BLD / Motion SP-Fraktion vom 16. Februar 2009

Ein Weiterbildungsgesetz für den Kanton St.Gallen

Antrag der Regierung vom 7. April 2009

Nichteintreten.

Begründung:

1. Der Begriff der «Weiterbildung» umfasst im landläufigen Sinn alle Massnahmen zur beruflichen und persönlichen Höherqualifizierung. Bildungssystematisch wird bei den Massnahmen zur Höherqualifizierung (ausserhalb des Hochschulbereichs) indessen differenziert. Berufliche Höherqualifizierung, die zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss führt, läuft unter dem Begriff der «höheren Berufsbildung». Es handelt sich dabei um Lehrgänge der höheren Fachschulen sowie um Berufsprüfungen und Höhere Fachprüfungen. Die «höhere Berufsbildung» ist gesamtschweizerisch geregelt und wird durch Bund und Kantone mitfinanziert. Derzeit basiert die finanzielle Unterstützung im Kanton St.Gallen auf der interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV). Der Kanton hat dafür im Jahr 2008 etwa 6,2 Mio. Franken aufgewendet.

Kurse und Lehrgänge, die nicht zu einem eidgenössischen anerkannten Abschluss im beschriebenen Sinn führen, gelten terminologisch als Weiterbildung. Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (SR 412.10; abgekürzt BBG) regelt mangels weiter gehender Kompetenzen des Bundes lediglich die berufsorientierte Weiterbildung (Art. 30 bis 32 BBG). Nach Art. 31 BBG haben die Kantone für ein bedarfsgerechtes Angebot an berufsorientierter Weiterbildung zu sorgen. Gegenüber privaten Anbietern auf dem Bildungsmarkt dürfen keine ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen entstehen (Art. 11 Abs. 1 BBG) und öffentliche Anbieter, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, haben für ihre Angebote der berufsorientierten Weiterbildung Marktpreise anzuwenden (Art. 11 Abs. 2 BBG).

2. Kantonale Massnahmen im Bereich der Weiterbildung sind im Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1; abgekürzt EG-BB) geregelt. Der Kanton subsumiert unter dem Begriff der Weiterbildung – im Gegensatz zum Bund – neben der beruflichen auch die allgemeine Weiterbildung (EG-BB Art. 1 Bst. b). Im Bereich der Weiterbildung steht allerdings nicht die finanzielle Unterstützung im Vordergrund. Der Kanton schafft durch Information und Beratung gute Rahmenbedingungen und greift finanziell nur dort ein, wo die private Initiative versagt. Die Unterstützung beschränkt sich auf jene Personen und Regionen, die dieser am meisten bedürfen. Sie ist in Art. 32 EG-BB geregelt: «Der Kanton kann ausnahmsweise und nach Massgabe der vom Kantonsrat bewilligten Kredite Beiträge an Weiterbildungsangebote leisten, die einem besonderen öffentlichen Interesse entsprechen und ohne finanzielle Unterstützung nicht bereitgestellt werden; insbesondere an Angebote für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Bst. a) oder zum Ausgleich regionaler Unterschiede beim Weiterbildungsangebot (Bst. b). Ein Beitrag beträgt höchstens 90 Prozent der Kosten.» Unter dem genannten Titel hat die Regierung in der Botschaft zum EG-BB einen jährlichen Aufwand von 1 Mio. Franken ausgewiesen, der entsprechend in die Budgets eingeflossen ist.

Mit dieser Regelung ist auch die von den Motionären erwähnte frühere Motion (42.04.04, «Erlass eines Weiterbildungsgesetzes») aus dem Jahr 2004 beantwortet worden. Diese war im Februar 2004 von der SP-Fraktion zusammen mit den Postulaten 43.04.04 «Weiterbildungsveranstaltungen. Verstärkung der Anreize», 43.04.05 «Weiterbildung. Qualitätsverbesserung» und 43.04.06 «Unbefriedigender Ausbildungsstand der Erwerbspersonen. Ursachen» eingereicht worden. Im Juni 2004 wurde die Motion 42.04.04 auf Antrag der Regierung in Postulat 43.04.13 umgewandelt und zusammen mit den drei oben genannten Postulaten überwiesen. Die Regierung stellte in Aussicht, die inhaltlich eng miteinander verknüpften Vorstösse gemeinsam zu beantworten, was mit der Botschaft zum EG-BB vom 11. Oktober 2006 erfolgte.

3. Bei der Vorbereitung und Beratung des EG-BB wurden die Art und das Mass kantonalen Weiterbildungsförderung einlässlich diskutiert. In der vorberatenden Kommission des Kantonsrats zum EG-BB wurden Anträge in Richtung zusätzlicher Förderung mit deutlichen Mehrheiten abgelehnt. Ebenso wurde bei der Beratung im Kantonsrat ein Antrag deutlich abgelehnt, die Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung enger einzugrenzen. Der Kantonsrat stimmte dem EG-BB in der Schlussabstimmung mit 148:0 Stimmen bei einer Enthaltung zu. In der Volksabstimmung wurde das EG-BB am 23. September 2007 mit 54'845 Ja- gegen 8'714 Nein-Stimmen angenommen. Es wird seit dem 1. Januar 2008 angewendet.
4. Die Problematik, bildungsferne Personen zur Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen zu bewegen, wurde in der Botschaft zum EG-BB ebenfalls aufgenommen. Es wurde darauf hingewiesen, dass sich rund 40 Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung im Rahmen von Kursen weiterbildet. Je höher der bereits erreichte Bildungsstand, desto grösser ist die Weiterbildungsbereitschaft. Die Erfahrungen, die man bis zum Zeitpunkt des Erlasses der Botschaft mit Bildungsgutscheinen gemacht hatte, waren insofern ernüchternd, als in einem Pilotprojekt des Kantons Genf Bildungsgutscheine fast ausschliesslich von Personen genutzt wurden, die bereits über einen höheren Ausbildungsstand verfügten.
5. Vor kurzer Zeit wurden die Resultate einer Feldstudie zum Thema «Weiterbildung und Bildungsgutscheine» (Prof. Stefan C. Wolter) publiziert, die das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) in Auftrag gegeben hatte. Die Studie ging der Frage nach, inwiefern sich das Verhalten von Personen, die Weiterbildungsgutscheine bekamen, im Vergleich zu Personen, die keine erhielten, unterscheidet.

Die Resultate der Studie wurden am 23. Februar 2009 vorgestellt. Sie zeigen, dass finanzielle Anreize grundsätzlich weiterbildungsfördernd wirken und nachfrageorientierte Finanzierungsinstrumente die effektivste Form der Förderung der Weiterbildungsbeteiligung darstellen. Wolter kommt allerdings zum Schluss, dass eine öffentliche Finanzierung von Weiterbildung nur gerechtfertigt erscheint, wenn sie ausschliesslich für eine sehr eng umschriebene Zielgruppe erfolgt. Dies insbesondere aufgrund der sogenannten «Mitnahmeeffekte», nach denen Gutscheine zwar genutzt werden, aber primär von Personen, die eine Weiterbildung auch ohne die Unterstützung absolvieren würden. Die Abgabe der Gutscheine führt in diesem Fall nicht zu einer Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung, sondern lediglich zu einer Verbilligung für die Teilnehmenden.

Die Studie zeigt im Weiteren, dass bei flächendeckender Abgabe die Gutscheine in weit grösserer Masse von besser gebildeten Personen in Anspruch genommen wurden. Ausserdem benutzten erwerbstätige Personen die Gutscheine signifikant häufiger als nicht erwerbstätige Personen. Gutscheine führen also – bei einer flächendeckenden Abgabe – eher dazu, den Unterschied in der Weiterbildungsbeteiligung zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen weiter zu vergrössern. Laut Wolter müsste die Zielgruppe demnach auf Personen mit tiefer Grundbildung und mit tiefem Einkommen beschränkt werden, wodurch die Effizienz der eingesetzten staatlichen Mittel gewährleistet werden kann.

6. Die Studie Wolter weist auch darauf hin, dass in der Schweiz die Arbeitgeber sehr stark in der Finanzierung der Weiterbildung engagiert sind. Bei zahlungspflichtigen Weiterbildungskursen geniessen rund 50 Prozent der Kursteilnehmenden eine finanzielle Unterstützung des Arbeitgebers. Bei einem auf längere Frist angelegten Gutscheinmodell wäre nach der Studie nicht auszuschliessen, dass das staatliche Angebot an Weiterbildungsfinanzierung die unternehmerischen Investitionen beeinflussen würde – negativ betrachtet müsste unter Umständen davon ausgegangen werden, dass die verstärkte staatliche Unterstützung durch entsprechenden Abbau der Arbeitgeberunterstützung kompensiert und die Massnahme per Saldo auf eine reine Aufwandverlagerung von der Arbeitgeberseite an den Staat hinaus laufen könnte.
7. Die obigen Ausführungen zeigen, dass die Frage eines Systemwechsels von angebots- zu nachfrageorientierter Weiterbildungsförderung äusserst komplex ist und für eine entsprechende gesetzliche Grundlage mit einem beträchtlichen Zeitaufwand gerechnet werden müsste. Insbesondere wären entsprechende Grundlagen des Bundes abzuwarten. Im Lauf der ersten Hälfte dieses Jahres ist vom Bundesrat ein Bericht zur Weiterbildungspolitik in Aussicht gestellt, auf dessen Basis über die allfällige Vorbereitung eines eidgenössischen Weiterbildungsgesetzes befunden wird.
8. Unter dem Aspekt der Konjunkturankurbelung sind kurzfristig wirksame Massnahmen umzusetzen. Dafür ist der Weg über einen grundsätzlichen Systemwechsel von angebots- zu nachfragegesteuerter Finanzierung mit dem Erfordernis eines neuen Gesetzes wenig geeignet. Wenn der Kantonsrat gewillt ist, den Bereich der Weiterbildung stärker als im Rahmen der Diskussion zum EG-BB finanziell zu fördern, so steht ihm der unmittelbar wirksame Weg über eine Erhöhung der entsprechenden Budgetkredite offen.