

u^b

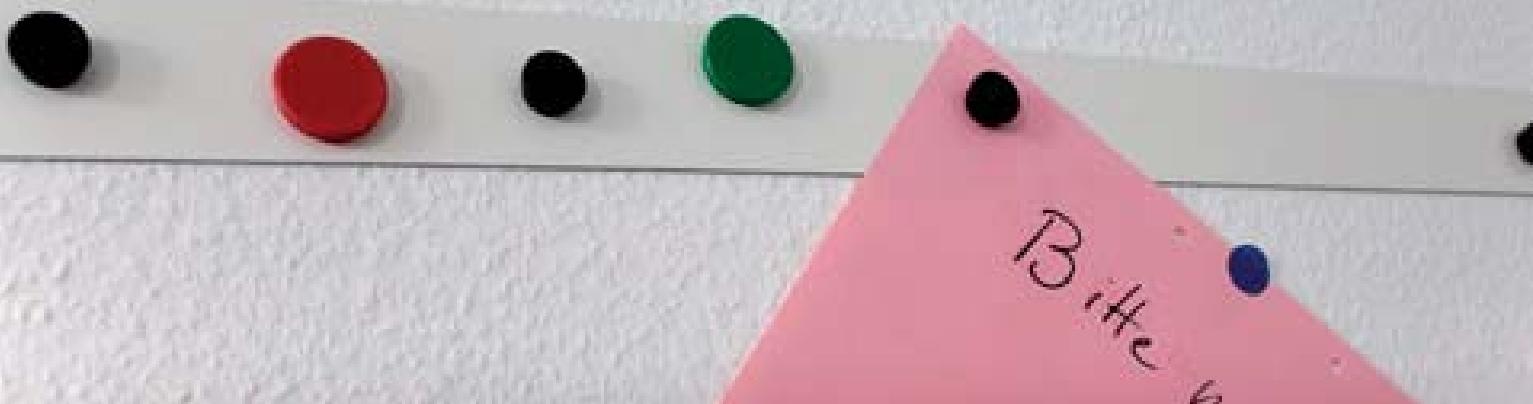
b

**UNIVERSITÄT
BERN**

KARL WEBER, PATRICIA TREMEL

Arbeitsbericht 37

Perspektiven öffentlicher Förderung von Weiterbildung





b
UNIVERSITÄT
BERN

Zentrum für universitäre
Weiterbildung

Perspektiven öffentlicher Förderung von Weiterbildung

Vorwort

Karl Weber

Teil I: Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick.

Karl Weber, Patricia Tremel

Teil II: Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung

Karl Weber

Prof. Dr. Karl Weber
karl.weber@zuw.unibe.ch

Patricia Tremel, Magistra Artium
patricia.tremel@zuw.unibe.ch

Der Bericht ist, so weit möglich, in einer gendergerechten Sprache geschrieben.

Vorwort

Die Expansion, Differenzierung und Entgrenzung der Weiterbildung kann als Ergebnis des Zusammenwirkens des Handelns von Akteuren in allen gesellschaftlichen Bereichen verstanden werden. Diese operieren unter besonderen Bedingungen, mit zum Teil ähnlichen Vorstellungen und je spezifischen Interessen. Dennoch hat sich bei allen Akteuren - auch grenzüberschreitend - in den letzten Jahren die Vorstellung verfestigt, dass Weiterbildung als eine Zukunft sichende Ressource zu betrachten sei. Weiterbildung gilt als notwendige Bedingung, soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gesichert werden. Aber auch dem Individuum wird verbindlich zugemutet, sein Wissen und Können in seinem ureigenen Interesse à jour zu halten. Nur so kann es sich seinen Platz in der Arbeitswelt sichern. Diese kollektiven Überzeugungen basieren wesentlich auf der Vorstellung, dass Wissen in der Wirtschaft und Gesellschaft immer wichtiger wird: Wissen ist notwendig, um neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, bestehende Produkte zu verbessern sowie die Herstellung von Produkten und Dienstleistungen möglichst effizient und effektiv zu organisieren.

Als eine Folge dieser kollektiven Erwartungen und Handlungen hat sich in den letzten Jahren ein vielgestaltiges Feld von Weiterbildungsanbietern entwickelt. Diese gelten als Träger der in diesem Bereich besonders notwendigen Innovationen. Die Mehrzahl der Akteure in Wirtschaft und Politik sind überzeugt, dass die beschriebene Innovationsfunktion in der Weiterbildung dann am besten gesichert ist, wenn diese nach den Regeln des Marktes organisiert wird und die Nachfrage durch ihre Zahlungsbereitschaft wesentlich die Art und Qualität des Angebots beeinflusst. Wird jedoch in der Weiterbildung dem Markt eine ordnungsstiftende Funktion zugeschrieben, stellt sich die Frage welche Rolle dem Staat – Bund, Kanton, Gemeinde – in diesem Feld zukommen kann.

Mit diesen Stichworten ist der allgemeine Hintergrund skizziert, auf dem die in diesem Arbeitsbericht abgedruckten Expertisen entstanden sind. Die «Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick» wurde 2008 zuhanden des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie verfasst, welches vom Bundesrat beauftragt wurde, eine Vorstudie zu einem allfälligen Weiterbildungsgesetz auszuarbeiten. Die Expertise «Zusammenwirken der Akteure in der Weiterbildung» wurde 2009 im Auftrag einer Expertengruppe erstellt, die für die Bildungsdirektion des Kantons Zürich ein Konzept zur Förderung der Weiterbildung entwickelt. Die Fragen, die in dieser Expertise behandelt werden, wurden durch die Auftraggeber definiert.

Beide Expertisen stehen somit in einem weiterbildungspolitischen Zusammenhang und in beiden Fällen werden Bedingungen und Möglichkeiten staatlichen Handelns skizziert und begründet. Inhaltlich wird dabei klar die Anbieterperspektive als besonderer, selbstverständlich nicht einziger möglicher Blick fokussiert.

Bern im Oktober 2009

Karl Weber

Teil I

Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick.

S. 7

Teil II

Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung

S. 48

Karl Weber, Patricia Tremel

Expertise Weiterbildung

Ein institutioneller Blick

Inhaltsverzeichnis

Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick

1	Einleitung	10
	Vorgehensweise	11
2	Zur institutionellen Entwicklung der Weiterbildung in der Schweiz	12
3	Die Schweizer Weiterbildung aus nationaler Perspektive und im internationalen Vergleich	13
3.1	Die Partizipation an Weiterbildung in der Schweiz	14
3.2	Die schweizerische Weiterbildung im internationalen Vergleich	15
4	Dynamische Kräfte und institutionelle Bedingungen von Weiterbildung	17
4.1	Weiterbildung und wirtschaftlicher Wandel	17
4.2	Besondere dynamisierende Kräfte von Weiterbildung	18
4.2.1	Kontext der beruflichen Weiterbildung	19
4.2.2	Weiterbildung im Kontext des Bildungssystems	26
4.2.3	Kontext der infrastrukturellen Weiterbildung	30
4.2.4	Kontext der betrieblichen Weiterbildung	31
4.2.5	Nicht-rechtlich normierter Kontext von Weiterbildung	33
5	Zwischenbilanz	34
5.1	Besonderheiten der Weiterbildung	34
5.2	Wie entwickelt sich die Weiterbildung? – Ein Szenario	35
6	Anstösse zur Rolle des Bundes in der Weiterbildung aus institutioneller Perspektive	37
6.1	Vorbemerkungen	37
6.2	Ziele der Weiterbildung	38
6.3	Kontextspezifische Handlungsempfehlungen	38
6.4	Übergreifende Handlungsperspektiven des Bundes	41
Literaturverzeichnis		44

1 Einleitung

Gemäss Artikel 64a, Absatz 1 bis 3 der Bundesverfassung soll die Weiterbildung in der Schweiz durch den Bund in ihren Grundsätzen festgelegt und gefördert werden. Mit dem Gesetz wird beabsichtigt, die Bereiche und Kriterien der Weiterbildungsförderung zu definieren und folglich dem Bund diesbezügliche neue Kompetenzen und einen Handlungsrahmen zuzusprechen. Diese Vorgaben geben Anlass, die Weiterbildung in der Schweiz im wirtschaftlichen, politischen, sozialen und vor allem institutionellen Kontext zu analysieren. Es soll erklärt werden, ob und inwieweit in der Weiterbildung ein Handlungsbedarf besteht und welche Handlungsmöglichkeiten sich aus der Perspektive des Bundes abzeichnen.

Der Fokus der Expertise richtet sich auf institutionelle Aspekte und die Funktionsweise der Weiterbildung, dem Gegenstand der Weiterbildungspolitik. Gezeigt wird, dass Weiterbildung in unterschiedlichen Kontexten situiert ist, die in ihrer Funktionsweise je einer eigenen Logik folgen. Diesen Logiken entsprechend müssen ein weiterbildungspolitischer Diskurs geführt, entsprechende Instrumente entwickelt und diese eingesetzt werden¹.

In der Expertise wird der Begriff «Weiterbildung» bzw. ein allgemeiner Bildungsbegriff gemäss der Definition von Borkowsky und Zuchat (Bundesamt für Statistik (BfS)) von 2006 in Anlehnung an die von der UNESCO und der OECD entwickelten Kategorien verwendet, welche die Weiterbildung in drei verschiedene Formen einteilen: die *formale Bildung* innerhalb des nationalen Bildungssystems (Schule, Berufsbildung und Tertiärbildung), die *non-formale Bildung* ausserhalb des formalen Bildungssystems (Weiterbildungskurse, Fernstudien, betriebliche Weiterbildung usw.) und das *informelle Lernen*, das sämtliche (allgemeine) Aktivitäten umfasst, die ausserhalb einer definierten Lernbeziehung stattfinden, aber ein konkretes Lernziel verfolgen. Bei einer institutionellen Sichtweise stehen vor allem die *formale* und die *non-formale Bildung* im Vordergrund.

¹ Die aktuelle Datenlage zur Weiterbildung in der Schweiz ist bislang eher schwach. Die vorhandenen empirischen (quantitativen) Untersuchungen zur Weiterbildung sind mit Ausnahme weniger, eingegrenzter und meist ökonomischer Studien deskriptiv und die Analysen haben einen bivariaten Charakter. Die zur Verfügung stehenden Daten sind somit wenig elaboriert. Die umfangreichsten Datenquellen bieten das BfS und einzelne projektbezogene Erhebungen aus hochschulischer Forschung (vgl. Studien des ZUW, vormals KWB) an. Weitere Berichtssysteme zum Thema Weiterbildung gibt es bisher nicht. Literatur und Erhebungen aus anderen (Nachbar-)Ländern sind durchaus bekannt und geben interessante Einblicke. Doch geben diese Daten wenig Aufschluss über die Situation in der Schweiz, sondern bieten mehr einen Einblick in die nationalen, spezifischen Weiterbildungssysteme. Demzufolge beschränkt sich die Datengrundlage der Expertise auf die vorhandenen Untersuchungen und Erhebungen, die in der Schweiz zur Verfügung stehen.

Vorgehensweise

Die Expertise wird folgendermassen gegliedert:

- Abschnitt 2 skizziert die Entwicklung der institutionellen Bedingungen der schweizerischen Weiterbildungspolitik im Zeitverlauf.
- In Abschnitt 3 beschreiben wir wichtige strukturelle Merkmale der Weiterbildung auf der Mesoebene. Hierauf aufbauend wird die Positionierung der Schweiz im internationalen Vergleich näher betrachtet. Der Blick richtet sich dabei auf die *Partizipation* an der Weiterbildung.
- Abschnitt 4 analysiert in einer Makroperspektive die *dynamischen Kräfte* sowie *institutionelle Bedingungen*, die sich auf die Weiterbildung auswirken.
- Schwerpunktartig wird eine vertiefende Betrachtung der *Kontextualisierung von Weiterbildung* vorgenommen. Wir nehmen an, dass sich die Weiterbildung in verschiedenen Kontexten von gesellschaftlichen Subsystemen verankert und dass sie dabei einer je spezifischen Entwicklungslogik folgt, die von aussen nur begrenzt steuerbar ist. Gezeigt werden fünf Kontexte, die sich jeweils durch besondere institutionelle Merkmale voneinander unterscheiden lassen und die die Komplexität des Weiterbildungsfeldes dokumentieren:
 - (1) Der *Kontext der beruflichen Weiterbildung* als grösster Bereich der Weiterbildung ist zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem positioniert.
 - (2) Von den *Bildungsorganisationen* als Kontext werden die Nachholbildung auf der Sekundarstufe II und die hochschulische Weiterbildung im Tertiärsystem strukturiert. Weiterbildung findet hier im formalen Bildungssystem statt, folgt aber in ihrer Struktur teilweise einer eigenen Logik.
 - (3) Die *infrastrukturelle Weiterbildung* wird durch den politischen Kontext definiert und meist auch finanziert.
 - (4) *Weiterbildung durch den Betrieb* wird als Kontext formiert.
 - (5) *Nicht-rechtlich normierte Weiterbildung* findet in einem allgemeinen (informellen) Kontext statt.
- In Abschnitt 5 ziehen wir eine erste Zwischenbilanz.
- In Abschnitt 6 werden Anstösse zur Rolle des Bundes in der Weiterbildung aus einer institutionellen Perspektive heraus gegeben.

2 Zur institutionellen Entwicklung der Weiterbildung in der Schweiz

Die ursprünglich kirchlich und freizeitorientierte allgemeine Weiterbildung der Nachkriegszeit erhielt im Laufe der Jahrzehnte einen vielschichtigen und zunehmend professionalisierten Charakter und wandelte sich bis heute zu einer facettenreichen Institution.

Mitte der 1950er Jahre wurde auf Bundesebene die Forderung formuliert, den Fachkräfte-mangel mithilfe der beruflichen Weiterbildung von ArbeiterInnen und Angestellten auszu-gleichen und so die vorhandenen Qualifikationslücken zu schliessen. Hierzu sollte das Wei-terbildungsangebot erweitert und berufliche Weiterbildung ohne Verdienstausfälle und we-sentliche finanzielle Aufwendungen für die Betroffenen ermöglicht werden. Seit den 1970er Jahren ergriff der Bund immer wieder die Initiative, in der Weiterbildung gestaltend tätig zu werden. Der Bildungsartikel von 1973, der Kulturförderungsartikel von 1986 und die Idee der Schaffung einer privatrechtlichen Stiftung zur Förderung der Erwachsenenbildung aus Mitteln des Bundes aus dem Jahre 1993 waren allesamt nicht konsensfähig und wurden nicht umge-setzt. 2006 wurde schliesslich der oben erwähnte Weiterbildungsartikel in der Bundesverfas-sung verankert.

In den Jahren zuvor beeinflussten einzelne Förderungsmassnahmen des Bundes die Weiter-bildung. Ausgelöst durch Veränderungen des Berufsbildungsgesetzes kam es in den 1980er Jahren zu einem Aufschwung in der beruflichen Weiterbildung; insgesamt erhielten Weiterbil-dungsmassnahmen einen erhöhten gesellschaftlichen und arbeitsmarktrelevanten Stellen-wert. In zahlreichen Gesetzen gab sich der Bund die Möglichkeit, Weiterbildung zu fördern. Zu erinnern ist etwa an das Umweltschutzgesetz, das Betäubungsmittelgesetz und das Opfer-hilfegesetz. Private Anbieter stellten Weiterbildungsangebote für verschiedene Segmente des Arbeitsmarktes bereit; Kurse für Erwerbslose im Rahmen des Arbeitslosenversicherungs-gesetz (AVIG) wurden verstärkt ausgebaut. Letzteres wurde zu diesem Zeitpunkt als ein neuer Meilenstein der Weiterbildungsentwicklung betrachtet. Die Expansion der Weiterbildung setzte sich in den 1990er Jahren mit dem Ausbau der Weiterbildungsangebote der Universitä-ten, der damaligen Höheren Fachschulen und der Berufsschulen durch die so genannte Wei-terbildungsoffensive (WBO) des Bundes fort.

Die Entwicklung der Weiterbildung dokumentiert bis heute eindrücklich eine liberale Tradition, die sich wesentlich auf das eigenverantwortliche Handeln von Weiterbildungsinteressierten in der Weiterbildung abstützt. Bemerkenswert ist die grosse Bereitschaft der Teilnehmenden zur selbständigen Finanzierung der Weiterbildung. Offensichtlich entstand auf diese Weise ein weitgehend funktionsfähiges Weiterbildungssystem. Der schweizerische Weg in der Weiterbil-

dung unterscheidet sich daher stark von jenem, den Länder mit einer sozialdemokratischen Regierung eingeschlagen haben (vgl. Schweden, Deutschland, Grossbritannien). Das weiterbildungspolitische Engagement des Staates in der Schweiz war im Gegensatz dazu bislang eher zurückhaltend.

Punktuell profitierte die schweizerische Weiterbildung – wie erwähnt – besonders in speziellen Feldern immer wieder von einzelnen staatlichen Initiativen, doch erst mit dem neuen Weiterbildungsgesetz obliegt es nun dem Bund, steuernd in das Weiterbildungsgeschehen einzutreten und seine bisherige eher subsidiäre Funktion zu überprüfen². Soll die Steuerungsfrage geklärt werden, müssen drei Fragen vordringlich angegangen werden:

- Gibt es einen weiterbildungspolitischen Handlungsbedarf und wie ist dieser zu charakterisieren?
- Wie reguliert sich die Weiterbildung?
- Welche Ansätze für politisches Handeln sind erkennbar?

In Hinblick auf diese drei Leitfragen strukturiert sich im Folgenden die Analyse der Weiterbildung in der Schweiz. Die Struktur der Expertise gibt Antworten auf die Fragen, so dass im zweiten Teil Handlungsempfehlungen formuliert werden können.

3 Die Schweizer Weiterbildung aus nationaler Perspektive und im internationalen Vergleich

Gegenstand des folgenden Kapitels ist vor allem *die Frage nach der Partizipation* an Weiterbildung als Indikator für die Leistungsfähigkeit des Weiterbildungssystems der Schweiz³. Der Indikator *Partizipation* bietet sich als Messgröße an, um in internationalen Vergleichen die Leistungsfähigkeit eines Systems einzuschätzen und damit die Länder zu positionieren. Zuerst beschreiben wir die wichtigsten strukturellen Merkmale der schweizerischen Weiterbildung. Im internationalen Vergleich werden dann das Ausmass der Partizipation in verschiedenen Ländern und die entsprechende Positionierung der Schweiz sichtbar gemacht. Hinter-

² Der Bund fördert und regelt die *berufliche Weiterbildung* gemäss Artikel 30ff Berufsbildungsgesetz, die der beruflichen Qualifikation dient, insbesondere im Falle von Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus existieren vom Bund erlassene Verordnungen zu Weiterbildungsmassnahmen für spezialisierte Berufe, die zur Ausübung der jeweiligen Tätigkeit notwendig sind. Diese Verordnungen bedürfen einer rechtlichen Grundlage in einem Gesetz oder der Verfassung. Die verschiedenen Verordnungen bezüglich der Regelung von Weiterbildung definieren die Häufigkeit und die Dauer von Weiterbildungen für verschiedene (spezialisierte) Berufsgruppen, deren Tätigkeit eine Weiterbildung voraussetzt oder benötigt.

³ Wir konzentrieren uns in der Expertise besonders auf die institutionelle Ausgestaltung der Weiterbildung und betrachten nicht die Frage nach den Kompetenzen, die in Weiterbildungen erworben werden können bzw. die in einer Wissensgesellschaft notwendig sind.

fragt werden anschliessend die Kräfte, welche die Weiterbildungspartizipation beeinflussen und die institutionelle Ausgestaltung der Weiterbildung prägen.

3.1 Die Partizipation an Weiterbildung in der Schweiz

Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) aus dem Jahr 2006 zeigen, dass insgesamt 77 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung im Alter von 20 bis 74 Jahren an mindestens einer Weiterbildungsform (informell oder non-formal) teilgenommen haben⁴. Die Teilnahme an non-formaler Bildung liegt bei 43 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung. 53 Prozent der Erwerbstätigen haben innerhalb des letzten Jahres mindestens eine Weiterbildung absolviert. Grundsätzlich partizipiert demnach ein grosser Teil der Bevölkerung an verschiedenen Formen der Weiterbildung.

Die Partizipation an (beruflicher) Weiterbildung in der Schweiz kann anhand der folgenden soziodemographischen Variablen beschrieben werden⁵:

- Bei der Betrachtung der tendenziell hohen Beteiligung an beruflicher Weiterbildung zeichnet sich ab, dass in Abhängigkeit von der Einbindung der Weiterbildungsinteressierten in den Arbeitsmarkt die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten steigt. Gleiches gilt für den Qualifizierungsgrad von Personen, denn je höher das erreichte Bildungsniveau ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Weiterbildungsmassnahme vorgenommen wird.
- Des Weiteren zeigen sich Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Weiterbildungsverhalten. Männer bilden sich häufiger beruflich weiter und Frauen im Gegensatz dazu seltener und eher ausserberuflich.
- Nennenswert ist ausserdem, dass sich MigrantInnen im Gegensatz zur einheimischen Bevölkerung seltener an non-formaler Weiterbildung beteiligen, was ursächlich auf die unterschiedlichen Bildungsniveaus und die damit einhergehende schlechtere Integration in den Arbeitsmarkt zurückzuführen ist.
- Die Variable «Alter» erweist sich bis zum 55. Lebensjahr als konstant und ohne grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Altersgruppen. Erst mit zunehmendem Alter zeigt sich eine allmähliche Abnahme der Teilnahmequote an den verschiedenen Formen der Weiterbildung.
- Zu erwähnen bleiben die regionalen Differenzen in der Schweiz, die sich in unterschiedlich hohen Teilnahmequoten in den Sprachregionen äussern. Der Anteil der Teilnehmenden, gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung oder den Erwerbstätigen, ist in der Deutschschweiz am höchsten, gefolgt von der französischen Schweiz. Schlusslicht mit den tiefsten Teilnahmequoten bildet demnach die italienische Schweiz.

⁴ Es bleibt anzumerken, dass die non-formale berufliche Weiterbildung auch innerhalb des formalen Bildungssystems stattfinden kann. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Weiterbildungsangebote eigenständig institutionalisiert und lediglich in die Struktur der jeweiligen Bildungseinrichtung eingebettet sind.

⁵ Die Ausführungen dieses Abschnitts konzentrieren sich vor allem auf Daten zur beruflichen Weiterbildung. Andere Formen der Weiterbildung wie Nachholbildung oder infrastrukturelle Weiterbildung sind aufgrund der (nationalen) Besonderheiten nur schwer vergleichbar und vielfach nicht in einer gesonderten Statistik erfasst.

Die aufgezeigten strukturellen Merkmale der Weiterbildung in der Schweiz dokumentieren die verschiedenen Ausprägungen des Untersuchungsfeldes Weiterbildung, aus denen sich ein möglicher politischer Handlungsbedarf ableiten lässt. Der nächste Abschnitt klärt, ob im internationalen Vergleich die schweizerische Weiterbildung durch strukturelle Besonderheiten heraussticht, ob Ähnlichkeiten zu anderen Ländern ersichtlich und ob die Partizipationsquoten vergleichsweise hoch oder niedrig sind.

3.2 Die schweizerische Weiterbildung im internationalen Vergleich⁶

Internationale Vergleiche von Weiterbildungssystemen dokumentieren eine erfreuliche Positionierung der Schweizer Weiterbildung im internationalen Feld. Von der OECD und der Europäischen Union entwickelte Indikatoren⁷ dienen als Vergleichsmass, so dass Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Weiterbildungssysteme gezogen werden können.

Die Strukturindikatoren der Europäischen Union zum *Lebenslangen Lernen* zeigen eine vergleichsweise überdurchschnittliche Teilnahme an generellen Lernaktivitäten in der Schweiz. Von besonderem Interesse ist aber die *nicht-formale berufsbezogene Weiterbildung*. Die Schweiz platziert sich laut den OECD-Daten mit mehr als 40 Prozent auf dem fünften Platz hinter den skandinavischen Ländern und den USA bei der «Teilnahme an beruflicher nicht-formaler Bildung der 25 – 64 Jährigen». Die Prognose der OECD (2007) bezüglich «Zu erwartende Teilnahmestunden an nicht formaler, berufsbezogener Fort- und Weiterbildung» zeigt des Weiteren, dass die Schweiz mit mehr als tausend Stunden zu erbringendem Weiter-

⁶ In diesem Zusammenhang muss auf die methodischen Schwierigkeiten internationaler Vergleiche von Weiterbildung hingewiesen werden. Daten werden von der OECD und der Europäischen Union erhoben bzw. gesammelt und analysiert. Im Vordergrund steht das Konzept des *Lebenslangen Lernens*, welches anhand verschiedener Variablen näher untersucht wird. Die beiden genannten Organisationen definieren die zu messenden Indikatoren, doch bleiben diese recht weit gefasst, so dass eine klare Abgrenzung nur schwer möglich wird. Folge hiervon sind unterschiedliche Ergebnisse, die aus den Definitionen heraus resultieren. Das Bundesamt für Statistik weist in der Publikation «Lebenslanges Lernen und Weiterbildung» aus dem Jahr 2006 darauf hin, dass sich auf nationaler Ebene die Definitionen (1) in den berücksichtigten Lernaktivitäten, (2) den betrachteten Populationen und (3) dem beobachteten Zeitraum voneinander unterscheiden, was auf die verschiedenartigen Ausgestaltungen der nationalen Bildungs-, Beschäftigungs- und Weiterbildungssysteme zurückzuführen ist. Grundsätzlich wird also eine einheitliche Definition der zu untersuchenden Indikatoren vorgegeben, doch unterscheiden sich die Strukturen der Länder und die damit einhergehenden Ergebnisse teilweise stark voneinander. Ein Vergleich muss immer unter Berücksichtigung der jeweiligen Systemstruktur der zu vergleichenden Länder vorgenommen werden. Trotzdem werden aber aus den Analysen klare Tendenzen und eindeutige Positionierungen ersichtlich und es zeichnet sich ein positives Bild für die Schweiz ab.

⁷ Verschiedene Datenquellen der OECD und der Europäischen Union bieten die Möglichkeit eines internationalen Vergleichs von Weiterbildung. Exemplarisch zu nennen sind hier: das ELFS (European Labour Force Survey) und das Ad-hoc-Modul «Lebenslanges Lernen» des ELFS 2003, durchgeführt von EUROSTAT; «Bildung auf einen Blick» der OECD. Die Daten des Weiterbildungsmoduls der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) wurden den jeweiligen Organisationen von Seiten der Schweiz zu Verfügung gestellt.

bildungsaufwand pro Person [im Laufe eines typischen Berufslebens] den zweiten Platz hinter Dänemark einnimmt. Hieraus lässt sich ableiten, dass die Schweizer Bevölkerung im internationalen Vergleich insgesamt hohe Partizipationsraten an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung aufweist und an den verschiedenen Bereichen von Weiterbildungsmöglichkeiten aktiv teilnimmt.

Verweisend auf die zuvor gezeigten Merkmale der Partizipation an Weiterbildung (vgl. S. 5) muss des Weiteren angemerkt werden, dass die Resultate für die Schweiz denen der meisten Vergleichsländer in ihrer Struktur stark ähneln. Die genannten Variablen sind zwar unterschiedlich ausgeprägt, doch sind die Stärken und Schwächen der Weiterbildung in den meisten Ländern ersichtlich. Insbesondere die bildungsspezifische und somit ungleiche Partizipation an Weiterbildung ist in den meisten Ländern sehr ähnlich, lediglich die skandinavischen Länder verzeichnen in der berufsbezogenen Weiterbildung höhere Partizipationsraten von Niedrigqualifizierten. Kontrastierend hierzu partizipieren Erwerbspersonen mit Tertiärschluss in der Schweiz anteilig am stärksten an Weiterbildung. Diese Unterschiede sind auf die Struktur des jeweiligen Bildungs- und Beschäftigungssystems zurückzuführen. So ist beispielsweise die Beteiligungsquote an Weiterbildung gerade in denjenigen Ländern hoch, in denen auch eine hohe Beschäftigungsquote ersichtlich ist. Dieses Phänomen zeigt sich eindrücklich in der Schweiz. Zu erwähnen bleibt die Auffälligkeit, dass die geschlechtsspezifische Weiterbildungspartizipation zwar in den meisten Ländern erkennbar ist, aber die Schweiz einen Spaltenplatz bei den Geschlechterunterschieden einnimmt.

Es ergibt sich demnach insgesamt ein ausgesprochen günstiges Bild für die schweizerische Weiterbildungspartizipation im internationalen Vergleich. Das Partizipationsniveau der Schweiz ist hoch und die Muster gleichen denjenigen der anderen Länder – mit gewissen, teilweise ungünstigeren Akzentuierungen (Disparitäten nach Bildungsniveau und Geschlechterdifferenzen). Bemerkenswert ist weiter, dass offenbar hohe Partizipationsraten unter unterschiedlichen institutionellen Bedingungen zustande kommen und ein grosses staatliches Engagement nicht notwendigerweise eine hohe Partizipation an Weiterbildung garantiert.

Es stellt sich nun die Frage nach den Ursachen für die unterschiedlichen Partizipationsraten, die aus den Vergleichen zu erkennen sind. Wir gehen davon aus, dass es zwei wirkende Kräfte gibt, die die institutionelle Ausgestaltung des Weiterbildungssystems und die damit einhergehende Partizipation beeinflussen. Zum einen sind *allgemein dynamisierende Kräfte* zu nennen, die mit den generellen Trends der Transformation moderner Gesellschaften zusammenhängen. Zum anderen erkennen wir dynamisierende Kräfte, die spezifisch mit der Struktur der jeweiligen nationalen Gesellschaften zusammenhängen.

4 Dynamische Kräfte und institutionelle Bedingungen von Weiterbildung

4.1 Weiterbildung und wirtschaftlicher Wandel

Makrostrukturelle Veränderungen haben eine weit reichende Wirkung auf das Weiterbildungs- system und die damit einhergehende Partizipation an Weiterbildung. Wir bezeichnen diese Veränderungen als *allgemein dynamisierende Kräfte*, die im Folgenden kurz skizziert werden sollen.

Hochentwickelte Länder wie die Schweiz werden im gesellschaftspolitischen Diskurs als *Wissensgesellschaften* bezeichnet. Gemeint ist hiermit, dass die Produktion, Vermittlung und Aneignung von Wissen und Können für die Gestaltung von Lebens- und Arbeitsverhältnissen zunehmend wichtiger geworden sind. Entlang ihres vorhandenen Wissens verfügen Weiterbildungsinteressierte und kollektive Akteure über ein entsprechendes Handlungsvermögen. «Wissen» hat sich daher als vierter Produktionsfaktor neben Arbeit, Kapital und Boden etabliert.

Dieser Entwicklung entsprechend (re-)organisiert sich die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Die Beschäftigungsstruktur einer Dienstleistungsgesellschaft löst sich aus dem Stadium einer Industriegesellschaft heraus; es findet eine sektorale Verschiebung der Beschäftigten und damit eine Transformation des Arbeitsmarktes statt. Der wirtschaftliche Strukturwandel, besonders die Wissensbasierung von Prozessen, löst Veränderungen in der Betriebs- und Arbeitsorganisation aus. Die herkömmliche berufs- und funktionsorientierte Organisation verliert ein Stück weit an Bedeutung; das stabile, vertikal integrierte Leistungsprofil wird verändert. Bezuglich der Arbeitsorganisation werden fachspezifische Spezialisierungen entlang bestimmter beruflicher Qualifikationen weniger wichtig. Moderne Gesellschaften im 21. Jahrhundert kennzeichnen sich durch diesen Trend zur *Tertiarisierung*. Indikatoren hierfür sind das Wachstum von Dienstleistungsangeboten (Banken, Versicherungen, Informatik, Informations- und Kommunikationstechnologien, Beratungen oder persönliche Dienstleistungen). Grosses Wachstum erfahren auch die Bereiche Bildung und Gesundheit, die verstärkt nachgefragt werden.

Die Entwicklung des Weiterbildungssystems kann als eine logische Antwort auf den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandel bezeichnet werden. Dieser führt dazu, dass Weiterbildungsinteressierte über zahlreiche (berufliche) Kompetenzen verfügen müssen, die im Falle eines Defizits oder einer anfallenden Notwendigkeit nachträglich oder zusätzlich erworben werden können. Die Anforderungen einer Wissensgesellschaft und eine rasante technische Entwicklung machen die Erneuerung und kontinuierliche Entwicklung von *Human-*

kapital unumgänglich. *Lebenslanges Lernen* kann somit als Reaktion auf die entstehenden Anforderungen verstanden werden. Weiterbildung, insbesondere die berufliche, spielt hierbei eine Schlüsselrolle.

Die kurze Darstellung dieser allgemein dynamisierenden Kräfte, die von der Makroebene aus wirken und die strukturelle Entwicklung der Weiterbildung beeinflussen, lässt einen ersten Rückschluss zu: Das Weiterbildungssystem der Schweiz kann als anpassungs- und nur mit geringen Steuerungsmassnahmen funktionsfähiges System bezeichnet werden. Weiterbildung reagiert flexibel auf makrostrukturelle Entwicklungen wie beispielsweise den oben aufgezeigten Tertiarisierungstrend und entwickelt unter diesen Einflüssen ein segmentiertes Angebot, das sich durch eine ausgeprägte *Heterogenität* auszeichnet. Die dargestellten Entwicklungen des Qualifikationswandels widerspiegeln sich in den hohen (schweizerischen) Weiterbildungsquoten. Dieses Phänomen zeigt sich in den meisten hoch-produktiven Ländern, deren wirtschaftliche Struktur sich von einer Industriegesellschaft weg bewegt. Weiterbildung ist demnach einem kontinuierlichen Strukturwandel ausgesetzt, was eine wesentliche Ursache für die nur bedingte politische Gestaltbarkeit sein kann.

Weiterhin nehmen wir an, dass die Weiterbildung in der Schweiz in verschiedenen institutionellen Kontexten stattfindet, die als *besondere dynamisierende Kräfte* für das Weiterbildungssystem zu bezeichnen sind. Die detaillierte Analyse der einzelnen Kontexte soll verdeutlichen, dass die verschiedenen Bereiche der Weiterbildung spezifisch strukturiert sind und entsprechend unterschiedliche Dynamiken sichtbar werden.

4.2 Besondere dynamisierende Kräfte von Weiterbildung

Länder, die sich bezüglich der Partizipation an Weiterbildung vor oder hinter der Schweiz positionieren, weisen im Vergleich zur Schweiz andere institutionelle Strukturen und Rahmenbedingungen der Weiterbildung auf. Dies kann eine Ursache sein für die ungleichen Teilnahmequoten an Weiterbildung. Der Aufbau des schweizerischen Bildungs- und Beschäftigungssystems prägt wesentlich die institutionelle Ausgestaltung der Weiterbildung, die in ihrer Struktur als äusserst heterogen angesehen werden muss. Grund hierfür sind die verschiedenen institutionellen Kontexte von Weiterbildung, durch die besondere dynamisierende Kräfte entstehen, die sich auf die Weiterbildung auswirken.

Eine *Kontextualisierung* von Weiterbildung für fünf verschiedene Segmente des schweizerischen «Weiterbildungsmarktes» ist insofern sinnvoll, als dass hieraus ableitend der jeweils politisch relevante Handlungsbedarf erkannt und die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten benannt werden können. Diese Kontexte können entlang einer jeweils analogen Strukturierung der folgenden drei Merkmale dargestellt werden:

- Die Definition der jeweiligen Weiterbildung: Welche Funktion nimmt die Weiterbildung im jeweiligen Kontext wahr?
- Die Strukturiertheit des Segments: Strukturelle Kennzeichen des Kontextes werden aufgezeigt und anhand empirischer Daten – soweit verfügbar – verdeutlicht.
- Die beteiligten Akteure (Regulierende, Finanzierende, Trägerschaft und Nutzniesser) und die Frage des «Leadership»: Wer hat im jeweiligen Kontext strukturellen Einfluss oder eine «Führungsrolle» inne und definiert so als mächtigster Akteur in den Weg?

Bei den Kontexten handelt es sich somit um Strukturbildungen, die in einem historischen Prozess durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure entstanden sind. Kontexte funktionieren nach einer je spezifischen Logik und grenzen sich nach aussen ab. Die Unterscheidung dieser fünf Kontexte ist heuristischer und analytischer Natur. In Wirklichkeit können auch Überlappungen zwischen ihnen beobachtet werden. Dessen sind wir uns bewusst. Einzelne Angebote können sich im Längsvergleich von einem Kontext in den anderen bewegen. Schliesslich sind WeiterbildungsAnbieter mit ihren Programmen oft gleichzeitig in verschiedenen Kontexten aktiv.

Wie eingangs erwähnt wird Weiterbildung aus der Perspektive von fünf Kontexten betrachtet: Weiterbildung realisiert sich

- im Kontext des Berufssystems (berufliche Weiterbildung),
- im Kontext des Bildungssystems (Weiterbildung an Bildungseinrichtungen im Sekundar- und Tertiärbereich),
- im Kontext der Infrastrukturpolitik (infrastrukturelle Weiterbildung), in den Betrieben (betriebliche Weiterbildung) und
- in allgemeinen, informellen Kontexten (nicht-rechtlich normierte Weiterbildung).

Möchte der Bund seine Handlungsmöglichkeiten im Sinne des Artikels 64a BV wahrnehmen und wirksam ausgestalten, muss er unterschiedlichen Regulierungsmustern der Weiterbildung Rechnung tragen.

4.2.1 Kontext der beruflichen Weiterbildung

Definition

Berufliche Weiterbildung meint individuelle Bildungsbemühungen, die nach dem Eintritt in den Arbeitsmarkt aus beruflichen Gründen und in einem institutionellen Rahmen erfolgen. Sie kann abschlussbezogen sein, insbesondere im Bereich der höheren Berufsbildung, oder auch funktionsbezogen. Funktionsbezogen⁸ ist sie dann, wenn sie solche Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt, die in verschiedene Berufsprofile integriert werden können (z. B. kommunikative Fähigkeiten, Fähigkeit zur Nutzung von neuen Technologien, Führungskom-

⁸ Gemäss unserem Wissen spricht das BBG in diesem Zusammenhang von berufsorientierter Weiterbildung.

petenz) oder die notwendig sind, um neue Aufgaben zu bewältigen, die sich als Folge des technischen Wandels entwickeln. In diesem zweiten Sinne kann die funktionsorientierte Weiterbildung den Kern künftiger Berufe bilden. Berufliche Weiterbildung vermittelt allgemein ergänzende oder zusätzliche Qualifikationen über die grundlegende Berufsbildung im formalen Bildungssystem hinaus, die den weiteren Verlauf der Karriere (positiv) beeinflussen. Dazu gehört auch die Befähigung zur Artikulation beruflicher Interessen, wie sie etwa durch gewerkschaftliche Weiterbildung angestrebt wird. Berufliche Weiterbildung dient somit in erster Linie der Reproduktion und der Entwicklung des Berufs als zentrale Kategorie der Definition von Arbeitsvermögen.

Strukturiertheit des Segments

Der Kontext der beruflichen Weiterbildung ist das bislang wohl am umfangreichsten untersuchte Segment der Weiterbildung. Die Erträge von beruflicher Weiterbildung sind für Weiterbildungsinteressierte im Sinne von Humankapitalbildung und Beschäftigungssicherheit, für den Arbeitsmarkt im Sinne eines Nutzens für die Volkswirtschaft und die Unternehmen von besonderem Interesse. Spezielles Kennzeichen des Kontextes ist die Positionierung der Weiterbildung zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem. Um die Strukturiertheit des Segmentes der beruflichen Weiterbildung zu durchdringen, ist eine Analyse der Wirkung des Bildungs- und Beschäftigungssystems auf das Weiterbildungssystem hilfreich. Wir gehen davon aus, dass das stratifizierte (= geschichtete) und qualifikationsbestimmte formale Bildungssystem der Schweiz eine Pfadabhängigkeit herstellt, die sich auf die berufliche Weiterbildung in ihrem Aufbau und ihrer Dynamik überträgt.

Grundsätzlich wird Weiterbildung als losgelöst vom Bildungssystem angesehen. Durch die Vermittlung anschlussfähiger Qualifikationen schafft das Bildungssystem jedoch die Voraussetzungen, auf denen Weiterbildung aufbauen kann. Die Nachfragenden von Weiterbildung haben in der Regel Bildungsabschlüsse auf der Sekundarstufe II oder auf der Tertiärstufe erreicht und erweitern oder erneuern ihr Wissen und Können in der Weiterbildung. Daher kann von einer *komplementären Wirkung des Weiterbildungssystems* zum Berufsbildungssystem gesprochen werden.

Die inhaltliche und funktionale Form von Weiterbildung steht offensichtlich in einem Zusammenhang mit dem Beschäftigungssystem. Die Entstehung und Entwicklung von Weiterbildungsangeboten wird durch die vorherrschende Nachfrage am Arbeitsmarkt ausgelöst. Die Weiterbildung positioniert sich somit – wie erwähnt – zwischen den beiden Institutionen Bildungs- und Beschäftigungssystem. Die drei Institutionen befinden sich demnach in einem ständig anhaltenden wechselwirkenden Prozess.

Ursache für die Positionierung der Weiterbildung zwischen den beiden Polen ist die traditionell enge Verknüpfung des schweizerischen Bildungs- und Beschäftigungssystems, welche wesentlich durch die Berufsfähigkeit der Qualifikationen sichergestellt wird. Das Bildungssystem zeichnet sich in seiner Organisation durch zwei institutionelle Besonderheiten aus: Es ist, wie oben erwähnt, in hohem Masse *stratifiziert* und *qualifikationsbestimmt*. Gemeint ist damit zum einen die früh «erzwungene» Verteilung von Weiterbildungsinteressierten auf verschiedene Bildungslaufbahnen und die dadurch entstehende Selektion innerhalb des Bildungssystems. Zum anderen erfolgt im Bildungssystem eine qualifikationsbestimmte, zu einem Beruf führende Ausbildung, welche je nach Beruf entsprechende (ausbildungsadäquate) Zugangsmöglichkeiten zur Beschäftigung schafft. Die im schulischen und beruflichen Bildungswesen erworbenen Bildungsqualifikationen beeinflussen damit in einem hohen Grad die berufliche Erstplatzierung und auch die späteren Karriereverläufe von Weiterbildungsinteressierten.

Es zeigt sich ein hoch differenziertes, horizontal und vertikal strukturiertes Gefüge von Bildungseinrichtungen, deren institutionelle Struktur in hohem Masse auf das Beschäftigungssystem bezogen ist. Eine vergleichbare Ausprägung von *Stratifizierung* und *Qualifikationsbestimmtheit* des Bildungssystems findet sich neben der Schweiz in Deutschland, Österreich und Südtirol. In allen vier Ländern respektive Gebieten existieren früh selektive Bildungsübergänge und das System der dualen Berufsausbildung.

Als Gegensatz zum qualifikationsbestimmten und stark stratifizierten System der Schweiz kennzeichnen sich die meisten anderen Länder durch eine deutlich schwächere Kopplung des Bildungs- und Beschäftigungssystems (bspw. in Frankreich oder Grossbritannien). Dieser Kontrast zeigt sich am Profil des *organisationsbestimmten Bildungssystems*, in dem die Abschlüsse stark standardisiert, die Stratifizierung sehr gering und die allgemein bildenden Abschlussquoten auf der Sekundarstufe II sehr hoch sind. Die spezifischen beruflichen Fähigkeiten werden im Verlauf des Berufslebens (im Betrieb) erworben. Entsprechend vermittelt das Bildungssystem zuvor standardisierte und wenig differenzierte Inhalte. Vermutlich sind die berufliche Erstausbildung und der folgende Eintritt ins Beschäftigungssystem durch andere Übergangsprobleme gekennzeichnet als im Schweizer System. Die Signalwirkung von Zertifikaten ist in diesem Fall geringer und die Durchlässigkeit des Bildungs-, Berufsbildungs- und Beschäftigungssystems ausgeprägter. Diese strukturellen Merkmale dürften sich auch im Weiterbildungssystem niederschlagen, das in erster Linie beruflich qualifizieren muss.

So unterscheidet sich also das Ausmass der Strukturierung der beruflichen Zukunft durch Bildung aufgrund der verschiedenartigen institutionellen Ausgestaltung des Bildungs- und Beschäftigungssystems im jeweiligen Land. Es liegt nahe, dass ein stratifiziertes Bildungssystem wie das der Schweiz aufgrund seiner Struktur ziemlich selektiv ist und nur eine geringe Mobili-

tät zulässt. Die meist sehr früh getroffenen Bildungsentscheidungen wirken langfristig nach und sind nur schwer revidierbar. Diese ausgeprägte Differenzierung innerhalb des Bildungssystems wirkt sich wiederum auf das Beschäftigungssystem aus. Wieso aber hat die Struktur des Bildungssystems speziell im Falle der Schweiz eine so prägende Wirkung auf die individuelle Platzierung auf dem Arbeitsmarkt?

Die Struktur des Arbeitsmarktes selber liefert die Antwort auf diese Frage: Die stark ausgeprägte Segmentierung in viele verschiedenartige und gegeneinander abgeschottete Teilarbeitsmärkte bezieht sich auf ein differenziertes Bildungssystem. Um bestimmten Beschäftigungen nachgehen zu können, sind klar definierte Qualifikationsvoraussetzungen erforderlich, so dass hier erneut der selektive Charakter des Übergangsregimes offensichtlich wird. Zertifikate und Diplome werden zum Indikator für die jeweiligen Möglichkeiten der qualifizierten Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt. Sie dokumentieren die bisher erbrachten Leistungen und Abschlüsse, die als Eintrittskarte in bestimmte Segmente der Beschäftigungssysteme betrachtet werden können. Der Nachweis von Zertifikaten und Diplomen bekommt so eine Signalwirkung. Folglich sind die erlangten und sichtbaren Ergebnisse des Bildungssystems ausschlaggebend für die berufliche Platzierung der Weiterbildungsinteressierten auf dem Arbeitsmarkt.

Folge dieser Tatsache ist unter anderem, dass seit dem Beginn der Bildungsexpansion der Erwerb eines Abschlusses auf der Sekundarstufe II immer mehr zu einer Norm geworden ist. Hinzukommend steigt die Zahl der AbsolventInnen auf der Tertiärstufe, eine Entwicklung, die durch den Ausbau der Fachhochschulen seit den 1990er Jahren begünstigt wurde. Parallel dazu scheint offenbar auch die Höhere Fachprüfung gegenüber der Berufsprüfung an Attraktivität gewonnen zu haben. Während auf der Ebene der Eidgenössischen Fähigkeitsausweise eine gewisse Spezialisierung zu beobachten ist, zeichnet sich im tertiären und vor allem im Weiterbildungsbereich eine fortschreitende Spezialisierung ab, sowohl horizontal wie vertikal.

Diese Entwicklungen des Bildungs- und Beschäftigungssystems wirken sich auf die Weiterbildungsnachfrage in der Schweiz aus. Welche Rolle spielen diese institutionellen Ausprägungen nun für die berufliche Weiterbildung? Formalisierte Ausbildung und Beschäftigung sind eng mit der beruflichen Weiterbildung verzahnt. Wir vermuten, dass besonders das System der Berufsbildung selber eine Dynamik in der beruflichen Weiterbildung erzeugt. Diese Annahme kann am Zusammenhang zwischen Berufsbildungsquoten und Weiterbildungsquoten festgemacht werden. So deuten die regional unterschiedlichen Berufsbildungsquoten in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz darauf hin, dass sich analog hierzu die unterschiedlich ausgeprägten Weiterbildungsquoten (wie oben angeführt in der Romandie und im Tessin niedriger als in der deutschen Schweiz) entwickeln. Zudem kann durch die enge Verzahnung von beruflicher Grund- und Weiterbildung die Stabilität und Zukunftsfähigkeit von Be-

rufen gewährleistet werden. Die Ausdifferenzierung in der beruflichen Weiterbildung kann als Antwort auf den technischen und betrieblichen Wandel verstanden werden. Schliesslich ergibt sich aus dieser Beobachtung, dass die vermutete kompensatorische Wirkung von Weiterbildung nur begrenzt zum Tragen kommt. Vielmehr scheint Weiterbildung eine akkumulative Wirkung zu haben, die auf beruflicher «Vorbildung» aufbaut.

An dieser Stelle drängen sich einige Überlegungen zur funktionsorientierten beruflichen Weiterbildung auf. Wie bereits erwähnt, dient diese im Wesentlichen dazu, Berufe angesichts neuer Herausforderungen zu «modernisieren» und damit längerfristig zu stabilisieren. Sie sorgt dafür, dass Berufe attraktiv bleiben und stellt einen Motor des Wandels dar. Zweitens hilft die funktionsorientierte Weiterbildung, neu entstehende Arbeitsfelder systematisch zu bearbeiten und damit die entstehenden technischen Möglichkeiten wirtschaftlich zu nutzen. Diesem Typus von Weiterbildung kommt eine wachsende Bedeutung in jenen Branchen und Unternehmungen zu, die die Arbeitsprozesse marktnah organisieren und steuern (vgl. oben S. 8f). Namentlich sei in diesem Zusammenhang auf die vielfältigen Weiterbildungsangebote im Bereich neuer Technologien hingewiesen.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die berufliche Weiterbildung ein komplexes Feld ist, das in seinen verschiedenen Ausprägungen betrachtet werden muss. Berufliche Weiterbildungsangebote sind in hohem Masse segmentiert und durch die fachlich-thematische Ausweitung können immer wieder neue Segmente des Weiterbildungsmarktes erschlossen werden. Der Stellenwert von Weiterbildung ist branchenspezifisch unterschiedlich ausgeprägt. Gerade in Branchen, die dem technischen Wandel stark ausgesetzt sind, mehren sich die Weiterbildungsangebote, die einen Zugang zu spezifischen Funktionen und Positionen in den jeweiligen Arbeitsmarktsegmenten schaffen können (vgl. Berufsfelder in der Informatik oder im Bereich der kaufmännischen Berufe).

Wie Anbieter der abschlussbezogenen beruflichen Weiterbildung auf die Entwicklung der Ausdifferenzierung fachspezifischer Weiterbildungsmärkte reagieren, wurde vom ZUW der Universität Bern im Jahr 2004 in einer exemplarischen Studie in vier Kantonen untersucht. Die Ergebnisse dokumentieren, durch welche strukturellen (Binnen-) Merkmale sich berufliche Weiterbildungseinrichtungen kennzeichnen und wie sie sich formieren⁹:

- Die Grösse einer Weiterbildungseinrichtung eröffnet ein entsprechendes Handlungspotenzial für die Anbieter, da sie interne Funktionen und Rollen leichter ausdifferenzieren können.

⁹ Die Untersuchung stützt sich auf Daten, die in einer schriftlichen Befragung bei 126 Einrichtungen der abschlussbezogenen, nicht hochschulischen beruflichen Weiterbildung im Herbst 2004 in den Kantonen Bern, Basel-Stadt und Luzern erhoben wurden. 126 antwortende Weiterbildungseinrichtungen repräsentieren einen Anteil von 30 Prozent aller bekannten und ausgeschriebenen Einrichtungen beruflicher Weiterbildung der drei Kantone.

- Das Personal von Weiterbildungseinrichtungen ist vielfach teilzeit- oder als Dozierende im Auftragsverhältnis beschäftigt; gleichzeitig zeichnet sich eine Professionalisierung der Kernbelegschaft ab. Die Qualifikationen der Belegschaft sind überwiegend sehr hoch. Die Professionalisierung steht wiederum in einem engen Zusammenhang mit der Qualität der Angebote.
- Handlungsvoraussetzungen der Anbieter ergeben sich ausserdem durch die institutionelle Einbettung und die jeweilige Ausgestaltung der Trägerschaftschaft der Weiterbildungseinrichtungen.
- Zertifikate und Diplome sind die wichtigsten Abschlüsse der Weiterbildung; angestrebt wird die Anerkennung der Abschlüsse durch den Bund, der als wichtigste Anerkennungsinstanz gilt. 66 Prozent der Anbieter verteilen insgesamt eigene oder eidgenössisch zertifizierte Abschlüsse.
- Weiterbildungseinrichtungen operieren stark zielgruppenorientiert.
- Qualitätssicherung wird nahezu standardmässig von den meisten Einrichtungen mittels eines Leitbilds, einer Strategie sowie Evaluationen betrieben. Weniger als die Hälfte der Anbieter ist allerdings zertifiziert und noch weniger von ihnen sind akkreditiert.
- Das Angebotsprofil der Weiterbildungseinrichtungen ist stark polarisiert. Einige wenige Einrichtungen bieten einen Grossteil der Angebote an, während die Hälfte der Anbieter sehr klein ist. Insgesamt ist das Angebot gestiegen; Nischenangebote spielen eine relativ wichtige Rolle. Die meisten Weiterbildungseinrichtungen sind von privaten Anbietern organisiert.
- Die berufliche Weiterbildung ist stark nachfragefinanziert. Die Teilnahmegebühren sind die häufigste Finanzierungsart.

Die Annahme, dass eine Nachfragefinanzierung der Weiterbildung und die Konkurrenz unter den Anbietern die Qualität und den Preis der Angebote beeinflussen, konnte mittels der Daten der Studie des ZUW nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigten die bivariaten Analysen, bei denen einzelne Variablen zu Indizes zusammengefasst wurden, dass die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand einen positiven Effekt auf die Planungsfähigkeit und die Qualitätsorientierung der Weiterbildungseinrichtungen hat¹⁰. Es zeigte sich in diesem Zusammenhang auch, dass die Konkurrenz zwischen den Anbietern erstaunlich gering ist, was als ein Indikator für die Segmentierung des Weiterbildungsmarktes interpretiert wird. Nicht wenige Anbieter verfügen über eigentliche Monopole. Wettbewerb entsteht vor allem in der funktionsorientierten Weiterbildung, nicht aber in der beruflichen Weiterbildung.

Die vom ZUW analysierten Daten zeigen insgesamt, dass das angebotsbezogene Handeln der Weiterbildungseinrichtungen nur in geringem Masse von externen Bedingungen wie etwa den Herausforderungen des Marktes beeinflusst wird. Interne Einflussfaktoren der Weiterbildungseinrichtungen (Humanressourcen, Professionalität) spielen, den Daten nach zu urteilen, eine grösere Rolle für das angebotsbezogene Handeln als die externen Bedingungen (Marktposition, Finanzierung, Konkurrenzwahrnehmung). Ferner wird deutlich, dass Weiterbil-

¹⁰ Es muss berücksichtigt werden, dass die öffentliche Unterstützung sehr oft an Qualitätssicherungsmaßnahmen gebunden ist. Diese politischen Vorgaben zwingen den Weiterbildungsmarkt zu einem spezifischen Qualitätsmanagement, dessen Funktionsweise periodisch durch externe Stellen überprüft wird.

dungseinrichtungen eine eigene Kultur entwickeln und relativ autonom handeln. Dies schliesst nicht aus, dass sie mehr oder weniger systematisch beobachten, was im Feld passiert und entsprechend handeln. Durch wechselseitiges Beobachten wird damit das Angebot koordiniert. Politische Koordination ist nicht nötig. Trotzdem stellt sich weiter die Frage, welche Akteure in diesem Zusammenhang die berufliche Weiterbildung konkret ausgestalten.

Akteure und Leadership

Regulierende: Wichtige Akteure der Regulierung der beruflichen Weiterbildung stellen der Bund und die Kantone sowie vor allem die Organisation der Arbeitswelt (OdA) mit den Berufsverbänden dar. Diese treten gleichzeitig oft auch als Organisationen auf, die Angebote bereitstellen, Berufs- / Fachprüfungen vorbereiten und durchführen und somit Titel verleihen. Nicht selten arbeiten sie auch mit privaten Anbietern zusammen. Berufsverbände sorgen somit für den Aufbau eines differenzierten Angebots mit Abschlüssen, die möglichst staatlich anerkannt werden. Die funktionsorientierte Weiterbildung ist unserer Einschätzung nach nicht reguliert. Sie sollte auch nicht reguliert werden, will man ihre Fähigkeit, rasch auf neue Entwicklungen zu reagieren, nicht beeinträchtigen.

Finanzierende: Teilnahmegebühren sind in der abschlussbezogenen und funktionsorientierten Weiterbildung die wichtigsten Quellen zur Finanzierung des Weiterbildungsangebotes. Teilnehmende sind in der Regel berufstätig und finanzieren ihre Weiterbildung selber. Mitunter beteiligen sich auch Arbeitgebende an der Finanzierung. Gleichzeitig erhält die Hälfte der Einrichtungen staatliche Beiträge, die aber in den meisten Fällen mit Auflagen verbunden sind. Als Ausnahme müssen Weiterbildungen erwähnt werden, die im Rahmen des AVIG finanziert werden. Bei den letztgenannten Angeboten spielen die Teilnahmegebühren eine untergeordnete Rolle.

Trägerschaft: Die abschluss- und funktionsbezogenen Weiterbildungen werden von Berufsverbänden sowie von privaten Anbietern (Migros-Klusenschulen, Kalaidos, weitere private Anbieter), Berufsfachschulen usw. bereitgestellt.

Nutznieser: Einerseits profitieren die Weiterbildungsinteressierten zunächst individuell von beruflicher Weiterbildung in Hinblick auf die Verbesserung ihres Bildungskapitals, andererseits können die Arbeitgebenden aus den erweiterten Qualifikationen ihrer Mitarbeitenden einen Gewinn ziehen. Zu erwähnen bleibt, dass der Gesellschaft insgesamt ein verbessertes Humankapital zu Verfügung steht.

Leadership: Die Definitionsmacht der OdAS bezüglich der Programme ist gross. Der Bund nimmt im Gegensatz dazu lediglich eine Rahmen gebende und legitimierende Funktion wahr.

Teile dieses Weiterbildungssegments werden im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) durch öffentliche Akteure (Regionale Arbeitsvermittlung (RAV)) gesteuert.

Zusammenfassung zur beruflichen Weiterbildung:

- Die berufliche Weiterbildung positioniert sich zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem, welche traditionell eng miteinander verknüpft sind. Das Bildungssystem kennzeichnet sich durch hohe Stratifizierung und ein qualifikationsbestimmtes Übergangsregime.
- Die Selektivität des Bildungs- und Berufsbildungssystems ist sehr hoch und setzt sich im Weiterbildungssystem kontinuierlich fort.
- Berufliche Weiterbildungsangebote sind stark segmentiert, überwiegend nachfragefinanziert und entwickeln eine ausgeprägte programmatische Vielfalt von abschluss- und funktionsbezogener Weiterbildung, die sich von externen Faktoren nur begrenzt beeinflussen lassen.
- Entwicklungen im Berufssystem wirken sich auf das Weiterbildungssystem aus und erzeugen eine Dynamik in der institutionellen Ausgestaltung des Kontextes.

4.2.2 Weiterbildung im Kontext des Bildungssystems

Definition

Unter Weiterbildung im Kontext des Bildungssystems verstehen wir erstens die Nachholbildung, die auf der Sekundarstufe II zu Abschlüssen führt. Namentlich denken wir an Artikel 41 im alten Berufsbildungsgesetz (BBG)¹¹, der den Erwerb jener Kompetenzen regelt, die den Anschluss an die berufliche Weiterbildung gewährleisten. Darüber hinaus haben wir die allgemeinbildenden Abschlüsse (zweiter Bildungsweg zur Matura) im Blick. Künftig können dazu auch Abschlüsse gehören, die nach der obligatorischen Schulzeit bescheinigen, dass die AbsolventInnen über die gesellschaftlich und individuell notwendigen Basisqualifikationen verfügen. Gemeint sind Programme, die von meist staatlichen BildungsAnbietern bereitgestellt werden und die erlauben, Abschlüsse der Erstausbildung im Erwachsenenalter nachzuholen. Ziel ist, zur Verbesserung der Qualität von Qualifikationen Benachteiligter beizutragen und gleichzeitig die Durchlässigkeit im Bildungssystem sicherzustellen.

¹¹ Gemäss dem Artikel 41 im alten BBG können Berufstätige ohne Lehrabschluss zur Lehrabschlussprüfung zugelassen werden, wenn sie anderthalbfach so lange in dem Beruf gearbeitet haben wie die vorgeschriebene Lehrzeit beträgt. Zudem müssen die Personen ausweisen, dass sie den beruflichen Unterricht besucht oder die Berufskenntnisse auf andere Weise erworben haben. Mit Artikel 41 BBG sollen vor allem diejenigen Personen erreicht werden, welche nach der obligatorischen Schulzeit keinen Berufsabschluss erworben haben. Er soll für un- und angelernte ArbeiterInnen mit langjähriger Berufserfahrung eine Chance sein, den Lehrabschluss nachzuholen. Der Bund hat inzwischen eine Totalrevision des BBG durchgeführt, welche 2004 in Kraft trat. Zwar wurde die Nachholbildung hier nicht ausdrücklich geregelt, doch widmen sich mehrere Artikel (3c; 9,2; 17,5; 19,3; 32,1; 34,2) der Aus- und Weiterbildung von Erwachsenen. Eine genaue Regelung der Nachholbildung im Sinne des bisherigen Art. 41 BBG findet sich seither in der neuen Berufsbildungsverordnung (nBVO). Artikel 4,2 nBVO erteilt den Kantonen einen Beratungsauftrag für den Erwerb von Qualifikationsausweisen ausserhalb üblicher Bildungsgänge und in Art. 32 nBVO wird festgelegt, dass für die Zulassung zur Prüfung eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung Voraussetzung ist. In der neuen Verordnung fehlt der Begriff für die wegfallende Bezeichnung «Lehrabschluss nach Art. 41 BBG», der sich in der Vergangenheit eingebürgert hatte.

Zweitens ist die Weiterbildung auf Tertiärstufe zu nennen, die von Berufsfachschulen, Höheren Fachschulen und den Hochschulen mit einem berufsfeldbezogenen Profil angeboten wird. Wir fassen diese Ausbildungsangebote auf unterschiedlichem Niveau in einen Kontext zusammen, weil sie in ihren Praktiken stark durch die Logik der Bildungsinstitutionen definiert sind. Die Organisation der Institutionen prägt die curriculare und zeitliche Strukturierung der Angebote, die Leistungskontrollen und die Rollen der Lehrenden und Lernenden.

Nachholbildung

Strukturiertheit des Segmentes¹²

Die Gruppe der Erwachsenen, die einen Berufsabschluss nachholen, ist im Vergleich zur Gesamtheit der Erwerbstätigen klein und zudem sehr heterogen. Gemäss den Daten des BfS haben im Jahr 2007 14,5 Prozent der Gesamtbevölkerung, darunter überproportional viele Frauen, ältere Personen und MigrantInnen keine nachobligatorische Ausbildung absolviert. Da der Zugang zu höher qualifizierender Weiterbildung in der Schweiz an Abschlüsse auf Sekundarstufe II gebunden ist, müssen Personen ohne die entsprechende Vorbildung die Möglichkeit haben, diese nachzuholen. Die Daten des BfS zeigen, dass der Anteil der Personen mit Anmeldung für den Lehrabschluss nach Artikel 41 BBG, gemessen an allen KandidatInnen mit Anmeldung für den Lehrabschluss, seit Mitte der 1980er Jahren kontinuierlich gestiegen ist. Lediglich im Jahr 1997 ging die Quote leicht zurück, stieg dann bis ins Jahr 2000 wieder an. Auffällig ist hierbei, dass der Anteil der Frauen, die einen Lehrabschluss nachholen, stets höher ist und seit 1996 auch die absoluten Zahlen mehr Frauen als Männer aufweisen. Weitere Daten verdeutlichen, dass vor allem jene Erwachsene von Nachholbildung profitieren, die bereits gut ausgebildet und in einer höheren beruflichen Position sind. Seltener holen Personen einen Lehrabschluss nach, die über keine nachobligatorische Bildung verfügen. Die Lehrabschlüsse nach Artikel 41 BBG konzentrieren sich schliesslich auf nur wenige Berufe wie die kaufmännischen Berufe und die Verkaufsberufe.

Mit dem alten Berufsbildungsgesetz wurden offenbar die anvisierten Ziele gemäss Artikel 41 BBG nur teilweise erreicht. Welche Wirkungen mit dem neuen Gesetz in diesem Feld erreicht werden, kann heute noch nicht beurteilt werden. Nicht zu übersehen ist, dass zahlreiche Initiativen ergriffen wurden, um die neuen Möglichkeiten auszuschöpfen (Gesundheitsberufe, Logistikberufe, Monopolberufe usw.).

Akteure und Leadership

Rekulierende: Gestützt auf das BBG reguliert der Bund die Rahmenbedingungen, in denen neu die berufliche Nachholbildung stattfindet. Der Bund, die Schweizerische Konferenz der

¹² Die folgenden Aussagen beziehen sich auf die Praxis gemäss dem alten Artikel 41 BBG.

kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und die Kantone definieren die Anforderungen an allgemein bildende Abschlüsse, die Kantone sind für den Vollzug verantwortlich.

Finanzierende: Die Kosten für berufliche Nachholbildung, die in ihrer Höhe zwischen den privaten und den öffentlichen Anbietern variieren, tragen zunächst die sich Weiterbildenden selber. Manche Kantone subventionieren anfallende Kosten. Insgesamt sind die Gebühren für Kurse, Materialien und Prüfungen in den Kantonen unterschiedlich hoch. Teilweise beteiligen sich Arbeitgebende an den Aufwendungen. Für allgemeinbildende Abschlüsse werden die Kosten in der Regel von Kantonen und Teilnehmenden aufgebracht.

Trägerschaft: Schulen mit Sekundarstufe II, Berufsfachschulen und Betriebe.

Nutzniesser: In erster Linie sind die Nachfragenden Nutzniesser, die sich dadurch den Zugang zu weiterführender Bildung verschaffen sowie Wirtschaft und Gesellschaft, die über ein verbessertes Humankapital verfügen.

Leadership: Innerhalb des rechtlichen Rahmens (1) Bildungseinrichtungen der Trägerschaft (was die allgemein bildenden Abschlüsse betrifft) und (2) die OdAS und Berufsverbände bei der beruflichen Nachholbildung.

Weiterbildung an Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe

Strukturiertheit des Segments

Universitäten, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Berufsfachschulen und Höhere Fachschulen sind die Weiterbildungsanbieter im Tertiärbereich. Durch die tragende Organisation erfüllen sie den erteilten Weiterbildungsauftrag¹³. Vor allem die hochschulische Weiterbildung kann im Folgenden präzise dargestellt werden. Anzumerken ist, dass die Weiterbildung der Berufsfachschulen und der Höheren Fachschulen eine vergleichbare Logik wie die der Hochschulen aufweist.

Ähnlich wie die berufliche Weiterbildung folgt die hochschulische Weiterbildung in ihrer Struktur einem Entwicklungspfad, der die enge Kopplung von Bildung und Erwerbsarbeit sicherstellen möchte. Der Zugang zu Hochschulweiterbildung ist qualifikationsbestimmt, stark stratifiziert und an die formale Voraussetzung eines Hochschulabschlusses gebunden¹⁴. Je nach Hochschultyp, einzelnen Hochschulen und Studiengang werden allerdings die Zugangsvoraussetzungen unterschiedlich restriktiv definiert. Dies hängt wesentlich mit dem Zwang zu-

¹³ Die genannten Institutionen sind öffentlich subventionierte Einrichtungen, ferner bieten zahlreiche private Anbieter Studiengänge an, insbesondere im Bereich der Betriebswirtschaftslehre.

¹⁴ Es besteht auch die Möglichkeit einer Zulassung zu einem Weiterbildungsstudium ohne einen Hochschulabschluss, doch Teilnehmende «sur dossier» sind eher in der Minderheit.

sammen, das Weiterbildungsangebot über Studiengebühren finanzieren zu müssen (Ausnahme: Weiterbildung der Lehrkräfte an Pädagogischen Hochschulen).

Der hochschulische Weiterbildungsmarkt ist stark segmentiert und zwischen den Anbietern der jeweiligen Hochschultypen herrscht eine gewisse Konkurrenz. Relativ schwach ist diese zwischen den universitären Hochschulen, stärker zwischen Fachhochschulen und Universitäten sowie unter den Fachhochschulen. Umkämpft sind besonders Angebote im funktionsorientierten Bereich der Weiterbildung. Ursache für die moderate Konkurrenz ist neben der Segmentierung der Nachfrage die vielfältige, jedoch intransparente Finanzierung der Weiterbildung und die Vermeidung der Konkurrenz durch wechselseitige Beobachtung. Unabhängig davon, wie stark die Anbieter dem Markt ausgesetzt sind, verfolgen alle in ihrer Programmpolitik eine Strategie der Spezialisierung, was sich besonders bei den Angeboten der Fachhochschulen zeigt.

Akteure und Leadership

Regulierende: Die Programmprofile werden durch die Anbieter im Rahmen übergeordneter Vorgaben selber definiert. Zusammenarbeit und Absprachen mit Berufsverbänden, Branchen oder Unternehmungen existieren in bestimmten Weiterbildungssegmenten.

Finanzierende: Die Finanzierung der Weiterbildung ist – wie bereits erwähnt – insgesamt intransparent. Auch bei derselben Anbietern Bildungseinrichtung lassen sich verschiedene Muster der Finanzierung beobachten. Unbestritten ist jedoch, dass die Weiterbildung an Hochschulen überwiegend nachfragefinanziert ist. Der Steuerungsmodus der Selbstfinanzierung stärkt unbeabsichtigt die selbstregulierenden Kräfte auch in der hochschulischen Weiterbildung und fördert die Autonomie gegenüber der tragenden Organisation und ihren Kernaktivitäten. Dadurch wird die Formierung eines Systems der Weiterbildung im System der Hochschulen oder anderer Einrichtungen der tertiären Bildung unterstützt.

Trägerschaft: Universitäten, die ETH, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen und Höhere Fachschulen.

Leadership: Das «Leadership» liegt klar bei den Anbietern Bildungseinrichtungen. Sie können Weiterbildungsprogramme mit Blick auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Professionalisierung von Tätigkeitsfeldern bereitstellen.

Zusammenfassung zur Nachholbildung und hochschulischen Weiterbildung:

- Beide Formen der Weiterbildung finden im formalen Bildungs- und Berufsbildungssystem statt. Der organisatorische Rahmen der Anbietern Einrichtung wirkt sich auf die Funktionsweise dieses Weiterbildungstyps aus.
- Berufliche Nachholbildung schafft die Kompetenzen, die den Anschluss an die berufliche Weiterbildung leisten. Es profitieren vor allem diejenigen von Nachholbildung, die bereits gut ausgebildet sind.
- Hochschulische Weiterbildung ist wie die berufliche Weiterbildung stark stratifiziert und qualifikationsbestimmt. Trotz hoher Segmentierung und Vielfalt des Angebots besteht eine schwache Konkurrenz zwischen den Anbietern, deren Angebote überwiegend durch die Nachfrage finanziert werden.

4.2.3 Kontext der infrastrukturellen Weiterbildung

Weiterbildung verbessert das menschliche Fähigkeitspotenzial zur Lösung bedeutsamer individueller oder kollektiver Probleme. So genannte infrastrukturelle Weiterbildung wird meist von der öffentlichen Hand aus initiiert, finanziert und legitimiert und bezieht sich auf eine verbesserte Bearbeitung definierter Probleme in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern. Die öffentliche Hand setzt damit auf Weiterbildung als Ressource zur Problembehandlung oder als Qualitätssicherung. Diesem Typus der Weiterbildung ordnen wir z. B. die Umweltweiterbildung, die Weiterbildung in Opferhilfefragen, die Weiterbildung von Drogen- oder Lärmfachleuten und von MigrantInnen, aber auch die Elternbildung sowie die politische Bildung zu.

Strukturierung des Segments

In zahlreichen Gesetzen haben der Bund, aber auch Kantone und Gemeinden seit den späten 80er Jahren des letzten Jahrhunderts die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um gezielt Weiterbildung unterstützen zu können (vgl. Betäubungsmittelgesetz, Umweltschutzgesetz, Opferhilfegesetz usw.). Im Kern geht es um eine staatliche Gewährleistung entsprechender Weiterbildung. Notwendigerweise muss dabei ein öffentliches Interesse ins Feld geführt werden (z. B. Qualitätsgarantie für bestimmte Dienstleistungen, Schutz der Umwelt usw.). In diesem Feld haben sich die staatlichen Stellen beim Vollzug des Weiterbildungsauftrages offen und auch kreativ gezeigt. Sowohl öffentliche wie private Bildungsträgerschaften werden unterstützt; nicht selten werden Verbände in den Vollzug der Weiterbildung miteinbezogen. Die Förderungsinstrumente sind vielfältig: Institutionenfinanzierung, Finanzierung von Programmen, Infrastrukturleistungen usw.

Charakteristisch für infrastrukturelle Weiterbildung ist, dass sie sich in der Regel nicht an konzentrierte Berufsgruppen richtet, die als Zielgruppen des neuen Wissens und Könnens auftreten könnten. Ferner ist die Nachfrage nach infrastruktureller Weiterbildung meist diskontinuierlich, unterschiedlich gross und das Teilnehmendenprofil fachlich heterogen, da diese über

Qualifikationen unterschiedlichen Niveaus verfügen. Einen ökonomisch «interessanten Markt» für entsprechende Weiterbildung gibt es bestenfalls in einzelnen Bereichen.

Akteure und Leadership

Regulierende: Die Akteure sind gemäss den Spezialgesetzen auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie in Verbänden lokalisiert.

Finanzierende: Öffentliche Subventionen bilden die Regel. Teilnahmegebühren stellen eine ergänzende Finanzierungsquelle dar.

Trägerschaft: Pluralismus von öffentlichen und privaten Einrichtungen.

Leadership: In der Regel liegt diese bei den finanzierenden öffentlichen Stellen und deren Vollzugsorganen.

Zusammenfassung zur infrastrukturellen Weiterbildung:

- Infrastrukturelle Weiterbildung dient der Bearbeitung von öffentlich definierten Problemen und wird in der Regel von der öffentlichen Hand initiiert.
- Zahlreiche Gesetze auf der Ebene von Bund und Kantonen schaffen die rechtlichen Voraussetzungen für die Weiterbildungsförderung. Die Förderungspolitiken sind vielfältig.
- Die Nachfrage ist diskontinuierlich und unterschiedlich gross.

4.2.4 Kontext der betrieblichen Weiterbildung

Definition

Betriebliche Weiterbildung (innerhalb des Betriebes) will die Entwicklungschancen, die Position sowie den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmungen im Wettbewerb stärken und die Erbringung von Leistungen effizienter und möglichst optimal gestalten. Das Hauptziel der betrieblichen Weiterbildung ist damit die Reproduktion und die Weiterentwicklung des Betriebes. Der Betrieb entscheidet, ob Weiterbildung – in welcher Form auch immer – stattfindet.

Strukturiertheit des Segments

Betriebliche Weiterbildung ist ein wachsender Bereich und entwickelt insbesondere ange-sichts moderner Formen der Arbeitsorganisation im Finanz- und Bankwesen sowie im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien eine enorme, oft grenzüberschreitende Dynamik (vgl. Internationalität der Unternehmungen). Betriebsinterne Formen von Weiterbil-dung sind sehr vielfältig. Einiges deutet darauf hin, dass die Bedeutung der unternehmensin-ternen Weiterbildung eher gewachsen ist. Betriebe sind darauf bedacht, ihre Arbeitnehmen-den aufgabenbezogen weiterzubilden und so das firmeneigene Humankapital zu verbessern.

Die Daten des BfS zeigen, dass

- 37 Prozent der nicht-formalen Bildungsstunden von Betrieben selbst organisiert werden.
- die Weiterbildungsintensität nach Branche variiert.

- je grösser der Betrieb ist, desto mehr gewinnt die Rolle des Betriebes als Veranstalter an Bedeutung.
- die Unterstützung des Betriebes von den Inhalten abhängt und nicht alle Themen gleichermaßen unterstützt werden.
- die meisten betrieblichen Weiterbildungsmassnahmen für «Kaderkurse» aufgewendet werden im Gegensatz zu «Sprachen» oder «kreativen» Aktivitäten.
- Betriebe ihre Weiterbildungsmassnahmen nicht allen ihrer Angestellten gleichermaßen zukommen lassen.
- regionale und konjunkturelle Faktoren das Ausmass betrieblicher Weiterbildung beeinflussen.

Die betriebliche Weiterbildung ist ein sehr dynamisches, unübersichtliches und durch die Forschung schlecht erschlossenes Feld. Die Struktur der betrieblichen Weiterbildung ist nur begrenzt darstellbar, da die Vielfalt der Massnahmen in Betrieben nicht ausreichend dokumentiert ist. Betriebliche Weiterbildung ist zudem in der Regel nicht zertifiziert und stark auf die aktuelle Tätigkeit der Arbeitnehmenden und den Bedarf der jeweiligen Unternehmung ausgerichtet.

Akteure und Leadership

Regulierende: Die Gestaltung der Weiterbildung an sich ist firmenspezifisch und dürfte weitgehend losgelöst von externen Regulierenden sein. Regulierend auf die betriebliche Weiterbildung wirken sich u. a. der Kündigungsschutz und die allfälligen Abmachungen unter den Sozialpartnern aus.

Finanzierende: Die Betriebe selber bestimmen Form und Ausmass der Weiterbildungsmassnahmen. Die Kosten werden in der Regel von ArbeitgeberInnen getragen.

Trägerschaft: Die Betriebe selber.

Leadership: Die Leadership liegt bei den jeweiligen Unternehmungen.

Zusammenfassung zur betrieblichen Weiterbildung:

- Hauptziel der betrieblichen Weiterbildung ist die Reproduktion und Weiterentwicklung des Betriebes.
 - Auch hier zeigt sich erneut, dass vor allem in die Weiterbildung von bereits höher Qualifizierten investiert wird.
 - Ein Bild der betrieblichen Weiterbildung kann nur schwer gezeichnet werden, da umfassende, empirisch gestützte Analysen fehlen.

4.2.5 Nicht-rechtlich normierter Kontext von Weiterbildung

Definition

Unter nicht-rechtlich normierter Weiterbildung verstehen wir im Sinne einer «Restkategorie» jegliche Formen und Inhalte der Weiterbildung, die sich keinem der bisher diskutierten Kontexten zuordnen lassen. Zu denken ist etwa an Angebote wie Steintherapie-Kurse, Weinseminare oder Weiterbildungen in kirchlichen Organisationen. Der Staat nimmt in diesem Kontext keine regulierende oder normierende Funktion wahr. Diese Arten von Weiterbildung verfolgen in der Regel keine beruflichen Zwecke im engeren Sinne, sondern dienen den persönlichen Interessen von Weiterbildungsinteressierten.

Strukturiertheit des Segments

Die Vielfalt der Angebote im nicht-rechtlich normierten Kontext ist sehr weit gestreut und die Inhalte und Anbietern sind nahezu grenzenlos. Das Spektrum reicht von kleinen Privatanbietern bis hin zu Angeboten von Seiten gröserer Organisationen wie Gewerkschaften oder Weiterbildungsmöglichkeiten in kirchlichen Einrichtungen. Aus sozialen Bewegungen heraus entwickeln sich vielfach Angebotsstrukturen, die eine gewisse Nachfrage bedienen (bspw. Weiterbildung für Frauen zu spezifischen Themen). Der Zugang zu entsprechenden Angeboten kann frei oder durch Zugehörigkeiten bzw. Mitgliedschaften geregelt sein (z. B. gewerkschaftliche Weiterbildung).

Akteure und Leadership

Regulierende: Allein durch Angebot und Nachfrage regulieren sich die wettbewerblichen Strukturen der nicht-rechtlich normierten Weiterbildung. In verschiedenen Bereichen kann von einer para-staatlichen Regulierung gesprochen werden (bspw. durch Krankenkassen finanzierte Yoga-Kurse).

Finanzierende: Die Teilnehmenden.

Trägerschaft und Leadership: Die Anbieter.

Zusammenfassung zur nicht-rechtlich normierten Weiterbildung:

- Es gibt keine normierende oder regulierende Aufgabe des Staates in diesem Kontext.
- Die Vielfalt von Angeboten und Trägerschaft ist unbegrenzt.

5 Zwischenbilanz

Aus den Analysen kann nun eine erste Zwischenbilanz gezogen werden, die als Basis für die Diskussion der Handlungsmöglichkeiten des Bundes dienen soll.

Die Analyse veranschaulicht die Vielfalt der einzelnen Weiterbildungssegmente und die grosse Zahl von Akteuren mit ihren differenzierten Ansprüchen. Die Vielfalt in der Weiterbildung ist wesentlich bedingt durch

- verschiedene rechtliche Voraussetzungen und Regelungen
- unterschiedliche Akteure und Akteurskonstellationen
- unterschiedliche Finanzierungsmodi und
- die Programmatik der Akteure.

Die jeweiligen Weiterbildungskontexte formieren sich aus unterschiedlichen Akteuren mit spezifischen Präferenzen. Die Struktur der Nachfrage ist zum Teil sehr heterogen. Die Akteure treiben in erster Linie die Entwicklung in ihrem Kontext voran. Ein kontextübergreifendes Interesse ist kaum erkennbar. Auch die Finanzierungskonzepte der Weiterbildung fallen höchst vielfältig aus: Institutionen-, Programm- und Nachfragefinanzierung existieren nebeneinander. Es wird deutlich, dass die Weiterbildung über kein zentrales Steuerungszentrum verfügt. Bei der Frage nach angemessenen weiterbildungspolitischen Massnahmen müssen diese Umstände berücksichtigt werden.

5.1 Besonderheiten der Weiterbildung

Wir haben gezeigt, dass die Partizipation an Weiterbildung in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch und das Angebot an Weiterbildung gross ist, trotz eines geringen staatlichen Engagements in der Weiterbildung. Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildung werden vor allem in Spezialgesetzen (im Kontext der infrastrukturellen Weiterbildung) geschaffen. Das institutionelle Gefüge von Weiterbildung scheint sich in seinen einzelnen Kontexten auf die jeweiligen Problemlagen zu beziehen und fördert eine relativ hohe Partizipation.

Erstaunlich ist die Vielfalt der strukturellen Merkmale von Weiterbildung, die – je nach Standpunkt – als Stärken oder als Schwächen verstanden werden kann:

- Aufgrund der gegebenen Vielfalt finden WeiterbildungsAnbieter gute Voraussetzungen, ihre eigenen Interessen zu pflegen und Nischen zu finden.
- Die Verantwortlichen in den Kontexten beziehen sich in ihrem Handeln nur in ihrem eigenen Kontext aufeinander. Kontextübergreifende Handlungsmuster sind nur in einzelnen Bereichen zu erkennen (z. B. Qualitätssicherung). Die Kultur des wechselseitigen Nichtwissens ist verbreitet.
- Die bemerkenswerte Reaktionsfähigkeit des Weiterbildungssystems auf neue Nachfragen und Herausforderungen kann wesentlich auf die Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher und

privater Akteure in diesem Feld, die spezifischen Akteurskonstellationen in den einzelnen Kontexten, die vielfältigen Finanzierungsmuster (Nachfrage-, Angebots- und Programmfinanzierungen) und die situationsbezogenen Förderungsstrategien zurückgeführt werden.

- Standardisierungsdefizite: Schwierigkeiten verursachen die Anerkennung und die unterschiedliche Wertigkeit der Diplome und Zertifikate.
- Die Durchlässigkeit und die Anerkennung der Abschlüsse im Bildungssystem werden dadurch erschwert.
- Es besteht die Gefahr einer beruflichen «Überspezialisierung» durch Weiterbildung. Ge meint sind die hoch spezialisierten Weiterbildungsmöglichkeiten für einen Beruf, welche oft die Frage der Nachhaltigkeit von Qualifikationen aufwirft.

Die Weiterbildung in den Dienst von mehr Chancengerechtigkeit zu stellen, ist den politischen Akteuren bisher nicht gelungen. Es zeigt sich vielmehr der stark selektive Charakter des Weiterbildungssystems: Niedrigqualifizierte, MigrantInnen, Frauen und Nichterwerbstätige partizipieren deutlich weniger an Weiterbildung als gut Qualifizierte. Ohne anschlussfähige Qualifikationen der Sekundarstufe II bleibt der Weg zur Weiterbildung erschwert, wenn nicht versperrt. Folglich sind auch kompensatorische Wirkungen der Weiterbildung kaum zu beobachten.

Was bedeuten diese Besonderheiten der Weiterbildung nun für die politischen Akteure?

5.2 Wie entwickelt sich die Weiterbildung? – Ein Szenario

Die Systembetrachtung von Weiterbildung dokumentiert die Kontexte und deren Entwicklungen, in denen sich Weiterbildung formiert. Bevor Handlungsperspektiven formuliert werden, möchten wir grundsätzlich anmerken, dass es sinnvoll ist, die Weiterbildung auch auf den Wandel des Bildungssystems zu beziehen. Zwar können keine sicheren Zukunftsprognosen gemacht werden, doch plausibel erscheint folgendes Entwicklungsszenario:

Im Bildungssystem zeichnen sich gegenwärtig Veränderungen ab, die sich langfristig auf die Weiterbildung auswirken. Klar zu erkennen ist die Tendenz zur vertikalen Strukturierung und zur Stufung der Abschlüsse in allen Bildungsbereichen. Dadurch werden gleichzeitig Zugangsmöglichkeiten und -berechtigungen definiert.

Abschlüsse Bachelor und Master auf tertiärer Stufe und Doktorat
Abschlüsse in der Berufsbildung (Attestausbildung, Fähigkeitsausweis und Berufsmaturität)
Abschlüsse in der höheren Berufsbildung
Abschlüsse der Primar- und Sekundarstufe I (vgl. Projekt «HarmoS»)

Diese Entwicklung erscheint aus drei Perspektiven bedeutungsvoll: Erstens bilden sich in dieser Struktur aus individueller Sicht neue Weiterbildungsmöglichkeiten heraus. Auf allen Stufen wird die Anschlussfähigkeit von Bildungsabschlüssen sichergestellt und die Möglichkeit geschaffen, höherwertige Abschlüsse zu erwerben. Dadurch gewinnt die Weiterbildung nach einem erreichten Abschluss an Attraktivität. Zweitens wird dieser Wandel aus institutioneller Sicht die Verschränkung von Bildungs- und Weiterbildungssystem verstärken. Die beiden Systeme existieren parallel nebeneinander, vergeben je eigene Diplome und sind nur lose gekoppelt. Die Weiterbildungspartizipation würde dadurch in ihrer Entwicklung noch mehr vom übrigen Bildungssystem abhängig werden. Faktisch könnte dies dazu führen, dass der Weiterbildungsbereich einen Teil seines heutigen «Eigenlebens» verliert und Weiterbildungsabschlüsse auch nicht mehr Abschlüsse eigener Art sind. Freilich soll darauf hingewiesen werden, dass die funktionsorientierte und die nicht-rechtlich normierte Weiterbildung von dieser Dynamik wenig erfasst werden. Drittens wird die Weiterbildungspolitik mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Sie muss definieren, wie Weiterbildung von der Erstausbildung abgegrenzt werden kann. Fängt Weiterbildung z. B. erst nach dem Erwerb eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses an oder schon nach dem Erwerb einer Attestausbildung? Analoge Fragen stellen sich im Bereich der Hochschulbildung (Bachelor oder Master als Erstabschluss?). Entsprechende Festlegungen wirken sich auch auf die Finanzierung der Weiterbildung aus. Sollte sich die skizzierte Entwicklung durchsetzen, wird es vermutlich wichtiger, Weiterbildungsförderung eher durch Gewährung individueller Weiterbildungsrechte zu betreiben als durch den Aufbau und die Finanzierung spezialisierter Weiterbildungsmöglichkeiten und -angebote. Hier könnte ein künftiger politischer Entscheidungsbedarf entstehen.

Zwar kann heute nicht gesagt werden, wie derartige Strukturen real, durch das Verhalten von Weiterbildungswilligen, genutzt werden. Immerhin zeigt das Beispiel Schweden, das bereits in den 1970er Jahren den skizzierten Weg eingeschlagen hat, welches das Ergebnis eines solchen Szenarios sein kann. Weiterbildung als eigener Sektor hat sich in Schweden nur in Grenzen entwickeln können. Aber die Bildungseinrichtungen selber haben sich dank der Stufung der Abschlüsse dem Lebenslangen Lernen verpflichtet. Ablesbar ist diese Entwicklung daran, dass die Weiterbildungsquote hoch ist und in keinem anderen Land Europas der Anteil an über 40-jährigen Studierenden an den Hochschulen so ausgeprägt ist wie in Schweden.

6 Anstösse zur Rolle des Bundes in der Weiterbildung aus institutioneller Perspektive

6.1 Vorbemerkungen

Der erste Teil der Expertise hat die Funktionsweise der Weiterbildung in der Schweiz in fünf verschiedenen Kontexten dargestellt. Auf diesem analytischen Hintergrund werden mit Blick auf eine weiterbildungspolitische Diskussion ausgewählte Handlungsperspektiven des Bundes aufgezeigt¹⁵. Diese Anregungen gliedern sich in drei Abschnitte:

- Ziele der Weiterbildung: Allgemeines zum weiterbildungspolitischen Engagement des Bundes
- Kontextspezifische Empfehlungen
- Übergreifende Handlungsperspektive des Bundes

Aus politisch-praktischen Gründen möchten wir

- eine klare weiterbildungspolitische Schwerpunktsetzung vorschlagen und
- Massnahmen nennen, von denen plausiblerweise eine Wirkung auf verbesserte Teilnahmemechanismen erwartet werden kann.

Der von uns gewählte analytische Zugang zeigt, wie fragmentiert das Feld der Weiterbildung ist. Es wurde deutlich, dass die Weiterbildung kein autonomes Gebilde ist, dessen Ist-Zustand das Ergebnis eigenständiger Prozesse innerhalb eines Weiterbildungssystems ist. Vielmehr wird offensichtlich, wie eng die Weiterbildung an andere Bereiche wie die Wirtschaft oder das Bildungssystem gekoppelt ist. Speziell die tief greifenden Veränderungen des Bildungssystems wirken sich – wie oben erwähnt – auf die Weiterbildung aus. Eine klare Grenzziehung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung wird in diesem Zusammenhang zunehmend schwieriger. Gleichwohl bleiben wirtschaftliche Entwicklungen ausschlaggebend für die Weiterbildung. Letztere gilt als unverzichtbare Ressource für die Wirtschaft. Gezeigt wurde schliesslich, dass Weiterbildung heute im Rahmen zahlreicher Gesetze und Verordnungen geregelt ist und auch nicht alleine den Bund verpflichtet.

Dass bis heute, angesichts dieses komplexen Gefüges, der Bund für die Weiterbildung nur punktuell gesetzliche Regelungen gewollt hat, überrascht daher nicht. So tritt er besonders in der beruflichen Weiterbildung als Normierer und in der infrastrukturellen Weiterbildung als Fi-

¹⁵ Wie zu Beginn der Expertise bereits angedeutet wurde, soll hier nochmals angemerkt werden, dass politische Handlungsempfehlungen normativ geprägt sind und immer den optimalen Soll-Zustand benennen. Ziel ist es trotzdem, die Empfehlungen so zu formulieren, dass eine Umsetzung realistisch bleibt. Die Darstellung der einzelnen Kontexte ist idealtypisch angelegt. Die AutorInnen sind sich bewusst, dass sich in Wirklichkeit die Kontexte mindestens teilweise überschneiden. Trotzdem können kontextspezifische Handlungsempfehlungen genannt werden, da die politische Realität nie alle Spezifika berücksichtigen kann.

nanzierer und Normierer auf. Für eine generelle, umfassende politische Steuerung der Weiterbildung hat er sich bis heute nicht engagiert. Mit dem neuen Verfassungsartikel Art. 64a, Abs. 1 bis 3 BV steht nun dem Bund die Möglichkeit offen, steuernd in das Weiterbildungsgeschehen einzutragen. Dabei wird entscheidend sein, ob er die vielfältigen Interessen bündeln kann und welche Ressourcen er für die Steuerung einzusetzen beabsichtigt: Will er mit Wissen steuern oder auch Geld zu Verfügung stellen? Oder bevorzugt er vor allem Verfahren, welche zu weiterbildungspolitischen Entscheidungen führen? Setzt er auf die Politik oder den Markt als Mechanismus der Koordination?

6.2 Ziele der Weiterbildung

Grundsätzlich ist es die bildungspolitische (normative) Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass alle Weiterbildungsinteressierte über Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse verfügen, die es ihnen ermöglichen, aktiv und eigenverantwortlich an der Gesellschaft teilzuhaben. Namentlich müssen sie in der Lage sein, sich in die Arbeitswelt zu integrieren, ihren Alltag eigenverantwortlich zu gestalten und an der Diskussion von öffentlichen Fragen zu partizipieren. Hierzu müssen Bund und Kantone ein weitumfassendes Bildungsangebot gewährleisten, das die hierzu notwendigen Kompetenzen vermitteln kann. Alle sollten über anschlussfähige Basiskompetenzen verfügen, die ihnen den Zugang zu formaler, abschlussbezogener und non-formaler Weiterbildung ermöglichen. Die Förderung und Erhaltung individueller und gesellschaftlich erforderlicher Kompetenzen impliziert mit einer gewissen Notwendigkeit die Partizipation am «Lebenslangen Lernen». Um schliesslich langfristig die positiven Effekte der Weiterbildung gesamtgesellschaftlich und auch wirtschaftlich nutzen zu können, muss ein entsprechendes, möglichst flächendeckendes Weiterbildungsangebot staatlich gewährleistet werden.

6.3 Kontextspezifische Handlungsempfehlungen

Die Analyse der Kontexte zeigt, dass viele Bereiche der Weiterbildung in bereits bestehende Gesetze eingebunden sind, welche bei der Diskussion von Handlungsperspektiven berücksichtigt werden sollten. Um einen Beitrag zur Auslegeordnung zu leisten, weisen wir aber auch auf solche, schon gegebene Handlungsmöglichkeiten hin.

In Bezug auf die beschriebenen Kontexte können nun folgende Empfehlungen formuliert werden:

In der *beruflichen Weiterbildung* zeigt sich eine starke Kopplung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem. Die berufsformig strukturierte Ausbildung im dualen System stabilisiert sich durch darauf bezogene horizontal und vertikal ausgestaltete Weiterbildungsangebote. So ist in den letzten Jahren ein berufliches Weiterbildungsangebot entstanden, das durch eine

grosse Vielfalt geprägt ist und im internationalen Vergleich stark nachgefragt wird. Die Steuerung des Angebots erfolgt in einer vielfältigen Struktur, in der marktähnliche Mechanismen und berufsständische – und branchenspezifische – Interessen zum Tragen kommen. Der Staat als Anerkennungsinstanz von Diplomen ist in diesen Prozess eingebunden. Künftig könnte es sich als sinnvoll erweisen, dass sich der Staat, noch mehr als bisher, als Garant für die Qualität von Angeboten und Abschlüssen versteht, indem er

- die Anforderungen an Abschlüsse standardisiert
- für ihre flexible Anschlussfähigkeit (Nachholen von Bildungsabschlüssen der Erstausbildung sowie Zugang zu weiterer Weiterbildung) sorgt
- im Interesse der Nachfrage die Nachhaltigkeit der vermittelten Kompetenzen überprüft und
- eine Qualitätssicherung der Angebote (in Bezug auf die Kompetenzen der Lehrenden und ManagerInnen der Weiterbildung) sicherstellt.

Soweit wir sehen, sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Praxis im heutigen Berufsbildungsgesetz weitgehend gegeben. Der Bund kann somit bereits heute im beschriebenen Sinne aktiv werden.

Bisher hat der Staat unseres Wissens nach nicht in die funktionsorientierte Weiterbildung eingegriffen. Künftig könnte es sich als sinnvoll erweisen, dass er auch in diesem Feld eine Gewährleistungsfunktion übernimmt. Dies betrifft erstens Angebote, die Kompetenzen vermitteln, die für die Nutzung des technischen Wandels unverzichtbar und damit allgemein zugänglich sein müssen (z. B. Sicherstellung von Computer Literacy). Zweitens wäre zu überlegen, ob mit Blick auf die Weiterentwicklung der Sozialpartnerschaft eine gezielte Unterstützung von Weiterbildungsaktivitäten der Gewerkschaften sinnvoll sein könnte.

Mit Blick auf die *Weiterbildung im Kontext des Bildungssystems* erinnern wir im Falle der *Nachholbildung* an die Gewährleistung von Abschlüssen auf den Sekundarstufen I und II. Das Nachholen von Abschlüssen auf Sekundarstufe I (Allgemeinbildung, minimale kulturelle Basiskompetenzen) sollte besonders für benachteiligte Bildungsgruppen (wie bspw. AnalphabetInnen und MigrantInnen) gewährleistet werden, damit diese ihre «Bildungslücken» schliessen und sich in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren können. Diese Aufgabe müsste der Bund in enger Abstimmung mit den Kantonen so angehen, dass gesamtschweizerisch gleiche Chancen bestehen, sich entsprechend nachzuqualifizieren (Gewährleistung passender Bildungsangebote mit unterstützenden Strukturen).

Ein analoger Regelungsbedarf mit entsprechenden politischen Implikationen besteht auch in Bezug auf das Nachholen von allgemeinbildenden Abschlüssen auf der Sekundarstufe II (Stichwort Erwachsenenmaturität).

Vergleichbare Aufgaben stellen sich schliesslich auch im Fall des Nachholens berufsbildender Abschlüsse auf Sekundarstufe II, allerdings unter etwas anderen institutionell-rechtlichen Be-

dingungen (vgl. Rollen des Bundes und der OdA). *Mit dem Berufsbildungsgesetz scheinen hier die die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu bestehen. Und wiederum geht es auch hier um die flächendeckende Sicherstellung gleicher Chancen.*

In der *Weiterbildung im tertiären Bildungsbereich* sorgt der Bund für einheitliche Regelungen und die Durchsetzung einer entsprechenden Förderungspraxis. Im Vordergrund stehen die Definition von Weiterbildungsabschlüssen mit den entsprechenden Anforderungen sowie von Zulassungsvoraussetzungen zur abschlussbezogenen Weiterbildung, die Festlegung der Anrechnung anderswo bezogener Weiterbildung für den Erwerb der Diplome wie auch diejenige der Regeln der Finanzierung. Des Weiteren werden minimale Standards der Qualitätssicherung vorgegeben (vgl. dazu die aktuelle Revision des Gesetzes zur Hochschulförderung und das Berufsbildungsgesetz).

Im Bereich der von der öffentlichen Hand initiierten, *infrastrukturellen Weiterbildung* gewährleistet der Bund in seinem Zuständigkeitsbereich eine einheitliche Förderungspraxis. Das Feld dieses Weiterbildungstypus ist – wie gezeigt – sehr breit: Es kann Elternbildung oder politische Bildung genau so umfassen wie Umweltbildung. Entsprechend vielfältig sind – schon allein auf Bundesebene – die rechtlichen Grundlagen. Bezüglich dieses Kontextes wird angelegt, dass sich der Bund grundsätzlich als «Programmförderer» versteht, weil dieses Förderungsinstrument den jeweiligen Problemen am ehesten Rechnung trägt. Merkmale einer Programmförderung sind u. a.:

- Die inhaltliche und zeitliche Begrenzung der Programme.
- Die finanzierte Organisation definiert Ziele und den inhaltlichen Rahmen.
- Die Programme werden ausgeschrieben und akkreditierte Bildungseinrichtungen können sich um ihre Durchführung bewerben.
- Programmgeförderte Weiterbildung orientiert sich an einem öffentlichen Interesse und muss nicht allein über die Nachfrage finanziert werden.
- Entsprechende Weiterbildungsangebote werden periodisch unter einheitlichen Gesichtspunkten mit Blick auf Qualität und Weiterführung evaluiert.

Infrastrukturelle Weiterbildung bezieht sich in der Regel auf Problemlagen, die oft einen nur vorübergehenden Charakter haben und somit wieder verschwinden können (vgl. z. B. Weiterbildung als Massnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik oder Weiterbildungsbedarf im Kontext von neuen Legiferierungen (z. B. Opferhilfegesetz)). Konkret ist daraus zu folgern: Für ihre Förderungspraxis bedarf die infrastrukturelle Weiterbildung einer stabilen Struktur. Die Angebotsstruktur hingegen muss flexibel sein. Im Feld der infrastrukturellen Weiterbildung sind heute schliesslich neben dem Bund auch die Kantone und Gemeinden aktiv. Anzustreben ist, die Förderungspraxis zwischen diesen politischen Ebenen zu «homogenisieren». *Dafür sollte der Bund die Leadership übernehmen, indem er entsprechende Diskussionen und Massnahmen*

initiiert und dafür sorgt, dass sich die Förderungspraktiken «homogenisieren». Hier könnte mit dem neuen Weiterbildungsgesetz ein Akzent gesetzt werden.

Gemäss der von uns gewählten Definition von *betrieblicher Weiterbildung* wäre eine staatliche Regulierung in diesem Kontext wenig sinnvoll. Unternehmungen entscheiden in Abhängigkeit von vielen Faktoren, ob und inwiefern ihnen Weiterbildung dient. Sie brauchen auch nicht zwingend in die Weiterbildung der Mitarbeitenden zu investieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. zu werden. Weiterbildungsinvestitionen stellen für die Unternehmungen nur eine Handlungsmöglichkeit neben andern dar (vgl. alternative Handlungsmöglichkeiten wie die Reorganisation der Arbeit, der Einsatz von Technologien statt von Humankapital, die Entlassung und Neurekrutierung von Mitarbeitenden oder die Verlegung der Unternehmungen). Konkrete Weiterbildungsentscheide werden vor einem solchen Hintergrund getroffen. Wir wissen, dass die Praxis der betrieblichen Weiterbildung extrem vielfältig ist und dass sich in dieser Vielfalt die je besonderen Problemlagen der Unternehmungen spiegeln. Von staatlichen Vorgaben in diesem Bereich können daher kaum Verbesserungen erwartet werden.

Ähnlich argumentieren wir bezüglich staatlicher Vorgaben für den *nicht-rechtlich normierten Kontext der Weiterbildung*. Dieser kann weiterhin dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden.

6.4 Übergreifende Handlungsperspektiven des Bundes

Unabhängig vom jeweiligen Weiterbildungskontext kann der Bund Massnahmen ergreifen, welche für die Weiterbildung eine strukturierende Wirkung haben werden. Aus unserer Sicht stehen im Vordergrund:

- *Evaluation und Monitoring*

Zur Herstellung von Transparenz sollte der Weiterbildungsbereich periodisch statistisch-analytisch und qualitativ untersucht und sein Leistungsprofil evaluiert werden. Namentlich ginge es darum, die Stärken und Schwächen von Weiterbildungen mithilfe eines geeigneten Monitorings zu erkennen. Im Blickpunkt sollten u. a. das Teilnahmeverhalten, die Angebotsstrukturen und Programme, Übergangsmuster, die Leistungsfähigkeit unterstützender Strukturen sowie Kosten und Erträge, also auch die Wirkungen der Weiterbildung stehen. Ein besonderes Gewicht muss auf der Klärung der Frage liegen, ob alle erwachsenen EinwohnerInnen der Schweiz über die persönlich und gesellschaftlich notwendigen Basiskompetenzen verfügen. Dadurch würde der Politik jenes Wissen zur Verfügung gestellt, das sie benötigt, um angemessen und wirkungsvoll in der Weiterbildung zu intervenieren.

- *Sicherung der Durchlässigkeit im Bildungssystem*

Die zunehmend stärkere Verschränkung von Aus- und Weiterbildungssystem, die fliessenden Übergänge zwischen den beiden Bereichen und besonders die vertikale Stufung der Abschlüsse (vgl. Bologna-Reform, Abschlüsse in der beruflichen Grundausbildung) wirken sich auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Weiterbildung aus und fordern den Bund heraus: Er gewährleistet die Durchlässigkeit im ganzen Bildungssystem. Dies bedingt, dass alle Weiterbildungsinteressierte über anschlussfähige Qualifikationen verfügen, und dass Übergänge zwischen den verschiedenen Stufen durch die Definition entsprechender Standards der Abschlüsse und von Zugangsvoraussetzungen eindeutig geregelt sind. Eine klare vertikale Differenzierung der Abschlüsse in den Berufsfeldern wird sichergestellt wie auch die unterschiedliche Profilierung der Abschlüsse in Erstausbildung und Weiterbildung. Dies bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen der verschiedenen BildungsTrägerschaft. Für die Umsetzung dieser Option müssen bei den gegebenen Rahmenbedingungen aus nahe liegenden Gründen zahlreiche bildungspolitische Akteure gewonnen werden.

- *Internationale Anschlussfähigkeit der Weiterbildung*

Die Tendenz, sich eigendynamisch zu entwickeln, ist in der Weiterbildung aus strukturellen Gründen ziemlich ausgeprägt. Das Risiko der Abkopplung vom internationalen Systemwandel ist daher recht gross. Aus diesem Grund gewährleistet der Bund die internationale Anschlussfähigkeit der Entwicklung des Weiterbildungsbereiches. Er beobachtet die internationale Bildungsentwicklung, bewertet sie und stellt gezielt die Anschlussfähigkeit des schweizerischen Bildungssystems sicher.

- *Qualität*

Um die Qualität in der Weiterbildung sicherzustellen, legt der Bund fest, über welche Kompetenzen diejenigen verfügen müssen, welche hauptberuflich in der Weiterbildung lehrend oder führend tätig sind. Dabei trägt er den Schnittstellen zwischen organisierter Weiterbildung, Organisations- und Personalentwicklung Rechnung.

- *Finanzierung*

Schliesslich stellt der Bund finanzielle Mittel bereit, die er im Wettbewerbsverfahren einsetzt, um die Dynamik der Weiterbildung zu untersuchen und um Entwicklungsprojekte gesamtschweizerischer Bedeutung zu initiieren und zu finanzieren. Dabei wird auch den besonderen Aspekten der funktionsorientierten Weiterbildung Rechnung getragen.

Nachbemerkung

In wenigen Worten kann die Quintessenz dieser Expertise folgendermassen zusammengefasst werden:

- Im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung (HFKG, BBG usw.) sollen die Bildungseinrichtungen ermuntert werden, sich als Institutionen des *Lebenslangen Lernens* umzugestalten. Die aktuelle Stufung der Abschlüsse bietet dazu gute Voraussetzungen.
- Der Bund sorgt dafür, dass alle Weiterbildungsinteressierte über die notwendigen angeschlussfähigen Qualifikationen verfügen. Er versteht sich als Wächter und Gewährleister der Durchlässigkeit im ganzen Bildungssystem.
- Mit dem neuen «schlanken» Weiterbildungsgesetz werden ergänzende Möglichkeiten geschaffen, diese Transformationsprozesse zu beschleunigen.

Literaturverzeichnis

- Bernier, Gaetan, Doris Lüthi und Brice Quiquerez (2007): Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz. Erste Ergebnisse des Moduls «Weiterbildung» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.
- Borkowsky, Anna und Jean-Christophe Zuchat (2006): Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandsaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.
- Buchmann, Marlis et al. (1999): Weiterbildung und Beschäftigungschancen. Chur, Verlag Rüegger.
- Müller, Walter und Yossi Shavit (1998): Bildung und Beruf im institutionellen Kontext. Eine vergleichende Studie in 13 Ländern. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft (1). S. 501-533.
- OECD (2007): Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren. OECD.
- Quiquerez, Brice (2008): Le soutien des entreprises à la formation continue. Une analyse de l'enquête suisse pour la population active de 2006. Neuchâtel, Bundesamt für Statistik.
- Schlafli, André und Irena Sgier (2008): Portrait Weiterbildung Schweiz. 2. überarbeitete Auflage, Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag.
- Schräder-Naef, Regula und Ruedi Jörg-Fromm (2005): Eine zweite Chance für Ungelernte?: Auswirkungen des nachgeholten Lehrabschlusses. Zürich, Verlag Rüegger.
- Weber, Karl (2000): Berufliche Weiterbildung zwischen Selbstorganisation und politischer Steuerung am Beispiel der Weiterbildung von Suchtfachleuten in der Schweiz. In: de Cuvry, Andrea et al. (Hrsg.): Erlebnis Erwachsenenbildung. Zur Aktualität handlungsorientierter Pädagogik. Neuwied, Luchterhand. S. 271-326.
- Weber, Karl (2001a): Strukturen in der Weiterbildung. In: Kaiser, Arnim, Jörg E. Feuchthofen und Rainer Güttler (Hrsg.): Europahandbuch Weiterbildung. Neuwied, Luchterhand.
- Weber, Karl (2001b): Strukturwandel in der Weiterbildung – und die Rolle der SVEB. Education Permanente (1). S. 10-13.
- Weber, Karl (2005a): Bildungssystem als Kontext der universitären Weiterbildung. In: Jütte, Wolfgang und Karl Weber (Hrsg.): Kontexte wissenschaftlicher Weiterbildung. Entstehung und Dynamik von Weiterbildung im universitären Raum. Münster, Waxmann. S. 34-55.
- Weber, Karl (2005b): Gibt es einen weiterbildungspolitischen Handlungsbedarf? Bildung und Beschäftigung – Spannungen sind unvermeidlich. Education Permanente (1). S. 4-7.
- Weber, Karl und Tiina Stämpfli (2005): Weiterbildungseinrichtungen im Profil – Kanton Bern. Arbeitsbericht 34. Bern, Zentrum für universitäre Weiterbildung.
- Weber, Karl (2006): Weiterbildung an Hochschulen: vielfältig, dynamisch, ungeordnet. Education Permanente (1). S. 4-7.
- Weber, Karl (2007): Berufliche Weiterbildung in der Schweiz: Struktur und Steuerung. In: Crotti, Claudia, Philipp Gonon und Walter Herzog (Hrsg.): Pädagogik und Politik. Historische und aktuelle Perspektive. Festschrift für Fritz Osterwalder. Bern, Haupt Verlag. S. 295-316.
- Weber, Karl und Tiina Stämpfli (2007): Weiterbildung: Die Absicherung hat mehr Gewicht als der Wettbewerb. In: **personalentwicklung**. Das Jahrbuch für Ausbildungs- und Personalfachleute (5). S. 38-41.

Weber, Karl (2008): Bildung und Beschäftigung im Kontext. In: Bauder, Tibor (Hrsg.): 75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz: Politische, pädagogische, ökonomische Perspektiven. Bern: Hep, 2008. S. 153-192.

Weber, Karl und Tiina Stämpfli (2009): Provision - related action by institutions of vocational continuing education. In: International Journal of Lifelong Education, Vol. 28; NO 2.S. 193-210.

Karl Weber

Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung

Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung	51
1 Einleitung	51
2 Entwicklungspfad und Struktur der Weiterbildung	52
2.1 Ein Blick zurück	52
2.2 Bildungspolitischer Paradigmenwandel	54
3 Grenzen der Anbieterlogik	55
3.1 Grundsätzliches	55
3.2 Indikatoren der Dominanz der Anbieterlogik	56
3.2.1 Ebene der Zielgruppen	56
3.2.2 Ebene der Angebotsprofile	57
3.2.3 Ebene der Durchführung der Weiterbildungsangebote	58
3.3 Folgen der Dominanz der Anbieterlogik	59
4 Rolle des Staates in der Weiterbildung	60
4.1 Grundsätzliches	60
4.2 Konkrete Ansatzpunkte für staatliches Handeln	61
5 Eigeninteressen der Anbieter und Kooperation	63
5.1 Grundsätzliches	63
5.2 Funktionen und Organisation eines Zentrum für Weiterbildung	64
6 Schlussbemerkungen	65

Zusammenwirken von Akteuren in der Weiterbildung

1 Einleitung

Im Jahr 2008 hat die Bildungsdirektion des Kantons Zürich eine Gruppe von Fachleuten mit dem Auftrag eingesetzt, grundsätzliche konzeptionelle Überlegungen zur Entwicklung und öffentlichen Förderung der Weiterbildung im Kanton Zürich zu erarbeiten. Um diesen Auftrag zu erfüllen, hat die Fachgruppe verschiedene Kenner der Weiterbildungsszene um eine Expertise gebeten.

Der Verfasser des vorliegenden Textes wurde dazu eingeladen, sich aus einer institutionellen Perspektive zur Förderung der Weiterbildung zu äussern. Ausgangspunkt der folgenden Expertise bildet die Feststellung der erwähnten Fachgruppe, dass das heutige Weiterbildungsangebot primär durch die Anbieterlogik bestimmt ist, d. h. durch die Interessen der Weiterbildungsanbieter und deren Ziele (insbesondere der Renditesicherung). Trotz vielfältigen, z. T. überspezialisierten und überbordenden Angeboten ist im gegenwärtigen Weiterbildungsmarkt nicht sichergestellt, dass die Weiterbildungsbedürfnisse und der Bedarf an Weiterbildung sinnvoll und sachgerecht abgedeckt werden. Dem Weiterbildungsmarkt fehlt eine für ein Bildungssystem grundlegende Ausrichtung auf übergeordnete Bildungsziele, die eine Steuerung ermöglichen.

Daher sollen in der Expertise folgende Fragen diskutiert werden:

- Wo stösst die Anbieterlogik, und damit der aus Sicht der Bildung nichtregulierte Weiterbildungsmarkt, an seine Grenzen?
- Wie lässt sich die künftige Rolle des Staates beschreiben, wenn der durch die Anbieterlogik bestimmte Weiterbildungsmarkt zu Gunsten eines für alle zugänglichen Weiterbildungssystems verändert werden soll? Wo muss der Staat in erster Linie eingreifen?
- Wie sollen die jeweils beteiligten Akteure in einer Weiterbildung zusammenwirken, in der die Anbieterlogik nicht mehr das Mass aller Dinge ist? Welche Rollenerwartungen kommen neu auf die Anbieter zu?

Auf diese Fragen, die naturgemäß einen relativ allgemeinen Charakter haben, wird im Folgenden eingegangen. Sie werden in dieser Expertise in einem historisch-institutionellen Zusammenhang situiert, zugespitzt und in Thesenform beantwortet. Der Verfasser ist sich bewusst, dass einige der folgenden Aussagen durchaus zu konkretisieren wären. Eine solche Konkretisierung wurde nicht vorgenommen, weil zum Zeitpunkt der Erstellung der Expertise die Richtung der Weiterbildungsförderung noch nicht definiert war.

2 Entwicklungspfad und Struktur der Weiterbildung

2.1 Ein Blick zurück

Mir scheint es wichtig, die drei Fragebereiche in den Kontext der institutionellen Dynamik der Weiterbildung zu stellen.

Wenn wir mit einem historischen Blick auf die vergangene Entwicklung der Weiterbildung in der Schweiz blicken, können wir folgende Faktoren erkennen, die ihre Dynamik bestimmt haben: *Erstens* entstand der Weiterbildungsdiskurs mit der wirtschaftlichen Dynamik, die sich in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zu entwickeln begann. Schon in den 1950er Jahren wurde die – berufliche – Weiterbildung als Ressource für die wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen. Ihre Förderung sollte wesentlich durch das Zusammenwirken der Sozialpartner sichergestellt werden. Dem Staat war bestenfalls eine moderierende Funktion zugeschrieben. Klar erkennbar zeichnete sich damals eine Weiterbildungspolitik ab, die sich als in einer liberalen Tradition definierte und die der Weiterbildung eine instrumentelle Funktion zuschrieb. Grundlegend war besonders die Vorstellung, dass in der Weiterbildung die Eigenverantwortung und das individuelle – auch das finanzielle – Engagement sehr wichtig wären. Daher überraschen heutige Befunde nicht, die zeigen, dass in keinem europäischen Land die individuelle Bereitschaft, Teilnahmegebühren für die Weiterbildung zu bezahlen, so gross ist wie in der Schweiz.

Diese liberale Tradition hat sich in unterschiedlichen Weiterbildungsdiskursen und bei den verschiedenen Vorstössen, den Bund für ein grösseres Engagement für die Weiterbildung zu gewinnen, seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder bestätigt. Zu erinnern ist hier namentlich an das Scheitern des Bildungsverfassungsartikels am Ständemehr (1973), die Thematisierung der Weiterbildung im Dritten Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen (1978) und die vergeblichen Bemühungen, für die Förderung der Weiterbildung eine Bundesstiftung zu schaffen (Anfang 1990er Jahre). Auch der aktuelle Verfassungsauftrag verpflichtet den Bund nicht, sich engagiert für die Weiterbildung einzusetzen.

Zweitens hat sich in der Vergangenheit der Weiterbildungssektor trotz eines vergleichsweise geringen staatlichen Engagements in den verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen relativ stark entwickelt. Namentlich zu erwähnen sind die Subsysteme des Berufs (vgl. berufliche Weiterbildung), der Beschäftigung (vgl. Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)), der Bildung, der Gesundheit (z. B. Sucht), aber auch der Soziokultur (Kirchen, soziale Bewegungen, Sozialwesen, Umweltbewegungen usw.). Hier war der Staat sehr oft dazu bereit, Weiterbildung als Ressource zu nutzen, um Problemlagen zu entschärfen oder um eine Qualitäts sicherung in einem Bereich von allgemeinem Interesse zu etablieren. Entscheidend war eine

politische Legitimation, um Weiterbildung als Interventionsinstrument einsetzen zu können. In diesem Zusammenhang wurde Weiterbildung gewissermassen von verschiedenen Teilpolitiken wie der Arbeitsmarkt- oder der Gesundheitspolitik instrumentalisiert. Dies spiegelt sich darin, dass die Weiterbildung schon allein auf Bundesebene, aber auch bei den Kantonen und Gemeinden in ganz unterschiedlichen Gesetzen geregelt ist. Für ein umfassendes Engagement in der Weiterbildung, das dem Chancenausgleich gedient hätte, konnten sich die staatlichen Institutionen, besonders der Bund, in der Vergangenheit jedoch nicht motivieren.

Drittens war komplementär zum Prinzip der Selbstverantwortung die Offenheit gegenüber unterschiedlichen Trägerschaften in der Weiterbildung traditionell gross. Weiterbildung kann von öffentlichen wie von privaten Trägern angeboten werden und von gewinnorientierten wie von gemeinnützigen Trägern bereitgestellt werden. Der weiterbildungspolitische Diskurs seit Ende der 80er Jahre verdeutlicht zudem, wie wichtig die Trägerschaftsfrage geworden ist. Stand bis zu diesem Zeitpunkt die Versorgung der Individuen mit Weiterbildung im Vordergrund, so wird seither vermehrt die Frage diskutiert, ob die Weiterbildungsanbieter mit gleich langen Spiesen operieren. Meist wird angenommen, dass öffentliche Anbieter gegenüber den privaten finanziell privilegiert seien und dadurch der Markt verzerrt werde. Damit wird Weiterbildung vermehrt im Kontext der Gewerbefreiheit und der Marktordnung thematisiert.

Diese institutionellen und diskursiven Gegebenheiten haben dazu geführt, dass sich die Weiterbildung im Laufe eines historischen Prozesses in verschiedenen Kontexten formiert hat:

- Die berufliche Weiterbildung positioniert sich zwischen dem Bildungs- und dem Beschäftigungssystem, welche traditionell eng miteinander verknüpft sind. Sie nimmt im Massstab 1:1 die Logik des Berufsbildungssystems auf, ist hoch selektiv und sorgt dafür, dass die berufliche Weiterbildung Erträge abwirft. Die Angebote der beruflichen Weiterbildung sind stark segmentiert und überwiegend nachfragefinanziert.
- Im Kontext des Bildungssystems hat sich Weiterbildung einerseits als Nachholbildung und andererseits als Nachdiplombildung an Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe ausgebildet. In beiden Fällen wirkt sich der organisatorische Rahmen der Anbieter stark auf die Funktionsweise dieses Weiterbildungstyps aus. Der Stellenwert der Nachholbildung variiert von Kanton zu Kanton. Weiterbildung an den tertiären Bildungseinrichtungen ist wie die berufliche Weiterbildung stark stratifiziert und qualifikationsbestimmt. Die Konkurrenz unter den Anbietern ist insgesamt nur mässig.
- Als Nächstes ist die betriebliche Weiterbildung zu erwähnen. Sie dient der Reproduktion und Weiterentwicklung des Betriebes. Die entsprechenden Aktivitäten werden in den Unternehmungen initiiert und unterliegen keiner staatlichen Kontrolle oder Oberaufsicht. Allerdings gibt es Absprachen unter den Sozialpartnern.

- Schliesslich gibt es nach wie vor Weiterbildungen, die sich jenseits von irgendwelchen staatlichen Vorgaben formieren und deswegen als nicht-staatlich regulierte Weiterbildungen bezeichnet werden können.

2.2 Bildungspolitischer Paradigmenwandel

Heute kann man nicht übersehen, dass als Folge eines bildungs- und weiterbildungspolitischen Paradigmenwandels die Anbieter in den erstgenannten vier Regulierungskontexten in den letzten Jahren unter Druck geraten sind. Denn seit den 1990er Jahren betrachtet die Bildungspolitik Bildungseinrichtungen allgemein als wichtige Träger von Innovationen und Reformen. Diese sind inzwischen ein Stück weit selber verantwortlich für ihre Positionierung in der Struktur der Angebote. Mit diesem bildungspolitischen Paradigmenwandel geraten Bildungsanbietende auch in der Weiterbildung unter Druck:

Weiterbildung wird inzwischen vermehrt als vermarktbare Gut betrachtet, das durch Bildungsanbietende bereitgestellt wird und das sich durch einen hohen Tauschwert auszeichnet. Bildungsinvestitionen sollen individuelle und kollektive Erträge abwerfen. Aktuelle weiterbildungspolitische Entwicklungen verstärken diesen Trend: Die Stufung der Abschlüsse, die Valorisierung nicht formell erworbener Kompetenzen sowie der Wunsch, die Nachfrage zu stärken, sind an dieser Stelle zu erwähnen. Diese Tendenzerwartungen bezüglich Weiterbildung setzen sich naturgemäß nicht nur bei privaten Anbietern durch, sondern auch bei öffentlichen.

Die Bildungspolitik setzt darauf, dass die Ordnung im Weiterbildungsfeld nicht in erster Linie durch politische Vorgaben und entsprechende Festlegungen entsteht. Sie glaubt, dass gerade in der Weiterbildung eine solche Ordnung das Ergebnis eines marktlichen Prozesses zwischen Anbieter und Nachfragenden darstellt. Der Wettbewerb soll in der Weiterbildung eine Ordnung stiften.

In diesem Wettbewerb gelten Weiterbildungsanbietende als die wichtigsten Akteure. Mit ihren Angebotsstrategien und Programmen treten sie auf dem Markt auf und versuchen sich gegenüber der Konkurrenz zu profilieren sowie durchzusetzen, zum Vorteil der Nachfrage.

Die angesprochenen Entwicklungen stützen naturgemäß die Stellung der Weiterbildungsanbieter und stärken ihr Interesse, als möglichst autonome Wettbewerbsteilnehmende auf dem Markt auftreten zu können. Weiterbildungsanbietende werden somit gezwungen, Strategien zu entwickeln und umzusetzen, mit denen sie ihre Position im Feld der Weiterbildung verbessern können. Daran richten sie ihr Handeln aus. Von einer Anbieterlogik in der Weiterbildung können wir dann sprechen, wenn diesem Interesse an sich selber (Überleben am Markt, Erzielen von Gewinnen bzw. Überschüssen, Profilierung mit eigenen Weiterbildungsangeboten

usw.) ein grösseres Gewicht zukommt als der Versorgung der erwachsenen Weiterbildungsinteressierten mit relevanten und nachhaltigen Bildungsressourcen. Nicht die Loyalität gegenüber dem zu bildenden und bildungswilligen Subjekt steht im Vordergrund, sondern die Vorstellung, Bildung und Weiterbildung gewinnbringend zu vermarkten. Der Markt wird so zum wichtigsten Evaluator in der Weiterbildung.

3 Grenzen der Anbieterlogik

Wo stossen die Anbieterlogik und damit der aus der Sicht der Bildung nichtregulierte Weiterbildungsmarkt an Grenzen?

3.1 Grundsätzliches

Es spricht einiges dafür, dass die Anbieterlogik aus strukturellen Gründen in den verschiedenen Kontexten an je spezifische Grenzen stösst:

- Im Kontext der beruflichen Weiterbildung unterscheiden wir zwischen funktions- bzw. berufsorientierter Weiterbildung und abschlussbezogener Weiterbildung. Einiges deutet darauf hin, dass insbesondere Angebote der funktions- bzw. berufsorientierten Weiterbildung enorm stark dem Markt ausgesetzt sind. Denn diese Angebote weisen eine relativ grosse Nachfrageelastizität auf: Sie sind zugänglich für Gruppen mit Qualifikationen unterschiedlicher Niveaus (z. B. mit hochschulischen und nichthochschulischen Abschlüssen). Die Teilnehmenden können zudem in verschiedenen Berufsfeldern tätig sein (Industrie oder Dienstleistungen). Zu erinnern ist etwa an Angebote wie Marketing oder Personalentwicklung für Führungskräfte in unterschiedlichen Feldern. Ebenfalls stark mit dem Wettbewerb konfrontiert werden Weiterbildungen im Bereich der Informatik und der neuen Technologien, dies allerdings aus anderen Gründen. Derartige Weiterbildungen formieren sich meist ausserhalb eines traditionellen Berufsfeldes. Entsprechend sind auch in diesem Bereich die Zugänge relativ offen. In den beiden genannten Feldern kann der Markt eingeräumt frei spielen. Er kann funktionieren, weil sich das inhaltliche Profil der Angebote an gewissen allgemein anerkannten Standards orientieren lässt. Alle, die Führungsfunktionen übernehmen, wissen, dass sie beispielsweise minimale Kompetenzen im Human Ressources Management nachweisen müssen. Darauf können sich die Anbieter einstellen. Umgekehrt bedeutet dies, dass Marktmechanismen dann nicht spielen, wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind und auch entsprechende Standards (noch) nicht existieren: Führungsaufgaben können sich in bestimmten Feldern verändern und einen funktionsorientierten Weiterbildungsbedarf auslösen, auf den die Anbieter nicht reagieren.

Einerseits nehmen sie die latente Nachfrage möglicherweise gar nicht wahr oder sie scheuen andererseits die finanziellen Risiken, die mit entsprechenden, neuen Angeboten verbunden sind (vgl. Entwicklungsaufwand bei unsicherer Nachfrage).

Schliesslich müssen auch abschlussbezogene Weiterbildungen erwähnt werden, die oft von Berufsverbänden organisiert und durchgeführt werden. Nicht selten stellen in diesem Fall die Prüfungsgebühren für die Verbände eine wichtige Finanzierungsquelle dar. Einerseits ist in diesem Bereich die Konkurrenz sehr begrenzt, weil die Zugangsvoraussetzungen oft eng (für bestimmte Berufsangehörige) definiert sind und andererseits die Weiterbildungsinteressierten kaum eine Wahlmöglichkeit haben. Einiges deutet darauf hin, dass der grosse Anteil von kleinen Weiterbildungsanbietern diese besondere strukturelle Situation spiegelt.

- Dem Druck der Anbieterlogik etwas weniger ausgesetzt sind alle öffentlichen und privaten schulischen Anbieter, die privaten sicher noch weniger als die öffentlichen. Aber auch von diesen wird erwartet, dass sie Weiterbildung mindestens selbst tragend durchführen. Zahlreiche hochschulische Anbietende erhoffen sich inzwischen mehr: Sie wollen mit Weiterbildung Überschüsse generieren. Daher stehen heute auch öffentliche Anbieter unter einem vergleichbaren Druck wie private.
- werden die entsprechenden Angebote politisch definiert und legitimiert. Der Staat nimmt einen öffentlichen Auftrag wahr und ist bereit, in die Weiterbildung zu investieren.

Diese Überlegungen verdeutlichen den engen Zusammenhang zwischen Nachfragefinanzierung und Anbieterlogik: Je mehr Gewicht der Nachfragefinanzierung in der Weiterbildung zukommt, desto stärker prägen sich unter den Bedingung eines segmentierten Weiterbildungsfeldes die negativen Folgen der Anbieterlogik aus. Dies wird nun im Folgenden erläutert.

3.2 Indikatoren der Dominanz der Anbieterlogik

3.2.1 Ebene der Zielgruppen

- Die von den Weiterbildungsanbietern angesprochenen Zielgruppen müssen zahlungsfähig und -bereit sein. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Klientel, die weder zahlungsfähig noch -bereit ist, aus der Perspektive der Anbieter als wenig attraktiv erscheint. Der Anbieter kann freilich die Zahlungsbereitschaft dadurch positiv beeinflussen, dass er mit Nachdruck auf mögliche Erträge bzw. auf einen möglichen Nutzen der Weiterbildung hinweist und einiges unternimmt, um diesen Nutzen auch sicher zu stellen (z. B. durch eine Mengenregulierung im Zugang zu Abschlüssen, die als besonders ertragswirksam gelten). Anbieter und berufsständische Interessen können sich so finden.

- Schwer erreichbar sind unter den gegebenen Bedingungen jene Gruppen, die sozial nicht bzw. nicht eindeutig verortet sind und kollektiv kaum angesprochen werden können (z. B. Ungelernte, AusländerInnen sowie ältere Arbeitnehmende). Diese Gruppen gelten u. a. als Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt.

3.2.2 Ebene der Angebotsprofile

- Inhaltlich vergleichbare Angebote werden unter verschiedenen Titeln auf den Markt gebracht. Dies ist Kosten sparend. Dabei wird über «Sprachspiele» eine «künstliche» Vielfalt erzeugt. Gleichzeitig werden einzelne Module in unterschiedlichen Studiengängen ohne oder mit wenigen Veränderungen verwendet (z. B. betriebswirtschaftliche Module, die gegenwärtig in ganz unterschiedlichen Lehrgängen «Karriere» machen). Die Module selber werden standardisiert.
- In einzelnen Angebotsfeldern kommt es zu einer starken vertikalen Hierarchisierung der Abschlüsse (z. B. in Sachbearbeitung, Berufsprüfung oder Höheren Fachprüfungen oder bei den Nachdiplomstudien (NDS) der Höheren Fachschulen, der NDS der Fachhochschulen und der NDS der Universitäten im Bereich Businessberufe). Die Weiterbildungsanbieter orientieren sich bei der Konzipierung solcher Angebote meist an einem mindestens teilweise überholten tayloristischen Modell der Arbeitsorganisation. Dadurch kann die Berufstreue der Ausgebildeten gestärkt und die Laufbahn und die Weiterbildung tendenziell strukturell gekoppelt werden. Auch lässt sich relativ leicht eine Bindung der KundInnen an bestimmte Anbietende sicherstellen. Derartige Entwicklungen sind sowohl im Bereich der beruflichen wie in dem der tertiären Weiterbildung beobachtbar.
- Der Entwicklungsaufwand stellt eine wichtige Kostenkomponente für die einzelnen Weiterbildungsanbieter dar. Gemäss der Anbieterlogik müssen daher Betriebe versuchen, den entsprechenden Aufwand möglichst gering zu halten. Wichtiger als eigene Entwicklungen ist das Nachahmen von Angeboten, die von Weiterbildungseinrichtungen als erfolgreich wahrgenommen werden. Diese werden jedoch zu einem günstigeren Preis und oft mit weniger Anforderungen für die Teilnehmenden auf dem Markt angeboten. Oder es werden vor allem die zahlungsbereiten, möglichst berechenbaren Nachfragen bedient (vgl. oben). Schliesslich erweist es sich oft als nützlich, mit einer Organisation der Arbeitswelt zusammenzuspannen. Ist die Nachfrage organisiert und haben sich kollektive Erwartungen an die Weiterbildung herausgebildet, werden auch für die anbietende Organisation die Durchführungsrisiken berechenbar.

3.2.3 Ebene der Durchführung der Weiterbildungsangebote

Verschafft sich auf dieser Ebene die Anbieterlogik Nachachtung, können folgende Verhaltensweisen beobachtet werden:

- Die Erweiterung der Nachfrageelastizität lässt sich durch relativ offen formulierte Zugangs voraussetzungen oder grosszügig gewährte Sonderregelungen – Zulassung «sur dossier» – sicherstellen. Auch können Weiterbildungsanbietende gezielt diejenigen Zielgruppen ansprechen, die nicht über die Regelzulassungsvoraussetzungen verfügen. Auf diese Weise wird die Nachfrage erweitert. Der Anbieter kann dadurch gleichzeitig den definierten «break-even» leichter erreichen, woran er naturgemäß interessiert sein muss. Freilich ist eine Heterogenität der Lerngruppen meist eine in Kauf genommene Folge solcher Zulassungsstrategien.
- Engagement der Lehrenden: Wie wir wissen, ist die Kernbelegschaft bei Weiterbildungs anbietern verhältnismässig klein. Die meisten Lehrenden werden extern, für bestimmte Aufgaben und unter der Voraussetzung, dass der Kurs tatsächlich realisiert werden kann, rekrutiert. Meist nehmen überdies die Dozierenden ihre Aufgaben nur nebenberuflich wahr. Deswegen profitiert die anbietende Einrichtung oft von einem Wissen und Können, das in andern Arbeitszusammenhängen aufgebaut wurde. Zudem kann das Aufgaben profil der Lehrenden sehr unterschiedlich ausgestaltet werden: Von der Lehrtätigkeit im engeren Sinne über die Betreuung von Diplomarbeiten bis zur Durchführung von Prüfungen ist vieles möglich. Entscheidend ist letztlich, wie diese Leistungen entschädigt werden und ob das Lohnniveau so hoch ist, dass die Lehrenden bereit sind, ihre Tätigkeit nicht in Routine erstarrten zu lassen. Auch hier hat Qualität ihren Preis.
- Zahlreiche Beobachtungen zeigen, dass die Anerkennung von anderswo erbrachten Bildungsleistungen als Teil des Studiengangs bei den Weiterbildungsanbietern unterschiedlich gehandhabt wird. Wird grosszügig mit der Anerkennung solcher Leistungen umgegangen, kann eine zusätzliche Nachfrage generiert werden: Für die Teilnehmenden verringern sich so die finanziellen Aufwendungen für den Erwerb eines Diploms genauso wie der Zeitaufwand. Um Kosten für die Betreuung zu sparen, können ferner aufwändigere individuelle Arbeitsleistungen gefordert werden. Schliesslich wird der Betreuungsaufwand für die einzelnen Teilnehmenden standardisiert und genau definiert (Anspruch auf Beratungsleistungen in Stunden). Diese Standardisierung von Beratungsleistungen steht in Widerspruch mit der oft notwendigen individualisierten Förderungspraxis (vgl. auch Heterogenität der Lerngruppen).

3.3 Folgen der Dominanz der Anbieterlogik

- Weiterbildungsanbieter, die ausgeprägte Eigeninteressen verfolgen, sind weniger kooperativ. Dies gilt für öffentliche und private Anbieter gleichermaßen. Bevor die Anbieter bei schwacher Nachfrage eine Kooperation mit andern Einrichtungen in Erwägung ziehen, versuchen sie mit eigenen Kräften, ihre Programme zu optimieren und erhöhen die Marketinganstrengungen.
- Die oben beschriebene Rekrutierungspolitik der Teilnehmenden sowie die Durchführungspraxis von Veranstaltungen wirken sich in mehrfacher Hinsicht ungünstig auf die Qualität des Angebots aus: Die Unterstützung der Lernenden erfolgt zu wenig individuell, die externen Dozierenden sind nur bedingt am Ganzen des Kurses und seinem Gelingen interessiert und auch wenig an der Weiterentwicklung des Profils der Bildungsanbieter. Sie konzentrieren sich auf die Lehraufgaben im engeren Sinne. Die Erneuerung der Angebote hängt daher wesentlich von den Fachleuten in der Kernbelegschaft der Einrichtung ab.
- Einen ähnlichen Effekt hat auch der vergleichsweise geringe Aufwand, der für die Entwicklung neuer Programme betrieben werden kann. Hier besteht das Risiko, eingetretene Pfade weiter zu verfolgen, Vorbilder nachzuahmen und etwas zu variieren. Dabei wird das innovative Potenzial im unterstrukturierten Weiterbildungssektor konzeptionell und didaktisch sicher zu wenig genutzt.
- Die Heterogenität und das Vorwissen der Teilnehmenden sind oft schliesslich so gross, dass sie von den Lehrenden didaktisch kaum zu bewältigen sind. Zwar kann eine heterogene Gruppe für die Teilnehmenden eine interessante und herausfordernde Umgebung darstellen. Fraglich ist jedoch, ob auf hohem Niveau definierte Standards unter diesen Bedingungen überhaupt realisiert werden können. Insofern muss mit einer Erosion der Ansprüche gerechnet werden. Die betriebliche Effizienz von Weiterbildungsangeboten ist damit oft nur auf Kosten der Qualität des Angebots zu haben. Den Preis bezahlen somit meist die Teilnehmenden.

4 Rolle des Staates in der Weiterbildung

Wie lässt sich die künftige Rolle des Staates beschreiben, wenn der durch die Anbieterlogik bestimmte Weiterbildungsmarkt zugunsten eines für alle zugänglichen Weiterbildungssystems verändert werden soll?

4.1 Grundsätzliches

Das Handeln gemäss der Anbieterlogik setzt voraus, dass die Weiterbildungsanbieter ihre eigenen Interessen erkennen und systematisch dafür sorgen, diese bei der Gestaltung ihres Angebotes stark zu berücksichtigen. Die Fokussierung der Aufmerksamkeit auf sich selbst bedeutet gleichzeitig, dass der Weiterbildungssektor als Ganzes wie auch seine relevanten Schnittstellen mit der Erstausbildung tendenziell ausgeblendet oder nicht bearbeitet wird. Abgrenzung ist hier somit wichtiger als Kooperation.

Strukturell ist diese Situation problematisch: Die beschriebene Dynamik fördert eine weitere Fragmentierung im Weiterbildungsbereich selber, was von Aussenstehenden wie etwa politischen Akteuren sehr oft als Defizit beklagt wird. Zahlreiche politische Akteure sehen in der Schaffung von koordinierenden Gremien das Rezept, hier Gegensteuer zu geben. Weil es politisch jedoch meist nicht gelingt, koordinierende Akteure auch mit Durchsetzungsmacht auszustatten, bleibt der Weiterbildungsbereich hoch segmentiert. Die erwünschte Ordnung entsteht nicht von selbst, auch weil der Markt diese nicht herstellt.

- Wenn davon ausgegangen wird, dass die aktuellen Weiterbildungsstrukturen sich in den kommenden Jahren nicht wesentlich verändern werden – wir werden gleichzeitig öffentliche, private und gemeinnützige Trägerschaften in der Weiterbildung haben – kann eine Ordnung nur dann entstehen, wenn der Staat selber eine aktive, mitgestaltende Moderationsfunktion und eine gewisse Leadership wahrnimmt.
- Dabei sorgt der Staat einerseits dafür, dass die negativen Auswirkungen der Anbieterlogik für die Teilnehmenden an der Weiterbildung in Grenzen gehalten werden, andererseits dass sich die Weiterbildungsanbieter vermehrt für eine Zusammenarbeit interessieren und darin einen Nutzen sehen. Keineswegs soll ein Wettbewerb in der Weiterbildung verhindert werden. Wichtig ist es hingegen, dass staatliche Massnahmen helfen, die negativen Effekte der Konkurrenz und der institutionellen Eigeninteressen zu begrenzen. Anders formuliert: Der Staat stärkt und schützt die Versorgungsansprüche der Nachfrage gegenüber den institutionellen Eigeninteressen der Anbieter.
- Die beschriebene Moderationsfunktion kann jedoch nur dann gelingen, wenn der Staat Vorleistungen für alle Weiterbildungsanbieter erbringt. Es handelt sich um Leistungen, die

für die Qualität der Weiterbildungsangebote unabdingbar sind, welche die Weiterbildungsbetreiber aber aus eigenen Kräften nicht erbringen können.

4.2 Konkrete Ansatzpunkte für staatliches Handeln

Erstens ist es eine grundsätzliche bildungspolitische (normative) Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass alle Individuen über die Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse verfügen, die es ihnen ermöglichen, aktiv, eigenverantwortlich und kritisch an der Gesellschaft teilzuhaben. Hierzu müssen die staatlichen Organe auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene ein weit umfassendes Bildungsangebot gewährleisten, das die hierzu notwendigen Kompetenzen vermitteln kann. Alle Erwachsenen sollten über anschlussfähige Basiskompetenzen verfügen, die ihnen den Zugang zu formaler, abschlussbezogener und zu non-formaler Weiterbildung ermöglichen. Die Sicherung, Förderung und Erhaltung individuell und gesellschaftlich notwendiger Kompetenzen impliziert offensichtlich mit einer gewissen Folgerichtigkeit auch die Partizipation am lebenslangen Lernen.

Zweitens sorgt der Staat dafür, dass der Bildungsbereich als Ganzes gesehen wird. Konkret bedeutet dies, dass er gewährleistet, dass sich Erstausbildung und Weiterbildung institutionell verzehnen. Namentlich wird dadurch sichergestellt, dass die heute beobachtbare vertikale Stufung der Abschlüsse als Chance für die Weiterbildung genutzt wird. Dadurch kommt es zu einer institutionellen Verschränkung von Erstausbildung und Weiterbildung auf allen Ebenen. Dies impliziert, dass sich die Weiterbildung nicht als eigenständiger quartärer Bildungsbereich abkoppeln kann. Es gilt, die Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem zu gewährleisten.

Es ist offensichtlich, dass diese Verschränkung Anbietende der Erstausbildung zwingt, sich vermehrt als Einrichtungen des lebenslangen Lernens zu definieren. Dies gilt für alle Bildungsanbieter ab der Sekundarstufe I. Zweifellos wird dadurch die konkurrenzelle Situation nochmals verschärft. Kann jedoch die postulierte Verschränkung institutionell genutzt werden, bedeutet dies auch, dass die Expansion von Titeln und Abschlüssen in Grenzen gehalten wird. Die Übersichtlichkeit bezüglich der Abschlüsse würde verringert. Die einzelnen Bildungssektoren bräuchten sich nicht mehr über eine zu geringe Wertschätzung ihrer Abschlüsse zu beklagen. Auch der Arbeitsmarkt und die arbeitswilligen Individuen wären sicher dankbar. Zudem erhalten die Bildungsanbieter wichtige Impulse zur Frage, wie sie ihre Erstausbildung umgestalten müssen, wollen sie die Lernenden mit jenen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen ausstatten, die diese angesichts des kulturellen und technischen Strukturwandels benötigen.

Der Staat achtet in diesem Zusammenhang namentlich darauf, dass Anforderungen an die Abschlüsse klar definiert und entsprechend in kohärenter Weise reglementiert werden. Er legt

fest, welche Voraussetzungen anderswo erbrachte Leistungen aufweisen müssen, damit sie in weiterbildenden Lehrgängen anerkannt werden können.

Drittens ist der Staat dazu bereit, nach ordnungspolitisch undogmatischen Regeln Träger, Zielgruppen und Angebote der Weiterbildung finanziell zu unterstützen. Als Weiterbildungsförderer setzt er die verschiedenen Finanzierungsinstrumente wie Nachfragefinanzierung, Institutionen- und Programmfinanzierung nach je gegebenen situativen Bedingungen, jedoch nach instrumentenspezifisch einheitlichen Kriterien ein. Insbesondere sorgt er dafür, dass die Finanzierung der Weiterbildung nach transparenten Regeln erfolgt. Dabei kann er dort, wo er mit finanziellen Mitteln die Weiterbildung unterstützt, minimale Löhne für die Lehrenden festlegen.

Soweit die Finanzierung der Weiterbildung programmgesteuert (vgl. unten) erfolgt, soll sie sich an einfachen und wirkungsorientierten Regeln orientieren. Der erstmalige Zugang zu staatlichen Mitteln für die Weiterbildung wäre so festzulegen, dass er für die Anbieter keine zu hohe Hürde darstellt. Mit ihren Projektanträgen müssten diese minimale Anforderungen erfüllen. Dadurch würde der Staat vielen Anbietern ermöglichen, Unterstützungsbeiträge zu erhalten. Auch würde dadurch sicher die Innovativität im Angebot gefördert. Mehr als heute jedoch will in diesem Falle der Staat genau wissen, ob die Weiterbildungsprogramme die gesetzten Ziele (Output und Outcome) erreichen. Diejenigen Anbieter, die diese Ziele in einem nennenswerten Umfang verfehlten, werden in einer weiteren Runde nicht mehr gefördert, erhalten also keine zweite Chance. Zwar würde durch ein solches Verfahren das Potenzial der Weiterbildungsanbieter besser ausgeschöpft als heute. Gleichzeitig bliebe die Förderung hoch selektiv.

Es versteht sich von selbst, dass gemäss diesen Überlegungen die Qualitätssicherung nicht mehr zwingend im Sinne der Akkreditierung von Anbieter institutionalisiert würde. Wichtiger als heute ist hier die gezielte Überprüfung der dokumentierbaren Ergebnisse und Wirkungen von Weiterbildungsprogrammen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch die Weiterbildungspolitik sich an ihren Erfolgen messen lassen muss.

Viertens sorgt gemäss diesen Überlegungen der Staat dafür, dass Evaluation und Monitoring auf eine stabile Basis gestellt werden. Um Transparenz über die Aktivitäten in der Weiterbildung periodisch, statistisch - analytisch und qualitativ zu untersuchen, um deren Leistungsprofil zu analysieren, werden Evaluationen und Monitoring institutionalisiert. Namentlich geht es darum, Stärken, Schwächen und Potenziale in der Weiterbildung mit Hilfe eines geeigneten Monitoring zu erkennen. Im Blick sollten unter anderem das Teilnahmeverhalten, die Angebotsstruktur der Programme, Übergangsmuster im Bildungsbereich sowie die Leistungsfähigkeit unterstützender Strukturen und schliesslich die Kosten und Erträge sein.

Wenn *fünftens* dem Staat in der Weiterbildung eine aktive Moderationsfunktion zugeschrieben wird, stellt sich die Frage, wie er diese wahrnehmen kann. Das Feld der Weiterbildung hat eine netzwerkartige Struktur. Es ist bekannt, dass Steuerungsprozesse im Netzwerk meistens auf Wissen basieren und dass auf Aushandeln als Entscheidungsverfahren gesetzt wird. Es geht also darum, dass Beteiligte, Betroffene und verantwortliche Akteure Informationen und Erfahrungen systematisch austauschen. Aufgrund solcher Prozesse überprüfen Akteure ihre Positionen und es werden in einem freiwilligen Aushandlungsprozess Optionen festgelegt. Das Wissen, das in diesem Netzwerk kommuniziert wird, wird teils über das oben erwähnte Monitoring und die Evaluation erzeugt, teils ist es in den Weiterbildungseinrichtungen vorhanden und wird den beteiligten Akteuren zugänglich gemacht.

Schliesslich kann der Staat in der Weiterbildung nur dann seine aktive Moderationsfunktion wahrnehmen, wenn dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Zum einen wird es sinnvoll sein, die bestehenden Gesetzesgrundlagen (z. B. das Ausführungsge- setz zum Berufsbildungsgesetz) dahingehend zu überprüfen, ob die Möglichkeiten gegeben sind, dass sich die Bildungseinrichtungen in Einrichtungen des «Lebenslangen Lernens» transformieren können. Anderseits wird es unumgänglich sein, ein ergänzendes Weiterbil- dungsgesetz zu auszuarbeiten, in dem die übergreifende Funktion der Weiterbildung und die Rollen der Beteiligten und Betroffenen definiert werden.

5 Eigeninteressen der Anbieter und Kooperation

Wie sollen die Akteure der Weiterbildung in einer Weiterbildung zusammenwirken, in der die Anbieterlogik nicht mehr das Mass aller Dinge ist?

5.1 Grundsätzliches

Es ist offensichtlich, dass Weiterbildungsanbieter, die ihr Handeln stärker als bisher an der Versorgung der Erwachsenen mit Bildungsressourcen orientieren, ein Stück weit ihre eigenen Interessen aufgeben. Dieser Orientierungs- und Praxiswandel soll sowohl durch staatliche Vorleistungen wie auch durch finanzielle Unterstützung sichergestellt werden. Erst unter dieser Voraussetzung wird es möglich sein, das aufzubauen, was der Projektgruppe am Herzen liegt: eine breite Zugänglichkeit und auch eine optimale Durchlässigkeit.

Wenn es erst gelingt, die Durchschlagskraft der Anbieterlogik zu schwächen, ist der Weg frei zu vermehrter Kooperation unter den Weiterbildungsanbietern. Eine solche Kooperation wird dadurch begünstigt, dass der Staat einerseits die Weiterbildungseinrichtungen mit einer finanziellen Unterstützung vor sich selber schützt. Andererseits wird als Folge der gewachsenen

Kooperation der Anteil der «shared values» unter den Beteiligten wachsen. Dazu scheint es unabdingbar, dass die Weiterbildung des Kantons Zürich ein Zentrum erhält, das als Ort der Diskussionen über Weiterbildung, der Analysen ihrer Stärken, Schwächen und Potenziale sowie als Ort der Entwicklung auf allen Ebenen dienen kann: Gemeint sind die Didaktik in der Weiterbildung, ihre Organisation und ihre Struktur im Kontext gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.

5.2 Funktionen und Organisation eines Zentrums für Weiterbildung

- Monitoring und Evaluation der Weiterbildung im Kanton Zürich, Identifikation von Stärken und Schwächen, Defiziten und Potenzialen im Weiterbildungssektor,
- Periodische Berichterstattung über relevante lokale und überlokale Entwicklungen im Weiterbildungsbereich generell (didaktische Modelle, Lernumgebungen, Steuerung, Weiterbildungsprogramme, Trägerschaften usw.) sowie Monitoring des Wandels von Kultur und Struktur in Arbeitswelt und Gesellschaft (Trendberichterstattung),
- Definition von kantonalen Entwicklungsschwerpunkten und prioritären Förderungsbereichen in der Weiterbildung, gestützt auf die obigen Analysen; Ausschreibung von Weiterbildungsprogrammen, für deren Durchführung sich Anbietende bewerben können,
- Planung, Durchführung und Management von Entwicklungsprojekten, an denen sich Mitarbeitende aller Weiterbildungseinrichtungen beteiligen können. Die entsprechenden finanziellen Aufwendungen gehen zu Lasten des Zentrums.
- Workshops für Fachleute in der Weiterbildung.

Wie muss nun das Zentrum organisiert werden, damit es die beschriebenen Funktionen wahrnehmen kann?

Das Zentrum stellt eine autonome Einrichtung der Bildungsdirektion dar, die in diesem Zusammenhang die Interessen und Bedürfnisse der andern Direktionen bündelt und als Vertragspartnerin gegenüber dem Zentrum auftritt. Die Tätigkeitsschwerpunkte des Zentrums werden dabei über einen Leistungsauftrag mit der Bildungsdirektion festgelegt.

Das Zentrum selber lässt sich mit folgenden Merkmalen beschreiben:

- Als Fachstelle wird das Zentrum im «institutionellen Niemandsland» etabliert. Es befindet sich damit in gleicher Distanz zu den verschiedenen Weiterbildungsanbietern.
- Das Zentrum verfügt über einen Lenkungsausschuss, an dem die betroffenen Weiterbildungseinrichtungen, externe Fachleute sowie die Bildungsdirektion beteiligt sind.

- Sechs bis acht Vollzeitstellen bilden die Basisausstattung. Die Stellen werden fachlich so besetzt, dass der Anschluss an den nationalen und internationalen Diskurs in der Weiterbildung (inkl. Forschung) gewährleistet ist.
- Die bereitgestellten Mittel gestatten es neben der erwähnten Monitoringfunktion auch, Programme auszuschreiben und Innovationsprojekte im skizzierten Sinne zu realisieren.

Es ist offensichtlich, dass ein solches Zentrum nur dann die erwünschten positiven Erträge für die Weiterbildung abwirft, wenn die beteiligten Anbieter

- sich wechselseitig offen und vorurteilsfrei über ihre eigenen Aktivitäten und Erfahrungen informieren und wenn sie
- punktuell sowie situations- und projektbezogen zur Zusammenarbeit bereit sind.

Schliesslich setzt der Kanton ergänzend zu dieser Struktur einen Weiterbildungsrat ein (analog etwa zum Hochschulrat), in dem die betroffenen Anbieterkreise sowie unabhängige FachexpertInnen vertreten sind. Diesen wäre in diesem Gremium ein vergleichsweise grosses Gewicht zu geben, um zu verhindern, dass sich der Weiterbildungsbereich aufgrund partikulärer Interessen selbst blockiert.

6 Schlussbemerkung

Die Diskussion und die Beantwortung der eingangs gestellten Fragen wurden aus der Perspektive der Weiterbildungsanbieter und ihrer Positionierung im Feld vorgenommen. Dabei gehe ich davon aus, dass unter den gegenwärtigen weiterbildungspolitischen Rahmenbedingungen (u. a. grosse Bedeutung der Nachfragefinanzierung, Fragmentierung des Feldes) Weiterbildungseinrichtungen gezwungen sind, ein starkes Interesse am eigenen wirtschaftlichen Erfolg und am Überleben zu entwickeln. Gerade dadurch unterscheiden sie sich grundsätzlich von Weiterbildungsanbietern, die angebotsfinanziert sind. Dieses starke Interesse an sich selber zwingt die Weiterbildungsanbieter in eine Konkurrenzsituation. Es gilt gegenüber den Mitbewerbern zu bestehen. Vermehrt richtet sich der Blick auf die Gewinnung einer zahlungsfähigen und -bereiten Nachfrage. Gleichzeitig haben die Weiterbildungsanbieter notgedrungen die bildungsferne und nicht zahlungsfähige Klientel nicht im Fokus. Der Kampf aller Anbieter gilt somit einer relativ privilegierten Klientel mit anschlussfähigen Kompetenzen.

Soll in dieser strukturell bedingten Konkurrenzsituation die Zusammenarbeit und der wechselseitige Bezug unter den Weiterbildungsanbietern gestärkt und ihre Orientierung an übergreifenden Zielen gefördert werden, bietet sich die Partizipation aller u. a. an kantonalen Ent-

wicklungsprojekten und am Monitoring an. Dafür sollte der Kanton mit einem Zentrum die notwendigen finanziellen, infrastrukturellen und personellen Voraussetzungen schaffen. Dieses Zentrum kann im kantonalen Netzwerk der Bildungsanbieter folgende Funktionen erfüllen: Das Zentrum ist Motor der Entwicklung in der Weiterbildung, versteht sich als Ort, der Vorleistungen für zukunftsfähige Weiterbildungen erbringt, erleichtert den Austausch von Erfahrungen und Informationen unter den Fachleuten und nimmt periodisch die Entwicklung des Weiterbildungssektors insgesamt in den Blick. Unter den skizzierten Bedingungen können Wissen und Erfahrungen ihr Steuerungspotenzial im Netzwerk zur Entfaltung bringen, zum Wohle der Nachfrage.

© by Universität Bern

Bezugsquelle: Universität Bern
Zentrum für universitäre Weiterbildung

Schanzeneckstrasse 1
Postfach 8573
3001 Bern

Telefon 031 631 33 61
Fax 031 631 33 60
Email bibliothek@ub.unibe.ch
www.zuw.unibe.ch

ISBN 978-3-906587-31-8