



---

# Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich

Zürich, September 2009

### **Projektgruppe**

Elisabeth Derisiotis, Zürcher Konferenz für Weiterbildung ZKW

Hans-Peter Hauser, Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Berufsfachschulen  
KRB, Kommission für berufliche Weiterbildung KWB

Hans Jörg Höhener, Mittelschul- und Berufsbildungsamt MBA

Jakob Limacher, Interessengemeinschaft Bildungsorganisationen mit privater Träger-  
schaft des Kantons Zürich IGB-ZH

Peider Signorell, KV-Schulen, Weiterbildung

Ruedi Winkler, Projektleiter

Ariane Chaudet, Projektunterstützung, MBA

Ruth Krähenmann, Protokoll, MBA

### **Beirat**

Marc Kummer, Mittelschul- und Berufsbildungsamt Zürich, MBA, Vorsitz

Martin Arnold, Kantonaler Gewerbeverband KGV

Hugo Barnettler, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT

Erwin Carigiet, Stadtspital Triemli Zürich

Ernst Fischer, Bildungsrat

Urs Hofmann, Credit-Suisse Zürich

Dieter Kläy, Viscom Region Ost- und Zentralschweiz

André Schläfli, Schweizerischer Verband für Weiterbildung SVEB

Markus Villiger, Ernst Schweizer AG

Bruno Weber, Travail Suisse

Otmar Wittensöldner, Swissmem

Jürg Zellweger, Schweiz. Arbeitgeberverband



# Inhaltsverzeichnis

<b>Summary</b>	<b>5</b>	_____
<b>1. Vorwort</b>	<b>7</b>	_____
<b>2. Einleitung</b>	<b>7</b>	_____
<b>3. Auftrag, Vorgehen der Projektgruppe</b>	<b>8</b>	_____
<b>4. Weiterbildungssystem</b>	<b>9</b>	_____
4.1 Ziele und Hauptfunktionen der Weiterbildung	9	_____
4.2 Leistungsfelder	10	_____
4.3 Übergeordnete Leistungen des Weiterbildungssystems	11	_____
4.4 Anforderungen an die Struktur des Weiterbildungssystems	12	_____
4.5 Finanzierung	13	_____
4.6 Förderwürdigkeit	14	_____
4.7 Geltungsbereich	15	_____
<b>5. Akteure des Weiterbildungssystems</b>	<b>18</b>	_____
5.1 Akteure und deren Einfluss in der gegenwärtigen Weiterbildung	18	_____
5.2 Paradigmenwechsel	21	_____
5.3 Verbesserungspotenzial bei der Systemsteuerung	22	_____
5.4 Die Leistungserbringer	23	_____
<b>6. Weiterbildungskommission</b>	<b>25</b>	_____
6.1 Rechtsgrundlage, Bestellung und Zusammensetzung	25	_____
6.2 Funktion und Aufgaben	26	_____
<b>7. Verhältnis Kanton Zürich – private Bildungsanbieter: Grundsätze und Erläuterungen</b>	<b>27</b>	_____
7.1 Private Bildungsanbieter als Partner im Weiterbildungssystem	27	_____
7.2 Aufbau und Unterhalt einer Kooperationsbeziehung	27	_____
7.3 Leistungsvereinbarungen für Bildungsangebote der höheren Berufsbildung sowie der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung	28	_____
7.4 Leitplanken für den Wettbewerb zwischen kantonalen und privaten Bildungsanbietern	28	_____





## Summary

Das Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich soll gemäss Auftrag der Bildungsdirektion «die Grundlagen für die Festlegung einer Weiterbildungsstrategie des Kantons Zürich gestützt auf das eidgenössische Berufsbildungsgesetz BBG und das Einführungsgesetz zum BBG des Kantons Zürich EG BBG» bilden. Der Kern des Auftrags besteht in den beiden strategischen Zielen, das System Weiterbildung und die Förderwürdigkeit sowie die Förderschwerpunkte zu definieren.

1. Im Fokus des Weiterbildungssystems steht die Förderung von Personen und deren Potenzial. Die Weiterbildung muss vielfältig und allen zugänglich sein. Die Angebote sind transparent und charakterisiert durch Verbindlichkeit, Innovation und Dynamik. Die Anbieter von Weiterbildungsleistungen agieren vernetzt und halten sich an Qualitätsstandards.
2. Mit den Förderschwerpunkten werden jene Bereiche bestimmt, die der Kanton als förderwürdig erachtet. Die Förderschwerpunkte werden kontinuierlich durch die Bildungsdirektion überprüft und den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft angepasst.
3. Mittels des Beurteilungs- und Kriterienrasters werden die Ziele, Zielgruppen und Massnahmen der Weiterbildung festgelegt.
4. Die Bestimmung des Grades der Förderwürdigkeit liefert die Entscheidungsgrundlage für die Mitfinanzierung durch den Kanton.

Das Weiterbildungssystem umfasst sechs Leistungsfelder, die auf dessen Ziele ausgerichtet sind. Es stellt eine erwachsenengerechte Lernumgebung und die Durchlässigkeit sicher. Eine innovative, vielfältige Weiterbildung trägt wesentlich zur Attraktivität des Bildungsstandortes Kanton Zürich bei und ist für breite Teile der Bevölkerung konzipiert. Der Geltungsbereich der beruflichen Weiterbildung umfasst in diesem Konzept alle Bildungsleistungen, die der beruflichen Grundbildung folgen, inklusive der Nachholbildung gemäss EG BBG, Art. 45. Der Hochschulbereich zählt nicht zu diesem Geltungsbereich.

Akteure im Weiterbildungssystem sind: Personen, die Weiterbildung nachfragen; private und kantonale Schulen und Institute, die Weiterbildungsleistungen anbieten; Kantone und Organisationen der Arbeitswelt, die Rahmenbedingungen setzen und Steuerungsfunktionen haben, und Nachfragende sowie die öffentliche Hand, die die Finanzierung sichern. Die mit kantonalen Mitteln geförderte Weiterbildung soll auf den gesetzlichen Bildungsauftrag ausgerichtet werden. Die Versorgung der Personen mit nachhaltigen Bildungsressourcen steht im Zentrum.

Im Verhältnis des Kantons Zürich zu den privaten Bildungsanbietern wird unterschieden zwischen den unterschiedlichen Rollen des Kantons in der Weiterbildung. Einerseits ist er Gesetzgeber, Auftraggeber, Aufsichtsbehörde sowie Finanzierer und Gewährleister von Weiterbildung und andererseits ist er Anbieter von Bildungsleistungen über seine

eigenen, öffentlichen Bildungsinstitutionen oder über private Bildungsinstitutionen mit Leistungsvereinbarungen in der Grund- und/oder Weiterbildung. Während der Kanton in der ersten Funktion die vom Gesetz vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen hat und übergeordnete Instanz ist, sind im Anbieterbereich die privaten Bildungsanbieter Partner im Weiterbildungssystem. Dadurch wird es möglich, die Synergien zwischen den privaten und kantonalen Bildungsanbietern im Interesse eines starken Wirtschafts- und Bildungsstandorts Zürich zu nutzen. Für das Verhältnis zwischen dem Kanton und den privaten Anbietern gelten bestimmte Grundsätze. Sie postulieren den Aufbau und den Unterhalt einer Kooperationsbeziehung, sie regeln den Umgang mit Leistungsvereinbarungen und setzen Leitplanken für den Wettbewerb.

Die Definition der Förderwürdigkeit beruht auf verschiedenen Kriterien. Grundsätzlich ist Weiterbildung an sich förderungswürdig. Zu den generellen Förderschwerpunkten gehören der Aufbau und das Etablieren des Weiterbildungssystems als Grundvoraussetzung für eine wirksame, dynamische, auf die gesamte Erwerbsbevölkerung ausgerichtete berufliche Weiterbildung. Dazu kommen die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit und der beruflichen Handlungsfähigkeit sowie die Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen. Die zielgruppenorientierten Förderschwerpunkte, wie Sek-II-Abschluss für Personen, die noch keinen haben, Förderung von bildungsfernen Personen usw. sind auf bestimmte spezifische Gruppen ausgerichtet. Für die laufende Überprüfung des Förderbedarfs, der Zielerreichung und der Prioritäten ist ein Monitoring vorgesehen.

Als Grundsatz für die staatliche (Mit-)Finanzierung gilt, dass diese immer auf ein Ziel ausgerichtet sein muss, das auf einem Förderschwerpunkt beruht. Es werden vier Finanzierungsarten unterschieden: die angebotsorientierte, die institutionelle (Führen eigener kantonalen Weiterbildungsinstitutionen), die Finanzierung spezifischer Bildungsdienstleistungen und die nachfrageorientierte Finanzierung. Staatliche Mitfinanzierung von Angeboten soll zu einer entsprechenden Preisreduktion führen. Eine vom Kanton mitfinanzierte Weiterbildungsleistung muss zu einer der drei Angebotskategorien höhere Berufsbildung, berufsorientierte Weiterbildung oder allgemeine Weiterbildung gehören. Es muss ein anerkannter Bedarf bestehen und es dürfen keine nennenswerten Mitnahmeeffekte damit verbunden sein. Zudem dürfen keine bereits den Zielsetzungen entsprechenden, funktionierenden Angebotsstrukturen zerstört werden.

In der Zusammenarbeit mit den übrigen Kantonen und dem Bund unterstützt der Kanton Zürich das Prinzip der Freizügigkeit bei der höheren Berufsbildung, wie sie im Masterplan höhere Berufsbildung vorgesehen ist. Berufsorientierte und allgemeine Weiterbildung sollen jedoch weiterhin regional und kantonal geregelt werden. Im Kanton Zürich besteht das grösste Weiterbildungsangebot in der Schweiz und der Kanton vertritt dementsprechend seine Interessen mit dem entsprechenden Gewicht.



# Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich

## 1. Vorwort

Die Grundlagen des vorliegenden Weiterbildungskonzepts bilden das eidg. Berufsbildungsgesetz BBG und das Einführungsgesetz zum BBG des Kantons Zürich EG BBG. Der Kanton hat den gesetzlichen Auftrag, Weiterbildung anzubieten und förderliche Rahmenbedingungen für diese zu setzen. Das Konzept postuliert den Übergang von einer gewachsenen, weitgehend intransparenten Bildungslandschaft zu einem strukturierten, transparenten und nach rationalen Gesichtspunkten aufgebauten Weiterbildungssystem. Dieses Konzept gibt dem Anliegen des Lebenslangen Lernens ein Fundament, eine Struktur und ist auf das Ziel ausgerichtet, dass Lebenslanges Lernen nicht Schlagwort, sondern Realität wird. Das Weiterbildungskonzept hat die ganze erwachsene erwerbsfähige Bevölkerung im Fokus. Es richtet sich auf ihre unterschiedlichen Bedürfnisse, Möglichkeiten und Ziele aus. Es trägt den begrenzten Ressourcen des Kantons ebenso Rechnung, wie es auf Synergien im Zusammenwirken zwischen öffentlichen und privaten Leistungsanbietern setzt. Mit einer Weiterbildung in diesem Sinne wird die Berufsbildung erst zukunftsfähig. Weiterbildung kann erst dann ihre Wirkung entfalten, wenn sie verbindlich, vielfältig und allen zugänglich ist. Es muss das Ziel der vom Kanton verantworteten und mitfinanzierten Weiterbildung sein, dass alle Erwachsenen zumindest im beruflichen Kontext davon profitieren können. Besondere Massnahmen braucht es für jene Personengruppen, für die der Zugang zur Weiterbildung – aus welchen Gründen auch immer – nicht einfach ist. Nicht übersehen werden darf, dass der Übergang von der heutigen Bildungslandschaft zu diesem Weiterbildungssystem Zeit, Veränderungsbereitschaft und politischen und gestalterischen Willen bedingt. Dabei muss beachtet werden, dass Bildung ein besonderes Gut ist und der Umgang damit Umsicht und Sorgfalt voraussetzt.

## 2. Einleitung

Gemäss Artikel 119 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 fördern Kanton und Gemeinden die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung. Diese haben gemäss Art. 115 auch eine gesellschaftliche Funktion. Mit dem Einführungsgesetz zum BBG des Kantons Zürich hat dieser Verfassungsauftrag zusätzlich eine konkretisierende Gesetzesgrundlage erhalten. Mit dem Weiterbildungskonzept ist ein weiterer wichtiger Schritt getan. Aber erst die Umsetzung und die kontinuierliche Arbeit an der Ausgestaltung und Optimierung der Prozesse und Strukturen werden langfristig zu nachhaltigen und tragfähigen Lösungen führen.

**Nicht Gegenstand dieses Konzepts** sind die nicht auf den gesetzlichen Grundlagen von BBG und EG BBG beruhenden und nicht zum Aufgaben- und Kompetenzbereich

der Bildungsdirektion des Kantons Zürich gehörenden Weiterbildungsmassnahmen. Dazu zählen die arbeitsmarktlichen Massnahmen, die aufgrund des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) im Auftrag des seco durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich AWA vollzogen werden. Ebenso sind nicht Teil dieses Konzepts die Weiterbildungsmassnahmen der Direktion des Inneren und der Justiz im Bereich der Migration und des Strafvollzuges. Die Projektgruppe ist dezidiert der Meinung, dass zwischen diesen verschiedenen Bereichen eine Koordination, ein Erfahrungsaustausch und die Nutzung möglicher Synergien dringend nötig sind.

### 3. Auftrag, Vorgehen der Projektgruppe

Der Auftrag der Projektgruppe für ein «Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich» beinhaltet zwei strategische Ziele, ein Richtziel und zwei prozessorientierte Ziele. Die Projektgruppe entschied sich, als Erstes die zwei strategischen Ziele «Definition des Systems Weiterbildung» und «Definition der Förderwürdigkeit» zu bearbeiten. Dies war im Wesentlichen der Inhalt des im Dezember 2008 abgegebenen Zwischenberichts. Nach der positiven Stellungnahme der Auftraggeberin wurde das Konzept konkretisiert und entsprechend der im Richtziel des Auftrags vorgegebenen Punkte und den prozessorientierten Zielen weiter erarbeitet.

Die Projektgruppe stützte sich auf das Fachwissen der Mitglieder, greifbare Untersuchungen und die dem Auftrag beigegebenen Unterlagen. Die Projektgruppe vergab vier Aufträge für Kurzexpertisen: «Bildungsferne Personen in der Weiterbildung» an Prof. Markus P. Neuenschwander, «Zusammenwirken der Akteure in der Weiterbildung» an Prof. Karl Weber, «Nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung» an Prof. Jürgen Oelkers und «Kompetenzorientierte Zielgruppenbestimmung» an Prof. Philipp Gonon und Dr. Markus Weil<sup>1</sup>. Sie führte im Weiteren zwei Hearings mit den angefragten Experten sowie einen Workshop mit Gonon und Weil durch. Weiter flossen die Anregungen und Hinweise der Mitglieder des Beirats in die Arbeit ein.

Zu Beginn ihrer Arbeit öffnete die Projektgruppe den Fächer bewusst verhältnismässig weit und definierte die wichtigsten Ziele im Wissen darum, dass diese in der Konkretisierung des Konzepts auf die gesetzlichen Grundlagen und die – u. a. finanziellen – Möglichkeiten des Kantons Zürich ausgerichtet werden müssen. Die Projektgruppe traf sich zu insgesamt 20 Sitzungen, drei eintägige und die übrigen halbtägige. Zwischen den Sitzungen erarbeiteten einzelne bzw. zwei oder drei Mitglieder zusammen jeweils die Diskussionspapiere für die nächste Sitzung.

<sup>1</sup> Der Auftrag wurde erst gegen Schluss der Arbeiten erteilt. Das Papier lag bei Abgabe des Konzepts noch nicht vor.



## 4. Weiterbildungssystem

### 4.1 Ziele und Hauptfunktionen der Weiterbildung

#### **Der Fokus liegt bei der Förderung von Personen und deren Potenzial**

Weiterbildung fördert Personen in ihrem selbstverantworteten Handeln insbesondere in Bezug auf Arbeit, Beschäftigung und gesellschaftliche Teilnahme unter Berücksichtigung der persönlichen Interessen und der individuellen Lebenssituation, abgestimmt mit dem wirtschaftlich und gesellschaftlich gegebenen Bildungsbedarf.

Die Stärkung der Fähigkeit zu eigenverantwortlichem Lernen ist eine wesentliche Aufgabe des Weiterbildungssystems. Eigenverantwortlich heisst, die Personen bestimmen und gestalten die für ihre individuelle Entwicklung nötigen Schritte weitgehend selbst. Das Weiterbildungssystem schafft dazu die Voraussetzungen und unterstützt oder begleitet diese Prozesse.

In der beruflichen Weiterbildung dient Lernen in erster Linie der «employability», dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit einschliesslich der Lernfähigkeit. Es gilt, Kompetenzen ständig an neue Situationen anzupassen und zu entwickeln.

#### **Die Weiterbildungsmöglichkeiten sind vielfältig und für alle zugänglich**

So vielfältig die Menschen, deren Lebenssituation, deren Bildungsbedürfnisse oder deren berufliche Anforderungen sind, so unterschiedliche Bildungszugänge sind erforderlich. Das Weiterbildungssystem stellt differenzierte Zugänge sicher, sorgt für eine Vielfalt im Angebot und von Anbietern von Weiterbildungsleistungen und ermöglicht eine den Bedürfnissen der Bildungsnachfragenden angepasste Auswahl.

Die Weiterbildungsleistungen unterstützen die Menschen in ihren allgemeinen, beruflichen, politischen und kulturellen Kompetenzen. Das Weiterbildungssystem schafft zudem die Voraussetzungen, dass alle zu regelmässiger und ihnen adäquater Weiterbildung Zugang haben, unabhängig von ihrem Geschlecht, Alter, ihrer Bildung, sozialen oder beruflichen Stellung, politischen oder weltanschaulichen Orientierung, Nationalität und kulturellen Zugehörigkeit.

#### **Weiterbildung hat einen hohen Stellenwert**

Das Weiterbildungssystem sorgt für die Anerkennung der Weiterbildungsleistungen in Wirtschaft und Gesellschaft, indem es Öffentlichkeitsarbeit betreibt, Abschlüsse und andere Weiterbildungsleistungen beurteilbar macht, Orientierung ermöglicht, Komplexität reduziert, Standardisierungen fördert, wo solche nötig sind, und die Vielfalt der Weiterbildungsmöglichkeiten optimiert. Ziel ist es, eine innovative und vielfältige Weiterbildung zu entwickeln, die zur Attraktivität des Bildungsstandortes Kanton Zürich beiträgt und für breite Teile der Bevölkerung konzipiert ist.

### **Verbindlichkeit, Innovation und Dynamik sind wichtige Merkmale**

Die Leistungen und die Angebote des Weiterbildungssystems sind transparent und die Lernwege definiert und verlässlich. Gleichzeitig charakterisieren Entwicklungsdynamik und ständiges Vorausschauen das Handeln der Akteure im Weiterbildungssystem.

### **Die Anbieter von Weiterbildungsleistungen agieren vernetzt und sind Qualitätsstandards verpflichtet**

Beim Aufbau und bei der nachhaltigen Entwicklung des Weiterbildungssystems werden die Leistungen und Erfahrungen der bisherigen Leistungsträger einbezogen. Die Akteure übernehmen Verantwortung für das Gesamtsystem, agieren vernetzt und in Abstimmung mit den Systemanforderungen. Sie werden dabei durch gemeinsame Ressourcen (Statistik, Wissensdatenbank usw.) unterstützt. Wissenschaft und Forschung sind wichtige Partner.

## **4.2 Leistungsfelder**

### **Weiterbildung ermöglicht das Lebenslange Lernen und fokussiert auf sechs Leistungsfelder**

Sie fördert Kompetenzen, indem sie:

1. Personen ermöglicht, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten zu erneuern, zu vertiefen, zu erweitern oder sich aufgabenbezogen und gezielt weiterzuqualifizieren,
2. zur Erweiterung der beruflichen Mobilität und Flexibilität beiträgt,
3. Aufstiegs- und Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet,
4. Übergänge und Durchlässigkeit sicherstellt,
5. Integration und Teilnahme am gesellschaftlichen Geschehen unterstützt
6. und nachholende Bildung ermöglicht.

Individualisierung, Globalisierung oder Flexibilisierung sind Auswirkungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels und der gesellschaftlichen Modernisierung. Die Anforderungen an das Weiterbildungssystem sind entsprechend vielschichtig. Es muss nicht nur fachliche, sondern auch Kompetenzen fördern, die es Personen ermöglichen, sich zu vernetzen, den raschen Wandel zu bewältigen, kreativ zu sein, lernfähig zu bleiben, mit unsicheren Situationen fertig zu werden, die individuelle Entwicklung kontinuierlich voranzutreiben, die eigene Arbeitskraft gezielt zu präsentieren und zu vermarkten, Leben und Arbeit umfassend zu organisieren, sich ständig zu motivieren und individuell Begeisterungsfähigkeit zu finden.



## 4.3 Übergeordnete Leistungen des Weiterbildungssystems

### **Qualitätssicherung**

Das Weiterbildungssystem regelt die Qualitätssicherung der Weiterbildungsleistungen zum Schutz der Lernenden sowie als Gütenachweis für die Weiterbildungsinstitutionen.

Qualität setzt aktives Handeln der Weiterbildungsanbieter voraus. In diesem Sinne befasst sich die Qualitätssicherung nicht nur mit den Kunden und deren Zufriedenheit mit den Angeboten und Dienstleistungen, sondern auch mit der Ausbildung der Lehrenden, den zur Verfügung stehenden Lernumgebungen, der Nachhaltigkeit von Weiterbildungsmaßnahmen und andern Eigenschaften des Lernens, entsprechend den Zielen des Weiterbildungssystems.

### **Erwachsenengerechte Lernumgebungen**

Im Kontext des lebenslangen Lernens bestimmt sich die Eigenverantwortung der Lernenden neu. Das Weiterbildungssystem trägt diesem Sachverhalt organisatorisch, curricular und methodisch-didaktisch Rechnung und sorgt dafür, dass dieser Anspruch in den vielfältigen Weiterbildungsleistungen und adäquaten Lernumgebungen eingelöst wird.

Die didaktische Ausgestaltung der Weiterbildungsangebote orientiert sich an den unterschiedlichen Voraussetzungen, Erfahrungen und Bildungswünschen, die die Lernenden mitbringen. Das Weiterbildungssystem sorgt für die professionellen Voraussetzungen hinsichtlich der Ausbildung der Lehrenden und für die Bereitstellung von entsprechenden Lernräumen.

### **Zukunftsausrichtung und Wandlungsfähigkeit des Leistungsangebots, Dispositionsfähigkeit der Leistungsanbieter**

Das Weiterbildungssystem steht in einer steten Auseinandersetzung mit seinem Umfeld und ist aktiv mit diesem vernetzt. Die Akteure sind aufgefordert, nicht erst auf Bildungsherausforderungen zu reagieren, sondern vorausschauend und damit proaktiv zu handeln und neue Weiterbildungsthemen zu setzen.

Das Weiterbildungssystem schafft die Voraussetzungen dafür, dass Anpassungen und Neuheiten in der gebotenen Qualität und Zeit realisiert werden.

### **Einbezug der Erfahrung der Lernenden**

Weiterbildung baut auf den Berufs- und Lebenserfahrungen auf, genauso wie auf den in der Schule, der Ausbildung und der Hochschule erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten.

Die Berücksichtigung von nicht formell erbrachten Lernleistungen ist integraler Bestandteil von Weiterbildung.

### **Durchlässigkeit des Bildungssystems**

Das Weiterbildungssystem stellt Weiterbildungsleistungen sicher, die es in jeder Lebensphase möglich machen, an vorhandene Abschlüsse und Kompetenzen anzuknüpfen und begonnene Bildungswege in der einen oder anderen Richtung fortzusetzen. Dies gilt für das Verhältnis von Aus- und Weiterbildung, aber auch für das Verhältnis der Berufe untereinander. Durchlässigkeit, die im Rahmen der Entwicklung des europäischen Qualifikationsrahmens und des darauf abgestimmten nationalen Qualifikationsrahmens angestrebt wird, wird mit entsprechenden Weiterbildungsleistungen sichergestellt.

### **Effektivität und Effizienz**

Das Weiterbildungssystem sorgt für Effektivität und Effizienz in der Weiterbildung.

## **4.4 Anforderungen an die Struktur des Weiterbildungssystems**

### **Klare Verantwortungen**

Das Weiterbildungssystem legt die verschiedenen Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten der Beteiligten und Organe fest. Es koordiniert und steuert die Umsetzung der auf verschiedenen Gesetzesgrundlagen von Bund und Kanton basierenden Weiterbildungsleistungen, die im Kanton Zürich erbracht werden.

### **Weiterbildung hat einen eigenen Bildungsauftrag**

Das Weiterbildungssystem ist durch seine Funktion, Weiterbildung zu ermöglichen und für alle sicherzustellen, bestimmt. Es grenzt sich aufgrund dieser Funktion und durch die Zielsetzungen und die Massnahmen, die zur Zielerreichung nötig sind, von seinem Umfeld ab.

Die Weiterbildung ist eingebettet ins Bildungs-, insbesondere ins Berufsbildungssystem wie auch in die Arbeitswelt.

Zum einen hat sich das Verhältnis von Arbeit und Lernen grundlegend verändert. Lernen ist nicht mehr nur Vorbereitung auf Berufsarbeit, sondern zentrale Grundlage der Berufstätigkeit selbst sowie des beruflichen Fortkommens. Zum andern hat die Durchlässigkeit eine grosse Bedeutung, was bedingt, dass Weiterbildung immer auch mit der Grundbildung verzahnt ist.

### **Schaffung einer Weiterbildungskommission**

Die Akteure des Weiterbildungssystems sorgen für eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtsystems. Es definiert Massnahmen und Gremien, die eine solche sicherstellen. Insbesondere bilden zu diesem Zweck die Leistungsträger eine Weiterbildungskommission. Sie ist das beratende Gremium der Bildungsdirektion.



### **Nationale Vernetzung**

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ist in verschiedenen Konferenzen institutionalisiert. Das zuständige Mitglied aus der Kantonsvertretung tauscht Weiterbildungsstrategien und gewonnene Erkenntnisse regelmässig aus.

Die Vertretungen der Wirtschaft, der Organisationen der Arbeitswelt, der Arbeitgeberverbände und der Anbieter, die überregional oder national tätig sind, lassen ihre Erfahrungswerte aus anderen kantonalen Weiterbildungskonzepten in die Weiterbildungskommission einfließen.

### **Wettbewerb mit Leitplanken**

Weiterbildungsleistungen werden von staatlichen und privatrechtlichen Trägerschaften erbracht. Das Weiterbildungssystem agiert nach anerkannten ordnungspolitischen Grundsätzen für den Wettbewerb unter den Bildungsanbietern.

## **4.5 Finanzierung**

### **Grundsätze**

Die staatliche Finanzierung ist immer mit einem Bezug zu den Förderschwerpunkten verbunden. Ihre Wirkung wird regelmässig evaluiert.

Eine staatliche Finanzierung von Angeboten führt zu einer entsprechenden Preisreduktion.

Es werden vier Finanzierungstypen unterschieden: Angebotsorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, Führen kantonalen Weiterbildungsinstitutionen, Finanzierung von spezifischen Bildungsdienstleistungen in der Weiterbildung und Nachfrageorientierte Finanzierung von Weiterbildung.

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

### **Kontinuität in der Finanzierung**

Damit die Weiterbildung nachhaltig erfolgreich sein kann, bedarf es einer bestimmten Kontinuität in der Finanzierungsbasis. In der im Auftrag der Projektgruppe erstellten Kurzstudie weist Jürgen Oelkers<sup>2</sup> auf einen Bericht der OECD hin, in dem ausgeführt wird, dass die Finanzierung der Weiterbildung verletzlich ist. In Zeiten der Finanzknappheit wird schnell bei dieser gespart werden, auf der anderen Seite kommt der Sicherung dieser

2 Jürgen Oelkers, Stellungnahme zu Fragen der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung, Zürich 2009.

Mittel für die Weiterbildung eine hohe Bedeutung zu. Die Sicherung der finanziellen Mittel vonseiten der öffentlichen Hand ist in den Händen der Politik. Die Sicherstellung einer bestimmten Kontinuität bei den finanziellen Mitteln ist mindestens so wichtig wie die Höhe. Der Bildungsstandort Kanton Zürich wird nur dann auf hohem Niveau bleiben können, wenn die Kontinuität in der Finanzierung verlässlich gesichert ist.

### 4.6 Förderwürdigkeit

Weiterbildung ist an sich förderungswürdig. Der Rahmen und die Grundlagen für die Weiterbildung sind durch die Gesetzgebung definiert. Die Ziele des Weiterbildungssystems sind ihrerseits die Grundlage für die Definition der Förderwürdigkeit.

Unter Förderung im Zusammenhang mit Weiterbildung verstehen wir das Ermöglichen, Erleichtern und Begünstigen des Erwerbs von Kompetenzen und Wissen. Förderung wird hier im Sinne Faulstichs verstanden, als Bewegung entlang eines Kompetenzentwicklungspfades. Förderwürdig sind somit in der Weiterbildung grundsätzlich alle Massnahmen, die der Entwicklung von Kompetenzen und dem Erwerb von Wissen dienen. Weiterbildung darf nicht im Sinne einer «Lückenbüsserfunktion» (Faulstich) verstanden werden.

Fest steht auch, dass es eine Vielzahl von Arten und Instrumenten der Weiterbildungsförderung gibt. Philip Gonon<sup>3</sup> verweist darauf, dass Förderung nicht vorschnell eingeschränkt werden sollte. Um ein wirkungsvolles Weiterbildungssystem zu entwickeln, zu festigen und weiter zu entwickeln, muss ein Fächer von Förderungsoptionen bedient werden:

- die Stärkung des Bildungsstandorts Zürich,
- der Auf- und Ausbau des Weiterbildungssystems,
- die Unterstützung der Kooperation der Leistungsträger,
- die Standardisierung und Anerkennung von Programmen,
- die Anerkennung von nicht formalen Lernleistungen,
- die Motivation und Unterstützung von Lernenden,
- Förderung und Ermöglichung von Innovationen und Projekten,
- Verzahnung von Arbeit und Lernen,
- wirksame Steuerung,
- Sicherheit bei der Finanzierung.

3 Präsentation Gonon/Weil anlässlich eines Workshops mit der Projektgruppe vom 23.4.09.



Im Weiterbildungssystem definiert sich Förderwürdigkeit über den Auftrag, den eine Weiterbildungseinrichtung übernimmt respektive zu erfüllen hat. Dieser Auftrag umfasst die Rolle, die die Bildungseinrichtung im Rahmen des Weiterbildungssystems wahrnimmt, die in diesem Zusammenhang zugewiesene Funktion und die Leistung, die von ihr erwartet wird.

Förderwürdig sind alle Weiterbildungsleistungen, die das Erreichen der Ziele des Weiterbildungssystems massgeblich unterstützen und die folgenden Anforderungen erfüllen:

- a. Die Weiterbildungsleistung gehört zu einer der drei Angebotskategorien: höhere Berufsbildung, berufsorientierte Weiterbildung, allgemeine Weiterbildung.
- b. Es besteht anerkannter Bedarf, oder das Angebot kann allenfalls nicht ausreichend sichergestellt werden.
- c. Es entstehen keine nennenswerten Mitnahmeeffekte und es werden keine bereits den Zielsetzungen entsprechenden, funktionierenden Angebotsstrukturen zerstört.

## 4.7 Geltungsbereich

### **Weiterbildung umfasst alle Bildungsleistungen, die der beruflichen Grundbildung folgen**

Zur Weiterbildung zählen Angebote und Bildungsleistungen, die ergänzend zur Grundbildung und/oder nach der Grundbildung nachgefragt oder erbracht werden. Je nach Ausrichtung der Bildungsbemühungen gehören sie zur allgemeinen Weiterbildung, zur berufsorientierten Weiterbildung oder abschlussorientiert zur höheren Berufsbildung.

Zur Weiterbildung zählt in diesem Konzept auch die sogenannte Nachholbildung (vgl. VEG BBG, Art. 45), die es erlaubt, Verpasstes aufzuarbeiten, Lücken zu schliessen, Defizite zu beseitigen und/oder einen Abschluss in der Grundbildung nachzuholen. Weiterbildung umfasst damit auch Angebote und Bildungsleistungen, die sich an Personen richten, die nicht über eine berufliche Grundbildung verfügen.

### **Höhere Berufsbildung, Zugang zur Fachhochschule**

Die höhere Berufsbildung zählt zum Kern der beruflichen Weiterbildung. Sie führt in der Regel zu einer Erweiterung der beruflichen Qualifikation der Absolventen und Absolventinnen und ist klar abgrenzbar, weil zur höheren Berufsbildung ausschliesslich Bildungsgänge zählen, die zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss führen (Berufsprüfung mit eidgenössischem Fachausweis, höhere Fachprüfung mit eidgenössischem Diplom oder höhere Fachschule (HF) und Nachdiplomstudiengänge im Rahmen der Mindestverordnung zu den HF).

Die höhere Berufsbildung muss sich seit Einführung des Fachhochschulgesetzes gegenüber den Fachhochschulen positionieren. Um den Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung auch den Bereich von Tertiär A zu erschliessen, wurden diverse Passerellen zu den konsekutiven und exekutiven Bildungsgängen definiert.

Die Zulassungsbedingungen an den Fachhochschulen für ein Bachelor-Studium verlangen grundsätzlich den Nachweis der «Studierfähigkeit». Dieser wird durch eine gymnasiale oder Berufsmatur erbracht. Falls dieser Nachweis nicht vorhanden ist, kann mit einer Aufnahmeprüfung die «Studierfähigkeit» nachgewiesen werden. Auf der anderen Seite benötigen Studierende mit gymnasialer Matura ein Jahr Praktikum, um im Bereich der Fachhochschule ein Studium aufzunehmen.

Der Übertritt von der höheren Berufsbildung in den Nachdiplombereich der Fachhochschule wird auf der Grundlage einer individuellen Überprüfung der Studienanwärter «sur dossier» vorgenommen.

### **Berufsorientierte Weiterbildung**

Gemessen an den privaten Bildungsausgaben und der Anzahl der Teilnehmenden deckt die berufsorientierte Weiterbildung den bedeutendsten Teil der Weiterbildung ab. Rund 2/3 aller Weiterbildungsaktivitäten im Kanton Zürich erfolgen in diesem Bereich.<sup>4</sup> Die berufsorientierte Weiterbildung dient primär der Qualifikationserhaltung, dem ständigen Anpassen an neue Anforderungen und damit dem Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit. Auch der gezielte Erwerb einer zusätzlichen Fähigkeit oder Fertigkeit wird in der berufsorientierten Weiterbildung eingelöst, genauso wie das Kennenlernen von neuen Optionen und Möglichkeiten. Letztlich muss die berufsorientierte Weiterbildung auch sicherstellen, dass Erwachsene Bildungsdefizite ausräumen und Verpasstes nachholen können.

Durch Verfahren wie «Validation des acquis» werden die Lernleistungen, die im Rahmen der berufsorientierten Weiterbildung erbracht werden, heute immer besser auch anrechenbar für spätere Abschlüsse.

Obwohl die grosse volkswirtschaftliche wie auch betriebliche Bedeutung der qualifikationserhaltenden Weiterbildung ausgewiesen ist,<sup>5</sup> zahlen die Teilnehmenden ihre Weiterbildung meist selber. Zudem können sie in der Regel nicht damit rechnen, dass sie die Weiterbildungsausgaben durch eine bessere berufliche Position und/oder Besoldung kompensieren werden.

4 Philipp Gonon, Hans-Peter Hauser, Berufliche Weiterbildung im Kanton Zürich, S. 16f., Zürich 2005

5 Stefan C. Wolter, Weiterbildungsausgaben in der Schweiz – eine Hochrechnung, in «Die Volkswirtschaft 6–2009», S. 41ff.



Die berufsorientierte Weiterbildung ist nicht immer klar von der allgemeinen Weiterbildung zu unterscheiden. Je wichtiger heute sogenannte Soft Skills werden, umso fließender wird dieser Übergang.

### Allgemeine Weiterbildung

Im Begleittext zum Berufsbildungsgesetz wird eine extensive Auslegung der berufsorientierten Weiterbildung empfohlen, im Bewusstsein, dass kommunikative, soziale und persönliche Kompetenzen genauso entscheidend für die Arbeitsmarktfähigkeit sind wie die fachlichen. Auch für die gesellschaftliche Teilnahme sind gute Voraussetzungen in der Allgemeinbildung unverzichtbar.

### Geltungsbereich Weiterbildungskonzept

Geltungsbereich Konzept Weiterbildung Kanton Zürich (EG BBG)					
Nachholbildung	Allgemeine Weiterbildung	Berufsorientierte Weiterbildung	Tertiär B Höhere Berufsbildung		Tertiär A (FHSG)
			Höhere Fachprüfung (Eidg. Diplom)	Nachdiplom-Studium HF	Weiterbildung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Master of Advanced Studies (MAS)</li> <li>• Diploma of Advanced Studies (DAS)</li> <li>• Certificate of Advanced Studies (CAS)</li> </ul>
			Berufsprüfung (Eidg. Fachausweis)	Höhere Fachschule (Diplom)	Fachhochschule (Bachelor, Master)
Sekundarstufe II	Berufsmaturität		Fachmaturität	Gymnasiale Maturität	
	Eidg. Berufsattest (2 Jahre)	Eidg. Fähigkeitszeugnis (3 oder 4 Jahre)	Fachmittelschule (Diplom)	Mittelschule	
	Berufsfachschule Berufliche Grundbildung				

## 5. Akteure des Weiterbildungssystems

### 5.1 Akteure und deren Einfluss in der gegenwärtigen Weiterbildung

Die unterschiedlichen Akteure der Weiterbildung<sup>6</sup> lassen sich in folgende Kategorien ordnen:

#### 5.1.1 Die Nachfragenden

Weiterbildungsnachfragende sind Personen, die

- sich beruflich verändern oder aufsteigen wollen und dazu einen arbeitsmarktlich relevanten anerkannten Abschluss oder den Zugang zu einer weiterführenden Ausbildung anstreben,
- ihre fachlichen, persönlichen und sozialen Kompetenzen erweitern wollen oder eine arbeitsbezogene Weiterbildung benötigen,
- ihre Grundkompetenzen verbessern möchten,
- Verpasstes nachholen und Bildungslücken schliessen möchten,
- Zugang zu einer Beschäftigung suchen.

Der Einfluss der Weiterbildungsnachfragenden ist beschränkt auf die Wirkung ihres Nachfrageverhaltens. Sie haben keine Interessenvertretung, um ihre Bedürfnisse aktiv in die Planung und Umsetzung von Weiterbildungsmassnahmen einzubringen. Dementsprechend gibt es auch keine Vereinigung, ausser vielleicht den Konsumentenschutz, die ihre Interessen vertritt.

Zu den Weiterbildungsnachfragenden zählen auch

- Unternehmen oder Verbände, wenn sie nicht selber oder nur beschränkt aktiv sind mit eigenen Weiterbildungsleistungen,
- die Arbeitslosenversicherung (ALV)<sup>7</sup>, insbesondere die RAVs und andere Einrichtungen, die mit der Bewältigung von Stellenlosigkeit befasst sind,
- Kantone, Gemeinden, Ämter.

6 Weiterbildung umfasst all jene Bildungsmassnahmen, die auf eine berufliche Grundbildung folgen (Kapitel 4.7). Zugleich grenzt sie sich ab gegenüber der Weiterbildung, die heute an Fachhochschulen und Hochschulen angeboten wird.

Vgl. dazu auch Marlis Buchmann et al., Weiterbildung und Beschäftigungschancen, NFP 33, S. 43f.

7 Gemäss Wolter et al. zählt die Arbeitslosenversicherung zu den grössten kollektiven Nachfragerinnen von Weiterbildungsangeboten, vgl. S. 87.



### 5.1.2 Die Anbietenden von Weiterbildung

Private und kantonale Schulen und Institute stellen die Grosszahl der Anbietenden, die Weiterbildungsleistungen für eine oder mehrere Zielgruppen erbringen.<sup>8</sup> In einer Doppelfunktion als Weiterbildungsnachfragende und -anbietende agieren auch Betriebe, Verbände, die Arbeitslosenversicherung, Kantone und Gemeinden.

Aufgrund der geringen Regeldichte und der schwachen strukturellen Verankerung der Weiterbildung im Bildungssystem wird das Weiterbildungsangebot weitgehend vom Markt bestimmt.<sup>9</sup> Die Anbieter versuchen, die Bildungsbedürfnisse der Erwachsenen zu antizipieren und Angebote bereitzustellen, die letztlich auch nachgefragt werden. Bildungsbedürfnisse, die bezüglich der Nachfrage unsicher oder unklar sind, können insbesondere von den privaten Anbietern nicht oder nur zögerlich bedient werden. Die öffentlichen Anbieter unterliegen besonderen Vorschriften bezüglich der Qualifikation ihrer Lehrkräfte, den Anstellungsbedingungen und der Preisgestaltung. Zudem hat ihr Engagement in der Weiterbildung meistens einen engen Bezug zur beruflichen Grundbildung. Trotzdem vermögen auch sie die Dominanz der Anbieterlogik nicht entscheidend zu durchbrechen. Dies insbesondere deshalb nicht, weil ein anerkanntes Konzept fehlt, das ihre Weiterbildungsleistungen und die Abweichung vom üblichen Marktgeschehen verbindlich legitimiert.

Verschiedene Anbieter unterliegen nicht dem Wettbewerb und dem Markt. Vorab sind dies die Betriebe und Unternehmen. Sie müssen sich weder bei den Inhalten noch bei der Preisfindung um andere Anbieter kümmern. Sie bestimmen das Angebot und es ist i.d.R. ohne Kostenfolge für die Teilnehmenden.

### 5.1.3 Rahmenbedingungen setzende, steuernde Akteure

In der Weiterbildung gibt es kaum griffige Steuermechanismen, übergreifende Curricula, klare Finanzflüsse und verbindliche Regelungen.<sup>10</sup> Wenn die Weiterbildung im Kontext der Berufsbildung erfolgt, gibt es Ansätze für Steuerung. So sind beispielsweise die Prüfungen zu den eidg. Abschlüssen standardisiert und geregelt. Mit dem Fließen öffentlicher Gelder besteht der Anspruch, dass Rahmenbedingungen einzuhalten sind und Steuerung möglich sein muss. Auf Bundesebene beansprucht das BBT diese Kompetenzen in der höheren Berufsbildung oder das SECO sowie die entsprechenden kantonalen Stellen oder Ämter bei der Weiterbildung von Stellenlosen. Bei der berufsorientierten Weiterbildung oder der allgemeinen Weiterbildung übernehmen die Kantone Verantwortung – mit Engagement die Kantone Zürich und Genf, andere Kantone eher mit viel Zurückhaltung.

8 André Schläfli, Irena Sgier, Porträt Weiterbildung Schweiz, 2008, S. 27ff.

9 Karl Weber, Zusammenwirken der Akteure in der Weiterbildung, 15. Februar 2009, Paper S. 4.

10 Stefan C. Wolter et al., Nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung, Studie im Auftrag des Forums für Weiterbildung, 2003, S. 9ff.

Gemäss der Kantonsverfassung sind die Zürcher Gemeinden verpflichtet, die Weiterbildung zu fördern.

Die Organisationen der Arbeitswelt (OdAs) agieren vor allem steuernd im Kontext der höheren Berufsbildung, dies i.d.R. zusammen mit dem Bund, den Kantonen und den Weiterbildungsanbietern. Sie versuchen die Rahmenbedingungen für die Förderung des künftigen Kaders in ihren Branchen zu setzen.

Die Unternehmen bestimmen ihre Angebote in der Weiterbildung selbst. Sie agieren dabei isoliert und setzen im Wesentlichen ihre partiellen Interessen um.

Die verschiedensten Akteure setzen also Rahmenbedingungen und greifen steuernd ein. Sie tun dies aber nicht koordiniert mit andern.

### **5.1.4 Die Finanzierenden**

In erster Linie wird Weiterbildung durch die Nachfragenden finanziert. Wobei es Ausnahmen gibt, z. B. bei den höheren Fachschulen in den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft.

Die öffentliche Hand fördert die Weiterbildung im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes und des Verfassungsauftrags. Die Finanzierungsformen sind unterschiedlich. Sie reichen von der angebotsorientierten Mitfinanzierung einzelner Weiterbildungsleistungen bis hin zum Führen von eigenen Institutionen der Weiterbildung. Nachfrageorientierte Finanzierung auf der Ebene der Individuen gibt es nur in wenigen Kantonen, ausser wenn es sich um Angebote im Rahmen der Arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM handelt. Angebote der allgemeinen Weiterbildung werden von der öffentlichen Hand nur dann finanziell unterstützt, wenn dazu ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Weiterbildung wird auch durch die Unternehmen und die Branchenfonds der OdAs finanziert. Sie führen eigene Angebote oder unterstützen weiterbildungsinteressierte Mitarbeitende.



## 5.2 Paradigmenwechsel

Die Weiterbildung ist heute weitgehend dem Markt überlassen. Die Anbieterlogik bestimmt oft das Angebot.<sup>11</sup>

Mit der steigenden Bedeutung, die der Weiterbildung in einer modernen Gesellschaft zukommt, und dem verstärkten Engagement des Staates wird ein Paradigmenwechsel unumgänglich.<sup>12</sup> Eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Weiterbildung kann ihre Aufgabe nur dann erfüllen, wenn sie sich von der bisherigen Dominanz der Anbieterlogik abzugrenzen und eigene Schwerpunkte zu setzen vermag.

Insbesondere muss sich die mit kantonalen Mitteln geförderte Weiterbildung vermehrt am gesetzlichen Bildungsauftrag orientieren. Sie soll die Versorgung von Menschen mit gehaltvollen, langfristig wirksamen, das Potenzial von Menschen fördernden Bildungsressourcen anstreben und den Zugang für alle Erwachsene zu einer ihnen adäquaten, erschwinglichen Weiterbildung ermöglichen. Der vom Kanton verantworteten und mitfinanzierten Weiterbildung obliegt es zudem, übergeordnete Entwicklungsaufgaben anzugehen, die Kooperation unter den Anbietern einzufordern, Zielgruppen zu bedienen, die heute nicht ausreichend abgedeckt sind, und vieles mehr. Das kantonal geförderte Angebot sollte auch zur Transparenz beitragen. Die heute unübersichtliche Vielfalt von Angeboten muss für Weiterbildungsinteressierte lesbarer werden, sodass diese wieder herausfinden können, was für sie wichtig ist und was nicht. Letztlich muss öffentliche Weiterbildung ein Garant für Qualität sein.

Für private Weiterbildungsanbieter, die am System der öffentlich verantworteten Weiterbildung teilhaben wollen, bedeutet dies, dass sie ihr Handeln an die vom Kanton vorgegebenen Anforderungen und Rahmenbedingungen anpassen und entsprechend ihre Eigeninteressen zurücknehmen müssen.

Es ist nicht das Ziel des Paradigmenwechsels, den Wettbewerb zu beschränken, sondern ein Gegengewicht zu schaffen, indem sich die öffentlich verantwortete Weiterbildung als eigenständiges, transparentes und strukturiertes System definiert, das auf Bildungsziele verpflichtet ist. Damit kann sie auch Impulse einbringen, die der Entwicklung der Weiterbildung insgesamt dienlich sind.

11 «Nicht die Loyalität gegenüber dem zu Bildenden und bildungswilligen Subjekt steht im Vordergrund, sondern die Vorstellung, Bildung und Weiterbildung gewinnbringend zu vermarkten. Der Markt wird so zum wichtigsten Evaluator in der Weiterbildung.» Weber, dito, S. 4.

12 Weber, dito, S. 10ff.

### 5.3 Verbesserungspotenzial bei der Systemsteuerung

#### 5.3.1 Ein kompetent handelnder Staat

Anstelle der Anbieterlogik soll bei der öffentlich mitfinanzierten Weiterbildung die Versorgung der Erwachsenen mit nachhaltigen Bildungsressourcen zielführend sein. Daraus ergeben sich zentrale, gesetzlich verankerte Aufgaben und Funktionen sowie ein Bedarf an Steuerung. Dazu gehören beispielsweise, dass aufgrund der Strategie thematische Schwerpunkte gesetzt, Zielgruppen spezifiziert, Didaktiken entwickelt, die Qualifizierung der Lehrenden geregelt, die Qualität kontrolliert und gesichert, Standardisierungsleistungen erbracht, die Anerkennung von Lehrgängen und Abschlüssen ermöglicht, die Entwicklung von erwachsenengerechten Lernumgebungen eingefordert und ein Controlling aufgebaut werden.

Öffentliche Weiterbildung heisst nicht nur staatliche Mitfinanzierung, sondern auch, vergleichbar mit andern Bildungsbereichen, eine handlungsfähige, kompetente Führung durch den Staat:<sup>13</sup> Diese muss insbesondere dafür besorgt sein, dass die negativen Auswirkungen der Anbieterlogik eingedämmt und die Versorgungsansprüche der Nachfragenden gegenüber den institutionellen Eigeninteressen der Anbieter geschützt und gestärkt werden. In dieser Rolle bringt der Staat, resp. die Bildungsdirektion, entsprechende Vorleistungen, wie sie im ersten Abschnitt als zentrale Aufgaben beschrieben sind.

Bei der Ausgestaltung des Weiterbildungssystems steht es dem Staat frei, zu entscheiden, ob er eigene Leistungserbringer aufbaut und fördert oder mittels der Vergabe von Leistungsaufträgen private Anbieter einbezieht. Aufgrund der gewachsenen Gegebenheiten ist es angezeigt, ein Zusammenwirken aller Leistungsträger, der öffentlichen, der privaten mit öffentlichem Auftrag und der privaten, anzustreben und bestehende Angebote zu berücksichtigen. Entscheidend wird dabei sein, ob es gelingt, alle diese Weiterbildungsanbieter im Rahmen der öffentlichen Weiterbildung für eine vermehrte Zusammenarbeit zu gewinnen.

#### 5.3.2 Die Weiterbildungskommission

Die Weiterbildungskommission ist ein beratendes und antragsberechtigtes Gremium der Bildungsdirektion. Ihre Aufgaben und Funktionen sind im Kapitel «Weiterbildungskommission» detailliert beschrieben.

<sup>13</sup> «Eine Ordnung kann nur dann entstehen, wenn der Staat selber eine aktive, mitgestaltende (Moderations)Funktion und eine gewisse Leadership wahrnimmt». Weber, dito, S. 11f.



## 5.4 Die Leistungserbringer

### 5.4.1 Kantonale Institutionen<sup>14</sup>

Der Leistungsauftrag der kantonalen Institutionen ist im Kontrakt mit dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt MBA beschrieben. Entsprechend den Vorgaben der Bildungsdirektion sind die öffentlichen Weiterbildungsanbieter auf ein oder mehrere Schwerpunktthemen verpflichtet. Sie handeln vernetzt mit der Berufsbildung.

Die öffentlichen Anbieter nehmen ihren Auftrag auf der Basis von Rahmenvorgaben wahr und sind verpflichtet, vorausschauend zu agieren und ihren Bildungsauftrag ständig zu überprüfen. In dieser Funktion liefern sie proaktiv Antworten und Entscheidungsgrundlagen für die Entwicklung des Weiterbildungssystems. Sie können entsprechende Pilotprojekte übernehmen.

Die öffentlichen Anbieter sind der Bildungsdirektion unterstellte Institutionen. Ihre Leistungen, die Rahmenbedingungen dazu sowie der Grad der Autonomie sind im kantonalen Kontrakt festgelegt. Über den Umgang und die Weitergabe der erarbeiteten Konzepte, Unterlagen, Lehrmittel etc. entscheidet die Bildungsdirektion. Anzustreben ist, dass die öffentlichen Anbieter ihre Entwicklungsleistungen allen zur Verfügung stellen.

Die Berufsfachschulen bieten sich als Leistungserbringer dieses Typs an. Sie können ihrem Berufsfeld entsprechende Weiterbildung ganzheitlich führen oder als einzelne Institution mit einem übergreifenden Weiterbildungsauftrag betraut werden.

### 5.4.2 Private Anbieter mit einer Leistungsvereinbarung für Grund- und Weiterbildung<sup>15</sup>

Die Leistungsvereinbarung mit dieser Gruppe von Leistungserbringern ist vergleichbar mit dem Auftrag der kantonalen Institutionen. Die privaten Anbieter mit einer Leistungsvereinbarung für Grund- und Weiterbildung sind gemäss den Vorgaben der Bildungsdirektion für die Weiterbildung eines bestimmten Berufsfeldes zuständig und handeln vernetzt mit der Berufsbildung.

<sup>14</sup> EG 28.9.08,

§27 «Der Kanton sorgt für ein bedarfsgerechtes Angebot an vorbereitenden Kursen für die eidg. Berufsprüfung und die eidg. höhere Fachprüfung.»

§28 Abs. 1 «Der Kanton kann höhere Fachschulen führen.»

§31 Abs. 1 «Der Kanton bietet berufsorientierte Weiterbildung an.»

§32 Abs. 1 «Der Kanton kann Angebote der allgemeinen Weiterbildung führen.»

<sup>15</sup> Die kaufmännischen Berufsfachschulen verfügen bereits über eine öffentliche Leistungsvereinbarung zur Grundbildung in ihrem Berufsfeld. Im Weiterbildungssystem wird dieser Auftrag um die Weiterbildung für das Berufsfeld erweitert.

### 5.4.3 Private Anbieter mit spezifischer Leistungsvereinbarung

Private Anbieter können mittels einer Leistungsvereinbarung eine Verpflichtung im Rahmen der öffentlich mitfinanzierten Weiterbildung übernehmen. Solche Leistungsvereinbarungen mit Dritten sind in allen Bereichen der Weiterbildung möglich. Sie sind an die Bedingung geknüpft, dass

- a. daran ein besonderes öffentliches Interesse besteht, namentlich die Bildungsangebote einem Bedürfnis der Arbeitswelt entsprechen und sie von längerfristigem Nutzen sind, und
- b. die Angebote andernfalls nicht ausreichend bereitgestellt würden.<sup>16</sup> Bei eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen sind keine Zusatzbedingungen verlangt.<sup>17</sup> Der Auftraggeber, die Bildungsdirektion, formuliert die Ziele und Inhalte sowie die Rahmenbedingungen, unter denen die Leistungserbringung zu erfolgen hat.

Im Rahmen des Weiterbildungsauftrags sind die privaten Anbieter partiell der zentralen Steuerung unterstellt und auf die allgemeinen Systembedingungen verpflichtet. Es gilt der Grundsatz, dass die Intensität und der Umfang der Steuerung durch den Auftraggeber vom Grad der Finanzierung abhängig sind.

Private Anbieter mit Leistungsauftrag sind den öffentlichen Anbietern gleichgestellt in Bezug auf die Nutzung von Entwicklungsleistungen, die die öffentlich finanzierte Weiterbildung erbringt. Zugleich sind die privaten Anbieter mit Leistungsvereinbarung zur Kooperation im Rahmen der öffentlichen Weiterbildung verpflichtet.

### 5.4.4 Private Anbieter ohne Leistungsvereinbarung

Private Anbieter ohne Leistungsvereinbarung sind frei in der Gestaltung ihrer Angebote und bei den Anstellungsbedingungen der Lehrkräfte. Sie können sich ebenfalls mit Schwerpunktthemen befassen, die in der öffentlichen Weiterbildung bearbeitet werden. Sie haben dabei keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung, können aber wie alle Anbieter von den öffentlichen Entwicklungsleistungen profitieren.

<sup>16</sup> EG 28.9.08, §§28, 31, 32.

<sup>17</sup> EG 28.9.08, §27.



## 6. Weiterbildungskommission<sup>18</sup>

### 6.1 Rechtsgrundlage, Bestellung und Zusammensetzung

#### Rechtsgrundlage

Die Weiterbildungskommission ist in der Verordnung über die Finanzierung von Leistungen in der Berufsbildung verankert.

#### Bestellung

Der Regierungsrat bestellt die Kommission Weiterbildung und legt diese dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor.

#### Zusammensetzung

- Die Weiterbildungskommission umfasst fünf bis elf Mitglieder.
- Sie setzt sich aus Fachpersonen im Bereich der Weiterbildung zusammen.
- Es gehören ihr Vertretungen der Organisationen der Arbeitswelt, von öffentlichen und privaten Institutionen des Bildungswesens im Bereich der Berufs- und Weiterbildung, der Bildungswissenschaft sowie ein Mitglied des Bildungsrates, des Hochschulamtes und des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes an.
- Es ist auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter zu achten (mindestens 40 Prozent).

#### Amtszeit

Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich.

#### Organisation

Die Bildungsdirektion erlässt ein Reglement über die Organisation und Arbeitsweise der Weiterbildungskommission. Darin wird auch die Möglichkeit des Beizugs von Fachleuten und der Arbeit in Ausschüssen geregelt.

<sup>18</sup> Beispiele Kommissionen im Bildungswesen

- Bildungsrat: Bildungsgesetz vom 01.07.2002, § 20–22: [http://www.lexfind.ch/tah/41837/2/410.1\\_1.7.02\\_59.pdf](http://www.lexfind.ch/tah/41837/2/410.1_1.7.02_59.pdf)
- Weiterbildungskommission UniZH: Reglement über die Weiterbildung (Lebenslanges Lernen) an der Universität Zürich vom 20.11.2006, §5–6: [http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex\\_r.nsf/WebView/240BB7E103AB6CEEC12572720033BF53/\\$File/415.60\\_20.11.06\\_56.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/App/zhlex_r.nsf/WebView/240BB7E103AB6CEEC12572720033BF53/$File/415.60_20.11.06_56.pdf)

### 6.2 Funktion und Aufgaben

#### Funktion

- Die Weiterbildungskommission berät auf der Grundlage des Weiterbildungskonzepts die Bildungsdirektion.
- Sie ist gegenüber der Bildungsdirektion antragsberechtigt zu den ihr übertragenen Aufgaben gemäss Verordnung.

#### Aufgabenbereiche

- Sie berät und unterstützt die Bildungsdirektion und das Amt bei der Umsetzung des Weiterbildungskonzepts.
- Sie erarbeitet Vorschläge in Bezug auf die Festlegung der geförderten Angebote, Themen und Inhalte der höheren Berufsbildung sowie der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung, insbesondere zu den Prioritäten.
- Sie erarbeitet Richtlinien für die Qualitätssicherung der geförderten Angebote.
- Sie erarbeitet Richtlinien für die Qualifizierung der Lehrpersonen.
- Sie überprüft regelmässig das Weiterbildungskonzept und gibt Empfehlungen ab für eine Überarbeitung und Anpassung an bildungspolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen zuhanden der Bildungsdirektion.
- Sie nimmt zu den Ergebnissen des Weiterbildungsmonitorings Stellung und formuliert Vorschläge für Massnahmen.
- Sie sorgt in Absprache mit der Bildungsdirektion für die Information der Öffentlichkeit zu weiterbildungsrelevanten Themen.
- Sie berät die Bildungsdirektion und das Amt in Fragen der kantonalen Koordination zwischen den anbietenden Institutionen und dem Amt.
- Sie kann zu kantonalen parlamentarischen Vorstössen, die die Weiterbildung betreffen, zuhanden der Bildungsdirektion Stellung nehmen.
- Sie kann das Erstellen von Gutachten und Expertisen anregen.
- Sie erstattet jährlich Bericht über ihre Tätigkeit.



## 7. Verhältnis Kanton Zürich – private Bildungsanbieter: Grundsätze und Erläuterungen

Der Kanton übernimmt unterschiedliche Rollen in der Weiterbildung: Einerseits ist er Gesetzgeber, Auftraggeber, Koordinator, Aufsichtsbehörde sowie Finanzierer und Gewährleister der Weiterbildung. Andererseits betätigt sich der Kanton über seine Bildungsinstitutionen als Bildungsanbieter. In dieser Rolle tritt er in gewissen Fällen in den Wettbewerb mit privatrechtlich getragenen Bildungsanbietern, was zu Konflikten führen kann. Ziel muss es sein, solche Konflikte zu vermeiden oder sie zu lösen. Nur so entsteht ein produktives Nebeneinander staatlicher und privater Bildungsanbieter zugunsten eines effektiven und effizienten Weiterbildungsangebotes im Kanton.

Die folgenden Grundsätze ordnen das Verhältnis zwischen kantonalen und privaten Anbietern:

### 7.1 Private Bildungsanbieter als Partner im Weiterbildungssystem

Im Weiterbildungssystem des Kantons Zürich gibt es kantonal und privatrechtlich getragene Bildungsanbieter. Beide tragen dazu bei, dass im Kanton Zürich die Weiterbildung gemäss Weiterbildungskonzept ihre Wirkung entfalten kann. Der Kanton bietet an den eigenen Berufsfachschulen Angebote der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung an und er kann Angebote der allgemeinen Weiterbildung führen. Der Kanton kann Dritte mittels Leistungsvereinbarung beauftragen, Vorbereitungskurse zur eidg. Berufsprüfung und höheren Fachprüfung und Bildungsgänge der höheren Fachschulen zu führen. Weiter kann der Kanton Angebote Dritter in der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung finanziell unterstützen.

### 7.2 Aufbau und Unterhalt einer Kooperationsbeziehung

Die Leistungsfähigkeit des Weiterbildungssystems beruht auf der Synergie von privaten und kantonalen Bildungsbietern. Die Stärkung des Wirtschafts- und Bildungsstandortes Zürich ist ein gemeinsamer Nenner. Daher bedarf die Weiterbildung im Kanton Zürich eines Zusammenwirkens aller Bildungsakteure. Die Weiterbildungskommission fördert diese Kooperation und die Koordination im Weiterbildungsbereich.

### 7.3 **Leistungsvereinbarungen für Bildungsangebote der höheren Berufsbildung sowie der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung**

#### **Übereinstimmung mit den Förderkriterien**

Bildungsangebote kantonaler oder privater Bildungsanbieter, die vom Kanton mitfinanziert werden, genügen den Förderkriterien gemäss Abschnitt 8.2 Kriterien- und Beurteilungsraster.

#### **Leistungsvereinbarungen des Kantons**

**Ausschreibung:** Der Kanton kann Dritte mittels Leistungsaufträge zur Führung von Angeboten beauftragen oder diese finanziell unterstützen. Der Kanton bestimmt dabei das Verfahren gemäss VFin BBG.

**Beendigung von Leistungsvereinbarungen:** Wenn Leistungsvereinbarungen enden, dann entscheidet der Kanton, ob eine blosser Erneuerung stattfindet oder ob der Leistungsauftrag neu ausgeschrieben wird.

**Neue Leistungsaufträge für Neues:** Neue Bildungsangebote und -dienstleistungen kann der Kanton ganz oder teilweise selbst durchführen oder ganz oder teilweise mit Leistungsvereinbarungen an private Bildungsinstitutionen vergeben.

### 7.4 **Leitplanken für den Wettbewerb zwischen kantonalen und privaten Bildungsanbietern**

#### **Preisfestsetzung**

Kantonale oder vom Kanton mitfinanzierte Bildungsanbieter wenden das Kursreglement gemäss §43 EG BBG an sowie weitere Vorgaben wie z. B. minimale Teilnehmerzahlen, Interkantonale Schulgeldabkommen, vorgegebene Deckungsbeiträge etc.

#### **Funktionierende Marktverhältnisse berücksichtigen**

Wenn neue Bildungsangebote bzw. -dienstleistungen geplant werden, müssen diese im Lichte bestehender Marktverhältnisse betrachtet und beurteilt werden. Bestehende, bewährte Bildungsangebote und -strukturen sollen wenn immer möglich genutzt werden.

#### **Querfinanzierungen**

Eine Querfinanzierung zwischen Grundbildung und Weiterbildung ist zu vermeiden. Innerhalb der Weiterbildung müssen Querfinanzierungen zudem offengelegt werden.



### **Gleichbehandlung**

Private Bildungsanbieter werden bei der Vergabe oder der Erweiterung von Leistungsvereinbarungen für neue Bildungsangebote in der höheren Berufsbildung sowie der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung gegenüber kantonalen nicht schlechter gestellt.

## 8. Förderschwerpunkte

### 8.1 Förderschwerpunkte

#### 8.1.1 Grundsätzliche Aspekte

##### **Kompetenzorientierung bei der Definition von Zielgruppen**

Die Definition<sup>19</sup> von Zielgruppen muss sich an den Kompetenzen orientieren, die Erwachsene erweitern oder aufbauen wollen, dies sowohl bei der höheren Berufsbildung wie auch bei der berufsorientierten Weiterbildung und der allgemeinen Weiterbildung. Um in einer hoch entwickelten und komplexen Wirtschaft und Gesellschaft handlungsfähig zu sein, sind drei Grundkompetenzen von besonderer Bedeutung:

- Kompetenz, sich in der Arbeitswelt halten zu können (employability)
- Kompetenz zum Lebenslangen Lernen
- Kompetenz zur Teilhabe an den wesentlichen Prozessen der Gesellschaft

Dies gilt für alle Zielgruppen.

Für die allgemeine und die berufsorientierte Weiterbildung sowie die höhere Berufsbildung definieren sich die Zielgruppen als Gruppen, die in einem bestimmten Rahmen vergleichbare Kompetenzen erwerben wollen, sollen oder müssen. Ausgehend vom Kompetenzentwicklungspfad werden Zielgruppen als Kompetenzniveaugruppen definiert, d.h. Gruppen, die sich auf dem Kompetenzentwicklungspfad im gleichen Etappenabschnitt befinden.

<sup>19</sup> Präsentation Gonon/Weil anlässlich eines Workshops mit der Projektgruppe vom 23.4.09.

### **Gesetzliche Grundlagen für Förderung im Kanton Zürich**

Die gesetzlichen Grundlagen im Berufsbildungsgesetz BBG und im dazugehörenden Einführungsgesetz EG BBG stellen die Förderung der Weiterbildung in den Zusammenhang mit öffentlichem Interesse, Bedürfnissen der Gesellschaft und der Berufs- und Arbeitswelt, Beschäftigung und Arbeitsmarktfähigkeit (employability) ins Zentrum:

- § 27 Eidg. Berufsprüfung und eidg. höhere Fachprüfung
- § 28 Höhere Fachschulen
- § 31 Berufsorientierte Weiterbildung
- § 37 Subventionen
- Nachholbildung, die in diesem Konzept als Weiterbildung definiert wird. Sie erlaubt es, Verpasstes aufzuarbeiten, Lücken zu schliessen, Defizite zu beseitigen und/oder einen Abschluss in der Grundbildung nachzuholen. Weiterbildung umfasst damit auch Angebote und Bildungsleistungen, die sich an Personen richten, die nicht über eine berufliche Grundbildung verfügen.

Das Spektrum der Förderung wird erweitert durch den Einbezug der allgemeinbildenden Weiterbildung sowie die Zielsetzung, den Zugang zur Weiterbildung zu verbessern:

- § 32 Allgemeine Weiterbildung
- § 33 Förderung der Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten

Diese Bestimmungen definieren die Rahmenbedingungen für die mit der Weiterbildung befassten Behörden des Kantons Zürich. Die Politik kann diese Rahmenbedingungen verändern, wenn sie dafür Mehrheiten findet. Die finanzielle Situation beeinflusst ebenfalls den Handlungsspielraum.

### **«Matthäus-Effekt»**

Der Kompetenzentwicklungspfad beginnt bei tiefen Kompetenzen und führt allmählich zu den höheren, im traditionellen Berufsbildungssystem von Sek I bis hin zu Tertiär B. Bezogen auf die Arbeitswelt wäre zu unterscheiden zwischen Arbeitskräften mit wenigen Kompetenzen bis hin zu anspruchsvollen Tätigkeiten, die hohe Kompetenzen erfordern.

Im Zusammenhang mit der Förderung von Zielgruppen ist der in der Forschung oft mit dem «Matthäus-Effekt» beschriebene Umstand zu beachten, den Jürgen Oelkers wie folgt umschreibt: «Der Effekt besagt, dass diejenigen am meisten von Bildung und Weiterbildung profitieren, die bereits privilegiert sind. Das gleiche gilt in umgekehrter Hinsicht. Berufstätige Personen aus bildungsfernen Schichten sind von der Weiterbildung mehr oder weniger ausgeschlossen. Diejenigen, die es am meisten nötig hätten, haben also den geringsten Zugang»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Jürgen Oelkers, Stellungnahme zu Fragen der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung, Zürich 2009.



Ähnlich wird die Situation im Trendbericht SKBF Nr. 7 beschrieben: «Problematisch sind die Rahmenbedingungen hingegen für die Weiterbildung von schlecht qualifizierten Arbeitnehmenden, und dies in zweierlei Hinsicht. Einerseits werden diese von den Arbeitgebern signifikant weniger häufig für die Weiterbildung selektioniert, und andererseits verspüren sie selbst auch wenig Anreize, selbst aktiv zu werden»<sup>21</sup>.

### **Bedürfnisse und Prioritäten ändern sich**

Bei der Diskussion der Kriterien und der Prioritäten ist einerseits zu beachten, dass Weiterbildung sich in einem dynamischen Umfeld abspielt und selbst durch die Prozesse geprägt wird, die sie auslösen kann. Förderung setzt bei den nachfragenden Personen und Institutionen (z. B. Unternehmen) an einem bestimmten Punkt an, der dann durch die Weiterbildung oder andere Einflüsse verändert werden kann. So kann ein Unternehmen in schwierigen Zeiten das Weiterbildungsbudget streichen, oder in guten Zeiten grosszügig Weiterbildung ermöglichen, ohne dass das primär mit dem Bedarf an Weiterbildung zu tun hat. Oder jemand, der schon lange keine Weiterbildung gemacht hat, besucht durch irgendwelche Umstände einen Kurs und begeistert sich für die Weiterbildung.

In diesem Konzept werden die meisten Förderschwerpunkte vom Bedarf bestimmter Zielgruppen abgeleitet. Der Projektgruppe ist bewusst, dass sich die Zielgruppen im Laufe der Zeit ändern können. Solche Veränderungen sollten möglichst frühzeitig erkannt werden.

### **Bestimmung und Anpassung der Förderschwerpunkte**

Wirtschaftliche und politische Entwicklungen, Veränderungen in den Bedürfnissen der Arbeitswelt und der Nachfragenden nach Weiterbildung sowie neue Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung und der Auswertung des vorgesehenen Monitorings können zu einer Ergänzung, Anpassung oder Aufhebung von Förderschwerpunkten führen. Die in diesem Konzept vorgeschlagenen Förderschwerpunkte beruhen auf einer Einschätzung der gegenwärtigen Situation in der Weiterbildung sowie auf Resultaten wissenschaftlicher Untersuchungen.

Der Wahl der ersten drei Förderschwerpunkte liegen die folgenden Überlegungen zugrunde. Damit die Weiterbildung ihre Ziele erreichen kann, muss sie systematisch aufgebaut und die Prozesse definiert sein. Deshalb ist der Schritt von der heutigen, geschichtlich gewachsenen Weiterbildungslandschaft zu einem Weiterbildungssystem entscheidend für eine effektive Entwicklung der Weiterbildung in der Zukunft. Die Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen ist eine Voraussetzung für die Optimierung und die Steigerung von Effizienz und Effektivität in der Weiterbildung und im Hinblick auf den Anschluss an die Entwicklung in Europa (Kopenhagener Erklärung) unerlässlich. Die Förderung der beruflichen Handlungsfähigkeit gewinnt im Zusammenhang

<sup>21</sup> Trendbericht SKBF Nr. 7, Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, Stefan C. Wolter et al., 2003, S. 34.

mit den sich rasch ändernden Verhältnissen in Wirtschaft und Arbeitswelt noch an Bedeutung. Die Wahl der auf bestimmte Zielgruppen ausgerichteten Förderschwerpunkte beruht u. a. auf Studien von Wolters<sup>22</sup> und Oelkers<sup>23</sup>.

Wie oben erwähnt werden diese Förderschwerpunkte laufend überprüft und allenfalls ergänzt, geändert oder aufgehoben werden müssen. Die Anstösse für diese Änderungen können einerseits von den Bildungsanbietern kommen, die aufgrund ihrer Erfahrungen und ihres Wissens solche Veränderungen antizipieren. Andererseits können sie aus der Politik mittels Volksinitiativen, parlamentarischen Initiativen, Vorstösse im kantonalen Parlament kommen oder als Vorschläge aus der Bildungsdirektion und dem Regierungsrat. Eine wichtige Rolle wird dabei die aufzubauende Weiterbildungskommission spielen, wo Impulse und Vorschläge durch die Vertretungen der OdAs, der Wissenschaft usw. eingebracht werden können. Unabhängig davon, woher die Impulse und Vorschläge kommen, die Weiterbildungskommission soll letztlich bei der Aufnahme, der Beurteilung und Konkretisierung eine wichtige Funktion innehaben.

### 8.1.2 Generelle Förderschwerpunkte

#### **Aufbau und Etablieren des Weiterbildungssystems**

Förderung kann nur effektiv sein und mit den eingesetzten Mitteln die grösstmögliche Wirkung erzielen, wenn dies im Rahmen eines Systems geschieht, innerhalb dessen die Regeln, die Prozesse und die Rollen der Akteure bestimmt sind. Aus diesem Grund ist der zentrale Förderschwerpunkt der Aufbau und die Etablierung des Systems Weiterbildung, wie es in diesem Konzept vorgeschlagen wird. Die heutige «Weiterbildungslandschaft» ist historisch gewachsen und in hohem Masse intransparent. Die Zielsetzungen sind oft unklar, wichtige Regelungen und Verantwortlichkeiten fehlen, es gibt kaum Verbindlichkeit und die Finanzflüsse sind ebenfalls nur beschränkt fass- und bezifferbar. Ein optimaler Einsatz der kantonalen Mittel (eingeschlossen des Bundesanteils) ist so kaum möglich. Bei der Entwicklung des Weiterbildungssystems ist letztlich den Übergangsprozessen genügend Aufmerksamkeit zu schenken.

#### **Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit (employability)**

In Arbeitswelt und Gesellschaft begegnet der Mensch laufend Veränderungen, neuem Wissen, neuen Produkten, Verfahren, Materialien usw. Die Fähigkeit, sich in einem solchen Umfeld behaupten und sich auf dem Arbeitsmarkt die Chancen wahren zu können, bedingt nach einer guten beruflichen Grundausbildung eine sorgfältige und kontinuierliche Weiterbildung, die auf die beruflichen Ziele eines Menschen und auf die Situationen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet ist. Entsprechend unterscheiden wir zwischen

22 Trendbericht SKBF Nr. 7, Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, Stefan C. Wolter et al., 2003, S. 34.

23 Jürgen Oelkers, Stellungnahme zu Fragen der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung, Zürich 2009.



qualifikationserweiternder, qualifikationserhaltender, integrationsorientierter und nachholender Weiterbildung. Eine entscheidende Komponente der Arbeitsmarktfähigkeit ist die Handlungsfähigkeit, die wir aufgrund ihrer Bedeutung als eigenen Förderschwerpunkt behandeln.

### **Förderung der beruflichen Handlungsfähigkeit**

Oelkers<sup>24</sup> weist in seiner Studie auf Transferprobleme und mangelnde Wirksamkeit der Weiterbildungsmassnahmen hin. Bereits das Sprichwort «Es genügt nicht zu wollen, man muss auch tun, es genügt nicht zu wissen, man muss auch anwenden» (anwenden können müsste man in diesem Falle sagen) weist schon auf die Bedeutung der Fähigkeit zur Anwendung hin. Das ist generell von grosser, in der Arbeitswelt aber noch zusätzlicher Bedeutung. Deshalb muss dem Erwerb und Erhalt der Handlungsfähigkeit, definiert als «die Fähigkeit erlerntes Wissen situationsgerecht anzuwenden», bei der beruflichen Weiterbildung besondere Beachtung geschenkt werden. Die Handlungsfähigkeit beruht auf verschiedenen Kompetenzen (fachliche, soziale, methodische und Selbst-Kompetenz). Jede ist für das Erreichen und Verbessern der Handlungsfähigkeit von Bedeutung, und nur als Gesamtheit führen diese Kompetenzen zum erwünschten Ziel. Die Ziele des Weiterbildungssystems sind stark auf die Handlungsfähigkeit ausgerichtet, und mit dem in diesem Konzept vorgeschlagenen Monitoring soll die Wirksamkeit der Massnahmen überprüft werden. Die berufliche Grundbildung vermag heute längst nicht mehr die Menschen mit dem zu versorgen, was sie für ihre berufliche Tätigkeit ein Leben lang brauchen. Sie kann gute Grundlagen schaffen, nach der Berufslehre geht das Lernen ständig weiter. Dazu hat die neue Berufsbildung den gesetzlichen Rahmen bereitgestellt und die Berufsbildung um die berufsorientierte Weiterbildung und die höhere Berufsbildung erweitert.

### **Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen**

Voraussetzung für den effektiven Einsatz der Mittel und bestmöglichen Nutzen für die Teilnehmenden ist, dass das gelehrt wird, was an Wissen noch nicht vorhanden ist und jene Kompetenzen gefördert werden, die zusätzlich benötigt werden. Voraussetzung dafür ist, dass das Wissen und die Kompetenzen der Teilnehmenden bekannt sind. Deshalb ist die Förderung und der systematische Einbau der Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen (die auch unter dem Begriff der nicht formalen Lernleistungen geführt werden) insbesondere bei der allgemeinen und berufsorientierten Weiterbildung eine wichtige Voraussetzung, um gezielte Weiterbildung leisten zu können.

### **Information, Beratung, Lernbegleitung**

Um den optimalen Einstieg in die Weiterbildung, aber auch längerfristig den Lernerfolg zu sichern, braucht es eine umfassende Information, im Bedarfsfall eine fundierte Beratung oder eine Lernbegleitung. Insbesondere die Verbesserung der zu tiefen Beteiligungsquote

24 Jürgen Oelkers, Stellungnahme zu Fragen der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung, Zürich 2009, S. 5ff.

an Weiterbildungsmaßnahmen beginnt mit einer auf die verschiedenen Zielgruppen der Bevölkerung ausgerichteten Information, die die verschiedenen Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung erreicht und anspricht. Information und Beratung stehen am Anfang der Bemühungen um die Verbesserung der Partizipation an der Weiterbildung. Damit ein Erfolg möglich wird, müssen diese entsprechend ausgerichtet sein. Eine gute Zusammenarbeit der Weiterbildungsanbieter mit den Berufs- und Laufbahnzentren ist dabei wichtig.

### 8.1.3 Zielgruppenspezifische Förderschwerpunkte

#### **Personen ohne Sek-II-Abschluss**

Die EDK hat in ihren Richtlinien von 2006 das Ziel gesetzt, dass bis ins Jahr 2015 95 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung einen Abschluss auf dem Niveau Sekundarstufe II erreichen sollten. Der Kanton Zürich liegt heute bei nicht ganz 90 Prozent.

Die Projektgruppe zählt die Nachholbildung, «die es erlaubt, Verpasstes aufzuarbeiten, Lücken zu schliessen, Defizite zu beseitigen und/oder einen Abschluss in der Grundbildung nachzuholen», ebenfalls zur Weiterbildung. Ergebnisse von Untersuchungen weisen immer wieder auf die hohe Bedeutung der Grundbildung auf die Entwicklung der späteren Berufs- und Weiterbildungsbiografie und der Bewahrung der Lernfähigkeit hin. Qualifikationen sind in einer wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft von hoher Bedeutung. Der Abschluss auf Sek-II-Stufe ist eine wichtige Grundlage für das weitere Leben.<sup>25</sup>

#### **Förderung von Personen, die wenig oder nicht an Weiterbildung teilnehmen**

Diese Zielgruppe umfasst Personen, die sich nie um Weiterbildung bemüht oder sich von ihr (oder sie von ihnen) entfernt haben. Diese Personen sind eine wichtige Zielgruppe der allgemeinen und berufsorientierten Weiterbildung. Die Gründe, dass diese Personen über wenig Kompetenzen verfügen, sind vielschichtig und die Situation, in der sich diese Personen befinden, ebenfalls. Aus diesen Gründen empfiehlt Neuenschwander<sup>26</sup>, erstens stufenweise vorzugehen und zweitens möglichst an den Lebenskontexten anzuknüpfen, in denen sie leben (Arbeit, Freizeit usw.). Die Art der Ansprache ist sehr entscheidend für einen möglichen Erfolg. Da diese Personen nach der Grundbildung i.d.R. ausschliesslich praktische Erfahrungen gemacht haben, ist eine Anerkennung der nicht formell erworbenen Kompetenzen sehr zentral, um das Selbstbewusstsein zu stärken und Ansätze für die formale Weiterbildung zu finden.

Personen, die den Zugang zur Weiterbildung verloren oder nie gefunden haben, sind stärker gefährdet, arbeitslos und von fremder Hilfe abhängig zu werden. Ein systematischer Einsatz zur Verbesserung des Zugangs zur Weiterbildung lohnt sich deshalb wahrscheinlich auch rein finanziell für die öffentliche Hand.

<sup>25</sup> Markus P. Neuenschwander, Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich.

<sup>26</sup> Dito.



### **Förderung von Personen mit Bildungsbedarf in den Grundkompetenzen**

Die sprachlichen Ausdrucksvermögen, das Beherrschen von Alltagsmathematik, grundlegende Kenntnisse im Umgang mit der IT und Kompetenzen beim Lösen von Problemen sind eine zentrale Voraussetzung für die Teilhabe an der Gesellschaft und der Arbeitsmarktfähigkeit. Die Ursachen des Bedarfs an Grundbildung bei Erwachsenen sind unterschiedlich, entsprechend muss ein Angebot für die verschiedenen Zielgruppen sichergestellt werden. Für Migrantinnen und Migranten gehört zu diesen Grundkompetenzen auch der sichere Umgang mit Deutsch als Zweitsprache.

### **Mangel an bestimmten für Wirtschaft und Gesellschaft wichtigen Berufen bzw. Funktionen**

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung verändert sich auch der Bedarf nach Qualifikationen. Deshalb ist es in einem Konzept nicht sinnvoll, bestimmte Mangelberufe explizit aufzuführen. Tatsache dürfte lediglich bleiben, dass es fast zu jeder Zeit Mangelberufe gibt und im Laufe der Zeit diese auch wechseln. Weiterbildung und insbesondere die höhere Berufsbildung und die höheren Fachschulen sind in der Lage, die in diesem Bereich benötigten Qualifikationen zu sichern.

### **Teilzeitarbeitende, Erwerbstätige mit besonderen Arbeitszeiten**

Untersuchungen zeigen, dass Teilzeitarbeitende oder Erwerbstätige, die Schicht arbeiten oder ein anderes, von der Norm abweichendes Arbeitszeitmodell haben, eine wesentlich tiefere Beteiligung an formaler Weiterbildung vorweisen als der Durchschnitt der Beschäftigten. Das hängt stark damit zusammen, dass voll im Arbeitsprozess stehende einerseits stärker vom Arbeitgeber zu Weiterbildungskursen verpflichtet werden, dann aber auch, dass Arbeitgebende die Teilnehmenden an Kursen im Bereich der beruflichen Weiterbildung unterstützen. Bei Schichtarbeitenden oder Erwerbstätigen mit unregelmässiger Arbeitszeit behindern die nicht abgestimmten Zeitstrukturen die Weiterbildungsteilnahme. Diese Zielgruppen haben demzufolge beträchtliche Nachteile.

## **8.2 Kriterien- und Beurteilungsraster**

Die Förderschwerpunkte, ihre Merkmale, die anvisierten Zielgruppen und die Massnahmen sind im folgenden Kriterien- und Beurteilungsraster zusammengefasst.

1. Förderschwerpunkte

Anlass/initiation	Förderschwerpunkt	Präzisierung, Merkmal	Zielgruppe	Ziel	Massnahme	Priorität	Monitoring/ Zielerreichung (vgl. Papier Förders. Tabelle S. 8ff)
Generelle Förderschwerpunkte							
Bildungsdirektion und Mittelschul- und Berufsbildungsamt: Auftrag vom 9. Juni 2008 zur Definition des Weiterbildungssystems	<b>1. Aufbau und Etablierung des Weiterbildungssystems</b>	<b>1.1 Umsetzung eines eigenständigen Bildungsauftrags Weiterbildung</b>  <b>1.2 Entwicklung sachgerechter Strukturen, Bereitstellung der erforderlichen Dienstleistungen</b>  <b>1.3 Schaffung einer Weiterbildungskommission</b>	Keine spezifische Zielgruppen	1.1 Übergang von einem gewachsenen, z. T. intransparenten, an der Anbieterlogik orientierten Weiterbildungsangebot zu einem strukturierten, transparenten und zielführenden Weiterbildungssystem. Entsprechend dem gesetzlichen Bildungsauftrag steht die Versorgung Erwachsener mit relevanten, nachhaltigen Bildungsressourcen im Zentrum. 1.2 Die Weiterbildungsmöglichkeiten sind vielfältig und allen zugänglich. Sie zeichnen sich durch Verbindlichkeit und Innovation aus. Die Anbieter öffentlich mitfinanzierter Weiterbildung agieren vernetzt und halten sich an Qualitätsstandards. Erwachsenengerechte Lernumgebungen werden gefördert, Durchlässigkeit und Übergänge sind sichergestellt und die Ausbildung der Lehrkräfte ist geregelt. Weiterbildung hat einen hohen Stellenwert. 1.3 Das Gremium berät die Entscheidungsträger in Weiterbildungsfragen. Die Akteure der öffentlich mitfinanzierten Weiterbildung engagieren sich in dieser Funktion für eine nachhaltige Entwicklung des Gesamtsystems.	1.1 Öffentlichkeitsarbeit, die die Bedeutung der Weiterbildung für die Berufsbildung aufzeigt. Die Weiterbildung macht die Berufsbildung zukunftsfähig. Aufbau eines entsprechenden Reputationsmanagements.  1.2 Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten. Definition der systemrelevanten Prozesse, Aufbau zentraler Dienstleistungen wie Qualitätssicherung, Statistiken und Wissensdatenbank.  1.3 Ausarbeitung des Pflichtenhefts und der Kompetenzen, Rekrutieren der geeigneten Expertinnen und Experten.	1+	

Anlass/Initiation	Förderschwerpunkt	Präzisierung, Merkmal	Zielgruppe	Ziel	Massnahme	Priorität	Monitoring/ Zielerreichung (vgl. Papier Förders. Tabelle S. 8ff)
BBG/EG: Weiterbildung wird integraler Bestandteil der Berufsbildung (Grundbildung, Berufsorientierte WB, Höhere Berufsbildung; EG: zusätzlich Allgemeine WB)	<b>2. Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit (employability)</b>	<b>2.1 Qualifikationserweiternde Weiterbildung</b> <b>2.2 Qualifikationserhaltende Weiterbildung</b> <b>2.3 Integrierte Weiterbildung</b> <b>2.4 Nachholende Weiterbildung</b>	2.1 Berufsleute, die sich verändern, aufsteigen oder anspruchsvollere Aufgaben übernehmen wollen. 2.2 Berufsleute, die ihre fachlichen, persönlichen, sozialen Kompetenzen festigen und aktualisieren wollen, Erweiterung der beruflichen Mobilität und Flexibilität. 2.3.1 Erwachsene, die Zugang zum Beschäftigungssystem suchen; wiedererwerbende Berufsleute. 2.3.2 Migrantinnen und Migranten. 2.4 Berufsleute, umsteigende, wiedererwerbende Berufsleute mit Lücken in ihrer Grundbildung.	2.1 Sicherstellen von qualifizierten Kaderleuten, Aufstieg und Anschluss an weiterführende Ausbildungen ermöglichen. 2.2 Sicherstellen von Anpassungen an Veränderungen der Berufswelt (technologischer, arbeitsorganisatorischer Wandel, Veränderung in der Beschäftigung etc.), Horizontalerweiterung (Erschliessen von neuen Beschäftigungsoptionen). 2.3.1 Aktualisierung und Anpassung der Voraussetzungen für den Wiedereinstieg in die Berufswelt. 2.3.2 Schaffen der Voraussetzungen für den Zugang in die Berufswelt. 2.4 Lücken schliessen, Verpasstes nachholen, Vergessenes wieder lernen.	2.1. Angebote der Höheren Berufsbildung: Eidgenössisch (BBT)-anerkannte Abschlüsse sowie andere arbeitsmarktrelevante Diplome und Zertifikatsabschlüsse. 2.2. Angebote der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung zur Erneuerung und Vertiefung von Kenntnissen und Fähigkeiten, zur aufgabenbezogenen, zusätzlichen Qualifizierung oder zur Förderung von allgemeinen sozialen, kommunikativen Kompetenzen und Fähigkeiten sowie zur Horizontalerweiterung. 2.3.1 Angebote zur Standortbestimmung und für entsprechende Zusatzqualifikationen, Anerkennung von Bildungsleistungen. 2.3.2 Verbesserung der sprachlichen Voraussetzungen, Anerkennung von Bildungsleistungen. 2.4 Angebote im Bereich der Nachholbildung (Basic Skills, Illetrismus, Dyskalkulie etc.).	1+	



Anlass/Initiation	Förderschwerpunkt	Präzisierung, Merkmal	Zielgruppe	Ziel	Massnahme	Priorität	Monitoring/ Zielerreichung (vgl. Papier Förders. Tabelle S. 8ff)
Strukturwandel in Wirtschaft und Arbeitswelt; Sichern der Arbeitsproduktivität; steigende Anforderungen und rasche Veränderungen in der Arbeitswelt	<b>3. Förderung der beruflichen Handlungsfähigkeit</b>	<b>3.1 Transferorientierte Weiterbildung</b>	3.1–3.2 Alle Erwerbstätigen, Wiedereinsteigerinnen und Führungskräfte.	3.1 Befähigen aller Erwerbstätigen, Wiedereinsteigerinnen und Führungskräfte, ihr Wissen situationsgerecht anzuwenden und damit die Wirkung (Transfer) der beruflichen Weiterbildung zu verbessern sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken. Handlungsfähigkeit ist die Fähigkeit, erlerntes Wissen situationsgerecht anzuwenden. Sie umfasst: 1. Fachkompetenz, 2. Soziale Kompetenz, 3. Methodenkompetenz, 4. Selbst- oder Persönlichkeitskompetenz.  3.2 Befähigung, Beschäftigungsoptionen ausserhalb des eigenen Sprach- und Kulturraums wahrzunehmen.	3.1 Angebote zur fachlichen Weiterbildung gemäss Nachfrage pro Fachgebiet, • Förderung der Sozialkompetenz und der Kommunikationsfähigkeiten, ausgerichtet auf die verschiedenen Funktionen (Team, Projektarbeit, Führung usw.), • Erhöhung der Methodenkompetenz und ausgerichtet auf die Bedürfnisse der verschiedenen Funktionen und Berufe, • Förderung der Selbstkompetenz bezogen auf die Bedürfnisse verschiedener Ausbildungs- und Funktionsniveaugruppen.  3.2 Angebote im Bereich Fremdsprachen, insbesondere Englisch, Französisch, Italienisch, Spanisch und Angebote zu interkultureller Kommunikation	1+	Haben die Handlungsfähigkeit und der Wissenstransfer zugenommen?
Bedarf an Nachqualifikation von Arbeitskräften für die Wirtschaft	<b>4. Anerkennung und Validierung der nicht formell erworbenen Kompetenzen</b>	<b>4.1 Kompetenzbilanzierung, persönliches Portfolio</b> <b>4.2 Gleichwertigkeitsbeurteilungsverfahren (GWB)</b> <b>4.3 Ergänzende Weiterbildung</b>	4.1 Keine spezifische Zielgruppe. 4.2 Berufsleute, die ihre Kompetenzen bezogen auf einen bestimmten Abschluss validieren möchten. 4.3 Berufsleute, die in einem Validierungsverfahren stehen und bestimmte Anforderungen nicht nachweisen können.	4.1 Standortbestimmung, Dokumentation der persönlichen Kompetenzen  4.2 Erstellen des Kompetenznachweises für einen bestimmten Abschluss  4.3 Vervollständigung des Kompetenznachweises gemäss GWB-Verfahren	4.1 Angebote für Kompetenzbilanzierung gem. Vorgaben BBT  4.2 Angebote für Kompetenzbilanzierung gem. Vorgaben GWB resp. der Trägerschaft des Abschlusses  4.3 Angebote zur ergänzenden Bildung gem. Vorgaben GWB resp. der Trägerschaft des Abschlusses	1	

Anlass/Initiation	Förderschwerpunkt	Präzisierung, Merkmal	Zielgruppe	Ziel	Massnahme	Priorität	Monitoring/ Zielerreichung (vgl. Papier Förders. Tabelle S. 8ff)
Ungenügende Teilnahmequoten in der Weiterbildung	<b>5. Information, Beratung, Lernbegleitung</b>	<b>5.1 Information</b>	5.1 Alle Erwerbstätigen, Wiedereinsteigewilligen und Führungskräfte; spezifische Leistungen für bestimmte Zielgruppen. 5.2 Wie 5.1	5.1 Teilnahme an Weiterbildung steigern, Stellenwert der Weiterbildung fördern, Orientierung ermöglichen, die Nutzung von Weiterbildungsmöglichkeiten optimieren. 5.2 Wie 5.1, Fehlinvestitionen, -platzierungen vermeiden. 5.3 Einbezug neuer Lernformen; Einsatz in die Weiterbildung erleichtern Abbruchquote senken.	5.1 Regelmässige und gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Informationskampagnen, Auf- und Ausbau von Informationsmöglichkeiten 5.2 Gut zugängliche, den individuellen Lernanliegen angepasste Beratungsleistungen. 5.3 Bereitstellen entsprechender Lernumgebungen, Entwicklung von Lernbegleitung und Lernberatung als integraler Teil des Angebots.	1+	Hat die Information die angepeilten Zielgruppen erreicht? Nimmt die Zahl der Beratenden aus diesen Zielgruppen zu? Nimmt die Partizipation dieser Zielgruppen an der WB zu?
Zielgruppenspezifische Förderschwerpunkte							
EDK-Bildungsprogramm; Sek-II-Abschluss-Quote	<b>6. Sek-II-Abschluss</b>	<b>6.1 Nachholbildung mit Fokus Sek-II-Abschluss</b>	6.1 Personen ohne Sek-II-Abschluss.	6.1 Gemäss EDK: 95%-Quote bis 2015	6.1 Bezüglich Zeitstruktur unterschiedliche und auf die vorhandenen Voraussetzungen abgestimmte Lernangebote für das Nachholen des Sek-II-Abschlusses bereitstellen.	1	Hat der Anteil der Personen mit Sek-II-Abschluss zugenommen?
Fehlende oder ungenügende Nutzung von Weiterbildung	<b>7. Förderung von Personen, die wenig oder nicht an formeller Weiterbildung teilnehmen</b>	<b>7.1 Information, Öffentlichkeitsarbeit, Vernetzung</b> <b>7.2 Zielgruppenspezifisches Lernangebot, Beratung, Lernbegleitung</b>	7.1-7.2 Personen, die aufgrund ihres tiefen Bildungsstandes, ihrer sozialen Stellung, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder kultureller Gegebenheiten keinen ausreichenden Zugang zu Weiterbildung haben, sowie Personen, die Weiterbildungsmöglichkeiten nicht nutzen.	7.1-7.2 Teilnahmequote in der Weiterbildung erhöhen.	7.1 Zielgruppenspezifische Informations- und Kommunikationsstrukturen; proaktive Vorgehenskonzepte im Sinne aussuchender Bildungsarbeit, vielfältige Zugänge schaffen. 7.2 Zielgruppenspezifische Lernumgebungen entwickeln, Lernberatung und -begleitung	1	Hat die Partizipation dieser Zielgruppe an WB zugenommen? Ist ihr Anteil an der Arbeitslosigkeit zurückgegangen?



Anlass/Initiation	Förderschwerpunkt	Präzisierung, Merkmal	Zielgruppe	Ziel	Massnahme	Priorität	Monitoring/ Zielerreichung (vgl. Papier Förders. Tabelle S. 8ff)
Durch Studien angenommene Bildungsdefizite (Pisa-Studie, ALL-Studie etc.)	<b>8. Förderung von Personen mit Bildungsbedarf in den Grundkompetenzen</b>	<b>8.1 Lese-/Schreibkompetenz</b> <b>8.2 Alltagsmathematik</b> <b>8.3 IT-Kompetenz</b> <b>8.4 Problemlösekompetenz</b> <b>8.5 Deutsch als Zweitsprache</b>	8.1 Personen mit Les- und Schreibschwäche in der Muttersprache 8.2 Personen mit Defiziten im Umgang mit Zahlen. 8.3 Personen mit fehlenden Kompetenzen im Umgang mit Informationstechnik 8.4 Personen, die kaum Lösungsstrategien abrufen können 8.5 Migrantinnen und Migranten.	8.1–8.5 Sicherstellen der Grundkompetenzen.	8.1–8.5 Zielgruppenspezifische Massnahmen zur Förderung von Basiskompetenzen	1	Ergibt das Monitoring eine Zunahme der Basis-Kompetenz? Wurden Massnahmen zur Verbesserung der Partizipation dieser Zielgruppen ergriffen? Nimm die Beteiligung an der WB dieser Zielgruppen zu?
Mangel und Engpässe in Berufen und Funktionen, die für die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Kanton Zürich wichtig sind	<b>9. Ausgleich von Mangel an bestimmten, für Wirtschaft und Gesellschaft wichtigen Berufen bzw. Funktionen</b>	<b>9.1 Weiterbildung für Schlüsselberufe</b> (z. B. gut ausgebildete Handwerker)	9.1 Personen, die in den Mangelbereichen tätig sind, über eine gute Grundausbildung verfügen und das Potenzial für eine Weiterqualifikation aufweisen.	9.1 Behebung von Engpässen in den betreffenden Berufen	9.1 1. Definieren von Indikatoren, die solche Mangelerscheinungen anzeigen 2. Entwickeln entsprechender spezifischer Weiterbildungsangebote 3. Gezieltes Ansprechen der Zielgruppen	2	Hat sich der Mangel in den entsprechenden Berufen verringert?
Strukturell bedingte schwache Teilnahme an Weiterbildung	<b>10. Teilzeitarbeitende</b>	<b>10.1 Zeitflexible Weiterbildung</b>	10.1 Teilzeitarbeitende, die sich wenig oder nicht an Weiterbildung beteiligen	10.1 Erhöhung der Beteiligung an Weiterbildung	10.1 Auf die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Teilzeitarbeitenden ausgerichtete Angebote	2	Hat sich die Beteiligung der Teilzeitarbeitenden an der beruflichen Weiterbildung erhöht?

## 2. Bestimmung der Förderwürdigkeit: Beurteilungsraster

A. Mindestanforderungen (Ausschlusskriterien)				
	1 nicht erfüllt	2 knapp nicht erfüllt	3 gut erfüllt	4 sehr gut erfüllt
<p>Massnahme gehört zu Förderschwerpunkt Bedarf ist nachgewiesen und nicht bereits über andere Finanzierungen und Gesetze abgedeckt EG BBG-Konformität: Angebotstypen gemäss EG BBG § 27-33</p>				
<b>ERGEBNIS</b>				

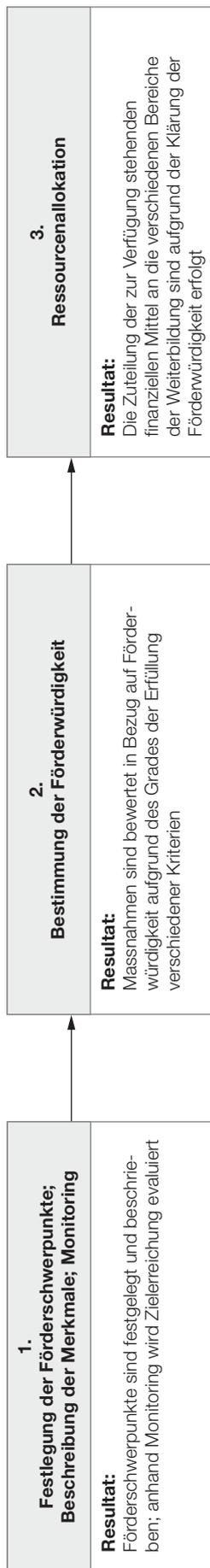
B. Bewertungskriterien				
	1 nicht erfüllt	2 knapp nicht erfüllt	3 gut erfüllt	4 sehr gut erfüllt
<p><b>Zielerreichung</b> (gemäss Förderschwerpunkt) <b>Gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Nutzen</b> (z. B. positive Auswirkung auf strukturellen Wandel, Förderung von neuartigen Berufen, Reduktion der Abreitslosigkeit) <b>Öffentlicher Bedarf:</b> Notwendigkeit an Weiterbildungszugang für anvisierte Zielgruppe Notwendigkeit der Erschwinglichkeit der Weiterbildung für anvisierte Zielgruppe</p>				



					<p>Langfristige Planung und Sicherung des Angebotes nötig                  Notwendigkeit von staatlicher Steuerung von Inhalt und Qualität                  Marktversagen bei Weiterbildungsmassnahme  <b>Zielgruppe</b> (z. B. Übereinstimmung der Zielgruppe mit Förderschwerpunkten)  <b>Übereinstimmung des Lernarrangements mit den Zielen der Förderschwerpunkte</b>  <b>Finanzierung:</b>                  Finanzierung langfristig gesichert                  Mitfinanzierung durch Dritte (z. B. Teilnehmendenbeiträge)                  Finanzierung durch den Staat  <b>Attraktivität Bildungsstandort Kanton Zürich</b>  <b>Vermeidung von Risiken und negativen Effekten:</b>                  Mitnahmeeffekt                  Matthäus-Effekt                  Wettbewerbsverzerrung                  Konkurrenzierung bereits bestehender Massnahmen</p> <p><b>ERGEBNIS</b></p>
--	--	--	--	--	--

<p><b>C. Vergabe</b></p>	<p>Kanton bietet selber an                  Kanton beauftragt Dritte mittels LV                  Kanton unterstützt Dritte mittels LV finanziell</p>
--------------------------	--

#### 4. Ablauf zur Bestimmung und Evaluation von Förderschwerpunkten und Förderwürdigkeit anhand Kriterien- und Beurteilungsraster



### 8.3 Überprüfung des Förderbedarfs, der Zielerreichung und der Prioritäten durch ein Monitoring

Um frühzeitig Informationen für die Bedarfsentwicklung und die Zielerreichung bestimmter Massnahmen zu erhalten, wird ein Monitoring aufgebaut, das in regelmässigen Abständen darüber Auskunft gibt, ob die Ziele erreicht wurden, wie sich die einzelnen Förderschwerpunkte entwickeln und wo Handlungsbedarf besteht. Der Aufbau und die Durchführung des Monitorings sollen durch die Weiterbildungskommission begleitet werden.

Das Monitoring hätte z. B. die folgenden Fragen zu beantworten:

- Gibt es Zielgruppen, die systematisch wenig oder keine Weiterbildung machen?
- Wie entwickelt sich die Partizipation an Weiterbildung in den verschiedenen Zielgruppen?
- Anzahl der Übergänge in neue Tätigkeits- und Berufsfelder?
- Entwicklung der Arbeitslosenzahlen?
- Was melden Branchen/Betriebe über Ungleichgewichte und Knappheiten beim Personal zurück?
- Nimmt eigenverantwortliches Lernen zu?
- Bestehen Angebote für alle Zielgruppen aus den Förderschwerpunkten?
- Hat jeder Abschluss einen Anschluss im subventionierten wie im nicht subventionierten Bereich?
- Wie entwickelt sich die Anzahl erstellter Kompetenzenbilanzen und erreichter Abschlüsse über die Validierung?
- Stellenwert der Weiterbildung in der Öffentlichkeit?
- Gibt es genügend gut ausgebildete Berufsbildner?
- Informationsstand der Öffentlichkeit über Weiterbildungsmöglichkeiten?



## 9. Finanzierung in der Weiterbildung

### 9.1 Finanzierungsformen

#### 9.1.1 Angebotsorientierte Finanzierung in der Weiterbildung, (Mit-)Finanzierung von Angeboten

##### a. Beschreibung

Der Kanton weist die finanziellen Mittel direkt einem Bildungsangebot einer Bildungsinstitution zu. Die Abrechnung erfolgt für jeden Teilnehmenden, der die Ausbildung absolviert, mit einer Pauschale. Mithilfe von Leistungsvereinbarungen werden verbindliche Absprachen/Verträge zwischen dem Kanton und der Bildungsinstitution getroffen.

**Funktion:** Mit der Förderung verfolgt der Kanton das Ziel, ein Weiterbildungsangebot an möglichst viele Personen heranzutragen. Der Fokus auf ein bestimmtes inhaltliches Angebot soll einen impulsgebenden Einfluss auf konkrete sozial- oder branchenstrukturelle Ziele haben. Der Kanton hat damit ein unmittelbares Interesse,

- Arbeitslosigkeit zu verhindern,
- Branchen oder einzelne ihrer Sektoren oder Berufsgruppen zu fördern,
- Personen mit Benachteiligungen zu integrieren,
- die Bildungsbeteiligung bestimmter Zielgruppen zu erhöhen,
- den Lernzuwachs bestimmter Zielgruppen zu fördern.

##### b. Erwartete Wirkung

Angebotsorientierte Finanzierung intendiert bestimmte positive Wirkungen, z. B. Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit, Erhöhung der Bildungsbeteiligung. Je konkreter die Ziele der Massnahme definiert sind, desto einfacher fällt die Ermittlung der Zielerreichung.

##### c. Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken

**Stärken:** attraktiv für Teilnehmende, wenn möglichst viel vom Förderbetrag dem Teilnehmenden zukommt bzw. vom Gesamtpreis in Abzug gebracht wird. Es werden ausschliesslich Bildungsmassnahmen gefördert, die Anforderungen von vorgegebenen Mindeststandards erfüllen. Die finanzielle Unterstützung kann flexibel und sehr zielorientiert eingesetzt werden.

**Schwächen:** Die unmittelbare Zuweisung der Mittel beeinflusst den Wettbewerb unter den Anbietern und die Entscheidungsfreiheit der Nachfragenden.

**Chancen:** Der Kanton kann gezielt Angebote, mit denen er ein sozialstrukturelles Ziel erreichen will, fördern und damit eine bestimmte Zielgruppe ansprechen, die sonst nicht oder nur in geringer Anzahl an der Weiterbildung teilnehmen würde.

**Risiken:** kann die Innovationsbereitschaft von Anbietern einschränken. Es können jedoch auch unbeabsichtigte Nebenwirkungen eintreten, die in Bezug zu den positiven Wirkungen gesetzt werden müssen:

- Scheineffekte: Effekte treten ein, die auch ohne eine bestimmte Förderung eingetreten wären.
- Mitnahmeeffekte: z. B. die Teilnahme an einer Massnahme, ohne aber hinterher in den Arbeitsmarkt eintreten zu wollen, oder die Inanspruchnahme eines Zuschusses ohne Bedürftigkeit.
- Substitutionseffekte: Der Kanton zahlt, obwohl das Individuum die Massnahme auch ohne diesen Zuschuss besucht hätte, oder der Kanton finanziert, obwohl auch das Unternehmen finanziert hätte.

### d. Handhabung im Kanton Zürich

Die höhere Berufsbildung (HBB, HFP, HF) wird über die Interkantonale Fachschulvereinbarung geregelt. Aber: Es gilt das À-la-carte-Prinzip, sodass der Kanton selbst entscheidet, welche Angebote er fördert. Die Zukunft der Finanzierung der HBB wird derzeit national diskutiert.

Systemergänzung: Für Fördermassnahmen von Weiterbildungsmassnahmen ohne eidg. Abschluss ist eine Liste zu führen (Massnahme, Zeitraum der Förderung, Ziel, Förderbetrag, Feststellen des Effekts).

## 9.1.2 Führen kantonaler Weiterbildungsinstitutionen

### a. Beschreibung

Bei der Finanzierung von eigenen Einrichtungen entscheidet der Kanton als Träger der Weiterbildungsinstitution über die Grösse, die Ziele und die Angebote der Institution. Dazu führt er eigene Institutionen.

**Funktion:** Der Kanton gewährleistet eine Planungssicherheit, indem er nicht jährlich wechselnde Zuwendungen spricht, sondern die gesamte Finanzierung übernimmt. Er garantiert damit eine Gesamtinfrastruktur für Weiterbildungsleistungen – unabhängig davon, ob der Markt sie bereits abdeckt oder nicht. Damit soll die flächendeckende Versorgung mit Weiterbildungsangeboten in einem bestimmten Segment / Zielgruppen sichergestellt werden. Der Kanton teilt seiner Weiterbildungsinstitution mittels Leistungsvereinbarung Förderschwerpunkte zu.

### b. Erwartete Wirkung

Direkte Steuerung von Bildungsmassnahmen, indem er diese selber durchführt. Dies eröffnet ihm ein eigenes Praxisfeld, er verfügt über das entsprechende Know-how und kann beispielhaft Weiterbildung durchführen.



### c. Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken

**Stärken:** Der Kanton hat eine genaue Kontrolle der erbrachten Leistung. Er hat keine oder niedrige Akquisitionskosten. Der Kanton kann damit seine Flexibilität halten.

**Schwächen:** Die Wirtschaftlichkeit der Institutionen, die sich aus der öffentlichen Förderung von eigenen Einrichtungen ergibt, ist in der Tendenz eingeschränkt. Der Handlungsspielraum der Schulleitungen durch zu detaillierte gesetzliche Regelungen erschwert eine flexible Reaktion auf aktuelle Erfordernisse, schränkt die Auswahl des Personals ein, führt oftmals zu bürokratischem Handeln statt zu unternehmerischer Initiative.

**Chancen:** Der Kanton kann gezielt Angebote, mit denen er ein sozialstrukturelles Ziel erreichen will, steuern und damit eine bestimmte Zielgruppe ansprechen, die sonst nicht an der Weiterbildung teilnehmen würde. Zudem hält er sich in der Weiterbildung ein eigenes Kompetenzzentrum, das ihn weniger von anderen Anbietern abhängig macht.

**Risiken:** Die Frage der Wirtschaftlichkeit wird nicht regelmässig gestellt. Die Möglichkeit der günstigeren und evtl. qualitativ hochwertigeren Leistungserbringungen wird nicht in Betracht gezogen. Entwicklung von Bildungsgängen erfolgt nach eigenem Ermessen und nicht nach den Förderschwerpunkten.

### d. Handhabung im Kanton Zürich

Der Kanton führt eigene Berufsschulen.

## 9.1.3 Finanzierung von spezifischen Bildungsdienstleistungen in der Weiterbildung

### a. Beschreibung

Der Kanton weist die finanziellen Mittel projektorientiert zu. Er subventioniert Dienstleistungen, u. a. die Evaluation von Projekten und Programmen, Entwicklungsleistungen, Forschungsaufträgen, Beratungs- und Informationsleistungen sowie zum Lehrmaterial. Die Ergebnisse dieser Projekte sind öffentlich zugänglich und verwertbar.

**Funktion:** Mit der Finanzierung von den genannten Dienstleistungen verfolgt der Kanton das Ziel, Leistungen, die spezielles Know-how oder spezielle Infrastruktur benötigen, gezielt und koordiniert für das Allgemeinwohl kompetent erstellen zu lassen.

### b. Erwartete Wirkung

Effiziente, kompetente und finanziell kalkulierbare Projektdurchführung, die allen Akteuren zugutekommt.

### c. Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken

**Stärken:** Nutzung eines grossen Know-how-Pools.

**Schwächen:** Dienstleistungen, die aufgrund von Routineleistungen erst effizient werden (z. B. Lehrmaterial), bedürfen eines grossen Aufwands beim Wechsel der Leistungserbringer. Es gab und gibt eine Anzahl von Einrichtungen, die ihre Bildungsarbeit ausschliesslich bis überwiegend aus Auftragsmassnahmen finanzieren. Solange eine gewisse Kontinuität in der Vergabe von Auftragsmassnahmen erwartet werden kann, liegt auch eine Planungssicherheit vor. Das hauptberufliche Personal dieser Einrichtungen ist häufig mit der Vergabepaxis der Zuwendungsgeber so sehr vertraut, dass für die Antragstellung kein erheblicher Verwaltungsaufwand erforderlich ist. Sobald die Auftragsmassnahmen wegfallen, ist allerdings die Existenz dieser (allein von Auftragsmassnahmen abhängigen) Einrichtungen bedroht.

**Chancen:** Kantonal subventionierte Entwicklungen stehen allen Anbietern zur Verfügung. Entwicklungskosten werden verringert, Entwicklung wird für den vielseitigen Einsatz hochwertiger.

**Risiken:** Die Entwicklung wird automatisch mit der Vergabe der Leistungserbringung verknüpft, sodass die Monopolisierung der Leistung gefördert wird. Mit der Vergabe von Finanzierungsmitteln für Dienstleistungen/Projekte an die immer gleichen Einrichtungen läuft der Kanton Gefahr, die Funktion zu verfehlen.

### d. Handhabung im Kanton Zürich

Es braucht ein transparentes Verfahren für die Ausschreibung und die Vergabe für die Behandlung von Anträgen.

## 9.1.4 Nachfrageorientierte Finanzierung von Weiterbildung

Sämtliche aufgeführten nachfrageorientierten Finanzierungsmodelle sind als Ergänzung zu der angebotsorientierten Finanzierung gedacht.

### Praktizierte nachfrageorientierte Finanzierung

Zu der nachfrageorientierten Finanzierung in der Weiterbildung gehören unter anderem Stipendien und Steuerabzüge, die im Kanton Zürich seit Langem praktiziert werden und die auf einer gesetzlichen Grundlage basieren (Steuergesetz, Stipendienverordnung).

#### a. Steuerabzüge

Weiterbildungskosten, sofern sie mit der ausgeübten Erwerbsarbeit in Zusammenhang stehen, können steuerlich abgezogen werden. Nicht abgezogen werden können Umschulungskosten, Berufsaufstiegskosten, Wiedereinstiegskosten sowie Zweitausbildung. Diese Abzugsregelung ist im Bundesrecht festgehalten und die Kantone haben dabei einen gewissen Ermessensspielraum in der Auslegung. Der Kanton Zürich kennt eine rigide Auslegung. Werden mehr als Fr. 400.– pro Jahr (Pauschalabzug) geltend gemacht, müssen die Kosten belegt werden.



Steuerabzüge generieren hauptsächlich einen Mitnahmeeffekt, obwohl bei abzugsfähigen Weiterbildungen der Steuerabzug beim Entscheid eine gewisse Rolle spielen kann. Hohe Einkommen profitieren durch die Steuerabzüge mehr, das heisst, dass die staatlichen Mittel hauptsächlich denen zugute kommen, die es oft nicht wirklich nötig haben. Die nicht mehr zeitgemässe Unterscheidung von Aus- und Weiterbildung, Umschulung, Wiedereinstieg und Zweitausbildung muss auf Bundesebene gesetzlich geändert werden.

### **b. Stipendien**

Der Kanton leistet auf Antrag einen Beitrag an die Lebenshaltungskosten einer Person in einer Aus- oder Weiterbildung. Dabei müssen bestimmte Kriterien in Bezug auf Einkommen, Wohnsitz und abgeschlossene Erstausbildung erfüllt sein. Für die Unterstützung der Weiterbildung auf Tertiärstufe ist ein ordentlicher Abschluss auf dieser Stufe Voraussetzung.

Durch die gezielte finanzielle Unterstützung von Einzelpersonen, insbesondere von Erwachsenen mit gesellschaftlichen und familiären Pflichten, soll die Chancengerechtigkeit in der Weiterbildung erhöht werden.

Viele Weiterbildungsmassnahmen sind heute von der Stipendienvergabe ausgeschlossen. Das System ist zudem stark föderalistisch geprägt. Eine nationale Harmonisierung wird angestrebt.

### **Neue Modelle** (noch keine kantonale gesetzliche Grundlage vorhanden)

Für eine gezielte Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung mit möglichst hohem Anreiz und geringem Mitnahmeeffekt stehen diverse nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle zur Diskussion. Nachfolgend eine Auswahl von Beispielen.

### **c. Bildungsgutscheine**

Um die Weiterbildungsbeteiligung einer bestimmten Zielgruppe zu erhöhen, kann der Kanton einen bestimmten Betrag pro Person und Jahr zur Verfügung stellen, der für individuelle Weiterbildungsmassnahmen beansprucht werden kann. Er kann Auflagen dazu machen, wie beispielsweise Höhe des Einkommens, Zusammenhang mit einer Erwerbsarbeit, minimale Lektionenzahl, zertifizierte Institution usw.

Bildungsgutscheine wird ein hoher Anreizeffekt attestiert (vgl. Wolter/Messer «Weiterbildung und Bildungsgutscheine», Zusammenfassung der Studienergebnisse, Bern, 2009, S. 3), vorausgesetzt der Betrag des Gutscheins ist nicht zu gering.

Bildungsgutscheine erhöhen die Selbstverantwortung der Nachfragenden für die Auswahl eines geeigneten Angebots und entfalten damit eine positive Wettbewerbswirkung unter den Anbietern.

Zusätzliche Investitionen der öffentlichen Hand für Information und Beratung der entsprechenden Zielgruppe sind bei der Einführung von Bildungsgutscheinen erforderlich (siehe auch Referat Oelkers).

Die Handhabung im Kanton Zürich bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese ist noch nicht vorhanden. Erster Schritt kann die Durchführung eines Pilotprojekts sein, für das ausserordentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Eine entsprechende Motion wurde im Kantonsrat eingereicht.

### **d. Bildungschecks und Bildungskonti**

Diese funktionieren nach ähnlichen Prinzipien wie Bildungsgutscheine, sollen aber hier nicht weiter ausgeführt werden, da gegenwärtig noch keine konkreten Projekte zur Diskussion stehen. Bei Bedarf können Pilotprojekte lanciert und ausgewertet werden.

Bildungssparen, Lernversicherung

Bildungssparen: Einrichten eines zweckgebundenen Sparkontos. Beteiligung des Staates durch Zuwendungen auf das Konto und/oder durch Steuerbefreiung.

Lernversicherung: Abschliessen einer Lernversicherung, die hälftig vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt wird. Bei längeren Weiterbildungen ist der Lohnausfall gesichert. Ziel ist eine vorausschauende finanzielle Planung der Weiterbildung für Personen, die im Erwerbsleben stehen.

Bis heute ist jedoch noch in keinem Kanton eine Einführung eines dieser Modelle geplant.

### **9.1.5 Zusammenarbeit mit Betrieben (OdA)**

#### **Unterstützung für weiterbildende Betriebe**

Finanzielle Unterstützung und Beratung für weiterbildende Betriebe zur Stärkung des Weiterbildungsbewusstseins von Unternehmen, insbesondere KMU. Damit kommt die finanzielle Erleichterung auf indirektem Weg einer Zielgruppe zugute, die sonst allenfalls keine Weiterbildung betreiben würde.

Einige Beispiele möglicher Unterstützungsformen:

- Einlage in einen betrieblichen zweckgebundenen Weiterbildungsfonds. Die Höhe der Einlage wird an der Lohnsumme des Unternehmens gemessen.
- Gründung eines tripartiten zweckgebundenen Fonds, der Firmen oder Einzelpersonen finanzielle Unterstützung für Weiterbildung gewährleistet.
- Beratung und Entwicklung von Schulungsprogrammen für Betriebe.

Dazu gibt es im Kanton Zürich noch keine Rechtsgrundlage. Eventuell Pilotprojekte realisieren in Zusammenarbeit mit dem Gewerbeverband.

#### **Bildungsurlaub**

Dieser ist in den GAV geregelt und Sache der OdA.



## 9.2 Finanzierungsmodell

### 9.2.1 Grundlagen

Das folgende Finanzierungsmodell hat als Grundlage das EG BBG (v. a. Paragraphen 27, 35, 41 und 43) und das Weiterbildungskonzept.

### 9.2.2 Rahmenbedingungen

Wichtige Faktoren als Rahmenbedingungen sind:

- Die finanziellen Mittel, die zur Verfügung stehen bzw. von der Politik zur Verfügung gestellt werden (kommen zum Ausdruck im KEF, in der mittelfristigen Finanzplanung und im Budget des Kantons).
- Entscheid des Bundes, z. B. Masterplan HBB des BBT. Da die Realisierung dieses Masterplans noch einige Jahre dauern dürfte, enthält dieses Konzept unabhängig davon einen Vorschlag für die HBB für die Zeit bis zur allfälligen Einführung eines Masterplans.
- Die Bestimmungen des Reglements der interkantonalen Fachschulvereinbarung FSV.

### 9.2.3 Bestimmungsfaktoren

Die Gesamtsumme an finanziellen Mitteln, die zur Förderung der vom Kanton verantworteten und mitfinanzierten Weiterbildung eingesetzt wird, wird politisch bestimmt. Die Ziele und Förderschwerpunkte, die in diesem Konzept ausgeführt sind, sind grundlegend für die Mittelzuweisung. Der Kriterien- und Beurteilungsraster dient als Instrument, welche Angebote und Leistungen mit welcher Priorität eine finanzielle Unterstützung des Kantons erhalten.

### 9.2.4 Prinzip der Beitragsbestimmung

Die Beitragsbestimmung erfolgt nach folgendem Prinzip:

**Der Kanton finanziert die Differenz zwischen einem definierten Deckungsbeitrag und den Vollkosten.**

Die Regel gilt für die Bestimmung der Mittelzuweisung für alle Kategorien der öffentlich geförderten Weiterbildung.

Dabei gelten folgende Grundsätze:

- Die Mitfinanzierung erfolgt grundsätzlich nach den in diesem Konzept beschriebenen Förderkriterien und -schwerpunkten.
- Bei den kantonalen Schulen muss der Kanton die vollen Kosten übernehmen.
- Für die Staatsbeiträge an Dritte gilt als Basis der FSV-Tarif, der gestuft werden soll.
- Die Festlegung des Deckungsbeitrags erfolgt in Abhängigkeit von den kantonalen Vorgaben (z. B. Qualifikation und Besoldung der Lehrkräfte, Schul- und Kursgelder, minimale Anzahl Teilnehmende). Der Deckungsbeitrag für die kantonalen und privaten Schulen kann unterschiedlich hoch sein. Der aktuelle Deckungsbeitrag für die kantonalen Schulen ist der Deckungsbeitrag 1.
- Es sind die Ergebnisse des Masterplans höhere Berufsbildung zu berücksichtigen.
- Ab Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung (z. B. Verordnung Finanzen) gilt eine Übergangsregelung von 3 bis 5 Jahren.

### 9.2.5 Berechnung der Beiträge und Art der Zuweisung

Die Ziele und Förderschwerpunkte der Weiterbildung bedingen vielfältige Weiterbildungsleistungen. Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen Weiterbildungsleistungen, die in Form von organisierten Lehrveranstaltungen (Kursen und Bildungsgängen) erbracht werden, und solchen, die nicht in dieser Weise strukturiert sind (alternative Lernumgebungen wie Lernbegleitung und -beratung, Entwicklungsleistungen, Förderung spezifischer Zielgruppen, Öffentlichkeitsarbeit, übergeordnete Systemleistungen etc.).

#### a. Berechnung aufgrund der Zahl der Lektionen: Lektionenpauschale

Kursangebote und Bildungsgänge sind i. d. R. gut abgrenzbar. Ihnen kann verlässlich eine erforderliche Lektionenzahl zugewiesen werden. Dies erlaubt, die Vollkosten und die Kosten pro Lektion zu berechnen sowie den angestrebten Deckungsgrad verbindlich festzulegen. Die Mittelzuweisung lässt sich damit in Form einer Lektionenpauschale bewerkstelligen. Als Lektion zählt jede Lehr-/Lerneinheit, die von einer Lehrperson durchgeführt wird. Es ist unerheblich, ob diese Leistung im Klassenraum, in der Rolle der Tutorin / des Tutors im E-Learning oder in Form von Lernbegleitung in einer Selbstlernumgebung erbracht wird.

#### b. Leistungen, die nicht in Lektionen anfallen: Leistungspauschale

In den Zielen und den Förderschwerpunkten des Konzepts gibt es auch Leistungsanforderungen an die Schulen, die nicht in Form von unterrichteten Lektionen erbracht werden können. Hier müssen auf der Basis einer Vollkostenrechnung eine Leistungsverpflichtung erstellt und die entsprechenden Leistungsaufträge pauschal abgegolten werden.



## 9.2.6 Leistungen, die von privaten Anbietern erbracht werden

In den Leistungsvereinbarungen mit privaten Anbietern kann grundsätzlich nach dem gleichen Prinzip verfahren werden. Es müssen dabei die unterschiedlichen Rahmenbedingungen (wie z. B. Lohnvorgaben und Anstellungsbedingungen bei kantonalen Schulen) auf der Kostenseite berücksichtigt werden.

## 9.2.7 Finanzierung

Folgende Tabelle zeigt die aktuelle und neue Finanzierung unterteilt nach kantonalen und privaten Anbietern:

Angebot	Heute: Kantonale	Heute: Private	Zukunft: Kantonale	Zukunft: Private
HBB: PB, HFP, HF	Gesamthaft über alle HBB- und WB-Angebote: Erreichen DB1 (Defizite sind gedeckt)	Pauschalen: Standort ZH; FSV-Tarife: ausserkantonal	Die Mitfinanzierung erfolgt grundsätzlich nach den in diesem Konzept beschriebenen Förderkriterien und -schwerpunkten  Gesamthaft über alle HBB- und WB-Angebote: Erreichen DB1; (Defizite sind gedeckt)  Übergangsregelung vorbereiten bis zur Umsetzung Masterplan HBB	Die Mitfinanzierung erfolgt grundsätzlich nach den in diesem Konzept beschriebenen Förderkriterien und -schwerpunkten  Übergangsregelung von 3 bis 5 Jahren; Berücksichtigung Masterplan HBB; Ziel bei HBB: FSV-Tarife

## Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich

---

Angebot	Heute: Kantonale	Heute: Private	Zukunft: Kantonale	Zukunft: Private
WB: BWB, AWB	Gesamthaft über alle HBB- und WB-Angebote: Erreichen DB1 (Defizite sind gedeckt)	Beitragspauschalen	Die Mitfinanzierung erfolgt grundsätzlich nach den in diesem Konzept beschriebenen Förderkriterien und -schwerpunkten  Gesamthaft über alle HBB- und WB-Angebote: Erreichen DB1; (Defizite sind gedeckt)  Übergangsregelung vorbereiten bis zur Umsetzung Masterplan HBB	Die Mitfinanzierung erfolgt grundsätzlich nach den in diesem Konzept beschriebenen Förderkriterien und -schwerpunkten  Übergangsregelung von 3 bis 5 Jahren; Berücksichtigung Masterplan HBB; Ziel bei WB: Beiträge in Anlehnung an FSV-Tarife
WB: AWB («Nicht-Service-Public»-Angebote)	Vollkosten	–	Vollkosten	–
Erwachsenenbildungs-Kredit (40.000.–/Jahr)	–	Einzelfall (nach Kriterien/Leitfaden)	–	Ab 2011 aufgehoben



Um die nötige Flexibilität zu ermöglichen, sollen die Tarife gestuft werden. Ausgehend von den Förderschwerpunkten und -kriterien und den FSV-Tarifen sind fünf Tarif-Stufen vorgesehen:

Stufen	Tarif pro Lektion (Stand 2009)	Rechnungsbeispiel (Basis St. Gallen)
Kein Beitrag	Fr. 0.–	
FSV-Tarif-Minus (weniger als FSV-Tarif)	Fr. 3.– (105.– pro Jahreswochenlektion; Basis: 35 Bildungswochen)	
FSV-Tarif (Tarif gemäss FSV für Vorberei- tungskurse auf BP und HFP)	Fr. 9.– (315.– pro Jahreswochenlektion; Basis: 35 Bildungswochen)	<b>Beitragsberechnung für Vorb. BP/HFP:</b> Total Lektionen: 550 Dauer: 1 Jahr Bildungswochen: 40 Tarif pro Jahr: Fr. 4320.– (= 550/40*315) Tarif pro Semester: Fr. 2160.–
FSV-Tarif-Plus (mehr als FSV-Tarif, max. 75% der anrechenbaren Aufwendungen (Nettoaufwand); Ziel: deutlich über DB1, vgl. EG BBG, §37)	Fr. 10.80 (378.– pro Jahreswochenlektion; Basis: 35 Bildungswochen)	<b>Beitragsberechnung für HF:</b> Total Lektionen: 1600 (533L/Jahr) Dauer: 3 Jahre Bildungswochen: 40 Tarif pro Jahr: Fr. 5040.– (533/40*378) Tarif pro Semester: Fr. 2520.–  Finanzierung: Grundsätzlich alle Branchen nach gleichem Tarif, auch Landwirtschaft; Ausnahmen: Soziales, IV (Über- gangsfrist: Tarif höher als 315.–/ 378.–, z.B. Curaviva, Agogis, da früher via Bund/IV finanziert)
Vollkostendeckung	Vollkostendeckung	Branchen: z. Z. Gesundheit

### 9.3 Erarbeiten von Planungsgrundlagen

Aus zeitlichen Gründen konnte dieser Teil der Arbeit von der Projektgruppe nicht vor Abgabe des Konzepts durchgeführt werden. Sie stellt deshalb den Antrag (vgl. 11. Anträge der Projektgruppe), dass sie beauftragt wird, Planungsgrundlagen zu erarbeiten, die erlauben, die heutige Mittelzuweisung auf das vorgeschlagene Modell zu übertragen. Ausgehend von diesem IST-Zustand soll der Entwicklungsbedarf erhoben werden. Die Projektgruppe schlägt folgendes Vorgehen vor:

1. Beschreibung des IST-Zustands: Es wird die gegenwärtige Verteilung der Mittel (Stand 2008) auf die im Konzept beschriebenen Förderschwerpunkte erfasst.
2. Formulierung des SOLL-Zustands: Die Mittel (Stand 2008) werden auf die Förderschwerpunkte verteilt unter Berücksichtigung der im Konzept angeführten Beurteilungskriterien und der Prioritäten.
3. Die Differenz zwischen IST- und SOLL-Zustand wird bezüglich der von der Projektgruppe beabsichtigten Wirkung reflektiert. Sie leitet daraus Empfehlungen für erforderliche Anpassungen ab und formuliert den Entwicklungsbedarf.

Gemäss dem strategischen Ziel 1 des Auftrags soll die Projektgruppe im Weiterbildungskonzept auch einen Vorschlag ausarbeiten, für den Fall, dass die kantonale Förderung ausgebaut werden könnte. In Absprache mit dem Auftraggeber soll dabei von zusätzlichen Mitteln von 10 Prozent ausgegangen werden.

Das Weiterbildungskonzept geht von Förderschwerpunkten aus, die regelmässig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Wenn die Förderwürdigkeit und der Förderbedarf sich aufgrund neuer Verhältnisse verändern, kommt dies gemäss dem in diesem Konzept verankerten Mechanismus in einer Verschiebung der den verschiedenen Angeboten zufließenden Mitteln zum Ausdruck. Die Projektgruppe verzichtet deshalb darauf, zum jetzigen Zeitpunkt Vorschläge zu unterbreiten, wie allenfalls die 10 Prozent zu verteilen wären. Diese sollen zum Zeitpunkt, zu dem sie zur Verfügung stehen, in die Gesamtsumme der Mittel miteinbezogen werden und gemäss dem in diesem Konzept vorgesehenen Verfahren zugeteilt werden.



## 10. Zusammenarbeit auf Ebene Kantone und Bund

### 10.1 Gremien (Kommissionen, Konferenzen, Foren)

Die interkantonale Koordination und Regelung der Weiterbildung wird durch kantonale Kommissionen und Konferenzen unterstützt. Im Folgenden werden die zentralen Gremien beschrieben, die für die interkantonale Zusammenarbeit zuständig sind.

#### **EDK: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren**

Für die interkantonale Koordination auf politischer und strategischer Ebene ist die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zuständig. Ihr Ziel ist, die nationale Koordination der Bildungs- und Kulturpolitik. Die 26 Mitglieder der Kantonsregierungen, die für Erziehung, Bildung, Kultur und Sport zuständig sind, sind in ihr vertreten.<sup>27</sup>

Die EDK führt zurzeit sieben Fachkonferenzen. Sie setzen sich aus den Leiterinnen und Leitern der kantonalen Ämter oder Stellen oder aus den kantonalen Fachverantwortlichen eines bestimmten Bereichs wie der Weiterbildung oder der Kulturförderung zusammen. Die für die Weiterbildung zuständigen Fachkonferenzen sind die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW) und die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK).

#### **IKW: Interkantonale Konferenz für Weiterbildung**

Mit der IKW schlossen sich die kantonalen Beauftragten für Weiterbildung im Rahmen der EDK zu einer interkantonalen Fachkonferenz zusammen. Sie ist die Nachfolgekonzferenz der IKEB.

Als ständige Gäste werden in der Regel Vertreter des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), des Bundesamtes für Kultur (BAK), des Schweizerischen Verbandes für Weiterbildung (SVEB) und der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) an die Tagungen eingeladen.

Hauptaufgabe der IKW ist die Koordination der Weiterbildung auf Ebene der kantonalen Beauftragten für Weiterbildung. Im Zusammenhang mit der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit verfolgt sie gemäss den Statuten<sup>28</sup> die folgenden Ziele und Aufgaben:

27 SBBK (Hrsg.): Kantone und Bildung. URL: <http://www.dbk.ch/sbbk/portrait/struktur.php> am 18.05.2009.

28 URL: [http://www.alice.ch/pdf/ikw\\_statut\\_d.pdf](http://www.alice.ch/pdf/ikw_statut_d.pdf) am 19.05.09.

Ziele der IKW im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit:

- Informations- und Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Sprachregionen
- Unterstützung der Kantone bei der Erfüllung ihres bundes- und kantonsrechtlichen Auftrags
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit

Aufgaben der IKW im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit:

- Unterstützung der Umsetzung der EDK-Empfehlungen zur Weiterbildung in den Kantonen
- Funktion als Kontakt- und Vermittlungsgremium für die Bearbeitung kantonaler Belange der Weiterbildung mit regionaler und/oder gesamtschweizerischer Bedeutung
- Bearbeitung von Projekten und Fragen von überkantonaler oder gesamtschweizerischer Bedeutung
- Erarbeiten von Grundlagen und Empfehlungen zuhanden der Kantone
- Zusammenarbeit mit kantonalen, regionalen und schweizerischen Institutionen der Weiterbildung und den zuständigen Bundesstellen
- Entwicklung und Nutzung der Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Mitgliedern
- Unterstützung bei der Koordination des Vollzugs des Bundesrechts in den Kantonen und in den Regionen

### **SBBK: Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz**

Für die interkantonale Koordination im Berufsbildungsbereich auf operativer Ebene ist die Fachkonferenz, die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK)<sup>29</sup>, zuständig. In ihr sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der für die Berufsbildung zuständigen Ämter der Kantone zusammengeschlossen. Als nationale Plattform fördert sie den Informations- und Erfahrungsaustausch und die gesamtschweizerische Entwicklung der Berufsbildung. Die SBBK führt acht Fachkommissionen. Das für die Weiterbildung relevante Gremium ist die Kommission höhere Berufsbildung und Weiterbildung (KHBW).

### **KHBW: Kommission höhere Berufsbildung und Weiterbildung**

Die Kommission höhere Berufsbildung und Weiterbildung (KHBW) hat den Auftrag, Entwicklungs- und Koordinationsfragen im Bereich der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung zu bearbeiten, und kann Anträge an den SBBK-Vorstand richten. Dabei stellt sie die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen sicher und nimmt gemäss Mandatsbeschreibung<sup>30</sup> folgende Aufgaben wahr:

- Grundsatzfragen in Zusammenhang mit der Positionierung der Kantone im Bereich der Tertiär-B-Berufsbildung und der Weiterbildung aufgreifen, diskutieren und vorbereiten

29 URL: [http://www.dbk.ch/download/portrait/b\\_kantone.pdf](http://www.dbk.ch/download/portrait/b_kantone.pdf) am 19.05.09.

30 URL: <http://www.dbk.ch/sbbk/kommissionen/index.php?ID=23> am 18.05.09.



- Interkantonaler Koordinationsbedarf beim Vollzug der Bestimmungen zur höheren Berufsbildung und der Weiterbildung feststellen sowie Vorschläge unterbreiten
- Stellungnahmen der SBBK zu den Rahmenlehrplänen für die höheren Fachschulen vorbereiten
- Vorschläge zur Abstimmung und Koordination des Angebots von höheren Fachschulen erarbeiten
- Als Begleitgruppe der Kantone bei der Masterplanung höhere Berufsbildung wirken
- Abgrenzungsfragen zwischen höherer Berufsbildung und berufsorientierter Weiterbildung bearbeiten und Lösungsvorschläge entwickeln
- Sie arbeitet mit der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) zusammen

Die KHBW arbeitet mit dem Bund, insbesondere mit der Arbeitsgruppe «Masterplan für die höhere Berufsbildung» und den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) zusammen

### **SKW: Schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung**

Die Schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung (SKW) ist ein Organ des Bundes und der Kantone. Ihre Tätigkeiten, die Geschäftsstelle und das dazugehörige «Forum Weiterbildung Schweiz» werden durch den Bund finanziert.<sup>31</sup> Mitglieder der SKW sind die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) und Bundesamt für Statistik (BFS).

Ihre Funktion und Aufgaben sind gemäss Statuten<sup>32</sup>:

- Koordination der Bearbeitung von Weiterbildungsfragen zwischen Bund und Kantonen
- Begleitung der Vorbereitung von Regelungen und Erlassen sowie Unterstützung bei deren Umsetzung
- Engagement dafür, dass die allgemeine Erwachsenenbildung, die berufsorientierte Fort- und Weiterbildung sowie Bildungsangebote für Erwerbslose als Teile eines umfassenden Bildungsbereichs gestaltet werden
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Forschung, Anbietern und Organisationen der Sozialpartner. Ihr wichtigster Partner für diese Zusammenarbeit ist das «Forum Weiterbildung Schweiz»

### **Forum Weiterbildung Schweiz**

Das Forum engagiert sich für die kritische Auseinandersetzung über die Entwicklung der schweizerischen Weiterbildungspolitik und für die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Weiterbildung. Es arbeitet eng mit der Schweizerischen Koordinationskonferenz Weiterbildung (SKW) zusammen und möchte dazu beitragen, dass das Interesse für die Weiterbildung gestärkt wird. Das Forum nimmt Stellung zu Weiterbildungsfragen und gibt Empfehlungen ab. Die enge Zusammenarbeit des Forums Weiterbildung Schweiz mit der

31 URL: <http://www.forum-weiterbildung.ch/default.aspx?code=0101> am 17.05.09.

32 URL: [http://www.alice.ch/pdf/statut\\_skw.pdf](http://www.alice.ch/pdf/statut_skw.pdf) am 17.05.09.

SKW ermöglicht es, die Koordination im Weiterbildungsbereich gezielt zu verbessern. Das Forum engagiert sich vor allem für die Koordinationsaufgaben, bei denen der Bund, die Kantone und die Wirtschaft gemeinsame Aufgaben wahrnehmen.<sup>33</sup>

Weitere für die Weiterbildung relevante Gremien sind der Schweizerische Verband für Weiterbildung (SVEB<sup>34</sup>) und der Arbeitgeberverband<sup>35</sup> mit den jeweiligen Branchenverbänden.

### 10.2 Finanzierungsvereinbarungen

Die von der EDK seit 1991 abgeschlossenen Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen<sup>36</sup> ermöglichen den gleichberechtigten Zugang zu Bildungsinstitutionen in der ganzen Schweiz und regeln den Lastenausgleich zwischen den Kantonen.

Alle diese Vereinbarungen richten sich nach folgenden zwei Grundprinzipien:

- Freizügigkeit: Der Standortkanton einer Ausbildungsstätte bietet die Ausbildungsgänge Studierenden bzw. Schülerinnen und Schülern aus anderen Kantonen zu denselben Bedingungen an wie den eigenen Kantonsangehörigen.
- Finanzierung: Die Herkunftskantone der Studierenden bzw. Schülerinnen und Schüler bezahlen dem Standortkanton der Ausbildungsstätte einen festgelegten Betrag.

Für folgende Bildungsstufen gibt es gesamtschweizerische Vereinbarungen:

#### **Tertiärstufe:**

- IUUV: Interkantonale Universitätsvereinbarung
- FHV: Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
- FSV: Interkantonale Fachschulvereinbarung

#### **Sekundarstufe II (Berufsbildung):**

- BFSV: Berufsfachschulvereinbarung

#### **Sekundarstufen I und II:**

- Interkantonale Vereinbarung für Schulen mit spezifisch-strukturierten Angeboten für Hochbegabte

33 URL: <http://www.forum-weiterbildung.ch/default.aspx?code=0201> am 17.02.09.

34 URL: <http://www.alice.ch> am 20.05.09.

35 URL: <http://www.arbeitgeber.ch> am 20.05.09.

36 URL: <http://www.edk.ch/dyn/14318.php> am 20.05.09.



## Regionale Abkommen

Neben diesen gesamtschweizerischen Vereinbarungen gibt es ebenfalls regionale Schulabkommen. Die für die Berufsbildung relevante Vereinbarung ist:

- RSA: Regionale Schulabkommen

## FSV: Interkantonale Fachschulvereinbarung

Die Interkantonale Fachschulvereinbarung vom 27. August 1998 legt gemäss Reglement<sup>37</sup> für den Bereich der tertiären Fachschulen (ohne Universitäten und Fachhochschulen) den interkantonalen Zugang, die Stellung der Studierenden und die Abgeltungen, die die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägern der Fachschulen leisten, fest. Alle Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein sind der Vereinbarung beigetreten.

Die FSV funktioniert nach dem À-la-carte-Prinzip. Das heisst, dass jeder Kanton frei entscheidet, für welche Studiengänge er Beiträge leistet. Die Vereinbarungskantone halten in einer Liste fest, welche Institutionen und Bildungsgänge sie als Standortkanton für den interkantonalen Zugang anbieten, welche Beiträge für den Studienbesuch vom Wohnsitzkanton der ausserkantonalen Studierenden zu entrichten sind und von welchen Angeboten sie als Wohnsitzkanton von Studierenden Gebrauch machen.

Zurzeit wird eine neue Version der Vereinbarung erarbeitet. Gemäss «Bericht der Arbeitsgruppe Masterplan zur interkantonalen Finanzierung der höheren Berufsbildung»<sup>38</sup> vom 19.12.2008 weist die heutige Regelung Schwachstellen auf. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass gemeinsame Regeln für die Subventionierung von Bildungsangeboten und Bildungsgängen fehlen. Ebenso fehlen Standards und Kriterien, nach denen die Kantone Anbieter in die FSV aufnehmen. Es besteht zudem keine generelle Zahlungspflicht der Wohnsitzkantone der Studierenden. Die bestehende FSV soll überarbeitet werden. Dabei schlägt die Arbeitsgruppe «Masterplan höhere Berufsbildung (HBB)»<sup>39</sup> folgende Stossrichtungen vor:

- Freizügigkeit für die Studierenden (Wegfall des À-la-carte-Prinzips)
- Bessere Angebotskoordination unter den Kantonen bei den subventionierten Angeboten (u. a. Kriterien für die Aufnahme eines Angebots auf die Liste der FSV)
- Gemeinsam festgelegte Abgeltungstarife
- Gemeinsame Kriterien und Standards für die Qualitätssicherung und -entwicklung

## RSA: Regionale Schulabkommen

Das Regionale Schulabkommen (RSA 2000<sup>40</sup>) gilt für die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Luzern, Solothurn und Zürich. Alle acht Mitgliederkantone regeln mit diesem Abkommen die Abgeltung des Besuchs von ausserkantonalen Schulen und Bildungseinrichtungen in den Bereichen Kindergarten, Volksschulen, Gymnasien, Berufsschulen, Fachschulen und Fachhochschulen.

37 URL: <http://edudoc.ch/record/2013/files/3-4d.pdf?ln=frversion=1> am 17.02.09.

38 URL: <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/01013/index.html?lang=de> am 20.05.09.

39 Präsentation von Katrin Hunziker: Finanzierung der höheren Berufsbildung (HBB) vom 05.02.09. URL: <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/01013/index.html?lang=de> am 20.05.09.

40 URL: <http://www.ag.ch/nwedk/shared/dokumente/pdf/abkommenstext-rsa-2000.pdf> am 20.05.09.

Das RSA 2000 wurde überarbeitet. Das revidierte Regionale Schulabkommen (RSA 2009) ist zurzeit in der Ratifikation bei den Kantonen. Das für die Inkraftsetzung auf den 1.8.2009 notwendige Quorum wurde bereits Ende 2008 erreicht.

In der Übergangsphase übernehmen die RSA-Kantone die Bestimmungen der Interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV), es gelten für die Berechnung der Kantonsbeiträge im Bereich der Fachhochschulen die Bestimmungen der FSV.

### **BFSV: Berufsfachschulvereinbarung**

Die Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung vom 22. Juni 2006 (BFSV-Regelung<sup>41</sup>) regelt die Abgeltung der Vereinbarungskantone an die Kosten des beruflichen Unterrichts sowie an die Kosten der beruflichen Vollzeitausbildung. Alle Kantone ausser ZH und SG sind dieser Vereinbarung beigetreten.

### **FHV: Fachhochschulvereinbarung**

Die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12. Juni 2003 (FHV-Regelung<sup>42</sup>) ist auf Beginn des Studienjahres 2005/2006 in Kraft getreten. Sie löst die erste Fachhochschulvereinbarung für die Jahre 1999 bis 2005 ab. Alle Kantone (ausser NE) und das FL sind der Vereinbarung beigetreten.

## **10.3 Bilaterale Abkommen**

Zurzeit bestehen keine bilateralen Abkommen. Der Kanton Zürich behält sich vor, bei Notwendigkeit mit anderen Kantonen aufgrund gemeinsamer Interessen enger zusammenzuarbeiten.

41 URL: <http://www.ag.ch/sar/output/400-562.pdf> am 20.05.09.

42 URL: <http://edudoc.ch/record/2011/files/3-3d.pdf?ln=frversion=1> am 20.05.09.



## 10.4 Positionierung des Kantons Zürich bezüglich der Weiterbildung

Grundsätzlich unterstützt der Kanton Zürich das Prinzip der Freizügigkeit bei der höheren Berufsbildung, wie sie im Masterplan höhere Berufsbildung vorgesehen ist. Die berufsorientierte (BWB) und allgemeine Weiterbildung (AWB) sollen jedoch weiterhin regional und kantonal geregelt werden (vgl. dazu EG BBG bzgl. BWB und AWB). Die neuesten Entwicklungen im Masterplan höhere Berufsbildung (Stand Mai 2009, vgl. SBBK-Tagung) gehen davon aus, dass die Finanzierung der höheren Fachschulen in Zukunft bei den Kantonen und diejenige der Vorbereitungskurse für die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen beim Bund und den OdA liegt.

Der Kanton Zürich pflegt die Verbundpartnerschaft insbesondere im Bereich der höheren Berufsbildung und unterstützt die Empfehlungen des Masterplans höhere Berufsbildung. Der Kanton Zürich vertritt seine Interessen entsprechend der hohen Konzentration an Angeboten, die im Kanton Zürich durchgeführt werden. Der Kanton Zürich verfügt schweizweit über das grösste Weiterbildungsangebot, gefolgt vom Kanton Bern. 56 Prozent der Anbieter verteilen sich auf die vier Kantone Zürich, Bern, Waadt und Aargau. Dies schlägt sich auch bei den Angeboten an Bildungsgängen nieder: 55 Prozent aller Bildungsgänge werden in den fünf Kantonen Zürich, Bern, Waadt, St. Gallen und Aargau durchgeführt. In der Position als grösster Bildungskanton der Schweiz wird der Kanton Zürich auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Weiterbildung spielen und eine Führungsposition wahrnehmen.

Der Kanton Zürich wird auch in Zukunft ein bedeutender Standortkanton für die Angebote der höheren Fachschulen (HF) bleiben. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Masterplans höhere Berufsbildung erachtet er es als zentral, die Angebote der HF durch die entsprechenden Gremien und Vereinbarungen gesamtschweizerisch zu koordinieren und aufeinander abzustimmen (analog der Koordination im Bereich der Fachhochschulen). Bezüglich der Vorbereitungskurse für die Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen wird sich die Haltung des Kantons Zürich an der Entscheidung des BBT und der EDK orientieren.

## 11. Anträge der Projektgruppe

### 1. Weiterarbeit der Projektgruppe

(Antrag zum Kapitel 6)

Um die Kontinuität bei der Umsetzung des Konzepts sicherzustellen und bis die ordentlichen neuen Strukturen greifen (z.B. Weiterbildungskommission), scheint es der Projektgruppe zweckmässig, dass sie in dieser Übergangsphase mit klar definierten Aufgaben betraut wird.

### 2. Erarbeiten von Grundlagen zur kompetenzorientierten Definition von Zielgruppen

(Antrag zum Abschnitt 8.1.1)

Die kompetenzorientierte Definition von Zielgruppen und die Berücksichtigung von Kompetenzpfaden sind wichtige, im Bericht aber noch ungenügend ausgearbeitete Ansätze. Diese sollen noch entwickelt werden. Der Auftrag wäre von der Projektgruppe an Prof. Philipp Gonon und Dr. Jochen Weil zu erteilen und die Arbeit wäre bis Ende Oktober 2009 fertigzustellen.

### 3. Erarbeiten eines Monitoringkonzepts

(Antrag zum Abschnitt 8.4)

Die Überprüfung des Förderbedarfs, der Zielerreichung und der Prioritäten soll durch ein Monitoring erfolgen. Es ist ein Monitoringkonzept zu erarbeiten, das diese Anforderungen erfüllt.

### 4. Erarbeiten von Planungsgrundlagen

(Antrag Abschnitt 9.4)

Derzeit fehlen griffige Planungsgrundlagen, die erlauben, die heutige Mittelzuweisung auf das vorgeschlagene Modell zu übertragen. Ausgehend vom Vergleich des IST-Zustands mit dem aufgrund der Förderschwerpunkte angezeigten SOLL-Zustands soll der Anpassungs- und Entwicklungsbedarf erhoben werden.



## 12. Anhänge

### 12.1 Zusammenwirken der Akteure in der Weiterbildung Expertise zuhanden der Projektruppe «Weiterbildungskonzept des Kantons Zürich»

Prof. em. Karl Weber, Universität Bern

#### 12.1.1 Einleitung

In diesem Dokument wird auf die Fragen eingegangen, die mir von Hanspeter Hauser und Ruedi Winkler anfangs Januar 2009 mitgeteilt wurden (vgl. Anhang). Die gestellten Fragen haben einen relativ allgemeinen Charakter. Sie werden in dieser Expertise in einem Zusammenhang situiert, zugespitzt und in Thesenform beantwortet. Dabei bin ich mir bewusst, dass einige der folgenden Aussagen konkretisierungsbedürftig sind. Sollten solche Präzisierungen erwünscht sein, wäre ich zum gegebenen Zeitpunkt durchaus bereit, entsprechende Detaillierungen vorzunehmen.

#### 12.1.2 Entwicklungspfad und Struktur der Weiterbildung

Mir scheint es wichtig, die drei Fragebereiche in den Kontext der institutionellen Dynamik der Weiterbildung zu stellen.

Wenn wir mit einem historischen Blick auf die vergangene Entwicklung der Weiterbildung in der Schweiz blicken, können wir folgende Faktoren erkennen, die ihre Dynamik bestimmt haben:

**Erstens** entstand der Weiterbildungsdiskurs mit der wirtschaftlichen Dynamik, die sich in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zu entwickeln begann. Schon in den 50er-Jahren wurde die – berufliche – Weiterbildung als Ressource für die wirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen. Ihre Förderung sollte wesentlich durch das Zusammenwirken der Sozialpartner sichergestellt werden. Dem Staat war bestenfalls eine moderierende Funktion zugeordnet. Klar erkennbar zeichnete sich damals eine Weiterbildungspolitik ab, die sich in einer liberalen Tradition definierte und der Weiterbildung eine instrumentelle Funktion zuschrieb. Grundlegend war besonders die Vorstellung, dass in der Weiterbildung die Eigenverantwortung und das individuelle – auch das finanzielle – Engagement sehr wichtig wären. Daher überraschen heutige Befunde nicht, die zeigen, dass in keinem europäischen Land die individuelle Bereitschaft, Teilnehmergebühren für die Weiterbildung zu bezahlen, so gross ist wie in der Schweiz.

Diese liberale Tradition hat sich in verschiedenen Weiterbildungskursen und bei den verschiedenen Vorstössen, den Bund für ein grösseres Engagement für die Weiterbildung zu gewinnen, seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder bestätigt. Zu erinnern ist hier namentlich an das Scheitern des Bildungsverfassungsartikels am Ständemehr (1973), die Thematisierung der Weiterbildung im Dritten Bericht über den Ausbau der Schweizerischen Hochschulen (1978) und die vergeblichen Bemühungen für die Förderung der Weiterbildung eine Bundesstiftung zu schaffen (Anfang der 90er-Jahre). Auch der aktuelle Verfassungsauftrag verpflichtet den Bund nicht, sich engagiert für die Weiterbildung einzusetzen.

**Zweitens** hat sich in der Vergangenheit der Weiterbildungssektor trotz eines vergleichsweise geringen staatlichen Engagements in den verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen relativ stark entwickelt. Namentlich zu erwähnen sind die Subsysteme des Berufs (vgl. berufliche Weiterbildung), der Beschäftigung (AVIG), der Bildung, der Gesundheit (z. B. Sucht), aber auch der Soziokultur (Kirchen, soziale Bewegungen, Sozialwesen, Umweltbewegungen usw.). Hier war der Staat sehr oft bereit, Weiterbildung als Ressource zu nutzen, um Problemlagen zu entschärfen oder um eine Qualitätssicherung in einem allgemeinen Interesse zu etablieren. Entscheidend war eine politische Legitimation, um Weiterbildung als Investitionsinstrument einsetzen zu können. In diesem Zusammenhang wurde Weiterbildung gewissermassen von verschiedenen Teilpolitiken wie der Arbeitsmarkt- oder Gesundheitspolitik instrumentalisiert. Dies spiegelt sich darin, dass die Weiterbildung allein auf Bundesebene, aber auch bei den Kantonen und Gemeinden in ganz unterschiedlichen Gesetzen geregelt ist. Für ein umfassendes Engagement in der Weiterbildung, das dem Chancenausgleich gedient hätte, konnte sich der Staat, besonders der Bund, in der Vergangenheit jedoch nicht erwärmen.

**Drittens** war komplementär zum Prinzip der Selbstverantwortung die Offenheit gegenüber unterschiedlichen Trägerschaften in der Weiterbildung traditionell gross. Weiterbildung kann von öffentlichen wie von privaten Trägern angeboten werden, von gewinnorientierten wie von gemeinnützigen Anbietern bereit gestellt werden. Der weiterbildungspolitische Diskurs seit Ende der 80er-Jahre verdeutlicht zudem, wie wichtig die Trägerschaftsfrage geworden ist. Stand bis zu diesem Zeitpunkt die Versorgung der Individuen mit Weiterbildung im Vordergrund, wird seither vermehrt die Frage diskutiert, ob die Weiterbildungsanbieter mit gleich langen Spiessen operierten. Meist wird angenommen, dass öffentliche Anbieter gegenüber den privaten finanziell privilegiert seien und dadurch der Markt verzerrt würde. Damit wird Weiterbildung vermehrt im Kontext der Gewerbefreiheit und der Marktordnung thematisiert.



Diese institutionellen und diskursiven Gegebenheiten haben dazu geführt, dass sich die Weiterbildung im Laufe eines historischen Prozesses in verschiedenen Kontexten formiert hat:

- Die berufliche Weiterbildung positioniert sich zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem, welche traditionell eng miteinander verknüpft sind. Sie nimmt im Massstab 1:1 die Logik des Berufsbildungssystems auf, ist hoch selektiv und sorgt dafür, dass die berufliche Weiterbildung Erträge abwirft. Die Angebote der beruflichen Weiterbildung sind stark segmentiert und überwiegend nachfragefinanziert.
- Im Kontext des Bildungssystems hat sich Weiterbildung einerseits als Nachholbildung und andererseits als Nachdiplombildung an Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe ausgebildet. In beiden Fällen wirkt sich der organisatorische Rahmen der Anbieter stark auf die Funktionsweise dieses Weiterbildungstyps aus. Der Stellenwert der Nachholbildung variiert von Kanton zu Kanton. Weiterbildung an den tertiären Bildungseinrichtungen ist wie die berufliche Weiterbildung stark stratifiziert und qualifikationsbestimmt. Die Konkurrenz unter den Anbietern ist insgesamt nur mässig.
- Dann ist die betriebliche Weiterbildung zu erwähnen. Sie dient der Reproduktion und Weiterentwicklung des Betriebs. Die entsprechenden Aktivitäten werden in den Unternehmungen initiiert und unterliegen keiner staatlichen Kontrolle oder Oberaufsicht. Allenfalls gibt es Absprachen unter den Sozialpartnern.
- Schliesslich gibt es nach wie vor Weiterbildungen, die sich jenseits von irgendwelchen staatlichen Vorgaben formieren.

Heute kann nicht übersehen werden, dass als Folge eines bildungs- und weiterbildungspolitischen Paradigmenwandels die Anbieter in den erstgenannten vier Regulierungskontexten in den letzten Jahren unter Druck geraten sind. Denn seit den 90er-Jahren betrachtet die Bildungspolitik Bildungseinrichtungen allgemein als wichtige Träger der Innovationen und Reformen. Diese sind inzwischen ein Stück weit selber verantwortlich für ihre Positionierung in der Struktur der Anbieter. Mit diesem bildungspolitischen Paradigmenwandel geraten Bildungsanbieter auch in der Weiterbildung unter Druck:

- Weiterbildung wird inzwischen vermehrt als vermarktbare Gut betrachtet, das durch Bildungsanbieter bereitgestellt wird und das sich durch einen hohen Tauschwert auszeichnet. Bildungsinvestitionen sollen individuelle und kollektive Erträge abwerfen. Aktuelle weiterbildungspolitische Entwicklungen verstärken diesen Trend: Die Stufung der Abschlüsse, die Valorisierung nicht formell erworbener Kompetenzen sowie der Wunsch, die Nachfrage zu stärken, sind an dieser Stelle zu erwähnen. Diese Trenderwartungen bezüglich Bildung setzen sich naturgemäss nicht nur bei privaten Anbietern durch sondern auch bei öffentlichen.
- Die Bildungspolitik setzt darauf, dass die Ordnung im Weiterbildungsfeld nicht in erster Linie durch politische Vorgaben und entsprechende Festlegungen entsteht. Sie glaubt, dass gerade in der Weiterbildung eine solche Ordnung das Ergebnis eines marktlichen Prozesses zwischen Anbietern und Nachfragen darstellt. Der Wettbewerb soll in der Weiterbildung eine Ordnung stiften.

- In diesem Wettbewerb gelten Weiterbildungsanbieter als die wichtigsten Akteure. Mit ihren Angebotsstrategien und Programmen treten sie auf dem Markt auf und versuchen, sich gegenüber der Konkurrenz zu profilieren sowie durchzusetzen, zum Vorteil der Nachfrage.

Die angesprochenen Entwicklungen stützen naturgemäss die Stellung der Weiterbildungsanbieter und stärken ihr Interesse, als möglichst autonome Wettbewerber auf dem Markt auftreten zu können. Weiterbildungsanbieter werden somit gezwungen, Strategien zu entwickeln und umzusetzen, mit denen sie ihre Position im Feld der Weiterbildung verbessern können. Daran richten sie ihr Handeln aus. Von einer Anbieterlogik in der Weiterbildung können wir dann sprechen, wenn diesem Interesse an sich selber (Überleben am Markt, Erzielen von Gewinnen bzw. Überschüssen, Profilierung mit eigenen Weiterbildungsangeboten usw.) ein grösseres Gewicht zukommt, als der Versorgung der erwachsenen Individuen mit relevanten und nachhaltigen Bildungsressourcen. Nicht die Loyalität gegenüber dem zu bildenden und bildungswilligen Subjekt steht im Vordergrund, sondern die Vorstellung, Bildung und Weiterbildung gewinnbringend zu vermarkten. Der Markt wird so zum wichtigsten Evaluator in der Weiterbildung.

### 12.1.3 Grenzen der Anbieterlogik

**Fragebereich 1:** Wo stossen die Anbieterlogik und damit der aus der Sicht der Weiterbildung nicht regulierte Weiterbildungsmarkt an Grenzen?

#### Grundsätzliches

Einiges spricht dafür, dass die Anbieterlogik aus strukturellen Gründen in den verschiedenen Kontexten an je spezifische Grenzen stösst:

- Im Kontext der beruflichen Weiterbildung unterscheiden wir zwischen funktions- bzw. berufsorientierter Weiterbildung und abschlussbezogener Weiterbildung. Einiges deutet darauf hin, dass insbesondere Angebote der funktions- bzw. berufsorientierten Weiterbildung enorm stark dem Markt ausgesetzt sind. Denn diese Angebote weisen eine relativ grosse Nachfrageelastizität auf: Sie sind zugänglich für Gruppen mit Qualifikationen unterschiedlichen Niveaus (z. B. mit hochschulischen und nichthochschulischen Abschlüssen). Die Teilnehmenden können zudem in unterschiedlichen Berufsfeldern tätig sein (Industrie oder Dienstleistungen). Zu erinnern ist etwa an Angebote wie Marketing oder HRM für Führungskräfte in unterschiedlichen Feldern. Ebenfalls stark mit dem Wettbewerb werden Weiterbildungen im Bereich der Informatik und der neuen Technologien konfrontiert. Allerdings aus anderen Gründen. Derartige Weiterbildungen formieren sich meist ausserhalb eines traditionellen Berufsfeldes. Entsprechend sind auch in diesem Bereich die Zugänge relativ offen. In den beiden genannten Feldern kann der Markt einigermaßen spielen. Er kann funktionieren, weil sich das inhaltliche Profil der Angebote an gewissen allgemein anerkannten Standards orientiert.



tieren lässt. Alle die Führungsfunktionen übernehmen, wissen, dass sie beispielsweise minimale Kompetenzen im HRM nachweisen müssen. Darauf können sich Anbieter einstellen. Umgekehrt bedeutet dies, dass Marktmechanismen dann nicht spielen, wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind und auch entsprechende Standards (noch) nicht existieren: Führungsaufgaben können sich in bestimmten Feldern verändern und einen funktionierenden Weiterbildungsbedarf auslösen, auf den die Anbieter nicht reagieren. Einerseits nehmen sie die latente Nachfrage möglicherweise gar nicht wahr oder sie scheuen die finanziellen Risiken, die mit entsprechenden, neuen Angeboten verbunden sind (vgl. Entwicklungsaufwand bei unsicherer Nachfrage).

- Schliesslich müssen auch abzugsbezogene Weiterbildungen erwähnt werden, die oft von Berufsverbänden organisiert und durchgeführt werden. Nicht selten stellen in diesem Fall die Prüfungsgebühren für die Verbände eine wichtige Finanzierungsquelle dar. Einerseits ist in diesem Bereich die Konkurrenz sehr begrenzt, weil die Zugangsvoraussetzungen oft eng (für bestimmte Berufsangehörige) definiert sind und andererseits die Weiterbildungsinteressen kaum eine Wahlmöglichkeit haben. Einiges deutet darauf hin, dass der grosse Anteil von kleinen Weiterbildungsanbietern diese besondere strukturelle Situation spiegelt.
- Dem Druck der Anbieterlogik etwas weniger ausgesetzt sind alle öffentlichen und privaten schulischen Anbieter. Die privaten sicher noch weniger als die öffentlichen. Aber auch von diesen wird erwartet, dass sie Weiterbildung mindestens selbsttragend durchführen. Zahlreiche hochschulische Anbieter erhoffen sich inzwischen mehr: Sie wollen mit Weiterbildung Überschüsse generieren. Daher stehen heute auch öffentliche Anbieter unter einem vergleichbaren Druck wie private.
- Eindeutig am wenigsten dem Druck der Anbieterlogik sind hingegen die infrastrukturierte Weiterbildung sowie die Nachholbildungen ausgesetzt. In beiden Fällen werden die entsprechenden Angebote politisch definiert und legitimiert. Der Staat nimmt einen öffentlichen Auftrag wahr und ist bereit, in die Weiterbildungen zu investieren.

Diese Überlegungen verdeutlichen den engen Zusammenhang zwischen Nachfragefinanzierung und Anbieterlogik: Je mehr Gewicht der Nachfragefinanzierung in der Weiterbildung zukommt, desto stärker prägen sich unter der Bedingung eines segmentierten Weiterbildungsfeldes die negativen Folgen der Anbieterlogik aus. Dies wird nun im Folgenden erläutert.

### **Indikatoren der Dominanz der Anbieterlogik**

#### Ebene Zielgruppen

- Die von den Weiterbildungsanbietern angesprochenen Zielgruppen müssen zahlungsfähig und -bereit sein. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Klientel, die weder zahlungsfähig noch -bereit ist, aus der Perspektive des Anbieters als wenig attraktiv erscheint. Der Anbieter kann freilich die Zahlungsbereitschaft dadurch positiv beeinflussen, dass er mögliche Erträge bzw. auf einen möglichen Nutzer Weiterbildung mit

Nachdruck hinweist und Einiges unternimmt, um diesen Nutzen auch sicherzustellen (vgl. z.B. durch eine Mengenregulierung im Zugang zu Abschlüssen, die als besonders ertragswirksam gelten). Anbieter – und berufsständische Interessen können sich so finden.

- Schwer erreichbar sind unter den gegebenen Bedingungen jene Gruppen, die sozial nicht bzw. nicht eindeutig verortet sind und kollektiv kaum angesprochen werden können (z. B. Ungelernte, Ausländer und Ausländerinnen sowie ältere Arbeitnehmende). Diese Gruppen gelten u. a. als Risikogruppen auf dem Arbeitsmarkt.

### Ebene Angebotsprofile

- Inhaltlich vergleichbare Angebote werden unter verschiedenen Titeln auf den Markt gebracht. Dies ist kostensparend. Dabei wird über «Sprachspiele» eine «künstliche» Vielfalt erzeugt. Gleichzeitig werden einzelne Module in unterschiedlichen Studiengängen, ohne oder mit wenigen Veränderungen verwendet (vgl. z.B. betriebswirtschaftliche Module, die gegenwärtig in ganz unterschiedlichen Lehrgängen «Karriere» machen). Die Module selber werden standardisiert.
- In einzelnen Angebotsfeldern kommt es zu einer starken vertikalen Hierarchisierung der Abschlüsse (vgl. z. B. Sachbearbeitung, Berufsprüfung, höhere Fachprüfung, NDS HS, NDS FH und NDS Universität im Bereich Businessberufe). Die Weiterbildungsanbieter orientieren sich bei der Konzipierung solcher Angebote meist an einem mindestens teilweise überholten tayloristischen Modell der Arbeitsorganisation. Dadurch können die Berufstreue der Ausgebildeten gestärkt und Laufbahn und Weiterbildung tendenziell strukturell gekoppelt werden. Auch lässt sich relativ leicht eine Bindung der Kunden und Kundinnen an bestimmte Anbieter sicherstellen. Derartige Entwicklungen sind sowohl im Bereich der beruflichen wie der tertiären Weiterbildung beobachtbar.
- Der Entwicklungsaufwand stellt eine wichtige Kostenkomponente für den Weiterbildungsanbieter dar. Gemäss Anbieterlogik müssen daher Betriebe versuchen, den entsprechenden Aufwand möglichst gering zu halten. Wichtiger als eigene Entwicklungen ist das Nachahmen von Angeboten, die von Weiterbildungseinrichtungen als erfolgreich wahrgenommen werden. Diese werden jedoch zu einem günstigeren Preis und oft mit weniger Anforderungen für die Teilnehmenden auf dem Markt angeboten. Oder es werden vor allem die zahlungsbereiten, möglichst berechenbaren Nachfragen bedient (vgl. oben). Schliesslich erweist es sich oft als nützlich, mit einer Organisation der Arbeitswelt zusammenzuspannen. Ist die Nachfrage organisiert und haben sich kollektive Erwartungen an die Weiterbildung herausgebildet, werden auch für den Anbieter die Durchführungsrisiken berechenbar.

### Ebene Durchführung der Weiterbildungsangebote

Verschafft sich auf dieser Ebene die Anbieterlogik Nachachtung, können folgende Verhaltensweisen beobachtet werden:

- Die Erweiterung der Nachfrageelastizität lässt sich durch relativ offen formulierte Zugangsvoraussetzungen oder grosszügig gewährte Sonderregelungen – Zulassung



«sur dossier» – sicherstellen. Auch können Weiterbildungsanbieter gezielt solche Zielgruppen ansprechen, die nicht über die Regelzulassungsvoraussetzungen verfügen. Auf diese Weise wird die Nachfrage erweitert. Der Anbieter kann dadurch gleichzeitig den definierten «break even» leichter erreichen, woran er naturgemäss interessiert sein muss. Freilich ist eine Heterogenität der Lerngruppen meist eine in Kauf genommene Folge solcher Zulassungsstrategien.

- Engagement der Lehrenden: Wie wir wissen, ist die Kernbelegschaft bei Weiterbildungsanbietern verhältnismässig klein. Die meisten Lehrenden werden extern, für bestimmte Aufgaben und unter Voraussetzung, dass der Kurs tatsächlich realisiert werden kann, rekrutiert. Meist nehmen überdies die Dozierenden ihre Aufgaben nur nebenberuflich wahr. Deswegen profitiert der Anbieter oft von einem Wissen und Können, das in anderen Arbeitszusammenhängen aufgebaut wurde. Zudem kann das Aufgabenprofil der Lehrenden sehr unterschiedlich ausgestaltet werden: Von der Lehrtätigkeit im engeren Sinne, über die Betreuung von Diplomarbeiten bis zur Durchführung von Prüfungen ist Vieles möglich. Entscheidend ist letztlich, wie diese Leistungen entschädigt werden und ob das Lohnniveau so hoch ist, dass die Lehrenden bereit sind, ihre Tätigkeit nicht in Routine erstarren zu lassen. Auch hier hat Qualität ihren Preis. Zahlreiche Beobachtungen zeigen, dass die Anerkennung von anderswo erbrachten Bildungsleistungen als Teil des Studiengangs bei den Weiterbildungsanbietern unterschiedlich gehandhabt wird. Wird grosszügig mit der Anerkennung solcher Leistungen umgegangen, kann eine zusätzliche Nachfrage generiert werden: Für die Teilnehmenden verringern sich die finanziellen Aufwendungen für den Erwerb eines Diploms genauso wie der Zeitaufwand. Um Kosten für die Betreuung zu sparen, können ferner aufwändigere individuell Arbeitsleistungen gefordert werden. Schliesslich wird der Betreuungsaufwand für die einzelnen Teilnehmenden standardisiert und genau definiert (Anspruch auf Beratungsleistungen in Stunden). Diese Standardisierung von Beratungsleistungen steht in Widerspruch mit der oft notwendigen individualisierten Förderungspraxis (vgl. auch Heterogenität der Lerngruppen).

### **Folgen der Dominanz der Anbieter**

- Weiterbildungsanbieter, die ausgeprägte Eigeninteressen verfolgen, sind weniger kooperativ. Dies gilt für öffentliche und private Anbieter gleichermaßen. Bevor die Anbieter bei schwacher Nachfrage eine Kooperation mit anderen Einrichtungen in Erwägung ziehen, versuchen sie mit eigenen Kräften, ihre Programme zu optimieren und die Marketinganstrengungen zu erhöhen.
- Die oben beschriebene Rekrutierungspolitik der Teilnehmenden sowie die Durchführungspraxis von Veranstaltungen wirken sich in mehrfacher Hinsicht ungünstig auf die Qualität des Angebots aus: Die Unterstützung der Lernenden erfolgt zu wenig individuell, die externen Dozierenden sind nur bedingt am Ganzen des Kurses und seinem Gelingen interessiert und auch wenig an der Weiterentwicklung des Profils des Bildungsanbieters. Sie konzentrieren sich auf die Lehraufgaben im engeren Sinne. Die Erneuerung der Angebote hängt daher wesentlich von den Fachleuten in der Kernbe-

legschaft der Einrichtung ab. Schliesslich wirft die Heterogenität der Teilnehmenden an den Krusen erhebliche didaktische Probleme auf usw.

- Einen ähnlichen Effekt hat auch der vergleichsweise geringe Aufwand, der für die Entwicklung neuer Programme betrieben werden kann. Hier besteht das Risiko, eingetragene Pfade weiterzuverfolgen, Vorbilder nachzuahmen und etwas zu variieren. Dabei wird das innovative Potential im unterstrukturierten Weiterbildungssektor konzeptionell und didaktisch sicher wenig genutzt.
- Die Heterogenität und das Vorwissen der Teilnehmenden sind oft schliesslich so gross, dass sie – wie erwähnt – von den Lehrenden didaktisch kaum zu bewältigen sind. Zwar kann eine heterogene Gruppe für die Teilnehmenden eine interessante und herausfordernde Umgebung darstellen. Fraglich ist jedoch, ob auf hohem Niveau definierte Standards unter diesen Bedingungen überhaupt realisiert werden können. Insofern muss mit einer Erosion der Ansprüche gerechnet werden. Die betriebliche Effizienz von Weiterbildungsangeboten ist damit oft nur auf Kosten der Qualität des Angebots zu haben. Den Preis bezahlen somit meist die Teilnehmenden.

### 12.1.4 Rolle des Staates in der Weiterbildung

**Fragebereich 2:** Wie lässt sich die künftige Rolle des Staates beschreiben, wenn der durch die Anbieterlogik bestimmte Weiterbildungsmarkt zugunsten eines für alle zugänglichen Weiterbildungssystems verändert werden soll? Wo muss der Staat vor allem eingreifen?

#### Grundsätzliches

Das Handeln gemäss Anbieterlogik setzt voraus, dass die Weiterbildungsanbieter ihre eigenen Interessen erkennen und systematisch dafür sorgen, diese bei der Gestaltung ihres Angebots stark zu berücksichtigen. Die Fokussierung der Aufmerksamkeit auf sich selbst bedeutet gleichzeitig, dass der Weiterbildungssektor als Ganzes wie auch seine relevanten Schnittstellen mit der Erstausbildung tendenziell ausgeblendet oder nicht bearbeitet wird. Abgrenzung ist wichtiger als Kooperation.

Strukturell ist diese Situation problematisch: Die beschriebene Dynamik fördert eine weitere Fragmentierung im Weiterbildungsbereich selber, was ja von Aussenstehenden wie etwa politischen Aktoren als Defizit sehr oft beklagt wird. Zahlreiche politische Aktoren sehen in der Schaffung von koordinierenden Gremien das Rezept, hier Gegensteuer zu geben. Weil es politisch jedoch meist nicht gelingt, koordinierende Aktoren auch mit Durchsetzungsmacht auszustatten, bleibt der Weiterbildungsbereich hoch segmentiert. Die erwünschte Ordnung entsteht nicht von selbst, auch weil der Markt diese nicht herstellt.



Wenn davon ausgegangen wird, dass

- die aktuellen Weiterbildungsstrukturen sich in den kommenden Jahren nicht wesentlich verändern werden – wir werden gleichzeitig öffentliche, private und gemeinnützige Trägerschaften in der Weiterbildung haben – kann eine Ordnung nur dann entstehen, wenn der Staat selber eine aktive, mitgestaltende Moderationsfunktion und eine gewisse Leadership wahrnimmt.
- Dabei sorgt der Staat dafür, dass einerseits die negativen Auswirkungen der Anbieterlogik für die Teilnehmenden an der Weiterbildung in Grenzen gehalten werden, und dass sich andererseits die Weiterbildungsanbieter vermehrt für die Zusammenarbeit interessieren und darin einen Nutzen sehen. Keineswegs soll ein Wettbewerb in der Weiterbildung verhindert werden. Wichtig hingegen ist es jedoch, dass staatliche Massnahmen helfen, die negativen Effekte der Konkurrenz und der institutionellen Eigeninteressen zu begrenzen. Oder anders formuliert: Der Staat stärkt und schützt die Versorgungsansprüche der Nachfrage gegenüber den institutionellen Eigeninteressen der Anbieter.
- Die beschriebene Moderationsfunktion kann jedoch nur dann gelingen, wenn der Staat Vorleistungen für alle Weiterbildungsanbieter erbringt. Es handelt sich um solche Leistungen, die für die Qualität der Weiterbildungsangebote unabdingbar sind, welche die Weiterbildungsanbieter aber aus eigenen Kräften nicht erbringen können.

### **Konkrete Ansatzpunkte für staatliches Handeln**

**Erstens** ist es eine grundsätzliche bildungspolitische (normative) Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass alle Individuen über solche Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse verfügen, die es ihnen ermöglichen, aktiv, eigenverantwortlich und kritisch an der Gesellschaft teilzuhaben. Hierzu müssen die staatlichen Organe auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene ein weit umfassendes Bildungsangebot gewährleisten, das die hierzu notwendigen Kompetenzen vermitteln kann. Alle Erwachsenen sollten über anschlussfähige Basiskompetenzen verfügen, die ihnen den Zugang zu formaler, abschlussbezogener und zu non formaler Weiterbildung ermöglichen. Die Sicherung, Förderung und Erhaltung individuell und gesellschaftlich notwendiger Kompetenzen impliziert offensichtlich mit einer gewissen Folgerichtigkeit auch die Partizipation am lebenslangen Lernen.

**Zweitens** sorgt der Staat dafür, dass der Bildungsbereich als Ganzes gesehen wird. Konkret bedeutet dies, dass er gewährleistet, dass sich Erstausbildung und Weiterbildung institutionell verzahnen. Namentlich wird dadurch sichergestellt, dass die heute beobachtbare vertikale Stufung der Abschlüsse als Chance für die Weiterbildung genutzt wird. Dadurch kommt es bekanntlich zu einer institutionellen Verschränkung von Erstausbildung und Weiterbildung auf allen Ebenen. Dies impliziert, dass sich die Weiterbildung nicht als eigenständiger quartärer Bildungsbereich abkoppeln kann. Es gilt, die Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem zu gewährleisten.

Es ist offensichtlich, dass diese Verschränkung Anbieter der Erstausbildung zwingt, sich vermehrt als Einrichtungen des lebenslangen Lernens zu definieren. Dies gilt für alle Bildungsanbieter ab Sekundarstufe 1. Zweifellos wird dadurch die konkurrenzuelle Situation nochmals verschärft. Kann jedoch die postulierte Verschränkung institutionell genutzt werden, bedeutet dies auch, dass die Expansion von Titeln und Abschlüssen in Grenzen gehalten wird. Die Übersichtlichkeit bezüglich der Abschlüsse würde verringert. Die einzelnen Bildungssektoren brauchten sich nicht mehr über eine zu geringe Wertschätzung ihrer Abschlüsse zu beklagen. Auch der Arbeitsmarkt und die arbeitswilligen Individuen wären sicher dankbar! Zudem erhalten die Bildungsanbieter wichtige Impulse zur Frage, wie sie ihre Erstausbildung umgestalten müssen, wollen sie die Lernenden mit jenen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen ausstatten, die sie angesichts des kulturellen und technischen Strukturwandels benötigen.

Der Staat achtet in diesem Zusammenhang namentlich darauf, dass Anforderungen an die Abschlüsse klar definiert und entsprechend in kohärenter Weise reglementiert werden. Er legt fest, welche Voraussetzungen anderswo erbrachte Leistungen aufweisen müssen, damit sie in weiterbildenden Lehrgängen anerkannt werden können.

**Drittens** ist der Staat bereit, nach ordnungspolitisch und dogmatischen Regeln Träger, Zielgruppen und Angebote der Weiterbildung finanziell zu unterstützen. Als Weiterbildungsförderer setzt er die verschiedenen Finanzierungsinstrumente wie die Nachfragefinanzierung, die Institutionen- und Programmfinanzierung nach je gegebenen situativen Bedingungen, jedoch nach instrumentenspezifisch einheitlichen Kriterien ein. Insbesondere sorgt er dafür; dass die Finanzierung der Weiterbildung nach transparenten Regeln erfolgt. Dabei kann er dort wo er mit finanziellen Mitteln die Weiterbildung unterstützt, minimale Löhne für die Lehrende festlegen.

Soweit die Finanzierung der Weiterbildung programmgesteuert (vgl. unten) erfolgt, orientiert sie sich an einfachen und wirkungsorientierten Regeln. Der erstmalige Zugang zu staatlichen Mitteln für die Weiterbildung sollte so definiert werden, dass er für die Anbieter keine zu hohe Hürde darstellt. Mit ihren Projektanträgen müssten diese minimale Anforderungen erfüllen. Dadurch würde der Staat vielen Anbietern ermöglichen, Unterstützungsbeiträge zu erhalten. Auch würde dadurch sicher die Innovativität im Angebot gefördert. Mehr als heute jedoch will der Staat genau wissen, ob die Weiterbildungsprogramme die gesetzten Ziele (Output und Outcome) erreichen. Diejenigen Anbieter, die diese Ziele in einem nennenswerten Umfang verfehlen, werden in einer weiteren Runde nicht mehr gefördert, erhalten also keine zweite Chance. Zwar würde durch ein solches Verfahren das Potential der Weiterbildungsanbieter besser ausgeschöpft als heute, gleichzeitig bliebe die Förderung hoch selektiv.

Es versteht sich von selbst, dass zwingend mehr im Sinne der Akkreditierung von Anbietern institutionalisiert würde. Wichtiger als heute ist die gezielte Überprüfung der do-



kumentierbaren Ergebnisse und Wirkungen von Weiterbildungsprogrammen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass auch die Weiterbildungspolitik sich an ihren Erfolgen messen lassen muss.

**Viertens** sorgt der Staat dafür, dass Evaluation und Monitoring auf eine stabile Basis gestellt werden. Um Transparenz über die Aktivitäten in der Weiterbildung periodisch, statistisch – analytisch und qualitativ zu untersuchen, um deren Leitungsprofil zu analysieren, werden Evaluationen und Monitoring institutionalisiert. Namentlich ging es darum, Stärken, Schwächen und Potentiale in der Weiterbildung mithilfe eines geeigneten Monitorings zu erkennen. Im Blick sollten unter anderem das Teilnahmeverhalten, die Angebotsstruktur der Programme, Übergangsmuster im Bildungsbereich sowie die Leistungsfähigkeit unterstützender Strukturen wie schliesslich der Kosten und Erträge sein.

Wenn **fünftens** dem Staat in der Weiterbildung eine aktive Moderationsfunktion zugeschrieben wird, stellt sich die Frage, wie er diese wahrnehmen kann. Das Feld der Weiterbildung hat eine netzwerkartige Struktur. Es ist bekannt, dass Steuerungsprozesse im Netzwerk meistens auf Wissen basieren und dass auf Aushandeln als Entscheidungsverfahren gesetzt wird. Es geht also darum, dass Beteiligte, Betroffene und verantwortliche Akteure Informationen und Erfahrungen systematisch austauschen. Aufgrund solcher Prozesse überprüfen Akteure ihre Positionen und es werden in einem freiwilligen Aushandlungsprozess Optionen festgelegt. Das Wissen, das in diesem Netzwerk kommuniziert wird, wird teils über das oben erwähnte Monitoring und die Evaluation erzeugt. Teils ist es in den Weiterbildungseinrichtungen vorhanden und wird den beteiligten Akteuren zugänglich gemacht.

**Schliesslich** kann der Staat in der Weiterbildung nur dann seine aktive Moderationsfunktion wahrnehmen, wenn dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Zum einen wird es sinnvoll sein, die bestehenden Gesetzesgrundlagen (vgl. z. B. Ausführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz) dahingehend zu überprüfen, ob die Möglichkeiten gegeben sind, dass sich die Bildungseinrichtungen Richtung Einrichtungen des lebenslangen Lernens transformieren können. Andererseits wird es unumgänglich sein, ein ergänzendes Weiterbildungsgesetz auszuarbeiten, in welchem die übergreifende Funktion der Weiterbildung und die Rollen der Beteiligten und Betroffenen definiert werden.

### 12.1.5 Eigeninteressen der Anbieter und Kooperation

**Fragenbereich 3:** Wie sollen die Akteure der Weiterbildung in einer Weiterbildung zusammenwirken, in der die Anbieterlogik nicht mehr das Mass aller Dinge ist?

#### Grundsätzliches

Es ist offensichtlich, dass Weiterbildungsanbieter, die ihr Handeln stärker als bisher an der

Versorgung der Erwachsenen mit Bildungsressourcen orientieren, ein Stück weit ihre eigenen Interessen aufgeben. Dieser Orientierungs- und Praxiswandel soll durch staatliche Vorleistungen wie auch durch finanzielle Unterstützung sichergestellt werden. Erst unter dieser Voraussetzung wird es möglich sein, das aufzubauen, was der Projektgruppe am Herzen liegt: eine breite Zugänglichkeit und auch eine optimale Durchlässigkeit.

Wenn es erstens gelingt, die Durchschlagskraft der Anbieterlogik zu schwächen, ist der Weg frei zu vermehrter Kooperation unter den Weiterbildungsanbietern. Eine solche Kooperation wird dadurch begünstigt, dass einerseits der Staat die Weiterbildungseinrichtungen mit einer finanziellen Unterstützung vor sich selber schützt und andererseits wird als Folge der gewachsenen Kooperation der Anteil der «shared values» unter den Beteiligten wachsen. Dazu scheint es unabdingbar, dass die Weiterbildung des Kantons Zürich ein Zentrum erhält, das als Ort der Diskussionen über Weiterbildung, der Analysen ihrer Stärken, Schwächen und Potentiale sowie auch als Ort der Entwicklung auf allen Ebenen dienen kann; gemeint sind die Didaktik in der Weiterbildung, ihre Organisation und Struktur im Kontext gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.

### **Funktionen und Organisation eines Zentrums für Weiterbildung**

- Monitoring und Evaluation der Weiterbildung im Kanton Zürich, Identifikation von Stärken und Schwächen, Defiziten und Potentialen im Weiterbildungssektor
- Periodische Berichterstattung über relevante lokale und überlokale Entwicklungen im Weiterbildungsbereich generell (didaktische Modelle, Lernumgebungen, Steuerung, Weiterbildungsprogramme, Trägerschaften usw.) sowie Monitoring des Wandels von Kultur und Struktur in Arbeitswelt und Gesellschaft (Trendberichterstattung)
- Definition von kantonalen Entwicklungsschwerpunkten und prioritären Förderungsbe-reichen in der Weiterbildung, gestützt auf die obigen Analysen; Ausschreibung von Weiterbildungsprogrammen, für deren Durchführung sich Anbieter bewerben können
- Planung, Durchführung und Management von Entwicklungsprojekten, an denen sich Mitarbeitende aller Weiterbildungsanbieter beteiligen können; entsprechende finanzi-ellen Aufwendungen gehen zu Lasten des Zentrums
- Workshops für Fachleute in der Weiterbildung

Wie muss nun das Zentrum organisiert werden, damit es die beschriebenen Funktionen wahrnehmen kann?

Das Zentrum stellt eine autonome Einrichtung der Bildungsdirektion dar. Seine Tätigkeits-schwerpunkte werden über einen Leistungsauftrag mit der Bildungsdirektion festgelegt. Es lässt sich mit folgenden Merkmalen beschreiben:

- Als Fachstelle wird es im «institutionellen Niemandsland» etabliert.
- Es verfügt über einen Lenkungsausschuss, an dem die betroffenen Weiterbildungseinrichtungen, externe Fachleute sowie die Bildungsdirektion beteiligt sind.



- 6–8 Stellen bilden die Basisausstattung. Die Stellen werden fachlich so besetzt, dass der Anschluss an den nationalen und internationalen Diskurs in der Weiterbildung (inkl. Forschung) gewährleistet ist.
- Die bereitgestellten Mittel gestatten neben der erwähnten Monitoringfunktion auch Programme auszuschreiben und Innovationsprojekte im skizzierten Sinne zu realisieren.

Es ist offensichtlich, dass ein solches Zentrum nur dann die erwünschten positiven Erträge für die Weiterbildung abwirft, wenn die beteiligten Anbieter

- sich wechselseitig offen und vorurteilsfrei über ihre eigenen Aktivitäten und Erfahrungen informieren und wenn sie
- punktuell und situations- und projektbezogen zur Zusammenarbeit bereit sind.

Schliesslich setzt der Kanton ergänzend zu dieser Struktur einen Weiterbildungsrat ein (analog etwa zum Hochschulrat), in welchem die betroffenen Anbieterkreise sowie unabhängige Fachexperten vertreten sind. Diesen wäre in diesem Gremium ein vergleichsweise grosses Gewicht zu geben, um zu verhindern, dass sich der Weiterbildungsbereich aufgrund partikulärer Interessen nicht selbst blockiert.

15.2.09/We

## 12.2 Bildungserne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

Prof. Markus P. Neuenschwander, n/w Fachhochschule Nordwestschweiz,  
Pädagogische Hochschule

### Bildungserne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

Am 6.1.2009 erteilte mir die Projektgruppe Weiterbildung der Bildungsdirektion Zürich den Auftrag, eine Expertise zum Begriff Bildungserne zu verfassen. Die Expertise sollte auf folgende Fragen Antwort geben:

- Wie wird in der Wissenschaft Bildungserne definiert?
- Welches sind die prägenden Merkmale der «Bildungsernen»?
- Welches sind die wichtigsten Ursachen, die zur Bildungserne von Menschen führen?
- Kann man bestimmte Gruppen von «Bildungsernen» unterscheiden z.B. Illetristen/-innen, Migranten/-innen, Personen ohne Berufsabschluss?
- Gibt es wissenschaftliche Empfehlungen für die Integration von «Bildungsernen» in die Bildung und welche sind dies?
- Gibt es in der Schweiz oder international Beispiele aus der Praxis, wie erfolgreich «Bildungserne» wieder Zugang zur Bildung finden?
- Welche Massnahmen sind aus Ihrer Sicht geeignet, die Partizipation möglichst aller Personen an der Weiterbildung zu erreichen und sicherzustellen?

Die telefonische Nachfrage beim Projektleiter, Herr Ruedi Winkler, ergab, dass mit Bildungserne Kinder und Erwachsene gemeint sind, die eine grosse innere Distanz zu Bildung und Bildungsinstitutionen besitzen. Im Folgenden nehme ich auf die gestellten Fragen Stellung, indem ich Ideen und Konzepte zu den gestellten Fragen zusammentrage und sie exemplarisch vertiefe.

#### 12.2.1 Wie wird in der Wissenschaft Bildungserne definiert?

Der Begriff bildungserne Personen wird in der Bildungssoziologie verwendet. Gemeint sind Personen ohne Ausbildungsabschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II (Maturität, Diplom, Lehrabschluss). Es sind Personen, die nach der Volkshochschule ihre Ausbildung freiwillig oder unfreiwillig nicht fortsetzten oder frühzeitig abbrechen (Lehrabbruch). Gemäss den Daten des Bundesamtes für Statistik besaßen im Jahr 2008 13% der Wohnbevölkerung in der Schweiz keinen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II (Männer: 10%, Frauen 17%).

Eine zweite Definition beschreibt Bildungserne als gesellschaftliche Subgruppe mit einem hohen Anteil an Personen mit tiefem Bildungsabschluss. In dieser Definition steht nicht der Bildungsabschluss, sondern die gesellschaftliche Subgruppe im Zentrum, die manchmal als Unterschicht oder als tiefe soziale Lage bezeichnet wird. Unklar ist die



Grenze, wie diese Subgruppe von anderen gesellschaftlichen Subgruppen (Mittelschicht) abgegrenzt werden kann.

Eine dritte Definition definiert bildungsferne Personen als Personen mit geringen Kompetenzen. Eine besondere Gruppe davon bilden die funktionellen Analphabeten; neu könnten vielleicht Personen mit fehlendem Zugang zu neuen Medien auch zu dieser Gruppe gezählt werden. Diese Definition betont die **Folgen** eines frühzeitigen Ausbildungsendes auf die Kompetenzentwicklung.

Der Begriff Bildungsferne ist normativ konnotiert. Es wird unterstellt, dass möglichst alle Personen einen hohen Ausbildungsabschluss erreichen und eine hohe Weiterbildungsbereitschaft (beruflich, nicht beruflich) besitzen sollten. Die EDK hat diese Norm in Richtlinien von 2006 formalisiert, wonach 95 % der Schweizer Wohnbevölkerung einen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II erreichen sollen.

Der Begriff bildungsfern ist negativ besetzt und meint gelegentlich beschönigend «ungebildet». Deswegen wird in der Bildungssoziologie der Begriff der sozialen Herkunft bevorzugt. Die soziale Herkunft wird über den sozio-ökonomischen Status einer Person bzw. einer Familie gemessen. Status wird als Position auf einer hierarchischen sozialen Skala (Machtskala, Prestigeskala) definiert. Der sozio-ökonomische Status wird über (1) den höchsten Ausbildungsabschluss, (2) die berufliche Tätigkeit bzw. die berufliche Stellung oder (3) das Einkommen / den Lohn bestimmt. Obwohl diese drei Indikatoren voneinander abhängen, sind die empirischen Korrelationen in der Regel mittelmässig und liegen im Bereich  $r = .30$  (Imdorf, 2005; Neuenschwander, 2008). Wenn Personen einen hohen Ausbildungsabschluss, eine hohe berufliche Stellung oder einen grossen Lohn haben, ist ihr sozio-ökonomischer Status hoch.

Wenn am Begriff Bildungsferne festgehalten werden soll, plädiere ich für die Verwendung der ersten Definition, weil sie präzise ist, Hinweise auf die Ursachen zulässt, die normative Konnotation des Begriffs zu reduzieren versucht und sinnvolle Analysen ermöglicht (d. h. sich bewährt). Im Folgenden wird mit dieser Definition gearbeitet.

### **12.2.2 Welches sind die prägenden Merkmale der «Bildungsfernen»?**

Bildungsferne Personen, d. h. Personen ohne Diplom auf dem Niveau der Sekundarstufe II, haben in struktureller Hinsicht einen geringen beruflichen Status, geringes Einkommen und ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko. Bildungsferne Personen haben ein hohes Entlassungsrisiko in betrieblichen Restrukturierungen. Sie bewegen sich in einem Arbeitsmarktsegment, in welchem die Stellennachfrage grösser ist als das Stellenangebot.

Dazu kommt, dass bildungsferne Personen das Wissen über Beruf, Gesellschaft, Kultur, Politik nicht besitzen, das die höheren Ausbildungsinstitutionen vermitteln. Ihre allgemei-

ne und berufsbezogene Bildung ist beschränkt bzw. kann sehr gering sein. Ihre Grundlage, in gesellschaftlichen Diskussionen Stellung zu nehmen, ist undifferenziert, das Wissen über gesellschaftliche Institutionen ist sehr eingeschränkt, die soziale, ideelle und evtl. materielle Abhängigkeit von sozialen Institutionen und Vorbildern ist sehr gross, das politische Desinteresse ist meist hoch.

Dadurch ergeben sich erhebliche kulturelle und soziale Unterschiede zwischen verschiedenen sozialen Schichten bzw. zwischen bildungsfernen und bildungsnahen Personen in Kommunikationsstil, Werthaltungen, Zukunftsperspektiven, Erziehung und Bildung eigener Kinder. Diese Unterschiede resultieren nicht nur aus der unterschiedlichen Bildung bzw. Arbeitstätigkeit der verschiedenen Personengruppen, sondern ergeben sich auch aus selbstverstärkenden Kommunikationsmustern der verschiedenen sozialen Schichten bzw. gesellschaftlichen Gruppen (Ingroup-Outgroup-Dynamik): Bildungsferne Personen bestärken sich gegenseitig in ihren Einstellungen und Kommunikationsstilen und werden damit zu einer gesellschaftlichen Subgruppe. Für bildungsferne Personen ist beispielsweise kennzeichnend, dass ihnen die Perspektive einer beruflichen Karriere fehlt (berufliche Hoffnungslosigkeit). Analog zur erlernten Hilflosigkeit werden Chancen vergeben, sozial aufzusteigen. (Beispiel: Ein grösserer geerbter Geldbetrag wird von einer Familie zum Kauf von Konsumgütern [grosser TV, Möbel] eingesetzt und nicht in den Kauf nachhaltiger Güter oder Weiterbildung investiert. Die Situation der Familie ist nach dem Konsum gleich hoffnungslos wie vor dem Antritt des Erbes.)

Der frühe Ausstieg aus dem Bildungssystem aufgrund von Leistungsversagen oder Konflikten verstärkt bildungskritische Einstellungen und die bereits geringe Leseneigung. Sie erhöht aber den bereits hohen TV-Konsum. Schule und Weiterbildung werden abgewertet und als unwichtig disqualifiziert. Insofern ist das Interesse von bildungsfernen Personen an Aus- und Weiterbildung gering.

### **12.2.3 Welches sind die wichtigsten Ursachen, die zur Bildungsferne von Menschen führen?**

Grundsätzlich ist eine Aufgabe und Funktion der Schule die Selektion. Die Schule geht davon aus, dass Kinder ungleiche Voraussetzungen mitbringen, auf deren Grundlage sie Kinder in verschiedene Ausbildungskanäle (Schulniveaus, Bildungsverläufe) selektieren kann. Ein wichtiges Selektionskriterium bildet die schulische Leistung: Kinder mit guten Leistungen sollen in ein anspruchsvolles Bildungsniveau in der Sekundarstufe I und II übertreten (meritokratisches Prinzip). Längsschnittstudien zeigen, dass Bildungsverläufe und vorzeitige Bildungsaustritte früh, d. h. bereits in der Primarstufe, vorbereitet werden und durch Leistungen in der Schule, Elternerwartungen und die soziale Herkunft des Kindes in der sechsten Klasse vorhergesagt werden können (Neuenschwander, 2009).



Eine Kontroverse wird zur Frage geführt, in welchem Ausmass Eltern im schulischen Selektionsprozess mitwirken sollen: Einerseits zeigen Befunde, dass es für die Förderung der Schülerkompetenzen günstig ist, wenn Eltern bei Schulentscheidungen mitwirken können (vgl. Henderson & Mapp, 2002). Entsprechend haben Eltern in manchen Kantonen bei Übertrittsfragen den Stichentscheid (z. B. Basel Stadt). Andererseits verstärkt eine hohe Elternmitwirkung bei schulischen Selektionsfragen die soziale Ungleichheit. Studien zeigen, dass die soziale Herkunft von Kindern und die Bildungserwartungen der Eltern unabhängig von den Leistungen den Selektionsentscheid stark beeinflussen. Neuenschwander & Malti (2009/im Druck) belegen, dass Elternerwartungen am Ende der Primarstufe die Bildungsverläufe von Kindern in der Sekundarstufe II besonders gut vorhersagen. Daraus scheint eine höhere Leistungsorientierung des Übertrittsverfahrens sinnvoll (z. B. Modell Kanton Fribourg).

Neben Leistungen und familiärem Hintergrund ist auch das deviante Verhalten von Kindern (Unterrichtsstörungen, Bereitschaft zu Gewalt und Suchtmittelkonsum) eine Determinante von Bildungsverläufen. Bei gleichen Leistungen und bei gleicher sozialer Herkunft haben Kinder, die häufig im Unterricht stören und sich deviant verhalten, eine höhere Wahrscheinlichkeit, in ein Schulniveau mit Grundansprüchen überzutreten und später aus dem Bildungssystem zu fallen (Neuenschwander & Malti, 2009/im Druck).

- Eigene Längsschnittergebnisse (Neuenschwander, 2009) belegen in Übereinstimmung mit internationalen Befunden folgende Gründe, dass Jugendliche vor Abschluss einer Sekundarstufe II-Ausbildung aus dem Bildungssystem aussteigen:
  - **Sozio-demografische Merkmale:** Migrationsgeschichte (v. a. aus Balkan, Türkei, teilweise Südeuropa, aber nicht aus Deutschland), Geschlecht, eigene soziale Herkunft, Wohnort auf dem Land
  - **Strukturelle Gründe:** Lehrstellenmarkt (ungünstiges Verhältnis von Angebot und Nachfrage von Lehrstellen), Struktur des Bildungssystems (Vorstrukturierung der Anschlusslösung durch Oberstufenmodell, Brückenangebote)
  - **Bildungskritische Einstellungen und geringe Leistungsmotivation von Jugendlichen:** Jugendliche, die sich keine anspruchsvollen Aufgaben zutrauen, und die sich früh ausserschulisch orientieren, finden mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Anschlusslösung nach der Volksschule und treten vor Abschluss eines Sek-II-Diploms ins Erwerbsleben.
  - **Frustrationsbewältigung:** dysfunktionale Strategien der Jugendlichen bei der Bewältigung von Frustrationen/Belastungen
  - **Deviante Verhalten der Jugendlichen:** Gewalt, Suchtmittelkonsum
  - **Familie:** geringe Elternunterstützung, tiefe Elternaspiration, geringe kognitive Stimulation in der Familie, ungünstiges Familienklima. Bildungsferne Eltern verleiten ihre Kinder zu einem vorzeitigen Austritt aus dem Bildungssystem, so dass ihre Kinder mit erhöhter Wahrscheinlichkeit auch bildungsferne Personen werden («Vererbung des Sozialstatus»).

Jugendliche schliessen keine Sekundarstufe II-Ausbildung ab, wenn sie einerseits gar keine Ausbildung in Mittelschule oder Berufsbildung beginnen (ca. 4 % pro Population; zuzüglich je nach Kanton 20–30 % in Brückenangeboten, gemäss BFS/TREE, 2003) oder sie beginnen eine Ausbildung nach dem 9. Schuljahr und brechen sie vorzeitig ab. Im Kanton Zürich werden rund 25 % der Lehrverträge aufgelöst, ein Wert, der im interkantonalen Vergleich hoch ist (vgl. Neuenschwander, 1999). Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Berufen. Rund drei Viertel der Jugendlichen setzen ihre Ausbildung nach der Lehrvertragsauflösung fort, die übrigen Jugendlichen treten in der Regel frühzeitig in den Arbeitsmarkt ein. Die häufigsten Gründe für Lehrabbrüche sind (1) ungünstige Berufswahl, (2) geringe Leistungen in Schule oder Betrieb, (3) gesundheitliche Gründe und (4) Konflikte mit Berufsbildner/Lehrperson.

Kurz: Die Selektionsfunktion der Schule schafft notwendigerweise Gewinner und Verlierer. Auch wenn die schulische Selektion als Strategie der Binnendifferenzierung des Bildungssystems sinnvoll ist und am ehesten Chancengleichheit sichern kann, kann sie die unerwünschte Nebenwirkung erhalten, dass Heranwachsende frühzeitig aus dem Bildungssystem hinausfallen.

Die Verlierer sind aufgrund ihres Misserfolgs frustriert, fühlen sich überfordert und erleben mit Lehrpersonen und Berufsbildnern Konflikte. Sie wenden sich von Schule und Ausbildung ab und suchen in anderen Tätigkeitsfeldern Erfolg. Solche einschneidenden negativen Erfahrungen können lebenslang andauern, ein bildungskritisches Einstellungs- und Verhaltensmuster bewirken und die Bereitschaft senken, Weiterbildung zu nutzen (vgl. auch Übersicht in Becker & Lauterbach, 2004).

### **12.2.4 Kann man bestimmte Gruppen von «Bildungsfernen» unterscheiden z. B. Illetristen/-innen, Migrantinnen/-innen, Personen ohne Berufsabschluss?**

Bildungsferne Personen wurden als Personen ohne Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II definiert. Auch in der Gruppe der bildungsfernen Personen unterscheidet sich das Wissen über Kulturgüter und variiert zwischen Illetristen/-innen und vergleichsweise gut gebildeten. Das Heidelberger Sinus-Institut differenziert die Unterschicht in drei Gruppen: Traditionsverwurzelte, die Konsummaterialisten und die Hedonisten ([www.sinus-milieus.de](http://www.sinus-milieus.de)).

Grundsätzlich können bildungsferne Personen, die sozial integriert und berufstätig sind (z. B. Hilfsarbeiter in Betrieben), von bildungsfernen Personen mit Mehrfachbelastungen unterschieden werden. Bildungsferne können eine oder mehrere zusätzliche Belastungen haben (Kumulation von Belastungen). Entsprechend möchte ich folgende Gruppen von Bildungsfernen mit Mehrfachbelastungen unterscheiden:



1. Bildungsferne Kurzzeit- oder Langzeitarbeitslose: hohes Armutsrisiko, hohe Abhängigkeit vom Sozialstaat
2. Bildungsferne Migranten/-innen: geringe Kenntnis des Schweizer Bildungssystems. Zu unterscheiden sind drei Gruppen: (1) hoher Ausbildungsabschluss im Herkunftsland, der aber in der Schweiz nicht anerkannt wird; hohes kulturelles Kapital vorhanden; (2) tiefer oder fehlender Bildungsabschluss im Herkunftsland; (3) hoher Abschluss im Herkunftsland, der in der Schweiz anerkannt wird; die Kenntnisse des lokalen Bildungssystems sind aber beschränkt (z. B. ausgewählte Immigranten aus EU-Raum). Diese dritte Gruppe definiere ich nicht als bildungsfern.
3. Bildungsferne Analphabeten: sehr tiefer Bildungsstand, kann kaum lesen und schreiben, keine/geringe Kenntnis des Schweizer Bildungssystems (vgl. etwa Schneider et al. 2009, zu Resilienz und Illetrismus)
4. Bildungsferne Personen mit familiären Belastungen (z. B. allein erziehend, Kinderreichtum)
5. Bildungsferne mit gesundheitlichen Belastungen (psychische oder somatische Krankheit, körperliche Behinderung, Lernbehinderung)
6. Bildungsferne Delinquente: bildungsferne Personen mit registriertem oder nichtregistriertem illegalem Handeln
7. Ältere Arbeitnehmer und berufliche Wiedereinsteiger: Eine längere Erwerbspause (z. B. wegen Mutterschaft, Arbeitslosigkeit, Krankheit) und altersbedingt abnehmende Körperkraft können bildungsferne Personen zusätzlich auf dem Arbeitsmarkt benachteiligen.

### **12.2.5 Gibt es wissenschaftliche Empfehlungen für die Integration von «Bildungsfernen» in die Bildung und welche sind dies?**

Bildungsferne Personen sind per definitionem freiwillig oder unfreiwillig frühzeitig aus dem Bildungssystem ausgetreten. Die Re-Integration in das Bildungssystem ist daher widerständig. Weiterbildung entspricht entweder einem Bedürfnis der Person oder einem gesellschaftlichen oder politischen Anliegen. Diese schaffen die intrinsische oder extrinsische Motivation zur Bildungsteilnahme. Grundsätzlich dürfe ein viergestuftes Vorgehen sinnvoll sein:

- (1) Bildungsferne Personen werden in einem oder mehreren ihrer Lebenskontexte zu informellen Lernprozessen aufgefordert.
- (2) Danach werden sie zum Besuch von Weiterbildungsangeboten, die eng mit ihren Lebenskontexten verbunden sind, ermutigt.
- (3) Wenn diese Angebote erfolgreich genutzt werden können, sollten Bildungsferne in zertifizierende Weiterbildungsmodule eintreten und nach Möglichkeit gar

(4) in eine Berufsausbildung überführt werden, die ihnen nachträglich den Abschluss eines Sek-II-Diploms ermöglicht<sup>43</sup>. Damit kann der berufliche soziale Status und das Arbeitslosigkeitsrisiko gesenkt werden.

Die Re-Integration in das Bildungssystem – gerade nach einer längeren zeitlichen Pause – dürfte in Stufe 1 am ehesten in den Kontexten gelingen, in welchen bildungsferne Personen eingebunden sind. Aus der Eingebundenheit in soziale Kontexte erwachsen Bildungsmotivation und Bereitschaft zur Weiterbildung. Entsprechend können sich bildungsferne Personen für berufsbezogene, allgemeinbildende (inkl. Sprachkurse), pädagogische (Elternbildung, Erziehungskurse), politische (Sicherung des gesellschaftlichen und politischen Wissens, um verantwortlich die demokratischen Rechte übernehmen zu können) oder freizeitbezogene (Sport, Freizeitkurse) Bildungsangebote interessieren.

Beispiele: Der Arbeitgeber kann einen Hilfsarbeiter zum Besuch einer geeigneten Weiterbildungsveranstaltung ermutigen, evtl. verpflichten. Oder: Lehrpersonen können eine arbeitslose bildungsferne Mutter zu einer Weiterbildung ermutigen, um die Leistungsprobleme ihres Kindes anzugehen. Oder: Die Sozialarbeiterin im Sozialamt kann einen Fürsorgeempfänger im persönlichen Gespräch ein geeignetes Bildungsangebot nahelegen, um seine Lebensfähigkeit zu erhöhen.

Die Bildungsgeschichte der bildungsfernen Personen ist von Misserfolgen geprägt, so dass eine persönliche individualisierte Überzeugungsarbeit erforderlich ist, Weiterbildungsangebote zu nutzen. Im persönlichen Gespräch sind bildungsferne auf Angebote hinzuweisen und zu diesen Angeboten persönlich zu begleiten. Beispielsweise können Kulturvermittler bildungsferne Migranten/-innen aus dem Balkan oder aus afrikanischen Ländern im persönlichen Gespräch bei der Integration in das Bildungssystem unterstützen. Schriftlich kommunizierte Bildungsangebote werden hingegen kaum genutzt, selbst wenn sie in der Muttersprache der Migranten/-innen verfasst sind.

Die Bildungsangebote müssen einfach zugänglich (niederschwellig), bedürfnisgerecht und zielführend sein. Sie dürfen aber nicht überfordern – die Frustrationstoleranz von bildungsfernen Personen ist oft tief. Sie sollen rasch Erfolgserlebnisse ermöglichen und es darf kein negatives Labeling damit verbunden sein. Es gibt heute zwar ein grosses Angebot im Bereich der Erwachsenenbildung und Weiterbildung. Allerdings ist es für bildungsferne Personen schwierig, geeignete Angebote zu finden und sich für den Besuch dieser Angebote zu motivieren. Bildungsferne Personen haben Mühe, Texte zu verstehen (geringe Leseneigung). Sie finden daher von sich aus kaum geeignete Weiterbildungsangebote oder fühlen sich davon nicht angesprochen (Teufelskreis: geringe Bildung senkt Bereitschaft zur Weiterbildung, was die Bildung noch mehr reduziert).

<sup>43</sup> Das BBT diskutiert gegenwärtig interessante Möglichkeiten, im Rahmen der Berufsbildung Ausbildungsgänge für Erwachsene zwischen 20 und 30 Jahren einzurichten, um nachträglich einen Berufsabschluss zu ermöglichen (zweite Chance).



Kosten: Bildungsgutscheine in der Weiterbildung von Unqualifizierten haben sich im Kanton Genf nicht bewährt. Vermutlich ist diese Massnahme zu wenig zielgruppenbezogen und motivierend. Gleichwohl ist das Ziel, bildungsferne Personen in die Weiterbildung einzubeziehen, mit kurzfristigen finanziellen Kosten verbunden (Finanzierung der Weiterbildungsangebote, Erwerbsausfall, evtl. finanzielle Anreize für den Besuch von Weiterbildungsangeboten). Ein erfolgreicher Besuch der Weiterbildungsangebote dürfte aber die Arbeitsmarktchancen erhöhen und damit noch höhere Kosten der Arbeitslosenkasse und der Sozialfürsorge erheblich reduzieren.

### **12.2.6 Gibt es in der Schweiz oder international Beispiele aus der Praxis, wie erfolgreich «Bildungsferne» wieder Zugang zur Bildung finden?**

**1. Elternbildung:** Eine vielversprechende Möglichkeit, bildungsferne Erwachsene weiterzubilden entsteht über ihre schulpflichtigen Kinder. Bildungsferne Erwachsene haben überdurchschnittlich viele Kinder. Das spontane Interesse der meisten Eltern für eine gute schulische Ausbildung ihrer Kinder bildet einen guten Ausgangspunkt für Elternbildung. Eine Zusammenstellung niederschwelliger Elternangebote für beraterbedürftige, benachteiligte Familien stammt von Haug-Schnabel & Bensel (2003; vgl. auch [http://web23.server70112.mivitee.net/site/uploads/media/Elternbildung\\_O1.pdf](http://web23.server70112.mivitee.net/site/uploads/media/Elternbildung_O1.pdf)).

Beispiele:

- Es können Kurse für Migrantenkinder, zu welchen auch deren Eltern eingeladen werden, angeboten werden. Die Kurse richten sich eigentlich an die Eltern, werden aber für Kinder mit ihren Eltern ausgeschrieben. Über die Kinder erhalten die Erwachsenen Weiterbildung (vgl. auch Projekt ESSKI; <http://www.esski.ch>).
- Diskutiert wird das Programm Triple P ([www.triplep.ch](http://www.triplep.ch)), wie Erziehungskompetenzen von Eltern, auch von bildungsfernen Eltern, gefördert werden.
- Das Hausbesuchsprogramm OSTAPIE für bildungsferne Eltern und ihre Kinder wurde in den Niederlanden entwickelt und vom Verein a:primo an Schweizer Verhältnisse angepasst ([www.a-primo.ch](http://www.a-primo.ch)). Die geschulten Laienhelfer spielen mit den Kindern und führen regelmässig mit den Müttern Gruppentreffen durch, um soziale Kontakte zu knüpfen und relevante Informationen über die Kindererziehung auszutauschen.

Henderson & Mapp (2002) präsentierten eine Zusammenstellung von US-amerikanischen Programmen, wie Eltern, insbesondere auch bildungsferne Eltern, zur Kooperation mit der Volksschule und anderen Bildungsinstitutionen gewonnen werden können. Grundsätzlich erwies sich als günstig, wenn die Lehrperson sich für eine fürsorgliche und vertrauensvolle Beziehung zu den Eltern engagierte und die Eltern als Partner für die Kindererziehung anerkannte. Die Schule muss die Eltern deutlich willkommen heissen und die spezifischen Bedürfnisse der Eltern aufgreifen. Es gilt, eine Partnerschaft zwischen Lehrerschaft und Elternschaft zu entwickeln.

Die Westat Studie (2001) zeigte, dass in Schulen, in welchen die Lehrer häufig persönliche Kontakte mit Eltern haben (face-to-face), Eltern Material schicken und sie anleiten, wie sie ihren Kindern zu Hause helfen können, die Kinder und die Eltern profitieren. Programme zum Elterneinbezug in die Schule müssen kulturelle und Klassenunterschiede berücksichtigen und respektieren. Zentral sind Dialog (Zwei-Weg-Kommunikation), und Respekt (Rezeptivität und Offenheit), um eine Partnerschaft zu schaffen sowie die Führung des Schulleiters und die Unterstützung der Schulgemeinde.

Scribner, Young & Pedroza (1999) schlugen auf der Grundlage ihrer empirischen Befunde fünf Merkmale vor, wie bildungsferne Eltern zur Kooperation mit Bildungsinstitutionen gewonnen werden können:

1. Baue auf den kulturellen Werten der Eltern auf (ihre Herkunftsländer).
2. Betone persönliche Kontakte mit den Eltern.
3. Pflege die Kommunikation mit den Eltern.
4. Schaffe eine warme Umwelt für Eltern.
5. Erleichtere strukturelle Einrichtung für den Elterneinbezug.

Wichtig bei diesen Kursen und Kursteilnehmenden ist die kulturelle Nähe des Kursleiters zu den Kursteilnehmenden.

**2.** Für bildungsferne Arbeitende sind **arbeitsintegrierte Angebote** wichtig, weil das Interesse an der Aufnahme einer beruflichen Aus- und Weiterbildung entscheidend davon abhängt, inwieweit sie glauben, damit für den Arbeitsmarkt relevante Kenntnisse oder Abschlüsse zu erwerben. Günstig dürfte eine Kombination von Arbeiten und Lernen sein, insbesondere die Aufwertung von informellen Lernprozessen im Betrieb, die idealerweise zertifiziert werden und von speziell qualifizierten, festen betrieblichen oder ausserbetrieblichen Betreuern begleitet werden.

Wichtig ist auch eine individuelle aufsuchende Beratung, die in einer vertrauten, alltäglichen Lebenssituation erfolgen sollte, z.B. bei bildungsfernen Erwerbstätigen im Betrieb. Damit können die persönlichen Bedürfnisse und Ängste angesprochen werden.

Traditionelle Bildungsangebote sind bei bildungsfernen Personen wenig erfolgreich, neue Bildungskonzepte sind nötig. Als zukunftssträchtig erachte ich die modulare berufliche Nachqualifizierung von Erwerbstätigen (nachträgliche Zertifizierung informeller, modular organisierter Lernprozesse) sowie das Konzept des Bildungs-Coachings (persönliche innerbetriebliche Ansprechpersonen, die zur Nutzung von Lernangeboten ermutigen). Wenn nach dem Besuch von Bildungsangeboten Gehaltsaufstieg oder andere ökonomische Anreize angeboten werden können, dürfte dies die Bereitschaft zur Weiterbildungsteilnahme stark erhöhen. Idealerweise wird die Weiterbildung unentgeltlich und während der Arbeitszeit ohne Lohneinbusse angeboten, weil bildungsferne Personen auf ökonomische Anreize besonders sensibel reagieren.



**Freizeitangebote:** Bekannt geworden sind die Kurse für funktionelle Analphabeten, die im Präsenzunterricht oder im Internet (vgl. Projekt Apol <http://www.ich-will-schreiben-lernen.de/>) angeboten werden.

Beispiel aus Basel: Bildung für bildungsferne Migrantinnen und Migranten wird im Kurszentrum K5 (<http://www.k5kurszentrum.ch/>) angeboten und setzt sich aus innovativen offenbar erfolgreich funktionierenden Projekten zusammen, wie Migrantinnen und Migranten elementare Bildung, Kenntnisse über das Gastland Schweiz, Gesundheitsförderung und über den Schweizer Stellenmarkt erhalten. Integriert ist ein Kinderhort! Interessanterweise werden besondere Angebote für Migrantinnen angeboten (z. B. Deutschkurse), weil Migranten je nach Herkunftsland keine Schulung ihrer Frauen in gemischtgeschlechtlichen Kursen zulassen.

Ein Zugang zu Weiterbildungsangeboten besteht auch über ein Engagement in Freizeitvereinen. Im Rahmen einer organisierten Freizeittätigkeit gibt es Gelegenheit zu informellem Lernen. Beispielsweise kann das Engagement in einem Chor die Motivation aufbauen, die eigene musikalische Grundbildung zu verbessern (Noten lesen, musikalische Sensibilität vergrössern usw.). Motiviert durch eine Freizeitaktion besuchen bildungsferne Weiterbildungsangebote, die sich auf diese Freizeitaktivität beziehen (z. B. J+S Leiterkurs in einem Sportfach). Daraus kann die Motivation zu einer zertifizierten Weiterbildung oder gar zu einer Berufsausbildung erwachsen.

### **12.2.7 Welche Massnahmen sind aus Ihrer Sicht geeignet, die Partizipation möglichst aller Personen an der Weiterbildung zu erreichen und sicherzustellen?**

Entsprechend dem oben vorgeschlagenen vierstufigen Verfahren, sollen (1) informelle Lernanlässe in verschiedenen Lebenskontexten von bildungsfernen Personen geschaffen, (2) aufsuchende Weiterbildungsangebote entwickelt werden, denen – im erfolgreichen Fall – (3) zertifizierende Weiterbildungen und (4) Berufsausbildungen folgen. Gegebenenfalls kann eine dieser Stufen übersprungen werden.

Obwohl gegenwärtig vielfältige Weiterbildungsangebote auf dem Markt bestehen, braucht es zusätzliche, in Form und Inhalt spezifische aufsuchende Angebote für bildungsferne Personen in Stufe 1 und 2. Diese Angebote sollten auf die Bedürfnisse und Voraussetzungen von bildungsfernen Personen abgestimmt sein. Entsprechende Akteure bzw. Initianten könnten Kantone, aber auch Betriebe und Vereine sein. Geeignete Angebote sollten einen hohen Anwendungsbezug und grosse Nähe zwischen Lern- und Anwendungskontext («alltagsnah») besitzen. Diese Angebote sind daher in den natürlichen Lebenskontext der bildungsfernen Personen zu integrieren. Delegierte in verschiedenen Lebenskontexten erhalten den Auftrag, bildungsferne Erwachsene in

diese besonderen Weiterbildungsangebote einzuweisen. Abgestimmt auf die sieben Typen von bildungsfernen Personen mit Mehrfachbelastungen unterscheide ich folgende Kontexte:

1. **Bildungsferne Arbeitslose:** RAV-Mitarbeitende vermitteln nicht nur Arbeitsstellen, sondern auch Weiterbildungsangebote, um die Vermittlungsfähigkeit von bildungsfernen Personen zu erhöhen.
2. **Bildungsferne Migranten/-innen:** Regionale Kulturvermittler suchen den Kontakt zu bildungsfernen Migranten/-innen und informieren sie über die einschlägigen Weiterbildungsangebote. Sie begleiten die Migranten/-innen nach Möglichkeit zur ersten Weiterbildungsveranstaltung oder führen diese Weiterbildung – evtl. in der Muttersprache der Migranten – selber durch. Ziele der Veranstaltungen könnten sein, die Kenntnisse über die eigene Herkunftskultur und die Gastkultur zu erhöhen und die Integration in das Gastland zu reflektieren. Daneben sind Deutschkurse angezeigt.
3. **Bildungsferne Analphabeten:** Eine Herausforderung liegt in der Identifikation der funktionellen Analphabeten/-innen. Arbeitgeber, RAV-Mitarbeitende oder Personen des Sozialdienstes dürften in der Lage sein, einen funktionellen Analphabetismus zu identifizieren. Sie könnten die Instanz sein, die bildungsfernen Analphabeten/-innen im persönlichen Kontakt den entsprechenden Weiterbildungsangeboten zuführen.
4. **Bildungsferne Personen mit familiären Belastungen:** Fachpersonen des Sozialdienstes ermutigen bildungsferne Personen im persönlichen Gespräch zum Besuch von einschlägigen Weiterbildungsveranstaltungen und begleiten sie gegebenenfalls. Ziel dieser Veranstaltungen könnten konkrete Techniken sein, wie sie selbständiger und finanziell unabhängiger werden können bzw. wie sie ihre soziale Integration erhöhen können.
5. **Bildungsferne Delinquente:** Sie werden durch das Gericht und/oder die Polizei identifiziert. Während oder nach einem stationären oder ambulanten Strafvollzug können Polizeihelfer/-innen oder Gerichtsmitarbeitende bildungsferne Delinquente in geeignete Weiterbildungsmodulare zuweisen, welche Bildungsdefizite reduzieren sollen. Zu denken ist beispielsweise an Berufslehren, welche während eines Massnahmenvollzugs von jungen Erwachsenen absolviert werden.
6. **Bildungsferne mit gesundheitlichen Belastungen:** Spitäler, Hausärzte, sozialmedizinische Einrichtungen sind über Bildungsangebote für bildungsferne Personen zu informieren. Bildungsfernen Müttern können nach der Geburt geeignete Erziehungskurse vorgeschlagen werden. Hausärzte können dank ihrer persönlichen Beratung bildungsferne Ratsuchende in geeignete Bildungsangebote weiter weisen.
7. **Ältere Arbeitnehmende und berufliche Wiedereinsteigende:** Über das RAV, Gewerkschaften und Berufsverbände können sich ehemals Berufstätige über berufsbezogene Auffrischkurse weiterbilden und aktuelle berufliche Entwicklungen erlernen, so dass sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Nicht nur bildungsferne Personen mit Mehrfachbelastungen, sondern bildungsferne Arbeitende und bildungsferne Eltern können in informelle Lernprozesse oder Weiterbildungen eingewiesen werden.



8. Bildungsferne Arbeitende erhalten vom Arbeitgeber Weiterbildungsangebote, die typischerweise im Betrieb und in den Arbeitsprozess integriert sind (vgl. oben).
9. Bildungsferne Eltern erhalten Hinweise auf geeignete Weiterbildungsangebote durch die Schule. Diese Programme thematisieren, wie Eltern ihre Kinder am effektivsten fördern, unterstützen und erziehen.
10. Im Rahmen von organisierten Freizeitaktivitäten können bildungsferne Personen von Leitungspersonen zum Besuch von Weiterbildungsangeboten motiviert werden.

Zentrale staatliche Stellen sollten Mediatoren definieren und bitten, bildungsferne Personen zum Besuch von Weiterbildungsprozessen zu ermutigen. Diese Mediatoren (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Berufsverbände, Schulen, RAV, Sozialdienste, Kulturvermittler, Hausärzte, Vereine, evtl. Pfarrer usw.) sind über die einschlägigen Angebote in einer Broschüre und in einem Internetauftritt zu informieren und aufzufordern, bildungsferne Personen zum Besuch der einschlägigen Angebote zu ermutigen. Broschüre und Internetauftritt sollten Hinweise enthalten, **wie** die bildungsfernen Personen zum Besuch dieser Weiterbildungsveranstaltungen motiviert werden können. Finanzielle Anreize für diese Akteure und für die bildungsfernen Personen sind notwendig, wenn der Anspruch besteht, dass alle Personen in das Weiterbildungssystem einbezogen werden sollen.

### 12.2.8 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich erachte ich den Handlungsbedarf als gegeben, Konzepte zu entwickeln und die Anstrengungen zu intensivieren, um bildungsferne Personen in Bildungsprozesse zu integrieren. Allerdings sind besondere Konzepte und Vorgehensweisen für die Zielgruppe der bildungsfernen Personen erforderlich, welche Angebote entwickelt werden, wie dafür Werbung gemacht wird, wie sie finanziert werden. Die grosse Zahl der vorhandenen Weiterbildungsangebote richtet sich an bildungsnahe Personen, die von sich aus Interesse an Weiterbildung entwickeln und diese einer Volkswirtschaft mehr als kompensiert. Entscheidend ist der (politische) Wille, solche Angebote zu planen und zu realisieren, sowie das Durchhaltevermögen, auch nach Misserfolgen neue Angebote für bildungsferne Personen bereitzustellen.

### 12.2.9 Literatur

Becker, R. & Lauterbach, W. (Eds.). (2004). Bildung als Privileg. Wiesbaden: VS-Verlag.

BF S/TREE (Ed.). (2003). Wege in die nachobligatorische Ausbildung. Die ersten zwei Jahre nach Austritt aus der obligatorischen Schule. Zwischenergebnisse des Jugendlängsschnitts TREE. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik

Haug-Schnabel, G. & Bense, J. (2003). Niederschwellige Angebote zur Elternbildung. Eine Recherche im Auftrag der Katholischen Sozioethnischen Arbeitsstelle. Hamm: Arbeitsstelle der Deutschen Bischofskonferenz.

Henderson, A. T. & Mapp, K. L. (2002). A new wave of evidence. The impact of school, family, and community. Connections on student achievement (Internet report): National Center for family & community connections with schools.

Irrdorf, C. (2005). Schulqualifikation und Berufsfindung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mapp, K. L. (2002). Having their say: parents describe how, and why they are involved in their children's education. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA.

Neuenschwander, M. P. & Malti, T. (2009 / im Druck). Selektionsprozesse beim Übergang in die Sekundarstufe I und II. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12(2).

Neuenschwander, M. P. (1999). Lehrvertragsauflösungen im Kanton Zürich, III. Abschlussbericht. Zürich: Verlag impulse & Sauerländer.

Neuenschwander, M. P. (2008). Jugendliche auf dem Weg ins Erwerbsleben. Hauptvortrag an der Internationalen Jugendtagung, 24. Januar 2008, Universität Zürich.

Neuenschwander, M. P. (2009). Bildungsverläufe ins Erwerbsleben. Vortrag an der Fachtagung «Jugend lernt – Brüche in Bildungsbiografien», 29.1.2009, Zürich (vgl. auch Sendung «Die Bildungsumwege junger Menschen» in DRS-2-Kontext vom 16.2.09, als Audiodatei im Internet <http://www.drs2.ch/www/de/drs2/sendungen/top/kontext.html>).

Schneider, H., Häcki Buhofer, A., Bertschi-Kaufmann, A., Kassis, W. & Kronig, W. (2008). Literale Kompetenzen und literale Sozialisation von Jugendlichen aus schriftfernen Lebenswelten – Faktoren der Resilienz oder: Wenn Schriftaneignung trotzdem gelingt (SNF-Schlussbericht). Aarau: Pädagogische Hochschule Nordwestschweiz.



Scribner, J. D., Young, M. D. & Pedroza, A. (1999). Building collaborative relationships with parents. In: J. D. Reyes, J. D. Scribner & A. Paredes-Scribner (Eds.). Lessons from high-performing Hispanicschools: Creating learning communities (pp. 36–60). New York: Teachers College Press.

Weiterführende Homepages:

- Betreutes Selbstlernzentrum des Bildungs- und Medienzentrums der Stadt Trier für bildungsferne Personen «Lernende Region Trier», Teilprojekt 6: Bildungsangebote für bildungsferne Personen ([http://www.lernende-regionen.info/dlr/3\\_projekt-135.php?reg=rhe](http://www.lernende-regionen.info/dlr/3_projekt-135.php?reg=rhe))
- Österreich: Bundesinstitut für Erwachsenenbildung schreibt Kurse für bildungsferne Frauen aus (Weiterbildungsangebot für Erwachsenenbildner, vgl. <http://www.bib-info-net.at/infobeitrag.php?id=420>)

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. habil. Markus P. Neuenschwander, Fachhochschule Nordwestschweiz,  
Pädagogische Hochschule, Institut Forschung und Entwicklung,  
Obere Sternengasse 7, 4502 Solothurn.  
Tel.: +41 32 627 92 57, Fax: +41 32 627 92.12.  
E-Mail: markus.neuenschwander@fhnw.ch

## **12.3 Stellungnahme zu Fragen der nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung**

Prof. Jürgen Oelkers, Universität Zürich

### **12.3.1 Der Auftrag**

Die nachfolgende Stellungnahme geht zurück auf eine Anfrage der «Projektgruppe Weiterbildungskonzept» des Kantons Zürich. Die Anfrage erreichte mich mit Brief vom 5. Januar 2009. Mit diesem Brief wurden folgende vier Fragen gestellt, auf die die Stellungnahme eingehen soll:

1. Welche Instrumente der nachfrageorientierten Finanzierung sind aus Ihrer Sicht prüfenswert? Für welche Zielgruppen wären sie geeignet? Wären bestimmte flankierende Massnahmen (z.B. Beratung) nötig? Wie beurteilen Sie die Instrumente Bildungsgutscheine, Lernversicherung, Lernkonto/Bildungskonto, Steuerabzug bzw. Steuergutschrift, Stipendien, Modelle der individuellen Investitionsförderung in Bildung (InvestiF) bzw. «Geld folgt Studierenden» (GefoS)?
2. Welche Wirkungen auf die Weiterbildung könnten von der Einführung einer nachfrageorientierten Finanzierung an Weiterbildung erwartet werden, insbesondere bezüglich der Partizipation an der Weiterbildung, der Qualität, der Vielfalt und der Kontinuität der Angebote? Welche Risiken wären zu beachten und welche Verbesserungen könnten erwartet werden?
3. Wäre aus Ihrer Sicht im Kanton Zürich eher ein Systemwechsel von der angebotsorientierten Finanzierung und Weiterbildung oder eine Systemergänzung durch die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung zu empfehlen?
4. Wie beurteilen Sie die finanziellen Folgen für die öffentliche Hand?

Meine Stellungnahme geht davon aus, dass ich als pädagogischer Experte angefragt worden bin. Ich werde mich also nach einigen grundsätzlichen Überlegungen zum Systemwechsel und der Diskussion von Forschungsergebnissen auch auf die Probleme der Weiterbildung beziehen, die sich mit der Personalentwicklung in Schulen verbinden lassen. Hier liegen die wohl am besten dokumentierten Erfahrungen vor, die sich im Blick auf Fragen der Qualitätssicherung auch auf andere Bereiche übertragen lassen. Am Ende steht die Beantwortung der mir gestellten Fragen.

### **12.3.2 Zum Systemwechsel einer nachfrageorientierten Weiterbildung**

Die historisch gewachsenen Formen der Weiterbildung beziehen sich auf zwei verschiedene Bereiche, nämlich den der fortlaufenden beruflichen Qualifizierung einerseits und den der Verbesserung der Allgemeinbildung andererseits. Daher wird unterschieden zwischen beruflicher Weiterbildung und beruflich ungebundener Erwachsenenbildung, wie sie im



deutschen Sprachraum etwa die Volkshochschulen anbieten. Unter beruflicher Weiterbildung wird alles verstanden, was zur Qualifizierung der Beschäftigten nach Abschluss der Ausbildung beiträgt und sich am Arbeitsplatz verwenden lässt. Daneben besteht ein grosser Bereich persönlicher Qualifizierung, der nicht direkt auf das Beschäftigungsverhältnis zugeschnitten ist, aber auch in der einen oder anderen Weise zur Weiterbildung von erwachsenen Berufspersonen beiträgt.

Die Abgrenzung zwischen den beiden Bereichen ist nicht immer eindeutig, insbesondere dann nicht, wenn Weiterbildung auf die gesamte Lebensspanne bezogen wird und «life long learning» sogar als soziales Bedürfnis verstanden wird (Rasmussen 2009). Zur Erfüllung dieses Bedürfnisses würden dann alle Formen der Weiterbildung beitragen, was das Konzept sehr ausweitet und leicht schwammig werden lässt. Auf der anderen Seite wird die Notwendigkeit einer forciert betriebenen Weiterbildung in aller Regel mit der Forderung nach «lebenslangem Lernen» politisch begründet. Die Formel ist über die Parteigrenzen hinaus konsensfähig und sie wird etwa seit einem Jahrzehnt mit der Idee einer finanziellen Umsteuerung verbunden.

In der Schweiz lässt sich das an zwei Postulaten aufzeigen, die im Jahre 2000 und 2001 vom Ständerat und vom Nationalrat an die jeweiligen Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur zur Bearbeitung überwiesen wurden. Hinter beiden Postulaten steht die bildungspolitische Forderung nach mehr Chancengleichheit, die dem in der Forschung häufig beschriebenen «Matthäus-Effekt» vorbeugen soll. Der Effekt besagt, dass diejenigen am meisten von Bildung und Weiterbildung profitieren, die bereits privilegiert sind. Das gleiche gilt in umgekehrter Hinsicht. Berufstätige Personen aus bildungsfernen Schichten sind von der Weiterbildung mehr oder weniger ausgeschlossen. Diejenigen, die es am meisten nötig hätten, haben also den geringsten Zugang.

Aus diesem Grunde konzentrieren sich die politischen Postulate auf bildungsferne und bildungsbenachteiligte Gruppen, die wie brach liegende «Reserven» betrachtet werden. Dieses Konzept ist für die öffentlichen Schulen bereits in den sechziger Jahren entwickelt worden (Husen 1968). Die Diskussion über eine nachfrageorientierte Weiterbildung von Erwachsenen nimmt auf die Erfahrungen wenig Bezug, die im Vorschul- und Schulbereich gemacht wurden, und auch die anhaltende Kritik am theoretischen Konzept der «Chancengleichheit» wird wenig beachtet. Das Konzept wird oft wie eine naturrechtliche Norm gebraucht, während sich damit vielfach nicht mehr verbindet als ein politischer Slogan, der gerade in praktischer Hinsicht sehr unklar ist.

Das Postulat 00.3197 ist am 16. Mai 2000 dem Ständerat eingereicht und am 6. Juni überwiesen worden. Kern des Anliegens ist die Finanzierung der berufsorientierten Weiterbildung. Geprüft werden soll vom Bundesrat ein «Systemwechsel» hin zur nachfrageorientierten Finanzierung, der im Antragstext so begründet wird:

«Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament bis zur Sommersession 2001 einen Bericht über die Möglichkeiten eines Systemwechsels in der Finanzierung der berufsorientierten Weiterbildung vorzulegen. Im Vordergrund steht der Übergang von der Angebots- zur Nachfragefinanzierung mit dem Ziel, die Beteiligung an Weiterbildung und die Chancengleichheit zu verbessern sowie die Optimierung des Einsatzes der vorhandenen Mittel zu erreichen. Der Bericht soll klären, für welche Bereiche und Angebote der Weiterbildung ein derartiger Systemwechsel geeignet erscheint, welche Instrumente (allenfalls Gutscheine, Darlehen) dafür entwickelt werden müssen und in welchem Verhältnis diese zum Stipendiensystem stehen.»

Mit «Systemwechsel» ist die Abkehr von einer Finanzierung der Anbieter von Weiterbildung hin zur Finanzierung der Nachfrage von potenziellen Kunden gemeint. Das erklärt die beiden in Anschlag gebrachten ökonomischen Instrumente; Gutscheine und Darlehen sind für die Kundenseite gedacht, und sie können als Anreiz verstanden werden, ein als gegeben angenommenes Verhalten zu verändern. Mit zusätzlichen Ressourcen wird Nachfrage erzeugt, Kunden holen sich die Bildung, die sie für ihre Belange benötigen. Diese theoretische Annahme ist auf den ersten Blick sehr überzeugend, zumal sich damit auch moralische Themen verbinden lassen, die weitgehend unstrittig sind.

Bisher erreichen die Angebote tatsächlich nur bestimmte Personengruppen, andere werden systematisch ausgeschlossen, insbesondere solche mit geringer Bildung und niedriger Beschäftigung. Das erklärt, warum «Chancengleichheit» in der Begründung des Postulats eine herausgehobene Rolle spielt. Auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung bestehen hinsichtlich der Nachfrage grosse Disparitäten zwischen den verschiedenen Lohngruppen und den jeweiligen Anstellungen. Wer das damit gegebene Verhalten ändern will, braucht wirksame Anreizsysteme, etwa in Form von staatlichen Bildungsgutscheinen. Damit scheint es möglich, statt Anbieter pauschal zu subventionieren, die Mittel im Blick auf bestimmte Gruppen gezielt einzusetzen. Diese Idee steht hinter den politischen Vorstössen.

Im Postulat Nr. 00.3605 für den Nationalrat, das am 16.11. 2000 eingereicht und am 22. März 2001 überwiesen wurde, wird ein erweiterter Begriff von «Weiterbildung» zugrunde gelegt. Die Notwendigkeit, über die berufliche Weiterbildung hinauszugehen, begründete die Berichterstatterin der Kommission, die Zürcher Nationalrätin und Präsidentin des Forums Weiterbildung Schweiz, Vreni Müller-Hemmi,<sup>44</sup> wie folgt:

«Wenn im seit längerem und von allen Seiten deklarierten Zeitalter des lebenslangen Lernens die Weiterbildungsbeteiligung der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung lediglich 40 Prozent beträgt; wenn sich an diesem Faktum in den letzten zehn Jahren nichts geändert hat; wenn weiter bekannt ist, dass sich Personen mit höherem Bildungsstand dreimal häufiger weiterbilden als Personen ohne nachobligatorische Ausbildung;

<sup>44</sup> Die SP-Nationalrätin Vreni Müller-Hemmi war von seiner Gründung im Jahre 2000 bis Ende 2008 Präsidentin des Forum Weiterbildung Schweiz.



wenn Frauen gegenüber Männern eklatant benachteiligt sind, weil sie ihre Weiterbildung zu 70 Prozent selbst berappen müssen, während die Weiterbildung der Männer meist vom Arbeitgeber bezahlt wird; wenn wir weiter wissen, dass etwa 800 000 Menschen in unserem Land, das sind mehr als 10 Prozent, Mühe mit Lesen und Schreiben haben – dann steht es mit der schweizerischen Weiterbildungspolitik nicht zum Besten.»<sup>45</sup>

Als hauptsächlicher Unterschied zum ständerätlichen Postulat 00.3197 wird genannt, dass die NR-Kommission von einem «offenen Weiterbildungsbegriff» ausgegangen sei, der nicht lediglich die berufliche Qualifikation, sondern auch darüber hinausgehende Lernfelder umfasse. Hier liegt ein Grundproblem, nämlich wie eng oder wie weit das Konzept «Weiterbildung» gefasst werden soll. Als «Lifelong-Learning» würde alles darunter fallen, was zum Lernen über die Lebensspanne beiträgt.

In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat aufgefordert, in seinen Bericht auch die ersten Erfahrungen aus dem Kanton Genf mit einzubeziehen. Dort ist zu Beginn des Jahres 2001 ein Gesetz unter dem Titel «Loi sur la formation continue des adultes» in Kraft getreten, mit dem Gutscheine für die Weiterbildung eingeführt wurden. Alleinstehende Personen im Kanton Genf, die nicht mehr als 80 000 Franken verdienen, haben demnach Anspruch auf einen Weiterbildungsbeitrag von 750 Franken pro Jahr.

Die Zahlen scheinen für diesen Schritt zu sprechen: In der Schweiz besuchten im Jahre 2005 17 % der Personen ohne nachobligatorischen Abschluss Weiterbildungsveranstaltungen, dagegen nahmen 55 % der Personen mit einem tertiären Abschluss an solchen Veranstaltungen teil. Diese Quote ist seit 1996 weitgehend stabil. Je höher der Bildungsabschluss ist, desto höher ist auch die Weiterbildungsbereitschaft. Das Weiterbildungsverhalten der Frauen ist in dieser Hinsicht nicht anders als das der Männer. Ein anderer Befund ist auffällig. Im Jahre 2005 besuchten nur 19 % der 60–74-Jährigen Weiterbildungsveranstaltungen, im Vergleich mit 38 % der Gesamtbevölkerung (BfS 2006, S 23).

Für den Bereich der beruflichen Weiterbildung gelten folgende Zahlen: Im Jahre 2005 nahmen 37 % der Beschäftigten an beruflichen Kursen teil, die der Qualifizierung am Arbeitsplatz dienten. Der Kursbesuch hängt von der Beschäftigung ab. Je höher eine Beschäftigung in der betrieblichen Hierarchie angesiedelt ist, desto mehr wird Weiterbildung in Anspruch genommen. Das gilt auch in umgekehrter Hinsicht: Gering ausgebildete Bevölkerungsgruppen, die auf dem Arbeitsmarkt einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, nehmen deutlich weniger als Höherqualifizierte an Weiterbildungskursen teil. Auch dieser Befund ist über zehn Jahre weitgehend stabil (ebd., S. 24).

Vreni Müller-Hemmi ging seinerzeit auch davon aus, dass ein gezielter Blick ins Ausland nötig sei, um die längerfristigen Tendenzen in der Weiterbildung zu erkennen. Sie erwähnte eine internationale Konferenz der OECD, die unter dem Titel «Lebenslanges Lernen als Investition» im Dezember 2010 in Ottawa stattgefunden hat. Hier seien Pi-

45 Protokoll der NR-Sitzung vom 22. März 2001.

lotprojekte aus Schweden, England und Kanada präsentiert worden, an die man in der Schweiz anknüpfen könne. Von Interesse könnten auch die Piloterfahrungen mit der von der WBK-Subkommission beantragten ICT-Umschulungsoffensive sein, die 100 Millionen Franken umfasse und bei der voll auf Bildungsgutscheine gesetzt werde. Vorausgesetzt, die Kommission und dann auch das Parlament unterstützen diesen Antrag, könnten sehr rasch breite Erfahrungen gemacht werden.

Der OECD-Report über die Konferenz in Ottawa erschien im Dezember 2001. «Lernen» wird hier als wesentliche Basis und Ressource für das Leben in der Wissensgesellschaft verstanden. «Lifelong learning» soll zu einer erfahrbar nachhaltigen Realität für alle werden. Das Ziel sei, so hiess es, «accelerating the process of transforming participation in tertiary education from an elite to a mass activity» (OECD 2001, S. 80). Vier allgemeine Ziele sollten verfolgt werden:

- Reducing social exclusion.
- Enhancing the resource base of tertiary education.
- Promoting greater diversity and innovation among educational providers.
- Increasing efficiency in provision. (ibd., S. 81)

Das konnte seinerzeit als Durchbruch in der Weiterbildung verstanden werden, auch in dem Sinne, dass die OECD die Entwicklung neuer und differenzierter Formen der Finanzierung in Anschlag brachte. «The basic advantages of differentiation is to augment total fees and make institutions more sensitive to fee paying consumers while allowing them to charge fees which are related to their particular cost structures» (ibd.). Dabei sei angesichts der zu erwartenden Gewinne eine höhere Eigenbeteiligung anzustreben (S. 82).

Das hätte seinerzeit auch als eine sehr optimistische Forderung verstanden werden können, zumal der Report selbst auf die hohen Investitionskosten hinweist. Es könne auch nicht übersehen werden, heisst es weiter, dass bestimmte Gruppen bislang von der Weiterbildung wenig profitieren oder ganz ausgeschlossen sind. Die Lösung zielt dann genau in die Richtung, die auch in den beiden Schweizer Postulaten zum Ausdruck kommt: «As the tertiary population grows, it seems likely that at the margin it will be necessary to attract young people from less privileged backgrounds. On equity grounds it will be important to monitor reform of tertiary financing to ensure that they do not create access problems for such groups» (ibd., S. 83).

Seit diesen Empfehlungen ist die nachfrageorientierte Weiterbildung in vielen OECD-Ländern diskutiert und auch als Priorität thematisiert worden. Der Fokus sollte auf neue Anreize gelegt werden. Das gilt vor allem für Bildungsgutscheine, die nach 2001 auch im deutschsprachigen Raum vermehrt zur Anwendung kamen. Allerdings ist das Ziel der OECD, Weiterbildung oder lebenslanges Lernen gleichwertig – politisch wie finanziell – zu den Grundausbildungen zu betrachten (ibd., S. 91), weit von der Realisierung entfernt. Die Empfehlungen der OECD kranken auch daran, dass die massiven Unterschiede zwi-



schen den einzelnen Ländern praktisch keine Berücksichtigung erfahren. Wenn Neuseeland als Musterbeispiel einer arbeitsplatzbezogenen Weiterbildung erscheint (ebd., S. 88),<sup>46</sup> dann wird übersehen, dass dort keine Berufslehren existieren.

Die verschiedenen Projekte einer nachfrageorientierten Finanzierung haben zu national sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt, ein Erfahrungstransfer in andere Länder war dabei ausgesprochen selten. Allerdings wurde versucht, unter Einfluss der OECD die ökonomischen Instrumente anzugleichen. Mit Bildungsgutscheinen sind in der Finanzierung der Weiterbildung in vielen europäischen Ländern Versuche unternommen worden. Das Gleiche gilt für den Bereich der Vorschule, während bislang nur wenige europäische Länder im obligatorischen Bereich Bildungsgutscheine einsetzen und sie mit freier Schulwahl der Eltern verbinden. Selbst in Skandinavien ist das nur in Dänemark und Schweden der Fall, mit durchaus gemischten Resultaten.

Die Zurückhaltung hat auch damit zu tun, dass in Ländern wie Frankreich oder Deutschland Privatschulen fast vollständig durch den Staat subventioniert werden, ein nachfrageorientierter Anreiz zur Schulwahl also gar nicht geschaffen werden muss. Auf Gymnasialstufe sind diese Privatschulen in beiden Ländern nahezu ausschliesslich in kirchlicher Trägerschaft, was die tatsächliche Nachfrage der Eltern offenbar beeinflusst. In der Schweiz und in Grossbritannien erhalten Privatschulen keine oder nur eine geringe Subventionierung durch den Staat. Die Diskussion über die freie Schulwahl muss vor diesem Hintergrund verstanden werden.

Es gibt in der Weiterbildung neben dem Modus der Finanzierung auch noch andere Probleme, die selten genannt werden. Meistens wird mit der Leistungsfähigkeit auch die Wirksamkeit der Angebote unterstellt. Die politische Diskussion eines Systemwechsels in der Finanzierung geht bislang kaum davon aus, dass Qualitätsprobleme bestehen könnten, die sich nicht mit dem Anreiz einer Nachfrageorientierung beheben lassen. Auch wenn die Beteiligung an Weiterbildungsmassnahmen erheblich und bezogen auf die benachteiligten Gruppen sozial günstig gesteigert werden würde, folgt daraus nicht, dass die Qualität entsprechend verbessert werden könnte.

Das hängt mit der Geschichte und Struktur der Weiterbildung zusammen, die ja ausserhalb der beruflichen Praxis stattfindet und daher immer vor dem Problem steht, wie der Transfer der Lernerfahrungen organisiert werden soll. Studien zum Transferproblem (wie Schmid 2006) zeigen, dass sich der Transfer umso schwieriger gestaltet, je weiter der Lernort von der Praxis entfernt ist, je weniger zielgenau die Lernerfahrungen in der Weiterbildung sind und je weniger die Massnahmen der Weiterbildung auf den Lerntransfer eingestellt sind. Daher sind hohe Erwartungen an die Wirksamkeit in einem bislang weitgehend ungesteuerten System kaum sehr realistisch. Davon zu unterscheiden ist der Gegenwart von Zertifikaten, der auch dann gegeben ist, wenn der Lerntransfer schwach war.

46 Berechnet in Stunden pro Jahr und Beschäftigten.

Die didaktischen Formate in den meisten Bereichen der Weiterbildung waren über Jahrzehnte weitgehend gleich. Das Angebot bestand aus Kursen, zu denen sich die Teilnehmenden aufgrund persönlicher Interessen oder Anliegen anmelden konnten. Die Themengestaltung dieser Angebote erfolgte von den Dozentinnen und Dozenten der Weiterbildung, die mehr oder weniger «marktgängige» Titel in Anschlag brachten. Im pädagogischen Bereich war dies oft verknüpft mit gängigen Trends und Moden, eine echte Nachfragesteuerung gab und gibt es nicht. Die Nachfrage erwuchs aus den persönlichen Interessen und Neigungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, d. h. sie war bedürfnis- und nicht bedarfsorientiert.

Das Problem lässt sich an den Lehrberufen zeigen. Sie stellen bis heute stark individualisierte Tätigkeiten dar, die sich weder von gemeinsamen Standards noch von einer professionellen Ethik leiten lassen. Entsprechend ist die Weiterbildung von Lehrkräften weitgehend davon abhängig, welche akuten Bedürfnisse die Lehrkräfte jeweils äussern. Die Folge davon ist, dass die Themenpalette der Weiterbildungsangebote breit gestreut ist und praktisch alles anzutreffen ist, was sich irgendwie mit den Bedürfnissen amtierender Lehrkräfte in Verbindung bringen lässt. Die Themenangebote sind jeweils so formuliert, dass sie «praktisch» erscheinen, ohne dass ein Nützlichkeitsnachweis erbracht werden muss. Die heutigen Kurse werden wohl auf die Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hin getestet, während Transferdaten in aller Regel nicht erhoben werden.

Meistens wird unter Weiterbildung der Besuch eines Kurses oder eines Seminars verstanden. Von deutlich zunehmender Bedeutung sind alle Formen informellen Lernens, bei denen wohl ein Lernziel besteht, aber keine Lernbeziehung eingegangen wird. Es handelt sich um Selbstinstruktion im weitesten Sinne, bei der Lehrbücher, Software oder andere Lernmittel verwendet werden. Auch das Beobachten anderer Personen oder das On-the-Job-Lernen gehören in diesen Bereich der inzwischen auch statistisch erfasst zu werden versucht wird (BfS 2006, S. 9). «Lebenslanges Lernen» ist also nicht einfach identisch mit dem Wahrnehmen bestimmter Kursangebote, sondern kann auch in der Form von organisierter Selbstinstruktion erfolgen. Diese Entwicklung hat bei der Frage der Finanzierung bislang keine Rolle gespielt.

### **12.3.3 Einige Ergebnisse der Forschung zur Wirksamkeit von Weiterbildung**

Seit Beginn der neunziger Jahre sind, ausgehend von den Vereinigten Staaten, Untersuchungen vorgelegt worden, die sich mit der Wirksamkeit von Weiterbildungsmaßnahmen befassen. Ich führe im Folgenden zunächst einige Ergebnisse aus Studien an, die die Weiterbildung von amtierenden Lehrpersonen betreffen (Oelkers/Reusser 2008). Sie können das allgemeine Qualitätsproblem beleuchten, auch wenn es Befunde aus einem sehr speziellen Bereich sind. Das Kernergebnis lässt sich so zusammenfassen: Die herkömmlichen Angebote der Weiterbildung, die in Form von praxisfernen und kurzzeitigen



Kursen organisiert sind, gelten als weitgehend unwirksam, unabhängig davon, wie gut ihre Qualität beurteilt wurde.

Zu diesem Ergebnis kommen nahezu alle vorliegenden Studien. Gegenevidenzen gibt es nur dort, wo Verfahren und Techniken gelernt werden, die sich unabhängig von der Beschaffenheit des Ortes einsetzen lassen.

- Die weitaus meisten Studien zeigen, dass bislang die Weiterbildungsangebote separat und kaum koordiniert operieren.
- Fast immer wurden kurze Workshops oder Tageskurse angeboten, die aufgrund ihres Themas wohl nachgefragt worden sind, aber die ohne Einfluss auf die Praxis bleiben.
- Das Transferproblem ist bei dieser Form der Weiterbildung ungelöst.

Auf der anderen Seite ist gut belegt, dass für ein erfolgreiches Design von Weiterbildungsprogrammen die Berücksichtigung lokaler Prioritäten elementare Bedeutung hat. Das gilt nicht zuletzt für die Implementation von Reformen, die ohne gezielte Massnahmen zur Weiterbildung gar nicht möglich wäre, aber oft am schlechten Design scheitert. Wenn die Themen der Weiterbildung keinen Zusammenhang erkennen lassen und schon ungebündelt angeboten werden, wenn die Ziele nur rhetorischen Charakter haben und die Praxis gar nicht vorkommt, dann können sich die Ausbildungsangebote nur als unwirksam erweisen. Im Bereich der Weiterbildung von Lehrkräften ist das jahrzehntelang nicht weiter aufgefallen, weil die Ergebnisse und so die Verwendbarkeit der Weiterbildungserfahrungen kein Thema waren.

Mit der Umstellung auf Outputsteuerung ist aber auch hier der Effizienzdruck gewachsen. Das erklärt, warum schon Mitte der neunziger Jahre der Fokus der Weiterbildung auf die einzelne Schule, also den Ort der Praxis, verlagert wurde. Voraussetzung dabei ist, dass die Schule ihren Bedarf feststellt und die Angebote der Weiterbildung darauf eingestellt werden. Dabei sind vor allem drei Ideen massgeblich gewesen: die Steuerung der Schule durch den Outcome, der politisch erzeugte Reformdruck und die Entwicklung neuer Lehr- und Lernformen. Verschiedene Autoren in den amerikanischen Studien konstatieren eine Ablösung von bislang fragmentierten Weiterbildungskursen zugunsten von kohärenten Programmen, die vom Bedarf der Schulen ausgehen.

Das zeigt sich an der thematischen Ausrichtung, die auf die Entwicklung fachlicher, fachdidaktischer und überfachlicher Kompetenzen ausgerichtet ist. Die Kompetenzorientierung setzt sich allmählich auch hier durch. Eine Folge davon ist, dass die Beliebigkeit des Angebots begrenzt wird und die Weiterbildungsanbieter sich auf die Kompetenzentwicklung der amtierenden Lehrpersonen einstellen müssen. Zudem wird deutlich, dass Kurse zunehmend an den Transfer der Erfahrungen in die Praxis gebunden werden. Vor allem aus diesem Grunde ist eine schulnahe Ausrichtung der Weiterbildung entstanden.

In den einzelnen Studien sind verschiedene Aspekte von Weiterbildung analysiert worden, aus denen sich folgende zentrale Anforderungen ergeben haben: Die Weiterbildung sollte auf Inhalte zielen, mit denen die Lehrpersonen selber im Unterricht konfrontiert sind; genügend Beachtung sollte den Lernprozessen von Schülerinnen und Schülern geschenkt werden; wertvoll sind vor allem realitätsnahe Versuche mit neuen didaktischen Formen. Hawley/Valli (1999) entwickelten acht Prinzipien effektiver Weiterbildung, deren Essenz auf der Erkenntnis beruht, dass die Teilnehmenden dann am meisten profitieren, wenn ihre eigenen Fragestellungen und Interessen den Ausgangspunkt des Lernens bilden. Dazu tragen besondere Arrangements des kollaborativen Problemlösens bei.

Aus der vorliegenden Forschung lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten. Die Angebote zur professionellen Weiterbildung von Lehrkräften müssen sich an der Praxis und ihren Problemstellungen orientieren, aber dabei auch überprüfbar sein. Von der Praxis des Kurswesens profitieren grösstenteils nur die Berufsanfänger. In aller Regel handelt es sich um Kurzanlässe, die keinen grossen Wirkungsgrad entfalten. Umgekehrt wird darauf verwiesen, dass Massnahmen dann eher Erfolg haben, wenn die Lehrkräfte sie mit ihrer konkreten Schularbeit verbinden können, reale Aufgaben des Unterrichts betroffen sind und die Lernerfahrung in der Weiterbildung zu einer überzeugenden Problemlösung führt. Die Lehrkräfte müssen lernen, dass und wie sie aufgrund der Weiterbildung ihre bisherige Unterrichtspraxis erfolgreich weiterentwickeln können.

In eine ähnliche Richtung gehen auch Schweizer Studien. So ist schon vor zehn Jahren festgestellt worden, dass die bestehenden Weiterbildungssysteme für eine wirksame Personalentwicklung in den Schulen unzureichend ausgerichtet sind und knapp die Hälfte der Lehrkräfte überhaupt erreichen (Landert 1999). Auf der anderen Seite ist die Weiterbildungsbereitschaft der Lehrkräfte verglichen mit anderen europäischen Ländern durchaus hoch, wie Zürcher Daten zur Nachfrage zeigen (Heller/Rosenmund 2002). Der Erfolgsfaktor von Weiterbildungsmassnahmen ergibt sich auch gemäss diesen Studien aus dem Erfahrungstransfer. Dabei spielt die Kooperation zwischen den Lehrerinnen und Lehrern eine wichtige Rolle (Rüegg 2002), weil das Berufswissen sich auch durch direkten Austausch verändert.

Diese Befunde werden unterstützt durch Studien zur Netzwerkbildung und zum persönlichen Coaching der Lehrkräfte. Auch hier bestätigt sich dass Weiterbildungsmassnahmen möglichst direkt auf die Unterrichtssituation und die handelnden Lehrpersonen zugeschnitten sein müssen. Netzwerke dienen dem Austausch gleicher oder ähnlicher Erfahrungen, die sich unmittelbar im eigenen Praxisfeld anwenden lassen. Dieser Erfahrungsaustausch muss angereichert werden durch die Rückmeldungen und Interventionen von Coaches. Besonders wirksam ist diese Form, wenn konkrete Fachinhalte des Unterrichts berührt werden und sich damit auch reflexive Innovationen verbinden lassen (West/Staub 2003).



Ähnliche Befunde lassen sich auch für die Erwachsenenbildung feststellen. Je weniger konkret die Angebote sind und je weniger sie sich auf bestimmte Zielgruppen beziehen, desto unwirksamer – auf die Breite gesehen – sind die Massnahmen. Ein Beispiel ist die politische Bildung, die auch im internationalen Vergleich als eine zentrale Aufgabe der freien Erwachsenenbildung angesehen wird, sich bislang jedoch als wenig wirksam erweist. Die Aufgabe ist kaum strukturiert, lässt in der Bearbeitung sehr viele Möglichkeiten zu, schliesst kaum etwas aus und erlaubt schon aus diesem Grunde nur wenig Kontrolle. Welche Angebote wirksam sind und welche nicht, ist weder den Anbietern noch den Bildungskonsumenten bekannt.

Unter dem Stichwort «civic education» überwiegt in der Erwachsenenbildung die politische Programmatik, während die Datenlage schmal ist. Es gibt in den angelsächsischen Ländern wohl schulische Standards für «civic education», aber offenbar hat der Unterricht nur geringe Auswirkungen auf das politische Verhalten von Erwachsenen, soweit das überhaupt bekannt ist (Finkel 2003). Gut untersucht sind Effekte etwa der politischen Partizipation für ältere Kinder und Jugendliche, nicht jedoch für Erwachsene ausserhalb von schulischen Lehrgängen und Berufsbildungen die sich curricular steuern lassen. Aber «civic education» für Erwachsene wäre eine wichtige Aufgabe etwa für Volkshochschulen, die ja Subventionen durch den Staat beziehen.

Eine deutsche Studie konstatiert die fehlende Lebensnähe vieler Angebote der politischen Bildung und vermisst auch die konzeptionelle Einbindung in die Zivilgesellschaft. Zielgerichtete Arbeitsbündnisse zwischen den Volkshochschulen, den Instituten für politische Bildung, der ausserschulischen Jugendarbeit und etwa der kirchlichen Erwachsenenbildung fehlen fast immer. Generell wird gefragt, ob der politischen Bildung nicht in den letzten zwei Jahrzehnten die zu grosse Nähe zur Politik zum Nachteil geraten ist und sie offener gegenüber der Gesellschaft werden muss, wenn sie an Attraktivität gewinnen will. Schliesslich wird auch hier die Organisation in Form von unverbundenen Kursen kritisiert (Fritz/Maier/Bönisch 2005).

Das scheint ein durchgehendes Bild zu sein. Deutsche Studien, die sich mit der Wirksamkeit von staatlichen Massnahmen zur beruflichen Weiterbildung von Personen ohne Beschäftigung befassen, zeigen oft unklare Effekte, die vor allem mit der extremen Heterogenität der Massnahmen zu tun haben. Die verschiedenen Interventionen der Arbeitsämter und anderer Anbieter umfassten ein «äusserst breites Spektrum», das ungebündelt in Kursformaten realisiert wurde und sich empirisch kaum kontrollieren liess. Erst die drastische Reduktion des Angebots, die Verbesserung des Qualitätsmanagements und so der Zielsteuerung sowie die Verstärkung des Wettbewerbs unter den Anbietern haben die Situation verändert. Hier waren Bildungsgutscheine im Übrigen ein wirksames Mittel zur Angebotsbereinigung (Bonin/Scheider 2006).

Der Erfolg solcher Massnahmen hängt stark von der Motivation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab. Jedes gut gemeinte Angebot kann durch Desinteresse unterlaufen werden, wobei monetäre Anreize das Interesse steigern können, ohne dass deswegen eine dauerhafte Motivation entsteht, die vor allem von den konkreten Aussichten der Weiterbildungsmassnahme bestimmt wird. Es ist klar, dass bei Arbeitslosen vor allem die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung motivierend wirkt, allerdings zeitabhängig und sehr stark gesteuert durch Praktikumserfahrungen während der Weiterbildung, weil damit die Chance einer Übernahme durch den Betrieb verbunden ist, ähnlich wie das im dualen System der Berufsausbildung der Fall ist (Jansen 2005).

Noch schwerer einzuschätzen ist die Wirksamkeit von Massnahmen zur Weiterbildung von Beschäftigten, einfach weil hier allein schon auf der Betriebsebene hochgradig verschiedene Verhältnisse bestehen und eine Vielzahl von kaum zu kontrollierenden Faktoren in Rechnung zu stellen sind. Eine Schweizer Studie aus dem Jahre 2004 stellt denn auch fest, dass die Vielfalt der betrieblichen Weiterbildungsmassnahmen wie erwartet gross ist und die Datenlage allenfalls grundsätzliche Überlegungen zulässt, weil Transferdaten nur begrenzt vorhanden sind bzw. überhaupt nicht erhoben werden, und zwar weder von den Auftraggebern noch von den Anbietern.

Die grundsätzlichen Überlegungen und Befunde der Studie von 2004 werden wie folgt zusammengefasst:

- Die betriebliche Weiterbildung ist abhängig von der Betriebsgrösse. Grössere Betriebe sind in dieser Hinsicht aktiver als kleinere.
- Die betriebliche Weiterbildung hängt auch mit der Qualifikation der Beschäftigten zusammen. Je höher die gegebene Qualifikation der Belegschaft ist, desto eher bzw. desto mehr innerbetriebliche Weiterbildung findet statt.
- Die betriebliche Weiterbildung ist weiterhin abhängig vom Geschlecht. Weibliche Arbeitskräfte nehmen seltener an betrieblicher Weiterbildung teil als männliche.
- Die betriebliche Weiterbildung ist schliesslich auch abhängig von der Branche. Öffentliche Verwaltungen sind wesentlich aktiver als Industrieunternehmen.

Die Investitionen der Betriebe in das Humankapital halten sich durchaus in Grenzen. Ein Viertel der männlichen Erwerbstätigen und ein Fünftel der weiblichen nehmen an einer betrieblichen Weiterbildung teil. Insbesondere die Risikogruppen werden nicht erreicht, während die Schweiz bezogen auf den Bereich der Tertiärabschlüsse im internationalen Vergleich die höchste Weiterbildungsquote überhaupt erreicht (BfS 2006, S. 25).

Im Blick auf die Form der Weiterbildung wird zwischen betriebsinternen und -externen Massnahmen unterschieden. Externe Massnahmen sind Kurse oder Seminare, die von spezialisierten Firmen oder Trainern angeboten werden. Erfolgskontrollen sind in kleineren Unternehmen wahrscheinlicher als in grösseren. Unabhängig von der Grösse werden zwei Arten der Evaluation gewählt, nämlich Befragungen der Mitarbeitenden und



Beobachtungen am Arbeitsplatz. Der Aufwand für diesen Zweck wird niedrig gehalten. Zwischen subjektiven Einschätzungen über den Erfolg der Massnahmen und ökonomischen Beschreibungen besteht ein auffälliger Unterschied.

Ein grosser Teil der Betriebe geht von qualifizierenden Wirkungen der betrieblichen Weiterbildung aus, die ja eine Investition darstellt und so nicht einfach negativ sein kann. Wenn Betriebe aussagen, das Weiterbildungsverhalten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sei aufstiegswirksam, dann hängt das eng mit dem Besuch von internen und externen Massnahmen zur betrieblichen Weiterbildung zusammen, also nicht mit der Anreicherung der Allgemeinbildung. Lohnwirksam sind aber wesentlich nur externe Weiterbildungen<sup>47</sup> sofern sie zielgenau angeboten werden und zum Arbeitsplatz passen.

Die Anwendung ökonomischer Verfahren führt demgegenüber zum Schluss, dass sich qualifizierende Wirkungen betrieblicher Weiterbildung gar nicht feststellen lassen. Gemäss solchen Analysen verfügen diejenigen Personen, die an solchen Massnahmen teilgenommen haben, über keine höhere Beschäftigungssicherheit, sie profitieren auch nicht von Effekten wie höheren Löhnen, die sich auf die Weiterbildung zurückführen lassen, und sie verbessern mit der Weiterbildung auch nicht ihre berufliche Position. Was im Einzelfall ein Anreiz sein mag, ist es im Durchschnitt offenbar nicht (Petry u. a. 2004).

Die Studie empfahl vor fünf Jahren praxisnahe Qualifikationen für Geringqualifizierte, um deren Risiko einer möglichen Arbeitslosigkeit zu minimieren. Daneben wurden besondere Massnahmen zur betrieblichen Weiterbildung von weiblichen Arbeitskräften nahegelegt. Und schliesslich wurden auch staatliche Hilfen beim Aufbau einer geeigneten Weiterbildungsinfrastruktur für kleinere und kleinste Betriebe sowie neue Finanzierungsformen angesprochen. Genannt wurden allerdings nur zinsgünstige Darlehen von Banken oder Stiftungen, die für Geringverdienende oder Teilzeitbeschäftigte wohl kaum in Frage kommen dürften. Inzwischen haben über den internationalen Vergleich ganz andere Themen die Schweiz erreicht.

#### **12.3.4 Probleme des Systemwechsels der Finanzierung**

Der Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Weiterbildung, der 2005 vorgelegt wurde, bezieht sich auf die beiden Postulate des Ständerates und des Nationalrates. Diese Postulate haben die Diskussion über eine nachfrageorientierte Weiterbildung und so einen Systemwechsel in der Schweiz wesentlich beeinflusst. Verglichen mit der Auseinandersetzung um HarmoS beschränkte sich diese Diskussion im Wesentlichen auf die Expertinnen und Experten. Sie erreichte wohl auch deswegen kaum die grössere Öffentlichkeit, weil die Grundrichtung einer Verbesserung der Chancengleichheit in und mit einer veränderten Form der Weiterbildung unstrittig war und ist.

<sup>47</sup> Seminare, E-Learning-Programme oder auch Fernunterricht, die sich zertifizieren lassen.

Im Januar 2003 erschien die Studie «Nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung», die vom Forum Weiterbildung Schweiz in Auftrag gegeben worden war (Wolter et al. 2003). Der Bericht des Bundesrates basiert auf dieser Studie. Erfahrungen mit einer nachfrageorientierten Finanzierung der Weiterbildung in der Schweiz lagen zu diesem Zeitpunkt vor allem für den Kanton Genf vor. Versuche mit Bildungsgutscheinen sind zuvor schon in anderen Kantonen unternommen worden. Gesetzlich verankert hat eine nachfrageorientierte Finanzierung aber erst der Kanton Genf. Seitdem ist der Druck gewachsen, neue Finanzierungsmodelle auszuprobieren (Schläfli/Sgier 2007, S. 69ff.). Ein nationales Weiterbildungsgesetz ist nach der Abstimmung über den Bildungsartikel in der Bundesverfassung auf den Weg gebracht worden.<sup>48</sup>

Im Ausland gab es 2005 bereits weiterentwickelte Ansätze, die auch mit neuen Formen der Finanzierung experimentiert haben. In den Vereinigten Staaten etwa wurden Sparkonten für Personen mit geringem Einkommen eingerichtet. Ähnliches gilt für Grossbritannien, wo die Labour-Regierung seit 1999 mit Individual Learning Accounts (ILA) Nachfrage für Weiterbildung im Bereich niedriger Einkommen zu erzeugen versucht hat. Bildungsgutscheine der unterschiedlichsten Form und Höhe kommen in verschiedenen Ländern zum Einsatz und auch neue Varianten von Stipendien sind erprobt worden, allerdings immer dosiert und nicht flächendeckend.

Im Kanton Genf können Erwachsene mit einem tiefen oder mittleren Einkommen einen Jahresgutschein<sup>49</sup> von maximal 750 Franken für ihre Weiterbildung einsetzen. Daran gebunden sind drei Bedingungen.

- Die Ausbildung muss mindestens 40 Stunden dauern, die Anbieter müssen akkreditiert sein und die Massnahmen müssen sich mit beruflichem Nutzen verbinden.
- 2004 konnte eine Steigerung der Nachfrage gegenüber den Vorjahren festgestellt werden.
- Ein Viertel der Bezüger waren Personen, die nur über einen obligatorischen Schulabschluss verfügen. Der Anteil liegt damit höher als derjenige der gleichen Gruppe bezogen auf die aktive Bevölkerung Genfs.

Im Blick auf die Form der Finanzierung sind die Meinungen geteilt. Eine holländische Studie warnte bereits 1998 vor einer stärkeren individuellen Kostenbeteiligung, welche die Bildungsnachfrage dämpfen würde. Das gilt auch dann, wenn eine solche Beteiligung unterschiedlich realisiert wird. Wer etwa von Studierenden in teuren Studiengängen höhere Gebühren abverlangen würde als in billigeren, hätte die falschen Signale gesetzt, weil die Nachfrage sich dann in Richtung der billigeren Studiengänge entwickeln würde. Die Studie warnte auch davor, im Bereich der Weiterbildung die staatlichen Mittel zu reduzieren und im Gegenzug mehr private Investitionen abzuverlangen. Das würde vor allem die Personen betreffen, die bereits benachteiligt sind und so das Matthäus-Prinzip

<sup>48</sup> Artikel 64a BV sieht ein Gesetz vor.

<sup>49</sup> Chèque annuel de formation: CAF



verstärken. Ziele im Bereich der unteren Einkommen lassen sich so nicht erreichen. Die OECD-Empfehlungen von 2001 gingen davon aus, dass sich die öffentlichen wie die privaten Investitionen steigern lassen.

Die Studie aus Holland kommt auch zu einem Schluss, welche anderen Finanzierungsformen realisiert werden könnten. Vor allem spezielle «trainingfunds», die an der Lohnsumme eines Unternehmens ausgerichtet sind, seien geeignete Strategien, um die Weiterbildung zu verbessern. Das gelte speziell für kleinere Firmen, die in diesem Bereich bislang kaum aktiv sind. Hier lassen sich auch gezielte staatliche Subventionen denken. Generell sollten die Mechanismen der Bildungsfinanzierung stärker in den Blick genommen werden. «This emphasis on financing mechanisms to improve efficiency and make use of incentives is expected to continue in the future» (Baaijens u. a. 1998, S. 179/180). Die Entwicklungen in der Schweiz kamen also nicht ganz zufällig zustande.

Aufgrund der 2003 vorgelegten Studie des Forums Weiterbildung Schweiz ist ein Pilotprojekt mit Bildungsgutscheinen in Auftrag gegeben worden, dessen Ergebnisse im Februar 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt worden sind. Dieses Experiment sollte vor allem der Frage dienen, wie sich Personen aus bildungsfernen Schichten für die Weiterbildung interessieren lassen und welche Anreize dafür geschaffen werden können. Hinter diesem Auftrag steht die Einsicht, dass die Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten von der Herkunft, der Höhe des Einkommens, der beruflichen Tätigkeit und der Ausbildung abhängig ist. Je geringer qualifiziert eine Person ist, desto weniger ausgeprägt ist die Nachfrage nach Weiterbildungsangeboten.

Im Ergebnis zeigt die Studie von 2009, dass Bildungsgutscheine, wenn sie gezielt eingesetzt werden, dafür sorgen können, dass sich auch bildungsferne Personengruppen für Weiterbildungsmaßnahmen interessieren. Allerdings warnt die Studie vor einem flächendeckenden Einsatz von Bildungsgutscheinen. Dafür werden zwei Gründe genannt, nämlich Mitnahmeeffekte<sup>50</sup> und schwache bis nicht vorhandene Arbeitmarkteffekte. Die Studie legt nahe, dass eine öffentliche Finanzierung von Weiterbildung in Form von Gutscheinen, wenn überhaupt, dann nur für eine eng begrenzte Zielgruppe gerechtfertigt wäre (Wolter/Messer 2009).

Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt ein Trendbericht, den das Deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegeben hat und der im September 2007 veröffentlicht wurde. Hier werden aktuelle Entwicklungen der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa untersucht und verglichen.

- Im Ergebnis wird festgehalten, dass es in den letzten Jahren viele Versuche mit Bildungsgutscheinen und Lernkonten gegeben hat.
- Die finanziellen Förderbeiträge waren dabei meist klein und die Zahl der erreichten Teilnehmer war begrenzt.
- In aller Regel waren es Modellversuche in den einzelnen Ländern.

50 Die Subvention belohnt ein Verhalten, das auch ohne den Anreiz stattgefunden hätte.

Eine besondere Herausforderung war auch hier die Erreichung benachteiligter Zielgruppen. Diese Gruppen wurden vor allem dann verfehlt, wenn sie nicht gezielt angesprochen wurden oder der eingesetzte Betrag zu gering war. Gleichwohl sind zum Teil beachtliche Mobilisierungseffekte erreicht worden. Aber auch in dieser Studie werden Mitnahmeeffekte erwähnt, von denen auch gesagt wird, dass sie kaum vermieden werden können.

Im Blick auf die Wirksamkeit der Massnahmen kommt die Studie zu dem Schluss, dass eine zielgerichtete Ansprache der Gruppen erfolgen muss, die erreicht werden sollen. Daneben sind Information und Beratung der entsprechenden Gruppen von Bedeutung. Gutscheine oder Lernkonten sollten nur bei anerkannten Einrichtungen eingelöst werden können, weil ansonsten die Missbrauchsgefahr zu gross ist. Die Studie macht deutlich, dass von den verschiedenen Modellen zur Finanzierung der Weiterbildung nur Gutscheine oder Lernkonten wirksam sind. Die anderen Finanzierungsmodelle sind vergleichsweise untergeordnet, was insbesondere für das Bildungssparen zutrifft.

Die vorliegenden Erfahrungen deuten darauf hin, dass echtes Ansparen für diesen Zweck kaum erfolgt. Steuerfreibeträge sind in gewisser Hinsicht geboten, damit die Weiterbildungsinvestitionen nicht gegenüber anderen Investitionen benachteiligt werden. Allerdings sind mit ihnen wiederum hohe Mitnahmeeffekte und geringe Mobilisierungseffekte verbunden. Ausserdem begünstigen sie eine Weiterbildungsbeteiligung, die mit dem Einkommen korreliert. Auch hier ist also ein Matthäus-Effekt gegeben und so das Problem ungelöst, wie bildungsferne Schichten angesprochen und erreicht werden können.

Weiterbildungsdarlehen werden im europäischen Vergleich wenig in Anspruch genommen, können aber grössere Beträge mobilisieren und kommen insbesondere dann in Betracht, wenn eine persönliche, längere und als aussichtsreich angesehene Weiterbildung erfolgen soll, wie etwa in der Schweiz ein Nachdiplomstudium. Das zentrale Problem der Mobilisierung von Zielgruppen aus bildungsfernen Schichten wird derzeit in verschiedenen Modellversuchen bearbeitet. Beispiele sind etwa England und Wales sowie Schottland, wo mit staatlichen Programmen versucht wird, Geringqualifizierte auf die Anforderungen der künftigen Arbeitswelt vorzubereiten. Die Ergebnisse solcher Versuche sollten ausgewertet werden,<sup>51</sup> wobei aber davon auszugehen ist, dass sie sich auf die Schweiz nicht einfach übertragen lassen (Dohmen 2007).

Der Schlussbericht einer unabhängigen deutschen Expertenkommission «Finanzierung lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft», der im Juli 2004 vorgelegt wurde, ging wie die holländische Studie davon aus, dass eine Neuordnung der Finanzen im Bereich der Weiterbildung dringlich geboten sei. Hier wurde auch vorgeschlagen, gezielt das Bildungssparen<sup>52</sup> zu fördern. Da wurde seinerzeit so gesagt:

51 Eine solche Studie über die Anbieter von Weiterbildungsangeboten zeigt im Blick auf das Mentoring starke Informationsdefizite, schwache Effekte von Fernsehspots und eine hohe Abhängigkeit der Nachfrage von Mund-zu-Mund-Propaganda. Am besten werden diejenigen erreicht, die bereits an Weiterbildung interessiert sind (Gallacher et al. 2007).

52 Das Instrument der Individual Learning Accounts geht zurück auf eine amerikanische Task Force, die im Januar 1999 für die berufliche Weiterbildung eingerichtet wurde. Sie definierte das Instrument wie folgt: «A base amount of resources expressed in terms of dollars or hours or both that are set aside for an individual employee to use for his or her learning and development» (Report 2001, S. 6).



«Die Kommission schlägt vor, die staatliche Förderung im Vermögensbildungsgesetz um die Möglichkeit zu erweitern, auch Bildungssparen staatlich zu fördern. Für bisher bildungsferne Personengruppen mit geringem Einkommen sollen damit besondere Anreize gesetzt werden, einen Teil ihres Einkommens in Lebenslanges Lernen zu investieren. Die Kommission empfiehlt ausserdem die Ausweitung des zu fördernden Personenkreises auf Minderjährige, damit die Implementierung Lebenslangen Lernens stärker mit eigener Vorsorge hierfür verzahnt wird. Jeder erwachsene Lernende mit einem Bildungssparkonto soll ausserdem ein Darlehen für Bildungszwecke aufnehmen können» (Schlussbericht 2004).

Ohne bildungsökonomischer Experte zu sein, halte ich fest, dass bestimmte neue Instrumente der nachfrageorientierten Finanzierung sich bislang als unterschiedlich bis wenig tauglich erwiesen haben. Bildungsgutscheine erfüllen einen begrenzten Effekt, andere Instrumente wie Sparkonten werden bislang kaum genutzt, sind wohl auch zu wenig angereizt worden, und Darlehen haben eher einen individuellen Nutzungseffekt, insbesondere mit Blick auf persönliche Bildungsziele, die hohen Nutzen versprechen.

Der Versuch mit der CAF-Finanzierung in Genf ist inzwischen evaluiert worden. Er wird wiederum als begrenzt erfolgreich dargestellt. Der Scheck ist zwischen 2004 und 2006 vermehrt nachgefragt worden, aber er erreicht längst nicht jeden, der die Berechtigung hätte. Das durchschnittliche Nutzerprofil wird so gefasst:

- «Une femme,
- de moins de 45 ans,
- célibataire,
- sans enfant et bien formée».

Oft lösen Personen den Scheck ein, die nicht von Unternehmen unterstützt werden, weil sie arbeitslos sind, nach einer Beschäftigung suchen, sich in Ausbildung befinden oder in Teilzeitanstellungen arbeiten. Im Blick darauf sind die CAF ein Erfolg, auch wenn immer noch erhebliche Informationsdefizite bestehen, die auch für andere Programme mit ähnlicher Zielrichtung auszumachen sind.

Wer mit den CAF bislang nicht erreicht wird, sind die eigentlichen Risikogruppen, also die Geringqualifizierten und Personen über 45 Jahre, die arbeitslos werden oder die Beschäftigung wechseln. Im Blick darauf ist das Urteil der Evaluation unmissverständlich: «Le CAF ne favorise donc pas l'accès à la formation de ceux qui en auraient le plus besoin.» Wer teilgenommen hat, konzentrierte sich inhaltlich vor allem auf drei Ausbildungsbereiche, nämlich Sprache, Informatik und Verwaltung. Der Grund war der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vermutete allgemeine Nutzen dieser Weiterbildung für das eigene berufliche Vorankommen. Ausserhalb des CAF-Programms werden Ausbildungen besucht, die viel stärker auf die aktuelle Beschäftigung zugeschnitten sind.

Die «generalistische» Wahl erklärt sich einfach mit dem Ausbildungsangebot. Die Mehrzahl der Kurse behandelte Themen aus den drei genannten Bereichen Sprache, Informatik und Verwaltung, so dass das Ergebnis nicht überraschen kann. Als eigentliche Schwächen des CAF-Programms nennt die Evaluation die zu geringe finanzielle Ausstattung von 4.7 Millionen Franken für die gesamte Laufzeit, den zu geringen Bekanntheitsgrad des Programms, die praktischen Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Vorgaben, die Zahl von mindestens 40 Lektionen, die nicht immer sinnvoll und auch nicht erreichbar ist, die fehlenden Anreize für verheiratete Personen und der Tatbestand, dass CAF nicht wirklich initiativ genutzt wird (Commission 2006).

Schottische Daten verweisen zusätzlich darauf, dass die Obergrenze der zulässigen Jahreseinkommen nicht zu tief angesetzt werden darf, wenn nicht relevante Gruppen ausgeschlossen werden sollen. Im Juni 2007 ist die Grenze von £ 15.000 auf £ 18.000 angehoben worden, was unmittelbar Nachfrageeffekte zur Folge hatte. Zuvor konnten Personen, die an sich fortbildungsbereit waren, nicht an den Programmen teilnehmen, weil sie knapp über der zulässigen Grenze lagen.

Auch eine Eigenbeteiligung von £ 10 pro Kurs wird empfohlen, um den Verpflichtungsgehalt zu erhöhen. Der jährliche Gutschein selbst beträgt in dem schottischen Programm £ 200 und kann in einem breiten Angebotspektrum eingesetzt werden (Gallacher et al. 2007).<sup>53</sup>

### 12.3.5 Schlussfolgerung für die Weiterbildung von Lehrkräften

Im Bereich der Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern sollte angesichts eines breit gestreuten Angebots, das in seiner Wirksamkeit kaum abgesehen werden kann, über einen anderen als finanziellen Systemwechsel in Richtung Nachfrageorientierung nachgedacht werden. «Nachfrageorientierung» heisst hier etwas Spezielles. Ein echter Systemwechsel in der Weiterbildung im pädagogischen Bereich würde voraussetzen, dass sich die Nachfrage vom Entwicklungsbedarf der Schulen aus versteht. Die persönlichen Weiterbildungsbedürfnisse der Lehrkräfte müssen damit in Einklang gebracht werden können, dürfen das Angebot aber nicht wie heute dominieren.

Die Schulreformen im letzten Jahrzehnt laufen darauf hinaus, dass die Autonomie der einzelnen Schulen gestärkt und die Führungsverantwortung der Schulleitung besonders unterstrichen wird. Inzwischen ist in fast allen Schweizer Kantonen die Schulleitung, unabhängig davon, wie sie organisiert wird, für die Personalentwicklung zuständig. Dazu gehört vor allem auch die Weiterbildung der Lehrkräfte, die als Führungsaufgabe zu verstehen ist. In diesem Sinne muss der jeweilige Bedarf an Weiterbildung von der einzelnen Schule abgeklärt werden. Damit müsste sich dann ein grosser Teil der Nachfrage bestimmen lassen.

<sup>53</sup> Das gilt auch für nicht akkreditierte Anbieter.



Die amtierenden Lehrkräfte sind keine Problemgruppe wie etwa Gruppen, die aus bildungsfernen Schichten stammen. Die Weiterbildung gehört zu ihrem Berufsauftrag, der allerdings unterschiedlich realisiert wird. Die Finanzierung wird entweder durch den Staat im Rahmen der Personalentwicklung übernommen oder erfolgt freiwillig. Die Weiterbildung selbst findet unter bestimmten Voraussetzungen auch während der Arbeitszeit statt, daneben besuchen Lehrkräfte Weiterbildungsveranstaltungen ausserhalb ihrer Arbeitszeit. In bestimmten Kantonen findet Weiterbildung auch während der Schulferien statt. Damit soll ein ungerechtfertigtes Privileg abgebaut werden.

Eine verbindliche Arbeitszeit besteht bislang nur in dem Sinne, dass Lehrkräfte ein bestimmtes Stundendeputat erhalten, das sich je nach Schultyp unterscheidet, nicht jedoch individuell variiert. Weniger Lektionen sind so kein Anreiz, abgesehen von Reduktionen, die sich aus bestimmten Funktionen ergeben. Grundsätzlich sind die Lehrkräfte verpflichtet, eine bestimmte Lektionenzahl zu übernehmen, ohne dass damit bereits die Arbeitszeit festgelegt wäre. In Belastungsstudien ist immer wieder darauf hingewiesen worden, dass die tatsächliche Arbeitszeit von Lehrkräften nicht nur individuell unterschiedlich ist, sondern auch zwischen den verschiedenen Stufen und Schultypen sowie zwischen den einzelnen Fächern variiert.

Bei der Neuorganisation der Weiterbildung für Lehrkräfte kommt es vor allem auf die Bedarfsorientierung an, die Nachfrage muss sich deutlich von der Schule aus organisieren lassen. Studien, wie Lehrkräfte auf neue Finanzierungsmodelle reagieren, liegen soweit ich sehe nicht vor. Es gibt in den Vereinigten Staaten einige Schuldistrikte, die mit Modellen der Leistungslöhne arbeiten, die vor allem auf Resultate der Leistungstests reagieren und mit Boni arbeiten. Die Lehrkräfte müssen sich wesentlich mehr an der eigenen Weiterbildung beteiligen, was in der Regel durch einen Eigenbeitrag geschieht. Zum Teil werden diese Beiträge in den persönlichen Lohnverhandlungen festgesetzt und von der anstellenden Schule übernommen, was sehr davon abhängig ist, wie nachgefragt einzelne Lehrkräfte sind.

Dieses System ist auf die Schweiz nicht übertragbar. Gleichwohl kann über neue Finanzierungsmodelle auch in diesem Bereich nachgedacht werden. Aber es muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass es sich um eine spezielle Gruppe handelt, die vom Konzept einer nachfrageorientierten Finanzierung vermutlich nur wenig berührt wird. Es wäre auch schwer zu vermitteln, würden Lehrkräfte Bildungsgutscheine oder Stipendien für ihre Weiterbildung erhalten. Der neue Berufsauftrag und die Jahresarbeit eröffnen aber auch hier neue Möglichkeiten, etwa über Weiterbildungskonten nachzudenken, die mit dem Zeitbudget der Schule abgestimmt sind.

### 12.3.6 Beantwortung der Fragen

Grundsätzlich ist der strategische Anreiz, die Weiterbildung auf allen Ebenen weiterzuentwickeln, richtig und begrüssenswert. Hier lassen sich schneller Umsteuerungen vornehmen als in den fest strukturierten Bereichen der Grundausbildung. Allerdings kann der Vorteil auch schnell zum Nachteil geraten, dann nämlich, wenn nur die Finanzierung der Ausbildung verändert wird und die Struktur erhalten bleibt. Auf der anderen Seite kann vermerkt werden, dass der Befund der OECD von 2001 so nicht mehr gilt, wonach die Weiterbildung vergleichsweise geringe politische Priorität erhalte und eher vernachlässigt werde (OECD 2001, S. 91).

Die OECD hat vor acht Jahren auch festgestellt, dass die Weiterbildung gegenüber der Grundbildung in finanzieller Hinsicht weit verletzlicher sei. Wenn gespart werden muss, dann wird hier gespart. «Adult education has been particularly vulnerable when governments have needed to reign in public spending» (ebd.). Die Sicherung der Investitionen in die Weiterbildung ist daher ein vorrangiges Ziel, das durch die Arten der Finanzierung nicht gefährdet werden darf. Sie müssen übersichtlich gehalten und dürfen nicht beliebig vermehrt werden. In Grossbritannien etwa hat man auf ein Instrument gesetzt, nicht auf viele.

Von den in Anschlag gebrachten Instrumenten einer nachfrageorientierten Finanzierung sind Bildungsgutscheine die am besten erprobten. Sie sind in der Weiterbildung begrenzt wirksam, sofern sie auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind und mit effektiven Formen der Beratung verbunden werden. Eine flächendeckende Einführung ist nicht zu empfehlen. Auch alle anderen Instrumente verlangen flankierende Massnahmen, also zusätzliche Mittel. Das gilt für Werbung und Beratung gleichermaßen. Zu beachten ist, dass Beratung allein wenig wirksam ist; wer weiterbildungsresistent ist, ist zumeist auch beratungsresistent.

Eine neuere Studie der Weltbank aus dem Jahre 2008 kommt zu dem Schluss, dass die Effekte von Bildungsgutscheinen generell sehr «ambiguous» seien. Was im Vorschulbereich in einigen Ländern erfolgreich ist, hat sich im obligatorischen Bereich auch wegen der politischen Widerstände nicht durchsetzen lassen und ist auch in der Weiterbildung nur begrenzt wirksam. Praktische Erfahrungen mit einkommensabhängigen Darlehen und Stipendien als Anleihen liegen kaum vor. Dagegen ist die Aversion der Studierenden gegen Verschuldung selbst in amerikanischen Eliteuniversitäten gut dokumentiert. Stipendien, die nicht zurückgezahlt werden müssen, gibt es in den meisten westlichen Ländern. Sie konfrontieren die Studierenden nicht mit den realen Kosten des Studiums, während die Höhe des Stipendiums direkt das Einschreibeverhalten beeinflusst. Erfahrungen mit Steuersenkungen für Unternehmen liegen vor allem aus den Niederlanden vor. Bezieht man die Steuersenkungen auf das Alter der Zielgruppe, dann gehen die Anmeldungen für Weiterbildungsmassnahmen zurück. Dagegen steigen sie, wenn mit



den Massnahmen Steuersenkungen für das Einkommen von Individuen verbunden werden. Die Daten aus Holland geben allerdings keinen Aufschluss über die «wage returns», also die Frage, ob sich die Weiterbildung auch auf den Lohn auswirkt. Generell gibt es über die neuen Finanzierungsinstrumente wenig empirische Evidenz. Für die Schweiz ist wenig gewonnen, wenn man weiss, dass «conditional cash transfers» in Lateinamerika den Schulbesuch sichern (Oosterbeck/Patrinós 2008).

So viel aber lässt sich sagen: Die schwer zu erreichenden Zielgruppen verlangen besonderen Aufwand, weil für sie weder biografisch noch von ihrer Beschäftigung her Weiterbildung überhaupt naheliegt. Bereitschaft zur Weiterbildung besteht aus Lernhaltungen, die berufsbiografisch aufgebaut werden und die sich mit vergleichsweise geringen Anreizen kaum verändern lassen. Das gilt umso weniger, je höher der Bildungsstand und je anspruchsvoller die Beschäftigung ist. Vielfach sind aber auch bei besserverdienenden Berufsgruppen Mitnahmeeffekte beobachtet worden. Das Geld in Form von Gutscheinen ist erwünscht, die Weiterbildung selbst wäre dagegen ohnehin unternommen worden. Eine Frage ist auch, welcher Nutzen für die Beschäftigung sich damit verbindet.

Beispiele aus dem Ausland lassen sich nur sehr begrenzt übertragen, und man sollte sich hüten, von neuen Instrumenten die Auflösung von kulturellen oder gesellschaftlichen Barrieren zu erwarten, die der Weiterbildung entgegenstehen. Die politische Rhetorik sagt wenig über die tatsächliche Praxis aus. Über den Sinn der Weiterbildung allgemein herrscht weitgehender Konsens, die Finanzierung dagegen ist umstritten. Wenn bestimmte Zielgruppen über das Anlegen von Bildungskonten befragt werden, dann ist schon der Ausdruck «account» für Lebenslanges Lernen fremd. Das Geld fliesst wenn, dann in den unmittelbaren Bildungskonsum, nicht in die Bildungsvorsorge. Englische Untersuchungen zeigen, wie fremd diese Idee den Konsumentinnen und Konsumenten immer noch ist (Thursfield/Smith/Holden/Hamblett 2002).

Angesichts der vorliegenden Erfahrungen ist ein vollständiger Systemwechsel hin zu einer komplett auf Nachfrage hin ausgerichteten Finanzierung der Weiterbildung für den Kanton Zürich nicht ratsam. Wenn es eine staatliche Weiterbildungsoffensive mit neuen Instrumenten geben soll, dann nur für eine genau definierte Zielgruppe und dies dann, wenn mit den Massnahmen der Weiterbildung möglichst auch Arbeitsmarkteffekte verbunden sind. Diese Schlussfolgerung des Bundesamtes für Bildung und Technologie teile ich. Sie führt zu einer Ergänzung der bisherigen Finanzierung der Weiterbildung und nicht zu einem Paradigmenwechsel.

Finanzielle Folgen für die öffentliche Hand sind zunächst dort gegeben wo zusätzliche Investitionen notwendig werden, etwa im Aufwand für Beratung oder für Werbung. Der Einsatz neuer Instrumente soll restriktiv erfolgen und würde die bisherigen Ausgaben für Weiterbildung kaum erhöhen. Von Pauschallösungen wie in Genf ist abzuraten. Die Gesamtsumme von 4.7 Millionen zusätzlichen Kosten war einerseits hoch, aber anderer-

seits zu niedrig, um durchschlagenden Erfolg zeitigen zu können. Der Staat sollte weiterhin Subventionen sprechen, die mit klaren Leistungsvereinbarungen verbunden sind und begrenzt auch neue Instrumente einer nachfrageorientierten Finanzierung einsetzen.

Die Zwecksetzung sollte sich nicht nur auf die berufliche Weiterbildung beziehen, sondern auch Formen der Allgemeinbildung umfassen. Allerdings stellt sich hier das Problem der genauen Angrenzung. Der weite Markt der Allgemeinbildung ist schwer zu überschauen, die Anbieter verwenden ganz unterschiedliche Strategien der Leistungsevaluation und der tatsächliche Nutzen lässt sich empirisch kaum erfassen. In diesem Sinn besteht nicht nur ein Problem, wie die Finanzierung in Zukunft erfolgen soll, sondern auch welche Form der Qualitätssicherung geboten ist. Dazu gehört schliesslich auch die Frage, wie in Zukunft der wachsende Bereich des informellen Lernens und der Selbstinstruktion behandelt werden sollen.

### 12.3.7 Literatur

Baaijens, C. / Cluitmans, M. M. / Gelderblom, A. / Huiteman, R. J. F. / Waterreus, J. M.: Alternative Approaches to Lifelong Learning. Country Report the Netherlands. Paris OECD 1998.

Bericht des Bundesrates über die nachfrageorientierte Finanzierung der Weiterbildung. Antwort auf das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR 00.3197 «Nachfrageorientierte Weiterbildung» und das Postulat der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur NR 00.3605 «Nachfrageorientierte Weiterbildung». Bern: Bundesamt für Bildung und Technologie 2005.

Bonin H. / Schneider, H.: Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen. Bonn: IZA 2006. (=IZA Discussion Paper No. 2069).

Bundesamt für Statistik (BfS): Lebenslanges Lernen und Weiterbildung. Bestandesaufnahme der internationalen Indikatoren und ausgewählte Resultate. Bearb. v. Borkowsky, A. / Zuchuat, J.-C. Neuchâtel: BfS 2006.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques : Evaluation du chèque annuel de formation sur mandat du Conseil d'Etat. Genève, le 17 octobre 2006. Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2006.

Dohmen, D.: Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa – Eine Synopse. Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie 2007. (= FIBS-Forum, Nr. 40).



Finkel, F. E.: Can Democracy be Taught? Adult Civic Education, Civil Society and the Development of Democratic Political Culture. In: *Journal of Democracy* Vol. 14 (2003).

Fritz, K. / Maier, K. / Bönisch, L.: Politische Erwachsenenbildung. Trendbericht zur empirischen Wirklichkeit der politischen Bildungsarbeit in Deutschland. Weinheim/München: Juventa-Verlag 2006.

Gallacher, J. et al.: Evaluation of the Individual Learning Accounts Scotland (ILA Scotland) – Learning Providers and Intermediary Agencies Studies. Edinburgh: The Scottish Government Social Research 2007.

Hawley, W. D. / Valli, L.: The Essentials of Effective Professional Development: A New Consensus. In: L. Darling-Hammond / G. Sykes (Eds.): *Teaching as a Learning Profession. Handbook of Policy and Practice*, San Francisco: Jossey Bass 1999, p. 127–150.

Heller, W. / Rosenmund, M.: Das Weiterbildungsangebot und seine Nutzung. Eine Analyse des Anmeldeverhaltens der Zürcher Lehrkräfte in den Jahren 1997–1999. Zürich: Verlag Pestalozzianum 2002.

Husen, T.: School Structure and Utilization of Talent. In: *Scandinavian Journal of Education* Vol. 12, No. 1 (1968).

Jansen, M.: Zur Wirksamkeit der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW). Diplomarbeit Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Konstanz. Ms. Konstanz 2005.

Landert, Ch.: Lehrerweiterbildung in der Schweiz. Ergebnisse der Evaluation von ausgewählten Weiterbildungssystemen und Entwicklungslinien für eine wirksame Personalentwicklung. Zürich/Chur: Rüegger 1999.

Messer, D. / Wolter, St.: Money Matters: Evidence From an Randomized Large Scale Field Experiment with Vouchers for Adult Education. München: CESifo 2009.

OECD: Economics and Finance of Lifelong Learning. Paris: OECD Publishing 2001.

Oelkers, J. / Reusser, K.: Expertise Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Unter Mitarbeit von E. Berner / U. Halbheer / St. Stolz. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008. (= Bildungsforschung, Band 27).

Oosterbeck, H. / Patrinos, H. A.: Financing Lifelong Learning. March 2008. Washington, DC: The World Bank 2008. (= Policy Research Working Paper No. 4569).

Prey, H. u. a.: Formen der betrieblichen Weiterbildung und ihre qualifizierenden Wirkungen. Bern/Aarau: Schweizerischer Nationalfonds/NFP 43 2004.

Rasmussen, P.: Lifelong Learning as Social Need and as Policy Discourse. In: R. Dale/S. Robertson (Eds.): Globalisation and Europeanisation in Education. Oxford: Symposium Books 2009, S. 85–100.

Report to the OPM Director: Individual Learning Account Pilot Initiative: A Learning Tool for the 21st Century. March 30, 2001. Washington, DC: Office of Personnel Management 2001.

Rüegg, S.: Weiterbildung und Schulentwicklung. Eine empirische Studie zur Zusammenarbeit von Lehrerinnen und Lehrern. Bern et al.: Peter Lang 2000. (= Explorationen. Studien zur Erziehungswissenschaft, hrsg. v. J. Oelkers, Band 30).

Schläfli, A. / Sgier, E.: Porträt Weiterbildung Schweiz. Bielefeld: Bertelsmann 2007. Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft. 24. Juli 2004. Berlin o.J.

Schmid, Chr.: Lernen und Transfer. Kritik der didaktischen Steuerung. Bern: h.e.p.-Verlag 2006.

Thursfield, D. / Smith, V. / Holden, R. / Hamblett, J.: Individual Learning Accounts: Honourable Intentions, Ignoble Utility? In: Research on Post-Compulsory Education Vol. 7. No. 2 (2002), S. 133–146.

West, L. / Staub, F. C.: Content-Focused Coaching. Transforming Mathematics Lessons. Portsmouth NH: Heinemann 2003.

Wolter, St. C. et.al.: Nachfrageorientierte Finanzierung in der Weiterbildung. Studie im Auftrag des Forums Weiterbildung Schweiz. Januar 2003. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung 2003. (= Trendberichte, Nr. 7).

Wolter, St. / Messe, D.: Weiterbildung und Bildungsgutscheine. Resultate aus einem Feldversuch. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, 2009.



## 12.4 Projektauftrag Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich

### 12.4.1 Ausgangslage

#### Gesetzliche Vorgaben

Am 01.01.2004 trat das neue Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG<sup>54</sup>) in Kraft, mit welchem auf Bundesebene die Grundzüge der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung geregelt werden.

In Ergänzung zum BBG regelt das neue kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) vom 14.01.2008<sup>55</sup> auf Kantonsebene die höhere Berufsbildung sowie die berufsorientierte und die allgemeine Weiterbildung. Die im EG BBG festgelegten gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Aufgaben des Kantons Zürich in der Weiterbildung beziehen sich auf das Anbieten von Weiterbildung, die Unterstützung von Dritten und das Ergreifen oder Unterstützen von Fördermassnahmen für Weiterbildungsangebote. Der Kanton kann entweder selber Angebote führen oder dies durch Dritte anbieten lassen. Bei der Unterstützung von Dritten durch den Kanton muss ein «besonderes öffentliches Interesse»<sup>56</sup> daran bestehen. Mittels Leistungsvereinbarungen werden die finanziellen und qualitativen Vorgaben für die Leistungserbringung definiert. Im Weiterbildungskonzept sollen Grundlagen zur optimalen Erfüllung des gesetzlichen Auftrages erarbeitet werden.

#### Gesellschaftspolitische Relevanz

Auf nationaler Ebene und in den Kantonen ist die Weiterbildung ein viel diskutiertes und aktuelles Thema. Die Weiterbildung ist auf Bundesebene in verschiedensten Einzelbestimmungen geregelt. Dies führt zu einer uneinheitlichen nationalen Weiterbildungspolitik mit der Folge eines fehlenden Überblicks über die Finanzflüsse, der Gefahr von Doppelpurigkeiten oder Ineffizienzen bei den Angeboten. Der Bundesrat beabsichtigt, mit einem Rahmengesetz über die Weiterbildung mehr Kohärenz zu schaffen, die Angebote zu koordinieren, die Qualitätssicherung und Transparenz zu verbessern und die Weiterbildungsbereitschaft der Bevölkerung zu steigern, vor allem bei den bildungsfernen Schichten. Als Orientierung soll der Grundsatz des lebenslangen Lernens und der Eigenverantwortung des Individuums gelten.<sup>57</sup>

54 Abkürzungsverzeichnis im Anhang.

55 Das EG BBG vom 14.01.2008 wurde vom Kantonsrat verabschiedet, ist aber noch nicht in Kraft gesetzt.

56 EG BBG vom 14.01.2008, Art. 32b.

57 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Hrsg.): Bundesrat untersucht Weiterbildungspolitik, Mitteilung vom 31.01.2008.

URSL: <http://www.evd.admin.ch> am 04.03.2008.

Die Aktualität und bildungspolitische Relevanz des Themas Weiterbildung zeigt sich im Kanton Zürich unter anderem in den politischen Diskussionen und Konzeptvorschlägen von Interessengemeinschaften und Kommissionen wie der KWB, SLK, ZKW und IGB-ZH. Die Unterschiedlichkeit ihrer Positionen spiegelt die Vielschichtigkeit der Abgrenzung der einzelnen Weiterbildungsbereiche und die Suche nach fassbaren Kriterien. Aufgrund dieser Vielschichtigkeit erweist sich auch die Finanzierung der Weiterbildung als äusserst komplex, was in der Vergangenheit auch zu einer zum Teil intransparenten Finanzierung geführt hat. Vom Weiterbildungskonzept werden in diesem Zusammenhang Klarheit und Antworten auf Fragen zur Definition des Service Public, zu Auswahlkriterien der Anbieter und zur zukünftigen Finanzierung erwartet.

### **Nutzen der Weiterbildung für Volkswirtschaft und Gesellschaft**

In der heutigen Wissensgesellschaft und in einer Schweiz, deren wirtschaftliche Wettbewerbsvorteile vor allem bei Produkten und Dienstleistungen liegen, «deren Erstellung ein hohes Forschungs- und Bildungsniveau voraussetzen»<sup>58</sup>, wird die Investition in das Humankapital Bildung ein immer wichtigerer Erfolgsfaktor werden. Bildung kann in diesem Sinne als Investition für die Wirtschaft gesehen werden. Weiterbildung kann dazu beitragen, die beruflichen Qualifikationen, die Handlungskompetenz und die Arbeitsmarktfähigkeit der Arbeitnehmenden zu erhalten, zu erweitern oder zu aktualisieren.<sup>59</sup> So werden die Weiterbildung und ihre Leistungen oft in Zusammenhang gebracht mit der Suche nach Lösungsansätzen für den sich immer schneller wandelnden Arbeitsmarkt, die Herausforderungen der Globalisierung, die sich verkürzende Halbwertszeit des Wissens und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Auch wird die Weiterbildung zitiert im Zusammenhang mit der Senkung von ernährungsbedingten Folgekosten im Gesundheitswesen, mit Massnahmen zur sozialen und arbeitsmarktlichen Integration von Migrantinnen und Migranten, für einen sozialen Ausgleich für bildungsferne und finanzschwache Bevölkerungsgruppen und bei Massnahmen gegen Illetrismus und Analphabetismus.

Dass Weiterbildung sowohl einen ökonomischen als auch gesellschaftlichen Nutzen bringt, ist heute unbestritten<sup>60</sup>: Für die beruflich Aktiven ist Weiterbildung eine Investition in ihre persönliche Laufbahn. Aus dieser Perspektive haben sie einen direkten Anreiz, sich weiterzubilden. Die Arbeitgeber profitieren von Arbeitskräften, deren fachliches Wissen auf dem neuesten Stand ist. Für die Gesellschaft kann Weiterbildung zu einer Innovationssteigerung und zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit führen.

58 Schweizerische Bundeskanzlei/Hrsg.): Herausforderungen 2007–2011: Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bern, BBL Vertrieb Publikationen, 2007. S.33.

59 EDK: Empfehlungen zur Umsetzung der neuen Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung in den Kantonen: Weiterbildung und andere Qualifikationsverfahren (2005). S. 3ff.

60 RR. R. Aepli: Referat vom 04.02.2008 «Weiterbildungslandschaft Schweiz oder Diogenes Definition des lebenslangen Lernens.  
URL: <http://www.regineaeppli.ch> am 04.03.2008, S. 3.



Die Frage, in welche Weiterbildungsmaßnahmen der Kanton Zürich auch in Zukunft investieren soll, ist aber noch nicht beantwortet und verlangt nach einer Definition des Service Public im Bereich der Weiterbildung.

### **Service Public im Weiterbildungsbereich**

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die grundsätzliche Richtung für einen Service Public in der Weiterbildung sind sowohl auf Bundesebene mit dem BBG als auch auf Kantonsebene mit dem EG BBG gegeben. Damit ist aber noch nicht im Detail geklärt, welche Weiterbildungsangebote konkret zum Service Public gehören sollen.

Mit der Checkliste zum Service Public der Bildungsdirektion steht ein internes Instrument zur Entscheidungsklä rung zur Verfügung. Die definitiven Antworten auf Fragen der Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Bildungsaufgaben und deren Zugehörigkeit zum Service Public basieren aber schlussendlich auf politischen Überlegungen. Die grundsätzliche Weichenstellung, ob eine Bildungsaufgabe zum Service Public gehört oder nicht, liegt beim Gesetzgeber.<sup>61</sup>

Dies weist daraufhin, dass die Definition des Service Public ein politischer Prozess ist, bei dem auch das aktuelle Staatsverständnis eine Rolle spielt. Seit den 1990er-Jahren ist in der Schweiz eine Entwicklung des Staatsverständnisses in Richtung Gewährleistungsstaat erkennbar.<sup>62</sup> Bei der Ausformulierung von Vorschlägen zur Umsetzung des Service Public im Weiterbildungsbereich für den Kanton Zürich spielt dieser Hintergrund eine wichtige Rolle.

Bei der Definition des Service Public sind zusätzlich Prozesse zu berücksichtigen, welche die Weiterbildung beeinflussen, wie die Entwicklungen in der Arbeitswelt, die persönlichen Entwicklungen der Nachfragenden und jene Prozesse, welche die Weiterbildung ihrerseits auslösen kann.

#### **12.4.2 Auftraggeber**

Auftraggeber ist die Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Sie wird durch den Chef des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes, Marc Kummer, vertreten.

61 Checkliste zur Zuordnung von bestehenden und neuen Bildungsaufgaben zum Service Public. URL: <http://www.intranet.ktzh.ch/intranet/delbi1unn/home.html> am 04.03.2008. S. 2.

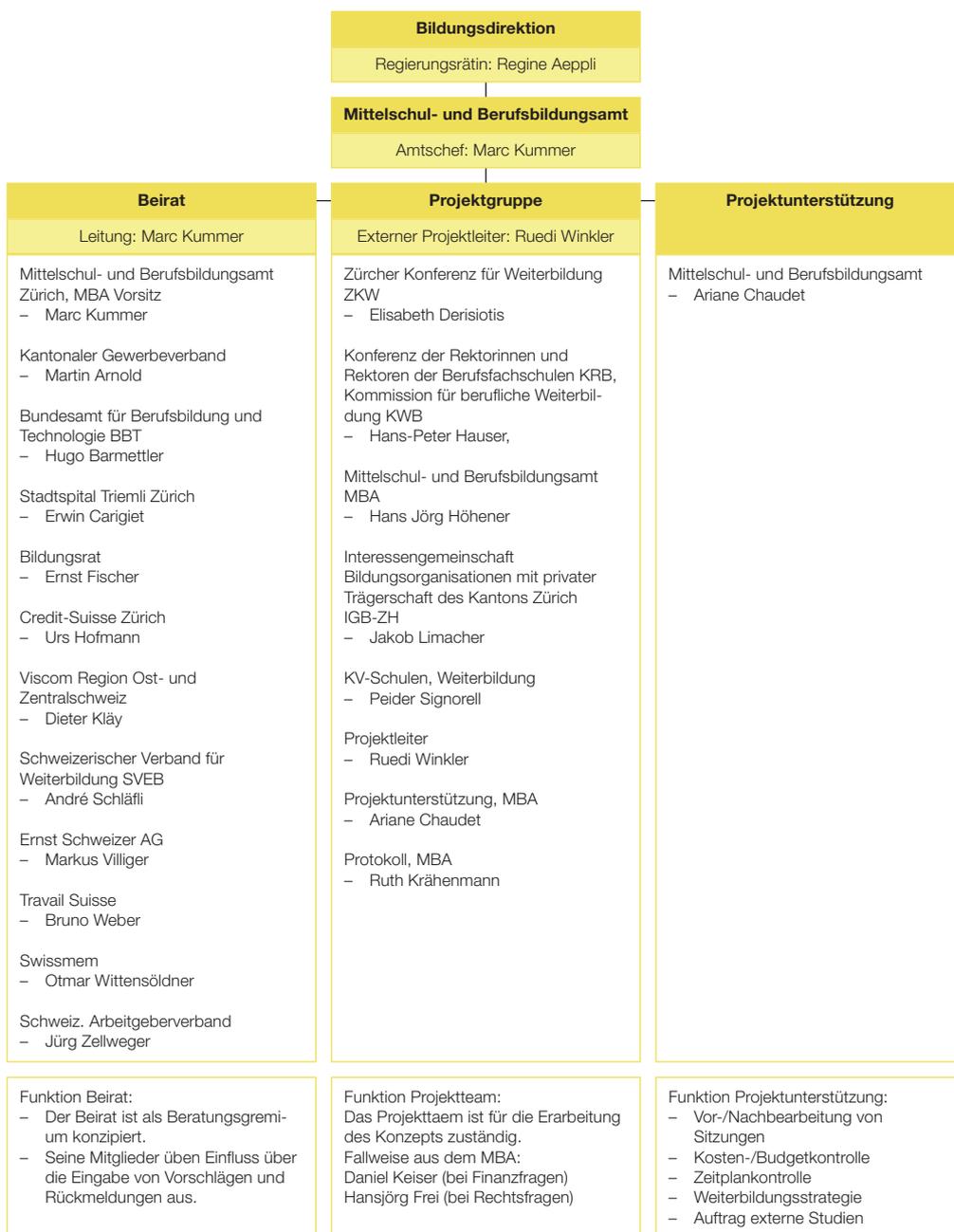
62 Schedler, Kuno; Gulde, Alexander; Suter, Simone: Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. St. Gallen: IDT-HSG, 2007. URL: <http://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen141887> am 08.03.2008. S. 9.

### 12.4.3 Projektleitung

Die Projektleitung wird Ruedi Winkler übertragen. Ruedi Winkler ist lic. oec. publ. Er arbeitete 17 Jahre in leitender Funktion im Arbeitsamt der Stadt Zürich, davon acht Jahre als Direktor. Seit 2001 ist er Inhaber des Büros Ruedi Winkler, Personal- und Organisationsentwicklung. Ehrenamtlich ist er unter anderem tätig als Präsident der Aufsichtskommission der kantonalen Berufsschule für Weiterbildung, EB-Zürich, Präsident des Vereins Valida und Präsident der Pro Infirmis Zürich. Von 1987 bis 1999 war er Kantonsrat. Er verfügt über Projektmanagementenerfahrung und über Kenntnisse der Zürcher Bildungslandschaft. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt leistet die Projektunterstützung.



## 12.4.4 Projektorganisation



### 12.4.5 Ziele und Vorgehen

Im Rahmen des Weiterbildungsprojekts sollen gestützt auf das BBG und EG BBG Entscheidungsgrundlagen für die Definition des Service Public im Weiterbildungsbereich erarbeitet werden in Anlehnung an und in Abstimmung mit Vorgaben und Definitionen auf Bundesebene und in Koordination mit anderen Kantonen.

Das Weiterbildungskonzept stellt das Endprodukt des Weiterbildungsprojekts und somit die Hauptaufgabe des Projekts dar. Das Weiterbildungskonzept wird periodisch überprüft und den aktuellen Verhältnissen angepasst.

#### **Richtziel**

Erarbeiten von Grundlagen für die Festlegung einer Weiterbildungsstrategie des Kantons Zürich gestützt auf das BBG und EG BBG.

Kriterium zur Zielerreichung: Das Weiterbildungskonzept liefert geeignete Grundlagen für die Festlegung der Weiterbildungsstrategie.

#### **Leitziel**

Die Bildungsdirektion erstellt unter Beizug von interessierten Bildungsinstitutionen ein Weiterbildungskonzept.

Das Weiterbildungskonzept soll als Grundlage dienen für:

- die Definition der Service-Public-Angebote,
- die Bestimmung des bedarfsgerechten Angebots an Weiterbildung, welches für die anvisierten bildungspolitischen Zielgruppen erschwinglich ist,
- die kantonale Finanzierung von Angeboten der höheren Berufsbildung, der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung,
- die Klärung des Verhältnisses des Kantons Zürich zu privaten Anbietern,
- die Klärung des Verhältnisse und der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und den anderen Kantonen bezüglich der Angebote.

Kriterien zur Zielerreichung: Basierend auf den im Weiterbildungskonzept erarbeiteten Grundlagen:

- können Service-Public-Angebote definiert werden,
- kann ein bedarfsgerechtes Angebot an Weiterbildung bestimmt werden,
- kann die kantonale Finanzierung im Weiterbildungsbereich vorgenommen werden,
- kann das Verhältnis des Kantons Zürich zu privaten Anbietern geklärt werden,
- kann das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen geklärt werden.

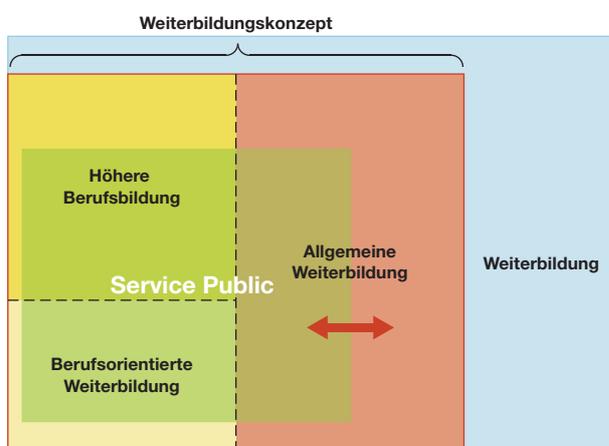


## Strategische Ziele

1. Definition des Systems Weiterbildung: Das «System» der Weiterbildung ist zu definieren und einzugrenzen. Es ist konkret zu klären, was zur Weiterbildung im Sinne des EG BBG gehört. Dabei sind Aspekte wie Schwerpunkte, Themen und Zielgruppen zu berücksichtigen.
  - Es sollen zwei Varianten mit Untervarianten ausgearbeitet und bewertet werden. Variante A geht von einer Fortsetzung im bisherigen finanziellen und organisatorischen Rahmen aus, Variante B vom Ausbau der kantonalen Förderung.
  - Alle Varianten sollen hinsichtlich einer Abschätzung der Kosten für den Staat und einer Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses ausgewertet und beurteilt werden.

Kriterium zur Zielerreichung: Das System der Weiterbildung ist anhand von Kriterien definier- und abgrenzbar, und die Varianten sind ausgearbeitet.

Systemabgrenzung für das Weiterbildungskonzept<sup>63</sup>



2. **Definition der Förderwürdigkeit:** Es sind Vorschläge für die Definition der Förderungsschwerpunkte zu erarbeiten und ein Kriterien- und Beurteilungsraster zu erstellen. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen:
  - Die Bildungsdirektion fördert die Weiterbildung durch Information und durch eigene unentgeltliche oder kostengünstige Angebote sowie durch Unterstützung von privaten Anbietenden mit Beitragsleistungen im Rahmen des Service Public.
  - Die Bildungsdirektion bestimmt die geförderten Angebote im Rahmen der verfügbaren Mittel und aufgrund des Weiterbildungskonzepts. Der Bildungsdirektion steht eine «Kommission Weiterbildung» zur Seite<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Höhere Berufsbildung gemäss EG BBG (Art. 27–30): Eidg. Berufsprüfungen/ höhere Fachprüfungen und höhere Fachschulen.

<sup>64</sup> Vgl. dazu Ziel: Festlegung Verfahren und «Kommission Weiterbildung» weiter unten.

- Die Empfehlungen der Kommission beruhen auf einer Bewertung von Kriterien zum Beispiel in Form einer Nutzwertanalyse. Geeignete Analysemethoden sollen dazu im Weiterbildungskonzept ausgearbeitet werden.

Kriterium zur Zielerreichung: Für die Definition der Förderwürdigkeit sind klare Kriterien- und Beurteilungsraster erstellt.

### **Prozessorientierte Ziele**

1. Festlegung Verfahren und «Kommission Weiterbildung». Es sind Vorschläge zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der «Kommission Weiterbildung» auszuarbeiten.
  - Die «Kommission Weiterbildung» soll auf der Grundlage des Weiterbildungskonzepts das Amt beraten. Sie soll in Bezug auf die Festlegung der zu fördernden Angebote der berufsorientierten und allgemeinen Weiterbildung Empfehlungen, insbesondere zu den Schwerpunkten und zu den Prioritäten, abgeben.
  - Bei der Zusammensetzung sollen Organisationen der Arbeitswelt, privatrechtlich organisierte Institutionen des Bildungswesens im Bereich der Berufs- und Erwachsenenbildung, kantonale Schulen sowie weitere Fachpersonen aus dem Bereich der Weiterbildung berücksichtigt werden.

Kriterium zur Zielerreichung: Ein geeignetes Verfahren kann festgelegt werden, basierend auf den ausgearbeiteten Vorschlägen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der «Kommission Weiterbildung».

2. Festlegung der Aufträge für nachfolgendes Detailkonzept: Als Resultat des Weiterbildungsprojekts wird ein Weiterbildungskonzept erwartet, das noch nicht alle Detailfragen und -massnahmen klären kann.
  - Die Fragen und Aufträge für die Erarbeitung des Detailkonzepts sind im Weiterbildungskonzept bereits vorzubereiten.
  - Es sind die Anforderungen an ein nachfolgend zu erstellendes Detailkonzept zu erarbeiten wie Umsetzungsvorschläge für die praktische Wettbewerbssituation, Finanzierung, detaillierte Abläufe, Kommunikation und Formulare.

Kriterien zur Zielerreichung: Für das weitere Vorgehen sind klare Aufträge, Anforderungen und Fragen für das Detailkonzept festgelegt.



## 12.4.6 Zu beachtende Rahmenbedingungen

Die folgenden Rahmenbedingungen sind bei der Projektabwicklung und beim Erstellen des Weiterbildungskonzepts zu beachten.

### Gesetzliche Rahmenbedingungen

- BBG: Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002
- BBV: Verordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003
- EG BBG: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14.01.2008
- VEG BBG: Verordnung über das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (in Erarbeitung)

### Finanzielle Rahmenbedingungen

- Projektaufwand: gemäss KE 2009–2012, Projekt «Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich» (Projekt-Nr. 152)
- Mittel zur Förderung der Weiterbildung nach den folgenden Leistungsgruppen:
  - LG 7302: Schulen im Gesundheitswesen
  - LG 7303: Berufsfachschulen und Lehrabschlussprüfungen
  - LG 7305: Nicht-staatliche und ausserkantonale Schulen, Lehrwerkstätten und Kurse

### Projektvorgaben

Die im KEF 2009–2012 für das Projekt «Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich» (Projekt-Nr. 152) festgelegten Angaben sind zu berücksichtigen.

### Konzepte und Standpunkte

Folgende wesentlichen Berichte und Studien zum Thema Weiterbildung sind bei der Erstellung des Weiterbildungskonzepts einzubeziehen.

- EDK: Empfehlungen zur Umsetzung der neuen Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung in den Kantonen: Weiterbildung und andere Qualifikationsverfahren (2005)
- SLK: Höhere Berufsbildung und berufsorientierte Weiterbildung, Strategiepapier der Schulleiterkonferenz (2005)
- KWB: Berufliche Weiterbildung im Kanton Zürich – Grundlagen (2005)
- BI: Checkliste zur Zuordnung von bestehenden und neuen Bildungsaufgaben zum Service Public (Intranet BI)
- Kanton Bern: Konzept über die Förderung der Weiterbildung im Kanton Bern – Teilrevision EFG (2003)

### 12.4.7 Chancen und Risiken

#### Chancen

- Das auf dem EG BBG basierende Finanzierungsverfahren ermöglicht eine verbesserte Transparenz bei der Förderung von Weiterbildungsangeboten.
- Anhand der Bestandesaufnahme der Weiterbildungsangebote ist eine bessere Koordination und Übersicht über Angebote möglich. Somit können Doppelspurigkeiten reduziert werden.
- Durch das Einbeziehen der «Kommission Weiterbildung» in den Entscheidungsprozess können Betroffene frühzeitig in die Meinungsbildung einbezogen werden und ihre Standpunkte zum Ausdruck bringen.
- Das Thema Weiterbildung ist eng mit Grundsatzfragen der Definition des Service Public und dessen Finanzierung verhängt; dabei können politische Diskussionen ausgelöst werden.
- Zielkonflikte können offen dargestellt und Vorschläge erarbeitet werden, wie mit ihnen umzugehen ist.

#### Risiken

- Die Bildungsdirektion könnte in Zusammenhang mit dem Weiterbildungskonzept mit zahlreichen zusätzlichen Begehren von privater und öffentlicher Anbieterseite konfrontiert werden.
- Die unterschiedlichen Ansprüche und Leistungserwartungen, die mit der Weiterbildung verknüpft sind, widerspiegeln sich in den politischen Dimensionen der Ziele, die mit dem Weiterbildungskonzept erreicht werden sollen. Die Verhältnisse und Interdependenzen der Ziele sind sehr unterschiedlich.

### 12.4.8 Kosten

#### Projektkosten

- interne Kosten (Lohnkosten, BA-Budget)
- externe Kosten (wie externer Projektleiter, Beirat, Projektgruppe, externe Studien)

Projektaufwand nach KEF 2009–2012 (Projekt-Nr. 152) (in Mio. Fr).

	Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo laufende Rechnung	-1.0		-0.4	-0.3	-0.3		

Gemäss Besprechung vom 6. Mai 2008 in der Bildungsdirektion müssen die Gesamtkosten für das Projekt deutlich unter Fr. 1 Mio. zu liegen kommen. Entsprechende Rechtsgrundlagen sind zu erstellen.



Auswirkungen der Umsetzung des Projekts auf Staatshaushalt nach KEF 2009–2012  
(Projekt-Nr. 152) (in Mio. Fr.)

	Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo laufende Rechnung	-0.8			-2.0	-2.0	-2.0	-2.0

### Finanzierung der Weiterbildung durch den Kanton Zürich

Kosten der Weiterbildung<sup>65</sup>

	Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo laufende Rechnung	-1.0		-0.4	-0.3	-0.3		

<b>PricewaterhouseCoopers: Vollkostenrechnung (in Mio. CHF)</b> <sup>66</sup>	2004	2005	2006
Nettokosten der kantonalen Berufsbildung (alle Kostenträger inkl. Grundbildung)	508	521	522
Total der Kostenträger 5.1, 5.2 und 7.0	131.5	140.9	122.3
Höhere Fachschulen Vollzeit (Kostenträger 5.1)	70.5	75.2	56.4
Höhere Fachschulen berufsbegleitend (Kostenträger 5.2)	6.5	6.4	5.4
Berufsorient. Weiterbildung und Vorbereitung auf eidg. Prüfung (Kostenträger 7.0)	54.5	59.3	60.5

<sup>65</sup> Bei diesen Kostenangaben handelt es sich um Grössenordnungen. Die Grösse ist unabhängig von Definition und Abgrenzung der Kosten.

<sup>66</sup> PricewaterhouseCoopers im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT); Vollkostenrechnung der kantonalen Berufsbildung für die Jahre 2004, 2005 und 2006. Für 2007 werden die Zahlen Anfang Juni 2008 zur Verfügung stehen.

### Termine

Quartal/Jahr	Meilenstein	Projektphase
2. Quartal 2008	Frühsommer 2008	Kick-off Projekt «Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich»
3. Quartal 2008	Herbst 2008	Zwischenbericht an Frau Regierungsrätin Regine Aepli
1. Quartal 2009	März 2009	Weiterbildungskonzept ist erstellt
2. Quartal 2009	April 2009	Hearing, eventuell Vernehmlassung
2. Quartal 2009	Mai 2009	Beschluss «Konzept Weiterbildung im Kanton Zürich» durch Regierungsrat, Bildungsrat oder Bildungsdirektion
2. Quartal 2009	Juni 2009	Entscheid Vorgehen «Detailkonzept»

#### 12.4.9 Kommunikation intern

Geschieht durch Ariane Chaudet, (Beauftragte Weiterbildung) in Absprache mit Marc Kummer.

#### 12.4.10 Kommunikation extern

Geschieht ausschliesslich durch Marc Kummer (Amtschef) in Absprache mit Ruedi Winkler (externer Projektleiter).

Zürich, 16. Mai 2008

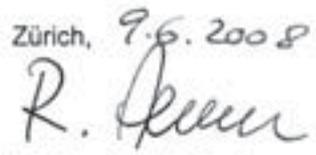
Mittelschu- und Berufsbildungsamt



Marc Kummer, Amtschef

**Projektauftrag genehmigt:**

Zürich, 9.6.2008



Regine Aepli, Regierungsrätin



## 12.4.11 Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

- BBG: Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz)
- BI: Bildungsdirektion
- EDK: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
- EFG: Gesetz über die Förderung der Erwachsenenbildung, 10. Juni 1990
- IGB-ZH: Interessensgemeinschaft Bildungsorganisation mit privatrechtlicher Trägerschaft des Kantons Zürich
- KGV: Kantonaler Gewerbeverband Zürich
- KWB: Kommission für berufliche Weiterbildung des Kantons Zürich
- MBA: Mittelschul- und Berufsbildungsamt
- RR: Regierungsrätin, Regierungsrat
- SLK: Schulleitungskonferenz
- SVEB: Schweizerischer Verband für Weiterbildung
- Swissmem: Schweizerischer Verband für Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie
- ZKW: Zürcher Konferenz für Weiterbildung

