



Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes

in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen
Departement des Innern (EDI)

Bern, im November 2009

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Bedeutung der Weiterbildung	5
1.2 Internationales Umfeld	7
1.3 Faktoren der Weiterbildungsbeteiligung	9
2 Weiterbildung im schweizerischen Bildungssystem	11
2.1 Weiterbildungsmarkt zwischen Privatinitiative und Subsidiarität	11
2.1.1 Gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung	12
2.1.2 Berufliche Weiterbildung	12
2.1.3 Weiterbildung auf Tertiärstufe	13
2.1.4 Nachholbildung	14
2.2 Weiterbildung als nicht-formales Lernen	15
2.3 Abgrenzungen	17
2.3.1 Zertifizierung als Abgrenzungskriterium	17
2.3.2 Regelungsbereiche	18
2.4 Weiterbildungsregelungen des Bundes	19
2.5 Kantonale Regelungen	20
3 Handlungsbedarf	21
3.1 Verfassungsauftrag	21
3.1.1 Neuordnung der Bildungsartikel	21
3.1.2 Erwartungen an eine neue Weiterbildungspolitik	23
3.2 Weiterbildungstatbestände in Spezialgesetzen	24
3.3 Private Anbieter	24
3.4 Anschluss an das Bildungssystem	25
3.5 Weiterbildungsbeteiligung	26
4 Umsetzung Artikel 64a BV	28
4.1 Formelle Umsetzung	28
4.2 Materielle Umsetzung – Eckwerte einer zukünftigen Weiterbildungspolitik	29
5 Anhang	32
5.1 Arbeitsgruppe Weiterbildungsbericht	32
5.2 Statistische Daten	33
5.2.1 Internationale Indikatoren	33
5.2.2 Internationaler Vergleich	34
5.2.3 Teilnahmequoten in der Schweiz	36
5.2.4 Bildungsstand der Bevölkerung nach Nationalität	38
5.2.5 Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren 1960-2006	38
5.3 Weiterbildungsbestimmungen in der Bundesgesetzgebung	39
5.4 Hintergrundinformation zur Finanzierung	47
5.4.1 Angebotsfinanzierung	47
5.4.2 Nachfragefinanzierung	48
5.5 Literaturverzeichnis	50

Übersicht

Mit den neuen Verfassungsartikeln über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV). Zudem erhielt er die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern (Abs. 2) und Kriterien festzulegen (Abs. 3). Am 30. Januar 2008 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, zusammen mit dem Eidgenössischen Departement des Innern einen Bericht über eine künftige Weiterbildungspolitik zu erarbeiten.

Im Sinne einer Bestandesaufnahme stellt der vorliegende Bericht die Weiterbildung in den gesamten Bildungskontext und bezeichnet Eckwerte für weitere Arbeiten im Hinblick auf eine künftige Weiterbildungspolitik und deren rechtliche Grundlage:

- Im ersten Kapitel des Berichts wird die Ausgangslage hinsichtlich der Bedeutung der Weiterbildung im Zuge des Strukturwandels von Gesellschaft und Wirtschaft, die Positionierung im internationalen Umfeld und die Faktoren der Weiterbildungsbeteiligung erläutert.
- Das zweite Kapitel befasst sich mit der Verortung der Weiterbildung in der Bildungssystematik und den spezifisch schweizerischen Verhältnissen im Weiterbildungsbereich. Auf diesem Hintergrund werden Abgrenzungskriterien definiert.
- Der Handlungsbedarf, der sich aus den politischen Erwartungen und den vorgenommenen Abgrenzungen ergibt, ist Gegenstand des dritten Kapitels.
- Kapitel vier fasst Eckwerte für die Umsetzung zusammen.
- Abschliessend werden im Anhang die statistischen Nachweise und Hintergrundinformationen zur Finanzierung aufgeführt. Auch findet sich eine tabellarische Übersicht über die bestehenden bundesrechtlichen Einzelregelungen, um den Überblick über die hohe Anzahl Subventionstatbestände und ihre unterschiedliche Finanzierung zu erleichtern.

Die Weiterbildung ist historisch und pragmatisch gewachsen. Dies führte zu einem Nebeneinander von staatlichen und privaten, gemeinnützigen und gewinnorientierten, betrieblichen und öffentlichen Bildungsangeboten. Im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen ist die Weiterbildung sehr heterogen sowohl in Bezug auf die rechtlichen Regelungen als auch auf die öffentlichen Unterstützungsmassnahmen. Handlungsbedarf liegt in folgenden Bereichen vor:

- Verfassungsauftrag: Weiterbildung als Teil eines gesamtheitlichen Bildungsraums Schweiz hatte bis 2006 keine hinreichende Verfassungsgrundlage. Entsprechend der vielen Aspekte des Begriffs Weiterbildung hat sich demzufolge kein politischer Konsens über die Ziele und die Massnahmen staatlichen Handelns herausgebildet. Hinsichtlich der Einlösung des Verfassungsauftrages von Art. 64a BV herrschen grosse Erwartungen an künftige Weiterbildungsregelungen, denen ebensolche Befürchtungen gegenüberstehen.
- Weiterbildungstatbestände in Spezialgesetzen: Neben Regelungen im Berufsbildungsgesetz und der Hochschulgesetzgebung werden Weiterbildungstatbestände auf Bundesebene in verschiedensten Bereichen geregelt. Das Fehlen von Grundsätzen und einheitlichen Kriterien sowie gemeinsamen Instrumenten und übergreifenden Verfahren verunmöglicht eine kohärente Weiterbildungspolitik.
- Rahmenbedingungen für Private: Die Weiterbildungsangebote zeichnen sich durch eine hohe Marktorientierung aus. Die freie Gestaltung der Angebote kann sich jedoch für die Nachfragerinnen und Nachfrager nachteilig auswirken. Es ist deshalb zu klären, wie Transparenz und Qualität auf dem Weiterbildungsmarkt erhöht werden können.
- Anschluss an das Bildungssystem: Zur Zeit fehlt es an Anrechnungsmöglichkeiten der nicht-formalen Bildung an die formale Bildung des Berufsbildungsbereichs und Hochschulbereichs mit den staatlich anerkannten Diplomen und Abschlüssen.
- Weiterbildungsbeteiligung: Die Weiterbildungsteilnahme der schweizerischen Bevölkerung hält internationalen Vergleichen stand. Es gibt jedoch Bevölkerungsgruppen und Bereiche, für die der Zugang verbessert werden muss. Im Vordergrund steht die Konzentration auf einzelne Zielgruppen (z.B. Bildungsferne, Menschen mit Migrationshintergrund) und Bereiche (z.B. Illiterismus, Nachholbildung).

Die Umsetzung von Art. 64a BV hat den Besonderheiten der Weiterbildung Rechnung zu tragen. Es sollen keine direkten Eingriffe oder neue finanzielle Fördertatbestände im Vordergrund stehen. Vielmehr geht es um die Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die individuelle Entfaltung durch Bildung zu ermöglichen, Anpassungen an Entwicklungen sicherzustellen und ein insgesamt bildungsfreundliches Klima zu schaffen.

Die folgenden Eckwerte stecken den Gestaltungsspielraum eines zukünftigen Grundsatzgesetzes ab. Es wird Sache einer Expertenkommission sein, konkrete Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

- Eigenverantwortung stärken: Die Eigenverantwortung für Weiterbildung ist eine Stütze des schweizerischen Systems und muss gestärkt werden. Eigeninitiative, Schutz der Nachfragerinnen und Nachfrager und Wettbewerb haben Vorrang. Bei Regulierungen ist Sorge zu tragen, dass sie den Marktzutritt von Anbietern nicht erschweren.
- Chancengleichheit: Der Zugang zur Weiterbildung muss für diejenigen gesichert werden, die sonst dem System fern stehen oder aus ihm herauszufallen drohen.
- Kohärenz in der Bundesgesetzgebung: Das Grundsatzgesetz stellt mit sachübergreifenden Grundsätzen und einheitlichen Kriterien die Umsetzung einer abgestimmten Weiterbildungspolitik auf Bundesebene sicher.
- Gegenstand ist die nicht-formale Bildung: Im Vordergrund steht die Einordnung in den Gesamtbildungsraum. Gegebenenfalls können Anforderungen an andere Bereiche formuliert werden, z.B. dass das formale Bildungs- und Zertifizierungssystem Qualifikationen aus Weiterbildungen angemessen anrechnet oder dass die Regelungen über den unlauteren Wettbewerb auch Weiterbildungsbelange berücksichtigen.
- Grundsätze für den Weiterbildungsmarkt: In Bezug auf die Forderungen nach Transparenz, Qualität und Zertifizierungen sind der Geltungsbereich und die in Frage kommenden Instrumente besonders zu klären. Bei den staatlich geförderten Tatbeständen präsentieren sie sich anders als für den freien Markt. Noch offen ist, inwieweit der Staat privaten Anbietern Vorschriften machen soll beziehungsweise kann, welche Instrumente er dafür bereitstellt und welches die Konsequenzen für die Ausgestaltung der nicht-formalen Bildungsangebote wären.
- Steuerungswissen. Zurzeit fehlen umfassende und regelmässig aktualisierte statistische Informationen über die Weiterbildung, insbesondere über die Träger von Weiterbildung und die Arbeitgeber (betriebliche Weiterbildung, Unterstützung sonstiger Weiterbildungen der Arbeitnehmenden). Der Weiterbildungsbereich sollte periodisch untersucht, sein Leistungsprofil evaluiert und international verlässlich verglichen werden.

1 Ausgangslage

Für den Einzelnen, für die Gesellschaft und für die Wirtschaft kommt der Weiterbildung eine wichtige Rolle zu. Die sich beschleunigenden Veränderungen in allen Lebensbereichen erfordern, dass Qualifikationen und Wissen ständig angepasst und erweitert werden.

Die Weiterbildung in der Schweiz ist neben dem formalen Bildungssystem gewachsen¹. Im Vergleich zum formalen System ist sie sehr heterogen strukturiert. Dies führte zu einem Nebeneinander von privaten und staatlichen, gemeinnützigen und gewinnorientierten, öffentlichen, betrieblichen und individuell ausgerichteten Bildungsangeboten. Der Bund stützt seine heutigen Weiterbildungsregelungen auf verschiedenste Bestimmungen unterschiedlichster Detaillierungstiefe und Zuständigkeiten ab².

Im Hinblick auf eine Umsetzung des neuen Weiterbildungsartikels in der Bundesverfassung (Art. 64a BV) hat der Bundesrat Anfang 2008 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) einen Bericht für eine neue Weiterbildungspolitik vorzulegen³.

1.1 Bedeutung der Weiterbildung

Weiterbildung hat im Zuge des Strukturwandels von Gesellschaft und Wirtschaft stark an Bedeutung gewonnen. Wissensgesellschaft und technologischer Fortschritt 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 Entwicklung und für die Teilhabe an allen Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft.

Wandel des Beschäftigungs- und Bildungssystems

Die Schweiz hat sich in den vergangenen Jahrzehnten von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft gewandelt. Der Sekundärsektor (Produktionsverarbeitung; Industrie, Gewerbe) beschäftigte in den Sechzigerjahren noch fast die Hälfte der Erwerbstätigen. Dieser Anteil verringerte sich im Zeitraum zwischen 1960 und 2006 um rund ein Viertel. Dagegen wuchs der tertiäre Sektor konstant. Ursache für diese Entwicklung sind der technische Fortschritt (Produktionsweisen, Informatik, Materialien) und die Globalisierung, die zum Teil zur Auslagerung der Fabrikation führt. Bemerkenswert ist, dass trotz sinkendem Anteil der erwerbstätigen Personen die Industrieproduktion in der Schweiz dank hoher Qualität und Innovationen insgesamt gesteigert wurde.

Weiterbildung weist wesentliche Bezüge zum Beschäftigungssystem auf:

- Die Nachfrage am Arbeitsmarkt beeinflusst die Weiterbildungsangebote. Angesichts der zunehmenden Entwicklung hin zu Dienstleistungen und abstraktem Denken, gewinnen allgemeine, berufsübergreifende Elemente neben der Vermittlung von fachtechnischem Wissen an Bedeutung. So sind im Weiterbildungsangebot Sprachen und Informationstechnologien mit Abstand am meisten nachgefragt.
- Eine wesentliche Rolle spielt die Ausgestaltung des formalen beruflichen Bildungssystems. In den Neunzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts gewann die Weiterbildungsdiskussion international an Dynamik, als sich im Zuge veränderten Produktionstechniken und neuer Handelsströme eine hohe strukturelle Arbeitslosigkeit herausbildete. Besonders in Ländern mit wenig entwickelten beruflichen Qualifizierungssystemen, z.B. in den angelsächsischen, wurde der informelle Erwerb von Qualifikati-

¹ Zur Definition und Bedeutung der Abgrenzung zwischen formaler und nicht-formaler Bildung vgl. unten Kapitel 2.2.

² vgl. Anhang 5.3

³ Im EVD war das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zuständig. Es hat eine Expertengruppe eingesetzt (vgl. Anhang 5.1).

onen und die Notwendigkeit der Anerkennung und der Zertifizierung des Lernens ausserhalb formaler Bildungsinstitutionen zunehmend zum Thema. Weiterbildung erhielt dadurch einen anderen Stellenwert als in den Ländern, die wie die Schweiz zur Deckung der Qualifikationsbedürfnisse das formale System ausbauten. In der Schweiz wurden in jener Zeit einerseits die Fachhochschulen geschaffen und andererseits mit dem neuen Berufsbildungsgesetz die höhere Berufsbildung als ein eigenständiger formaler Bildungsbereich ausserhalb des Hochschulsystems (Tertiär B)⁴ gesetzlich verankert.

Berufliche Umorientierung und Wiedereinstieg

Anstellungen und Berufe auf Lebenszeit nehmen zusehends ab. Wechsel aufgrund persönlicher Neuorientierung und der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach einer Familienphase werden sich voraussichtlich in den nächsten Jahren zum Normalfall entwickeln. Die Tendenz zur Kleinfamilie, die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen, vor allem im Teilzeitbereich, und die Sensibilisierung des öffentlichen Bewusstseins für den beruflichen Um- und Wiedereinstieg tragen zu dieser Entwicklung bei.

Ein beruflicher Wiedereinstieg ist wegen der raschen Veränderungen in der Arbeitswelt in der Regel mit beträchtlichem Weiterbildungsaufwand verbunden. Das zuvor erworbene Wissen und Können muss erneuert und erweitert werden. Ein noch grösserer Aufwand fällt bei Personen an, die einen Wiedereinstieg wegen einer nicht mehr gegebenen Eignung und Neigung im ursprünglich erlernten Beruf mit einem Berufswechsel kombinieren.

Grundkompetenzen

Die Gesellschaft und der Arbeitsmarkt stellen erhöhte Ansprüche an die Grundkompetenzen von Erwachsenen. Es herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass ein erster nachobligatorischer Abschluss (Sekundarstufe II) die Norm sein soll⁵. Dies setzt voraus, dass die grundlegenden Kulturtechniken Lesen, Schreiben, Rechnen und Problemlösefähigkeit⁶ verfügbar sind oder eben später nachgeholt werden müssen (zur Frage der Nachholbildung vgl. unten Kapitel 2.1.4).

Daten zu Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz liefert die internationale Studie "Adult Literacy and Life Skills Survey" (ALL). Daraus geht hervor, dass die Mehrheit der Personen ohne nachobligatorischen Abschluss über geringe Grundkompetenzen verfügt. Die Grundkompetenzen sind eine Voraussetzung, um eine Bildung der Sekundarstufe II erfolgreich abzuschliessen. Die ALL-Studie kommt zum Schluss, dass die Verbesserung der Grundkompetenzen eine ungenügende schulische Grundbildung wettmachen kann und das Erlernen derjenigen Kompetenzen ermöglicht, die vom Arbeitsmarkt gefordert sind (vgl. BFS, 2006, 2005).

Demografische Entwicklungen

Nach den Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) ist bereits im Jahr 2010 jede zweite Person der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz über vierzig Jahre alt. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Jugendlichen und damit das Reservoir 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 nicht mehr über den Generationenwechsel gewährleistet, sondern in erster Linie über Weiterbildung auf allen Qualifikationsniveaus.

⁴ Zur höheren Berufsbildung zählen die Berufsprüfungen (Fachausweis), höhere Fachprüfung (Diplom, „Meister“) und Bildungsgänge der höheren Fachschulen.

⁵ Das Ziel eines nachobligatorischen Abschlusses für möglichst alle Jugendlichen wurde verschiedentlich von der Schweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) bekräftigt und auch in der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 festgehalten (vgl. S. 1255).

⁶ Verschiedentlich werden auch Anwender-Grundkenntnisse von Informatikmitteln zu den Grundkompetenzen gezählt.

Globalisierung

Die internationale Mobilität und die Ausrichtung der Unternehmen auf den internationalen Markt beeinflussen die Weiterbildung in zunehmendem Mass. Betriebliche Qualifikationen und Weiterbildungen richten sich nicht mehr nur auf den Arbeitsstandort aus, sondern sollen über die Landesgrenzen hinaus vergleichbar sein. International tätige Unternehmen bilden Mitarbeitende nach weltweit gleichen Standards aus.

Insbesondere in der IT-Branche (z.B. CISCO- und Microsoft-Zertifikate) und im Bereich der Sprachen (z.B. Französisch: DELF/DALF; Englisch: FCE/CAE) bestehen internationale auf dem Markt anerkannte Weiterbildungszertifikate. Sie standardisieren und bescheinigen spezifische Qualifikationen und sind weltweit anerkannt. Teilweise ergänzen sie bestehende nationale Zertifizierungssysteme oder treten mit ihnen in Konkurrenz.

Migration

Die Schweiz hat unter den industrialisierten Ländern einen der höchsten Anteile an ausländischer Wohnbevölkerung (vgl. BFS, 2008). Diese weist einen überdurchschnittlich hohen Anteil an ungelerten Arbeitskräften auf. Ein Drittel hat keinen nachobligatorischen Abschluss. Wegen des verschärften Wettbewerbs und des fortgesetzten Trends zur wissensbasierten Dienstleistungsgesellschaft nimmt jedoch der Bedarf an schlecht qualifizierten Arbeitskräften ab. Ihnen droht vermehrt Arbeitslosigkeit mit hohen sozialen Folgekosten.

Es wäre aber verfehlt, mangelnde Qualifikation durchwegs mit Migration zu verbinden. Die Migrationspolitik der vergangenen Jahre hat vermehrt zu einer Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte geführt. Inzwischen verfügt ein Drittel der ausländischen Erwerbsbevölkerung über einen Tertiärabschluss⁷.

Chancengleichheit

Der Zugang zur Weiterbildung ist nicht für alle gleich. Nebst finanziellen Gründen können auch andere Faktoren als Barrieren wirken wie zum Beispiel Zeit, persönliche Gründe oder geografische Erreichbarkeit.

Damit Frauen und Männer gleichberechtigt an der Weiterbildung partizipieren können, ist der Vereinbarkeit von Beruf, Weiterbildung und Familie besondere Beachtung zu schenken. Weiter sind Menschen mit Behinderungen darauf angewiesen, dass die Bildungsangebote ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung tragen. Dies gilt etwa bezüglich der Verwendung von behindertenspezifischen Hilfsmitteln, dem Bezug erforderlicher persönlicher Assistenz und der Anpassung der Qualifikationsverfahren.

1.2 Internationales Umfeld

Europäische Weiterbildungspolitik

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

Im Rahmen des „Lissabon-Prozesses“ der EU wurde das „Memorandum zum Lebenslangen Lernen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000) formuliert. Darauf entstanden der „Aktionsplan Lebenslanges Lernen“ (ebd., 2001) und der „Aktionsplan Erwachsenenbildung: Zum Lernen ist es nie zu spät“ (ebd., 2007). Sie bilden nach wie vor einen Grundstein der europäischen Bildungs- und Weiterbildungspolitik. Das EU-Bildungsprogramm „Lebenslanges Lernen“ besteht aus verschiedenen Program-

⁷ vgl. Anhang 5.2.4

men, die die formale und nicht-formale Bildung betreffen: *Comenius* (Schulbildung), *Erasmus* (Hochschulbildung), *Leonardo da Vinci* (berufliche Bildung) und *Grundtvig* (allgemeine Erwachsenenbildung). Die EU hat zur Förderung dieser Projekte für die Jahre 2007 bis 2013 rund acht Milliarden Euro bereitgestellt.

In Bezug auf Weiterbildung ist insbesondere das Grundtvig-Programm zu nennen. Es befasst sich mit der Mobilität von Beschäftigten der Erwachsenenbildung in Form von individuellen Fortbildungen, mit Lernpartnerschaften zur Kooperation von Einrichtungen aus verschiedenen Staaten sowie mit Netzwerken und innovativen Projekten zur Weiterentwicklung von Fachgebieten und Themen der Erwachsenenbildung.

Die bilateralen Verhandlungen für eine künftige Vollbeteiligung der Schweiz an den europäischen Bildungs- und Jugendprogrammen konnten im August 2009 abgeschlossen werden. Die Botschaft über die Finanzierung der Teilnahme der Schweiz an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der EU in den Jahren 2011-2013 wurde im September 2009 vom Bundesrat an das Parlament überwiesen.

Weiterbildungsquoten im internationalen Vergleich

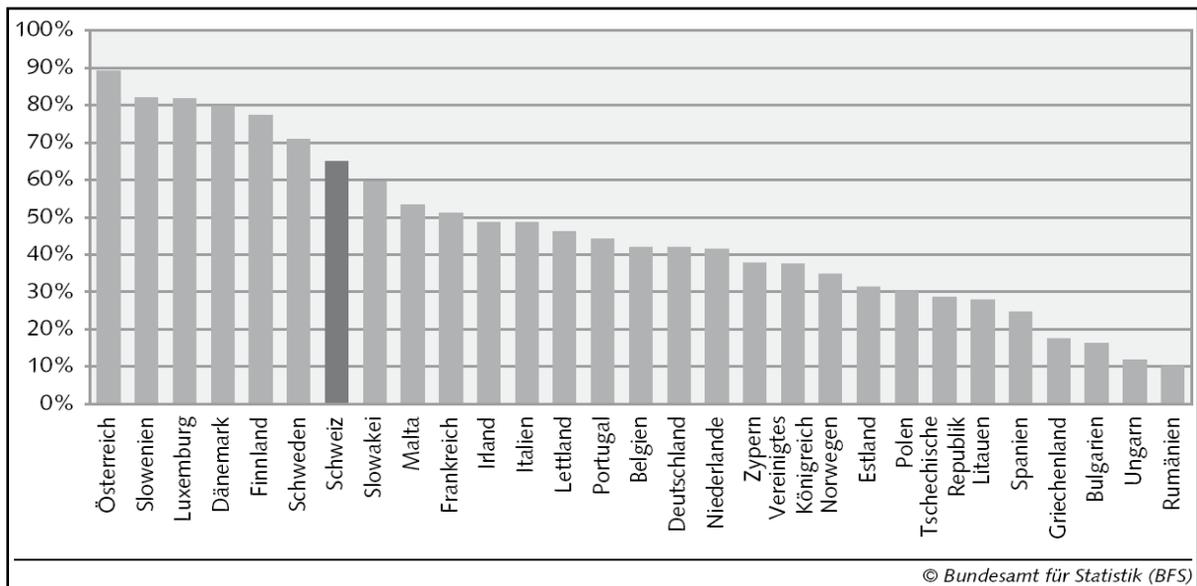
Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und das statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) haben Indikatoren entwickelt, um vergleichende Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Weiterbildungssysteme zu ziehen. Sie zeigen eine überdurchschnittliche Teilnahme an Lernaktivitäten in der Schweiz. Im internationalen Bildungsvergleich nimmt die Schweiz in der Weiterbildung, je nach verwendetem Indikatormodell, mittlere bis gute Plätze ein.

Die internationalen Vergleiche sind mit Vorbehalt zu betrachten: Die Definitionen unterscheiden sich hinsichtlich berücksichtigter Lernaktivitäten, betrachteter Populationen und beobachtetem Zeitraum (vgl. Anhang 5.2). Neben definitorischen und terminologischen Unschärfen sind insbesondere Abgrenzungsprobleme aufgrund nationaler Gepflogenheiten und Systemunterschiede zu berücksichtigen. So wird die Weiterbildung – je nach länderspezifischer Struktur des Bildungssystems, Blickwinkel und Auffassung – in Abgrenzung zu einer Bildungsstufe definiert oder als Bestandteil einer erweiterten Grundbildung angesehen. Insbesondere in skandinavischen Ländern findet sich eine Verknüpfung von formal und nicht-formal erworbenen Qualifikationen⁸.

⁸ Beispielsweise hat Finnland in den Neunzigerjahren damit begonnen, mit einem kompetenzbasierendem Qualifikationssystem (= CBQ-System) die Bereiche Erstausbildung, berufliche Praxis und Weiterbildung miteinander zu verbinden.

Abbildung 1: Indikator «Teilnahme an Lernaktivitäten» von Eurostat

Teilnahme an allen Bildungs- und Lernaktivitäten der 25-64jährigen Wohnbevölkerung in den 12 Wochen vor der Befragung in Prozent, 2003



© Bundesamt für Statistik (BFS)

Quelle: Eurostat

In den meisten Ländern kommen die Stärken und Schwächen der Weiterbildung in gleicher Weise zum Ausdruck: Insbesondere ist die ungleiche Teilnahme von Personen mit einem tiefen Bildungsstand ist sehr ähnlich. Lediglich die skandinavischen Länder verzeichnen in der berufsbezogenen Weiterbildung höhere Partizipationsraten von Niedrigqualifizierten. Umgekehrt beteiligen sich in der Schweiz Erwerbspersonen mit Tertiärabschluss anteilmässig am stärksten an Weiterbildungsaktivitäten.

1.3 Faktoren der Weiterbildungsbeteiligung⁹

Die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung bildet sich in irgendeiner Form weiter. 83 Prozent der Erwerbstätigen haben 2005/2006 im Zeitraum von zwölf Monaten an mindestens einer Weiterbildungsaktivität teilgenommen (vgl. BFS, 2007). Ob sich eine Person weiterbildet, hängt einerseits von der Grundmotivation, den zeitlichen und finanziellen Ressourcen und andererseits vom vorhandenen Weiterbildungsangebot ab. Verschiedene Faktoren stehen in einem positiven bzw. negativen Zusammenhang zur Weiterbildungsteilnahme:

Bildungsniveau

Je höher die Bildung einer Person, desto eher bildet sie sich weiter. Personen mit einer abgeschlossenen Ausbildung auf Tertiärstufe betreiben zu über 90 Prozent mindestens einen Typ von Weiterbildung. Umgekehrt behindern fehlende Grundkompetenzen oder fehlende nachobligatorische Abschlüsse den Zugang zu Weiterbildungsangeboten. Bei Personen, die als höchste Bildungsstufe die obligatorische Schule aufweisen, beträgt der Weiterbildungsanteil lediglich 51 Prozent.

⁹ Statistische Daten vgl. Anhang 5.2

Arbeitsmarktstatus und Beschäftigungsgrad

Je stärker eine Person in die Arbeitswelt integriert ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie sich weiterbildet. Der Beschäftigungsgrad der Erwerbstätigen steht im Zusammenhang mit der Weiterbildungsbeteiligung. Erwerbstätige, die weniger als 50 Prozent arbeiten, unterscheiden sich von denjenigen mit einem höheren Beschäftigungsgrad durch eine tiefere Teilnahmequote an Weiterbildungsaktivitäten. Die tiefere Teilnahme der Teilzeitarbeitenden ist durch geringere Teilnahmemöglichkeiten und niedrige Erträge erklärbar.

Geschlecht und Alter

Laut Statistik nehmen Männer stärker an Weiterbildungsaktivitäten teil als Frauen. Bei differenzierter Betrachtung relativiert sich dieses Bild: Die geschlechtsspezifischen Unterschiede können grösstenteils dadurch erklärt werden, dass die Frauen in der Arbeitswelt weniger stark vertreten sind (2009 sind 47% der Erwerbstätigen und nur 29% der vollzeiterwerbstätigen Frauen). Werden nur die Erwerbstätigen berücksichtigt, nimmt die Differenz zwischen den Geschlechtern ab. Wird der Bildungsgrad und die Gruppe der Vollzeiterwerbstätigen berücksichtigt, so ist kein wesentlicher geschlechtsspezifischer Unterschied mehr feststellbar.

Der gleiche Mechanismus spielt bei der auf den ersten Blick schwächeren Weiterbildungsbeteiligung der älteren Personen. Zwar geht gemäss schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 2006 ab dem 55. Altersjahr die Teilnahmequote in der Weiterbildung zurück (vgl. BFS, 2007), jedoch ist die Abnahme weniger auf einen Alterseffekt zurückzuführen als vielmehr auf Faktoren wie beispielsweise durchschnittlich geringerer Bildungsstand der gegenwärtigen Altersgeneration und damit auch anders gearteter Arbeitsplätze.

Sprachregion und Nationalität

In der Schweiz ist eine unterschiedliche Weiterbildungsbeteiligung nach Sprachregionen festzustellen. Der Anteil derjenigen, die mindestens eine Weiterbildungsform pflegen, ist in der Deutschschweiz am höchsten. Darauf folgt die französisch- und die italienischsprachige Schweiz.

Personen mit schweizerischer Nationalität nehmen häufiger an Weiterbildungen teil als Personen ausländischer Nationalität. Diese Unterschiede sind wiederum weitgehend dadurch zu erklären, dass die beiden Gruppen bezüglich ihres Bildungsniveaus und ihrer Integration in den Arbeitsmarkt unterschiedliche Profile aufweisen. Ansonsten besteht zwischen der Nationalität und der Weiterbildungsbeteiligung kein direkter Zusammenhang.

2 Weiterbildung im schweizerischen Bildungssystem

Der Begriff der Weiterbildung wird im Alltag auf unterschiedliche Weise verwendet. Häufig wird unter Weiterbildung eine weiterführende Bildung im formalen Bildungssystem verstanden (Bildungsgänge, die zu einem staatlichen oder staatlich anerkannten Diplom führen)¹⁰. Dieser Bereich ist bereits gesetzlich geregelt und ist in einem anderen Sinn zu verstehen als Weiterbildung, die auf allen Stufen Wissen und Kompetenzen vertieft und weiter entwickelt.

Weiterbildung bezeichnet andererseits auch das informelle, individuelle Lernen ausserhalb des formalen Systems und strukturierter Bildungsangebote (zum Beispiel Fachliteratur, Lernen am Arbeitsplatz von anderen Personen oder ehrenamtliche Tätigkeiten). Hier besteht kein regulatorischer Handlungsbedarf. Es handelt sich um reines Erfahrungslernen.

Dazwischen steht das vielfältige Lernen anhand von Kursen und dergleichen, das „nicht-formale Lernen“. Dieser Bereich erlaubt es den Einzelnen, nach ihren Bedürfnissen, gezielt berufliche und ausserberufliche Kompetenzen in strukturierten Kontexten zu erwerben. Die Angebote sind hauptsächlich privater Natur. Wie die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats in ihrem Bericht zur Parlamentarischen Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“ ausführt, soll auch in Zukunft der überwiegende Teil der Weiterbildung auf privater Basis erfolgen. Hingegen sei „deutlich, dass bezüglich der Rolle des Staates Klärungsbedarf besteht“.¹¹

Dieses Kapitel geht zuerst auf die vielfältigen Weiterbildungsangebote ein. Anschliessend wird ein systematischer Rahmen gezogen, um den Handlungsbedarf einer künftigen eidgenössischen Weiterbildungspolitik zu erfassen und abzugrenzen. Dieser ist Gegenstand des 3. Kapitels.

2.1 Weiterbildungsmarkt zwischen Privatinitiative und Subsidiarität

Die Weiterbildung ist in der Schweiz überwiegend marktwirtschaftlich organisiert. Das Angebot an privaten und betrieblichen, gemeinnützigen und gewinnorientierten Weiterbildungsmöglichkeiten ist gross. Der marktwirtschaftlich organisierte Anteil macht gemäss Bildungsbericht Schweiz 2006 über achtzig Prozent aus¹². Im Unterschied zum formalen Bildungssystem handelt der Staat im Bereich der Weiterbildung hauptsächlich subsidiär.

Die Marktlösung bietet aus Effizienzsicht Vorteile: Sie trägt dem Gedanken der Selbstverantwortung für Weiterbildung Rechnung. Das Angebot ist vielfältig, bedürfnisbezogen und Innovationen wie neue Lehrformen und -inhalte werden rasch umgesetzt. Es gibt keinen Grund, von dieser eingeführten Struktur abzuweichen.

Nachteile wie die zum Teil unübersichtliche Angebotsstruktur, fehlende Standardisierungen und Abstimmung der Angebote sowie die geringe Beteiligung bildungsferner Schichten sind in allen, nicht nur in marktorientierten Weiterbildungssystemen zu beobachten.

Es lassen sich vier strukturell unterschiedliche Bereiche festhalten: die gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung, die berufliche Weiterbildung, die Weiterbildung auf Tertiärstufe und die Nachholbildung.

¹⁰ Einen Spezialfall bildet das Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG), SR 811.11, mit seiner Unterscheidung von Weiterbildung als Spezialisierung im Fachgebiet und Fortbildung als Gewährleistung von Aktualisierung des Wissens und der Kompetenz (Art. 3). Eine Unterscheidung von Fort- und Weiterbildung wurde früher namentlich auch in der Bildung der Lehrkräfte gemacht. Die EDK hat sie Ende der Neunzigerjahre aufgegeben.

¹¹ Vgl. Bundesblatt 37/2005, S. 5513

¹² Vgl. Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2006), S. 183

2.1.1 Gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung

Das Angebot an gesellschafts- und freizeitorientierter Weiterbildung ist äusserst vielfältig. Sie dient persönlichen Interessen, kann jedoch durchaus öffentliche Dimensionen aufweisen. Als im öffentlichen Interesse liegend werden namentlich politische Bildung, Elternbildung, Umweltbildung, IT-Kurse für ältere Personen usw. genannt. Auch wenn unmittelbar keine beruflichen Zwecke verfolgt werden, ist eine strikte Trennung zwischen gesellschafts-, freizeitorientierter und beruflicher Weiterbildung nicht möglich. Allgemeine Bereiche wie Sprachen können durchaus für den Beruf relevant werden.

Gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildungen entwickeln sich vielfach aus sozialen Bewegungen heraus, um eine spezifische Nachfrage zu bedienen, beispielsweise in der Weiterbildung für Frauen, für ältere Menschen, Migrantinnen und Migranten oder Menschen mit Behinderungen. Das Spektrum reicht von Einzelpersonen-Anbietern über Angebote von Bildungsinstituten, kirchlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Vereinen bis zu öffentlichen Angeboten wie Volkshochschulen oder Musikschulen. Wo Schnittstellen zu regulierten Bereichen bestehen, entwickeln sich vielfach parastaatliche Regulierungen (z.B. durch Krankenkassen finanzierte Gesundheitskurse).

Mehrheitlich bestehen bei den gesellschafts- und freizeitorientierten Weiterbildungsangeboten keine besonderen Aufnahmebedingungen. In Bereichen mit Niveaugruppen (z.B. Sprachkurse) werden Einstufungstests gemacht. Die gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung wird zum grössten Teil von den Teilnehmenden finanziert.

2.1.2 Berufliche Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung erfolgt nach dem Eintritt in den Arbeitsmarkt im Rahmen von fachlichen Ergänzungen, eines Wiedereinstiegs oder einer Umschulung. Das Berufsbildungsgesetz (BBG)¹³ spricht von berufsorientierter anstelle von beruflicher Weiterbildung, um so den Schnittstellen zur gesellschafts- und freizeitorientierten Weiterbildung Rechnung zu tragen. Ausserdem unterscheidet das BBG neu zwischen der Weiterbildung, die an Abschlüsse aller Stufen anschliesst¹⁴, und den eidgenössisch anerkannten Abschlüssen der höheren Berufsbildung¹⁵. Diese standen vor 2004 unter dem alten Gesetz ebenfalls unter dem Titel Weiterbildung, zählen heute jedoch zu den spezialgesetzlich geregelten formalen Abschlüssen (zu den Abgrenzungen vgl. unten Kapitel 2.3).

Berufsorientierte Weiterbildung

Die berufsorientierte Weiterbildung steht in Zusammenhang mit der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. In neuen Arbeitsfeldern entstehen bei Bedarf rasch entsprechende Angebote. Dies zeigt sich beispielsweise im Bereich der neuen Technologien oder der Gesundheit. Die Anbieter operieren stark zielgruppenorientiert. Die Handelbarkeit der Abschlüsse und die Anrechenbarkeit an abschlussbezogene Weiterbildungen sind nur beschränkt gewährleistet. Aufgrund der hohen Segmentierung spielen Nischenanbieter eine wichtige Rolle. Zum Teil verfügen die Anbieter, insbesondere bei branchenspezifischen Kursen, über eigentliche Monopole. Wettbewerb entsteht vor allem in den berufsübergeordneten Bereichen.

Angebote mit berufsspezifischen Inhalten werden vor allem von Organisationen der Arbeitswelt bereitgestellt. In berufsübergeordneten Bereichen wie Führungsseminare oder Sprachkurse zählen auch andere private sowie öffentliche Bildungsinstitutionen zu den Anbietern. Teile dieses Segments werden auch im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in Anspruch genommen und durch die staatliche regionale Arbeitsvermittlung (RAV) bestimmt.

Bildungseinrichtungen erhalten zum Teil staatliche Beiträge. Der Überblick über die staatliche Angebotsfinanzierung ist jedoch lückenhaft. Die wichtigsten Finanzierungsquellen der berufsorientierten Weiterbildung bestehen in Teilnahmegebühren. Je nach Bedarf und Interesse des Betriebs beteiligen sich die Ar-

¹³ SR 412.10

¹⁴ BBG Artikel 30 – 32

¹⁵ Eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen, Diplome der Bildungsgänge höherer Fachschulen, BBG Artikel 26 – 29

beitgeber an der Finanzierung. Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger kommen in der Regel selber für die Finanzierung auf. Bei Weiterbildungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung hingegen spielen Teilnahmegebühren eine untergeordnete Rolle.

Betrieblich organisierte Weiterbildung

Die betriebliche Weiterbildung stärkt die Position, Entwicklung und den wirtschaftlichen Erfolg eines Betriebs im Wettbewerb. Der Betrieb entscheidet, ob Weiterbildung – in innerbetrieblicher, ausserbetrieblicher oder individueller Form – stattfindet und wer sie absolviert. Sie wird teilweise durch Abmachungen unter den Sozialpartnern beeinflusst.

Betriebliche Formen der Weiterbildung sind sehr vielfältig. Eine besondere Dynamik entwickelt sie in Branchen, die einem raschen technologischen Wandel ausgesetzt sind. Je nach Internationalität der Unternehmen erfolgt betriebliche Weiterbildung vermehrt in grenzüberschreitendem Kontext. Aus den Daten des Bundesamts für Statistik geht hervor (vgl. BFS, 2005):

- 37 Prozent der Weiterbildungsstunden werden von Betrieben selbst organisiert;
- die Weiterbildungsintensität variiert nach Branchen;
- je grösser der Betrieb ist, desto mehr gewinnt die Rolle des Betriebes als Veranstalter an Bedeutung;
- die Unterstützung des Betriebes hängt von den Inhalten ab, nicht alle Themen werden gleichermaßen unterstützt;
- die meisten betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen werden für „Kaderkurse“ aufgewendet im Gegensatz zu „Sprachen“ oder „kreativen“ Aktivitäten;
- regionale und konjunkturelle Faktoren beeinflussen das Ausmass betrieblicher Weiterbildung.

Die betriebliche Weiterbildung ist statistisch schlecht erschlossen. Sie ist stark auf die aktuelle Tätigkeit der Arbeitnehmenden und den Bedarf der jeweiligen Unternehmung ausgerichtet. Die Anrechenbarkeit der Abschlüsse ist nur beschränkt möglich. Andererseits besteht seit 1999 eine internationale Norm „Qualitätsmanagement - Leitfaden für Schulung“, ISO 10015¹⁶.

2.1.3 Weiterbildung auf Tertiärstufe

Hochschulen (Tertiär A)

Weiterbildungen werden zunehmend auch auf Tertiärstufe angeboten. Das Angebot reicht von Kursabenden über Seminare und Nachdiplomkurse bis hin zum 60 ECTS-Punkte umfassenden Master of Advanced Studies (MAS). Die Weiterbildung an den Hochschulen (Universitäten/ETH, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen) ist in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt. Verschiedene Angebote stehen in Zusammenhang mit reglementierten Berufen (z.B. Gesundheit).

Ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im Hochschulbereich ist in Erarbeitung. Es sieht vor, den gesamten Hochschulbereich (kantonale Universitäten, Fachhochschulen, Eidgenössische Technische Hochschulen) umfassend zu koordinieren. Gemäss Gesetzesentwurf wird der Hochschulrat für die Weiterbildung einheitliche Rahmenbedingungen erlassen (Art. 12, Abs. 3, Ziff. 4). Der Bundesrat hat am 29. Mai 2009 den Entwurf und die entsprechende Botschaft an die eidgenössischen Räte überwiesen.

Bei den Weiterbildungsangeboten herrscht zwischen den Hochschulen und unter den Hochschultypen teilweise Konkurrenz. Noch differenzierter ist das Verhältnis zwischen den Fachhochschulen und der höheren Berufsbildung, wo die von den Fachhochschulen angebotenen Weiterbildungen zum Teil die formalen eidgenössischen Abschlüsse der Berufs- und höheren Fachprüfungen konkurrieren. Dies hängt mit der Segmentierung der Nachfrage, mit Prestige und unterschiedlichen Finanzierungen zusammen. Unbestritten ist heute, dass die hochschulische Weiterbildung nicht wettbewerbsverzerrend sein sollte.

¹⁶ Vgl. Metas (2003)

Die Angebote sind geprägt von der jeweiligen Bildungsinstitution. Die Autonomie der Bildungsinstitutionen erschwert die Vergleichbarkeit der abgegebenen Diplome und Zertifikate.

Höhere Berufsbildung (Tertiär B)

Der Begriff der höheren Berufsbildung wurde wie einleitend dargelegt erst mit dem neuen Berufsbildungsgesetz eingeführt, das 2004 in Kraft trat. Als Tertiärstufe B umfasst sie die staatlich definierten höheren Abschlüsse ausserhalb der Hochschulen (eidgenössische Berufs- und höhere Fachprüfungen sowie Bildungsgänge und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen). Aufgrund der Trägerschaft aus Organisationen der Arbeitswelt und einer hohen Kostenbeteiligung der Absolventen nimmt dieses Bildungsangebot faktisch eine Sonderstellung zwischen Weiterbildung und strukturierten staatlichen Angeboten auf Tertiärstufe ein, die in der Regel hoch subventioniert sind.

Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt sind daran, die historisch gewachsene und entsprechend unterschiedlich subventionierte höhere Berufsbildung auf neue Grundlagen zu stellen. Ziel ist eine bessere Positionierung der höheren Berufsbildung und eine neue interkantonale Vereinbarung über die Subventionierung der Angebote. Im Zentrum stehen bestmögliche Transparenz über die Angebote und höchstmögliche Freizügigkeit. Über die Finanzierung soll auch die Koordination der Angebote und der Anbieter gefördert werden. Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) hat Studien in Auftrag gegeben, um die Finanzflüsse und die Motivationen der Studierenden zu klären.

2.1.4 Nachholbildung

Auf dem Weiterbildungsmarkt werden auch Nachholbildungen angeboten. Sie dienen dazu, im Erwachsenenalter (a) Grundkompetenzen der Sekundarstufe I¹⁷ oder (b) nachobligatorische Abschlüsse zu erwerben. Nachholbildung ist ein wichtiges Instrument, um verpasste Bildungschancen auszugleichen und damit die Position auf dem Arbeitsmarkt zu stärken und Zugang zu weiterführenden Bildungsangeboten zu erreichen. Sie trägt auch dazu bei, die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu verbessern. 15 Prozent der 25- bis 64-Jährigen verfügen über keinen Sekundarstufe II-Abschluss. Die Mehrheit der Personen ohne nachobligatorischen Abschluss erreicht schlechte Resultate bei den Grundkompetenzen (Literalität, Alltagsmathematik und Problemlösefähigkeit – vgl. BFS, 2005).

Grundkompetenzen

Die Vermittlung der Grundkompetenzen fällt in den Aufgabenbereich der obligatorischen Schule und damit der Kantone. Das Nachholen von Grundkompetenzen auf Niveau Sekundarstufe I ist weder einheitlich geregelt noch gleichartig subventioniert. Sowohl Kantone als auch private Anbieter stellen Angebote mit unterschiedlich definierten Anforderungen bereit. Dementsprechend sind die Abschlüsse nicht vergleichbar. Die fehlende Datenlage lässt keine verbindlichen Aussagen über die Nachfrage nach Kursen für die Verbesserung oder den Erwerb von Grundkompetenzen zu.

Wegen der hohen gesellschaftspolitischen Bedeutung ist sicherzustellen, dass in genügendem Masse Nachholbildungen für Grundkompetenzen zielgruppenspezifisch bereitgestellt werden. Auf Bundesebene unterstützt das Bundesamt für Kultur Massnahmen gegen Illettrismus. Dieser ist als Tatbestand im neuen Entwurf für ein Kulturförderungsgesetz enthalten. Die entsprechende Botschaft des Bundesrates hält fest, dass die entsprechenden Massnahmen mittelfristig in einem Weiterbildungsgesetz zu verankern wären¹⁸.

Berufliche Grundbildung

In der Berufsbildung regelt der Bund die Nachholbildung für Abschlüsse von beruflichen Grundbildungen auf Sekundarstufe II. Entsprechende Regelungen sind Gegenstand der Bildungsverordnungen zu den

¹⁷ Kulturtechniken Lesen, Schreiben, Rechnen und Problemlösefähigkeiten. Zum Teil werden auch IT-Kompetenzen dazu gezählt.

¹⁸ Bundesblatt 28/2007, S. 4836 und S. 4839

einzelnen Berufen. Gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG)¹⁹ sind berufliche und ausserberufliche Praxiserfahrung sowie fachliche und allgemeine Bildung angemessen anzurechnen (Validierung von Bildungsleistungen). Für den Nachweis von beruflichen Qualifikationen sieht das Berufsbildungsgesetz mehrere Möglichkeiten vor: reglementierte, strukturierte Verfahren für Berufsgruppen (oder Teile davon) sowie individuelle Verfahren.

Die Kosten für berufliche Nachholbildung tragen zunächst die Lernenden selber in Form von Lohneinbußen. Die Gebühren für Kurse, Materialien und Prüfungen sind in den Kantonen unterschiedlich hoch. Manche Kantone subventionieren die anfallenden Kosten. Teilweise beteiligen sich Arbeitgeber an den Aufwendungen.

Untersuchungen ergaben, dass nur wenige Personen ohne nachobligatorischen Abschluss einen Abschluss einer beruflichen Grundbildung nachholen²⁰. Wie stark sich das mit der inzwischen in Gang befindlichen Einführung von öffentlichen Stellen zur Validierung von Bildungsleistungen ändert, ist noch offen.

Allgemein bildende Abschlüsse auf Sekundarstufe II

Im Bereich der allgemein bildenden Abschlüsse, namentlich der allgemeinen Maturität, definieren der Bund und die Kantone die Anforderungen. Für den Vollzug sind die Kantone verantwortlich. Träger sind öffentliche oder private Schulen. Die Kosten werden in der Regel von Kantonen und teilweise von den Teilnehmenden aufgebracht.

2.2 Weiterbildung als nicht-formales Lernen

Neuere Konzepte zum lebenslangen Lernen stellen nicht mehr nur auf Weiterbildungsangebote ab. Die internationalen Bestrebungen gehen dahin, qualifizierende Elemente besser zu erfassen. Deshalb wird zunehmend unterschieden zwischen dem formalen Bildungssystem und dem weiteren Erwerb von Qualifikationen ausserhalb dieses Systems – sei es durch organisierte Angebote, sei es durch Selbstlernen. Daraus hat sich folgende Unterscheidung ergeben²¹:

- Formale Bildung:** Die formale Bildung umfasst alle Bildungsgänge der obligatorischen Schule, der Sekundarstufe II (berufliche Grundbildung oder allgemein bildende Schulen) und der Tertiärstufe (höhere Berufsbildung, Hochschulabschlüsse) innerhalb des nationalen Bildungssystems (vgl. Abb. 2). Nachholbildung, die zu nachobligatorischen Abschlüssen führt, ist dem formalen Bereich zugeordnet.
- Nicht-formale Bildung:** Unter die nicht-formale Bildung fallen allgemeinbildende oder berufsorientierte Bildungsaktivitäten in Form von Unterricht, jedoch ausserhalb des formalen Bildungssystems. Sie finden in einem organisierten Rahmen statt, werden aber in der Regel nicht durch das reguläre Bildungssystem vermittelt und führen zu keinem staatlich anerkannten Diplom (Weiterbildungskurse, Seminare, Fernstudien oder Privatunterricht).
- Informelles Lernen:** Alle Aktivitäten, die zwar ein Lernziel verfolgen, die aber im Alltag, ausserhalb einer Lehr-Lernbeziehung stattfinden. Dazu zählen zum Beispiel Fachliteratur, Hobbys, ehrenamtliche Tätigkeiten, die Handhabung von technischen Geräten oder das vorbildhafte Lernen von anderen Personen am Arbeitsplatz.

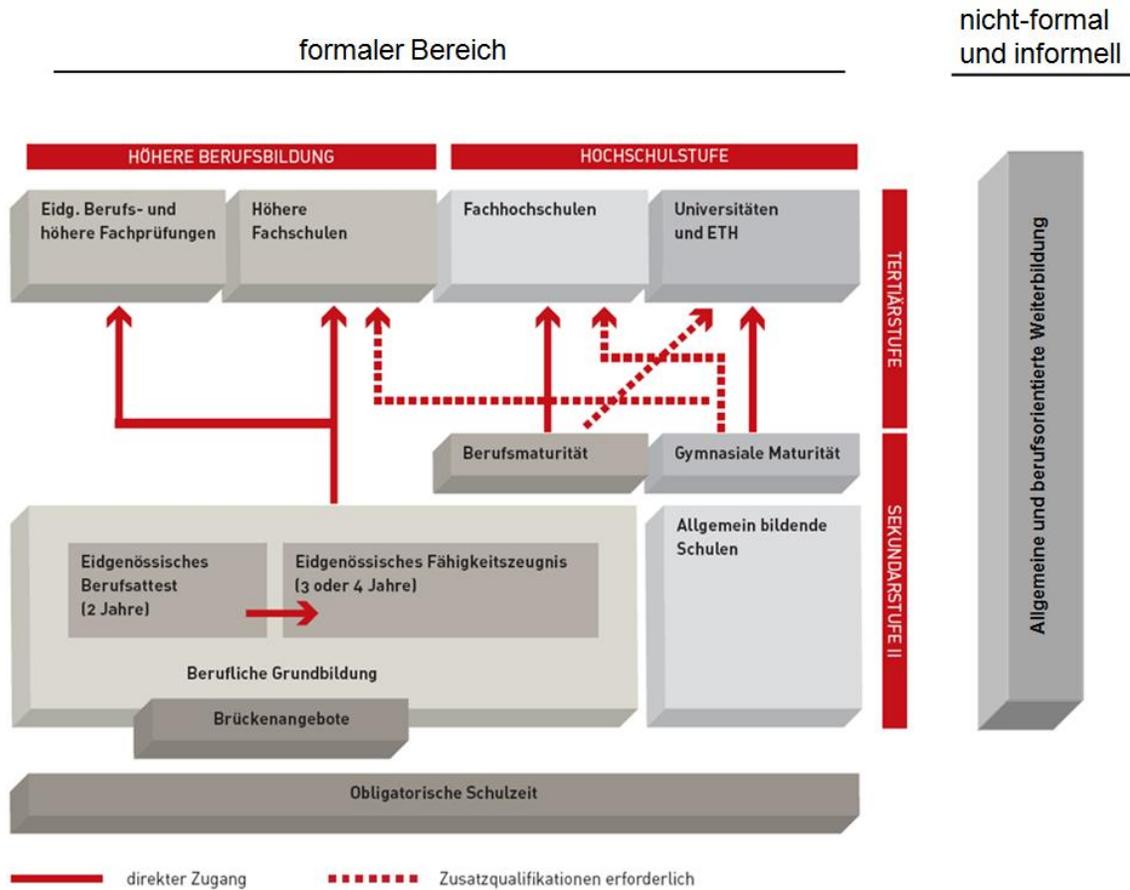
¹⁹ BBG Art. 9 und 33-35

²⁰ 90 Prozent der rund 3'000 Personen, die pro Jahr einen Berufsbildungsabschluss auf dem zweiten Bildungsweg nachholen, verfügen laut Schröder Naef, R. und Jörg-Fromm, R. (2004) bereits über einen nachobligatorischen Abschluss.

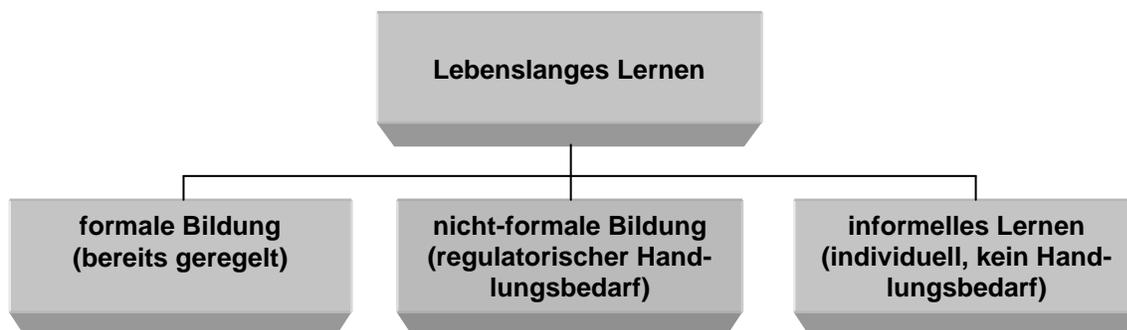
²¹ Vgl. bes. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Bildung und Kultur (2001)

Das schweizerische Bildungssystem präsentiert sich in Hinsicht dieser Definitionen wie folgt:

Abbildung 2: Schweizerisches Bildungssystem (formale Bildung und Weiterbildung)

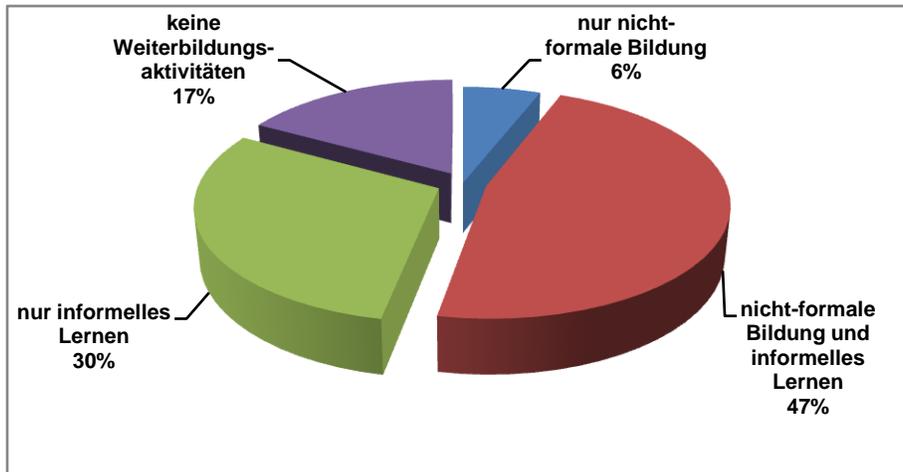


Aus der Sicht des „lebenslangen Lernens“ ergeben sich in einem so stark ausgebildeten und formalisierten Bildungssystem und einem ausgeprägten privat bestimmten Weiterbildungsbereich wie dem schweizerischen folgende Unterscheidung im Hinblick auf eine staatliche Weiterbildungspolitik:



Die schweizerischen Weiterbildungsquoten im Bereich des nicht-formalen und des informellen Lernens sind wie folgt:

Abbildung 3: Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung, 2006
Erwerbstätige 25 bis 64 Jahre, in Prozent



Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

2.3 Abgrenzungen

Weiterbildung gilt teilweise als ein für sich stehender, von der formalen Bildung unabhängiger Bildungszweig. In diese Richtung deutet das gelegentlich für Weiterbildung gebrauchte Wort „Quartärbereich“. Die bisherigen Darlegungen zeigen jedoch, dass zwischen dem formalen System einerseits, dem nicht-formalen und informellen Lernen andererseits vielfältige Bezüge bestehen. Für eine künftige Weiterbildungspolitik bedarf es klarer Grenzziehungen.

Nicht zur Abgrenzung geeignet sind Institutionen, denn diese sind teilweise und in unterschiedlichem Mass sowohl im formalen als auch im nicht-formalen Bereichen tätig. Das Alter der Lernenden ist ebenfalls ungeeignet, richten sich doch Weiterbildungsangebote wie Informatik oder aus dem Freizeitbereich durchaus auch an Jugendliche. Weiterbildung im Sinn einer auf der Grundbildung aufbauenden Bildungskarriere bis hin zum Universitätsabschluss (so z.B. in Dänemark)²² eignet sich im ausserordentlich ausdifferenzierten schweizerischen Bildungssystem ebenso wenig als Abgrenzungskriterium.

Am trennschärfsten bietet sich eine Abgrenzung an, die sich an der Zertifizierung bezogen auf das nationale Bildungssystem orientiert. Mit anderen Worten: Der Regelungsbereich für eine künftige schweizerische Weiterbildungspolitik wäre derjenige, der durch rechtlich festgelegte Bildungstitel nicht abgedeckt ist. Dies gilt auch im Hinblick auf internationale IT- und Sprachdiplome, die nur Einzelbereiche abdecken und deren Anerkennung vom Markt bestimmt wird.

2.3.1 Zertifizierung als Abgrenzungskriterium

Im Bildungssystem zeichnen sich klare Tendenzen zur Stufung der Abschlüsse in allen Bildungsbereichen ab. Mit Abschlüssen sind in der Regel nicht nur Qualifikationsbescheinigungen verbunden, sondern auch Zugangsmöglichkeiten und -berechtigungen definiert. Die Entwicklung zur umfassenden Zertifizierung erscheint aus zwei Perspektiven bedeutungsvoll:

²² Vgl. Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004)

- Aus systemischer Sicht verstärken sich die Verschränkungen des Bildungssystems und damit der Weiterbildung. Heute führt der Weiterbildungsbereich faktisch vielfach noch ein Eigenleben. Durch Forderungen nach Anerkennung von Weiterbildungsaktivitäten im Hinblick auf formale Abschlüsse ergeben sich jedoch neue Bezüge.
- Aus individueller Sicht bilden sich neue Bildungsmöglichkeiten heraus, wenn Weiterbildungsaktivitäten besser validiert werden. Ist die Anschlussfähigkeit und die Möglichkeit zu höherwertigen Abschlüssen auf allen Stufen sichergestellt, so gewinnen Eigeninitiative und Investitionen in Weiterbildung zusätzlich an Attraktivität.

In der öffentlichen Diskussion wird gelegentlich ein Zertifizierungssystem für Qualifikationsnachweise im Sinn von Abschlüssen²³ im Weiterbildungsbereich gefordert. Die Heterogenität der Angebote vom Fallschirmspringen über die Elternbildung und den Schweisskurs bis zum Sprachenlernen lässt sich aber kaum fassen. Die entsprechenden Qualifikationen stehen zunächst nur für sich. Einen zusätzlichen Wert erhalten sie erst im Hinblick auf Anrechnungen im formalen System und dessen Anforderungen.

2.3.2 Regelungsbereiche

Werden formale Abschlüsse als Abgrenzungskriterium für eidgenössische Weiterbildungsregulierungen genommen, lassen sich folgende drei Bereiche ausmachen: nicht geregelte Weiterbildungsangebote, bereits in Bildungsgesetzen geregelte Angebote und Tatbestände, die zwar im Rahmen formeller Bildung geregelt sind, die aber wichtige Bezüge zur Weiterbildung aufweisen.

Noch keine Regelung:

- gesellschafts- und freizeitorientierte Weiterbildung²⁴;
- Nachholbildung im Sinne der Vermittlung von Grundkompetenzen²⁵.

Bereits geregelt:

- nachobligatorische Abschlüsse der Sekundarstufe II: Auch das Nachholen von Abschlüssen der beruflichen Grundbildung und der Maturität ist Teil des formalen Regelungssystems;
- berufsorientierte Weiterbildung und höhere Berufsbildung: Berufsbildung ist ein definierter Bildungsbereich und Gegenstand einer Spezialgesetzgebung²⁶;
- Hochschulbereich: Die Hochschulen stellen ebenfalls einen formalen Bildungsbereich dar und ihre Weiterbildung ist auch verfassungsmässig als eigenständig eingestuft (vgl. auch unten Kap. 3.1.1).

Zu klärende Bereiche:

Eine dritte, sich mit dem geregelten Bereich überschneidende Kategorie besteht darin, dass die Angebote wohl dem formalen Bildungssystem zugehören, dass aber die Unterschiede und Bezüge von und zur Weiterbildung nur unscharf oder gar nicht definiert sind.

- Dazu zählt die berufsorientierte Weiterbildung. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz blieb sie zwar im Berufsbildungsbereich integriert, erhielt aber durch die Neudefinition der höheren Berufsbildung und deren Abschlüsse einen anderen Stellenwert. Es geht nur noch um Finanzierungstatbestände. Ge-

²³ Zur Zertifizierung von Anbietern vgl. unten Kapitel 4.2

²⁴ Vgl. oben Kapitel 0

²⁵ Vgl. oben Kapitel 2.1.4

²⁶ Vgl. oben Kap. 2.1.2. Im Rahmen der Berufsbildung wendet die öffentliche Hand für Weiterbildung pro Jahr rund 145 Millionen CHF oder fünf Prozent ihrer Kosten auf. In diesem Betrag ist sowohl die Vorbereitung auf die formal geregelten eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen als auch die berufsorientierte Weiterbildung eingeschlossen. Die Vorbereitungskurse für Berufs- und höhere Fachprüfungen werden meist modular angeboten und dienen auch der Weiterbildung ohne Prüfungsabschluss. Eine exakte Zuteilung der Aufwendungen ist zurzeit nicht möglich.

mäss Artikel 32 hat der Bund eine Förderungskompetenz insbesondere für Angebote, die den Wiedereinstieg und bei Strukturveränderungen den Verbleib im Erwerbsleben ermöglichen, sowie für Massnahmen, welche die Koordination, Transparenz und Qualität des Weiterbildungsangebotes fördern. Entsprechend schwierig sind die Abgrenzungen zur allgemeinen Weiterbildung, die solches ebenfalls fördert.

- Auch im Tertiärbereich entziehen sich bestimmte Regelungen der klaren Zuteilung. So sind einige Titel definiert und geschützt, die der Weiterbildung zuzurechnen sind (hochschulische MAS, NDS höherer Fachschulen). Aktuelle Diskussionen im Rahmen der Hochschulgesetzgebung und der Finanzierung der höheren Berufsbildung weisen hier in Richtung einer Freigabe der Titel und insofern der Abkoppelung vom formalen System. Umgekehrt ist z.B. die Armee bestrebt, ihre Ausbildungen in das Berufsbildungssystem überzuführen oder zumindest deren Anrechnung an formale Abschlüsse zu erreichen.
- Auf der Grenze zwischen dem formalen und dem nicht-formalen Bereich wird die Validation des Acquis zunehmend wichtig. Informell und nicht-formal erworbene Qualifikationen können zwar als solche in einem persönlichen „Dossier“ dargestellt und insofern validiert werden. Geht es aber um die Anrechnung und Zertifizierung, führt kein Weg am formalen System vorbei.

2.4 Weiterbildungsregelungen des Bundes

Viele Spezialgesetze des Bundes enthalten Bestimmungen zur Weiterbildung (Zusammenstellung vgl. Anhang 5.3). Die spezialrechtlichen Regelungen sind sehr spezifisch auf Themen und Zielgruppen ausgerichtet. Sie eignen sich kaum für ein allgemeines Weiterbildungsrecht. Sinnvolle und effiziente Regelungen können hier nur aus der jeweiligen Fachsicht getroffen werden. Hingegen sind auch solche Regelungen unter allgemeinen Weiterbildungsaspekten mitzubetrachten (vgl. unten Kapitel 3.2).

Alles in allem gibt die Eidgenossenschaft heute unter fünfzig Rechtstiteln jährlich 600 Millionen Franken für Weiterbildung aus. Inhaltlich sind folgende Bereiche zu nennen:

- **Arbeitgeber:** In seiner Rolle als Arbeitgeber fördert der Bund die Weiterbildung seiner Angestellten. Er ermöglicht ihnen den Zugang zu Weiterbildungsveranstaltungen oder tritt selber als Veranstalter auf. Neben den Angeboten des eidgenössischen Personalamtes sei auf spezifische Bedürfnisse wie Landesverteidigung, Zollbereich usw. hingewiesen.
- **Sozialversicherungen:** Weiterbildungsbestimmungen in den Sozialversicherungen haben zum Ziel, dass die Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, im Arbeitsprozess verbleiben oder wieder integriert werden. Für Bildungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung werden jährlich rund 300 Millionen verwendet. Die Leistungen werden hauptsächlich durch Beiträge der Erwerbstätigen und der Arbeitgeber finanziert.
- **Minimalstandards im Arbeitsrecht:** Weiterbildung in der Arbeitswelt liegt in der Eigenverantwortung der Individuen und der Unternehmen. Der Bund setzt nur wenige ergänzende Minimalstandards.
- **Integration einzelner Gruppen:** Zielgruppenspezifische Weiterbildungsmaßnahmen werden namentlich im Rahmen von Migration, Illettrismus, Jugend und Sport, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen usw. unterstützt.
- **Qualitätssicherung:** In verschiedenen Erlassen wird Weiterbildung als Instrument zur Qualitätsentwicklung bzw. -sicherung und Problembekämpfung eingesetzt. Beispiele sind Vorschriften für Tierhalter oder Drogenfachleuten oder für Kontrollorgane im Lebensmittelbereich.

Zum Teil werden in die Angebotsgestaltung und -bereitstellung Verbände oder gemeinnützige Vereine miteinbezogen. Die Angebote werden in der Regel durch öffentliche Subventionen finanziert, zum Teil werden Teilnahmegebühren mit unterschiedlichen Kostendeckungsgraden erhoben.

Die Förderungsinstrumente sind vielfältig: Finanzierung von Institutionen und Programmen, Infrastrukturleistungen usw. Die Problematik punktueller Förderungen zeigt sich beispielsweise anhand der Qualitäts-

förderung im Rahmen des Film- sowie des Radio- und Fernsehgesetzes: Für die Aus- und Weiterbildung von Programmschaffenden in den beiden Bereichen gibt der Bund jährlich rund zwei Millionen Franken aus, obwohl es inzwischen Hochschulen für Kunst und Gestaltung gibt und sich Privatveranstalter im Medienbereich unumkehrbar etabliert haben.

2.5 Kantonale Regelungen

Fünf Kantone besitzen ein Gesetz oder eine Verordnung ausschliesslich für die Weiterbildung (AI, FR, GE, GR und VS). Bei den anderen Kantone finden sich in der Regel Bestimmungen in der Berufsbildungsgesetzgebung.

Die Förderungs- und Beitragskriterien der kantonalen Gesetzgebungen sind unterschiedlich ausgestaltet. Eine Subventionierung erfolgt zunehmend nur noch in Bereichen, in denen ohne Förderung keine Angebote oder Massnahmen bereit gestellt werden könnten. Knapp die Hälfte der Kantone kennen individuelle Weiterbildungsförderung in Form von finanzieller Unterstützung an bestimmte Personen oder Gruppen (Subjektförderung). In einigen Kantonen ist die Subjektförderung auf wenig qualifizierte bzw. benachteiligte Personen ausgerichtet.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) strebt mit ihren Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen vom 20. Februar 2003 eine Koordination der Angebote und Strukturen an. Vorgesehen ist insbesondere, die Nachholbildung zu fördern, 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 Handlungsbedarf

Die Weiterbildung ist historisch und pragmatisch gewachsen. Dies führte zu einem Nebeneinander von staatlichen und privaten, gemeinnützigen und gewinnorientierten, betrieblichen und öffentlichen Bildungsangeboten. Im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen ist die Weiterbildung sehr heterogen sowohl in Bezug auf die rechtlichen Regelungen als auch auf die öffentlichen Unterstützungsmassnahmen.

Handlungsbedarf liegt in folgenden Bereichen vor:

- **Verfassungsauftrag:** Weiterbildung als Teil eines gesamtheitlichen Bildungsraums Schweiz hatte bis 2006 keine hinreichende Verfassungsgrundlage. Entsprechend der vielen Aspekte des Begriffs Weiterbildung hat sich demzufolge kein politischer Konsens über die Ziele und die Massnahmen staatlichen Handelns herausgebildet. Hinsichtlich der Einlösung des Verfassungsauftrages von Art. 64a BV herrschen grosse Erwartungen an künftige Weiterbildungsregelungen, denen ebensolche Befürchtungen gegenüberstehen.
- **Weiterbildungstatbestände in Spezialgesetzen:** Neben Regelungen im Berufsbildungsgesetz und der Hochschulgesetzgebung werden Weiterbildungstatbestände auf Bundesebene in verschiedensten Bereichen geregelt. Das Fehlen von Grundsätzen und einheitlichen Kriterien sowie gemeinsamen Instrumenten und übergreifenden Verfahren verunmöglicht eine kohärente Weiterbildungspolitik.
- **Rahmenbedingungen für Private:** Die Weiterbildungsangebote zeichnen sich durch eine hohe Marktorientierung aus. Die freie Gestaltung der Angebote kann sich jedoch für die Nachfragerinnen und Nachfrager nachteilig auswirken. Es ist deshalb zu klären, wie Transparenz und Qualität auf dem Weiterbildungsmarkt erhöht werden können.
- **Anschluss an das Bildungssystem:** Zur Zeit fehlt es an Anrechnungsmöglichkeiten der nicht-formalen Bildung an die formale Bildung des Berufsbildungsbereichs und Hochschulbereichs mit den staatlich anerkannten Diplomen und Abschlüssen.
- **Weiterbildungsbeteiligung:** Die Weiterbildungsteilnahme der schweizerischen Bevölkerung hält internationalen Vergleichen stand. Es gibt jedoch Bevölkerungsgruppen und Bereiche, für die der Zugang verbessert werden muss. Im Vordergrund steht die Konzentration auf einzelne Zielgruppen (z.B. Bildungsferne) und Bereiche (z.B. Illittrismus, Grundkompetenzen).

3.1 Verfassungsauftrag

3.1.1 Neuordnung der Bildungsartikel

Im Mai 2006 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Rahmenartikeln zur Bildung in der Bundesverfassung zugestimmt. Damit hat die schweizerische Bildungspolitik als Ganze erstmals eine Verfassungsgrundlage erhalten. Ziel ist es, einen kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hochstehenden Bildungsraum Schweiz zu schaffen (Art. 61a BV).

Die Bildungsrahmenartikel gehen auf eine parlamentarische Initiative zurück (97.419) und wurden zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erarbeitet.

Regelungskompetenz in der Weiterbildung (Art. 64a BV)

Art. 64a Weiterbildung

¹ Der Bund legt Grundsätze über die Weiterbildung fest.

² Er kann die Weiterbildung fördern.

³ Das Gesetz legt die Bereiche und die Kriterien fest.

Die Diskussionen der vergangenen fünfzehn Jahre machten deutlich, dass die Rolle des Staates in der Weiterbildung einer Klärung bedurfte. Als Element der neuen Bildungsverfassung ist die Weiterbildung nun integraler Bestandteil des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a BV).

Im Auftrag der Expertengruppe Weiterbildungsbericht hat Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller, Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen und Verfassungsexperte, ein juristisches Gutachten zur Umsetzung von Art. 64a BV erstellt. Aus dem Gutachten geht hervor, dass sich Art. 64a BV folgendermassen charakterisiert²⁷:

- Handlungsauftrag: Mit Art. 64a Abs. 1 BV besteht eine Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung (Handlungsauftrag). „Aus den Materialien ergibt sich, 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.“²⁸ Hingegen ist die Förderung der Weiterbildung in Art. 64a Abs. 2 BV dem Bund nicht zwingend aufgetragen. Da der Bund die Weiterbildung jedoch in rund 50 Spezialgesetzen tatsächlich fördert, wird Abs. 3 zu einem verpflichtenden Gesetzgebungsauftrag (Bund hat Bereiche und Kriterien festzulegen).
- Konkurrierende Kompetenz: Im Gegensatz zu anderen Grundsatzgesetzen auf Bundesebene ist die Kompetenz in Art. 64a BV direkter Art. Die Grundsätze können unmittelbare Auswirkungen für Private haben. Damit besteht weniger Handlungsspielraum für die Kantone.
- Nicht-formale Bildung: Mit der verfassungsmässig eigenständigen Regelung grenzt sich die Weiterbildung von anderen, bereits geregelten Bildungsbereichen ab. Wortlaut und systematische Stellung von Art. 64a BV machen gemäss Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats vom 23. Juni 2005 zur parlamentarischen Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“ klar, dass die Weiterbildung inhaltlich breit zu verstehen ist. „Sie erfasst sowohl die berufsorientierte wie auch die allgemein bildende Weiterbildung. Die herkömmliche Erwachsenenbildung ist darin eingeschlossen.“²⁹
- Offene Formulierung der Kompetenz: „Der Verfassungsauftrag ist offen formuliert. Er enthält keine Zielvorgaben, an die sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung zu halten hätte und die ihn auf bestimmte Grundsätze verpflichten.“³⁰ Was die Grundsätze betrifft, nennt der WBK-Bericht „etwa die gesamtschweizerische Anerkennung von Bildungsleistungen, Zertifizierungsmöglichkeiten, die Definition von Qualitätsstandards und Durchlässigkeiten sowie die Herstellung von Markttransparenz und die Erhebung von statistischen Daten“, was dem Bund „in einem immer wichtiger werdenden Bereich bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.“³¹ Es liegt am Gesetzgeber, die Reichweite der Grundsätze zu bestimmen, spezifische Weiterbildungsregelungen zu treffen und Personen- oder Sachkategorien zu definieren. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Weiterbildung besteht nicht.

Weiterbildung an Hochschulen (Art. 63a BV)

Art. 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.“

Damit nimmt die Weiterbildung im Hochschulbereich eine besondere verfassungsrechtliche Stellung ein. Wie die WBK in ihrem Bericht zum Bildungsrahmenartikel unterstreicht, ist die akademische Weiterbildung als Element des Hochschulraumes zu verstehen und – gegenüber der Grundsatzkompetenz in Art. 64a BV – gesondert zu erfassen³².

Gleichzeitig sind die Hochschulen als Bereich in die gesamte Bildungsverfassung eingebettet. Im Sinne der verfassungsmässig gewollten Gesamtbetrachtung des Bildungswesens wäre hier die Kohärenz zwi-

²⁷ Ehrenzeller S. 17

²⁸ Ehrenzeller, S. 17

²⁹ Bundesblatt 37/2005, S. 5533

³⁰ Ehrenzeller, S. 20

³¹ Bundesblatt 37/2005, S. 5513

³² Bundesblatt 37/2005, S. 5531

schen der neu zu erarbeitenden Weiterbildungsgesetzgebung des Bundes und dem geplanten Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) zu prüfen. Denkbar wäre, dass die Weiterbildungsgesetzgebung nach Art. 64a BV festlegt, welche Grundsätze für den Bereich der akademischen Weiterbildung Geltung hätten. Für Schnittstellenfragen wären koordinative Lösungen vorzusehen. Die Regelung der akademischen Weiterbildung selbst hätte durch die hochschulpolitischen Organe unter Berücksichtigung dieser Grundsätze zu erfolgen³³. Die besondere verfassungsrechtliche Stellung der akademischen Weiterbildung muss jedoch insofern aufrechterhalten bleiben, als durch ein zukünftiges Weiterbildungsgesetz die Autonomie der Hochschulen betreffend Regelungen der akademischen Weiterbildung nicht inhaltlich eingeschränkt wird.

3.1.2 Erwartungen an eine neue Weiterbildungspolitik

Die Umsetzung von Art. 64a BV verlangt und ermöglicht es, das bundesstaatliche Engagement in der Weiterbildung zu definieren. Der Bundesrat hat in der BFI-Botschaft 2008-2011³⁴ die Vorbereitung eines neuen Weiterbildungsgesetzes als Ziel formuliert. „Leitgedanken sind dabei die Verbesserung von Transparenz und Koordination. Darüber hinaus ist sowohl die Qualität der Angebote zu sichern als auch der Zugang für alle zu erleichtern, die sich weiterbilden wollen.“

Von der Bedeutung und Notwendigkeit der Weiterbildung zeigen sich breiteste Kreise überzeugt. Sobald es jedoch um die Rolle des Staates in der Weiterbildung geht, herrscht Dissens. Namentlich Weiterbildungsorganisationen, kantonale Weiterbildungsstellen und Arbeitnehmerorganisationen befürworten ein finanziell höheres staatliches Engagement und zusätzliche Regelungen im Sinn von Verhaltensvorschriften und Zertifizierungen auf Ebene der Diplome und der Institutionen. Sie fordern eine rasche Umsetzung von Art. 64a BV. Demgegenüber setzen sich vor allem Arbeitgeberorganisationen für eine grösstmögliche regulative und finanzielle Zurückhaltung ein.

Auf parlamentarischer Ebene sind in den letzten Jahren mehrere Vorstösse zu Weiterbildungsfragen eingereicht worden:

- Eine allgemeine Förderung der Weiterbildung streben die Motionen „Weiterbildungsgesetz“ (01.3425), „Weiterbildungskosten – steuerliche Behandlung“ (03.3565) und Postulate für eine Weiterbildungsoffensive (08.4024 / 08.4025) an.
- Einzelanliegen vertreten folgende Vorstösse:
 - Parlamentarische Initiative: „Obligatorische Weiterbildung“ (07.459).
 - Motionen: „Recht auf fünf Weiterbildungstage“ (07.3505 und 09.3744), „Finanzierung der Weiterbildung“ (06.3161), „Elternbildung gehört ins Weiterbildungsgesetz“ (09.3883) und „Bildungsgutscheine für Wiedereinsteigerinnen und -einsteiger mit tiefem und mittlerem Einkommen“ (09.3237).
 - Postulate: „Weiterbildungsurlaub“ (01.3170), „Nachholbildungsoffensive“ (98.3187), „Impulsprogramm zur Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs von Frauen“ (01.3640) und „Weiterbildungsoffensive für wenig qualifizierte Personen. Entwicklung eines Baukastensystems“ (01.3641).
 - Interpellation: „Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien für Seniorinnen und Senioren“ (08.3400).
- Einen engen Bezug zu Weiterbildungsfragen haben auch verschiedene, vom Parlament überwiesene Vorstösse, namentlich die Motionen „Integration als gesellschaftliche Kernaufgabe“ (06.3445) und „Aktionsplan Integration (06.3765)“.
- Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) reichte im Frühling 2009 eine parlamentarische Initiative (09.426) ein, um die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung von Art. 64a BV schaffen. Die WBK des Ständerates hat im Sommer 2009 beschlossen, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben, um damit den Handlungsbedarf zu unterstreichen. Die

³³ Siehe dazu Ehrenzeller, S. 23

³⁴ BFI, S. 1323

WBK-S ist allerdings der Meinung, die Erarbeitung eines Erlassentwurfs sei zu sistieren, bis die WBK-N Kenntnis über die Grundlagen und die Stossrichtung der Vorschläge des Bundesrates erhalten habe.

3.2 Weiterbildungstatbestände in Spezialgesetzen

Rund 50 Spezialgesetze des Bundes enthalten Bestimmungen zur Weiterbildung (vgl. Kapitel 2.4 und 5.3). Wie die Weiterbildung insgesamt sind auch diese Regelungen historisch gewachsen, weisen unterschiedlichste Detaillierungsgrade auf und erfüllen verschiedenste Zwecke (z.B. Weiterbildung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, als Massnahme für bestimmte Zielgruppen, zur Förderung der Forschung, als Arbeitgebermassnahme des Bundes etc.). Schliesslich zeigen sich auch aus bildungssystematischer Sicht Differenzen: Unter „Weiterbildung“ werden in den Spezialgesetzen sowohl formale Bildungsangebote als auch nicht-formale bezeichnet.

Die Heterogenität in der Bundesgesetzgebung wirkt sich in verschiedener Hinsicht nachteilig aus: Es fehlen anerkannte Kriterien der Gleichbehandlung und übergreifende Verfahren. Auch erschwert die beschränkte Koordination der Weiterbildungstatbestände die Lösung von Querschnittaufgaben und erzeugt Doppelspurigkeiten bei der Angebotsbereitstellung. Schliesslich besteht kein Überblick über die Finanzflüsse und den effizienten Mitteleinsatz.

Beispiel Integration

Der Bundesrat hat im August 2007 dem Bundesamt für Migration (BFM) das Rahmenkonzept Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten in Auftrag gegeben. Ziel des Rahmenkonzepts ist es, die Koordination zwischen den Ämtern sowie dem Bund und den Kantonen zu verbessern. Auch sollen Standards in den Bereichen Sprachförderung und Spracheinschätzung festgelegt werden. Zu prüfen ist auch, wie und in welchen Bereichen die entwickelten Standards auf die durch den Bund subventionierten Angebote angewendet werden. Diese Standards können zudem als Empfehlungen für kantonale und kommunale Behörden sowie für weitere Institutionen dienen.

Eine ausschliessliche Regelung im Ausländergesetz (AuG) reicht nicht aus, da dessen Reichweite sich lediglich auf diejenigen Sprachfördermassnahmen beschränkt, die über das AuG finanziert werden. Eine kohärente, umfassende Sprachförderungspolitik muss jedoch sämtliche Gruppen erreichen, auch die, welche an arbeitsmarktlichen und berufsbildenden Sprachförderungsmassnahmen teilnehmen.

Es fehlt heute ein Gesetz, welches diese Koordination sicherstellt; ein Weiterbildungsgesetz könnte hier regulierend wirken. Das Problem der fehlenden Koordination stellt sich gleichermassen für weitere Integrationskurse für Migrantinnen und Migranten, welche in den Bereich der Nachholbildung fallen.

3.3 Private Anbieter

Ausserhalb des formalen Bildungssystems ist die Definition von Bildungsinhalten und -abschlüssen Sache der Anbieter. Der Weiterbildungsmarkt umfasst gemäss Berechnungen der Universität Bern³⁵ ein Volumen von über fünf Milliarden CHF. Die Angebote werden hauptsächlich von Privaten bereitgestellt.

Die Wirtschaftsfreiheit führt zu flexiblen Angeboten, die sich durch eine hohe Marktorientierung auszeichnen. Dies ermöglicht in besonders nachgefragten Sektoren die Auswahl aus einem grossen Angebot. Insgesamt verfügt die Schweiz über ein vielfältiges Weiterbildungsangebot.

Die freie Gestaltung der Bildungsangebote kann sich jedoch für die Nachfragerinnen und Nachfrager nachteilig auswirken: Es ist zum Teil schwierig, die einzelnen Angebote zu vergleichen, deren Qualität zu

³⁵ Siehe dazu Wolter St. und Messer D., „Weiterbildungsausgaben in der Schweiz – eine Hochrechnung“. In „Die Volkswirtschaft“ (Bern), Ausgabe 6-2009, S. 41-44

beurteilen und den Wert der Abschlüsse einzuschätzen. In weniger nachgefragten Sektoren kann es zu Dysfunktionen bei der Angebotsbereitstellung und regionalen Verteilung kommen.

Verschiedene Anbieter haben von sich aus Massnahmen getroffen, um Defizite zu beheben. In den zahlenmässig am häufigst gewählten nicht-formalen Bildungen – Sprachkurse und IT-Kurse – bestehen bereits international etablierte Klassifizierungen und Qualitätssicherungssysteme. Nachfragerinnen und Nachfrager haben zudem die Möglichkeit, sich an Beratungsstellen zu wenden, zum Beispiel an die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. In einigen Gebieten haben sich professionelle Vermittler etabliert. Ferner steht wie in anderen Wirtschaftsbereichen gegen unlautere Angebote das Instrumentarium der Bundesgesetzgebung gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) zur Verfügung. Es ist jedoch zu prüfen, ob dieses Instrumentarium den Bedürfnissen der Weiterbildungsinteressierten gerecht wird und geeignete Rekursmöglichkeiten bietet.

Art. 64a BV erlaubt es dem Bund, Grundsätze aufzustellen, die für private Weiterbildungsinteressierte und private Weiterbildungsanbieter schweizweit gelten sollen³⁶. Allerdings besteht noch kein Konsens, ob und welche Grundsätze für Private festgelegt werden sollen und gegebenenfalls in welchem Ausmass. Auch fehlt wichtiges inhaltliches und statistisches Steuerungswissen, insbesondere in Bezug auf Finanzierungsarten und Angebote, um die Wirkungen staatlicher Eingriffe zuverlässig abschätzen zu können.

Beispiel Internet-Kurse

Sucht man in der Weiterbildungsdatenbank der schweizerischen Berufsberatung (www.berufsberatung.ch) nach einem Einführungskurs ins Internet, werden schweizweit 470 Angebote angezeigt³⁷. Diese weisen unterschiedlichste Lektionenzahlen, Lerninhalte und Preise auf.

3.4 Anschluss an das Bildungssystem

Ein Teil der Weiterbildung ist in der Berufsbildungs- und in der Hochschulgesetzgebung als formale Bildungsangebote geregelt. Diese führen zu staatlich anerkannten Diplomen oder Abschlüssen. Im Gegensatz dazu steht die nicht-formale Bildung. Es handelt sich um allgemein bildende und berufsorientierte Bildungsaktivitäten in Form von Unterricht, Kursen und Seminaren; jedoch ohne offizielle Anerkennung. Zur Zeit fehlt es an Anrechnungsmöglichkeiten der nicht-formalen Bildung an die formale Bildung.

Art. 64a BV ermöglicht es, die nicht-formale Bildung in den Bildungsraum zu integrieren. Dabei geht es nicht darum, nicht-formale Angebote in formale Angebote zu überführen. Im Zentrum steht vielmehr das Anliegen, die nicht-formalen Zertifikate transparent zu gestalten und die vermittelten Kompetenzen aufzuzeigen. Dadurch wird es möglich, Bezüge zum formalen System herzustellen und die Anrechnung von Bildungsleistungen zu erleichtern.

Beispiel Pflegehelferinnen und Pflegehelfer

Pflegehelferinnen und Pflegehelfer SRK (Schweizerisches Rotes Kreuz) bilden in den Spitexorganisationen und Heimen für ältere und behinderte Menschen eine der grössten Personalgruppen (25 bis 30%). 2008 absolvierten 3600 Personen den Kurs Pflegehelfer/-in SRK, der von allen 24 Rotkreuz-Kantonalverbänden angeboten wird. Der Kurs umfasst 120 Unterrichtsstunden und bedingt ein mindestens zwölf-tägiges Praktikum in einem Spital, Heim oder im Spitexbereich. Nach erfolgreichem Kursabschluss erhalten die Absolventinnen und Absolventen eine Kursbestätigung.

Zur Zeit sind Abklärungen im Gange, wie dieses nicht-formale Bildungsangebot an bestehende formale Bildungsangebote angerechnet werden kann. Dadurch erhielten Interessierte die Möglichkeit, sich bei

³⁶ Damit unterscheidet sich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz in der Weiterbildung von anderen Grundsatzgesetzgebungskompetenzen in der Verfassung wie zum Beispiel in der Raumplanung (Art. 75 Abs. 1 BV) oder betreffend des Waldschutzes (Art. 77 Abs. 2 BV). In letzt genannten Bereichen richten sich die Grundsätze vor allem an die Kantone, nicht an Private. (vgl. dazu Ehrenzeller, S. 18).

³⁷ Stand: 29. September 2009

einer weiterführenden Bildung wie zum Beispiel dem Nachholen einer beruflichen Grundbildung im Gesundheitsbereich sich das bereits Erlernte anrechnen zu lassen.

Weitere Beispiele

Die Frage der Anrechnung von nicht-formalen Bildungsangeboten stellt sich auch bei staatlich organisierten Bildungsangeboten wie den von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bereitgestellten Kursen oder bei Fachkursen des Bundesamtes für Energie (Weiterbildungsmassnahmen als Teil des 3. Konjunktur-Stabilisierungspaketes).

Die Schweizer Armee hat bereits begonnen, nicht-formale Bildungsangebote transparent zu gestalten und an formale Angebote anrechnen zu lassen. So ist es möglich, dass ein angehender Berufsunteroffizier, welcher die entsprechenden Kompetenznachweise erfüllt, den eidgenössischen Fachausweis Ausbilder/in (Tertiär B) erlangen kann.

3.5 Weiterbildungsbeteiligung

Die obligatorische Schulbildung bildet die Grundlage, um Verantwortung für Weiterbildung und lebenslanges Lernen wahrnehmen zu können. Wie die insgesamt hohen Teilnahmequoten auf der Sekundarstufe II, der Tertiärstufe und in der Weiterbildung zeigen, bewährt sich diese Vorbereitung. Bemerkenswert ist auch die grosse Bereitschaft der Privaten und Unternehmen zur eigenen Finanzierung der Weiterbildung. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass sich rund ein Fünftel der Erwerbstätigen nicht an der Weiterbildung beteiligt.

Chancengleichheit

Aus Weiterbildungsstatistiken aller Länder geht hervor, dass die Bereitschaft an einer Weiterbildung teilzunehmen mit steigendem Bildungsniveau stark zunimmt. Angesichts der hohen Beteiligung der bildungsnahen Schichten sind höhere Beteiligungsraten nicht durch allgemeine Massnahmen zu erzielen. Vielmehr ist eine Konzentration der Massnahmen auf die Gruppe der sogenannten Bildungsfernen und auf Personen mit niedrigen Einkommen angebracht. In dieser Gruppe sind Personen aus der Migrationsbevölkerung stark repräsentiert.

Der Zugang zur Weiterbildung für Personen mit tiefem Bildungsniveau ist aus sozialen und finanziellen Gründen zu fördern. Diese Personen laufen in grössere Gefahr, arbeitslos zu werden und dem Staat Kosten zu verursachen. Ausserdem zeigen Studien, dass bei diesem Personenkreis am wenigsten Mitnahme- und Substitutionseffekte zu erwarten sind³⁸.

Personen mit tiefen Einkommen können private Weiterbildungen schlecht eigenständig finanzieren. Negativ wirken sich weniger die direkten Kosten als vielmehr Erwerbsausfälle aus. Ähnliches gilt für Personen, die eine Nachholbildung absolvieren oder temporär aus dem Arbeitsmarkt ausgestiegen sind und zum Beispiel nach einer Familienpause wieder einsteigen wollen.

Beispiel Bedeutung der (Weiter-)Bildung

Gemäss dem Bericht „Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz“, welcher vom Bundesrat am 30. August 2006 zur Kenntnis genommen wurde, verfügt ein Drittel der ausländischen Erwerbsbevölkerung über keine nachobligatorische Ausbildung (zum Vergleich: Schweizerinnen und Schweizer rund 11%; Bericht, S. 44). Ferner absolvieren 15 bis 20 Prozent der Jugendlichen ausländischer Nationalität eines Jahrgangs – besonders betroffen sind Kinder aus niedrig qualifizierten und bildungsfernen Familien – längerfristig keine ordentliche Berufsbildung (Stufe Sek II) (Bericht, S. 37). Sie sind beinahe dreimal mehr als Schweizerinnen und Schweizern von Erwerbslosigkeit betroffen und verfügen über ein hohes Risiko, dauerhaft vom Erwerbsprozess ausgegrenzt zu sein. Die Nicht-

³⁸ Vgl. bes. Wolter S. 8 f. (2009)

Integration führt zu hohen Folgekosten bei der Arbeitslosenversicherung und in der öffentlichen Sozialhilfe.

Weiterbildung in den Betrieben

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist der betrieblichen Weiterbildung im Interesse der beruflichen Mobilität der Arbeitnehmenden besondere Beachtung zu schenken. Es liegt zum einen an den Arbeitgebern, die berufliche Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der betrieblichen Bedürfnisse zu fördern. Im Vordergrund steht hier die Vermittlung neuer Produktionstechniken und Arbeitsmethoden. Zum andern ist es auch Sache der Arbeitnehmenden, ihre fachlichen und persönlichen Qualifikationen eigenverantwortlich weiterzuentwickeln und damit ihre Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten.

Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArG)³⁹ hält fest, dass Weiterbildung, die Arbeitnehmende auf Anordnung des Arbeitgebers oder auf Grund ihrer beruflichen Tätigkeit von Gesetzes wegen ausüben, als Arbeitszeit gilt. Verschiedentlich sind Forderungen nach Weiterbildungsobligatorien erhoben worden: Alle Arbeitnehmenden sollen Anspruch auf eine bestimmte Anzahl Weiterbildungstage pro Jahr haben.

Der Bundesrat hat eine weitergehende Regelung der Weiterbildung im Arbeitsrecht abgelehnt⁴⁰. Ein generelles Recht der Arbeitnehmenden auf Weiterbildung würde voraussetzen, dass sich die betrieblichen Kosten durch entsprechende Erträge rechtfertigen lassen. Dies sei nur individuell oder allenfalls branchenweise zu beurteilen. Deshalb seien Verhandlungslösungen im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses oder von Gesamtarbeitsverträgen vorzuziehen. Dadurch können Fehlanreize und unproduktive Bildungsinvestitionen vermieden werden. Bestimmungen zur Förderung der Weiterbildung sind in verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen enthalten⁴¹.

³⁹ SR 822.11

⁴⁰ Bericht des Bundesrates zur Weiterbildung im Arbeitsrecht (2003), S. 29f.

⁴¹ Von den 27 durch den Bundesrat als allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen (GAV) sehen 15 einen Anspruch auf Weiterbildungstage vor. Dieser variiert von ein bis fünf Tage. In der Regel handelt es sich um bezahlte Zeit. Bei den nicht allgemeinverbindlich erklärten GAV gibt es Beispiele mit und solche ohne Regelungen zur Weiterbildung. Die Reglementierungen gehen dabei sowohl vom Inhalt als auch vom Detaillierungsgrad her unterschiedlich weit.

4 Umsetzung Artikel 64a BV

Im Vordergrund einer künftigen Weiterbildungspolitik stehen Kohärenz und Effizienz. Es gilt, die Weiterbildungsbestimmungen besser zu koordinieren, Doppelspurigkeiten abzubauen und das Weiterbildungssystem im Hinblick auf das lebenslange Lernen zu optimieren.

4.1 Formelle Umsetzung

Der Auftrag in Art. 64a Abs. 1 BV zum Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung kann formell sowohl durch ein einziges Grundsatzgesetz, mehrere Gesetze mit grundsätzlichen Regelungen in bestimmten Sachbereichen (zum Beispiel Nachholbildung) oder durch ergänzende Bestimmungen in den bereits bestehenden Spezialgesetzen erfüllt werden. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz schliesst gemäss dem oben erwähnten Gutachten weder die eine noch die andere Variante aus.

a) Grundsatzgesetz versus Regelung in den einzelnen Spezialgesetzen

Eine ausschliessliche Umsetzung des Verfassungsauftrages in Spezialgesetzen ist rechtlich möglich, aber gemäss Gutachten legislatorisch nicht sinnvoll⁴². Es käme zu einer übermässigen Reglementierungsdichte und einer Überlastung der einzelnen Gesetze. Auch würde dies zu zahlreichen Wiederholungen führen. Allgemeine Ziele der Weiterbildungspolitik wie Sicherung der Qualität oder sachübergreifende Aspekte könnten nicht in kohärenter Weise geregelt werden. Dadurch wären die vom Verfassungsgeber angestrebten Steuerungsmöglichkeiten sehr beschränkt.

Im Vordergrund steht daher die Umsetzung in einem einzigen Grundsatzgesetz. 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. Es geht nicht darum, bestehende materielle Regelungen in Spezialgesetzen zu ersetzen oder Kompetenzen zu beschneiden. Ziel ist es vielmehr, Zuständigkeiten zu klären, die Koordination zu verbessern und übergreifende Verfahren unter Effizienz- als auch rechtsgleichen Aspekten zu regeln.

Die grosse Heterogenität in der Weiterbildungsgesetzgebung zeigt, dass es sinnvoll ist, übergreifende Bestimmungen in einem Grundsatzgesetz zu regeln. Ein solches Vorgehen findet sich zum Beispiel auch im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁴³, 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 strahlt auf die Kantone aus. Viele Kantone haben angesichts der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung ihre Modernisierung der Weiterbildungsregelungen sistiert.
- *Politische Erwartungen.* Breite Kreise erwarten ein Grundsatzgesetz, das insbesondere Bestimmungen zur Transparenz und Qualität der Bildungsangebote enthält. Diese Erwartungen standen auch hinter dem neuen Verfassungsartikel wie beispielsweise aus dem WBK-Bericht hervorgeht: „Da Weiterbildung im Unterschied zu den anderen Bildungsstufen nicht in erster Linie durch den Staat, sondern durch Private angeboten wird, von welchen viele landesweit tätig sind, machen Regelungen auf kantonaler Ebene in der Tat wenig Sinn.“⁴⁴

⁴² Ehrenzeller, S. 19

⁴³ [SR 830.1](#)

⁴⁴ Bundesblatt 37/2005, S. 5513

b) Handlungsspielraum bei einem Grundsatzgesetz

Die Umsetzung von Art. 64a BV lässt dem Gesetzgeber einen grossen Handlungsspielraum bei der Festlegung, was in einem Grundsatzgesetz geregelt werden soll und was in den Spezialgesetzen.

Variante „Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände“

Bei dieser Variante wird ein einziges Weiterbildungsgesetz geschaffen. Dieses beschränkt sich auf den Erlass von Grundsätzen (Art. 64a Abs. 1 BV). Zudem legt es die übergreifenden Förderkriterien fest.

Die Regelung von konkreten Fördertatbeständen bleibt Gegenstand der Spezialgesetze, sei es in bereits bestehenden oder in noch speziell zu erlassenden (z.B. Regelung zur Förderung von Grundkompetenzen).

Ebenfalls Gegenstand der Spezialgesetze sind die von verschiedener Seite erhobenen Forderungen zur Regelung einzelner Weiterbildungsanliegen. Dazu zählen unter anderem Themen wie Umweltbildung, Konsumentenpolitik, politische Bildung, Elternbildung, Sprachoffensive für Migrantinnen und Migranten oder die Weiterbildung von Spielgruppenleiterinnen und -leitern. Auch mit Sicht auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) wird immer wieder gefordert, der Staat solle für mehr Weiterbildung sorgen. Die gesetzliche Verankerung einzelner Anliegen ist im Rahmen der jeweiligen Spezialgesetze zu prüfen. Erfahrungen könnten allenfalls zunächst über zeitlich befristete Projektförderungen gesammelt werden.

Variante „Grundsatzgesetz mit Fördertatbeständen“

Im Weiterbildungsgesetz werden ausgewählte Fördertatbestände aufgenommen. Es handelt sich dabei um Tatbestände, welche übergreifend zu den einzelnen Spezialgesetzen sind wie zum Beispiel die Vermittlung von Grundkompetenzen.

Für die Umsetzung von Art. 64a BV scheint die Variante „Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände“ angemessen zu sein. Fördertatbestände sollen hingegen sachbezogen in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt werden und über diese finanziert werden.

4.2 Materielle Umsetzung – Eckwerte einer zukünftigen Weiterbildungspolitik

Die Umsetzung von Art. 64a BV hat den Besonderheiten der Weiterbildung Rechnung zu tragen. Wie die Diskussionen in der Expertengruppe zeigen, sollen keine direkten Eingriffe oder neue finanzielle Fördertatbestände im Vordergrund stehen. Vielmehr geht es um die Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die individuelle Entfaltung durch Bildung zu ermöglichen, Anpassungen an Entwicklungen sicherzustellen und ein insgesamt bildungsfreundliches Klima zu schaffen.

Die materielle und rechtliche Aufarbeitung ist nicht Gegenstand dieser Auslegeordnung zur Weiterbildung. Konkrete und konsensfähige Lösungen sind durch eine Expertenkommission zu erarbeiten. Dabei ist auch zu klären, welches die Auswirkungen für den Vollzug wären. Die folgenden Punkte verstehen sich als Eckwerte, an welchen sich die Weiterbildungspolitik des Bundes inskünftig orientieren soll.

Eigenverantwortung stärken

Eigenverantwortung ist ein Hauptpfeiler der Weiterbildung. Die Ausgestaltung der Weiterbildungspolitik hat nach dem Grundsatz zu erfolgen, dass sie das eigenverantwortliche Handeln der Nachfragerinnen und Nachfrager nach Weiterbildungsdienstleistungen stärkt.

Verbesserung der Chancengerechtigkeit

Der Zugang zur Weiterbildung muss besonders für diejenigen gesichert werden, die aufgrund der Herkunft, des sozialen Umfelds oder einer Behinderung Erschwernisse haben, die dem Bildungssystem fern stehen oder aus ihm herauszufallen drohen. Bei einer allfälligen Verankerung derartiger Ziele sind Überschneidungen mit kantonalen Zuständigkeiten (z.B. im Bereiche der Ausländer-, Integrations- und Sozialpolitik) und Lastenverschiebungen zu vermeiden.

Kohärenz in der Bundesgesetzgebung

Mit der Festlegung von Grundsätzen soll eine sachübergreifend abgestimmte Umsetzung der Weiterbildungspolitik auf Bundesebene sichergestellt werden.

Gegenstand ist die nicht-formale Bildung

Im Vordergrund steht die Positionierung der nicht-formalen Bildung im Gesamtbildungsraum. Gegebenenfalls können Anforderungen an andere Bereiche formuliert werden, z.B. dass das formale Bildungs- und Zertifizierungssystem Qualifikationen aus Weiterbildungen angemessen anrechnet oder dass die Regelungen über den unlauteren Wettbewerb auch Weiterbildungsbelange berücksichtigen.

Grundsätze für den Weiterbildungsmarkt – Transparenz, Qualität und Wettbewerb

Anders als im formalen Bildungssystem sind in der Weiterbildung überwiegend private und nicht subventionierte Anbieter tätig. Der Weiterbildungsmarkt soll im Interesse der Effizienz gestärkt und nicht durch ungleiche Spiesse verfälscht werden. Wo öffentliche oder öffentlich unterstützte Anbieter in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, haben sie sich für ihre Bildungsangebote an Vollkosten zu orientieren. In Bezug auf die Forderungen nach Transparenz, Qualität und Zertifizierungen sind der Geltungsbereich und die in Frage kommenden Mittel besonders zu klären. Bei den staatlich geförderten Tatbeständen präsentieren sie sich anders als für den freien Markt.

Noch offen ist, inwieweit der Staat privaten Anbietern Vorschriften machen soll bzw. kann, welche Instrumente er dafür bereitstellt (z.B. Zertifizierungsstellen) und welches die Konsequenzen für die Ausgestaltung der nicht-formalen Bildungsangebote wären. Zu vermeiden ist dabei, dass bestehende Angebotsstrukturen zementiert und Marktzutritte neuer Anbieter erschwert werden. Auch soll der Staat nicht in umfassender Art für die Vergleichbarkeit der Angebote oder deren Qualität verantwortlich gemacht werden.

Steuerungswissen

Zurzeit fehlen umfassende und regelmässig aktualisierte statistische Informationen über die Weiterbildung, insbesondere über die Träger von Weiterbildung und die Arbeitgeber (betriebliche Weiterbildung, Unterstützung sonstiger Weiterbildungen der Arbeitnehmenden). Der Weiterbildungsbereich sollte periodisch untersucht, sein Leistungsprofil evaluiert und international verlässlich verglichen werden.

Gemäss Art. 65 BV erhebt der Bund, „die notwendigen statistischen Daten über den Zustand und die Entwicklung“ unter anderem auch im Bildungswesen. Das Bundesamt für Statistik sieht vor, die Weiterbildungsstatistik auszubauen und die internationale Vergleichbarkeit zu verbessern⁴⁵.

Es ist prüfen, inwiefern mithilfe eines verstärkten und statistisch besser untermauerten Monitorings die Stärken und Schwächen des Weiterbildungsbereichs vermehrt und früher erkannt werden könnten. Wich-

⁴⁵ Mit Inkrafttreten des Statistikabkommens von 2007 im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU, ist die Schweiz vollwertiges Mitglied beim europäischen Statistikprogramm und besitzt die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit dem statistischen Amt der EU (Eurostat) und den zugehörigen Gremien. Die zurzeit laufende Modernisierung der Bildungsstatistik mittels persönlicher Identifikatoren soll die Erfassung von Bildungskarrieren weiter verbessern.

tige Faktoren sind: Teilnahmeverhalten, Angebotsstrukturen und Programme, Leistungsfähigkeit unterstützender Strukturen sowie Kosten und Erträge.

Nachholbildung

Es ist noch zu früh um abschliessend zu klären, ob beispielsweise die Nachholbildung nicht besser in einem eigenen Spezialgesetz abgefasst wird. Es herrscht noch kein Konsens darüber, was unter Nachholbildung alles zu verstehen ist und welches die Auswirkungen auf die Kantone wären (insbesondere Nachholbildung Sekundarstufe I). Bevor derartige Fördertatbestände gesetzlich verankert werden, ist es unerlässlich, dass die Auswirkungen auf die Haushalte von Bund und Kantonen evaluiert werden.

Finanzierung

Alles in allem gibt die Eidgenossenschaft heute unter rund fünfzig Rechtstiteln jährlich 600 Millionen Franken für Weiterbildung aus (siehe Kapitel 2.4 und 5.3). Ein Grundsatzgesetz ermöglicht es, einen Überblick über die Finanzflüsse zu erhalten und die vorhandenen Mittel effizienter einzusetzen.

5 Anhang

5.1 Arbeitsgruppe Weiterbildungsbericht

Dr. Ursula Renold (Vorsitz)	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT, Direktorin
Hans Ambühl	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Generalsekretär
Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner	Lehrstuhl am Institut für Strategie und Unternehmensökonomik (ISU) der Universität Zürich
Dr. Peter Balastèr	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Stellvertretender Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller	Lehrstuhl am Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen
Dr. Therese Steffen Gerber	Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF, Leiterin des Bereichs Bildung
Prof. Dr. Stefan C. Wolter	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Direktor und Leiter der Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern
Dr. Karl Schwaar	Eidg. Finanzverwaltung, stv. Direktor, Leiter Ausgabenpolitik
Mario Gattiker	Bundesamt für Migration, Vizedirektor
Rudolf Strahm	Schweizerischer Verband für Weiterbildung, Präsident
Bruno Weber	TravailSuisse. Bildungsverantwortlicher
Christine Davatz	Schweizerischer Gewerbeverband, Vizedirektorin
Philipp Bauer	Economiesuisse
<u>Sekretariat</u>	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
Dr. Hugo Barmettler	Leiter Leistungsbereich Berufsbildung, Vizedirektor
Dani Duttweiler	Stv. Leiter Ressort Grundsatzfragen + Politik
Stefan Burri	Projektverantwortlicher

5.2 Statistische Daten

5.2.1 Internationale Indikatoren

Indikatoren „Teilnahme am lebenslangen Lernen und an der Weiterbildung“ (vgl. BFS, 2006)

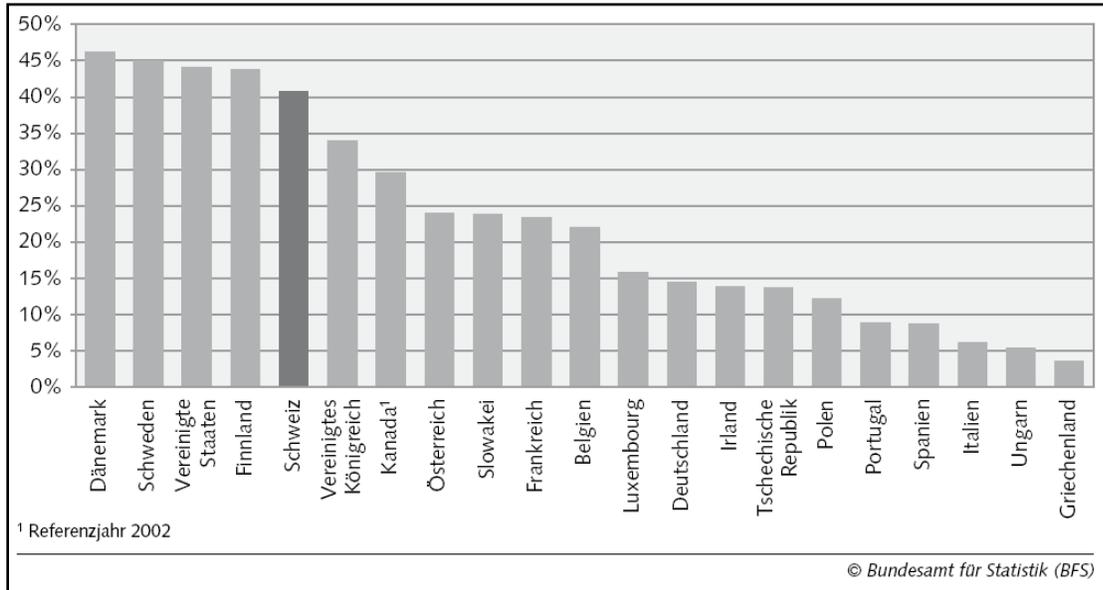
Indikator	Strukturindikator EU: "Teilnahme am lebenslangen Lernen"	Indikator Eurostat: «Teilnahme an allen Bildungs- und Lernformen»	Indikator OECD in «Bildung auf einen Blick 2005»: «Teilnahme der Erwerbspersonen an nicht-formaler beruflicher Bildung»
Quelle	European Labour Force Survey ELFS, Standardversion (Schweiz: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE)	Ad-hoc-Modul lebenslanges Lernen des ELFS 2003 (Schweiz: Weiterbildungsmodul SAKE 2003)	Ad-hoc-Modul lebenslanges Lernen des ELFS 2003 und andere vergleichbare Erhebungen (Schweiz: Weiterbildungsmodul SAKE 2003)
Referenzperiode	4 Wochen vor dem Erhebungszeitpunkt	12 Monate vor dem Erhebungszeitpunkt	12 Monate vor dem Erhebungszeitpunkt
Orientierung	Allgemein und beruflich	Allgemein und beruflich	Beruflich
Referenzbevölkerung	25–64jährige Wohnbevölkerung	25–64jährige Wohnbevölkerung	25–64jährige Erwerbspersonen ¹ oder Erwerbstätige
Berücksichtigte Bildungs- und Lernformen	formal und nicht-formal	formal, nicht-formal und informell	nicht-formal mit beruflicher Orientierung
Periodizität	Jährlich	Alle fünf Jahre (ab 2003)	2003
Schweizerische Teilnahmequote 2003	29% (mit Seminarien)	65%	41% (mit Seminarien)
Neueste Veröffentlichung	EU Strukturindikatoren (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2005) Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training (Commission of the european communities, 2005a). Siehe auch BFS, 2005 Innovation scoreboard (Commission of the european communities, 2005b). Siehe auch BFS, 2006 Benchmarking enterprise policy (Commission of the european communities, 2004)	EUROSTAT Datenbank (New Chronos) Erste Resultate des Ad-hoc-Moduls (Eurostat, 2005b)	Bildung auf einen Blick 2005 (OCDE, 2005)

¹Zu den Erwerbspersonen gehören die Erwerbstätigen (die in der Woche vor der Erhebung mindestens 1 Stunde gegen Entlohnung gearbeitet haben) und die Erwerbslosen (ohne bezahlte Arbeit, auf Stellensuche und grundsätzlich in der Lage, mit einer Tätigkeit zu beginnen).

5.2.2 Internationaler Vergleich

Indikator der OECD in „Bildung auf einen Blick 2005“

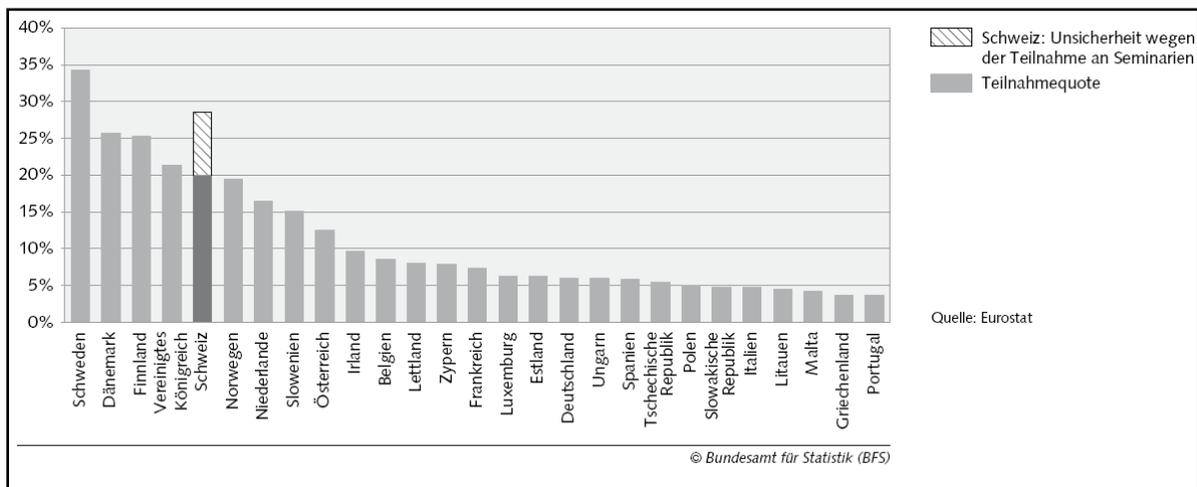
Teilnahme an beruflicher nichtformaler Bildung der 25 – 64jährigen Erwerbsbevölkerung in Prozent, 2003



Quelle: OECD, 2005

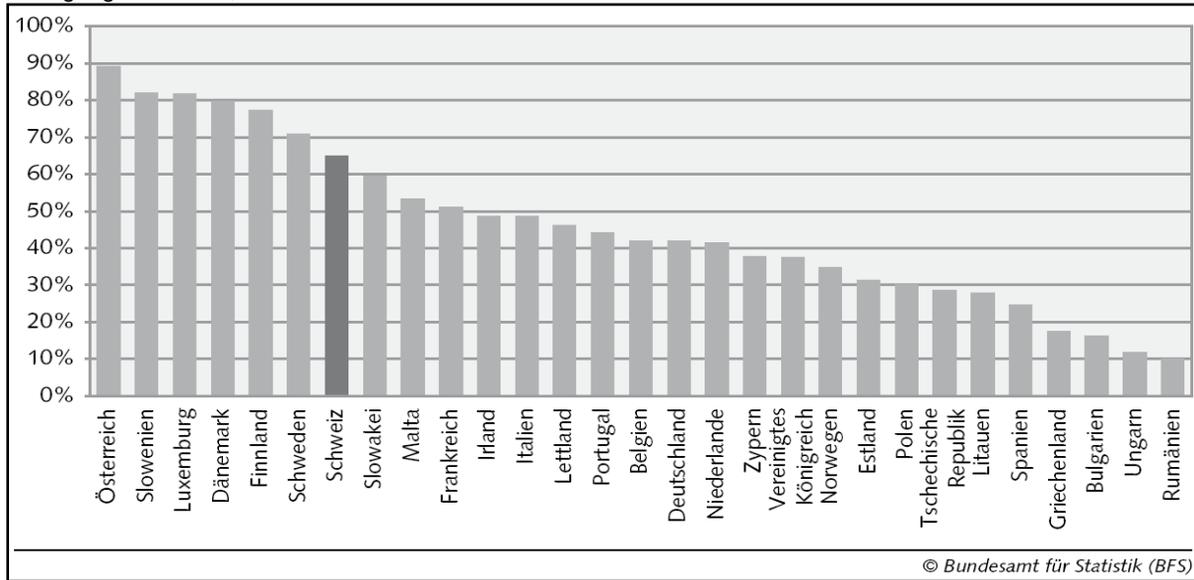
Strukturindikator der EU zum lebenslangen Lernen

Teilnahme an formaler und nicht-formaler Bildung der 25 – 64jährigen Erwerbsbevölkerung in den vier Wochen vor der Befragung Prozent, 2003



Indikator „Teilnahme an Lernaktivitäten“ von Eurostat

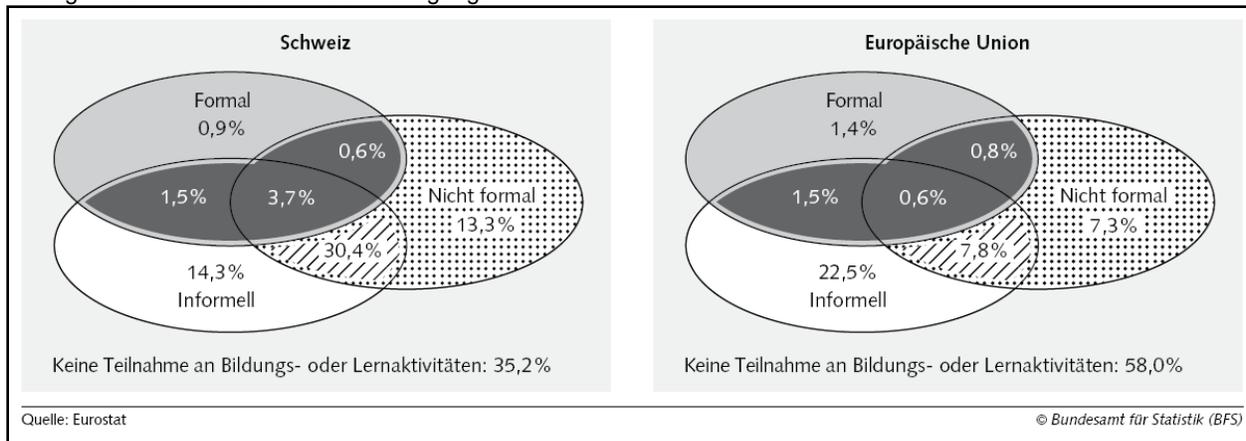
Teilnahme an allen Bildungs- und Lernaktivitäten der 25 – 64jährigen Wohnbevölkerung in den 12 Wochen vor der Befragung in Prozent, 2003



Quelle: Eurostat

Teilnahme am lebenslangen Lernen nach Art der Bildungs- oder Lernaktivitäten

Teilnahme an formaler und nicht formaler Bildung sowie informellen Lernaktivitäten der 25 – 64jährigen Wohnbevölkerung in den 12 Monaten vor der Befragung



5.2.3 Teilnahmequoten in der Schweiz⁴⁶

Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung, 2006

Formen der Weiterbildung	Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %
Nur nicht-formale Bildung	6%
Nicht-formale Bildung und informelles Lernen	47%
Nur informelles Lernen	30%
Keine Weiterbildungsaktivität	17%

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung nach Geschlecht, 2006

Formen der Weiterbildung	Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %	
	Männer	Frauen
Nur nicht-formale Bildung	5%	6%
Nicht-formale Bildung und informelles Lernen	48%	46%
Nur informelles Lernen	31%	29%
Keine Weiterbildungsaktivität	16%	19%

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung nach Bildungsniveau, 2006

Formen der Weiterbildung	Bildungsniveau (Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %)		
	Obligatorische Schule	Sekundar- stufe II	Tertiärstufe
Nur nicht-formale Bildung	5%	6%	5%
Nicht-formale Bildung und informelles Lernen	14%	42%	66%
Nur informelles Lernen	36%	33%	23%
Keine Weiterbildungsaktivität	45%	19%	5%

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Zweck der Teilnahme an nicht-formalen Bildungsaktivitäten, 2006

Zweck der Teilnahme	Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %
Nur berufliche Aktivitäten	39%
Berufliche und ausserberufliche Aktivitäten	6%
Nur ausserberufliche Aktivitäten	7%
Keine nicht-formale Bildungsaktivität	48%

Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

⁴⁶ Die Datenlage zur Weiterbildung in der Schweiz ist noch wenig entwickelt. Die umfangreichsten Datenquellen bieten das Bundesamt für Statistik (BFS) im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) neben einzelnen eingegrenzten, meist ökonomischen Studien aus hochschulischer Forschung. Im vorliegenden Bericht wird aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit und der Altersgruppe, welche die Weiterbildung umfasst, die erwerbstätige Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren betrachtet.

Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung nach Sprachregion, 2006

Formen der Weiterbildung	Sprachregion (Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %)		
	Deutschschweiz	Französische Schweiz	Italienische Schweiz
Nur nicht-formale Bildung	5%	8%	7%
Nicht-formale Bildung und informelles Lernen	50%	41%	36%
Nur informelles Lernen	31%	28%	30%
Keine Weiterbildungsaktivität	15%	23%	27%

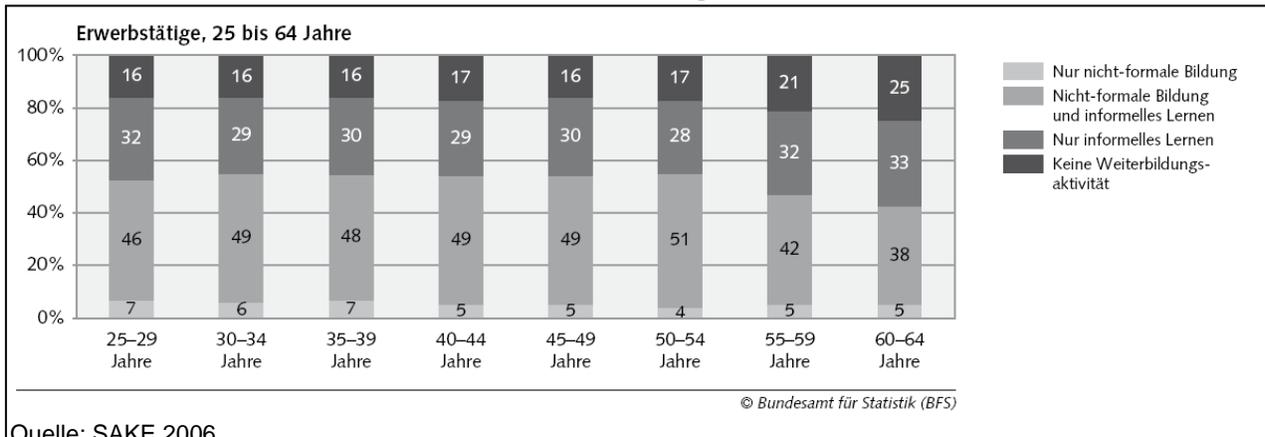
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Teilnahme an den verschiedenen Formen der Weiterbildung nach Arbeitsmarktstatus und Beschäftigungsgrad, 2006

Formen der Weiterbildung	Beschäftigungsgrad (Erwerbstätige, 25 bis 64 Jahre in %)		
	Vollzeit (90%-100%)	Teilzeit I (50%-89%)	Teilzeit II (<50%)
Nur nicht-formale Bildung	6%	5%	6%
Nicht-formale Bildung und informelles Lernen	48%	51%	38%
Nur informelles Lernen	30%	28%	32%
Keine Weiterbildungsaktivität	16%	15%	23%

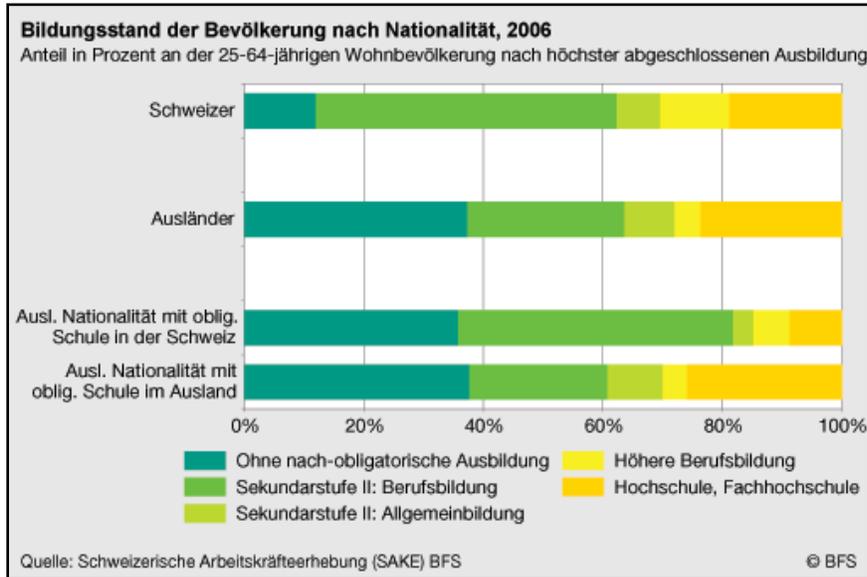
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Teilnahme an verschiedenen Formen der Weiterbildung nach Altersklasse, 2006

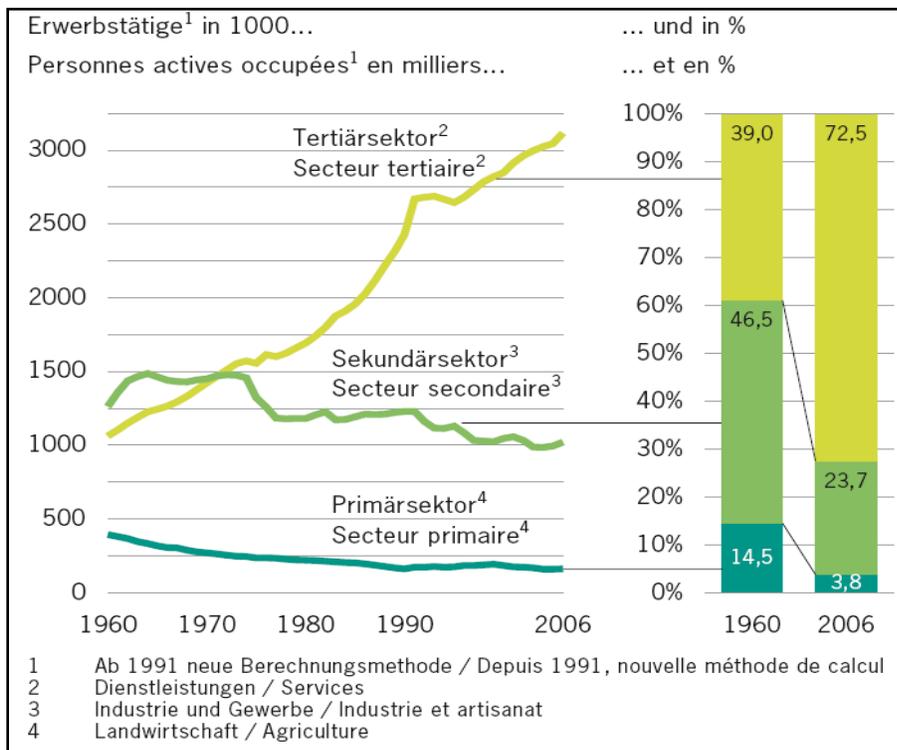


Quelle: SAKE 2006

5.2.4 Bildungsstand der Bevölkerung nach Nationalität



5.2.5 Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren 1960-2006



5.3 Weiterbildungsbestimmungen in der Bundesgesetzgebung

In der Ordnung der Systematischen Sammlung des Bundesrechts SR

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
SR 142.20 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)	Beiträge gestützt auf Art. 53 AuG	Art. 27 (Aufenthalt) Art. 30 (Aufenthalt) Art. 53 (Integrationsförderung) Art. 55 (Finanzierung) Art. 57 (Koordination) Art. 100 (int. Vereinbarungen)	14 Mio. CHF (ab 2009: 16 Mio. CHF)	BFM
SR 142.205 Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern	Art. 13: Schwerpunkt 1: Sprache und Bildung: 9 Millionen für Information und Bildungsangebote für Migrantinnen und Migranten. Die Gelder werden im Rahmen von Leistungsvereinbarungen den Kantonen ausbezahlt. Art. 18: 36 Millionen an die Kantone vor allem für Berufsbildungs- und Integrationsangebote sowie für Weiterbildung und Sprachkurse.	Insbesondere: Art. 10 (Information BB-Beratung) Art. 13 (Förderbereiche) Art. 18 (Kopfpauschale) Art. 19 (weitere Beiträge)	45 Mio. CHF	BFM
SR 142.31 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)	Keine Beiträge	Art. 91 (Beiträge für berufliche Integration)	Keine Ausgaben	BFM
SR 151.1 Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann		Art. 3 (Diskriminierungsverbot) Art. 14 (Förderungsprogramme) Art. 15 (Beratungsstellen)	Keine Angaben	EBG
SR 151.3 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen	Im Bereich Weiterbildung bis anhin keine eigenen Massnahmen durchgeführt. Hingegen wurden diverse Projekte unterstützt.	Art. 2 (Begriffe) Art. 3 (Geltungsbereich) Art. 15 (Beteiligung an Programmen)	50'000 – 100'000 CHF pro Jahr	EBGB
SR 172.220.1 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)	Anteil EPA am Total der Aufwendungen des Bundes für die Aus- und Weiterbildung der Bundesverwaltung: 4.6 Mio. CHF (11 Prozent)	Art. 4 (Personalpolitik)	42 Mio. CHF	EPA
SR 210 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907	Bundesrat kann Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung der im Zivilstandswesen tätigen Personen erlassen. Für die Aus- und Weiterbildung sorgen jedoch die Kantone.	Art. 45 (Aufgabe der Kantone) Art. 48 (Weiterbildung im Zivilstandswesen)	Keine Ausgaben	Eidg. Amt für das Zivilstandswesen

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
<p>SR 220</p> <p>Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)</p>		<p>Art. 329e (Urlaub für ausserschulische Jugendarbeit)</p>	Keine Angaben	<p>BSV</p>
<p>SR 412.10</p> <p>Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG)</p>		<p>Art. 32 (berufsorientierte Weiterbildung – Massnahmen des Bundes)</p>	In den pauschalierten Berufsbildungssubventionen an die Kantone inbegriffen.	<p>BBT</p>
<p>SR 414.110</p> <p>Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz)</p>		<p>Art. 8 (Lehre)</p> <p>Art. 10 (Wettbewerbsverfälschung)</p>	Keine Ausgaben	<p>SBF</p>
<p>SR 414.20</p> <p>Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG)</p>	<p>Auf Grundlage der [...] Bundeserlasse fliessen aus dem SBF Bundesgelder an die Kantone, Hochschulen, Forschungs- und Bildungsinstitutionen etc.. Obwohl solche Unterstützungen im Endeffekt teilweise auch der Weiterbildung zu Gute kommen, dürfen diese Subventionen grundsätzlich weder ganz noch teilweise als „Aufwendungen für Weiterbildung“ taxiert werden.</p> <p>Direkte Unterstützung der Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrpersonen</p>	<p>Art. 11 (Voraussetzungen für die Ausrichtung von Beiträgen)</p>	1 Mio. CHF (Weiterbildungszentrale)	<p>SBF</p>
<p>SR 415.01</p> <p>Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport</p>		<p>Art. 9 (Fortbildung)</p> <p>Art. 20, 20a und 20b (Weiterbildung J+S),</p> <p>Art. 23a ff (Bundesbeiträge)</p> <p>Art. 25 (Verwendung und Bemessung von Bundesbeiträgen)</p> <p>Art. 26 (weitere Fördermassnahmen)</p>	Keine Angaben	<p>BASPO</p>
<p>SR 416.0</p> <p>Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich</p>	Vgl. 414.20 (1. Abschnitt)	<p>Art. 2 (Begriffe)</p> <p>Art. 3 (Gewährung von Beiträgen an die Kantone)</p>	Keine Ausgaben	<p>SBF</p>

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
SR 416.2 Bundesgesetz vom 19. Juni 1987 über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz	Vgl. 414.20 (1. Abschnitt)	Art. 1 (Zweck)	Keine Ausgaben	SBF
SR 420.1 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über die Forschung (Forschungsgesetz, FG)	Vgl. 414.20 (1. Abschnitt)	Art. 7 (Aufgaben der Institutionen der Forschungsförderung)	Keine Ausgaben	SBF
SR 443.1 Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001 über Filmproduktion und Filmkultur (Filmgesetz, FiG)	Die Finanzierung erfolgt mittels mehrjährigen Leistungsvereinbarungen mit den entsprechenden Weiterbildungsinstitutionen.	Art. 6 (Aus- und Weiterbildung)	1.2 Mio. CHF	BAK
SR 446.1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit (Jugendförderungsgesetz, JFG)	Ausbildung als ehrenamtliche J+S	Art. 5 (Formen der Förderung)	1.835 Mio. CHF (2008 budgetiert)	BSV
SR 451 Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG)		Art. 1 (Zweck, Weiterbildung von Fachleuten) Art. 14a (Ausrichtung von Bundesbeträgen)	Keine Angaben	UVEK
SR 455 Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG)		Art. 6 Abs. 3 (Weiterbildung von Tierhaltern und Personen, die Tiere ausbilden)	Keine Ausgaben	BVET
SR 455.1 Tierschutzverordnung		Insbesondere Art. 189 – 206 (Aus-, Weiter- und Fortbildung in der Tierhaltung)	Keine Ausgaben	BVET
SR 455.109.1 Verordnung des EVD über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren			Keine Ausgaben	BVET

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
<p>SR 51</p> <p>Militärische Verteidigung (verschiedene Erlasse)</p>	<p>Weiterbildungsangebote in folgenden Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzzentrum ABC Spiez (versch. Kurse im Bereich von atomaren, biologischen und chemischen Stoffen) • Militärische Sicherheit (Sicherheitsfahrkurse, Schiessausbildung, Selbstschutz) • Lehrverband Genie und Rettung (Sprengkurse, Taucherausbildung, Schiffführerkurse) • Kompetenzzentrum Sport und Prävention (Kurse für Schützenleiter) • Zivil-militärische Zusammenarbeit (Ausbildung im Bereich (Nutz-)fahrzeuge) 		<p>275'000 CHF</p> <p>(110 Mannwochen à 2'500 CHF)</p>	<p>VBS (Verteidigung)</p>
<p>SR 520.1</p> <p>Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz vom 4. Oktober 2002 (BZG)</p>	<p>Der Bund schafft in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Grundlagen für eine einheitliche Ausbildung.</p> <p>Er bildet die Zivilschutzkommandanten und deren Stellvertreter sowie für die Führungsunterstützung und den Kulturgüterschutz die Kader und bestimmte Spezialisten aus.</p> <p>Er kann die Durchführung von Ausbildungen mit den Kantonen vereinbaren. Für Ausbildungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone sind die entsprechenden Kosten von diesen zu übernehmen.</p>	<p>Art. 10 (Ausbildung im Bevölkerungsschutz - Unterstützung durch den Bund)</p> <p>Art. 39 (Ausbildung im Zivilschutz - Unterstützung durch den Bund)</p> <p>Art. 71 (Finanzierung)</p>	<p>ca. 12 Mio. CHF</p>	<p>BABS</p>
<p>SR 641.20</p> <p>Bundesgesetz vom 2. September 1999 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG)</p>	<p>Würde die Steuerausnahme für Weiterbildung gemäss Art. 18 Ziff. 11 und Ziff. 25 MWSTG gestrichen und diese Leistungen dem Normalsatz von 7,6% unterstellt, so ergäben sich für die Bundeskasse Mehreinnahmen von rund 75 Mio. Franken pro Jahr.</p>	<p>Art. 18 (Liste der Steuerausnahmen)</p>	<p>75 Mio. CHF</p>	<p>ESTV</p>

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
SR 642.11 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)	Die Schätzungen zu den Ertragsausfällen infolge Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten gemäss Art. 26 Abs. 1 Bst. d gehen etwas auseinander, je nachdem welche Daten den Schätzungen zugrunde liegen. Dies ist u.a. durch unterschiedliche kantonale Praxen bedingt. Alles in allem dürften sich diese Ertragsausfälle auf gegen 30 Mio. Franken pro Jahr belaufen, wovon wegen der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer (17%) etwa 25 Mio. Franken auf den Bund selbst entfallen dürften.	Art. 26 (Abzug von Berufskosten)	25 Mio. CHF	ESTV
SR 730.0 Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG)	Der Betrag wird grob geschätzt zu je einem Drittel eingesetzt für die Erarbeitung von Lehrmitteln, den Aufbau neuer Schulungsangebote sowie für Beiträge an Kurse und Veranstaltungen im Energiebereich. Hauptzielgruppe sind Fachleute im Gebäudebereich.	Art. 11 (Aus- und Weiterbildung)	1.2 – 1.5 Mio. CHF	BFE
SR 748.0 Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG)		Art. 103a (Fliegerische Aus- und Weiterbildung)	0.7 Mio. CHF	BAZL
SR 784.40 Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)	Förderung der Weiterbildung erfolgt über mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit entsprechenden Institutionen.	Art. 76 (Aus- und Weiterbildung von Programmschaffenden)	1 Mio. CHF	UVEK
SR 810.12 Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über genetische Untersuchungen beim Menschen (GUMG)		Art. 13 (Veranlassen genetischer Untersuchungen) Art. 35 (Expertenkommission für genetische Untersuchungen beim Menschen)	Keine Ausgaben	BAG
SR 810.21 Bundesgesetz vom 8. Oktober 2004 über die Transplantation von Organen, Geweben und Zellen (Transplantationsgesetz)	Es werden nur Einzelprojekte für eine zeitlich limitierte Periode unterstützt, keine Daueraufträge	Art. 53 (Fort- und Weiterbildung des medizinischen Personals) Art. 56 (Organisation und Koordination von mit Transplantation zusammenhängenden Tätigkeiten)	60'000 – 90'000 CHF p.a.	BAG

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
<p>SR 811.11</p> <p>Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz, MedBG)</p>	Keine Kosten für den Bund	<p>Art. 1 (Gegenstand)</p> <p>Art. 3 (Definitionen)</p> <p>Art. 40 (Berufspflichten)</p>	-	BAG
<p>SR 813.1</p> <p>Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG)</p>	<p>a) Aus- und Weiterbildung von Vollzugsbehörden</p> <p>b) Finanzielle Unterstützung von Trägerschaften und Prüfungsstellen</p>	Art. 33 (Aus- und Weiterbildung von Vollzugsbehörden)	<p>a) 30'000 CHF</p> <p>b) 60'000 CHF</p>	BAG
<p>SR 814.01</p> <p>Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)</p>		Art. 49 (Ausbildung und Forschung)	Keine Angaben	BAFU
<p>SR 814.20</p> <p>Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG)</p>		Art. 64 (Ausbildung von Fachpersonal)	Keine Angaben	BAFU
<p>SR 814.50</p> <p>Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991 (StSG)</p>	Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung über Strahlenwirkungen und Strahlenschutz sowie die Ausbildung auf dem Gebiet des Strahlenschutzes. Er kann, Entwicklungsarbeiten auf diesen Gebieten fördern, Fachleute ausbilden und sich an Unternehmen beteiligen, die der Forschung oder Ausbildung dienen.	Art. 5 (Forschung, Entwicklung, Ausbildung)	Seit mehreren Jahren keine Beiträge mehr gestützt auf Art. 5 StSG	BAG
<p>SR 814.91</p> <p>Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz, GTG)</p>		Art. 26 (Förderung der Forschung, des öffentlichen Dialogs und der Ausbildung)	Keine Angaben	BAFU

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
<p>SR 817.0</p> <p>Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)</p>		<p>Art. 34 (Aus- und Weiterbildung der Kontrollorgane)</p> <p>Art. 41 (Aufgaben der Kantone: Aus- und Weiterbildung)</p>	<p>14 Mio. CHF (ab 2009: 16 Mio. CHF)</p>	<p>BAG</p>
<p>SR 818.101</p> <p>Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz)</p>		<p>Art. 4 (Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals)</p>	<p>Keine Angaben</p>	<p>BAG</p>
<p>SR 822.32</p> <p>Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit vom 12. Februar 1949 (Stand am 16. März 2001)</p>		<p>Art. 3 Bst. b (Beiträge an Ausbildung von Kursleitern bzw. an berufliche Weiterbildung von Heimarbeitenden)</p>	<p>90'000.- CHF</p>	<p>SECO</p>
<p>SR 823.11</p> <p>Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG)</p>		<p>Art. 28 (Besondere Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit)</p> <p>Art. 31 (eidgenössische Behörde)</p>	<p>Ca. 5 Mio. CHF</p>	<p>SECO</p>
<p>SR 823.201</p> <p>Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer</p>		<p>Art. 13</p>	<p>100'000.- CHF</p>	<p>SECO</p>
<p>SR 823.33</p> <p>Bundesgesetz vom 20. Dezember 1985 über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG)</p>		<p>Art. 10 (Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, u.a. Umschulung und Weiterbildung)</p>	<p>Keine Angaben</p>	<p>SECO</p>
<p>SR 831.10</p> <p>Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)</p>	<p>Weiterbildung von Hilfspersonal: Beiträge im Rahmen von Leistungsverträgen mit gesamtschweizerisch tätigen gemeinnützigen Institutionen der Altershilfe</p>	<p>Art. 101^{bis} (Beiträge zur Förderung der Altershilfe)</p>	<p>3.5 – 4.2 Mio. CHF (Spannbreite in den letzten Jahren)</p>	<p>BSV</p>

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
SR 833.1 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)		Art. 35 (Berufsberatung) Art. 36 (Erstmalige berufliche Ausbildung) Art. 37 (Umschulung)	Keine Angaben	VBS
SR 837.0 Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)	Je nach Arbeitslosigkeit (Plafonds 3'500.- CHF pro Stellensuchender und Jahr). Aufgeführte Kosten = Bildungsmassnahmen (Kurse, Übungsfirmen und Ausbildungspraktika)	Art. 60 (Teilnahme an Bildungsmassnahmen) Art. 61 (Beiträge an Organisationen) Art. 66a (Ausbildungszuschüsse)	04: 356 Mio. CHF 05: 339 Mio. CHF 06: 305 Mio. CHF 07: 247 Mio. CHF	SECO
SR 910.1 Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)		Art. 136 (Aufgaben und Organisation)	11.3 Mio. CHF	BLW
SR 916.402 Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst			08: 220'000 CHF	BVET
SR 921.0 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz, WaG)		Art. 29 (Ausbildungsaufgaben des Bundes) Art. 30 (Aufgaben der Kantone)	0.4 Mio. CHF	BAFU
SR 922.0 Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG)		Art. 14 (Information, Ausbildung und Forschung)	Keine Angaben	BAFU
SR 923.0 Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF)		Art. 13 (Aus- und Weiterbildung) Art. 23 (Fischereiaufsicht)	Keine Angaben	BAFU
SR 935.22 Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus		Art. 2 (Unterstützte Vorhaben)	Keine Angaben	SECO

Weitere Bereiche

Erlass	Massnahmen zugunsten der Weiterbildung	Artikel	Finanzen Bund pro Jahr (2007)	Zuständiges Amt
Richtlinien des EDI für die Verwendung des Kredits zur Unterstützung der Kulturellen Erwachsenenbildung, vom 20. Januar 1992	Im Bereich „Kulturelle Erwachsenenbildung“ handelt es sich um Beiträge an kulturelle Erwachsenenbildungsorganisationen, die im gesamtschweizerischen Interesse tätig sind. Die Unterstützung erfolgt in Form von Jahresfinanzhilfen, die für die Vorbereitung und Durchführung der regelmässigen statutarischen Geschäftstätigkeit einer Organisation bestimmt sind.		1.5 Mio. CH	BAK
Internationale Weiterbildungsprogramme			Keine Angaben	SBF

5.4 Hintergrundinformation zur Finanzierung

Die Weiterbildung wird zu einem grossen Teil privat finanziert. Die Teilnahmequoten lassen auf eine hohe Zahlungsbereitschaft der Teilnehmenden und der Unternehmen schliessen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass mit der Weiterbildung auch und vor allem private Bildungserträge gesteigert werden.

Die marktwirtschaftliche Organisation der Weiterbildung hat sich bewährt. In dieser Hinsicht besteht kein Handlungsbedarf seitens des Staates. Andererseits zeigen sich bereits in einer reinen Marktbetrachtung auch Lücken. Zudem enthält Bildung immer auch Aspekte, die über eine rein ökonomische Sichtweise hinausweisen.

Eine staatliche Mitfinanzierung der Weiterbildung sollte nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Bei der Wahl der Finanzierungsinstrumente sind die tatsächlichen Auswirkungen auf die Weiterbildungsbeteiligung (u.a. Vermeidung von Mitnahmeeffekten), den Arbeitsmarkt und den administrative Aufwand sowie allfällige Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen besonders zu berücksichtigen. Als Finanzierungsinstrumente werden neben der Unterstützung von Anbietern in jüngerer Zeit vermehrt nachfrageorientierte Instrumente diskutiert, namentlich Bildungsgutscheine und Steuerabzüge.

Im folgenden Abschnitt wird die angebots- sowie nachfrageorientierte Finanzierung in den Grundzügen sowie aktuelle in der Politik diskutierte Instrumente beschrieben.

5.4.1 Angebotsfinanzierung

Über die Anzahl der begünstigten Institutionen oder den Anteil und die Höhe der Finanzierung durch die öffentliche Hand liegen keine schweizweit vergleichbaren Zahlen vor. Die Angebotsfinanzierung unterliegt generell der Gefahr, dass sich die Vergleichbarkeit und die Logik der Subventionskriterien im Verlaufe ständig mehr verwischen und die Transparenz der tatsächlichen staatlichen Aufwendungen abhanden kommt.

Eine stärker projekt- statt institutionenorientierte Unterstützung könnte hier neben einer nachfrageorientierten Finanzierung Abhilfe schaffen.

5.4.2 Nachfragefinanzierung

Besser als die angebotsorientierte Subventionierung ist eine nachfrageorientierte Unterstützung der Weiterbildung geeignet, eine belebende Konkurrenzsituation herzustellen. Die Anbieter sind auf diese Weise vermehrt gehalten, ihre Kundenattraktivität zu erhöhen und ihre Kosten zu reduzieren. Im Interesse gleich langer Spiesse angesichts der Vielfalt der Anbieter und der Angebote weist eine nachfrageorientierte Finanzierung ebenfalls Vorzüge auf.

Steuerabzüge

Zur Thematik von Steuerabzügen sind im Parlament fünf Vorstösse hängig. Gemäss geltendem Steuerrecht können die Kosten für die Weiterbildung als Gewinnungskosten von den Einkünften abgezogen werden. Ausbildungskosten (d.h. Kosten für Erstausbildungen oder Ausbildungen welche mit dem Erwerbseinkommen in keinem Zusammenhang stehen) gelten demgegenüber als Lebenshaltungskosten und können nicht abgezogen werden.

Die Wirtschafts- und Abgabekommission des Ständerates (WAK-S) hat sich dem Thema angenommen und eine Kommissionsmotion „Korrekte steuerliche Behandlung der Aus- und Weiterbildungskosten“ (08.3450) verabschiedet. Die Motion wurde in der Herbstsession 2008 vom Ständerat angenommen. Die WAK des Nationalrates hat der Motion im Frühling 2009 zugestimmt. Der Nationalrat hat die Motion Ende September an den Bundesrat überwiesen⁴⁷. Die Umsetzung von Art. 64a BV hat die bevorstehenden Arbeiten zur Umsetzung der Motion zu berücksichtigen.

Ziel der Motion ist es, die beruflich veranlassten Aus- und Weiterbildungskosten nach dem Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu behandeln. Mit einer möglichst klaren Regelung sollen zudem die unterschiedlichen Auslegungen in den Kantonen eingedämmt werden, die immer wieder für Missmut sorgen. Neben Überlegungen zur Steuergerechtigkeit spielte auch die Frage nach einem leistungs- und bildungsfreundlichen Klima eine Rolle.

Gemäss dem ständerätlichen Vorschlag sollen nicht nur Kosten für Ausbildungsgänge abziehbar sein, die dazu befähigen, eine Tätigkeit im angestammten Beruf besser auszuüben. Neu soll dies innerhalb einer betragsmässigen Obergrenze auch für die Kosten von Ausbildungen gelten, die zu einem Berufsaufstieg oder zu einer beruflichen Neuorientierung befähigen.

Derartige Ausbildungsabzüge würden nach Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung⁴⁸ bei Bund und Kantonen zu Mindereinnahmen von insgesamt etwa fünfzig Millionen Franken führen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat durch Prof. Stefan C. Wolter ein Gutachten zur steuerlichen Behandlung von Kosten für die Aus- und Weiterbildung erstellen lassen. Dieses kommt namentlich zum Schluss, dass die Ausweitung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten als Förderinstrument in Bezug auf Zielgruppengenauigkeit, Mitnahmeeffekte und Anreizwirkungen im Vergleich mit anderen Förderungsinstrumenten (Bildungsgutscheine etc.) schlechter abschneidet. Die Wirkung von Abzügen in Bezug auf bildungsferne und ökonomisch schwache Bevölkerungsschichten ist eher bescheiden, weil auf Grund der Progressionswirkung die steuerliche Belastung und damit die Wirkung von Abzügen bei diesen Bevölkerungsschichten ohnehin gering ist und die Kostenentlastung bei Steuerabzügen retrospektiv anfällt.

Bildungsgutscheine

Bildungsgutscheine gelten als besonders geeignetes Instrument, um Anreize zu erhöhen und die Beteiligung an der Weiterbildung zu fördern. Über die tatsächlichen Wirkungen dieses Instruments liegen indes keine abschliessenden Resultate vor.

Um den Kenntnisstand über eine Weiterbildungsförderung mittels Bildungsgutscheinen zu verbessern, hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) auf Empfehlung des „Forum Weiterbildung

⁴⁷ Weiteren Vorstössen zu den Aus- und Weiterbildungskosten wurde keine Folge gegeben (04.432, Pa Iv. Simone-schi-Cortesi; 05.301, Kt. Iv. SG; 07.309, Kt. Iv GL).

⁴⁸ Siehe dazu auch das Gutachten von Prof. Stefan C. Wolter, Universität Bern, im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung (www.estv.admin.ch Dokumentation / Übrige Publikationen / Gutachten, Stand: 13.03.2009).

Schweiz“ und der Eidgenössischen Berufsbildungskommission ein Pilotprojekt in Auftrag geben. Die Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern gab an 2'400 zufällig ausgewählten Personen Weiterbildungsgutscheine ab, die sie frei für Weiterbildung einsetzen konnten. Ihr Verhalten wurde mit rund 10'000 Personen verglichen, die keine Gutscheine erhalten hatten.

Die im Februar 2009 veröffentlichten Ergebnisse⁴⁹ zeigen, dass sich mit finanzieller Unterstützung die Weiterbildungsbeteiligung bei Personen steigern lässt, die sich bisher nur wenig an der Weiterbildung beteiligten. Betrachtet man die Wirksamkeit bei anderen Personengruppen und den Effekt auf den Arbeitsmarkt, so ist kein flächendeckender Einsatz von Bildungsgutscheinen zu befürworten:

- Bei allen Personen mit einem nachobligatorischen Abschluss sind Mitnahmeeffekte beobachtbar. Bei dieser Gruppe führten die Gutscheine durchschnittlich nur in einem von drei Fällen tatsächlich zu einer Weiterbildung, die ohne Gutschein nicht besucht worden wäre.
- Für diejenigen, die den Gutschein für Weiterbildung eingesetzt haben, lassen sich – zumindest kurzfristig – keine positiven Arbeitsmarkteffekte beobachten. Das spricht vorderhand eher gegen ein starkes öffentliches Engagement bei der Weiterbildungsfinanzierung.

Die Studie zeigt ferner auf, dass Wirkungen bezüglich einer höheren Beteiligung nur bei substantiellen Beiträgen zwischen 750 und 1'500 CHF zu erwarten ist. Eine öffentliche Finanzierung durch Weiterbildungsgutscheine scheint daher auch aus finanziellen Gründen nur für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe gerechtfertigt.

Die Ergebnisse der Studie decken sich mit Erfahrungen aus dem Kanton Genf, wo die Abgabe von Weiterbildungsgutscheine im kantonalen Erwachsenenbildungsgesetz von 2001⁵⁰ verankert ist. Die Gutscheine werden bis zu einer Höhe von maximal CHF 750 ausgestellt, sind über drei Jahre hinweg kumulierbar und können ab Kursen von 40 Lektionen und mehr eingesetzt werden.

Aus einer Evaluation⁵¹ der Jahre 2001-2004 geht hervor, dass in der Berichtsperiode knapp 6'000 Personen Gutscheine nachgefragt haben. Typische Nutzer der Gutscheine waren gemäss der Evaluation Schweizerinnen im Alter zwischen 21 und 45 Jahren, verheiratet, ohne Kinder und gut gebildet. Unter der Hauptzielgruppe, den Bildungsfernen, finden sich gerade 10 Prozent der Gutscheinbezüger. Grund dafür ist unter anderem auch das Fehlen von zielgruppenspezifischen Angeboten. Mitnahmeeffekte zeigen sich darin, dass über 80 Prozent der Gutscheinbezüger erst nach ihrem Weiterbildungsentscheid beziehungsweise erst im Verlaufe der Weiterbildung einen Antrag auf einen Gutschein gestellt haben.

Nachfrageorientierte Instrumente im Ausland

Im Ausland wurden zahlreiche Versuche mit weiteren nachfrageorientierten Finanzierungen der Weiterbildung angestellt⁵². Neben Bildungsgutscheinen kamen auch Sparkonten und Rückerstattungen zur Anwendung.

- Sparkonto: Zielgruppen können Sparkonten eröffnen, die vom Staat, teilweise von Arbeitgebern und – steuerbefreit – von der Kontoinhaberin und dem Kontoinhaber selbst gespeist werden. Das Ersparnis kann für verschiedene Weiterbildungsmassnahmen verwendet werden.
- Rückerstattung von Bildungsausgaben: Kosten der berufsorientierten Weiterbildung werden für bestimmte Zielgruppen bis zu einem Maximalbetrag zurückerstattet.

Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten sind ebenfalls nicht eindeutig und können wegen der unterschiedlichen Bildungssysteme nicht direkt auf die Schweiz übertragen werden. Bei einer allfälligen Einführung wäre – wie beim Bildungsgutschein-Projekt – den Mitnahme- und Arbeitsmarkteffekten sowie dem administrativen Aufwand besondere Beachtung zu schenken.

⁴⁹ Wolter S., 2009

⁵⁰ Loi sur la formation continue des adultes (LCFA) du 18 mai 2000 (RSG C 2 08)

⁵¹ Bericht unter folgendem Link (Stand: 15.09.2009): <http://etat.geneve.ch/cepp/faq.jsp?id=2962&id1=2733&id2=2618>

⁵² Vgl. Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung (2005), Kapitel 4.3

5.5 Literaturverzeichnis

- Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats vom 23. Juni 2005 zur *Parlamentarischen Initiative „Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung“* (97.419), Bundesblatt 37/2005, S. 5479 – 5542. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August folgt auf S. 5547 – 5556.
- Bericht des Bundesrates zur *Weiterbildung im Arbeitsrecht* vom 9. April 2003 in Erfüllung des Postulats Paul Rechsteiner vom 20. März 1996 (96.3094), S. 29f.
- Bericht des Bundesrates über die *nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung* (Antwort auf das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR 00.3197 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“ und das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 00.3605 „Nachfrageorientierte Weiterbildung“) 26. Oktober 2005.
- Botschaft über die *Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011* (BFI) vom Januar 2007 (07.012), Bundesblatt 8/2007, S. 1223 – 1456.
- Botschaft zum *Bundesgesetz über die Kulturförderung* (Kulturförderungsgesetz, KFG) vom 8. Juni 2007 (07.043), Bundesblatt 28/2007, S. 4819-4845.
- Bundesamt für Statistik (2008). *SAKE 2007 in Kürze*. Wichtigste Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008). *Die Bevölkerung der Schweiz 2007*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008). *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz*. Bericht 2008. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008): *Arbeit und Erwerb*. In: Panorama, Februar 2008, S. 1-9.
- Bundesamt für Statistik (2007). *Teilnahme an Weiterbildung in der Schweiz*. Erste Ergebnisse des Moduls «Weiterbildung» der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2006). *Lebenslanges Lernen und Weiterbildung*. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2006). *Lesen und Rechnen im Alltag*. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2005). *Grundkompetenzen von Erwachsenen*. Erste Ergebnisse der All-Erhebung - Adult Literacy and Lifeskills. Neuchâtel.
- Ehrzenzeller, B. (2009). *Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV*. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung. St. Gallen. www.bbt.admin.ch
- Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). *St. Galler Kommentar zu den Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung*. In Ehrenzeller, B., Mastronardi, P., Vallender, K. A., & Schweizer, R. (Eds.), *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar* (pp. 1107-1122). Zürich/St. Gallen: Dike/Schulthess Juristische Medien AG.
- Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004), berufen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. *Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft*. Schlussbericht. Bielefeld.
- Information Dokumentation Erziehung Schweiz IDES: *Weiterbildung*. 2007.
http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13436-1-eurydice_07d.pdf. Stand. 05.11.2007.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007). *Aktionsplan Erwachsenenbildung: Zum Lernen ist es nie zu spät*. Brüssel.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001). *Aktionsplan Lebenslanges Lernen*. Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Bildung und Kultur, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales (2001): Mitteilungen der Kommission: *Einen europäischen Raum des Lebenslangen Lernens schaffen*. November 2001. Brüssel
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000). *Memorandum über Lebenslanges Lernen*. Brüssel.
- Metrologie und Akkreditierung Schweiz (Metas), *Die neue ISO 10015: eine Norm für die Aus- und Weiterbildung*, sasFORUM 1/2003, Bern.
- OECD (2005). *Bildung auf einen Blick*. OECD-Indikatoren 2005. Paris: OECD.
- Reichert, S. (2007). *Universitäre Weiterbildung in der Schweiz: Bestandesaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich*. Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF.
- Schräder Naef, R. und Jörg-Fromm, R. (2004). „*Wie wirkt sich der nachgeholt Lehrabschluss aus?*“ Studie im Rahmen des NFP 43. Bern/Aarau.
- Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2006). *Bildungsbericht Schweiz 2006*. Aarau.
- Weber, K. und Tremel, P. (2008). *Expertise Weiterbildung*. Ein institutioneller Blick. Universität Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung. www.bbt.admin.ch
- Wolter, S. (2009). *Weiterbildung und Bildungsgutscheine – Resultate aus einem experimentellen Feldversuch*. Bern.