

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. April 2012

351. Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG; Vernehmlassung)

Mit den Verfassungsbestimmungen über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze der Weiterbildung festzulegen (Art. 64a BV). Bisher fehlte eine solche Grundlage auf Bundesebene. Mit dem vorliegenden Entwurf für ein Weiterbildungsgesetz soll der Verfassungsauftrag erfüllt werden.

Das Weiterbildungsgesetz befasst sich mit der nicht formalen Bildung, d. h. dem Lernen in strukturierten Bildungsangeboten ausserhalb der formalen Bildung. Dabei legt der Staat keine inhaltlichen Vorgaben für den Erwerb des Abschlusses fest und erteilt auch keine staatlich anerkannten Abschlüsse. Mit einem Gesamtvolumen von 5,3 Mrd. Franken bildet die nicht formale Bildung einen gewichtigen Markt. Der Gesetzesentwurf klärt den Begriff der Weiterbildung und positioniert sie innerhalb des Bildungssystems. Er legt insbesondere Grundsätze für die finanzielle Förderung der Weiterbildung durch den Bund fest. Das Weiterbildungsgesetz soll den Wettbewerb stärken und zu mehr Transparenz, Qualität und Durchlässigkeit bei Weiterbildungsangeboten führen. Bildungsleistungen aus einer Weiterbildung sollen an formale Bildungsgänge angerechnet werden können.

Lebenslanges Lernen ist in der heutigen Wissensgesellschaft und Wirtschaft unerlässlich. Das Weiterbildungsgesetz hat zum Ziel, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Eigeninitiative fördern und möglichst vielen Personen Zugang zur Weiterbildung gewähren. Zudem soll die Chancengleichheit verbessert werden. Ebenfalls im Weiterbildungsgesetz verankert wird die Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener. Fehlen diese Kompetenzen, ist die Integration in Gesellschaft und Arbeitswelt gefährdet.

Mit Schreiben vom 14. November 2011 unterbreitete das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonsregierungen den Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Weiterbildung zur Vernehmlassung.

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, Leistungsbereich Berufsbildung, Ressort Grundsatzfragen und Politik, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 14. November 2011 unterbreiteten Sie uns den Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Weiterbildung. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Grundsatz

Wir begrüssen es, dass der Auftrag gemäss Art. 64a der Bundesverfassung eingelöst und die Weiterbildung im Schweizerischen Bildungsraum in einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) verankert werden soll. Zum Vorentwurf des WeBiG sind jedoch erhebliche Vorbehalte anzubringen:

Die Gesetzessystematik des WeBiG – insbesondere Art. 1 Abs. 3 («Im Übrigen regelt und fördert der Bund die Weiterbildung über die Spezialgesetzgebung») sowie Art. 10 Abs. 1 («Der Bund kann im Rahmen der Spezialgesetzgebung die Weiterbildung fördern, wenn: a. ...») – und die Ausführungen im Erläuternden Bericht lassen den Schluss zu, dass das WeBiG als Grundsatzgesetz den Spezialgesetzen übergeordnet sein soll. Insbesondere besteht damit die Gefahr, dass bewährte Fördertatbestände, unter anderem im Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG; SR 412.10) und der darauf gestützten kantonalen Ausführungsgesetzgebung durch die in Art. 10 WeBiG geregelten Voraussetzungen für die Förderung, eingeschränkt würden. Dies würde der Zielsetzung des WeBiG zuwiderlaufen. Eine Überordnung des WeBiG über die Spezialgesetze und damit verbunden deren Anpassung an das WeBiG lehnt der Kanton Zürich deshalb ab. Dies gilt insbesondere auch für die Spezialgesetzgebung im Hochschulbereich (vgl. Ausführungen zu Art. 2 WeBiG). Zudem müssen die Fördertatbestände, wie sie bereits in den Spezialgesetzen, z. B. im BBG, formuliert sind, dem WeBiG als *Lex specialis* vorgehen.

Gemäss WeBiG wären z. B. die Vorbereitungskurse für die eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfung der nicht formalen Bildung zuzuordnen, da sie nicht bundesrechtlich geregelt sind, sondern lediglich die Prüfungen eidgenössisch anerkannt werden. Die Vorbereitungskurse für die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie die

Prüfungen selber müssen jedoch im Rahmen der Spezialgesetzgebung über die Berufsbildung geklärt werden. Wir haben uns auch im Zusammenhang mit der Vernehmlassung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Interkantonalen Vereinbarung über die Beiträge an Bildungsgänge der Höheren Fachschulen (HFSV) für eine Gesamtkonzeption der Steuerung und Förderung der höheren Berufsbildung auf nationaler bzw. auf interkantonaler Ebene ausgesprochen. Diese Gesamtkonzeption ist aufgrund der hohen Mobilität der Studierenden und der häufigen, teilweise inhaltlichen Verbindung der Abschlüsse im Sinne einer Stärkung der höheren Berufsbildung (Tertiär B) auch im Vergleich zum Hochschulbereich (Tertiär A) nach wie vor nötig.

Antrag: In Art. 1 Abs. 3 und Art. 10 Abs. 1 ist ausdrücklich festzuhalten, dass die Spezialgesetzgebung dem WeBiG vorgeht.

2. Im Einzelnen

Art. 2 Geltungsbereich

Da das WeBiG für den gesamten Bereich der Weiterbildung – von Freizeitkursen in strukturiertem Rahmen bis zu geregelten Weiterbildungsstudiengängen mit anerkannten Hochschulabschlüssen – gelten soll, wird den Verhältnissen der Weiterbildung auf Hochschulstufe nur ungenügend Rechnung getragen. Der Vorbehalt der Zuständigkeit der hochschulpolitischen Organe bezüglich einheitlicher Rahmenvorschriften und Sicherstellung der Koordination im Hochschulbereich in Abs. 2 schafft in dieser Beziehung keine Abhilfe, da er ausdrücklich nur im Rahmen der Grundsätze des WeBiG gilt und damit zu eng ist.

Antrag: Die hochschulgestützte Weiterbildung ist vollständig aus dem Geltungsbereich des WeBiG herauszunehmen. Art. 2 Abs. 2 ist in diesem Sinne zu ändern.

Als *Eventualantrag*, wenn das Gesetz im Sinne des vorgeschlagenen Geltungsbereichs weiterbearbeitet werden sollte, nehmen wir – was die Hochschule betrifft – im Folgenden dennoch zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs Stellung.

Art. 3 Begriffe

Die Legaldefinition der Weiterbildung als nicht formale Bildung, die sich auf der einen Seite gegenüber der formalen und auf der anderen Seite gegenüber der informellen Bildung abgrenzt, erscheint uns im Grundsatz richtig. Gemäss Art. 3 Abs. 3 ist der Begriff «nicht-formale Bildung» allerdings zu weit gefasst. In Abs. 2 wird impliziert, dass für

alle Arten «nicht-formaler» Weiterbildungsgänge keine anerkannten Abschlüsse vergeben werden bzw. keine staatlichen Anerkennungsverfahren gelten können. Dies obwohl Abschlüsse im Weiterbildungsbereich (wie etwa der international übliche Master of Advanced Studies, das Diploma of Advanced Studies und das Certificate of Advanced Studies im Hochschulbereich) aus der nationalen Praxis nicht mehr wegzudenken sind. Um auf solche und zukünftige Entwicklungen, gerade auch im internationalen Umfeld der Weiterbildung reagieren zu können, darf die Möglichkeit einer staatlichen Regelung nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Antrag: Die Begriffe gemäss Art. 3 sind zu überprüfen.

Art. 6 Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Der Erläuternde Bericht zu dieser Bestimmung (S. 31) legt den Schluss nahe, dass die Grundsätze gemäss Art. 6 (in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 Bst. d) nur für öffentlich-rechtliche Anbieter von Weiterbildung verbindlichen Charakter haben sollen, während bei privaten Anbietern bestenfalls auf indirekte Wirkung gesetzt wird. Dies erachten wir als nicht haltbar. Da laut Erläuterndem Bericht über 80% der Weiterbildungsangebote von privaten Trägerschaften bereitgestellt werden und die öffentlich-rechtlichen Anbieter im Weiterbildungsmarkt somit eine verhältnismässig kleine Minderheit bilden, stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Wirkung von Art. 6 Abs. 2.

In Bezug auf den Hochschulbereich halten wir zudem fest, dass das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie nicht die geeignete Instanz für den Erlass von Richtlinien zur Qualitätssicherung und -entwicklung auf Hochschulstufe ist.

Antrag: Art. 6 Abs. 2 und 3 weglassen.

Art. 9 Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen

Diese Bestimmung ist zu weit gefasst. Der Grundsatz, dass staatliche Angebote den Wettbewerb nicht verfälschen dürfen, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Dieses Gebot ist dort gerechtfertigt, wo öffentliche Bildungsanbieter als Mitbewerber am freien Markt auftreten. Es gilt hingegen nicht für öffentliche oder öffentlich mitfinanzierte Bildungsangebote im Rahmen des Service public. Hier ist die Preisgestaltung insbesondere auf die Erschwinglichkeit des Angebots für die bildungspolitisch anvisierte Zielgruppe auszurichten. Gerade die im öffentlichen Interesse liegende berufsorientierte Weiterbildung im gewerblichen Bereich ist ohne staatliche Unterstützung kaum durchführbar, weil die Zahl der Teilnehmenden zu klein ist oder weil ein Angebot für private Anbietende zu teuer ist.

Unverhältnismässig sind zudem einseitige Vorschriften zum betrieblichen Rechnungswesen. Abzulehnen ist deshalb das umfassende Verbot einer «Quersubventionierung» der staatlich durchgeführten und subventionierten Weiterbildungsangebote gemäss Abs. 3. Privaten Anbietern wäre weiterhin eine Quersubventionierung erlaubt, während staatliche und subventionierte Anbieter benachteiligt würden. Quersubventionen sind für die Anschubfinanzierungen und Entwicklungskosten neuer Angebote nötig.

Was den Hochschulbereich betrifft, genügen die Vorgaben in den Spezialgesetzgebungen vollumfänglich, so z. B. Art. 3 des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 und Art. 11 BBG.

Antrag: Art. 9 Abs. 2 und 3 weglassen. Sollte Abs. 2 bestehen bleiben, wäre Satz zwei durch die folgende Formulierung zu ersetzen: «Ausgenommen sind Angebote, deren Führung oder Unterstützung durch den Staat gesetzlich geregelt sind.»

Art. 10 Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund

Die in Art. 10 Abs. 2 angebrachte Einschränkung der Bundesförderung im Rahmen der Spezialgesetze mittels des Begriffs «nachfrageorientiert» wäre eine Umkehrung der heutigen Praxis der angebotsorientierten Förderung über die Institutionen, die im Weiterbildungsmarkt rasch und der Nachfrage entsprechend ihre Angebote à jour halten oder neue entwickeln. Diese Einschränkung kann dazu führen, dass Angebote, die aus verschiedenen Gründen hohe Kosten verursachen – z. B. aufgrund regionaler Abgeschiedenheit des Weiterbildungsangebotes oder aber auch aufgrund besonderer didaktischer Anforderungen einer Gruppe von Weiterbildungsteilnehmenden –, nicht mehr ausreichend finanziert werden können, obwohl sie im öffentlichen Interesse sind. Für einen solchen Systemwechsel besteht keine Veranlassung; die Stärken und Wirksamkeit der angebotsorientierten Förderung sind nachgewiesen. Durch den angestrebten Systemwechsel bestünde ein grosses Risiko, dass Angebotsstrukturen ohne adäquaten Ersatz verschwinden würden.

Antrag: Art. 10 Abs. 2 weglassen.

Art. 11 Beiträge für Projekte

Im Sinne der Chancengleichheit benötigt diese Bestimmung eine Ergänzung, welche die Förderung des Zugangs zum lebenslangen Lernen im Sinne des unter Art. 4 Bst. b formulierten Ziels ermöglicht. Ein Zusatz, wie ihn das BBG in Art. 55 Abs. 3 kennt, eröffnet bessere Mög-

lichkeiten, um im öffentlichen Interesse auf veränderte Gegebenheiten zu reagieren und so schweizweit Massnahmen, wie z. B. zur Schliessung von Zugangslücken, zum Anstossen von Weiterentwicklungen oder für eine Kampagne in gewissen Bereichen, einzuleiten, die vom Weiterbildungsmonitoring ausgewiesen und von der Weiterbildungskonferenz bestätigt wurden. Als förderwürdig sollen auch innovative Projekte gelten, die sich mit den Lernformen und dem Kontext des Lernens auseinandersetzen.

Antrag: Abs. 2: Der Bundesrat legt die Leistungen im öffentlichen Interesse fest, für die Beiträge gewährt werden können.

Art. 13 Begriffe

Als einzigen Fördertatbestand bezieht das WeBiG den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener mit ein. Dies ist gerechtfertigt und sinnvoll: Der Fördertatbestand Illetrismus ist ausgewiesen, ein eigenes Spezialgesetz hierfür wäre jedoch unverhältnismässig. Die Grundkompetenzen sollen die Bereiche Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik und die Anwendung von Informationstechnologien umfassen. Bezüglich der Erweiterung des Katalogs um «Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten» ist jedoch ein Vorbehalt anzubringen. Zwar sind solche Kenntnisse im Bereich der Migration und Integration bedeutsam, doch scheinen sie nicht im selben Masse definierbar wie die übrigen Grundkompetenzen. Zudem erscheinen sie im vorliegenden Zusammenhang als sachfremd.

Je nach Umsetzung auf Verordnungsstufe könnte die Förderung der Grundkompetenzen gemäss WeBiG zu erheblichen Mehrkosten für die Kantone führen.

Antrag: Art. 16 Abs. 1 erster Satz: Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie leistet in Ergänzung zu Massnahmen der Spezialgesetzgebung Beiträge an die Kantone.

Art. 15 Zuständigkeit und Koordination

Es ist uns ein Anliegen, dass der Bund den Erwerb und den Erhalt der Grundkompetenzen Erwachsener in seinem Zuständigkeitsbereich selber koordiniert.

Art. 21 Weiterbildungskonferenz

Bei der Bestellung und in Bezug auf die Arbeiten der neuen Weiterbildungskonferenz muss die Abstimmung mit bestehenden Gremien der EDK, insbesondere der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) und der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz

(SBBK), sichergestellt werden. Den Kantonen muss zudem ein tatsächliches Mitwirkungsrecht eingeräumt werden. Deshalb soll den Kantonsvertretungen innerhalb der IKW ein gesondertes Recht zur Stellungnahme oder zur Antragstellung eingeräumt werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Bildungsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi