



Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG; Änderung, Grundkompetenzen Erwachsener)

(vom 25. Mai 2020)

A. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) vom 20. Juni 2014 (SR 419.1) ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Weiterbildung wird im WeBiG als eigenständiger Bildungsbe-
reich verstanden, der sowohl die allgemeine als auch die berufsorientierte Weiterbildung
sowie strukturierte nicht-formale und informelle Bildungsangebote ausserhalb der staatlich
geregelten formalen Bildung einschliesst.

Das WeBiG fördert und koordiniert insbesondere den Erwerb und Erhalt von Grundkompe-
tenzen Erwachsener. Bund und Kantonen wird die Aufgabe übertragen, im Rahmen ihrer
Zuständigkeiten die interinstitutionelle Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchfüh-
rung von Angeboten zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen sicherzustellen (Bot-
schaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3805 ff., 3786).

Die Grundsätze des WeBiG gelten für die im kantonalen Recht geregelte Weiterbildung. In
diesem Rahmen ist der Kanton Zürich verpflichtet, sein bestehendes Regelwerk soweit nö-
tig anzupassen und den Vollzug sicherzustellen.

Die Bildungsdirektion hat mit dem Bund eine Leistungsvereinbarung zur Förderung des Er-
werbs und Erhalts Grundkompetenzen Erwachsener abgeschlossen. Sie verpflichtete sich,
die in der Leistungsperiode 2017 bis 2020 im Grundsatzpapier des Staatssekretariats für
Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und der Schweizerischen Konferenz der kanto-
nalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom November 2016 formulierten Leistungsziele umzu-
setzen und die Voraussetzungen für ein anschliessendes Programm Grundkompetenzen
zu schaffen. Das zu entwickelnde «Programm Grundkompetenzen» soll die kantonalen Bil-
dungsangebote in folgenden Bereichen ergänzen: Information und Bekanntmachen zwecks
Nachfrageförderung, Schliessen von Lücken im Bereich digitaler Angebote und Zielgrup-
penerreicherung der Angebote sowie Beratung, Sensibilisierung und Koordination auf inter-
kantonaler Ebene (EDK / SBFI, Grundsatzpapier 2021-2024, Förderung des Erwerbs und
Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener).

Der Regierungsrat legte mit RRB Nr. 75/2019 fest, dass die gesetzlichen Grundlagen zur
Förderung und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener zu schaffen sind und beauf-
tragte die Bildungsdirektion, in Absprache mit der Direktion der Justiz und des Innern, der
Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion eine Vernehmlassungsvorlage zur
Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Weiterbildung Grundkompetenzen
auszuarbeiten. Zu diesem Zweck wurde eine interdirektional zusammengesetzte Begleit-
gruppe mit Vertretungen aus den vier genannten Direktionen eingerichtet.

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Förderung und zum Erhalt von Grundkompe-
tenzen Erwachsener sollen auch als Grundlage für das zu entwickelnde «Programm
Grundkompetenzen» dienen (vgl. RRB NR. 75/2020). Die erste Förderperiode für die kan-
tonalen Programme Grundkompetenzen startet am 1. Januar 2021 und dauert bis zum 31.
Dezember 2024. Der Bund sieht eine unbefristete Durchführung der Programme Grund-
kompetenzen vor. Die Grundlagen und Massnahmen des Programms Grundkompetenzen
des Kantons Zürich werden dem Regierungsrat in einem separaten Antrag unterbreitet.

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31) ist deshalb zu ändern. Inhaltlich werden die neuen Gesetzesbestimmungen durch die Vorgaben des WeBiG geprägt. Das WeBiG umschreibt den Bereich Grundkompetenzen als einen Teilbereich der Allgemeinen Weiterbildung und verankert ihn als einen Spezialförderatbestand.

Die Änderung und die Einführung des Spezialförderatbestands im Bereich Grundkompetenzen bei bildungsbenachteiligten Erwachsenen ergeben sich auch aus der Kantonsverfassung (KV, LS 101), wonach gemäss Art. 11 Abs. 5 KV Fördermassnahmen zu Gunsten von Benachteiligten zulässig sind, um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen, und Art. 119 KV den Kanton verpflichtet, die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung zu fördern.

B. Ziele der Änderung und kantonale Umsetzung

Rund 15% der gesamten Bevölkerung sind gemäss Studien von mangelnden Grundkompetenzen betroffen. Im Kanton Zürich wird daher von einer Zielgruppengrösse von über 140 000 erwachsenen Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren ausgegangen, die nicht ausreichend lesen und schreiben, rechnen oder die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zielführend einsetzen können. Die Zielgruppe läuft überdies Gefahr, im Lauf ihres Lebens wegen mangelnder Qualifikationen aus dem Erwerbsprozess auszuschneiden und dadurch soziale Folgekosten zu generieren (Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3805 ff., 3741).

Das effektive Erreichen der Zielgruppe wird von Fachexperten und Forschung grundsätzlich als schwierig eingestuft. Bildungsbenachteiligte Erwachsene sind wenig empfänglich für die Weiterbildung. Zwei Drittel der Betroffenen haben zwar die gesamte Volksschule in der Schweiz absolviert, dennoch verfügen sie nicht über die notwendigen Grundkompetenzen.

Die sozialen Kosten allein für Leseschwäche belaufen sich in der Schweiz auf jährlich Fr. 1,316 Mia. (Büro Bass (2007), Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen). Für den Kanton Zürich bedeutet dies rund Fr. 224 Mio. Folgekosten pro Jahr, welche die Gesellschaft trägt.

Die zusätzlichen Kosten, die im Zusammenhang mit der Digitalisierung durch das Nicht-Beherrschen der aktuellen Informations- und Kommunikationstechnologien anfallen, dürften sich ebenfalls in einem mehrstelligen Millionenbetrag bewegen. Ebenfalls erhöht sich das Risiko der erhöhten Verschuldung der Zielgruppe der sogenannten Working poor (Personen mit Niedriglohnjobs), was zu höheren Sozialhilfeausgaben führt. Insbesondere sind erhöhte Mittel der Sozialhilfe erforderlich. Mit den Massnahmen des «Programms Grundkompetenzen» werden die Sozialhilfe sowie die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) entlastet (Unterstützung, Beratung, Lernbegleitung und niederschwellige Weiterbildungsmassnahmen der Alltagsbewältigung und Berufsbefähigung, beispielsweise Schuldenberatung, Unterstützung bei Wohnungssuche, Bewerbung).

Laut Angaben des Bundes wird die Zielgruppe zurzeit nur minimal erreicht und der Fördererfolg bildungsbenachteiligter Erwachsener mit mangelnden Grundkompetenzen beläuft sich ohne programmatische Förderung auf unter 0,5%. Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere die Zielgruppe der Working poor mit dem «Programm Grundkompetenzen» deutlich besser erreicht und der Fördererfolg (Besuch und effektiver Abschluss eines Förderkurses) sich erheblich verbessern werden.

Die vorliegende Änderung soll in erster Linie dem bundesgesetzlichen Vollzugsauftrag im Bereich Förderung und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener und den übrigen kantonalen Vorgaben Rechnung tragen. Mit der Änderung sollen ferner die gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung und Subventionierung von Angeboten und Massnahmen im Bildungsbereich Grundkompetenzen und für die Einführung eines Programms Grundkompetenzen geschaffen werden.

Die Änderung soll zum einen ermöglichen, dass interkantonale Partnerschaften (z. B. zwischen einem Berufsinformationszentrum (BIZ) und einem staatlichen Kursanbietenden) finanziert sowie regionale Bedingungen berücksichtigt werden können (Zusammenarbeit zwischen kommunalen oder privaten Trägerschaften und Kanton wie beispielsweise bei der Gestaltung einer Lernstube).

Für eine regionale Ausgestaltung der Angebote im Bereich der Grundkompetenzen ist auch eine Subventionierung von nicht-kantonalen Trägerschaften, die direkten Kontakt mit der Zielgruppe einrichten, notwendig. Diese Trägerschaften – z.B. Anbietende von Grundkompetenzen-Kursen, in der sozialen Unterstützung tätige Vereine und Stiftungen oder Veranstaltende von Arbeitsintegrationsprogrammen und Schreibdiensten – besitzen regionales Fachwissen in der Gestaltung von strukturierten niederschwelligen Lernformaten, in der Alltagsunterstützung und in der Beratung bildungsbenachteiligter Erwachsener. Da im Niedriglohnsegment arbeitstätige Eltern (Zielgruppe der Working poor) mit mangelnden Grundkompetenzen betroffen sind, soll für eine Kinderbetreuung gesorgt werden. Ebenfalls werden Lernstuben derart konzipiert, dass Projekte der Frühförderung mitintegriert werden und so die Eltern am gleichen Ort und parallel mit ihren Kindern lernen können. Zudem muss – ebenfalls regional – der Übergang von den strukturierten niederschwelligen Lernformaten in aufbauende Weiterbildungskurse gewährleistet werden, damit bildungsferne Erwachsene mit höherer Lernkapazität für den Sekundarabschluss oder den Berufsabschluss für Erwachsene befähigt werden können.

C. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen wurde mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) am 1. Januar 2017 gesetzlich verankert. Soweit der Erwerb und vor allem der Erhalt von Grundkompetenzen nicht in der obligatorischen Schule erfolgt, findet die Vermittlung von Grundkompetenzen in der Regel im Zusammenhang von Weiterbildung statt (Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3805 ff., 3778). In § 1 ist deshalb neu auch das WeBiG aufzuführen.

§ 4 d Entwicklung und Förderung von Berufs- und Weiterbildung

Der Kanton kann neu auch eigene Angebote, Projekte und Dienstleistungen zur Entwicklung und Förderung der Berufsbildung und für weitere Bildungsmassnahmen entwickeln und fördern. Bisher konnte er nur solche Dritter subventionieren (vgl. § 37 Abs. 1 lit. d EG BBG).

Förderungswürdige Weiterbildungsangebote im Bereich Grundkompetenzen dienen der Alltagsbewältigung und Berufsbefähigung von bildungsbenachteiligter Personen. Dazu gehören neben Kursen zum Erhalt und zur Förderung der Grundkompetenzen insbesondere strukturierte niederschwellige und aufsuchende Massnahmen, die den (Wieder)-Einstieg der Betroffenen in die Weiterbildung begünstigen und Voraussetzungen für das lebenslange Lernen schaffen (Lernstuben). Darunter fallen ferner Bildungsangebote, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wandel, insbesondere auch die Digitalisierung, betreffen. Förderungswürdig sind zudem Massnahmen zur Information und Sensibilisierung der Bevölkerung sowie Dienstleistungen, die der inner- und interkantonalen Koordination, der Beratung und der Zusammenarbeit mit weiteren unterstützenden Angeboten dienen. Diesen Angeboten ist eigen, dass sie den bildungsschwächsten Erwachsenen dienen und dass dadurch vielfach Folgekosten vermieden werden können.

§ 32 a Grundkompetenzen

Der Kanton kann Angebote zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen gemäss Art. 13 WeBiG führen oder durch nicht-kantonale Trägerschaften führen lassen. Die Grundkompetenzen Erwachsener werden in Art. 13 Abs. 1 WeBiG abschliessend aufgezählt. Grundkompetenzen Erwachsener sind die kompetenzmässigen Voraussetzungen, damit eine Person in Arbeitswelt und Alltag bestehen und an Bildung teilnehmen kann. Erwachsene, die über gewisse Grundkompetenzen nicht verfügen, haben nicht die Voraussetzung zur Teilnahme am lebenslangen Lernen. Angebote zum Erwerb von Grundkompetenzen richten sich an Personen, die aufgrund unzureichender Grundkompetenzen keine oder nur unter erschwerten Bedingungen Aus- und Weiterbildungen besuchen können. Die Angebote im Bereich Grundkompetenzen begünstigen die Bedingungen für einen Wiedereinstieg in die Bildung insofern, als dass sie regional erreichbar, möglichst kostengünstig und niederschwellig gestaltet und durch Beratungsleistungen und konkrete Unterstützung ergänzt werden.

§ 33 Massnahmen

Der Kanton kann nebst den Massnahmen zur Förderung und Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten gemäss §§ 31 und 32 auch Massnahmen zur Förderung und Inanspruchnahme von Angeboten zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen gemäss § 32 a ergreifen.



§ 36 Kostenübernahme und -anteile

Kostenanteile sind Staatsbeiträge, auf die das Gesetz einen Anspruch einräumt und deren Höhe sich aus der Gesetzgebung ergibt. In § 36 Abs. 1 EG BBG ist deren Umfang nicht ausdrücklich festgelegt. Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich jedoch, dass der Kanton die gesamten ungedeckten anrechenbaren Aufwendungen trägt. Der Paragraph soll dahingehend angepasst werden, dass klar ist, dass es sich um Kostenanteile von 100% handelt. Diese Regelung entspricht der heutigen Praxis.

§ 37 Subventionen;

§ 37 Abs. 1 lit d

In dieser Bestimmung wird verdeutlicht, dass Massnahmen nach § 4d gemeint sind.

§ 37 Abs. 3

Der Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener hat fundamentale gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung (Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung, BBl 2013 3805 ff., 3757). Hier besteht Regelungsbedarf. Erwachsene, die über gewisse Grundkompetenzen nicht verfügen, haben nicht die Voraussetzung zur Teilnahme am lebenslangen Lernen. Wenn dies im öffentlichen Interesse liegt, soll der Kanton bis zu 100% der ungedeckten anrechenbaren Aufwendungen nicht-kantonalen Trägerschaften bei Angeboten zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen gemäss § 32 a sowie bei Massnahmen zur Förderung der Inanspruchnahme von Angeboten zum Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener gemäss § 33 subventionieren können.

§ 43 Schul- und Kursgelder;

§ 43 Abs. 2 lit. e

Bei Angeboten, für die ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt, gilt die Erschwinglichkeit für die Zielgruppe als Richtschnur für die Bemessung der zur erbringenden Eigenleistung. Die Hürde zur Inanspruchnahme solcher Angebote soll für Teilnehmende möglichst erschwinglich sein. Bildungsferne Personen arbeiten häufig im Niedriglohnsegment, wo wenig firmeninterne Weiterbildung angeboten wird. Sie leben oft in finanziell schwierigen Verhältnissen und verfügen nicht über die Mittel für eine private Weiterbildung. Bereits die Kosten für die Anreise zu einem Bildungsangebot stellen eine Hürde dar.

§ 43 Abs. 4

Besteht für ein Bildungsangebot ein besonderes öffentliches Interesse, kann die Direktion das Schul- oder Kursgeld für die von Kanton bzw. in seinem Auftrag angebotenen Ausbildungen ermässigen oder erlassen. Die Möglichkeit der Ermässigung und des Erlasses von Schul- und Kursgeldern soll auf Gesetzesstufe verankert werden (heute ist diese Bestimmung in § 16 Abs. 1 VFin BBG geregelt).

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Der Gesetzesentwurf ist mit keinen administrativen Belastungen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden.

E. Kosten

Die Zielgruppe Grundkompetenzen ist auch mit geeigneter programmatischer Förderung schwer erreichbar. Es wird jedoch von einer erhöhten Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und von einer deutlich besseren Zielgruppenerreichung ausgegangen. Die Anpassung des EG BBG führt in der Aufbauphase des Programms Grundkompetenzen (2021 – 2024) zu Mehrkosten von rund 7,3 Mio. Franken. Durch die Massnahmen des Programms ist mit einer finanziellen Entlastung der Sozialhilfe zu rechnen.