

**BERICHT DES BUNDESRATES  
ZUR  
WEITERBILDUNG  
IM ARBEITSRECHT**

**in Erfüllung des Postulats  
Paul Rechsteiner vom 20. März 1996  
(96.3094)**

**vom 9. April 2003**

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Motion Rechsteiner

Am 20. März 1996 reichte Nationalrat Paul Rechsteiner eine Motion ein<sup>1</sup>, in welcher der Bundesrat aufgefordert wird, die Verankerung der Weiterbildung im Arbeitsrecht zu prüfen und dem Parlament einen Vorschlag zur Ergänzung des zehnten Titels des Obligationenrechts (OR) über den Arbeitsvertrag zu unterbreiten.

In seiner Antwort auf die Motion hatte der Bundesrat am 8. Mai 1996 erklärt, dass er sich der Bedeutung der Weiterbildung bewusst ist, insbesondere in der heutigen Zeit eines technischen und sozialen Wandels. Seiner Meinung nach ist die Weiterbildung ein wirksames und unverzichtbares Mittel, um die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen zu erhalten und zu stärken wie auch um die Arbeitslosigkeit zu vermindern und zu vermeiden.

Bei den verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, die sich bereits zuvor mit dem Problem der Regelung der Weiterbildung befasst hatten, ging es immer vor allem um den Anspruch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf einen bezahlten Weiterbildungsurlaub. Parlament und Bundesrat haben eine gesetzliche Regelung dieses Tätigkeitsbereichs bisher als nicht wünschbar erachtet und es vorgezogen, ihn der alleinigen Kompetenz der Sozialpartner zu überlassen. In zahlreichen Wirtschaftsbereichen haben diese denn auch die Weiterbildung bereits in ihren Gesamtarbeitsverträgen (GAV) geregelt, oder sie haben Lösungen innerhalb des Unternehmens gefunden. Die Motion, um die es hier geht, verlangt aber mehr als einen einfachen Weiterbildungsurlaub.

Im Übrigen gibt das Obligationenrecht auf eine Reihe von Fragen in diesem Bereich keine Antwort (zum Beispiel ein Recht auf Weiterbildung, die Beteiligung an den Weiterbildungskosten, die Rückerstattung dieser Kosten in gewissen Fällen), und schliesslich haben nur rund 50% der Arbeitnehmenden in der Schweiz einen Gesamtarbeitsvertrag.

All dies hat den Bundesrat davon überzeugt, die Motion in Form eines Postulats anzunehmen, ein Vorschlag, der vom Nationalrat gutgeheissen wurde<sup>2</sup>. In diesem Bericht legt der Bundesrat das Ergebnis seiner Prüfung der Zweckmässigkeit einer gesetzlichen Regelung der Weiterbildung im 10. Titel des OR vor.

---

<sup>1</sup> S. Beilage.

<sup>2</sup> Abstimmung vom 21. Juni 1996 (56 Ja- gegen 42 Neinstimmen bei 2 Enthaltungen).

## 1.2 Nachfolgende parlamentarische Vorstösse

Seit der Motion Rechsteiner kam es zu zahlreichen weiteren parlamentarischen Vorstössen im Bereich Weiterbildung und Ausbildung ganz allgemein, was deutlich zeigt, dass das Thema Fragen aufwirft und die Gemüter beschäftigt.

Im Zusammenhang mit dem Postulat Rechsteiner verlangen die ausgeprägtesten Vorstösse die Prüfung von Umsetzungs- und Ergänzungsmaßnahmen im Bereich Erwachsenenbildung<sup>3</sup>, ferner die Lancierung einer eigentlichen Nachholbildungskampagne (Möglichkeit des zweiten Bildungsweges)<sup>4</sup>, die Einführung eines auf dem Arbeitslosenversicherungsgesetz aufbauenden Weiterbildungsurlaubs<sup>5</sup>, die Verbesserung der Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer<sup>6</sup> und schliesslich wird gefordert, die Zinserträge eines Teils der nicht mehr als Währungsreserven benötigten Goldbestände der Schweizerischen Nationalbank (NB) für die Förderung einer gesamtschweizerischen Bildungsoffensive einzusetzen<sup>7</sup>.

Mit der Motion 00.3227 vom 29. Mai 2000 wurde der Bundesrat beauftragt, eine Vorlage zur Revision der Bundesverfassung vorzulegen, damit jede in der Schweiz berufstätige Person Anspruch auf eine Bildungs- und Weiterbildungszeit von drei bis fünf Tagen pro Jahr hat. Finanziert werden sollte die Massnahme vollumfänglich von der öffentlichen Hand. Aus diesem Grund schlug der Bundesrat die Motion zur Ablehnung vor, denn seiner Ansicht nach muss die Weiterbildung in einem grossen Ausmass in der Eigenverantwortung von Wirtschaft und Individuen liegen. Auf diese Weise sorgt die Wirtschaft für qualifizierte Arbeitskräfte.

Am 23. März 2001 hiess das Parlament das Postulat 00.3605 gut. In diesem wird der Bundesrat ersucht, dem Parlament einen Bericht über die Möglichkeiten eines Systemwechsel oder einer Systemergänzung in der Finanzierung der Weiterbildung vorzulegen, zum Beispiel mit einer Berechtigung zum Bezug von „Bildungsgutscheinen“.

Mit seiner Motion (01.3170) vom 23. März 2001 wollte NR Rossini den Bundesrat beauftragen, „gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, die geeignete Rahmenbedingungen schaffen, damit die Schweizer Bevölkerung sich auf lange Sicht weiterbilden kann.“ Auf Antrag vom 30. Mai 2001 des Bundesrates hat der Nationalrat am 22. Juni 2001 die Motion in Form eines Postulates überwiesen.

Am 26. April 2001 reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-NR) eine parlamentarische Initiative „ICT<sup>8</sup>-Umschulungs-Gesetz“ (01.419) ein; obwohl der Bundesrat die Vorlage ablehnte, wurde sie vom Nationalrat

---

<sup>3</sup> Postulat 97.3249 der Kommission für Wissenschaft, Erziehung und Kultur NR vom 22. Mai 1997, angenommen.

<sup>4</sup> Motion 98.3187 der sozialdemokratischen Fraktion NR vom 29. April 1998, wird am März 2000 in Form eines Postulates beider Räte überwiesen.

<sup>5</sup> Motion 98.3331 der sozialdemokratischen Fraktion NR vom 26. Juni 1998, wird am Juni 1999 in Form eines Postulates überwiesen.

<sup>6</sup> Interpellation 98.3288 der freisinnig-demokratischen Fraktion NR vom 24. Juni 1998, erledigt am Oktober 1998.

<sup>7</sup> Motion 98.3675 Hochreutener NR vom 18. Dezember 1998, wird am Oktober 2000 in Form eines Postulates überwiesen.

<sup>8</sup> Informations- und Kommunikationstechnologien.

angenommen, erreichte aber bei der Abstimmung über die Ausgabenbremse das qualifizierte Mehr nicht. In der Folge trat der Ständerat nicht auf die Vorlage ein und am 5. Juni 2002 schloss sich der Nationalrat ihm an.

Am 6. Dezember 2001 leitete der Nationalrat dem Ständerat eine Reihe von Motionen zur Weiterbildung weiter:

- Motion 01.3425 der WBK-NR beauftragt den Bundesrat, ein integrales Bundesgesetz über die Weiterbildung zu erarbeiten, namentlich durch Einführung eines Bildungsurlaubs und durch Schaffung eines flexiblen Weiterbildungssystems, das allen Kreisen der Bevölkerung, auch den Benachteiligten, offen stehen soll;
- Postulat 01.3640 für ein Impulsprogramm zur Weiterbildung von Wiedereinsteigerinnen;
- Postulat 01.3641 für eine Weiterbildungsoffensive für wenig qualifizierte Personen und die Entwicklung eines Baukastensystems.

Und schliesslich reichte NR Paul Rechsteiner am 12. März 2002 eine einfache Anfrage ein<sup>9</sup>, um sich über die Schritte zu informieren, die auf sein Postulat hin unternommen wurden, mit dem sich der vorliegende Bericht befasst. Der Bundesrat antwortete, dass vorgesehen sei, diesen Bericht dem Parlament bis Ende 2002 vorzulegen.

### 1.3 Weiterbildungskonzept

Obwohl die Begriffe „Weiterbildung“ oder „berufsorientierte Weiterbildung“ häufig verwendet werden, gibt es viele Diskussionen über ihre genaue Bedeutung, so dass es angebracht ist, hier die verschiedenen Bedeutungen anzugeben.

Die Statistik unterscheidet zwischen **Grundausbildung** und **Weiterbildung**. Erstere umfasst alle Unterrichtsprogramme (vom Kindergarten bis zur höheren Berufsbildung und zur Universität). Die höheren beruflichen Qualifikationen der tertiären Stufe und die zusätzlichen Universitätslehrgänge sind Teil der Grundausbildung, unabhängig vom Alter der Studierenden. Die Grundausbildung umfasst damit den institutionellen Teil des Schweizer Bildungssystems<sup>10</sup>.

Die **Weiterbildung** versteht sich als freiwilliges und gezieltes Lernen: Sie umfasst ein grosses Aktivitätsspektrum, wobei einige individueller Art (Lektüre von Fachliteratur, Konferenzbesuche usw.), andere Teil eines institutionellen Rahmens (zum Beispiel organisierte Weiterbildungskurse) sind. Die Statistik unterscheidet nicht zwischen beruflicher oder allgemeiner Ausrichtung der Kurse und auch nicht, ob diese Kurse vom Arbeitgeber organisiert werden oder nicht. Der unfreiwillige oder unbewusste Lernprozess zählt zudem nicht zur Weiterbildung<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> S. Beilage.

<sup>10</sup> Die Weiterbildung in der Schweiz, eine Analyse der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung von 1996, BFS, Bern, 1997, S. 12

<sup>11</sup> Die Weiterbildung in der Schweiz 2001, aufgrund der schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen von 1996 bis 2000, BFS, Neuenburg, 2001, S. 6-7.

Im Bericht Gonon/Schläfli<sup>12</sup> ist Weiterbildung die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach dem Abschluss einer ersten Bildungsphase in Schule, Hochschule und Beruf mit dem Ziel, die erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erneuern, zu vertiefen und zu erweitern oder neue Kenntnisse, Fähigkeiten, und Fertigkeiten zu erlernen.

Der Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) schreibt in Artikel 30 vor, dass die Weiterbildung zu beruflichen Zwecken in einem strukturierten Rahmen einerseits dazu dienen soll, die beruflichen Fähigkeiten der Menschen zu vertiefen und zu ergänzen und ihnen andererseits zu ermöglichen, neue Fähigkeiten anzueignen und ihre berufliche Flexibilität auszubauen.

## 2. Statistiken zur Weiterbildung in der Schweiz

### 2.1 Allgemeines

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat drei Untersuchungen zur Weiterbildung durchgeführt, die erste 1993<sup>13</sup>. Die zweite<sup>14</sup> wurde 1996 im Rahmen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung durchgeführt und der dritte solche Bericht wurde 2001 veröffentlicht<sup>15</sup>. Die Analysen zeigen, dass es in Bezug auf die Resultate von 1996 (die sich nicht stark von jenen von 1994 unterschieden) keine bedeutende Abweichung im Verhalten gegeben hat, womit das BFS zum Schluss kommt, dass die Weiterbildung seit den 90er-Jahren stagniert habe<sup>16</sup>.

### 2.2 Einige allgemeine Zahlen

Im Jahr 2000 besuchten 39% der Erwachsenen in der Schweiz (Personen im Alter von 20 bis 74 Jahren, in absoluten Zahlen 1,9 Millionen) mindestens einen Weiterbildungskurs. 29% (1,4 Millionen) besuchten diesen Kurs aus beruflichen Gründen<sup>17</sup>.

In einem Jahr wurden 123 Millionen Unterrichtsstunden<sup>18</sup> im Rahmen von Kursen für Erwachsene besucht. 88 Millionen davon waren beruflich bedingt und 35 Millionen wurden aus ausserberuflichen Gründen besucht.

Die Erhebung von 1996 zeigt, dass die gesamte ständige Wohnbevölkerung der Schweiz im Durchschnitt auf hundert Arbeitsstunden eineinhalb Stunden für die Weiter-

---

<sup>12</sup> Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Empfehlungen, PH. Gonon und A. Schläfli, Bericht im Auftrag des Bundesamts für Berufsbildung und Technologie und des Bundesamts für Kultur, Zürich, 1998.

<sup>13</sup> Die Weiterbildung in der Schweiz, Erhebung von 1993, BFS, Bern.

<sup>14</sup> BFS, 1997, op. cit.

<sup>15</sup> BFS, 2001, op. cit.

<sup>16</sup> Stagnation der Weiterbildung in den 90er-Jahren, Michele Egloff (BFS) in «Die Volkswirtschaft» 4/2000.

<sup>17</sup> BFS, 2001, op. cit., S.12.

<sup>18</sup> Die Unterrichtsstunden drücken die Zeit aus, welche der Weiterbildung pro Person gewidmet wird.

bildung aufbringt, was alle zweieinhalb Monate eineinhalb Tagen zu 6 Stunden entspricht<sup>19</sup>, also etwas weniger als eine Woche pro Jahr.

### 2.3 Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Weiterbildungskurse

Am meisten bilden sich Personen mit einem höheren Bildungsniveau weiter (ein Drittel der Teilnehmenden verfügen über eine höhere Ausbildung), Personen, die im Berufsleben stehen, Personen in der Deutschschweiz sowie Männer<sup>20</sup>.

### 2.4 Die Investition der Betriebe in die berufsorientierte Weiterbildung

Die Investition der Betriebe in die Weiterbildung wurde unter dem Blickwinkel der angebotenen Unterstützung in Bezug auf Arbeitszeit und Finanzierung sowie auf die Unterstützung bei der Organisation der Weiterbildungskurse untersucht. Die Resultate zeigen, dass die Unternehmen selektiv in die berufsorientierte Weiterbildung ihrer Angestellten investieren.

So sind es im Wesentlichen gut ausgebildete und hoch qualifizierte Personen<sup>21</sup>, die beim Zugang zu Weiterbildung von den Unternehmen unterstützt werden. Personen, die in grossen Unternehmen (mit mehr als 100 Angestellten) sowie im Dienstleistungssektor<sup>22</sup> arbeiten, haben zudem eher die Chance, an einem vom Unternehmen angebotenen Kurs teilzunehmen.

Welche Investition die Betriebe tätigen, hängt ferner stark vom Beschäftigungsgrad der Angestellten ab. So haben Personen mit Teilzeitarbeit weniger Chancen auf Weiterbildung<sup>23</sup>.

Da das Niveau der Ausbildung auch eng mit der hierarchischen Stellung zusammenhängt, haben Kaderleute Vorrang in Bezug auf eine vom Unternehmen unterstützte Weiterbildung. Die Erhebung des BFS von 1999 hat bereits gezeigt, dass Arbeitskräfte, in tieferen hierarchischen Positionen, vom Arbeitgeber bei der Weiterbildung sowohl in Bezug auf die Zeit wie auch auf die finanziellen Mittel<sup>24</sup> weniger unterstützt werden. Und schliesslich unterstützen die Firmen im Wesentlichen Kurse, welche einen direkten Bezug zur Arbeit haben<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> BFS, 1997, op. cit., S. 36.

<sup>20</sup> BFS, 2001, op. cit., S. 11.

<sup>21</sup> Die Beschäftigten mit einem höheren Berufsdiplom oder einem Universitätsdiplom haben rund viermal so viele Chancen, an Weiterbildungsaktivitäten teilzunehmen, die vom Unternehmen unterstützt werden, als Personen ohne nachobligatorische Ausbildung.

<sup>22</sup> Im Dienstleistungssektor sind die Chancen, sich auf Kosten des Arbeitgebers oder während der Arbeitszeit weiterzubilden, nicht uniform; für Angestellte der öffentlichen Verwaltung sind sie höher (39% der Angestellten) als für jene im Banken- und Versicherungssektor (32%), der Industrie, der Produktion und im Bau (25%), in Verkehr und Kommunikation, im Handel, im Hotel- und Gastgewerbe (23% der Angestellten; vgl. BFS, 2001, op. cit., S. 72).

<sup>23</sup> BFS, op. cit., p. 68.

<sup>24</sup> BFS, op. cit., S. 70.

<sup>25</sup> BFS, op. cit., S. 80.

Die Unterstützung durch den Arbeitgeber nimmt im übrigen auch mit der Höhe des Einkommens zu. Je tiefer das Einkommen eines Arbeitnehmers ist, desto öfter müssen sie die aus beruflichen Gründen besuchten Weiterbildungskurse selber bezahlen, und umso weniger werden sie vom Arbeitgeber bei dieser Weiterbildung unterstützt<sup>26</sup>.

Diese Resultate – insbesondere die Tatsache, dass die Unternehmen vor allem in bereits gut ausgebildete und hoch qualifizierte Arbeitskräfte investieren – stehen im Gegensatz zu den Behauptungen der Betriebe über die grosse Bedeutung, die der Weiterbildung zukommen sollte<sup>27</sup>. Selbst in der Periode 1993-1998, welche von hoher Arbeitslosigkeit geprägt war, litt fast eines von sechs Unternehmen an einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften<sup>28</sup>.

Schliesslich ist anzufügen, dass die selektive Investitionspolitik der Unternehmen besonders negative Auswirkungen auf die weiblichen Arbeitskräfte hat, da diese in den relativ benachteiligten Untergruppen übervertreten sind<sup>29</sup>.

## 2.5 Die Finanzierung der berufsorientierten Weiterbildung

28% der aus beruflichen Gründen besuchten Weiterbildung wurden 1999 von den Teilnehmenden vollständig selber finanziert. Zwei Drittel der beruflichen Teilnahmen (65%) wurden vollständig oder teilweise von den Unternehmen oder den Arbeitgebern finanziert, und 7% dieser Teilnahmen wurden von Arbeitslosenkassen oder anderen Institutionen unterstützt<sup>30</sup>.

Leider liegen keine Informationen über die Gesamtkosten der beruflichen Weiterbildung vor. Gemäss der Einkommens- und Verbrauchserhebung des BFS 1998 gaben die Haushalte, welche Ausgaben für Weiterbildung tätigten, pro Monat rund 250.- Fr. dafür aus (in diesem Betrag sind die Ausgaben für die berufliche als auch für die nichtberufliche Weiterbildung enthalten).

## 3. Die rechtliche Situation heute

### 3.1 Bundesverfassung

Artikel 63, 67 und 69 der Bundesverfassung definieren namentlich die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone im Weiterbildungsbereich. Bei den Sozialzielen der Bundesverfassung werden die Grundausbildung und die Weiterbildung der Kinder und der Jugendlichen sowie der Personen im erwerbsfähigen Alter ebenfalls erwähnt (Art. 41, Abs. 1, Bst. F BV). Dies schafft keine neue Zuständigkeit und gibt

---

<sup>26</sup> BFS, op. cit., S. 70.

<sup>27</sup> BFS, 1997, op. cit., S. 37, 1. Paragraph.

<sup>28</sup> BFS, 1993-1998, (STATEM).

<sup>29</sup> BFS, 1997, op. cit., S. 31.

<sup>30</sup> BFS, 2001, op. cit., S. 82.

auch nicht jedem oder jeder Einzelnen einen Anspruch, sondern erteilt vielmehr den kantonalen Gesetzgebern den Auftrag, bestimmte Massnahmen zu ergreifen.

### **3.1.1 Art. 63 der Bundesverfassung (Berufsbildung und Hochschulen)**

Gemäss diesem Artikel liegt die Zuständigkeit, Vorschriften über die Berufsbildung zu erlassen, beim Bund. Wo dieser das nicht selbst tut, können die Kantone die Berufsbildung regeln. Die berufsorientierte Weiterbildung galt seit jeher als Teil der Berufsbildung.

### **3.1.2 Art. 67 der Bundesverfassung (Jugend- und Erwachsenenbildung)**

In Artikel 67, Absatz 2 BV heisst es: „Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen.“

In der alten Bundesverfassung war dies zwar nicht erwähnt, doch der Bund unterstützt die Erwachsenenbildung über die Kulturförderung seit langem.

Die Formulierung „in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen“ betont das Primat der Kantone: Der Bund kann Unterstützung bieten, nicht aber Vorschriften erlassen. Diese Formulierung lässt dem Bund aber einen gewissen Handlungsspielraum, falls die Kantone ihren Spielraum nicht nutzen.

### **3.1.3 Art. 69 der Bundesverfassung (Kultur)**

Absatz 2 dieses Artikels hält fest, dass der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen sowie Kunst und Musik, insbesondere durch Unterstützung im Bereich der Ausbildung, fördern kann.

Während Art. 67, Abs. 2 BV die ausserschulischen Aktivitäten der Jugendlichen und die allgemeine Erwachsenenbildung betrifft, geht es beim Kulturartikel um die Weiterbildung im künstlerischen Bereich.

## **3.2 Das schweizerische Obligationenrecht**

Im zehnten Titel des schweizerischen Obligationenrechts zum Berufsvertrag wird die Weiterbildung nicht behandelt. Die einzigen Bestimmungen über die Weiterbildung sind die Artikel 344 bis 346a OR, welche den Lehrvertrag regeln, der nur die Grundbildung betrifft, nicht aber die Weiterbildung. Ziel des vorliegenden Postulats ist es, ausdrücklich das Recht auf eine solche Bildung sowie seine Finanzierung und die Durchführungsmodalitäten zu regeln. Verschiedenes Sachverständige<sup>31</sup> verlangen bereits seit mehreren Jahren, dass die Zweckmässigkeit einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung in diesem Bereich untersucht werden sollte. Es sollte insbesondere auch geklärt, ob die Probleme im Zusammenhang mit der berufsorientierten Weiterbildung nicht durch Interpretation der heutigen Bestimmungen des OR gelöst werden könnten.

<sup>31</sup> Insbesondere Prof. Thomas Geiser in «Arbeitsvertragsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Weiterbildung», Recht 1996, Heft 1, S. 34, Kap. 3.1.

### 3.2.1 Das Recht auf bezahlten Weiterbildungsurlaub

Art. 329 OR gibt an, welchen Urlaub der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer zugestehen muss, namentlich „die üblichen freien Stunden und Tage“ (Abs. 3). Diese Urlaubstage werden meist in Gesamtarbeitsverträgen geregelt. Es handelt sich hier vor allem um freie Tage im Zusammenhang mit Familienereignissen (Hochzeit, Geburt, Todesfall usw.) oder wenn dringend Kinder gepflegt werden müssen. Ein Urlaub für Weiterbildung gehört nicht in den Begriff der üblichen freien Tage.

Im spezifischen Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit hält der Art. 329e OR fest, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer einen – wenn nicht anders erwähnt – unbezahlten Urlaub zu gewähren hat. Bis zum vollendeten 30. Altersjahr hat der Arbeitnehmer Anrecht auf eine freie Arbeitswoche pro Dienstjahr, für die zur Ausübung der Jugendarbeit notwendige Aus- und Weiterbildung (Abs. 1).

Laut heutigem Recht kann nur ein Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer letzterem das Recht erstens auf einen Urlaub geben, der zweitens auch bezahlt ist, um während der Arbeitszeit einen Weiterbildungskurs belegen zu können. Ausserhalb der Arbeitszeit kann er eine solche Weiterbildung besuchen, ohne damit den Arbeitsvertrag zu verletzen, sofern diese Weiterbildung ihn nicht so stark belastet, dass er seine Arbeit nicht mehr ordnungsgemäss ausüben kann. Ein solcher Fall könnte eine Verletzung der Treuepflicht des Arbeitnehmers im Sinn von Artikel 321a OR bedeuten.

### 3.2.2 Die Rückerstattung von Weiterbildungskosten

Falls ein Arbeitgeber während der Weiterbildung den Lohn bezahlt oder die Kosten für diese Ausbildung teilweise oder vollumfänglich übernimmt, stellt sich die Frage, ob zum Beispiel bei einer Kündigung des Arbeitsvertrags, bei Abbruch der Weiterbildung oder bei nicht bestandener Prüfung der Arbeitnehmer dazu gezwungen werden kann, die entsprechenden Beträge zurückzuerstatten.

Artikel 327a, Abs. 1 OR sieht vor, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer alle durch die Ausführung der Arbeit notwendigen Auslagen zu ersetzen hat. Das Umgekehrte ist aber nicht vorgesehen. Wenn zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer vertraglich keine Rückerstattungsklausel festgehalten wurde, kann letzterer nicht dazu gezwungen werden, die vom Arbeitnehmer übernommenen Kosten der Ausbildung zurückzuerstatten.

Gegenwärtig hat der Arbeitgeber nur eine Möglichkeit, die Rückerstattung der Auslagen zu verlangen: Er muss zuvor einen Vertrag mit dem Arbeitnehmer über die Modalitäten des Bildungsurlaubs, die Lohnfortzahlung oder die Bezahlung der Ausbildungskosten sowie über die Modalitäten einer eventuellen Rückerstattung abschliessen. Rechtsprechung<sup>32</sup> und Lehre<sup>33</sup> räumen ein, dass – wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind<sup>34</sup> – ein solcher Vertrag das Recht des Arbeitnehmers auf Kündigung seines Ver-

<sup>32</sup> JAR 1991, S. 207 ff.

<sup>33</sup> «Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht» Streiff / Von Kaenel, 1992, Zürich, Art. 327a, N7. « Commentaire du contrat de travail » Brunner, Bühler, Waeber, 1996, Lausanne, Art. 327a, N3.

<sup>34</sup> Insbesondere jene der Festlegung einer zeitlichen Beschränkung in Bezug auf die Rückerstattungspflicht.

trags nicht einschränkt, sondern dieses Recht lediglich mit finanziellen Folgen während einer bestimmten Dauer verbindet.

Damit der Vertrag rechtsgültig ist, muss demnach die Rückerstattungspflicht sowohl zeitlich wie finanziell beschränkt sein, um die Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers nicht zu verletzen. Das Bundesgericht hat eine Klausel als zulässig beurteilt, welche die Rückerstattung hoher Weiterbildungskosten<sup>35</sup> vorsieht, und zwar pro rata bis drei Jahre nach Abschluss der Weiterbildung<sup>36</sup>.

### **3.3 Das Bundesgesetz über die Arbeit und die Vollzugsverordnungen**

Die kürzliche Revision der Verordnung 1 (ArGV 1) zum Arbeitsgesetz (ArG) hält folgendes fest: Muss sich ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin auf Anordnung des Arbeitgebers oder auf Grund seiner bzw. ihrer beruflichen Tätigkeit von Gesetzes wegen weiter- oder fortbilden, dann stellt die dafür aufgewendete Ausbildungszeit Arbeitszeit dar (Art. 13, Abs. 4 ArGV 1).

### **3.4 Das Berufsbildungsgesetz**

Das Berufsbildungsgesetz (BBG) vom 19. April 1978 regelt sowohl die Grundausbildung wie die berufsorientierte Weiterbildung.

Das neue Berufsbildungsgesetz, das der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 6. September 2000 vorgelegt hat, ist der erste wichtige Schritt hin zur Umsetzung einer kohärenten Weiterbildungspolitik. Sein Ziel ist es, vielfältige und koordinierte Weiterbildungslehrgänge anzubieten. Es will die Zusammenarbeit unter den Berufsschulen, den Berufsverbänden, den Verantwortlichen in der Berufsbildung, den in der Weiterbildung tätigen Organisationen und den Sozialpartnern ausbauen und die berufliche Weiterbildung auf die Herausforderungen von morgen vorbereiten. Das Gesetz wurde im Dezember 2002 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.

Das neue Berufsbildungsgesetz schafft die Bedingungen für ein lebenslanges Lernen. Die berufsorientierte Weiterbildung umfasst jede Art gezielte und organisierte Ausbildung mit folgenden Zielen:

- Die Erhaltung, die Ergänzung oder der Erwerb beruflich nutzbarer Kenntnisse und Fähigkeiten;
- Die Vorbereitung der Menschen auf neue berufliche Aufgaben oder Funktionen;
- Die Entwicklung der Persönlichkeit, um die Integrationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

<sup>35</sup> Ungefähr Fr. 16'000.- (Umschulung eines Flugzeugpiloten für einen neuen Flugzeugtyp; JAR 1991, S. 207 ff.)

<sup>36</sup> Streiff / Von Kaenel, ibidem und Art. 335a, N3.

Der Bund will den Ausbildungsanbietern nicht einfach eine allgemeine finanzielle Unterstützung gewähren, sondern er will vielmehr Anfangsfinanzierungen gewähren, er will Gruppen, die bildungsmässig benachteiligt sind, zu laufender Teilnahme ermutigen sowie die politisch wünschenswerten öffentlichen Angebote unterstützen, die es ohne Unterstützung der öffentlichen Hand nicht gäbe.

Angesichts der gegenwärtigen Situation, aber auch hinsichtlich des Übergangs zu einer vorwiegend nachfrageorientierten finanziellen Unterstützung, ist ein wichtiges Element des neuen Entwurfs die Stärkung der Transparenz im Bereich Berufsbildung in Form von Information und Beratung sowie die Schaffung eines Systems zur Akkreditierung der Ausbildungsanbieter.

Der Bundesbeschluss über die Sondermassnahmen zur beruflichen Weiterbildung (vom 23. März 1990)<sup>37</sup> bestätigte Sondermassnahmen in Form von Subventionen zur Ergänzung der ordentlichen, im BBG vorgesehenen Unterstützungsmassnahmen.

In den Genuss dieser Subventionen kamen die Kantone, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die öffentlichen und privaten nicht gewinnbringenden Einrichtungen, welche die Förderung der beruflichen Weiterbildung zum Ziel hatten (Art. 2 des Beschlusses).

### **3.5 Das künftige Weiterbildungsgesetz**

Zwar hat der Nationalrat die Motion der WBK-NR 01.3425 „Weiterbildungsgesetz“ am 6. Dezember 2001 angenommen, doch hat sie der Ständerat am 18. September 2002 lediglich als Postulat beider Räte überwiesen.

### **3.6 Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung<sup>38</sup>**

Das revidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz von 1995 (das am 01.01.1997 in Kraft trat), hat eine beträchtliche Erhöhung der Leistungen an die berufliche Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung der Versicherten vor, deren Vermittlung aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder stark erschwert ist (Art. 59 Abs. 1 AVIG).

Dazu existiert heute eine vielfältige Palette von Leistungen, wie Weiterbildungs- und Umschulungskurse, Temporärstellen, Schulungsbetriebe, Motivationssemester, Praktika, Ausbildungszuschüsse, Zuschüsse an die Arbeitsaufnahme und die Übernahme gewisser Reisekosten. Diese Leistungen werden als Arbeitsmarktmassnahmen (AMM) definiert.

Die Arbeitslosenversicherung übernimmt alle Kosten der AMM, unter der Bedingung, dass sie die Vermittlungsfähigkeit verbessert (Art. 59 Abs. 3 AVIG), dass die Begünstigten arbeitslos sind und die Bedingungen erfüllen, welche zum Bezug von Arbeitslosen-

---

<sup>37</sup> RS 412.100.1.

<sup>38</sup> RS 837.0.

geldern berechtigen. Die Arbeitslosen können als Gegenleistung für den Erhalt von Taggeldern zu solchen Massnahmen verpflichtet werden.

Die AMM begünstigen die schnelle und dauerhafte Wiedereingliederung von ausgebildeten, aber auch und vor allem von wenig oder gar nicht ausgebildeten Personen. Sie sind für diese oft die erste Weiterbildungserfahrung. Insgesamt kommen die meisten Arbeitslosen in den Genuss einer AMM (mit einer Dauer zwischen einigen Tagen und mehreren Monaten), bevor sie in die Arbeitswelt zurückkehren.

Auch im Rahmen des revidierten Arbeitslosengesetzes (2002) kommt klar der Wille zum Ausdruck, die Arbeitsmarktmassnahmen beizubehalten, um die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen und damit deren schnelle und dauerhafte Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu verbessern.

### **3.7 Steuergesetze**

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG<sup>39</sup>) schreibt in Artikel 26, Abs. 1, Bst. d vor, dass die Kosten der beruflichen Weiterbildung und Umschulung im Zusammenhang mit der aktuell ausgeübten unselbständigen Erwerbstätigkeit vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

Auf kantonaler Ebene sieht das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Kantons- und Gemeindesteuern (StHG<sup>40</sup>) in Artikel 9, Abs. 1 vor, dass die mit dem zur Erzielung des Einkommens ausgeübten Beruf zusammenhängenden und nötigen Weiterbildungs- und Umschulungskosten vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können. Die Kantone sind verpflichtet, eine solche Bestimmung in ihre Gesetzgebung zu übernehmen, falls dies nicht schon getan wurde.

### **3.8 Bundesgesetz über die Förderung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien**

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) engagiert sich im Rahmen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2001 über die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Schulen in der Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer und der Entwicklung und Anwendung neuer Bildungsinhalte und Lernsoftware. Private Unternehmen engagieren sich im Rahmen des Projektes „Public Private Partnership – Schule im Netz“ beim Aufbau der Infrastruktur (Hard- und Software, Vernetzung und Anschluss ans Internet).

---

<sup>39</sup> vom 14. Dezember 1990; RS 642.11.

<sup>40</sup> vom 14. Dezember 1990; RS 642.14.

## 4. Die Regelung der Weiterbildung durch Gesamtarbeitsverträge (GAV)

### 4.1 Die vom Bundesrat für allgemein verbindlich erklärten GAV

#### 4.1.1 Das Recht auf Weiterbildung

Von den 19 Gesamtarbeitsverträgen (GAV), die aufgrund der seit dem 1. Januar 2003 geltenden Bundesratesbeschlüsse für allgemein gültig erklärt sind, und denen rund 398'000 Arbeitnehmende in gut 61'000 Betrieben unterstellt sind, sind zwei, zusätzlich zu den Grund-GAV<sup>41</sup>, ausschliesslich der beruflichen Weiterbildung gewidmet<sup>42</sup> und dreizehn Verträge regeln die Weiterbildung mehr oder weniger detailliert<sup>43</sup>. Einige davon beschreiben die Modalitäten für die Weiterbildung sehr genau, andere begnügen sich mit allgemeinen Bestimmungen zur Verwendung eines Teils der paritätischen Beiträge an Fonds für die Berufsbildung oder für deren Unterstützung. Zwei Verträge schliesslich erwähnen die Verpflichtung der Sozialpartner zur Unterstützung der Weiterbildung, ohne jedoch Einzelheiten zu regeln<sup>44</sup>.

Die GAV, welche ein Recht auf Weiterbildung anerkennen, formulieren dies unterschiedlich: Einige GAV schreiben ein Recht der Arbeitnehmenden auf Urlaub fest, andere sprechen eher von einem allgemeinen Recht, wie zum Beispiel: „Die Arbeitnehmer haben ein Recht auf Weiterbildung“<sup>45</sup>.

Weiter schreiben drei GAV für einige ausgewählte Kategorien von Arbeitnehmenden, zum Beispiel für Fachleute, Mitglieder von paritätischen Kommissionen oder solche, welche ausserberufliche Funktionen in einer der GAV-Vertragsparteien übernehmen<sup>46</sup>, sowie für Arbeitnehmende, welche sich auf eine Berufsprüfung vorbereiten oder kurz davor stehen<sup>47</sup> ein weitergehendes ein Recht auf Weiterbildung fest.

Alle GAV, in denen die Weiterbildung erwähnt ist, stellen für die Ausübung dieses Rechts Bedingungen. Die meisten halten fest, dass die Weiterbildung im Interesse des Betriebs liegen muss, sowohl in Bezug auf die Art der Weiterbildung wie auf die vom Arbeitnehmenden dafür eingesetzte Zeit<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> GAV für das Deutschschweizer Schreinerergewerbe und GAV für das Maler- und Gipsergewerbe.

<sup>42</sup> Berufliche Weiterbildung (BW) und Gesundheit am Arbeitsplatz im Schreinerergewerbe und Berufliche Weiterbildung (BW) im Maler- und Gipsergewerbe.

<sup>43</sup> GAV für das Metzgereiegewerbe; GAV für das schweizerische Heizungs-, Klima-, Luftungs-, Spenglerei- und Sanitärinstallationsgewerbe; Landesmantelvertrag für das Bauhauptgewerbe; GAV für das schweizerische Dach- und Wandgewerbe; GAV des schweizerischen Elektro-Installations-Gewerbe; Landesgesamtvertrag für das Gastgewerbe; GAV für das Gewerbe der Industrie- und Unterlagensböden für den Kanton Zürich und den Bezirk Baden; GAV für das schweizerische Isoliergewerbe; GAV Marmor und Granitgewerbe; GAV Ausbaugewerbes der Westschweiz; GAV für das Metallgewerbe; GAV für die schweizerische Möbelindustrie und GAV für die schweizerische Ziegelindustrie.

<sup>44</sup> GAV für den Gerüstbau und GAV das Coiffeurgewerbe.

<sup>45</sup> GAV Heizungsgewerbe.

<sup>46</sup> GAV Metallgewerbe, GAV Heizungsgewerbe und GAV Isolationsgewerbe.

<sup>47</sup> GAV Gastgewerbe.

<sup>48</sup> GAV Metzgereiegewerbe, GAV Metallgewerbe, LMV Baugewerbe, GAV Heizungsgewerbe und BW im Maler- und Gipsergewerbe.

### 4.1.2 Das Recht auf Weiterbildungsurlaub

Konsequenterweise existiert das Recht auf einen Weiterbildungsurlaub in fast allen GAV, welche ein Recht auf Weiterbildung enthalten. Allerdings kann die Dauer dieses Urlaubs je nach Gesamtarbeitsvertrag variieren. Sie kann zwei<sup>49</sup>, drei<sup>50</sup> oder bis zu 5 Tagen pro Kalenderjahr<sup>51</sup> betragen.

### 4.1.3 Bezahler oder unbezahlter Urlaub

Auch hier gibt es unterschiedliche Systeme ohne eigentliche Linie. Die Hälfte der untersuchten GAV schreiben ausdrücklich das Recht auf einen bezahlten Urlaub fest<sup>52</sup>. Andere GAV sehen das Prinzip eines unbezahlten Urlaubs vor, unter Vorbehalt der Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung durch den Arbeitgeber, welche auch die vollständige Fortzahlung des Lohns während der Dauer der Abwesenheit des Arbeitnehmers umfassen kann, wobei diese Abwesenheit natürlich vorgängig vom Arbeitgeber gebilligt werden muss<sup>53</sup>. Wieder andere Verträge sehen nichts ausdrückliches vor, weisen aber auf die Leistungen der Ausbildungsfonds hin, welche von der paritätischen Kommission gewährt werden<sup>54</sup>.

### 4.1.4 Die Finanzierung der Weiterbildung

Die Systeme zur Finanzierung der direkten Weiterbildungskosten (zum Beispiel Übernahme der Kurskosten, der Auslagen für die Prüfungen oder für den Weg) unterscheiden sich je nach GAV.

Einige GAV sehen vor, dass der Arbeitgeber die Kurskosten übernehmen kann. Arbeitgeber und Arbeitnehmer schliessen dazu jedes Mal einen Vertrag über Dauer und Datum des Kurses sowie über die Beteiligung des Arbeitgebers ab, wobei die finanzielle Beteiligung des Ausbildungsfonds oder anderer paritätischer Institutionen berücksichtigt werden<sup>55</sup>. In anderen sind die Zahlung aus den verschiedenen paritätischen Bildungsfonds für Leistungen wie Schulgebühren, Entschädigungen für Weg, Verpflegung und Unterkunft detailliert geregelt<sup>56</sup>.

## 4.2 Einige nicht für allgemein verbindlich erklärte GAV

### 4.2.1 Der GAV der Maschinenindustrie

Dieser GAV ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten und schreibt ein Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf einen bezahlten Weiterbildungsurlaub innerhalb oder ausserhalb des Betriebs unter gewissen Bedingungen fest. Als Bedingungen sind na-

<sup>49</sup> BW im Schreinergerberbe.

<sup>50</sup> LMV Baugewerbe, GAV Marmor und Granitgerberbe, GAV Ausbaugewerbes der Westschweiz, WB Maler- und Gipsgerberbe.

<sup>51</sup> GAV Heizgerberbe, GAV Dach- und Mauergewerbe, GAV Elektro-Installations-Gewerbe, GAV Gastgerberbe, GAV Isolationsgerberbe und GAV Metallgerberbe.

<sup>52</sup> GAV Metzgergerberbe; GAV Heizgerberbe; GAV Dach- und Mauergewerbe; GAV Elektro-Installations-Gewerbe; GAV Gastgerberbe; GAV Isolationsgerberbe; BW Schreinergerberbe; GAV Metallgerberbe.

<sup>53</sup> LMV Baugewerbe (unter dem Vorbehalt des Ausbildungsfonds, der unter bestimmten Bedingungen den Lohn und/oder andere Leistungen übernehmen kann).

<sup>54</sup> GAV Ausbaugewerbes der Westschweiz; WB Maler- und Gipsgerberbe.

<sup>55</sup> LMV Baugewerbe.

<sup>56</sup> WB Maler- und Gipsgerberbe.

mentlich festgehalten, dass die Weiterbildung einen Zusammenhang zum Beruf aufweist, dass sie die persönliche Arbeitstechnik verbessert oder der Vorbereitung auf andere Arbeiten im Betrieb dient. Der Arbeitnehmer muss zudem bereit sein, selber einen Beitrag zu leisten, zum Beispiel in Form von Geld, Zeit oder Ferien, und schliesslich muss die Weiterbildung dem Arbeitgeber von Nutzen sein.

Ausmass und Verteilung des Urlaubs und/oder der dafür zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel (namentlich wenn die Weiterbildung ausserhalb der Arbeitszeit stattfindet) müssen jedes Jahr zwischen der Direktion und der Arbeitgebervertretung neu ausgehandelt werden.

Dieser GAV sieht vor, dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber einen Weiterbildungsbeitrag entrichten, der in einen Fonds gespiesen wird. Dieser Fonds finanziert namentlich die Institutionen und Aktivitäten für die gemeinsame Weiterbildung der Vertragsparteien.

In diesem GAV wurde ferner eine Neuigkeit eingeführt und zwar ein Weiterbildungszeit-Konto. Mit Hilfe solcher Konti ist es möglich, über eine längere Dauer eine Zeitgutschrift anzusparen und später für die berufliche oder persönliche Weiterbildung zu verwenden. In die Gutschrift können auch Überstunden, Stunden, die üblicherweise aufs Folgejahr übertragen werden, und Ferienguthaben übernommen werden.

Die Einführung von Zeitgutschrifts-Konti wird durch den GAV allerdings nicht vorsehgeschrieben. Er schafft aber die Voraussetzungen dafür, dass die Sozialpartner von diesem Instrument Gebrauch machen können, sofern sie sich in jedem Betrieb und im Einvernehmen von Direktion und Arbeitgebervertretung auf eine Regelung einigen, welche die Modalitäten festlegt.

#### **4.2.2 Der GAV der Basler Chemie**

Laut diesem Vertrag, der am 1. Januar 1996 in Kraft trat, hat die Weiterbildung während der Arbeitszeit stattzufinden, wobei keine maximal gewährte Dauer pro Jahr festgehalten wird. Der Vertrag enthält ferner einige Sonderregelungen für die Weiterbildung der Mitglieder von Betriebskommissionen sowie für die gewerkschaftliche Weiterbildung.

#### **4.2.3 Der GAV der schweizerischen Uhren- und Mikrotechnikindustrien**

Aufgrund des neuen GAV, der seit dem 1. Januar 2002 in Kraft ist, haben alle Arbeitnehmenden, welche seit drei Jahren im Betrieb tätig sind, Anrecht auf einen bezahlten Weiterbildungsurlaub von drei Tagen pro Jahr. Wenn es bei der Weiterbildung um den beruflichen Bereich oder um Sprachen geht, die für die Berufsausübung nützlich sind, wird ein Urlaub gewährt. Der frühere Vertrag beschränkte die Weiterbildungsmöglichkeiten auf genau angegebene Kurse (bei denen es um die Sozialgesetzgebung ging, und die nur bestimmten Personen wie Mitgliedern der paritätischen, der Lehrlings- oder der Personalkommissionen, einschliesslich Gewerkschaftsabgeordneten sowie Mitgliedern der Arbeitsgerichte vorbehalten war).

Der GAV sieht ferner vor, dass die unterzeichnende Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen (SMUV) drei Delegierte mit beratender Stimme bestimmen kann, welche in der Kommission für Berufsbildung des Arbeitgeberverbandes Einsitz nehmen

können. Diese Kommission schlägt namentlich Weiterbildungsprogramme vor, definiert deren Prioritäten, und setzt die Mittel für die Umsetzung sowie die Finanzierung fest (die Gewerkschaftsabgeordneten können allerdings nicht an den Diskussionen über den letztgenannten Punkt teilnehmen).

### 4.3 Zusammenfassung

Die Mehrzahl der allgemeinverbindlich erklärten GAV, welche rund 15% aller Arbeitnehmenden in der Schweiz betreffen, enthalten explizite Vereinbarungen zur beruflichen Weiterbildung. Bei den nicht allgemeinverbindlich erklärten GAV gibt es Beispiele mit und solche ohne Regelungen zur Weiterbildung. Die Reglementierungen gehen dabei sowohl vom Inhalt als auch vom Detaillierungsgrad her unterschiedlich weit. In Anbetracht der Tatsache, dass 50% aller Angestellten in der Schweiz einem Gesamtarbeitsvertrag – ob allgemein verbindlich erklärt oder nicht - unterstellt sind, profitiert ein grosser Teil der Arbeitnehmenden wahrscheinlich nicht von einem Rahmen, der ihnen ein Recht auf Weiterbildung und die Durchsetzung eines solchen gewährleisten würde. Allerdings besteht natürlich die Möglichkeit, entsprechendes im individuellen Arbeitsvertrag zu regeln.

Was die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung der Arbeitnehmenden angeht, so gibt es verschiedene Systeme (Weiterbildungsfonds, Vereinbarungen zwischen den Parteien usw.). Regelungen über die Rückzahlung von Weiterbildungskosten, bspw. im Fall einer vorzeitigen Vertragskündigung durch den Arbeitnehmer, finden sich in keinem allgemeinverbindlich erklärte GAV. Diese Modalitäten werden offenbar entweder nicht oder dann individuell vertraglich geregelt.

## 5. Die berufsorientierte Weiterbildung beim Bund

Gemäss dem neuen Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG<sup>57</sup>) muss der Arbeitgeber Massnahmen ergreifen, die namentlich die persönliche und berufliche Entwicklung der Mitarbeitenden, ihre Weiterbildung, Motivation und Vielseitigkeit fördern (Art. 4, Abs. 2, Bst. b BPG).

Art. 4 der Vollzugsverordnung (BPV<sup>58</sup>) schreibt namentlich vor, dass die Angestellten sich ihren Fähigkeiten und den Anforderungen am Arbeitsplatz entsprechend weiterbilden und sich auf Veränderungen einstellen (Abs. 3). Der Arbeitgeber trägt die Kosten für die bedarfsorientierte Ausbildung der Angestellten und stellt ihnen die dafür erforderliche Zeit zur Verfügung. Er kann ferner die Kosten für die bedürfnisorientierte Ausbildung ganz oder teilweise übernehmen und den Angestellten dafür ebenfalls Zeit zur Verfügung stellen (Abs. 4). Absatz 5 hält fest, dass der Arbeitgeber von den Angestellten Ausbildungskosten in zwei Fällen zurückfordern kann: wenn die Angestellten die Ausbildung abbrechen oder das Arbeitsverhältnis innerhalb von 4 Jahren nach Abschluss der Ausbildung auflösen.

---

<sup>57</sup> RS 172.220.1.

<sup>58</sup> RS 172.220.111.3 (Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001).

2001 wurden etwas mehr als 3,2 Millionen Franken für die Weiterbildung der Bundesangestellten aufgewendet. Das sind 0,73% der gesamten Lohnmasse, also Fr. 1'000.- pro angestellte Person. Der Bund hat 33'000 Angestellte, wovon im Jahr 2001 53'000 Weiterbildungskurse (zwischen 1 und 30 Tagen) besuchten. Das bedeutet, dass einige Angestellten in diesem Jahr mehrere Kurse besuchten.

## 6. Die Weiterbildung auf internationaler Ebene

### 6.1 Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

Die Problematik der Weiterbildung beschäftigt auch die IAO. Ihr Exekutivorgan, das Internationale Arbeitsamt (IAA) bestätigt denn auch: „Da die Nachfrage nach Qualifikationen ständig steigt, muss der Ausbildung und dem lebenslangen Lernen höchste Priorität eingeräumt werden“<sup>59</sup>. Das IAA zeigt auf, dass die Arbeitnehmenden ihre Weiterbildung oft selber bezahlen, denn in zahlreichen Ländern und Wirtschaftsbranchen sträuben sich die Arbeitgeber, die Weiterbildung einer Arbeitskraft zu bezahlen, während sie gleichzeitig nach immer vielseitigeren und hoch qualifizierten Arbeitnehmenden verlangen.

Das Übereinkommen Nr. 140 der IAO<sup>60</sup> behandelt den bezahlten Bildungsurlaub, der definiert wird als „Urlaub, der einem Arbeitnehmer zu Bildungszwecken für eine bestimmte Dauer während der Arbeitszeit und bei Zahlung angemessener finanzieller Leistungen gewährt wird“<sup>61</sup>. Die Staaten, welche dieses Instrument ratifizieren, müssen sich verpflichten, die Gewährung dieses Bildungsurlaubs zu fördern, entweder für die Ausbildung auf allen Ebenen oder für die allgemeine soziale oder politische Bildung oder auch für die gewerkschaftliche Ausbildung zu fördern. Das Übereinkommen definiert die Dauer dieses bezahlten Ausbildungsurlaubs nicht. Es schreibt aber vor, dass die Gewährung namentlich über die nationale Gesetzgebung umgesetzt werden muss.

Die Schweiz hat das Übereinkommen nicht ratifiziert. Als die Ratifizierung geprüft wurde<sup>62</sup>, bestanden die Hindernisse vor allem darin, dass die Idee eines bezahlten Bildungsurlaubs in der Schweiz nicht sehr verbreitet war, dass die Finanzierung solcher Massnahmen nicht garantiert werden konnte, und dass die Gründe für die Gewährung solcher Urlaube (Ausbildung auf allen Ebenen, allgemeine, soziale oder politische Bildung, gewerkschaftliche Ausbildung) viel zu breit gefasst waren.

Andere Übereinkommen gehen die Frage der Weiterbildung indirekt an, wie bspw. das von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen Nr. 142 von 1975 über die Berufsberatung und Berufsbildung im Rahmen der Erschliessung des Arbeitskräftepotenzials<sup>63</sup>, welches einige Prinzipien der Berufsberatungs- und Berufsbildungssysteme für Kinder,

<sup>59</sup> Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-1999, Genf 1998, Einleitung.

<sup>60</sup> Am 24.06.1974 von der 59. Session der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf verabschiedet und am 23.09.1976 in Kraft getreten.

<sup>61</sup> Art. 1 des Übereinkommens.

<sup>62</sup> Bericht und Botschaft vom 16. Juni 1975 über die 59. Session der Internationalen Arbeitskonferenz im Bbl 1975 II 370 ff, insbesondere 379 ff.

<sup>63</sup> Am 23. Mai 1977 ratifiziert und am 23. Mai 1978 in Kraft getreten; RS 0.822.724.2.

Jugendliche und Erwachsene festlegt. Auch das von der Schweiz ebenfalls ratifizierte Übereinkommen Nr. 159 von 1983 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten<sup>64</sup> befasst sich mit der Bildung, aber in diesem speziellen Fall mit der Ausbildung körperlich und geistig Behinderter.

Ferner besteht die Erklärung der IAO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit darauf, dass Mittel der Organisation für normative Aktivitäten, technische Zusammenarbeit und Forschung freigegeben werden, namentlich im Bereich Berufsbildung, „damit sich im Rahmen einer globalen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig stärken, um eine breite und nachhaltige Entwicklung einzuleiten“<sup>65</sup>. Und schliesslich wurde an verschiedenen Treffen der Organisation immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Ausbildung der Arbeitnehmenden auszubauen<sup>66</sup>.

## 6.2 Die Europäische Union

Als das Jahr 1996 zum „Europäischen Jahr des lebenslangen Lernens“ deklariert wurde, äusserten sich in einer Umfrage 70% der Befragten in Europa positiv oder sehr positiv zur Idee des lebenslangen Lernens. 71% der gleichen Personen gaben aber an, im vorangegangenen Jahr keine Weiterbildung betrieben zu haben<sup>67</sup>.

Zwar wurden zum ersten Mal Bestimmungen über die Bildungspolitik in den Vertrag der Europäischen Union (Vertrag von Maastricht) aufgenommen, doch besteht kein grosser gemeinsamer Handlungsspielraum, da auch festgehalten wird, dass die Europäische Union (EU) in diesem Bereich nur unterstützend und ergänzend zu den Aktivitäten der Mitgliedstaaten eingreifen kann. Art. 150 des Gründungsvertrags der Europäischen Gemeinschaft (Vertrag von Rom) schreibt der Gemeinschaft denn auch die Umsetzung einer Berufsbildungspolitik vor, welche die Aktivitäten der Mitgliedsstaaten unterstützt und ergänzt, dabei aber deren Verantwortung für Inhalt und Organisation der Berufsbildung vollständig respektiert. Diese Bestimmung präzisiert zudem, dass die Aktivitäten der Gemeinschaft die Anpassung an die industriellen Veränderungen erleichtern sollen, namentlich über die Berufsbildung und die Umschulung, und dass sie die Grund- und die Weiterbildung verbessern soll, um die berufliche Eingliederung und die Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern.

In diesem Rahmen hat die EU verschiedene Texte verabschiedet<sup>68</sup>, insbesondere das Weissbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung vom 29. November 1995 mit dem Titel „Lehren und Lernen: auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“. In der Einleitung

<sup>64</sup> Am 20. Juni 1985 ratifiziert und am 20. Juni 1986 in Kraft getreten; RS 0.822.725.9.

<sup>65</sup> Paragraph 3 der Präambel.

<sup>66</sup> Namentlich die Schlussfolgerungen Nr. 10 und 19 des tripartiten Treffens über die Auswirkungen der Globalisierung und der Restrukturierung des Handels aus Sicht der Arbeitskräfte (die im Oktober 1999 stattfand).

<sup>67</sup> Compendium II «Dispositif d'appui au dialogue social sur la formation continue», Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), Mai 1996, S. 2.

<sup>68</sup> Empfehlung 93/404/CEE des Rats zum Zugang zur Weiterbildung in JO L 181 du 23.7.1993, p. 37 welche den Zugang aller Erwerbstätigen zur Weiterbildung fordert; Bericht der Kommission COM (97) 180 final (nicht im offiziellen Journal publiziert) der die bei der Anwendung der Empfehlung erzielten Fortschritte analysiert und feststellt, dass eine grosse Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und den Weiterbildungsangeboten, die ihnen angeboten werden besteht.

betont das Weissbuch: „Die europäischen Länder haben heute keine andere Wahl mehr. Um ihre Stellung zu behaupten, um weiterhin eine feste Grösse in der Welt darzustellen, müssen sie die bei der wirtschaftlichen Integration erreichten Fortschritte durch umfassendere Investitionen in Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten ergänzen.“

Die Problematik der allgemeinen und der beruflichen Bildung gilt in der Europäischen Union als entscheidendes Anliegen, namentlich wegen ihrem massgeblichen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit und wegen den heutigen Ungleichheiten beim Zugang zu dieser Bildung zwischen den Mitgliedsländern.

Und schliesslich hat sich der Europäische Rat in Lissabon (24./25. März 2000) ein neues strategisches Ziel gesetzt, nämlich „die Europäische Union zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der in der Lage ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzielen, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und einen grossen sozialen Zusammenhalt sicherzustellen.“ Die Erreichung dieses Ziels bedingt namentlich, dass jedem Bürger die Fähigkeiten vermittelt werden, die für das Leben und die Arbeit in dieser neuen Informationsgesellschaft erforderlich sind, was wiederum die Aufwertung des lebenslangen Lernens voraussetzt<sup>69</sup>.

## 6.3 Zwei nationale Beispiele

### 6.3.1 Frankreich<sup>70</sup>

Das französische System der Weiterbildung beruht auf einer tripartiten Verwaltung durch den Staat, die Regionen<sup>71</sup> und die Sozialpartner. 1995 nahmen nahezu 8 Millionen Berufstätige (ein Drittel) an Weiterbildungsaktivitäten teil, deren durchschnittliche Dauer 111 Stunden<sup>72</sup> pro Person und Jahr betrug.

1970 unterzeichneten die Sozialpartner das erste nationale, berufsübergreifende Abkommen, das die Grundlagen für das gegenwärtige Bildungssystem legte (insbesondere der obligatorische Beitrag der Unternehmen an die Ausbildungsaktivitäten und an die paritätische Verwaltung der Gelder). Dieses Abkommen wurde 1971 gesetzlich verankert. Seither wurde das System über Abkommen zwischen den Sozialpartnern und über Gesetze effizient weiter entwickelt<sup>73</sup>.

Im Gesetz werden mehrere Arten der Ausbildung unterschieden, namentlich der individuelle Weiterbildungsurlaub und die Ausbildungszeitkonti. Die Ausbildung wird ferner als berufliche Pflicht angesehen, derer sich die Arbeitnehmenden im Prinzip nicht entziehen können.

<sup>69</sup> Schlussfolgerung der Präsidentschaft, Europäischer Rat in Lissabon, 23. und 24. März 2000, DOC/00/8.

<sup>70</sup> Die Informationen für Frankreich stammen aus dem Ministerium für Beschäftigung und Solidarität sowie von verschiedenen Websites der französischen Behörden (namentlich [www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)).

<sup>71</sup> Seit dem 1. Juli 1994 transferierte der Staat verstärkte Zuständigkeiten im Bereich berufliche Weiterbildung der Jungen an die Regionen.

<sup>72</sup> Rund 13 Tage zu 8 Stunden pro Tag.

<sup>73</sup> Im Prinzip geht das nationale Abkommen dem Gesetz vor, aber das Gesetz kann auch die Sozialpartner einladen, gewisse Fragen zu verhandeln.

Der individuelle Weiterbildungsurlaub gibt den Angestellten das Recht, auf eigene Initiative eine Ausbildung nach freier Wahl zu verfolgen, unabhängig von den im Rahmen des Ausbildungsplans des Unternehmens organisierten Kursen<sup>74</sup>. Die Angestellten müssen einem staatlich anerkannten paritätischen Organ, dem der Betrieb Beiträge bezahlt, ein Gesuch einreichen, damit dieses ihren Lohn und eventuell die Ausbildungskosten übernimmt (Einschreibengebühr, Transport und Unterkunft)<sup>75</sup>.

Das Ausbildungszeitkonto erlaubt es den Arbeitnehmenden, auf eigene Initiative während der Arbeitszeit Fortbildungskurse zu belegen. Die Modalitäten der Umsetzung eines solchen Urlaubs werden im Rahmen von Branchenabkommen organisiert (Minimalzahl der nötigen Arbeitsstunden, um Zugang zu Ausbildungszeitkapital zu haben, minimale Dauer der Fortbildung usw.).

Die Arbeitnehmenden können sich auch im Rahmen des Weiterbildungsplans des Betriebs weiterbilden, der für die Fortbildung verschiedene Arten von Aktivitäten vorsieht, darunter die erwähnten Ausbildungszeitkonti. Im Unterschied zum individuellen Bildungsurlaub wird die Weiterbildung im Rahmen des Plans vom Arbeitgeber festgelegt. Die Arbeitnehmenden erledigen eine berufliche Aufgabe, und sind während der ganzen Weiterbildung juristisch dem Arbeitgeber unterstellt. Ausgehandelt werden die entsprechenden Anwendungsmodalitäten von den Sozialpartnern.

Eine weitere Art der Weiterbildung besteht in einem Abwechseln zwischen Weiterbildung und Betrieb, also in einem Unterricht, der zum Teil in Ausbildungszentren und zum Teil im Unternehmen stattfindet. Diese Form besteht zum einen Teil aus einer Ausbildung die vom Staat abhängt und andererseits von privaten Eingliederungsverträgen, welche von den Sozialpartnern geschaffen und verwaltet werden.

Die Unternehmen setzen einen Prozentsatz ihrer Lohnmasse<sup>76</sup> für die Finanzierung der Weiterbildung ein. Sie können entscheiden, ob sie den Betrag ihres obligatorischen Beitrags direkt ausgeben wollen, indem sie Aktivitäten für ihre Angestellten finanzieren<sup>77</sup>, oder ob sie ihn dem paritätischen Organ einbezahlen wollen. Der Staat unterstützt zudem Unternehmen, welche ihre Weiterbildungsaktivitäten freiwillig verbessern (höherer finanzieller Einsatz, Ausbildung der schlecht qualifizierten Angestellten usw.).

Eine grosse Berufsbildungsreform ist zur Zeit in Vorbereitung, da das System zu kompliziert geworden ist (zu viele Akteure mit Überschneidung der Rollen und der Verantwortungsbereiche), und da es nicht zur Reduktion der sozialen Ungleichheiten geführt hat<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Dieser Urlaub darf maximal ein Jahr dauern und wird unter der Bedingung gewährt, dass man 24 Monate (unabhängig, ob dies am Stück war oder nicht) als Lohnbezüger gearbeitet hat, davon 12 Monate beim betroffenen Betrieb. Während dieses Urlaubs läuft der Arbeitsvertrag weiter, er wird in einigen Punkten nur unterbrochen und gemäss dem Urlaub muss der Arbeitnehmer wieder seine oder eine gleichwertige Stelle erhalten. Dagegen muss Arbeitgeber dem Angestellten keine andere, den neuen, vom Arbeitnehmer in dieser Weiterbildung erworbenen Qualifikationen angemessene Stelle anbieten.

<sup>75</sup> Die Fortzahlung des Lohns während dieser Weiterbildungszeit kann zwischen 60% und 100% des Anfangslohns betragen, je nach Höhe dieses Lohns und Dauer des Weiterbildungsurlaubs.

<sup>76</sup> 1,5% der jährlichen Bruttogehälter für Betriebe ab 10 Angestellten; 0,25% für Betriebe mit weniger als 10 Angestellten.

<sup>77</sup> Im Allgemeinen tun das die grossen Unternehmen, indem sie selber Fortbildungskurse organisieren.

<sup>78</sup> Kaderangestellte haben drei mal soviel Chancen, sich im Unternehmen weiterzubilden, als ein Arbeiter, und 40% der aktiven Bevölkerung bleibt äusserst schlecht qualifiziert.

### 6.3.2 Deutschland<sup>79</sup>

In Deutschland liegt der Bereich Ausbildung allein in der Zuständigkeit der Länder. Der Bundesstaat muss aber als Garant für die Einhaltung der unterzeichneten internationalen Verpflichtungen die Anwendung des Übereinkommens Nr. 140 der IAO überwachen, welche wie bereits erwähnt ein Recht auf bezahlten Bildungsurlaub festschreibt.

Elf der sechzehn deutschen Bundesländer haben Regelungen ausgearbeitet, die ein tatsächliches Recht auf mehrere bezahlte Urlaubstage pro Jahr für Weiterbildung einräumen. In den anderen Ländern gilt die Gesetzgebung in diesem Bereich nur für die Staatsangestellten. Daneben kann in Gesamtarbeitsverträgen oder in individuellen Arbeitsverträgen ein Recht auf bezahlten Weiterbildungsurlaub vorgesehen werden.

Die Regelungen der Länder können sich sehr unterscheiden, und es ist schwierig, daraus allgemeine Prinzipien abzuleiten. Immerhin können aber folgende Elemente festgestellt werden.

Einige Gesetzgebungen<sup>80</sup> sehen im Prinzip ein Recht auf fünf Tage Bildungsurlaub pro Jahr vor, die frühestens sechs Monate nach Amtsantritt bezogen werden können. Andere<sup>81</sup> legen einen zehntägigen Urlaub nach zwei Kalenderjahren fest, und ein Land<sup>82</sup> kennt einen zehntägigen Urlaub pro Jahr für Arbeitnehmende unter 25 Jahren.

## 6.4 Schweizer Beteiligung an den OECD-Projekten und e-lap

Zur Finanzierung des lebenslangen Lernens müssen neue Kofinanzierungen gefunden werden. Die Schweiz beteiligt sich an der Realisierung eines OECD-Projekts über die Finanzierung des lebenslangen Lernens („Financing Life-long Learning“). Dank diesem Projekt sollten die Kosten und der wirtschaftliche Ertrag der ständigen Weiterbildung besser identifiziert und die Vorteile und Nachteile verschiedener Modelle der denkbaren Kofinanzierung dargelegt werden können. Ferner will das Projekt auch die Anreizmassnahmen für die Beteiligung an und die Förderung der ständigen beruflichen Weiterbildung von Seiten der Angestellten wie der Arbeitgeber identifizieren. Von 2000 bis 2002 hat die OECD bereits verschiedene Sitzungen durchgeführt, an denen die Schweiz teilgenommen hat.

Tendenziell ist eine Verschiebung der Überlegungen und Debatten über die Finanzierung der Weiterbildung von den Problemen des Angebots hin zu den Problemen der Nachfrage und der Förderung der Teilnahme Einzelner festzustellen. Dabei stossen Systeme der Lernkonten und Bildungsgutscheine sowie Modelle der Kofinanzierung, an denen sich Angestellte, Arbeitgeber und der Staat gemeinsam beteiligen, auf besondere Aufmerksamkeit.

<sup>79</sup> Die Informationen zu Deutschland stammen von verschiedenen Websites der Bundesregierung und der Länder.

<sup>80</sup> In den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

<sup>81</sup> Die Länder Hamburg, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Bremen

<sup>82</sup> Berlin.

Die Schweiz beteiligt sich mit Grossbritannien, Holland, Schweden und Spanien (Baskenland) am Projekt „European Learning Account Project“ – kurz „e-lap“<sup>83</sup>. Das von Grossbritannien koordinierte Projekt hat namentlich die Verbreitung von Informationen über konkrete Erfahrungen bei der Anwendung individueller Lernkonten zum Ziel. Das Projekt e-lap sollte auch die Evaluation der Effizienz der verschiedenen Möglichkeiten der Kofinanzierung erleichtern. Konkret hat e-lap folgende Ziele:

- Ausarbeitung eines Rahmens, in dem die verschiedenen Modelle der individuellen Lernkonten organisiert, verglichen und evaluiert werden können;
- Unterstützung der Mitgliedsländer bei der Realisierung von Pilotprojekten;
- Aufbau eines Netzes von Diskussionspartnern, die an individuellen Lernkonten als Instrument der Kofinanzierung der Weiterbildung und an den damit gesammelten Erfahrungen anderer Länder interessiert sind.

Auch die OECD interessiert sich zunehmend für das Projekt e-lap, und es ist nicht auszuschliessen, dass sich in naher Zukunft noch weitere Länder daran beteiligen werden. Als Folge davon und weil das Interesse an e-lap eher zunimmt, ist denkbar, dass es seine Struktur anpassen müssen. Namentlich die Modelle zur Evaluation der Pilotversuche sollten dabei auch klarer definiert werden.

Der Schweizerische Verband für Weiterbildung (SVEB) beteiligt sich seit 2001 mit der Unterstützung des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft aktiv an e-lap. In Kürze sollte ein Bericht über die bisher in der Schweiz gemachten Erfahrungen mit der Kofinanzierung der Weiterbildung in der Schweiz erstellt werden.

## 7. Die Einschätzung des Bundesrates

### 7.1 Ausgangslage

Ein grosser Teil des Reichtums unseres Landes beruht auf dem Humankapital und auf der Technologie, die in Gütern und Dienstleistungen enthalten sind.<sup>84</sup> Das Humankapital ist die wichtigste, wenn nicht gar die einzige Ressource der Schweiz. Aus der theoretischen und empirischen Wachstumsliteratur weiss man zudem, dass der Humankapitalbestand einer Volkswirtschaft und ihr Wachstum positiv korreliert sind. Aus vielen Gründen liegt zudem die Annahme nahe, dass der fortschreitende technologische Fortschritt eine zusätzliche Nachfrage nach höheren Qualifikationen generieren wird.

Zu den Verpflichtungen im Bereich soziale Entwicklung, welche die Schweiz am Gipfel von Kopenhagen 1995, dessen Folgegipfel im Juni 2000 in Genf stattfand, eingegangen ist, gehört auch die Förderung der Weiterbildung. Im Bericht der Schweiz über den Folgegipfel ist festgehalten, dass etwas unternommen werden muss, um mehr Möglichkeiten der berufsorientierten Weiterbildung zu schaffen und „um das Konzept in der Berufskultur zu verankern“<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> <http://www.e-lap.org>.

<sup>84</sup> vgl. Wachstumsbericht des EVD (2002).

<sup>85</sup> «Weltgipfel für die soziale Entwicklung – Bericht der Schweiz über die Befolgung der Empfehlungen des Gipfels» Bern, den 10. August 1999, S. 13, 4. Abschnitt.

Eine wichtige Eigenschaft von Humankapital ist, dass es sowohl direkte als auch indirekte Wirkungen auf die Wirtschaftssubjekte ausübt. Zu den direkten (oder privaten) Effekten, welche den Humankapitalbesitzern direkt zukommen, gehören bspw. Lohnvorteile, ein reduziertes Arbeitslosenrisiko oder eine grössere Berufswahlfreiheit. Daneben generiert Humankapital aber auch indirekte (oder öffentliche) Effekte, indem bspw. der Bürgersinn gestärkt, die Volksgesundheit verbessert und die Kriminalität gesenkt wird. In einem engeren, ökonomischen Sinn generiert Humankapital externe Effekte, indem der technologische Fortschritt der gesamten Volkswirtschaft (von dem alle Erwerbstätigen profitieren) vom Humankapital der einzelnen Erwerbsperson abhängt. Aus der Sicht der öffentlichen Hand sind ebenfalls verschiedene Externalitäten zu berücksichtigen: Zum einen profitiert die Allgemeinheit von höheren Steuereinnahmen, welche sich einerseits aus den höheren Durchschnittslöhnen und einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Personen mit grösserer Humankapitalausstattung ergeben. Darüber hinaus wirken sich Humankapitalinvestitionen über Generationen hinweg aus, da zwischen dem Bildungsstand der Eltern und ihrer Kinder ein positiver Zusammenhang besteht.

Die berufsorientierte Weiterbildung, welche ebenfalls einen Teil des Humankapitals darstellt, ist im Zusammenhang mit der allgemeinen Bildungspolitik zu sehen, welche in der Schweiz auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen geregelt wird. Generell wächst die Einsicht, dass aufgrund des sich beschleunigenden technologischen Wandels das lebenslange Lernen an Bedeutung gewinnt. Natürlich stellt die berufsorientierte Weiterbildung ein zentrales Element einer Strategie des lebenslangen Lernens dar, weshalb sich der Bundesrat hier mit diesem Thema näher auseinandersetzt.

Im Zusammenhang mit der berufsorientierten Weiterbildung stellen sich aus der Sicht des Bundesrates verschiedene wichtige Fragen:

### **1) Ist die Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz genügend hoch?**

Wie die neueste Ausgabe der OECD-Bildungsindikatoren zeigt, befinden sich die Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer punkto Weiterbildungsbeteiligung im internationalen Vergleich im Mittelfeld.<sup>86</sup> Da sich die Schweiz zu den weit entwickelten Volkswirtschaften zählt und einen grossen Teil ihres wirtschaftlichen Erfolgs durch Investitionen in Humankapital begründet hat, stellt sich zum einen die Frage, ob eine „durchschnittliche“ Weiterbildungsbeteiligung ausreichend ist, um im internationalen Wettbewerb mit den Besten mithalten und den hohen Lebensstandard aufrecht zu erhalten.

---

<sup>86</sup> vgl. OECD (2002), Education at a Glance 2002, Paris.

## **2) Entspricht die effektive auch der gewünschten Verteilung der Weiterbildung?**

Tatsache ist, dass Weiterbildungsaktivitäten in aller Regel sehr ungleich „verteilt“ sind. Ein Ergebnis des heute bestehenden Weiterbildungssystems ist, dass vorwiegend diejenigen Weiterbildung betreiben, welche bereits eine vergleichsweise hohe Grundausbildung besitzen. Gleichzeitig stellt man fest, dass Personen mit geringer Qualifikation häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind und ein höheres Risiko besitzen, längere Zeit arbeitslos zu bleiben. Mit den aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen unternimmt die Arbeitslosenversicherung bereits erhebliche Anstrengungen, die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen zu fördern. Hier stellt sich im vorliegenden Zusammenhang bspw. die Frage, ob es weitere, allenfalls präventive Massnahmen gäbe, welche die Probleme wenig qualifizierter Personen auf dem Arbeitsmarkt entschärfen könnten. Im Bereich beruflicher Weiterbildungsaktivitäten stellen sich sowohl Effizienz- wie auch Verteilungsfragen, welche unter Umständen, aber nicht zwingend, in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen.

## **3) Ist die Schweiz punkto Weiterbildung für die Herausforderungen der Zukunft gewappnet?**

Die Mehrzahl der Bildungs- und Arbeitsmarktexperten geht heute davon aus, dass der Bedarf an berufsorientierter Weiterbildung in Zukunft steigen wird. Diese Prognose folgt aus der Erkenntnis der letzten Jahrzehnte, dass die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften im Zuge der technologischen Entwicklung und der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung steigt, während sich der Anteil der unqualifizierten Arbeit rückläufig entwickelt.

Gleichzeitig steigen auch die Anforderungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer punkto beruflicher Flexibilität, da die lebenslange Anstellung im gleichen Betrieb und für den gleichen Arbeitsplatz heute die Ausnahme darstellt. In einer noch längerfristigen Perspektive ist ferner zu berücksichtigen, dass das Durchschnittsalter der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus demografischen Gründen steigen und damit der Bedarf, das in der Grundausbildung erworbene Wissen zu erneuern, wachsen wird. Es stellt sich mit anderen Worten die Frage, ob das heutige „System“ der Weiterbildung auch den Anforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Obwohl der Charakter des Humankapitals, mit seinen verschiedenartigen externen Effekten, den Eingriff des Staates rechtfertigen kann, lässt sich aus den obigen Feststellungen nicht direkt ableiten, dass der Bund im Bereich der Weiterbildung direkt eingreifen sollte. Die gegenwärtige Situation liefert trotz einiger negativer Aspekte auch den Beweis, dass zumindest gewisse Bereiche des Weiterbildungssystems ohne staatlichen Eingriff sehr gut funktionieren.

Der Bundesrat geht hier auf die Frage ein, ob er mit einer Regelung im Arbeitsrecht, wie sie Nationalrat Rechsteiner in seinem Postulat fordert, zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen beitragen könnte. Regelungen im Arbeitsrecht könnten dabei unterschiedlich weit gehen. Der Bundesrat legt im Folgenden dar, welche Auswir-

kungen er von der Einführung eines Rechts auf berufsorientierte Weiterbildung - bspw. in Form eines Bildungsurlaubs von einer bestimmten Anzahl Tagen pro Jahr und einer Kostenübernahme durch das Unternehmen - erwarten würde. Denkbar wären auch mildere (bspw. rein dispositive Rechtsnormen) oder strengere Formen (bspw. eine Weiterbildungspflicht), wobei die folgenden Überlegungen mehrheitlich auch dann in jeweils stärkerem oder geringerem Ausmass relevant sind.

## 7.2 Weiterbildungsbeteiligung

Wie erwähnt liegt die Schweiz in internationalen Vergleichen zur Weiterbildungsbeteiligung in etwa im Durchschnitt der OECD. Obwohl gewisse Länder deutlich mehr an Zeit und finanziellen Ressourcen in die Weiterbildung investieren, ist daraus nicht direkt ein Mangel an Weiterbildungsaktivitäten in der Schweiz ableitbar. Gegen einen Mangel sprechen bspw. die im internationalen Vergleich sehr hohe Erwerbsbeteiligung gerade auch älterer Personen, das nach wie vor hohe Einkommensniveau und die ausserordentlich geringe strukturelle Arbeitslosigkeit. Ein gewisser Zusammenhang könnte allenfalls zwischen einem Mangel an Humankapitalinvestitionen und der Schweizer Wachstumsschwäche bestehen, doch gibt es in Bezug auf die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung hierfür keine klare Evidenz.<sup>87</sup>

Hinter der Forderung, ein Recht auf berufsorientierte Weiterbildung im Arbeitsrecht zu verankern, steht unter anderem implizit die Annahme, dass bestehende, marktwirtschaftliche Anreize zur Weiterbildungsbeteiligung nicht ausreichen, und dass Arbeitnehmer und Arbeitgeber mehr in Weiterbildung investieren sollten, als sie dies heute tun. Wie das heutige Engagement von Unternehmen im Bereich der Weiterbildung jedoch zeigt, wenden Unternehmen und Arbeitnehmer erhebliche Ressourcen für die berufsorientierte Weiterbildung auf, ohne dass dies formell rechtlich geregelt wäre. Vieles spricht also dafür, dass ökonomische Anreize sinnvoller sind als Gesetzgebungen.

Unabhängig davon, ob ein Recht auf Weiterbildung gesetzlich oder vertraglich geregelt ist, ist die Weiterbildung - wie der Lohn, die Arbeitszeit, die Arbeitsbedingungen auch - ein Element, über das Arbeitnehmer und Arbeitgeber (bzw. deren Vertreter) verhandeln können. Unternehmen oder ganze Branchen können sich bspw. durch ein freiwilliges Angebot an Weiterbildung profilieren und dadurch gegebenenfalls Vorteile bei der Rekrutierung von Arbeitskräften erlangen. Auch die Sozialpartner können darüber verhandeln, ob ein Teil des Produktivitätsfortschritts für die Weiterbildung der Belegschaft eingesetzt werden soll. Sie können sich dabei an den Bedürfnissen des Unternehmens und den Wünschen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer orientieren. Ein gesetzliches Recht auf berufsorientierte Weiterbildung schränkt den Verhandlungsspielraum der Vertragsparteien ein und unterstellt, dass der Weiterbildungsbedarf in allen Branchen gleichermassen gegeben ist.

Ein Ziel eines Rechts auf berufsorientierte Weiterbildung ist es, die Weiterbildungsbeteiligung durch eine Stärkung der Nachfrage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Weiterbildung zu erhöhen. Der Bundesrat ist mit dem Ziel einverstanden, sofern

---

<sup>87</sup> vgl. Wachstumsbericht des EVD, 2002.

die Weiterbildung nicht Selbstzweck ist und tatsächlich zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Arbeitnehmern dient. Ein generelles Recht auf berufsorientierte Weiterbildung birgt jedoch die Gefahr, dass sich Weiterbildungsaktivitäten nicht an den tatsächlichen betrieblichen und persönlichen Notwendigkeiten orientiert und es die einzelnen Personen teilweise von ihrer individuellen Verantwortung entbindet. Es unterstellt gleichsam, dass der Nutzen von beruflicher Weiterbildung für Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber die Kosten in jedem Fall rechtfertigt. Die Gefahr, dass betrieblich oder persönlich unnötige Weiterbildung betrieben wird, ist nach Auffassung des Bundesrates deutlich geringer, wenn sie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern ausgehandelt wird. Dabei können die Verhandlungspartner auch aushandeln, welche Anteile das Unternehmen respektive der Arbeitnehmer an den Kosten übernimmt. Eine Verhandlungslösung ist auch deshalb sinnvoll, weil sich in der Praxis nur schwer bestimmen lässt, inwieweit der Nutzen beruflicher Weiterbildung bei Arbeitnehmern anfällt (bspw. in Form einer Lohnerhöhung, besseren Aufstiegs- oder Arbeitsmarktchancen) und zu welchem Teil das Unternehmen davon profitiert (bspw. in Form geringerer Rekrutierungskosten, einer Erhöhung der Produktivität, welche über den Lohnzuschlag hinaus geht, und letztlich in Form höherer Gewinne). Die Aufteilung der Erträge dürfte von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ausfallen.

Ein praktisches Problem bei einer rechtlichen Regelung zur Weiterbildung ergibt sich bereits bei der Definition des Begriffs „Weiterbildung“. Wie ein Blick in die Literatur zeigt, bestehen sehr unterschiedliche Definitionen für und Formen von Weiterbildung. Häufig ist selbst eine Abgrenzung von Arbeit und Weiterbildung nicht möglich, da auch die Arbeit selbst mit Lernprozessen verbunden sein kann. Eine Regelung im Arbeitsrecht müsste sich zudem konsequenterweise auf Formen der Weiterbildung beschränken, welche für die Ausübung einer bestimmten Arbeit von Nutzen sind. Auch hier dürften sich erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben.

Ein Problem besteht auch in den grossen Qualitätsunterschieden von Weiterbildungsangeboten. Ein Recht auf berufsorientierte Weiterbildung ist nur dann sinnvoll, wenn die Qualität der Weiterbildung ein minimales Qualitätsniveau aufweist. Ansonsten ist die Gefahr gross, dass die Weiterbildung wirkungslos bleibt und die eingesetzten Ressourcen in Form von Arbeitszeit und finanziellen Mitteln verpuffen. Ohne Zertifizierung der Qualität von Weiterbildungsanbietern könnten qualitativ minderwertige und billige Weiterbildungsangebote quasi als „Alibiübung“ betrieben werden.

Insgesamt wäre von einer Regelung der berufsorientierten Weiterbildung in Form eines Rechts auf Weiterbildung wohl durchaus eine Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung zu erwarten, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihr Recht auf Weiterbildung gegenüber ihrem Unternehmen einfordern könnten. Ob sie dies jedoch auch tatsächlich tun würden, ist allerdings nur schwer abschätzbar und hängt wohl auch stark von der Ausgestaltung des entsprechenden Rechts ab. Eher noch gewichtiger als die Frage des rein quantitativen Effekts auf die Weiterbildungsbeteiligung ist aber aus Sicht des Bundesrates die Frage, ob mit rechtlich induzierten Weiterbildungsaktivitäten auch die richtigen Investitionen getätigt würden, d.h. ob mit anderen Worten tatsächlich eine Steigerung der Produktivität erreicht würde, welche die Kosten für die Weiterbildung auch rechtfertigt. Insbesondere eine Rechtslösung, welche die ökonomischen Anreizme-

chanismen vollständig aushebelt, birgt ein erhebliches Risiko, dass die Weiterbildung nicht die gewünschte Wirkung erzielt.

### **7.3 Ungleichheit beim Zugang zu berufsorientierter Weiterbildung**

Neben der Problematik eines möglicherweise suboptimalen Niveaus an Investitionen in die berufliche Weiterbildung stellt sich die Frage nach der „Verteilung“ bzw. der indirekten Verteilungswirkungen von Weiterbildungsaktivitäten. Die Tatsache, dass vor allem bereits hoch qualifizierte Arbeitskräfte berufliche Weiterbildung betreiben und diese oft auch noch vom Unternehmen finanziert bekommen, ist ein Muster, das praktisch alle Länder beobachtet werden kann. Es gibt auch verschiedene mögliche Ursachen für dieses Phänomen und nicht alle haben mit einem ungleichen Zugang oder einem fehlenden Recht zur Weiterbildung zu tun.

- 1.** Weiterbildung setzt immer gewisse Grundkenntnisse und Fähigkeiten voraus. Grundfertigkeiten wie Textverständnis, Rechenfähigkeiten, Abstraktionsvermögen etc. bilden Grundvoraussetzungen dafür, dass Weiterbildung überhaupt möglich ist.
- 2.** Personen mit hoher Auffassungsgabe profitieren stärker von einer Weiterbildung. Der Nutzen, welchen sie (bspw. in Form erhöhter Chancen auf dem Arbeitsmarkt) bzw. ihr Unternehmen (bspw. indem der Arbeitnehmer flexibler einsetzbar ist) aus einer Weiterbildung ziehen, ist tendenziell grösser. Damit ist auch der Anreiz in berufsorientierte Weiterbildung zu investieren grösser.
- 3.** Personen mit geringer Qualifikation haben unter Umständen negative Assoziationen mit der Weiterbildung und sind daher nicht unbedingt an beruflicher Weiterbildung interessiert. Angebote müssten speziell auf solche Gruppen abgestimmt werden. Zudem ist ihnen die Notwendigkeit bzw. der Nutzen einer beruflichen Weiterbildung vielfach zu wenig bewusst.
- 4.** Die Interessen von wenig qualifizierten Arbeitskräften und Unternehmen sind oft nicht gleichgerichtet. Während erstere mit berufsorientierter Weiterbildung einen beruflichen und/oder sozialen Aufstieg anstreben, sind Unternehmen u.U. vor allem an einer billigen Arbeitskraft interessiert.

Bereits diese unvollständige Liste von Gründen verdeutlicht, dass die Ungleichverteilung der Weiterbildung vielfältige Ursachen hat. Es ist wichtig zu sehen, dass die ungleiche Verteilung von Weiterbildung das Ergebnis einer ungleichen Nachfrage, einem ungleichen Angebot oder einer Kombination beider Elemente sein kann. Ein Recht auf Weiterbildung intendiert eine Stärkung der Nachfrage nach Weiterbildung von Seiten der Arbeitnehmer und kann die obigen Ursachen nur bedingt beeinflussen.

Aus der Sicht der öffentlichen Hand stellt die ungleiche Weiterbildungsbeteiligung insofern ein Problem dar, als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation häufig auf Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung oder gar der Sozialhilfe angewiesen sind. Die Arbeitslosenversicherung ist mit dem Ausbau der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen seit Mitte der 90er Jahre immer stärker mit der Problematik von Personen mit grossen Qualifikationsdefiziten und einer sehr eingeschränkten Beschäftigungsfähigkeit konfrontiert. Obwohl mit arbeitsmarktlichen Massnahmen gewisse Defizite behoben werden können, zeigen die Erfahrungen auch, dass sie allein

die Probleme nicht lösen können, und dass wohl teilweise auch an der Arbeit vermehrt qualifikationsfördernde Massnahmen für Personen mit geringem Qualifikationsniveau getroffen werden sollten, um das Problem langfristig zu entschärfen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass Weiterbildungsinvestitionen, sofern sie nach Renditegesichtspunkten getätigt werden, mehrheitlich bereits gut qualifizierten Arbeitskräften zukommen. Aus diesem Grund hat er dem Ziel, Individuen zur Weiterbildung zu befähigen in den Ausbildungsbereichen, die in Bundesverantwortung liegen, einen besonderen Stellenwert zugemessen. Der Vorschlag, ein minimales Recht auf berufsorientierte Weiterbildung im Obligationenrecht festzulegen, zielt insofern in die erwünschte Richtung, als ein Minimalstandard vor allem die Situation von Arbeitnehmern verändern könnte, welche bislang keine solche Weiterbildung erhalten. Ein Staatseingriff würde sich dann rechtfertigen lassen, wenn sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber auf Kosten der Allgemeinheit (bspw. der Arbeitslosenversicherung) auf Weiterbildungsaktivitäten am Arbeitsplatz verzichten würden. Dennoch hegt der Bundesrat auch bezüglich dieses Problems Zweifel, ob ein Recht auf Weiterbildung eine effiziente Lösung darstellt. Gerade bei wenig qualifizierten Arbeitskräften stellt sich die Frage, ob kurze Weiterbildungskurse eine nachhaltige Wirkung erzielen können.

#### **7.4 Wachsende Nachfrage nach berufsorientierter Weiterbildung**

Der dritte angesprochene Problembereich betrifft die Zukunftsfähigkeit des Schweizer Systems der Weiterbildung und die Frage, ob das heutige System der wachsenden Bedeutung der beruflichen Weiterbildung angemessen ist. Da das System der Weiterbildung in der Schweiz sehr komplex und (ausserhalb der höheren Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung) weitgehend dezentral organisiert ist, kann diese Frage hier nicht vollständig erörtert werden. Der Bundesrat geht hier lediglich auf die Frage ein, wie sich eine Regelung der berufsorientierten Weiterbildung im Arbeitsrecht in das System einfügen würde und welchen Beitrag es zur Bewältigung zukünftiger Probleme leisten könnte.

Der grösste Teil der Weiterbildungsaktivitäten in der Schweiz spielt sich im privaten Bereich ab. Die staatliche Unterstützung durch Bund oder Kantone beschränkt sich weitgehend auf die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen für Arbeitslose, die Gewährung von Bundesbeiträgen im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes, Aktivitäten bei der Akkreditierung von Weiterbildungsinstitutionen (EduQua), Koordinationsaufgaben oder eher punktuelle Fördermassnahmen. Aus der Tatsache, dass die Nachfrage nach berufsorientierter Weiterbildung in Zukunft steigen wird, lässt sich direkt keine Notwendigkeit für einen Eingriff des Staates ableiten. Die steigende Nachfrage wird bspw. auch die Einsicht von Unternehmen und Arbeitnehmern schärfen, dass die berufsorientierte Weiterbildung in erster Linie in ihrer eigenen Verantwortung liegt. Es gibt keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass ein privat geregeltes System der Weiterbildung auf rasche Veränderungen der Nachfrage grundsätzlich schlechter reagiert als ein staatlich geregeltes. Im Gegenteil weisen marktwirtschaftliche Lösungen gerade den Vorteil auf, dass sie sich laufend dynamisch an die Situation anpassen. Preise, oder im vorliegenden Fall Bildungsrenditen, senden Signale aus, und setzen Anreize, welche die Nachfrage des Arbeitsmarktes nach Qualifikationen widerspiegeln.

Allerdings ist davon auszugehen, dass die Unternehmen ihre Weiterbildungsaktivitäten bei steigendem Bedarf und bei einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität noch stärker auf für sie rentable Bereiche fokussieren werden, welche offenbar im Bereich von bereits hohen Qualifikationen liegen. Die Frage, wie hierbei ein Auseinanderdriften sozialer Schichten und eine Verstärkung von Segmentierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden kann, beschäftigt auch den Bundesrat. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt schätzt er jedoch die negativen Auswirkungen einer obligationenrechtlichen Regelung als zu hoch und die Zielgenauigkeit der Massnahme als zu gering ein, um sie hier zur Umsetzung vorzuschlagen.

## 7.5 Juristische Unsicherheit

Wie er bereits in seiner Antwort auf das Postulat schrieb, stellt der Bundesrat fest, dass die Schweizer Gesetzgebung für eine bestimmte Zahl von Fragen keine Antwort enthält, da sie weder das Recht auf Weiterbildung noch deren Durchführung regelt. Verschiedenen interessierten Kreisen gehen die gesetzlichen Regelungen zur Weiterbildung, angesichts ihrer unbestritten hohen Bedeutung, zu wenig weit<sup>88</sup>. Ihrer Ansicht nach soll der Bund die Weiterbildung über ein Recht auf Weiterbildung allen Mitgliedern der Gesellschaft und insbesondere jenen, welche in der Bildung zu den Benachteiligten zählen<sup>89</sup>, zugänglich machen..

Dass es im Obligationenrecht keine ausdrücklichen Bestimmungen gibt, schafft in der Praxis eine juristische Unsicherheit für Arbeitgeber wie für Arbeitnehmende. Die Arbeitnehmenden, die keine Rechte haben, können während der Arbeitszeit nur eine Weiterbildung besuchen, wenn der Arbeitgeber damit einverstanden ist. Dieser wiederum kann, wenn keine Klausel vereinbart wurde, keinen Anspruch auf Rückerstattung der Weiterbildungskosten erheben, was er vor allem tun möchte, wenn der betreffende Arbeitnehmer seinen Vertrag gleich nach der Weiterbildung kündigt. Ferner zeigt der vorliegende Bericht, dass juristische Sicherheit nicht über Gesamtarbeitsverträge erreicht werden kann, denn deren Regelungen sind nicht ausreichend und betreffen nur 50% der Arbeitnehmenden in der Schweiz.

Eine Einschätzung, inwieweit juristische Unsicherheiten effektiv ein Grund für mangelnde Investitionen im Weiterbildungsbereich darstellen, ist heute schwierig, da es dazu keine Untersuchungen gibt. Die Tatsache, dass Unternehmen bei hochqualifizierten Arbeitskräften erhebliche Ressourcen auch für allgemein nutzbare Weiterbildungskurse aufwenden, spricht eher gegen die Bedeutung des juristischen Arguments. Es scheint, dass Unternehmen in diesem Fall mit dieser Unsicherheit umgehen können, bspw. indem sie individuell vertragliche Lösungen treffen, oder die Mitarbeiter durch gute Arbeitsbedingungen (und ein Angebot zur Weiterbildung gehört dazu) an das Unternehmen binden können. Zu Bedenken ist ferner, dass mit einer Regelung im Arbeitsrecht zwar gewisse juristische Unklarheiten beseitigt werden, andere aber zusätzlich geschaffen werden, da der Begriff der berufsorientierten Weiterbildung relativ unscharf ist

---

<sup>88</sup> Bericht Gonon / Schläfli, op. cit., S. 58.

<sup>89</sup> Op. cit., S. 105, 111 und 113.

und eine Einschätzung darüber, wer Nutzniesser einer Weiterbildung ist, in der Praxis sehr schwierig ist.

## 7.6 Schlussfolgerung

Wie die obigen Erwägungen des Bundesrates zeigen, ist er sich der Bedeutung der Weiterbildung für die Umsetzung einer Strategie des „lebenslangen Lernens“ bewusst. Er kennt auch die Probleme, welche sich aus einem ungleichen Zugang von besser und weniger gut qualifizierten Personen zur beruflichen Weiterbildung ergeben.

Dennoch plädiert der Bundesrat hier dafür, von einer Regelung der berufsorientierten Weiterbildung im Arbeitsrecht abzusehen. Die Hauptargumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das heutige Weiterbildungssystem funktioniert über weite Strecken gut. Die Orientierung an ökonomischen Anreizen führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu effizienten Weiterbildungsinvestitionen. Eine gesetzliche Massnahme einzuführen, würde die aktuelle Flexibilität des Arbeitsmarkts gefährden.
- Berufsorientierte Weiterbildung stellt mit oder ohne arbeitsrechtliche oder vertragliche Lösung ein Verhandlungselement eines Arbeitsverhältnisses dar und erhöht die individuelle Verantwortung der Parteien. Verhandlungspartner können individuell oder kollektiv frei über Weiterbildungsaktivitäten verhandeln. In vielen GAV finden sich denn auch mehr oder weniger explizite Vereinbarungen zur Weiterbildung. Der Spielraum ist hier nicht vollständig ausgenutzt und es wäre notwendig, die qualitativen und quantitativen Auswirkungen dieser GAV-Regelungen auf die berufliche Weiterbildung zu kennen.
- Eine Verhandlungslösung ist auch darum ideal, weil bei Investitionen in berufsorientierte Weiterbildung teilweise unklar ist, inwieweit der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer davon profitieren. In einer Verhandlung können die relativen Anteile zur Übernahme der Kosten entsprechend der Einschätzung der Vertragspartner vereinbart werden.
- Ein generelles Recht auf berufliche Weiterbildung bedingt, dass sich die Kosten der Weiterbildung immer durch entsprechende Erträge rechtfertigen lassen. In Wirklichkeit ist es sehr schwierig und nur im Individualfall zu beurteilen, ob dies tatsächlich der Fall ist. Auch die Qualität von Weiterbildung ist nicht ohne weiteres objektiv zu beurteilen. Ein Recht auf Weiterbildung birgt damit die Gefahr, dass Ressourcen in unproduktive Weiterbildung fließen.
- Ein Recht auf berufsorientierte Weiterbildung könnte allenfalls dazu dienen, die Weiterbildungsbeteiligung von wenig qualifizierten Arbeitskräften zu erhöhen. Allerdings sind auch hier die zuvor angebrachten Zweifel bzgl. des Nutzens dieser Weiterbildung anzubringen. Es ist daher fraglich, ob Regelungen im Arbeitsrecht eine effiziente Lösung des Problems des ungleichen Weiterbildungszugangs darstellen.
- Auch aus der wachsenden Bedeutung von Weiterbildung zur Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit lässt sich nicht direkt ein Regulierungsbedarf ableiten. Im Gegenteil: der Marktmechanismus weist ja gerade den grossen Vorteil auf, dass er auf

Veränderungen im Angebot und in der Nachfrage nach Qualifikationen reagiert und Signale setzt, welche Investitionen in produktive Weiterbildungsbereiche fördern.

- Zwar würde eine Regelung der berufsorientierten Weiterbildung im Arbeitsrecht gewisse juristische Unsicherheiten beseitigen. Allerdings würden gleichzeitig neue Unsicherheiten geschaffen, weil beispielsweise eine Abgrenzung von allgemeiner und berufsorientierter Weiterbildung unscharf sein kann. Zudem ist heute nicht bekannt, inwieweit juristische Unsicherheiten tatsächlich zu Unterinvestitionen in Weiterbildung führen.

Der Bundesrat ist insgesamt der Meinung, dass man heute die berufsorientierte Weiterbildung nicht über das Obligationenrecht regeln sollte, da er die positiven Wirkungen als relativ gering, die möglichen negativen Folgen aber als erheblich einschätzt. Allerdings ist sich der Bundesrat auch bewusst, dass im beruflichen Weiterbildungsbereich, insbesondere bzgl. des ungleichen Zugangs verschiedener sozialer Schichten, Probleme zur Lösung anstehen. Nach heutiger Einschätzung wird eine Lösung dieser Probleme mit Kosten verbunden sein, welche nach Überzeugung des Bundesrates in erster Linie durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen werden sollten.

Regulierungen im Arbeitsrecht könnten bei der Weiterbildungspolitik des Bundes in Zukunft eine Rolle spielen, wenn Arbeitnehmer und Arbeitgeber durch zu geringe Investitionen in Weiterbildung der Öffentlichkeit erhebliche Kosten (sog. negative Externalitäten) verursachen oder, wenn sich im Laufe der Zeit ein geringer Einfluss der GAV-Regelungen zeigen sollte. Ein Nachweis dieses Zusammenhangs steht bislang jedoch aus, und die Bezifferung von positiven Bildungsexternalitäten ist sehr schwierig. Zur Beurteilung, ob und welche arbeitsrechtlichen Regulierungen allenfalls sinnvoll wären, müssten diese mit alternativen Lösungsansätzen verglichen werden. Bedingung eines solchen Vergleichs wäre aber auch, dass die genaue wirtschafts- oder sozialpolitische Zielsetzung der Massnahme deklariert wird.

Auch die IdA Wachstum empfiehlt in ihrem Schlussbericht, dass der Bund seine Rolle im beruflichen Weiterbildungsbereich bis 2006 überprüfen soll. Der Bundesrat hat am 22. Januar 2003 von diesem Bericht Kenntnis genommen und er wird im Rahmen der weiteren Beratungen zur Legislaturplanung 2003-2007 entscheiden, ob und in welchem Sinn er den Empfehlungen der IdA Wachstum folgen will. Der Bundesrat ist sich der Bedeutung des Themas der beruflichen Weiterbildung bewusst, und er wird sich daher auch weiter damit beschäftigen.

## **8. Vorschläge**

Mit dem vorliegenden Bericht erachtet der Bundesrat das Postulat als erfüllt; er wird deshalb im Geschäftsbericht dessen Abschreibung beantragen.

## 9. Liste der Abkürzungen

IAA	Internationales Arbeitsamt
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
LMV	Landesmantelvertrag
OR	Schweizer Obligationenrecht (RS 220)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (am 1. Januar 2000 in Kraft getreten)
SMUV	Gewerkschaft Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen
AVIG	Gesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (RS 837.0)
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung (RS 412.10)
BFS	Bundesamt für Statistik
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
EU	Europäische Union
NIKT	Neue Informations- und Kommunikationstechnologien

## 10. Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>1</b>
1.1	Motion Rechsteiner .....	1
1.2	Nachfolgende parlamentarische Vorstösse .....	2
1.3	Weiterbildungskonzept .....	3
<b>2.</b>	<b>Statistiken zur Weiterbildung in der Schweiz .....</b>	<b>4</b>
2.1	Allgemeines .....	4
2.2	Einige allgemeine Zahlen .....	4
2.3	Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Weiterbildungskurse .....	5
2.4	Die Investition der Betriebe in die berufsorientierte Weiterbildung .....	5
2.5	Die Finanzierung der berufsorientierten Weiterbildung .....	6
<b>3.</b>	<b>Die rechtliche Situation heute .....</b>	<b>6</b>
3.1	Bundesverfassung .....	6
3.1.1	Art. 63 der Bundesverfassung (Berufsbildung und Hochschulen) .....	7
3.1.2	Art. 67 der Bundesverfassung (Jugend- und Erwachsenenbildung) .....	7
3.1.3	Art. 69 der Bundesverfassung (Kultur) .....	7
3.2	Das schweizerische Obligationenrecht .....	7
3.2.1	Das Recht auf bezahlten Weiterbildungsurlaub .....	8
3.2.2	Die Rückerstattung von Weiterbildungskosten .....	8
3.3	Das Bundesgesetz über die Arbeit und die Vollzugsverordnungen .....	9
3.4	Das Berufsbildungsgesetz .....	9
3.5	Das künftige Weiterbildungsgesetz .....	10
3.6	Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung .....	10
3.7	Steuergesetze .....	11
3.8	Bundesgesetz über die Förderung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien .....	11
<b>4.</b>	<b>Die Regelung der Weiterbildung durch Gesamtarbeitsverträge (GAV) ...</b>	<b>12</b>
4.1	Die vom Bundesrat für allgemein verbindlich erklärten GAV .....	12
4.1.1	Das Recht auf Weiterbildung .....	12
4.1.2	Das Recht auf Weiterbildungsurlaub .....	13
4.1.3	Bezahlter oder unbezahlter Urlaub .....	13
4.1.4	Die Finanzierung der Weiterbildung .....	13
4.2	Einige nicht für allgemein verbindlich erklärte GAV .....	13
4.2.1	Der GAV der Maschinenindustrie .....	13
4.2.2	Der GAV der Basler Chemie .....	14
4.2.3	Der GAV der schweizerischen Uhren- und Mikrotechnikindustrien .....	14
4.3	Zusammenfassung .....	15

<b>5.</b>	<b>Die berufsorientierte Weiterbildung beim Bund.....</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>Die Weiterbildung auf internationaler Ebene.....</b>	<b>16</b>
6.1	Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO).....	16
6.2	Die Europäische Union.....	17
6.3	Zwei nationale Beispiele .....	18
6.3.1	Frankreich.....	18
6.3.2	Deutschland.....	20
6.4	Schweizer Beteiligung an den OECD-Projekten und e-lap .....	20
<b>7.</b>	<b>Die Einschätzung des Bundesrates.....</b>	<b>21</b>
7.1	Ausgangslage.....	21
7.2	Weiterbildungsbeteiligung .....	24
7.3	Ungleichheit beim Zugang zu berufsorientierter Weiterbildung .....	26
7.4	Wachsende Nachfrage nach berufsorientierter Weiterbildung .....	27
7.5	Juristische Unsicherheit.....	28
7.6	Schlussfolgerung .....	29
<b>8.</b>	<b>Vorschläge .....</b>	<b>30</b>
<b>9.</b>	<b>Liste der Abkürzungen.....</b>	<b>31</b>
<b>10.</b>	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>32</b>
	Anhang (Postulatstext).....	34

**Nationalrat****96.3094****Motion Rechsteiner Paul****Weiterbildung im Arbeitsrecht**

---

**Wortlaut der Motion vom 20. März 1996**

Der Bundesrat wird eingeladen, die Verankerung der Weiterbildung im Arbeitsrecht zu prüfen und dem Parlament einen Vorschlag zur Ergänzung des 10. Titels des Obligationenrechtes (OR) zu unterbreiten.

**Mitunterzeichnende**

von Allmen, Baumann Stephanie, Berberat, Gross Andreas, Haering Binder, Hämmerle, Hubmann, Jutzet, Ledergerber, Leuenberger, Rechsteiner, Ruffy, Semadeni, Vollmer (14)

**Begründung**

Von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden heute zunehmend die permanente Weiterbildung und die ständige Erneuerung und Verbesserung der beruflichen Qualifikationen verlangt. Den gewandelten Anforderungen zum Trotz ist die Weiterbildung im Arbeitsbereich bis heute eine "Leerstelle" geblieben. Regelungsbedürftig wären insbesondere der Anspruch auf Weiterbildung und die Finanzierung (Beschränkung von Rückzahlungspflichten usw.).

**Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung der Weiterbildung bewusst. Er weiss, dass die Weiterbildung insbesondere in der heutigen Zeit, in der wir einem grundlegenden und andauernden technologischen und sozialen Wandel unterworfen sind, zu einem zentralen Anliegen geworden ist. Sie stellt ein wirksames und unverzichtbares Instrument dar, wenn es darum geht, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Unternehmen zu erhalten und zu stärken sowie die Arbeitslosigkeit zu vermindern und zu vermeiden. Der Bundesrat unterstützt deshalb alle Massnahmen, die das Weiterbildungsangebot und den Zugang zur Weiterbildung fördern und verbessern.

Es gab in der Vergangenheit verschiedene parlamentarische Vorstösse, die vom Bund eine gesetzliche Verankerung der Weiterbildung verlangten. Dabei ging es im wesentlichen um den Anspruch der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf einen bezahlten Weiterbildungsurlaub.

Parlament und Bundesrat haben eine gesetzliche Regelung dieses Tätigkeitsbereichs bisher als nicht wünschbar erachtet und es vorgezogen, ihn der alleinigen Kompetenz der Sozialpartner zu überlassen. In zahlreichen Wirtschaftszweigen haben die Sozialpartner denn auch in ihren Gesamtarbeitsverträgen die Weiterbildung bereits geregelt. Hinzu kommen zahlreiche weitere Regelungen der Weiterbildung auf Betriebsebene.

Was diese grundsätzlichen Überlegungen betrifft, sieht der Bundesrat keinen Anlass,

seine bisherige Haltung zu ändern. Er ist nach wie vor davon überzeugt, dass die Weiterbildung in erster Linie Sache der Sozialpartner ist. Entsprechend erwartet er aber auch von den Sozialpartnern, insbesondere von den Unternehmern, dass sie ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachkommen.

Das Anliegen des Motionärs beschränkt sich allerdings nicht allein auf die Frage der Gewährung eines Weiterbildungsurlaubs. Tatsächlich stellen sich im Zusammenhang mit dem hier angesprochenen Gegenstand verschiedene weitere Fragen. So beispielsweise:

- Kann ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer zur Weiterbildung zwingen ?
- Kann ein Arbeitnehmer einen Anspruch auf Weiterbildung geltend machen ?
- Wie steht es mit der Lohnzahlung während der Weiterbildung ?
- Wie verhält es sich, wenn die Weiterbildung ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten stattfindet ?
- Kann ein Arbeitnehmer gezwungen werden, sich an den Kosten der Weiterbildung zu beteiligen ?
- Kann ein Arbeitgeber, der die Kosten der Weiterbildung allein getragen hat, verlangen, dass der Arbeitnehmer bei einer Kündigung diese Kosten oder einen Teil davon zurückerstattet ?

Die geltenden arbeitsvertraglichen Bestimmungen des OR geben keine Antwort auf diese Fragen. Angesichts der Bedeutung der Weiterbildung und in Anbetracht des Umstandes, dass die Gesamtarbeitsverträge nicht für alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gelten, ist der Bundesrat bereit, die Zweckmässigkeit einer gesetzlichen Regelung der Weiterbildung im 10. Titel des OR zu prüfen. Eine solche Regelung müsste aber auf jeden Fall dispositiver Natur sein, um den Sozialpartnern auch in Zukunft die Möglichkeit zu lassen, eigene branchen- und betriebsgerechte Lösungen zu finden. Aufgrund dieser Überlegungen erscheint es angebracht, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

### **Erklärung des Bundesrates**

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.