

Bundesamt für Berufsbildung und
Technologie BBT
Leistungsbereich Berufsbildung
Ressort Grundsatzfragen und Politik
Effingerstrasse 27
3003 Bern

0531

Bern, 4. April 2012

ERZ C

Bundesgesetz über die Weiterbildung; Vernehmlassung des Kantons Bern

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 9. November 2011 haben Sie uns den Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) mit einem erläuternden Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir begrüßen die Vorlage grundsätzlich, namentlich als Signalwirkung für die Integration der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz und die wirkungsorientierte koordinierte Weiterbildungsförderung von Bund und Kantonen.

Der Kanton Bern verfügt über ein ausdifferenziertes Weiterbildungssystem. Die Förderpraxis ist nachfrageorientiert und auf die verschiedenen Zielgruppen abgestimmt. Mit dem Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung (BerG) vom 14. Juni 2005 sind im Kanton Bern Grundsätze zur Weiterbildungsförderung festgehalten und die Subventionierungen von Weiterbildungskursen und Projekten geregelt. Weitere Spezialgesetzgebungen bestehen (z.B. im Rahmen der Hochschulgesetze), in denen die Weiterbildung ebenfalls als öffentlicher Auftrag definiert ist.

Aus unserer Sicht sollte es gelingen, ein Bundesgesetz über die Weiterbildung zu verabschieden, welches die Weiterbildung in der Bildungssystematik positioniert und wo Grundsätze festgehalten werden. Wir begrüßen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf die Förderung der Grundkompetenzen von Erwachsenen sowie die Förderung von Projekten und gesamtschweizerisch tätiger Organisationen der Weiterbildung beinhaltet. Die weiteren Fördertatbestände (zum Beispiel die vorbereitenden Kurse für Berufs- und höhere Fachprüfungen oder die Weiterbildungsangebote der Hochschulen) müssen jedoch weiterhin in den Spezialgesetzgebungen geregelt werden. Das Weiterbildungsgesetz darf die Spezialgesetzgebungen in der Förderung und Anerkennung von Abschlüssen nicht übersteuern.

Betreffend Koordination der Weiterbildung fehlt uns vor allem die Koordination auf Bundesebene (insbesondere zwischen Arbeitslosenversicherung, Berufsbildung, Invalidenversicherung und der Integrationsförderung im Ausländergesetz). Wir bekommen den Eindruck, dass

mit dem Gesetz der Bund vor allem die Kantone zur Koordination in die Pflicht nehmen will und die Koordination auf Bundesebene nicht klar geregelt ist.

Im Folgenden finden Sie Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln. Die Absätze in kursiver Schrift enthalten konkrete Forderungen zu den einzelnen Artikeln.

Art. 1 Zweck und Gegenstand

Wir würden begrüßen, wenn in Artikel 1 explizit gesagt würde, dass das Gesetz auf Erwerb, Erhalt und Erweiterung von Kompetenzen zielt, die die Erhöhung beruflicher Chancen, die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Erfüllung familiärer Aufgaben unterstützen.

Daher ist Art. 1 entsprechend zu ergänzen.

Art. 3 Begriffe

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Weiterbildung nicht inhaltlich definiert, sondern es wird für die strukturierte Bildung zwischen formaler und nicht-formaler Bildung unterschieden. Die formale Bildung umfasst gemäss erl. Bericht (Kap. 6, S. 45) die staatlich geregelte Bildung mit staatlich anerkannten Abschlüssen oder Abschlüsse, die Voraussetzung für eine berufliche Tätigkeit sind wie z.B. die Weiterbildungstitel gemäss Medizinalberufegesetz oder Psychologieberufegesetz. Im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes wird die Weiterbildung begrifflich auf die nicht-formale Bildung eingegrenzt. Zweck und Art dieser Einordnung der Weiterbildung in die Bildungssystematik ist noch zu verdeutlichen, da oft und immer wieder Missverständnisse auftreten. Es sollte deutlicher gemacht werden, dass damit grundsätzlich nicht eine Abwertung oder ein Rückzug des staatlichen Engagements gemeint sind, und dass die meisten Fördertatbestände nicht im WeBiG sondern in den Spezialgesetzgebungen geregelt werden.

Daher ist der erl. Bericht ergänzend mit Erläuterungen anzupassen.

Art. 4 Ziele

Gemäss lit. b verfolgt der Bund gemeinsam mit den Kantonen das Ziel, Voraussetzungen zu schaffen, die allen Personen die Teilnahme am lebenslangen Lernen ermöglichen. Um bildungs- und arbeitsmarktfremde Personen für Weiterbildung zu motivieren, braucht es nicht nur Qualität, Durchlässigkeit, Transparenz und Koordination (lit. c und d), sondern auch niederschwellige Informationen zum Angebot und Beratung.

Daher ist lit. b entsprechend zu konkretisieren und der erl. Bericht im Kap. 6, S. 46 zu ergänzen.

Art. 5 Verantwortung

Arbeitgebende und Arbeitnehmende haben eine gemeinsame Verantwortung für die Weiterbildung von Mitarbeitenden. Wir wünschen uns, dass Arbeitgebende die Weiterbildung nicht nur „begünstigen“, sondern „unterstützen“. Unterstützen meint gemäss erl. Bericht (Kap. 6, S. 44) die Möglichkeit einer finanziellen als auch einer anderweitigen Unterstützung. Viele Unternehmen engagieren sich bereits heute aktiv in der Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden, weil sie darin ein betriebliches Interesse sehen.

Daher ist in Abs. 2 „begünstigen“ durch „unterstützen“ zu ersetzen.

Art. 6: Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung

Der Grundsatz, dass die Verantwortung für die Qualität der Angebote bei den Anbietern liegt (erl. Bericht, Kap. 6, S. 47), sollte in Abs. 1 aufgenommen werden.

Daher ist Abs. 1 zu ergänzen:

„(...) Die Verantwortung für die Qualität der Angebote liegt bei den Anbietern.“

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT kann gestützt auf den Vorschlag der Weiterbildungskonferenz Richtlinien erlassen (Abs. 3). Aus Sicht des Kantons Bern sollte der Bund Qualitätsvorgaben nur in gut begründeten Fällen erlassen. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen er ein finanzielles Engagement für Weiterbildungsangebote übernimmt. Richtlinien dürfen weder dazu führen, dass der Handlungsspielraum der Kantone beschränkt wird, noch dass staatliche und subventionierte Anbieter gegenüber privaten benachteiligt werden. Den Kantonen ist daher auch in der Weiterbildungskonferenz ein gesondertes Recht zur Stellungnahme oder zur Antragsstellung einzuräumen (vgl. Bemerkungen zu Art. 21). In erster Linie sollte die Koordination von unterschiedlichen Qualitätsvorgaben zwischen verschiedenen Bundesstellen gewährleistet sein

Daher ist im erl. Bericht, Kap. 6 S. 47 zu ergänzen, dass – soweit erforderlich – eine einheitliche Grundrichtung der Qualitätsvorschriften zwischen den verschiedenen Spezialgesetzen des Bundes angestrebt wird.

Art. 8: Verbesserung der Chancengleichheit

Dieser Artikel ist wichtig für die Aufgaben des Staates für die Stärkung des lebenslangen Lernens (Art.1) und dass sich Personen ihren Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können (Art.5 Abs. 3).

Gemäss lit. a sind Bund und Kantone bestrebt, mit der von ihnen geregelten oder unterstützten Weiterbildung die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann zu verwirklichen. Wir gehen davon aus, dass die Gleichstellung im Weiterbildungsgesetz als Querschnittsthema verstanden wird, das in sämtliche Umsetzungsbereiche des Gesetzes einfließt. So ist z.B. darauf zu achten, dass die vom Bund und Kantonen geförderten Weiterbildungsangebote so ausgestaltet sind, dass sie Frauen und Männern gleichen Zugang zu Weiterbildung ermöglichen und in Vereinbarkeit mit beruflichen und familiären Aufgaben wahrgenommen werden können. Oder es ist unter dem Aspekt der Qualitätssicherung darauf zu achten, dass in Weiterbildungsangeboten Genderkompetenz sichergestellt ist und in Controlling und Statistik Daten geschlechtergerecht erhoben und ausgewertet werden.

Daher ist im erl. Bericht das Verständnis der Gleichstellung von Frau und Mann als Querschnittsthema zu verankern und anhand von ausgewählten Beispielen zu verdeutlichen.

Wir begrüssen, dass die niedrigqualifizierten Personen explizit aufgeführt werden (lit. d). Im Hinblick auf den Geltungsbereich dieses Gesetzes ist neben der Arbeitsmarktfähigkeit auch die Verbesserung der gesellschaftlichen Integration zu nennen. So wird deutlich, dass dem Staat z.B. auch für die Elternbildung für Bildungsbenachteiligte eine zentrale Rolle zukommt.

Daher ist Art. 8 zu ergänzen:

lit. d: „(...) Arbeitsmarktfähigkeit und die gesellschaftliche Integration (...)“

Weiter schlagen wir vor, dass zusätzlich zu den im Art. 8 genannten Chancengleichheitstatbeständen auch die Erleichterung des Wiedereinstiegs explizit genannt wird. Wer familienbedingt aus dem Berufsleben aussteigt oder das Erwerbsspensum markant reduziert, riskiert, sich in Anbetracht des raschen technologischen Wandels zu de-qualifizieren und keine Arbeitsstelle mehr zu finden, die dem ursprünglichen Kompetenzprofil entspricht. Dies gilt sowohl für gut wie auch für schlecht Ausgebildete. Sozialpolitisch und wirtschaftspolitisch ist dies nicht sinnvoll. Es ist deshalb wichtig, dass Bund und Kantone bestrebt sind, mit der von ihnen geförderten Weiterbildung den Wiedereinstieg von Personen im Berufsleben zu erleichtern.

Daher ist Art. 8 zu ergänzen:

lit. e: „den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben von Personen zu erleichtern, die ihre Berufstätigkeit vorübergehend eingeschränkt oder aufgegeben haben.“

Art. 9: Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen

Gemäss Abs. 1 darf das staatliche Handeln den wirksamen Wettbewerb nicht verfälschen. Es ist unklar, was insbesondere unter „wirksam“ zu verstehen ist, und wie die Wirksamkeit des Wettbewerbs überprüft werden soll.

Daher ist im erl. Bericht ergänzend zu erläutern, was unter „wirksamem Wettbewerb“ verstanden wird.

Gemäss Abs. 2 des Entwurfs müssen öffentliche oder subventionierte Anbieter für Weiterbildungsangebote, die in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen, Marktpreise verlangen. Quersubventionierungen sind nicht erlaubt (Abs. 3). Will der Kanton diese Bestimmung nicht anwenden, muss er die Angebote im Wettbewerbsverfahren einkaufen (erl. Bericht, Kap. 6, S. 49). Wir lehnen eine ausnahmslose und zwingende Anwendung von Wettbewerbsverfahren in der Weiterbildung ab. Wir stimmen zu, dass der Staat die wirtschaftliche Durchführung und eine sinnvolle Kontrolle zu gewährleisten hat. Gegen Wettbewerbsverfahren im Sinne von öffentlichen Ausschreibungen analog zum öffentlichen Beschaffungswesen sprechen in der Weiterbildung die lange Dauer des Verfahrens und der grosse Aufwand, der sowohl auf Seite der Anbietenden als auch des Staates erbracht werden muss. Weiter sind für die Erreichbarkeit speziell von Bildungsbenachteiligten Kontinuität und Vernetzung der Anbieterorganisationen von grosser Wichtigkeit. Neben ordnungspolitischen Prinzipien müssen für eine möglichst optimale Wirkungsorientierung daher auch weitere wirtschafts- und bildungspolitischen Kriterien berücksichtigt werden: Dazu gehören die Effizienz, die Nachhaltigkeit, die Förderung von Innovationen, die speziellen Merkmale von Bildungsprozessen und die Netzwerkarbeit.

Daher ist im erl. Bericht (S. 49) der Satz „Sieht eine gesetzliche Grundlage eine abweichende Finanzierung für spezifisch ausgerichtete Angebote vor, müssen diese grundsätzlich im Wettbewerbsverfahren eingekauft werden“ zu ersetzen durch: „Sieht eine gesetzliche Grundlage eine abweichende Finanzierung für spezifisch ausgerichtete Angebote vor, so ist dazu ein transparentes, die Marktteilnehmenden nicht diskriminierendes Verfahren mit definierten Kriterien einzurichten.“

Unbestritten ist für den Kanton Bern das Prinzip der Subsidiarität des staatlichen Handelns gemäss Art. 5 (Verantwortung). Wichtig ist, dass sich der Staat in Bereichen engagieren kann, in denen ein öffentliches Interesse an einem Grundangebot besteht, wie z.B. in der Elternbildung oder beim Weiterbildungsangebot für Lehrpersonen. Bei den im Artikel verwendeten Begriffen „Marktpreis“ und „Quersubventionierung“ handelt es sich allerdings um sehr dehnbare Begriffe. Eine Überwachung solcher Vorgaben könnte kaum oder nur mit sehr grossem administrativen buchhalterischen Aufwand in die Praxis umgesetzt werden (Auflistung der gesamten Kosten und Erträge für jedes einzelne Angebot).

Daher ist Absatz 3 in Art. 9 zu streichen.

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

Der Kanton Bern begrüsst die wirkungsorientierte Förderung (Abs. 1, lit. e). In Abs. 2 ist festgehalten, dass der Bund Finanzhilfen nachfrageorientiert leistet. Gemäss erl. Bericht (Kap. 5, S. 50) soll die Förderung direkt an den Nachfrager ausgerichtet werden, z.B. mittels Bildungsgutscheinen. Die direkte Subventionierung von Anbietern soll die Ausnahme bilden. Die beste Wirkung wird jedoch nicht immer mit einer nachfrageorientierten Förderung erzielt. Für die Weiterentwicklung von Angeboten, innovative Massnahmen und die Schliessung von Lücken ist eine angebotsorientierte Förderung notwendig. Der Artikel darf nicht dazu führen, dass Kantone nur noch nachfrageorientiert fördern dürfen oder dass eine explizit nachfrageorientierte Ausrichtung von Finanzhilfen für den Bezug von Bundesbeiträgen vorausgesetzt wird.

Daher ist Art. 10 Abs. 2 zu ersetzen durch:

„Der Bund leistet Finanzhilfen bedarfsorientiert gemäss dem öffentlichen Interesse“ (analog BBG Art. 57 a)

Art. 13 Begriff (Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener)

Wir begrüssen die Förderung der Grundkompetenzen durch den Bund im Rahmen des WeBiG. Der Kanton Bern setzt hier selbst einen Schwerpunkt bei der Weiterbildungsförderung. Eine koordinierte wirksame Förderung von Bund und Kantonen erachten wir als sinnvoll.

Gemäss erl. Bericht (Kap. 6, S. 51) ist die Aufzählung der Bereiche, die zu den Grundkompetenzen gezählt werden, abschliessend (lit. a – d). Weiteren Kompetenzen soll in Spezialgesetzgebungen Rechnung getragen werden, z.B. Kenntnisse der Landessprache oder andere je nach Kontext notwendige Grundkompetenzen.

Die Definition der Grundkompetenz „Lesen und Schreiben“ ist unklar (lit. a). Dies kann sowohl die Erstsprache (Muttersprache) wie auch Zweitsprachen (Fremdsprachen, Landessprache) umfassen. Die Definition der Grundkenntnisse zu den wichtigsten Rechten und Pflichten ist ebenfalls unklar (lit. d). Zwischen den spezialgesetzlichen Regelungen ist eine Kohärenz herzustellen (z.B. Ausländergesetzgebung, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung).

Der Verweis im erl. Bericht auf weitere Kompetenzen, die nicht in den Geltungsbereich des WeBiG fallen, ist unbefriedigend. Wir erwarten, dass sich dieses Gesetz zum lebenslangen Lernen (Art. 1) grundsätzlich an der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 orientiert (2006/962/EG), in der acht Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen definiert werden. Für die Erfüllung des Grundsatzes der Chancengleichheit (Art. 8) ist z.B. auch der Erwerb und Erhalt von Sozialkompetenzen oder Erziehungskompetenzen zentral.

Daher ist der erl. Bericht entsprechend mit Erläuterungen zu ergänzen.

Art. 15 Zuständigkeit und Koordination

Der Kanton Bern begrüsst grundsätzlich die bundesinterne Abstimmung und die Koordination zwischen Bund und Kantonen für die effiziente und wirkungsvolle Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener. Verantwortliches Organ für die Sicherstellung der Zusammenarbeit ist die Weiterbildungskonferenz (erl. Bericht, Kap. 6, S. 52). Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist unklar und daher zu präzisieren (vgl. Bemerkungen zu Art. 21).

Die zu erwartenden Einsparungen, Effizienzgewinne und die Stärkung des Wettbewerbs sind aus unserer Sicht zu wenig nachvollziehbar (erl. Bericht, S. 6 und S. 30). Handlungsbedarf besteht in erster Linie bei der Koordination der Weiterbildung auf Bundesebene. Dabei ist bei der Überprüfung der entsprechenden Spezialgesetzgebungen insbesondere auf die Koordination der Leistungen (Weiterbildungsmassnahmen) zu achten.

Im erl. Bericht ist aufzuzeigen, wie die Koordination der Leistungen auf Bundesebene geregelt wird und wie Effizienzgewinne erzielt werden.

Art. 16 Beiträge an Kantone

Gemäss erl. Bericht (Kap. 6, S. 52) sollen Beiträge an die Kantone für die Förderung von Grundkompetenzen nachfrageorientiert ausgerichtet werden. Genannt werden Fallpauschalen pro erwachsene Person in entsprechender Weiterbildung an die Kantone. Wir begrüssen eine Finanzierung mit Fallpauschalen. Aus unserer Sicht sollten die Bundesbeiträge allerdings an einer bedarfsorientierten Förderung ausgerichtet sein, womit auch die gezielte Subventionierung von Weiterbildungsangeboten möglich sein sollte (vgl. Ausführungen zu Art. 10, Abs. 2)

Daher ist im erl. Bericht statt „nachfrageorientiert“ zu schreiben: „bedarfsorientiert gemäss dem öffentlichen Interesse“.

Art. 21 Weiterbildungskonferenz

Der Kanton Bern begrüsst die Schaffung eines gemeinsamen Organs zur Koordination der Anstrengungen von Bund und Kantonen in der Weiterbildung. Entscheidend für den Erfolg dieser Weiterbildungskonferenz ist neben einer wirkungsvollen interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen auch eine zweckmässige Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen. Die Einbindung der Kantone in die Weiterbildungskonferenz ist zu präzisieren und die Rolle der Kantone zu stärken.

Daher ist Art. 21 zu ergänzen:

lit. d: „(...) nimmt gegenüber dem BBT und der Kantone Stellung“.

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht im Anhang zu Art. 22 eine Änderung des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 vor. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement stellt im Zusammenhang mit den zuständigen Organisationen für die eidgenössische Anerkennung der Bildungsgänge an höheren Fachschulen Mindestvorschriften auf (Art. 29 Abs. 3). Im bisherigen Recht sind neben den Bildungsgängen auch die Nachdiplomstudien aufgeführt. Wir lehnen diese punktuelle Änderung des Berufsbildungsgesetzes ab und schlagen vor, dass die bisherige Formulierung beibehalten wird („...Bildungsgänge und Nachdiplomstudien...“). Wir befürworten eine ganzheitliche Lösung für die Anerkennung und den Titelschutz im Bereich der höheren Berufsbildung. Sollten die Nachdiplomstudien die eidgenössische Anerkennung verlieren, wäre eine staatliche Anerkennung der höheren Fachschulen (analog zum Hochschulbereich) einzuführen.

Daher ist der Anhang von Art. 22 entsprechend anzupassen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Der Staatsschreiber:

