Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG)

Erläuternder Bericht

Stand: 21. Oktober 2011

011/2011/03844 \ COO.2101.108.5.372040

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung ... 4

2 Ausgangslage ... 7
2.1 Bedeutung der Weiterbildung ... 7
2.2 Beteiligung am lebenslangen Lernen ... 10
2.3 Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz: Definitionen ... 12
2.4 Weiterbildungsmarkt ... 14

3 Weiterbildungspolitik des Bundes ... 15
3.1 Stand der Weiterbildungspolitik ... 15
3.2 Weiterbildung in der Bundesgesetzgebung ... 18
3.3 Kantonale Regelungen ... 19
3.4 Handlungsbedarf und Zielsetzungen ... 19
3.4.1 Definitionen klären ... 20
3.4.2 Verfassungsauftrag umsetzen ... 20
3.4.3 Rahmenbedingungen verbessern ... 21
3.4.4 Weiterbildungsbeteiligung fördern ... 21
3.5 Expertenkommission ... 22

4 Leitfragen der Vorlage ... 25
4.1 Begriffsklärung und Abgrenzungen ... 25
4.2 Verfassungsrechtliche Abstützung des Gesetzesentwurfs ... 26
4.2.1 Allgemein ... 26
4.2.2 Verhältnis zum Hochschul-Verfassungsartikel ... 26
4.3 Grundsatzgesetz ... 28
4.3.1 Kohärenz statt Reglementierung ... 28
4.3.2 Heterogene Weiterbildung ordnen ... 29
4.3.3 Rahmenbedingungen auch in anderen Gesetzen ... 29
4.4 Stärkung des Wettbewerbs ... 29
4.5 Grundsätze ... 30
4.5.1 Verantwortung für Weiterbildung ... 30
4.5.2 Qualität ... 30
4.5.3 Anrechnung von Bildungsleistungen ... 31
4.5.4 Verbesserung der Chancengleichheit ... 32
4.5.5 Keine Wettbewerbsverfälschung ... 33
4.6 Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund ... 33
4.7 Grundkompetenzen Erwachsener ... 33
4.8 Statistik und Monitoring ... 36
4.9 Weiterbildungskonferenz ... 36

5 Rechtliche und finanzielle Aspekte ... 37
5.1 Verfassungsmässigkeit ... 37
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht ... 37
5.3 Finanzielle Auswirkungen ... 38
5.4 Auswirkungen auf die Spezialgesetze des Bundes ... 39
5.5 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns ... 39
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ... 40
5.7 Auswirkungen auf die Kantone ... 40
5.8 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft ... 41
5.9 Verhältnis zur Legislaturplanung ... 41

6 Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen 42

7 Literaturverzeichnis 56

8 Anhang 59

1 Zusammenfassung

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung mit grossem Mehr angenommen. Mit der bildungsrechtlichen Neuordnung haben Bund und Kantone die Aufgabe, gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV[1]). Zum Bildungsraum zählen neben dem kantonalen Schulwesen (Art. 62) die Berufsbildung (Art. 63 BV), die Hochschulen (Art. 63a BV), die Forschung (Art. 64 BV) und die Weiterbildung (Art. 64a BV) sowie weitere Bestimmungen der Bildungsverfassung (2. Kapitel, 3. Abschnitt der BV).

Mit Artikel 64a BV wurde die Weiterbildung erstmals auf Verfassungsebene geregelt und in die Bildungspolitik integriert. Zugleich ist mit der expliziten Aufnahme der Weiterbildung in die Bundesverfassung der Bildungsraum Schweiz vervollständigt worden. Bisher fehlte eine Grundlage für die Betrachtung der Weiterbildung aus einer integrierten Bildungsoptik und damit für eine einheitliche Weiterbildungspolitik. Bestimmungen zur Weiterbildung finden sich in verschiedensten Spezialgesetzen – viele davon ausserhalb des Bildungsbereiches.

Der Bund hat nun neu den Auftrag, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern, und die Aufgabe, auf Gesetzesstufe Bereiche und Kriterien festzulegen.

Teil des Bildungsraumes

Weiterbildung ist historisch und pragmatisch gewachsen. Dies führte zu einem heterogenen Verständnis von Weiterbildung und je nach Kontext zu unterschiedlichen Begrifflichkeiten. Mit der Umsetzung von Artikel 64a BV besteht erstmals die Möglichkeit, Weiterbildung zu definieren und in den gesamten Bildungsbereich einzuordnen.

Die Schweiz verfügt über ein ausgesprochen umfassendes staatlich geregeltes Bildungssystem. Bisher fehlten jedoch die Bezüge zwischen der sogenannten formalen Bildung und dem Weiterbildungsbereich als nicht-formale Bildung. Eine grosse Herausforderung bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs war es, diese Bezüge herauszuarbeiten und die Grundsätze einer umfassenden Weiterbildungspolitik zu formulieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf hat zum Ziel, die hauptsächlich privat organisierte und individuell verantwortete Weiterbildung zu stärken. Staatliche Eingriffe stehen nicht im Vordergrund. Vielmehr werden Rahmenbedingungen optimiert, die eine individuelle Entfaltung durch Bildung ermöglichen und eine flexible Anpassung der Angebote an Entwicklungen bieten.

Der Gesetzesentwurf bildet Leitplanken für die rund 50 bestehenden bundesrechtlichen Spezialgesetze mit Weiterbildungstatbeständen und für die kantonale Weiterbildungsgesetzgebung sowie entsprechende Massnahmen der Kantone. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Koordination und Kohärenz der Bundesgesetzgebung geleistet. Ausserdem stellt der Gesetzesentwurf die Verbindung her zwischen dem Weiterbildungsbereich und dem formal geregelten Bildungsbereich der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung und Gymnasium) und der Tertiärstufe (höhere Berufsbildung und Hochschulen). Dies wird über eine klare begriffliche Einordnung, Grundsätze und namentlich die Möglichkeiten von Anrechnungen von Bildungsleistungen erreicht.

Begriffe

Mit dem Weiterbildungsgesetz soll das lebenslange Lernen im Bildungsraum Schweiz gestärkt werden. Der Gesetzesentwurf definiert **Weiterbildung** als **nicht-formale Bildung**, d.h. Lernen in strukturierten Bildungsangeboten ausserhalb der formalen Bildung. Dabei definiert der Staat keine inhaltlichen Vorgaben für den Erwerb des Abschlusses und erteilt auch keine staatlich anerkannten Diplome oder Abschlüsse.

[1] SR **101**

Die **formale Bildung** umfasst dagegen die staatlich geregelte Bildung mit staatlich anerkannten Abschlüssen. Staatlich geregelt ist Bildung dann, wenn die Voraussetzungen und Anforderungen eines Bildungsabschlusses in einem Bildungserlass inhaltlich geregelt sind, unabhängig von der Normstufe oder dem staatlichen Organ, das die entsprechenden Regelungen erlässt.

Daneben gibt es noch die **informelle Bildung**, welche ein persönliches, informelles Lernen ausserhalb strukturierter Lehr-Lernbeziehungen wie Selbststudium und Lernen am Arbeitsplatz, das sich jeder Regelung entzieht, beinhaltet.

Grundsätze

Im Gesetzesentwurf werden im Hinblick auf ein insgesamt günstiges Bildungsklima Grundsätze herausgearbeitet. Diese gelten in erster Linie für staatlich geregelte und unterstützte Weiterbildung. Sie sollen aber auch Vorbildcharakter haben und längerfristig auf sämtliche Weiterbildungsangebote ausstrahlen.

- **Verantwortung**: Weiterbildung steht primär in der Verantwortung des Einzelnen. Im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht sind aber auch die Arbeitgeber zur Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden aufgerufen. Der Staat verhält sich im Weiterbildungsbereich subsidiär und greift nur dort ein, wo es spezifische Interessen zu wahren gilt.
- **Qualität**: Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sollen eine bessere Vergleichbarkeit der Angebote und mehr Transparenz bewirken und einen hohen Bildungsstandard garantieren.
- **Anrechnung**: Die Anrechnung von nicht-formalen und informellen Bildungsleistungen an die formale Bildung erhöht die Durchlässigkeit des Bildungssystems. Sie liegt im Interesse sowohl des Einzelnen als auch der Gesellschaft und der Wirtschaft.
- **Chancengleichheit**: Über das allgemeine Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung hinaus werden im Gesetzesentwurf die Bedeutung der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen und die Integration von Ausländerinnen und Ausländer sowie die Arbeitsmarktfähigkeit von geringqualifizierten Personen besonders hervorgehoben. Diesen Zielgruppen soll in den Spezialgesetzen und bei den konkreten Weiterbildungsangeboten besondere Beachtung geschenkt werden.
- **Wettbewerb:** Staatliche Angebote dürfen den Wettbewerb nicht verfälschen. Anders als im formalen Bildungsbereich handelt der Staat in der Weiterbildung subsidiär. In einem auf 5.3 Milliarden CHF bezifferten Markt beträgt der bundesstaatliche Anteil gerade einmal 600 Millionen CHF. Umso mehr hat die öffentliche Hand dafür zu sorgen, dass staatlich unterstützte Angebote im Wettbewerb mit privat finanzierten Angeboten nicht übervorteilt werden.

Grundkompetenzen Erwachsener

Eine wesentliche politische Motivation für den Weiterbildungsartikel in der Bundesverfassung war die Problematik der Nachholbildung und des Illettrismus.

Die Expertenkommission kam zum Schluss, dass die Nachholbildung im formalen Bildungsbereich bereits möglich und geregelt ist (z.B. Nachholen eines Lehrabschlusses). Hingegen fehlen bildungspolitisch klare Antworten auf die Probleme des Illettrismus im weiteren Sinne. Diese Kenntnisse sind eine Voraussetzung, um überhaupt am lebenslangen Lernen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Dies ist auch der Grund dafür, dass der Illettrismus Gegenstand eines Bildungsgesetzes und nicht mehr der Kulturförderung sein soll.

Für die spezialgesetzliche Regelung und Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener im Weiterbildungsgesetz sprechen folgende Tatsachen:

- Kurse zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener sind nicht-formale Bildung und damit Weiterbildung.
- Die Erfahrungen des Bundesamts für Kultur (BAK) im Bereich der Illettrismusbekämpfung zeigen, dass verschiedene Spezialgesetze des Bundes und kantonale Gesetze vergleichbare Tatbestände fördern. Über eine verstärkte Koordination sollen Lücken im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener geschlossen werden. Die Weiterbildungskonferenz, ein gemeinsames Organ von Bund und Kantone, soll diese interinstitutionelle Zusammenarbeit bundesintern und zwischen Bund und Kantonen koordinieren.

Mit der Aufnahme der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener ins Weiterbildungsgesetz wird zudem dem Willen von Bundesrat und Parlament Folge geleistet. In der Botschaft zum Kulturförderungsgesetz vom 8. Juni 2007 (KFG) ist der Transfer der Illettrismusbekämpfung vom Kulturförderungsgesetz ins Weiterbildungsgesetz[2] explizit vorgesehen. Es handelt sich damit nicht um einen neuen Fördertatbestand, sondern um eine langfristig geplante Transferierung des Inhalts eines unbestrittenen Teil-Artikels des Kulturförderungsgesetzes (Art. 15 KFG) ins Weiterbildungsgesetz.

Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund

Die Voraussetzungen für eine Förderung der Weiterbildung durch den Bund sind das in den Spezialgesetzen definierte öffentliche Interesse, gesetzlich festgelegte Ziele in den jeweiligen Spezialgesetzen, z.B. dem Ausländergesetz oder dem Arbeitslosenversicherungsrecht sowie die Einhaltung der Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes.

Instrumentarium zur Koordination der Weiterbildung von Bund und Kantonen und zur Beobachtung des Weiterbildungsmarktes

Um die neuen Verfassungsbestimmungen umzusetzen, braucht es einfache und klare Regelungen und ein Organ, das die Koordination und den Vollzug sicherstellt. Der Gesetzesentwurf schlägt eine Weiterbildungskonferenz vor. Diese gemeinsam von Bund und Kantonen eingesetzte Konferenz soll für die Koordination zwischen den staatlichen Stellen auf Bundesebene und in den Kantonen sorgen, den Dialog mit den interessierten Kreisen pflegen und die Entwicklung der Weiterbildung beobachten.

Im hauptsächlich privat organisierten und auf Eigenverantwortung beruhenden Weiterbildungsbereich geht es vor allem darum, Dysfunktionen zu identifizieren und zu beheben. Zu diesem Zweck soll das Wissen gesammelt, vertieft und den bildungspolitisch Verantwortlichen zur Verfügung gestellt werden. Studien, Forschung sowie gezielte statistische Erhebungen und die Interpretation der Ergebnisse im Sinne eines Monitorings sind dazu wichtige Voraussetzungen.

Beiträge des Bundes und mögliche Kompensationen der Aufwendungen

Die Ausgaben des Bundes für die Weiterbildung belaufen sich heute aufgrund verschiedener Spezialgesetze auf jährlich rund 600 Millionen CHF; das Weiterbildungsgesetz führt ohne Einsparungen zu zusätzlichen Ausgaben in der Grössenordnung von jährlich 3,5 Millionen CHF.

Die für die Umsetzung dieses Gesetzes erforderlichen Mittel sollen wie die übrigen Gelder der Bildungspolitik vom Parlament in den jeweiligen Vierjahreskrediten für Bildung, Forschung und Innovation (BFI) beschlossen werden. Die Massnahmen im Bereich der Illettrismusbekämpfung des Bundesamtes für Kultur (BAK) bewegen sich aktuell im Rahmen von 1 Million CHF. In Zukunft dürfte die spezialgesetzliche Regelung der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener im Weiterbildungsgesetz beim Bund Beiträge in einem niedrigen einstelligen Millionenbetrag auslösen. Für die Periode 2017 – 2020 ist mit 2 Millionen CHF zu rechnen; eine Erhöhung um eine 1 Million CHF.

Die erforderlichen Mittel für Projekte – die zum Teil jetzt schon unter anderen Rechtstiteln mit rund 2,5 Millionen CHF subventioniert werden – belaufen sich auf jährlich rund 4 Millionen CHF. Dazu kommen rund 3 Millionen CHF für Statistik und Monitoring, wovon bereits heute Aufwendungen des Bundes in der Grössenordnung von 2 Millionen CHF anfallen.

Mittelfristig wird die Umsetzung der Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes in den Spezialgesetzen zu Einsparungen und Effizienzgewinnen sowie zu mehr Wettbewerb führen. Bereits kurzfristig ist die Kompensation der zusätzlichen Ausgaben in einem tiefen einstelligen Millionenbereich mit den gewonnenen Einsparungen durch eine einheitliche Subventionierung der Weiterbildung durch den Bund realistisch.

Anpassung der Spezialgesetze

Parallel zur Vernehmlassung wird das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) gemeinsam mit den zuständigen Bundesstellen die aufgrund des vorliegenden Entwurfs notwendigen Änderungen in anderen Bundesgesetzen ausarbeiten.

[2] Siehe BBl **2007** 4836, Erläuterung zu Art. 13 Leseförderung.

2 Ausgangslage

Für den Einzelnen, die Gesellschaft und die Wirtschaft kommt dem lebenslangen Lernen eine wichtige Rolle zu. Die sich beschleunigenden Veränderungen in allen Lebensbereichen erfordern, dass Qualifikationen und Wissen ständig angepasst und erweitert werden. Eine wichtige Komponente des lebenslangen Lernens ist die Weiterbildung.

Die pragmatisch gewachsene Weiterbildungslandschaft der Schweiz weist eine breite Angebotspalette auf. Es besteht ein weitgehend selbstreguliertes, funktionierendes Nebeneinander von staatlichen und privaten, gemeinnützigen und gewinnorientierten, betrieblichen und öffentlichen Angeboten und Trägerschaften. Das Marktvolumen beläuft sich auf etwa 5,3 Milliarden CHF. Davon entfallen rund 600 Millionen CHF auf den Bund.

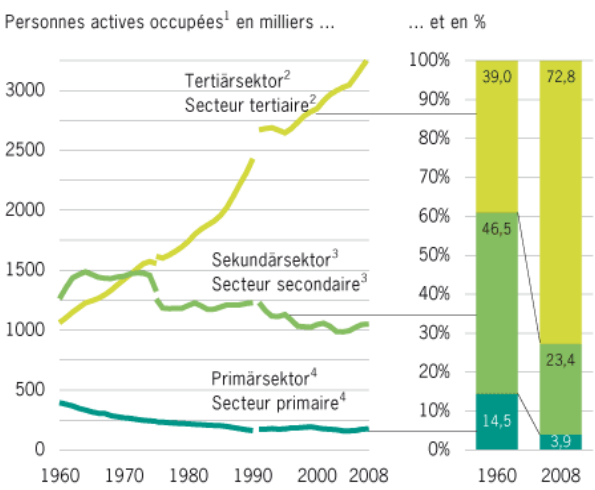
2.1 Bedeutung der Weiterbildung

Weiterbildung hat im Zuge der Globalisierung und des damit einhergehenden Strukturwandels von Gesellschaft, Wirtschaft und der Erkenntnis der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen[3] stark an Bedeutung gewonnen. Wissensgesellschaft und technologischer Fortschritt aber auch das Erfordernis einer nachhaltigen Entwicklung auf allen Ebenen stellen ständig neue und häufig auch höhere Qualifikationsanforderungen. Der Erwerb von Wissen und Können sowie deren kontinuierliche Aktualisierung und Weiterentwicklung sind Voraussetzung für die persönliche Entfaltung und für die Teilhabe an allen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft[4].

Als Land mit beschränkten natürlichen Ressourcen ist die Schweiz zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf ihr Humankapital angewiesen. Ein gut funktionierendes Bildungssystem ist deshalb für den Wirtschaftsstandort Schweiz zentral.

Wandel des Beschäftigungs- und Bildungssystems

Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft G 3.1
De la société industrielle à la société des services



1 Ab 1975 bzw. 1991 neue Berechnungsmethode / Depuis 1975 respectivement 1991, nouvelle méthode de calcul
2 Dienstleistungen / Services
3 Industrie und Gewerbe / Industrie et artisanat
4 Landwirtschaft / Agriculture

Die Schweiz hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft gewandelt. Das Beschäftigungs- und Bildungssystem sind eng verknüpft: Der Wandel von Berufsbildern und des Beschäftigungssystems hat unmittelbare Folgen auf das Bildungssystem. Weiterbildung spielt dabei eine wichtige Rolle. Anbieter von Weiterbildungen reagieren sehr schnell auf neue Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt. Damit ergänzen Weiterbildungen in geeigneter Weise das formale Bildungssystem.

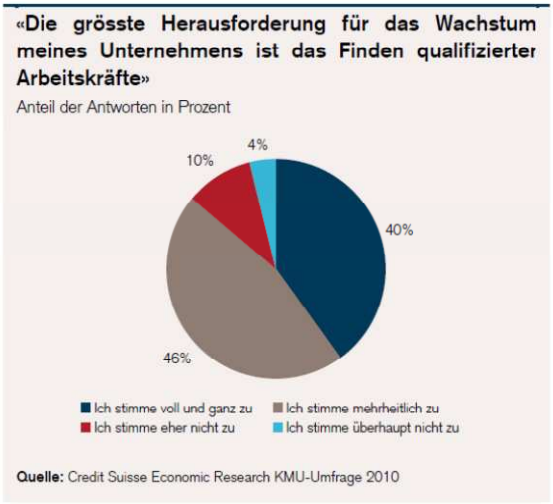
Im Zuge der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wurde in den letzten Jahren das staatlich geregelte, formale Bildungssystem durch die Schaffung von Fachhochschulen und eine bessere gesetzliche Verankerung der Abschlüsse der höheren Berufsbildung ergänzt. Ferner wurde

[3] Vgl. Strategie Nachhaltige Entwicklung (16. April 2008) sowie Perspektiven 2025; Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik, Bern: BK. (BK, 2010)
[4] Vgl. Artikel 41 Bundesverfassung (Sozialziele).

durch die Einführung der Berufsmaturität die Durchlässigkeit zwischen berufspraktischen und allgemein bildenden Abschlüssen verbessert. Auch im Weiterbildungsangebot spiegelt sich die Nachfrage am Arbeitsmarkt wider. Allgemeine, berufsübergreifende Elemente gewinnen neben der Vermittlung von fachtechnischem Wissen an Bedeutung. Sprachen und Informationstechnologien sind die mit Abstand am meisten nachgefragten Weiterbildungsangebote. (BfS, 2010a)

Demografische Entwicklungen

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) ist bereits jede zweite Person der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz über vierzig Jahre alt. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Jugendlichen und damit das Potenzial an künftigen Erwerbsfähigen. Der Zufluss an neuem und aktuellem Wissen und Können erfolgt je länger desto weniger über die Rekrutierung von Nachwuchskräften. Innovation wird künftig weniger über den Generationenwechsel als über Weiterbildung auf allen Qualifikationsniveaus gewährleistet.



(Credit Suisse, 2010, S. 13)

Berufliche Neuorientierung und Wiedereinstieg

Berufliche Karrieren ohne grössere Veränderungen werden immer seltener. Wechsel aufgrund persönlicher Neuorientierungen, durch den technologischen Fortschritt bedingte Veränderungen von Berufsbildern und Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach einer Familienphase werden sich voraussichtlich in den nächsten Jahren zum Normalfall entwickeln. Beides, berufliche Neuorientierung und beruflicher Wiedereinstieg, ist wegen der raschen Veränderungen in der Regel mit beträchtlichem Weiterbildungsaufwand verbunden.

Integration

Eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung und die erfolgreiche Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderungen, von Geringqualifizierten, von Migrantinnen und Migranten aber auch von älteren Menschen setzt Weiterbildungsanstrengungen auf verschiedenen Ebenen voraus.[5]

Im Migrationsbereich steht der Erwerb von Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation aber auch die Anrechnung bereits erworbener Bildungsleistungen und Berufserfahrungen im Vordergrund. Menschen mit Behinderungen ist nach Möglichkeit der Zugang zu Weiterbildungsangeboten zu vereinfa-

5

Für den Bereich Migration vgl. den Integrationsbericht des BFM. (BFM, 2006).

chen. Für die ältere Generation hat insbesondere der Erwerb von Grundkenntnissen in Informations- und Kommunikationstechnologien eine wichtige Bedeutung, um möglichst lange selbstständig am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können.

Chancengleichheit

Verschiedene Faktoren können eine Teilnahme an Weiterbildung erschweren oder gar verunmöglichen. Dazu zählen zum Beispiel mangelnde Zeit, persönliche und familiäre Gründe (Vereinbarkeit von Beruf, Weiterbildung und Familie), geografische Erreichbarkeit aber auch das Fehlen von Grundkompetenzen Erwachsener wie Lesen, Schreiben, Alltagsmathematik und Anwenden von Informations- und Kommunikationstechnologien. Ferner wird in den Angeboten häufig nicht den besonderen Bedürfnissen, namentlich von Migrantinnen und Migranten oder von Menschen mit Behinderungen, Rechnung getragen.

Der Verbesserung der Chancengleichheit ist daher gezielt Rechnung zu tragen.

Internationales Umfeld

Im internationalen Kontext wird Weiterbildung schon seit längerem als Schlüsselelement zum Konzept des lebenslangen Lernens verstanden (EU, OECD). Der Begriff des lebenslangen Lernens hat sich seit 1996, dem „Europäischen Jahr des lebenslangen Lernens“, international etabliert. Unter dem Begriff des lebenslangen Lernens werden sämtliche im Verlaufe des Lebens unternommenen Bildungsaktivitäten einer Person verstanden, die der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dienen.

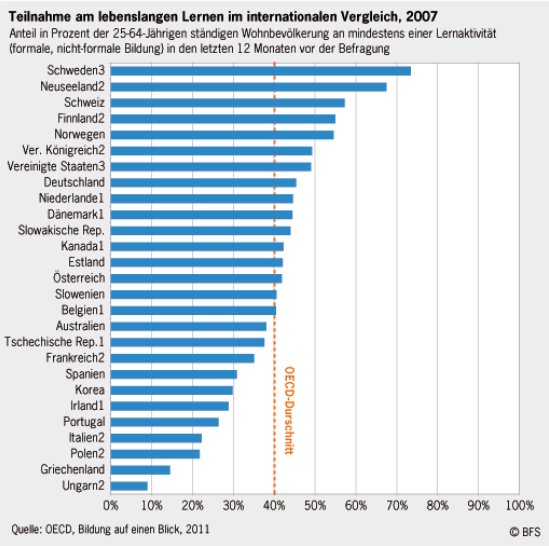
Das lebenslange Lernen ist ein roter Faden der EU-Bildungsstrategie. Ziele im 2007 präsentierten Aktionsplan sind unter anderem die Verbesserung der Qualität der Angebote, eine stärkere Sensibilisierung für die Weiterbildung, die rasche Umsetzung des europäischen Qualifikationsrahmens und eine Verbesserung des Monitorings. Wichtige Instrumente für die Umsetzung sind zum einen die Bildungsprogramme, an denen die Schweiz seit 2011 als Vollmitglied teilnimmt. Zum andern zielt der Kopenhagen-Prozess, an dem die Schweiz über das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) beteiligt ist, auf die Förderung von Durchlässigkeit, Transparenz und Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt ab. Die Förderung der nicht-formalen Bildung als Teil des lebenslangen Lernens ist überdies eine Priorität des Europarates.

Seit 1949 organisiert die UNESCO alle zwölf Jahre eine Weltkonferenz für Erwachsenenbildung (Conférence Internationale sur l’Education des Adultes, CONFINTEA). Ziel der Weltkonferenzen ist es, eine regelmässige Bestandsaufnahme über die Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich Weiterbildung zu erstellen und auf dieser Grundlage Empfehlungen zur Weiterentwicklung zu formulieren – unter anderen die Empfehlung zur Förderung der nicht-formalen Bildung von Jugendlichen. Die jüngste Weltkonferenz fand Ende 2009 in Brasilien statt.

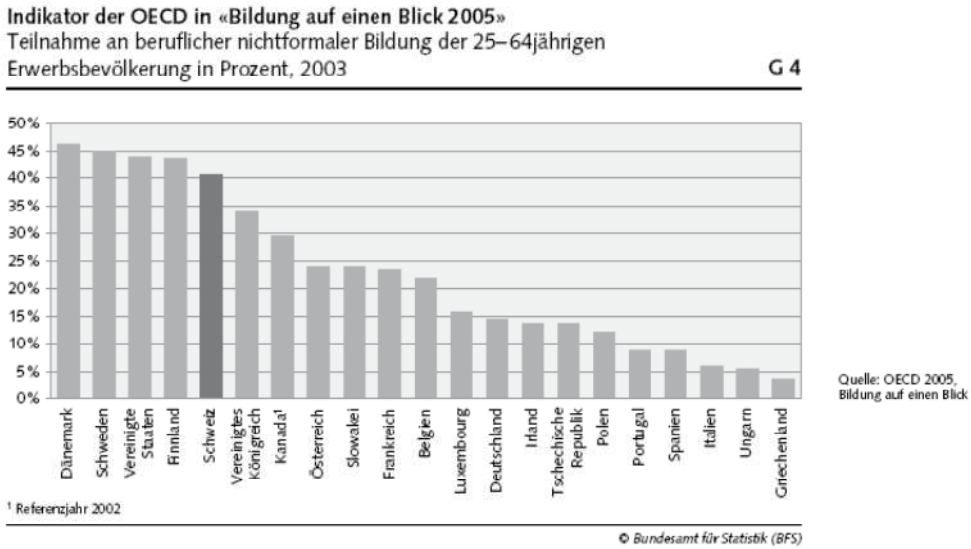
2.2 Beteiligung am lebenslangen Lernen

Internationale Vergleiche von Weiterbildungssystemen dokumentieren eine erfreuliche Positionierung der Schweiz im internationalen Feld. Als Vergleich dienen von der OECD und der Europäischen Union entwickelte Indikatoren[6].

Die Strukturindikatoren der Europäischen Union zum lebenslangen Lernen zeigen eine vergleichsweise überdurchschnittliche Teilnahme an generellen Lernaktivitäten in der Schweiz.



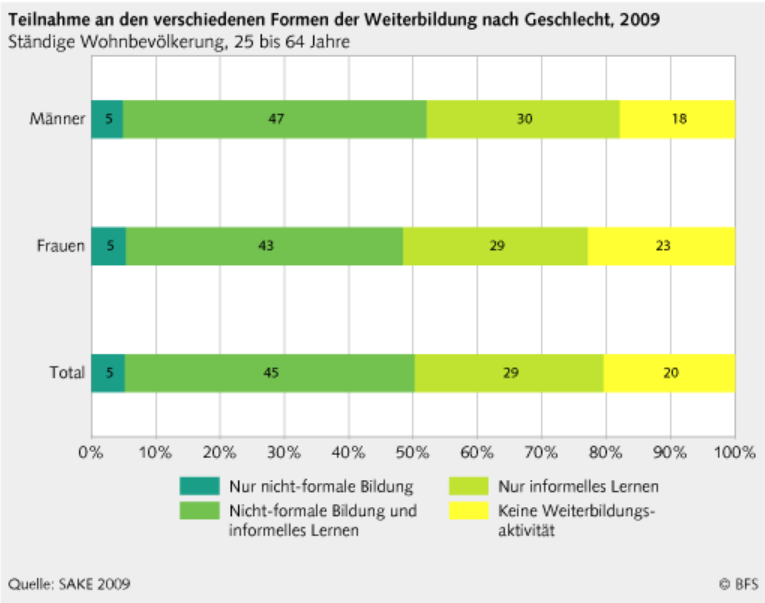
Im Bereich der Teilnahme an nicht-formaler berufsbezogener Weiterbildung platziert sich die Schweiz laut den OECD-Daten (BfS, 2006a, S. 20) mit einem Anteil von mehr als 40 Prozent auf dem fünften Platz hinter den skandinavischen Ländern und den USA.



Quelle: OECD 2005, Bildung auf einen Blick

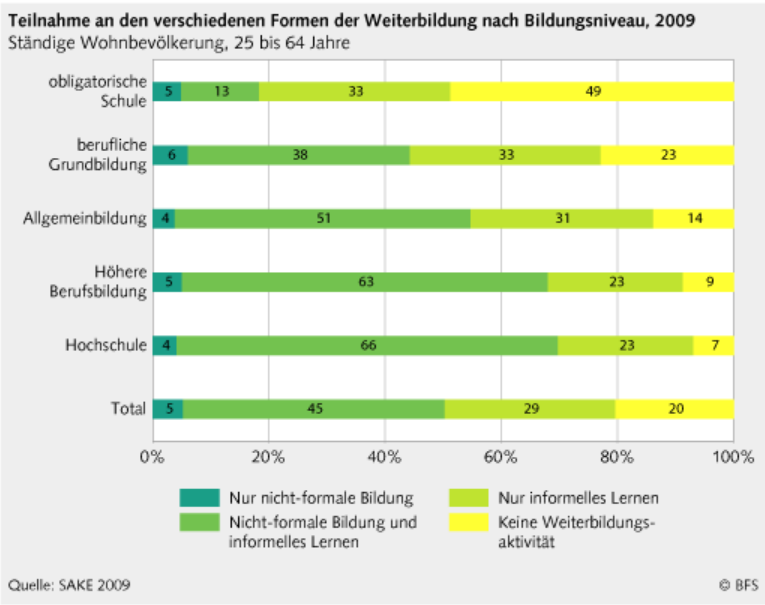
Gemäss neuesten Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung [SAKE-Befragung (BfS, 2010b, S. 10)] nehmen rund 80 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren in irgendeiner Form an Weiterbildungsaktivitäten teil.

[6] Internationale Vergleiche sind mit Vorbehalt zu betrachten: Neben definitorischen und terminologischen Unschärfen sind insbesondere Abgrenzungsprobleme aufgrund nationaler Gepflogenheiten und Systemunterschiede zu berücksichtigen.



Differenzierte Weiterbildungsbeteiligung

Verschiedene Faktoren wie Bildungsniveau, Arbeitsmarktstatus und Beschäftigungsgrad, Geschlecht und Alter sowie Sprachregion und Nationalität beeinflussen die Weiterbildungsteilnahme.



Geringqualifizierte: Die Weiterbildungsbeteiligung von Personen ohne nachobligatorischen Abschluss liegt unter 20 Prozent, während sich 70 Prozent der Personen mit einem Abschluss im Tertiärbereich weiterbilden. Eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung insgesamt muss deshalb bei der Gruppe der Geringqualifizierten ansetzen. Diese laufen grössere Gefahr, wegen mangelnden Qualifikationen aus dem Erwerbsprozess auszuscheiden und dadurch soziale Folgekosten zu generieren.[7]

Die Auswertung von Daten zur Literalität, Alltagsmathematik und Problemlösefähigkeit zeigt, dass die Nicht-Teilnahme vor allem mit dem Kompetenzniveau in Lesen, Rechnen und Probleme lösen korreliert. (BfS, 2006b). Ein wichtiger Hinderungsgrund für die Teilnahme an Weiterbildung ist demzufolge

[7] Vgl. dazu die Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html (08.06.2011) und Backes-Gellner, 2011, S. 6.

nicht nur finanzieller oder zeitlicher Art, sondern auf mangelnde Grundkompetenzen zurückzuführen. Gemäss Erhebungen der internationalen Studie „Adult Literacy and Life Skills Survey“ können rund 16 Prozent der 16 bis 65-jährigen Bevölkerung der Schweiz nicht in ausreichendem Masse Lesen und Schreiben. (BfS, 2005).

Frauen und Teilzeitbeschäftigte: Die Weiterbildungsstatistik weist für Frauen eine geringere Weiterbildungsbeteiligung aus als für Männer. Wie Analysen zeigen, beruht die geringere Teilnahme darauf, dass Frauen andere Arbeitsplätze einnehmen, andere Qualifikationen mitbringen oder Teilzeit arbeiten. Bezogen auf vergleichbare Arbeitsplätze oder Qualifikationen ist die Weiterbildungsteilnahme bei Frauen und Männern ausgeglichen – Frauen sind teilweise sogar stärker vertreten.[8]

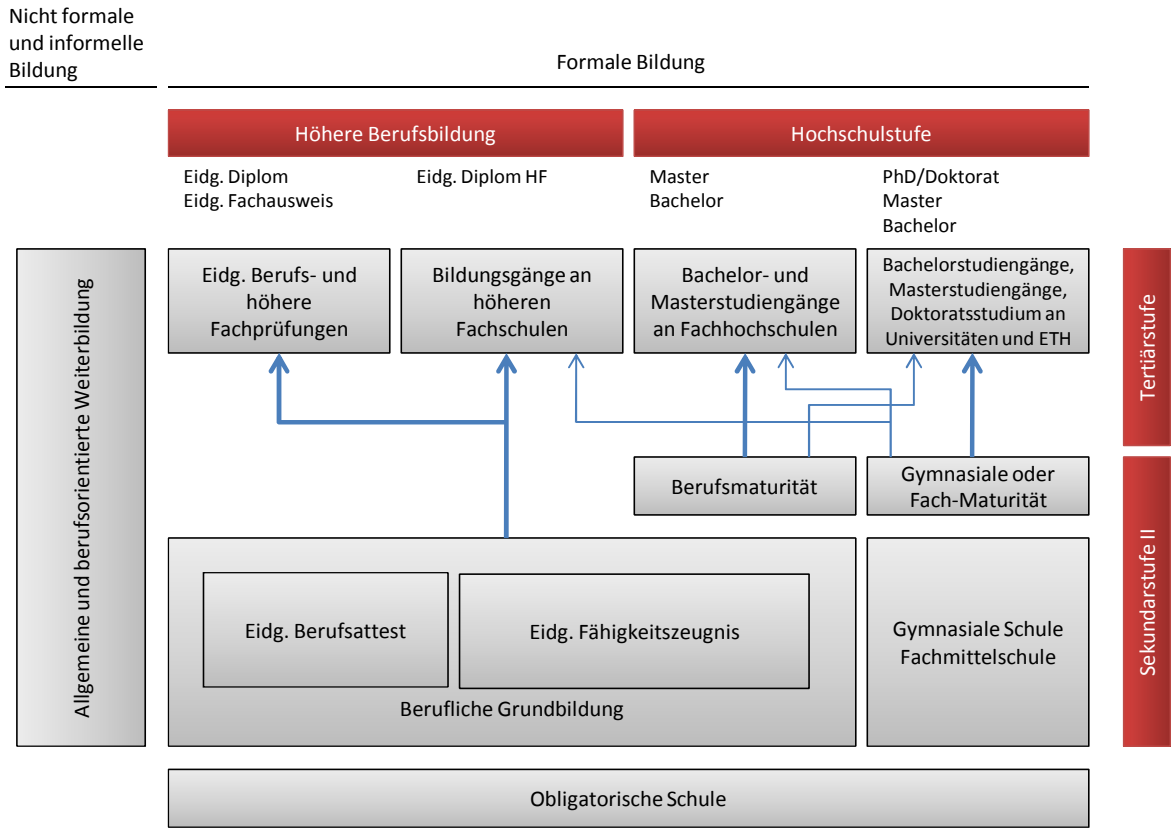
Vollzeitbeschäftigte beider Geschlechter bilden sich laut empirischen Befunden häufiger weiter (55 Prozent) als Teilzeitbeschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 Prozent (45 Prozent). Teilzeitbeschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 50 und 89 Prozent bilden sich am häufigsten weiter (57 Prozent).[9]

Ältere Menschen: Bezogen auf altersspezifische Beteiligungsmuster lassen sich in Erhebungen des BFS leicht geringere Beteiligungsquoten von älteren Personen nachweisen. Untersuchungen zeigen allerdings, dass die geringe Beteiligung zu einem grossen Teil darauf beruht, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer andere Ausgangsqualifikationen aufweisen und andere Arbeitsplätze einnehmen (vgl. Backes-Gellner, 2011). Internationalen Vergleichen zufolge ist die Teilnahmequote weniger durch das Alter an sich als durch die Pensionierungsgrenze bestimmt. Gleichzeitig scheint die Unterstützung seitens der Unternehmen nicht direkt vom Alter abzuhängen, wie Sousa-Poza & Henneberger (2003) zeigen.

2.3 Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz: Definitionen

Lernen geschieht in unterschiedlichen Kontexten und Formen und ist nicht an eine spezifische Lebensphase, etwa das Jugendalter, gebunden. Dieser Tatsache trägt seit einigen Jahren der Oberbegriff „lebenslanges Lernen“ Rechnung. Er umfasst sowohl Lernen im formalen Bereich, d.h. in Bildungsgängen, die staatlich geregelt sind und zu einem staatlichen oder staatlich anerkannten Diplom führen, als auch so genannte nicht-formale Bildung in Kursen, Seminaren usw. und informelle, individuelle Bildung durch Fachliteratur, Lernen am Arbeitsplatz oder ehrenamtliche Tätigkeiten.

[8] Vgl. dazu Arulampalam et al., 2004, Bassanini A. et al., 2007, Backes-Gellner, 2011, S. 12f.
[9] Vgl. dazu die Ergebnisse aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2009 auf http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html (08.06.2011) und Backes-Gellner, 2011, S. 10.



Die Unterscheidung zwischen Bildung im formalen, nicht-formalen und informellen Bereich hat sich in den letzten Jahren international etabliert.[10] Die Abgrenzung der einzelnen Bereiche kann folgendermassen beschrieben werden:

- **Formale Bildung:** Die formale Bildung umfasst innerhalb des nationalen Bildungssystems die staatlich geregelte Bildung in der obligatorischen Schule sowie die staatlich geregelte Bildung, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss auf der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung oder allgemein bildende Schulen) und auf der Tertiärstufe (höhere Berufsbildung, akademische Grade) führt. Hinzu kommt die staatlich geregelte Bildung, die zu einem staatlich anerkannten Abschluss führt, der Voraussetzung für eine berufliche Tätigkeit bildet (z.B. Medizinal- und Psychologieberufe, Anwaltsberuf).

- **Nicht-formale Bildung:** Unter die nicht-formale Bildung fallen allgemein bildende oder berufsorientierte Bildungsaktivitäten in Form von Unterricht ausserhalb des formalen Bildungssystems, also beispielsweise Managementseminare, Computerkurse oder Vorbereitungskurse für eine Berufs- oder höhere Fachprüfung. Die Weiterbildung findet dabei in einem organisierten und strukturierten Rahmen statt. Sie führt zu keinem staatlich anerkannten Abschluss.

  Bekannte Weiterbildungsabschlüsse im Tertiärbereich sind z.B. die Certificate of Advanced Studies (CAS), Diploma of Advanced Studies (DAS), Master of Advanced studies (MAS) an den Hochschulen und die Nachdiplomstudien (NDS) im Bereich der höheren Berufsbildung. In der Vergangenheit wurden diese Angebote unter anderem als Fortbildung, berufsorientierte Weiterbildung oder allgemeine Erwachsenenbildung bezeichnet[11]. Diese inhalts-, stufen-, alters- oder funk-

[10] Vgl. besonders Kommission der Europäischen Gemeinschaften, November 2001. Die Klassifikation nach Institutionalisierungsgrad wurde von der Unesco, der OECD und der EU vorgeschlagen und wird auch vom BFS verwendet (vgl. Unesco, 1997, OECD, 2003, Europäische Kommission, 2006)

[11] Eine Unterscheidung von Fort- und Weiterbildung wurde früher namentlich in der Bildung der Lehrkräfte gemacht. Die EDK hat sie Ende der Neunzigerjahre aufgegeben.
Das Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG, SR **811.11**) sowie das Bundesgesetz über die Psychologieberufe vom 18. März 2011 (Psychologieberufegesetz,

tionsbezogenen Bezeichnungen sind nicht trennscharf (vgl. auch Kapitel 3.4.1). Mit der Definition von Weiterbildung als nicht-formale Bildung kann eine klare Zuordnung vollzogen werden.

- **Informelle Bildung:** Alle Aktivitäten, die zwar ein Lernziel verfolgen, die aber ausserhalb einer Lehr-Lernbeziehung stattfinden. Dazu zählen zum Beispiel Fachliteratur, Hobbys, ehrenamtliche Tätigkeiten, die Handhabung von technischen Geräten oder das Lernen von anderen Personen am Arbeitsplatz. Es handelt sich um individuelles Erfahrungslernen. In diesem Bereich besteht kein regulatorischer Handlungsbedarf.

2.4 Weiterbildungsmarkt

Der überwiegende Teil der Weiterbildung erfolgt heute auf Eigeninitiative und ist marktwirtschaftlich organisiert. An dieser Praxis soll sich auch in Zukunft nichts ändern. Gemäss einer Studie der Universität Bern (Messer & Wolter, 2009a) wurden 2007 für Weiterbildung direkte Investitionen von insgesamt 5.3 Mia. CHF getätigt. Über 40 Prozent der Weiterbildungsausgaben werden von den Teilnehmenden selbst aufgebracht. Die Arbeitgeber beteiligen sich zu ungefähr 30 Prozent an den Kosten, ein grosser Teil der Arbeitgeber stellt den Arbeitnehmenden auch oder ausschliesslich Zeit zur Verfügung. (SKBF, 2010, S. 264).

Die Ausgaben der Eidgenossenschaft für Weiterbildung unter dem Titel verschiedener Bundesgesetze belaufen sich auf jährlich rund 600 Mio. CHF. Die grössten Beiträge finden sich bei arbeitsmarktlichen Massnahmen, Aufwendungen des Bundes als Arbeitgeber, Integrationsmassnahmen, Steuerausfällen sowie in Pauschalen inbegriffene Beiträge an die Kantone für berufsorientierte Weiterbildung gemäss Berufsbildungsgesetz.[12]

Über achtzig Prozent der Weiterbildungsangebote werden von privaten Trägerschaften mit unterschiedlichen Rechtsformen bereitgestellt. (SKBF, 2006, S. 183). Öffentliche Anbieter bieten ihre Angebote gemäss Bildungsbericht 2006 meist zu marktüblichen Preisen an. (SKBF, 2006, S. 187). Ausnahmen bilden teilweise Weiterbildungsangebote an Pädagogischen Hochschulen, Fachhochschulen und universitären Hochschulen.

Die Marktlösung bietet Vorteile, da sie den Wettbewerb begünstigt und so zur Markttransparenz für die Nachfragenden beitragen kann. Relativierend muss angemerkt werden, dass der Weiterbildungsmarkt in einigen Teilen – nämlich da, wo es um den Zugang zu spezifischen Funktionen und Positionen in den jeweiligen Arbeitsmarktbereichen geht – stark segmentiert ist und deshalb nicht überall eine echte Konkurrenz aufkommt. (Weber & Tremel, 2008, S. 15).

PsyG) bezeichnen die Ausbildungen in den einzelnen Fachgebieten der Medizinal- und Psychologieberufe als Weiterbildungen sowie das Aktualisieren des Wissens und der Kompetenz als Fortbildung.

[12] Vgl. dazu die Übersicht über die Weiterbildungsbestimmungen in der Bundesgesetzgebung (Kapitel 5.3) im Bericht des EVD über die neue Weiterbildungspolitik des Bundes, 2009.

3 Weiterbildungspolitik des Bundes

3.1 Stand der Weiterbildungspolitik

Am 21. Mai 2006 haben Volk und Stände die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung mit grossem Mehr angenommen. Die Bestimmungen übertragen Bund und Kantonen die gemeinsame Sorge für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV). Sie bilden den Schlusspunkt langjähriger Diskussionen um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich.

Zum Bildungsraum zählen neben dem Schulwesen (Art. 62 BV) insbesondere die Berufsbildung (Art. 63 BV), die Hochschulen (Art. 63a BV), die Forschung (Art. 64 BV) und die Weiterbildung (Art. 64a) sowie weitere Bereiche gemäss den Bestimmungen der Bildungsverfassung. Der neue Verfassungsartikel zur Weiterbildung bildet die Grundlage und den Auftrag für den vorliegenden Gesetzesentwurf.

Politische Diskussionen

Weiterbildung ist seit den 1980er Jahren ein immer wiederkehrendes Thema in parlamentarischen Diskussionen. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels in den 1990er Jahren stand vor allem die berufliche und berufsorientierte Weiterbildung im Zentrum. Im Rahmen der auf das Berufsbildungsgesetz von 1978 gestützten Weiterbildungsoffensive wurden zwischen 1990-1996 vor allem Projekte aus dem Bereich der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung gefördert. Die ursprünglich eingestellten Mittel in der Höhe von 162 Mio. CHF wurden im Programmverlauf gekürzt und betrugen schliesslich 101 Mio. CHF.

Ein 1997 überwiesenes Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) „Berufsbildungsbericht: Umsetzungs- und Ergänzungsmassnahmen“ (97.3249) verlangte vom Bundesrat einen Bericht betreffend „Situation, Entwicklung, Förderungsbedarf und Massnahmen in der allgemeinen und kulturellen Erwachsenenbildung aus Sicht des Bundes“. Es galt, die Aufgabenteilung mit den Kantonen zu klären sowie die inhaltlichen, strukturellen und finanziellen Bezüge zur beruflichen Weiterbildung aufzuzeigen. Weiterbildung sollte nicht nur aus der beruflichen Optik betrachtet werden, sondern auch die allgemeine und kulturelle Erwachsenenbildung einbeziehen.

Berichte

Der aus Anlass des Postulats 97.3249 erarbeitete Expertenbericht zur „Weiterbildung in der Schweiz“ (Schläfli & Gonon, 1999) folgerte unter anderem, dass neue Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen auf Bundesebene zur Einbettung der Weiterbildung in die Gesellschaft und in das übrige Bildungswesen notwendig seien und dass der Zugang zur Weiterbildung als Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit im Rahmen von Impulsprogrammen zu fördern sei. Der Bericht unterstrich zudem die Wichtigkeit der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zur Erhaltung und zum Ausbau der Vielfalt der Weiterbildung.

Nach den Anpassungen der Verfassungsbestimmungen zur Berufsbildung und zur Erwachsenenbildung im Jahr 1999 ergänzte der Bundesrat den genannten Expertenbericht mit einer neuen Beurteilung. Im Bericht „Elemente einer Bundespolitik für die Weiterbildung in der Schweiz“ (2000) wurde die berufsorientierte Weiterbildung, die begrifflich zur Erwachsenenbildung zählt und in Bundeskompetenz steht, von der in kantonaler Kompetenz stehenden allgemeinen Erwachsenenbildung unterschieden.

Dies geschah insbesondere vor dem Hintergrund von Forderungen, die Weiterbildung sei im Rahmen des damals in Erarbeitung befindlichen Berufsbildungsgesetzes generell zu klären. Obwohl sich die

berufsorientierte Weiterbildung teilweise mit der Erwachsenenbildung überschneidet, konnte mit dem auf den damaligen Artikel 63 Absatz 1 BV gestützten Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002, nicht gleichzeitig die im damaligen Artikel 67 Absatz 2 BV[13] geregelte Erwachsenenbildung geregelt werden.

Der Expertenbericht zur „Weiterbildung in der Schweiz“ sowie die Motion Weiterbildungsgesetz (01.3425) forderten eine Einbettung der in einem integralen Sinn verstandenen Weiterbildung in die Gesellschaft und in das übrige Bildungswesen. Dies wurde erst mit den neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung von 2006 ermöglicht.

Der vorliegende Entwurf löst die Forderung einer gesamtheitlichen gesetzlichen Betrachtung der Weiterbildung nun ein.

Forum Weiterbildung

Um die partnerschaftliche Zusammenarbeit zu verstärken, wurde im Jahr 2000 das „Forum Weiterbildung Schweiz“ geschaffen. Es hatte zum Ziel, Transparenz in der Weiterbildungslandschaft Schweiz zu schaffen sowie Bund und Kantonen bei der Weiterentwicklung und Umsetzung der Weiterbildungspolitik beratend zur Seite zu stehen. Das Forum regte immer wieder Projekte und Analysen an. 2005 wurde zudem die schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung (SKW), ein informelles Organ von Bund und Kantonen, zur Bearbeitung und Koordination von Weiterbildungsfragen innerhalb des Bundes und mit den Kantonen gegründet. Die SKW wurde vor dem Hintergrund der neuen Verfassungsbestimmung zur Weiterbildung und der sich daraus ergebenden neuen Kompetenzordnung Ende 2009 aufgelöst.

In der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) 2008-2011[14] wurden Vorarbeiten für ein neues Weiterbildungsgesetz als Ziel formuliert. Der Bundesrat sah vor, die Qualität und Transparenz des Weiterbildungsangebots zu verbessern. Auch wollte er über bessere Steuerungsmöglichkeiten in der Weiterbildung verfügen und einen exakteren Überblick über die Finanzierung der Weiterbildung erhalten. Um der Notwendigkeit von Gesetzesgrundlagen für die Weiterbildung Nachdruck zu verleihen, reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) 2009 eine Parlamentarische Initiative „Weiterbildung“ (09.426) ein.

Am 4. November 2009 nahm der Bundesrat den „Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes“ zur Kenntnis und beauftragte das EVD mit der Erarbeitung eines Grundsatzgesetzes ohne Fördertatbestände. Die im Bericht genannten Eckwerte bildeten den Orientierungsrahmen für die Arbeit der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz, wobei der Ansatz der Eigenverantwortung der Nachfragenden und die Selbstregulierung der Anbietenden im Vordergrund standen.

Parlamentarische Vorstösse

Die Zahl der parlamentarischen Vorstösse in Zusammenhang mit dem Thema Weiterbildung ist gross. Der Themenbereich der im Parlament eingebrachten Anliegen reicht von Vorschlägen zur Finanzierung und konkreten Finanzierungsformen der Weiterbildung (Bildungsgutscheine, Steuerabzüge usw.) über Fragen der Förderung von Weiterbildung für Geringqualifizierte, Seniorinnen und Senioren, Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger, Migrantinnen und Migranten und weiteren Bevölkerungsgruppen bis zur Forderung nach Weiterbildungsobligatorien oder Weiterbildungsurlauben.

---

[13] Siehe Artikel 67 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; „Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen“. Die Erwachsenenbildung wurde in Artikel 67 Absatz 2 BV mit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen vom 16. Dezember 2005 durch Volk und Stände am 21. Mai 2006 gestrichen.

[14] Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011 vom 24. Januar 2007 (BBl **2007** 1323).

Weiter fordert das Parlament schon seit Jahren eine übergreifende Regelung der Weiterbildung. Stellvertretend sei hier die Parlamentarische Initiative (09.426) der WBK des Nationalrats vom Frühling 2009 genannt. Ziel der Initiative, der die WBK des Ständerates im Sommer 2009 Folge gegeben hat, ist die Umsetzung von Artikel 64a BV. In der Begründung wird auf den mit einer sehr deutlichen Mehrheit angenommenen Artikel 64a BV und den damit verbundenen Auftrag an den Bund verwiesen, mit einer Grundsatzgesetzgebung den Weiterbildungsbereich zu ordnen und für die nötige definitorische Klärung des gesamten Weiterbildungsbereichs zu sorgen.

Die Parlamentarische Initiative Weiterbildung ist zur Zeit in Erwartung des vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Gesetzesentwurfes für ein Weiterbildungsgesetz sistiert.

Vorschläge verschiedener Interessengruppen

Im Vorfeld der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes gingen im BBT verschiedene Wünsche und Anregungen bezüglich der konkreten Ausgestaltung des neuen Weiterbildungsgesetzes ein. Darunter fanden sich ein vom Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) präsentierter Expertenentwurf zur möglichen Stossrichtung eines Weiterbildungsgesetzes des Bundes (Reichenau, 2009). Auch Travail.Suisse trat mit einem Bericht „Forderungen und Erwartungen an ein Weiterbildungsgesetz“ an die Öffentlichkeit (Weber-Gobet, 2009). In seinem Berufsbildungskonzept für das lebenslange Lernen (Sigerist & Torcasso, 2008) stellt der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) verschiedene Forderungen an ein Weiterbildungsgesetz. Der Schweizerische Arbeitgeberverband verfasste ein Positionspapier zur Weiterbildungspolitik des Bundes (Arbeitgeberverband, 2010) und die Kalaidos-Bildungsgruppe legte die Haltung der Weiterbildungseinrichtungen mit privatrechtlicher Trägerschaft dar (Zürcher, 2010).

Die Vorschläge und Forderungen decken sich darin, dass Weiterbildung als sehr wichtig für den Einzelnen und für die Unternehmungen erachtet wird. In Fragen des Umfangs staatlichen Engagements, des staatlichen Regulierungsbedarfs und der Förderung der Weiterbildungsbeteiligung durch konkrete Massnahmen wie beispielsweise Weiterbildungsurlaub oder ein Obligatorium gehen die Vorschläge weit auseinander.

Fachkräftesituation Schweiz

Aktuell kommt der Weiterbildungspolitik auch in Zusammenhang mit dem drohenden Fachkräftemangel eine grosse Bedeutung zu.[15] Gut qualifizierte Fachkräfte setzen Wissen in Innovationen um und erhöhen damit die Produktivität. Sie schaffen nachhaltigen Mehrwert für die Volkswirtschaft. Viele Branchen, in denen die Schweiz eine starke Position auf den Weltmärkten erreicht, sind durch einen technologischen Wandel von hohem Tempo geprägt. Wissen und Qualifikationen sind sehr schnell entwertet und müssen deshalb permanent durch Weiterbildung erneuert werden. Hinzu kommt, dass die demografische Entwicklung in der Schweiz und in anderen Ländern Europas zu einem Rückgang der aktiven Erwerbsbevölkerung führen wird. Der Wettbewerb um Talente wird sich verschärfen. Die Schweiz ist darauf angewiesen, das Potenzial heute nicht Erwerbstätiger auszuschöpfen und zusätzlich Erwerbsfähige in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie im EVD-Bericht zur Fachkräftesituation in der Schweiz ausgeführt wurde, kommt dabei dem Weiterbildungsgesetz – insbesondere beim Wiedereinstieg und bei der Anrechnung von Bildungsleistungen – eine zentrale Bedeutung zu.

[15] Vgl. Bericht Fachkräfte für die Schweiz. (EVD 2011b)

3.2 Weiterbildung in der Bundesgesetzgebung

Rund fünfzig Spezialgesetze des Bundes enthalten Bestimmungen zur Weiterbildung.[16] Wie die Weiterbildung insgesamt sind auch diese Regelungen historisch gewachsen, weisen unterschiedlichste Detaillierungsgrade auf und erfüllen verschiedenste Zwecke. Auch zeigen sich aus bildungssystematischer und terminologischer Sicht Differenzen: Mit „Weiterbildung“ werden heute in den Spezialgesetzen sowohl formale als auch nicht-formale Bildungen bezeichnet.

Die spezialrechtlichen Regelungen sind aus einer Fachoptik entstanden und sind sehr spezifisch auf Themen und Zielgruppen ausgerichtet. Ihnen fehlt oftmals der Bezug zum Bildungssystem. Um diesen Bezug herzustellen, muss ein übergeordnetes Weiterbildungsgesetz erarbeitet werden, das Grundsätze festlegt, die auf alle Bereiche der vom Bund gesetzlich geregelten und unterstützten Weiterbildung angewendet werden können und somit zur Kohärenz in der Bundesgesetzgebung und in deren Anwendung beitragen.

Weiterbildungsfunktionen aus staatlicher Sicht

Viele Spezialgesetze des Bundes enthalten Bestimmungen zur Weiterbildung. Die dabei verfolgten Funktionen von Weiterbildung sind unterschiedlich.

- Im Bereich der Sozialversicherungen wird mit Weiterbildungsmassnahmen angestrebt, Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte sowie Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu integrieren oder ihren Verbleib im Arbeitsprozess zu ermöglichen.
- Weiterbildung wird im Interesse des Gesundheitsschutzes oder zur Sicherung polizeilich geschützter Güter verlangt und geregelt. Beispiele für Vorschriften dieser Art sind im Tierschutzgesetz zu finden oder betreffen Drogenfachleute oder Kontrollorgane im Lebensmittelbereich.
- Weiterbildung dient auch zur soziokulturellen Integration spezifischer Gruppen. Zielgruppenspezifische Weiterbildungsmassnahmen werden namentlich im Rahmen von Migration, Illettrismus, Jugend und Sport, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen usw. unterstützt.
- Der Bund als Arbeitgeber unterstützt die Weiterbildung seiner Angestellten. Er ermöglicht ihnen den Zugang zu Weiterbildungsveranstaltungen oder tritt selber als Veranstalter auf. Eine besondere Rolle nimmt dabei die Armee ein, die Berufsmilitärpersonen und Milizangehörige aus- und weiterbildet.

Übersicht über die vorhandenen Mittel und Finanzflüsse

Im Rahmen der rund 50 Spezialgesetze mit Weiterbildungstatbeständen gibt der Bund rund 600 Mio. CHF pro Jahr für Weiterbildung aus.[17]

Etwa die Hälfte dieser Aufwendungen entfällt auf Bildungsmassnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes richtet der Bund über Pauschalzahlungen an die Kantone für die berufsorientierte Weiterbildung und die Vorbereitung auf eidgenössische Prüfungen jährlich Beiträge von etwa 145 Mio. CHF aus.[18] 60 Mio. CHF fallen im Bereich Migration und Integration an.

Daneben gibt es mehrere Spezialgesetze, deren jährliches Budget für Weiterbildung unter 100‘000 CHF liegt. Beispiel dafür ist das Chemikaliengesetz, das im Sinne der Qualitätssicherung Beiträge zur Aus- und Weiterbildung von Vollzugsbehörden leistet.

[16] Für eine Übersicht siehe Anhang 5.3 im Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, 2009.
[17] Vgl. dazu die Übersicht über die Weiterbildungsbestimmungen in der Bundesgesetzgebung (Kapitel 5.3) im Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, 2009.
[18] Vgl. Kostenträger 7 der Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2009 (BBT, 2010). http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00104/00358/index.html (03.10.2011)

Die steuerliche Behandlung der Weiterbildung führt zu Mindereinnahmen für den Bund von rund 125 Mio. CHF. Diese sind darauf zurückzuführen, dass zum einen Weiterbildungsleistungen von der MWST ausgenommen sind und zum anderen Weiterbildungskosten bei der direkten Bundessteuer abgezogen werden können.

Die derzeitige Heterogenität in der Bundesgesetzgebung bezüglich der Weiterbildung erschwert den Überblick über die Finanzflüsse; auch fehlen anerkannte Kriterien der Gleichbehandlung und übergreifende Verfahren.

3.3 Kantonale Regelungen

Die Weiterbildung ist in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. Vier Kantone besitzen ein Gesetz ausschliesslich für die Weiterbildung (FR, GE, GR und VS). Die Kantone Freiburg und Graubünden haben zusätzlich Ausführungsverordnungen über die Weiterbildung erlassen. Der Kanton Appenzell Innerrhoden kennt eine Verordnung ausschliesslich über die Weiterbildung. Des Weiteren haben sechs Kantone die Weiterbildung im Erlasstitel des Berufsbildungsgesetzes erwähnt (AG, BE, JU, LU, TI, UR). Die Kantone Aargau, Bern, Luzern und Uri haben zudem gleichlautende Ausführungsverordnungen erlassen. Weiter findet sich im Kanton Schwyz eine Verordnung mit der Weiterbildung im Erlasstitel.

In allen Kantonen finden sich Weiterbildungstatbestände in zahlreichen Spezialerlassen. Dies gilt auch für die Kantone, welche Weiterbildung in einem eigenen Rechtserlass regeln.

Die Förderungs- und Beitragskriterien sind in den kantonalen Regelwerken unterschiedlich ausgestaltet. Eine Subventionierung erfolgt häufig in Bereichen, in denen ohne Förderung keine Angebote bereitgestellt oder Massnahmen umgesetzt werden könnten. Knapp die Hälfte der Kantone kennen die individuelle Weiterbildungsförderung in Form von finanzieller Unterstützung an bestimmte Personen oder Gruppen (Subjektförderung). In einigen Kantonen ist die Subjektförderung auf geringqualifizierte und benachteiligte Personen ausgerichtet.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) strebt mit ihren Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen (EDK, 20. Februar 2003) eine Koordination der Angebote und Strukturen an. Vorgesehen ist insbesondere, benachteiligten Gruppen den Zugang zur Weiterbildung zu ermöglichen und die Qualitätsentwicklung der Weiterbildungsträger zu unterstützen.

Angesichts der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung und in Erwartung eines Bundesgesetzes über die Weiterbildung haben viele Kantone die Modernisierung ihrer Weiterbildungsregelungen sistiert.

3.4 Handlungsbedarf und Zielsetzungen

Bildungspolitikerinnen und Bildungspolitiker in Bund und Kantonen rufen seit geraumer Zeit nach übergreifenden gesetzlichen Regelungen in der Weiterbildung. Die Gründe sind vielschichtig. Sie reichen von verbesserter Koordination der Weiterbildungsaktivitäten und definitorischen Klärungen des gesamten Bereichs über mehr Transparenz und Qualität im Weiterbildungsmarkt sowie einem wirksamen Wettbewerb bis hin zu einer spezifischen und koordinierten Förderung der Weiterbildungsbeteiligung bestimmter Zielgruppen.

3.4.1 Definitionen klären

Die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung, der immer grösser werdende Markt und die Schwierigkeiten seitens der Konsumentinnen und Konsumenten bei der Einordnung der Weiterbildungsangebote verlangen nach Klärungen. So bezeichnet die Parlamentarische Initiative „Weiterbildung" (09.426) neben dem Einlösen des Verfassungsauftrags vor allem die definitorische Klärung des gesamten Weiterbildungsbereichs als Priorität.

Die jüngsten Veränderungen im formalen Bildungssystem haben die Abgrenzungsprobleme zur Weiterbildung verschärft: Die unter dem alten Berufsbildungsgesetz als Weiterbildung bezeichneten eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie die höheren Fachschulen wurden mit dem 2004 in Kraft getretenen Berufsbildungsgesetzes als höhere Berufsbildung der Tertiärstufe zugeordnet. Die hochschulische Tertiärstufe ihrerseits schuf Titel wie Master of Advanced Studies (MAS) oder Executive Master of Business Administration (EMBA). Damit traten Weiterbildungstitel von Hochschulen in unmittelbare Konkurrenz zu den staatlich geregelten Abschlüssen der höheren Berufsbildung, die auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sind.

Im Juni 2011 verabschiedete der Bundesrat den Bericht des EVD „Bachelor- und Mastertitel und Berufsbezeichnungen" in Erfüllung des Postulats der WBK-N „Titelverordnung für Fachhochschulen"[19]. Darin stellte er fest, dass die eidgenössische Anerkennung der Weiterbildungsmasterprogramme oder der Nachdiplomstudien im Bereich der höheren Berufsbildung problematisch ist. Die eidgenössische Anerkennung lässt Studierende und Arbeitswelt in Bezug auf Funktion und Stellung dieser Abschlüsse im Unklaren und stiftet Verwirrung. Die Weiterbildungsmasterprogramme werden vom Bund weder überprüft noch subventioniert und ihre Funktion ist eindeutig eine weiterbildende. Im Bereich der NDS der höheren Berufsbildung werden die Studiengänge vom Bund überprüft. Sie sind dennoch funktional Weiterbildungen.

3.4.2 Verfassungsauftrag umsetzen

Artikel 64a BV ist im Zuge der Neuordnung der Bildung in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Die Bedeutung der Weiterbildung war weitgehend unbestritten. Es war denn auch der am wenigsten diskutierte Teil der neuen Bildungsverfassung. Dem entsprechend sind die Materialen wenig bestimmt und wenig aussagekräftig. Im Vorfeld des vorliegenden Gesetzesentwurfes bedurfte es deshalb ausführlicher Klärungen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags.

Eine allgemeine Einordnung von Artikel 64a BV nimmt der St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung vor[20]: „Artikel 64a BV über die Weiterbildung ist Teil der neuen Bildungsverfassung (Art. 61a ff. BV)." Der Verfassungsauftrag an den Bund beinhaltet, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a BV Abs. 1), die Kompetenz, die Weiterbildung fördern zu können (Abs. 2) und im Gesetz die Bereiche und Kriterien festzulegen (Abs. 3).

Zusätzliche Gesetzesvorschriften erforderlich

Angesichts der Tatsache, dass heute in rund 50 Bundesgesetzen Weiterbildungsbestimmungen enthalten sind, stellte sich die Frage, ob der Verfassungsauftrag nicht bereits erfüllt sei. Ein im Vorfeld der Gesetzgebungsarbeiten erstelltes Gutachten kam zum Schluss, „dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags, Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen, durch die bestehende Gesetzgebung des Bundes noch nicht als erfüllt betrachtet werden kann. Der Bund ist somit verpflichtet, zusätzliche Vorschriften über die Weiterbildung zu erlassen". (Ehrenzeller, 2009, S. 17). Die formelle Umsetzung des in Artikel 64a BV formulierten Auftrags kann sowohl durch ein einziges Grundsatzgesetz, mehrere

[19] Vgl. dazu den vom Bundesrat am 29. Juni 2011 in Erfüllung des Postulats Titelverordnung für Fachhochschulen (05.3716), verabschiedeten Bericht „Bachelor- und Mastertitel und Berufsbezeichnungen".
[20] Vgl. dazu im Einzelnen Ehrenzeller & Sahlfeld, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl. Zürich/Lachen 2008, Rz. 2 und 5.

Gesetze mit grundsätzlichen Regelungen in bestimmten Sachbereichen (zum Beispiel Grundkompetenzen Erwachsener) oder durch ergänzende Bestimmungen in den bereits bestehenden Spezialgesetzen erfüllt werden.

Laut Gutachten ist eine ausschliessliche Umsetzung des Verfassungsauftrages in Spezialgesetzen rechtlich möglich, aber legislatorisch nicht sinnvoll, da dies zu zahlreichen Wiederholungen führen würde. (Ehrenzeller, 2009, S. 19). Der Bundesrat hat aus diesen Gründen das EVD beauftragt, ein Grundsatzgesetz zu erarbeiten.

3.4.3 Rahmenbedingungen verbessern

Der Weiterbildungsmarkt ist weitgehend privatwirtschaftlich organisiert. Im Gegensatz zum formalen Bildungsbereich handelt der Staat in der Weiterbildung – wenn überhaupt – vorwiegend unterstützend. Der Gesetzesentwurf trägt dieser subsidiären Haltung Rechnung. Er ist so ausgerichtet, dass er gezielt die Rahmenbedingungen verbessert und insgesamt zu einem bildungsfreundlichen Klima beiträgt:

- Mit der **Einordnung der Weiterbildung im Bildungsraum** wird die **Transparenz** erhöht. Auch soll eine konsistente statistische Erfassung, die mit internationalen Parametern vergleichbar ist, ermöglicht werden. Die Einordnung erleichtert zudem der von den Kantonen verantworteten Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, den Branchenverbänden und den Privaten den Überblick über das Weiterbildungsangebot.
- **Qualitätsanforderungen** und die Regelung der **Anrechnung von Bildungsleistungen** an formale Bildung verbessern die Transparenz der Angebote für Nachfragerinnen und Nachfrager und erhöhen die **Durchlässigkeit** des Bildungsraumes.
- Die **Verbesserung der Chancengleichheit** fördert den Zugang zur Weiterbildung und den Abbau von Bildungshemmnissen aller Art (z.B. Möglichkeiten von Hilfsmitteln bei Prüfungen usw.).
- Die **Klärung der Förderung** soll den Wettbewerb für private Anbieter verbessern und betont den subsidiären Charakter öffentlich-rechtlicher Angebote.

Bessere Rahmenbedingungen für Weiterbildung werden auch durch andere Gesetze eingelöst. Zu nennen ist beispielsweise der Gesetzesentwurf zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten[21]. Er sieht eine Vereinfachung der Abzugsfähigkeit von Aus- und Weiterbildungskosten vor.

3.4.4 Weiterbildungsbeteiligung fördern

Die Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch (siehe Kapitel 2.2). Allerdings lässt sich beobachten, dass der Zugang zu Weiterbildung für verschiedene Personengruppen erschwert ist. Aufgrund der grossen Bedeutung von Weiterbildung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die gesellschaftliche Solidarität ist die Beteiligung weiter zu erhöhen. Dies geht nicht zwingend mit staatlicher finanzieller Förderung einher.

Selbstverantwortung im Mittelpunkt

Ausgangspunkt für die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung ist, dass Individuen und Unternehmungen aus Eigeninteresse und in ausreichendem Masse an der für sie sinnvollen Weiterbildung teilnehmen. Der Entwurf ordnet daher die Verantwortung für Weiterbildung in erster Linie dem Einzelnen zu.

[21] BBl **2011** 2607

Bund und Kantone verhalten sich subsidiär und fördern gezielt dort, wo der Einzelne die Eigenverantwortung nicht wahrnehmen kann oder wo die Öffentlichkeit ein besonderes Interesse an Weiterbildung hat. Im Weiteren betont das Weiterbildungsgesetz in Anlehnung an die Fürsorgepflicht im Obligationenrecht auch die Verantwortung der Arbeitgeber, für eine adäquate Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Stufen zu sorgen. Die Umsetzung dieser Forderung richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen vor Ort.

Instrumente zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung

Im politischen Kontext werden häufig konkrete Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung gefordert, namentlich Weiterbildungsurlaub (01.3170), Recht auf fünf Weiterbildungstage (07.3505 und 09.3744) oder Weiterbildungsgutscheine für spezifische Personengruppen (09.4075 und 10.3298). Im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzesentwurfes wurden die Vor- und Nachteile dieser Instrumente untersucht:

- Die empirischen Befunde zu Weiterbildungsurlaub und Lernzeitkonten zeigen, dass diese zwar eine minimale Wirkung auf die Weiterbildungsbeteiligung haben können, aber in der Praxis kaum je in Anspruch genommen werden (1,5%). Zudem erreichen sie nicht diejenigen Gruppen, die sich unterdurchschnittlich an Weiterbildungsmassnahmen beteiligen.[22]
- Ein flächendeckendes Weiterbildungsobligatorium ist in der Praxis nicht oder kaum durchsetzbar. Gerade die Geringqualifizierten würden damit nicht erreicht.[23]
- Steuerabzüge sind nicht geeignet, die Beteiligung von Geringqualifizierten an Weiterbildung zu erhöhen, da die Anreizwirkung eher für gut verdienende, im Erwerbsleben stehende Personen resultiert. (Wolter, 2008).
- Versuche mit subventioniertem Sparen für Weiterbildung, die theoretisch auch Geringqualifizierte erreichen, sind an Missbräuchen in der Praxis gescheitert. (Backes-Gellner, 2011, S. 33f.).
- Einzig Weiterbildungsgutscheine sowie Programme für genau definierte Personengruppen scheinen in der Lage zu sein, die Teilnahme an Weiterbildung derjenigen Personengruppen zu erhöhen, die sich unterdurchschnittlich an Weiterbildung beteiligen. (Messer & Wolter, 2009b).

Die Nicht-Beteiligung an Weiterbildung kann teilweise auch auf „Schulmüdigkeit“ zurückgeführt werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Unternehmungen angesprochen, betriebsinterne und damit eng mit dem Arbeitskontext verbundene Weiterbildungen für Angestellte mit niedrigem Qualifikationsniveau durchzuführen. Weiterbildung eignet sich deshalb als Thema bei den Verhandlungen der Sozialpartner im Zusammenhang mit den Gesamtarbeitsverträgen (GAV).

3.5 Expertenkommission

Im Februar 2010 setzte das EVD eine Expertenkommission[24] ein mit dem Auftrag, bis Ende 2011 einen vernehmlassungsfähigen Gesetzesentwurf samt Erläuterungen zu erarbeiten.

Das Mandat, das sich gemäss Bundesratsbeschluss an den im Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes vom November 2009 definierten Eckwerten[25] orientiert, verlangt, ein Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände zu entwerfen, dessen Gegenstand die nicht-formale Bildung ist. Zu berücksichtigen waren namentlich folgende Punkte:

- Stärkung der Eigenverantwortung
- Verbesserung der Chancengleichheit
- Kohärenz in der Bundesgesetzgebung

[22] Vgl. DIE, 2008 und Backes-Gellner, 2011, S. 19f.
[23] Vgl. Geiser, 2011, S. 14f.
[24] Zusammensetzung der Expertenkommission siehe Anhang.
[25] Vgl. dazu Kapitel 4.2 des Berichts des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, 2009.

- Anrechenbarkeit von Weiterbildungsabschlüssen
- Transparenz, Qualität und Wettbewerb im Weiterbildungsmarkt
- Steuerungswissen
- Nachholbildung
- Finanzierung

Die Expertenkommission Weiterbildungsgesetz hat sich eingehend mit dem Mandat und mit den in Kapitel 4 des *Berichts des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes* skizzierten Umsetzungsmöglichkeiten befasst. Zur Klärung einzelner Fragen wurden verschiedene Gutachten erstellt. [26]

Wie im Auftrag festgehalten, konzipierte die Expertenkommission den Gesetzesentwurf als Grundsatzerlass. Das Weiterbildungsgesetz soll ein einheitliches Verständnis von Weiterbildung definieren, für eine bessere Koordination der Weiterbildungspolitik bundesintern und zwischen Bund und Kantonen sorgen, Grundsätze über die Weiterbildung, namentlich für die Spezialgesetzgebung, festlegen und eine einheitliche Förderpraxis des Bundes ermöglichen.

Es kann aber die Bestimmungen zur Weiterbildung in den Spezialgesetzen nicht ersetzen, sondern ihnen lediglich eine Richtung vorgeben.

Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener als spezialgesetzliche Regelung

Nach einer Auslegeordnung zum Begriff Nachholbildung ist die Expertenkommission Weiterbildungsgesetz zum Schluss gekommen, dass Nachholbildung das spätere Erwerben eines staatlich geregelten Abschlusses meint. Dies ist bereits geklärt und bedarf keiner weiteren Regelung. Die Dysfunktion, welche in Zusammenhang mit diesem Begriff oft erwähnt wird, betrifft die fehlenden Grundkompetenzen Erwachsener. Deshalb hat die Expertenkommission entschieden, die Grundkompetenzen Erwachsener in Form einer gezielten, subsidiär angelegten Förderung in den Gesetzesentwurf zu einem Weiterbildungsgesetz aufzunehmen. Dies aus folgenden Gründen:

- Kurse zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener sind nicht-formale Bildung und damit Weiterbildung im Sinne des Weiterbildungsgesetzes.
- Die Erfahrungen des Bundesamts für Kultur (BAK) im Bereich Illettrismusbekämpfung zeigen, dass verschiedene Spezialgesetze auf bundes- und kantonaler Ebene dieselben Tatbestände fördern. Eine verstärkte Koordination im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener ist unerlässlich. Die im Weiterbildungsgesetz eingerichteten Koordinationsinstrumente, namentlich die Weiterbildungskonferenz, sind geeignet, diese Aufgabe wahrzunehmen.
- Mit der Aufnahme des Sachbereichs Grundkompetenzen Erwachsener ins Weiterbildungsgesetz wird auch dem Willen von Bundesrat und Parlament Folge geleistet. In der Botschaft zum Kulturförderungsgesetz ist ein Transfer der Illettrismusbekämpfung vom Kulturförderungsgesetz ins Weiterbildungsgesetz explizit vorgesehen.[27]

Einbezug der interessierten Kreise

Bereits bei der Erarbeitung des Weiterbildungsberichtes zeigte es sich, wie heterogen der Gesetzgebungsgegenstand „Weiterbildung“ ist und wie unterschiedlich die Betrachtung der zahlreichen Akteure ausfällt. In Fortsetzung der Arbeitsgruppe für den Weiterbildungsbericht hatte die Expertenkommission vor allem Systemfragen zu klären.

[26] Die Gutachten sind auf der Webseite des BBT publiziert:
http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00105/01019/index.html?lang=de
[27] Vgl. BBl **2007** 4836, Erläuterung zu Art. 13 Leseförderung: „Die Bekämpfung des Illettrismus wird mittelfristig im Bundesgesetz über die Weiterbildung geregelt. Artikel 13 stellt somit eine Übergangslösung dar, die mit Inkrafttreten des Weiterbildungsgesetzes aufzuheben sein wird.“

Um die vielfältigen interessierten Kreise mit ihren spezifischen Anliegen in die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs einzubeziehen, organisierte die Kommission vier Tagungen zur Diskussion der zentralen Themen[28]. Ergänzend dazu fanden Aussprachen mit Bundesämtern und weiteren Akteuren der Weiterbildung statt.

[28] Tagungsthemen waren: Begrifflichkeiten und Ziele des Weiterbildungsgesetzes, Grundkompetenzen, Grundsätze sowie Steuerung und Finanzierung.

4 Leitfragen der Vorlage

Zu Beginn der Vorbereitungsarbeiten für ein Weiterbildungsgesetz hatte sich die Terminologie als grösstes Problem erwiesen. Lebenslanges Lernen, Erwachsenenbildung, die wenig trennscharfe Unterscheidung von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung – dies alles führte ständig zu sich überlappenden Problemkreisen. Erst die Betrachtung des Gegenstandes unter dem Aspekt der „nicht-formalen Bildung“ brachte die nötige Klarheit und Struktur in die Diskussion.

Eine Analyse des Regelungsgegenstandes ergab, dass Weiterbildung auf Bundes- und kantonaler Ebene schon durch eine ganze Reihe von Spezialgesetzgebungen geregelt und gefördert wird; dies unter verschiedenen Gesichtspunkten, in unterschiedlichem Detaillierungsgrad und mit verschiedenen Funktionen.

Das Weiterbildungsgesetz legt Grundsätze fest und gibt dem staatlichen Handeln die Richtung vor. Die Grundsätze stellen Minimalvorgaben dar, die in den Spezialgesetzen nach Bedarf für den betreffenden Teilbereich konkretisiert werden und auch weiter gehende Regelungen enthalten können.

Ein derart angelegter Wirkungsmechanismus erlaubt es einerseits, die Heterogenität der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung aufzufangen und unter einheitlichen Gesichtspunkten zu betrachten. Andererseits lässt er den Spezialgesetzen genügend Autonomie, um die Anforderungen, die in den jeweiligen Teilbereichen bestehen, weiter definieren zu können. Die Lösung der Terminologiefrage und das Herausarbeiten allgemeiner Weiterbildungsgrundsätze stellen die Grundlage einer kohärenten Weiterbildungspolitik des Bundes dar. Damit diese auch wirksam wird, muss ein Monitoring – die kritische Beobachtung und Erforschung der Weiterbildung, die über die reine Statistik hinausgeht – garantiert sein und es muss die Möglichkeit für Entwicklungsprojekte bestehen. Der vorgeschlagenen Weiterbildungskonferenz kommt zudem als Koordinationsgremium eine wichtige Rolle zu.

4.1 Begriffsklärung und Abgrenzungen

Durch das Verständnis von Weiterbildung als nicht-formale Bildung (vgl. oben 2.3) wird der Regelungsgegenstand des Weiterbildungsgesetzes auf denjenigen Bildungsbereich beschränkt, der durch rechtlich festgelegte Curricula und Bildungstitel bzw. akademische Grade nicht abgedeckt ist. Abgrenzungskriterium sind nicht Institutionen, sondern formale Bildungen und Abschlüsse bezogen auf das nationale Bildungssystem.

Namentlich im Tertiärbereich entziehen sich gegenwärtig Regelungen bei Weiterbildungstiteln einer klaren Zuteilung. Ausbildungen wie hochschulische Zertifikats-, Diplom- und Weiterbildungsmasterkurse (CAS, DAS, MAS und EMBA) und die NDS an höheren Fachschulen sind systemisch der Weiterbildung zuzurechnen, auch wenn sie teilweise formalisiert sind.

Ein weiteres Klärungsfeld bilden die reglementierten beruflichen Tätigkeiten. Um beispielsweise als Ärztin oder Chiropraktor selbstständig arbeiten zu können, verlangt das Medizinalberufegesetz[29] entsprechende Weiterbildungstitel (sowie lebenslange Fortbildung). Im Psychologieberufegesetz[30] existieren ähnliche Bestimmungen. Ausbildungen, die zur Übernahme von speziell geregelten Funktionen und beruflichen Tätigkeiten qualifizieren, gehören zur formalen Bildung.

[29] SR **811.11**
[30] Psychologieberufe vom 18. März 2011 (Psychologieberufegesetz, PsyG)

Mit der Neuregelung der Weiterbildung auf Verfassungsebene müssen auch Fragen im Zusammenhang mit der Positionierung der höheren Berufsbildung geklärt werden. Die weiterbildungspolitische Einordnung wird dazu führen, dass die höhere Berufsbildung und die damit verbundenen eidgenössischen Abschlüsse nicht mehr unspezifisch mit Weiterbildung gleichgesetzt werden, sondern dass ihr Charakter als Abschlüsse auf der Tertiärstufe besser zur Geltung kommt. Das Weiterbildungsgesetz betrifft vom Regelungsgegenstand her lediglich die berufsorientierte Weiterbildung. Vorbereitende Kurse für Berufs- und höhere Fachprüfungen gehören zur nicht-formalen Bildung, da ihr Inhalt nicht in einem Bildungserlass definiert ist und der Besuch des Kurses keine Voraussetzung für den Zugang zu den entsprechenden Prüfungen darstellt. Dieses Gesetz schafft auch kein Präjudiz was die Finanzierung der höheren Berufsbildung oder der vorbereitenden Kurse im Hinblick auf die eidgenössischen Prüfungen betrifft. Vielmehr müssen hier die Lösungen im Spezialgesetz selber gesucht werden. Gegenwärtig werden diese berufsbildungspolitischen Fragen mit den Spitzenvertretern der Verbundpartner geklärt.

4.2 Verfassungsrechtliche Abstützung des Gesetzesentwurfs

4.2.1 Allgemein

Der Gesetzesentwurf zur Weiterbildung stützt sich primär auf Artikel 64a BV, welcher Bestandteil der Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung (2. Kapitel. 3. Abschnitt der BV) bildet. Zusätzlich wird im Gesetzesentwurf Bedeutung und Stellenwert der Koordination und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit Artikel 61a Absatz 1 und 2 BV sowie die Abstimmung mit dem Hochschulbereich in Artikel 63a Absatz 3 – 5 BV mit weiteren Verfassungsbestimmungen zur Bildung unterlegt.

Artikel 61a Absatz 1 BV beauftragt Bund und Kantone, gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz zu sorgen. Dieser Auftrag erfasst alle Bildungsstufen und damit auch die Weiterbildung und das lebenslange Lernen. Er richtet sich an die bildungspolitisch verantwortlichen Organe in Bund und Kantonen, mit dem Anspruch, gemeinsam einen umfassenden qualitativ hochstehenden und durchlässigen Bildungsraum zu schaffen. Über eine gezielte Koordination und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren ist der Auftrag umzusetzen (Art. 61a Abs. 2 BV). Die Pflicht von Bund und Kantonen zur gegenseitigen Koordination in der Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz wird im Gesetzesentwurf wie folgt konkretisiert:

- Zum einen durch die Abstimmung der Ziele (Art. 4) und der Entwicklung der Weiterbildung (Art. 11f.) zwischen dem Bund und den Kantonen und weiter durch die Schaffung der Weiterbildungskonferenz als neues gemeinsames Organ von Bund und Kantonen (Art. 21). Dabei erfasst die Koordination im Aufgabenkatalog der Weiterbildungskonferenz nicht nur das Verhältnis zu den Kantonen, sondern in erheblichem Masse auch die Abstimmung der Weiterbildung auf Bundesebene zwischen den Departementen.

- Zum andern in Artikel 2 Absatz 2, welcher die Zuständigkeit der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe zum Erlass einheitlicher Rahmenvorschriften über die Weiterbildung im Hochschulbereich im Rahmen der Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes (Hochschulrat nach Art. 12 Abs. 3 Bst. a. Ziffer 4 HFKG) als Ausfluss von Artikel 63a Absatz 3 – 5 BV ausdrücklich vorbehält.

4.2.2 Verhältnis zum Hochschul-Verfassungsartikel

Die Bundesverfassung enthält zwei explizite Bestimmungen zur Weiterbildung. Neben dem Artikel 64a BV mit dem Auftrag an den Bund, Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen, ist auch im vorangehenden Verfassungsartikel zu den Hochschulen von Weiterbildung die Rede. Artikel 63a Absatz 5 BV hält fest: „Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele

nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen."[31] Im Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) vom 23. Juni 2005 zur Parlamentarischen Initiative, Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung[32], steht, dass die akademische Weiterbildung an den Hochschulen vom Artikel 63a Absätze 3 - 5 erfasst wird und deshalb nicht unter den Artikel 64a BV fällt. Der Bundesrat teilte in seiner Stellungnahme vom 17. August 2005 die von der WBK-N geäusserte Auffassung und wies insbesondere darauf hin, dass die staatliche Förderung der Weiterbildung im bisherigen Rahmen bleiben soll[33].

Die Weiterbildung ist, bildungssystemisch und funktional betrachtet, Teil des Bildungsraumes Schweiz, wie er in Artikel 61a BV grundgelegt ist. Deshalb gelten die generellen Ziele von hoher Qualität und Durchlässigkeit und auch die Koordinations- und Kooperationspflicht von Bund und Kantonen gleichermassen für den Bereich der Weiterbildung. Die beiden Kompetenzbestimmungen betreffend die Weiterbildung, Artikel 63a Absatz 5 und Artikel 64a Absatz 1 BV, sind deshalb auch im Lichte von Artikel 61a BV auszulegen.

Artikel 63a Absatz 3 - 5 BV erfasst die Weiterbildung im Hochschulbereich. Die gemeinsamen hochschulpolitischen Organe von Bund und Kantonen (Art. 63a Abs. 3 und 4 BV) haben danach den Bereich der akademischen Weiterbildung zu regeln, ansonsten der Bund seine subsidiäre Gesetzgebungskompetenz wahrzunehmen hat. Der Artikel 12 Absatz 3 Bst. a Ziffer 4 HFKG sieht vor, dass der Hochschulrat über die Weiterbildung Vorschriften in Form von einheitlichen Rahmenvorschriften erlässt. Er hat dabei die Grundsätze der Aufgabenteilung gemäss Artikel 5 HFKG zu beachten. Die besondere Erfassung der akademischen Weiterbildung in Artikel 63a Absatz 5 BV ist ein bewusster Entscheid des Verfassungsgebers, den sachbedingten Eigenheiten und besonderen Anforderungen der akademischen Weiterbildung angemessen Rechnung zu tragen. (Ehrenzeller & Brägger, 2011, S. 14ff.).

Artikel 64a Absatz 1 BV spricht generell von den Grundsätzen der Weiterbildung, die der Bund zu erlassen hat. Es stellt sich die Frage, ob diese Grundsätze der Weiterbildung auch für die akademische Weiterbildung gelten oder nur für den übrigen, nicht akademischen Weiterbildungsbereich. Wie die Beratungen in der Expertenkommission gezeigt haben, wäre eine völlig unabhängige und zusammenhanglose Regulierung von akademischer und nichtakademischer Weiterbildung vom begrifflichen wie vom funktionalen Verständnis der Weiterbildung her im Bildungsraum Schweiz fragwürdig. Auch die akademische Weiterbildung beruht wesentlich auf der Eigenverantwortung des Einzelnen und ist nicht Teil des formalen Bildungssystems. Mit Artikel 63a und 64a BV bestehen zwar zwei unterschiedliche Regulierungszuständigkeiten, gleichzeitig sind jedoch die jeweiligen gesetzgebenden Organe den gleichen Oberzielen verpflichtet (Art. 61a BV). Aus der Gesamtsicht des Bildungsraumes Schweiz ergeben sich wichtige Schnittstellen zwischen Hoch- und Nichthochschulbereich, die einer gesetzgeberischen Abstimmung bedürfen. Die Grundsätze der Weiterbildung nach Artikel 64a BV hätten beschränkte Bedeutung, wenn beispielsweise die Durchlässigkeit im Weiterbildungsbereich zwischen nicht akademischer und akademischer Weiterbildung, das Transparenzgebot oder die Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen nicht übergreifend erfasst werden könnten.

Die Expertenkommission ist zum Schluss gelangt, dass eine koordinierte Betrachtungsweise von Artikel 63a Absatz 3 und Artikel 64a Absatz 1 BV die "gemeinsame Sorge" von Bund und Kantonen wie auch die Gesamtverantwortung des Bundes im Weiterbildungsbereich am angemessensten und kohärentesten zum Ausdruck bringt. Demnach beanspruchen die Grundsätze der Weiterbildung umfassende Geltung, also im ganzen Weiterbildungsbereich. Allerdings kommt dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe zu, die Grundsätze gemäss Artikel 64a Absatz 1 BV so auszugestalten, dass sie für den ganzen Weiterbildungsbereich geeignet sind und dass genügend Raum bleibt für eine eigenständige,

[31] Mit der Verabschiedung des HFKG am 30. September 2011 durch das Bundesparlament ist ein wichtiger Meilenstein für die gemeinsame Koordination des Hochschulbereichs zwischen Bund und Kantonen erreicht.
[32] Vgl. BBl 2005 5533, 97.419 Parlamentarische Initiative, Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der WBK-N vom 23. Juni 2005.
[33] Vgl. BBl **2005** 5554, 97.419, Parlamentarische Initiative, Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der WBK-N vom 17. August 2005.

spezifische und sachgerechte Regelung (einheitliche Rahmenvorschriften) der akademischen Weiterbildung durch die gemeinsamen hochschulpolitischen Organe. Artikel 63a Absatz 3-5 BV führt deshalb zu einer inhaltlichen Beschränkung des Grundsatzgesetzgebers nach Artikel 64a Absatz 1 BV. Im Geltungsbereich des Weiterbildungsgesetzes (Art. 2 Abs. 2) wird der Vorbehalt der Zuständigkeit der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe, im Rahmen der Grundsätze einheitliche Rahmenvorschriften über die Weiterbildung zu erlassen und die Koordination sicherzustellen, explizit verankert.

Der vorliegende Gesetzesentwurf basiert auf den dargelegten Leitlinien. Die darin formulierten Grundsätze enthalten keine für die Koordination im Hochschulbereich sachfremden Vorgaben, die mit Artikel 63a Absatz 3-5 BV und dem darauf abgestützten HFKG in Widerspruch stehen. Der Vorbehalt in Artikel 2 Absatz 2 bildet auch die Grundlage, dass beispielsweise im besonders wichtigen Bereich der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung die hochschulpolitischen Organe in Umsetzung von Artikel 6 eigene Richtlinien erlassen können. Auch bei der Anrechnung von Bildungsleistungen aus dem Nichthochschulbereich wird in Artikel 7 des Gesetzes die selbständige Regelungskompetenz der Kantone und der hochschulpolitischen Organe wie auch der Hochschulen selbst gewahrt.

Der über Grundsätze hinausgehende Erlass von Regelungen der Weiterbildung im Hochschulbereich bleibt Aufgabe der gemeinsamen Organe von Bund und Kantonen bzw. von Bund und Kantonen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Ebenso ist die Koordination der Weiterbildungsmassnahmen im gesamtschweizerischen Hochschulbereich Sache der gemeinsamen Organe.

4.3 Grundsatzgesetz

Der Auftrag in Artikel 64a Absatz 1 BV zum Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung lässt sich auf drei verschiedene Arten erfüllen:

- formell durch ein einziges Grundsatzgesetz,
- durch mehrere Gesetze mit grundsätzlichen Regelungen in bestimmten Sachbereichen
- oder durch ergänzende Bestimmungen in den bereits bestehenden Spezialgesetzen.

Im Vorfeld der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes wurden diese Möglichkeiten im Rahmen eines Gutachtens der Universität St. Gallen näher untersucht. (Ehrenzeller, 2009).

4.3.1 Kohärenz statt Reglementierung

Der Bundesrat erteilte der Expertenkommission den Auftrag zur Erarbeitung eines Grundsatzgesetzes. Dafür sprechen folgende Gründe:

- *Kohärenz auf Bundesebene*. Ein Grundsatzgesetz fördert die Gesamtsicht auf die in verschiedenen Spezialgesetzen geregelten Weiterbildungsmassnahmen, baut inhaltliche Überschneidungen ab und schliesst Lücken. Zuständigkeiten werden geklärt und die Koordination wird verbessert. Ein solches Vorgehen findet sich zum Beispiel auch im Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts[34], das zahlreiche Bestimmungen in den sozialversicherungsrechtlichen Spezialgesetzen des Bundes überflüssig gemacht und vereinheitlicht hat.

- *Gesamtheitliche Bildungsgesetzgebung*. Ein Grundsatzgesetz zur Weiterbildung ergänzt auf Bundesebene die Berufsbildungs- und Hochschulgesetzgebung zu einem bildungspolitischen Ganzen und schafft auch klare Verhältnisse hinsichtlich der Geltung für die Kantone. Viele Kantone haben angesichts der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung die Modernisierung ihrer Weiterbildungsregelungen sistiert.

[34] SR **830.1**

Eine ausschliessliche Regelung in Spezialgesetzen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags wäre rechtlich zwar möglich, aber legislatorisch nicht sinnvoll. Es käme zu einer übermässigen Reglementierungsdichte und würde zu zahlreichen Wiederholungen führen. Allgemeine Ziele der Weiterbildungspolitik wie Sicherung der Qualität oder sachübergreifende Aspekte könnten nicht in kohärenter Weise geregelt werden. Die vom Verfassungsgeber angestrebten Steuerungsmöglichkeiten wären somit sehr beschränkt.

4.3.2 Heterogene Weiterbildung ordnen

Aufgrund der Heterogenität möglicher Weiterbildungen und ihrer Verankerung in Erlassen ist ein Grundsatzgesetz angebracht, das sich auf die Definition von Grundsätzen und die Festlegung von Förderkriterien beschränkt. Die Regelung konkreter Tatbestände und die Berücksichtigung spezifischer Weiterbildungsanliegen wie zum Beispiel Umweltbildung, politische Bildung, Elternbildung, Integrationsmassnahmen für Migrantinnen und Migranten usw. ist weiterhin im Rahmen spezialgesetzlicher Erlasse zu prüfen.

Eine Ausnahme stellt die Frage der Grundkompetenzen Erwachsener dar. Sie bilden die Voraussetzung zum Zugang zu lebenslangem Lernen. Ihr Erwerb hat zudem alle Eigenschaften des nichtformalen Lernens. Diese Nähe zur Weiterbildung und der Umfang des Regelungsbedarfs legen es nahe, die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener in den vorliegenden Gesetzesentwurf zu integrieren.

In diese Richtung wies schon die Botschaft zum Kulturförderungsgesetz vom 8. Juni 2007: Die Bekämpfung des Illettrismus sei mittelfristig im Bundesgesetz über die Weiterbildung zu regeln und dieser Fördertatbestand soll vom Kulturförderungsgesetz ins Weiterbildungsgesetz transferiert werden. (BBl **2007** 4836).

4.3.3 Rahmenbedingungen auch in anderen Gesetzen

Das Weiterbildungsgesetz versteht sich als Bildungsgesetz, das dazu beiträgt, die Rahmenbedingungen für die Weiterbildung allgemein zu verbessern. Als Bildungsgesetz regelt es allerdings nicht sämtliche Einflussfaktoren des Weiterbildungsbereichs. Dieser wird auch durch weitere Faktoren beeinflusst wie Abzüge für Weiterbildung im Steuerrecht, Stipendienmöglichkeiten oder Bestimmungen zur Weiterbildung im Arbeitsvertragsrecht. Dazu kommen die spezifischen Gesichtspunkte der jeweiligen Spezialgesetze, z.B. Migration oder Gesundheitsschutz.

4.4 Stärkung des Wettbewerbs

Ziel des Weiterbildungsgesetzes ist es, günstige Rahmenbedingungen für die Individuen und die privaten Anbieter zu schaffen, indem es für klare Verhältnisse bei der Regelung und der staatlichen Unterstützung der Weiterbildung sorgt. Dabei ergeben sich aus dem Weiterbildungsgesetz selbst keine direkten Pflichten für die Nachfragenden von Weiterbildung und die privaten Anbieter.

Der Stärkung des Wettbewerbs dienen insbesondere:

- **Vorkehren zur Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen**: Die staatliche Unterstützung darf den wirksamen Wettbewerb nicht verfälschen. Marktpreise für Angebote, die in Konkurrenz zu Weiterbildungsangeboten nicht subventionierter Anbieter stehen, Transparenz im betrieblichen Rechnungswesen und die Vermeidung von Quersubventionierungen helfen diese Zielsetzung zu erreichen.

- **Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung**: Die Bestimmungen des Weiterbildungsgesetzes sind auf die privaten Anbieter nicht direkt anwendbar. Es steht den privaten Anbietern aber frei, die Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes, namentlich in der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, bei der Ausgestaltung ihrer Angebote einzuhalten und damit Absolventinnen und Absolventen von Weiterbildungen zu ermöglichen, die erworbenen Bildungsleistungen an die formale Bildung anrechnen zu lassen.
- **Transparenz und Einsparungen sowie Effizienzgewinne dank einheitlichen Regeln bei der staatlichen Unterstützung**: Die klare Einordnung der Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz schafft Transparenz. Die Umsetzung von einheitlichen Förderkriterien des Bundes in der Spezialgesetzgebung sorgt für klare Verhältnisse bei der staatlichen Unterstützung von Weiterbildung und wird zu Einsparungen, Effizienzgewinnen und mehr Wettbewerb in der Weiterbildung führen.

4.5 Grundsätze

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung wurde es möglich, den Begriff des lebenslangen Lernens im Bildungssystem kohärent abzubilden. Weiterbildung ist Teil dieses Lernens und hat vielfältige Bezüge zum formalen System. In den von der Expertenkommission formulierten Grundsätzen geht es darum, das Spezifische der nicht-formalen Bildung zu fassen und Bezüge zur formalen Bildung herzustellen. Überprüft und durchgesetzt wird die Einhaltung der Grundsätze bei staatlich geregelter oder unterstützter Weiterbildung. Es ist davon auszugehen, dass die Grundsätze eine Signalwirkung auf nicht staatlich unterstützte Weiterbildungen haben und diesbezüglich einen Orientierungsrahmen bilden werden.

4.5.1 Verantwortung für Weiterbildung

Die hohe Weiterbildungsqualität in der Schweiz verdankt sich wesentlich einem funktionierenden Markt und dem Interesse und der Bereitschaft der Einzelnen, sich in eigener Verantwortung weiterzubilden. Aufgabe des Staates muss es auch künftig sein, die Eigenverantwortung von Individuen und Unternehmen zu stärken und für entsprechend günstige Rahmenbedingungen zu sorgen.[35]

Eine Unterstützung der Weiterbildung durch den Staat rechtfertigt sich einzig unter klar definierten Voraussetzungen:

- ergänzend und subsidiär, wenn die Privaten diese Aufgabe nicht ausreichend wahrnehmen, selbst wenn das öffentliche Interesse für eine staatliche Unterstützung nachgewiesen ist, oder wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine Regelung verlangt (z.B. Weiterbildung von Kontrollorganen für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände);
- als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber im Rahmen der Personalgesetzgebung oder der militärischen Bildung.

4.5.2 Qualität

Qualität ist ein Thema mit vielen Dimensionen und Aspekten. Dies spiegelt sich in der Vielfalt der schon bestehenden Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsmassnahmen, Zertifizierungen,

[35] Vgl. BBl 2007 1323, Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011.

Checklisten zur Qualitätsbeurteilung von Weiterbildungsangeboten für Nachfragerinnen und Nachfrager und weiteren Beratungsdiensten wider.[36]

Im Zuge der Erarbeitung des Weiterbildungsgesetzes zeigte es sich, dass für Qualität im Weiterbildungsgesetz wegen der grossen Heterogenität der Angebote und den unterschiedlichen Bedürfnissen von Staat, Anbietern und Nachfragern keine allgemeinen, inhaltlichen Gütekriterien aufgestellt werden können. In der Weiterbildung sind – anders als im formalen Bildungssystem – überwiegend private und nicht subventionierte Anbieter tätig. Aus Gründen der Praktikabilität verzichtet der vorliegende Entwurf deshalb darauf, flächendeckende Qualitätsvorschriften zu machen, deren Einhaltung nicht überprüft werden kann.

Qualität soll in erster Linie als Aufgabe der Anbieterinstitution definiert werden. Wer staatlich geregelte oder unterstützte Weiterbildungen anbieten möchte, hat sich an den im Weiterbildungsgesetz festgehaltenen Grundsatz zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung zu halten. Die Methodenwahl bleibt den Anbietern überlassen bzw. kann bei Bedarf in den einschlägigen Spezialgesetzen oder in Richtlinien festgelegt werden.

Nicht der richtige Weg wäre eine allgemein verbindliche Zertifizierungsvorschrift, um Qualitätsgrundsätze für die Weiterbildung zu definieren und durchzusetzen. Zum einen würde es sich um einen unverhältnismässigen Markteingriff handeln. Zum andern wären insbesondere gelegentliche Anbieter oder Kleinstanbieter kaum in der Lage, die notwendigen Ressourcen für eine Zertifizierung aufzubringen.

Von einer übergeordneten, staatlich betriebenen oder anerkannten Zertifizierungsstelle für Weiterbildungsangebote wurde im Gesetzesentwurf abgesehen. Bereits heute gibt es im Bereich der nichtformalen Bildung die unterschiedlichsten nationalen und internationalen Angebote zur Sicherung der Qualität.[37] Zu erwähnen ist an dieser Stelle zudem die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS), eine Einheit des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco).

4.5.3 Anrechnung von Bildungsleistungen

Die Vielfalt der Bildungsbiographien – auch mit ausländischem Hintergrund – stellt den Bildungsraum Schweiz vor neue Herausforderungen.[38] Die Hälfte aller Erwerbstätigen übt heute einen anderen Beruf aus als den ursprünglich erlernten. Persönliche Weiterentwicklungen in einem Berufsfeld oder Umorientierungen sind Teil des heutigen Arbeitsalltags. Auch wird der Eingliederung und dem Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt vermehrt Beachtung geschenkt.

In diesem Kontext kommt der Anrechnung von Bildungsleistungen ein hoher Stellenwert zu. Der Gesetzesentwurf verlangt von Bund und Kantonen, dafür zu sorgen, dass transparente und gleichwertige Verfahren zur Anrechnung von Bildungsleistungen eingerichtet werden. Mit der Anrechnung von Bildungsleistungen wird die Bildungsdauer reduziert und die Effizienz und Effektivität beim Erwerb von formalen Bildungsabschlüssen erhöht.

Im Berufsbildungsbereich bestehen schon jetzt Möglichkeiten, bereits erbrachte Bildungsleistungen an formale Bildungen anrechnen zu lassen. So ist es möglich, dass Absolventinnen und Absolventen von früheren Monopolausbildungen der Schweizerischen Post – beispielsweise im Logistikbereich – nach

[36] Orientierung für Nachfragerinnen und Nachfrager (Datenbanken, Checklisten, Merkblätter) bei Berufs- und Laufbahnberatungsstellen, www.alice.ch, www.weiterbildung.ch, www.eduqua.ch.
[37] In der Weiterbildung übliche Zertifizierungen/Qualitätslabels (Auswahl): eduQua, ISO-Norm 9001, Q2E – Qualität durch Evaluation und Entwicklung, moduqua, 2Q Qualität und Qualifikation, SVOAM 2005
Internationale Akkreditierungsagenturen (Beispiele aus dem Bereich Business Schools): Association to Advance Collegiate Schools of Business AACSB (www.aacsb.edu); Accreditation Council for Business Schools and Programs ACBSP (www.acbsp.org); European Foundation for Management Development EQUIS (www.efmd.org); Foundation for International Business Administration Accreditation FIBAA (www.fibaa.de) usw.
[38] Die Möglichkeit der Anrechnung von Bildungsleistungen an formale Bildung bietet auch Chancen für Migrantinnen und Migranten, deren Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt ist. Vgl. dazu den Integrationsbericht (BFM, 2006).

Erfüllung von entsprechenden Zusatzanforderungen ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis erwerben und so ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können. Der Gesetzesentwurf schafft Voraussetzungen, diese Praxis gezielt zu erweitern und dem Einzelnen die Möglichkeit zu geben, in nichtformaler oder informeller Bildung erworbene und nachweisbare Fähigkeiten geltend zu machen.

Zudem soll sichergestellt werden, dass eine mögliche Anrechnung durch die Bildungsanbieter geprüft wird. Es wird auch künftig eine inhaltliche Abklärung notwendig sein, um eine Vergleichbarkeit herstellen zu können. Ein Ausweis über absolvierte (European Credit Transfer and Accumulation System) ECTS-Punkte oder der nachgewiesene Besuch einer Weiterbildungsveranstaltung reicht nicht zur Anrechnung.

Voraussetzung für die Möglichkeit der Anrechnung von Bildungsleistungen an formale Bildung ist der Nachweis von bescheinigten Kompetenzen. Die mit dem Grundsatz zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung geforderte transparente Darstellung von Lernprogrammen und -inhalten erleichtert diesen Nachweis. Sie stellt eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren von Verfahren zur Anrechnung von Bildungsleistungen dar. Als Beispiel dafür, dass die transparente Gestaltung von Bildungsangeboten die Anrechenbarkeit an formale Bildung erleichtert, ist die Ausbildung zum Berufsunteroffizier zu nennen. Wer die entsprechenden Kompetenznachweise erfüllt, kann den eidgenössischen Fachausweis Ausbilderin oder Ausbildner erlangen. Generell können die Aus- und Weiterbildungen der Armee in ihrer Attraktivität damit aufgewertet werden. Durch künftige Anrechenbarkeit werden sie anschlussfähig an das formale Bildungssystem.

4.5.4 Verbesserung der Chancengleichheit

Die Bundesverfassung statuiert in Artikel 8 ein Diskriminierungsverbot aufgrund von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache, sozialer Stellung, Lebensform, religiöser, weltanschaulicher oder politischer Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung[39]. Diese Verfassungsbestimmung gilt auch für den Weiterbildungsbereich.

In Ergänzung zum Diskriminierungsverbot ist bildungspolitisch darauf zu achten, dass alle einen chancengleichen Zugang zur Weiterbildung haben. Besondere Beachtung zu schenken ist der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann, der Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen, der erleichterten Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit von Geringqualifizierten.

Die Gleichstellung von Frau und Mann in Bezug auf den Zugang zu Weiterbildung können die Anbieter verbessern, indem sie beispielsweise Angebote konzipieren, die mit Familienpflichten in Bezug auf Zeit und Unterbruchsmöglichkeiten vereinbar sind. Arbeitgeber sind bei der Unterstützung der Weiterbildung ihrer weiblichen Angestellten gefordert, die Chancengleichheit auch in diesem Bereich zu leben.

In Bezug auf Menschen mit Behinderung heisst chancengleicher Zugang, dass Dauer und Ausgestaltung von Weiterbildungsangeboten sowie die Qualifikationsverfahren den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasst sind. So soll die Verwendung behinderungsspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz – beispielsweise die Anwesenheit eines Gebärdendolmetschers im Unterricht – vorgesehen oder erlaubt sein. Leitgedanke ist nicht die Anwendung von anderen Massstäben für Menschen mit Behinderungen, sondern der Abbau von Benachteiligungen (Nachteilsausgleich). Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht bereits eine entsprechende Regelung vor.[40]

Was die Erleichterung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern betrifft, so kann sie namentlich durch die Verwendung der Schriftsprache bewirkt werden oder durch den Beizug von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern.

[39] Vgl. Artikel 8 Absatz 2 BV
[40] SR **151.3**

Bei der Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit von Geringqualifizierten kommt den Arbeitgebern im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht eine wichtige Rolle zu. Gleichzeitig sollen auch Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gezielte Anstrengungen unternehmen, um die Arbeitsmarktfähigkeit von geringqualifizierten Personen zu verbessern. Mit dem Erwerb und dem Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener soll zudem im Weiterbildungsgesetz ein Instrument geschaffen werden, das möglichst vielen Erwachsenen – koordiniert durch Bund und Kantone – den Erwerb von fehlenden Grundkompetenzen als Voraussetzung zur Teilhabe am lebenslangen Lernen ermöglichen.

4.5.5 Keine Wettbewerbsverfälschung

Die Weiterbildungsausgaben im Rahmen von Spezialgesetzen des Bundes machen weniger als zehn Prozent des geschätzten Marktvolumens von jährlich insgesamt 5.3 Milliarden Franken aus. Weite Bereiche der Weiterbildung werden von privaten Anbietern bewirtschaftet und funktionieren ohne staatliche Eingriffe. Staatliche Regelungen würden einen inadäquaten Eingriff in einen funktionierenden Markt bedeuten[41].

Der Gesetzesentwurf setzt auf Eigenverantwortung und Wettbewerb und sieht vor, dass die staatliche Durchführung, Unterstützung oder Förderung von Weiterbildung den Wettbewerb nicht verfälschen darf. Diese Regelung gilt auch für den Hochschulraum Schweiz (Art. 3 Bst. i HFKG). Es wird Aufgabe der Schweizerischen Hochschulkonferenz sein, über die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten im Weiterbildungsbereich von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung Vorschriften zu erlassen (z.B. Zulassungsvorschriften über die Teilnahme von Personen mit nichtakademischen Abschlüssen an den Weiterbildungsangeboten der Hochschulen).

4.6 Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund

Um den Grundsätzen des Weiterbildungsgesetzes genügend Nachdruck zu verleihen, sind die Grundsätze mit den Förderkriterien verknüpft. Dies trägt zu einer Verbesserung der Transparenz bei.

Finanzhilfen sollen grundsätzlich nachfrageorientiert, d.h. beispielsweise in Form von Bildungsgutscheinen an Bildungsnachfrager, und nicht institutionenorientiert geleistet werden. Auch ist die Wirksamkeit der Förderung regelmässig zu überprüfen.

4.7 Grundkompetenzen Erwachsener

In der Weiterbildung sind die Förderbereiche durch Spezialgesetze festgelegt und finanziert. Eine Ausnahme bildet im vorliegenden Gesetzesentwurf der Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener. Wegen seiner fundamentalen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Bedeutung und der systematischen Nähe zur Weiterbildung soll dieser Bereich der Nachholbildung im Weiterbildungsgesetz speziell Eingang finden.

Nachholbildung geregelt

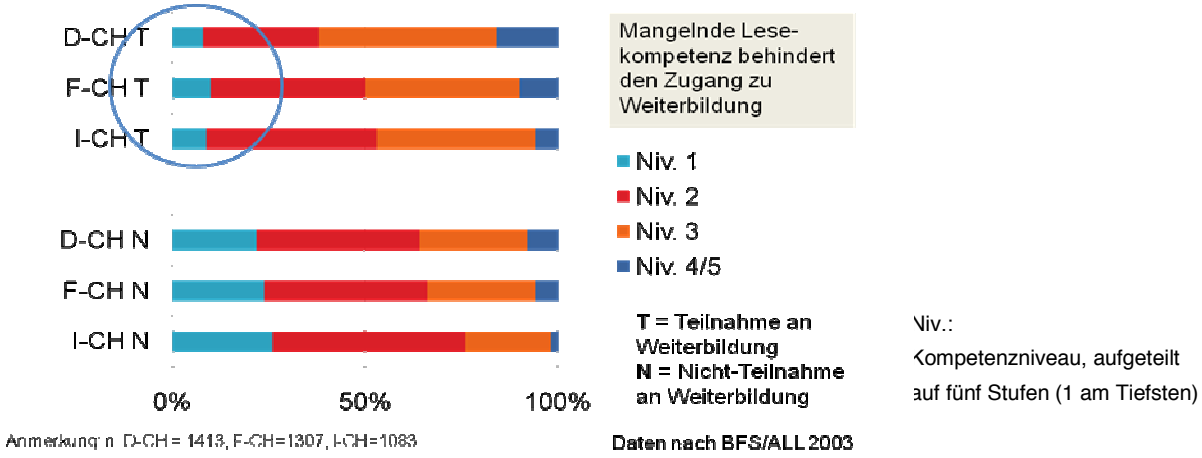
Das Mandat an die Expertenkommission Weiterbildungsgesetz enthält die Vorgabe, die Nachholbildung in die Abklärungen einzubeziehen und allfälligen Handlungsbedarf zu prüfen.

[41] Vgl. auch BBl **2005** 5553.

Die Abklärungen haben ergeben, dass Nachholbildung, die zu staatlich anerkannten Abschlüssen führt, in den entsprechenden Bildungsgesetzen bereits geregelt ist (EVD, 2009, S. 14). Für die berufliche Grundbildung zum Beispiel finden sich Regelungen im Berufsbildungsgesetz. Das Nachholen von allgemein bildenden Abschlüssen auf Sekundarstufe II ist in den kantonalen Bildungsgesetzen geregelt (Erwachsenenmaturität). Da die Sekundarstufe I nicht mit einem Abschluss endet, sondern nach Durchlaufen der obligatorischen Schulzeit, bestehen auf dieser Stufe keine eigentlichen Nachholbildungen.

Grundkompetenzen Erwachsener

Regelungsbedarf besteht hingegen beim zweiten Teilbereich der Nachholbildung, den Grundkompetenzen Erwachsener. Die normalerweise in der obligatorischen Schule erworbenen Grundkompetenzen bilden die Voraussetzung zur Teilnahme an lebenslangem Lernen. Wer z.B. nicht lesen kann, ist von Weiterbildung praktisch ausgeschlossen. Dies zeigt sich in Analysen in Zusammenhang mit der ALL-Studie, die Grundkompetenzen Erwachsener mit deren Weiterbildungsteilnahme in Verbindung bringt.



Dass Erwachsene über gewisse Grundkompetenzen nicht verfügen, hat nicht unbedingt damit zu tun, dass die obligatorische Schule ihre Aufgabe nicht erfüllt hätte. Die Kompetenz, Touchscreens von Ticketautomaten zu bedienen oder Informationen im Internet zu suchen, ist beispielsweise erst in jüngerer Zeit zu einer Voraussetzung zur Teilhabe am lebenslangen Lernen geworden.[42] Ausserdem können einst erworbene Kompetenzen verloren gehen, wenn sie nicht gepflegt werden. Das Beherrschen von Lesen setzt zum Beispiel voraus, dass im Beruf oder in der Freizeit regelmässig gelesen wird.

Grundkompetenzen Erwachsener nach dem Weiterbildungsgesetz können nicht mit Grundkompetenzen im Sinne der obligatorischen Schule gleichgesetzt werden. Die mit dem Gesetzesentwurf gemeinten Grundkompetenzen sind individueller und auf unterschiedliche Lebenssituationen bezogen. Sie haben Erwachsene im Fokus und beziehen sich auf Kompetenzen, die gezielt die Teilhabe am lebenslangen Lernen über die ganze Lebensspanne ermöglichen sollen. Bei der Ausgestaltung von Angeboten zur Vermittlung von Grundkompetenzen an Erwachsene können deshalb nicht die in einem schulischen Kontext stehenden Niveaubeschriebe der obligatorischen Schule verwendet werden.

Breite Angebotspalette

[42] Vgl. dazu die Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz 2006, S. 3.

Der Erwerb von Grundkompetenzen wird im Rahmen verschiedener Spezialgesetze gefördert. Beispiele sind Alphabetisierungs- und Sprachkurse im Rahmen der Ausländergesetzgebung oder IT-Basiskurse im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Weiter bekämpft der Bund im Rahmen des Kulturförderungsgesetzes den Illettrismus. Neben diesen Bundesgesetzen sehen auch kantonale Gesetze die Förderung des Erhalts und Erwerbs von Grundkompetenzen Erwachsener vor.

Eine Analyse des Angebots von spezifischen Kursen im Rahmen des Projekts „GO Kantone“ (Schräder & Grämiger, 2011) ergab, dass in der Regel vor Ort Angebote bestehen, dass jedoch die Erreichung der Zielgruppen zum Teil Probleme bereitet. Schwierigkeiten ergeben sich auch dadurch, dass die einzelnen Spezialgesetze aus ihrer spezifischen Optik heraus die Grundkompetenzen fördern. Beispielsweise ist das Arbeitslosenversicherungsgesetz auf eine rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Dem gegenüber steht ein langfristiger, nachhaltiger Erwerb von Grundkompetenzen Erwachsener. Diese Kompetenzen ermöglichen neben der Arbeitsmarktintegration auch die persönliche Entwicklung und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am lebenslangen Lernen. Weiter fehlt aufgrund der Fragmentierung in den Spezialgesetzen eine gesamtheitliche und koordinierte Betrachtung und Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener. Schliesslich können bestimmte Zielgruppen durch die existierenden Spezialgesetze nicht erreicht werden, da sie nicht unter vorhandene Tatbestände fallen (z.B. 50-jährige Schweizer Staatsangehörige, die nicht arbeitslos sind). Andere Personengruppen sind demgegenüber im Fokus gleich mehrerer Spezialgesetze.

Koordination nötig

In der bundesinternen Koordination und der Koordination des Bundes mit den Kantonen liegt ein erhebliches Potenzial, die beschriebene Situation im Bereich der Grundkompetenzen zu verbessern. Die vorgesehene interinstitutionelle Zusammenarbeit mit klaren Verantwortlichkeiten vor Ort kann einerseits zur Zusammenführung von Zielgruppen und somit zur Bildung von kritischen Massen für differenzierte Angebote führen und andererseits im Sinne der Nachhaltigkeit Bildungsziele mit anders gelagerten Prioritäten wie Integration in den Arbeitsmarkt zu vereinbaren suchen.

Die Förderung der Allgemeinbildung von Erwachsenen und in diesem Sinne auch von Grundkompetenzen Erwachsener steht primär in der Verantwortung der Kantone, auch wenn der Bund in Bereichen wie Ausländergesetzgebung, Kulturförderung oder Arbeitslosen- und Invalidenversicherung vergleichbare Aufgaben wahrnimmt.

Bei der Erarbeitung des Weiterbildungsgesetzes wurde geprüft, ob für die Behebung mangelnder Abstimmungen ein neues Spezialgesetz zu erlassen ist, oder ob Grundkompetenzen ins Weiterbildungsgesetz integriert werden sollten. Zwei Gründe waren ausschlaggebend für die Aufnahme des Fördertatbestands des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener im Weiterbildungsgesetz:

- Es handelt sich nicht um einen neuen Fördertatbestand, sondern um eine Transferierung des Inhalts eines unbestrittenen Teil-Artikels des Kulturförderungsgesetzes ins Weiterbildungsgesetz. Der vorliegende Gesetzesentwurf verwendet jedoch den Begriff „Illettrismus“ in einem gegenüber dem Kulturbegriff weiteren Verständnis. Im Sinne der Bildung werden unter Grundkompetenzen Erwachsener – gemäss der verbreiteten Förderpraxis in den Spezialgesetzen – nicht nur Lesen und Schreiben verstanden, sondern grundlegende Kenntnisse als Voraussetzungen zur Teilhabe am lebenslangen Lernen in den Bereichen Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik und Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten sind wichtige Voraussetzungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.
- Die Erarbeitung eines neuen Spezialgesetzes ist vom Regelungsinhalt und vom Umfang her nicht angemessen, umso mehr die bessere Koordination bereits bestehender Massnahmen von Bund und Kantonen im Vordergrund steht. Die Schaffung eines neuen Spezialgesetzes würde zudem die Schliessung dieser Lücke weiter verzögern.

4.8 Statistik und Monitoring

Wie im Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes erwähnt, fehlen zurzeit umfassende und regelmässig aktualisierte, statistische Informationen über die Weiterbildung, namentlich über die Träger von Weiterbildung und die Arbeitgeber (betriebliche Weiterbildung, Unterstützung sonstiger Weiterbildungen der Arbeitnehmenden). Diese Lücke ist zu schliessen. Ein wichtiges Anliegen ist es auch, den Weiterbildungsbereich periodisch zu untersuchen, sein Leistungsprofil zu evaluieren und auch international verlässlich zu vergleichen. Schliesslich führt eine bessere Datengrundlage zu einer höheren Transparenz und ermöglicht es, den Nutzen von Weiterbildung zu erkennen. Dies stärkt den Wettbewerb und stimuliert die privaten Weiterbildungsaktivitäten. (vgl. Weber & Tremel, 2008, S. 32f.).

Die Abschnitte „Entwicklung der Weiterbildung“ und „Statistik und Monitoring“ des vorliegenden Gesetzesentwurfs bilden die Grundlage für ein verstärktes forschungsgestütztes und statistisch besser untermauertes Monitoring. Diese auf Dauer angelegte, systematische Beobachtung lässt Stärken und Schwächen des Weiterbildungsbereichs besser erkennen und allfällige Fehlentwicklungen früher und gezielter beheben. Adressat des Monitorings ist neben der Öffentlichkeit insbesondere die Weiterbildungskonferenz, die die Entwicklung der Weiterbildung beobachtet sowie bundesintern und mit den Kantonen koordiniert.

4.9 Weiterbildungskonferenz

Beim Vollzug des Weiterbildungsgesetzes steht die bessere Koordination der Weiterbildungsmassnahmen beim Bund und zwischen Bund und Kantonen im Vordergrund. Eine aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzte Weiterbildungskonferenz soll diese Aufgabe wahrnehmen. Zu ihren Aufgaben zählt gemäss Gesetzesentwurf die Koordination der Weiterbildungsmassnahmen bundesintern und mit den Kantonen, im Besonderen die Gewährleistung der interinstitutionellen Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchführung von Angeboten im Bereich Grundkompetenzen Erwachsener sowie die periodische Überprüfung der Einhaltung der Ziele und Grundsätze dieses Gesetzes und die Beobachtung des Weiterbildungsmarktes, damit die zuständigen staatlichen Stellen in einem frühen Zeitpunkt auf Dysfunktionen im Weiterbildungsmarkt reagieren können. Im Weiteren beurteilt die Weiterbildungskonferenz Beitragsgesuche nach diesem Gesetz und nimmt gegenüber dem BBT Stellung.

5 Rechtliche und finanzielle Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich primär auf Artikel 64a BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Absatz 1) und die Weiterbildung zu fördern (Absatz 2), und ergänzend auf Artikel 61a Absatz 1 und 2 BV (Koordination der Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz, Weiterbildungskonferenz als gemeinsames Organ) und auf Artikel 63a Absatz 3 - 5 BV (Koordination der Weiterbildung im Hochschulbereich).

Die Bestimmungen des Gesetzes bewegen sich innerhalb dieser Bundeszuständigkeit. Dies gilt auch für die Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener gemäss Artikel 13 bis 16 des Gesetzes. Sie findet ihre verfassungsmässige Grundlage in Artikel 64a Absatz 2 BV. Inhaltlich handelt es sich um die Förderung eines spezifischen, besonders wichtigen Bereichs der Weiterbildung.

Soweit das Gesetz die Koordination der Weiterbildung zwischen Bund und Kantonen regelt, handelt es sich um eine Konkretisierung der Bestimmung von Artikel 61a Absatz 2 BV. Danach sind Bund und Kantone gehalten, ihre Anstrengungen im Bildungsbereich zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicherzustellen. Ein solches Koordinationsinstrument wird mit der Weiterbildungskonferenz gemäss Artikel 21 des Gesetzes geschaffen, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammensetzt.

Die Vorschriften des Gesetzes nehmen primär die staatlichen Organe in die Pflicht. Verfassungsmässige Rechte des Einzelnen sind durch die Vorlage nicht betroffen. Dies gilt insbesondere für die Wirtschaftsfreiheit, der namentlich durch Artikel 9, Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen, Rechnung getragen wird.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Gesetzesentwurf orientiert sich an der europäischen Nomenklatur des lebenslangen Lernens und den Begriffen der formalen, der nicht-formalen und der informellen Bildung.

Übergreifende Strategien zum lebenslangen Lernen mit dem Wissen um die Bedeutung ganz unterschiedlicher Lernformen (formale, nicht-formale und informelle Bildung) prägen die Bildungspolitiken im europäischen Umfeld. Neben der formalen Bildung wird international die Bedeutung der Weiterbildung sowohl in organisierter und strukturierter Form (nicht-formale Bildung) als auch als informelle Bildung als Voraussetzung für die persönliche Entwicklung und für die Teilhabe am Leben in Gesellschaft und Arbeitswelt betont. Im Unterschied zu vielen europäischen Ländern verfügt die Schweiz über ein ausgeprägtes und differenziertes staatliches Bildungssystem, was auch auf die Weiterbildung ausstrahlt.

Der konkrete Abgleich mit dem europäischen Recht ist auf der Ebene der Spezialgesetzgebung vorzunehmen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Nomenklatur zu richten.

Im Zusammenhang mit allfälligen Anpassungen des MedBG sind auch die Auswirkungen auf das sektorielle Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches die gegenseitige Anerkennung der Diplome der vier Medizinalberufe (Arzt, Zahnarzt, Tierarzt und Apotheker) und namentlich auch die gegenseitige Anerkennung der Weiterbildungstitel in Human- und Zahnmedizin regelt, zu prüfen.[43]

[43] Vgl. dazu Vorbemerkungen zu Artikel 22 Änderung bisherigen Rechts.

5.3 Finanzielle Auswirkungen

Das Weiterbildungsgesetz trägt wesentlich zur besseren Abstimmung der Weiterbildungspolitik bundesintern und mit den Kantonen bei, was einen zweckmässigen und effizienteren Mitteleinsatz sicherstellen soll. Es enthält – mit Ausnahme des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener und Mittel für die Entwicklung der Weiterbildung – keine direkten Fördertatbestände.

Effizienzgewinne versprechen zum einen die strengen Anforderungen, die an eine staatliche Förderung der Weiterbildung in Artikel 10 gestellt werden, und der Artikel 9, Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen. Zum andern führt die Koordination im Rahmen der Weiterbildungskonferenz zu einem Abbau von Doppelspurigkeiten. Dies betrifft die Koordination der Weiterbildung generell und im Besonderen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Entwicklung und Durchführung von Angeboten zur Vermittlung von Grundkompetenzen Erwachsener.

Ausgaben ergeben sich aufgrund der Bestimmungen in Artikel 11 (Projekte), 12 (Beiträge an Organisationen) und 16 (Beiträge an die Kantone für Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener), sowie von Artikel 18 (Statistik) und 19 (Monitoring) des Gesetzesentwurfes. Die Mittel für die Aktivitäten nach Artikel 11, 12 und 16 werden mit den periodischen BFI-Botschaften beantragt. Die Mittel für die Führung einer Weiterbildungsstatistik nach Artikel 18 und eines Monitorings nach Artikel 19 sind vom BBT im Rahmen der jährlichen Voranschläge einzustellen.

- **Beiträge an die Kantone für die Vermittlung von Grundkompetenzen Erwachsener (Art. 16):** In Ergänzung zur Spezialgesetzgebung kann der Bund die Kantone bei der Vermittlung von Grundkompetenzen an Erwachsene unterstützen. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes geht es vor allem darum, mittels Studien sowie Forschungs- und Entwicklungsprojekten (Art. 11) den Umfang der Beiträge nach Artikel 16 zu klären und die Zielgruppen zu bestimmen. Auf dieser Grundlage kann das Bundesparlament voraussichtlich ab der BFI-Periode 2017 – 2020 die entsprechenden Mittel festlegen.[44] Ausgehend vom Status quo (in der Finanzierungsperiode 2012 ist unter dem Titel Bekämpfung des Illettrismus eine Million Franken pro Jahr in der Kulturbotschaft eingestellt) wird ein Betrag im niedrigen einstelligen Millionenbereich ausreichen.
- **Beiträge für die Entwicklung der Weiterbildung (Art. 11) und für gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung (Art. 12):** Die daraus entstehenden Kosten dürften jährlich rund vier Millionen Franken betragen. Darin inbegriffen sind Beiträge im Umfang von etwa zweieinhalb Millionen Franken, die bereits heute unter anderen Rechtstiteln gesprochen werden.
- **Statistik (Art. 18) und Monitoring (Art. 19):** Für die Bereitstellung der Steuerungsgrundlagen wird von einem jährlichen Betrag von drei Millionen Franken ausgegangen, d.h. rund eine Million mehr als heute.

Übersicht über die Beiträge des Bundes (ohne Einsparungen)

Steuerung Weiterbildung	Geplante Ausgaben 2012 (ohne WeBiG)	Ausgaben VE-WeBiG (BFI 2017-2020; p.a)	Differenz
Art. 11 und 12 VE-WeBiG Entwicklung der Weiterbildung (Projekte und gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung)	2.5 Mio. (Berufsbildungsgesetz)	4 Mio.	+1.5 Mio.
Art. 18 und 19 VE-WeBiG Statistik und Monitoring	2 Mio. (Berufsbildungsgesetz, Bundesstatistikgesetz)	3 Mio.	+ 1 Mio.
Zwischentotal	**4.5 Mio.**	**7 Mio.**	**+2.5 Mio.**

[44] Da im Moment keine gesetzliche Grundlage zur Koordination der Aktivitäten von Bund und Kantonen im Bereich Grundkompetenzen besteht, ist die Bestimmung des jetzt schon eingesetzten Finanzvolumens sowie der Identifikation der Zielgruppen nur sehr rudimentär möglich. Vgl. Schräder & Grämiger, 2011.

Weiterbildungstatbestand: Grundkompetenzen Erwachsener	Geplante Ausgaben 2012	Ausgaben VE-WeBiG (BFI 2017-2020; p.a)	Differenz
Art. 16 VE-WeBiG Beiträge an die Kantone für Grundkompetenzen Erwachsener (Spezifische Fördertatbestände bleiben weiterhin in den Spezialgesetzen: z.B. Ausländergesetz, Arbeitslosenversicherungsgesetz, Invalidenversicherungsgesetz etc.)	1 Mio. (Kulturförderungsgesetz: Illettrismusbekämpfung)	2 Mio. niedriger einstelliger Millionenbetrag	+ 1 Mio.
Zwischentotal	**1 Mio.**	**2 Mio.**	**+1 Mio.**

Total der jährlichen Aufwendungen des Bundes	**5,5 Mio.**	**9 Mio.**	**+3,5 Mio.**

5.4 Auswirkungen auf die Spezialgesetze des Bundes

Die im Weiterbildungsgesetz festgelegten Grundsätze sollen als Mindeststandard in den Spezialgesetzen zur Weiterbildung von Bund und Kantonen Geltung erhalten. Dies zieht eine entsprechende Prüfung der Spezialgesetze mit Weiterbildungstatbeständen in Bund und Kantonen nach sich.

Im Rahmen der Prüfung der bundesrechtlichen und der kantonalen Spezialgesetzgebungen zur Weiterbildung wird vorab zu beurteilen sein, ob es sich beim Regelungsgegenstand um Weiterbildung im Sinne des Weiterbildungsgesetzes handelt. Für die Beurteilung, ob ein konkreter Tatbestand als Weiterbildung in den Geltungsbereich des Weiterbildungsgesetzes fällt oder nicht, ist nicht die im heute geltenden Recht verwendete Terminologie[45] wegleitend, sondern die Zuordnung der Bildung nach Artikel 3 des Entwurfs zu einem Weiterbildungsgesetz.

Beispielsweise werden im Gesundheits- und Medizinalbereich Angebote als Weiterbildung bezeichnet, die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) selbst als formale Bildungen qualifiziert werden. Sie fallen – wenn sie der formalen Bildung zuzuordnen sind – nicht unter das Weiterbildungsgesetz.

Für die Weiterbildungstatbestände in den Spezialgesetzen hingegen gelten die Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes wie Verantwortung, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung, Verbesserung der Chancengleichheit, Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen sowie für Beiträge des Bundes die in Artikel 10 festgehaltenen Förderkriterien.

5.5 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Wie in den Kapiteln 3 und 4 des im November 2009 veröffentlichten Berichts des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes sowie in Kapitel 3.4 der vorliegenden Erläuterungen dargelegt, bildet Artikel 64a Absatz 1 BV einen verfassungsrechtlichen Auftrag zur Festlegung von Grundsätzen über die Weiterbildung. Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich nach Erlass des Weiterbildungsgesetzes bei der Regelung der Weiterbildungstatbestände der Spezialgesetze, bei der Ausgestaltung von Rah-

[45] „Weiterbildung“ wird in einigen Erlassen für die Bezeichnung von formaler Bildung benutzt. Nicht-formale Bildung wird demgegenüber manchenorts mit dem Sammelbegriff „Bildung“ oder „Ausbildung“ oder aber mit der älteren Bezeichnung „Fortbildung“ betitelt.

menbedingungen für Private, beim Anschluss ans Bildungssystem und bei der Weiterbildungsbeteiligung[46].

Wichtigstes Organ für den Vollzug des Weiterbildungsgesetzes ist die geplante Weiterbildungskonferenz. Zu deren Aufgaben gehört neben der Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze und der Beobachtung der Entwicklung der Weiterbildung auch die Sicherstellung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (horizontal und vertikal) im Bereich Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener.

Vollzugsaufgaben können nach Artikel 20 auch an Dritte übertragen werden. Diese Regelung ermöglicht es dem Bund, gezielt Vollzugsaufgaben an Dritte zu übertragen und damit auf eine ausgedehnte Administration zu verzichten.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gemäss Artikel 20 erlässt der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen. Es handelt sich um die Kompetenz zum Vollzug der Gesetzgebung nach Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung. Die Vorlage sieht gesetzesvertretendes Verordnungsrecht durch den Bundesrat vor in:

- Art. 11: Regelung der Kriterien für Beiträge an Projekte
- Art. 12: Regelung der Kriterien für Beiträge an gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung
- Art. 16: Regelung der Kriterien für Beiträge an die Kantone für die Vermittlung von Grundkompetenzen Erwachsener
- Art. 21: Regelung der Zusammensetzung und Organisation der Weiterbildungskonferenz

Im Weiteren enthält die Vorlage zum Erlass von rechtsetzenden Vorschriften für die Umsetzung der Grundsätze dieses Gesetzes in Artikel 2 Absatz 2 Verweise auf die nach dem HFKG zuständigen hochschulpolitischen Organe.

5.7 Auswirkungen auf die Kantone

Die Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes gelten für die im kantonalen Recht geregelte Weiterbildung. In diesem Rahmen sind die Kantone verpflichtet – soweit nötig –, ihr bestehendes Regelwerk in der Weiterbildung anzupassen. Diese Anpassungen in der kantonalen Gesetzgebung betreffen Anforderungen an Verantwortung, die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, die Sicherstellung der Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung, die Verbesserung der Chancengleichheit sowie das Vermeiden von Wettbewerbsverfälschungen. Das Weiterbildungsgesetz selbst verlangt indessen keine gesetzlichen Regelungen der Weiterbildung in den Kantonen.

Das Weiterbildungsgesetz setzt weiter den Rahmen für eine bessere Koordination der Weiterbildung zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Bund verfolgt die in Artikel 4 festgelegten Ziele in der Weiterbildung gemeinsam mit den Kantonen. Er setzt eine Weiterbildungskonferenz ein, die unter anderem die Weiterbildung beobachtet, die Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung sicherstellt, Vorschläge für Richtlinien nach Artikel 6 Absatz 3 ausarbeitet und den regelmässigen Dialog mit den interessierten Kreisen der Weiterbildung pflegt.

[46] Vgl. dazu Kapitel 3 des Berichts des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes, 2009

Das Weiterbildungsgesetz unterstützt und koordiniert den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener. Es soll einen wesentlichen Beitrag zur besseren Koordination der Angebote im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener leisten. Der aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzten Weiterbildungskonferenz wird die Aufgabe übertragen, die interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchführung von Angeboten zu Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener sicherzustellen. Der Bund ist bereit, in Ergänzung zu bisherigen Massnahmen primär nachfrageorientiert auf Gesuch hin den Kantonen für die Vermittlung von Grundkompetenzen an Erwachsene Beiträge zu sprechen.

5.8 Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft

Transparenzsteigerung und verbesserte Durchlässigkeit dürften längerfristig zu einer grösseren Weiterbildungsbeteiligung führen (vgl. Kapitel 3.4.4 und Kapitel 4.5.2). Auch wird der Wettbewerb auf dem Weiterbildungsmarkt durch entsprechende Grundsätze gewahrt und erhöht (vgl. Kapitel 4.4 und Erläuterungen zu Art. 9).

Als Grundsatzgesetz, das einen allgemeinen Rahmen für die Spezialgesetze mit Weiterbildungstatbeständen bildet, trägt der Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zur Vervollständigung des Bildungsraums Schweiz bei. Sichtbar werden die Wirkungen des Weiterbildungsgesetzes beispielsweise im Bereich der Durchlässigkeit des Bildungsraums.

Die Grundsätze sind so gestaltet, dass der Vielfalt von Anbietern von Weiterbildung Rechnung getragen wird und kleine Anbieter nicht benachteiligt werden (vgl. Kapitel 4.5.2). Finanzielle Auswirkungen auf die Anbieter hängen von der genauen Ausgestaltung der Regelungen in den Spezialgesetzen ab und müssen im konkreten Fall beurteilt werden.

In erster Linie wirken die Grundsätze auf staatlich unterstützte Weiterbildung, d.h. auf einen Teilbereich des Weiterbildungsmarktes (vgl. Kapitel 2.4). Private, nicht subventionierte Anbieter von Weiterbildung sind nur indirekt von den Regelungen betroffen. Es ist davon auszugehen, dass auch sie sich aus Wettbewerbsgründen längerfristig an den vom Weiterbildungsgesetz formulierten Grundsätzen ausrichten werden[47].

Nachfragerinnen und Nachfrager dürfen einen längerfristig positiven Nutzen insbesondere von einer grösseren Transparenz und Qualität des Weiterbildungsbereichs sowie von der erhöhten Durchlässigkeit des Bildungsraums erwarten (vgl. Kapitel 4.5.3).

5.9 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Erarbeitung eines Bundesgesetzes über die Weiterbildung wird in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011 und in den Zielen des Bundesrats für 2011 erwähnt.[48]

[47] Vgl. dazu Kapitel 4.5 und die einleitenden Erläuterungen zu Abschnitt 2 des Gesetzesentwurfs
[48] BBl **2008** 786; Ziele des Bundesrates 2011

6 Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen

Grundkonzept der Vorlage

Das Konzept des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung ist durch Artikel 64a BV vorgegeben und durch die Einbettung der Weiterbildung in die neue Bildungsverfassung geprägt. Der Gesetzesentwurf beinhaltet:

Allgemeine Bestimmungen zur Weiterbildung und die Festlegung von **Grundsätzen über die Weiterbildung** sollen die Weiterbildung im Bildungsraum Schweiz neu einordnen. Ebenfalls definiert wird ein auf die Bedürfnisse von Bund und Kantone abgestimmtes **Instrumentarium zur Koordination der Weiterbildung und zur Beobachtung des Weiterbildungsmarktes.**

Allgemeine Bestimmungen zur Weiterbildung:

- Die rechtliche Einordnung der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz soll einher gehen mit der Stärkung des lebenslangen Lernens, das alle Formen der Bildung (formale Bildung, nichtformale Bildung, informelle Bildung) und damit auch die Weiterbildung umfasst.
- Die Klärung der Begriffe soll die einheitliche Verwendung des Begriffs der Weiterbildung sicherstellen und bei allen interessierten und betroffenen Kreisen für ein klares Verständnis sorgen, was in der Bildung unter die Weiterbildung fällt.
- Der Bund verfolgt seine Ziele in der Weiterbildung gemeinsam mit den Kantonen. Im Zentrum stehen die Unterstützung der Initiative des Einzelnen, günstige Rahmenbedingungen für Individuen und Anbieter von Weiterbildung, die Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung sowie eine bessere Beobachtung des Weiterbildungsmarktes.

Grundsätze über die Weiterbildung:

- Die Grundsätze über die Weiterbildung sollen übergeordnet in Bund und Kantonen, namentlich auch in den Spezialgesetzen, sowie bei den in der Weiterbildung tätigen Akteuren zu einem einheitlichen Verständnis von Weiterbildung führen. Sie stellen eine gesetzgeberische Konkretisierung der generellen Ziele der neuen Bildungsverfassung (hohe Qualität und Durchlässigkeit, Kooperations- und Koordinationspflicht von Bund und Kantonen, Gleichwertigkeit allgemeinbildender und berufsbezogener Bildungswege, Art. 61a BV) in Form von Leitprinzipien (Verantwortung, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, Durchlässigkeit über eine bessere Anrechnung von Bildungsleistungen, Verbesserung der Chancengleichheit, Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen usw.) dar und richten sich primär an die von Bund und Kantonen geregelte und unterstützte Weiterbildung. Gleichzeitig dienen sie der Verwirklichung des Sozialzieles in Artikel 41 Absatz 1 Bst. f BV.

Voraussetzungen für die Förderung der Weiterbildung durch den Bund:

Mit einheitlichen Förderkriterien soll sichergestellt werden, dass bundesintern die Förderung der Weiterbildung in den rund 50 Spezialgesetzen gleichen Spielregeln unterliegt. Der Gesetzesentwurf soll zudem mit einem eigenen spezialgesetzlichen Weiterbildungstatbestand für den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener ergänzt werden.

Instrumentarium zur Koordination der Weiterbildung von Bund und Kantonen und zur Beobachtung des Weiterbildungsmarktes:

Mit dem Gesetz sollen Instrumente eingerichtet werden, die es Bund und Kantone ermöglichen, die Entwicklung der Weiterbildung auf nationaler und internationaler Ebene zu verfolgen und auf Dysfunktionen auf dem Weiterbildungsmarkt rechtzeitig zu reagieren. Zu den Instrumenten zählen namentlich Studien, Forschung und Pilotversuche, die Erhebung der notwendigen statistischen Daten, ein periodischer Dialog mit den interessierten Kreisen der Weiterbildung und ein Monitoring über den Weiterbildungsmarkt, für das der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen sorgt. Eine aus Bund und Kantonen zusammengesetzte Weiterbildungskonferenz soll die Entwicklung der Weiterbildung beobach-

ten, die Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung sicherstellen und zu Beitragsgesuchen Stellung nehmen.

Titel

Der Titel des Gesetzesentwurfs benennt den Regelungsgegenstand des Gesetzes, die Weiterbildung. Regelungsgegenstand sind Grundsätze über die Weiterbildung, Ziele und Entwicklung der Weiterbildung sowie als spezialgesetzlicher Weiterbildungstatbestand mit einem Förderartikel, der Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener.

Ingress

Der Ingress verweist auf Artikel 64a BV, auf den sich der Gesetzesentwurf zur Hauptsache abstützt. Ergänzend dazu werden die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Bundes zur gemeinsamen Koordination und Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bildungsraum Schweiz (Art. 61a Abs. 1 und 2) und im Hochschulbereich (Art. 63a Abs. 3 - 5 BV) genannt. Damit werden die Bestimmungen zur Weiterbildung im Hochschulbereich (Art. 2 Abs. 2), zur Koordination zwecks Sicherstellung einer effizienten Zusammenarbeit sowie einer hohen Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 4, 15) und zur Weiterbildungskonferenz als gemeinsames Organ von Bund und Kantonen für die Entwicklung der Weiterbildung sowie die interinstitutionelle Zusammenarbeit von Bund und Kantonen abgestützt (Art. 21). Mit dieser dreifachen verfassungsmässigen Abstützung des Weiterbildungsgesetzes im Ingress kommt die ganzheitliche Funktion der Weiterbildung im schweizerischen Bildungsraum zum Ausdruck.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 – Art. 5)

Die Weiterbildung ist seit 2006 ein neuer Politikbereich des Bundes. Sie gelangte aufgrund von Artikel 64a BV als jüngster Bildungsbereich in die Regelungskompetenz des Bundes. Damit wird erstmals die Weiterbildung rechtlich in den Bildungsraum Schweiz eingebettet. Dieser umfasste bisher neben dem kantonalen Schulwesen insbesondere die beiden Bereiche Hochschulbildung und Berufsbildung.

Weil der Begriff der Weiterbildung umgangssprachlich und wenig spezifisch gebraucht wird, kommt den allgemeinen Bestimmungen dieses Gesetzesentwurfs eine besondere Bedeutung zu.

Art. 1 Zweck und Gegenstand

In Absatz 1 wird der Zweck des Weiterbildungsgesetzes dargelegt. Mit der klaren systemischen Einordnung und der Verknüpfung von Weiterbildung mit anderen Bildungsformen über Anrechenbarkeiten wird das lebenslange Lernen im Bildungsraum Schweiz, wie ihn Artikel 61a BV festlegt, gestärkt.

Absatz 2 bezieht sich auf den in Artikel 64a BV formulierten Verfassungsauftrag. Dieser überträgt dem Bund die Aufgabe, Grundsätze über die Weiterbildung für den Bildungsraum Schweiz festzulegen und räumt ihm zugleich die Möglichkeit ein, die Weiterbildung zu fördern. Die Bereiche der Weiterbildung und die Kriterien für die Unterstützung sollen in den Spezialgesetzen festgelegt werden.

Mit der Regelung der Grundkompetenzen Erwachsener wird der im Kulturförderungsgesetz festgeschriebene Fördertatbestand der Illettrismusbekämpfung neu in der Weiterbildungsgesetzgebung als Bildungstatbestand aufgenommen (in der Botschaft zum Kulturförderungsgesetz ist ein Transfer der Illettrismusbekämpfung vom Kulturförderungsgesetz ins Weiterbildungsgesetz explizit vorgesehen; vgl. dazu Kap. 3.5). Nebst Lesen und Schreiben sind auch Alltagsmathematik, die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten zentrale Voraussetzungen für das lebenslange Lernen und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Der Erwerb und der Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener wird bereits im Rahmen verschiedener Spezialgesetze gefördert (z.B. Arbeitslosenversicherungsgesetz, Ausländergesetz). Das Weiterbildungsgesetz schliesst eine Lücke, da auch Personen mit mangelnden Grundkom-

petenzen erfasst werden, die unter kein Spezialgesetz fallen (z.B. erwerbsfähige Schweizerinnen und Schweizer, welche nicht unter das Arbeitslosenversicherungs- oder das Invalidenversicherungsgesetz fallen).

Das Weiterbildungsgesetz ist als Grundsatzgesetz konzipiert, das Mindeststandards für die Spezialgesetzgebung des Bundes und die kantonale Gesetzgebung in der Weiterbildung festlegt. Es schafft Klärung bei den Begrifflichkeiten, regelt die Verantwortlichkeiten und definiert unter anderem die Ziele des Bundes in der Weiterbildung.

Die konkrete Regelung und Förderung von Weiterbildung in Teilbereichen wie beispielsweise Jugend und Sport, Migration, Arbeitslosenversicherung usw. bleibt Aufgabe der Spezialgesetzgebung. Dies wird mit Absatz 3 zum Ausdruck gebracht.

Begrifflichkeiten

„Begünstigen“ wird im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs für einen allgemeinen Beitrag zu einem günstigen Umfeld für Weiterbildung verwendet.

„Unterstützen“ bedeutet durchgängig sowohl die Möglichkeit einer finanziellen als auch einer anderweitigen Unterstützung.

„Fördern“ wird verwendet, wenn eine finanzielle Unterstützung gemeint ist.

„Regeln“ meint jede Art von rechtlichen Vorschriften, sei dies im Sinn von Definitionen, Voraussetzungen, Verfahren oder Finanzierungen.

Art. 2 Geltungsbereich

Artikel 64a BV spricht allgemein von Weiterbildung. Der sachliche Geltungsbereich des Weiterbildungsgesetzes erstreckt sich im Rahmen einer Grundsatzkompetenz auf den gesamten Bereich der Weiterbildung, soweit die einzelnen Bestimmungen keine andere Regelung vorsehen. Verschiedene Bestimmungen richten sich nur an den Bund (Art. 10: Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund in der Weiterbildung) oder auf die von Bund und Kantonen geregelte oder unterstützte Weiterbildung (z.B. Art. 6: Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung, Art. 8: Verbesserung der Chancengleichheit). Diese Adressatenorientierung (Bund und Kantone) in den einzelnen Bestimmungen schränkt den (persönlichen) Anwendungsbereich des Gesetzes und die Tragweite der entsprechenden Bestimmungen ein. Eine Ausdehnung des Geltungsbereichs findet sich hingegen in Artikel 7. Bei der Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung ist auch die informelle Bildung zu berücksichtigen.

Der Absatz 2 trägt der verfassungsrechtlichen Konzeption in Artikel 63a Absatz 3 – 5 BV Rechnung: Es gibt vorab keine Anhaltspunkte in der Verfassung, von unterschiedlichen Weiterbildungsbegriffen auszugehen. Vielmehr spricht das Erfordernis einer Grundsatzgesetzgebung für einen einheitlichen Weiterbildungsbegriff. Dem gleichen begrifflichen Verständnis der Weiterbildung liegt auch ein gleiches funktionales Verständnis der Weiterbildung im schweizerischen Bildungssystem zugrunde. Der Absatz 2 verdeutlicht, dass die Weiterbildung nach Artikel 63a Absätze 3 und 4 BV in Verbindung mit Absatz 5 BV ein Koordinationsgegenstand des von Bund und Kantonen geregelten Hochschulraums bildet. Der Vorbehalt im Geltungsbereich verdeutlicht, dass es Aufgabe der hochschulpolitischen Organe ist es, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Vorschriften zu erlassen, die die im Weiterbildungsgesetz festgelegten Grundsätze konkretisieren.[49] Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, wird der Bund selbst nach Artikel 63a Absatz 5 BV subsidiär zuständig, Vorschriften über die Weiterbildung zu erlassen.

[49] Vgl. Kapitel 4.2.2; siehe auch Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer 4 HFKG.

Art. 3 Begriffe

Das Weiterbildungsgesetz geht vom inzwischen international gebräuchlichen Konzept des lebenslangen Lernens aus. Dieses Lernen nimmt verschiedenste Formen an. Jegliches Lernen findet entweder in einem **formalen**, einem **nicht-formalen** oder in einem **informellen** Kontext statt.

Formale Bildung umfasst staatlich geregelte Bildung mit staatlich anerkannten Abschlüssen. „Staatlich geregelt" ist Bildung dann, wenn die Voraussetzungen und Anforderungen eines Bildungsabschlusses in einem Bildungserlass geregelt sind, unabhängig von der Normstufe oder dem staatlichen Organ, das die entsprechenden Regelungen erlässt. Im Einzelnen gehören zur formalen Bildung die obligatorische Schule, die allgemein- und berufsbildenden Abschlüsse auf Sekundarstufe II, akademische Grade (Bachelor, Master, Lizentiat, Doktorat) und die Abschlüsse der höheren Berufsbildung (Berufs- und höhere Fachprüfungen sowie die Abschlüsse von Bildungsgängen an höheren Fachschulen).

Als staatlich geregelte Bildung gehören zur formalen Bildung auch die Abschlüsse, die Voraussetzung für eine berufliche Tätigkeit bilden. Als Beispiele sind die im Medizinal- und Psychologieberufegesetz geregelten Bildungsabschlüsse und das Anwaltspatent zu nennen. Vergleichbar zu den Berufs- und höheren Fachprüfungen werden die Zulassungsvoraussetzungen (Vorbildung, Praxis) und die Inhalte der Prüfung staatlich geregelt. Zur formalen Bildung zählen ebenfalls Regelungen, die – wie im Falle der Durchführung zyto- oder molekulargenetischer Untersuchungen beim Menschen – eine entsprechende fachliche Qualifikation der Laborleiterin oder des Laborleiters[50] verlangen.

Die Schweiz verfügt über einen stark ausgebauten formalen Bildungssektor, der sich namentlich in der Berufsbildung von anderen Ländern abhebt. In internationalen Vergleichen bedarf es daher besonderer Vorsicht, wenn von Weiterbildung die Rede ist.

Der Gesetzesentwurf definiert Weiterbildung gemäss Absatz 2 als **„nicht-formale Bildung"**, d.h. Lernen in strukturierten Bildungsangeboten ausserhalb der formalen Bildung. Dabei definiert der Staat keine inhaltlichen Vorgaben für den Erwerb des Abschlusses. Die nicht-formale Bildung führt auch zu keinem staatlich anerkannten Diplom oder Abschluss. Beispiele sind IT- und Sprachdiplome, aber auch Zertifikate für Fallschirmspringen oder Lötkurse.

Weiter zählen zur nicht-formalen Bildung:

- Weiterbildungen an Hochschulen (CAS, DAS, MAS, EMBA): Es handelt sich nicht um akademische Grade für grundständige Hochschulabschlüsse (Bachelor, Master, PhD), sondern um eine daran anschliessende und in hohem Masse von der entsprechenden Hochschule autonom bestimmten Art von Weiterbildungen. Dabei wird – wie bereits erwähnt – für Artikel 63a BV und Artikel 64a BV vom selben Weiterbildungsbegriff ausgegangen.[51]

- Nachdiplomstudien an höheren Fachschulen: Diese sind strukturell mit den Weiterbildungen an Hochschulen verwandt.[52]

- Vorbereitende Kurse für Berufs- und höhere Fachprüfungen: Diese Kurse sind nicht Bestandteil der staatlich geregelten Bildung, weder im Hinblick auf den Zugang zur Prüfung und noch als Vor-

[50] Ein Grenzfall staatlich geregelter Bildung findet sich in Artikel 6 der Verordnung über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMV) vom 14. Februar 2007. Zwar bilden die von der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) erlassenen Reglemente betr. Spezialisten für Analytik FAMH (Schweizerischer Verband der Leiter Medizinisch-Analytischer Laboratorien) die Grundlage für die Titelverleihung. Sie legen die Anforderungen an Vorbildung, Praxis und Bildung fest. Die Verordnung über genetische Untersuchungen beim Menschen hält in Artikel 6 fest, welche dieser Titel Voraussetzung für die Tätigkeit als Laborleiter oder Laborleiterin sind, weshalb auch dieser Bildungsgang im Sinne einer staatlich geregelten Bildung als formale Bildung zu qualifizieren ist.

[51] Vgl. EVD, Bericht in Erfüllung des Postulats Titelverordnung für Fachhochschulen 05.3716, 2011, S. 3 und 13.

[52] In Bezug auf die Nachdiplomstudien an höheren Fachschulen wird eine Änderung des Berufsbildungsgesetzes notwendig sein; siehe dazu Artikel 22.

aussetzung für den Erwerb des staatlich anerkannten Fachausweises oder des Diploms einer höheren Fachprüfung.

- Gewisse Ausbildungen in der Armee (Kaderausbildungen), im Bevölkerungsschutz (Zivilschutz) sowie im Bereich der Eidgenössischen Hochschule für Sport Magglingen und des Jugend- und Erwachsenensports.

Mit **„informeller Bildung“** ausserhalb von strukturierten Bildungsangeboten ist das Lernen „on the job“ oder beispielsweise das Lesen von Fachliteratur angesprochen. Informelle Bildung kann definitionsgemäss nicht formalisiert werden. Doch sollen auch informell erworbene Kompetenzen durch geeignete Verfahren nachgewiesen und gemäss dem Grundsatz zur Anrechnung von Bildungsleistungen an formale Bildung nach Artikel 7 angerechnet werden können. Die Durchlässigkeit des Bildungssystems wird damit entscheidend erhöht.

Art. 4 Ziele

Übergeordnetes Ziel der Weiterbildungsordnung des Bundes ist es, gemeinsam mit den Kantonen ein weiterbildungsfreundliches Klima zu schaffen, das die Initiative der Einzelnen, sich weiterzubilden befördert und möglichst allen Personen die Teilnahme am lebenslangen Lernen ermöglicht. Dazu gehören – im Einklang mit dem allgemeinen Bildungsartikel 61a BV – Transparenz, Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums sowie das allgemeine Erfordernis eines chancengleichen Zugangs.

Weiter geht es um eine verbesserte Koordination der Weiterbildungspolitik innerhalb des Bundes und zwischen Bund und Kantonen. Zur Verwirklichung dieses Ziels tragen das in den allgemeinen Bestimmungen geklärte einheitliche Verständnis von Weiterbildung ebenso bei wie die im folgenden Abschnitt definierten Grundsätze. Beide, das einheitliche Verständnis von Weiterbildung und die verbesserte Koordination, sollen dazu führen, die hohe Qualität von Bildung und Weiterbildung in der Schweiz zu stärken.

Buchstabe e spricht die für die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft notwendige Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit der internationalen Entwicklung der Weiterbildung an. Die Vergleichbarkeit (Benchmarking) der Ergebnisse nationaler und internationaler Entwicklungen soll ein rechtzeitiges und rasches Reagieren der Politik ermöglichen.

Für die Umsetzung der genannten Ziele werden mit den nachfolgenden Gesetzesbestimmungen entsprechende Instrumente definiert.

2. Abschnitt: Grundsätze (Art. 5 – Art. 9)

Der Bund hat gemäss Artikel 64a Absatz 2 BV Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen. Auch wenn sie nach Artikel 2 für den gesamten Bereich der Weiterbildung gelten, so ist doch festzuhalten, dass die konkrete Durchsetzbarkeit auf die von Bund und Kantonen geregelte und unterstützte Weiterbildung beschränkt ist. Für Anbieter privater Weiterbildung ergeben sich indirekte Wirkungen, indem eine Orientierung an diesen Grundsätzen unter anderem für die Anrechenbarkeit der Weiterbildung an die formale Bildung wegleitend ist, und in vielen Fällen zu einem Wettbewerbsvorteil führt.

Bei der Festlegung der Grundsätze hat sich die Expertenkommission an der Vielfalt der Forderungen orientiert, die im Lauf der letzten zehn Jahre immer wieder als Gründe für ein eidgenössisches Weiterbildungsgesetz ins Feld geführt worden sind. Nicht alle dieser sich häufig überschneidenden Forderungen wie zum Beispiel die Forderung nach Transparenz widerspiegeln sich in einem eigenen Gesetzesartikel. Teilweise wurden sie nach systematischen Gesichtspunkten den fünf hier formulierten Grundsätzen zugeordnet.

Die vorliegenden fünf Grundsätze sind als Mindestanforderungen zu verstehen. Als Grundsatzgesetz enthält das Weiterbildungsgesetz keine spezifischen inhaltlichen Bestimmungen. Weiter gehende sachbezogene Vorschriften bzw. Konkretisierungen der Grundsätze sind in den Spezialgesetzen vorzunehmen.

Art. 5 Verantwortung

Anders als im Bereich der obligatorischen Schule liegt die Verantwortung sich weiterzubilden gemäss Absatz 1 primär beim Einzelnen. Der Staat verhält sich im Weiterbildungsbereich zurückhaltend und setzt auf die Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Einzelnen. Im Sinne der Subsidiarität greifen die staatlichen Instanzen nur dort ein, wo Dysfunktionen bestehen oder ein öffentliches Interesse dies erfordert. Beispiel für solches Eingreifen ist die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener oder die Regelung und Unterstützung von Weiterbildungen im Rahmen der Armee oder in den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes.

In Teilbereichen in denen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dies erfordert, kann der Staat gemäss Absatz 4 Weiterbildungsobligatorien oder ähnliche Regelungen vorsehen. Der vorliegende Entwurf verzichtet jedoch auf die Regelung eines allgemeinen Weiterbildungsobligatoriums oder ein Recht auf eine bestimmte Anzahl Weiterbildungstage. Empirische Untersuchungen zeigen, dass diese Instrumente eine minimale Wirkung auf die Weiterbildungsbeteiligung haben und die Zielgruppen nicht erreichen, die sich unterdurchschnittlich an Weiterbildung beteiligen (vgl. Kap. 3.4.4).

Der Bundesgesetzgeber appelliert in Absatz 2 im Sinne der Eingrenzungen eines allgemeinen Grundsatzgesetzes an die Fürsorgepflicht privater und öffentlicher Arbeitgeber[53]. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Weiterbildung der Mitarbeitenden aus betrieblicher Sicht ein zentraler Erfolgsfaktor ist. Auch profitieren die Unternehmungen insgesamt von gut ausgebildeten Personen auf allen Stufen.

Art. 6 Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Die Verantwortung für die Qualität der Angebote liegt bei den Anbietern von Weiterbildungen.

Bund und Kantone unterstützen Verfahren der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung (Absatz 1). Dabei soll die öffentliche Hand primär nicht selber tätig werden, sondern unterstützend wirken. Ein so vielfältiger und heterogener Bereich mit unterschiedlichsten Akteuren kann nicht zentral gesteuert werden. Die angestrebte hohe Qualität der schweizerischen Weiterbildung ist wesentlich auf selbstverantwortliches Handeln aller Beteiligten angewiesen. Aus diesem Grund und wegen der Vielfalt der bestehenden Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungssysteme, der internationalen Entwicklungen und der spezifischen Bedürfnisse der Anbieter und Nachfrager ist es wichtig, die Methodenwahl nicht gesetzlich einzuschränken.

Absatz 2 konkretisiert die in der Weiterbildungsdiskussion immer wieder geforderte Transparenz des Weiterbildungsangebotes. Transparenz ist kein für sich stehender Grundsatz, sondern wesentlicher Bestandteil der Qualität. Die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung eines Weiterbildungsangebots hat eine Reihe von Vorgaben zu erfüllen: das Vorliegen von Lernprogrammen, Anforderungen an die Qualifikation, d.h. validierte Kompetenzen der Ausbildnerinnen und Ausbildner, definierte Qualifikationsverfahren sowie handhabbare Grundlagen im Hinblick auf eine adäquate Information der Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Angebote.

Mit dem Instrument der Richtlinien kann das BBT – soweit erforderlich – auf Vorschlag der Weiterbildungskonferenz die Anforderungen an die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung nach Absatz 2 für die verschiedenen Weiterbildungsbereiche weiter konkretisieren, was eine einheitliche Grundrichtung der Qualitätsvorschriften sichern hilft. Diese Richtlinien können sich an alle oder einzelne Teilbe-

[53] Vgl. betreffend private Arbeitgeber Artikel 328 des Obligationenrechts und Ausführungen in Geiser, 2011.

reiche der Weiterbildung richten und Vorgaben enthalten, z.B. bei den Lernprogrammen zum Curriculum und zu den Ausbildungsmethoden, bei der Qualifikation der Ausbildnerinnen und Ausbildner zu fachlichen und didaktischen Kompetenzen des Lehrkörpers, beim Qualifikationsverfahren zum Erwerb von Leistungsnachweisen und hinsichtlich Information Angaben zu Form und Inhalt der Information, zur Lesbarkeit der erworbenen Bildungsleistung sowie zur Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung. Die einzelnen Spezialgesetze bleiben dennoch frei, weiter gehende Qualitätsanforderungen im von ihnen geregelten und unterstützten Bereich festzulegen. Der Vorbehalt in Artikel 2 Absatz 2 führt dazu, dass für den Hochschulbereich die Zuständigkeit für den Erlass von Rahmenvorschriften und allfälliger Richtlinien den zuständigen hochschulpolitischen Organen obliegt. Damit wird den spezifischen Anforderungen und Bedürfnissen des Hochschulbereichs Rechnung getragen.

Absatz 4 richtet sich spezifisch an die von Bund und Kantonen geregelte und unterstützte Weiterbildung. Bund und Kantone werden in die Pflicht genommen, in ihrer Zuständigkeit für eine hohe Qualität der Weiterbildung zu sorgen. Die Einschränkung in Absatz 4 auf die Zuständigkeitsbereiche von Bund und Kantonen bezieht sich dabei auf das Verhältnis zwischen staatlichem und privatem Handeln und nicht auf die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen.

Art. 7 Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung

Nach Artikel 61a Absatz 1 BV sorgen Bund und Kantone für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen nicht zuletzt Bezüge zwischen der formalen sowie der nicht-formalen und informellen Bildung hergestellt werden. Artikel 7 verpflichtet daher die Gesetzgeber in Bund und Kantonen, im formalen Bereich für transparente und möglichst gleichwertige Verfahren zur Anrechnung nicht-formaler und informeller Bildungsleistungen – unabhängig davon, ob diese im In- oder Ausland erworben wurde – zu sorgen.

Diese Zielsetzung erfordert, dass Bund und Kantone die Organe bezeichnen, welche die Kriterien für die Anrechenbarkeit von Weiterbildung und informeller Bildung an die formale Bildung festlegen. In der Regel dürfte diese Aufgabe den für das Angebot oder die Abschlüsse zuständigen Bildungsinstitutionen und Prüfungskommissionen übertragen werden. Die entsprechenden Verfahren zur Prüfung der Anrechenbarkeit müssen rechtsstaatlichen Anforderungen, namentlich hinsichtlich Prüf- und Begründungspflicht, genügen.

In Bezug auf die Anrechnung solcher Bildungsleistungen im Hochschulbereich ist es Sache der Hochschulträger und der Hochschulen selbst, auf der Grundlage der Rahmenvorschriften der Hochschulkonferenz entsprechende Anrechnungsverfahren einzurichten.

Art. 8 Verbesserung der Chancengleichheit

Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung statuiert ein allgemeines und damit auch für sämtliche Anbieter von Weiterbildung geltendes Diskriminierungsverbot. Namentlich die diskriminierende Verweigerung des Zugangs zu einer Weiterbildung aufgrund von Herkunft oder Rasse, Alter oder einer Behinderung ist unstatthaft.[54.]

Zur Verbesserung der Chancengleichheit sind neben dem Diskriminierungsverbot auch gezielte Anstrengungen in konkreten Bereichen notwendig. Diese werden im Gesetz nicht abschliessend aufgezählt.

Nach Buchstabe a ist in den von Bund und Kantonen geregelten oder unterstützten Weiterbildung die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen zu verwirklichen, d.h. die Angebote sind entsprechend auszugestalten, um diese Vorgabe einzuhalten.

[54] Vgl. namentlich Artikel 261[bis] Absatz 5 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, StGB, (SR **311**) und Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG, vom 13. Dezember 2002 (SR **151.3**)

Als Beispiel, an dem auch die Verschränkung mit den Spezialgesetzen klar zum Ausdruck kommt, sei namentlich auf Buchstabe b hingewiesen: Den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen kann seitens der Anbieter von Weiterbildung Rechnung getragen werden, indem beispielsweise Kandidatinnen oder Kandidaten, die auf Grund einer Behinderung besondere Hilfsmittel oder mehr Zeit für ein Qualifikationsverfahren benötigen, angemessen entsprochen wird.[55] Die Mehrauslagen, die behinderten Personen durch erforderliche Hilfsmittel entstehen, können gemäss Artikel 16 des Invalidenversicherungsgesetzes[56] vom 19. Juni 1959 unter gewissen Voraussetzungen von der Invalidenversicherung übernommen werden.

Buchstabe c weist auf die Bedeutung hin, bei von Bund und Kantonen geregelter oder unterstützter Weiterbildung Massnahmen zu treffen, die die Integration der Ausländerinnen und Ausländer erleichtern. Dabei geht es nicht primär um die Förderung von spezifischen Integrationsangeboten, deren Regelung und Unterstützung in Spezialgesetzen vorgesehen ist, sondern ähnlich wie beim Anliegen der Gleichstellung von Frau und Mann und der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen um den Einbezug der Zieldimension der Integration von Ausländerinnen und Ausländern bei der Ausgestaltung der Angebote.

Während Buchstabe a – c Vorgaben definieren, die im Rahmen von allen von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildungen transversal angestrebt werden sollen, richtet Buchstabe d sein Augenmerk auf einen bestimmten Adressatenkreis: geringqualifizierte Personen. Die explizite Nennung der Geringqualifizierten zeigt den hohen Stellenwert, der der Weiterbildung für die Verbesserung der Chancengleichheit von Geringqualifizierten, ergänzend zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen, zukommt.

Art. 9 Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen

In dem grundsätzlich privat ausgerichteten Weiterbildungsmarkt darf die staatliche Durchführung, Unterstützung oder Förderung von Weiterbildung den wirksamen Wettbewerb nicht verfälschen. Öffentlich-rechtliche und staatlich unterstützte Bildungsanbieter haben für die Angebote, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, Marktpreise zu verlangen. Die staatlich unterstützten Anbieter haben im betrieblichen Rechnungswesen Kosten und Erträge der einzelnen Bildungsangebote auszuweisen, was die Transparenz erhöht und gleichzeitig die unterstützten Anbieter zwingt, die Kosten angemessen auf die einzelnen Kostenträger, namentlich mit Einbezug der Infrastrukturkosten, zu verteilen. Quersubventionierung von Weiterbildungsangeboten ist nur zulässig, soweit sie gesetzlich vorgesehen ist. Sieht eine gesetzliche Grundlage eine abweichende Finanzierung für spezifisch ausgerichtete Angebote vor, müssen diese grundsätzlich im Wettbewerbsverfahren eingekauft werden.

Der Verhinderung von Quersubventionierungen kommt ordnungspolitisch eine hohe Bedeutung zu. Sie hilft auch bei der Sicherstellung des Vollzugs des Artikels 10, welcher die Subventionierung in den Spezialgesetzen an klare Vorgaben knüpft. Diese sollen nicht mit Quersubventionierungen unterlaufen werden. Eine Berufsfachschule, eine staatlich unterstützte Hochschule oder andere staatlich unterstützte Bildungsanbieter dürfen beispielsweise für ihre Weiterbildungsangebote – soweit der Gesetzgeber dies nicht ausdrücklich erlaubt – keine andere ihnen zufliessende öffentliche Gelder einsetzen.

Die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen bei Dienstleistungen und Angeboten – und damit auch von Weiterbildungsangeboten – von Institutionen des Hochschulbereichs gegenüber Anbietern der höheren Berufsbildung ist auch für den Hochschulbereich als gemeinsames Ziel von Bund und Kantonen definiert (Art. 3 Bst. i HFKG). Es wird Aufgabe der Schweizerischen Hochschulkonferenz sein, beim Erlass von Vorschriften über die Weiterbildung diesen Sachverhalt gebührend zu berücksichtigen.

[55] Vgl. auch Artikel 2 Absatz 5 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR **151.3**).
[56] Vgl. SR **831.20**

3. Abschnitt: Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund (Art. 10)

Art. 10

Der Artikel 10 richtet sich an die Spezialgesetzgebung des Bundes. Er setzt die Vorgaben des Subventionsgesetzes[57] an eine Förderung der Weiterbildung durch den Bund um und legt die Kriterien fest, die der Spezialgesetzgeber kumulativ zu erfüllen hat. Dazu gehört die normative Verankerung eines öffentlichen Interesses. Der Grundsatz der Subsidiarität bezieht sich sowohl auf ein qualitativ wie auch quantitativ ausreichendes Angebot. Im Weiteren sind in der Spezialgesetzgebung die Ziele und Kriterien der staatlichen Unterstützung der Weiterbildung festzulegen, es ist sicherzustellen, dass die Grundsätze dieses Gesetzes eingehalten sowie Vorkehren getroffen werden, um die Wirksamkeit der Förderung regelmässig zu überprüfen.

Der Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, dass der überwiegende Teil der Weiterbildung privat erfolgt. Die Förderung soll nachfrageorientiert, d.h. direkt an den Nachfrager ausgerichtet werden. Der Gesetzgeber überträgt die Regelung der Einzelheiten dem Bundesrat. Die direkte Subventionierung von Anbietern soll die Ausnahme bilden. Die nachfrageorientierte Subventionierung – beispielsweise mittels Bildungsgutscheinen – dient dazu, bei konkurrierenden Angeboten Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und bildet so ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des in Artikel 9 definierten Grundsatzes.

4. Abschnitt: Entwicklung der Weiterbildung (Art. 11 – Art. 12)

Art. 11 Beiträge für Projekte

Um die Entwicklung der Weiterbildung zu fördern, braucht es Studien, Forschung und Pilotversuche. Sie dienen der Beschaffung von Steuerungswissen. Die entsprechenden Projekte sollen Neuerungs- und Beispielcharakter aufweisen und sind als Ergänzung zur Spezialgesetzgebung konzipiert. Sie sollen zeitlich begrenzt sein, damit ständig sich selbst fortsetzende Projekte vermieden werden.

Mögliche Themen sind: Studien zur Abgabe von Bildungsgutscheinen, zur Gestaltung der Information, um einen bestimmte Personengruppe zu erreichen (z.B. jene, die nicht lesen und schreiben können), oder andere Formen der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung, zur Geschlechterverteilung, zur arbeitgeberunterstützten Weiterbildung oder zur Weiterbildungsteilnahme gering qualifizierter Personen. Auch genauere Kenntnisse über die Weiterbildungsanbieter sind zur Entwicklung der Weiterbildung unabdinglich.

Art. 12 Beiträge an gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung

Der Weiterbildungsbereich organisierte sich weitgehend selbst. Unter anderem etablierten sich verschiedene internationale IT-Zertifikate; Sprachkurse richteten sich an einschlägigen Niveaubeschrieben aus.

Verschiedene Organisationen wie der Schweizerische Verband für Weiterbildung (SVEB), der Schweizerische Bund für Elternbildung und der Verband der Schweizerischen Volkshochschulen übernahmen für ihre Teilbereiche hauptsächlich eine Koordinationsfunktion. Einige Organisationen wurden unter diesem Gesichtspunkt seit Jahren von Pro Helvetia und später vom Bundesamt für Kultur (BAK) unterstützt.

[57] SR **616.1** Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990.

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung ändert sich das Umfeld und Tätigkeitsgebiet der Organisationen der Weiterbildung. Der vorliegende Artikel stellt eine Abkehr von Beiträgen für die Selbstregulierung der Weiterbildung durch die Dachverbände dar und richtet sich konsequent an klar definierte Aufgaben (siehe Katalog in Absatz 1), die der neu für die Weiterbildung zuständige Bund an gesamtschweizerische Organisationen überträgt[58]. Es handelt sich dabei um Querschnittsaufgaben (Informations[59]- und Koordinations-, Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsaufgaben sowie Entwicklung der Weiterbildung), die über den Geltungsbereich eines Spezialgesetzes hinaus gehen.

Es wird Aufgabe des Bundesrats bzw. des Vollzugs sein, die Anforderungen an eine Organisation der Weiterbildung festzulegen. Dabei sind klare und selektive Kriterien aufzustellen. Namentlich ist sicherzustellen, dass sich die Organisationen von ihrer Zweckbestimmung und Ausrichtung her wesentlich in der Weiterbildung engagieren.

Absatz 2 Buchstabe b soll Doppelsubventionierungen verhindern. Gemäss Absatz 3 sind die Beiträge – im Gegensatz zu den Projekten nach Artikel 11 – zeitlich nicht an eine Höchstdauer gebunden. Verlängerungen sind möglich.

5. Abschnitt: Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener (Art. 13 - Art.16)

Der Abschnitt über den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener stellt eine spezialgesetzliche Regelung dar, die eine grosse Nähe zur Weiterbildung aufweist: Soweit der Erwerb und vor allem der Erhalt von Grundkompetenzen nicht in der obligatorischen Schule erfolgt, findet die Vermittlung von Grundkompetenzen in der Regel in nicht-formalen Kontexten statt. Der Umfang des zusätzlichen Regelungsbedarfs in diesem Bereich ist verhältnismässig gering, weshalb sich eine Integration ins Weiterbildungsgesetz aufdrängt.

Art. 13 Begriff der Grundkompetenzen

Im Sinne dieses Gesetzes sind mit Grundkompetenzen Erwachsener die kompetenzmässigen Voraussetzungen angesprochen, um an Bildung und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen und in der Arbeitswelt bestehen zu können. Die definierten Grundkompetenzen Erwachsener beinhalten grundlegende Lese-, Schreib-, Alltagsmathematik, Anwenderkenntnisse von Informations- und Kommunikationstechnologien und Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten. Diese Aufzählung ist abschliessend.

Mit dieser Lösung wird zwei Problemkreisen Rechnung getragen: Einerseits werden die bildungsrelevanten Grundkompetenzen Erwachsener bezeichnet. Andererseits sorgt diese Regelung für eine Klärung der gerade in der Weiterbildungsdiskussion häufig ins Spiel gebrachten Nachholbildung. Nachholbildung findet in der Regel im Hinblick auf definierte Abschlüsse statt. Dies ist im formalen Bereich bereits geregelt.

Je nach Politikbereich können weitere Kompetenzen gefragt sein. Diesen ist in der Spezialgesetzgebung Rechnung zu tragen. Beispielsweise sind in der Integration und Migration Kenntnisse der Landessprache gefragt. Auch ist zu berücksichtigen, dass sich die Bedeutung von Grundkompetenzen ändern kann, sei es im Hinblick auf eine Lebensphase, auf gesellschaftliche oder technologische Entwicklungen oder auf einen gezielten und schnellen Einstieg oder Wiedereinstieg ins Berufsleben.

[58] Vgl. Artikel 20 Absatz 2.
[59] Beispielsweise spezielle Massnahmen, um von Illettrismus betroffene Personen zu erreichen.

Art. 14 Ziel

Gemäss Artikel 10 Absatz 1 müssen die Ziele und Kriterien einer staatlichen Unterstützung definiert sein. Ziel der Bestimmungen zu den Grundkompetenzen Erwachsener ist es, eine Lücke zu schliessen und in Ergänzung zu den Spezialerlassen des Bundes und der kantonalen Gesetzgebung möglichst vielen Erwachsenen mit fehlenden Grundkompetenzen den Erwerb und den Erhalt dieser Fähigkeiten zu ermöglichen. Die Zielformulierung bekräftigt die integrierte Sicht des neuen Weiterbildungsgesetzes im Hinblick auf die Verantwortlichkeit des Individuums, die Subsidiarität des Staates und das lebenslange Lernen.

Die quantitative Einschränkung auf „möglichst viele“ trägt der Tatsache Rechnung, dass die Nutzung solcher Angebote je nach Sachverhalt auch von der Initiative und Bereitschaft des Einzelnen abhängt.

Art. 15 Zuständigkeit und Koordination

Die Regelung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener ist in der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung Sache der Kantone, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen auf Bundesebene bestehen (z.B. Ausländergesetzgebung, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung).

Die Regelung in Absatz 1 „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ bezieht sich auf die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen.

Die Koordination zwischen Bund und Kantonen, aber auch die bundesinterne Abstimmung, ist heute unbefriedigend. Die Erreichung des Ziels, Erwachsenen mit fehlenden Grundkompetenzen, den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen zu ermöglichen, setzt eine funktionierende interinstitutionelle Zusammenarbeit voraus. Über eine koordinierte Zusammenarbeit soll eine bessere Mittelallokation und Betreuung und Begleitung der Betroffenen erreicht werden.

Verantwortliches Organ für die Sicherstellung der Zusammenarbeit im Bereich Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener soll nach diesem Gesetz die aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Kantonen zusammengesetzte Weiterbildungskonferenz sein (vgl. Art. 21).

Art. 16 Beiträge an die Kantone

Im Rahmen der Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener kann es nicht darum gehen, neue Spezialfälle zu schaffen. Vielmehr geht es um die Schaffung eines Auffangtatbestands, womit die Kantone mit Beiträgen des Bundes Lücken bei der Vermittlung von Grundkompetenzen an einem von der geltenden bundesrechtlichen Spezialgesetzgebung und vom kantonalen Recht nicht erfassten Personenkreis gezielt und koordiniert schliessen können. Dem Bund kommt dabei eine subsidiäre, gezielte fördernde Rolle zu.

Die Beiträge an die Kantone sollen gemäss Artikel 10 Absatz 2 nachfrageorientiert ausgerichtet werden. Im Vordergrund stehen Fallpauschalen pro erwachsene Person in entsprechender Weiterbildung an die Kantone. Voraussetzung für eine Förderung ist neben einer wesentlichen Beteiligung des Kantons ein mit den verschiedenen bundesrechtlichen Spezialgesetzen und dem kantonalen Recht abgestimmtes Vorgehen, das den Erfolg der Bildungsmassnahme begünstigt.

Vorgesehen ist, vor dem Entscheid des BBT die Stellungnahme der Weiterbildungskonferenz zu den Gesuchen der Kantone einzuholen.

6. Abschnitt: Finanzierung (Art. 17)

Art. 17

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die entsprechenden Mittel im Rahmen der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) bereitgestellt werden. Damit ist die politische Steuerung gewährleistet: Das Parlament entscheidet namentlich über die Beiträge zur Förderung von Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener sowie über die zur Entwicklung der Weiterbildung nötigen finanziellen Mittel.

7. Abschnitt: Statistik und Monitoring (Art. 18 – Art. 19)

Art. 18 Statistik

Die derzeit verfügbaren empirischen Grundlagen für die Steuerung der Weiterbildungspolitik sind mangelhaft. Dies betrifft, wie im Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes erwähnt, insbesondere die Statistik. Das Bundesamt für Statistik (BFS) arbeitet bereits daran, die identifizierten Lücken zu schliessen. Künftig werden dem BFS drei Datenquellen für die Weiterbildungsstatistik zur Verfügung stehen:

- SAKE: Im Rahmen dieser Erhebung werden jährlich Daten zur Teilnahme an der nicht-formalen Bildung erhoben.
- Mikrozensus Aus- und Weiterbildung (MZB): Im Rahmen des MZB werden alle fünf Jahre (erstmals 2011) ausführliche Informationen zur Beteiligung an formaler und nicht-formaler Bildung sowie zu informellem Lernen erhoben. Zusätzlich zu den Basiskennzahlen liefert diese Erhebung unter anderem auch statistische Informationen zur Intensität (Anzahl besuchter Kursstunden), zu den Inhalten, zur Unterstützung durch den Arbeitgeber sowie zu den Kosten und der Finanzierung der verschiedenen Aus- und Weiterbildungsaktivitäten. Der Fragebogen enthält zudem Fragen zu Motiven für die Teilnahme beziehungsweise die Nicht-Teilnahme an Weiterbildung.
- Statistik der betrieblichen Weiterbildung (SBW): Basierend auf einer Unternehmensbefragung stellt diese Statistik alle fünf Jahre (erste Erhebung für 2012 geplant) Kennzahlen zum Weiterbildungsverhalten, zur Weiterbildungspolitik, zu Kosten und Finanzierung sowie zu Anerkennung und Stellenwert von Weiterbildung in Unternehmen zur Verfügung.

Sämtliche Erhebungen sind auf äquivalente Erhebungen im Europäischen Statistiksystem abgestimmt, so dass internationale Vergleiche möglich sind.

Um die notwendigen Daten und Statistiken für das Monitoring des Weiterbildungsgesetzes sicherzustellen, ist in enger Zusammenarbeit zwischen dem BFS und dem BBT ein Informationsauftrag zu erarbeiten. Auf Basis der Analyse der zur Verfügung stehenden Daten und den identifizierten Informationsdefiziten können anschliessend die notwendigen Massnahmen und eine Kostenplanung abgeleitet werden. Damit sowohl allfällig notwendige Erhebungsaktivitäten als auch die Datenbereitstellung durch das BFS erfolgen können, müssen die dazu notwendigen Mittel dem BFS zur Verfügung gestellt werden. Die Erhebungsmodalitäten werden in der Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1) geregelt.

Art. 19 Monitoring

Der Gesetzesentwurf weist eine sehr geringe direkte Regelungsdichte auf. Grund dafür ist die Überzeugung, dass sich staatliches Eingreifen nur rechtfertigt, wenn Dysfunktionen vorhanden sind. Um solche zu identifizieren und die Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes sowie den Nutzen der Weiterbildung für Gesellschaft und Wirtschaft überprüfen zu können, ist eine konstante Beobachtung des Weiterbildungsmarktes und der Weiterbildungsbeteiligung notwendig. Grundlage für solches Monitoring bilden einerseits Forschungsergebnisse (vgl. Art. 11) und andererseits statistische Daten (vgl. Art. 18).

8. Abschnitt: Vollzug und Weiterbildungskonferenz (Art. 20 – Art. 21)

Art. 20 Vollzug

Der Vollzug des Weiterbildungsgesetzes ist ohne ausgedehnte Administration sicherzustellen. Teilbereiche oder einzelne Aufgaben können an Dritte übertragen werden. Es wird zu prüfen sein, ob im Rahmen von Leistungsaufträgen auf Kompetenzen bestehender Organisationen der Weiterbildung zurückgegriffen werden kann.

Art. 21 Weiterbildungskonferenz

Nach Artikel 55 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)[60] können Bundesrat und Departemente weitere Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen einsetzen. Solche Konferenzen sind in erster Linie zur Koordination von Aufgaben innerhalb der Bundesverwaltung gedacht.

Das Koordinationsorgan im Bereich der Weiterbildung soll sich aber nicht nur aus Angehörigen der Bundesverwaltung, sondern auch aus Vertreterinnen und Vertreter der Kantone zusammensetzen. Die Schaffung solcher gemeinsamen Organe zur Koordination der Anstrengungen von Bund und Kantonen im Bildungsbereich ist in der Bundesverfassung in Artikel 61a Absatz 2 explizit vorgesehen.

Aufgabe der Weiterbildungskonferenz ist die Koordination der Bundesgesetzgebung im Weiterbildungsbereich, die Koordination der Weiterbildungspolitik mit den Kantonen, die Überwachung der Einhaltung der Grundsätze und Kriterien des Weiterbildungsgesetzes sowie die Sicherstellung der interinstitutionellen Zusammenarbeit im Bereich Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener. Im Weiteren wird es auch zu ihrer Aufgabe gehören, den regelmässigen Dialog mit Weiterbildungsanbietern und deren Vertreter sicherzustellen.

In Bezug auf die akademische Weiterbildung gilt nach Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes der Vorbehalt, dass die Koordination der Weiterbildungsmassnahmen im Hochschulbereich den gemeinsamen Organen von Bund und Kantonen obliegt.

Organisation und Zusammensetzung der Weiterbildungskonferenz obliegt dem Bundesrat. Dabei ist die als gemeinsames Organ gemäss Artikel 61a Absatz 2 BV eingesetzte Weiterbildungskonferenz nicht zwingend paritätisch zusammenzusetzen. Vielmehr wird der Bundesrat die Konferenz so zusammensetzen, dass sie in der Lage ist, die ihr übertragenen Aufgaben, namentlich die interinstitutionelle Zusammenarbeit einerseits zwischen den Bundesstellen und anderseits zwischen den Bundesstellen und den zuständigen Stellen in den Kantonen zweckmässig, effizient und kompetent zu erfüllen.

[60] SR **172.010**

9. Abschnitt: Schlussbestimmungen (Art. 22)

Der Gesetzesentwurf verzichtet auf Übergangsbestimmungen zur Anpassung der Spezialgesetze in Bund und Kantonen.

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

Vorbemerkungen

Parallel zur laufenden Vernehmlassung werden im Rahmen eines Projekts „Anpassung der Spezialgesetzgebung im Zuge des WeBiG“ in enger Zusammenarbeit mit den für den Vollzug der Spezialgesetze zuständigen Stellen des Bundes die Auswirkungen und Anpassungen auf die einzelnen Spezialgesetze geprüft, und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung entsprechende Vorschläge für eine Integration in den Gesetzesentwurf ausgearbeitet. Diese Arbeiten werden zusätzliche Klarheit schaffen über die Auswirkungen. Sie betreffen generell den Anpassungsbedarf in den verschiedenen Spezialerlassen, einschliesslich allfälliger Schwierigkeiten und Schnittstellen unter anderem zu übergeordnetem internationalem Recht oder anerkannten internationalen Regelungen, die Auswirkungen auf die Subventionierung der Weiterbildung durch den Bund in der Spezialgesetzgebung und volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sollen in die Botschaft des Bundesrates einfliessen.

Zwei Änderungen bisherigen Rechts

Zwei Bereiche sind unmittelbar mit den Bestimmungen dieses Entwurfs verbunden und werden deshalb bereits als Änderung bisherigen Rechts aufgenommen:

- Die Überführung der Illettrismusbekämpfung von der Kultur- in die Bildungsgesetzgebung zieht eine Anpassung von Artikel 15 des Kulturförderungsgesetzes nach sich. Dieser soll weiterhin die Förderung des Lesens und der Buchkultur beinhalten, beispielsweise über die Unterstützung von Aktivitäten im Bereich der Förderung des Lesens für Kinder und Jugendliche oder der Stiftung Bibliomedia. Hingegen sollen die Aktivitäten im Bereich der Bekämpfung des Illettrismus, die in der Kulturbotschaft 2012-2015 separat ausgewiesen werden, als Bildungstatbestand in das Weiterbildungsgesetz überführt werden.
- Wie im Bericht in Erfüllung des Postulats 05.3716 Titelverordnung für Fachhochschulen angekündigt, soll die Anerkennung von Nachdiplomstudien – parallel zur Aufhebung der eidgenössischen Anerkennung der Weiterbildungsmasterdiplome von Fachhochschulen – an höheren Fachschulen aufgehoben werden. Die NDS in der höheren Berufsbildung gehören im Bildungsraum Schweiz zum Weiterbildungsbereich. Damit soll der gesamte Bereich der nicht formalen Bildung gleich behandelt werden (EVD, 2011a, S. 15), was eine Anpassung von Artikel 29 Absatz 3 BBG nach sich zieht.

7 Literaturverzeichnis[61]

Arbeitgeberverband, (2010). Die Weiterbildung braucht Verbesserungen - aber keinen Regulierungsschub. Bern: SAV.

Arulampalam, W., Bryan, M. L., & Booth, A. L. ((2-3). 2 2004). Training in Europe. Journal of the European Economic Association, S. 346-360.

Backes-Gellner, U. (2011). Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. Gutachten zuhanden der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz.

Bassanini, A., Booth, A. L., Brunello, G., De Paola, M., & Leuven, E. (2007). Workplace Training in Europe. In G. Brunello, Education and Training in Europe (S. 143-323).

BBT. (2010). Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung 2009. Bern: BBT.

Bericht des Bundesrates über Elemente einer Bundespolitik für die Weiterbildung in der Schweiz. (September 2000).

BFM. (2006). Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz; Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs (Integrationsbericht). Bern: BFM.

BfS. (2005). Grundkompetenzen von Erwachsenen. Erste Ergebnisse der ALL-Erhebung. Neuchâtel: BFS.

BfS. (2006a). Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Neuchâtel: BFS.

BfS. (2006b). Weiterbildung und Grundkompetenz. Lesen und Rechnen im Alltag, Neuchâtel: BFS .

BfS. (2010a). Arbeit und Erwerb: Panorama. Neuchâtel: BFS.

BfS. (2010b). Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz. Erste Ergebnisse des Moduls «Weiterbildung» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2009. Neuchâtel: BFS.

Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011. (24. Januar 2007). BBl **2007** 1223.

Botschaft über die Legislaturplanung 2007-2011. (23. Januar 2008). BBl **2008** 753.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG). (8. Juni 2007). BBl **2007** 4819.

Botschaft zum Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung der berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten. (4. März 2011). BBl **2011** 2607.

Credit Suisse. (2010). Megatrends - Chancen und Risiken für KMU, Studie 2010: Schwerpunkt Globalisierung. Zürich: Credit Suisse Economic Research.

DIE. (2008). Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008. Bielefeld: DIE spezial. Bertelsmannverlag.

[61] Viele der referenzierten Dokumente sind im Dossier Weiterbildung auf www.edudoc.ch einsehbar.

EDK. (20. Februar 2003). Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen. Bern: EDK.

Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung. In B. Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung. Zürich/Lachen: 2. Auflage.

Ehrenzeller, B. (2009). Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung des BBT. St. Gallen.

Ehrenzeller, B., & Brägger, R. (2011). Grundsätze der Weiterbildung. Beitrag für die Festschrift Schwander , S. noch nicht publiziert.

Europäische Kommission. (2006). Classification for Learning Activities. Manuals. Luxembourg: European Commission.

EVD. (2009). Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Bern: BBT.

EVD. (2011a). Bericht in Erfüllung des Postulats Titelverordnung für Fachhochschulen 05.3716. Bern: BBT.

EVD. (2011b). Fachkräfte für die Schweiz. Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Bern: EVD.

Geiser, T. (2011). Weiterbildung und Arbeitsrecht.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, (November 2001). Einen europäischen Raum des Lebenslangen Lernens schaffen. Brüssel.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009a). Der schweizerische Weiterbidlungsmarkt monetär betrachtet. Die Volkswirtschaft, 6 , S. 41-44.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009b). Money matters - Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult education. CESifo Working Paper, 2548.

OECD. (2003). Beyond rhetoric. Adult learning policies and practices. Paris: OECD.

Parlamentarische Initiative. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats. (23. Juni 2005). BBl **2005** 5479.

Parlamentarische Initiative. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Stellungnahme des Bundesrates. (17. August 2005). BBl **2005** 5547.

Perspektiven 2025; Lage- und Umfeldanalyse sowie Herausforderungen für die Bundespolitik, (2010) Bern: BK.

Reichenau, C. (2009). Wie ein Weiterbildungsgesetz des Bundes aussehen könnte. Zürich: SVEB.

Schläfli, A., & Gonon, P. (1999). Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Perspektiven. Frankfurt am Main: DIE.

Schräder, R., & Grämiger, B. (2011). Förderung von Grundkompetenzen von Erwachsenen in den Kantonen, Handlungsfelder und Massnahmenideen. Interkantonale Konferenz für Weiterbildung.

Schweizerischer Bundesrat (16. April 2008). Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011.

Sigerist, P., & Torcasso, R. (2008). Weiter mit Bildung, Berufsbildung fördern. Bern: SGB.

SKBF. (2006). Bildungsbericht Schweiz. Aarau: SKBF.

SKBF. (2010). Bildungsbericht Schweiz. Aarau: SKBF.

Sousa-Poza, A., & Henneberger, F. (2003). The Determinants and Wage Effects of Course-Related Training of Elderly Workers in Switzerland. Research Institute for Labour Economics and Labour Law, Discussion Paper No. 94.

Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz (2006). Bern: IDA IG.

Unesco. (1997). Classification internationale type de l'éducation. Paris: CITE.

Weber, K., & Tremel, P. (2008). Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick. Bern.

Weber-Gobet, B. (2009). Forderungen und Vorschläge an ein Weiterbildungsgesetz. Bern: Travail.Suisse.

Wolter, S. C. (2008). Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Ziele des Bundesrates 2011. Band 1. Bundeskanzlei.

Zürcher, C. (2010). Positionspapier zu bildungspolitischen Grundsätzen für ein Weiterbildungsgesetz aus der Sicht von Bildungseinrichtungen mit privatrechtlicher Trägerschaft. Zürich: Kalaidos Bildungsgruppe Schweiz.

8 Anhang

Mitglieder der Expertenkommission

Präsident:
Dr. Hansruedi Stadler, alt Ständerat Kanton Uri,
Hellgasse 23, 6460 Altdorf

Vizepräsidentin:
Prof. Dr. Ursula Renold, Direktorin, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT,
Effingerstrasse 27, 3003 Bern

Vertreter der Kantone:
- Hans Ambühl, Generalsekretär, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK,
  Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 660, 3000 Bern 7
- Jean-Pierre Brügger, Interkantonale Konferenz für Weiterbildung IKW,
  Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâteloises CIFOM,
  Rue de la Serre 62, 2300 La Chaux-de-Fonds

Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und interessierter Kreise:
- Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller, Universität St. Gallen,
  IRP-HSG, Bodanstrasse 4, 9000 St. Gallen
- Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner, Betriebswirtschaftlerin, Universität Zürich,
  ISU-Institut für Strategie und Unternehmensökonomie, Plattenstrasse 14,
  8032 Zürich
- Dr. Jacqueline Monbaron, Maître d'enseignement et de recherche, Universität Fribourg,
  Site Regina Mundi, Bureau S-3.101, Rue P.-A. de Faucigny 2, 1700 Fribourg
- Vreni Müller-Hemmi, alt Nationalrätin, Präsidentin Forum Weiterbildung (2000-2008),
  Kantstrasse 3, 8044 Zürich

Vertreter der Bundesverwaltung:
- Jürg Burri, Stv. Direktor, Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF,
  Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
- Martin Kaiser-Ferrari, Stv. Direktor, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV,
  Effingerstrasse 20, 3003 Bern