

Zur Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes – ausgewählte Fragen

*Rechtsgutachten im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung,
Forschung und Innovation (SBFI)*

Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M.

Evamaria Hunziker, MLaw

April 2022

*Traduction en français de l'introduction, du résumé et de la conclusion.
Traduzione dell'introduzione, della sintesi e delle considerazioni finali in italiano.*

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	1
§ 1 Introduction	3
§ 1 Introduzione	5
§ 2 Verfassungsrechtlicher Rahmen	7
I. Überblick	7
II. Ausgewählte Fragen.....	9
1. Zur Tragweite des Art. 64a BV	9
2. Einbettung des Art. 64a BV in den Bildungsraum Schweiz und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	13
a. Abgrenzung zu Art. 62 BV	14
b. Verhältnis zu Art. 63 BV	16
c. Verhältnis zu Art. 63a Abs. 5 BV	17
d. Zwischenfazit.....	20
3. Zur Reichweite der Kooperations- und Koordinationspflicht des Art. 61a Abs. 2 BV	23
a. Art. 61a BV: Grundsätze.....	23
b. Synthese: Tragweite des Art. 61a Abs. 2 BV für den Bereich der Weiterbildung.....	30
§ 3 Zur Tragweite des Weiterbildungsgesetzes	34
I. Überblick	34
II. Ausgewählte Fragen.....	40
1. Verhältnis zu weiteren Gesetzeserlassen	41
a. Verhältnis des Weiterbildungsgesetzes zur sektoriellen Gesetzgebung.....	41
b. Verhältnis der Art. 13-16 WeBiG (Grundkompetenzen Erwachsener) zur sektoriellen Gesetzgebung	44
2. Zur Umsetzung des WeBiG durch Bund und Kantone.....	47
a. In Bezug auf die Grundsatzgesetzgebung.....	48
b. In Bezug auf Art. 13-16 WeBiG (Grundkompetenzen Erwachsener).....	51
§ 4 Zusammenfassung und Schlussbemerkung	54
I. Zusammenfassung.....	54
II. Schlussbemerkung	56
§ 4 Résumé et conclusion	58
I. Résumé	58
II. Conclusion	60
§ 4 Sintesi e considerazioni finali	62
I. Sintesi	62
II. Considerazioni finali.....	64

Literaturverzeichnis	65
Materialien	68
Abkürzungsverzeichnis	71

§ 1 Einleitung

1. Die «**Bildungsverfassung**», welche am 21. Mai 2006 in einer Volksabstimmung angenommen wurde,¹ stellte den Bildungsraum Schweiz auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage. Im Rahmen dieser Verfassungsreform wurde für die Weiterbildung mit Art. 64a BV eine eigene Verfassungsbestimmung eingeführt, welche den Bund dazu ermächtigt, sowohl die Grundsätze für den Bereich der Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV) als auch die Weiterbildung zu fördern (Art. 64a Abs. 2 und 3 BV).

2. Diese offen formulierte Bestimmung erfuhr anschliessend eine Konkretisierung im **Weiterbildungsgesetz (WeBiG)** und der dazugehörigen **Weiterbildungsverordnung (WeBiV)**. Indem der Gesetzgeber im Rahmen dieser gesetzlichen Grundlagen Grundsätze über die Weiterbildung festlegte, Rahmenbedingungen für Fördermassnahmen definierte sowie Vorgaben bezüglich der Koordination und Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen formulierte, kam er seinen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 61a BV – welcher die gemeinsame Verantwortlichkeit von Bund und Kantonen (im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten) für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz und die Notwendigkeit der Koordination betont – und Art. 64a BV nach.

3. In Zusammenhang mit diesen neuen Regelungen der Weiterbildung im Rahmen des Bildungsraums Schweiz sowie der Ausgestaltung des WeBiG als eine Art «Rahmengesetz» stellen sich verschiedene Fragen für die zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone bezüglich der **Umsetzung des WeBiG** bzw. ob und für welche Ebene – Bund oder Kantone – (weiterer) Handlungsbedarf besteht. Im Einzelnen geht es insbesondere um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen für gewisse Aspekte der Umsetzung des WeBiG und die Tragweite der dem WeBiG möglicherweise zu entnehmenden inhaltlichen Vorgaben sowie das Verhältnis und das Zusammenspiel zentraler Regelungen des WeBiG zu und mit den Bestimmungen anderer (Bundes-) Gesetze, welche ebenfalls Vorgaben bezüglich die Weiterbildung enthalten. Diesen Fragen ist auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend die Weiterbildung und die Ausgestaltung ihres Verhältnisses zu anderen Aspekten der Bildungsverfassung nachzugehen.

4. Vor diesem Hintergrund erschliesst sich der **Gang der vorliegenden Untersuchung**: In einem ersten Schritt (§ 2) und als Grundlage für die verschiedenen zu erörternden Problemstellungen soll der verfassungsrechtliche Rahmen der Regelung der Weiterbildung abgesteckt werden, wobei insbesondere das Zusammenspiel der verschiedenen Artikel der «Bildungsverfassung» mit Bezug zur Weiterbildung sowie die in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung von Bund und Kantonen in diesem Bereich der Verfassung zu entnehmenden Vorgaben in den Blick genommen werden. In einem

¹ BBl 2006 6725; zur Entstehung der Bildungsverfassung siehe EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, N 21 ff.; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 8 f.

zweiten Schritt (§ 3) geht es um die Tragweite des WeBiG, wobei das Augenmerk auf verschiedene ausgewählte Fragen gelegt wird, welche die konkrete Umsetzung des Gesetzes betreffen. Eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse sowie eine Schlussbemerkung runden die Untersuchung ab (§ 4).

Die vorliegende Untersuchung geht auf ein Gutachten zurück, welches die Verfasserinnen im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) erstellten. Inhaltlich handelt es sich um eine unabhängige Arbeit: Die Verfasserinnen wurden um eine unabhängige Klärung der sich stellenden Fragen gebeten. Dabei wurde die zu erörternde Rechtsfrage wie folgt formuliert:

«Das Rechtsgutachten soll ausgewählte Fragen klären, welche sich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Weiterbildungsgesetzes stellen, dies unter Einbezug von die Zuständigkeit betreffenden Aspekten. Berücksichtigt werden soll auch die verfassungsmässige Einbettung der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz, insbesondere das Zusammenspiel von Art. 61a Abs. 2 BV und Art. 64a BV sowie das Verhältnis von Art. 62 BV und Art. 64a BV. Spezifisch mit Blick auf das Weiterbildungsgesetz geht es um die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen mit Blick auf die Umsetzung der Ziele des Weiterbildungsgesetzes und die Abgrenzung seines Anwendungsbereichs von anderen bundesgesetzlichen Regelungen, insbesondere das AIG und das AVIG, bzw. das Verhältnis zu solchen Regelungen.»

Dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), insbesondere Frau *Theres Kuratli*, sei an dieser Stelle für das entgegengebrachte Vertrauen und die angenehme Zusammenarbeit gedankt.

§ 1 Introduction

5. Les « **articles constitutionnels sur la formation** », adoptés par la votation populaire du 21 mai 2006², ont donné une nouvelle base constitutionnelle à l'espace suisse de formation. Dans le cadre de cette réforme constitutionnelle, une disposition constitutionnelle spécifique à la formation continue a été introduite : l'art. 64a Cst. habilite la Confédération à la fois à fixer les principes applicables au domaine de la formation continue (art. 64a, al. 1, Cst.) et à encourager la formation continue (art. 64a, al. 2 et 3, Cst.).

6. Cette disposition, formulée de manière ouverte, a ensuite été concrétisée dans la **loi fédérale sur la formation continue** (LFCo) et dans l'**ordonnance sur la formation continue** (OFCo) qui y est rattachée. En adoptant ces bases légales, dans lesquelles il fixe des principes relatifs à la formation continue, définit des conditions-cadres pour les mesures d'encouragement et formule des prescriptions relatives à la coordination et à la collaboration entre la Confédération et les cantons, le législateur s'est acquitté des obligations constitutionnelles qui lui incombent en vertu des art. 61a et 64a Cst., le premier article soulignant, d'une part, la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons (dans les limites de leurs compétences respectives) de garantir la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation et, d'autre part, le besoin de coordination entre les échelons fédéral et cantonal dans ce domaine.

7. Avec l'arrivée de ces nouvelles réglementations de la formation continue dans le cadre de l'espace suisse de formation, à la tête desquelles la LFCo est conçue comme une sorte de « loi-cadre », les autorités fédérales et cantonales compétentes sont confrontées à différentes questions concernant la **mise en œuvre de la LFCo**, et plus précisément concernant la nécessité d'action (supplémentaire) que cela implique de la part de la Confédération et/ou des cantons. Les questions portent en particulier sur la répartition des compétences pour certains aspects de la mise en œuvre de la LFCo, sur la portée des prescriptions de fond qui pourraient être tirées de cette loi et sur la façon de traiter les éventuelles divergences entre les réglementations centrales de la LFCo et les dispositions d'autres lois (fédérales) contenant également des prescriptions en matière de formation continue. Ces questions doivent être examinées sur la base des dispositions constitutionnelles relatives à la formation continue et en fonction de leur rapport avec d'autres aspects des articles constitutionnels sur la formation.

8. C'est dans ce contexte que s'inscrit la **démarche adoptée dans la présente étude** : dans un premier temps (§ 2) et pour servir de base aux différentes problématiques à aborder, il s'agit de circonscrire le cadre constitutionnel de la réglementation de la formation continue, en tenant compte, d'une part, des interactions entre les différents articles ayant trait à la formation continue au sein des « articles constitutionnels sur la formation » et, d'autre part, des prescriptions à tirer de la Constitution en ce qui concerne

² FF 2006 6391 ; concernant la création des articles constitutionnels sur la formation, voir (en allemand) EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, N 21 ss. ; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 8 ss.

la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans ce domaine. Dans un deuxième temps (§ 3), il s'agit de déterminer la portée de la LFCo, en mettant l'accent sur différentes questions choisies concernant la mise en œuvre concrète de la loi. L'étude se termine par un résumé des principaux résultats et une brève conclusion (§ 4).

La présente étude découle d'une expertise que les autrices ont réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Il s'agit d'un travail indépendant sur le fond : les autrices ont été priées de fournir des clarifications indépendantes sur les questions qui se posent. La question juridique à examiner a été formulée comme suit :

« L'expertise juridique doit clarifier certaines questions qui se posent dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur la formation continue, en tenant compte des aspects liés aux compétences. Elle doit également tenir compte de l'intégration constitutionnelle de la formation continue dans l'espace suisse de formation en examinant en particulier l'interaction entre les art. 61a, al. 2, Cst. et 64a Cst. et le rapport entre les art. 62 Cst et 64a Cst. En ce qui concerne spécifiquement la loi fédérale sur la formation continue, il s'agit de circonscrire les compétences de la Confédération et des cantons en vue de la mise en œuvre des objectifs de cette loi et de délimiter le champ d'application de cette dernière par rapport à d'autres réglementations fédérales, en particulier la LEI et la LACI, ou de déterminer ses relations avec de telles réglementations. »

Nous tenons à remercier le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), et en particulier Madame *Theres Kuratli*, pour la confiance qu'ils nous ont accordée et l'agréable collaboration.

§ 1 Introduzione

9. Le **disposizioni costituzionali nel settore della formazione**, approvate il 21 maggio 2006 nel quadro di una votazione popolare³, hanno fornito al sistema formativo svizzero una nuova base costituzionale. Nell'ambito di questa riforma è stata introdotta una disposizione specifica per la formazione continua, all'epoca denominata «perfezionamento» (art. 64a Cost.), che autorizza la Confederazione sia a stabilire i principi in materia (art. 64a cpv. 1 Cost.) sia a promuovere la stessa formazione continua (art. 64a cpv. 2 e 3 Cost.).

10. Questa disposizione, formulata in maniera piuttosto generica, è stata precisata nella **legge sulla formazione continua** (LFCo) e nella **relativa ordinanza** (OFCo). Avendo stabilito alcuni principi sulla formazione continua, definito le condizioni quadro per le misure di promozione e formulato norme per il coordinamento e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, il legislatore ha adempiuto agli obblighi sanciti nell'articolo 64a Cost. e nell'articolo 61a Cost., che sottolinea la responsabilità congiunta di Confederazione e Cantoni, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire un'elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero nonché il necessario coordinamento.

11. Alla luce di questo nuovo disciplinamento della formazione continua nello spazio formativo svizzero e dell'impostazione della LFCo come una specie di «legge quadro», sorgono diversi interrogativi per le autorità federali e cantonali competenti in merito all'**attuazione della legge** e ci si chiede se e a quale livello siano necessari (ulteriori) interventi. Le questioni principali sono la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in merito ad alcuni aspetti dell'attuazione della LFCo, la portata dei requisiti materiali eventualmente desumibili e l'interazione tra le norme centralizzate della LFCo e le disposizioni di altre leggi (federali) che contengono anch'esse prescrizioni in materia di formazione continua. Tali questioni saranno esaminate in base alle norme costituzionali riguardanti la formazione continua e l'impostazione del rapporto tra quest'ultima e altri aspetti delle disposizioni costituzionali sulla formazione.

12. Di conseguenza, abbiamo deciso di **strutturare la nostra analisi** nel seguente modo: come base per approfondire le diverse problematiche, in una prima fase (§ 2) abbiamo definito il quadro costituzionale che disciplina la formazione continua concentrandoci sull'interazione tra gli articoli costituzionali concernenti la formazione continua e sulle norme desumibili dalla Costituzione che regolano la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. In una seconda fase (§ 3) abbiamo affrontato il tema della portata della LFCo, selezionando alcune questioni che concernono

³ FF 2006 6177; per la genesi delle disposizioni costituzionali sulla formazione si veda EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, n. 21 segg.; HÄNNI, in: BSK-BV, art. 61a Cost. n. 8 seg.

l'attuazione concreta della legge. Concludono l'analisi una sintesi dei principali risultati e alcune considerazioni finali (§ 4).

Il presente studio si fonda su una perizia che gli autori hanno redatto su incarico della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI). Dal punto di vista del contenuto si tratta di un lavoro indipendente nel quale agli autori è stato chiesto di fornire una risposta ad alcune domande. La questione giuridica da approfondire è stata formulata come segue.

«Lo scopo della perizia è rispondere ad alcune domande specifiche che riguardano l'attuazione della legge sulla formazione continua tenendo conto degli aspetti legati alle competenze. Inoltre, si tiene conto dell'inclusione a livello costituzionale della formazione continua nello spazio formativo svizzero, in particolare della correlazione tra gli articoli 61a capoverso 2 e 64a Cost. nonché 64a e 62 Cost. Con particolare riferimento alla LFCo, si punta a distinguere le competenze della Confederazione da quelle dei Cantoni in merito all'attuazione degli obiettivi della legge, a differenziare il campo d'applicazione di quest'ultima da quello di altri atti normativi federali, come la LStrI e la LADI, e ad analizzare la correlazione con questi atti normativi.»

Porgiamo i nostri ringraziamenti alla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), in particolare alla signora *Theres Kuratli*, per la fiducia e per la proficua collaborazione.

§ 2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

13. Auf Verfassungsebene umfasst die Bildungsverfassung auch die für die Weiterbildung massgeblichen Bestimmungen, wobei Art. 61a BV und Art. 64a BV für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse sind. Es soll somit zunächst ein **Überblick** über die Bildungsverfassung als Ganzes verschafft werden (I.), bevor in einem nächsten Schritt **einzelne Aspekte** betreffend die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Weiterbildung vertieft analysiert werden (II.).

I. Überblick

14. Die sogenannte «**Bildungsverfassung**» auf Bundesebene (Art. 61a ff. BV), welche in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006⁴ angenommen wurde, bewirkte eine massgebliche Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung und stellt heute den verfassungsrechtlichen Rahmen des Bildungsrechts in der Schweiz dar.⁵ Für den Weiterbildungsbereich kommt diese Neuordnung insbesondere in dem mit «Weiterbildung» betitelten Art. 64a BV zum Ausdruck. Zu lesen und zu interpretieren ist diese Bestimmung im Gesamtkontext der Bildungsverfassung und dabei insbesondere im Zusammenhang mit der allgemeinen Ziel- und Programmbestimmung (Art. 61a BV), aber auch mit den Vorschriften über die Schulhoheit der Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV), die Berufsbildung (Art. 63 BV) und die Hochschulen (Art. 63a BV).⁶ Darüber hinaus ist auch der weitere verfassungsrechtliche Kontext, insbesondere die Vorgaben der Grundrechte sowie die Sozialziele, zu beachten.⁷

Der Begriff der «Bildungsverfassung» bezieht sich auf das Konzept einer **Teilverfassung**⁸, die selbst integraler Bestandteil der (Gesamt-)Bundesverfassung ist.⁹ Zwar entfaltet der Begriff, welcher in der Verfassung selbst nicht erwähnt wird,¹⁰ **keine eigenständige rechtliche Bedeutung**.¹¹ Jedoch unterstreicht er den übergreifenden Sachzusammenhang zwischen den verschiedenen, grösstenteils gemeinsam verabschiedeten Verfassungsbestimmungen, welcher im Rahmen der systematischen Auslegung zu berücksichtigen ist.¹²

⁴ BBl 2006 6725; vgl. Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005, BBl 2005 7273.

⁵ Für einen kurzen Überblick vgl. etwa RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, Wirtschaftsrecht, 506 f.; eingehender zur neuen Bildungsverfassung EHRENZELLER, in: LA Wildhaber, 206 ff.

⁶ Zum Verhältnis zwischen Art. 64a BV einerseits und Art. 63 und 63a BV andererseits s.u. N 18 ff. und 21 ff.

⁷ EHRENZELLER, in: LA Wildhaber, 206 (208); EHRENZELLER, in: FS 25 Jahre juristische Abschlüsse, 682.

⁸ S. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, N 1, wonach eine Teilverfassung sämtliche Bestimmungen miteinschliesse, die ein bestimmtes Sachgebiet reglementieren.

⁹ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 1.

¹⁰ HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 2; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a N 4.

¹¹ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 1; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 2.

¹² EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 1.

Im Hinblick auf den Inhalt dieses Konzepts ist zwischen der **Bildungsverfassung im engeren sowie im weiteren Sinn** zu differenzieren, wobei erstere die Art. 61a-68 BV umfasst,¹³ die eine grundsätzliche Neuordnung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Organisation und des Verfahrens der Steuerung des Bildungsraums vornahm. In einem weiteren Sinn können sämtliche Normen als Bestandteil der Bildungsverfassung angesehen werden, die einen Bezug zur Bildung oder Forschung aufweisen.¹⁴ Konkret ist dies insbesondere der Fall bei Art. 2 Abs. 2 und 3, 8 Abs. 2-4, 11, 15, 19, 20, 27, 35, 41 Abs. 1 lit. f und g, 48a Abs. 1 lit. b und c, 73 sowie 118b BV,¹⁵ wobei in der Literatur jedoch keine einheitliche Meinung vertreten wird.

15. Beim «**Bildungsraum Schweiz**» handelt es sich um ein Konzept, welches erst mit Annahme der Bildungsverfassung – konkret des Art. 61a BV, dessen Marginalie und Abs. 1 den Begriff verwenden – Eingang in den Text der Bundesverfassung fand. Darin enthalten sind einerseits der Begriff der Bildung sowie eine geographische Komponente.¹⁶ Unter «**Bildung**» ist dabei im vorliegenden Zusammenhang das gesamte Bildungsgut zu verstehen, was sowohl die formale und die nichtformale als auch die informelle Bildung umfasst.¹⁷ Dieses Bildungsgut ist sodann konzeptionell mit der geographischen Gesamteinheit der Schweiz verknüpft.¹⁸ Der Bildungsraum ist jedoch nicht einzig im geographischen Sinn, sondern zudem in einem inhaltlichen, funktionalen und institutionellen Sinn zu verstehen.¹⁹

«Sinn und Zweck der Schaffung des Bildungsraumes Schweiz [...] ist sodann, das schweizerische Bildungswesen gesamthaft in seinen inneren rechtlichen und bildungspolitischen Zusammenhängen, Zuordnungen und Vernetzungen zu betrachten»,²⁰ sowie die diesem System innewohnende gemeinsame «Philosophie» zu unterstreichen.²¹

16. Die auf dieser Grundlage geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben zur **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen** beruhen auf dem Ansatz des kooperativen Föderalismus und räumen somit Bund und Kantonen eine gemeinsame

¹³ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 3; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a N 5. Die Art. 61a-68 BV entsprechen im Wesentlichen dem Inhalt der Vorlage für die Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, s. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Fn. 18 m.w.H. Eingehend zur neuen Bildungsverfassung in diesem Sinn EHRENZELLER, in: LA Wildhaber, 206 ff.

¹⁴ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 3; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 11.

¹⁵ BIAGGINI, Kommentar BV, Vorbemerkungen Art. 61a-72 N 1; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 3; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a N 5; s. auch EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 6 ff.; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung N 2 f. m.w.H.

¹⁶ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 2.

¹⁷ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 2; s. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 4 m.w.H.; s. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung N 5. S. zu diesen Begriffen noch unten N 12.

¹⁸ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 4; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 2.

¹⁹ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 2 m.w.H.; Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5518 f.

²⁰ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 4.

²¹ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519.

Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz ein, was insbesondere für die Hochschulen²², aber auch für die Weiterbildung von Bedeutung ist. Die Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben ist im Einzelnen mehrschichtig ausgestaltet.²³

- Für das **Schulwesen** sind die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV).
- Für die **Berufsbildung** kommt dem Bund eine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 63 Abs. 1 BV).
- In Bezug auf die **Hochschulträgerschaft** sieht die Verfassung eine **parallele Kompetenz** von Bund und Kantonen vor (Art. 63a Abs. 1 i.V.m. Art. 3 BV).
- Für die **Weiterbildung** besteht eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 64a Abs. 1 BV).
- Schliesslich kommen dem Bund diverse **Förderkompetenzen** in den Bereichen Berufsbildung (Art. 63 Abs. 2 BV), kantonale Hochschulen (Art. 63a Abs. 2 BV), Forschung (Art. 64 Abs. 1 BV) und Weiterbildung (Art. 64a Abs. 2, 3 BV) zu.

17. Darüber hinaus kommt **Bund und Kantonen gemeinsam** die Aufgabe zu, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine **hohe Qualität und die Durchlässigkeit** des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV) sowie ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu **koordinieren** und **zusammenzuarbeiten** (Art. 61a Abs. 2 BV).

II. Ausgewählte Fragen

18. Auf der Grundlage des Überblicks über die «Bildungsverfassung» geht es im Folgenden darum, **ausgewählte spezifische Fragen** betreffend die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung sowie die sich aus der Verfassung ggf. ableitbaren Vorgaben betreffend Koordination und Steuerung zu analysieren. Im Fokus stehen hierbei – auf der Grundlage der Tragweite des Art. 64a BV (1.) – insbesondere die verfassungsrechtliche Einbettung der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz bzw. das Verhältnis von Art. 64a BV zu den restlichen Bestimmungen der Bildungsverfassung und damit die Abgrenzung der Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung (2.) sowie die Reichweite der Koordinations- und Kooperationspflicht des Art. 61a Abs. 2 BV (3.).

1. Zur Tragweite des Art. 64a BV

19. Art. 64a BV ist explizit der **Weiterbildung** gewidmet. Die Bestimmung enthält somit für diesen Bereich spezifische Vorgaben, welche letztlich ermöglichen sollen, die allgemeinen Zielsetzungen des Art. 61a BV zu verwirklichen. Sie stellt die grundsätzliche verfassungsrechtliche Regelung der Weiterbildung dar.

20. Der für den Anwendungsbereich des Art. 64a BV massgebliche **Begriff der Weiterbildung** – welcher einen Bestandteil des Konzepts des lebenslangen Lernens

²² S. EHRENZELLER, in: FS 25 Jahre juristische Abschlüsse, 683; für eine eingehende Darstellung der Erarbeitung des kooperativen Regelungsmodells im Hochschulbereich vgl. EHRENZELLER/REISNER, ZSR 2008, 229 (238 ff.).

²³ S. für den Bereich der Hochschulen EPINEY/KERN, Regelung der Nebenbeschäftigungen, 4 f.

darstellt²⁴ – ist in Art. 64a BV nicht definiert, so dass die präzise Umschreibung des Begriffs lange mit gewissen Unsicherheiten behaftet war.²⁵ Auszugehen ist dabei auch hier davon, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen ist, wobei gleichzeitig zu betonen ist, dass es sich um einen verfassungsrechtlichen Begriff handelt und somit auch die Anhaltspunkte in der Verfassung – wobei hier insbesondere das Zusammenspiel mit den anderen Bestimmungen der Bildungsverfassung²⁶ von Bedeutung ist – zu beachten sind.²⁷ Diese erwähnen einerseits die Schulbildung, andererseits die Berufsbildung sowie die Hochschulbildung. Zu beachten ist weiter, dass in diesem Rahmen zahlreiche Bildungsgänge in der einen oder anderen Form hoheitlich geregelt sind, was bei Weiterbildungen, welche häufig auch von Privaten angeboten werden, in dieser Form nicht der Fall ist. Vor diesem Hintergrund sind denn auch die **Legaldefinitionen in Art. 3 WeBiG** zu sehen, welche zwischen drei Kategorien unterscheiden und den Begriff der strukturierten Bildung definieren:

- Die sog. **formale Bildung** (Art. 3 lit. b WeBiG) ist staatlich geregelt und findet entweder in der obligatorischen Schule statt oder führt zu bestimmten Abschlüssen, nämlich entweder der Sekundarstufe II, der höheren Berufsbildung, zu einem akademischen Grad (Bachelor, Master oder Doktorat) oder zu einem Abschluss, der die Voraussetzung einer staatlich reglementierten Tätigkeit bildet (wie z.B. im medizinischen Bereich oder für die Ausübung der Aktivität als Anwalt).²⁸
- Die **nichtformale Bildung**, die auch als **Weiterbildung** bezeichnet wird, ist eine strukturierte Bildung ausserhalb dieser formalen Bildung (Art. 3 lit. a WeBiG).
- Diese beiden Bildungsformen stellen **strukturierte Bildungen** dar.²⁹ Bildung ist dann strukturiert, wenn sie in organisierten Kursen mit Lernprogrammen stattfindet und eine definierte Lehr-Lern-Beziehung besteht (Art. 3 lit. c WeBiG).
- Unter **informeller Bildung** sind Kompetenzen zu verstehen, die ausserhalb der strukturierten Bildung erworben werden (Art. 3 lit. d WeBiG).

Deutlich wird damit, dass sich die Weiterbildung einerseits dadurch definiert, dass sie ausserhalb der formalen Bildung stattfindet, andererseits aber strukturiert ist. M.a.W. wird die Weiterbildung zwar im positiven Sinn als strukturierte Bildung definiert, darüber hinaus jedoch einzig in Abgrenzung zur formalen Bildung, was auch die Breite des Begriffs illustriert.³⁰ Auch wenn eine Definition in einem Bundesgesetz selbstredend

²⁴ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3737. Indem man sich weiterbildet, führt man somit nach einer ersten Bildungsphase den Lernprozess fort oder nimmt diesen wieder auf, vgl. SCHLÄFLI/GONON, Situationen und Perspektiven, 11.

²⁵ S. EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 18.

²⁶ S.o. den Überblick in N 6 ff.

²⁷ Zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Art. 64a BV zu gewissen anderen Bestimmungen der Bildungsverfassung noch unten N 14 ff.

²⁸ S. hierzu auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3771 m.w.H.

²⁹ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3771, wonach dieser Begriff bezweckt, die informelle Bildung von der formalen und nichtformalen Bildung abzugrenzen.

³⁰ S. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533, wonach die in Art. 64a BV geregelte Weiterbildung weit zu verstehen sei; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 18; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 3, die bezüglich Art. 64a BV von einem umfassenden Ansatz für die Weiterbildung sprechen. S. ebenfalls Art. 2 Abs. 1 WeBiG, wonach dieses Gesetz – vorbehaltlich abweichender Bestimmungen in demselben Gesetz – für den gesamten Bereich der Weiterbildung gilt.

einen verfassungsrechtlichen Begriff nicht zu determinieren vermag, ist vorliegend in Anbetracht der Offenheit des Begriffs der Weiterbildung, unter Berücksichtigung der weiteren Artikel der Bildungsverfassung und des Gesamtzusammenhangs des Art. 64a BV im Kontext der Verfassung davon auszugehen, dass die Legaldefinition in **Art. 3 WeBiG** eine zulässige und damit die massgebliche **Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Begriffs der Weiterbildung** darstellt.³¹

21. Der Regelungsgehalt des Art. 64a BV ist beschränkt auf zwei Aspekte:

- Gemäss **Art. 64a Abs. 1 BV** legt der Bund im Bereich der Weiterbildung die Grundsätze fest. Damit verfügt er über eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft (sog. **konkurrierende Kompetenz**³²),³³ welche auf die **Regelung der Grundsätze** beschränkt ist.³⁴ Diese sind jedoch (da auf eine Kann-Formulierung verzichtet wurde) zwingend auf Bundesebene vorzusehen.³⁵ Der

³¹ Ebenso die soweit ersichtlich einhellige Literaturmeinung, vgl. JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 6; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 4 ff.:

³² REICH, in: Staatsrecht, N 42.

³³ Dies bedeutet, dass die Kantone weiterhin befugt sind, Grundsätze über die Weiterbildung aufzustellen, solange der Bund nicht ebendiese Aspekte bereits (im WeBiG) regelt, vgl. EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 15. EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 18, bemerkt zudem, dass es den Kantonen auch erlaubt sei, Vorschriften über die Weiterbildung in ihren spezifischen Zuständigkeitsbereichen zu erlassen. Die Kantone haben verschiedentlich von der Möglichkeit, weitere Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen, Gebrauch gemacht, s. z.B. Art. 29 ff. BerG/BE, Art. 40a ff. Loi sur l'enseignement et la formation des niveaux secondaire II et tertiaire et sur la formation continue/JU, Art. 14 Abs. 1 BWG/LU sowie Art. 114 f. Bildungsgesetz/OW. S. allgemein zum Thema auch MALINVERNI/HOTTELLIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, N 1079, 1083.

³⁴ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 2; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 10, welche von Grundsatzgesetzgebungskompetenz sprechen; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 13; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 18; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 18. Die Beschränkung der Bundeskompetenz auf die Grundsätze rechtfertigt sich nebst dem Subsidiaritätsgrundsatz gemäss Art. 5a BV (vgl. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 21; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 21; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 20) insbesondere durch die zentrale Rolle des Privatsektors, was eine gewisse Zurückhaltung von Seiten des Staates verlangt, vgl. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5513; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 5, 12; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 5.

³⁵ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 2; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 17; EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (49 ff.) m.w.H.; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 9. Dabei hätte der Bund sowohl bestehende Spezialgesetze, welche für spezifische Bereiche Regelungen zur Weiterbildung enthalten, anpassen als auch ein neues oder mehrere neue Grundsatzgesetze verabschieden können, vgl. EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 19; s. auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3791. Der Bund entschied sich für letztere Variante, indem er 2014 das WeBiG erliess, welches 2017 in Kraft trat, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3791 f. Der zweite Abschnitt des WeBiG kodifiziert die von Art. 64a Abs. 1 BV geforderten Grundsätze.

Begriff der «Grundsätze» lässt dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum,³⁶ wobei er zumindest impliziert, dass keine erschöpfende Regelung erfolgen darf und ein gewisser Spielraum für die Anbieter (aber auch die Kantone, welche weiterhin befugt sind, Bestimmungen im Bereich der Weiterbildung zu erlassen, solange der Bund nicht ebendiese Aspekte bereits regelt)³⁷ verbleiben muss.³⁸ Immerhin ergibt sich aus Art. 61a Abs. 1 BV, dass die zu formulierenden Grundsätze zur Verwirklichung eines qualitativ hochwertigen und durchlässigen Bildungsraums Schweiz beizutragen haben.³⁹

- Nach **Art. 64a Abs. 2 BV** hat der Bund die Möglichkeit (aufgrund der Kann-Formulierung jedoch nicht die Pflicht⁴⁰), die Weiterbildung gesamthaft zu fördern. Konkret handelt es sich um eine **parallele Förderungskompetenz des Bundes**,⁴¹ weshalb es den Kantonen weiterhin möglich ist, eigenständig Fördermassnahmen in diesem Bereich zu beschliessen.⁴² Soweit der Bund von dieser Möglichkeit zur Förderung Gebrauch macht (was durch den Erlass der Art. 10, 12 und 16 WeBiG, aber auch durch die Förderung der Weiterbildung in verschiedenen Spezialgesetzen, geschehen ist), hat er gemäss Art. 64a Abs. 3 BV, der sich auf den zweiten Absatz bezieht,⁴³ die **relevanten Kriterien sowie die zu fördernden Bereiche** auf Gesetzesstufe zu bestimmen,⁴⁴ was ebenfalls in Art. 10, 12, 16 WeBiG geschehen ist.

³⁶ Zu diesem Spielraum s. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5513, 5533; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 13 m.w.H.; s. mit allgemeinen Ausführungen über die Grundsatzgesetzgebungskompetenz EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (52, 54 f.). S. N 40 ff. zu den einzelnen Grundsätzen.

³⁷ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 2; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 15; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 18.

³⁸ Art. 64a Abs. 1 BV bezweckt somit nicht die Regelung der Weiterbildung als solche, sondern diese mithilfe staatlicher Rahmenbedingungen in Richtung eines weiterbildungsfreundlichen Klimas zu steuern, vgl. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 12; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 10.

³⁹ EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 20. Adressaten der verabschiedeten Grundsätze sind sowohl private als auch öffentliche Akteure der Weiterbildung, vgl. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 4; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 13; s. aber auch EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 18, der nur von privaten Akteuren spricht.

⁴⁰ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 5; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 17; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 16.

⁴¹ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 5.

⁴² S. allgemein auch HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1100; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, N 1086; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 729.

⁴³ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 6; Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533.

⁴⁴ Der Verfassungsgeber hat es somit unterlassen, konkrete Instrumente für die Förderung durch den Bund festzulegen, was diesem einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt, vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 5. Es steht dem Bund somit frei, die Förderung auf bestimmte Weiterbildungssektoren sowie bestimmte Personengruppen zu beschränken, vgl.

Zu betonen ist, dass sich aus Art. 64a Abs. 2 BV kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Unterstützungsmassnahmen ableiten lässt,⁴⁵ da es sich zum einen um eine fakultative Bundeskompetenz handelt⁴⁶ und der zweite Absatz zum anderen vorgängig einer Konkretisierung auf Gesetzesstufe bedarf.

Im Übrigen impliziert die Ausgestaltung als parallele Kompetenz, dass die Kantone weiterhin – parallel zum Bund – Fördermassnahmen zugunsten der Weiterbildung beschliessen können. Sodann können sich Massnahmen des Bundes im Bereich der Weiterbildung neben Art. 64a auch auf Art. 63 sowie 63a Abs. 5 BV abstützen.⁴⁷

2. Einbettung des Art. 64a BV in den Bildungsraum Schweiz und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen

22. Die gesonderte Regelung der Weiterbildung in Art. 64a BV wirft die Frage auf, wie der **Anwendungsbereich** dieser Bestimmung zu **anderen Vorschriften der «Bildungsverfassung» abzugrenzen** ist, eine insofern praktisch hoch relevante Thematik, als die **Zuständigkeiten von Bund und Kantonen** in den verschiedenen Bestimmungen unterschiedlich ausgestaltet sind.⁴⁸

Dabei basiert die Bildungsverfassung auf einem komplexen Kompetenzgefüge zwischen Bund und Kantonen,⁴⁹ welches auch vor dem Hintergrund der **allgemeinen Grundsätze der Kompetenzverteilung** zwischen Bund und Kantonen zu sehen ist. Ausgangspunkt ist die **subsidiäre Generalkompetenz der Kantone** (Art. 3 BV sowie Art. 42 BV),⁵⁰ wonach sämtliche nicht explizit dem Bund übertragenen Zuständigkeiten bei den Kantonen verbleiben.⁵¹ Entscheidend ist somit, ob bzw. welche Kompetenzen dem Bund im Bildungsbereich eingeräumt werden. Dabei orientieren sich die einschlägigen Bestimmungen der Bildungsverfassung stark am **Subsidiaritätsgrundsatz** (Art. 5a BV sowie Art. 43a BV), da nach wie vor die kantonale Schulhoheit (Art. 62 Abs. 1 BV) im Zentrum steht und auch darüber hinaus differenzierte Zuständigkeitsregeln bestehen.⁵² So wurde wenn möglich auf Mittel der interkantonalen Kooperation (Art. 48 f. BV) abgestellt und Bundeskompetenzen in Übereinstimmung mit Art. 43a Abs. 1 BV lediglich dort vorgesehen, wo es einer einheitlichen

EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 20; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 22. Soweit die Förderung der Weiterbildung also bereits in verschiedenen Spezialgesetzen vorgesehen ist, handelt es sich bei Art. 64a Abs. 3 BV – trotz dessen Bezug zur fakultativ ausgestalteten Förderkompetenz des zweiten Absatzes – daher um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag, vgl. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3746.

⁴⁵ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 5.

⁴⁶ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 18.

⁴⁷ S.u. N 18 ff.

⁴⁸ S.o. N 8.

⁴⁹ S. für einen Überblick EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 16 ff.; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 16 ff.

⁵⁰ S. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 16; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 16.

⁵¹ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1049; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, N 1048 sowie 1076; REICH, in: Staatsrecht, N 5; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 706.

⁵² S. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 21; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 21.

gesamtschweizerischen Regelung bedarf.⁵³ Diese Grundsätze gelten ebenfalls im Bereich der Weiterbildung,⁵⁴ in dem zudem der Privatsektor eine gewichtige Rolle spielt, was eine Zurückhaltung bei der Gewährung staatlicher Kompetenzen nahelegt bzw. gar verlangt.⁵⁵

23. Ausgangspunkt für die nachfolgenden Ausführungen zur **Abgrenzung des Anwendungsbereichs bzw. zum Verhältnis des Art. 64a BV zu Art. 62 BV (a.), Art. 63 BV (b.) und Art. 63a BV (c.)** – woran sich ein Fazit (d.) anschliesst – ist dabei der oben erläuterte **Begriff der Weiterbildung** im Sinn des **Art. 3 WeBiG**.⁵⁶

a. Abgrenzung zu Art. 62 BV

24. Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das gesamte **Schulwesen** zuständig. Ihnen kommt somit die Schulhoheit zu, welche zu den **Kernbereichen der kantonalen Zuständigkeiten** gehört.⁵⁷

25. Zwar finden sich mitunter Aussagen, die zumindest dahingehend ausgelegt werden könnten, dass (auch) die Weiterbildung als Aspekt des Schulwesens zu verstehen sei,⁵⁸ wobei aber dann auch darauf hingewiesen wird, die nachfolgenden Bestimmungen der Bildungsverfassung nuancierten diese umfassende Zuständigkeit der Kantone, indem verschiedene Bundeskompetenzen vorgesehen werden.⁵⁹ Im Ergebnis ist der Begriff des «Schulwesens» jedoch nicht umfassend zu verstehen, so dass er den **Bereich der Weiterbildung nicht umfasst**:

- Entscheidende Hinweise für diesen Ansatz ergeben sich bereits aus dem **Wortlaut von Art. 62 Abs. 2-5 BV**, welche einzelne Aspekte des Schulwesens regeln. Gegenstand dieser Normen sind der Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2 BV), die Sonderschulung für behinderte Kinder und Jugendliche (Art. 62 Abs. 3 BV), das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und die Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge, die Anerkennung von Abschlüssen (allesamt Art. 62 Abs. 4 BV) und schliesslich der Schuljahresbeginn (Art. 62 Abs. 5 BV). Keine dieser Fragen betrifft die Weiterbildung im Sinn einer nichtformalen Bildung,⁶⁰ bei welcher auch der private Sektor eine grosse Rolle spielt. Vielmehr geht es hier ersichtlich um die obligatorische Schule bzw. staatlich geregelte Abschlüsse.

So wäre es im Bereich der Weiterbildung wenig kohärent, wenn die Kantone dazu angehalten würden, eine Harmonisierung der Dauer und Ziele (Art. 62 Abs. 4 BV) der Weiterbildungseinheiten

⁵³ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 21; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 21.

⁵⁴ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 21; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 21.

⁵⁵ S. hinsichtlich der Rolle des Privatsektors Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747.

⁵⁶ S.o. N 12.

⁵⁷ S. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520.

⁵⁸ So wird teilweise davon ausgegangen, der Begriff umfasse sämtliche Bereiche und Aspekte des schweizerischen Bildungswesens, womit sowohl die Vorschulstufe, die Grund-, Mittel- und Hochschule als auch die Weiterbildung als Teil des Schulwesens zu verstehen wären, s. etwa PLOTKE, Schulrecht, 45 ff.; Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520 f.; s. auch EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 62 BV N 7.

⁵⁹ S. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520.

⁶⁰ In diesem Sinn auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62 BV N 5; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 62 BV N 13; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 62 BV N 2.

vorzunehmen, ganz abgesehen davon, dass ein solches Vorhaben wohl einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellte, der rechtfertigungsbedürftig wäre. Deutlich wird damit, dass es mit dem Wesen der nichtformalen bzw. nicht durch den Staat geregelten Bildung kaum in Einklang stünde, solche Elemente zu normieren. Bezüglich der interkantonalen Harmonisierung der Anerkennung von Abschlüssen (Art. 62 Abs. 4 BV) ist anzumerken, dass dieser Aspekt ersichtlich auf die formale und nicht auf die nichtformale Bildung zugeschnitten ist. Schliesslich führt erstere definitionsgemäss zu staatlich geregelten Abschlüssen, wohingegen letztere sich dadurch charakterisiert, dass sie weder in der obligatorischen Schule stattfindet noch zu einem staatlich geregelten Abschluss führt.

- Sollte es bezüglich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Aspekte des Schulwesens nicht zu einer interkantonalen Harmonisierung auf dem Weg der Koordination kommen, wird dem Bund subsidiär die **Kompetenz eingeräumt, die notwendigen Vorschriften zu erlassen**. Diese Regelung steht im Widerspruch zu Art. 64a Abs. 1 BV, der im Bereich der Weiterbildung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf den Erlass von Grundsätzen beschränkt. Auch wenn der Begriff der «Grundsätze» unscharf ist und dem Gesetzgeber hier ein gewisser Spielraum zusteht,⁶¹ dürfte er jedenfalls nicht die (umfassende) Regelung inhaltlicher Aspekte der Weiterbildung erfassen, so dass diese – im Gegensatz zu Art. 62 Abs. 4 BV – nicht durch den Bund geregelt werden dürfen.
- Auch der **Zusammenhang des Art. 62 BV mit den anderen Bestimmungen der «Bildungsverfassung»** spricht gegen einen Einbezug der Weiterbildung in den Bereich des «Schulwesens» im Sinn des Art. 62 BV. So sind sowohl die Berufsbildung und das Hochschulwesen als auch die Weiterbildung Gegenstand eigener Bestimmungen (Art. 63, 63a und 64a BV), so dass es dieser Systematik nicht Rechnung trüge, den Begriff des Schulwesens umfassend im Sinn auch des Einbezugs der Weiterbildung (sowie weiterer Aspekte des Bildungswesens) auszulegen.⁶² Zudem erschiene eine Anwendung der Absätze 4 bis 6 von Art. 62 BV – was bei einem umfassenden Verständnis des Schulwesens die Konsequenz wäre – auf ebengenannte Bestimmungen wenig kohärent.
- Art. 62 Abs. 6 BV verlangt vom Bund, dass dieser im Vorfeld eines Erlasses, der die Schulhoheit der Kantone berührt, die **Mitwirkung der Kantone** besonders gewichtet. Wäre die Weiterbildung als Bestandteil des Schulwesens anzuerkennen, hätten diese besonderen Mitwirkungsrechte den Kantonen bei der Vorbereitung des WeBiG zugestanden. Aus den Materialien ist jedoch nicht ersichtlich, dass der Mitwirkung der Kantone ein besonderes Gewicht zugekommen wäre.⁶³ Soweit ersichtlich, wurde eine solche besondere Mitwirkung auch nicht gefordert, so dass auch die Verfassungspraxis für den hier vertretenen Ansatz spricht.

⁶¹ S.o. N 13.

⁶² In diesem Sinn auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62 BV N 5; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 62 BV N 13; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 62 BV N 2; MAHON, in: Aubert et al., Petit Commentaire, Art. 62 BV N 3.

⁶³ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3749 f.; BBT, Vernehmlassung WeBiG. S. insoweit auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 62 BV N 5; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 62 BV N 13; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 62 BV N 2.

b. Verhältnis zu Art. 63 BV

26. Gemäss Art. 63 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die **Berufsbildung**, womit der Bund über eine **umfassende Gesetzgebungskompetenz** mit nachträglich derogatorischer Wirkung verfügt (sog. konkurrierende Kompetenz).⁶⁴

27. Für den Anwendungsbereich des Art. 63 Abs. 1 BV ist der (weder in der Verfassung noch im auf Art. 63 Abs. 1 BV gestützten BBG definierte) **Begriff der «Berufsbildung»** massgeblich, wobei dieser dann in Bezug zum Begriff der Weiterbildung in Art. 64a BV zu setzen ist:

- Die **berufsorientierte Weiterbildung** stellt nach allgemeiner Ansicht einen **Bestandteil der «Berufsbildung» gemäss Art. 63 BV** dar und ist somit von dieser Bestimmung erfasst.⁶⁵ In der Tat erscheint es kohärent, dass die Berufsbildung sämtliche Bildungseinheiten umfasst, welche die eigentlichen beruflichen Fertigkeiten und Kenntnisse vermitteln, sei es nun, um einen Beruf zu erlernen oder um berufliche Qualifikationen zu erneuern, zu vertiefen und zu ergänzen.⁶⁶ Ein Ausklammern der berufsorientierten Weiterbildung aus dem Anwendungsbereich des Art. 63 BV zöge vor diesem Hintergrund die wenig sinnvolle Konsequenz nach sich, dass der Gesetzgeber dem inhärenten Zusammenhang zwischen der beruflichen Erstausbildung und der beruflichen Weiterbildung nicht ausreichend Rechnung tragen könnte, wäre seine Gesetzgebungskompetenz doch in Bezug auf letztere auf die Regelung der Grundsätze beschränkt.⁶⁷ Dieser innewohnende Zusammenhang zwischen beruflicher Aus- und Weiterbildung wird auch durch den Art. 2 Abs. 1 lit. c BBG unterstrichen, der die berufsorientierte Weiterbildung in den Geltungsbereich des BBG miteinschliesst und somit ebenfalls von dem hier vertretenen Ansatz ausgeht.
- Auf der anderen Seite ist (auch) der **Begriff der Weiterbildung in Art. 64a BV** weit zu fassen⁶⁸ und schliesst **sowohl die allgemeinbildende als auch die berufsorientierte Weiterbildung** ein.⁶⁹ Für eine Differenzierung zwischen

⁶⁴ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63 BV N 2; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63 BV N 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 63 BV N 7; MAHON, in: Aubert et al., Petit Commentaire, Art. 63 BV N 7; PLOTKE, Schulrecht, 105 f.; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 17; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 17.

⁶⁵ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63 BV N 3; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63 BV N 4, 8; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 63 BV N 2, 5; MATTHEY, in: CR Cst., Art. 63 BV N 6, 9; RICHLI, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 156. S. implizit ebenfalls dieser Auffassung Botschaft BBG, BBl 2000 5686, 5725. S. insoweit auch Art. 2 Abs. 1 BBG, wonach das Gesetz neben der beruflichen Grundbildung sowie der höheren Berufsbildung auch die berufsorientierte Weiterbildung zum Gegenstand hat.

⁶⁶ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63 BV N 4; MATTHEY, in: CR Cst., Art. 63 BV N 9; s. auch KIENER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 10.

⁶⁷ S.o. N 13 zu Art. 64a BV.

⁶⁸ S.o. N 12.

⁶⁹ So auch die einhellige Lehre, vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 3; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 11; SCHLÄFLI/GONON, Situationen und Perspektiven, 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 2; JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 4; nicht ganz klar jedoch HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 63 BV N 5. S. ebenso

allgemeinbildender und berufsorientierter Weiterbildung findet sich in Art. 64a BV keinerlei Anhaltspunkt, und eine solche Unterscheidung wäre auch wenig kohärent. Auch Art. 2 Abs. 1 WeBiG geht von diesem Ansatz aus, wenn dort festgehalten wird, das WeBiG gelte grundsätzlich für den gesamten Bereich der Weiterbildung.⁷⁰ Da es sich bei der berufsorientierten Weiterbildung um eine nichtformale Bildung und somit um eine Weiterbildung im Sinn von Art. 3 lit. a WeBiG handelt, ist diese ebenfalls vom Anwendungsbereich des WeBiG – und somit von Art. 64a BV – erfasst.⁷¹

Im Rahmen der Ausarbeitung des WeBiG prüfte das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), ob aufgrund der terminologischen Neuerungen gemäss Art. 3 WeBiG Anpassungen anderer Erlasse notwendig sind. In Bezug auf das BBG ergab die Untersuchung, dass der im Gesetz verwendete **Begriff der Weiterbildung** grösstenteils terminologisch korrekt bzw. **im Sinn einer nichtformalen Bildung verwendet wurde**.⁷² Die verbleibenden Abweichungen wurden mit Annahme des WeBiG bereinigt.⁷³ Bei der berufsorientierten Weiterbildung gemäss BBG handelt es sich also um eine nichtformale Bildung.

28. Im Ergebnis ist somit grundsätzlich von einer **kumulativen Anwendung von Art. 63 BV und Art. 64a BV** im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung auszugehen,⁷⁴ so dass diesbezügliche bundesrechtliche Regelungen sowohl auf der Grundlage des Art. 63 BV als auch des Art. 64a BV erlassen werden können und die diesbezüglichen Vorgaben kumulativ zu beachten sind.

Es gilt jedoch in Erinnerung zu rufen, dass Art. 64a BV dem Bund einzig eine umfassende Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 64a Abs. 1 BV) sowie eine Förderkompetenz (Art. 64a Abs. 2 BV) einräumt. Bundesrechtliche Vorschriften zur berufsorientierten Weiterbildung können sich somit – kumulativ zu Art. 63 BV – nur insofern auf Art. 64a BV abstützen, als es sich um die Regelung der Grundsätze oder die Förderung der Weiterbildung handelt. Soweit eine bundesrechtliche Regelung darüber hinaus geht, ist sie auf Art. 63 BV zu stützen (und dann auch auf die berufsorientierte Weiterbildung zu beschränken), der dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz einräumt.

c. Verhältnis zu Art. 63a Abs. 5 BV

29. Neben Art. 64a BV ist **Art. 63a Abs. 5 BV** die einzige Bestimmung innerhalb der Bildungsverfassung im engeren Sinn, die den **Begriff der Weiterbildung** verwendet. Dabei ist davon auszugehen, dass es auch bei der **(akademischen)⁷⁵ Weiterbildung** im Sinne des Art. 63a Abs. 5 BV um eine **nichtformale Bildung** geht, ebenso wie in Art. 64a BV.⁷⁶ Denn da diese Bestimmung als Teil der Bildungsverfassung gemeinsam mit Art. 64a BV angenommen wurde, ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber hier eine einheitliche Terminologie verwendete. Hieraus folgt, dass neben Art. 64a BV auch

die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates, vgl. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533.

⁷⁰ S. insoweit auch JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV Fn. 6.

⁷¹ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3752 f.

⁷² S. BBT, Anpassung anderer Erlasse, 15, wonach einzig Art. 60 BBG nicht mit den Vorgaben von Art. 3 WeBiG übereinstimmte.

⁷³ S. AS 2016 689, Ziff. 13 Anhang WeBiG.

⁷⁴ S. insoweit auch RICHLI, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 160.

⁷⁵ S. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63a BV N 16.

⁷⁶ S.o. N 12 zu Art. 64a BV.

Art. 63a Abs. 5 BV die Weiterbildung im Sinn einer nichtformalen Bildung zum Gegenstand hat.⁷⁷

30. Art. 63a BV betrifft das **Hochschulwesen**, welches die eidgenössischen technischen Hochschulen, die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen sowie andere Institutionen des Hochschulbereichs umfasst.⁷⁸ Gemäss Art. 63a Abs. 5 BV erlässt der Bund – sofern die von ihm und den Kantonen festzulegenden gemeinsamen Ziele⁷⁹ nicht auf dem Weg der Koordination erreicht werden – selbständig **Vorschriften** über verschiedene Aspekte des Hochschulwesens, u.a. über die **Weiterbildung**. Diese Bestimmung ist im Gesamtkontext von Art. 63a BV zu sehen, der in erster Linie Bund und Kantone zur Zusammenarbeit verpflichtet (Art. 63a Abs. 3, 4 BV)⁸⁰ und einzig im Falle des Misslingens dieser Koordination eine **subsidiäre Bundeskompetenz** vorsieht.⁸¹ Diese Regelungskompetenz ist einerseits auf die in Art. 63a Abs. 5 BV genannten Sachbereiche beschränkt – wobei sie jedoch innerhalb dieser Bereiche umfassend ist⁸² – und andererseits als zwingender Gesetzgebungsauftrag ausgestaltet.⁸³

Zu beachten ist allerdings, dass die Frage, ob die gemeinsamen Ziele erreicht wurden oder nicht, schwierig zu beantworten sein kann und letztlich auch gewisse Wertungen impliziert. Insofern ist dem Gesetzgeber auch ein gewisser Handlungsspielraum einzuräumen.

31. Diese «Parallelität» der beiden Bestimmungen wirft die Frage nach dem **Verhältnis von Art. 63a Abs. 5 BV und Art. 64a BV** auf. So könnte der Umstand, dass die akademische Weiterbildung als ein Element des Hochschulraums Schweiz anzusehen ist⁸⁴ – so dass die spezifische Kompetenzordnung des Art. 63a BV auch für den Bereich der akademischen Weiterbildung zwingend zum Zuge kommt – auf den ersten Blick dafür sprechen, dass die akademische Weiterbildung vom Anwendungsbereich von Art. 64a

⁷⁷ S. BBT, Anpassung anderer Erlasse, 16, wonach das HFKG, welches sich auf Art. 63a BV abstützt, vermehrt den Begriff der Weiterbildung verwendet, worunter auch die nichtformale Bildung zu verstehen sei.

⁷⁸ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5526; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63a BV N 10 ff., m.w.H.; s. auch SBFI, Hochschulen und Forschung, 18 ff.

⁷⁹ S. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63a BV N 5 ff. m.w.H. sowie 46; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 43; s. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63a BV N 17 m.w.H.

⁸⁰ S. zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Hochschulraums Schweiz auch den Überblick bei EPINEY/KERN, Regelung der Nebenbeschäftigungen, 4 ff.; EPINEY/KERN, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs, 5 ff.

⁸¹ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63a BV N 46; s. auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63a BV N 15, der von einer bedingten Kompetenz spricht.

⁸² Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789; EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 22 hinsichtlich der Weiterbildung; s. auch HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 63a BV N 29, der von einer allgemeinen Kompetenz spricht.

⁸³ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5530; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63a BV N 15 f.; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 63a BV N 46 f.; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 46.

⁸⁴ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5531.

BV auszuklammern und einzig durch Art. 63a Abs. 5 BV erfasst wäre.⁸⁵ Die besseren Gründe sprechen jedoch gegen eine solche Sichtweise und für eine parallele Anwendbarkeit des Art. 63a Abs. 5 BV und des Art. 64a BV für den Bereich der akademischen Weiterbildung:

- Ausgangspunkt ist der **Wortlaut** beider Verfassungsbestimmungen, die jeweils von «Weiterbildung» sprechen, wobei sich aus dem Zusammenhang des Art. 63a Abs. 5 BV ergibt, dass sich dieser einzig auf die akademische Weiterbildung bezieht, während Art. 64a BV – aufgrund fehlender Präzisierungen – den gesamten Bereich der Weiterbildung bzw. sowohl die akademische als auch die nichtakademische Weiterbildung erfasst.⁸⁶ Die Wortlaute der beiden Bestimmungen legen somit nahe, dass die **akademische Weiterbildung grundsätzlich von beiden Normen erfasst wird**.
- Zwar rechtfertigt sich eine gesonderte Erfassung der akademischen Weiterbildung in Art. 63a Abs. 5 BV durch die besonderen sachlichen Gegebenheiten in diesem Bereich sowie durch die zu wahrende Hochschulautonomie.⁸⁷ Diese Umstände vermögen jedoch nicht zu begründen, warum die akademische Weiterbildung nicht darüber hinaus **Gegenstand von auf Art. 64a BV gestützte Grundsatzregelungen** sein kann. Vielmehr ist kein Grund ersichtlich, warum die akademische Weiterbildung ausschliesslich durch Art. 63a Abs. 5 BV erfasst und aus dem Anwendungsbereich des Art. 64a BV ausgeschlossen sein soll. Sollte aber entgegen dem Wortlaut von Art. 64a BV dessen Anwendungsbereich eingeschränkt werden, wäre hierfür erforderlich, dass Sinn und Zweck von Art. 63a Abs. 5 BV die alleinige Regelungshoheit für die akademische Weiterbildung zwingend beanspruchen, wofür es jedoch – wie erwähnt – keine Anhaltspunkte gibt.
- Zu berücksichtigen ist auch, dass sowohl im Rahmen des Art. 63a Abs. 5 BV als auch des Art. 64a BV die **Oberziele der hohen Qualität sowie der Durchlässigkeit** des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV) zu beachten sind.⁸⁸ Eine unkoordinierte Regulierung von akademischer und nichtakademischer Weiterbildung wäre aber mit Blick auf diese Zielsetzungen nicht sachdienlich.⁸⁹ Insbesondere bestünde aufgrund mangelnder Koordinierung der Schnittstellen die Gefahr einer Verminderung der Durchlässigkeit zwischen der akademischen und der nicht akademischen Weiterbildung.⁹⁰ Ein Einbezug der akademischen Weiterbildung in den Anwendungsbereich des Art. 64a BV könnte jedoch dieses Risiko deutlich verringern bzw. die Durchlässigkeit sicherstellen.

⁸⁵ In diese Richtung offenbar Stellungnahme Bundesrat, BBl 2005 5547, 5554; Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 3, 4a; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 2.

⁸⁶ EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 22; EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (58); hinsichtlich Art. 64a BV EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 14.

⁸⁷ S. EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (61).

⁸⁸ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 14.

⁸⁹ S. insoweit auch die Beurteilung der Expertenkommission in ihren Beratungen zum WeBiG, vgl. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789.

⁹⁰ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789; nicht ganz klar EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 22 f.; EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (62). Wie hier EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 14.

- Schliesslich ist zu beachten, dass eine alleinige Regelung der akademischen Weiterbildung durch Art. 63a Abs. 5 BV die **Bedeutung** der gestützt auf Art. 64a Abs. 1 BV formulierten **Grundsätze erheblich vermindern würde**, da sie auf einen wichtigen Bereich der Weiterbildung keine Anwendung fänden.⁹¹ Dies widerspräche der Zielsetzung des Art. 64a BV, der gerade einen Beitrag zur besseren Koordination im Bereich der Weiterbildung leisten soll.⁹²

Von dem hier vertretenen Ansatz geht auch der Gesetzgeber aus: So sind die Grundsätze des WeBiG auf den gesamten Bereich der Weiterbildung anwendbar (Art. 2 Abs. 1 WeBiG), wodurch die akademische Weiterbildung eingeschlossen wird.⁹³ Im Übrigen trägt Art. 2 Abs. 2 WeBiG der besonderen Kompetenzordnung im Hochschulbereich Rechnung, indem die Zuständigkeit für die Umsetzung der Grundsätze des WeBiG in diesem Bereich den gemeinsamen hochschulpolitischen Organen übertragen wird.⁹⁴

32. Im Ergebnis ist vor diesem Hintergrund im Bereich der akademischen Weiterbildung von einer **kumulativen Anwendung des Art. 63a Abs. 5 BV und des Art. 64a BV** auszugehen.⁹⁵ Konkret bedeutet dies einerseits, dass die vom Bund im zweiten Abschnitt des WeBiG formulierten Grundsätze ebenfalls auf die akademische Weiterbildung anwendbar sind⁹⁶ und der Bund zudem die akademische Weiterbildung gestützt auf Art. 64a Abs. 2 BV fördern könnte.⁹⁷ Zum anderen hat der Bund im Fall, dass die gemeinsamen Ziele im Hochschulbereich auf dem Koordinationsweg nicht erreicht werden, zusätzliche Vorschriften über die akademische Weiterbildung zu erlassen,⁹⁸ wobei ihm hier eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zukommt.

d. Zwischenfazit

33. Zusammenfassend kann die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung wie folgt skizziert werden:

⁹¹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789.

⁹² S. in diesem Zusammenhang zur Zielsetzung des WeBiG Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747 ff.

⁹³ S. insoweit auch die Stellungnahme des Bundesrates, der betont, die gestützt auf Art. 64a Abs. 1 BV formulierten Grundsätze des WeBiG stünden nicht im Widerspruch zu den Vorgaben in Art. 63a Abs. 3-5 BV, vgl. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3790.

⁹⁴ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3790; a.M. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 4a.

⁹⁵ Ebenso EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (62 f.); EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 14; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 47; s. auch EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 23. In eine ähnliche Richtung geht Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789, wonach «[e]ine koordinierte Betrachtungsweise von Artikel 63a Absatz 3 [sic] und Artikel 64a Absatz 1 BV [...] die ‘gemeinsame Sorge’ von Bund und Kantonen wie auch die Gesamtverantwortung des Bundes im Weiterbildungsbereich am angemessensten und kohärentesten zum Ausdruck [bringt]».

⁹⁶ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 11, 14; s. auch JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 47.

⁹⁷ S. BBT, Anpassung anderer Erlasse, 23, wonach 2012 in den verschiedenen geprüften Erlassen im Hochschulbereich noch keine Fördertatbestände im Sinne von Art. 10 WeBiG vorhanden waren. Soweit ersichtlich, ist dies auch heute noch der Fall.

⁹⁸ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 47; s. auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3789, wonach der Bund gestützt auf Art. 63a Abs. 5 BV die Grundsätze des WeBiG weiter konkretisieren kann.

- **Art. 62 BV** kann aufgrund seiner Beschränkung auf das Schulwesen **keine Kompetenz des Bundes zur Regelung der Weiterbildung** entnommen werden.
- Im Teilbereich der **allgemeinen bzw. nichtakademischen Weiterbildung** stellt **Art. 64a BV** die einzige Kompetenzgrundlage für den Bund dar. Die Kantone verfügen somit über weitreichende Kompetenzen, welche einzig durch die vom Bund erlassenen **Grundsätze** über die Weiterbildung eingeschränkt werden.
- Im Teilbereich der **berufsorientierten Weiterbildung** kann der Bund entweder die Grundsätze sowie seine Fördermassnahmen bestimmen (kumulative Anwendung von Art. 64a und 63 BV) oder Regelungen erlassen, welche darüber hinausgehen (ausschliessliche Anwendung von Art. 63 BV). Aufgrund der **umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 63 BV** ist es ihm möglich, in diesem Bereich sehr weitgehende Regelungen zu beschliessen, womit die kantonalen Kompetenzen potentiell stark beschränkt werden.
- Schliesslich hat der Bund im Teilbereich der **akademischen Weiterbildung** gestützt auf **Art. 64a BV** die Kompetenz, deren Grundsätze festzulegen und Fördermassnahmen zu ergreifen. Im Fall, dass die gemeinsamen hochschulpolitischen Ziele von Bund und Kantonen nicht auf dem Weg der Koordination erreicht werden, kommt ersterem eine **umfassende subsidiäre Gesetzgebungskompetenz** zu (entweder kumulative Anwendung von Art. 64a und **Art. 63a Abs. 5 BV** oder ausschliessliche Anwendung von Art. 63a Abs. 5 BV). Je nachdem, wie weitreichend die durch den Bund sodann erlassenen Regelungen sind, könnten die kantonalen Kompetenzen stark eingeschränkt werden.

34. Die Bildungsverfassung brachte des Weiteren im **Vergleich zur Rechtslage vor ihrem Inkrafttreten** bedeutende **Modifikationen** betreffend die Kompetenzverteilung von Bund und Kantonen mit sich.

Bereits vor Annahme des Art. 64a BV unterstützte der Bund die Weiterbildung mit Förderbeiträgen, dies auf der Grundlage von Art. 67 Abs. 2 BV (Stand der BV am 31. Januar 2006) sowie des BBG und des AVIG.⁹⁹ Die alte Verfassungsbestimmung verwendete den Begriff der «**Erwachsenenbildung**» und sah vor, dass der Bund diese in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen unterstützen könne. Hingegen kam zu diesem Zeitpunkt das Wort «Weiterbildung» in der Verfassung kein einziges Mal vor. Mit **Annahme der Bildungsverfassung** kam es sodann zu einem terminologischen Wechsel, indem der Begriff der Erwachsenenbildung aus Art. 67 Abs. 2 BV gestrichen und mit Art. 64a BV der **Begriff der Weiterbildung** in die Verfassung eingeführt wurde.

35. Mit Bezug zu dieser mit der Annahme der Bildungsverfassung einhergehenden **Veränderung des Zuständigkeitsgefüges** zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung drängen sich folgende Bemerkungen auf:

- **Vor der Annahme der Bildungsverfassung** wurde die **Weiterbildung lediglich bruchstückhaft erfasst**.¹⁰⁰ Zwar fiel die berufsorientierte Weiterbildung bereits damals in den Anwendungsbereich von Art. 63 Abs. 1 BV,¹⁰¹ womit eine

⁹⁹ JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 2.

¹⁰⁰ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5532.

¹⁰¹ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 1; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 1.

umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes einherging.¹⁰² Jedoch war die allgemeine Weiterbildung lediglich beschränkt durch Art. 67 Abs. 2 BV erfasst: Einerseits war der inhaltliche Umfang des Begriffs der Erwachsenenbildung im Vergleich zum Begriff der Weiterbildung eingeschränkt, da erstere lediglich allgemeinbildende¹⁰³ Bildungsangebote für Personen, die eine ordentliche Erstausbildung abgeschlossen haben, erfasste,¹⁰⁴ wobei sich jedoch keine präzise Definition etablieren konnte.¹⁰⁵ Andererseits war die Bundeskompetenz auf die Förderung der Erwachsenenbildung begrenzt, ohne dass der Bund zudem Grundsätze formulieren durfte. Diese Kompetenz konnte ferner einzig in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen wahrgenommen werden,¹⁰⁶ weshalb der Bund hier lediglich eine subsidiäre Rolle einnahm.¹⁰⁷

- Vergleicht man diese alte Regelung der Weiterbildung mit der **heutigen Situation** unter der aktuellen Bildungsverfassung, werden verschiedene Veränderungen ersichtlich: Die Weiterbildung wird weiterhin in Art. 63 BV geregelt und neuerdings ebenfalls in Art. 64a BV sowie Art. 63a Abs. 5 BV, wohingegen Art. 67 Abs. 2 BV als Verfassungsgrundlage für die Weiterbildung wegfällt. Betrachtet man anschliessend Art. 64a BV etwas genauer, ist festzuhalten, dass diese Bestimmung die gesamte nichtformale Bildung erfasst.¹⁰⁸ Zudem verfügt der Bund neu über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 64a Abs. 1 BV.¹⁰⁹ Die Förderkompetenz des Bundes besteht in Art. 64a Abs. 2 BV fort,¹¹⁰ wobei diese neu nicht mehr darauf beschränkt ist, kantonale Massnahmen zu ergänzen.¹¹¹
- Deutlich wird damit, dass es mit der Annahme der Bildungsverfassung in zweierlei Hinsicht zu einer **Ausweitung der Bundeskompetenzen** im Bereich der Weiterbildung kam: Einerseits wurde der Regelungsgegenstand von Erwachsenenbildung hin zu Weiterbildung erweitert, wobei letzterer Begriff die «herkömmliche» Weiterbildung mit einschliesst.¹¹² Andererseits verfügt der Bund neben der bereits bislang bestehenden umfassenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 63 BV weiterhin über die bisherige – jedoch neu von kantonalen Massnahmen unabhängige – Förderkompetenz¹¹³ und erstmals über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz im gesamten Bereich der Weiterbildung (Art. 64a BV) sowie über eine subsidiäre und umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der akademischen Weiterbildung (Art. 63a Abs. 5 BV).

¹⁰² S. MAHON, in: Aubert et al., Petit Commentaire, Art. 63 BV N 4; SCHMID/SCHOTT, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2002, Art. 63 BV N 6.

¹⁰³ MAHON, in: Aubert et al., Petit Commentaire, Art. 67 BV N 9.

¹⁰⁴ SCHMID/SCHOTT, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2002, Art. 67 BV N 11.

¹⁰⁵ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3750, wonach es bis zur Annahme des WeBiG, welches den Begriff der Weiterbildung gemäss Art. 64a BV in dessen Art. 3 definiert, keine einheitliche und präzise Terminologie in diesem Bereich gegeben habe.

¹⁰⁶ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 16.

¹⁰⁷ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3742.

¹⁰⁸ S.o. N 12.

¹⁰⁹ S.o. N 11 ff.

¹¹⁰ S.o. N 13.

¹¹¹ EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 16.

¹¹² Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; s. auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 64a BV N 1.

¹¹³ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5533; EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 1.

- Schlussendlich ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund des globalen Ansatzes von Art. 64a BV, der die gesamte Weiterbildung in seinen Anwendungsbereich mit einschliesst,¹¹⁴ sich neu sämtliche **Fördermassnahmen** des Bundes materiell-rechtlich auf dessen Art. 64a Abs. 2 BV abstützen, was eine Harmonisierung ermöglicht.¹¹⁵

3. Zur Reichweite der Kooperations- und Koordinationspflicht des Art. 61a Abs. 2 BV

a. Art. 61a BV: Grundsätze

36. **Art. 61a BV** stellt nicht nur die **einleitende Bestimmung** der Bildungsverfassung im engeren Sinn (Art. 61a-68 BV) dar, sondern es handelt sich um einen eigentlichen Rahmenartikel (sogenannter «Bildungsrahmenartikel»¹¹⁶), welcher die Grundprinzipien festlegt, die Bund und Kantone im Bereich der Bildung zu beachten haben; die nachfolgenden Bestimmungen betreffen darauf aufbauend spezifische Bildungsbereiche und -aspekte.¹¹⁷ Insofern ist diese Bestimmung – wobei lediglich die beiden ersten Absätze für die vorliegende Untersuchung relevant sind – von besonderer Bedeutung.

37. Gemäss Art. 61a Abs. 1 BV haben Bund und Kantone gemeinsam eine **hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums** Schweiz sicherzustellen, dies im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten. Diese Bestimmung ist somit als **Ziel- und Programmnorm** zu qualifizieren,¹¹⁸ wobei die hohe Qualität und die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz die Oberziele darstellen, welche mit einem gemeinsamen Handlungsauftrag von Bund und Kantonen verknüpft wurden.¹¹⁹ Da sich die Ziele der hohen Qualität und der Durchlässigkeit auf den Bildungsraum Schweiz beziehen, gelten diese für alle Bildungsstufen und -wege¹²⁰ und sind somit vollumfänglich auf den Bereich der **Weiterbildung** anwendbar.¹²¹

¹¹⁴ S.o. N 12.

¹¹⁵ S. ähnlich, wenn auch zurückhaltend, JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 3 f.; a.M. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5513, wonach sich die Fördermassnahmen des Bundes im Hochschulbereich nicht auf Art. 64a Abs. 2 BV stützen würden.

¹¹⁶ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5518.

¹¹⁷ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 1.

¹¹⁸ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5518; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, N 25; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 13; s. auch JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 13, der von Staatsziel und Handlungsgrundsatz spricht.

¹¹⁹ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, N 25; s. aber auch JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 13 und 23, der lediglich die hohe Qualität als Ziel versteht und die Durchlässigkeit als vorgeschriebene Vorgehensweise zur Erreichung dieses Ziels.

¹²⁰ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 15; s. auch Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5518 f.; zur Integration von privaten Schulen und Bildungseinrichtungen in den Bildungsraum Schweiz HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 20; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 16.

¹²¹ EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (47).

Zu den «Oberzielen»¹²² gehören im Übrigen noch weitere sich aus der Bildungsverfassung im weiteren Sinn ergebende Ziele – wie beispielsweise die Garantie der Chancengleichheit (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie die Wahrung der kulturellen Vielfalt (Art. 2 Abs. 2 BV).¹²³ Diese sind von den Bildungszielen im eigentlichen Sinn – welche sich auf die inhaltliche Ausrichtung der Bildung beziehen¹²⁴ – zu unterscheiden.¹²⁵

38. Beim Begriff der (**hohen**) «**Qualität**» handelt es sich um einen **unbestimmten Rechtsbegriff**,¹²⁶ der aufgrund seiner Stellung als Oberziel aber weit auszulegen ist.¹²⁷ Er bezieht sich sowohl auf die Organisation als auch auf den Inhalt der zu vermittelnden Bildung und bedarf einer separaten Konkretisierung für jede Bildungsstufe und jeden Bildungsgang.¹²⁸

Dabei ist die Qualität des Bildungsraums Schweiz unter anderem mit Blick auf dessen Wettbewerbsfähigkeit zu beurteilen sowie gestützt auf die schulischen und wissenschaftlichen Leistungen der Schülerinnen und Schüler und der Studierenden.¹²⁹ Eine qualitativ hochwertige Bildung trägt im Übrigen zur Verwirklichung weiterer Zielsetzungen bei und erfüllt damit auch verschiedene institutionelle, politische sowie soziale Funktionen, indem sie beispielsweise einer gesteigerten Chancengleichheit Vorschub leistet.¹³⁰

Die **Konkretisierung** des Begriffs **der hohen Qualität** hat durch die im jeweiligen Bereich bzw. für die jeweilige Bildungsstufe oder den jeweiligen Bildungsgang zuständigen Behörden zu erfolgen.¹³¹ Hier hat eine vorgängige Interessensabwägung stattzufinden,¹³² welche sowohl die Oberziele der Bildungsverfassung als auch die Ziele und Zwecke der einzelnen Bildungserlasse¹³³ zu berücksichtigen

¹²² EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 10; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 12.

¹²³ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519; HÖRDEGEN, ZBl 2007, 113 (120 ff.); JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 14, m.w.H.; s. weiter JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 14, der zudem auf den Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 BV), auf die Glaubens- und Gewissens-, die Wissenschafts- sowie die Wirtschaftsfreiheit (Art. 15, 20, 27 BV) und auf den Anspruch auf Grundschulunterricht (Art. 19 BV) verweist.

¹²⁴ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 10; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 12.

¹²⁵ S. Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, Anhang 2; WBF/EDK, Erklärung bildungspolitische Ziele.

¹²⁶ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 11; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 22.

¹²⁷ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 20.

¹²⁸ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11.

¹²⁹ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 20; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11.

¹³⁰ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 21 m.w.H.

¹³¹ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 13; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 22.

¹³² JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 22.

¹³³ S. insbesondere Art. 4 WeBiG, Art. 3 BBG, Art. 2 ETH-Gesetz, Art. 1 und 9 ff. FIGG, Art. 3 HFKG, Art. 3 KFG.

hat.¹³⁴ Diese Konkretisierung verlangt von den zuständigen Behörden¹³⁵ die Formulierung von Bildungsstandards und die Entwicklung von Qualitätssicherungssystemen, um so die Beurteilung der Qualität des Bildungsraums Schweiz zu ermöglichen.¹³⁶ Eine solche Konkretisierung wurde unter anderem für den Bereich der obligatorischen Schule im interkantonalen HarmoS-Konkordat (Art. 7 ff.) sowie für den Hochschulbereich im HFKG (Art. 27 ff.) und im Hochschulkonkordat vorgenommen.¹³⁷

39. Neben einer hohen Qualität soll sich der Bildungsraum Schweiz ebenfalls durch seine **Durchlässigkeit** auszeichnen, wobei auch dieses Oberziel weit auszulegen ist.¹³⁸ Grundsätzlich wird im Hinblick auf dieses Konzept angestrebt, die Mobilität der Schülerinnen und Schüler, der Studierenden, der Dozierenden sowie der Forschenden zu ermöglichen und zu fördern.¹³⁹ Dies bedingt einerseits eine inner- und interkantonale sowie internationale Kompatibilität zwischen den jeweiligen Bildungstufen und -gängen und andererseits eine offene Gestaltung ihrer Übergänge.¹⁴⁰

Teilweise wird an dieser Stelle zwischen horizontaler und vertikaler Durchlässigkeit unterschieden, wobei erstere die Übergänge innerhalb derselben Bildungsstufe betrifft, wie beispielsweise den Kantonswechsel einer Schülerin oder eines Schülers während der obligatorischen Schulzeit.¹⁴¹ Die vertikale Durchlässigkeit bezieht sich auf die Übergänge zwischen verschiedenen Bildungstufen oder auf Ausbildungswechsel und erleichtert somit die schulische und berufliche Weiterentwicklung sowie die berufliche Neuorientierungen.¹⁴² Zusammengefasst bezweckt die Durchlässigkeit, dass eine Person ohne grössere Herausforderungen die Stufen des Bildungssystems erklimmen kann, seine Ausbildung neu ausrichten oder sich weiterbilden kann.¹⁴³ Hieraus wird ebenfalls die soziale Dimension dieses Oberziels ersichtlich, da ein durchlässiges Bildungssystem zur Verwirklichung der Chancengleichheit beiträgt.¹⁴⁴

Wie auch beim Qualitäts-Aspekt ist die Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz durch die jeweils zuständigen Behörden für die einzelnen Bildungstufen und -bereiche zu **konkretisieren**.¹⁴⁵ Beispiele für gesetzgeberische Konkretisierungen sind Art. 7 WeBiG im Bereich der Weiterbildung, Art. 2 Abs.

¹³⁴ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 11; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 13.

¹³⁵ S. JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 22, der betont, die Konkretisierung des Qualitätsbegriffs habe für Bildungsbereiche, in denen gemeinsame Steuerungsorgane im Sinne von Art. 61a Abs. 2 BV geschaffen wurden, durch diese zu erfolgen.

¹³⁶ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11.

¹³⁷ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 11; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 22.

¹³⁸ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 23.

¹³⁹ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 13; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 23; s. auch Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, Anhang 2, welcher die Förderung der Mobilität in den Bereichen Hochschule und Forschung als Zielvorgabe nennt.

¹⁴⁰ HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 23; Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5519.

¹⁴¹ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 24; s. auch Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, wo teilweise die Unterscheidung zwischen horizontal und vertikal übernommen wird, jedoch ohne eine einheitliche Terminologie zu verwenden.

¹⁴² JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 25.

¹⁴³ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 26.

¹⁴⁴ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 12; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 14; HÖRDEGEN, Chancengleichheit, 396; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 26.

¹⁴⁵ S. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 13.

2 HarmoS-Konkordat im Bereich der obligatorischen Schule, Art. 9 BBG im Bereich der Berufsbildung sowie die Einführung des Bologna-Systems im Hochschulbereich.¹⁴⁶

40. Das Verhältnis zwischen dem Ziel der hohen Qualität und dem Grundsatz der Durchlässigkeit ist komplex. Einerseits kann nicht von einem qualitativ hochwertigen Bildungssystem die Rede sein, wenn dieses nicht bis zu einem gewissen Grad dem Anliegen der Chancengleichheit Rechnung trägt, was wiederum ein durchlässiges Bildungssystem bedingt. Andererseits ist es der Chancengleichheit nicht dienlich, wenn eine allzu starke Öffnung der Zugänge zu Bildungsgängen deren Qualität (signifikant) beeinträchtigt. Um eine Balance zwischen den Aspekten der Qualität und der Durchlässigkeit zu erreichen, kann es daher nicht darum gehen, die Eintrittsanforderungen systematisch zu senken, sondern Brücken zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und -gängen zu bauen und letztere ggf. aufzuwerten.¹⁴⁷

41. Für die Umsetzung der genannten Oberziele haben Bund und Kantone gemäss Art. 61a Abs. 1 BV «gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» zu sorgen. Die Bestimmung schafft somit keine neuen Bundeskompetenzen, sondern verweist auf die im Rahmen der Bildungsverfassung **bestehende Kompetenzverteilung**.¹⁴⁸ Vor diesem Hintergrund erschliesst sich auch, dass der Bezugnahme auf die «gemeinsame Sorge» im Ergebnis keine eigenständige (rechtliche) Bedeutung zukommt.¹⁴⁹ Aus dieser Formulierung kann daher nicht abgeleitet werden, dass hier eine Gemeinschafts- bzw. Verbundaufgabe geschaffen wird.¹⁵⁰ Es wäre auch wenig sinnvoll und inkohärent, im Rahmen der verschiedenen Bestimmungen der Bildungsverfassung eine differenzierte Verteilung der Kompetenzen vorzunehmen, um die Kantone und den Bund anschliessend gestützt auf Art. 61a Abs. 1 BV dazu zu zwingen, bei der Ausübung dieser Kompetenzen systematisch zusammenzuarbeiten.¹⁵¹ Vielmehr dürfte die Formulierung die Intention des Verfassungsgebers zur Stärkung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Bildung – wie dies in Art. 61a Abs. 2 BV explizit erwähnt wird – unterstreichen.¹⁵²

Angesichts der Offenheit der Zielsetzung des Art. 61a Abs. 1 BV und der damit verbundenen Spielräume von Bund und Kantonen ist kaum denkbar, dass eine eigentliche Verletzung der Vorgaben dieser Bestimmung festgestellt werden könnte. Dies ändert freilich nichts daran, dass es sinnvoll (und

¹⁴⁶ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 13.

¹⁴⁷ S. zum Ganzen JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 27.

¹⁴⁸ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 18.

¹⁴⁹ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 18; wohl auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 4; s. auch Stellungnahme Bundesrat, BBl 2005 5547, 5549, worin die Streichung des Wortes vorgeschlagen wird.

¹⁵⁰ S. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 8; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 18.

¹⁵¹ S. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 8 m.w.H.

¹⁵² EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 8. S. hierzu ebenfalls BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 4, wonach diese Wendung in Zusammenhang mit dem Umstand zu verstehen sei, dass innerhalb der Bildungsverfassung teils parallele Kompetenzen bestünden (vgl. z.B. Art. 63a BV) und es teils zu einer kantonalen Umsetzung von Bundesrecht komme (vgl. z.B. Art. 63, 64a BV), was ein Ineinandergreifen von horizontaler und vertikaler Kooperation ermögliche.

wohl auch von Art. 61a BV geboten) ist, durch entsprechende Massnahmen zu überprüfen, ob die Zielsetzungen auch erreicht werden. Hierbei ist zwischen verschiedenen **Prozessen des Bildungsmonitorings** zu unterscheiden.¹⁵³ Einerseits unternimmt der Bund mit Blick auf die eigenen Kompetenzbereiche selbständig Wirkungsprüfungen vor.¹⁵⁴ Andererseits erarbeiten Bund und Kantone gemeinsam alle vier Jahre einen «Bildungsbericht Schweiz»¹⁵⁵, welcher zur Kohärenz und Kontinuität der Schweizer Bildungspolitik beitragen soll¹⁵⁶ und sich an den Kriterien der Effektivität, der Effizienz und der Chancengleichheit orientiert.¹⁵⁷ Auf der Grundlage der so gewonnenen Ergebnisse formulieren Bund und Kantone anschliessend gemeinsame bildungspolitische Ziele für den Bildungsraum Schweiz,¹⁵⁸ welche als strategische Handlungsgrundsätze gekoppelt an konkrete Zielvorgaben zu qualifizieren sind.¹⁵⁹ Schliesslich beschliesst der Bund gestützt auf diese gemeinsame Erklärung strategische Ziele für die einzelnen Bereiche der BFI-Politik.¹⁶⁰

42. Art. 61a Abs. 2 BV sieht vor, dass Bund und Kantone ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit sicherzustellen haben, womit ein Bezug zur Ziel- und Programmnorm des ersten Absatzes hergestellt wird.¹⁶¹ Hieraus folgt, dass aus Art. 61a Abs. 2 BV – dem ebenso wenig wie Art. 61a Abs. 1 BV eine Aussage über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu entnehmen ist, so dass er nicht in das bestehende Zuständigkeitsgefüge innerhalb der Bildungsverfassung eingreift bzw. keine Implikationen für dieses entfaltet¹⁶² – mit Blick auf die Erreichung der Ziele des Art. 61a Abs. 1 BV eine **Pflicht zur Koordination und zur Kooperation** zwischen Bund und Kantonen abzuleiten ist,¹⁶³ welche über den Gehalt von Art. 44 BV hinausgeht.¹⁶⁴ Dabei stellen Koordination und Kooperation keinen Selbstzweck dar,¹⁶⁵ sondern sollen die Umsetzung der Zielvorgaben des ersten Absatzes gewährleisten bzw. erleichtern,¹⁶⁶

¹⁵³ S. Art. 19 WeBiG für den Weiterbildungsbereich.

¹⁵⁴ S. Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3707 ff., 3718 f. sowie Anhang 1; SBFI, Bericht Forschung und Innovation.

¹⁵⁵ S. SKBF, Bildungsbericht Schweiz.

¹⁵⁶ Botschaft BFI 2017-2020, BBl 2016 3089, 3226.

¹⁵⁷ SKBF, Bildungsbericht Schweiz, 10.

¹⁵⁸ Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3726; WBF/EDK, Erklärung bildungspolitische Ziele.

¹⁵⁹ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 13; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 15.

¹⁶⁰ Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3725 f. sowie Anhang 2, wobei die Weiterbildung im Punkt 1 geregelt wird.

¹⁶¹ S. EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 12; s. auch JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 28.

¹⁶² BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 9; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 5, 9, 16; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 16; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 25. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bund nicht gestützt auf Art. 61a Abs. 2 BV gesetzliche Massnahmen erlassen kann – wie beispielsweise das BiZG – die einzig bezwecken, ihm die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu ermöglichen, s. hierzu BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 9.

¹⁶³ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5514 sowie 5519.

¹⁶⁴ S. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5514, wonach die Vorlage insbesondere bezweckt, die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten zu stärken, sowie 5519; s. ebenso EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 16; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 30; a.M. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 6; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 25.

¹⁶⁵ EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 12.

¹⁶⁶ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 28.

so dass sich diese Pflicht – im Gegensatz zu einer eigenständigen Zielvorgabe – auf das zur **Erreichung der Oberziele Notwendige** zu beschränken hat.¹⁶⁷

Bezüglich der **Akteure** ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 61 Abs. 2 BV, dass diese Pflicht sowohl auf das Verhältnis zwischen den einzelnen Kantonen (horizontale Ebene) als auch auf das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen (vertikale Ebene) Anwendung findet.¹⁶⁸ Darüber hinaus dürfte Art. 61a Abs. 2 BV auch eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten des Bundes bzw. der Kantone implizieren, welche für die Erreichung der Oberziele des ersten Absatzes ebenfalls notwendig ist.¹⁶⁹ Dies ergibt sich zudem auf Bundesebene bereits aus Art. 178 Abs. 1 BV sowie Art. 180 Abs. 1 BV¹⁷⁰ und auf Kantonsebene bereits aus den Kantonsverfassungen¹⁷¹.

Mit Blick auf den **Umfang der Koordinations- und Kooperationspflicht** ist (da sich die zu erreichenden Ziele der hohen Qualität und der Durchlässigkeit auf den gesamten Bildungsraum Schweiz beziehen) davon auszugehen, dass sie sämtliche Bildungsbereiche, -stufen und -gänge umfasst,¹⁷² weshalb die **Weiterbildung** miteingeschlossen ist.¹⁷³ Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Ausmass der Zusammenarbeit nicht je nach Bereich differenziert auszugestalten ist,¹⁷⁴ wobei – wie erwähnt – die jeweilige Notwendigkeit etwaiger Massnahmen zur Erreichung der Oberziele sowie die konkreten Bedürfnisse die massgeblichen Kriterien darstellen.

In Bezug auf die **Form der Koordination und Kooperation** nennt Art. 61a Abs. 2 BV einzig die Bildung gemeinsamer Organe explizit als Form der Zusammenarbeit und der Koordination und verweist ansonsten auf «andere Vorkehren», die es zu treffen gilt. Da es sich bei «Koordination» und «Zusammenarbeit» um offene Rechtsbegriffe handelt, welche zudem weit auszulegen sind und somit jegliche Form der staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenarbeit umfassen,¹⁷⁵ kommen sowohl

¹⁶⁷ Wobei die konkreten Bedürfnisse massgeblich sind und der Subsidiaritätsgrundsatz zu beachten ist, s. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17. In Bezug auf die Form s. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 31.

¹⁶⁸ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 6; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 19.

¹⁶⁹ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; s. auch EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17, die sich lediglich zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Departementen des Bundes äussern und hier eine Pflicht des Bundes bejahen.

¹⁷⁰ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 6.

¹⁷¹ S. z.B. für den Kanton Bern Art. 87 Abs. 2 KV/BE, für den Kanton Freiburg Art. 118 Abs. 1 KV/FR, für den Kanton Solothurn Art. 81 Abs. 1 KV/SO, für den Kanton Thurgau Art. 64 Abs. 1 KV/TG sowie für den Kanton Waadt Art. 117 Abs. 2 KV/VD.

¹⁷² Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520.

¹⁷³ EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (47).

¹⁷⁴ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 19; s. auch EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 6, welcher darauf hinweist, dass verschiedene nachfolgende Bestimmungen innerhalb der Bildungsverfassung (z.B. Art. 62 Abs. 4, 63a Abs. 3-5 sowie 64 Abs. 2 BV) spezifische Koordinationspflichten enthalten.

¹⁷⁵ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 18; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 31. Es ist zu beachten, dass Art. 61a Abs. 2 BV zwar zu jeder Form der staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenarbeit ermächtigt, jedoch keine Grundlage für finanzielle Unterstützungsleistungen durch den Bund darstellt, da es hierfür einer präziseren rechtlichen Grundlage bedarf, s. HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 26; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 34.

formelle als auch informelle Formen der Kooperation in Frage.¹⁷⁶ Die erste Variante umfasst unter anderem interkantonale Verträge (Art. 48 f. BV)¹⁷⁷, sonstige Verwaltungsvereinbarungen¹⁷⁸ oder privatrechtliche Strukturen¹⁷⁹ und die zweite Variante beispielsweise gegenseitige Konsultationen oder Einsitznahmen in Expertengremien.¹⁸⁰ Die Wahl der Form richtet sich nach den konkreten Bedürfnissen,¹⁸¹ welche je nach Bildungsbereich, -stufe oder -gang unterschiedlich sein können. Der Bund hat die Möglichkeit, auf Gesetzesstufe seine eigene Pflicht zur Koordination und Kooperation mit den Kantonen zu präzisieren,¹⁸² wobei das Bildungszusammenarbeitsgesetz (BiZG) besonders hervorzuheben ist. Dieses sieht explizit vor, dass der Bund mit Blick auf die Koordination und Kooperation im Bildungsbereich mit den Kantonen Vereinbarungen abschliessen kann (Art. 1 Abs. 1 BiZG). Hingegen darf der Bund hinsichtlich der Zusammenarbeit unter den Kantonen bzw. zwischen ihnen und dem Bund einzig dann Vorgaben erlassen, wenn er im entsprechenden Bildungsbereich über eine materielle Kompetenz verfügt.¹⁸³

Als einzige explizit genannte Form stellt die **Schaffung gemeinsamer Organe** eine privilegierte Form der Koordination und Kooperation dar.¹⁸⁴ Mit dieser ausdrücklichen Erwähnung gemeinsamer Organe in Art. 61a Abs. 2 BV sollte für die bereits bestehenden Steuerungsorgane¹⁸⁵ im Bildungsbereich eine Grundlage in der Verfassung geschaffen werden.¹⁸⁶ Keinesfalls kann aus dieser Bestimmung eine irgendwie geartete generelle Pflicht zur Schaffung bestimmter gemeinsamer Organe abgeleitet werden, sondern es ist vielmehr darauf abzustellen, dass die Koordination und Kooperation mit Blick auf die Ziele des Art. 61a Abs. 1 BV effektiv erfolgt bzw. erfolgen kann. Sollen die gemeinsamen Organe mit Legislativ- und Entscheidkompetenzen ausgestattet werden, so bedarf es hierfür – wie allgemein bei der Übertragung solcher Befugnisse – einer expliziten verfassungsrechtlichen Grundlage.¹⁸⁷ Da sich Art. 61a Abs. 2 BV zu dieser Frage nicht äussert, muss hierfür eine weitere Verfassungsnorm als Grundlage herangezogen werden.¹⁸⁸ Für interkantonale Organe kann auf Art. 48 Abs. 4 BV abgestellt werden – es bedarf somit eines interkantonalen Vertrags – und für gemeinsame Organe von Bund und Kantonen im Hochschulbereich auf Art. 63a Abs. 4 BV i.V.m. Art. 7 ff. HFKG.¹⁸⁹

43. Inwiefern diese sich aus Art. 61a Abs. 2 BV ergebende Koordinations- und Kooperationspflicht **justiziabel** ist und deren Einhaltung gegebenenfalls erzwungen

¹⁷⁶ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 8; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 18.

¹⁷⁷ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 32, der diese als das klassische Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit ansieht.

¹⁷⁸ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 18.

¹⁷⁹ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 31.

¹⁸⁰ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 18.

¹⁸¹ Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 31.

¹⁸² S. z.B. Art. 1 Abs. 3 BBG sowie Art. 15 Abs. 2 WeBiG.

¹⁸³ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 33; s. z.B. Art. 15 Abs. 2 WeBiG.

¹⁸⁴ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 35.

¹⁸⁵ Zu nennen sind insbesondere die Schweizerische Maturitätskommission (SMK), die Schweizerische Hochschulkonferenz (SHK), die Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen (CRUS, heute swissuniversities), die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF) sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

¹⁸⁶ JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 35; s. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 7.

¹⁸⁷ WALDMANN, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 40. Ausführlicher hierzu im Zusammenhang mit dem Hochschulwesen EPINEY/KERN, Regelung der Nebenbeschäftigungen, 19 ff.

¹⁸⁸ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 20; a.M. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5505.

¹⁸⁹ EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 20.

werden könnte, ist umstritten.¹⁹⁰ In Anbetracht der in Art. 61a Abs. 2 BV verwendeten offenen und wenig präzisen Begriffe der Koordination und Zusammenarbeit,¹⁹¹ welche einzig durch ihre Verknüpfung mit den Oberzielen der Bildungsverfassung sowie die Nennung der gemeinsamen Organe als eine Form der Kooperation präzisiert werden, erscheint es kaum denkbar, dass die Verletzung dieser Pflichten gerichtlich festgestellt werden könnte, dies auch angesichts des Umstands, dass Kooperation und Koordination wechselseitige Pflichten darstellen. Im Übrigen räumt Art. 61a Abs. 2 BV Bund und Kantonen einen **beträchtlichen Gestaltungsspielraum** hinsichtlich der Frage ein, welche Massnahmen der Koordination und Kooperation notwendig sind, um einen qualitativ hochwertigen sowie durchlässigen Bildungsraum Schweiz sicherzustellen. Zudem wird in anderen Bestimmungen der Bildungsverfassung¹⁹² sehr wohl auf die Möglichkeit der Verankerung von Massnahmen zur Durchsetzung einer Zusammenarbeit Bezug genommen – welche freilich auf Gesetzesstufe präzisiert werden müssen –, was zumindest grundsätzlich dagegen spricht, aus Art. 61a Abs. 2 BV eine Pflicht zu einem bestimmten Verhalten abzuleiten.¹⁹³

b. Synthese: Tragweite des Art. 61a Abs. 2 BV für den Bereich der Weiterbildung

44. Auch im Bereich der Weiterbildung richtet sich die genaue Tragweite der **Pflicht zur Koordination und zur Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen** nach den konkreten Bedürfnissen bzw. danach, was für das Erreichen der Oberziele der Bildungsverfassung notwendig ist.¹⁹⁴ Es ist somit insbesondere die Frage massgeblich, welche Massnahmen **erforderlich** sind, um die **Qualität sowie die Durchlässigkeit der Weiterbildung in der Schweiz** sicherzustellen.

45. Hinsichtlich des **Umfangs dieser Pflicht** zur Koordination und Kooperation lässt sich aus den vorgängig erläuterten Grundsätzen Folgendes ableiten:

- Bund und Kantone trifft diese Pflicht grundsätzlich nur **innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche**. Kann sich der Bund somit in einer konkreten Situation ausschliesslich auf Art. 64a BV berufen, ist eine Koordination und Kooperation einzig im Hinblick auf die Grundsätze über die Weiterbildung sowie deren Förderung möglich. Im Rahmen des WeBiG hat der Bund bereits gewisse Vorgaben

¹⁹⁰ S. JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 30, welcher die Justiziabilität eher bejaht; s. aber auch BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 61a BV N 6; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17; HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 61a BV N 25, welche die Justiziabilität eher verneinen.

¹⁹¹ S. insoweit Bericht WAK-N, BBl 2005 5479, 5520; EHRENZELLER/SAHLFELD, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 61a BV N 17; s. auch EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 8, der hinsichtlich des Begriffs der Koordination festhält, dass sich dessen Bedeutung im Zusammenhang mit konkret gestellten Zielen und Aufgaben ergebe.

¹⁹² S. Art. 62 Abs. 4, 63a Abs. 5 sowie 67a Abs. 2 BV.

¹⁹³ S. insoweit auch BGE 143 I 361 E. 7.2, wo das Bundesgericht festhält, der Kanton Graubünden, der dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten ist, könne nicht gestützt auf Art. 61a Abs. 2 BV verpflichtet werden, sich am HarmoS-Konkordat zu orientieren. Denn Art. 62 Abs. 4 BV eröffne die Möglichkeit, Instrumente zur Erzwingung der geforderten Harmonisierung vorzusehen, wovon der Bund im vorliegenden Fall jedoch keinen Gebrauch gemacht habe.

¹⁹⁴ S.o. N 28 ff.

über die Zusammenarbeit mit den Kantonen hinsichtlich dieser Aspekte formuliert.¹⁹⁵

- Sowohl für die Bestimmung der Aspekte der Weiterbildung, die einer Koordination und einer Zusammenarbeit bedürfen, und der Intensität dieser Aktivitäten als auch für die zu implizierenden Akteure gilt es jeweils zu evaluieren, welche Massnahmen **notwendig** sind, um die **Oberziele der Bildungsverfassung** im Bereich der Weiterbildung umzusetzen.
- Mit Blick auf die **Akteure** ist zudem festzuhalten, dass aufgrund der zentralen Rolle der Privatwirtschaft im Weiterbildungsmarkt die Koordination und Kooperation auf privater Ebene zwischen den Organisationen der Weiterbildung an erster Stelle steht, was sich auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) aufdrängt. Die aktive Beteiligung von staatlichen Stellen an dieser Zusammenarbeit hat primär unterstützend zu erfolgen.¹⁹⁶
- Des Weiteren richtet sich die staatliche Koordination und Kooperation im Bereich der Weiterbildung – sofern diese notwendig ist – nach dem **Subsidiaritätsprinzip**. Die Zusammenarbeit hat daher in erster Linie auf Ebene der Kantone zu erfolgen, und eine allfällige Teilnahme des Bundes muss sich durch deren Erforderlichkeit rechtfertigen lassen. Zu beachten ist allerdings, dass der Bund auf der Grundlage der Art. 63 und 63a Abs. 5 BV über weiterreichende Kompetenzen verfügt und er sich in Bezug auf die Weiterbildung in diesen Bereichen stärker an Koordinations- und Kooperationsvorhaben zu beteiligen hat.

46. Eine besondere Frage in diesem Kontext stellt die **Form der Zusammenarbeit** im Bereich der Weiterbildung dar, wobei ausgehend von den erläuterten Grundsätzen Folgendes festgehalten werden kann:

- Grundsätzlich **erlaubt** Art. 61a Abs. 2 BV **jegliche Form der staats- und verwaltungsrechtlichen Zusammenarbeit**, was sowohl formelle als auch informelle Formen mit einschliesst.¹⁹⁷ Beispielsweise hat der Bund gestützt auf Art. 1 Abs. 1 BiZG eine Vereinbarung mit den Kantonen hinsichtlich der Koordination und Kooperation im Bereich der Bildung abgeschlossen.¹⁹⁸ Da deren Anwendungsbereich nicht auf einen spezifischen Bildungsbereich beschränkt ist (vgl. Art. 1 ZSAV-BiZ), dient die Vereinbarung ebenfalls als Grundlage für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung. Zudem findet für den Bereich der Weiterbildung ein institutionalisierter Austausch zwischen der EDK und dem SBFI (Direktionsebene) bzw. dem WBF

¹⁹⁵ S. z.B. Art. 15 Abs. 2 sowie Art. 16 Abs. 1 WeBiG. S. EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 6, der darauf hinweist, dass es gemäss Art. 64a Abs. 1 BV Aufgabe des Bundes sei, im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung über die Weiterbildung die Koordination und Kooperation zwischen ihm und den Kantonen festzulegen.

¹⁹⁶ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747, wonach der Staat im Bereich der Weiterbildung hauptsächlich unterstützend zur Privatwirtschaft tätig wird.

¹⁹⁷ S. bereits oben N 34, sowie EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 29 f.; EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, N 26 f. m.w.H.

¹⁹⁸ S. Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz (ZSAV-BiZ).

(Regierungsebene) statt sowie auf Bundesebene zwischen den verschiedenen Bundesämtern.¹⁹⁹

- Die konkrete **Wahl der Form** richtet sich daher hauptsächlich nach den **konkreten Notwendigkeiten**, um die Oberziele der Bildungsverfassung erreichen zu können.
- Trotz der expliziten Erwähnung der **Schaffung gemeinsamer Organe** in Art. 61a Abs. 2 BV lässt sich aus dieser Bestimmung **keine generelle Pflicht zur Ernennung bestimmter neuer Organe** ableiten.²⁰⁰ Zudem bestehen aktuell im Bereich der Weiterbildung bereits verschiedene Organe bzw. Institutionen, welche sich der Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren widmen, wie beispielsweise die EDK als interkantonales Organ,²⁰¹ welche die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW)²⁰² als Fachkonferenz mit einschliesst.

Von 2005 bis 2009 gab es zudem die Schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung (SKW) als gemeinsames Organ des Bundes und der Kantone.²⁰³ Die SKW bestand im Rahmen der – mittlerweile ebenfalls aufgelösten – Diskussionsplattform Forum Weiterbildung Schweiz, deren Mitglieder verschiedene Bundesämter, die Kantone sowie private Organisationen der Weiterbildung waren.²⁰⁴

Hinsichtlich der Frage, ob im Bereich der Weiterbildung weitere gemeinsame Organe von Bund und Kantonen geschaffen werden müssen, ist somit zu evaluieren, inwiefern ein solches Organ – zusätzlich zur IKW – notwendig ist, um die Oberziele der Bildungsverfassung zu verwirklichen. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, ob nicht bereits eine Ausweitung der Kompetenzen bestehender Organe den Bedürfnissen der konkreten Situation gerecht wird. Auf diese Weise lässt sich eine unnötige weitere Komplizierung des Bereichs der Weiterbildung verhindern.²⁰⁵ Sollte sich die Ernennung eines neuen gemeinsamen Organs als

¹⁹⁹ S.u. N 49 ff., 59 ff. bezüglich der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener (GKE).

²⁰⁰ S.o. N 34.

²⁰¹ S.o. N 34; vgl. auch EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 42 f., m.w.H.

²⁰² S. Art. 14 ff. des Statuts der Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK), der Schweizerischen Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (KBSB) und der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) vom 29. September 2016.

²⁰³ Die SKW hatte zum Ziel, die Bearbeitung von Weiterbildungsfragen zu koordinieren sowie die Entwicklung von Regelungen in diesem Bereich zu begleiten, s. SCHLÄFLI/SGIER, Porträt Weiterbildung, 24 f.; EVD, Erläuternder Bericht, 16. Dieses Organ wurde nach Annahme von Art. 64a BV aufgrund der neuen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen aufgelöst, s. EVD, Erläuternder Bericht, 16. Eine ähnliche Funktion hätte die in der Vernehmlassungsvorlage zum WeBiG vorgesehene «Weiterbildungskonferenz» gehabt, auf deren Einführung dann aber – wohl aufgrund von Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung – verzichtet wurde.

²⁰⁴ S. SCHLÄFLI/SGIER, Porträt Weiterbildung, 24.

²⁰⁵ S. JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 61a BV N 35, wonach es nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen sei, für jede Problemstellung im Bildungsbereich ein eigenes Organ zu schaffen.

notwendig herausstellen, muss dieses nicht zwangsläufig mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet werden.²⁰⁶

47. Deutlich wird damit, dass Art. 61a Abs. 2 BV zwar eine Pflicht zur Koordination und Kooperation von Bund und Kantonen auch im Bereich der Weiterbildung entnommen werden kann. Jedoch schreibt diese Bestimmung weder eine bestimmte Form der Koordination und Kooperation vor noch sind ihr Anhaltspunkte für deren genauen Umfang zu entnehmen. Vielmehr impliziert das Abstellen auf die Erforderlichkeit zur Erreichung der Zielsetzungen des Art. 61a Abs. 1 BV (nämlich die Qualität sowie die Durchlässigkeit der Weiterbildung in der Schweiz) einen **denkbar weiten Spielraum** (weshalb die Pflicht des Art. 61a Abs. 2 BV auch nicht bzw. kaum justiziabel ist),²⁰⁷ so dass es – abgesehen von einer völligen Untätigkeit – kaum denkbar ist, Bund und Kantonen eine Verletzung dieser Pflicht nachweisen zu können.

Insbesondere können Art. 61a Abs. 2 BV keinerlei Anhaltspunkte dafür entnommen werden, welche Aspekte der Weiterbildung von wem genau zu steuern oder zu koordinieren sind. Ebenso wenig lässt sich aus der Einbindung der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz eine grundsätzliche Pflicht – über die Zielsetzungen des Art. 61a Abs. 1 BV hinaus – von Bund und Kantonen zur Schaffung eines «weiterbildungsfreundlichen Klimas» oder allgemein «günstiger Rahmenbedingungen» entnehmen, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass sowohl Art. 64a BV als auch das WeBiG auch diesen Zielsetzungen dienen dürften.²⁰⁸ Hieraus kann aber keine Pflicht zur Verfolgung dieser Ziele mit bestimmten Massnahmen abgeleitet werden (zumal jedenfalls der Spielraum von Bund und Kantonen denkbar weit ist). Zu beachten ist freilich, dass auch sonstige allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben – so insbesondere die Grundrechte – zu beachten sind, welche auch für den Bereich der Weiterbildung bedeutsam sind bzw. sein können.²⁰⁹

²⁰⁶ S.o. N 34 zur Übertragung von Befugnissen an Steuerungsorgane.

²⁰⁷ S.o. N 35.

²⁰⁸ So explizit, mit Bezug zur Botschaft zum WeBiG, EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 12.

²⁰⁹ S. in diesem Zusammenhang zur Relevanz der Grundrechte für die Hochschulen EPINEY/KERN, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs, 15 ff.

§ 3 Zur Tragweite des Weiterbildungsgesetzes

I. Überblick

48. Mit Annahme der Bildungsverfassung und somit des Art. 64a BV im Jahr 2006 wurde der Bund verpflichtet, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen. Zudem wurde ihm die Kompetenz eingeräumt, die Weiterbildung zu fördern (wobei diesfalls hierfür die Bereiche und Kriterien zu definieren sind). Um diesen **verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen** und von seiner fakultativen Förderungskompetenz Gebrauch zu machen, konzipierte der Bund das WeBiG.²¹⁰

Beim **Entwurf des Gesetzes** durch eine Expertenkommission lautete der Auftrag, «ein Grundsatzgesetz ohne Fördertatbestände zu entwerfen, dessen Gegenstand die nichtformale Bildung ist».²¹¹ Konkret sollte das WeBiG eine präzise Definition des Konzepts der Weiterbildung vorsehen, die Koordination in diesem Bereich sowohl bundesintern als auch zwischen Bund und Kantonen verbessern, Grundsätze über die Weiterbildung formulieren sowie die Förderpraxis des Bundes vereinheitlichen.²¹²

Nachdem im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren noch verschiedene Änderungen des Gesetzesentwurfs vorgenommen wurden,²¹³ verabschiedete der Gesetzgeber 2014 das WeBiG, welches 2017 in Kraft trat. Um die Kriterien für die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund weiter zu präzisieren,²¹⁴ wurde 2016 sodann die **WeBiV** erlassen, welche ebenfalls 2017 in Kraft trat.

Der **Ingress des WeBiG** hält fest, dass sich das Gesetz sowohl auf Art. 64a BV als auch auf Art. 61a Abs. 2, 63a Abs. 5 sowie 66 Abs. 2 BV abstützt. Diese Formulierung gibt zu verschiedenen Präzisierungen Anlass:

- Die subsidiäre und umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäss Art. 63a Abs. 5 BV kann nicht als verfassungsrechtliche Grundlage für das WeBiG herangezogen werden, da nicht ersichtlich ist, dass die Voraussetzungen für die Ausübung dieser Kompetenz im vorliegenden Fall erfüllt waren.²¹⁵
- Auch Art. 61a Abs. 2 BV ist hier nicht einschlägig, da diese Bestimmung dem Bund keinerlei Kompetenzen überträgt.²¹⁶
- Hinsichtlich der Abstützung des WeBiG auf Art. 66 Abs. 2 BV, der den Bund zur Förderung der Ausbildung ermächtigt, ist zu differenzieren: Diese Bestimmung wurde im Hinblick auf Art. 16 WeBiG, welcher die Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener (GKE) betrifft, herangezogen.²¹⁷ Zwar können die Bildungseinheiten, in deren Rahmen diese Förderung erfolgt, sowohl nichtformale als auch formale Bildung darstellen.²¹⁸ Jedoch erfasst der

²¹⁰ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3730.

²¹¹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3749.

²¹² Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3749. S. ebenfalls Art. 1 Abs. 2 lit. a und b, 3 sowie 4 lit. e WeBiG, welche diese Elemente aufgreifen.

²¹³ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3761 ff. sowie EVD, Ergebnisbericht, 8 ff., m.w.H.

²¹⁴ S. Ingress der WeBiV.

²¹⁵ BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 63a BV N 17; JEANNERAT, in: CR Cst., Art. 63a BV N 47. In der Botschaft zum WeBiG wird auch nirgends erwähnt, dass diese Voraussetzungen erfüllt wären, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3768. Zu den Voraussetzungen gemäss Art. 63a Abs. 5 BV s.o. N 21 ff.

²¹⁶ S.o. N 28 ff., 34; s. aber zumindest missverständlich in diesem Punkt Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3768, 3788.

²¹⁷ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3788.

²¹⁸ S.u. N 49 ff., 59 ff.

fünfte Abschnitt des WeBiG einzig Einheiten der nichtformalen Bildung, welche den Erwerb und Erhalt von GKE zum Gegenstand haben.²¹⁹ Somit kann Art. 66 Abs. 2 BV, welcher ausschliesslich die formale Bildung betrifft,²²⁰ nicht als verfassungsrechtliche Grundlage für diese Regelungen herangezogen werden.²²¹

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass sich das WeBiG materiell-rechtlich einzig auf Art. 64a BV abstützt.²²²

49. Um seiner Pflicht, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, nachzukommen, hätte der Bund entweder ein Grundsatzgesetz oder mehrere Gesetze mit grundsätzlichen Regelungen für jeweils einen Teilbereich erlassen können oder ergänzende Bestimmungen in bestehende Spezialgesetze einfügen können.²²³ Der Gesetzgeber entschied sich schliesslich aus Kohärenzgründen für die erste Variante, weshalb das WeBiG als **Grundsatzgesetz** konzipiert ist.²²⁴ Auf diese Weise soll das WeBiG die Gesamtsicht auf Regelungen der Weiterbildung in den verschiedenen Spezialgesetzen des Bundes verbessern, inhaltliche Überschneidungen vermindern sowie Lücken schliessen.²²⁵ Aus der Qualifizierung als Grundsatzgesetz folgt weiter, dass das WeBiG selbst weder Fördertatbestände enthält noch Regelungen bezüglich spezifischer Weiterbildungsbereiche oder bezüglich den Anforderungen an Bildungsinhalte.²²⁶ Ausnahmen hierzu stellen Art. 12 WeBiG sowie der fünfte Abschnitt des WeBiG dar.²²⁷

50. Das insgesamt 22 Artikel umfassende WeBiG ist in **acht Abschnitte** gegliedert:

- Der erste Abschnitt («**Allgemeine Bestimmungen**») umschreibt Zweck bzw. Gegenstand des Gesetzes (Art. 1 WeBiG), seinen Geltungsbereich (Art. 2 WeBiG) und Ziele (Art. 4 WeBiG) und enthält Begriffsdefinitionen (Art. 3 WeBiG).

Art. 1 Abs. 3 WeBiG hebt den Grundsatzcharakter des Gesetzes hervor, indem er für jegliche nicht im WeBiG geregelten Aspekte auf die Spezialgesetze des Bundes verweist. Hinsichtlich des Geltungsbereichs präzisiert Art. 2 Abs. 1 WeBiG, dass das Gesetz auf den gesamten Bereich der

²¹⁹ S.u. N 49 ff., 59 ff., m.w.H.

²²⁰ S. BIAGGINI, Kommentar BV, Art. 66 BV N 2, wonach Art. 66 Abs. 1 BV einzig den tertiären – und somit einen formalen – Bildungsbereich betreffe; a.M. HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 66 BV N 3. S. zudem Botschaft Ausbildungsbeitragsgesetz, BBl 2013 5515, 5532, wonach das Ausbildungsbeitragsgesetz, welches gestützt auf Art. 66 Abs. 1 BV verabschiedet wurde, ausschliesslich Ausbildungsbeiträge auf der Tertiärstufe erfasse. Für die hier vertretene Ansicht hinsichtlich des Regelungsgegenstands von Art. 66 Abs. 2 BV spricht zudem, dass es widersprüchlich wäre, wenn der Bund gestützt auf Art. 64a Abs. 2 BV die Weiterbildung uneingeschränkt fördern könnte, jedoch die genau gleiche Förderung gestützt auf Art. 66 Abs. 2 BV nur in Ergänzung zu den kantonalen Massnahmen und unter Berücksichtigung der kantonalen Schulhoheit zulässig wäre.

²²¹ A.M. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3788.

²²² Gl.M. JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 4.

²²³ EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten, 19.

²²⁴ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3746 sowie 3791. S. ebenfalls Art. 1 Abs. 3 WeBiG. S. präzisierend Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3792, wonach nicht sämtliche Grundsätze über die Weiterbildung im WeBiG enthalten sind, sondern teilweise auch in anderen Bundesgesetzen, wie beispielsweise die steuerrechtlichen Abzugsmöglichkeiten für Weiterbildung.

²²⁵ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3746 f., 3791: Im Jahr 2013 war die Weiterbildung in rund 80 Spezialgesetzen geregelt.

²²⁶ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3737, 3747, 3752 f.

²²⁷ S.u. N 49 ff.

Weiterbildung anwendbar ist, wobei weder nach Teilbereich noch nach (privatem oder staatlichem) Anbieter unterschieden wird.²²⁸ Für den Hochschulbereich wird jedoch die Kompetenz der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe gemäss HFKG für die Umsetzung der Grundsätze des WeBiG unterstrichen (Art. 2 Abs. 2 WeBiG). Der Geltungsbereich wird weiter präzisiert durch die Definition der Weiterbildung als nichtformale Bildung (Art. 3 lit. a WeBiG).²²⁹ Indem Art. 4 lit. e WeBiG das Ziel formuliert, die Koordination zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Weiterbildung sicherzustellen, wird auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 61a Abs. 2 BV Bezug genommen.²³⁰

- Der zweite Abschnitt befasst sich mit den **Grundsätzen über die Weiterbildung** und stellt somit eine direkte Umsetzung von Art. 64a Abs. 1 BV sowie eine Konkretisierung der Oberziele der Bildungsverfassung dar.²³¹ Diese Grundsätze betreffen die Verantwortung für die Weiterbildung (Art. 5 WeBiG), die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung (Art. 6 WeBiG), die Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung (Art. 7 WeBiG), die Verbesserung der Chancengleichheit (Art. 8 WeBiG) sowie den Wettbewerb im Bereich der Weiterbildung (Art. 9 WeBiG).

Art. 5 WeBiG regelt im Sinne einer programmatischen Norm²³² das allgemeine Verhältnis zwischen Staat und Privaten im Bereich der Weiterbildung (vgl. Art. 5 Abs. 3 und 4 WeBiG).²³³ Diese Bestimmung steht auch im Zusammenhang mit den Sozialzielen (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. f BV), welche vom Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative verfolgt werden.²³⁴ Art. 6 WeBiG dient der Sicherstellung einer hohen Qualität im Bereich der Weiterbildung und konkretisiert damit Art. 61a Abs. 1 BV.²³⁵ Dies gilt ebenfalls für Art. 7 WeBiG, der die Anrechnungsmöglichkeiten von Weiterbildung an die formale Bildung betrifft und somit die Durchlässigkeit in diesem Bildungsbereich fördern soll.²³⁶

- Der nur aus einem Artikel (Art. 10 WeBiG) bestehende dritte Abschnitt formuliert **Voraussetzungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen durch den Bund** in Form von kumulativ²³⁷ zu erfüllenden Kriterien und stellt somit eine direkte Umsetzung von Art. 64a Abs. 3 BV auf Gesetzesstufe dar.

²²⁸ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3753. S. jedoch auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3772, wo hervorgehoben wird, dass die Grundsätze des WeBiG einzig für die staatlich geregelte oder unterstützte Weiterbildung gelten bzw. nur dort durchsetzbar seien und für nicht staatlich unterstützte Weiterbildung lediglich eine Signalwirkung entfalteteten.

²²⁹ S.o. N 12. S. auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3770, wonach den Begriffsdefinitionen eine wichtige bildungssystematische Ordnungsfunktion zukomme.

²³⁰ Dieses Ziel wird in verschiedenen Regelungen des WeBiG aufgegriffen, wie beispielsweise in Art. 15 Abs. 2 WeBiG.

²³¹ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3767.

²³² HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 11.

²³³ S. hierzu Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3754 m.w.H. sowie 3772; EHRENZELLER/BRÄGGER, FS Schwander, 45 (57); HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 11.

²³⁴ JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 11, welche zudem bemerken, dass sich aus dieser subsidiären Rolle des Staates ableiten lässt, dass kein rechtlicher Anspruch auf Weiterbildung bestehe; ebenso HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 11; s. auch EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, N 15.

²³⁵ JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 12.

²³⁶ JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 13; EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Fn. 41; s. auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3773.

²³⁷ HÄNNI, in: BSK-BV, Art. 64a BV N 16.

So ist unter anderem sicherzustellen, dass eine Finanzhilfe nur geleistet wird, wenn die Grundsätze des WeBiG eingehalten werden (Art. 10 Abs. 1 lit. d WeBiG). Zudem soll diese nachfrageorientiert ausgerichtet werden (Art. 10 Abs. 2 WeBiG), um einer staatlichen Wettbewerbsverzerrung entgegenzuwirken (vgl. Art. 9 WeBiG).²³⁸ Dieser Anforderung wird insbesondere nachgekommen, wenn die Finanzhilfe dem Leistungsbezüger ausgerichtet wird, damit dieser selbständig den Leistungserbringer auswählen kann.²³⁹ Wie bereits durch Art. 64a Abs. 2 BV vorgegeben, umschreibt Art. 10 WeBiG eine fakultative Förderkompetenz des Bundes,²⁴⁰ weshalb hieraus kein Anspruch auf staatliche Förderung abgeleitet werden kann.²⁴¹ Zudem enthält diese Bestimmung selbst keinen Fördertatbestand, sondern verweist hierfür auf die Spezialgesetzgebung des Bundes (Art. 10 Abs. 1 WeBiG).²⁴² Diese hat sich innerhalb des von Art. 10 WeBiG vorgegebenen Rahmens zu bewegen.²⁴³

Art. 1 ff. WeBiV präzisieren verschiedene Aspekte bezüglich der Gewährung von Finanzhilfen an Organisationen der Weiterbildung.

- Gegenstand des vierten Abschnitts sind **Erforschung und Entwicklung der Weiterbildung**. Für die Ressortforschung des Bundes²⁴⁴ in der Weiterbildung verweist Art. 11 WeBiG vollumfänglich auf Art. 16 Abs. 2 FIG, welcher die möglichen Massnahmen des Bundes in Bezug auf die Ressortforschung regelt. Gemäss Art. 12 WeBiG kann das SBFI unter gewissen Voraussetzungen (vgl. Art. 12 Abs. 2 WeBiG sowie Art. 1 f. WeBiV) Finanzhilfen an Organisationen der Weiterbildung ausrichten oder mit ihnen eine Leistungsvereinbarung treffen (Art. 12 Abs. 1 WeBiG).²⁴⁵

Dies geschieht im Hinblick auf verschiedene Aufgaben (vgl. Art. 12 Abs. 1 WeBiG), welche die Entwicklung der Weiterbildung als Ganzes begünstigen bzw. betreffen und durch diese Organisationen wahrgenommen werden können. Der Zweck dieser Bestimmung ist insbesondere die Einbindung der Organisationen der Weiterbildung hinsichtlich der Umsetzung der in Art. 4 WeBiG genannten Ziele.²⁴⁶ Aufgrund der vom Gesetzgeber gewählten Kann-Formulierung handelt es sich erneut – wie bereits durch Art. 64a Abs. 2 BV vorgegeben – um eine fakultative Förderkompetenz, weshalb aus dieser Bestimmung kein Anspruch abgeleitet werden kann.

²³⁸ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3776.

²³⁹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3776, welche zudem anfügt, dass Finanzhilfen an Leistungserbringer ausnahmsweise ebenfalls möglich sind, sofern hierfür eine spezialgesetzliche Grundlage (z.B. im AIG, im AsylG, im KJFG, im LwG sowie im RTVG) vorliegt.

²⁴⁰ JEANNERAT/MATTHEY, in: CR Cst., Art. 64a BV N 17.

²⁴¹ S. EHRENZELLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. 64a BV N 18.

²⁴² Gemäss dem Stand von 2013 förderte der Bund die Weiterbildung bereits in 35 Spezialgesetzen, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3746, 3767. Neben den in Fn. 237 erwähnten Spezialgesetzen sind des Weiteren exemplarisch das AVIG, das BBG, das IVG, das MG, das EnG, das SpoFöG sowie das LFG zu nennen. S. zudem Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3752 f. mit einer Übersicht über die Ausgaben des Bundes und der Sozialversicherungen für die Weiterbildung sowie über die Fördertatbestände in Spezialgesetzen.

²⁴³ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3776.

²⁴⁴ S. die Definition in Art. 16 Abs. 1 FIG, demzufolge es sich bei der Ressortforschung um eine durch den Bund angestossene Forschung handelt, deren Ergebnisse der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt.

²⁴⁵ Während der Wortlaut des Gesetzes eine alternative Formulierung enthält, geht Art. 5 Abs. 2 WeBiV, der gestützt auf Art. 12 Abs. 3 WeBiG erlassen wurde, in die Richtung, dass Finanzhilfen und Leistungsvereinbarungen Hand in Hand gehen und nicht separat gewährt bzw. vereinbart werden können.

²⁴⁶ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3777.

Entgegen dem Grundkonzept des WeBiG, welches im Sinne eines Grundsatzgesetzes grundsätzlich keine Fördertatbestände vorsehen sollte, handelt es sich bei Art. 12 WeBiG um einen Fördertatbestand.²⁴⁷ Dieser ist hinreichend präzise und wurde im ersten Abschnitt der WeBiV weiter konkretisiert, weshalb Finanzhilfen direkt gestützt auf diese Gesetzesgrundlage vom SBFI gewährt werden können.²⁴⁸

- Der fünfte Abschnitt des WeBiG befasst sich mit einem Teilbereich der Weiterbildung, namentlich mit dem **Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen Erwachsener (GKE)**. Bei diesen Grundkompetenzen (vgl. Art. 13 Abs. 1 WeBiG) handelt es sich um «die kompetenzmässigen Voraussetzungen, damit eine Person den Alltag erfolgreich bestreiten und an Bildung teilnehmen kann»,²⁴⁹ wobei hier jegliche Art von Bildung – formale, nichtformale sowie informelle – gemeint ist.²⁵⁰ Sie stellen somit auch eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme «regulärer» Weiterbildung dar.²⁵¹

Die Bildungseinheiten, welche dem Erwerb und Erhalt dieser GKE dienen, sind teils als formale und teils als nichtformale Bildung zu qualifizieren. Grundsätzlich sollen die GKE in der obligatorischen Schule bzw. im Rahmen der formalen Bildung erworben werden.²⁵² Subsidiär können die GKE auch durch spezifische – im Gegensatz zur regulären – Weiterbildungen bzw. durch nichtformale Bildung erlangt und / oder erhalten werden.²⁵³ Der fünfte Abschnitt des WeBiG umfasst somit einzig Einheiten der **nichtformalen Bildung**, die den **Erwerb und Erhalt von GKE** zum Gegenstand haben.²⁵⁴ Da es sich hier um einen spezifischen Teilbereich der Weiterbildung handelt, ist dieser fünfte Abschnitt in materieller Hinsicht nicht Teil des Grundsatzgesetzes bzw. formuliert keine Grundsätze, sondern stellt ein Spezialgesetz dar.²⁵⁵ Der Gesetzgeber entschied sich jedoch aufgrund der eng verknüpften Regelungsinhalte sowie des bescheidenen Umfangs der Regelungen über den Erwerb und Erhalt von GKE, diese in das WeBiG zu integrieren, anstatt hierfür ein neues Spezialgesetz zu verabschieden.²⁵⁶

Im Einzelnen umfassen die Bestimmungen des fünften Abschnitts des WeBiG bezüglich dem Erwerb und Erhalt von GKE folgende Vorgaben:

- Die **GKE** werden in Art. 13 Abs. 1 WeBiG abschliessend²⁵⁷ definiert als grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten in den Bereichen Sprache (Lesen, Schreiben und Sprechen, Art. 13

²⁴⁷ A.M. aber offenbar Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3753 f., wonach es sich bei den Finanzhilfen an Organisationen der Weiterbildung gemäss Art. 12 WeBiG um systemische Massnahmen handle und einzig Art. 16 WeBiG einen Fördertatbestand darstelle. Überzeugender erscheint es jedoch, Art. 12 WeBiG als Fördertatbestand zu qualifizieren, welcher sich jedoch im Gegensatz zu den restlichen Fördertatbeständen durch die Besonderheit auszeichnet, dass er nicht auf einen bestimmten Teilbereich der Weiterbildung beschränkt ist, sondern einen systemischen Ansatz verfolgt.

²⁴⁸ S. Art. 17 Abs. 3 WeBiG. S. Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3754 f., wonach sowohl in der BFI-Periode 2017-2020 als auch in der BFI-Periode 2021-2024 direkt gestützt auf Art. 12 WeBiG Leistungsvereinbarungen mit Organisationen der Weiterbildung abgeschlossen wurden, welche als Grundlage für die anschliessende Gewährung von Finanzhilfen dienen.

²⁴⁹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778; s. ebenfalls SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 4.

²⁵⁰ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3758, wonach GKE die Voraussetzung für die Partizipation am lebenslangen Lernen darstellt.

²⁵¹ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

²⁵² Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

²⁵³ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

²⁵⁴ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

²⁵⁵ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

²⁵⁶ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3759.

²⁵⁷ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3778.

- Abs. 1 lit. a WeBiG), Mathematik (Art. 13 Abs. 1 lit. b WeBiG) sowie Informations- und Kommunikationstechnologien (Art. 13 Abs. 1 lit. c WeBiG).²⁵⁸
- Als **Zielvorgabe**²⁵⁹ in diesem Bereich schreibt Art. 14 WeBiG vor, dass sich Bund und Kantone unter Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt dafür einzusetzen haben, Erwachsenen den Erwerb und Erhalt von GKE zu ermöglichen. Ebenso wie Art. 5 WeBiG stellt auch diese Bestimmung eine Konkretisierung der Sozialziele gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. f WeBiG dar.²⁶⁰
 - Gemäss Art. 15 Abs. 1 WeBiG fördern Bund und Kantone den Erwerb und Erhalt von GKE im Rahmen ihrer **Kompetenzbereiche**, wobei die Zuständigkeit in diesem Bereich primär bei den Kantonen liegt, soweit Spezialgesetze auf Bundesebene nicht eine bundesrechtliche Zuständigkeit vorsehen.²⁶¹ Bund und Kantone stellen zudem die **interinstitutionelle Zusammenarbeit** (IIZ) im Hinblick auf Bildungsangebote zum Erwerb und zum Erhalt von GKE sicher und **koordinieren deren Förderung** (Art. 15 Abs. 2 WeBiG). Diese Bestimmung stellt eine Konkretisierung von Art. 61a Abs. 2 BV für den Bereich der GKE dar. Sie betrifft somit sowohl das Verhältnis unter den einzelnen Kantonen (horizontale Ebene), zwischen Bund und Kantonen (vertikale Ebene) als auch innerhalb der öffentlichen Körperschaften.²⁶² Deutlich wird damit auch, dass Art. 15 WeBiG keine Regelungen betreffend das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Kantonen enthält,²⁶³ sondern (sehr weit gefasste) inhaltliche Vorgaben für deren Kompetenzausübung formuliert.
 - Art. 16 WeBiG enthält – neben Art. 12 WeBiG – einen weiteren Fördertatbestand.²⁶⁴ Auf dieser Grundlage kann das SBFI – in Ergänzung zu bereits bestehenden Fördermassnahmen in der Spezialgesetzgebung – **Finanzhilfen an die Kantone** leisten, um diese bei der Förderung des Erwerbs und des Erhalts von GKE zu unterstützen. Wie bei allen Fördertatbeständen im Bereich der Weiterbildung müssen beim Rückgriff auf Art. 16 WeBiG die inhaltlichen Vorgaben von Art. 10 WeBiG beachtet werden.²⁶⁵ Die Umschreibung des Vorgehens sowie die Konkretisierung der Kriterien für die Gewährung der Finanzhilfen wurden sodann in Art. 8 ff. WeBiV vorgenommen. Hiernach vereinbart das SBFI gemeinsam mit den Kantonen und unter Einbezug der Organisationen der Arbeitswelt in einem ersten Schritt nationale Ziele, welche für jeweils vier Jahre gültig sind (Art. 8 WeBiV).²⁶⁶ Im Anschluss erarbeiten die Kantone kantonale Programme zur Umsetzung dieser Ziele (Art. 9 Abs. 1 WeBiV).²⁶⁷ Gestützt hierauf treffen das SBFI und die Kantone eine Programmvereinbarung (vgl. Art. 46 Abs. 2 BV) mit einer Gültigkeitsdauer von vier Jahren (Art. 10 Abs. 1 und 2 WeBiV), welche die Grundlage für die Gewährung der Finanzhilfen durch den Bund darstellt (Art. 11 Abs. 1 WeBiV).
 - Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass im Bereich der GKE – der einen Teilbereich der Weiterbildung darstellt – die **restlichen Bestimmungen des WeBiG** ebenfalls zur Anwendung kommen. Von praktischer Bedeutung sind insbesondere die Finanzhilfen durch den Bund (Art. 10 WeBiG), die Ressortforschung des Bundes (Art. 11 WeBiG), die Gewährung von

²⁵⁸ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 4 m.w.H.

²⁵⁹ Es handelt sich vorliegend um eine Umsetzung der Vorgaben von Art. 10 Abs. 1 lit. c WeBiG hinsichtlich der Förderung der Weiterbildung durch den Bund, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3779.

²⁶⁰ EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Fn. 59.

²⁶¹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3759, 3779, wobei die Ausländergesetzgebung, die Arbeitslosen- und die Invalidenversicherung als Beispiele für solche spezialgesetzlichen Regelungen genannt werden.

²⁶² S. zur letzten Variante SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 3, 6, wonach auf Bundesebene das SBFI, das SEM, das SECO, das BSV und das BAKOM involviert sind und die Zusammenarbeit entweder im Rahmen des nationalen IIZ-Steuerorgans stattfindet oder in einem bilateralen Austausch zwischen dem SBFI und der jeweils zuständigen Bundesstelle. Die Kooperation innerhalb der Bundesverwaltung wird zudem von Art. 8 Abs. 1 WeBiV unterstrichen.

²⁶³ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3779.

²⁶⁴ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3759.

²⁶⁵ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3779.

²⁶⁶ S. zu den einzelnen nationalen Zielen SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 2 f.

²⁶⁷ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 8 f. m.w.H.

Finanzhilfen an Organisationen der Weiterbildung (Art. 12 WeBiG) sowie das Monitoring (Art. 19 WeBiG).

- Der sechste und der siebte Abschnitt des WeBiG betreffen die **Finanzierung** bzw. **Statistik und Monitoring** im Bereich der Weiterbildung. Art. 17 Abs. 1 WeBiG verpflichtet den Bund, die beabsichtigten finanziellen Massnahmen im Rahmen der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) darzulegen.²⁶⁸ Die Förderung der Weiterbildung gestützt auf ein Spezialgesetz beruht jedoch nicht auf den Geldern, welche Gegenstand der BFI-Botschaft sind.²⁶⁹ Um eine Beobachtung des Weiterbildungsmarktes und der Weiterbildungsbeteiligung der Bevölkerung zu ermöglichen, ist durch das SBFI gemeinsam mit den Kantonen ein Monitoring durchzuführen (Art. 19 WeBiG). Grundlage hierfür bilden die Ergebnisse der Ressortforschung des Bundes (Art. 11 WeBiG), die statistischen Daten, welche gestützt auf Art. 18 WeBiG erhoben werden²⁷⁰ sowie der regelmässige Dialog mit den interessierten Kreisen der Weiterbildung.²⁷¹ Mithilfe des Monitorings sollen Dysfunktionen erkannt sowie der gesellschaftliche Nutzen der Weiterbildung evaluiert werden.²⁷²
- Der achte Abschnitt schliesslich enthält übliche **Schlussbestimmungen**.

51. Insgesamt wird das WeBiG seinem Charakter als «**Grundsatzgesetz**» in jeder Beziehung gerecht: Es enthält über weite Teile sehr «**weich**» **formulierte Bestimmungen** mit ausgesprochen geringer normativer Dichte, deren Präzision nicht oder kaum über die verfassungsrechtlichen Ziele hinausgeht. Insofern können ihm nur ausnahmsweise – wenn überhaupt – konkrete Vorgaben für bestimmte Aktivitäten entnommen werden; immerhin enthalten aber einige Bestimmungen Vorgaben, welche im Falle des Ergreifens bestimmter Massnahmen (z.B. finanzieller Art) zu beachten sind (Art. 10 WeBiG) oder die staatlichen Weiterbildungsanbieter verpflichten (Art. 9 WeBiG).

II. Ausgewählte Fragen

52. Ausgehend von dem Überblick über die Tragweite des WeBiG sollen nachfolgend ausgewählte Fragen vertiefter erörtert werden. Zum einen ist das Verhältnis zwischen dem WeBiG und weiteren Erlassen auf Gesetzesstufe, welche die Weiterbildung regeln, zu klären (1.). Zum anderen sind die dem WeBiG möglicherweise zu entnehmenden Vorgaben hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung für dessen Umsetzung zu beleuchten, wobei auch zu erörtern sein wird, ob und inwieweit dieses Gesetz diesbezüglich (konkretisierbare) Verpflichtungen für Bund und / oder Kantone vorsieht (2.).

²⁶⁸ S. zur aktuellen BFI-Periode die Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681.

²⁶⁹ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3780.

²⁷⁰ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3781.

²⁷¹ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3762, wonach der Weg über den Dialog mit den verschiedenen privaten Akteuren im Sinn einer Alternative zu einer Weiterbildungskonferenz gewählt wurde, auf welche im Anschluss an die Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf des WeBiG verzichtet wurde.

²⁷² Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3781.

1. Verhältnis zu weiteren Gesetzeserlassen

53. Neben dem WeBiG gibt es sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene zahlreiche gesetzliche Bestimmungen zur Weiterbildung, welche für spezifische Bereiche (auch) Aspekte der Weiterbildung regeln.²⁷³ Aufgeworfen wird damit – auch mit Blick auf die genaue rechtliche Tragweite des WeBiG – die Frage nach dem Verhältnis des WeBiG als «**Grundsatzgesetz**» zu den **verschiedenen Spezialgesetzen** (a.). Da der fünfte Abschnitt des WeBiG materiell nicht Teil des Grundsatzgesetzes ist bzw. keine Grundsätze formuliert, sondern letztlich selbst ein Spezialgesetz darstellt,²⁷⁴ soll dessen **Relation zu anderen Spezialgesetzen** spezifisch erörtert werden (b.).

a. Verhältnis des Weiterbildungsgesetzes zur sektoriellen Gesetzgebung

54. Die Frage nach dem Verhältnis des WeBiG zu anderen gesetzlichen Erlassen stellt sich von vornherein nur unter der Voraussetzung, dass sich auch letztere auf die Weiterbildung im Sinne des WeBiG und damit auf Aspekte der **nichtformalen Bildung** beziehen. Ob und inwieweit dies der Fall ist, ist durch Auslegung des Spezialerlasses zu eruieren.²⁷⁵

Mittlerweile besteht jedoch eine gewisse Vereinheitlichung der Terminologie im Hinblick auf die Weiterbildung, da zeitgleich mit der Annahme des WeBiG verschiedene Bundesgesetze angepasst wurden.²⁷⁶

55. Liegt ein Gesetzeserlass mit Vorschriften über die Weiterbildung vor, ist in einem nächsten Schritt das **Verhältnis dieses sektoriellen Gesetzes zum WeBiG** zu präzisieren. Ausgangspunkt hierfür ist der Anwendungsbereich des WeBiG: Gemäss **Art. 2 Abs. 1 WeBiG** ist das WeBiG auf den **gesamten Bereich der Weiterbildung** anwendbar, ohne dass eine Differenzierung vorgenommen wird.²⁷⁷ Das Gesetz erfasst somit sowohl sämtliche staatlich angebotene Weiterbildung als auch sämtliche von Privaten – mit oder ohne staatliche Unterstützung – durchgeführte Weiterbildung.²⁷⁸ Hieraus folgt, dass sowohl **Bundes- als auch kantonale Gesetze** mit Bestimmungen über die Weiterbildung **neben dem WeBiG** zur Anwendung kommen können.

56. Damit ist aber noch nicht geklärt, ob und inwieweit welche Bestimmungen des WeBiG einerseits und sektorieller Vorgaben andererseits (auf Bundesebene oder auf kantonaler Ebene) parallel anzuwenden sind bzw. ob und inwieweit hier der eine oder

²⁷³ Im Jahr 2013 gab es auf Bundesstufe rund 80 Spezialgesetze, welche Bestimmungen zur nichtformalen Bildung enthielten, vgl. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3742.

²⁷⁴ S.o. N 42.

²⁷⁵ S. beispielsweise hinsichtlich der Abgrenzung der berufsorientierten sowie der akademischen Weiterbildung gegenüber der formalen Bildung Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3745 f., 3751 f. m.w.H.

²⁷⁶ S. Anhang WeBiG; Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3764 f., 3781 ff.; s. ebenfalls BBT, Anpassung anderer Erlasse, m.w.H. Teilweise wurde von einer Korrektur der Terminologie abgesehen, weil diese beispielsweise im Rahmen der Revision des Spezialgesetzes vorzunehmen sei, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3764 f., 3782.

²⁷⁷ S.o. N 42.

²⁷⁸ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3750, 3753.

andere Erlass vorrangig oder ausschliesslich anzuwenden ist. Diese Präzisierung kann selbstredend nur mit **Bezug zu jedem einzelnen Erlass** bzw. der jeweiligen Bestimmung unter Berücksichtigung seiner genauen Tragweite und seines Bezugs zum WeBiG eruiert werden. Nichtsdestotrotz können aber einerseits in Bezug auf die Bundesgesetzgebung, andererseits hinsichtlich kantonaler Gesetze **allgemeine Grundsätze** formuliert werden, welche dann auf die jeweilige konkrete Fragestellung anzuwenden sind:

- Im Verhältnis zwischen dem WeBiG und einer **kantonalen Regelung** ist der **Vorrang des Bundesrechts** gemäss Art. 49 BV zu beachten. Normen in kantonalen Spezialgesetzen, welche dem WeBiG widersprechen, sind somit ausser Acht zu lassen und von den Kantonen anzupassen. Es ist jedoch anzumerken, dass ein **echter Konflikt** vorliegen muss, eine Frage, die unter Berücksichtigung der genauen Tragweite sowohl der Vorgaben des WeBiG als auch des jeweiligen kantonalen Erlasses zu beantworten ist.²⁷⁹ Da zahlreiche Vorgaben des WeBiG eher offen formuliert sind,²⁸⁰ sich verschiedene Bestimmungen des WeBiG ausdrücklich nur an den Bund richten – weshalb sie für die Kantone nicht massgeblich sind²⁸¹ – und andere Bestimmungen letztlich sowieso verfassungsrechtliche Vorgaben aufgreifen bzw. auf diese Bezug nehmen,²⁸² dürfte ein echter Konflikt des WeBiG mit kantonalen Gesetzen nur ausnahmsweise in Betracht kommen.²⁸³ Im Übrigen sind die Vorgaben des WeBiG selbstverständlich auch durch die Kantone zu beachten, so dass diese jeweils zusätzlich zu den kantonalen Regelungen heranzuziehen bzw. letztere im Lichte des WeBiG auszulegen sind.
- In Bezug auf die Relation zwischen dem **WeBiG und spezifischen Regelungen der Weiterbildung auf Bundesebene** ist grundsätzlich zu betonen, dass verschiedene Gesetzeserlasse auf derselben Normstufe, welche denselben Gegenstand regeln, in der Normenhierarchie gleichgestellt sind. Ihr Zusammenspiel bzw. ihre Relation ist dann jeweils durch Auslegung der konkreten Bestimmungen zu ermitteln, was die Frage des Vorrangs im Falle eines Widerspruchs offen lässt. Für die somit entscheidende Auslegung sind die allgemeinen Grundsätze²⁸⁴ massgeblich, wobei den Prinzipien des grundsätzlichen **Vorrangs der *lex specialis* und der *lex posterior*** besondere Bedeutung zukommt. Weiter sind der systematische Zusammenhang der verschiedenen Erlasse sowie ihre – sich häufig aus der Entstehungsgeschichte ergebenden und mitunter auch in den Gesetzen selbst zumindest ansatzweise auch ausdrücklich formulierten – Zielsetzungen zu beachten.

Ein «schematischer» Rückgriff auf die Grundsätze der *lex specialis* und der *lex posterior* (wobei diese Grundsätze auch allgemein immer nur unter Berücksichtigung sonstiger Gesichtspunkte, welche für die Auslegung von Bedeutung sein können, heranzuziehen sind, so dass ihre Anwendung

²⁷⁹ Vgl. zu den diesbezüglich massgeblichen Kriterien im Einzelnen TSCHANNEN, Staatsrecht, N 821 ff.

²⁸⁰ S.o. N 40 ff.

²⁸¹ S. z.B. Art. 10 und 12 WeBiG.

²⁸² S. z.B. Art. 8 WeBiG betreffend die Chancengleichheit.

²⁸³ Denken könnte man insbesondere an Art. 9 WeBiG, welcher ein grundsätzliches Verbot der Beeinträchtigung des Wettbewerbs vorsieht und mit welchem kantonale Massnahmen in Konflikt geraten können.

²⁸⁴ S. zu den Auslegungsgrundsätzen im öffentlichen Recht z.B. TSCHANNEN, Staatsrecht, N 134 ff.

nicht die genaue Analyse der jeweiligen Fragestellung zu ersetzen vermag) führte jedenfalls in der vorliegenden Situation nicht zu einer einheitlichen Lösung. Denn zum einen stellen die sektoriellen Bundesgesetze, welche auch Aspekte der Weiterbildung regeln, im Verhältnis zum WeBiG grundsätzlich jeweils eine *lex specialis* dar, regeln sie doch die Weiterbildung in einem bestimmten Gebiet, so dass ihnen Vorrang einzuräumen wäre. Auf der anderen Seite ist das im Jahr 2017 in Kraft getretene WeBiG gegenüber den meisten sektoriellen Erlassen die *lex posterior*.

Soweit konkret die Beziehung zwischen dem WeBiG und anderen Bundesgesetzen, die in spezifischen Gebieten (auch) Aspekte der Weiterbildung regeln, betroffen ist, muss vor diesem Hintergrund die **Auslegung des bereichsübergreifend angelegten WeBiG** – welches auf den gesamten Bereich der Weiterbildung und damit letztlich alle Weiterbildungen Anwendung findet²⁸⁵ – der Ausgangspunkt sein. Zwar enthält das WeBiG selbst keine ausdrückliche Bestimmung bezüglich seines Verhältnisses zu anderen Bundesgesetzen, die auch Fragen der Weiterbildung regeln. Jedoch lassen sowohl die Entstehungsgeschichte des Gesetzes als auch seine Zielsetzungen klar erkennen, dass es **gemeinsame Grundsätze für den gesamten Bereich der Weiterbildung** formulieren soll: Ursprünglich gab es im Bereich der Weiterbildung auf Bundesebene verschiedenste punktuelle Regelungen in Spezialgesetzen, welche historisch gewachsen waren und sich teils stark unterschieden.²⁸⁶ Angesichts dieser Situation sollte der Erlass des als Grundsatzgesetz konzipierten WeBiG insbesondere die Kohärenz der verschiedenen Erlasse über die Weiterbildung sicherstellen.²⁸⁷ M.a.W. ging es darum, für den gesamten Bereich der Weiterbildung (vgl. Art. 2 Abs. 1 WeBiG) gemeinsame Grundsätze zu formulieren, welche dann für die verschiedenen Teilbereiche der Weiterbildung zum Zuge kommen sollten. Damit diese Zielsetzung erreicht werden kann, ist es erforderlich, dass die im WeBiG formulierten Grundsätze auch dann Anwendung finden, wenn die Weiterbildung Gegenstand eines sektoriellen Erlasses ist. Insofern sind sie also immer zusätzlich zu den spezifischen Vorgaben heranzuziehen. Auch sind letztere nach Möglichkeit so auszulegen, dass sie mit den im WeBiG formulierten Grundsätzen in Einklang stehen. Soweit dies ausnahmsweise (angesichts der Offenheit der im WeBiG formulierten Grundsätze dürfte ein «echter» Konflikt in der Praxis kaum auftreten) nicht möglich sein sollte, können die spezifischen Regelungen nur soweit zur Anwendung kommen, wie sie mit dem WeBiG in Einklang stehen, so dass das WeBiG insoweit **Vorrang gegenüber spezialgesetzlichen Bestimmungen** genießt. Jeder andere Ansatz führte letztlich dazu, dass dem WeBiG jede praktische Bedeutung und damit jegliche Effektivität abginge, was weder der Absicht des Gesetzgebers entsprechen dürfte noch den erörterten Erwägungen der systematischen Auslegung Rechnung trüge.

Deutlich wird damit auch, dass dieser «relative Vorrang» des WeBiG im Verhältnis zu sektoriellen Regelungen nicht darauf beruht, dass das WeBiG eine Art «Supergesetz» wäre; vielmehr ist er das Ergebnis der Auslegung des WeBiG unter historischen und systematischen Gesichtspunkten, welche sich im Übrigen auch in Art. 2 Abs. 1 WeBiG niedergeschlagen haben, der ausdrücklich vorsieht,

²⁸⁵ Art. 2 Abs. 1 WeBiG. S. schon oben N 40 ff., 47.

²⁸⁶ Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3742.

²⁸⁷ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3743, 3746, 3791.

dass das Gesetz für den «gesamten Bereich der Weiterbildung» gilt (es sei denn, das WeBiG selbst sehe etwas anderes vor).

Dies bedeutet jedoch nicht, dass es zu einer Beschneidung von bestehenden Kompetenzen kommt.²⁸⁸ Vielmehr enthält das WeBiG inhaltliche Vorgaben bezüglich der Ausübung dieser Kompetenzen und klärt die bestehenden Zuständigkeiten.²⁸⁹ Zudem bewirkt dieser Vorrang des WeBiG auch nicht, dass materielle Regelungen in Spezialgesetzen ersetzt würden, da das WeBiG einzig einen verbindlichen Rahmen darstellt, der durch spezialgesetzliche Regelungen für die verschiedenen Bereiche der Weiterbildung konkretisiert wird.²⁹⁰

b. Verhältnis der Art. 13-16 WeBiG (Grundkompetenzen Erwachsener) zur sektoriellen Gesetzgebung

57. Wie bereits erörtert, handelt es sich materiell-rechtlich bei Art. 13-16 WeBiG (**Erwerb und Erhalt von GKE**) nicht um einen Bestandteil derjenigen Teile des Gesetzes, welche die allgemein gültigen Grundsätze der Weiterbildung regeln, sondern um (eigenständige) spezialgesetzliche Regelungen.²⁹¹ Neben den Art. 13-16 WeBiG gibt es jedoch noch weitere Gesetze, welche den Erwerb und den Erhalt von GKE regeln, so dass (auch) hier die Frage nach dem Verhältnis der Art. 13-16 WeBiG zu sonstigen diese Thematik regelnden Erlassen aufgeworfen wird.

58. Allerdings stellt sich diese Frage nur, wenn es bei den relevanten sektoriellen Regelungen über den Erwerb und den Erhalt von GKE um Weiterbildung im Sinn des WeBiG geht, so dass eine **Regelung der nichtformalen Bildung** vorliegen muss,²⁹² da es andernfalls nicht zu einer Überschneidung mit dem fünften Abschnitt des WeBiG kommen kann.²⁹³

59. Mit Bezug auf das **Verhältnis bzw. das Zusammenspiel** der Art. 13-16 WeBiG einerseits und anderer Erlasse, welche den Erwerb und den Erhalt von GKE im Rahmen nichtformaler Bildung regeln, andererseits kann Folgendes festgehalten werden:

- Im Verhältnis zwischen dem fünften Abschnitt des WeBiG und einem **kantonalen Spezialgesetz** gilt erneut der vollumfängliche **Vorrang des Bundesrechts** gemäss Art. 49 BV. Normen in kantonalen Spezialgesetzen, welche nicht mit den Vorgaben der Art. 13-16 WeBiG vereinbar sind, sind somit nicht anwendbar und von den Kantonen anzupassen. Jedoch enthalten diese Bestimmungen nur wenige direkte Vorgaben für die Kompetenzausübung der Kantone,²⁹⁴ die im Übrigen auch so offen formuliert sind, dass ein eigentlicher «echter» Konflikt mit einem kantonalen Erlass kaum denkbar ist.

²⁸⁸ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747, wonach dies nicht der Zweck des WeBiG sei.

²⁸⁹ S. zum zweiten Aspekt Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3747.

²⁹⁰ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, S. 3749 f.

²⁹¹ S.o. N 42.

²⁹² S.o. zu den Begriffen in N 12.

²⁹³ Beispiele für solche Gesetze sind das AIG sowie das AVIG, welche Alphabetisierungs- und Sprachkurse bzw. IT-Basiskurse anbieten, s. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3758.

²⁹⁴ Hierzu zählen beispielsweise die Vorgaben von Art. 15 Abs. 2 WeBiG, wonach sich die Kantone an einer interinstitutionellen Zusammenarbeit zu beteiligen haben und sich bei der Förderung von Angeboten zum Erwerb und Erhalt von GKE mit dem Bund und den anderen Kantonen zu koordinieren haben.

- Hinsichtlich der Relation von Art. 13-16 WeBiG mit anderen **Spezialgesetzen des Bundes** – welche in der Normenhierarchie auf gleicher Stufe stehen – sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass ersteren aus systematischen, teleologischen oder sonstigen Erwägungen grundsätzlich eine Art Vorrangstellung einzuräumen wäre. Ein solcher lässt sich insbesondere auch nicht aus dem Grundsatz des Vorrangs der *lex posterior* ableiten, da nicht erkennbar ist, dass Art. 13-16 WeBiG die sektoriellen Regelungen «übersteuern» sollen. Vielmehr ist die Einführung der Art. 13-16 WeBiG als Reaktion auf eine starke Fragmentierung im Bereich des Erwerbs und Erhalts von GKE zu sehen,²⁹⁵ so dass es in erster Linie darum geht, in diesem Bereich eine Koordination zwischen den bestehenden Massnahmen sicherzustellen (vgl. insbesondere Art. 15 Abs. 2 WeBiG) sowie Lücken zu schliessen (vgl. Art. 14 Abs. 1 WeBiG).²⁹⁶ In diesem Sinne ist Art. 16 WeBiG als subsidiärer Auffangtatbestand ausgestaltet, der eine Abstimmung mit den bereits bestehenden Massnahmen der Spezialgesetzgebung voraussetzt und es somit ermöglicht, bestehende Lücken zu ermitteln und zu schliessen.²⁹⁷ In Anbetracht dieser «Koordinations- und Lückenfüllerfunktion» sind Art. 13-16 WeBiG im Bereich des Erwerbs und des Erhalts von GKE grundsätzlich **subsidiär zu spezialgesetzlichen Regelungen** heranzuziehen.

Auch hier ist freilich zu beachten, dass die Art. 13-16 WeBiG so offen formuliert sind, dass jedenfalls ein eigentlicher Widerspruch zu einem Spezialgesetz kaum denkbar ist. Die Frage nach dem Verhältnis der Art. 13-16 WeBiG zu spezialgesetzlichen Regelungen betrifft insofern eher die Thematik der Zuständigkeit bzw. der «Pflicht zum Tätigwerden».²⁹⁸

- Gemäss Art. 16 Abs. 1 WeBiG kann das SBFI in Ergänzung zu Massnahmen nach der Spezialgesetzgebung Finanzhilfen an die Kantone für die Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE leisten. Diese Formulierung wirft die Frage auf, ob bei der Verwendung des Begriffs der «Spezialgesetzgebung» sowohl **Gesetze auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene** gemeint sind oder ausschliesslich Bundesgesetze erfasst werden. Wie bereits aufgezeigt wurde, wird die Finanzhilfe im Rahmen einer Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton geleistet, welche sich auf das jeweilige kantonale Programm abstützt.²⁹⁹ Gemäss Art. 9 Abs. 3 WeBiV müssen die kantonalen Programme mit Massnahmen aus anderen Spezialgesetzen abgestimmt werden, wobei exemplarisch auf die kantonalen Integrationsprogramme verwiesen wird, welche der Umsetzung des AIG bzw. eines Spezialgesetzes auf Bundesebene dienen. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt somit die Frage nach den kantonalen Spezialgesetzen ebenfalls unbeantwortet. Ein Hinweis ergibt sich jedoch aus der konkreten Wirkung der Umsetzung der Programmvereinbarung durch den Kanton. Würde Art. 16 Abs. 1 WeBiG einzig auf Spezialgesetze auf Bundesebene verweisen und somit eine Abstimmung mit

²⁹⁵ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3758 f.

²⁹⁶ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3759, 3779, welche zudem anmerkt, dass die Zielvorgabe von Art. 14 Abs. 1 WeBiG, wonach Bund und Kantone Erwachsenen den Erwerb und den Erhalt von GKE ermöglichen sollen, verlange, dass im Hinblick auf die bereits bestehenden Fördermassnahmen Lücken geschlossen werden.

²⁹⁷ Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681, 3754; Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3779.

²⁹⁸ S.u. N 53 ff.

²⁹⁹ S.o. N 42.

kantonalen Spezialgesetzen ausklammern, könnte es zu einer Doppelfinanzierung oder zu einer Substituierung kantonaler Gelder durch die Finanzhilfen des Bundes kommen, was sicherlich nicht im Sinne des Gesetzgebers war³⁰⁰ und auch nicht sinnvoll wäre. Folgerichtig verlangt das Grundsatzpapier des SBFI und der EDK eine Koordination der kantonalen Massnahmen sowohl untereinander als auch mit verschiedenen Bundesprogrammen im Bereich der Förderung des Erwerbs und Erhalts der GKE.³⁰¹ Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass Art. 16 Abs. 1 WeBiG sowohl auf Bundes- als auch auf kantonale Spezialgesetze Bezug nimmt. Für diesen Ansatz spricht auch Art. 15 Abs. 2 WeBiG, der Bund und Kantone aufgibt, sich bei der Förderung des Erwerbs und des Erhalts der GKE zu koordinieren. Eine solche Koordination muss aber – soll sie sinnvoll sein – die Förderung sowohl aufgrund der Spezialgesetzgebung auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene umfassen.

60. Besonderer Klärungsbedarf ergibt sich im Hinblick auf die Massnahmen zum Erwerb und Erhalt von GKE, welche gestützt auf **Art. 53-55a AIG** erfolgen:³⁰² Das AIG sieht eine Integrationsförderung vor, welche in erster Linie in den Regelstrukturen bzw. den bestehenden Strukturen (vgl. Art. 2 Abs. 1 VIntA) erfolgt (Art. 54 AIG). Zusätzlich gibt es noch Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung (Art. 55 AIG) sowie Massnahmen für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG). Es stellt sich daher die Frage, in welchem Verhältnis diese Bestimmungen zu den Fördermassnahmen stehen, welche auf der Grundlage der Finanzhilfen des Bundes gemäss **Art. 16 WeBiG** durch die Kantone ergriffen werden. Wie soeben dargelegt wurde,³⁰³ handelt es sich bei dieser Bestimmung um einen subsidiären Fördertatbestand im Sinne eines Auffangtatbestands, weshalb für die Beantwortung dieser Frage folgende Aspekte massgeblich sind:

- In einem ersten Schritt ist zu prüfen, **welche Massnahmen** zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE **gestützt auf das AIG ergriffen werden**. Art. 54 lit. a AIG bestimmt, dass die Integrationsförderung in Regelstrukturen unter anderem in ausserschulischen Bildungsangeboten stattfinden kann. Diese Regelstrukturen umfassen ebenfalls nichtformale Bildungseinheiten zum Erwerb und Erhalt von GKE, welche durch Spezialgesetze auf Bundes- sowie Kantonsebene vorgesehen werden.³⁰⁴ Der fünfte Abschnitt des WeBiG kann hier nicht hinzugezählt werden, da Art. 16 WeBiG nur subsidiär zu den anderen Spezialgesetzen – welche somit die bestehenden Strukturen im Sinn einer Regelstruktur darstellen – zur Anwendung kommt. Sollte die Integrationsförderung in den Regelstrukturen in diesem Bereich

³⁰⁰ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 5, wonach die Kantone darauf achten, «dass weder Doppelfinanzierungen noch Substitutionseffekte bei der Förderung über die Spezialgesetze entstehen noch kantonale Gelder durch Gelder des Bundes substituiert werden».

³⁰¹ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 5.

³⁰² S. Art. 53 Abs. 3 AIG, welcher vorsieht, dass bei der Integrationsförderung unter anderem der Erwerb von Grundkompetenzen im Zentrum steht. S. Botschaft AIG, BBl 2013 2397, 2422, welche hinsichtlich des Begriffs der Grundkompetenzen auf das WeBiG verweist.

³⁰³ N 51.

³⁰⁴ S. Art. 4 Abs. 2 lit. d VIntA, wonach bei der Integrationsförderung durch die Kantone und Gemeinden gemäss Art. 54 AIG unter anderem auch Behörden, die für die Weiterbildung zuständig sind, miteinzubeziehen sind.

Lücken aufweisen, ergreifen Bund und Kantone zusätzlich Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung (Art. 55 AIG). Schliesslich ergreifen die Kantone für Personen mit besonderem Integrationsbedarf geeignete Integrationsmassnahmen (Art. 55a AIG).

- In einem zweiten Schritt gilt es abzuklären, ob für die Zielgruppe gemäss Art. 53a AIG weiterhin Lücken in Bezug auf den Erwerb und den Erhalt von GKE bestehen. Ist dies der Fall, hat der Bund die Möglichkeit, gestützt auf **Art. 16 WeBiG** Finanzhilfen an die Kantone zu leisten, damit diese anhand von gezielten Fördermassnahmen diese **Lücken schliessen**.³⁰⁵
- Zusammenfassend ist hinsichtlich der **Finanzierung** festzuhalten, dass diese bei einer Integrationsförderung in den Regelstrukturen (Art. 54 AIG) über das jeweilige Spezialgesetz,³⁰⁶ bei einer Integrationsförderung gemäss Art. 55 und 55a AIG über ebendieses Gesetz³⁰⁷ und bei einer Fördermassnahme gemäss Art. 16 WeBiG über die Finanzhilfen des Bundes erfolgt.

Zu beachten ist freilich, dass die Vorgaben zur Integrationsförderung im AIG sehr offen formuliert sind und die Unterschiede zwischen den Kantonen beträchtlich sein dürften. Dies gilt auch für den Erwerb und den Erhalt von GKE im Rahmen nichtformaler Bildung. Ob und inwieweit hier bestehende Lücken in gewissen Kantonen über einen Rückgriff auf Art. 16 WeBiG geschlossen werden sollen, liegt dann letztlich im Gestaltungsspielraum der zuständigen Bundesbehörde (nämlich dem SBFI).

2. Zur Umsetzung des WeBiG durch Bund und Kantone

61. Als verfassungsrechtliche Grundlage für das WeBiG äussert sich Art. 64a BV nicht zur Frage der Zuständigkeit bei der Umsetzung dieses Gesetzes. Im WeBiG figuriert eine Reihe von Bestimmungen bzw. Vorgaben, welche sich mit diversen Aspekten der Umsetzung befassen. Im Folgenden geht es darum, deren rechtliche Tragweite mit Bezug zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen – soweit möglich – zu präzisieren, dies einerseits bezüglich derjenigen Aspekte des WeBiG, welche die **Grundsatzgesetzgebung** betreffen (a.), andererseits bezüglich der den Erhalt und Erwerb von GKE regelnden **Art. 13-16 WeBiG** (b.).

Ausgangspunkt für die Frage nach der Zuständigkeit für die Umsetzung auch des WeBiG ist **Art. 46 Abs. 1 BV**. Danach sind – sofern die konkrete Verfassungsbestimmung oder das konkrete Gesetz nichts anderes vorsieht – grundsätzlich die Kantone für die Umsetzung des Bundesrechts zuständig,³⁰⁸ so dass

³⁰⁵ Diese subsidiäre Anwendung von Art. 16 WeBiG gegenüber den Massnahmen zur Integrationsförderung gemäss AIG wird zudem durch Art. 9 Abs. 3 WeBiV verdeutlicht, demzufolge die kantonalen Programme im Bereich der Förderung von GKE mit den kantonalen Integrationsprogrammen gemäss Art. 58 Abs. 3 AIG, welche der Umsetzung des Art. 55 AIG dienen, abzustimmen sind, s. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 5. Diese Schlussfolgerung wird weiter durch den Sinn und Zweck des fünften Abschnitts des WeBiG abgestützt, mit dessen Einführung wohl nicht die Verschiebung eines umfangreichen Budgetpostens vom AIG hin zum WeBiG beabsichtigt war.

³⁰⁶ S. Art. 3 Abs. 1 VIntA. S. Botschaft AIG, BBl 2013 2397, S. 2423.

³⁰⁷ S. zu Art. 55 AIG Botschaft AIG, BBl 2013 2397, S. 2424.

³⁰⁸ S. allgemein HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1102 ff.; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, N 1075; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 741.

im Folgenden – mangels einschlägiger Vorgaben in der Verfassung – die Auslegung der relevanten Bestimmungen des WeBiG im Vordergrund stehen.

a. In Bezug auf die Grundsatzgesetzgebung

62. Das WeBiG enthält verschiedene Bestimmungen, welche die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen bzw. den jeweiligen Zuständigkeiten adressieren oder adressieren könnten:

- Für die Umsetzung der Grundsätze des WeBiG im **Hochschulbereich** sieht **Art. 2 Abs. 2 WeBiG** eine besondere Zuständigkeit vor. Diese verbleibt bei den gemeinsamen hochschulpolitischen Organen.
- **Art. 4 WeBiG** nennt verschiedene **Ziele**, welche der Bund gemeinsam mit den Kantonen verfolgt bzw. zu verfolgen hat. Diese Bestimmung beinhaltet jedoch keine Regelung der Zuständigkeit für die Umsetzung des WeBiG bzw. für Teile desselben. Vielmehr ist diese Bestimmung vom Bund bzw. von den Kantonen immer dann heranzuziehen, wenn sie aufgrund ihrer auf andere Bestimmungen gestützte Zuständigkeit für die Umsetzung eines Teils des WeBiG tätig werden. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeit haben sie die Umsetzung der betreffenden Vorschrift so auszugestalten, dass die Zielvorgaben von Art. 4 WeBiG bestmöglich erreicht werden.
- Der zweite Abschnitt des WeBiG, der die **Grundsätze über die Weiterbildung** formuliert, nimmt verschiedentlich auf die Zuständigkeit für deren Umsetzung Bezug. **Art. 5 WeBiG** richtet sich sowohl an den Bund als auch an die Kantone (vgl. Art. 5 Abs. 3, 4 WeBiG) und sieht vor, dass diese die Weiterbildung zu regeln haben, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (Art. 5 Abs. 4 WeBiG). Da Art. 5 WeBiG jedoch selbst keine neuen Aufgaben formuliert und es sich hier zudem um eine programmatische Norm handelt,³⁰⁹ kann dieser Bestimmung keine Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone entnommen werden, zur Umsetzung dieser Bestimmung spezifische Massnahmen zu ergreifen; vielmehr ergibt sich die Kompetenz von Bund und Kantonen zur Regelung der Weiterbildung aus anderen Bestimmungen. *A fortiori* kann Art. 5 WeBiG nicht als Grundlage für eine wie auch immer ausgestaltete Pflicht zum Ergreifen spezifischer Massnahmen ausgelegt werden, auch wenn in Art. 5 Abs. 4 WeBiG die Rede davon ist, dass Bund und Kantone die Weiterbildung «regeln», «soweit die Erfüllung ihrer Aufgaben dies erfordert». Selbst wenn man diese Bestimmung als eine Art Handlungs- oder Regelungspflicht sieht, sind ihre normativen Konturen so offen, dass kaum ein Verstoss gegen diese Vorgabe denkbar ist. Sodann betraut **Art. 6 WeBiG** sowohl den Bund als auch die Kantone mit dessen Umsetzung. Konkret können beide Verfahren der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung unterstützen (Art. 6 Abs. 2 WeBiG). Zudem habe beide bei der jeweils von ihnen geregelten oder unterstützten Weiterbildung eine gewisse Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sicherzustellen (Art. 6 Abs. 3 WeBiG). Des Weiteren sind der Bund und die Kantone für die Umsetzung der Vorgaben von **Art. 7 WeBiG** zuständig.³¹⁰ Konkret haben sie für transparente Verfahren zur Anrechenbarkeit von Weiterbildung und informeller Bildung an die formale Bildung zu sorgen (Art.

³⁰⁹ S.o. N 42.

³¹⁰ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3765.

7 Abs. 1 WeBiG), die Durchlässigkeit und Modalitäten der Leistungsvalidierung zu fördern (Art. 7 Abs. 2 WeBiG) sowie Organe zu bezeichnen, die Kriterien für die Anrechenbarkeit formulieren und für Transparenz sorgen (Art. 7 Abs. 3 WeBiG). Auch **Art. 8 WeBiG** betraut sowohl den Bund als auch die Kantone mit dessen Umsetzung und bestimmt, dass diese in der von ihnen geregelten oder unterstützen Weiterbildung eine Verbesserung der Chancengleichheit anzustreben haben. **Art. 9 WeBiG** betrifft schliesslich die staatliche Durchführung, Förderung oder Unterstützung von Weiterbildung und hat daher durch Bund und Kantone umgesetzt zu werden und ist auch als solcher zu beachten.

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass sich aus dem Einbezug der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz keine verfassungsrechtliche Pflicht – über die Zielsetzungen des Art. 61a Abs. 1 BV hinaus – von Bund und Kantonen zur Schaffung eines «**weiterbildungsfreundlichen Klimas**» oder allgemein «günstiger Rahmenbedingungen» ableiten lässt.³¹¹ Auch aus dem WeBiG dürften sich über die ausdrücklich im Gesetz genannten Anliegen hinaus mit Blick auf ein «weiterbildungsfreundliches Klima» keine Pflicht zum Ergreifen bestimmter Massnahmen ergeben. Allerdings bezwecken sowohl Art. 64a BV als auch das WeBiG die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und damit auch ein günstiges Umfeld für Aktivitäten der Weiterbildung, so dass insofern auch einem «weiterbildungsfreundlichen Klima» Vorschub geleistet werden soll. So können insbesondere die einzelnen Zielvorgaben von Art. 4 WeBiG ihrem Inhalt nach als Aspekte gewertet werden, welche gemeinsam dazu beitragen sollen, günstige Rahmenbedingungen für ein weiterbildungsfreundliches Klima zu schaffen.³¹² Jedoch kann dieser Bestimmung – wie erwähnt – kein konkreter Handlungsauftrag entnommen werden, sondern sie ist durch Bund und Kantone bei der Umsetzung der restlichen Bestimmungen des WeBiG zu beachten. Des Weiteren trägt der Staat nach Art. 5 Abs. 3, 4 WeBiG in Ergänzung zur privaten Initiative dazu bei, dass sich Personen weiterbilden können. Da es sich hierbei – wie erwähnt – um eine programmatische Norm handelt, lässt sich auch aus dieser Bestimmung kein konkreter Handlungsauftrag für Bund und Kantone ableiten. Dem WeBiG ist somit über die im Gesetz verankerten Zielsetzungen hinaus kein direkter «Auftrag» an Bund und Kantone zu entnehmen, günstige Rahmenbedingungen für ein weiterbildungsfreundliches Klima zu schaffen. Jedoch haben diese bei der konkreten Umsetzung des Gesetzes Art. 4, 5 WeBiG zu berücksichtigen, welche letztlich diesem Anliegen dienen, und insoweit diejenigen Massnahmen zu wählen, welche ein weiterbildungsfreundliches Klima bestmöglich fördern.

- Die **Abschnitte drei (Art. 10), vier (Art. 11 f.), sechs (Art. 17) und sieben (Art. 18 f.)** des WeBiG verweisen für die Umsetzung explizit auf den **Bund**.

63. Zusammenfassend sind für die Umsetzung des zweiten Abschnitts des WeBiG **Bund und Kantone**³¹³ (beide für die Art. 6-9 WeBiG) sowie die gemeinsamen hochschulpolitischen Organe (für den Hochschulbereich) zuständig. Für die restlichen Abschnitte – ohne Berücksichtigung des fünften Abschnitts – liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung ausschliesslich beim **Bund**.

³¹¹ S.o. N 39.

³¹² Beispielsweise sollen gemäss Art. 4 lit. b WeBiG, gestützt auf ebendieses Gesetz, Voraussetzungen geschaffen werden, die es jedermann ermöglichen, an Weiterbildungen teilzunehmen. Abgesehen von diesen Hinweisen in Art. 4 WeBiG lässt sich weder dem WeBiG noch den Art. 61a Abs. 1 und Art. 64a BV eine genauere inhaltliche Definition des Begriffs «Rahmenbedingungen» entnehmen. Dem Bund und den Kantonen kommt hier somit ein weiter Ermessensspielraum zu.

³¹³ S. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3765.

64. Soweit **Bund und Kantone** zuständig sind, werden sie jeweils zusammen genannt, ohne dass Anhaltspunkte ersichtlich sind, die eine **primäre Verantwortlichkeit** der einen oder anderen Ebene erkennen liessen.

65. Im Übrigen ist zu beachten, dass in den genannten Bestimmungen zwar klar auf die Umsetzung Bezug genommen wird und Bund und Kantone in die Pflicht genommen werden. Jedoch ist die normative Dichte der Vorgaben ausgesprochen **schwach ausgeprägt**. Es werden – ganz im Sinne eines «Grundsatzgesetzes» – offen formulierte Zielsetzungen und Grundsätze formuliert, denen Bund und Kantone Rechnung tragen sollen, wobei die konkrete Inpflichtnahme durchaus variiert.³¹⁴ Daher kann aus diesen Bestimmungen **keine Verpflichtung** abgeleitet werden, **bestimmte konkrete gesetzgeberische Massnahmen** – wie z.B. ein kantonales Einführungsgesetz – zu ergreifen. Immerhin haben insbesondere die Kantone aber ihre Gesetzgebung daraufhin zu überprüfen, ob den Vorgaben des WeBiG Rechnung getragen wird, was durchaus gesetzgeberische Anpassungen in der einen oder anderen Form (z.B. eine Ergänzung von Zielbestimmungen oder den Erlass gewisser Fördermassnahmen, etc.) erfordern kann. Denn trotz des ausgesprochen weiten Spielraums kann dieser auch überschritten werden, was z.B. bei einer völligen Untätigkeit in Bezug auf die Regelung der Anrechenbarkeit von Weiterbildung und informeller Bildung an die formale Bildung (s. Art. 7 WeBiG) der Fall sein kann.³¹⁵

Sofern das WeBiG den Bund mit dessen Umsetzung betraut, ist klarzustellen, wie diese zu erfolgen hat. Teilweise bezeichnet das Gesetz selbst, welche **Verwaltungseinheit zuständig** ist (z.B. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation³¹⁶ oder das Bundesamt für Statistik³¹⁷). Spricht das Gesetz jedoch lediglich vom «Bund», hat die Umsetzung bzw. deren Koordination durch das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) zu erfolgen.³¹⁸ Keine Vorgaben sind dem Gesetz hinsichtlich der konkreten Aufgaben im Rahmen dieser Koordination zu entnehmen, so dass auch hier ein denkbar weiter Spielraum besteht.³¹⁹

³¹⁴ So ist z.B. Art. 6 Abs. 3 WeBiG ein klarer Auftrag zu entnehmen (die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung sind sicherzustellen), während Bund und Kantone gemäss Art. 8 WeBiG lediglich «bestrebt» sind, die in dieser Vorschrift genannten Anliegen zu erreichen.

³¹⁵ S. in diesem Zusammenhang Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3765, wonach insbesondere die Umsetzung von Art. 7 WeBiG Anpassungsbedarf bei kantonalen Bildungserlassen zur Folge haben könne. S. auch Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3745 f. für einen Überblick über die kantonalen Regelungen über die Weiterbildung im Jahr 2013.

³¹⁶ Art. 12 und 19 WeBiG.

³¹⁷ Art. 18 WeBiG.

³¹⁸ S. Art. 6 Abs. 1 OV-WBF, wonach das SBFI das Kompetenzzentrum für Fragen der Bildungspolitik ist und für einen qualitativ hochwertigen Bildungsraum Schweiz zu sorgen hat.

³¹⁹ Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass Regelungen in Spezialgesetzen, welche nicht mit den Vorgaben des WeBiG – wobei insbesondere der zweite Abschnitt sowie Art. 10 WeBiG von Bedeutung sind (Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3765) – vereinbar sind, angepasst werden müssen. Bereits während des Vernehmlassungsverfahrens zum WeBiG wurden die Spezialgesetze hinsichtlich der korrekten terminologischen Verwendung des Begriffs der Weiterbildung (vgl. Art. 3 WeBiG) sowie der korrekten Umsetzung der Vorgaben von Art. 10 WeBiG überprüft, und es erfolgten Anpassungen in verschiedenen Spezialgesetzen, s. BBT, Anpassung anderer Erlasse. S. zum Ganzen ebenfalls Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729, 3764 f.

Das WeBiG äussert sich nicht zur Frage, wer die **korrekte Umsetzung des Gesetzes zu überwachen** hat. Da diese Kontrolle eng mit der eigentlichen Umsetzung verknüpft ist, geht die Zuständigkeit für diese Aufgabe einher mit derjenigen für die Umsetzung allgemein bzw. ist als Teil derselben anzusehen.

66. Schliesslich stellt sich die Frage, ob sich aus dem WeBiG ein Auftrag ergibt, die **Massnahmen zur Förderung** der Weiterbildung zu **koordinieren**. Das Gesetz hält diesbezüglich einzig als Zielvorgabe in Art. 4 lit. e WeBiG fest, dass hinsichtlich der von Bund und Kantonen geregelten und unterstützten Weiterbildung die Koordination sichergestellt wird. Im Sinne einer Zielvorgabe enthält diese Bestimmung jedoch weder einen konkreten Handlungsauftrag noch lässt sich aus ihr ableiten, wer (federführend) für ihre Umsetzung zuständig ist.³²⁰ Vielmehr ist sie durch Bund und Kantone bei der Umsetzung von anderen Bestimmungen des WeBiG zu berücksichtigen. Hieraus kann jedoch noch kein genereller Auftrag abgeleitet werden, Fördermassnahmen im Bereich der Weiterbildung zu koordinieren. Insofern beschränkt sich die konkrete rechtliche Tragweite dieser «Koordinationspflicht» auf einen **sehr allgemeinen Auftrag**, und es liegt vollumfänglich im (politischen) **Ermessen** von Bund und Kantonen, wie sie diesem Auftrag nachkommen. Damit dürfte sich aus dieser Bestimmung zwar eine grundsätzliche Pflicht zur Zusammenarbeit und Koordination ergeben (z.B. durch eine Analyse, in welchem Umfang welche Koordinationsmassnahmen zur Umsetzung des Gesetzes- und Verfassungsauftrags notwendig sind, wobei die konkreten Bedürfnisse ausschlaggebend sind), so dass eine «Verweigerungshaltung» nicht mit Art. 4 lit. e WeBiG vereinbar wäre.

Insofern dürfte die Tragweite des Art. 4 lit. e WeBiG kaum über diejenige des Art. 61a Abs. 2 BV hinausgehen, der im Bereich der Bildung – und somit ebenfalls der Weiterbildung – eine Pflicht zur Koordination und Kooperation vorsieht.³²¹

b. In Bezug auf Art. 13-16 WeBiG (Grundkompetenzen Erwachsener)

67. Auch im Rahmen des fünften Abschnitts des WeBiG betreffend Erwerb und Erhalt von GKE stellt sich die Frage, wie die **Zuständigkeit für die Umsetzung** für diesen materiell als Spezialgesetz anzusehenden Abschnitt des WeBiG zwischen Bund und Kantonen verteilt ist. Art. 13-16 WeBiG adressieren diese Thematik in verschiedenen Bestimmungen:

- Art. 14 WeBiG formuliert eine **Zielvorgabe**, welche der Bund und die Kantone gemeinsam zu verfolgen haben. Parallel zur Situation in Bezug auf Art. 4 WeBiG³²² können dieser Bestimmung jedoch keine Aussagen über die Zuständigkeit für die Umsetzung des fünften Abschnitts des WeBiG bzw. eines Teils dieses Abschnitts entnommen werden. Vielmehr beschränkt sich ihre Tragweite auf die Verpflichtung von Bund und Kantonen, die Zielsetzung des Erwerbs und Erhalts von GKE zu ermöglichen, ohne dass präzisiert wird, auf welcher Ebene welche Massnahmen zu ergreifen sind. Insbesondere kann auch der Formulierung in Art. 14 Abs. 1 WeBiG, dass sich der Bund gemeinsam mit den Kantonen entsprechend zu engagieren hat, nicht entnommen werden, dass der Bund eine Art Federführung inne hätte. Ein solcher Ansatz trüge der Kompetenzordnung der Verfassung nicht Rechnung, da in

³²⁰ S. auch schon oben N 42.

³²¹ S. zu dieser Bestimmung oben N 34 f.

³²² S.o. N 54 ff.

zahlreichen Bereichen den Kantonen entsprechende Gesetzgebungsbefugnisse zukommen. Daher ist diese Zielvorgabe von Bund und Kantonen jeweils dort zu berücksichtigen, wo sie für die Umsetzung des fünften Abschnitts des WeBiG zuständig sind.

- Auch **Art. 15 Abs. 1 WeBiG** verweist für die Umsetzung auf die Zuständigkeit von Bund und Kantonen.
- Gemäss **Art. 15 Abs. 2 WeBiG** stellen Bund und Kantone im Bereich der GKE eine interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) sicher und koordinieren Fördermassnahmen untereinander. Allerdings sind der Bestimmung keine Präzisierungen zu entnehmen, wie diese **IIZ** sowie die **Koordination der Fördermassnahmen** ausgestaltet werden müssen.³²³ Insofern gibt Art. 15 Abs. 2 WeBiG zwar zwingend vor, dass eine solche Zusammenarbeit und Koordination stattzufinden hat, ohne jedoch die genaue Ausgestaltung, die genauen Inhalte und die genaue Form festzulegen. Insofern ist Bund und Kantonen hier ein denkbar **weiter Spielraum** einzuräumen, und angesichts der bereits bestehenden «Gefässe» der Zusammenarbeit und Koordination ist nicht erkennbar, dass die Grenzen dieses Spielraums überschritten wären (was sicherlich dann der Fall wäre, wenn es gar keine formalisierte Zusammenarbeit und Koordination gäbe).

Aktuell wird die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen durch einen **Dialog** zwischen dem SBFI und der EDK sichergestellt.³²⁴ Die **Koordination innerhalb eines Kantons** obliegt einer vom Kanton bezeichneten Stelle, wobei diese ebenfalls für die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen zuständig ist (Art. 9 Abs. 2 WeBiV).³²⁵ Auf Ebene des **Bundes** besteht einerseits ein nationales IIZ-Steuerungsgremium, welches die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen im Bereich der GKE involvierten Bundesbehörden sicherstellt.³²⁶ Zudem ist auch ein bilateraler Dialog zwischen dem SBFI und der jeweils zuständigen Bundesstelle möglich,³²⁷ und das SBFI ist allgemein im Bereich der GKE für die Koordination auf Bundesebene zuständig (Art. 8 Abs. 1 WeBiV).³²⁸ Zur Sicherstellung der Koordination mit den privaten Akteuren besteht schlussendlich ebenfalls eine Koordinationsgruppe Grundkompetenzen (KGGK) mit Vertretern des SBFI, der EDK bzw. der IKW, der Organisationen der Weiterbildung sowie der Sozialpartner.

Ganz allgemein ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es sich bei Art. 15 Abs. 2 WeBiG um eine Konkretisierung von Art. 61a Abs. 2 BV für den Bereich der GKE handelt.³²⁹ Daher trifft die Pflicht zur IIZ und zur Koordination der Fördermassnahmen Bund und Kantone (nur, aber immerhin) innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzbereiche.³³⁰ Da der Bereich der GKE hauptsächlich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt,³³¹ besteht zwischen ihnen sowie innerhalb der kantonalen Verwaltung der grösste Bedarf nach Zusammenarbeit und Koordination. Der Bund steht hingegen insbesondere dann in der Pflicht, wenn er aufgrund des Art. 16 WeBiG oder eines anderen Spezialgesetzes zuständig ist. Zudem haben die IIZ sowie die Koordination aufgrund des

³²³ Wobei sich diese jedenfalls auf das Verhältnis unter den einzelnen Kantonen, zwischen Bund und Kantonen sowie innerhalb der öffentlichen Körperschaften beziehen, kann doch nur auf diese Weise die Zielsetzung der Bestimmung erreicht werden, s. insoweit schon oben N 42.

³²⁴ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 6.

³²⁵ S. SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 6.

³²⁶ SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 6; s. hierzu <<https://www.iiz.ch/de/themen/foerderung-der-grundkompetenzen-31>>.

³²⁷ SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 6.

³²⁸ S. auch SBFI/EDK, Grundsatzpapier, 6.

³²⁹ S.o. N 42.

³³⁰ S.o. N 42.

³³¹ S.o. N 49 ff.

Subsidiaritätsprinzips primär auf der Ebene der Kantone stattzufinden und eine Beteiligung des Bundes sich auf das Erforderliche zu beschränken.³³²

Besondere Fragen stellen sich hinsichtlich der **Zuständigkeit für die Koordination** der Massnahmen zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE im **Migrationsbereich**. Auf der einen Seite bestimmt Art. 56 AIG, dass das SEM die Massnahmen der Bundesstellen zur Integrationsförderung im Bereich der Weiterbildung koordiniert (Art. 56 Abs. 2 AIG) und den Informations- und Erfahrungsaustausch unter anderem mit den Kantonen sicherstellt (Art. 56 Abs. 3 AIG). Auf der anderen Seite sieht Art. 15 Abs. 2 WeBiG vor, dass der Bund – mit dem SBFI als nationale Koordinationsstelle – und die Kantone die Förderung von Angeboten zum Erwerb und Erhalt von GKE koordinieren. Da das AIG die Thematik des Erwerbs und Erhalts von GKE spezifisch im Anwendungsbereich dieses Gesetzes regelt und es sich bei Art. 13-16 WeBiG um materiell-rechtliche Regeln handelt, ist im Anwendungsbereich des AIG davon auszugehen, dass dieses – soweit es vom WeBiG abweicht – vorrangig als *lex specialis* heranzuziehen ist.³³³ Daher ist im Anwendungsbereich des AIG für die Koordination und die Zusammenarbeit Art. 56 AIG massgeblich, so dass die Koordination der Fördermassnahmen im Migrationsbereich durch das SEM erfolgt.³³⁴

- Die **Finanzhilfen an die Kantone** gemäss Art. 16 WeBiG sind durch das SBFI zu leisten (wobei es keine Pflicht gibt, solche Finanzhilfen zu gewähren). Im Anschluss liegt es in der Zuständigkeit der Kantone, mithilfe dieser Bundesgelder konkrete Massnahmen zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE zu treffen.

68. Zusammenfassend sind dem WeBiG kaum präzise Vorgaben für die Umsetzung der Art. 13-16 WeBiG zu entnehmen. Vielmehr sind die Vorgaben dieser Bestimmungen von Bund und Kantonen bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Bereich des Erwerbs und des Erhalts von GKE zu beachten. Einzig Art. 15 Abs. 2 WeBiG sieht eine IIZ und eine Koordination vor, deren Form, Inhalt und Ausgestaltung jedoch nicht präzisiert werden, so dass Bund und Kantone ein denkbar weiter Spielraum einzuräumen ist und die bestehenden Foren der Zusammenarbeit und Koordination den Vorgaben dieser Bestimmung gerecht werden.

Dies bedeutet freilich nicht, dass es gute Gründe geben mag, andere oder weitergehende Zusammenarbeits- und Koordinationsformen zu entwickeln. Dies ist aber keine rechtliche, sondern eine politische Frage, welche von den zuständigen Organen zu entscheiden ist.

³³² S.o. N 54 ff.

³³³ S.o. N 49 ff. zum Verhältnis der Art. 13-16 WeBiG zu anderen materiell-rechtlichen Regelungen, wonach letztere grundsätzlich vorrangig heranzuziehen sind.

³³⁴ S. auch Botschaft AIG, BBl 2013 2397, 2425, welche im Hinblick auf Art. 56 AIG bemerkt, dass es für die erfolgreiche Umsetzung der Integrationsförderung, welche eine Querschnittsaufgabe darstellt, zentral sei, koordiniert vorzugehen.

§ 4 Zusammenfassung und Schlussbemerkung

I. Zusammenfassung

69. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bildungswesen** beruhen auf dem Ansatz des kooperativen Föderalismus und räumen somit Bund und Kantonen eine gemeinsame Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz ein. Die Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben ist im Einzelnen mehrschichtig ausgestaltet. Im Weiteren kommt **Bund und Kantonen gemeinsam** die Aufgabe zu, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine **hohe Qualität und die Durchlässigkeit** des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV) sowie ihre diesbezüglichen Anstrengungen zu **koordinieren und zusammenzuarbeiten** (Art. 61a Abs. 2 BV).³³⁵
- Für den Begriff der Weiterbildung des Art. 64a BV sind die **Legaldefinitionen in Art. 3 WeBiG** massgeblich, welche den verfassungsrechtlichen Begriff in zulässiger Weise konkretisieren.³³⁶
- Gemäss **Art. 64a Abs. 1 BV** legt der Bund im Bereich der Weiterbildung die Grundsätze fest. Damit verfügt er über eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Kraft (sog. **konkurrierende Kompetenz**), welche auf die **Regelung der Grundsätze** beschränkt ist, wobei diese aber zwingend auf Bundesebene zu regeln sind. Nach **Art. 64a Abs. 2 BV** hat der Bund die Möglichkeit, die Weiterbildung gesamthaft zu fördern, wobei es sich um eine **parallele Förderungskompetenz des Bundes** handelt, so dass es den Kantonen weiterhin möglich ist, eigenständig Fördermassnahmen in diesem Bereich zu beschliessen. Insgesamt führte die neue Bildungsverfassung zu einer Ausweitung der Bundeskompetenzen im Bereich der Weiterbildung.³³⁷
- Der Begriff des «Schulwesens» in Art. 62 BV ist nicht umfassend zu verstehen, so dass er den **Bereich der Weiterbildung nicht erfasst**.³³⁸
- Die **berufsorientierte Weiterbildung** stellt einen **Bestandteil der «Berufsbildung»** gemäss **Art. 63 BV** dar und ist unter diese Bestimmung zu subsumieren. Gleichzeitig ist (auch) der **Begriff der Weiterbildung** in **Art. 64a BV** weit zu fassen und schliesst **sowohl die allgemeinbildende als auch die berufsorientierte Weiterbildung** ein. Daher ist grundsätzlich von einer **kumulativen Anwendung bzw. Anwendbarkeit von Art. 63 BV und Art. 64a BV** im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung auszugehen.³³⁹
- Im Bereich der **akademischen Weiterbildung** finden **Art. 63a Abs. 5 BV und des Art. 64a BV kumulativ Anwendung**, so dass die vom Bund im zweiten Abschnitt

335 S.o. N 6 ff.

336 S.o. N 12.

337 S.o. N 13.

338 S.o. N 16 f.

339 S.o. N 18 ff.

des WeBiG formulierten Grundsätze ebenfalls auf die akademische Weiterbildung anwendbar sind und der Bund zudem die akademische Weiterbildung gestützt auf Art. 64a Abs. 2 BV fördern könnte. Falls die gemeinsamen Ziele im Hochschulbereich auf dem Koordinationsweg nicht erreicht werden, erlässt der Bund zusätzliche Vorschriften über die akademische Weiterbildung, wobei ihm hier eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zukommt.³⁴⁰

- Gemäss **Art. 61a Abs. 1 BV** haben Bund und Kantone gemeinsam eine **hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums** Schweiz sicherzustellen. Diese Ziel- und Programmnorm ist auch auf den Bereich der Weiterbildung anwendbar. Für ihre **Umsetzung** haben Bund und Kantone gemäss Art. 61a Abs. 1 BV «gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» zu sorgen. Die Bestimmung schafft somit keine neuen Bundeskompetenzen, sondern verweist auf die im Rahmen der Bildungsverfassung **bestehende Kompetenzverteilung**. Aus **Art. 61a Abs. 2 BV** ist mit Blick auf die Erreichung der Ziele des Art. 61a Abs. 1 BV eine **Pflicht zur Koordination und zur Kooperation** zwischen Bund und Kantonen abzuleiten. Die Bestimmung räumt Bund und Kantonen aber einen **beträchtlichen Gestaltungsspielraum** hinsichtlich der Frage ein, welche Massnahmen der Koordination und Kooperation notwendig sind, um einen qualitativ hochwertigen sowie durchlässigen Bildungsraum Schweiz sicherzustellen, so dass aus Art. 61a Abs. 2 BV keine Pflicht zu einem bestimmten Verhalten abgeleitet werden kann.³⁴¹
- Das WeBiG stellt ein «**Grundsatzgesetz**» dar, das über weite Teile sehr «**weich**» **formulierte Bestimmungen** mit ausgesprochen geringer normativer Dichte enthält, deren Präzision nicht oder kaum über die verfassungsrechtlichen Ziele hinausgeht. Insofern können ihm nur ausnahmsweise – wenn überhaupt – konkrete Vorgaben für bestimmte Aktivitäten entnommen werden.³⁴²
- Gegenüber **kantonalen Regelungen** betreffend die Weiterbildung kommt dem WeBiG aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts Vorrang zu. Im Verhältnis zu **spezifischen bundesrechtlichen Bestimmungen** betreffend die Weiterbildung sind die im WeBiG formulierten Grundsätze immer zusätzlich zu den spezifischen Vorgaben heranzuziehen, und letztere sind im Falle eines Widerspruchs zum WeBiG ausser Acht zu lassen. Angesichts der Offenheit der im WeBiG formulierten Grundsätze dürften aber «echte» Konflikte mit kantonalen oder bundesrechtlichen Regelungen in der Praxis kaum auftreten.³⁴³
- In Anbetracht der «Koordinations- und Lückenfüllerfunktion» der Art. 13-16 WeBiG im Bereich des Erwerbs und des Erhalts von GKE sind diese Bestimmungen grundsätzlich **subsidiär zu spezialgesetzlichen Regelungen** heranzuziehen. Im Übrigen nimmt Art. 16 Abs. 1 WeBiG sowohl auf Bundes- als auch auf kantonale Gesetze Bezug.³⁴⁴
- Für die Umsetzung des zweiten Abschnitts des WeBiG sind **Bund und Kantone** (beide für die Art. 6-9 WeBiG) sowie die gemeinsamen hochschulpolitischen Organe (für den Hochschulbereich) zuständig. Für die restlichen Abschnitte – ohne

340 S.o. N 21 ff.

341 S.o. N 28 ff.

342 S.o. N 40 ff.

343 S.o. N 45 ff.

344 S.o. N 49 ff.

Berücksichtigung des fünften Abschnitts – liegt die Zuständigkeit für die Umsetzung ausschliesslich beim **Bund**. Aus diesen Bestimmungen kann – allenfalls abgesehen von Art. 6 Abs. 3 WeBiG – **keine Verpflichtung** abgeleitet werden, **bestimmte konkrete gesetzgeberische Massnahmen** zu ergreifen. Die rechtliche Tragweite der Koordinationspflicht des Art. 4 lit. e WeBiG beschränkt sich auf einen sehr allgemein formulierten Auftrag.³⁴⁵

- Dem WeBiG sind **kaum präzise Vorgaben für die Umsetzung der Art. 13-16 WeBiG** zu entnehmen. Vielmehr sind die Vorgaben dieser Bestimmungen von Bund und Kantonen bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen im Bereich des Erwerbs und des Erhalts von GKE zu beachten. Einzig Art. 15 Abs. 2 WeBiG sieht eine IIZ und eine Koordination vor, deren Form, Inhalt und Ausgestaltung jedoch nicht präzisiert werden, so dass Bund und Kantonen ein denkbar weiter Spielraum einzuräumen ist und die bestehenden Foren der Zusammenarbeit und Koordination den Vorgaben dieser Bestimmung gerecht werden.³⁴⁶
- Im Bereich der Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE besteht ein besonderer **Koordinationsbedarf** zwischen dem fünften Abschnitt des WeBiG und den **Art. 53-55a AIG**. Die Fördermassnahmen, welche durch die Kantone gestützt auf Art. 16 WeBiG ergriffen werden, sind nicht unter den Begriff der «Regelstrukturen» in Art. 54 AIG zu subsumieren. Diese Fördermassnahmen füllen somit die Lücken, welche für die Zielgruppe gemäss Art. 53a AIG hinsichtlich des Erwerbs und Erhalts von GKE trotz der Massnahmen der Integrationsförderung gemäss Art. 55 und 55a AIG weiterhin bestehen. Bezüglich der Zuständigkeit für die Koordination der Massnahmen zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von GKE im Migrationsbereich geht Art. 56 Abs. 2 und 3 AIG dem Art. 15 Abs. 2 WeBiG vor. Es ist somit das SEM für die Koordination zuständig.³⁴⁷

II. Schlussbemerkung

70. Insgesamt zeigt sich somit, dass sowohl der Einbezug der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz als auch der Erlass des WeBiG gerade konzeptionell eine gewisse **Kohärenz** mit Bezug auf die vorher existierenden sehr disparaten und teilweise auch unterschiedliche Terminologien verwendenden Erlasse insbesondere auf Bundesebene, aber auch in den Kantonen mit sich brachten. Auch werden die Grundprinzipien und die Zielsetzungen bereichsübergreifend für den gesamten Bereich der Weiterbildung formuliert.

71. Gleichzeitig zeichnen sich sowohl die verfassungsrechtlichen Vorgaben als auch das WeBiG durch eine **eher geringe normative Dichte** aus. Eigentliche Handlungspflichten lassen sich – über die grundsätzliche Pflicht zum Tätigwerden hinaus – kaum aus den gesetzlichen Vorgaben ableiten, und auch die Frage nach der «primären Verantwortlichkeit» für die Umsetzung des WeBiG bleibt offen bzw. es wird auf die bestehende Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen verwiesen.

³⁴⁵ S.o. N 54 ff.

³⁴⁶ S.o. N 59 f.

³⁴⁷ S.o. N 59.

72. Angesichts der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der bedeutenden Rolle Privater im Bereich der Weiterbildung dürfte diese zurückhaltende und nur punktuell vom vorgängig bestehenden Regelungsgefüge abweichende Herangehensweise jedoch **insgesamt sinnvoll** sein. Eine irgendwie geartete «zentrale Steuerung» von Weiterbildungsaktivitäten o.ä. trüge den genannten Aspekten jedenfalls in keiner Weise Rechnung. Damit liegt es letztlich an den politischen Verantwortungsträgern, ausgehend von den Grundlagen des WeBiG die für notwendig oder / und sinnvoll erachteten Massnahmen zu ergreifen; ihnen kommen vielfältige Aktionsmöglichkeiten zu, ohne dass das Gesetz hier ein enges Korsett vorsähe.

§ 4 Résumé et conclusion

I. Résumé

73. Les résultats de la présente étude peuvent être résumés comme suit :

- Les prescriptions constitutionnelles relatives à la **répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation** reposent sur l'approche du fédéralisme coopératif et confèrent ainsi à la Confédération et aux cantons une responsabilité commune pour l'espace suisse de formation. La répartition des compétences et des tâches spécifiques est organisée en plusieurs couches. **La Confédération et les cantons** ont par ailleurs pour tâche **commune** de veiller, dans les limites de leurs compétences respectives, à la **qualité et à la perméabilité** de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.), de **coordonner** leurs efforts en la matière et de **collaborer** entre eux dans ce domaine (art. 61a, al. 2, Cst.)³⁴⁸.
- La notion de formation continue énoncée à l'art. 64a Cst. est précisée dans les **définitions légales de l'art. 3 LFCo**, qui concrétisent la notion constitutionnelle de manière admissible³⁴⁹.
- Aux termes de **l'art. 64a, al. 1, Cst.**, la Confédération fixe les principes applicables à la formation continue. Elle dispose ainsi d'une compétence fédérale avec une force dérogoratoire *a posteriori* (**compétence dite concurrente**) qui, certes, se limite à la **réglementation des principes**, mais ceux-ci doivent impérativement être réglementés au niveau fédéral. Aux termes de **l'art. 64a, al. 2, Cst.**, la Confédération a la possibilité d'encourager la formation continue dans son ensemble, mais il s'agit d'une **compétence d'encouragement parallèle de la Confédération**, les cantons pouvant donc continuer à mettre en place des mesures d'encouragement de manière autonome dans ce domaine. Dans l'ensemble, les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont entraîné une extension des compétences de la Confédération dans le domaine de la formation continue³⁵⁰.
- La notion d'« instruction publique » au sens de l'art. 62 Cst. ne doit pas être interprétée de manière globale, et ne **couvre pas le domaine de la formation continue**³⁵¹.
- La **formation continue à des fins professionnelles fait partie intégrante de la « formation professionnelle » au sens de l'art. 63 Cst.** et doit être considérée comme une sous-catégorie de cette disposition. Parallèlement, la **notion de formation continue** énoncée à l'art. 64a Cst. doit (aussi) être comprise dans un sens large et englobe **tant la formation continue générale que la formation continue à des fins professionnelles**. Par conséquent, en ce qui concerne le domaine de la formation continue à des fins professionnelles, il faut théoriquement

³⁴⁸ Voir ci-dessus, N 6 ss.

³⁴⁹ Voir ci-dessus, N 12 ss.

³⁵⁰ Voir ci-dessus, N 13 ss.

³⁵¹ Voir ci-dessus, N 16 ss.

partir du principe que **les art. 63 Cst. et 64a Cst. s'appliquent ou peuvent s'appliquer de façon cumulative**³⁵².

- Dans le domaine de la **formation continue académique, les art. 63a, al. 5, Cst. et 64a Cst. s'appliquent de façon cumulative** ; les principes formulés par la Confédération dans la deuxième section de la LFCo s'appliquent donc également à la formation continue académique, et la Confédération pourrait par ailleurs encourager ce type de formation continue sur la base de l'art. 64a, al. 2, Cst. Si la coordination avec les cantons ne permet pas d'atteindre les objectifs communs dans le domaine des hautes écoles, la Confédération édicte des prescriptions supplémentaires en matière de formation continue académique, ce qui lui confère une compétence législative étendue³⁵³.
- Aux termes de l'**art. 61a, al. 1, Cst.**, la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble à la **qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation**. Cette norme à caractère programmatique qui définit des objectifs s'applique également au domaine de la formation continue. En vertu de l'art. 61a, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons doivent assurer sa **mise en œuvre** « [ensemble] dans les limites de leurs compétences respectives ». Cette disposition ne crée donc pas de nouvelles compétences fédérales, mais renvoie à la **répartition des compétences existant** dans le cadre des articles constitutionnels sur la formation. En considérant les objectifs fixés dans l'art. 61a, al. 1, Cst. comme le but à atteindre, il convient de déduire que l'**art. 61a, al. 2, Cst.** énonce un **devoir de coordination et de coopération** entre la Confédération et les cantons. La disposition accorde toutefois à la Confédération et aux cantons une **marge de manœuvre considérable** pour déterminer quelles mesures de coordination et de coopération sont nécessaires pour garantir un espace suisse de formation perméable et de qualité, si bien qu'il est impossible de déduire que l'art. 61a, al. 2, Cst. prévoit l'obligation d'adopter un comportement précis³⁵⁴.
- La LFCo constitue une « **loi-cadre** » qui contient en grande partie **des dispositions formulées** de manière très « **molle** », avec une densité normative particulièrement faible et dont la précision ne dépasse guère celle des objectifs constitutionnels. À de rares exceptions près, il est donc impossible d'en tirer des prescriptions concrètes pour des activités précises³⁵⁵.
- Compte tenu de la force dérogatoire du droit fédéral, la LFCo prime les **réglementations cantonales** relatives à la formation continue. En ce qui concerne les **dispositions spécifiques du droit fédéral** en matière de formation continue, les principes formulés dans la LFCo doivent toujours être pris en compte en complément des prescriptions spécifiques, et en cas de contradiction avec la LFCo, ces dernières doivent être ignorées. Étant donné que les principes énoncés dans la LFCo sont formulés de façon ouverte, il est toutefois peu probable que, dans la pratique, de « véritables » conflits apparaissent avec des réglementations cantonales ou fédérales³⁵⁶.

³⁵² Voir ci-dessus, N 18 ss.

³⁵³ Voir ci-dessus, N 21 ss.

³⁵⁴ Voir ci-dessus, N 28 ss.

³⁵⁵ Voir ci-dessus, N 40 ss.

³⁵⁶ Voir ci-dessus, N 45 ss.

- Les art. 13 à 16 LFC ayant pour fonction de prévoir une coordination en matière d'acquisition et de maintien des compétences de base des adultes (CBA) et de combler certaines lacunes dans ce domaine, ces dispositions doivent en principe être appliquées **à titre subsidiaire par rapport aux réglementations prévues par des lois spéciales**. Par ailleurs, l'art. 16, al. 1, LFCo fait référence à des lois fédérales ou cantonales³⁵⁷.
- La mise en œuvre de la deuxième section de la LFCo relève de la compétence de **la Confédération et des cantons** (conjointement pour les art. 6 à 9 LFCo) et de celle des organes politiques communs des hautes écoles (pour le domaine des hautes écoles). S'agissant des autres sections, hormis la cinquième, la mise en œuvre est exclusivement du ressort de la **Confédération**. Mis à part éventuellement pour l'art. 6, al. 3, LFCo., **aucune obligation** de prendre **des mesures législatives concrètes** ne peut être déduite de ces dispositions. La portée juridique de l'obligation de coordination énoncée à l'art. 4, let. e, LFCo se limite à un mandat formulé de manière très générale³⁵⁸.
- La LFCo ne permet **guère** de dégager des **prescriptions précises pour la mise en œuvre de ses art. 13 à 16**. Pour la Confédération et les cantons, il s'agit plutôt de tenir compte des prescriptions énoncées dans ces dispositions lorsqu'ils exercent leurs compétences dans le domaine de l'acquisition et du maintien des CBA. Seul l'art. 15, al. 2, LFCo prévoit une CII et une coordination, dont la forme, le contenu et l'organisation ne sont cependant pas précisés ; il convient par conséquent d'accorder à la Confédération et aux cantons une marge de manœuvre relativement large et de considérer que le respect des prescriptions de cette disposition est assuré par les forums de collaboration et de coordination existants³⁵⁹.
- En ce qui concerne l'encouragement de l'acquisition et du maintien des CBA, le **besoin de coordination** est particulièrement marqué entre la cinquième section de la LFCo et les **art. 53 à 55a LEI**. Les mesures d'encouragement prises par les cantons sur la base de l'art. 16 LFCo ne relèvent pas de la notion de « structure ordinaire » au sens de l'art. 54 LEI. Ces mesures d'encouragement combleront ainsi les lacunes qui subsistent en matière d'acquisition et de maintien des CBA pour le groupe cible visé à l'art. 53a LEI malgré les mesures d'encouragement de l'intégration prévues aux art. 55 et 55a LEI. En ce qui concerne la compétence en matière de coordination des mesures d'encouragement à l'acquisition et au maintien des CBA dans le domaine de la migration, l'art. 56, al. 2 et 3, LEI prime l'art. 15, al. 2, LFCo. C'est donc le SEM qui est responsable de cette coordination³⁶⁰.

II. Conclusion

74. Dans l'ensemble, il apparaît donc que l'intégration de la formation continue dans l'espace suisse de formation ainsi que la promulgation de la LFCo ont permis d'apporter une certaine **cohérence** conceptuelle par rapport aux actes législatifs préexistants, très disparates et utilisant parfois des terminologies différentes, notamment au niveau fédéral,

³⁵⁷ Voir ci-dessus, N 49 ss.

³⁵⁸ Voir ci-dessus, N 54 ss.

³⁵⁹ Voir ci-dessus, N 59 ss.

³⁶⁰ Voir ci-dessus, N 59 ss.

mais aussi dans les cantons. En outre, les principes de base et les objectifs sont formulés de manière transversale pour l'ensemble du domaine de la formation continue.

75. Il convient cependant de noter que tant les dispositions constitutionnelles que la LFCo se caractérisent par une **densité normative plutôt faible**. Les prescriptions légales ne permettent guère de tirer des obligations d'agir concrètes, tout au plus énoncent-elles un devoir de principe d'intervenir. La question de la « responsabilité primaire » quant à la mise en œuvre de la LFCo reste elle aussi sans réponse, ou l'on se contente de renvoyer cet aspect à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

Toutefois, compte tenu de cette répartition des compétences et du rôle important que joue le secteur privé dans le domaine de la formation continue, cette approche mesurée, qui ne s'écarte qu'en partie de la structure réglementaire préexistante, devrait s'avérer **globalement judicieuse**. En tout cas, un « pilotage central » des activités de formation continue, quelle que soit la forme qu'il prendrait, ne permettrait pas de tenir compte des aspects mentionnés. Dès lors, il appartient en fin de compte aux responsables politiques de prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires et/ou judicieuses en s'appuyant sur les fondements de la LFCo. Les possibilités d'action dont ils disposent sont multiples, la loi n'étant pas restrictive.

§ 4 Sintesi e considerazioni finali

I. Sintesi

76. I risultati della presente analisi possono essere riassunti come segue.

- Le norme costituzionali concernenti la **ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in ambito formativo** si basano sul principio del federalismo cooperativo e attribuiscono ai due soggetti la responsabilità condivisa dello spazio formativo svizzero. La suddivisione dei compiti e delle competenze è articolata in diversi livelli. Inoltre, **alla Confederazione e ai Cantoni** spetta il compito di provvedere **insieme**, nell'ambito delle rispettive competenze, a un'**elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo svizzero** (art. 61a cpv. 1 Cost.) nonché di **collaborare e coordinare** i propri sforzi (art. 61a cpv. 2 Cost.).
- Per quanto riguarda il concetto di formazione continua (perfezionamento) di cui all'articolo 64a Cost. è vincolante la **definizione legale contenuta nell'articolo 3 LFCo**, che specifica in maniera legittima l'espressione contenuta nella Costituzione.
- Secondo l'**articolo 64a cpv. 1 Cost.** i principi in materia di sono stabiliti dalla Confederazione, che dispone quindi di una competenza con forza derogatoria successiva (la cosiddetta **competenza concorrente**) limitata al **disciplinamento dei principi**, i quali tuttavia devono essere imperativamente definiti a livello federale. Sebbene l'**articolo 64a capoverso 2 Cost.** stabilisca che la Confederazione può promuovere la formazione continua (perfezionamento) nel suo insieme, la **competenza federale** in questo caso è **parallela**, ovvero i Cantoni possono continuare a decretare autonomamente misure di promozione in questo settore.
In generale, le nuove disposizioni costituzionali sulla formazione hanno comportato un'estensione delle competenze federali.
- L'espressione «settore scolastico» presente nell'articolo 62 Cost. non è da intendersi in maniera esaustiva e **non comprende perciò il settore della formazione continua**.
- La **formazione professionale continua** costituisce **parte integrante della «formazione professionale» ai sensi dell'articolo 63 Cost.** e rientra nella definizione contenuta in questo articolo. Anche il **concetto di formazione continua (perfezionamento)** enunciato **nell'articolo 64a Cost.** deve essere inteso in senso lato, includendo **sia la formazione continua generale sia quella professionale**. Si può quindi desumere che, nel campo della formazione professionale continua, **gli articoli 63 e 64a Cost. sono applicabili in maniera cumulativa**.
- Per quanto riguarda invece la **formazione continua accademica si applicano cumulativamente gli articoli 63a capoverso 5 e 64a Cost.:** ciò implica che i principi formulati dalla Confederazione nella sezione 2 della LFCo sono applicabili anche alla formazione continua accademica e che la Confederazione potrebbe promuovere questa fattispecie in virtù dell'articolo 64a capoverso 2 Cost. Qualora gli enti non riescano a coordinarsi sugli obiettivi comuni nel settore universitario, la Confederazione emana ulteriori disposizioni sulla formazione continua accademica e in questo caso dispone di una vasta competenza legislativa.

- Secondo l'**articolo 61a capoverso 1 Cost.** la Confederazione e i Cantoni devono provvedere insieme a un'**elevata qualità e permeabilità dello spazio formativo** svizzero. Questa norma programmatica è applicabile anche al settore della formazione continua. I due soggetti devono infatti provvedere insieme alla sua **attuazione**, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze (cfr. art. 61a cpv. 1 Cost.). La norma pertanto non crea una nuova competenza federale, bensì rinvia alla **ripartizione delle competenze già in essere** nel contesto delle disposizioni costituzionali sulla formazione. Nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi dell'articolo 61a capoverso 1 Cost., dall'**articolo 61a capoverso 2 Cost.** deriva l'**obbligo di coordinamento e di collaborazione tra Confederazione e Cantoni**. La disposizione conferisce a entrambi i soggetti un **ampio margine di manovra** nello stabilire quali misure di coordinamento e collaborazione sono necessarie per garantire l'elevata qualità e la permeabilità dello spazio formativo svizzero, tanto che dall'articolo 61a capoverso 2 Cost. non è possibile desumere alcun obbligo relativo a un determinato comportamento.
- La LFCo rappresenta una **legge di principio**, che contiene soprattutto **disposizioni formulate in maniera piuttosto vaga** e con una densità normativa particolarmente bassa, il cui grado di precisione non va oltre o supera soltanto di poco quello degli obiettivi sanciti nella Costituzione. Di conseguenza, non si trovano (o si trovano solo in casi eccezionali) norme o prescrizioni specifiche per alcune attività.
- In virtù della forza derogatoria del diritto federale, la LFCo ha la priorità rispetto agli **atti normativi cantonali** sulla formazione continua. Rispetto invece alle **disposizioni specifiche di diritto federale** sulla formazione continua, i principi formulati nella LFCo si «aggiungono» a queste disposizioni; in caso di differenze tra la LFCo e le disposizioni specifiche, queste ultime non devono essere prese in considerazione. Tuttavia, poiché i principi della LFCo sono formulati in maniera vaga, a livello pratico è improbabile che si verifichino dei veri e propri conflitti tra norme di diritto federale e cantonale.
- Nell'ambito dell'acquisizione e del mantenimento delle competenze di base degli adulti gli articoli 13-16 LFCo svolgono una funzione di coordinamento e devono essere applicati a **titolo sussidiario rispetto alle disposizioni contenute nelle leggi speciali** per colmare eventuali lacune presenti all'interno di queste leggi. Inoltre, l'articolo 16 capoverso 1 fa riferimento sia al diritto federale sia a quello cantonale.
- Per l'attuazione della sezione 2 della LFCo la competenza spetta rispettivamente a **Confederazione e Cantoni** per quanto riguarda gli articoli 6-9 e agli organi comuni responsabili del coordinamento della politica universitaria per quanto riguarda il settore universitario. Per le restanti sezioni – ad eccezione della sezione 5 – la competenza in spetta esclusivamente alla **Confederazione**. Gli articoli di queste sezioni – a parte eventualmente l'articolo 6 capoverso 3 LFCo – non permettono di desumere **nessun obbligo** di adottare **misure legislative concrete**. La portata giuridica dell'obbligo di coordinamento di cui all'articolo 4 lettera e LFCo si limita a un mandato espresso in maniera molto generica.
- Dalla LFCo è improbabile ricavare **norme specifiche per l'attuazione degli articoli 13-16**. Piuttosto, occorre tenere conto delle norme di questi articoli nell'adempimento delle competenze federali e cantonali in materia di acquisizione e mantenimento delle competenze di base degli adulti. Soltanto l'articolo 15 capoverso 2 prevede la collaborazione interistituzionale e il coordinamento, senza specificarne tuttavia forma, contenuto e impostazione. Di conseguenza, è possibile

che la Confederazione e i Cantoni dispongano di un ampio margine di manovra e che gli attuali forum di collaborazione e coordinamento risultino conformi alle prescrizioni dell'articolo.

- Per quanto riguarda l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti è **necessario potenziare il coordinamento** tra la sezione 5 della LFCo e **gli articoli 53-55 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)**. Le misure di sostegno adottate dai Cantoni in base all'articolo 16 LFCo non possono essere considerate «strutture ordinarie» ai sensi dell'articolo 54 LStrI. Il loro scopo è quello di colmare le lacune per le categorie di cui all'articolo 53a LStrI che permangono nonostante le misure di promozione dell'innovazione citate negli articoli 55 e 55a LStrI. Per quanto concerne la competenza di coordinare i provvedimenti volti a promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti nel settore della migrazione, l'articolo 56 capoversi 2 e 3 LStrI prevale sull'articolo 15 capoverso 2 LFCo. Tale competenza spetta quindi alla SEM.

II. Considerazioni finali

77. In generale emerge che sia l'inclusione della formazione continua nello spazio formativo svizzero sia l'emanazione della LFCo hanno portato a livello concettuale una certa **coerenza** rispetto agli atti normativi preesistenti, molto eterogenei e che utilizzavano una terminologia discordante, soprattutto a livello federale ma anche cantonale. Inoltre, gli obiettivi e i principi fondamentali sono stati formulati in maniera trasversale per l'intero settore della formazione continua.

78. Al tempo stesso, sia la LFCo sia le disposizioni costituzionali si caratterizzano per una **densità normativa piuttosto bassa**. Infatti, oltre a un generico obbligo di agire, dalle norme di legge sono difficilmente desumibili altri obblighi veri e propri e la questione della «responsabilità primaria» dell'attuazione della LFCo rimane aperta oppure viene risolta rimandando all'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

79. Tuttavia, alla luce di tale ripartizione e del ruolo rilevante dei privati nel settore della formazione continua, nel **complesso** questo approccio prudente, che si discosta solo in singoli punti dall'impianto normativo precedente, risulta **adeguato allo scopo**. Infatti, qualsiasi tipo di «gestione centralizzata» delle attività di formazione continua o di attività simili non terrebbe conto in alcun modo degli aspetti summenzionati. Spetta quindi alla politica, partendo dai principi della LFCo, adottare le misure ritenute necessarie e/o appropriate, dato che la legge non prevede vincoli rigidi e il margine d'azione è dunque molto ampio.

Literaturverzeichnis

- AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MAHON, PASCAL: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit.: AUTOR, in: Aubert et al., Petit Commentaire, Art. N).
- BIAGGINI, GIOVANNI: BV-Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017.
- EHRENZELLER, BERNHARD: Hochschulraum Schweiz: Qualität, Wettbewerb und Koordination im Widerstreit?, in: Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz: Festschrift 25 Jahre juristische Abschlüsse an der Universität St. Gallen (HSG), Zürich/St. Gallen 2007 (zit.: EHRENZELLER, in: FS 25 Jahre juristische Abschlüsse).
- EHRENZELLER, BERNHARD: Bildungsverfassung, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Band 3, Zürich/Basel/Genf 2020, 2209 ff. (zit.: EHRENZELLER, in: Verfassungsrecht der Schweiz).
- EHRENZELLER, BERNHARD: Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller/Marco Sassòli/Walter Stoffel/Beatrice Wagner Pfeifer (Hrsg.), Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich/St. Gallen 2007, 206 ff. (zit.: EHRENZELLER, in: LA Wildhaber).
- EHRENZELLER, BERNHARD: Rechtliche Grundordnung des Bildungsraumes Schweiz, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band 9, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Basel 2018, 1 ff. (zit.: EHRENZELLER, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht).
- EHRENZELLER, BERNHARD: Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV, Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung des BBT, St. Gallen 2009 (zit.: EHRENZELLER, Gutachten Umsetzungsmöglichkeiten).
- EHRENZELLER, BERNHARD/BRÄGGER, RAFAEL: Grundsätze über die Weiterbildung, Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV, in: Lorandi Franco/Staehelin Daniel (Hrsg.), Innovatives Recht, FS Schwander, 45 ff.
- EHRENZELLER, BERNHARD/MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002 (zit. AUTOR, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2002, Art. N).

- EHRENZELLER, BERNHARD/REISNER, ANNEGRET: Die Konstitutionalisierung von „Bologna“: Sonderfall oder Modell der Weiterentwicklung des kooperativen Föderalismus?, ZSR 2008, 229 ff.
- EHRENZELLER, BERNHARD/SCHINDLER, BENJAMIN/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen/Basel/Genf 2014 (zit. AUTOR, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar 2014, Art. N).
- EPINEY, ASTRID/KERN, MARKUS: Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs unter dem Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz / Sur le statut des institutions étrangères et privées du domaine des hautes écoles sous le régime de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, Zürich 2014 (zit. EPINEY/KERN, Zur Stellung ausländischer und privater Institutionen des Hochschulbereichs).
- EPINEY, ASTRID/KERN, MARKUS: Regelung der Nebenbeschäftigungen von Professorinnen und Professoren auf Bundesebene. Zur Reichweite der Kompetenzen des Bundes *de lege lata* und *de lege ferenda*, Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 20, Freiburg 2016 (zit. EPINEY/KERN, Regelung der Nebenbeschäftigungen).
- HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN/THURNHERR, DANIELA: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich et al. 2020.
- HÖRDEGEN, STEPHAN; Chancengleichheit und Schulverfassung: Unter Berücksichtigung sozial-liberaler Gerechtigkeitstheorien und der niederländischen Bildungsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2005.
- HÖRDEGEN, STEPHAN: Grundziele und -werte der «neuen» Bildungsverfassung, ZBl 2007, 113 ff.
- KIENER, REGINA: Bildung, Forschung und Kultur, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, 903 ff.
- MALINVERNI, GIORGIO/HOTTELIER, MICHEL/HERTIG RANDALL, MAYA/FLÜCKIGER, ALEXANDRE: Droit constitutionnel suisse, Volume I, 4. Aufl., Bern 2021.
- MARTENET, VINCENT/DUBEY, JACQUES (Hrsg.): Commentaire romand, Constitution fédérale, Préambule - art. 80 Cst., Basel 2021 (zit. AUTOR, in: CR Cst., Art. N).
- PLOTKE, HERBERT: Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003.
- REICH, JOHANNES: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich et al. 2021, 153 ff.

- RHINOW, RENÉ/SCHEFER, MARKUS/UEBERSAX, PETER: Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016.
- RHINOW, RENÉ/SCHMID, GERHARD/BIAGGINI, GIOVANNI/UHLMANN, FELIX: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011.
- RICHLI, PAUL: Berufsbildungsrecht, in: Bernhard Ehrenzeller (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band 9, Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, Basel 2018, 51 ff.
- SCHLÄFLI, ANDRÉ/GONON, PHILIPP: Weiterbildung in der Schweiz, Situationen und Perspektiven, Frankfurt am Main 1999.
- SCHLÄFLI, ANDRÉ/SGIER, IRENA: Porträt Weiterbildung Schweiz, 2. Aufl., Bielefeld 2008.
- TSCHANNEN, PIERRE: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl. Bern 2021.
- WALDMANN, BERNHARD: Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Band I, Zürich/Basel/Genf 2020.
- WALDMANN, BERNHARD/BELSER, EVA MARIA/EPINEY, ASTRID (Hrsg.): Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. Autor, in: BSK-BV, Art. N).

Materialien

- Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 6. September 2000, BBl 2000 5686 (zit. Botschaft BBG, BBl 2000 5686).
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 15. Mai 2013, BBl 2013 3729 (zit. Botschaft WeBiG, BBl 2013 3729).
- Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) vom 8. März 2013, BBl 2013 2397 (zit. Botschaft AIG, BBl 2013 2397).
- Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021-2024, BBl 2020 3681 (zit. Botschaft BFI 2021-2024, BBl 2020 3681).
- Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017-2020, BBl 2016 3089 (zit. Botschaft BFI 2017-2020, BBl 2016 3089).
- Botschaft zur «Stipendieninitiative» und zum indirekten Gegenvorschlag (Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes) vom 26. Juni 2013, BBl 2013 5515 (zit. Botschaft Ausbildungsbeitragsgesetz, BBl 2013 5515).
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Prüfung der Anpassung anderer Erlasse, Teilprojekt im Rahmen der Ausarbeitung eines Weiterbildungsgesetzes (WeBiG), Bern 2012 (zit. BBT, Anpassung anderer Erlasse).
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Vernehmlassung zu einem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Weiterbildung, Ergebnisbericht, Bern 2012 (zit. BBT, Vernehmlassung WeBiG).
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Chancen optimal nutzen, Erklärung 2019 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz (zit. WBF/EDK, Erklärung bildungspolitische Ziele).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG), Ergebnisbericht, Bern 2012 (zit. EVD, Ergebnisbericht).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG), Erläuternder Bericht, Bern 2011 (zit. EVD, Erläuternder Bericht).
- Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, BBl 2005 5479 (zit. Bericht WAK-N, BBl 2005 5479).
- Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht vom 23. Juni 2005 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des

Nationalrates, Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2005 5547 (zit. Stellungnahme Bundesrat, BBl 2005 5547).

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), Grundsatzpapier 2021-2024, Förderung des Erwerbs von Grundkompetenzen Erwachsener (Art. 16 WeBiG), 2020 (zit. SBFI/EDK, Grundsatzpapier).

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Forschung und Innovation in der Schweiz 2020, Bern 2020 (zit. SBFI, Bericht Forschung und Innovation).

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), Hochschulen und Forschung in der Schweiz, Bern 2019 (zit. SBFI, Hochschulen und Forschung).

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF), Bildungsbericht Schweiz 2018, Aarau 2018 (zit. SKBF, Bildungsbericht Schweiz).

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	andere Meinung
Abs.	Absatz
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
AsylG	Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31)
Aufl.	Auflage
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (SR 837.0)
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10)
BB1	Bundesblatt
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BerG/BE	Gesetz über die Berufsbildung, die Weiterbildung und die Berufsberatung vom 14. Juni 2005 des Kantons Bern (BSG 435.11)
BFI	Bildung, Forschung und Innovation
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
Bildungsgesetz/OW	Bildungsgesetz vom 16. März 2006 des Kantons Obwalden (GDB 410.1)
BiZG	Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz vom 30. September 2016 (SR 410.2)
BSG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Bern
BSK-BV	Basler Kommentar zur Bundesverfassung
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

BWG/LU	Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung vom 12. September 2005 des Kantons Luzern (SRL 430)
bzw.	beziehungsweise
CR	Commentaire romand
CRUS	Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (vgl. BV)
E.	Erwägung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (SR 730.0)
et al.	et alii (und weitere)
ETH-Gesetz	Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 (SR 414.110)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f. / ff.	folgende / fortfolgende
FIFG	Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 (SR 420.1)
Fn.	Fussnote
FS	Festschrift
GDB	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Obwalden
GKE	Grundkompetenzen Erwachsener
ggf.	gegebenenfalls
gl.M.	gleiche Meinung
HarmoS	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich vom 30. September 2011 (SR 414.20)
Hrsg.	Herausgeber
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IKW	Interkantonale Konferenz für Weiterbildung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
i.V.m.	in Verbindung mit

LA	Liber Amicorum
Kap.	Kapitel
KBSB	Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung
KFG	Bundesgesetz über die Kulturförderung vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1)
KGGK	Koordinationsgruppe Grundkompetenzen
KJFG	Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen vom 30. September 2011 (SR 446.1)
KV/BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (SR 131.212)
KV/FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SR 131.219)
KV/SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (SR 131.221)
KV/TG	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (SR 131.229)
KV/VD	Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (SR 131.231)
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0)
lit.	litera
Loi sur l'enseignement et la formation des niveaux secondaire II et tertiaire et sur la formation continue/JU	Loi sur l'enseignement et la formation des niveaux secondaire II et tertiaire et sur la formation continue du 1 ^{er} octobre 2008 du canton de Jura (RSJ 412.11)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (SR 910.1)
m.a.W.	mit anderen Worten
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen

N	Randnote
o.ä.	oder ähnlich(es)
RSJ	Recueil systématique jurassien
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (SR 784.40)
S.	Seite
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG-Kommentar	St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung
SHK	Schweizerische Hochschulkonferenz
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SKW	Schweizerische Koordinationskonferenz Weiterbildung
SMK	Schweizerische Maturitätskommission
sog.	sogenannt(en)
SpoFöG	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung vom 17. Juni 2011 (SR 415.0)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 15. August 2018 (SR 142.205)
vgl.	vergleiche
WAK-N	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (SR 419.1)
WeBiV	Verordnung über die Weiterbildung vom 24. Februar 2016 (SR 419.11)

z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSAV-BiZ	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz vom 16. Dezember 2016 (SR 410.21)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht