

**Bildungs- und Kulturdepartement**

Bahnhofstrasse 18  
Postfach 4168  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 52 03  
Telefax 041 210 05 73  
bildung@lu.ch  
www.lu.ch

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

Luzern, 16. März 2012 / Protokoll-Nr. 342

**Vernehmlassung zum Entwurf eines neuen Weiterbildungsgesetzes  
(WeBiG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum eingangs genannten Geschäft haben Sie mit Schreiben vom 14. November 2011 auch den Regierungsrat des Kantons Luzern zu einer Stellungnahme eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrats nehmen wir diese Gelegenheit gerne wahr.

**Allgemeiner Eindruck**

Artikel 64a BV ermächtigt den Bund, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen. Vorher hatte eine Grundlage für die Betrachtung der Weiterbildung aus einer integrierten Bildungsoptik und damit für eine bewusste Weiterbildungspolitik des Bundes gefehlt. Entsprechend kommt nun dem ersten Bundesgesetz über die Weiterbildung eine hohe systemische und ordnungspolitische Bedeutung zu: Es soll ein Rahmengesetz geschaffen werden, welches die Weiterbildung in der schweizerischen Bildungssystematik richtig positioniert und die zu diesem Zweck wesentlichen Grundsätze regelt. Daran muss sich der Entwurf messen lassen.

Bei der Weiterbildung besteht ein freier Markt, der in der Schweiz sowohl angebots- als auch nachfrageseitig grundsätzlich gut funktioniert. Die Rolle des Staates ist entsprechend subsidiär; seine Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, Dysfunktionen des Weiterbildungsmarktes zu beheben und das Verhältnis der Weiterbildung zu dem von ihm verantworteten formalen Bildungssystem zu ordnen. Das Ziel liegt in einer hohen Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes, von dem auch die Weiterbildung ein Teil ist. Dass es darüber hinaus - als einzigen Fördertatbestand - den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener einbezieht, ist gerechtfertigt und sinnvoll, obwohl für die Umsetzung dieser Ziele verbindliche Vollzugsbestimmungen in den Spezialgesetzen und deren Anwendung sein werden.

**1. Geltungsbereich (Art.2) und Begriffe (Art. 3)**

Der im Vorentwurf umschriebene Geltungsbereich erscheint uns richtig. Zu prüfen ist aber, ob das sogenannte 'lebenslange Lernen' nicht klar definiert werden könnte. Artikel 64a BV handelt generell von Weiterbildung als Teil des Bildungsraumes. Entsprechend hat sich die allgemeine Grundsatzgesetzgebung über die Weiterbildung zunächst in ein Verhältnis zum

gesamten formalen System zu setzen, bevor einzelne Teile des formalen Systems im Rahmen der Grundsätze dieses Gesetzes allenfalls noch ihre je spezifischen Aspekte zur Weiterbildung regeln. Daher sollen die allgemeinen Grundsätze der Weiterbildung auch für den Hochschulbereich gelten, selbstverständlich unter Vorbehalt der im Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz vom 30. September 2011 (HFKG) vorgesehenen Zuständigkeiten.

Wichtig ist es uns an dieser Stelle auf eine bestehende Benachteiligung der Höheren Fachschulen hinzuweisen, die durch das WeBiG nicht zementiert werden darf. Im Unterschied zu den Hochschulen können die Höheren Fachschulen nicht als Institution anerkannt werden, sondern nur ihre einzelnen Ausbildungsangebote. Diese Benachteiligung rechtfertigt sich nicht und ist durch das WeBiG selbst oder zumindest durch Anpassungen in der Spezialgesetzgebung zu beheben

## **2. Ziele (Art 4)**

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Ziele der Weiterbildung ausdrücklich. Die Teilnahme an Weiterbildung kann für bestimmte Gruppen wegen beruflicher oder Betreuungspflichten erschwert sein. Um das Ziel der Chancengerechtigkeit zu erreichen, sind die Weiterbildungsformate so auszugestalten, dass sie vereinbar sind mit Beruf, Familie sowie Arbeitszeiten (auch unregelmässigen), und sich zeitlich flexibel gestalten lassen.

Der Zugang zu Weiterbildung kann weiter aus finanziellen Gründen schwierig sein. Frauen und Zugewanderte sind besonders häufig ökonomisch benachteiligt. Günstige Rahmenbedingungen schaffen heisst darum auch, die finanzielle Beteiligung für alle Teilnehmenden tragbar zu machen. Um die Teilnahme an Weiterbildung derjenigen Personen zu erhöhen, die sich unterdurchschnittlich an Weiterbildung beteiligen, haben sich Weiterbildungsgutscheine als einzige wirksame und realisierbare Massnahme erwiesen (vgl. Bericht, S. 22). Wir würden daher die gezielte Einführung von Weiterbildungsgutscheinen zur Umsetzung des Ziels der Chancengleichheit begrüßen. Gerade für die Förderung des Erwerbs von (staatlich geforderten) Kenntnissen in der Landessprache sehen wir hierfür einen Bedarf.

Für zugewanderte Personen mit mangelnden Grundkompetenzen sind die Angebote so auszugestalten, dass eine Teilnahme und eine Erweiterung der Kompetenzen effektiv möglich ist. Unter Umständen sind zusätzliche Bemühungen für das soziokulturelle Verständnis notwendig. Bevölkerungsgruppen, die wenig an Weiterbildung teilnehmen, müssen aktiv und spezifisch angesprochen werden. Sie sind sich der Bedeutung von Weiterbildung oft nicht bewusst und informieren sich kaum in eigener Initiative über mögliche Angebote. Eine aktive Information und Beratung ist für diese Gruppen eine Voraussetzung, damit sie sich überhaupt oder häufiger weiterbilden. Die üblichen Kanäle und Medien wie Internet oder Prospekte erreichen sie zu wenig. Als wirksamer erweist sich eine vielfältige Informationsvermittlung über Multiplikatoren wie Sozialdienste, Schulen, Ärztinnen und Ärzte, Quartierläden, Lehrpersonen oder Vereine. Diese vermittelnden Stellen müssen wiederum entsprechend sensibilisiert werden. In diesem Sinne schlagen wir vor, Art. 4 lit. c wie folgt zu ergänzen: "(...) und namentlich für eine hohe Qualität, Durchlässigkeit, *Information, Beratung, Transparenz* und für einen chancengleichen Zugang zu sorgen;"

## **3. Verantwortung (Art. 5)**

Arbeitnehmende und Arbeitgebende tragen die Verantwortung für Weiterbildung gemeinsam. Wir begrüßen es daher, wenn neben der Verantwortung des einzelnen Individuums auch die Verantwortung der Arbeitgebenden im Weiterbildungsgesetz verankert wird. Es ist deshalb zu prüfen, ob diese Bestimmung verbindlicher formuliert werden könnte als im Vorentwurf vorgesehen. Arbeitgebende sollen die Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden nicht nur allgemein "begünstigen", sondern im Sinne des Erläuternden Berichts aktiv "unterstützen", wie dies viele Unternehmen heute bereits tun. Gerade Veränderungen in Produktionsprozessen erfordern immer bessere Kenntnisse einer Landessprache und Kompetenzen in der

Anwendung neuer Technologien. Für die betroffenen - wenig qualifizierten - Arbeitnehmenden wird der Erhalt oder Erwerb entsprechender Kenntnisse daher entscheidend, wollen sie ihre Arbeitsstelle behalten oder eine neue Funktion übernehmen. Die Arbeitgebenden sind gefordert, ihre Mitarbeitenden rechtzeitig zu sensibilisieren und den Zugang zu geeigneten Angeboten zeitlich und finanziell zu ermöglichen. In diesem Sinne ist die Präzisierung von Art. 5 Abs. 2 zu prüfen.

#### **4. Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung (Art. 6)**

Um die nach der Bundesverfassung geforderte hohe Qualität in der Weiterbildung (Art. 61a Abs. 1 BV) zu erzielen, müssen für alle Weiterbildungsanbieter gleichermaßen gültige Grundlagen hinsichtlich Qualitätssicherung und -entwicklung gelten. Aufgrund der unterschiedlichen Weiterbildungsangebote wird es nicht möglich sein, für alle Angebote griffige Qualitätskriterien zu definieren – dies kann nur auf einer Metaebene erfolgen. Dabei gilt es insbesondere die Konsequenzen für die Umsetzung im Auge zu behalten. Es muss verhindert werden, dass unter dem Aspekt der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ein hoher, mit Zusatzkosten verbundener, administrativer Aufwand ohne Wirkung verursacht wird.

##### Art. 6 Abs. 2

Die Zulassungskriterien, und somit die Qualität der Absolventinnen und Absolventen, werden hier nicht erwähnt. Auch zu den erworbenen Kompetenzen (Learning outcomes) wird keine Aussage gemacht. Die Information über die Angebote stellt kein Qualitätskriterium dar.

##### Art. 6 Abs. 3

Die Zuständigkeit des BBT ist für den Hochschulbereich nicht zweckmässig.

#### **5. Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung (Art. 7)**

Grundsätzlich liegt die Anrechnung von Leistungen in der Autonomie und der Verantwortung der aufnehmenden Institution. Eine Zentralisierung birgt die Gefahr einer Überreglementierung und Bürokratisierung. Wenn dennoch ein strukturierender Rahmen für die Validierung und Anerkennung von Leistungen ausserhalb der formalen Bildung geschaffen werden soll, dann wäre eine kantonale, eidgenössische und europäische Harmonisierung anzustreben. Eine engere europäische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsarbeiten zum "Europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR)" ist wünschenswert.

#### **6. Vermeidung von Wettbewerbsfälschungen (Art. 9)**

Aus unserer Sicht ist Art. 9 zu wenig präzise, um etwas an der heutigen Situation zu verändern. Bereits bei der Fachhochschulgesetzgebung sind ähnliche Paragraphen in Kraft, welche aber wenig bewirkt haben. Eine Wettbewerbsverfälschung besteht heute bereits unter den öffentlich-rechtlichen Anbietern, da diese die Vollkosten ihrer Weiterbildungen mit unterschiedlichen Deckungsgraden verrechnen.

Zu beachten ist, dass z.B. für Lehrpersonen die Weiterbildung sowohl Recht als auch Pflicht ist, und die Kantone und Schulgemeinden als Arbeitgeber verpflichtet sind, die Lehrpersonen dabei finanziell zu unterstützen. Der „Markt“ besteht heute aus Anbietern, die entweder direkt beim Kanton angesiedelt sind (kantonale Weiterbildungsstellen) oder die der Kanton mit dem Angebot von Weiterbildungen beauftragt (z.B. Pädagogische Hochschulen) sowie aus freien Anbietern (Selbständigerwerbende, Freischaffende im Nebenerwerb, private Institute).

### Art. 9 Abs. 2

Gemäss Art. 9 Abs. 2 müssen öffentlich-rechtliche und staatlich unterstützte Bildungsanbieter für ihre Weiterbildungsangebote, die in Konkurrenz stehen zu Weiterbildungsangeboten nicht subventionierter privater Anbieter, Marktpreise verlangen. Der erste Kritikpunkt bezieht sich auf die Aussage der Konkurrenz. Wie wird definiert, ob und wann zwei oder mehrere Bildungsanbieter in Konkurrenz zueinander stehen? Darunter dürfen jedenfalls keine Angebote verstanden werden, die nur potentiell vorhanden sind, aber noch nicht auf den Markt gebracht worden sind. Zweitens sollten Marktpreise für alle Weiterbildungsangebote verlangt werden und nicht nur für jene, die in Konkurrenz zueinander stehen. Ausnahmen müssten aber erlaubt sein, da sich Anfangssubventionen für den Aufbau von Angeboten nicht immer vermeiden lassen.

Marktpreise sind an sich problematisch, da sich diese an einem Mittelwert des Preises einer Weiterbildung im Verhältnis von Angebot und Nachfrage ausrichten würden. Dabei stellt sich die Frage, wie und vom wem dieser Preis ermittelt wird. Dies erweist sich als umso problematischer, als die Weiterbildungsangebote nie zu 100% deckungsgleich sind. Besteht nicht die Gefahr von Preisabsprachen, die zu verhindern sind? Würde der Wettbewerb dadurch nicht noch mehr verfälscht als bisher?

Unseres Erachtens ist das wirkungsvollere Mass der Wettbewerbssicherung die Angabe des realen Vollkostenpreises des Anbieters. Dabei müsste definiert werden, auf welchem Deckungsbeitrag der Vollkostenpreis ausgewiesen werden muss. So würde die Weiterbildung entsprechend ihrer Kostenstruktur angeboten. Der Marktpreis hingegen ist ein zusätzliches Kriterium, welches nur zu Unklarheiten führt. Des Weiteren werden durch eine Beweisführung im betrieblichen Rechnungswesen nur die Kosten bewiesen, nicht aber der Marktpreis.

Das Herunterbrechen auf einzelne Bildungsangebote stellt einen weiteren Problempunkt dar, denn auch private Anbieter können sich einzelne Angebote mit Verlust leisten, wenn andere Angebote Gewinn machen. Das ist im Aufbau von neuen Angeboten generell der Fall. Wenn jedes Angebot der öffentlichen Anbieter sofort nach Einführung rentieren müsste, werden die Spiesse zu Lasten der öffentlichen Anbieter gekürzt. Zudem ist eine Analyse auf der Basis aller einzelnen Bildungsangebote nicht praktikabel.

Auch die Umsetzung der Ausweisung der Kosten und Erträge der einzelnen Bildungsangebote wirft weitere Fragen auf: Wie stellt man sicher, dass im betrieblichen Rechnungswesen die gleichen Standards verwendet werden? Wer kontrolliert dies? Nicht der Ausweis der einzelnen Bildungsangebote soll gefordert werden, sondern das Total der Kosten und Erträge der Bildungsangebote.

### Art. 9 Abs. 3

In Art. 9 Abs. 3 wird auf die Unzulässigkeit einer Quersubventionierung von staatlich durchgeführten, unterstützten oder geförderten Weiterbildungsangeboten hingewiesen. Unseres Erachtens ist dieser Absatz zu absolut formuliert. Es muss möglich sein, neu lancierte Angebote noch zu subventionieren. Jedes Unternehmen aus der Wirtschaft muss neue Produkte „quersubventionieren“, um überhaupt den Markteintritt zu schaffen. Da am Anfang die Investitionen nur selten rentieren, muss für die Dauer der Markteinführung eine gewisse Quersubventionierung zugelassen werden. Problematisch ist ebenfalls, dass sich Absatz 3 nur auf staatliche Angebote bezieht. Es ist nicht einzusehen, wieso private Weiterbildungsanbieter Quersubventionierungen vornehmen dürfen sollen, öffentlich-rechtliche jedoch nicht.

Gerade bei den Finanzierungsmodellen der Weiterbildung von Lehrpersonen, entstehen durch diesen Absatz grosse Schwierigkeiten. Um die Qualität der Angebote konstant hoch zu halten und auf Inhalte und Qualität Einfluss zu nehmen, sind die Kantone entweder Träger von kantonalen Weiterbildungsstellen und/oder von Pädagogischen Hochschulen. Sie finanzieren einerseits – je nach Modell – Grundkosten wie z.B. die Infrastruktur oder einen Anteil der Gemeinkosten. Andererseits treten sie als Besteller von Weiterbildung auf und finanzieren diese Verbindlichkeiten z.T. über Sockelbeiträge oder Refinanzierungsarten (ge-

bundene Weiterbildungsverträge). Sie senken somit die Kosten für die Teilnehmenden, also die Lehrpersonen des eigenen Kantons. Dies zu verunmöglichen würde der Qualität von Weiterbildungen nicht dienen. Freier Markt würde bedeuten, dass auf die Steuerung einer längerfristigen, sich kontinuierlich verbessernden und auf die kantonalen und kommunalen Entwicklungsprozesse abgestimmten Weiterbildung weitgehend verzichtet werden müsste. Wir stimmen allerdings zu, dass ausserkantonalen Lehrpersonen, die keine kantonalen Verträge mit Sockelfinanzierungen haben, für Weiterbildungsveranstaltungen die Vollkosten verrechnet werden.

Gestützt auf diese Ausführungen erachten wir die Überarbeitung des ganzen Artikels 9 als notwendig. Insbesondere ist der Marktpreis durch den Vollkostenpreis (mit Angabe des Deckungsbeitrags) zu ersetzen. Zudem ist klarer herauszuarbeiten, wann Subventionen des Kantons für das eigene (Lehr-) Personal erlaubt sind.

## **7. Fördermassnahmen (Art. 10)**

Die Logik, wonach die Bundesförderung von Weiterbildung im Rahmen der Spezialgesetzgebung erfolgt, ist plausibel. Es gilt aber zu vermeiden, dass in der Bundesgesetzgebung Widersprüche entstehen, die im praktischen Vollzug Probleme bereiten. In diesem Zusammenhang möchten wir die Frage der staatlichen Finanzierung von Vorkursen für die Höheren Berufs- und Fachprüfungen hervorheben. Solche Vorkurse sind nach dem Entwurf als Weiterbildungen zu qualifizieren. Sollten die Vorkurse, wie dies im politischen Raum zum Teil aktuell gefordert wird, staatlich in höherem Masse finanziert werden wollen, wäre dies im Rahmen der Gesetzgebung über die Berufsbildung zu klären. Weil dem Staat gegenüber der Weiterbildung eine grundsätzlich subsidiäre Rolle zukommt, trägt er auch für deren Entwicklung und Innovation nicht die primäre Verantwortung. Wichtig ist hingegen, dass er die Möglichkeit hat und wahrnimmt, relevante Entwicklungsprojekte gezielt zu unterstützen. Mit der Formulierung, dass der Bund Finanzhilfen rein nachfrageorientiert leistet, ist die Steuerung und Weiterentwicklung ausgewählter Angebote im erwähnten Sinne nicht möglich, was es zu vermeiden gilt. Wir schlagen deshalb vor, dass Absatz 2 mit einem Zusatz ergänzt wird, der in Ausnahmefällen auch eine angebotsorientierte Förderung ermöglicht.

Ähnliches gilt für Informations- und Koordinationsaufgaben zwecks Steigerung der Transparenz auf dem Markt und für Massnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung bei den Angeboten zu bemerken. Es soll nicht eine staatliche Weiterbildungsbürokratie aufgebaut werden; entsprechend ist es sinnvoll, Organisationen der Weiterbildung für die Wahrnehmung solcher Aufgaben gezielt unterstützen zu können. Auf gesamtschweizerischer Ebene soll diese Rolle künftig der Bund einnehmen.

## **8. Grundkompetenzen Erwachsener (Art. 13)**

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

auf Gesetzesstufe, um welche rechtlichen Kenntnisse und Kompetenzen es hier gehen soll, scheint daher erforderlich.

#### **9. Statistik (Art. 18), Monitoring (Art. 19) und Vollzug (Art. 20)**

Nach unserer Auffassung gehört auch die Weiterbildung zur schweizerischen Bildungsstatistik, mit deren Führung der Bund beauftragt ist. Ob es hierfür einer zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedarf, scheint daher fraglich. Ebenso verhält es sich beim Monitoring: Seitens der Kantone besteht die Erwartung, dass dieses im Rahmen des von Bund und Kantonen bereits seit Jahren gemeinsam geführten schweizerischen Bildungsmonitorings und des alle vier Jahre erscheinenden nationalen Bildungsberichts erfolgt. Weil die aktuell vom Bundesamt für Statistik erhobenen Daten nicht in allen Bereichen aussagekräftig sind, ist die Erhebung zu verbessern, eine neue gesetzliche Grundlage braucht es unseres Erachtens aber nicht.

Was die mit dem Gesetz beabsichtigte Koordination der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung betrifft, ist es aus kantonaler Sicht ein grosses Anliegen, dass vorab der Bund unter seinen eigenen Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereichen nachhaltig koordiniert – und zwar jeweils bereits von Anfang an. Schon beim Erlass von Gesetzen und Verordnungen muss diese bereichsübergreifende und interinstitutionelle Koordination mitbedacht werden. Die Koordination auf Bundesebene erleichtert die Umsetzung auf Stufe Kantone wesentlich. Insofern kommt der Koordination auf Seiten der öffentlichen Hände in der Tat höchste Bedeutung zu – aber sie muss beim Bund selber viel konsequenter ins Werk gesetzt werden.

#### **10. Zusammensetzung Weiterbildungskonferenz (Art. 21)**

Der Nutzen eines solchen zusätzlichen Gremiums wird nicht deutlich. Während im Hochschulbereich immer wieder mit der Reduktion von zuständigen Gremien für das HFKG votiert wurde, sollen hier wieder neue Zuständigkeiten und Instanzen geschaffen werden, die quer zu den Zuständigkeiten anderer Gremien liegen. Dies führt dazu, dass in der Untervernehmlassung die Hochschulen sofort nach einer angemessenen Vertretung in dieser Weiterbildungskonferenz rufen. Auf die Weiterbildungskonferenz sollte verzichtet werden. Stattdessen sind periodische Auswertungen mit gezielten Fragestellungen zum Weiterbildungsbe- reich in bereits vorhandenen Gremien zu diskutieren (vgl. Art. 19).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die angemessene Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

  
Reto Wyss  
Regierungsrat