

Tibor Bauder / Fritz Osterwalder  
(Herausgeber)

# **75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz**

Politische, pädagogische, ökonomische Perspektiven

Mit Beiträgen von Tibor Bauder, Thomas Daum, Christine Davatz-Höchner, Philipp Gonon, Siegfried Hanhart, Beat Hotz-Hart, Urs Kiener, Heinz Ochsenbein, Fritz Osterwalder, Paul Richli, Peter Sigerist, Rudolf H. Strahm, Karl Weber und Stefan C. Wolter



Tibor Bauder / Fritz Osterwalder (Herausgeber)

**75 Jahre eidgenössisches Berufsbildungsgesetz**

Politische, pädagogische, ökonomische Perspektiven

Mit Beiträgen von Tibor Bauder, Thomas Daum, Christine Davatz-Höchner,  
Philipp Gonon, Siegfried Hanhart, Beat Hotz-Hart, Urs Kiener, Heinz Ochsenbein,  
Fritz Osterwalder, Paul Richli, Peter Sigerist, Rudolf H. Strahm, Karl Weber  
und Stefan C. Wolter

ISBN 978-3-03905-462-6

Umschlaggestaltung: Trix Engeler, Bern

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation

in der Deutschen Nationalbibliografie;

detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet

über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © hep verlag ag, Bern

hep verlag ag

Brunngasse 36

CH-3011 Bern

[www.hep-verlag.ch](http://www.hep-verlag.ch)

# **Berufsbildung zwischen Wirtschafts- und Lernförderung**

*Peter Sigerist*

## **1 Zusammenfassung**

Es wird der Kontinuität und der Innovation in der Berufsbildung über die Verfassungs- und Berufsbildungsgesetzrevisionen (BBG-Revision) nachgegangen und geprüft, in welchem Kontext welche Innovationen mehrheitsfähig geworden sind. Dabei wird die Rolle der verschiedenen Akteure beleuchtet. Das Verhältnis des Gesetzgebers zu Regierung/Verwaltung und den Sozialpartnern sowie zur direkten Demokratie wird eingeschätzt. Ein etwas vertiefter Blick wird auf die jüngste BBG-Revision von 1999 bis 2004 und deren Umsetzung geworfen. Aufgrund der anhaltenden Ungleichgewichte auf dem Lehrstellenmarkt und der Diskriminierung nach sozialen und geografischen Herkunfts- sowie nach Gender-Kriterien werden Vorschläge für Berufsbildungsreformen formuliert und betont, dass mit der bald anzugehenden nächsten BBG-Revision die tertiäre Berufsbildung sowie die berufliche Weiterbildung – diese mittels eines eigenen Weiterbildungsgesetzes – in den Fokus genommen werden müssen. Im Zentrum steht die These, dass das Recht auf eine berufliche Erstausbildung für alle als Richtschnur für die Aufwertung der Berufsbildung zu gelten hat statt die von der Humankapitaltheorie betonte betriebliche Rentabilität.

## **2 Einleitung**

Die moderne Berufsbildung mit zwei oder mehr Lernorten hat frühe Wurzeln. Die handwerkliche Berufsbildung im 14. Jahrhundert kannte bereits Parameter, die heute noch Bestand haben: Die Regellehrzeit betrug drei Jahre. Die Ausbildung fand im Betrieb des Lehrmeisters statt. Mit dem Zusammenbruch der Alten Eidgenossenschaft 1798 fand auch das die Berufsbildung organisierende Zunftwesen ein Ende, und es folgte eine Periode der regel- und zügellosen Lehrlingsausbildung (Wettstein u. a. 1985). Die industrielle Revolution bewirkte eine verstärkte Nachfrage sowohl nach ungelernter als auch nach qualifizierter Arbeitskraft. Die in Reaktion auf die Industrialisierung als

Selbsthilfeorganisationen entstandenen Gewerbevereine erwirkten neue Regulierung des Lehrlingswesens in Anlehnung an die zünftische Meisterlehre.

### **3 Die Meisterlehre setzt sich durch**

Im 1879 gegründeten Schweizerischen Gewerbeverein entstand bis Ende des 19. Jahrhunderts eine intensiv geführte Diskussion über die Alternative Meisterlehre versus öffentliche Lehrwerkstätten (wie sie in Frankreich bereits existierten). Sie wurde zugunsten der Meisterlehre entschieden. In der Folge entstanden schweizweit nur wenige öffentliche Lehrwerkstätten (Gonon/Müller 1982).

In der gleichen Periode entstanden die ersten Gewerkschaften und der Grütliverein, für die die Bildung und besonders die Berufsbildung der Handwerker und Gesellen ein besonderes Anliegen waren. 1858 entstand mit dem Schweizerischen Typographenbund (heute: Comedia) der erste gesamtschweizerische Gewerkschaftsverband. In seinen Reihen befanden sich auch einige Prinzipale (Meister). Die verbreitete Idee, vom Gesellen zum Meister aufzusteigen, verflüchtigte sich rasch. Die Idee, mit Meistern und Handwerkern gemeinsam die Berufsbildung zu fördern, hatte aber in der Druckbranche ein grosses Gewicht. Sie hat bis heute Bestand gehalten in der Form der Paritätischen Berufsbildungsstelle für visuelle Kommunikation.<sup>1</sup> Diese Art der gemeinsamen Berufs- und Weiterbildungsorganisation blieb allerdings die Ausnahme.

In der sich rasch entwickelnden Industrie entstanden erste fabrikeigene Lehrwerkstätten (1870 bei Sulzer in Winterthur) und in einigen Grossstädten allgemeine Fortbildungsschulen und Fachschulen, die als Vorläufer der heutigen überbetrieblichen Kurse (ÜK) sowie der Berufsfachschulen gelten können. Damit entwickelte sich die zunächst nur betrieblich stattfindende Meisterlehre zur dualen Berufsbildung, zum Lernen an zwei, später an drei Orten (Betrieb, Berufsfachschule, ÜK).

### **4 Aufbau des modernen Bildungswesens**

Auf der politischen Ebene war mit dem Sieg der Liberalen und der Gründung des Bundesstaates 1848 ein einheitlicher Wirtschaftsraum entstanden. Mit diesem neuen politischen und wirtschaftlichen Raum wurde auch das mo-

---

1 Siehe: Paritätische Berufsbildungsstelle für visuelle Kommunikation, [www.pbs-opf.ch](http://www.pbs-opf.ch).

derne Bildungswesen geboren. Die obligatorische öffentliche Volksschule, gratis für alle, war dabei das Kernstück. Die neuen Machthaber im Bundesstaat hatten im Bereich der höheren Bildung an wirtschaftlich direkt verwertbarem Know-how ein grösseres Interesse als an der allgemeinen humanistischen Bildung der Universitäten. Der politische Kompromiss lautete demnach: die neue Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) dem Bund; Universitäten und Volksschule den Kantonen (und Gemeinden). Auch diese wirtschaftlich motivierte politische Weichenstellung hatte bis zum neuen Bildungsverfassungsartikel vom 21. Mai 2006 Bestand (mit dem Universitätsförderungsgesetz und mit der Bologna-Reform hatte der Bund allerdings seinen Einfluss bei den kantonalen Universitäten bereits vor der Verfassungsreform geltend gemacht).

Die Berufsbildung wurde im neuen Bundesstaat zunächst den Wirtschaftsverbänden und den Kantonen überlassen. In einigen Kantonen der Romandie wurden Gesetze zum Schutze der Lehrlinge eingeführt (1890 Kanton Neuenburg, 1892 Kanton Genf, 1896 Kanton Waadt). Dies wäre auch in anderen Kantonen notwendig gewesen, schrieb doch Bundesrat Schulthess in seiner Botschaft zum ersten Berufsbildungsgesetz (BBG) von 1928 zur Charakterisierung dieser Periode:

*Nach der Abschaffung der Zünfte ist in der Schweiz die berufliche Ausbildung vielfach sehr vernachlässigt worden. Einerseits sahen die Betriebsinhaber oft in den Lehrlingen nur eine billigere Arbeitskraft, die es nach Möglichkeit auszunützen galt; die Lehrlinge waren Handlanger, mit denen man nach Gutdünken verfuhr. (Botschaft 1928, S. 725)*

In dieser Periode, ab 1894, wurden auch die Lehrlingspatronate gegründet, und die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft rief ebenfalls zur Betreuung von Lehrlingen auf – zum heutigen Coaching und Mentoring.

## **5      Wirtschaftsdepression provoziert erste          Bundesintervention**

Es war die von 1874 bis 1895 dauernde Wirtschaftsdepression, die die erste Bundesintervention in der Berufsbildung auslöste. Unter dem Eindruck einer erstarkenden Arbeiterbewegung, einer Massenauswanderung und einer Panikstimmung unter den Unternehmern wurde der bisher vorherrschende Manchester-Liberalismus relativiert. Das Fabrikgesetz von 1877 war erster

Ausdruck davon. Drei Bundesbeschlüsse folgten: Förderung der Landwirtschaft, Förderung der Kunst, und das eidgenössische Parlament verabschiedete 1884 den ersten «Bundesbeschluss betreffend die gewerbliche und industrielle Berufsbildung». Bei allen drei Beschlüssen war der Kernpunkt die Ausschüttung von Subventionen (Kübler 1986). Gleichzeitig subventionierte der Bund die Sekretariate des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (SHIV) und des Schweizerischen Gewerbevereins (SGV). Alle Beschlüsse wurden primär als Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft begründet, die einem härteren internationalen Konkurrenzdruck ausgeliefert sei.

Die beginnende Tertiarisierung der Schweizer Wirtschaft machte eine geordnete kaufmännische Berufsbildung notwendig. 1891 beschloss das eidgenössische Parlament, die Anhebung des Niveaus der kaufmännischen Berufsbildung zu subventionieren. Der Bundesrat spielte hier mittels des Subventionsregimes eine für die Frauen wichtige Rolle, machte er doch die Auszahlung davon abhängig, dass der männerdominierte Schweizerische Kaufmännische Verein (SKV) die Frauen auch zu den Lehrabschlussprüfungen zulassen müsse. Der Bundesrat handelte allerdings unter dem Druck der Union für Frauenbestrebungen, die ihm 1899 eine entsprechende Petition überreicht hatte. 1901 bestand die erste weibliche Kandidatin ein kaufmännisches Examen (ebd.,). Heute sind fast zwei Drittel aller Lehrverhältnisse in der kaufmännischen Grundbildung von Frauen besetzt (Coradi Vellacott u. a. 2007).

Die Ausweitung der Bundessubventionen provozierte eine Verfassungsänderungsdiskussion. Nach zwei Abstimmungen wurde eine Verfassungsgrundlage, «auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen», am 5. Juli 1908 geschaffen. Erst im Laufe der langen Diskussion (1924 bis 1930) um das erste Berufsbildungsgesetz wurde dieser Verfassungsartikel als Grundlage für die Bundesgesetzgebung herbeigezogen (Kübler 1986). Das vorparlamentarische Verfahren schaffte unter den Verbänden eine derart hohe Übereinstimmung, dass das erste Berufsbildungsgesetz im Nationalrat einstimmig verabschiedet wurde. In der Debatte fiel der Satz: «Es ist interessant, zu konstatieren, dass wir, gerade 100 Jahre nachdem die freie Wirtschaft sich aufgetan hat, zur früheren gebundenen Wirtschaftsweise, also zu einer Art Zunftwesen zurückkehren. Die Herrschaft des ‹laissez faire› hat nicht nur Gutes gebracht» (Sten. Bull. BV, NR<sup>2</sup> 1929, S. 644).

---

2 Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat.

Das zweite Berufsbildungsgesetz vom 20. September 1963 wurde in einer grossen Expertenkommission unter dem Eindruck des «Sputnik-Schocks» ausgearbeitet. 1957 gelang es der damaligen Sowjetunion weltweit erstmalig, einen Satelliten in die Erdumlaufbahn zu schießen, was im Westen die Angst um den Verlust des wissenschaftlich-technischen Vorsprungs und damit zusätzliche Bildungs- und Forschungsinvestitionen auslöste. Im allgemeinen Bildungsexpansions- und Reformklima präsentierte die Expertenkommission unbestrittene Zielsetzungen: Dem bestehenden Mangel an qualifizierter Arbeitskraft mittels Stipendien für sozial Benachteiligte entgegenwirken, die höhere Berufsbildung an den höheren technischen Lehranstalten eidgenössisch anerkennen, die Weiterbildung fördern und die Berufsberatung anerkennen. Die Bundessubventionierung wurde ausgebaut. Wegen eines Streits um die Titelordnung für die Absolventen der höheren technischen Anstalten, der in einen Referendumskampf mündete, konnte das zweite BBG erst am 15. April 1965 in Kraft treten. Kaum in Kraft, begann eine noch grundlegendere Reformdiskussion, die u. a. 1970 in eine Wegleitung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) für die neuen Berufsmittelschulen, die nun auch subventionsberechtigt waren, und in den Ausbau der höheren Berufsbildung mündete (Kübler 1986).

## **6 Mehr Allgemeinbildung und mehr Qualität**

In der Folge der 68er-Aufbruchstimmung und in Reaktion auf die quantitativ massiv, qualitativ aber nur relativ ausgebaute Berufsbildung entstanden (neben den politisch motivierten studentischen Gruppen) erste Lehrlingsbasisgruppen, die sich für ihre Rechte als Lehrlinge wehrten. Darauf verstärkten auch die Gewerkschaften und ihre Jugendkommissionen das Engagement für die Berufsbildung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) präsentierte 1974 eine ausformulierte Alternative zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 20. September 1963. Darin wurden der Ausbau des Berufsschulunterrichts und der Lehrwerkstätten sowie die ausgebaute Qualitätskontrolle der Lehrbetriebe gefordert. Die Idee der gestuften Lehre mit einer zunächst breiten Berufs- und Allgemeinbildung, gefolgt von einer Spezialausbildung und abgeschlossen mit der erweiterten Fachausbildung, war in diesem SGB-Vorschlag bereits enthalten.

Die heftigen Diskussionen und die Lehrlingskämpfe fanden zumindest teilweise ihren Niederschlag im dritten Berufsbildungsgesetz, auch wenn der Bundesrat die zunächst diskutierte Ausbildungssteuer für nicht ausbildende

Betriebe wieder fallen liess. Die Berufsschulen erhielten einen eigenständigen Bildungsauftrag, und der allgemeinbildende Unterricht wurde ausgebaut; die bisher nur in einzelnen Branchen üblichen Einführungskurse zur Vermittlung von grundlegenden Fertigkeiten sowie die Lehrmeisterkurse wurden obligatorisch; auf Freifächer und Stützkurse gab es einen Rechtsanspruch; das Schweizerische Institut für Berufspädagogik (SIBP)<sup>3</sup> und die Berufsmittelschulen wurden gesetzlich verankert.

Die Anliegen der Jugendorganisationen und der Gewerkschaften wurden aber trotz allem zu wenig berücksichtigt, sodass der SGB 1978 das Referendum ergriff und dabei insbesondere die Einführung der sogenannten «Anlehre» kritisierte. Die Gewerkschaften befürchteten, dass über dieses neue Bildungsgefäss nicht primär die sozial und schulisch Schwächeren zu einem einfachen beruflichen Erstabschluss geführt werden sollten, sondern dass damit die Arbeitgeber ein Lohndumping auf breiter Ebene bezweckten. Zudem wurden viele weiterführende Reformanliegen der Gewerkschaftsjugend unter dem Eindruck der ersten grossen Nachkriegsrezession (1974/75) nicht berücksichtigt. Der «Sputnik-Effekt» hatte sich definitiv verflüchtigt. Am 3. Dezember 1978 folgten den SGB-Argumenten 42 Prozent der Stimmentenden. Das damit an der Urne verlorene Referendum hat aber mitgeholfen, dass in der Umsetzung des dritten Berufsbildungsgesetzes die verbliebenen positiven Reformen dominierten. Die Anlehrverhältnisse haben immer weniger als 10 Prozent der übrigen Lehrverhältnisse ausgemacht. Der gefürchtete Dambruch trat auch deshalb nicht ein, weil in der Wirtschaft aufgrund der gesteigerten Produktivität und der beschleunigten Tertiarisierung eine wachsende Nachfrage nach höheren Qualifikationen folgte.

Auf politischer Ebene wurde der Reformdruck mittels der nur ein Jahr nach der Inkraftsetzung des dritten Berufsbildungsgesetzes (1. Januar 1980) gestarteten eidgenössischen Volksinitiative «Für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung» aufrechterhalten. Der sachlich sinnvolle, aber selbst von den Gewerkschaften fünf Jahre später im Stich gelassene Vorschlag für ein Recht auf Berufsbildung und Umschulung mittels eines Ausbaus der öffentlichen Lehrwerkstätten und einer Arbeitgeberabgabe wurde vorab aus parteipolitischen Gründen am 28. September 1986 an der Urne massiv verworfen.

---

3 Am 1. Januar 2007 wurde aus dem SIBP das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB).

## 7 Der Lehrstellenmarkt braucht die staatliche Korrektur

Mit einer der ersten Bundessubventionen überhaupt (1884) hat sich der Bund als wichtiger Akteur früh in die Steuerung der Berufsbildung eingeschaltet. Allerdings war er für die Kantone und die Wirtschaftsverbände oft ein unzuverlässiger Partner. Die in den Berufsbildungsgesetzen vorgesehenen Subventionssätze wurden nicht erreicht, denn «jedem Berufsbildungsgesetz folgte ein Sparprogramm auf dem Fuss. Die Berufsbildungsausgaben des Bundes verhielten sich fast durchwegs prozyklisch. Die Chance, Berufsbildungsinvestitionen (insbesondere Bauten) konjunkturgerecht einzusetzen, wurde nicht genutzt» (Kübler 1986, S. 95). Dies hat sich bis heute als Konstante der Berufsbildungspolitik des Bundes verfestigt (EVD/BBT/EDK 2007).

### 7.1 Die Reform der frühen 90er Jahre

Vor der langen Rezession ab Mitte der 90er Jahre, die eine Totalrevision des Berufsbildungsgesetzes provozierte, erfolgte 1993 der bisher letzte grössere, europapolitisch motivierte Reformschritt mit der Einführung der Berufsmaturität als Königsweg zu den neu gegründeten Fachhochschulen (Kiener/Conon 1998). Diese Reform hat viel zur Attraktivitätssteigerung des Berufsbildungsweges beigetragen. 13 Jahre nach der Einführung schliessen immerhin 12,1 Prozent eines Jahrgangs (13,4 Prozent Männer, 10,8 Prozent Frauen) in der Berufsbildung mit der Berufsmaturität ab. Allerdings verfolgen anschliessend erst 60 Prozent der BM-Absolventen und -Absolventinnen den direkten Weg in die Fachhochschulen, während rund 80 Prozent der gymnasialen Maturandinnen und Maturanden den Weg in die Universitäten beschreiten (BFS 2006). Das Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002 verankerte die Berufsmaturität, vorher nur auf Verordnungsstufe geregelt, als anspruchsvollen Weg neu auf Gesetzesebene (BBG 2002, Art. 25).

### 7.2 Lehrstellenkrise provoziert neuen Verfassungsartikel und BBG-Totalrevision

Der lange Gesetzgebungsprozess während der Jahrtausendwende wurde ausgelöst durch die längste Nachkriegsrezession mit den entsprechenden negativen Folgen auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe bei gleichzeitig wachsenden Zahlen der Abgängerinnen und Abgänger der obligatorischen Schule, was zu einer rasch ansteigenden Jugendarbeitslosigkeit führte (VSAA 2004). Diese lange Krisenperiode liess die Strukturkrise der Berufsbildung

sichtbar werden. 1993 startete die SGB-Jugend die «Lehrlingspetition – Die Zeit läuft, wir wollen mit!». Darin wurden «vier Reformpakete für eine zukunftsgerichtete Berufslehre» entwickelt, welche die Einführung eines berufsübergreifenden beruflichen Grundjahres, den Ausbau der überbetrieblichen Ausbildung, die Flexibilisierung der starren Berufsschulobergrenze und die Einführung eines bezahlten, gesetzlich geregelten Weiterbildungsjahres nach der Lehre beinhaltete. Der Bundesrat schätzte rückblickend diese Periode folgendermassen ein:

*Das geltende Gesetz über die Berufsbildung (BBG) stammt vom 19. April 1978 und trat auf 1980 in Kraft. Es ist vom Geist einer geradlinig sich entwickelnden Berufsbildung im gewerblich-industriellen Bereich geprägt. Dank der traditionell pragmatisch ausgerichteten Berufsbildungswelt wurden konkrete Anpassungen laufend vorgenommen. Diese Entwicklung fand aber über den Kreis der direkt Interessierten hinaus kaum Beachtung. Eine grundlegende Änderung der öffentlichen Wahrnehmung stellte sich Mitte der Neunzigerjahre ein. Vor dem Hintergrund der Lehrstellenkrise und des im September 1996 veröffentlichten Berichtes des Bundesrates über die Berufsbildung entfaltete sich eine rege Diskussion in Öffentlichkeit und Politik. (...) Mit der Forderung nach einem neuen Berufsbildungsgesetz wurde das Postulat für eine «einheitliche Regelung aller BIGA- und Nicht-BIGA-Berufe» verbunden. (Botschaft BBG 2000, S. 5691)*

Bei der zuvor geführten parlamentarischen Beratung zur nachgeführten Bundesverfassung hatte sich der Bundesrat noch gegen eine Ausweitung der Bundeskompetenz gewehrt. Das Parlament hat trotzdem mit dem Artikel 63 Absatz 1 in der Bundesverfassung eine umfassende Bundeskompetenz für die Berufsbildung vorgeschlagen. Am 18. April 1999 wurde mit der Annahme der neuen Bundesverfassung diese Kompetenz von Volk und Ständen gutgeheissen.

Der von der Gewerkschaftsjugend angestossene öffentliche Druck führte zu zwei dringlichen Massnahmen des Bundesrats bzw. des Parlaments (Lehrstellenbeschlüsse 1 und 2, von 1997 bis 2004), mit denen sowohl quantitativ als auch qualitativ rasch wirkende Resultate auf dem Lehrstellenmarkt erzeugt werden sollten und – teilweise – auch realisiert wurden (vgl. Meyrat 2004).

### 7.3 Lehrstellen-Initiative und neues Berufsbildungsgesetz

1998 startete die Gewerkschaftsjugend im Verbund mit anderen Jugendorganisationen und dem Kaufmännischen Verband (KV) Schweiz die eidgenössische Volksinitiative «Für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot» (Lehrstellen-Initiative Lipa 2000). Darin wurde eine Umlagefinanzierung von den «Trittbrettfahrern» hin zu den ausbildenden Betrieben sowie ein Recht auf eine berufliche Grundbildung verlangt (Jans/Sigerist 2001). Die Lipa-Initiative wurde zwar am 18. Mai 2003 von Volk und Ständen verworfen. Sie entwickelte aber während vier Jahren politischen Druck auf den Gesetzgeber, der das neue Berufsbildungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag zur Lehrstellen-Initiative erklärte (Botschaft BBG 2000).

Der SGB hatte sich zunächst für eine rasche Teilrevision des BBG ausgesprochen. Nachdem sich aber eine parlamentarische Mehrheit für einen nachfolgenden Lehrstellenbeschluss II ausgesprochen hatte, beteiligte sich der SGB aktiv am Prozess der Aushandlung eines neuen Berufsbildungsgesetzes.

Der SGB stieg mit folgenden allgemeinen Zielen in diesen Gesetzgebungsprozess ein:

- Das duale (bzw. triale) Berufsbildungssystem muss eine Zukunft haben – zwecks Integration der grossen Mehrheit der Jugendlichen in die Gesellschaft.
- Das Berufskonzept muss sich in der Grundbildung gegen das singuläre angelsächsische Modularisierungskonzept durchsetzen.
- Die Gesellschafts- und nicht nur die Arbeitsmarktfähigkeit muss als deklariertes Ziel für alle gelten – das heisst, die Allgemeinbildung sowie die zweite Sprache und der Turn- und Sportunterricht für alle dürfen nicht zugunsten der betrieblichen Präsenz auf der Strecke bleiben.
- Das Recht auf eine berufliche Grundbildung, die den Weg zur Weiterbildung öffnet, muss für alle garantiert werden, weil heute – und noch mehr in der Zukunft – ein Sekundarstufe-II-Abschluss der eigentliche Eintrittspreis in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt darstellt (Sigerist 2001).

Von diesen gewerkschaftlichen Anliegen konnten im Gesetzestext folgende festgeschrieben werden:

- Das flexibel anzuwendende Berufskonzept hat sich im Wesentlichen ebenso wie die Förderung der Durchlässigkeit der einzelnen Bildungsstufen und -gänge und die Förderung der Gleichstellung und der Integration sozial Benachteiligter durchgesetzt.

- Die Integration aller Berufe, neu auch jener von Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK), unter die einheitliche Bundesregelung, die sich auf internationale Standards ausrichtet, ist festgehalten.
- Die Absicherung der Verbundaufgabe – das heisst, Bund, Kantone und die Organisationen der Arbeitswelt (die Sozialpartner) entwickeln und setzen das System gemeinsam und gleichberechtigt um.
- Die Möglichkeit, Branchenfonds, die auch von den Trittbrettfahrern finanziert werden, durch den Bundesrat allgemeinverbindlich erklären zu lassen, ist ebenso festgehalten wie der erhöhte finanzielle Anteil des Bundes auf ein Viertel, mit einer 10-Prozent-Innovationstranche des Bundesanteils.

Festgehalten – aber nur als Möglichkeit – sind auch:

- die Förderung der Lehrbetriebsverbände,
- der Unterricht einer zweiten Sprache an den Berufsfachschulen,
- die Anerkennung der Nachholbildung, auch der informell erworbenen.

In der langen, vierjährigen Entwicklungszeit des BBG sind aber auch viele Anliegen zur Entwicklung des dualen Berufs- und Weiterbildungssystems auf der Strecke geblieben. Das BBG ist deshalb aus der Sicht des SGB nicht zukunftsgerecht, weil:

- das Recht für alle Volksschulabgängerinnen und -abgänger auf einen Zugang in die Sekundarstufe II weiterhin nicht verankert ist;
- die Finanzierung des öffentlichen Teils der beruflichen Grundbildung ungenügend ist und damit wenig Raum für die Initiierung der gesetzlich formulierten Reformen bleibt;
- die Förderung der Weiterbildung den Kantonen überlassen wird.

Das Parlament hat dort, wo das Berufsbildungssystem eine neue Ausrichtung hätte nehmen sollen, den Entscheid an die Verbundpartner delegiert: Das konkrete Verhältnis des Schul- und betrieblichen Ausbildungsanteils wird ohne präzisere gesetzliche Leitplanke durch Staat (Bund und Kantone) und Sozialpartner für etwa 280 Bildungsverordnungen über Jahre hinweg ausgehandelt. Dies führt nicht zur angestrebten Homogenisierung und Innovation des Berufsbildungssystems. Können keine zusätzlichen Mittel für den Ausbau des Systems generiert werden, werden nur in wenigen Bildungsverordnungen qualitative Verbesserungen zu erreichen sein. Die Absichtserklärungen

gen des Parlaments und die Protokollerklärungen des Bundesrats werden zur Makulatur.

#### **7.4 Das Scheitern des Parlaments 2001**

Bereits vor dem Einsetzen der Expertenkommission durch den Bundesrat hatte die Verwaltung, das 1998 neu geschaffene Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), sowohl pragmatisch als auch visionär die Basiskurse entwickelt, und dies auf der Grundlage der Erfahrungen der Handelsschulen, des schulischen Einführungsjahres im Bereich der Gestaltungs- und Druckbranche (Viscom/Comedia) und für den Aufbau der dualen Berufsbildung in der rasch wachsenden Informatikbranche:

*Im Basiskurs sollen die Grundkenntnisse des Berufes vermittelt werden, um den Jugendlichen den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung zu erleichtern. (...) Besondere Anstrengungen wollen wir unternehmen, damit Mädchen sich vermehrt für die Informatiker-Berufe interessieren, möglicherweise könnten sogar reine Mädchenklassen eingerichtet werden, was offenbar die Zugangsschwelle reduzieren würde. (Summermatter 1998)*

Mit diesen Vorgaben hat die Expertenkommission ein differenziertes Modell mit Grund- und Aufbaulehrzeit entwickelt, wie es ähnlich in früheren SGB-Konzepten bereits formuliert war, das sowohl der Tertiarisierung und der Integration der Gesundheits-, Sozial- und Kunst-Berufe gerecht werden sollte.

Die Expertenkommission erkannte 1999, was der beschleunigte technologische Wandel verlangt: erhöhte Qualifikationen für immer mehr Beschäftigte und insbesondere für Frauen. In der Schweiz haben von 1992–2005 Beschäftigte mit einem Hochschulabschluss und Managerinnen und Manager um 300 000 und Berufsleute auf der tertiären Berufsbildungsebene um 50 000 zugenommen; ungelernete Hilfskräfte haben hingegen im gleichen Zeitraum um 73 000 abgenommen. Gelernte Bürokräfte bzw. Ausgebildete in Handwerk und Produktion nahmen um 68 000 bzw. um 24 000 ab, Gelernte in Dienstleistungen und Verkauf hingegen um 67 000 zu (BFS 2005).

Die Expertenkommission erkannte auch die von der Bildungsökonomie bestätigte Entwicklung:

*Den Nachteilen der Spezialisierung hinsichtlich der Flexibilität des Humankapitals stehen die Vorteile einer höheren Produktivität der Bildungsinvestitionen gegenüber (Rosen 1983, zit. nach: Frick/Wirz 2006). Welcher Effekt überwiegt, hängt entschei-*

*dend von der Rate des wirtschaftlichen Wandels ab (Krueger/Kumar 2003, zit. nach: Frick/Wirz 2006). In Zeiten raschen Wandels gewinnen die Vorteile einer allgemeinen Ausbildung an Gewicht. (Frick/Wirz 2006, S. 18)*

Auf diesem Entwicklungshintergrund konnte die Kommission den Bundesrat von diesem «Expertenmodell einer beruflichen Grundbildung» mit Grund- und Aufbaulehrzeit überzeugen (Botschaft BBG 2000, S. 5714 ff.). Der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) bekämpfte aber dieses Modell vehement, sodass die vorberatende nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) in der Modellfrage an der Mai-Sitzung 2001 gespalten war und eine Neu Beurteilung der BBG-Botschaft erst nach der Sommerpause vornehmen wollte. Damit mussten die Berufsbildungsakteure der grössten Dachverbände in einem Kernbereich des Gesetzes einen neuen Kompromiss aushandeln. Am 6. Juli 2001 trafen sich im Auftrag des Vorstandes der Parlamentarischen Gruppe für Berufsbildung (PGfB) je eine Vertretung des SGV (Christine Davatz), der Berufsbildung Schweiz BCH (Ruedi Siegrist) und des SGB (Peter Sigerist); informell vertreten war auch das BBT (Summermatter/Stalder). Die Anwesenden einigten sich im Wesentlichen darauf, dass auf Gesetzesebene nur die Dauer der Lehre den Abschluss definieren soll: Eine drei- oder vierjährige Lehre führt zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis, eine zweijährige zum neuen eidgenössischen Berufsattest. Die für die zweijährigen Lehren besonderen Fördermassnahmen sowie die bestehenden Handelsmittelschulen und Lehrwerkstätten, der allgemeinbildende Unterricht im Rahmen der Berufsschulen (neu Berufsfachschulen genannt) mit einem eigenständigen Bildungsauftrag und die Erhöhung der Bundessubventionen mit dem Innovationszehntel dürften aber nicht mehr infrage gestellt werden. Die WBK-N stimmte diesem Kompromiss grossmehrheitlich zu (WBK-N 2001), und der Kompromiss im Kernbereich des BBG hielt auch in beiden Ratsplen stand.

Dieser Prozess bestätigt die Einschätzung, die bereits in einer Analyse der drei ersten Berufsbildungsgesetze gemacht wurde:

*Die Berufsbildungspolitik des Bundes findet ihren normativen Ausdruck hauptsächlich auf der Stufe von Verordnungen und Kreisschreiben. Die Entscheidungsträger sind sowohl vor- als auch nachparlamentarisch primär der Bundesrat, die Verwaltung und die Berufsverbände. Das Parlament spielt eine eher untergeordnete Rolle. (Kübler 1986, S. 96)*

Zu ergänzen und korrigieren ist dieser Befund allerdings mit den Erfahrungen, dass bei genügend ausserparlamentarischem Druck, sei es über eine Lehrlingsbewegung, eine Volksinitiative u. a. m., das Parlament durchaus Exekutive und Verwaltung vorseilen kann – bei den Lehrstellenbeschlüssen 1 und 2 und bei der 1999 nachgeführten Bundesverfassung wurde dies deutlich. Den Kantonen kommt ebenfalls im alltäglichen Umsetzungs- und Organisationsprozess eine grosse Bedeutung zu.

## **7.5 Die Schwerpunkte des SGB bei der Umsetzungsphase**

Seit der Einführung des BBG am 1. Januar 2004 hat der SGB in der Umsetzung das Gewicht auf folgende Punkte gelegt:

- Bei Ungleichheiten auf dem Lehrstellenmarkt kann der Bundesrat Massnahmen ergreifen (BBG 2002, Art. 13). Dieser Artikel – zusammen mit dem Artikel über die Bildung von Branchenfonds (ebd., Art. 60) – ist eine direkte Folge der Lehrstellen-Initiative Lipa. Er hatte zur Folge, dass nach der Auflösung der Task Force «Lehrstellen 2003» auf Verlangen der Gewerkschaften jährliche Lehrstellenkonferenzen stattfinden, an denen die wesentlichen Akteure um konkrete Massnahmen ringen. In den grösseren Kantonen fanden danach ebenfalls Lehrstellenkonferenzen mit den kantonalen Akteuren statt.
- Die Brückenangebote an der Schnittstelle von obligatorischer Schule und Sekundarstufe II müssen für alle gratis zugänglich werden. Eine Homogenisierung in den Kantonen und in der Schweiz muss im Bereich der Brückenangebote (Übergang Sekundarstufe I zu Sekundarstufe II) stattfinden. Diese mittlerweile von etwa einem Viertel der Volksschulabgängerinnen und -abgänger besuchten Bildungsstätten müssen einen klaren Bildungsauftrag erhalten (SNF 2004).
- Der Gratiszugang zum Grundangebot der kantonalisierten Berufs- und Laufbahnberatung muss ebenfalls garantiert werden.
- Die Schaffung von Berufsbildungsfonds sowohl in den Branchen als auch in den Kantonen hat weiterhin Priorität für die Generierung von zusätzlichen Mitteln zur Finanzierung der Reformen.
- Beim Ziel «berufliche und persönliche Entfaltung und die Integration in die Gesellschaft, insbesondere in die Arbeitswelt» (BBG 2002, Art. 3) legt der SGB das Gewicht auf die «Integration in die Gesellschaft». Die Allgemeinbildung und die Einführung der zweiten Sprache haben in einem globalisierten Umfeld für alle eine besondere Bedeutung.

- Die Neustrukturierung der zweijährigen Grundbildung, die mit dem Attest abschliesst, muss als Gefäss zur Förderung der sozial benachteiligten und wegen ihrer Herkunft diskriminierten Jugendlichen so konzipiert werden, dass die Durchlässigkeit nach oben zu einem Abschluss mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis für viele möglich wird. Die gesetzlich gesicherte fachkundige individuelle Begleitung (BBG 2002, Art. 18) muss umgesetzt werden.
- Die Arbeitssicherheit und der Gesundheitsschutz müssen in allen Bildungsverordnungen verbindliche Teile der Grundbildung werden.
- Die Mitbestimmung der Auszubildenden muss gestärkt werden. Wer mündige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Bürger und Bürgerinnen will, muss diese auch während ihrer Grundbildung respektieren.
- Die Weiterentwicklung und die Finanzierung der höheren Berufsbildung (Tertiär B) muss im Verhältnis zu den Fachhochschulen geklärt und garantiert werden.
- Das Parlament hat es unterlassen, mit der Einführung einer sechsten Ferienwoche für alle Auszubildenden die Berufsbildung im Wettbewerb mit der gymnasialen Bildung etwas attraktiver zu gestalten. Der SGB wird mittels der Gesamtarbeitsverträge Verbesserungen zu realisieren suchen, aber auch auf der entsprechenden gesetzlichen Anpassung beharren.
- Das Parlament hat es verpasst, mit diesem Gesetz auch der in der Schweiz im OECD-Vergleich unterdurchschnittlichen Weiterbildung neue Impulse zu geben. Die Entwicklung eines Weiterbildungsgesetzes ist erforderlich. Mit der Annahme des neuen Bildungsartikels in der Bundesverfassung am 21. Mai 2006 sollte dies leichter zu realisieren sein.

## **8 Entwicklungen seit der Inkraftsetzung des neuen Berufsbildungsgesetzes**

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat in ihrem gemeinsam mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) im Jahre 2000 herausgegebenen Bericht «Die Sekundarstufe II hat Zukunft» gut begründet, warum es auf der Sekundarstufe II ein Recht auf Bildung für alle braucht. Bei der Präsentation des EDK-Projekts HarmoS und des neu in die Prioritätenliste aufgenommenen Schwerpunktprojekts «Nahtstelle zwischen der obligatorischen Schulzeit und der Sekundarstufe II» wurde die Zielsetzung, allen Jugendlichen eine Ausbildung mit Abschlusszertifikat auf der Sekundarstufe II zu ermöglichen, erneuert. Bundesrat und

Wirtschaftsverbände haben im Vorfeld der Abstimmung über die Lehrstellen-Initiative Lipa der Gewerkschaftsjugend und den Jugendverbänden im Mai 2003 das Versprechen abgegeben, allen Schulabgängerinnen und -abgängern eine berufliche Perspektive zu bieten. Der konkrete Handlungsauftrag fehlte jedoch.

## 8.1 BBT mit SGV

Nach der Einführung des Berufsbildungsgesetzes am 1. Januar 2004 lehnte sich das BBT, das gemeinsam mit dem SGV die Lehrstellen-Initiative bekämpfte, für die Umsetzung des BBG weiterhin eng an die Politik des SGV an. Obwohl mittlerweile die grosse Mehrheit der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in den Betrieben, die früheren Lehrmeister, lohnabhängig und vielfach Gewerkschaftsmitglieder sind und zukünftige Lohnabhängige ausbilden, sollte der Einfluss der Gewerkschaften auf der institutionellen Ebene zurückgebunden werden (Sigerist 2004, S. 10 ff.). Diese Tandempolitik von BBT und SGV zeitigte jedoch keine unmittelbare Wirkung auf dem Lehrstellenmarkt. Erst die konjunkturelle Wende 2005 und die von den Gewerkschaften öffentlich angestossenen Massnahmen von Bund, Kantonen und einigen Berufsverbänden liessen das Lehrstellenangebot leicht ansteigen, jedoch nicht im Ausmass, das der steigenden Zahl der Schulabgängerinnen und -abgänger genügte. Das Rennen um eine zukunftsweisende Lehrstelle bleibt für viele hart. Schülerinnen und Schüler mit Grundabschluss (Realschule) bleiben im Verhältnis zu jenen mit einem gehobenen Abschluss (Sekundarschule) auf der Strecke. Diese Schülerinnen und Schüler brauchen eine spezifische Unterstützung (Coaching).

Die Daten zur Lehrstellenkrise und zur Jugendarbeitslosigkeit im Rahmen des Lehrstellenbarometers, der SAKE- und der Seco-Arbeitslosenstatistik (2007) und die Veröffentlichung des Projekts LEVA im Kanton Bern (Stalder/Schmid 2006), das eine Lehrabbrecherquote von 30 Prozent diagnostiziert, bestätigen, dass im dualen Berufsbildungssystem strukturelle Probleme bestehen, die bisher auch mithilfe des neuen Berufsbildungsgesetzes nicht überwunden werden konnten.

Der prognostizierte «Demografiesturz» der 16-Jährigen wird in den wirtschaftlichen Ballungszentren ab etwa 2010 nur eine sehr geringe Entspannung auf dem Lehrstellenmarkt bringen (BFS 2006). Studien über frühere Konjunkturzyklen zeigen, dass sich das Angebot von Lehrstellen einer allenfalls sinkenden Nachfrage anpasst (Mühlemann u. a. 2004, S. 43 ff.). Bis die grossen

Bestände der Brückenangebote mit 20 000 Jugendlichen abgebaut sind, braucht es neue Berufsbildungsangebote.

Das duale Berufsbildungssystem muss sich zudem einer neuen Herausforderung stellen: Die alte gewerkschaftliche Forderung des Rechts auf eine Bildung für alle auf der Sekundarstufe II wurde 2006 von der EDK, vom BBT und von den Berufsverbänden an den Lehrstellenkonferenzen in Brunnen und Genf indirekt aufgenommen, obwohl das explizite Recht auf Bildung im neuen Verfassungsartikel nicht enthalten ist. Die «neue Verfassungsverfassung» (Bundesbeschluss 2005), die am 21. Mai 2006 von 86 Prozent der Stimmenden angenommen wurde, enthält neben der Grundlage für ein Weiterbildungsgesetz (Art. 64a) auch den vom Schweizerischen Gewerbeverband und dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund gemeinsam eingebrachten Artikel, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, «dass allgemeinbildende und berufsbezogene Bildungswege eine gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung finden» (ebd., Art. 61a Abs. 3). Und dem Artikel 63, der die Bundeskompetenz für den Erlass von Vorschriften festhält, wurde eine Förderkompetenz hinzugefügt (ebd., Art. 63 Abs. 2).

## 8.2 EDK mit Handlungsauftrag

Im gleichen Jahr, am 27. Oktober 2006, verabschiedeten die kantonalen Erziehungsdirektionen gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Brunnen unter der neuen Präsidentin Isabelle Chassot (Kanton Freiburg) eine klare Zielsetzung: 95 Prozent der Volksschulabgängerinnen und -abgänger sollen einen Abschluss auf der Sekundarstufe II (Berufslehre, gymnasiale Matur u. a. m.) erreichen. Heute sind es 87 Prozent, und die Quote stagniert seit Jahren. Dieses Ziel soll aufgrund der Intervention des SGB bereits 2015 und nicht erst 2020 erreicht werden. Die Kantone haben sich damit einen klaren Handlungsauftrag gegeben, der nur über zusätzliche Angebote im Bereich der beruflichen Grundbildung erreicht werden kann.<sup>4</sup>

Am 13. November 2006 tagte in Genf die zweite Lehrstellenkonferenz unter der Leitung von Bundesrätin Leuthard. Konkrete Fördermassnahmen für die sozial Benachteiligten wurden vorgeschlagen und das Projekt «Case Management» von allen Beteiligten beschlossen. Die Beschlüsse aus Brunnen wurden auch in Genf bestätigt.

---

<sup>4</sup> Siehe: [www.nahtstelle-transition.ch](http://www.nahtstelle-transition.ch).

«Case Management» und «Coaching» sind 2008 ebenso aktuell, wie es die Lehrlingsbetreuung 1894 war. Real geht es darum, den Jugendlichen mit besonderen Schwierigkeiten im Bildungswesen und auf dem Lehrstellenmarkt mit direkter, individueller Betreuung zu helfen, eine berufsbefähigende Qualifikation zu erreichen.

Bis im Sommer 2007 konnten die Kantone beim BBT Projekteingaben einschicken, um mithilfe von Bundesgeldern zu wirksamen Umsetzungsmassnahmen zu kommen. Die Jugendlichen mit Migrationshintergrund und die Lehrabbrecherinnen und -abbrecher sind dabei besonders zu berücksichtigen.

### 8.3 Zusätzliche Angebote notwendig

Gleichzeitig zum Case-Management-Konzept schickte das BBT den neuen Leitfaden für fachkundige individuelle Begleitung bei den zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit Attest im Frühling 2007 in die Vernehmlassung. Und praktisch zeitgleich wurde eine vom BBT in Auftrag gegebene Studie veröffentlicht. Diese kommt zum Schluss, dass

*Jahr für Jahr eine Kohorte von rund 2000 bis 2500 Jugendlichen die obligatorische Schule verlässt, welche den Einstieg in eine Ausbildung der Sekundarstufe II oder ins Erwerbsleben dauerhaft nicht schafft. Sie weisen ein hohes Risikopotenzial auf, wiederkehrend oder dauerhaft auf Unterstützungsleistungen der sozialen Sicherungssysteme angewiesen zu sein. (...) Solange die Leistungsaufträge der kantonalen Berufsbildung und in gewisser Hinsicht auch jene der kantonalen Arbeitsämter nicht explizit vorsehen, sich um die Risikogruppe in besonderem Masse zu kümmern, ist nicht damit zu rechnen, dass die Anbieter vermehrt Anstrengungen unternehmen, für diese Gruppe bedarfsgerechte Angebote bereitzustellen. (Egger, Dreher & Partner AG 2007, S. 64 f.)*

Mit den Beschlüssen von Brunnen und Genf und mit dieser Studie haben EDK und BBT einen Paradigmenwechsel vorgenommen: Die Berufsbildung muss für alle Schulabgängerinnen und -abgänger zugänglich, und die verantwortlichen Akteure in der Berufsbildung müssen zuständig und verantwortlich für diesen allgemeinen Zugang sein. Bei den Kantonen muss eine entsprechende Stelle eingerichtet und bekanntgemacht werden. Das läuft indirekt auf ein Recht auf Bildung auf der Sekundarstufe II hinaus.

Der SGB unterstützt diese neuen Betreuungsangebote. Wie bereits die bestehenden Brückenangebote gezeigt haben, ist es aber für die Zukunft der Jugendlichen zentral, dass sie möglichst rasch nach der Volksschule eine Se-

kundarstufe-II-Grundbildung vermittelt erhalten, die zielführend, arbeitsmarkt- und weiterbildungsbefähigend ist. Wenn die Betriebe auch während der Aufschwungphase nicht genügend Angebote zur Verfügung stellen, muss der Staat mittels Vorgaben, Anreizen, eigenen Angeboten bzw. einer Kombination dieser Massnahmen die Verantwortung übernehmen.

#### **8.4 Der Angebotsmangel prägt auch die Lernenden**

Der seit über zehn Jahren bestehende Mangel an genügend Angeboten von beruflichen Grundbildungen prägt auch jene Jugendlichen, die eine Lehrstelle gefunden haben. Dem Anpassungsdruck im verschärften Wettbewerb sind über Selektions- und Verdrängungsprozesse alle ausgesetzt, was der Kreativität und dem Selbstbewusstsein der Jugendlichen abträglich ist. Umfassende Berichte über den Gesundheitszustand der Jugendlichen (Narring u. a. 2002), insbesondere jener in der Berufsbildung, weisen diese Negativentwicklung bereits nach.

Die verschärften Selektionskriterien und -mechanismen für Lehrlinge sind oft willkürlich und bremsen oder verhindern den weiteren Bildungsweg (SNF 2007).

Viele Arbeitgeber nutzen ihre stärkere Position mit dem Ziel, die Arbeitsbedingungen der Auszubildenden zu verschlechtern (Herabsetzung des Jugendschutzalters). Die Lehrlingslohnsumme hat in den letzten zehn Jahren nominal stagniert, das heisst, real wurde sie gesenkt (Schweri u. a. 2003).

Private schulische Anbieter nutzen diesen lang andauernden Mangel an dualen Ausbildungsangeboten und zwingen so die Eltern, ihren Kindern teure Berufsbildungen zu finanzieren. Im Bereich der Informatik sind in der Schweiz bereits 25 Prozent und im Raum Zürich 40 Prozent der Angebote privat.

Unser Bildungssystem wird auf keiner Stufe der verfassungsmässig verbrieften Chancengleichheit gerecht. Die soziale Herkunft bleibt die Haupthürde für den Bildungserfolg und damit für den Eintritt und den erfolgreichen Aufenthalt im Beschäftigungssystem (Stamm/Lamprecht 2005; Coradi Vellacott u. a. 2007). Die Jugendarbeitslosigkeit verschärft diese Ungerechtigkeit massiv.

## 9 OECD entdeckt die duale Berufsbildung

Auf internationaler Ebene warnte die OECD davor, dass der Graben zwischen den Regierungsprogrammen und den realen Bildungsinvestitionen immer noch weit offen steht (OECD 2005). Anfang 2007 fand eine OECD-Konferenz statt, an der die Beteiligten sich vermehrt für die Implementierung und Optimierung der dualen Berufsbildung zu interessieren begannen. Die Schweiz muss sich an diesem Prozess aktiv beteiligen.

In den Ländern, in denen das duale Berufsbildungssystem als zentraler Weg für die grosse Mehrheit der Jugend in das Beschäftigungssystem funktioniert, muss erstens evident sein, dass die Berufspädagogik, basierend auf den Erkenntnissen von John Dewey, weiter als Referenzsystem dient (Gonon 2005). Zweitens: Wenn der Staat den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlässt, so muss er erwarten, dass die Arbeitgeber diese Aufgabe so erfüllen, dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen, und zwar auch dann, wenn der Markt nicht mehr spielt. Es muss das Verständnis vorherrschen, dass die duale Berufsbildung gewissermassen eine öffentliche Aufgabe ist, die von der Wirtschaft in Selbstverwaltung wahrgenommen werden muss.

Der SGB hat sowohl die Lehrstellen-Initiative als auch den Berufsbildungsfonds gemäss neuem Berufsbildungsgesetz (BBG 2002, Art. 60) gesellschaftspolitisch begründet. Mithilfe der heute allgemein von der Humankapitaltheorie inspirierten Berufsbildungsökonomie lassen sich die politischen Steuerungsaufgaben kaum begründen:

*(...) (es) kann also festgestellt werden, dass ein beträchtlicher Teil der ausbildenden Unternehmen die Ausbildungskosten schon während der Lehre decken kann; bei den anderen kann nur vermutet werden, dass sie diese nach der Lehre zurückgewinnen. Die Frage, von welchen Bestimmungsfaktoren der Ausbildungsentscheid abhängt, bleibt somit «theoretisch und empirisch ungeklärt». (Wolter 2006, zit. nach: Frick/Wirz 2006, S. 32)*

Immerhin kann mit der Kosten-Nutzen-Analyse nachgewiesen werden, dass bei der grossen Mehrheit der Ausbildungsverhältnisse die produktive Leistung der Lernenden die betrieblich anfallenden Ausbildungskosten überschiesst. Die Lernenden zahlen ihre Ausbildung damit selbst (Schwermi u. a. 2003). Allerdings wurde mit derselben Forschungsmethode auch festgehalten, dass sich in der Regel die nicht ausbildenden Betriebe betriebswirtschaftlich

rational verhielten (Müller/Schweri 2006). Damit ist bei ungenügenden betrieblichen Lehrstellenangeboten die Frage nach staatlichen Anreizsystemen bzw. staatlichen Berufsbildungsangeboten wiederum konkret gestellt.

### **9.1 Der Staat antizyklisch, aber unspezifisch**

Zum gesellschaftlichen Selbstverständnis gehört für die Gewerkschaften, dass sowohl die schulische Grundbildung in der obligatorischen Volksschule als auch die Allgemeinbildung auf der Sekundarstufe II (gymnasiale Matur, Fachmittelschulen) und grossmehrheitlich die Hochschulbildung eine öffentliche, allgemein finanzierte Aufgabe ist. Niemand käme auf die Idee, beispielsweise die gymnasiale Bildung den Irritationen des Marktes auszusetzen. Dass der Staat deshalb auch in die berufliche Grundbildung eingreifen muss, wenn die Arbeitgeber ihre Aufgabe über lange Zeit nicht mehr wahrnehmen, wird nur von wenigen bestritten. Mit dem Aufbau von Brückenangeboten (10. Schuljahr usw.) für rund 20 000 Jugendliche und für über 400 Millionen Franken jährlich (2005) haben die Kantone auf den Markt- und politischen Druck hin pragmatisch reagiert. Es fehlt aber eine zielführende Strategie, und die Angebote reichen bei Weitem nicht aus, um allen Schulabgängerinnen Schulabgängern zumindest diese vorläufige Perspektive zu bieten.

### **9.2 Der notwendige bildungspolitische Aufbruch**

Der von der EU top-down und von der beginnenden Jugendarbeitslosigkeit bottom-up induzierte Aufbruch in der Berufsbildung in den 90er Jahren, mit der Einführung der Berufsmatura als Königsweg in die neuen Fachhochschulen, den beiden Lehrstellenbeschlüssen des Parlaments gegen den Willen des Bundesrates, aber unter dem Druck der Lehrstellen-Initiative, und der Entwicklung eines neuen Berufsbildungsgesetzes im Rahmen einer Expertenkommission, wick dem technokratischen Umsetzungsprozess des Berufsbildungsgesetzes in Zeiten der Sparpolitik und kaum wachsender Bereitschaft der Betriebe, trotz Rentabilitätsausweis der dualen Ausbildung vermehrt auszubilden. Die Appelle sind versandet. Die an den Lehrstellenkonferenzen in Brunnen und Genf eingeleitete Wende harret der Umsetzung. Für die Zukunft der Jugendlichen muss sie bald geschehen.

## Literatur

### Amtliche Quellen

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 9. November 1928. In: Bundesblatt 1928, Bd. 2, S. 725–798.
- Botschaft des Bundesrates zu einem neuen Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 6. September 2000. In: Bundesblatt 2000, Bd. 1, S. 5686–5774.
- Botschaft über die Volksinitiative «für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot» (Lehrstellen-Initiative Lipa) vom 25. Oktober 2000. In: Bundesblatt 2001, Bd. 1, S. 97–113.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2005): Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Neuenburg: BFS.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2006): Maturitäten und Übertritte an Hochschulen. Acht von zehn Maturitätsabsolventinnen und -absolventen setzen ihre Ausbildung an einer Hochschule fort. Medienmitteilung vom 26. Juni 2006. Neuenburg: BFS.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2007): Bildungsperspektiven 2006. Neuenburg: BFS.
- Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005. In: Bundesblatt 2005, S. 7273–7275.
- Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG) vom 13. Dezember 2002. In: Amtliche Sammlung des Bundesrechts 2003, S. 4557–4585.
- Egger, Dreher & Partner AG (2007): Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung. Bern: Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)/Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)/Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (Hrsg.) (2007): Entwicklungsgrundlagen. Masterplan Berufsbildung. Bern: EVD/BBT/EDK.
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N), Pressemitteilung vom 17. August 2001.
- Kübler, M. (1986): Berufsbildung in der Schweiz: 100 Jahre Bundessubventionen (1884–1984). Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA).
- Meyrat, M. (2004): Lehrstellenbeschluss II – Schlussbericht der Gesamtevaluation. Bern: BBT.

- Stalder, B. E./Schmid, E. (2006): Lehrvertragsauflösungen, ihre Ursachen und Konsequenzen. Ergebnisse aus dem Projekt LEVA. Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern.
- Stamm, H./Lamprecht, M. (2005): Entwicklung der Sozialstruktur. Neuenburg: Bundesamt für Statistik (BFS).
- Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung. Nationalrat. Bern: Sekretariat der Bundesversammlung 1929.
- Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) (Hrsg.) (2004): Jugendarbeitslosigkeit – Situationsanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft. Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (AMOS). Zürich: VSAA.
- Wettstein, E./Bossy, R./Dommann, F./Villiger, D. (1985): Die Berufsbildung in der Schweiz. Luzern: Deutschschweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (DBK).

## Andere Quellen

- Coradi Vellacott, M./Denzler, S./Grossenbacher, S./Kull, M./Meyer, P./Vögeli-Mantovani, U./Wolter, S. C./Zulliger, S. (2007): Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (SKBF).
- Jans, A./Sigerist, P. (2001): Finanzierung der beruflichen Grundausbildung: Die Lehrstellen-Initiative Lipa und das neue Berufsbildungsgesetz im Vergleich. Bern: Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB).
- Mühlemann, S./Schweri, J./Wolter, S. C. (2004): Warum Betriebe keine Lehrlinge ausbilden – und was man dagegen tun könnte. In: Die Volkswirtschaft, H. 9, S. 43–48.
- Müller, B./Schweri, J. (2006): Die Entwicklung der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft. Eine Längsschnittuntersuchung zur dualen Berufsbildung in der Schweiz. Zollikofen: Schweizerisches Institut für Berufspädagogik (SIBP).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.) (2005): Education at a Glance. OECD Indicators 2005. Paris: OECD.
- Sigerist, P. (2001): Mehr Bildungsangebote und finanzielle Mittel erforderlich. In: Die Volkswirtschaft, H. 2, S. 22.
- Sigerist, P. (2004): BBT – «Der Schritt zum Fortschritt»? In: Berufsbildung Schweiz 04, S. 10–12.
- Summermatter, H. (1998): Attraktivitätssteigerung der Berufslehre durch Basis-kurse. In: Panorama 98, H. 3, S. 44–45.
- Schweizerischer Nationalfonds (SNF) (2004): Das Schweizer Bildungswesen braucht mehr Profil. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms

«Bildung und Beschäftigung», NFP 43. Bern: Koordinationsstelle für Weiterbildung (KWB).

Schweizerischer Nationalfonds (SNF) (2007): Integration und Ausschluss, NFP 51. Bern: SNF.

## **Darstellungen**

Frick, A./Wirz, A. (Hrsg.) (2006): Berufsbildungsökonomie: Stand und offene Fragen. Bern: h.e.p.-Verlag.

Gonon, P. (2005): Institutionelle Perspektiven der Berufsbildungspraxis. In: Prager, J. U./Wieland, C. (Hrsg.): Von der Schule in die Arbeitswelt. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 99–111.

Gonon, P./Müller, A. (1982): Öffentliche Lehrwerkstätten im Berufsbildungssystem der Schweiz. Luzern: Eigenverlag.

Kiener, U./Gonon, P. (1998): Die Berufsmatur. Ein Fallbeispiel schweizerischer Berufsbildungspolitik. Chur/Zürich: Rüegger.

Narring, F./Tschumper, A./Inderwildi, B. L./Jeannin, A./Addor, V./Bütikofer, A./Suris, J. C./Diserens, C./Alsaker, F./Michaud, P. A. (2003): Gesundheit und Lebensstil 16- bis 20-Jähriger in der Schweiz. Swiss multicenter adolescent study on health (SMASH) 2002. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive; Bern: Institut für Psychologie; Bellinzona: Sezione sanitaria.

Schweri, J./Mühlemann, S./Pescio, Y./Walther, B./Wolter, S. C./Zürcher, L. (2003): Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Schweizer Betriebe. Chur/Zürich: Rüegger.