

Glarus, 6. März 2012

Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung

Hochgeachteter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Einordnung

Mit den neuen Bestimmungen über die Bildung in der Bundesverfassung („Bildungsverfassung“) von 2006 wurde zum ersten Mal auf gesamtschweizerischer Ebene die Weiterbildung als wesentlicher Teil des Bildungsraumes Schweiz in den Blick genommen. Artikel 64a BV ermächtigt den Bund, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen. Vorher hatte eine Grundlage für die Betrachtung der Weiterbildung aus einer integrierten Bildungsoptik und damit für eine bewusste Weiterbildungspolitik des Bundes gefehlt. Entsprechend kommt nun dem ersten Bundesgesetz über die Weiterbildung eine hohe systemische und ordnungspolitische Bedeutung zu: Es soll ein Rahmengesetz geschaffen werden, welches die Weiterbildung in der schweizerischen Bildungssystematik richtig positioniert und die zu diesem Zweck wesentlichen Grundsätze regelt. *Daran vorab muss der Entwurf aus Sicht der Kantone gewürdigt werden.*

2. Zweck und Gegenstand

Die Rolle des Staates unterscheidet sich im Bereich der Weiterbildung grundsätzlich von jener, welche ihm in den übrigen Bildungsbereichen zukommt: Während (zumindest nach dem zentraleuropäischen Verständnis) der Staat die obligatorische Schule und die postobligatorischen Bildungs- und Ausbildungsgänge selber verantwortet, ja in hohem Masse gar selber veranstaltet, ist dies bei der Weiterbildung anders; hier besteht ein freier Markt, der in der Schweiz sowohl angebots- als auch nachfrageseitig grundsätzlich gut funktioniert. Die Rolle des Staates ist entsprechend subsidiär; seine Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, Dysfunktionen des Weiterbildungsmarktes zu beheben und das Verhältnis der Weiterbildung zu dem von ihm verantworteten formalen Bildungssystem zu ordnen. Richtschnur dabei ist ein optimaler Nutzen für die Einwohnerinnen und Einwohner und mittelbar für die Wohlfahrt des Landes selber; das Ziel liegt in einer hohen Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes (Art. 61a BV), von dem auch die Weiterbildung ein Teil ist. *Generell lässt sich sagen, dass der Vorentwurf in der gebotenen Kürze eine subsidiäre Grundsatzgesetzgebung beinhaltet, welche der geschilderten Funktion insgesamt gerecht wird. Dass er darüber hinaus auch – als einzigen Fördertatbestand – den Erwerb und Erhalt*

von Grundkompetenzen Erwachsener einbezieht, ist gerechtfertigt und sinnvoll: der Förderbedarf im Kampf gegen den Illetrismus ist ausgewiesen, ein eigenes Spezialgesetz hierfür wäre jedoch unverhältnismässig.

3. Begriffe und Geltungsbereich

Die Legaldefinition der Weiterbildung als nicht-formale Bildung, die sich auf der einen Seite gegenüber der formalen, auf der anderen Seite gegenüber der informellen Bildung abgrenzt, erscheint richtig und stimmt mit dem in den Kantonen vorherrschenden Verständnis überein. Von Bedeutung wird sein, dass diese Begrifflichkeit in der Folge konsequent angewendet wird. Dabei geht es nicht um Wortklauberei, sondern darum, unterschiedliche Phänomene künftig in einer allseits verständlichen Unterscheidung zu benennen – und gegebenenfalls unterschiedlich zu behandeln. Terminologische Eindeutigkeit trägt zur geforderten Transparenz bei. Daher ist das vom Bundesrat in Auftrag gegebene Vorhaben einer Überprüfung der zahlreichen Spezialgesetze des Bundes, die von Weiterbildung handeln, zu begrüßen.

*Richtig erscheint auch der Geltungsbereich, wie er im Vorentwurf umschrieben ist. Artikel 64a BV handelt generell von Weiterbildung als (nicht-formalem) Teil des Bildungsraumes. Entsprechend hat sich die allgemeine Grundsatzgesetzgebung über die Weiterbildung zunächst in ein Verhältnis zum *gesamten* formalen System zu setzen, bevor einzelne Teile des formalen Systems im Rahmen der Grundsätze dieses Gesetzes allenfalls noch ihre je spezifischen Aspekte zur Weiterbildung regeln. Daher sollen die allgemeinen Grundsätze der Weiterbildung, wie sie der Vorentwurf stipuliert, auch für den Hochschulbereich gelten.*

4. Ziele und Grundsätze

Die im Vorentwurf formulierten Ziele scheinen zwar ambitioniert, bringen jedoch grundsätzlich die gegenüber der Weiterbildung gebotene Subsidiarität staatlichen Handelns angemessen zum Ausdruck.

Die im Vorentwurf enthaltenen Grundsätze entsprechen weitgehend dem heutigen Verständnis in den Kantonen. Von zentraler Bedeutung ist namentlich der Grundsatz der *Anrechnung von nicht-formalen und informellen Bildungsleistungen an formale Bildung*. Er trägt den veränderten heutigen Bildungsbiografien Rechnung und erleichtert Eingliederung und Wiedereinstieg. Bedeutsam ist auch der Grundsatz der *Verbesserung der Chancengleichheit* – Weiterbildung kann einen wirksamen Beitrag zur Verminderung des Armutsrisikos leisten. Zwei gewichtige *Vorbehalte* sind indes zu formulieren:

– Bei der *Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung* muss es in erster Linie darum gehen, dass die *Anbieter* entsprechend in der Pflicht stehen; *deren* Eigenverantwortung ist zu stärken. Der öffentlichen Hand – Bund wie Kantone – kommt höchstens eine Koordinations- und Überwachungsfunktion zu. Auch ist aus Sicht der Kantone das Vorhaben einer weiteren Regelung von Qualität durch das Bundesamt kritisch zu würdigen. Im Berufsbildungsgesetz ist eine entsprechende Bestimmung für den Bereich der Berufsbildung seit bald zehn Jahren verankert und das BBT war bislang zurecht sehr zurückhaltend, davon Gebrauch zu machen. Umso fragwürdiger scheint ein solches Vorhaben für den Bereich der Weiterbildung schlechthin. Soweit für *spezifische* bundesrechtliche Förderbereiche Ziel- und Qualitätsvorgaben erforderlich scheinen (zum Beispiel für die sprachliche Förderung von Migrantinnen und Migranten), so sind sie zwischen den verschiedenen Bundesstellen zu koordinieren.

– Der *Wettbewerbsartikel* im Vorentwurf geht aus kantonaler Optik zu weit. Der Grundsatz, dass staatliche Angebote den Wettbewerb nicht verfälschen dürfen, ist nachvollziehbar. Unverhältnismässig jedoch sind in einem Grundsatzgesetz Vorschriften zum betrieblichen Rechnungswesen auf Stufe der einzelnen Institutionen. Und abzulehnen ist das Verbot einer „Quersubventionierung“ der staatlich durchgeführten, unterstützten oder geförderten Weiterbildungsangebote, weil der Begriff der Quersubventionierung normativ nicht gefasst und in der Praxis nur schwer fassbar ist.

5. Förderung und Entwicklung

Die Logik, wonach die Bundesförderung von Weiterbildung im Rahmen der

Spezialgesetzgebung erfolgt, ist plausibel. Wie bereits in Ziffer 3 erwähnt, ruft dies einer *Überprüfung der Spezialgesetze*, welche zum Teil nur schon terminologisch nicht zwingend mit der vorgeschlagenen Grundsatzgesetzgebung übereinstimmen. Es gilt zu vermeiden, dass in der Bundesgesetzgebung Widersprüche entstehen, die im praktischen Vollzug dann Probleme bereiten müssten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Verhältnis zum Weiterbildungsgesetz auch dem Berufsbildungsgesetz die Funktion eines Spezialgesetzes zukommt. Dies ist bedeutsam für die Frage der staatlichen Finanzierung von Vorkursen für die Höheren Berufs- und Fachprüfungen. Solche Vorkurse sind unzweifelhaft Teil der nicht-formalen Bildung, denn es gibt dafür keine inhaltlichen Rahmenvorgaben des Staates, keine staatlich genehmigten oder gar erlassenen Lehrpläne, sondern einzig eine staatliche Anerkennung der – von den Vorkursen unabhängigen – Prüfungen. Sollten die Vorkurse, wie dies im politischen Raum zum Teil aktuell gefordert wird, staatlich in höherem Masse finanziert werden wollen, wäre dies im Rahmen der Gesetzgebung über die Berufsbildung zu klären.

Weil dem Staat gegenüber der Weiterbildung eine grundsätzlich subsidiäre Rolle zukommt, trägt er auch für deren Entwicklung und Innovation nicht die primäre Verantwortung. Wichtig ist hingegen, dass er die Möglichkeit hat und wahrnimmt, relevante Entwicklungsprojekte gezielt zu unterstützen. Dasselbe gilt für Informations- und Koordinationsaufgaben zwecks Steigerung der Transparenz auf dem Markt und für Massnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung bei den Angeboten. Es soll nicht eine staatliche Weiterbildungsbürokratie aufgebaut werden; entsprechend ist es sinnvoll, Organisationen der Weiterbildung für die Wahrnehmung solcher Aufgaben gezielt zu unterstützen. *Auf gesamtschweizerischer Ebene soll diese Rolle künftig der Bund einnehmen.*

6. Grundkompetenzen Erwachsener

Wie bereits in Ziffer 2 ausgeführt, ist es sinnvoll, im Weiterbildungsgesetz die Grundlage für die Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener zu schaffen. Dies war bereits beim Erlass des neuen Bundesgesetzes über die Kulturförderung so in Aussicht genommen worden. Es ist sinnvoll nicht nur aus Gründen der Rechtsetzungsökonomie, sondern auch wegen dem Fördergegenstand selber: Die anvisierten Grundkompetenzen sind ja ihrerseits Voraussetzung, um überhaupt am lebenslangen Lernen teilhaben zu können. Richtig scheint auch, frühere Konzepte von so genannter „Nachholbildung“ zu überwinden – zumal unser Land keinen eigentlichen Abschluss der obligatorischen Schule kennt. Umgekehrt müssen diese Grundkompetenzen klar auf die Bereiche von Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik und die Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien eingegrenzt sein, sonst wird sich das Konzept bei der Behebung des Illetrismus nicht als praktikabel erweisen. Unter diesem Gesichtspunkt ist ein gewisser Vorbehalt anzubringen zu der im Vorentwurf vorgenommenen Erweiterung des Katalogs um „Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten“; so bedeutsam solche Kenntnisse etwa im Bereich der Migration sind, so scheinen sie doch nicht im selben Masse klar definierbar wie die übrigen genannten Grundkompetenzen. Eine erste Klärung bereits auf Gesetzesstufe, um welche rechtlichen Kenntnisse und Kompetenzen es hier gehen soll, scheint daher erforderlich.

7. Vollzug und Koordination


Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Weiterbildung (Artikel 64a BV) als Teil des Bildungsraumes Schweiz, für dessen hohe Qualität und Durchlässigkeit Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Sorge zu tragen haben (Artikel 61a BV), versteht es sich nach unserer Auffassung von selbst, dass auch die Weiterbildung zur schweizerischen Bildungsstatistik gehört, mit deren Führung der Bund beauftragt ist. Ob es hierfür einer zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedarf, scheint daher fraglich. Ebenso verhält es sich beim Monitoring: Seitens der Kantone besteht die Erwartung, dass dieses im Rahmen des von Bund und Kantonen bereits seit Jahren gemeinsam geführten schweizerischen Bildungsmonitorings und des alle vier Jahre erscheinenden nationalen Bildungsberichts erfolgt.

Was die mit dem Gesetz und namentlich mit Hilfe der darin vorgesehenen

Weiterbildungskonferenz beabsichtigte *Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung* betrifft, ist es aus kantonaler Sicht ein grosses Anliegen, dass *vorab der Bund* unter seinen eigenen Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereichen *nachhaltig koordiniert* – und zwar jeweils bereits von Anfang an; das heisst: Schon beim Erlass von Gesetzen und Verordnungen muss diese bereichsübergreifende und interinstitutionelle Koordination mitbedacht werden. So lange der Bund unverbundene Fördertatbestände und Parallel-Verfahren normiert, wird es im Vollzug auf kantonaler und kommunaler Ebene zwangsläufig schwierig bleiben, die Dinge effizient und effektiv zusammenzubringen. Insofern kommt der Koordination auf Seiten der öffentlichen Hände in der Tat höchste Bedeutung zu – aber sie muss *beim Bund selber* viel konsequenter ins Werk gesetzt werden. Aus Sicht der Kantone muss das gleichsam *Ausgangspunkt* für die Auftragslage der vorgesehenen Weiterbildungskonferenz sein. Von daher scheint es auch gerechtfertigt, sie ausschliesslich mit Vertretungen von Bund und Kantonen zu versehen. Falls sie noch mit der Funktion eines Informations- und Austausch-Forums etwa unter Einbezug von Anbietern bzw. ihrer Dachverbände betraut werden wollte, wäre sie entsprechend zweistufig zu organisieren.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Für den Regierungsrat



Röbi Marti
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

versandt am: 0 7. März 2012