- Sehr hilfreich wäre eine technische Möglichkeit, mit der angeboten wird, dass sich die unterstützende Person im Bedarfsfall online in die laufende Antragstellung anschalten kann. Ob es eine solche technische Lösung gibt, die auf die verschiedensten Endgeräte anwendbar ist, müsste geprüft werden.
- Für den Antragstellenden ist einfach und eindeutig zu erkennen, ob er oder sie anspruchsberechtigt ist.
- Eine Umsetzung sollte (auch) über eine Smartphone-App angestrebt werden.

Sollte die Antragstellung auf ein Online-Verfahren umgestellt werden, wäre sie entkoppelt von einer inhaltlichen Bildungsberatung. Es sollte dennoch sichergestellt werden, dass im Zusammenhang mit der Bildungsprämie bei Bedarf eine Weiterbildungsberatung in Anspruch genommen werden kann. Weiterbildungsberatung ist Sache der Bundesländer und die vorhandenen und anerkannten Beratungsstellen sollten auch künftig die Beratung durchführen. Im Zuge der Antragsstellung auf Bildungsprämie sollte geklärt werden, ob ein Beratungsbedarf besteht oder nicht. Im Falle eines Beratungsbedarfs könnte ein Beratungsgutschein ausgestellt werden, mit dem sich Antragstellende an eine Beratungsstelle vor Ort wenden und diesen dort einlösen können. Es ist davon auszugehen, dass nur ein kleiner Teil der Antragstellenden Beratungsbedarf haben wird, dass in diesen Fällen die Beratung jedoch zeitintensiver ausfallen dürfte. Aus diesem Grund wäre die derzeitige Pauschale von 30 Euro für die Beratung zu gering und sollte auf einen angemessenen Betrag gehoben werden.

8.5 Verwaltungskosten

Zunächst könnte eine Verstetigung des Bundesprogramms helfen, Verwaltungskosten zu sparen, indem regelmäßiger Anpassungsaufwand entfällt und sich Routinen entwickeln können. Blieben zudem die Förderkonditionen unverändert, könnte weiterer mit Änderungen verbundener Aufwand eingespart werden. Dies hätte auch zur Folge, dass die Nachfrageentwicklung besser absehbar und damit die benötigten Kapazitäten besser planbar wären.

Wenn die ESF-Förderung des Bundesprogramms Bildungsprämie ausläuft und das Programm auf die Förderung durch Bundesmittel umgestellt wird, könnte weiterer administrativer Aufwand entfallen, womit zusätzliche Einsparungen erreicht werden.

8.6 Spargutschein

Der Spargutschein wird lediglich in sehr seltenen Einzelfällen in Anspruch genommen und spielt so gut wie gar keine Rolle. Insgesamt wird deutlich, dass die Zielgruppe der Bildungsprämie keine geeignete Zielgruppe ist, um auf die Möglichkeit aufmerksam zu machen, Geld aus angesparten Leistungen für Weiterbildungszwecke zu entnehmen. Nutzerinnen und Nutzer der Bildungsprämie haben nur sehr selten entsprechende Sparvermögen. Es wird deutlich, dass ein Fortbestehen des Instruments in seiner bestehenden Form nicht sinnvoll ist. Eine mögliche Konsequenz wäre demnach die Abschaffung des Spargutscheins.

Bei einem Fortbestehen müssten Informationen an den Stellen gestreut werden, an denen über das Vermögensbildungsgesetz informiert wird. Dementsprechend sollte das Verfahren für die Entnahme von angesparten Geldmitteln auch dort verortet werden, d.h. die Vor-Ort-Pflichtberatung für die Ausgabe eines Spargutscheins sollte entfallen. Eine Antragstellung auf Entnahme für Weiterbildungszwecke könnte dann an anderer Stelle gewährleistet werden, beispielsweise bei den Finanzinstituten selbst.

9 Literaturverzeichnis

Acemoglu D./Laibson D./List J.A. (2016): Microeconomics. Harlow: Pearson.

Backhaus, K./Erichson, B./Plinke, W./Weiber, R. (2003): Multivariate Analyseverfahren. Eine Anwendungsorientierte Einführung. 10. Auflage. Springer. Berlin. Heidelberg. New York.

Bauer, P. (2017): Evaluation des Bundesprogramms Bildungsprämie (BIP). Re-Analyse wissenschaftlicher Studien zur Weiterbildungsfinanzierung über Bildungsgutscheine. Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb). Nürnberg.

Becker, R./Hecken, A. (2005): Berufliche Weiterbildung – arbeitsmarktsoziologische Perspektiven und empirische Befunde. In: Abraham, M./Hinz, T. (Hg.): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde. Wiesbaden, S. 133–168.

Biewen, M./Fitzenberger, B./Osikominu, A./Völter, R./Waller M. (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3–4, S. 365–390.

Bilger, F.; Behringer, F.; Kuper, H.; Schrader, J. (Hg.) (2017): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES). Gefördert und durchgeführt im Auftrag des BMBF, Bielefeld.

Bilger, F.; Gnahn, D.; Hartmann, J.; Kuper, H. (Hg.) (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Gefördert und durchgeführt im Auftrag des BMBF, Bielefeld.

Bound, J./Turner, S. (2002): Going to War and Going to College. Did World War II and the G.I. Bill Increase Educational Attainment for Returning Veterans? Journal of Labor Economics, Vol. 20 (4), October, S.784–815.

Büchel, F./Pannenberg, M. (2004): Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Teilnehmer, Struktur und individueller Ertrag. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 2, S. 73–126.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2007): Wachstumspotenzial der Weiterbildung nutzen. Eckpunktepapier zur Einführung des Weiterbildungssparens. http://www.netzwerk-weiterbildung.info/upload/m4680d7f15d419_verweis1.pdf (letzter Aufruf: 10.12.2018).

BMBF (2017): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht. Gefördert und durchgeführt im Auftrag des BMBF. BMBF: Berlin, Bonn.

Caliendo, M./Hujer, R. (2006): The Microeconomic Estimation of Treatment Effects – An Overview, Journal of the German Statistical Society, 90 (1), 197–212.

Caliendo, M./Kopeinig, S. (2008): Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching, Journal of Economic Surveys, 22 (1), 31–72.

Card, D./Kluve J./Weber A. (2015): What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. IZA DP No. 9236.

Diller, F./Festner, D./Freiling, T. (2011): Qualifikationsreserven durch Quereinstieg nutzen. Studium ohne Abitur, Berufsabschluss ohne Ausbildung. Bertelsmann Verlag. Bielefeld.

DESTATIS (2010): 20 Jahre Deutsche Einheit. Wunsch oder Wirklichkeit. Wiesbaden.

DESTATIS (2012): Fachserie 1 Reihe 1.3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung. Wiesbaden.

DESTATIS (2017): Fachserie 1 Reihe 4.1.1. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Wiesbaden.

DESTATIS (2018): Statistisches Jahrbuch 2017. Wiesbaden.

Dohmen, D. (2017): Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung: Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung. FiBS-Forum Nr. 59.

Dohmen, D./de Hesselle, V./Himpele, K. (2007): Analyse möglicher Modelle und Entwicklung eines konkreten Konzepts zum Bildungssparen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn/Berlin.

Doerr, A./Fitzenberger, B./Kruppe, T./Paul, M./Strittmatter, A. (2016): Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany, forthcoming in Industrial Labor Relations Review

Festinger, Leon (1957): A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford University Press, Stanford CA.

Fouarge, D./Schils, T./de Grip, A. (2010): Why Do Low-Educated Workers Invest Less in Further Training? IZA Discussion Paper No. 5180.

Frölich, M./Huber, M./Wiesenfarth, M. (2015): The finite sample performance of semi- and non-parametric estimators for treatment effects and policy evaluation, IZA Diskussionspapier Nr. 8756.

Fuchs, W. (1984): Biographische Forschung. Eine Einführung in Praxis und Methoden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Görlitz, K./Tamm, M. (2011): Revisiting the Complementarity between Education and Training – The Role of Personality, Working Tasks and Firm Effects. Ruhr Economic Papers 307.

Görlitz, K./Tamm, M. (2012): Mobilisierung von Erwerbstätigen zur Teilnahme an beruflicher Weiterbildung? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1/2012, S. 27–30.

Görlitz, K./Tamm, M. (2015): The Pecuniary and Non-pecuniary Returns to Voucher-financed Training. Ruhr Economic Papers 553.

Görlitz, K./Tamm, M. (2016): Information, Financial Aid and Training Participation. Ruhr Economic Papers 615.

Haberzeth, E./Käpplinger, B./Kulmus, C. (2016): Wirkungsforschung in der Weiterbildung – Auf dem Weg zum richtigen Maß? In: Blömeke, S./Caruso, M./Reh, S./Salaschek, U./Stiller, J. (Hrsg.): Traditionen und Zukünfte. Beiträge zum 24. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Berlin: Verlag Barbara Budrich, S. 257-274.

Haberzeth, E./Kulmus, C. (2017): 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: Springer VS, S. 325-340.

Hartmann, J./Krug, G. (2009): Verknüpfung von personenbezogenen Prozess- und Befragungsdaten – Selektivität durch fehlende Zustimmung der Befragten? Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – ZAF 42, S. 121–139.

Hartmann, J./Kuwan, H. (2011): Gesellschaftliche und individuelle Funktionen von Weiterbildung. In: Bernhard von Rosenblatt, Frauke Bilger: Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland 2010. Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES. Gefördert vom und durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld: wbv, S. 17–19.

Heckman, J.J./LaLonde, R.J./Smith J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, O./Card, D. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics Vol. 3A. Amsterdam: Elsevier Science B. V.

Hefler, G. (2013a): Eine Frage des Geldes? – Theoretische Perspektiven zur Wirksamkeit von nachfrageorientierter Weiterbildungsfinanzierung. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hrsg.): Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 79–103.

Hefler, G. (2013b): Geringqualifizierte erreichen lernen – zur Rolle nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung für formal gering qualifizierte Personen in Wien. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hrsg.): Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 157–180.

Huber, M./Lechner, M./Steinmayr, A. (2014): Radius Matching on the Propensity Score with Bias Adjustment: Tuning Parameters and Finite Sample Behaviour, Empirical Economics, DOI 10.1007/s00181-014-0847-1.

Imbens, G.W./Wooldridge, J.M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation, Journal of Economic Literature, 47(1), S. 5–86.

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

Hummelsheim, S./Weiß, S. (2010): Finanzierung von Weiterbildung. In: Barz, H. (Hrsg.): Handbuch Bildungsfinanzierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 237–248.

IWAK (Hrsg.) (2013): Evaluierung des Instruments „Qualifizierungsschecks“. Zwischenbericht zum Informationssystem berufliche Weiterbildung in Hessen. Frankfurt/Main.

Käpplinger, B./Haberzeth, E./Kulmus, C. (2013): Finanzierung von Bildung im Lebenslauf – Was Hänchen finanziert bekommt, kann Hans selbst zahlen? In: REPORT – Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 36 (2), S. 43–57.

Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth E. (2013): Wirkungsforschung in der Weiterbildung: „... es kommt aber darauf an, sie zu verändern.“ In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hrsg.): Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 15–38.

Käpplinger, B./Kulmus, C./Haberzeth, E. (2013): Weiterbildungsbeteiligung: Anforderungen an eine Arbeitsversicherung. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs 04/2013.

Käpplinger, B. (2013): Gutschein- und Scheckförderungen in der Weiterbildung: Theoretische Annahmen, Zielsetzungen und Umsetzungsentscheidungen. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hrsg.): Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 53–77.

Kaufmann, K./Widany, S. (2013): Berufliche Weiterbildung – Gelegenheits- und Teilnahmestrukturen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 16/1, S. 29–54.

Koval, A. (2011): Analyse von empirischen Studien zu Effekten von Förderprogrammen im Bereich beruflich-betrieblicher Weiterbildung. Arbeitsbericht Nr. 3 des Effekte Projekts. Online unter: http://www.effekte-projekt.de/Effekte-Arbeitsbericht%20No_%203.pdf (letzter Aufruf: 05.10.2018).

Koval, A. (2013): Weiterbildungsentscheidungen im Kontext der Förderung durch den Bildungsscheck NRW. In: Käpplinger, B./Klein, R./Haberzeth, E. (Hrsg.): Weiterbildungsgutscheine. Wirkungen eines Finanzierungsmodells in vier europäischen Ländern. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 125–137.

Kuper, H./Schrader, J. (2013): Stichwort: Weiterbildung im Spiegel empirischer Bildungsforschung. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 16/1, S. 7–28.

Kuper, H./Unger, K./Hartmann, J. (2013): Multivariate Analyse zur Weiterbildungsbeteiligung. In: Bilger, F./Gnahs, D./Hartmann, J./Kuper, H. (Hrsg.) (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld: W. Bertelsmann, S. 95–107.

Lagnado D.A./Sloman S.A. (2006): Time as a Guide to Cause. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition* 2006, Vol. 32, No. 3, 451–460.

Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005): The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy. The Case of East Germany after Unification. IAB Discussion Paper No. 14.

Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2011): Long-Run Effects Of Public Sector Sponsored Training In West Germany. In: *Journal of the European Economic Association* Vol 9(4), S. 742–784.

Mayring, Ph. (2016): Einführung in die qualitative Sozialforschung. 6. Auflage. Weinheim. Beltz.

McGivney, V. (1990): Education's for other people: access to education for non-participant adults: a research report. Leicester.

Messer, D./Wolter, S. (2009): Kann man mit Gutscheinen die Weiterbildungsbeteiligung steigern? Resultate aus einem wissenschaftlichen Feldexperiment. Swiss Leading House Working Paper No. 42, Bern.

- Mühlenkamp, H (2016): Effizienzmessung und quantitative Instrumente zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor – Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Berlin: Walter de Gruyter, S. 102–128.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): OECD Employment Outlook 2006. Paris.
- Offerhaus, J. (2013): The type to train? Impacts of personality characteristics on further training participation. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 531.
- Osikominu, A. (2013): Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes. In: Review of Economic Studies Vol 80(1). Oxford: University Press
- Rosenbaum P.R./Rubin, D.B. (1985): Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score, The American Statistician, 39 (1), 33–38.
- RWI/GIB/infas (Hrsg.) (2012): Datenmonitoring und Evaluation des Programms „Bildungsprämie“. Endbericht – Oktober 2012. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Essen.
- Schneider, H. (2006): Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (Hg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Deutschland nach der Hartz-Reform im internationalen Vergleich. Berlin, S. 85–96.
- Schneider, H./Uhlendorff, A. (2006): Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3–4, S. 477–489.
- Schröder, S./Schiel, S./Aust, F. (2004): Nichtteilnahme an beruflicher Weiterbildung. Motive, Beweggründe, Hindernisse. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Shanks D.R./Pearson S.M./Dickinson A. (1989): Temporal Contiguity and the Judgement of Causality by Human Subjects. The Quarterly Journal of Experimental Psychology, 1989, IIB (2) 139–159.
- Witzel, A. (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Campus Verlag. Frankfurt am Main/New York.

10 Anhang

Der Anhang wird in einem gesonderten Dokument veröffentlicht

- A Indikatorenkatalog zu den forschungsleitenden Fragestellungen und den dazu verfügbaren Daten
- B Gütekriterien im Forschungsprozess (nach Mayring 2016)
- C Fragebogen der CATI-Erhebungen der Welle 1 und der Welle 2
- D Weitere Feldunterlagen: Anschreiben an die Zielpersonen, Datenschutzblätter
- E Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der CATI-Erhebung
- F Ergebnisse der Faktorenanalyse
- G Beschreibung des methodischen Vorgehens bei der Wirkungsanalyse
- H Kostenübersicht Bildungsprämie