



An den Grossen Rat

22.5402.02

ED/P225402

Basel, 13. November 2024

Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2024

Anzug Mark Eichner und Konsorten betreffend «Weiterbildungsgutscheine für Lehrabgängerinnen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. November 2022 den nachstehenden Anzug Mark Eichner und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Die Berufsbildung bildet eine hervorragende Grundlage für ein erfolgreiches Berufsleben. Dank der grossen Durchlässigkeit des Bildungssystems stehen ihren Abgängern fast alle Berufs- und Studienoptionen offen. Dennoch ist die Quote der Schülerinnen und Schüler, die nach der Sekundarstufe I eine schulische Maturität anstreben, in Basel-Stadt sehr hoch. Darunter leidet nicht nur die Exzellenz an den Maturitätsschulen, den Lehrbetrieben entgehen so auch viele leistungsstarke Lernende.

Neben Wahrnehmungsproblemen hat die Berufsbildung auch mit strukturellen Herausforderungen zu kämpfen, u.a. deutlich weniger Ferientage, grössere Verantwortung für Lernende sowie strukturelle Benachteiligungen gegenüber dem gymnasialen Bildungsweg. Eine Benachteiligung besteht darin, dass der Staat in Gymnasiastinnen und Gymnasiasten deutlich mehr Geld als in die Berufslehre investiert. Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger profitieren zwar von der Durchlässigkeit des Systems, müssen aber für allfällige Weiterbildungen die Kosten häufig selber tragen.

Die Unterzeichnenden fordern die Regierung auf, zu prüfen und zu berichten, wie Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt für anschliessende berufliche Weiterbildungsangebote sowie für Schulangebote, die ihnen den Zugang zu Hochschulen ermöglichen, vom Kanton mit Weiterbildungsgutscheinen unterstützt werden können.

Mark Eichner, Beat Braun, David Jenny, Andreas Zappalà, Erich Bucher, Luca Urgese»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Bildungsforschung zeigt, dass die Entstehung des dualen Berufsbildungssystems in der Schweiz nicht die Folge einer «klaren Konzeption»¹ war. Die berufliche Ausbildung war weit bis ins 19. Jahrhundert geprägt durch jahrelange Eingewöhnung der Lernenden in betriebliche Abläufe und Fertigkeiten. Das duale System - der Besuch einer Berufsfachschule neben der Vermittlung der praktischen Fähigkeiten im Lehrbetrieb - in seiner heutigen Form etablierte sich erst Mitte des 20. Jahrhunderts, nachdem das erste schweizerische Berufsbildungsgesetz 1933 in Kraft trat. Die

¹ Gonon, P. (2012). Entstehung und Dominanz der dualen Berufsausbildung in der Schweiz. In: M. M. Bergman; S. Hupka-Brunner; T. Meyer & R. Samuel (Hrsg.), Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden. Ein interdisziplinärer Blick auf die Transition im Jugend und jungen Erwachsenenalter. Wiesbaden: Springer VS.

berufliche Grundbildung in der Schweiz entstand parallel und weitgehend losgelöst vom akademisch ausgerichteten Bildungssystem (Gymnasien).

Die Entstehungsgeschichte des heutigen Berufsbildungssystems erklärt, wieso die Verbundpartnerschaft zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft/Organisationen der Arbeitswelt (OdA) so wichtig für den Erfolg ist.

Der Bund übernimmt die strategische Steuerung und Entwicklung der Berufsbildung. Das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ist das Kompetenzzentrum für Bildungsfragen und verantwortlich für die Regelung und Mitfinanzierung der Berufsbildung. Der Bund erlässt die gesetzlichen Grundlagen, wie das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10) und die Verordnung über die Berufsbildung (Berufsbildungsverordnung, BBV, SR 412.101), die die Rahmenbedingungen für die berufliche Grundbildung festlegen. Er genehmigt die Prüfungsordnungen und Rahmenlehrpläne. Zudem fördert der Bund innovative Projekte und Programme zur Weiterentwicklung der Berufsbildung.

Die Kantone sind für die Umsetzung und Aufsicht der Berufsbildung zuständig. Sie führen die Berufsfachschulen, sorgen dafür, dass die Qualität der Ausbildung gewährleistet ist, überwachen die Lehrbetriebe und stellen sicher, dass die Ausbildungsinhalte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Zudem sind die Kantone für die Durchführung der Qualifikationsverfahren verantwortlich und tragen zur Finanzierung der überbetrieblichen Kurse² bei.

Die OdA und die Lehrbetriebe spielen eine zentrale Rolle. Sie definieren die Bildungsinhalte und Qualifikationsverfahren und stellen Ausbildungsplätze zur Verfügung. Die OdA entwickeln die Bildungspläne und sorgen dafür, dass die Ausbildung den Anforderungen der jeweiligen Branche und somit auch den Anforderungen des Arbeitsmarkts entspricht. Sie stellen auch Prüfungsexpertinnen und -experten für die Qualifikationsverfahren und organisieren überbetriebliche Kurse. Die Unternehmen beteiligen sich freiwillig an der Ausbildung von Lernenden und tragen dadurch zur Sicherung ihres eigenen Nachwuchses bei. Die Beteiligung der Wirtschaft ist entscheidend für die Praxisnähe und die Qualität der Ausbildung.

Diese Verbundaufgabe in der Schweiz ist ein Erfolgsmodell, das auf der engen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Wirtschaft basiert. Die Partnerschaft stellt sicher, dass die Berufsbildung praxisnah, qualitativ hochwertig und auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet ist. Durch die gemeinsame Verantwortung und die definierten Zuständigkeiten der drei Partner wird die Berufsbildung kontinuierlich weiterentwickelt und an die sich wandelnden Anforderungen angepasst.

Nicht zuletzt ist die Finanzierung der Berufsbildung eine Verbundaufgabe. Der Bund übernimmt etwa ein Viertel der Kosten. Er stellt finanzielle Mittel bereit, um die Berufsbildung weiterzuentwickeln. Die Kantone tragen den grössten Teil der Kosten, etwa drei Viertel der öffentlichen Ausgaben (zum Beispiel durch das Führen der Berufsfachschulen). Die OdA und die Unternehmen spielen eine zentrale Rolle bei der Finanzierung. Sie leisten Grundlagenarbeiten, führen Ausbildungszentren und betreiben Berufswerbung- und -marketing. Die Unternehmen bieten Lehrstellen an und tragen die Kosten für die Ausbildung der Lernenden in ihren Betrieben. Dies umfasst die Bezahlung der Löhne der Lernenden sowie die Bereitstellung von Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern sowie Ausbildungsressourcen. Durch die gemeinsame Finanzierung und Verantwortung wird die Berufsbildung kontinuierlich weiterentwickelt und an die sich wandelnden Anforderungen angepasst.

Entsprechend ist es im Eigeninteresse der Wirtschaft, in die Berufsbildung zu investieren, da sie massgeblich die Entwicklung des Berufsbildungssystems der Schweiz vorantreiben und mitprägen und so die Arbeitsmarktnähe garantieren. Eine Folge daraus ist, dass die Wirtschaft bedarfsorientiert ausbildet und die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern eine sehr tiefe Jugendarbeitslosigkeit vorweist. Ein Vergleich mit der Finanzierung der Gymnasien ist aufgrund der Historie, der

² Überbetriebliche Kurse sind der sogenannte dritte Lehrort der beruflichen Grundbildung. Sie dienen dem Erwerb grundlegender Fertigkeiten in der praktischen Ausbildung. In der Regel sind Organisationen der Arbeitswelt die Träger der Ausbildungszentren für die überbetrieblichen Kurse.

fein abgestimmten Verbundpartnerschaft in der Berufsbildung mit ihren vielen Vorteilen und der unabhängigen Entwicklung nicht zielführend.

2. Rechtliche Grundlagen Weiterbildung

2.1 Auf Bundesebene

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG; SR 419.1) im Jahr 2014 wurden die nationalen Rahmenbedingungen gesetzt. Der Gesetzgeber hat dabei den staatlichen Trägern bewusst keine primäre Rolle zugeschrieben, sondern eine subsidiäre. So heisst es in Art. 5 Abs. 3 WeBiG: «Bund und Kantone tragen in Ergänzung zur individuellen Verantwortung und zum Angebot Privater dazu bei, dass sich Personen ihren Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können.» Dabei wird Bezug genommen auf Abs. 1, der lautet: «Der einzelne Mensch trägt die Verantwortung für seine Weiterbildung.» Als Fördertatbestand wird in Art. 14 Abs. 1 WeBiG einzig definiert: «Bund und Kantone fördern den Erwerb und den Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener im Rahmen ihrer Zuständigkeiten». Folgerichtig wurde ein Programm zur Grundkompetenzförderung ins Leben gerufen, wofür der Bund Finanzhilfen zur Verfügung stellt.

Im BBG befasst sich Kapitel 4 mit der berufsorientierten Weiterbildung. Einerseits werden die Kantone beauftragt, für ein bedarfsgerechtes Angebot zu sorgen, mit dem Ziel «bestehende berufliche Qualifikationen zu erneuern, zu vertiefen und zu erweitern oder neue berufliche Qualifikationen zu erwerben» sowie «die berufliche Flexibilität zu unterstützen». Gleichzeitig weist Art. 11 BBG darauf hin, dass der Staat nicht ungerechtfertigt wettbewerbsverzerrend in den Markt eingreifen darf: «Öffentliche Anbieter, die in Konkurrenz zu nicht subventionierten privaten Anbietern stehen, haben für ihre Angebote der berufsorientierten Weiterbildung Marktpreise zu verlangen.» Art. 9 WeBiG sieht vor, dass die staatliche Durchführung, Förderung und Unterstützung von Weiterbildung den Wettbewerb nicht beeinträchtigen dürfen, wobei zumindest kostendeckende Preise einzuhalten sind.

Zudem enthalten die Bundesgesetze über die Arbeitslosenversicherung (AVIG; SR 837.02) und die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) Bestimmungen, die die Unterstützung von Menschen bei der Qualifikation für den Arbeitsmarkt betreffen (arbeitsmarktliche bzw. berufliche Massnahmen der IV). Hierbei ist weniger die präventive Weiterbildung im Fokus, als vielmehr die Wiedererlangung oder Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit.

2.2 Auf Kantonsebene

§ 23 der Kantonsverfassung (KV; SG 111.100) sieht unter dem Titel Erwachsenenbildung vor, dass der Staat die Aus- und Weiterbildung durch finanzielle Beiträge oder andere Massnahmen zur Förderung der Chancengerechtigkeit erleichtert. Die Materialien zur Verfassungsrevision zu diesen Bestimmungen sind wenig ergiebig. Im Blickfeld hatte der Verfassungsgeber wenig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, nicht erwerbstätige oder erwerbslose Personen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Weiter lässt sich den Materialien entnehmen, dass Erwachsenenbildung im Sinne einer «nachholenden oder ergänzenden Ausbildung und Weiterbildung» zu verstehen sei und entsprechend der Chancengerechtigkeit dort eine «Subvention» möglich sein solle, wo wegen spezieller Umstände ein spezifischer Handlungsbedarf bestehe.

Nach Art. 10 der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Ausbildungsbeiträge (SG 419.500) können Vereinbarungskantone - und damit der Kanton Basel-Stadt - für Zweitausbildungen und Weiterbildungen ebenfalls Ausbildungsbeiträge entrichten.

Das kantonale Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge (SG 491.100) legt in § 1 als Grundsatz fest, dass der Kanton Ausbildungsbeiträge in der Form von Stipendien und Darlehen an Kantonsangehörige für deren Aus- und Weiterbildung gewährt, sofern sie sich dafür eignen und sofern sie oder ihre Eltern nicht oder nur zum Teil selbst dafür aufkommen können.

Die Vollziehungsverordnung zum Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge (VVAusbBG, SG 491.110) regelt in § 8 die beitragsberechtigten Aus- und Weiterbildungen. Die Kommission für Ausbildungsbeiträge kann danach insbesondere auch im Weiterbildungsbereich unter gewissen Voraussetzungen (a) eine Weiterbildung, um eine höhere Stufe im erlernten Berufsfeld zu erreichen, (b) eine Zweitausbildung oder (c) eine Umschulung mit Stipendien oder Darlehen fördern.

Somit besteht im Kanton Basel-Stadt eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Weiterbildungsbeiträgen, auch wenn dies aus der Bezeichnung des Gesetzes nicht hervorgeht. Insoweit besteht also keine Inkongruenz zwischen Verfassung und Gesetz. Der Begriff der beitragsberechtigten Aus- und Weiterbildungen ist zudem sehr weit gefasst und trägt damit aus unterschiedlichsten Gründen und Motiven für eine Aus- bzw. Weiterbildung Rechnung.

Die Förderung von Sprachkursangeboten ist im Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz; SG 122.500) verankert und gewährt finanzielle Unterstützung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Migrantinnen und Migranten. Im ersten Jahr wird allen Neuzugezogenen zudem ein kostenloses Angebot zur Verfügung gestellt.

3. Begriffssystematik in der Weiterbildung

Das WeBiG unterscheidet in Art. 3 verschiedene Formen der Bildung:

- a. *Weiterbildung (nichtformale Bildung)*: strukturierte Bildung ausserhalb der formalen Bildung;
- b. *formale Bildung*: staatlich geregelte Bildung, die:
 - 1. in der obligatorischen Schule stattfindet, oder
 - 2. zu einem der folgenden Abschlüsse führt:
 - zu einem Abschluss der Sekundarstufe II, zu einem Abschluss der höheren Berufsbildung oder zu einem akademischen Grad,
 - zu einem Abschluss, der Voraussetzung für eine staatlich reglementierte berufliche Tätigkeit bildet;
- c. *strukturierte Bildung*: Bildung namentlich in organisierten Kursen, mit Lernprogrammen und einer definierten Lehr-Lern-Beziehung;
- d. *informelle Bildung*: Kompetenzen, die ausserhalb strukturierter Bildung erworben worden sind.

Die «formale Bildung» ist nicht als Weiterbildung zu verstehen, sondern als Ausbildung und ist staatlich bezüglich Bildungsinhalten, Anerkennung und weitgehend auch im Hinblick der Finanzierungsmöglichkeiten geregelt.

Die «strukturierte Bildung» (Weiterbildung) umfasst eine breite und nicht genauer definierte Palette von Bildungsangeboten, die von privaten oder staatlichen Institutionen getragen werden. Sie unterscheiden sich erheblich bezüglich Bildungsziel, Formalisierungsgrad, finanziellem und zeitlichem Umfang und Angebotsstruktur. Sie umfasst beispielsweise Abendkurse, eintägige Angebote, Kursangebote im Ausland oder online-Formate, genauso wie mehrjährige Lehrgänge. Sie hebt sich jedoch ab von der «informellen Bildung», die individualisiert oder selbstorganisiert stattfindet, und vom Lesezirkel, über Museums- und Konzertbesuche bis hin zum individuellen Selbststudium reichen kann.

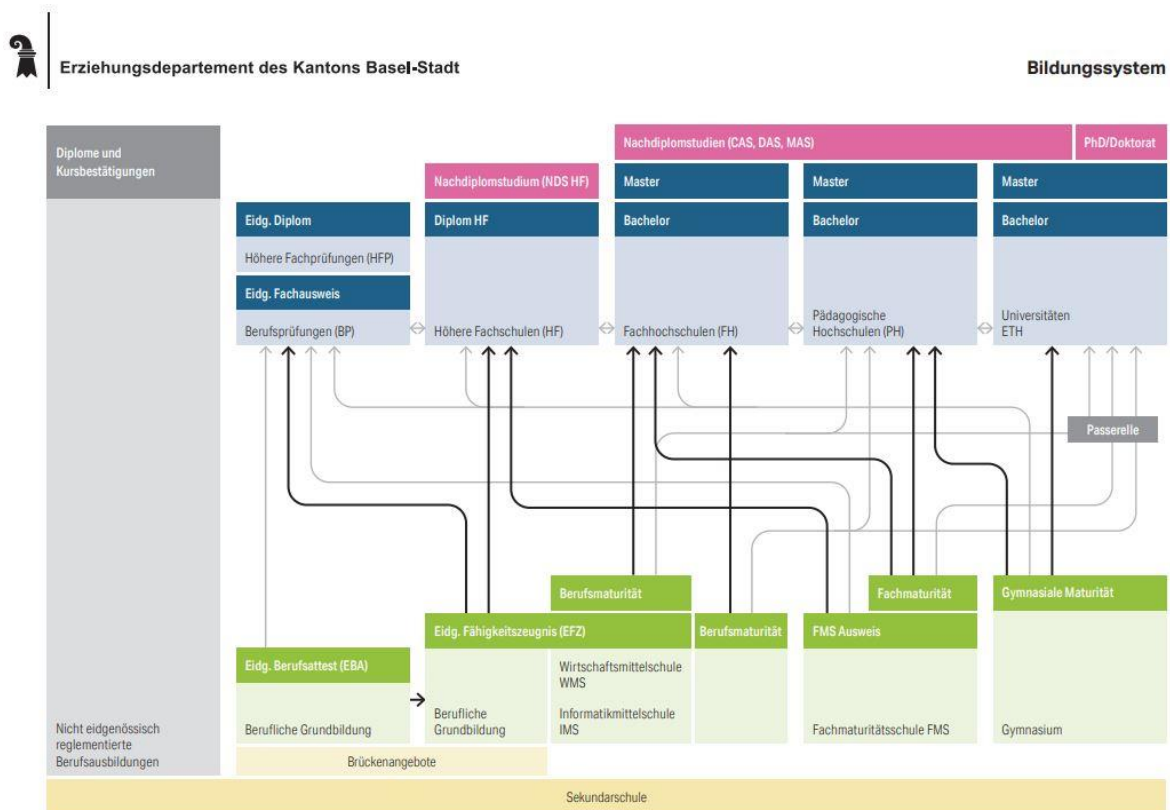
4. Zu den Anliegen der Unterzeichnenden

4.1 Zugang zu Hochschulen

Im Anzug fordern die Unterzeichnenden den Regierungsrat auf, zu prüfen und zu berichten, wie Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt für anschliessende Schulangebote, die ihnen den Zugang zu Hochschulen ermöglichen, vom Kanton mit Weiterbildungsgutscheinen unterstützt werden können.

Die Schweizer Hochschulen können in zwei Arten von gleichwertigen Einrichtungen mit unterschiedlichen Aufgaben aufgeteilt werden: die universitären Hochschulen und die Fachhochschulen. Die nachstehende Bildungssystematik des Erziehungsdepartements zeigt auf, dass die Durchlässigkeit des Bildungssystems gewährleistet ist.

Bildungssystem Basel-Stadt



4.1.1 Zugang Fachhochschulen mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) und Berufsmaturität (BM)

Im Berufsbildungssystem Basel-Stadt wird ersichtlich, dass Absolventinnen und Absolventen eines EFZ direkt und prüfungsfrei an eine Fachhochschule zugelassen werden, wenn sie zusätzlich zu ihrem EFZ die BM erworben haben.

Die BM kann entweder während der Lehre (BM1) oder nach Abschluss der Lehre (BM2) erworben werden. Es gibt fünf verschiedene fachliche Ausrichtungen: Technik, Architektur und Life Sciences; Wirtschaft und Dienstleistung; Gesundheit und Soziales; Gestaltung und Kunst sowie Natur, Landschaft und Lebensmittel. Die Verordnung über die Berufsmaturität (Berufsmaturitätsverordnung, SG 424.100) regelt die Aufnahmebedingungen für die BM. Für den Zugang zur BM1 müssen nebst dem Lehrvertrag und dem Einverständnis des Lehrbetriebs am Ende der obligatorischen Schulzeit

die Übertrittsbedingungen des Wohnkantons erfüllt sein. Dies beinhaltet einen bestimmten Notendurchschnitt und eine Punktesumme in den relevanten Fächern.

Für die BM2 ist eine abgeschlossene Berufslehre mit EFZ Voraussetzung. Für die prüfungsfreie Aufnahme in die BM2 ist eine Gesamtnote im Qualifikationsverfahren von mindestens 5,0 erforderlich. Alternativ kann die Berechtigung für die BM bereits in der Sekundarschule erlangt worden sein. Wenn diese schulischen Bedingungen nicht erfüllt sind, kann eine Aufnahmeprüfung in den Fächern Deutsch und Mathematik abgelegt werden.

Die Berufsmaturitätsschulen sind Teil der kantonalen Berufsfachschulen. Der Schulbesuch der BM1 und BM2 ist sodann gemäss BBG unentgeltlich.

4.1.2 Zugang Universität nach der Berufsmaturität

Inhaberinnen und Inhaber einer BM und einem Notenschnitt von mindesten 4,8 können sich durch den Besuch der Passerelle in einem Jahr auf die Ergänzungsprüfung vorbereiten, deren erfolgreiches Bestehen ihnen den Zugang zu einem Hochschulstudium in der Schweiz ermöglicht. Die Passerelle ist ein vollschulisches Angebot.

Der Besuch der Passerelle ist für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt unentgeltlich.

4.1.3 Weiterbildungsgutscheine für Lehrabgängerinnen und -abgänger für Schulangebote, die den Hochschulzugang ermöglichen

Wie bereits in den Kapiteln 4.1.1 sowie 4.1.2 erläutert, sind die bestehenden schulischen Angebote Berufsmaturitätsschule sowie Passerelle für Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt zum jetzigen Zeitpunkt bereits unentgeltlich. Entsprechend ist die Abgabe von Weiterbildungsgutscheinen redundant.

4.2 Weiterbildungsgutscheine für Lehrabgängerinnen und -abgänger für Weiterbildungsangebote

Lehrabgängerinnen und Lehrabgänger erlangen am Ende ihrer Lehrzeit das Eidgenössische Berufsattest (EBA) oder das EFZ. EBA- oder EFZ-Zeugnisse sind wie in der Ausgangslage beschrieben, auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts ausgerichtet. Im Verständnis des Bundes und der Kantone sichert ein Abschluss auf Sekundarstufe II unabhängig davon, ob dieser durch den Besuch eines Gymnasiums oder das Absolvieren einer Lehre erreicht wird, die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen. Diese Personengruppe hat gemäss der Definition des Bundes und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) das bildungspolitische Ziel eines Abschlusses auf Sekundarstufe II erreicht. Sie haben Zutritt zu den Bildungsabschlüssen auf Tertiärstufe (siehe Abbildung des Berufsbildungssystems Basel-Stadt), zu der ebenfalls die höhere Berufsbildung mit ihren Berufsprüfungen gehört.

Die Abgabe von Weiterbildungsgutscheinen ausschliesslich an einen Teil der Absolventinnen und Absolventen eines Abschlusses auf Sekundarstufe II würde der Chancengleichheit widersprechen und Gymnasiastinnen und Gymnasiasten benachteiligen, egal ob dieser Gutschein im Sinne einer «formalen Bildung» oder «strukturierten Bildung» gemäss WeBiG eingesetzt würde.

Schon heute fliesst ein substanzieller Anteil der Förderung durch Ausbildungsbeiträge in der beruflichen Grundbildung, in der höheren Berufsbildung oder im Fachhochschulstudium an Personen, die diesen Berufsbildungsweg gewählt haben. Diese Förderung gilt es noch zusätzlich bekannt zu machen.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Mark Eichner und Konsorten betreffend «Weiterbildungsgutscheine für Lehrabgängerinnen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin