

Berner, Esther; Ritter, Hans-Jakob

## Die Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungssystems in der Schweiz 1880-1930 – Föderalismus als 'Reformlabor' für die Berufsbildung

Faßhauer, Uwe [Hrsg.]; Aff, Josef [Hrsg.]; Fürstenau, Bärbel [Hrsg.]; Wuttke, Eveline [Hrsg.]: *Lehr-Lernforschung und Professionalisierung. Perspektiven der Berufsbildungsforschung.* Opladen ; Farmington Hills, Mich. : Verlag Barbara Budrich 2011, S. 187-197. - (Schriftenreihe der Sektion Berufs- und Wirtschaftspädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE))



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Berner, Esther; Ritter, Hans-Jakob: Die Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungssystems in der Schweiz 1880-1930 – Föderalismus als 'Reformlabor' für die Berufsbildung - In: Faßhauer, Uwe [Hrsg.]; Aff, Josef [Hrsg.]; Fürstenau, Bärbel [Hrsg.]; Wuttke, Eveline [Hrsg.]: *Lehr-Lernforschung und Professionalisierung. Perspektiven der Berufsbildungsforschung.* Opladen ; Farmington Hills, Mich. : Verlag Barbara Budrich 2011, S. 187-197 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-70416  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-opus-70416>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<http://www.budrich.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# Lehr-Lernforschung und Professionalisierung

Schriftenreihe der Sektion  
Berufs- und Wirtschaftspädagogik  
der Deutschen Gesellschaft für  
Erziehungswissenschaft (DGfE)

Uwe Faßhauer  
Josef Aff  
Bärbel Fürstenau  
Eveline Wuttke (Hrsg.)

Lehr-Lernforschung und  
Professionalisierung  
Perspektiven der Berufsbildungsforschung

Verlag Barbara Budrich  
Opladen & Farmington Hills, MI 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2011 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI  
[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

© Dieses Werk ist im Verlag Barbara Budrich erschienen und steht unter folgender  
Creative Commons Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/de>  
Verbreitung, Speicherung und Vervielfältigung erlaubt, kommerzielle Nutzung und  
Veränderung nur mit Genehmigung des Barbara BudrichVerlags.



Dieses Buch steht im OpenAccess Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen  
Download bereit (<http://dx.doi.org/10.3224/86649367>)  
Eine kostenpflichtige Druckversion (Printing on Demand) kann über den Verlag  
bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

**ISBN 978-3-86649-367-4**  
**DOI 10.3224/86649367**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – [www.disenjo.de](http://www.disenjo.de)  
Druck: Paper & Tinta, Warschau  
Printed in Europe

Vorwort ..... 9

**Teil I: Lehr/Lernforschung in der beruflichen Bildung**

*Bernd Geißel, Matthias Hedrich*  
Identifizierung von Barrieren der Störungsdiagnose in  
simulierten und realen Anforderungssituationen bei  
Elektronikern ..... 11

*Matthias Hofmuth, Susanne Weber*  
Zur Messung interkultureller Kompetenz ..... 25

*Christina Keimes, Volker Rexing, Birgit Ziegler*  
Leseanforderungen im Kontext beruflicher Arbeit als Aus-  
gangspunkt für die Entwicklung adressatenspezifischer inte-  
grierter Konzepte zur Förderung von Lesestrategien ..... 37

*Stephan Schumann, Maren Oepke, Franz Eberle*  
Über welche ökonomischen Kompetenzen verfügen  
Maturandinnen und Maturanden? Hintergrund,  
Fragestellungen, Design und Methode des Schweizer  
Forschungsprojekts OEKOMA im Überblick ..... 51

*Susanne Weber, Stephanie Starke*  
„Networking“ als Lernziel der Entrepreneurship  
Education ..... 65

*Anne Windaus, Svitlana Mokhonko, Reinhold Nickolaus*  
Evaluationsstudie zu den Effekten außerschulischer  
Fördermaßnahmen im MINT- Bereich ..... 75

*Bernd Zinn*  
Entwicklung eines Instruments zur Erhebung der  
epistemologischen Überzeugungen von Auszubildenden ..... 87

<i>Nina Bender</i>	
Die Abbildung vernetzten Wissens zur privaten Ver- und Überschuldung mit Concept Maps .....	99
<i>Jeannine Ryssel, Bärbel Fürstenau</i>	
Unterstützung des Lernens betriebswirtschaftlicher Inhalte durch Concept Maps oder Textzusammenfassungen – eine vergleichende Untersuchung im Rahmen des Planspielunterrichts .....	111

## **Teil II : Professionalisierung des Personals in der beruflichen Bildung**

<i>Margit Ebbinghaus</i>	
Welche Rolle spielen berufliche und pädagogische Qualifikationen dafür, Mitarbeitern Ausbildungsaufgaben zu übertragen? Ergebnisse einer Betriebsbefragung .....	123
<i>Birgit Lehmann, Hermann G. Ebner</i>	
„Ein Lehrer ist wie...“: Mit welchen Metaphern umschreiben Studierende der Wirtschaftspädagogik die Tätigkeit von Lehrpersonen? .....	135
<i>Maika Gausch, Jürgen van Buer</i>	
Studienwechsel als Indikator für Scheitern? .....	147
<i>Anna Gewiese, Eveline Wuttke, Ronny Kästner, Jürgen Seifried, Janosch Türling</i>	
Professionelle Fehlerkompetenz von Lehrkräften – Wissen über Schülerfehler und deren Ursachen .....	161
<i>Martin Kröll</i>	
Motivstrukturen zur wissenschaftlichen Weiterbildung .....	173

### **Teil III: Organisationsentwicklung und Systemaspekte beruflicher Bildung**

*Esther Berner, Hans-Jakob Ritter*

Die Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungssystems  
in der Schweiz 1880-1930 – Föderalismus als ‚Reformlabor‘  
für die Berufsbildung ..... 187

*Mathias Götzl*

Entwicklung des „beruflichen“ Teilzeitschulwesens im  
Grhzm. Sachsen-Weimar-Eisenach unter besonderer  
Berücksichtigung der Residenz- und Universitätsstadt  
Jena (1821–1925) ..... 199

*Karin Wirth, Julia Gillen*

Dreifachqualifizierung am Übergang von der Schule in den  
Beruf – Strukturen, Prozesse und Effekte des Hamburger -  
Schulversuchs EARA ..... 211

*Jana Rückmann, Cornelia Wagner*

Integratives Qualitätsmanagement an beruflichen Schulen im  
Berliner Modellversuch SUE ..... 229

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren ..... 241



# Die Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungssystems in der Schweiz 1880-1930 – Föderalismus als ‚Reformlabor‘ für die Berufsbildung

*Esther Berner, Hans-Jakob Ritter*

## 1. Einleitung

Das schweizerische Berufsbildungssystem ist hinsichtlich seiner Entstehung und Entwicklung nur wenigen bekannt.<sup>1</sup> Es wird heute, nicht zu Unrecht, als „dual“ bezeichnet. Die duale Berufsbildung in der Schweiz gilt heute als ein wandlungsfähiges, reformoffenes und zukunftsfähiges Modell. Die Besonderheit des Schweizer Berufsbildungssystems ist dabei im ausgeprägten Föderalismus zu sehen, aber auch darin, dass unterschiedliche Akteure in den Regelungs- und Ausgestaltungsprozess der Berufsbildung einbezogen werden. Dieser Einbezug und die föderale Struktur führen dabei, so möchten wir argumentieren, zur Reformoffenheit des schweizerischen Berufsbildungssystems. In einem föderalen Umfeld bildete sich eine nationale Berufsbildungspolitik, getragen vom Bund, den Kantonen und den Berufsverbänden allerdings nur langsam aus. In unserem Beitrag möchten wir näher auf die Entwicklung im Zeitraum von 1884 (erster Bundesbeschluss zur Berufsbildung) bis 1930 (erstes Bundesgesetz zur beruflichen Bildung) eingehen, der als Entstehungs- und Etablierungsphase der schweizerischen Berufsbildung bezeichnet werden kann. Dabei unterstreichen wir die aktive Rolle der Kantone bei der Ausbildung der schweizerischen Berufsbildung. Entgegen dem Vorurteil, dass föderale Strukturen zu Trägheit in der politischen Entscheidungsfindung führen, möchten wir zeigen, dass bedingt durch den schweizerischen Föderalismus die Kantone als Reformlabore für die Berufsbildung gelten können (Gonon 2009), in welchen Varianten erprobt und kommuniziert, aber auch die Entwicklung einer vielgestaltigen schweizerischen Berufsbildung angestoßen wurde.

---

1 Unser Beitrag stellt die Ergebnisse der ersten Phase unseres Forschungsprojekts „Die Entwicklung und Dynamik der schweizerischen Berufsbildung – eine akteurs- und pfadgebundene Perspektive“ unter der Leitung von Prof. Dr. Philipp Gonon vor. Es wird vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt und hat ab Sommer 2009 eine Laufzeit von drei Jahren. Im Projekt untersuchen wir die Entwicklung des Schweizerischen Berufsbildungssystems aus einer historisch-institutionalistischen Perspektive (vgl. Thelen 2004).

## 2. Der Bund und die Kantone

### 2.1 Die Berufsbildungspolitik des Bundes

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildete sich in der Schweiz der Bundesstaat aus. So kann beobachtet werden, wie mit der zweiten Bundesverfassung ab 1874 immer mehr gesetzgeberische Kompetenzen, die ursprünglich den Kantonen vorbehalten waren, an den Bund übertragen wurden (vgl. Schweizer, Zelger 2009). Doch blieb die bundesstaatliche Gewalt lange relativ schwach ausgestattet, was den Kantonen einen verhältnismäßig weiten Handlungsspielraum gab. Da eine verfassungsmäßige Grundlage fehlte, intervenierte 1884 der Bund so auch nicht mittels eines Gesetzes, sondern eines Bundesbeschlusses zum ersten Mal zugunsten der beruflichen Bildung. Mit dem Bundesbeschluss von 1884 „zur gewerblichen und industriellen Bildung“ begann der Bund, berufsbildende Anstalten finanziell zu fördern. Die Subventionen schufen für die Kantone einen Anreiz, selbst in die Berufsbildung zu investieren, denn die Höhe der bundesstaatlichen Subvention konnte bis zu 50 Prozent der von den übrigen Trägern aufgetragenen Aufwendungen für berufsbildende Institutionen betragen (Kübler 1986, 22). Dem Bundesbeschluss ging dabei eine Umfrage bei den Kantonen, verschiedenen Verbänden und Experten voraus, die erkundete, wie das Gewerbe, das durch die Industrialisierung und die Internationalisierung der Konkurrenz in Bedrängnis geraten war, zu fördern sei. Neben anderen Vorschlägen nannten die meisten Beteiligten die Förderung der Berufsbildung (Botschaft des Bundesrates 1883), worauf der Bund den genannten Beschluss erließ. Förderung der Berufsbildung bedeutete vor allem Gewerbeförderung und war somit wirtschaftspolitisch motiviert. Man war der Ansicht, dass man über die Förderung der Berufsbildung die Qualität der Arbeit, die Innovations- und Konkurrenzfähigkeit des einheimischen Handwerks und Gewerbes verbessern könne. In den nächsten Jahrzehnten folgten weitere Bundesbeschlüsse, welche die kaufmännische oder die hauswirtschaftliche Berufsbildung betrafen. Erst 1908 erhielt der Bund mit einer Verfassungsrevision die Kompetenz, einheitliche Bestimmungen im Bereich des Gewerbes zu erlassen, wozu die Berufsbildung gezählt wurde. Nun beschloss man, kein allgemeines Gewerbegesetz, sondern ein spezifisches Bundesgesetz zur Berufsbildung zu erlassen (vgl. Bauder 2008). Dieses trat allerdings erst 1933 nach einem langen Gesetzgebungsprozess in Kraft.

Bevor das „Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung“ 1933 in Kraft trat, war der Bund somit ein verhältnismäßig schwacher Akteur in Bezug auf die Berufsbildung. Er förderte und prägte die Berufsbildung vor allem mittels Subventionen und ließ den Kantonen Handlungsspielraum für deren gesetzliche Ausgestaltung. Gerade deshalb wurden in der Zwischenzeit die Kantone

aktiv. Seit 1890 begannen verschiedene Kantone, das Lehrlingswesen gesetzlich zu regeln, führten Schutzbestimmungen für Lehrlinge und Bestimmungen zum Lehrvertrag ein. Während es unbestritten war, dass die Kantone im Bereich von Bildung und Unterricht legislieren konnten, kam es allerdings immer wieder zur Frage, ob der Bund oder der Kanton befugt sei, Bestimmungen zum Lehrvertrag und Schutzbestimmungen zu erlassen.

## 2.2 *Das Beispiel des Kantons Neuenburg*

Als Erster erließ in der Westschweiz der Kanton Neuenburg 1890 ein „Loi sur la protection des apprentis“. Es lohnt sich, den Gesetzgebungsprozess genauer zu untersuchen, denn dabei wird ersichtlich, wie im Kanton Neuenburg und damit auf der Ebene der Kantone, verschiedene Reformvorschläge zur Berufsbildung diskutiert wurden und sich schließlich, wie dem Titel des Gesetzes zu entnehmen ist, ein umfassendes Lehrlingsschutzgesetz durchsetzte, das neben einem wirtschaftspolitischen, vor allem einen sozialpolitischen Zweck hatte.

Schutzbestimmungen wurden allerdings erst auf Veranlassung verschiedener Parlamentarier und Berufsverbände in das Gesetzesprojekt aufgenommen. Das Gesetzesvorhaben für das spätere Lehrlingsschutzgesetz zielte zuerst lediglich auf die Etablierung von fakultativen Lehrabschlussprüfungen. Auf diese Weise wollte man im Kanton Neuenburg, in dem die Uhrenindustrie traditionellerweise ein wichtiger Wirtschaftsfaktor war und seit Mitte des 19. Jahrhunderts einige vollzeitliche Berufs- oder Uhrmacherschulen existierten, vor allem die Verhältnisse in den betrieblichen Lehren verbessern und die berufliche Ausbildung fördern. Als weitere Reformvorschläge diskutierte man allerdings auch eine Umwandlung der betrieblichen Lehren in vollzeitliche Berufsschulen und eine Regelung, die den Behörden das Recht zugestanden hätte, die Lehren im Betrieb zu beaufsichtigen. Beide Maßnahmen seien allerdings zu umständlich und kostspielig, argumentierte der Neuenburger Staatsrat noch 1889 in seinem Bericht (Rapport, Séance 4. Nov. 1889).

In der Parlamentsdebatte wurden nun allerdings Stimmen laut, die einen wirksameren Schutz vor Ausbeutung in der betrieblichen Lehre einforderten und einen entsprechenden Ausbau des Gesetzesprojekts verlangten. Die Regierungsvertreter wehrten vorerst ab, und meinten, dass die Einführung von Schutzmaßnahmen Sache des Bundes sei (Premier débat, Séance 6. Nov. 1889). Das Gesetzesprojekt wurde schließlich vom Parlament an eine Kommission zur Prüfung und Neuausarbeitung überwiesen. Gleichzeitig wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Umfrage bei Berufsverbänden und Gewerkschaften zu unternehmen. Diese unterstützten beinahe einhellig ein Gesetzesprojekt, das die Rechte von Meister und Lehrling festhielt, die Lehrab-

schlussprüfungen für obligatorisch erklärte und die Berufsverbände an der Aufsicht über die Lehrverhältnisse beteiligte (Rapport, Séance 20. Nov. 1890). Aufgrund dieser Umfrage baute die Kommission das Gesetzesvorhaben aus und nahm dabei vor allem auf den Reformvorschlag Rückgriff, den Behörden das Recht einzuräumen, die betrieblichen Lehren zu beaufsichtigen. Indem nun beispielsweise eine Arbeitszeitbeschränkung eingeführt und der Meister verpflichtet wurde, den Lehrling nur für Arbeiten des zu erlernenden Berufs zu beschäftigen, enthielt das Lehrlingsgesetz nun deutlich Schutzbestimmungen. Weitere Punkte stellten die Verpflichtung zu einem schriftlichen Lehrvertrag, die Organisation von fakultativen Lehrabschlussprüfungen und die Ausstellung eines kantonalen Diploms dar. Kernpunkt des Gesetzes war allerdings die Übertragung der Aufsicht über die Lehrverhältnisse an die Gemeinden oder an die Berufsverbände. Diese sollten Aufsichtskommissionen bilden, die je zur Hälfte aus Arbeitnehmern und aus Arbeitgebern zu bestehen hatten. Delegierte dieser Aufsichtskommissionen hatten dabei das Recht, die Lehrlinge an ihrer Arbeitsstelle zu besuchen und bei Missständen zu intervenieren (ebd.; loi sur la protection des apprentis 1890).

In der Parlamentsdebatte von 1890 wurde das neue Gesetzesvorhaben begrüßt (Discussion, Séance 20. Nov. 1890). Zur Frage, ob der Kanton berechtigt sei, im Bereich des Lehrlingswesens zu legiferieren, meinten die Regierungsvertreter nun, dies sei der Fall (ebd.). Hatten sie doch beim Bundesrat angefragt, ob sie den Lehrvertrag gesetzlich regeln könnten. Gleichzeitig war allerdings bei der Prüfung und Beratung des Gesetzesvorhabens, das Problem aufgetaucht, dass mit einer Regelung des Lehrvertrags Bundeskompetenzen verletzt würden, was von einem Gutachter bestätigt worden war. Da das schweizerische Obligationenrecht lediglich einen mündlichen Vertrag verlangte, schrieb man im Gesetz, um Kompetenzkonflikte mit der Bundesgesetzgebung zu vermeiden, nicht vor, dass der Lehrvertrag schriftlich sein soll, sondern verbot es dem Meister, einen Lehrling ohne schriftlichen Vertrag anzustellen und wandelte somit diese Bestimmungen des Gesetzes zum Lehrvertrag in eine Polizeimaßnahme um (Rapport, Séance du 20 novembre).

Mit geringfügigen Änderungen wurde das Lehrlingsschutzgesetz in der Parlamentsdebatte schließlich angenommen. Das Lehrlingsschutzgesetz des Kantons Neuenburg schuf mit seinen Bestimmungen schließlich einen „fait accompli“ und spürte die weitere Entwicklung in der Schweiz vor. Es fand bald Nachahmer in anderen Kantonen der West- und nach 1900 in der Deutschschweiz. Gleichzeitig erfuhr das kantonale Lehrlingsschutzgesetz verschiedene Revisionen und Ergänzungen, die sich teilweise an der Entwicklung in anderen Kantonen und nach 1930 an der Bundesgesetzgebung orientierten.

### 3. Die kantonale Lehrlingsgesetzgebung in Konflikt mit eidgenössischem Recht

Die *Lehrvertragsfrage*, also die Frage, ob es sich bei diesem um einen gewöhnlichen privatrechtlichen Vertrag zwischen Personen handle oder, angesichts des zugrunde liegenden Ausbildungsverhältnisses, um einen Vertrag *sui generis*, war im ausgehenden 19. Jahrhundert einer von zwei zentralen Diskussionspunkten in der Ausdifferenzierung des modernen Verständnisses beruflicher Bildung. Seit 1883 war ein schweizerisches Obligationenrecht (Privatrecht) in Kraft, das den Dienstvertrag zwischen Personen im Allgemeinen regelte. Zum Lehrvertrag existierten darin keine speziellen Bestimmungen. Als die Kantone ab 1890 daran gingen, Lehrlingsgesetze zu erlassen, sahen sie sich vor die Frage gestellt, ob ihnen die Kompetenz zukomme, Bestimmungen über den Lehrvertrag darin aufzunehmen, oder ob sie damit mit dem bundesweit gültigen Obligationenrecht in Konflikt gerieten.

Eine zweite Frage bezog sich auf den Status des *Fabriklehrlings*: War dieser in erster Linie als in einem fabrikmäßigen Betrieb arbeitende Person zu betrachten und zu behandeln oder als Auszubildender, und zwar unabhängig davon, ob er im kaufmännischen oder gewerblichen Sektor, in einer Fabrik oder Werkstatt angestellt war? Als in der Fabrik Arbeitender war er dem „Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken“ von 1877 unterstellt. Dieses enthielt Schutzbestimmungen betreffend Erwachsene, Kinder und Jugendliche, die in Fabriken arbeiteten. Lehrlinge wurden darin keine erwähnt. Verschiedene Kantone sahen nun vor, Bestimmungen zum Lehrlingschutz in ihre Lehrlingsgesetze aufzunehmen. Zumindest mit Bezug auf die Fabriklehrlinge stellte sich also wiederum ein Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kantonen ein.

In beiden Fällen, der Lehrvertragsfrage und der Frage des Status des Fabriklehrlings, ging es um die Entscheidung, ob der Lehrling in erster Linie ein Auszubildender oder ein Arbeitnehmender in einer gewissen Branche sei. Der Entscheid fiel zu Beginn des 20. Jahrhunderts, und zwar zugunsten der Auffassung des Lehrlings als einem zu Erziehenden und (Auszu-)Bildenden.

Der Konflikt, den die ambivalente Gesetzeslage im Bereich von Vertragsrecht, Fabrikgesetzgebung und Lehrlingsgesetzen erzeugte, wurde im Verlauf einer längeren Periode über verschiedene Etappen gelöst. Ausschlaggebend waren Anfragen von verschiedenen Kantonen, die sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten betreffend Gesetzgebungskompetenz an den Bundesrat wendeten. Für die Argumentation dieses Beitrags von besonderer Bedeutung ist nun, dass der Bundesrat trotz Ähnlichkeit der jeweiligen Sachlage zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen gelangt ist, und zwar in Abhängigkeit zu den Entwicklungen, die inzwischen auf kantonaler Ebene stattgefunden hatten. Die folgenden Ausführungen

zeigen, dass sich die Antwortfindung auf die anstehenden Fragen nur mit Blick auf die Abfolge einer Reihe von Interaktionen zwischen Bund und Kantonen nachvollziehen lässt; zu berücksichtigen sind des Weiteren Nachahmungseffekte zwischen den Kantonen.

Gonon (2009) hat darauf hingewiesen, dass der kantonale Berufsbildungsgesetzgebung im Vorfeld des ersten eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes von 1930 der Charakter eines „Reformlabors“ zugekommen ist.

„Eine Vielzahl von Kantonen und eine noch grössere Vielzahl von Akteuren ist in der Lage, eigene Erfahrungen in einem nicht-zentralisierten Prozess zu sammeln, die aber [...] gegenseitig kommuniziert, auch gegenseitiges Lernen ermöglichen“ (S. 262).

Föderalismus weist in dieser Form, als „Laboratory Federalism“, ein besonderes Reformpotenzial auf (Vgl. Kerber, Eckardt (2007, S. 232): „Since the 1990s, some literature has developed in the context of the economic theory of federalism, which analyses the advantages of decentralized federal systems in regard to the innovation and diffusion of new policies. The concept of ‚laboratory federalism‘ sees the experimentation with new policies and the ensuing possibility of mutual learning about superior policies as an essential characteristic of federal systems.“).

### *3.1 Die Lehrvertragsfrage...*

Als Ergebnis zivilrechtlicher Vereinheitlichungsbestrebungen des Bundes trat 1883 das erste Bundesgesetz über das Obligationenrecht in Kraft. Dieses regelte nun den privatrechtlichen Dienstvertrag. Dass der Vertrag zwischen Lehrling und Lehrmeister darin keine besondere Erwähnung fand, konnte in zweierlei Richtungen interpretiert werden: Entweder in dem Sinn, dass das Lehrverhältnis vertraglich gleich zu behandeln sei wie der gewöhnliche Arbeitsvertrag; oder so, dass die Kantone berechtigt seien, in diesem Bereich zu legiferieren, solange der Bund seine diesbezügliche Kompetenz nicht wahrnimmt. Bereits der Kanton Neuenburg, der 1890, wie erwähnt, als erster Kanton ein Lehrlingsgesetz ausarbeitete, wandte sich bezüglich der Lehrvertragsfrage an den Bundesrat. Der Bundesrat gab dem Gesetzesvorhaben grünes Licht, und zwar mit folgendem Argument: Da es sich beim Lehrvertrag um einen „*contrat d'enseignement professionnel*“ handle, komme den Kantonen, die – vergleichbar mit den Bundesländern in Deutschland – für Schule und Unterricht zuständig sind, eine entsprechende Befugnis zu (vgl. SAVOY 1910). Daraufhin nahm das Neuenburger „*Loi sur la protection des apprentis*“ (1890) in Art. 8 Bestimmungen zum schriftlichen Lehrvertrag auf; vor-sichtshalber wurde darin aber nicht die Schriftlichkeit des Vertrages verlangt, sondern es wurde darin dem „*patron*“ untersagt, einen Lehrling ohne schriftlichen Vertrag anzunehmen. Dieselbe Frage bezüglich Lehrvertrags stellte sich zwei Jahre später im Kanton Genf (vgl. ebd.). Auch Genf nahm Bestim-

mungen zum Lehrvertrag in sein Gesetz von 1892 auf, erklärte den Abschluss eines solchen – ebenfalls im Sinn einer Vorsichtsmaßnahme – als fakultativ.

Es verstrichen weitere Jahre, ohne dass die Frage des Lehrvertrags eine grundsätzliche und verbindliche Regelung erfahren hätte. Dies führte dazu, dass der Bundesrat 1895 (mittels Motion) aufgefordert wurde, binnen zweier Jahre auf Beschluss- oder Gesetzesweg, eine Klärung der Kompetenzfrage herbeizuführen. In der Diskussion des Gegenstandes anlässlich der Bundesversammlung vom 12. Juni wurde auf die Antwort des Bundesrates auf die Anfrage des Kantons Neuenburg von 1890 verwiesen (Motion von Herrn Ständerat Bossy und Mitunterzeichnern [...] 1895). Die Motion wurde daraufhin zurückgezogen, ergänzende Ausführungen im schweizerischen Obligationenrecht waren nicht vorgesehen (vgl. Savoy 1910). Die Zeit für eine Festlegung auf Gesetzebene war damit offenbar noch immer nicht reif.

### *3.2 ... und die Frage des Status des Fabriklehrlings*

Die Lehrvertragsfrage bildete auch im Kanton Zürich den Ausgangspunkt eines Konfliktes, und zwar zwischen dem Zürcher Regierungsrat und zwei im Kanton ansässigen Fabrikunternehmen. Mit der Lehrvertragsfrage kreuzte sich in diesem Fall allerdings ein weiterer Streitpunkt, der sich speziell mit Bezug auf in Fabriken angestellte Lehrlinge ergab. Auch in Zürich hatte man sich nach kritischer Erörterung der Kompetenzfrage dazu entschlossen, Bestimmungen zum Lehrvertrag in das „Gesetz betreffend das Lehrlingswesen“ von 1906 aufzunehmen. Die in Winterthur ansässige Firma der Gebrüder Sulzer und die Schweizerische Lokomotiv- und Maschinenfabrik weigerten sich allerdings, ihre Ausbildungsverhältnisse den kantonalen Bestimmungen zu unterwerfen. Begründet wurde dies mit Verweis auf das seit 1877 bestehende eidgenössische Fabrikgesetz. Denn diesem seien ihre Lehrlinge wie alle anderen in der Fabrik Arbeitenden unterstellt und nicht dem kantonalen Lehrlingsgesetz. Damit trat nun also mit Bezug auf die Fabriklehrlinge die Grundsatzfrage auf, ob diese dem eidgenössischen Fabrikgesetz oder den kantonalen Lehrlingsgesetzen unterstellt seien. Tatsächlich sprach die Bundesverfassung von 1874 (Art. 34: „Der Bund ist befugt, einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. [...]“) dem Bund als den Kantonen übergeordnete Instanz die Kompetenz zu, über die Arbeit in den Fabriken gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Das Fabrikgesetz sah allerdings weder einen Lehrvertrag noch überhaupt einen gesonderten Status des Lehrlings vor. Im Gegensatz zu den Lehrlingsgesetzen fanden sich darin auch keine Pflichten eines Lehrherrn, etwa die Auszubildenden für den Besuch eines berufsbildenden Unterrichts von der Arbeit zu dispensieren.

Interessant ist nun, wie der Bundesrat innerhalb von nur zwei Jahren seine Position in der zur Diskussion stehenden Sache grundlegend änderte. Denn die in Zürich aufgeworfene Frage war bereits 1904 im Kanton Basel-Stadt anlässlich der Ausarbeitung seines Lehrlingsgesetzes aufgekommen. Als sich Basel-Stadt damals an den Bundesrat wandte, erhielt er die Antwort, dass allein der Bund über die Arbeitsbedingungen der in Fabriken arbeitenden Personen, inklusive Lehrlinge, zu bestimmen habe (vgl. Savoy 1910). In seiner Antwort an Zürich lehnte nun aber der Bundesrat die Auffassung ab, dass das kantonale Lehrlingsgesetz insgesamt keine Anwendung auf die berufliche Ausbildung in den Fabriken finde; denn in jenen Teilbereichen, über die das Fabrikgesetz keine Bestimmungen enthalte, behielten die Kantone ihre Gesetzgebungsbefugnis. Ausschlaggebend wurde dabei das Faktum, dass schließlich verschiedene andere Kantone die Fabriklehrlinge ihren Lehrlingsgesetzen explizit unterstellt hätten (vgl. Fazan 1981). Die Auslegung des Bundes zugunsten der kantonalen Lehrlingsgesetzgebung brachte immerhin mit sich, dass auch die Vorsteher fabrikmäßiger Betriebe ihren Auszubildenden die Möglichkeit einräumen mussten, unter Umständen auch während der Arbeitszeit berufsbildenden Unterricht zu besuchen.

Diese Auslegung befand sich schließlich in Übereinstimmung mit den parallel laufenden Entwicklungen im Bereich des Obligationenrechts. Dieses sollte im Rahmen der Schaffung eines Schweizerischen Zivilgesetzbuches (1907) revidiert werden. Das Ungenügen der ursprünglichen knappen Regelung des Dienstvertrages war allgemein anerkannt. So wurden anlässlich der Revision, auch mit Bezug auf den Lehrvertrag, genauere Bestimmungen erlassen. Neu wurde etwa deren schriftliche Fixierung festgelegt, wie es die kantonalen Lehrlingsgesetze bereits vorschreiben wollten. Es wurde sogar festgehalten, dass der Meister den Lehrling fachgemäß auszubilden und ihm den Besuch des Unterrichts sowie die Teilnahme an der Lehrlingsprüfung zu ermöglichen habe. Auch das Fabrikgesetz wurde einer Revision unterzogen. In der neuen Fassung von 1914 zeigt sich, dass sich inzwischen ein Begriff von „Lehrling“ durchgesetzt hatte, der die Fabriklehrlinge selbstverständlich mit einschloss. Lediglich da man glaubte, ein „Bundesgesetz über das Lehrlingswesen“ wäre in Kürze ausgearbeitet, verzichtete man auf nähere Ausführungen zur Berufslehre und verwies bezüglich des beruflichen Unterrichts auf die kantonalen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, sprich die kantonalen Lehrlingsgesetze, deren Geltung für die Fabrikbetriebe nun also entschieden war!



## 4. Fazit: Föderalismus als ‚Reformlabor‘

In der ersten Phase der Entwicklung und Entstehung eines schweizerischen Berufsbildungssystems übernahmen die Kantone als wichtige Akteure für die Ausgestaltung der Berufsausbildung die Funktion eines Reformlabors. Die Kantone ergriffen die Initiative bei der Ausgestaltung der Berufslehre und schufen in politischen Aushandlungsprozessen Lösungen für bestehende Probleme. Dabei eröffnen sich allerdings Kompetenzkonflikte mit dem Bund und der bereits bestehenden Bundesgesetzgebung (Obligationenrecht, Fabrikgesetz), und zwar insbesondere bei der gesetzlichen Regelung des Lehrvertrags und bezüglich der Frage nach dem Status des Fabriklehrlings. Die Stellungnahmen und das Verhalten des Bundes orientierten sich an den zu verschiedenen Zeitpunkten von den Kantonen vorangetriebenen Entwicklungen und neu geschaffenen Tatsachen.

Im Kanton Neuenburg setzt sich entgegen dem ersten Vorschlag, fakultative Lehrabschlussprüfungen einzuführen, durch den Einbezug der Berufsverbände in den Gesetzgebungsprozess eine umfassende gesetzliche Regelung der Lehrverhältnisse durch, mit der Schutzbestimmungen eingeführt, der Lehrvertrag gesetzlich geregelt und den Gemeinden und/oder den Berufsverbänden die Aufsicht über die Lehrverhältnisse gegeben wurde. Neben den wirtschaftspolitischen Motiven für diese gesetzliche Regelung wurden durch den Einbezug der Berufsverbände als weitere wichtige Akteure sozialpolitische Motive sichtbar. Am Beispiel des Kantons Neuenburg orientierten sich in der Folge weitere Kantone, wobei sie teilweise Bestimmungen übernahmen oder aber, wie etwa in Bezug auf die Lehrvertragsfrage, andere Lösungen anstrebten.

## Literatur

- Bauder, T.: Der Entwicklungsprozess des ersten eidgenössischen Berufsbildungsgesetzes. Unterschiedliche Interessen, gemeinsame Ziele. In: Bauder, T., Osterwalder, F. (Hrsg.): 75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz. Politische, pädagogische und ökonomische Perspektiven, Bern: hep, 2008, S. 11-50.
- Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung über die gewerbliche Enquête (vom 20. November 1883). In: Bundesblatt 1883, Bd. 4, Nr. 60, S. 547-658.
- Bundesbeschluss betreffend die gewerbliche und industrielle Bildung (vom 27. Juni 1884). In: Bundesblatt 1884, Bd. 3, Nr. 34, S. 433-435.
- Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken (vom 23.3.1877). In: Bundesblatt 1877, Bd. 2, Nr. 18, S. 483-494.
- Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken (vom 18.6.1914). In: Bundesblatt 1814, Bd. 3, Nr. 25, S. 567-594.

- Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung (vom 26.6.1930). In: Bundesblatt 1930, Bd. 1, Nr. 27, S. 869-887.
- Discussion du rapport de la Commission chargée de l'examen du projet de loi sur la protection des apprentis. Séance du 20 novembre 1890. In: Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Quatorzième Législature 1889-1892, volume 50, Neuchâtel: Société de l'Imprimerie de Cernier, 1890, S. 493-501.
- Fazan, L.: La politique de l'apprentissage à Genève, de 1892 à 1930 (de la première loi genevoise à la première loi fédérale sur la formation professionnelle). Mémoire présenté au département d'histoire économique de la Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève, 1981.
- Gesetz betreffend das Lehrlingswesen (vom 22.4.1906). In: Offizielle Sammlung der seit 10. März 1831 erlassenen Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich, Bd. 27, 1906, S. 382-390.
- Gonon, P.: Reformsteuerung, Stabilität und Wandlungsfähigkeit der Berufsbildung – „Laboratory Federalism“ als Motor der Bildungsreform in der Schweiz. In: Lange, S., Rahn, S., Seitter, W., Körzel, R. (Hrsg.): Steuerungsprobleme im Bildungswesen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 249-265.
- Kerber, W., Eckardt, M.: Policy learning in Europe: the open method of coordination and laboratory federalism. In: Journal of European Public Policy 14 (2007), Nr. 2, S. 227-247.
- Kübler, M.: Berufsbildung in der Schweiz: 100 Jahre Bundessubventionen (1884-1984), Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1986.
- Loi sur la protection des apprentis (Du 21 novembre 1890). In: Nouveau recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel, tome 7, Neuchâtel: Imprimerie Paul Seiler, 1892, S. 364-379.
- Motion von Herrn Ständerat Bossy und Mitunterzeichnern, vom 4. April 1895, betr. Aufstellung gesetzlicher Bestimmungen über den Lehrvertrag. In: Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung 1895, Bd. 5, Nr. 9, S. 181-197.
- Premier débat sur le projet de loi concernant les examens d'apprentis. Séance du 6 Novembre 1889. In: Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Quatorzième Législature, 1889-1892, volume 49, Neuchâtel: Société de l'Imprimerie de Cernier, 1889, S. 241-245.
- Rapport de la Commission chargée de l'examen du projet de loi sur la protection des apprentis. Séance du 20 novembre 1890. In: Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Quatorzième Législature 1889-1892, volume 50, Neuchâtel: Société de l'Imprimerie de Cernier, 1890, S. 481-493.
- Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de loi sur les examens d'apprentis. Séance du 4. Novembre 1889. In: Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, Quatorzième Législature, 1889-1892, volume 49, Neuchâtel: Société de l'Imprimerie de Cernier, 1889, S. 103-113.
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907. In: Bundesblatt 1907, Bd. 6, Nr. 54, S. 589-890.
- Savoy, E.: L'apprentissage en Suisse. Paris: Louvain, 1910.

- Schweizer, R. J., Zelger, U.: Föderalismus. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.11.2009, URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46249.php>
- Thelen, K.: How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.