



Anhörung zur Verordnung über die Weiterbildung

Erläuternder Bericht und Verordnungsentwurf

Bern, 1. Juli 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Übersicht	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Regelungsbedarf	2
1.2.1	Organisationen der Weiterbildung	2
1.2.2	Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener	3
1.2.3	Grundsätze	3
1.2.4	Statistik und Monitoring	4
2	Erläuterung der Verordnungsbestimmungen.....	4
3	Anhang: Verordnungsentwurf.....	8

1 Übersicht

1.1 Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte haben das Weiterbildungsgesetz (WeBiG) ¹ am 20. Juni 2014 verabschiedet. Die Referendumsfrist ist am 9. Oktober 2014 unbenutzt abgelaufen.

Die Verordnung des Bundesrates über die Weiterbildung liegt nun als Anhörungsentwurf vor. Die **Anhörungsfrist dauert bis zum 2. Oktober 2015.**

1.2 Regelungsbedarf

In Artikel 64a Absatz 1 der Bundesverfassung² wird eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz und damit eine begrenzte Kompetenz definiert: „Der Bund erlässt Grundsätze über die Weiterbildung.“ In Erfüllung dieses Verfassungsauftrags ist das Weiterbildungsgesetz als Grundsatzgesetz konzipiert. Es beschränkt sich auf den Erlass von Grundsätzen und legt übergreifende Kriterien fest. Eine allfällige Konkretisierung der Grundsätze für Teilbereiche der Weiterbildung ist Sache der Spezialgesetze. Der vorliegende Anhörungsentwurf beschränkt sich deshalb auf die Regelung derjenigen Bereiche, für die das Weiterbildungsgesetz eine Finanzierung vorsieht, deren Kriterien es zu konkretisieren gilt.

1.2.1 Organisationen der Weiterbildung

Das Weiterbildungsgesetz sieht die Möglichkeit der finanziellen Unterstützung von spezifischen Leistungen vor, die durch Organisationen der Weiterbildung erbracht werden. Die Kriterien für die Gewährung der Finanzhilfen sollen in der Verordnung zum Weiterbildungsgesetz genauer definiert werden. In Erfüllung dieses Auftrags beschreibt die vorliegende Verordnung einerseits die Anforderungen an die Organisationen der Weiterbildung und präzisiert andererseits die Leistungen, die mit Finanzhilfen unterstützt werden können.

In der Literatur wird „Organisation der Weiterbildung“ häufig mit „Weiterbildungsanbieter“ gleichgesetzt. Das Weiterbildungsgesetz versteht „Organisation der Weiterbildung“ hingegen primär als Organisation, die auf einer übergeordneten Ebene Leistungen für die Weiterbildung erbringt. Aus diesem Verständnis heraus leiten sich auch die in Artikel 12 WeBiG aufgelisteten Leistungen ab, die in der Verordnung noch näher beschrieben werden.

¹ BBI 2014 5177

² SR 101

1.2.2 Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener

Der Abschnitt über den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener im Weiterbildungsgesetz stellt eine spezialgesetzliche Regelung dar, die anders als die Grundsätze in der Verordnung zum Weiterbildungsgesetz näher ausgeführt werden muss.

Im Rahmen der Vorarbeiten zum Verordnungsentwurf wurden sowohl bundesintern als auch von Vertretern der Kantone, der Organisationen der Arbeitswelt und den im Bereich der Förderung von Grundkompetenzen tätigen Organisationen eine Auslegeordnung erarbeitet und mögliche Umsetzungsmodelle entwickelt. Die identifizierten Charakteristika des Förderbereichs und insbesondere die Notwendigkeit einer interinstitutionellen Zusammenarbeit (vgl. Art. 15 Abs. 2 WeBiG) legen eine Förderung im Rahmen von Programmvereinbarungen mit den Kantonen nahe. Bei Programmvereinbarungen handelt es sich um ein im Zuge des NFA eingeführtes und im Subventionsgesetz (Art. 20a SuG³) verankertes Instrument, das u.a. im Bereich der Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit Erfolg angewendet wird.

Grundkompetenzen Erwachsener werden wie in der Botschaft zum Weiterbildungsgesetz dargelegt schon in verschiedenen Spezialgesetzen gefördert; die Finanzhilfen an die Kantone gemäss Artikel 16 WeBiG verstehen sich als Ergänzung der Massnahmen nach der Spezialgesetzgebung. Der im Weiterbildungsgesetz definierte Förderbereich, insbesondere Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a, weist grosse Schnittstellen zu den kantonalen Integrationsprogrammen gemäss der Ausländergesetzgebung und den in diesem Rahmen geförderten Kompetenzen auf. Es liegt deshalb nahe, die Art und Weise der Förderung möglichst ähnlich auszugestalten.

1.2.3 Grundsätze

Wie einleitend bemerkt, begründet Artikel 64a BV eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Grundsätze sind in der Regel nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen der Konkretisierung durch weitere Erlasse des Bundes, der Kantone oder bilden einen Rahmen für die Selbstregulierung der Privaten. Der sachliche Geltungsbereich des Weiterbildungsgesetzes erstreckt sich auf die gesamte nicht formale Bildung und umfasst damit sehr unterschiedliche Bereiche. Bei der Umsetzung der Grundsätze ist deshalb besonders auf die Eigenschaften der einzelnen Bereiche zu achten. Dies wird u.a. mit Artikel 2 Absatz 2 WeBiG zum Ausdruck gebracht, der die Konkretisierung der Grundsätze des Weiterbildungsgesetzes im Hochschulbereich als Aufgabe der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe bezeichnet.

Für die Konkretisierung und Umsetzung der Grundsätze bieten sich generell verschiedene Massnahmen an.

Während die Umsetzung des Grundsatzes zur Qualität und insbesondere allfällige Vorgaben an die Darstellung von Weiterbildungsinhalten (vgl. Art. 6 Abs. 3 WeBiG) typischerweise ein Feld für die Selbstregulierung der Privaten darstellt, beinhaltet Artikel 7 WeBiG einen Gesetzgebungsauftrag an Bund und Kantone. Bund bzw. Kantone müssen in der Bildungsgesetzgebung, für die sie jeweils verantwortlich sind, Organe bezeichnen, welche die Kriterien für die Anrechenbarkeit von Weiterbildung und informeller Bildung an die formale Bildung festlegen. Sowohl in der beruflichen Grundbildung als auch in der höheren Berufsbildung sind diese Regelungen schon vorhanden (vgl. etwa Art. 4 BBV⁴). Auch betreffend dem Grundsatz zum Wettbewerb (Art. 9 WeBiG) sind die jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen zu beachten. Bei einem Verdacht auf wettbewerbsverzerrende Angebote kann der Weg einer Aufsichtsbeschwerde beschritten werden. Dabei sind die in den Rechtsgrundlagen der konkreten öffentlich-rechtlichen Institution beschriebenen Aufsichtsinstanzen zu beachten.

³ SR 616.1

⁴ SR 412.101

1.2.4 Statistik und Monitoring

In Artikel 19 Absatz 2 WeBiG wird festgehalten, dass das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) einen regelmässigen Dialog mit den massgeblich betroffenen Kreisen der Weiterbildung pflegt. Zu diesem Zweck wird das SBFI periodische Zusammenkünfte durchführen. So können aktuelle Themen und Probleme mit allen Interessierten besprochen und allenfalls Schlüsse für das Monitoring gezogen werden.

2 Erläuterung der Verordnungsbestimmungen

Ingress

Die Verordnung über die Weiterbildung stützt sich generell auf Artikel 20 WeBiG, der den Vollzug dem Bundesrat zuweist. Abschnitt 1 der Verordnung stützt sich im Speziellen auf Artikel 12 Absatz 3 WeBiG; Abschnitt 2 auf Artikel 16 Absatz 2 WeBiG.

1. Abschnitt: Finanzhilfen an Organisationen der Weiterbildung

Art. 1

Bei Organisationen der Weiterbildung handelt es sich um Organisationen, die sich gemäss ihren Statuten mehrheitlich mit Fragen der Weiterbildung befassen, d.h. dass Weiterbildung nachweislich zu deren Hauptzielsetzungen gehört, und die übergeordnete Leistungen für die Weiterbildung erbringen. Übergeordnete Leistungen sind Leistungen, die wesentlich über den Bereich des ureigenen Interesses der Mitglieder der Organisation der Weiterbildung hinausgehen und die Wirkungen auf der Ebene des gesamten Weiterbildungssystems oder definierter Teilbereiche davon entfalten. Anbieter von Weiterbildung fallen nicht unter den Begriff „Organisation der Weiterbildung“.

Absatz 2 führt näher aus, was unter dem in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a WeBiG definierten Erfordernis der gesamtschweizerischen Tätigkeit zu verstehen ist. Aktivitäten der Organisation der Weiterbildung müssen in mindestens zwei Sprachregionen Auswirkungen haben, und die Organisation der Weiterbildung muss sowohl in der deutschen, der französischen und der italienischen Schweiz über Regionalsekretariate oder ähnlich vertreten sein.

Art. 2

Absatz 1 von Artikel 2 konkretisiert die Leistungen, die mit Finanzhilfen des Bundes unterstützt werden können. Die beschriebenen Leistungen gehen über den Bereich der Interessen der Mitglieder der leistungserbringenden Organisation der Weiterbildung hinaus.

Absatz 2 gibt dem WBF die Möglichkeit, dem Bundesrat im Rahmen der BFI-Botschaft Schwerpunkte zu beantragen. Diese Schwerpunkte dienen dazu, sich aus dem Monitoring des Weiterbildungssystems ergebenden Handlungsbedarf in einzelnen Bereichen gezielt fördern zu können.

Art. 3

Absatz 1 verzichtet auf eine prozentuale Definition der Bundesbeteiligung an den Kosten von Leistungen. Die Aufgabe muss zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Aufwand erfüllt werden. Basis für die Berechnung der durch die Leistung verursachten Kosten bilden die ausgewiesenen Vollkosten. Die Höhe des Bundesanteils ergibt sich aus den in Absatz 2 erwähnten Kriterien.

Das in Absatz 2 erwähnte Mass des Interesses des Bundes entspricht dem politischen Willen des Bundes in Bezug auf die Umsetzung der Ziele, die sich dieser im Bereich der Weiterbildung gesetzt hat. Bei der Bestimmung des Interesses des Bundes an der Erfüllung einer Aufgabe durch eine Organisation der Weiterbildung gilt es auch das Eigeninteresse der Organisation an der entsprechenden Leistung abzuwägen. So ist z.B. das Interesse des Bundes an Information der Organisationen der Weiterbildung über eigene Bildungsangebote oder Bildungsangebote ihrer Mitglieder kaum gegeben.

Absatz 3 ermöglicht eine längerfristige, strategische Ausrichtung der Leistungserbringer. Massnahmen oder Leistungen, die sich nicht über die gesamte BFI-Periode erstrecken, sind möglich, müssen aber als Teil der Gesamtstrategie der Organisation der Weiterbildung ausgewiesen werden.

Art. 4

Artikel 4 definiert die Anforderungen an das Beitragsgesuch. Diese umfassen einerseits Angaben über die Gesuchstellerin und andererseits Angaben zu den zu unterstützenden Leistungen.

Die Angaben gemäss Absatz 1 Buchstabe a dienen dem Nachweis, dass es sich bei der gesuchstellenden Institution um eine Organisation der Weiterbildung handelt, die die Anforderungen erfüllt und die für die Leistungserbringung geeignet ist.

Es ist davon auszugehen, dass Organisationen der Weiterbildung neben den Leistungen gemäss Artikel 2 Absatz 1 noch weitere Leistungen erbringen, die nicht für eine Finanzhilfe in Frage kommen. Über letztere geben die Unterlagen gemäss Absatz 1 Buchstabe a Auskunft. Die Angaben gemäss Absatz 1 Buchstabe b betreffen hingegen konkret die zu unterstützenden Leistungen. Für diese soll eine genaue Beschreibung in Bezug auf Ziele, Massnahmen und Budget eingereicht werden. Ebenso soll dargelegt werden, welche Meilensteine erreicht werden sollen und wie sich der Bedarf an der Leistung rechtfertigt.

Pro BFI-Periode ist gemäss Absatz 2 ein einziger Eingabetermin vorgesehen. Mit der Limitierung auf einen einzigen Eingabetermin wird die Verankerung der Leistung in der Strategie der Organisation der Weiterbildung befördert. Die Unterlagen zur Eingabe werden auf der Webseite des SBFI publiziert.

Die in Artikel 2 definierten unterstützten Leistungen betreffen das Weiterbildungssystem oder definierte Teilbereiche davon. Eine Koordination der Leistungen, wie sie in Absatz 4 vorgesehen ist, ist deshalb unerlässlich. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet das SBFI nach Ermessen.

Art. 5

Artikel 5 bezeichnet einerseits das SBFI als Entscheidungsinstanz und hält andererseits fest, dass Beiträge üblicherweise auf der Grundlage von Leistungsverträgen gewährt werden. Andere Entscheidformen sind damit nicht ausgeschlossen; das SBFI erlässt insbesondere auf Verlangen eine anfechtbare Verfügung, wenn es auf ein Gesuch nicht eintritt oder es ablehnt.

Art. 6

Artikel 6 nennt die jährlich im Rahmen der Berichterstattung einzureichenden Unterlagen. Diese umfassen einerseits den generellen Jahres- oder Geschäftsbericht sowie die genehmigte Jahresrechnung des Gesuchstellers und andererseits direkt mit der Leistungserbringung zusammenhängende Dokumente wie eine Berichterstattung über erreichte Ziele und Meilensteine sowie eine Leistungsabrechnung in Form einer Kostenstellenrechnung bezogen auf die vom SBFI unterstützte Leistung.

Art. 7

Artikel 7 verpflichtet die Empfänger von Finanzhilfen, das SBFI umgehend über wesentliche Änderungen in Zusammenhang mit der Organisation, der Leistungserbringung oder über eine Gefährdung der Zielerreichung zu informieren.

Werden alternative Umsetzungsvorschläge zur vereinbarten Leistungserbringung ins Auge gefasst, sind diese dem SBFI ebenfalls zur Kenntnis zu bringen und durch dieses zu genehmigen.

2. Abschnitt: Finanzhilfen für den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener

Art. 8

Im Rahmen eines Grundsatzpapiers vereinbaren Bund (SBFI in Koordination mit anderen Bundesstellen) und eine Vertretung der Kantone unter Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt (vgl. Art. 14 WeBiG) strategische Ziele im Bereich des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener.

Diese Ziele können periodisch überarbeitet werden. Sie bilden die Grundlage für die Erstellung von kantonalen Programmen.

Art. 9

Die kantonalen Programme operationalisieren die im Grundsatzpapier festgehaltenen strategischen Ziele und setzen diese um. Die kantonalen Programme ermöglichen es den Kantonen, eine ihren Realitäten entsprechende Auswahl von Massnahmen, Angeboten oder Projekten zu treffen, die zur Zielerreichung beitragen sollen.

Massnahmen zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener werden über verschiedene Bundes- und auch kantonale Gesetze gefördert. Als Beispiel seien etwa Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung genannt. Der Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchführung von Angeboten sowie der Koordination der Förderung kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu (vgl. Art. 15 Abs. 2 WeBiG). Absatz 2 zielt darauf ab, in Bezug auf die Zuständigkeit für die Erarbeitung eines kantonalen Programms Klarheit zu schaffen.

Der in Artikel 13 WeBiG definierte Förderbereich (insbesondere Abs. 1 Bst. a) wird auch im Rahmen der Ausländergesetzgebung über kantonale Programme unterstützt. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und den Vorrang der Förderung über das Spezialgesetz vor der Förderung über das WeBiG sicherzustellen, ergibt sich das Erfordernis, die kantonalen Programme im Bereich der Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener mit den kantonalen Integrationsprogrammen abzustimmen.

Eine Abstimmung hat auch mit denjenigen Massnahmen stattzufinden, die über andere Spezialgesetze (auf kantonomer oder Bundesebene) gefördert werden. Auch hier gilt der Vorrang der Förderung über das Spezialgesetz vor der Förderung über das WeBiG.

Absatz 4 stellt klar, dass die Kantone im Rahmen ihrer Programme die Kompetenz haben, finanzielle Beiträge an Dritte weiterzuleiten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Regelung in Artikel 20a Absatz 3 SuG, wonach der Kanton die durch Gemeinden erbrachten Leistungen mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten zu vergüten hat.

Art. 10

Auf der Grundlage der kantonalen Programme gemäss Artikel 9 schliesst der Bund (SBFI) mit den Kantonen Programmvereinbarungen ab. Die Programmvereinbarungen enthalten eine Beschreibung des Beitrags des Kantons zur Erreichung der im Grundsatzpapier festgehaltenen strategischen Ziele, den Beitrag des Bundes sowie die Indikatoren für die Messung der Zielerreichung. Die kantonalen Programme sind Bestandteil der Programmvereinbarungen.

Programmvereinbarungen werden in der Regel über einen Zeitraum von vier Jahren abgeschlossen und können erneuert werden. Das Erfordernis der Koordination mit den kantonalen Integrationsprogrammen kann einen abweichenden Zeitraum rechtfertigen.

Einzelheiten zum Prozess des Abschlusses von Programmvereinbarungen werden auf Weisungsstufe geregelt.

Art. 11

Die in Artikel 16 WeBiG vorgesehenen Finanzhilfen an die Kantone sollen gemäss Absatz 1 in der Regel auf der Grundlage von Programmvereinbarungen, welche der Bund mit den Kantonen abschliesst, gewährt werden. Bei Programmvereinbarungen handelt es sich um ein im Zuge des NFA eingeführtes und im Subventionsgesetz (Art. 20a SuG) verankertes Instrument, das insbesondere in Bereichen angewendet wird, wo Bund und Kantone gemeinsame Aufgaben zu erfüllen haben.

Grundlage der Programmvereinbarungen sind kantonale Programme gemäss Artikel 9.

Mit der Einschränkung „in der Regel“ wird festgehalten, dass die Finanzhilfen im Einzelfall auch über Leistungsverträge oder Verfügungen gewährt werden können.

Art. 12

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) legt gemeinsam mit den Kantonen in einer Vereinbarung fest, wie die Bundesbeiträge auf die Kantone verteilt werden.

Das WBF kann die Erarbeitung und den Abschluss der Vereinbarung an das SBFI delegieren.

Die Verhandlungen können im Rahmen der Erarbeitung des Grundsatzpapiers erfolgen, ein Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt ist in diesem Punkt hingegen nicht vorgesehen.

Art. 13

Artikel 13 legt fest, dass der Bundesbeitrag höchstens den eigenen Aufwendungen der Kantone für ein kantonales Programm entspricht. Damit wird gewährleistet, dass die finanziellen Aufwendungen für die Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden.

Art. 14

Das SBFI verfolgt den Fortschritt der Umsetzung der kantonalen Programme und fordert jährliche Fortschrittsberichte ein.

Die Abrechnung erfolgt im Rahmen der Berichterstattung.

3. Abschnitt: Inkrafttreten

Art. 15

Das Inkrafttreten von Weiterbildungsgesetz und dazugehöriger Verordnung ist für den Beginn der nächsten BFI-Periode (1. Januar 2017) vorgesehen.