

Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)
weiterbildung@bbt.admin.ch

Basel, 23. März 2012

Stellungnahme zur Vernehmlassung des Weiterbildungsgesetzes (WeBiG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben vom 9. November 2011 zur Eröffnung der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) und bedanken uns bestens für die Einladung zur Stellungnahme.

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung angenommen. Bund und Kantone haben die Aufgabe, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Zum Bildungsraum zählt auch die Weiterbildung, die mit Artikel 64a erstmals auf Verfassungsebene geregelt wird. Neu hat der Bund den Auftrag, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern, und die Aufgabe, Bereiche und Kriterien festzulegen.

Executive Summary

Wir begrüssen den Entwurf des Weiterbildungsgesetzes grundsätzlich, sofern die zwingend notwendigen Präzisierungen und Klarstellungen vorgenommen werden.

Wir sehen einen staatlichen Handlungsbedarf bzgl. Weiterbildung nur bei der Gruppe der gering bzw. niedrig Qualifizierten (Grundkenntnisse Erwachsener).

Darüber hinaus brauchen wir primär bedarfsorientierte, innovative sowie zukunftsgerichtete Angebote auch im Weiterbildungsbereich. Solche resultieren nicht infolge unklarer bzw. ausreizbarer (potenzieller) Fördertatbestände bzw. aufgrund zunehmender Regulierung sondern primär als Folge einer klaren und wettbewerbsorientierten Ausgestaltung bzw. eines hohen und flexiblen Handlungsspielraums für die Beteiligten.

Die postulierten Grundsätze Eigenverantwortung, Qualität und Transparenz, Anrechnung, Chancengleichheit sowie Wettbewerb bilden eine tragfähige Grundlage für ein künftiges Weiterbildungsgesetz.

Negativ und zwingend zu bereinigen ist die mangelnde Präzision an verschiedenen Stellen des Gesetzesentwurfes. Geschieht dies nicht, kann die Dynamik und Flexibilität, welche das heutige Weiterbildungssystem auszeichnet, beeinträchtigt werden.

A. Allgemeine Bemerkungen: Grundsätzliche Zustimmung

Wir begrüßen den Entwurf des Weiterbildungsgesetzes grundsätzlich, sofern die zwingend notwendigen Präzisierungen und Klarstellungen vorgenommen werden.

Wir sehen einen staatlichen Handlungsbedarf bzgl. Weiterbildung nur bei der Gruppe der gering bzw. niedrig Qualifizierten (Grundkenntnisse Erwachsener).

Darüber hinaus brauchen wir primär bedarfsorientierte, innovative sowie zukunftsgerichtete Angebote auch im Weiterbildungsbereich. Solche resultieren nicht infolge unklarer bzw. ausreizbarer (potenzieller) Fördertatbestände bzw. aufgrund zunehmender Regulierung, sondern primär als Folge einer klaren und wettbewerbsorientierten Ausgestaltung bzw. eines hohen und flexiblen Handlungsspielraums für die Beteiligten.

Die im Abschnitt 2 postulierten Grundsätze Eigenverantwortung, Qualität und Transparenz, Anrechnung, Chancengleichheit sowie Wettbewerb bilden eine tragfähige Grundlage für ein künftiges Weiterbildungsgesetz.

Positiv bewerten wir insbesondere vier Eckpunkte des vorliegenden Gesetzesentwurfs:

1. Es handelt sich beim Gesetzesentwurf, wie in Aussicht gestellt, um ein **Rahmengesetz**, welches primär Leitplanken für die rund 50 Bundesgesetze stipuliert, welche Fragen der Weiterbildung behandeln und auch materiell im Detail regeln. In der vorliegenden Form kann das Gesetz einen Beitrag zur besseren Koordination und Kohärenz der Bundesgesetzgebung wie auch für die kantonale Weiterbildungsgesetzgebung leisten, ohne selbst die materiellen Belange der diversen Spezialgebiete zu regeln.
2. Es handelt sich nicht, wie von uns anfänglich befürchtet, um ein Gesetz, welches nicht einlösbare Subventionstatbestände schafft. Anders als im formalen Bildungsbereich handelt der Staat in der Weiterbildung subsidiär. Grundsätzlich wird das Engagement der öffentlichen Hand als **subsidiär zum privaten Engagement** eingestuft und die Eigenverantwortung des Einzelnen für seine Weiterbildung betont (Artikel 5 Absatz 2), was wir ausdrücklich begrüßen.
3. Das Weiterbildungsgesetz ist vor allem auch ein **Wettbewerbsgesetz**. Die Unterstützung von Weiterbildungsmassnahmen durch die öffentliche Hand erfolgt auf der Basis von Kriterien. Die Zugänge zur Weiterbildung werden offen gehalten. Entscheidend hierzu ist die Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen. Öffentlich-rechtliche und staatlich unterstützte Bildungsanbieter haben für ihre Weiterbildungsangebote, die in Konkurrenz stehen zu Weiterbildungsangeboten nicht subventionierter privater Anbieter, Marktpreise zu verlangen (Artikel 9, Absatz 2), was wir ausdrücklich begrüßen (im BBG, Artikel 11 wird übrigens der gleiche Grundsatz stipuliert). Die Bestimmung hat eine grosse Bedeutung und wird von uns ausdrücklich begrüsst. Sie stellt sicher, dass private Bildungsanbieter bei der Vergabe oder der Erweiterung von Leistungsvereinbarungen für neue Bildungsangebote in der Weiterbildung gegenüber staatlichen gleichberechtigt behandelt werden (müssen).
4. Wir unterstützen das Ziel, dass der Bund auf dem Gebiet des Erwerbs und der Erhaltung von **Grundkompetenzen bei Erwachsenen** punktuell und prioritär aktiv sein kann (Abschnitt 5., Artikel 13 – 17). Fehlen Erwachsenen minimale Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Alltagsmathematik), kann daraus ein gravieren-

des volkswirtschaftliches Problem erwachsen, insbesondere auch wegen der Folgekosten wie Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sowie andere gesellschaftliche Probleme (Sozialhilfe, Gesundheit etc.). Solche Personen durch eine gezielte Nachholbildung bzw. Weiterbildung gesellschaftlich und beruflich zu (re)integrieren, muss eine Priorität für Bund und Kantone sein.

Negativ und zwingend zu bereinigen ist die mangelnde Präzision an verschiedenen Stellen des Gesetzesentwurfes. Geschieht dies nicht, kann die Dynamik und Flexibilität, welche das heutige Weiterbildungssystem auszeichnet, beeinträchtigt werden.

- Die erwähnten richtigen und wichtigen Grundsätze werden leider an verschiedenen Stellen des Gesetzes unnötig geschwächt und/oder relativiert, sei dies durch verklausulierte Einschränkungen der Grundsätze, sei es durch äusserst vage und offene Formulierungen im Einzelnen.
- Die potentielle Gefahr, die davon ausgeht, ist nicht zu unterschätzen, weil es sich bei der Weiterbildung um einen boomenden Markt mit einem jährlichen Umsatzvolumen von 5.3 Milliarden Franken handelt, bei dem die Versuchung, vor allem durch das Gewinnen staatlicher Subventionen auch eine politische Rente „einzufahren“, beträchtlich ist (wie übrigens die vielfach geäusserten Begehrlichkeiten noch während der Entstehung des Gesetzesentwurfs zeigen).
- Durch Präzisierungen und Konkretisierungen kann und muss das grundsätzlich gute Gesetz vor allem im Hinblick auf die künftige Praxis noch an Wert gewinnen.

B. Stellungnahme zu einzelnen Artikeln: Präzisieren!

- Die in **Artikel 4** formulierten Ziele sind sehr umfassend und zugleich zum Teil vage, insbesondere Absatz 1 „der Bund verfolgt gemeinsam mit den Kantonen die folgenden Ziele in der Weiterbildung: a) die Initiative der Einzelnen, sich weiterzubilden, zu unterstützen“. Es ist nicht klar, was dies materiell bedeuten soll. Auch bleibt die Verbindlichkeit der Aussage unklar: Kann der Bund nur, oder muss der Bund die Initiative der Einzelnen, sich weiterzubilden unterstützen? In welcher Form? Mit welchen Mitteln? Die offene Formulierung ist auch deshalb gefährlich oder auch nur naiv, weil sich nicht wenige Institutionen vom Weiterbildungsgesetz Subventionsbeiträge durch den Bund erhoffen und erwarten. Ihnen würde mit solch unpräzisen und pauschalen Zielsetzungen im Gesetz selbst Tür und Tor geöffnet.

Auch die in den Abschnitten b) und c) verwendeten Schlüsselwörter wie „günstige Rahmenbedingungen“, „hohe Qualität“ oder „chancengleicher Zugang“ sind nicht definiert und sehr breit interpretierbar. Jene Kreise, die sich Subventionen vom Bund versprechen, werden dies zweifellos auch tun. Dabei sollten sie sich nicht auf den Wortlaut des Gesetzes stützen können.

Die Ziele des Weiterbildungsgesetzes sind deshalb *restriktiver* und *zugleich präziser* zu formulieren. Dort, wo dies nicht möglich oder sinnvoll ist, muss zumindest im Grundsatz stipuliert werden, dass der Bund in der Verfolgung und finanziellen Unterstützung der Ziele immer nur eine subsidiäre Rolle wahrnimmt.

- **Artikel 5 (Verantwortung), Absatz 2:** *Die öffentlichen und die privaten Arbeitgeber begünstigen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*

Dieser Absatz ist zu streichen. Dass mit „begünstigen“ nicht eine finanzielle Unterstützung gemeint ist, wird im erläuternden Bericht zwar ausgeführt.¹ Gleichwohl wird mit der Formulierung in Artikel 5, Absatz 2 der fatale Eindruck erweckt, Arbeitgeber seien zur Weiterbildung ihrer Mitarbeiter verpflichtet. Der Absatz ist aus drei Gründen zu streichen:

- Er steht in einem Spannungsverhältnis zu Absatz 1, wonach die Verantwortung sich weiterzubilden primär beim Einzelnen liegt.
- Weiterbildung funktioniert in der Praxis, weil Eigeninitiative des Arbeitnehmers und Eigeninteresse des Arbeitgebers grundsätzlich über weite Bereiche korrespondieren. Die Abstimmung der je eigenen Interessen mag im Einzelfall auch mit Konflikten verbunden sein, dies ändert aber nichts an der grundsätzlichen Harmonie. In der sehr allgemeinen Formulierung enthält der Absatz 2 somit kaum Substanz. Er beschreibt lediglich den Sachverhalt, dass Arbeitgeber bemüht sind, ihre Angestellten so aus- und weiterzubilden, dass diese in der Lage sind, ihre Aufgaben und Verantwortungen einwandfrei zu erfüllen bzw. nachzukommen. Dies ist im Interesse aller Arbeitgeber und insofern ist die Formulierung trivial. Gleichwohl könnte versucht werden, daraus gesetzliche Ansprüche an den Arbeitgeber abzuleiten.
- Dort, wo ein Arbeitgeber sich seiner Verantwortung entzieht (niemand bestreitet, dass es solch schwarze Schafe gibt), indem er die Weiterbildung seiner Mitarbeiter systematisch verweigert, greift Absatz 2 nicht, denn es wird keinerlei gesetzliche Konsequenz angedroht und es fehlt insbesondere jeglicher Rechtsschutz; die Formulierung verbleibt im Appellativen. Zu Recht - Arbeitgeber, die ihre Mitarbeiter nicht im erforderlichen Mass weiterbilden, schaden sich primär selber. Auch hat der Arbeitnehmer als ultima ratio die Möglichkeit, den Arbeitgeber zu wechseln.

Fazit: uns scheint, Absatz 2 sei aus schlechtem Gewissen gegenüber Arbeitnehmern entstanden, um wenigstens zu signalisieren, dass auch der Arbeitgeber eine Rolle bei der Weiterbildung spielt. Dies ist unbestritten; auch in dessen wohlverstandenen Eigeninteresse. In der vorliegenden Formulierung trägt Absatz 2 aber nichts zu einer Problemlösung bei.

- **Artikel 6 (Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung):** *(1) Bund und Kantone unterstützen Verfahren der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung. (2) Die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung sind insbesondere in den folgenden Bereichen sicherzustellen: a) in den Lernprogrammen; b) bei der Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder; c) in den Qualifikationsverfahren; d) bei der Information über die Angebote. (3) Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) kann gestützt auf den Vorschlag der Weiterbildungskonferenz (Art. 21) Richtlinien erlassen für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwick-*

¹ „**Begünstigen**“ wird im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs für einen allgemeinen Beitrag zu einem günstigen Umfeld für Weiterbildung verwendet. „**Unterstützen**“ bedeutet durchgängig sowohl die Möglichkeit einer finanziellen als auch einer anderweitigen Unterstützung. „**Fördern**“ wird verwendet, wenn eine finanzielle Unterstützung gemeint ist.

lung der Weiterbildung sowie für deren Nachweis. (4) Bund und Kantone sorgen für eine hohe Qualität der Weiterbildung, für die sie zuständig sind.

Artikel 6 scheint uns nicht optimal aufgebaut zu sein: In Absatz 1 ist zunächst die Rede davon, dass Bund und Kantone die Qualitätssicherung unterstützen. In Absatz 3 wird dann von Richtlinien gesprochen, welche das BBT erlassen kann. Hier stellt sich dem Leser sofort die Frage, ob diese auch an Private adressiert sind. Erst in Absatz 4 wird dann klar, dass damit lediglich die Qualität der Weiterbildung gemeint ist, für welche Bund und Kantone zuständig sind, unter anderem dadurch, dass sie sie finanzieren und/oder subventionieren, nicht aber private Anbieter. Dies wird auch im erläuternden Bericht betont (S. 47). Im Gesetzestext scheint uns dies aber nicht optimal platziert zu sein, weil der Leser zunächst auf eine falsche Fährte geschickt wird. Dies sollte vermieden werden, indem der Grundsatz von Absatz 4 nach vorne genommen wird, vor dem heutigen Absatz 1.

- **Artikel 9, Absatz 2 und 3: Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen.**

Wie erwähnt, unterstützen wir die entsprechenden Bestimmungen ausdrücklich. Öffentliche Anbieter sind im Weiterbildungsbereich zu verpflichten, Bildungsangebote zu Marktpreisen zu offerieren. Der Staat hat ordnungspolitisch gesehen im Weiterbildungsbereich keine Legitimation für ein aktives Handeln.

- **Artikel 10, Absatz 2: „Der Bund leistet Finanzhilfen nachfrageorientiert.“**

Wir begrüßen diesen Absatz ausdrücklich. Nachfrageorientierte Finanzierung, bei welcher der Staat seine finanzielle Unterstützung nicht den Bildungsanbietern, sondern direkt den Nachfragenden zukommen lässt (z.B. durch Bildungsgutscheine, Bildungsschecks, Bildungskonto, Stipendien, etc.) hat den grossen Vorteil, dass damit der Wettbewerb unter den Anbietern nicht tangiert wird. Die Nachfrager entscheiden weiterhin autonom und einzeln darüber, welche Angebote im Markt sie aufgrund der staatlichen Unterstützung wahrnehmen wollen. Die Anbieter verbleiben untereinander in Konkurrenz. Eine angebotsorientierte Unterstützung würden wir ablehnen.

- **Artikel 12: Beiträge an gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung.**

Die Bedingungen sind sehr allgemein und zu wenig präzise definiert; der Spielraum liegt fast ganz beim Bundesrat, welcher die Kriterien für die Gewährung der Beiträge festlegen kann, bzw. beim BBT und der Weiterbildungskonferenz, welche bei wenig konkreten Kriterien und Bedingungen zu entscheiden haben (Absatz 3).

Wir plädieren dafür, die drei im Gesetzesentwurf genannten Bedingungen a) gesamtschweizerisch tätig, b) Aufgabe nicht bereits durch die öffentliche Hand unterstützt und c) für höchstens vier Jahre gewährt) um zwei weitere zu präzisieren bzw. zu ergänzen:

- Die unterstützen, gesamtschweizerisch wirkenden Organisationen der Weiterbildung sollen im „öffentlichen Interesses“ handeln müssen, und
- sie sollen nur dann durch den Bund finanziell unterstützt werden, falls ohne eine solche Unterstützung ihr Angebot nicht oder nicht in ausreichendem Masse zustande käme.

C. Änderungen bisherigen Rechts


Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009, Artikel 15 (Förderung des Lesens und der Buchkultur): *Der Bund kann Massnahmen treffen, die der Förderung des Lesens und der Buchkultur dienen.*

Erwachsene ohne ausreichende Grundkompetenzen wie Lesen und Schreiben sind besonders häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Es ist deshalb effizient und effektiv, wenn der Bund den Erwerb bzw. den Nacherwerb dieser Grundkompetenzen gezielt fördert. Ob dies im Kulturförderungsgesetz zu regeln ist, können wir nicht beurteilen. Hingegen scheint es uns abwegig, dies mit der Buchkultur verbinden zu wollen. Diese wäre weit umfassender. Es geht hier aber lediglich um die aktiven (schreiben) und passiven (lesen) Grundkompetenzen und nicht um die äusserst vielfältigen bibliophilen Aspekt der Buchkultur. Artikel 15 des Kulturförderungsgesetzes ist deshalb folgendermassen zu modifizieren: „Der Bund kann Massnahmen treffen, die der Förderung des Lesens und des Schreibens dienen.“

Wir möchten uns bereits im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme bedanken. Sollten Sie Fragen in diesem Zusammenhang haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung


S. Hoffmann


M. Wirth

Rückfragen: stefan.hoffmann@sba.ch