

Positionspapier zu bildungspolitischen Grundsätzen für ein Weiterbildungsgesetz aus der Sicht von Bildungseinrichtungen mit privatrechtlicher Trägerschaft

Ausgangslage

Die sich rasant und fundamental verändernden Anforderungen der Wirtschaft haben einen direkten Einfluss auf die Erwartungen an das Bildungswesen. Arbeits- und berufsbildungsbezogene Weiterbildungsangebote müssen sich ohne Zeitverzögerung an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientieren. Mehr noch: Sie müssen kommende Entwicklungen antizipieren und so deren wirtschaftliches Potenzial möglichst frühzeitig erkennen. Dazu braucht es Innovation, Flexibilität, Praxisnähe – und neue Denkansätze, die sich alimentieren aus der engen Verzahnung von theoretischem Wissen und praxisnaher Anwendung. Insbesondere die privaten Anbieter im Bereich der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung sind aufgrund ihrer traditionellen Marktnähe und ihrem direkten Bezug zur Wirtschaft prädestiniert. Denn sie müssen sich täglich auf dem umkämpften Weiterbildungsmarkt bewähren und können dies nur erfolgreich tun, wenn sie mit überzeugenden, innovativen Angeboten auftreten und echten Mehrwert für die Nachfragenden bieten. Der Wissenstransfer als matchentscheidendes Kriterium für die Güte von Weiterbildungsangeboten ist umso höher, je besser die Synthese zwischen Theorie und Praxis gelingt. Und da erbringen private Anbieter die besten Resultate, denn nur so ist ihre Existenz gesichert.

Problematik im schweizerischen Weiterbildungssystem

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit den europaweit grössten Bildungsinvestitionen. Mit Blick auf die Weiterbildungsquoten und den geringen Anteil frühzeitiger Schulabgänger/innen erhält man den Eindruck, dass die Schweiz bei der Entwicklung der Weiterbildungsteilnahme gut aufgestellt ist und zügig vorwärtskommt auf dem Weg des lebenslangen Lernens. Diese erfreuliche Feststellung fokussiert aber vor allem auf Personen mit hohem Bildungsniveau, während dies weniger zutrifft bei jenen Zielgruppen ohne postobligatorische Ausbildung, ferner auf Niedrigqualifizierte, Nichterwerbstätige und Migranten.

Fatalerweise werden steigende staatliche Investitionen in Bildungsvorhaben von weiten Kreisen recht undifferenziert begrüsst, ohne dass sie die – eigentlich naheliegende - Frage nach der Effizienz der damit geförderten Weiterbildungsprogramme stellen. Wie selbstverständlich werden diese Vorhaben ohne kritisches Hinterfragen getragen, denn sie erscheinen als Garant für eine weitere Verbesserung der schweizerischen Weiterbildungsqualität. Ergo würden, diesem Denkmuster folgend, die happigen Steuergelder zugunsten der Weiterbildung zwingend zu einer höheren Weiterbildungsbeteiligung bei benachteiligten Personengruppen führen. Doch ist längstens erwiesen, dass ein Grossteil der Mittel in die Infrastruktur und Verwaltung fliesst oder durch unnötige Bürokratie verschlungen wird, was die Bildungsrendite schmälert und sicher nicht dem Ziel eines optimalen Mitteleinsatzes dient.

Niemand kann ernsthaft daran zweifeln, dass Nutzen, Qualität und Leistungsfähigkeit des schweizerischen Bildungssystems nicht automatisch mit immer mehr staatlichen Mitteln und eigenen, immer zahlreicheren Weiterbildungsinstitutionen gesteigert werden. Angesichts der angespannten Finanzlage des Staates wäre es dringlich, endlich und unvoreingenommen die Frage nach der Bildungseffizienz – also die Relation von Input zu Output – zu stellen, ohne eine ernüchternde Antwort zu fürchten. Denn der teils unkontrolliert herrschende Subventionsregen hat als weiteren negativen Effekt, dass bei den staatlichen Anbietern der qualitätsfördernde Druck zu effizientem Ressourceneinsatz weitgehend fehlt und so die Leistungserstellung darunter leidet. Diese Wettbewerbsverzerrung auf Kosten der privaten Anbieter ist stossend und muss beseitigt werden.

Absicht

Ein Weiterbildungsgesetz darf kein Türöffner sein für ineffiziente, die Bürokratie zusätzlich aufblähende Steuergeldverteilung. Das Weiterbildungsgesetz muss einen effizienten Ressourcen- und Mitteleinsatz sicherstellen, die Bildungsvielfalt gewährleisten, Zugänge öffnen und zur finanziellen Entlastung von Nachfragenden beitragen. Dabei werden Benachteiligungen von privaten Anbietern vermieden.

Folgende Eckpfeiler müssen aus der Sicht der privatrechtlichen Anbieter für ein Weiterbildungsgesetz gelten:

- Das Weiterbildungsgesetz ist vor allem auch ein Wettbewerbsgesetz.
- Die Kantone und der Bund sorgen in ihren Zuständigkeitsbereichen für Wettbewerb unter allen Anbietern, ungeachtet ihrer Trägerschaft. Dabei gelten für das Verhältnis zwischen den Akteuren Leitplanken für den Wettbewerb, so dass das Weiterbildungssystem nach anerkannten ordnungspolitischen Grundsätzen agieren kann.
- Zugänge zur Weiterbildung werden offen gehalten, so dass Voraussetzungen für lebenslanges Lernen gefördert werden.
- Strukturelle Voraussetzungen fördern die Zusammenarbeit aller Bildungsakteure: Nachfrager, Anbieter, Regulatoren.
- Die subsidiäre Rolle des Staates im Weiterbildungswesen verbessert die Ressourcenallokation und ermöglicht eine für Wirtschaft und Gesellschaft optimale Bildungsvielfalt.
- Die Leistungsfähigkeit des Weiterbildungssystems wird durch Förderkriterien gesteigert. Die Unterstützung von Weiterbildungsmassnahmen durch die öffentliche Hand erfolgt ausschliesslich auf der Basis von anerkannten Förderkriterien.
- Ein adressatengerechtes Finanzierungssystem stellt den Zugang zur Weiterbildung sicher und verhindert Wettbewerbsverzerrungen.

Position 1

Leitplanken für den Wettbewerb

Zur Ausübung der zentralen Funktion des Staates braucht es zweierlei: Erstens den Wettbewerb der Bildungsanbietenden um Nachfragende sowie zweitens den Wettbewerb der Nachfragenden

Ein funktionierender Wettbewerb sorgt dafür, dass Bildungsqualität und Bildungskosten in einem optimalen, auf die Bedürfnisse des Bildungskonsumenten ausgerichteten Verhältnis angeboten werden. Wo Wettbewerb verhindert oder erschwert wird, fehlt weitgehend der Druck der Nachfragenden zur qualitativen Weiterentwicklung des Bildungsangebots. Der Wettbewerb zeigt sich eben nicht nur in Form eines Konkurrenzkampfs auf der Preisebene, sondern ebenso auf qualitativer Ebene.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Staates sollte es sein, ständig über diesen Wettbewerb zu wachen, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und den Wettbewerb besonders dadurch zu fördern, indem der Zugang zum Bildungsmarkt offen gehalten wird. Dann und erst dann erhält der Nachfragende eine optimale Bildungsrendite.

Im Interesse eines funktionierenden Wettbewerbs und eines vielfältigen Angebots übt der Staat selbst Zurückhaltung, indem er in jenen Bereichen nicht tätig wird, in denen private Anbieter eine Leistung qualitativ und wirtschaftlich ebenso gut oder besser erbringen können.

Für das Verhältnis zwischen den Akteuren im Weiterbildungssystem gelten Leitplanken für den Wettbewerb, so dass das Weiterbildungssystem nach anerkannten ordnungspolitischen Grundsätzen agieren kann.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:

Leitplanken für den Wettbewerb

Die Kantone und der Bund sorgen in ihren Zuständigkeitsbereichen für Wettbewerb unter den Anbietern. Dabei gelten folgende verbindliche Leitplanken:

- a. Staatliche Planung neuer Bildungsangebote und –dienstleistungen werden unter Berücksichtigung funktionierender Marktverhältnisse beurteilt.**
- b. Besteht ein öffentlicher Bedarf Angebote gezielt zu fördern, vergibt der Staat nach vorausgegangener Submission Leistungsaufträge zur Führung von Angeboten bzw. deren finanzieller Unterstützung.**
- c. Private Bildungsanbieter werden bei der Vergabe oder der Erweiterung von Leistungsvereinbarungen für neue Bildungsangebote in der Weiterbildung gegenüber staatlichen gleichberechtigt behandelt, also nicht schlechter gestellt.**
- d. Bildungsmassnahmen, die vom Staat mitfinanziert werden, müssen allgemein anerkannten Förderkriterien genügen, die ihre Förderwürdigkeit beurteilen lassen.**
- e. Öffentliche Anbieter, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Bildungsangeboten stehen, verlangen für ihre Angebote vollkostendeckende Preise unter Berücksichtigung orts- und branchenüblicher Löhne.**
- f. Staatliche oder vom Staat mitfinanzierte Bildungsanbieter müssen sich an verpflichtende Vorgaben halten (wie z.B. minimale Teilnehmerzahlen, vorgegebene Deckungsbeiträge).**
- g. Querfinanzierungen sind strikt zu vermeiden und müssen offengelegt werden. Querfinanzierungen bilden versteckte Subventionen, führen zu Wettbewerbsverzerrungen und Qualitätsminderungen und widersprechen dem Auftrag zu häuslicher Einsatz von Steuergeldern.**

Position 2**Subsidiarität: Aufgaben, Rolle und Funktionsweise der öffentlichen Hand in der Weiterbildung**

Staatliche Rahmenbedingungen sollen die Erreichung kollektiver und individueller Ziele fördern und die Ressourcenallokation im Weiterbildungsbereich verbessern. Der Staat übernimmt die Rolle, über Bildung distributive Ziele zu verfolgen um der Chancengerechtigkeit, sozialen Gerechtigkeit und gerechteren Verteilung von Förderung näher zu kommen.

Die zentrale Funktion des Staates ist es daher, durch die Ordnung des Weiterbildungsbereichs Entscheidungsspielräume und Verantwortlichkeiten so zuzuweisen, dass Bildungswünsche der Nachfragenden bestmöglich erfüllt werden und diese Nachfrage gleichzeitig eigenverantwortlich die Bildungs- und Qualifizierungsanforderungen der Wirtschaft und Gesellschaft berücksichtigt.

Damit der Staat seine Steuerungsfunktion wahrnehmen kann, ist eine Trennung zwischen Steuerung, Durchführung und Kontrolle der Bildungsangebote notwendig. Der Staat nimmt nur dann eine ergänzende Rolle wahr, indem er sich ausschliesslich dort engagiert, wo die Privatwirtschaft eine genau definierte Aufgabe nicht erfüllen kann.

Dieser Grundsatz der Gewaltenteilung sorgt auch für Gleichstellung, Transparenz und Vielfalt auf dem Bildungsmarkt und ermöglicht verbesserte Steuerungsmöglichkeiten und Qualitätssicherung. Dabei fliessen die Mittel der öffentlichen Hand ausschliesslich dorthin, wo sie den grössten volkswirtschaftlichen Nutzen bringen. Gerade im Umfeld steigender Effizienzanforderungen an Staat und Individuum braucht es einen optimierten Mitteleinsatz im Weiterbildungssektor.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:**Subsidiarität der öffentlichen Hand**

¹ **Der Staat übernimmt Funktionen und Aufgaben, die die Ressourcenallokation im Bildungsbereich verbessern.**

² **Weiterbildung bieten private Bildungsinstitutionen, Betriebe und Organisationen der Arbeitswelt an.**

³ **Kantone und Bund ergänzen die privaten Angebote dann, wenn ein übergeordnetes Interesse ein staatliches Handeln unumgänglich macht. Staatliche Aufträge schreiben im Submissionsverfahren öffentlich ausgeschrieben. Private Anbieter können staatliche Aufgaben in einem Auftragsverhältnis übernehmen.**

Position 3 Förderwürdigkeit

Weiterbildung ist an sich förderungswürdig. Die Definition der Förderwürdigkeit misst sich an verschiedenen Kriterien. Zu den generellen Förderschwerpunkten gehören der Aufbau, das Etablieren sowie die permanente Optimierung des Weiterbildungssystems als Grundvoraussetzung für eine wirksame, dynamische und auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtete Weiterbildung. Dazu kommen die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit, die berufliche Handlungsfähigkeit, sowie die Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen. Die zielgruppenorientierten Förderschwerpunkte, wie die Förderung von bildungsfernen Personen oder von Personen mit einem Bildungsbedarf in Grundkompetenzen usw. sind auf bestimmte spezifische Gruppen ausgerichtet.

Die Förderschwerpunkte müssen laufend überprüft, ergänzt, geändert oder gegebenenfalls aufgehoben werden. Die Anstösse für diese Änderungen erfolgen einerseits von den Bildungsanbietern, die auf Grund ihrer Erfahrungen und ihrem fachspezifischen Wissen solche Veränderungen antizipieren und damit Wissen als strategische Ressource sowohl der Schweiz als auch deren Bewohnerinnen und Bewohner nutzbar machen. Andererseits kommen weiterbildungsrelevante Anstösse und Ideen aus der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Um frühzeitig Informationen für die Bedarfsentwicklung und die Zielerreichung bestimmter Massnahmen zu erhalten, wird ein Monitoring aufgebaut. Es soll in regelmässigen Abständen darüber Auskunft geben, ob die Ziele erreicht wurden, wie sich die einzelnen Förderschwerpunkte entwickeln und wo allenfalls Handlungsbedarf besteht. Die Wirkung finanzieller Fördermassnahmen wird so regelmässig evaluiert und damit die Basis für ein rasches Reagieren und optimalen Mitteleinsatz gelegt. Die Weiterbildungskommission begleitet den Aufbau und die Durchführung des Monitoring.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:

Die Leistungsfähigkeit des Weiterbildungssystems wird durch verbindliche Förderkriterien gesteigert.

¹ Förderkriterien, die Massnahmen der öffentlichen Hand nach sich ziehen, leiten sich aus Erkenntnissen aufgrund des Monitoringprozesses ab. Die Eidgenössische Weiterbildungskommission (siehe Position 6) beschliesst die Entscheidungskriterien zur Vergabe staatlicher Mittel.

² Die Messung von Effizienz und Effektivität der geförderten Massnahme und die Entwicklung der Förderschwerpunkte erfolgen laufend über das Monitoring. Daraus werden Adaptionen für die Massnahmenplanung abgeleitet.

³ Die Ergebnisse zur Zielerreichung des schweizerischen Weiterbildungssystems werden einer breiten Öffentlichkeit gegenüber anschaulich und transparent kommuniziert. Das fördert das Verständnis für professionelle Weiterbildungsmassnahmen und erhöht die Sensibilität der Allgemeinheit für die Notwendigkeit eines entsprechenden persönlichen Engagements.

Position 4 Finanzierungsmodelle

Alle an der Weiterbildung Beteiligten tragen zu deren Finanzierung bei. Dies sind: Bund, Kantone, Teilnehmende, öffentliche und private Bildungseinrichtungen, Sozialpartner und Unternehmen.

Die finanzielle Förderung der öffentlichen Hand ist immer mit einem im Vorfeld definierten Ziel pro Förderschwerpunkt verbunden. Die Zieldefinition erfolgt im Auftrag der Politik und in Zusammenarbeit mit der Weiterbildungskommission.

Die Basis für sämtliche finanziellen Unterstützungen durch die öffentliche Hand ist jeweils eine Leistungsvereinbarung. Leistungsvereinbarungen können sowohl an staatliche wie private Weiterbildungsinstitutionen für Bildungsangebote und Dienstleistungen erteilt werden. Der Staat regelt das Ausschreibe- und Vergabeverfahren.

Die so generierten Finanzflüsse dürfen nicht zu falschen Anreizen führen. Daher unterscheidet das Weiterbildungsgesetz zwischen folgenden Finanzierungsformen der öffentlichen Hand:

Angebotsorientierte Finanzierung:

Der Staat weist die finanziellen Mittel direkt einem Bildungsangebot einer Bildungsinstitution zu.

Nachfrageorientierte Finanzierung

Der Staat weist die finanziellen Mittel direkt dem Nachfragenden zu. Darunter fallen Bildungsgutscheine, Bildungsschecks, Bildungskonto, Stipendien, Zulagen für weiterbildende Betriebe, Bildungssparen, Lernversicherung, Bildungsurlaub usw.

Finanzierung spezifischer Bildungsdienstleistungen

Der Staat weist die finanziellen Mittel projektorientiert zu (z.B. projektorientierte Forschung, Konzeptarbeiten, neue Curricula, Evaluation von Projekten und Programmen, Entwicklungsleistungen, Forschungsaufträge, Beratungs- und Informationsleistungen).

Der Einsatz von Staatsgeld für derartige Leistungen generiert ein öffentliches Gut, das der Allgemeinheit zur Verfügung steht.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:

Finanzierungsmodelle

¹ Ein adressatengerechtes Finanzierungssystem stellt den Zugang zur Weiterbildung sicher.

² Dabei gelten folgende Grundsätze:

a. Die finanzielle Förderung im Weiterbildungssystem ist immer mit einem Ziel im Rahmen eines Förderschwerpunktes verbunden. Die Mittelzuweisung erfolgt nach einem Kriterienraster.

b. Es muss ein anerkannter Förderbedarf bestehen und es dürfen keine nennenswerten Mitnahmeeffekte damit verbunden sein.

c. Es dürfen keine bereits den Zielsetzungen entsprechenden, funktionierenden Angebotsstrukturen zerstört oder unterminiert werden.

d. Eine angebotsorientierte Unterstützung kommt in möglichst hohem Masse den Nachfragenden zu Gute.

e. Die Gesamtsumme an finanziellen Mitteln, die zur Förderung der vom Staat verantworteten und mitfinanzierten Weiterbildung eingesetzt wird, wird von der Bundesversammlung bestimmt.

f. Folgende Finanzierungsformen finden Anwendung:

- **Angebotsorientierte Finanzierung**
- **Nachfrageorientierte Finanzierung**
- **Finanzierung spezifischer Bildungsdienstleistungen**

Position 5

Zugang zur Weiterbildung

Weiterbildung hat verschiedene Aufgaben und Ziele und erfolgt in verschiedenen Kontexten (siehe Bildungsbericht, 2010). Grundsätzlich soll sich Weiterbildung vorrangig am Menschen orientieren und damit ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben sowie eine umfassende Teilhabe am resp. eine zielgerichtete Mitgestaltung des sozialen und ökonomischen Lebens und der gesellschaftlichen Entwicklung ermöglichen.

Das Weiterbildungssystem muss die Chancengleichheit aller sicherstellen, vor allem auch derer, die aufgrund von Niedrigqualifikation, Migration oder Erwerbslosigkeit von der Erreichung des oben genannten Ziels weiter entfernt sind. Dazu sind Massnahmen notwendig, die die Nachfrage nach Weiterbildung in allen Bevölkerungskreisen stimulieren, finanziell tragbar sind und einen raschen Kickback der Weiterbildungsinvestitionen bringen.

Die staatlichen Rahmenbedingungen zur Erreichung dieser kollektiven und individuellen Ziele müssen gewährleisten, dass die für das Individuum optimalen Bildungsangebote auf schnellem Weg erkenn- und nutzbar sind.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:

Voraussetzungen schaffen für lebenslanges Lernen

- a. das lebenslange Lernen zu ermöglichen und allen den Zugang zur Weiterbildung zu gewährleisten, damit eine hohe Arbeitsmarkt- und Integrationsfähigkeit in die Wirtschaft und Gesellschaft erreicht werden kann;**
- b. die Qualität der Weiterbildung zu sichern;**
- c. Transparenz über das Angebot, die Qualität und die Abschlüsse in der Weiterbildung zu schaffen;**
- d. die Aufgaben der Partner in der Weiterbildung aufeinander abzustimmen.**

Position 6**Strukturelle Voraussetzungen schaffen für die Zusammenarbeit aller Bildungsakteure: Nachfrager, Anbieter, Regulatoren.**

Die Leistungsfähigkeit der Weiterbildung beruht auf der Synergie von Bund, Kantonen, Branchen, Verbänden, Prüfungsträgern, weiteren Sozialpartnern und Bildungsanbietern. Sie bedarf eines effizienten und von gutem Geist getragenen Zusammenwirkens aller Bildungsakteure, insbesondere auch der privaten Bildungsanbieter. Das Ziel ist die Erarbeitung tragfähiger Konzepte zur richtigen Zeit, die auf die Bedürfnisse in der Arbeitswelt und Gesellschaft fokussieren und die nachhaltige Umsetzung gewährleisten. Privatrechtliche Bildungsinstitutionen sind ein bewährter Teil des Weiterbildungssystems und damit gleichwertige Akteure in der Systempartnerschaft. Sie erbringen tagtäglich den Lackmустest der Praxisnähe und garantieren sowohl dem Staat als auch dem Nachfrager ein optimales Preis-/Leistungsverhältnis.

Die genannten Akteure des Weiterbildungssystems sorgen für eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtsystems. Die Leistungsträger bilden zu diesem Zweck eine Weiterbildungskommission (EK WB). Sie ist das beratende Gremium des Departements und fördert Kooperation und die Koordination im Weiterbildungsbereich.

Die Weiterbildungskommission umfasst mehrere Mitglieder der Organisationen der Arbeitswelt, von privaten Institutionen des Bildungswesens, Nachfragenden, der Bildungswissenschaft, sowie von Bund und Kantonen.

Das Weiterbildungsgesetz regelt daher:**Eidgenössische Kommission für Weiterbildung**

¹ Der Bundesrat bestellt eine eidgenössische Kommission für Weiterbildung.

² Die Kommission setzt sich aus höchstens 15 Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Kantonen, Organisationen der Arbeitswelt, Wissenschaft, Vertreter der privatrechtlichen Bildungsanbieter und gesamtschweizerisch tätigen Dachverbänden zusammen. Die Geschlechter und die Landesteile sind angemessen repräsentiert.

³ Die Kommission hat folgende Aufgaben:

a. sie berät die Bundesbehörden in allen Fragen der Weiterbildung und deren Abstimmung mit der allgemeinen Bildungspolitik;

b. sie gestaltet eine Politik der Weiterbildung;

c. sie entscheidet über die Finanzierung von Projekten und kann selber Projekte initiieren.