

## **Die Verfassungsgrundlage für die schweizerische Berufsbildung**

Lucien Criblez

### **1. Die Verfassungsgrundlage für die Berufsbildung in der Schweiz**

In den traditionellen Darstellungen zur Geschichte der Berufsbildung und zur Berufsbildungspolitik in der Schweiz dominieren zwei Narrative: Der Übergang vom weitreichenden Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts zur bundesstaatlichen Regelung sei durch die Bundessubventionsbeschlüsse der 1880er- und 1890er-Jahre eingeleitet worden (Kübler, 1986; Tabin, 1989; Frauenfelder, 1938; Wettstein, 1987). Das erste nationale Berufsbildungsgesetz vom 26. Juni 1930 sei dann die eigentliche Grundlage der nationalen Berufsbildungspolitik, die 1964, 1978 und 2002 revidiert und erweitert worden sei (Wettstein & Gonon, 2009, S. 84ff.).

Dieses Narrativ ist selbstverständlich nicht falsch – aber wohl zu einfach (Späni, 2008). Eine der Lücken im Narrativ ist die Verfassungsgrundlage; sie ist bisher in der Geschichte der Berufsbildung nur am Rande thematisiert worden, wohl aber im Staats- und Verfassungsrecht (vgl. Borghi, 1988). Der folgende Beitrag zeichnet deshalb die Entstehung der Verfassungsgrundlage für die schweizerische Berufsbildung zwischen 1874 und 1947 mit einem Ausblick auf die neuesten Entwicklungen nach. Die Verfassungsbestimmungen lauten im Überblick:

- Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Ergänzung vom 5. Juli 1908, Art. 34<sup>ter</sup>: „Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen“ (Botschaft, 1908, S. 571).
- Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Änderung vom 6. Juli 1947, Art. 34<sup>ter</sup>: „Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen: [...] g. über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst“ (Botschaft, 1947, S. 174).
- Bundesverfassung vom 18. April 1999, Art. 63: „1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung“ (BV, 1999, Art. 63).
- Bundesverfassung vom 18. April 1999, Revision vom 21. Mai 2006, Art. 63: „1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung. 2 Er fördert ein breites und durchlässiges Angebot im Bereich der Berufsbildung“ (BV, 1999/2014, Art. 63).

## **2. Die Regelungskompetenz des Bundes für das Gewerbewesen (Artikel 34<sup>ter</sup> BV)**

Die Bundesverfassung von 1874 hatte zur Bekämpfung der Auswüchse des Manchesterliberalismus eine Grundlage für den Schutz von Fabrikarbeitenden (Dällenbach, 1961), insbesondere von Kindern, geschaffen. Die Grenzen zwischen Fabriken und Gewerbebetrieben waren jedoch trotz Definitionen in der Ausführungsgesetzgebung nicht eindeutig, und der Bund wandte die Fabrikgesetzgebung teilweise – mangels anderer bundesrechtlicher Grundlagen – auch auf Gewerbebetriebe an.

Im Zuge der Wirtschaftskrise der 1880er-Jahre waren die stärkere Ausrichtung der Schule an den Bedürfnissen der Wirtschaft und die Förderung der Berufsbildung als zentrale Massnahmen zur Verbesserung der Situation in Industrie und Gewerbe breit diskutiert worden (Widmer, 1992, S. 345ff.). Als zentrales Ergebnis der Gewerbeenquête des Handels- und Industriedepartements 1882 wurde insbesondere gefordert, dass die Berufsbildung zu verbessern sei. Auch ein Gutachten von Heinrich Bendel im Rahmen einer detaillierten Studie des Schweizerischen Gewerbevereins deutete in dieselbe Richtung (Bendel, 1883) wie die bereits vor der Gewerbeenquête vom Schweizerischen Gewerbeverein publizierten Preisschriften zum gewerblichen Lehrlingswesen (Hug & Boos-Jegher, 1881).

Um die Berufsbildung zu fördern unterstützte der Bund seit 1884 die gewerblich-industrielle Berufsbildung mit Subventionen, seit 1891 auch die kaufmännische Berufsbildung und seit 1895 die hauswirtschaftliche und berufliche Bildung des weiblichen Geschlechts (Kübler, 1986, S. 13ff.). Die Bundesbeschlüsse verknüpften die Subventionsbestimmungen allerdings nur marginal mit materiellen Bedingungen. Dies war vor allem darin begründet, dass eine explizite Bundeskompetenz zur materiellen Regelung der Berufsbildung fehlte (Kübler, 1986, S. 16f.). Eine Verfassungsgrundlage sah der Bundesrat vor allem im Auftrag der „Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt“ (BV, 1874, Art. 2). Aber letztlich stand bei den Bundesbeschlüssen nicht die Frage der Verfassungsmässigkeit im Vordergrund, sondern das politische Handeln zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation.

Die Initiative für eine verfassungsmässige Regelung des Gewerbewesens durch den Bund ging von den politisch linksgerichteten Arbeiterorganisationen und vom eher konservativen Schweizerischen Gewerbeverein aus (Bauder, 2008). Allerdings sahen die Arbeiterorganisationen die Problemlösung eher in der Ausdehnung der Vorschriften des Fabrikgesetzes auf Gewerbebetriebe, der Gewerbeverein betonte hingegen den Unterschied des Gewerbes zur Industriearbeit sowie die grosse Varianz innerhalb des Gewerbes und distanzierte sich von Forderungen der politischen Linken. Er verlangte eine eigenständige Regelung für das Gewerbe. Bundesrat Adolf Deucher unterstützte das Anliegen und machte die Schaffung einer Verfassungsgrundlage zu einem seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Anliegen (Fischer, 1996, S. 186ff.).

Die Stärkung der Berufsbildung war einer der Hauptgründe für die Schaffung einer Regelungskompetenz des Bundes im Gewerbe (Botschaft, 1892). Insbesondere sollte die Anzahl von Lehrlingen sowie deren Arbeitszeit beschränkt, für jugendliche Arbeitnehmende Schutzmassnahmen ergriffen, Lehrverträge normiert und Lehrlingsprüfungen eingeführt werden können. Für solche Regelungen erschien dem Bundesrat die bisherige

Verfassungsgrundlage als ungenügend, denn der Bund kann nur in den Bereichen normierend tätig werden, in denen ihm durch die Verfassung auch explizit eine Regelungskompetenz zugeordnet ist (BV, 1874, Art. 3; BV 1999, Art. 3). Es sollte deshalb eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden, die dem Bund entsprechende Regelungskompetenzen im Gewerbe zuordnete: „Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Vorschriften zu erlassen“ (Botschaft, 1892, S. 394). Allerdings scheiterte diese Vorlage in der Volksabstimmung vom 4. März 1894 am Volks- und Ständemehr, denn ein grosser Teils der Gewerbetreibenden befürchtete, bei der Ausführung des neuen Verfassungsartikels stünde vor allem der Arbeiterschutz im Vordergrund, während sie sich die Förderung des Gewerbes erhofften (Botschaft, 1905, S. 540f.). Aber schon kurze Zeit nach dem Scheitern der Vorlage wurde wiederum von Arbeitnehmerseite und auch vom Schweizerischen Gewerbeverein eine neue Vorlage verlangt. Der Bundesrat legte 1905 dem Parlament einen neuen Verfassungsartikel mit demselben Wortlaut vor wie in den 1890er-Jahren. Auch die Zielsetzung blieb dieselbe: „Wir glauben, dass durch ein rationelles Gesetz das Verhältnis zwischen Meister, Arbeiter und Lehrling wesentlich gebessert, die sozialen Gegensätze gemildert, die Berufsbildung gefördert, die Arbeitslosigkeit bekämpft, dem realen Verkehr geholfen und die Erwerbsgelegenheit gebessert werden können“ (Botschaft, 1905, S. 542). Die Verfassungsänderung wurde in der Volksabstimmung vom 5. Juli 1908 mit sehr deutlichem Volksmehr und 24½ Ständesstimmen angenommen.

### **3. Von der expliziten Regelungskompetenz für einen Teil der Berufsbildung zur generellen Bundeskompetenz**

Artikel 34<sup>ter</sup> konnte nun als Grundlage für die Berufsbildungsgesetzgebung des Bundes dienen. Aus verschiedenen Gründen, insbesondere dem Ersten Weltkrieg, verzögerte sich das Projekt allerdings. Die Kantone hatten zudem, beginnend mit Neuenburg 1890, eigene Lehrlingsgesetze eingeführt (Gonon, 2012; Wettstein, 1987, S. 44f.), zunächst vor allem für den Lehrlingsschutz, immer deutlicher aber mit Bestimmungen zur Förderung der beruflichen Ausbildung. Seit der Revision des Fabrikarbeitsgesetzes von 1914 war zudem die Regelung des Lehrverhältnisses durch schriftlichen Vertrag in der Industrie vorgeschrieben. Um die Postulate der Arbeiterschaft und des Gewerbevereins im Berufsbildungsbereich einzulösen, einheitliche Regelungen im Wirtschaftsraum Schweiz zu garantieren und die Schnittstellen zum Fabrikgesetz kompatibel zu regeln, wurde seit den 1910er-Jahren das erste nationale Berufsbildungsgesetz vorbereitet und 1930 verabschiedet.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen standen allerdings bei der Vorbereitung wiederum zur Diskussion. Denn der Begriff „Gewerbe“ konnte in einem engeren oder einem weiteren Sinne verstanden werden, und die französische und italienische Übersetzung des Verfassungsartikels verengten Gewerbe auf „arts et métiers“ bzw. „arti et mestieri“ (Botschaft, 1928, S. 735ff.). Der Geltungsbereich des nationalen Berufsbildungsgesetzes war deshalb unklar. Bundesrat und Rechtsexperten stellten sich auf den Standpunkt, dass der Begriff weit auszulegen sei (Botschaft, 1928, S. 737ff.). Das Berufsbildungsgesetz legte den Geltungsbereich deshalb explizit auf die „Ausbildung zu Berufen des Handwerks, der Industrie, des Verkehrs, des Handels und verwandter

Wirtschaftszweige“ fest (Bundesgesetz, 1930, Art. 1). Die Regelungskompetenz für die übrigen Berufe verblieb bei den Kantonen.

Die Folgediskussionen um die Verfassungsgrundlage für die Berufsbildung waren vor allem auf die Frage des Geltungsbereichs fokussiert. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise und als Folge der schwierigen wirtschaftlichen Versorgungslage im Zweiten Weltkrieg sollten die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung generell revidiert werden. Zu Beginn stand allerdings die Revision der Verfassungsgrundlage für die Berufsbildung nicht zur Debatte. Erst in der Ergänzungsbotschaft 1945 schlug der Bundesrat vor, die Bundeskompetenz „angesichts der ausschlaggebenden Bedeutung, die der Berufsausbildung für das wirtschaftliche Fortkommen jedes Einzelnen und für die Leistungsfähigkeit der gesamten Wirtschaft zukommt“, zu verallgemeinern. Dadurch sollten insbesondere Bundesregelungen in den Bereichen Landwirtschaft, Hausdienst und in den Pflegeberufen möglich werden (Ergänzungsbotschaft, 1945, S. 924/933). Diese Verallgemeinerung der Bundeskompetenz ging dem Parlament allerdings zu weit. Es grenzte die Befugnisse des Bundes wiederum sektoriell ein, schuf allerdings nun erstmals eine explizite Verfassungsgrundlage für definierte Bereiche der Berufsbildung: „Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen: [...] g. über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst“ (Botschaft, 1947, S. 174).

Rund fünfzig Jahre später, bei der Gesamtrevision der Bundesverfassung in den 1990er-Jahren, spielte sich der Prozess mit umgekehrten Vorzeichen ab: Sowohl der Verfassungsentwurf (1995) als auch die Botschaft ans Parlament (Botschaft, 1996) gingen davon aus, das geltende Recht fortzuführen und sahen die Beibehaltung der sektoriellen Berufsbildungskompetenz des Bundes vor. In den Erläuterungen zum Verfassungsentwurf (Erläuterungen, 1995, S. 103) wurde allerdings auf die grossen Schwierigkeiten hingewiesen, neue Berufe in die traditionelle Systematik einzuordnen. Die umfassende Berufsbildungskompetenz des Bundes wurde hier als Möglichkeit angetönt, aber nicht vorgeschlagen. Erst das Parlament führte dann die integrale Regelungskompetenz des Bundes für die Berufsbildung ein: „Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung“ (BV, 1999, Art. 63).

## **Quellen und Literatur**

Bauder, T. (2008). Der Entwicklungsprozess des ersten eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes. In T. Bauer & F. Osterwalder (Hrsg.), 75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz (S. 11-50). Bern: hep.

Bendel, H. (1883). Zur Frage der gewerblichen Erziehung in der Schweiz. Winterthur: Bleuler-Hausheer.

Borghi, M. (1988). Art. 34ter. In J.-F. Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (unpaginiert). Basel: Helbing & Lichtenhahn, Zürich: Polygraphischer Verlag & Bern: Stämpfli.

Botschaft (1892). Botschaft [...] betreffend Einführung des Rechts der Gesetzgebung über das Gewerbewesen vom 25. November 1892. Bundesblatt, 44(IV), 366-394.

Botschaft (1905). Botschaft [...] betreffend Einführung des Rechts der Gesetzgebung über das Gewerbewesen vom 3. November 1905. Bundesblatt, 57(V), 538-548.

Botschaft (1908). Botschaft [...] betreffend die eidgenössische Volksabstimmung vom 5. Juli 1908. Bundesblatt, 60(IV), 569-579.

Botschaft (1928). Botschaft [...] zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9. November 1928. Bundesblatt, 80(II), 725-298.

Botschaft (1947). Botschaft [...] über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 betreffend die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom 20. September 1947. Bundesblatt, 99(III), 170-175.

Botschaft (1996). Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996. Bundesblatt, 149(1), 1-642.

Bundesgesetz (1930). Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930. Bundesblatt, 92(I), S. 869-887.

BV (1874). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. In H. Nabholz & P. Kläui (Hrsg.) (1947), Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone (S. 326-352). Aarau: Sauerländer.

BV (1999). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Amtliche Sammlung des Bundesrechts, 1999, 2556-2610.

BV (1999/2014). Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999. Stand 18. Mai 2014. Verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/> (recherchiert: Mai 2015).

Dällenbach, H. (1961). Kantone, Bund und Fabrikgesetzgebung. Zürich: Juris.

Ergänzungsbotschaft Wirtschaftsartikel (1945). Ergänzungsbotschaft [...] über die Revision der Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung vom 3. August 1945. Bundesblatt, 97(I), 905-937.

Erläuterungen (1995). Reform der Bundesverfassung. Erläuterungen zum Verfassungsentwurf. [Bern: EDMZ].

Fischer, E. (1996). Bundesrat Dr. med. Adolf Deucher, 1831-1912. Zwischen Liberalismus und Staatssozialismus. Zürich: Chronos.

Frauenfelder, G. (1938). Geschichte der gewerblichen Berufsbildung in der Schweiz. Luzern: Bucher.

Gonon, Ph. (2012). Entstehung und Dominanz der dualen Berufsbildung in der Schweiz. In M. M. Bergmann et al. (Hrsg.), *Bildung – Arbeit – Erwachsenwerden* (S. 221-242). Wiesbaden: Springer.

Hug, G. & Boss-Jegher, E. (1881). *Das gewerbliche Lehrlingswesen. Zwei Preisschriften*. Winterthur: Westfehling.

Kübler, M. (1986). *Berufsbildung in der Schweiz: 100 Jahre Bundessubventionen (1884-1984)*. Bern: BIGA.

Späni, M. (2008). Der Bund und die Berufsbildung – von der „verfassungswidrigen Praxis“ zum kooperativen Monopol. In L. Criblez (Hrsg.), *Bildungsraum Schweiz* (S. 183-217). Bern: Haupt.

Tabin, J.-P. (1989). *Formation professionnelle en Suisse. Histoire et actualité*. Lausanne: Réalités sociales.

Verfassungsentwurf (1995). *Reform der Bundesverfassung. Verfassungsentwurf*. [Bern: EDMZ].

Wettstein, E. (1987). *Die Entwicklung der Berufsbildung in der Schweiz*. Aarau: Sauerländer.

Wettstein, E. & Gonon, Ph. (2009). *Berufsbildung in der Schweiz*. Bern: hep.

Widmer, Th. (1992). *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*. Zürich: Chronos.