

Beilage für 1. Workshop : Implementierung der Europäischen Agenda für Erwachsenenbildung

Projekt: Gewinnung neuer Lernergruppen

Fördern Bildungsgutscheine die Autonomie der Nutzerinnen und Nutzer?

Forschungsergebnisse aus dem EFFEKTE-Projekt am Beispiel des Genfer Bildungsgutscheins. Auszug aus dem Bericht

André Schläfli / Irena Sgier

Der Genfer Bildungsgutschein

Der Genfer Bildungsgutschein wurde im Jahr 2001 auf der Basis des kantonalen Weiterbildungsgesetzes mit dem Ziel eingeführt, die Weiterbildungsbereitschaft in der Bevölkerung zu fördern und speziell gering Qualifizierte zur Weiterbildung zu motivieren. Der französischsprachige Kanton Genf zählt knapp 500'000 Einwohner und gehört flächenmässig zu den kleinsten Schweizer Kantonen.

In den zwölf Jahren seit seiner Einführung wurde das Gutscheinprogramm regelmässig dokumentiert und evaluiert. Auf dieser Basis fanden einzelne Anpassungen, jedoch keine grundlegenden Änderungen des Programms statt. Im Vergleich zu befristeten Förderprogrammen zeichnet sich das Genfer Modell somit durch eine hohe Stabilität und Kontinuität aus.

Kriterien für die Gewährung des Gutscheins

Der Genfer Bildungsgutschein ist ein offen, d.h. bewusst nicht zielgruppenspezifisch konzipiertes Instrument. Den Gutschein beantragen können alle Personen, die im Kanton Genf wohnen oder als Grenzgänger und Grenzgängerinnen im Kanton arbeiten, sofern ihr Brutto-Jahreseinkommen die Summe von umgerechnet 74'000 € (88'340 CHF) nicht überschreitet. Bei Verheirateten und Paaren in registrierter Partnerschaft darf das Haushalteinkommen maximal 110'000 € (132'510¹ CHF) betragen. Die Höhe des Einkommens ist neben dem Wohnsitz das einzige Kriterium zur Feststellung der Anspruchsberechtigung. Aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse sind 43% der Steuerpflichtigen zwischen 18 und 65 Jahren in Genf anspruchsberechtigt (Evaluation 2010, S. 20). Tatsächlich genutzt wird der Gutschein jedes Jahr von rund 16% der Berechtigten, wobei fast jeder Dritte den Gutschein bereits mehr als einmal beantragt hat.

Eine Besonderheit dieses Programms ist ausserdem die inhaltliche Offenheit. So kann der Gutschein sowohl für berufsorientierte als auch für allgemeine Weiterbildung genutzt werden; er kann darüber hinaus auch für individuelle Standortbestimmungen (Kompetenzenbilanz)

¹ Bis Mitte 2012 betrug die Einkommensgrenze für Paare CHF 103'260 (86'000 Euro). Nach wiederholter Kritik an der Benachteiligung von Verheirateten gegenüber Alleinstehenden erhöhte der Kanton diesen Betrag.

sowie für Validierungsverfahren eingesetzt werden. Zwar sollte die mittels Gutscheine finanzierte Massnahme gemäss offizieller Website einen beruflichen Nutzen versprechen. Wer einen Gutschein beantragt, muss aber keinen Berufsbezug nachweisen und weder seine Motivation noch die Wahl des Weiterbildungsangebotes begründen. Eine Einschränkung besteht einzig bei der Angebotswahl: Mit dem Bildungsgutschein können nur Angebote anerkannter Anbieter besucht werden, wobei diese mindestens 40 Stunden umfassen müssen². Eine entsprechende, umfangreiche Liste anerkannter Angebote steht auf der Website des kantonalen Amtes zur Verfügung.

Es werden alle Gutschein-Anträge bewilligt, die den genannten formalen Kriterien entsprechen. Der maximale Betrag pro Gutschein beträgt 625 € (750 CHF). Wenn die Kurskosten den Gutscheinbetrag nicht übersteigen, können die gesamten Kosten über den Gutschein beglichen werden. Sind die Kurskosten höher, bezahlt der Teilnehmende (oder allenfalls sein Arbeitgeber) den Restbetrag.

Der Gutschein kann höchstens drei Jahre in Folge bezogen werden, danach muss bis zum nächsten Antrag mindestens ein Jahr gewartet werden. Seit Mitte 2012 ist es ausserdem möglich, den Gutschein für maximal drei Jahre zu kumulieren, so dass in einem Jahr drei Gutscheine (zusammen ca. 1'875 €) beantragt werden können, mit entsprechender Verlängerung der Wartefrist bis zu einem erneuten Antrag.

Antragsverfahren und Finanzierungsmodus

Der Bildungsgutschein wird individuell vergeben. Firmen haben die Möglichkeit, ihre Mitarbeitenden auf den Gutschein hinzuweisen, können ihn aber nicht selbst für ihr Personal beantragen. Für die Unternehmen spielt der Gutschein eine geringe Rolle, wichtiger sind für sie der kantonale tripartite Fonds und die diversen Branchenfonds.

Das Antragsverfahren ist sehr einfach: Die meisten Gesuchstellenden (75%)³ reichen ihren Antrag selbstständig online über die Website des kantonalen Amtes ein. Auf Wunsch wird telefonische und persönliche Beratung angeboten, was allerdings selten in Anspruch genommen wird, da die Anbieter den grössten Teil der Beratung übernehmen und wenn nötig auch bei der Gesuchstellung behilflich sind. Anträge müssen vor Beginn der Weiterbildung eingereicht werden. Die Bearbeitungsfristen sind sehr kurz, in der Regel werden Gesuche innerhalb weniger Tage beantwortet.

Der Auszahlungsmodus der Gutscheinbeträge variiert. Manche Anbieter verlangen von den Teilnehmenden eine Vorauszahlung, was seinen Grund darin hat, dass die Anbieter den Kursbetrag vom kantonalen Amt nicht erstattet bekommen, wenn der Teilnehmende den Kurs abbricht. Wenn keine Vorauszahlung verlangt wurde, müssen die Anbieter in solchen Fällen versuchen, den Teilnehmer selbst zur Bezahlung der Kurskosten zu bewegen, was nicht immer gelingt.

Gemäss unserer explorativen Anbieterbefragung schätzen manche Anbieter den bürokratischen Aufwand für die Bildungsgutscheine als hoch ein, während ihn andere als eher gering beurteilen. Allen (grossen) Anbietern gemeinsam ist aber, dass sie die Bedeutung des Bildungsgutscheins für Teilnehmende als hoch einschätzen und entsprechend bereit sind,

² Die 40-Stunden-Regel muss strikt eingehalten werden und wird durch das zuständige Amt in gelegentlichen Audits vor Ort kontrolliert. Die Anbieter müssen mittels unterschriebener Präsenzlisten nachweisen, dass die geförderte Person den Kurs tatsächlich besucht und zu Ende geführt hat. Hat der Geförderte weniger als 40 Stunden am Kurs teilgenommen, wird der Gutschein nicht ausbezahlt.

³ Constats 2012, S. 33

eigene Ressourcen für die Beratung und Begleitung von Gesuchstellenden einzusetzen. Nicht selten betonen Anbieter, dass sie einen Teil ihrer Kunden ohne dieses Finanzierungsinstrument nicht erreichen könnten.

Die offiziellen Zahlen bestätigen die wichtige Rolle der Anbieter als Berater: Rund 30% der Gesuchstellenden nennen den Anbieter als Informationsquelle für den Gutschein. Ungefähr gleich wichtig ist das persönliche Umfeld der Nutzer als Informationsquelle. Das kantonale Amt nutzt hingegen nur jeder Zehnte, um sich über den Gutschein informieren und beraten zu lassen. (Constats 2012, S. 33).

Themennutzung

Die meisten Gutscheine werden für Sprachkurse eingesetzt (ca. 65%), gefolgt von kaufmännischen Themen (13%) und Informatik (8%) (Constats 2012, S. 36). Die hohe Bedeutung der Sprachkurse hat mehrere Gründe: Genf ist ein Grenzkanton mit einer sehr heterogenen Bevölkerung aus rund 160 Nationen und einem Ausländeranteil, der mit 40% fast doppelt so hoch ist wie der Schweizer Durchschnitt (22%). Hinzu kommt ein hoher Anteil an international tätigen Firmen, welche qualifiziertes (vor allem englisch sprechendes) ausländisches Personal rekrutieren und auch von einheimischen Angestellten hohe Sprachkompetenzen verlangen. Zu berücksichtigen ist ausserdem die Tatsache, dass Sprachen in der offiziell viersprachigen Schweiz generell einen hohen Stellenwert besitzen. Auch wer in einer lokalen Firma arbeitet, muss häufig in der Lage sein, mit Kunden oder Betrieben der anderen Sprachregionen in Deutsch, Französisch, Italienisch oder Englisch zu kommunizieren.

Zielgruppen

Wie erwähnt, weist der Genfer Bildungsgutschein keine zielgruppenspezifische Ausrichtung auf. Dennoch hat der Kanton aber den gesetzlichen Auftrag, mit diesem Instrument wenig Qualifizierte speziell zu fördern⁴. Dieser Auftrag spielt für die Projektverantwortlichen ebenso wie für Beratungsstellen und Anbieter eine wichtige Rolle. In der öffentlichen Information, die sich an die Bevölkerung richtet, wird dieses Ziel aber bewusst nicht kommuniziert, um eine Stigmatisierung der Zielgruppe wenig Qualifizierte zu vermeiden. Eine Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass die Einkommensgrenze so hoch angesetzt ist, dass beispielsweise auch hoch Qualifizierte, Teilzeit arbeitende Personen anspruchsberechtigt sind.

⁴ Das Gesetz definiert fünf gleichwertige Ziele: (a) die Förderung des Zugangs zur Weiterbildung für gering Qualifizierter, (b) die Förderung der berufsorientierten Weiterbildung, (c) die Förderung des lebenslangen Lernens von Erwachsenen, (d) die Bereitstellung adäquater Angebote und (e) die Qualitätssicherung:

«Art. 9 Buts, nature et montant du chèque annuel de formation

1. Le chèque annuel de formation vise les buts suivants :

- a) faciliter l'accès des cours aux personnes les plus faiblement qualifiées;
- b) favoriser la fréquentation des cours permettant d'obtenir une qualification professionnelle;
- c) encourager les adultes à se former tout au long de leur vie;
- d) offrir des formations adaptées aux besoins des publics concernés;
- e) assurer un dispositif de qualité.»

Die im Rahmen des Effekte-Projektes durchgeführte Nutzerbefragung bestätigt die Sicht der Programmverantwortlichen, wonach der Genfer Gutschein keine Anzeichen von Stigmatisierung aufweist. Er tendiert im Gegenteil sogar dazu, als staatlich garantiertes Recht auf Weiterbildung für alle wahrgenommen zu werden, obwohl weder im Kanton Genf noch in der übrigen Schweiz ein solches Recht existiert.

Die Nutzergruppen sind gut dokumentiert. Neben den Evaluationsberichten geben die jährlichen Berichte des kantonalen Amtes über einige sozioökonomische Merkmale der Personen Aufschluss, die den Gutschein bezogen haben (s. Constats 2012, S. 32-38).

Bildungspolitischer Kontext

Die Rahmenbedingungen sind im Kanton Genf im Vergleich zu den meisten übrigen Kantonen günstig. Neben gesetzlichen Grundlagen und Förderprogrammen ist auch der politische Wille vorhanden, die Weiterbildungsaktivität der Bevölkerung zu unterstützen. Das kantonale Parlament hat die jährlichen Kredite für den Bildungsgutschein bisher ohne Schwierigkeiten bewilligt und periodische Evaluationen in Auftrag gegeben, um die Nutzung des Bildungsschecks zu verfolgen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können.

Fazit: Besonderheiten des Programms

Aus internationaler Perspektive lassen sich beim Genfer Bildungsgutschein folgende Besonderheiten feststellen:

- Unbefristetes Programm mit gesetzlicher Grundlage
- Individueller Zugang
- Offenes, nicht auf spezifische Zielgruppen ausgerichtetes Programm
- Inhaltliche Offenheit: gefördert werden allgemeine und berufsorientierte Weiterbildung ebenso wie Standortbestimmungen und Validierungen (Portfolio-System)
- Schwerpunkt auf transversalen Themen⁵ (Bsp. Sprachen)
- Vergabe nach ausschliesslich formalen Kriterien (Wohnort, Einkommen)
- Einfaches Gesuchsverfahren (online) und rasche Beantwortung (innerhalb weniger Tage)

Mit diesen Merkmalen unterscheidet sich das Gutscheinprogramm von den meisten Förderprogrammen in anderen Ländern. Insbesondere die Aspekte des fehlenden Zielgruppenbezugs, der inhaltlichen Offenheit und der ausschliesslich formalen Vergabekriterien spielen für die hier behandelte Thematik der Autonomie und Eigenverantwortung der NutzerInnen eine entscheidende Rolle, wie in der Darstellung unserer Forschungsergebnisse weiter unten zu sehen sein wird.

⁵ Mit dem Begriff «transversale Kompetenzen» bezeichnen die Projektverantwortlichen und die offizielle Evaluation Kompetenzen, die nicht berufsspezifisch angelegt sind, sich also in verschiedenen beruflichen und ausserberuflichen Kontexten einsetzen lassen. Als Beispiele werden Sprachen und Informatikanwendungen genannt. Auch wenn in manchen Fällen ein berufsspezifischer Fokus bestehen kann (Bsp. Business English oder Social Media für Bildungsmanager), wird davon ausgegangen, dass die dabei erworbenen Kompetenzen breit anwendbar sind.

Eckdaten

Programmtitel	Bildungsgutschein Genf (Chèque annuel de formation CAF)
Instrument/Förderart	Gutschein mit individuellem Zugang
Programmdauer	Seit 2001, unbefristet
Zuständiges Amt	Amt für Berufs- und Weiterbildung und Berufsberatung des Kantons Genf (DIP – OFPC Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue)
Mittelherkunft	Kanton Genf; das Budget wird jährlich durch das kantonale Parlament beschlossen
Finanzvolumen pro Jahr	Ca. 2.8 Mio € (3.4 Mio CHF)
Förderfälle pro Jahr	5000-6000
Förderhöhe (durchschnittlich)	Max. 625 € (750 CHF pro Gutschein, kumulierbar für 3 Jahre (3 x 625 € = 1'870 €).
Rechtsgrundlage	Kantonales Weiterbildungsgesetz vom 1. Januar 2001
Fördergegenstand	Allgemeine und berufliche Weiterbildung bei anerkannten Anbietern (Kursdauer min. 40 Stunden), Standortbestimmung Validierung
Antragsberechtigte Zielgruppen	Im Kanton Genf wohnhafte Personen und Grenzgänger oder Grenzgängerinnen mit einem Jahreseinkommen von max. 74'000 € (88'340 CHF, Einzelpersonen) resp. 86'000 € (103'260 CHF, Haushalteinkommen bei Verheirateten und Personen in registrierter Partnerschaft).
Internet	https://www.ge.ch/caf/

Tab. 1 Eckdaten