

Bundesamt für Berufsbildung und
Technologie
Leistungsbereich Berufsbildung
Ressort Grundsatzfragen und Politik
3003 Bern

13. April 2012

Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG): Stellungnahme economiessuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben vom 9. November 2011 zur Eröffnung der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Weiterbildung (*WeBiG*) und bedanken uns für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne machen wir davon Gebrauch.

Einleitende Bemerkungen

Der Weiterbildungsmarkt ist äusserst heterogen, eine klare Trennung zwischen berufs- und freizeitorientierter Weiterbildung ist oft nicht zu machen. Das Marktvolumen beträgt jährlich rund 5.3 Milliarden Franken, wobei rund 600 Millionen Franken von Bund stammen. Primär wird die Weiterbildung also privatwirtschaftlich geregelt. Aus Sicht von economiessuisse war es immer zentral, dass ein allfälliges Weiterbildungsgesetz das private Engagement – sei es sowohl Angebot wie auch Nachfrage - durch zu restriktive Kriterien und Anforderungen nicht einengt oder verdrängt.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, dem Mangel an Fachkräften, insbesondere im MINT-Bereich, sowie dem Problem fehlender Kompetenzen für einen nicht zu vernachlässigenden Teil der Bevölkerung wird die Weiterbildung in Zukunft eine zunehmende Bedeutung im Bereich des „lebenslangen Lernens“ erfahren. Die Schweizer Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer proaktiv ihre Kompetenzen erweitern, um mit der stark zugenommenen Wissensentwicklung Schritt halten zu können. Die Teilnahme an nicht-formaler berufsbezogener Weiterbildung ist in der Schweiz überdurchschnittlich: Rund 50 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bilden sich in irgendeiner Form weiter. Rund ein Drittel der Kosten für die Weiterbildung wird gegenwärtig von den Arbeitgebern übernommen; rechnet man die Kurszeit als Vergütung mit ein, so unterstützen rund zwei Drittel aller Unternehmen die Weiterbildung ihrer Angestellten.

Allgemeine Bemerkungen

Bei der Ausgestaltung eines neuen Weiterbildungsgesetzes waren und sind für *economiesuisse* drei Stossrichtungen von grosser Bedeutung:

1. Die Verantwortung einer Weiterbildung muss weiterhin beim Einzelnen liegen. Er weiss am besten, ob und welche Weiterbildung für die berufliche und private Weiterentwicklung in Frage kommt. Auch besitzt er die entscheidenden Informationen, ob sich eine Weiterbildung aus Kosten-Nutzen-Überlegungen lohnt. Weiterbildung (und Bildung generell) muss immer eine Investition zur Erweiterung der eigenen Kompetenzen sein. Insofern sind der individuelle Wille und die Motivation Grundvoraussetzungen, dass eine Weiterbildung nachhaltig ist und die beruflichen und privaten Fähigkeiten und Fertigkeiten verbessert werden. Staatlich vorgeschriebene Weiterbildung führt denn auch meist ins Leere, da sie die notwendige Bereitschaft jedes Einzelnen zur Weiterbildung zu wenig berücksichtigt.
2. Die Weiterbildung muss weiterhin primär privat organisiert und durchgeführt werden. Durch das neue Gesetz darf kein *crowding-out* privater Anbieter entstehen. Die Aufgabe des Bundes muss entsprechend eine subsidiäre sein, nämlich dort einzugreifen, wo der Markt nicht spielt bzw. wo Marktverzerrungen zu Missständen führen. Auch soll die Weiterbildung primär ein kantonales Aufgabengebiet bleiben. Nur dort, wo die Kantone ihre Aufgaben nicht adäquat wahrnehmen können, sei es zum Beispiel bei der interkantonalen Koordination oder bei Fragen der Immigration, ist staatliches Handeln gefordert.
3. Das Weiterbildungsgesetz darf kein Subventionsgesetz sein. Dies bedeutet, dass sich das staatliche Engagement einzig durch die Nachfrage der Weiterbildung und subsidiär legitimiert.

Der Entwurf „Bundesgesetz über die Weiterbildung“ erfüllt die von *economiesuisse* geforderten Richtlinien in vielen Punkten. Mit *Artikel 5 (Verantwortung), Absatz 2*, wird explizit betont, dass „der einzelne Mensch“ für sich die Verantwortung trägt, sich weiterzubilden. Mit *Artikel 5, Absatz 3*, wird festgehalten, dass der Bund in Ergänzung zur individuellen Verantwortung und zur privaten Initiative dazu beiträgt, dass sich Personen ihrer Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können. Auch wird mit *Artikel 9 (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen), Absatz 1*, darauf hingewiesen, dass die staatliche Unterstützung den wirksamen Wettbewerb nicht verfälschen darf. Schliesslich legt *Artikel 10, Absatz 2*, fest, dass der Bund nachfrageorientiert Finanzhilfen leistet.

economiesuisse begrüsst den Entwurf zur Weiterbildung entsprechend in seinen Grundsätzen. Das private Engagement wird weiterhin grossgeschrieben. Zudem sind aus unserer Sicht folgende Punkte positiv herauszustreichen:

1. *Artikel 9 (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen)* geht auf die Problematik der Wettbewerbsverzerrungen im Weiterbildungssektor sein. Tatsächlich ist es heutzutage so, dass staatlich finanzierte Hochschulen aufgrund von Quersubventionen wesentlich günstigere Weiterbildungsangebote lancieren können und damit private Anbieter verdrängen. Auch öffentliche Institutionen müssen bei der Bestimmung der Preise eine Vollkostenrechnung vornehmen. Vielfach geht vergessen, dass auch ein bestimmtes „Label“ einer Universität oder einer Fachhochschule einen Preis hat, der sich finanziell niederschlagen muss. Dass das neue Weiterbildungsgesetz explizit auf diese Marktverzerrungen eingeht, ist zu unterstützen.
2. Dass der Bund prioritär auf dem Gebiet der Grundkompetenzen ihre Handlungsfelder sieht, wird von *economiesuisse* begrüsst. Mit *Abschnitt 5., Artikel 13 - 17* (Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener) nehmen diese eine besondere Stellung im Gesetzestext ein.

Tatsächlich ist es ein gravierendes volkswirtschaftliches Problem, wenn ein gewisser Prozentsatz der Bevölkerung (je nach Schätzungen zwischen 15 – 20 Prozent) minimale Grundkompetenzen nicht besitzt. Ein Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt sowie andere gesellschaftliche Probleme (Sozialhilfe, Gesundheit etc.) sind die Folgen. Diese Personen durch eine solide Nachholbildung bzw. Weiterbildung gesellschaftlich und beruflich zu (re)integrieren, muss eine obere Priorität für Kantone und Bund sein. Dass sich der Bund neu diesem Thema verstärkt annimmt, anerkennt *economiesuisse*.

3. Schliesslich begrüsst *economiesuisse*, dass durch das neue Weiterbildungsgesetz die Möglichkeit besteht, dass staatliche Ausgaben für Weiterbildung in Zukunft besser koordiniert werden können. Gegenwärtig regeln rund 50 Spezialgesetze den Bereich der Weiterbildung; und eine Vielzahl von Ämtern und Institutionen sind involviert. Durch ein detaillierteres Monitoring (*Abschnitt 7, Artikel 18 und 19*) können Doppelspurigkeiten und ineffiziente Finanzierungen erkannt und bereinigt werden. Entscheidend ist aber auch, dass der administrative Aufwand dennoch tief gehalten wird.

Trotz diesen positiven Punkten sind wir nicht mit allen Punkten der Gesetzesvorlage einverstanden. Vielfach ist es durch die neue Gesetzgebung nicht klar, wie gross die Kompetenzen und die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes tatsächlich sind. Aus unserer Sicht besteht für den Bund ein zu grosser potentieller Freiraum, wie stark er bei Weiterbildungsfragen (insbesondere im privatwirtschaftlichen Bereich) intervenieren darf. Auch der erläuternde Bericht bleibt in vielerlei Hinsicht äusserst vage und unkonkret. Zumindest hier müssten die einzelnen Paragraphen detaillierter erklärt und konkretisiert werden. Zudem scheinen einige Paragraphen Tür und Tor für Subventionen an Verbände und andere Institutionen der Weiterbildung zu öffnen. Der Gesetzesentwurf muss dahin gehend konkretisiert werden, dass die Bedingungen einer Finanzierung – auch privater – Organisationen klar und ersichtlich sind. Aus Sicht der *economiesuisse* sollten einzig solche Institutionen finanziell unterstützt werden, die einen explizit gesellschaftlichen Auftrag wahrnehmen (öffentliches Gut), für den kein echter Markt besteht und daher nicht privatwirtschaftlich angeboten werden.

Diese Problematik akzentuiert sich im Hochschulbereich. Eines der Kernanliegen von *economiesuisse* ist die Autonomie der einzelnen Bildungsinstitutionen. Es ist zwingend, dass die Hochschulen bei der Auswahl ihrer Studierenden sowie bei ihrem Angebot eine möglichst hohe Freiheit besitzen müssen. Dies gilt insbesondere auch für den Weiterbildungsbereich. Dass Wettbewerbsverzerrungen – gerade auf tertiärer Stufe - nicht zulässig sind, ist selbstverständlich. Insofern ist die Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs immer eine Gratwanderung, einerseits die Autonomie der Hochschule zu garantieren, andererseits Missstände in Form von quersubventionierten Bildungsangeboten zu unterbinden.

Im Folgenden möchten wir detailliert auf die einzelnen Punkte eingehen:

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 (Geltungsbereich), Abschnitt 2: *Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe, im Rahmen der Grundsätze dieses Gesetzes einheitliche Rahmenvorschriften über die Weiterbildung im Hochschulbereich zu erlassen und die Koordination sicherzustellen.*

Der Gesetzesentwurf beinhaltet gegenwärtig eine Vielzahl von Aufgabengebieten des Bundes und schafft eine neue Handlungskompetenz bei Fragen der Qualitätssicherung, der Anrechenbarkeit, der

Koordination usw. *Artikel 2, Abschnitt 2* stellt das Weiterbildungsgesetz über die Entscheidungskompetenz der hochschulpolitischen Organe. Auch wenn im erläuternden Bericht vielfach auf die spezielle Stellung der Hochschul-Weiterbildung hingewiesen wird, ist nicht klar, wo der Bund neuerdings auch im Hochschulbereich eingreifend wirken kann und wo nicht. Es macht aus Gründen der Verständlichkeit Sinn, bei *Artikel 2, Abschnitt 2* detailliert anzugeben, welche Paragraphen auch für den Hochschulsektor zwingend sind und welche nicht. Dies verhindert potentielle Kompetenzstreitigkeiten in der Zukunft.

Artikel 4 (Ziele): *Der Bund verfolgt gemeinsam mit den Kantonen die folgenden Ziele in der Weiterbildung:*

Im jetzigen Entwurf sind die Ziele des Bundes sehr umfassend. Gerade *Buchstabe a*, d.h. das Ziel des Bundes und der Kantone, „*die Initiative des Einzelnen, sich weiterzubilden, zu unterstützen*“, kann sehr breit aufgefasst werden. Es ist nötig, diese Ziele restriktiver zu formulieren. Der Weiterbildungsmarkt ist ein hart umkämpfter, und nicht wenige Institutionen hoffen zukünftig auf Subventionsbeiträge. Der Entwurf sollte also bereits bei den Zielsetzungen klar darauf hinweisen, dass der Bund nur eine subsidiäre Rolle wahrnimmt. Ähnlich verhält es sich mit den Buchstaben *b* und *c*, die ebenfalls zu offen formuliert sind. Es muss klar ersichtlich werden, was unter „günstige Rahmenbedingungen“, „hohe Qualität“ oder „chancengleicher Zugang“ zu verstehen ist.

Artikel 5 (Verantwortung), Absatz 2: *Die öffentlichen und die privaten Arbeitgeber begünstigen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*

Dieser Absatz ist zu streichen. Was genau unter „begünstigen“ verstanden wird, wird nicht beschrieben. Der Absatz kann so verstanden werden, dass der Arbeitgeber einer Verpflichtung (in irgendwelcher Form) nachkommen muss, damit sich ein Arbeitnehmer weiterbildet. Eine solche Formulierung könnte Tür und Tor öffnen für Forderungen, die einen Eingriff in die Privatwirtschaft vorsehen. Das Gesetz greift entsprechend zu weit. Es ist selbstverständlich, dass die meisten Arbeitgeber die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen. Daraus darf aber keine allgemeine Verantwortung für private Arbeitgeber abgeleitet werden.

Artikel 5 (Verantwortung), Absatz 3: *Bund und Kantone tragen in Ergänzung zur individuellen Verantwortung und zur privaten Initiative dazu bei, dass sich Personen ihren Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können.*

Auch dieser Absatz sollte konkretisiert werden. Auch wenn im erklärenden Bericht auf die restriktive Haltung des Bundes eingegangen wird, ist es wünschenswert, wenn dies im Gesetzesentwurf ebenfalls zur Sprache kommt.

Artikel 6 (Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung), Absatz 1 und 2: *(1) Bund und Kantone unterstützen Verfahren der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung. (2) Die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung sind insbesondere in den folgenden Bereichen sicherzustellen: a. in den Lernprogrammen; b. bei der Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder; c. in den Qualifikationsverfahren; d. bei der Information über die Angebote.*

In seinem erläuternden Bericht schreibt der Bund, dass die öffentliche Hand primär nicht selber tätig wird, sondern unterstützend wirken soll. Es wird betont, dass ein so vielfältiger und heterogener Bereich mit unterschiedlichsten Akteuren nicht zentral gesteuert werden kann. *economiesuisse* begrüsst diese Haltung ausdrücklich. Gerade deshalb fordert die Wirtschaft, dass diese Haltung auch

im Gesetzestext verankert wird. Es kann nicht Sinn des Artikels 6 sein, dass der Bund die Qualitätsentwicklung privater Anbieter überwacht.

Die Qualitätsentwicklung ist im ureigensten Interesse der Anbieter von Weiterbildungsdienstleistungen. Dennoch schreibt *Artikel 6, Absatz 2* vor, dass die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung insbesondere in den Lernprogrammen, bei der Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder und in den Qualifikationsverfahren sicherzustellen sind. Hier sollte – zumindest im erläuternden Bericht – nochmals explizit betont werden, dass Massnahmen des Bundes einen rein unterstützenden Charakter haben. Gegenwärtig besteht die Gefahr, dass *Artikel 6, Absatz 2* auch für private Institutionen als verbindlich interpretiert wird. Es muss exakt darauf eingegangen werden, wo der Gültigkeitsbereich anfängt und wo er aufhört.

Artikel 9 (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen)

economiesuisse begrüsst diesen Artikel ausdrücklich.

3. Abschnitt (Voraussetzungen für die Förderung durch den Bund), Artikel 10, Abschnitt 1

Positiv ist, dass im erläuternden Bericht auf die Subsidiarität sowie den direkten Bezug auf die Spezialgesetzgebungen hingewiesen wird. Im Bericht sollte aber zudem festgehalten werden, was genau unter einem „öffentlichen Interesse“ verstanden wird.

Artikel 10, Abschnitt 2

economiesuisse begrüsst diesen Absatz ausdrücklich.

Artikel 12 (Beiträge an gesamtschweizerische Organisationen der Weiterbildung)

economiesuisse fordert, dass die Anforderungen für eine finanzielle Beitragsberechtigung präzisiert und erweitert werden. Gegenwärtig lässt *Artikel 12* zu viel Spielraum für verschiedenste Weiterbildungsorganisationen. Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ sowie die Tatsache, dass ohne staatliche Unterstützung das Angebot nicht ausreichend zustande kommen würde, sind zwingend im Text zu integrieren.

Artikel 13 (Begriff (Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener)) Grundkompetenzen Erwachsener sind Voraussetzungen für das lebenslange Lernen und umfassen grundlegende Kenntnisse in den Bereichen: Lesen, Schreiben; Alltagsmathematik; Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien; Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten.

Grundkompetenzen werden im Gesetzesentwurf sehr breit definiert. Sicherlich gehören Lesen, Schreiben und die Alltagsmathematik dazu. Der Einbezug der Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten wirft aber zwei Fragen auf: Erstens, was versteht man genau darunter? Gehört die Anwendung von Twitter, Facebook oder Google + beispielsweise dazu? Zweitens, wie gross ist der Anteil innerhalb der Bevölkerung, der diese definierten Grundkompetenzen nicht besitzt? Sind es 20, 30 oder 40 Prozent? Leider geht der erläuternde Bericht nicht auf diese Fragen ein. Dies ist insofern gefährlich, da sich dieser Fördertatbestand zu einem Fass ohne Boden entwickeln kann, wenn (a) die Informations- und Kommunikationsanwendungen nicht klar definiert sind und (b) sich die Gruppe mit Defiziten in diesen Bereichen nicht klar bestimmen lässt. Es kann aber nicht Aufgabe des Staates sein, das Wissen über Informations- und Kommunikationstechnologien für grosse Teile der Bevölkerung zu fördern. Ohne eine

sehr restriktive Handhabung würden staatliche Aktivitäten in diesem Bereich zudem die privaten Anbieter verdrängen. economiesuisse fordert daher, dass dieser Bereich aus dem Katalog gestrichen wird. Vorsorglich möchten wir zudem festhalten, dass der Katalog keinesfalls zu erweitern ist.

Artikel 21 (Weiterbildungskonferenz), Absatz 1: *Der Bundesrat setzt eine Weiterbildungskonferenz ein. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone zusammen.*

Die Weiterbildung ist gegenwärtig dominierend privatwirtschaftlich organisiert. Zudem steht die Weiterbildung direkt in einem beruflichen Kontext. Bei der Zusammensetzung einer Weiterbildungskonferenz ist es deshalb von grösster Wichtigkeit, dass Wirtschaftsvertreter in diesem Gremium eingebunden werden und partizipieren können. economiesuisse fordert, dass die Zusammensetzung ausgewogener gestaltet ist. Die Teilnahme der Wirtschaft muss gewährleistet sein.

Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009, Artikel 15 (Förderung des Lesens und der Buchkultur): *Der Bund kann Massnahmen treffen, die der Förderung des Lesens und der Buchkultur dienen.*

Es ist nicht ersichtlich, was unter Buchkultur zu verstehen ist. economiesuisse fordert, dass Artikel 15 folgendermassen modifiziert wird: Der Bund kann Massnahmen treffen, die der Förderung des Lesens und des Schreibens dienen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Standpunkte zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom, Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Philipp Bauer
Projektleiter Wirtschaftspolitik & Bildung