

Weiterbildungsgesetz

Förderung der Weiterbildung: Was Sinn macht – und was nicht

Bis Ende Jahr legt eine Expertenkommission dem Bundesrat einen Entwurf für ein eidgenössisches (Rahmen-)Weiterbildungsgesetz vor. Die Gewerkschaften pochen dabei auf den Einbezug von Bildungsurlauben. Doch jetzt belegt ein neues Gutachten, dass sie ein untaugliches Instrument sind – und generell nur beschränkt staatlicher Handlungsbedarf besteht. Sicher ist: Mehr Koordination und Effizienz in der Weiterbildung sind wünschbar. **Jürg Zellweger**



Bild: Keystone/Martin Rutschli

Viele Unternehmen (wie hier Georg Fischer) fördern die Weiterbildung ihres Personals in Eigenregie.

Berufsorientierte Weiterbildung ist unbestrittenermassen ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Das Beispiel der Zürcher Kantonalbank zeigt, wie Unternehmen aus Überzeugung erheblich in ihre Mitarbeitenden investieren (mehr im Beitrag ab Seite 20). Branchenverbände wie die Schweizerische Bankiervereinigung beschäftigen sich mit Aus- und Weiterbildungsstrategien, um die Attraktivität ihrer Branche auf dem Arbeitsmarkt zu steigern und die Innovations- und Leistungsfähigkeit ihrer Mitgliedsunternehmen zu fördern (mehr im Beitrag ab Seite 18). Neben dieser privaten und personalpolitisch motivierten Weiterbildung, die keiner weiteren staatlichen Regelung bedarf, steht aus gesellschaftlicher und politischer Perspektive der Zugang zum lebenslangen Lernen aller sozialen Gruppen im Vordergrund der Weiterbildungs-Debatte.

Im Rahmen der Vorarbeiten zu einem Weiterbildungsgesetz auf Bundesebene sind zwei Gutachten erstellt worden, die sich mit Instrumenten zur

Förderung der Weiterbildung und der Beteiligung daran befassen: eines aus ökonomischer Sicht und eines aus juristischer Perspektive (siehe Kasten).

Staatliche Förderung nicht generell nötig

Eine zentrale Feststellung des ökonomischen Gutachtens ist, dass für die öffentliche Hand keine generelle Notwendigkeit zur Förderung der Weiterbildung besteht. Der Grund dafür: Bei den Individuen und den Unternehmen ist in der Regel genügend Eigeninteresse an Weiterbildungen vorhanden, die für die Beteiligten sinnvoll sind, optimal umgesetzt werden können und von den Firmen auch unterstützt werden. Lediglich bei einigen wenigen Risikogruppen, die sonst nie an Weiterbildungen teilnehmen würden, kann es Gründe geben, Weiterbildungs-Aktivitäten mit staatlichen Massnahmen zu fördern. Dies dürfte insbesondere bei schlecht qualifizierten Personen mit Migrationshintergrund der Fall sein – oder allenfalls bei Personen, die wegen familiärer Belastungen (etwa Kinderbetreuung) aus dem Arbeitsmarkt ausstei-

gen und später wieder einen Einstieg suchen.

Interessant in diesem Zusammenhang: Das Gutachten von Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner stellt fest, dass bei Teilzeitarbeitenden, gewerblichen Arbeitskräften, älteren Erwerbstätigen und Frauen zwar eine leicht geringere Weiterbildungsteilnahme eruiert werden kann. Das muss aber nicht zu einem generellen Problem erklärt werden – wie dies oft getan wird. Die wissenschaftlichen Befunde sind nicht stabil und rechtfertigen keine staatlichen Interventionen.

Anders sieht es bei den oben erwähnten Risikogruppen aus. Hier können allfällige Massnahmen gemäss Gutachten gerechtfertigt werden, weil sie mög-

liche soziale Kosten (etwa aus Arbeitslosen- und Invalidenversicherung oder Sozialhilfe) und andere negative Effekte wie Armut oder Ausgrenzung aus dem öffentlichen Leben verhindern können. Weiterbildungsmassnahmen für diese Personen werden inhaltlich primär bei den Grundkompetenzen (wie Lesen und Schreiben, Alltagsmathematik, einfache IT-Anwenderkenntnisse) ansetzen müssen, da solche Kompetenzen eine Voraussetzung zum eigenverantwortlichen Lernen sind.

Untaugliche gesetzliche Weiterbildungsurlaube

Weil die Gewerkschaften gesetzliche Weiterbildungsurlaube fordern, hat das Gutachten von Backes-Gellner auch

deren Auswirkungen und Effektivität genauer untersucht. Gestützt auf entsprechende Erfahrungen mit solchen Urlauben im Ausland, kommt das Gutachten zu folgender Beurteilung: Ein gesetzlicher Anspruch auf Bildungsurlaub hat keinen entscheidenden Einfluss auf die Motivation und Beteiligung an Weiterbildungen. Die anvisierten Zielgruppen werden in der Regel nicht erreicht – und das Ziel von Bildungsurlauben wird damit verfehlt. Erfolgversprechender ist aber die selektive Abgabe von Bildungsgutscheinen an die Risikogruppen. Wie dieses Instrument sinnvoll eingesetzt werden kann, haben unter anderem Erfahrungen im Kanton Genf und bildungsökonomische Studien klar gemacht. ▶

Förderinstrumente

Neue Gutachten zur Förderung der Weiterbildung

Zwei neue Studien befassen sich mit Instrumenten zur Förderung der Weiterbildung und der Partizipation in diesem Sektor.

Das ökonomische Gutachten von Prof. Dr. Uschi Backes-Gellner im Auftrag der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz («Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung») kommt zu folgenden zentralen Ergebnissen:

1. **Bildungsgutscheine** können ein geeignetes Instrument sein, um die Risikogruppen zur Weiterbildung zu animieren. Die Zielgruppen müssen sehr genau definiert werden und die Verteilung darf nicht nach dem Giesskannenprinzip erfolgen. Ausreichend hohe Beträge sind wichtig, um die nötigen Anreize zu generieren. **Steuerabzüge** für Weiterbildung führen zwar zu einem zusätzlichen Interesse, sind aber wenig zielgerichtet. Die Wirkung von subventioniertem Sparen für Weiterbildung ist stark von den Bedingungen abhängig, die mit der Umsetzung solcher Massnahmen verknüpft sind.
2. Höchstens minimale Wirkung haben **gesetzliche Bildungsurlaube**. Sie werden kaum in Anspruch genommen und erreichen die Risikogruppen nicht. Ein allgemeines **Weiterbildungsobligatorium** (z. B. Verpflichtung für drei Tage) könnte zu unerwünschten Ausweichreaktionen der Beteiligten führen. Kontraproduktiv wäre etwa, wenn eine sinnvolle Weiterbildungsmassnahme durch eine weniger sinnvolle, aber gesetzeskonforme dreitägige Weiterbildung ersetzt würde. Obligatorien dürften zudem ein weiterbildungsfreundliches Klima eher beeinträchtigen als fördern.

3. **Programme für Sondergruppen** (wie im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen) sind schwierig zu definieren. Auch die Lancierung staatlicher Angebote und deren Finanzierung ist nicht problemlos: Es drohen Mitnahmeeffekte, mangelnder Wirkungsgrad und grosse Streuverluste. Fundierte Untersuchungen zur Wirksamkeit sind deshalb angezeigt.

Das juristische Gutachten zu «Weiterbildung und Arbeitsrecht» von Prof. Dr. Thomas Geiser zieht folgende Schlüsse:

Im geltenden Arbeitsrecht besteht ein allgemeiner **Weiterbildungsanspruch** des Arbeitnehmers, welcher von der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers abgeleitet werden kann. Das berufliche Fortkommen des Arbeitnehmers ist ein Persönlichkeitsrecht und schliesst einen Anspruch auf Weiterbildung ein. Dieser Anspruch ist aber zu wenig konkret, um durchgesetzt zu werden. So ist unklar, wie weit der Anspruch geht – etwa bei der Gewährung von Urlaub, der Übernahme von Kurskosten oder Lohnfortzahlungen. Oft kann erst im Nachhinein festgestellt werden, wenn die Arbeitgeberin ihrer Fürsorgepflicht nicht nachgekommen ist. Hier setzt auch die **Idee von Regressansprüchen** der Sozialversicherungen (ALV, IV und eventuell Sozialhilfe) gegenüber den Arbeitgebern an. Ziel davon wäre, dass die Arbeitgeber für eine sinnvolle Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden während des Arbeitsverhältnisses sorgen.

Mehr Informationen zu den zwei Studien im Internet: www.bbt.admin.ch (Themen, Weiterbildung) ■

► Das Gutachten widerspricht Vorstellungen von einem stärker regulierenden und breiter fördernden Staat in der Weiterbildung. Der begrenzte Handlungsbedarf bestätigt sich, und die eingeschränkten Möglichkeiten staatlicher Interventionen werden aufgezeigt. Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) hat bereits vor einem kontraproduktiven Regulierungsschub gewarnt. Es wäre zudem gefährlich, in ein komplexes Gefüge von privaten Arrangements und sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen zur Weiterbildung einzugreifen. Entscheide zu Weiterbildungszielen und -inhalten, zu geeigneten Lernformen und zur Aufteilung der Kosten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern haben auch aus der Sicht des SAV sehr viel mit Qualität zu tun: In der Praxis einigte man sich auf das Sinnvolle und im Geschäftsalltag Einsetzbare.

Gesetzliche Fürsorgepflicht nicht strapazieren

Das juristische Gutachten von Prof. Dr. Thomas Geiser versucht aus dem geltenden Arbeitsrecht Ansätze abzuleiten, um Weiterbildungsanreize zu schaffen. Zur Diskussion gestellt werden ein arbeitsvertraglicher Anspruch auf Bildungsurlaub (bezahlt oder nicht bezahlt), die Förderung von Gesamtarbeitsverträgen mit paritätischen Fonds zur Finanzierung der Weiterbildung

«Zusätzliche Lasten für Weiterbildung verteuern für die Arbeitgeber den Faktor Arbeit.»

und eine Konkretisierung der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers. Dieser habe für das wirtschaftliche Fortkommen des Arbeitnehmers namentlich durch berufliche Weiterbildung zu sorgen, hält das Gutachten fest. Auch Ansprüche gegenüber dem Staat etwa in Form von Bildungsgutscheinen seien denkbar. Als «kreativer Ansatz» wird ein Regressanspruch der Sozialversicherungen gegenüber dem ehemaligen Arbeitgeber



Wichtig aus Arbeitgebersicht: Die höhere Berufsbildung – wie etwa in der Industrie.

vorgeschlagen. Dabei soll ein Arbeitgeber belangt werden können, wenn er nicht für eine regelmässige Weiterbildung im Sinne der Fürsorgepflicht sorgt.

Aus Arbeitgebersicht sind diese Ansätze abzulehnen. Sie überspannen die gesetzliche Fürsorgepflicht des Arbeitgebers und laufen darauf hinaus, den Arbeitgebern mehr Kosten und Verantwortung für die Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden aufzubürden. Wie weit die Regulierungsansätze nötig, wirksam und durchsetzbar wären, stand nicht im Vordergrund der Abklärungen. Für den SAV ist klar: Wer Zusatzlasten in Kauf nimmt, verteuert den Faktor Arbeit insbesondere im Niedriglohnbereich. Davon sei mit Blick auf die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt ausdrücklich gewarnt.

Für Wettbewerb und Effizienz

Im Zusammenhang mit der Weiterbildungsdiskussion ist generell auch festzuhalten: Obwohl der Bund rund 600 Millionen Franken jährlich für Weiterbildung ausgibt, wird der Weiterbildungsmarkt weitgehend privat dominiert. Er umfasst insbesondere alle staatlich nicht anerkannten Angebote, Kurse und Seminare und erreicht ein Gesamtvolumen von rund 5,3 Milliarden Franken. Hier spielt der Markt – und die entsprechenden Mechanismen von Angebot und Nachfrage sorgen für Effektivität und Effizienz.

Gewisse staatliche Weiterbildungsaktivitäten sind sicher sinnvoll – etwa auf der Basis der Arbeitslosenversiche-

rung, der Invalidenversicherung oder des Ausländerrechts – wie zum Beispiel Umschulungen, Wiedereingliederungen, Berufsberatungen oder Sprachkurse. Hier ist aber eine bessere Koordination und Abstimmung der staatlichen Aktivitäten nötig, um die gewünschte Wirkung gezielter zu erreichen. Ausserdem muss darauf geachtet werden, dass es nicht zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen und zur Benachteiligung von nicht subventionierten Angeboten kommt. Das wäre nicht im Sinne eines attraktiven, innovativen und belebten Weiterbildungsmarkts.

Ein besonderes Interesse haben die Arbeitgeber an einer gut funktionierenden höheren Berufsbildung (eidgenössische Prüfungen und höhere Fachschulen). Die hier vermittelten Qualifikationen erlauben Berufsleuten, anspruchsvollen und verantwortungsvollen Tätigkeiten zu übernehmen. Auch quantitativ spielt dieser Bildungsbereich bei der Versorgung des Arbeitsmarkts eine wichtige Rolle. Gegenwärtige Diskussionen, Abklärungen und Verbesserungen bezüglich der öffentlichen Finanzierung laufen auf der Ebene der Sozialpartner und der zuständigen Behörden. Diese Aktivitäten sind klar dem Berufsbildungsgesetz im Sinne eines Spezialgesetzes zugeordnet und werden voraussichtlich durch das vorgesehene Rahmengesetz zur Weiterbildung nicht direkt tangiert. ■