

00.086

**Botschaft  
über die Volksinitiative „für ein ausreichendes  
Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“**

vom 25. Oktober 2000

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Oktober 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11151

---

## Übersicht

*Die Volksinitiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ wurde am 26. Oktober 1999 mit 113 032 gültigen Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Sie will ein Recht auf berufliche Grundbildung verfassungsmässig festschreiben und zur Finanzierung der notwendigen Angebote einen gesamtschweizerischen Berufsbildungsfonds schaffen, der aus Beiträgen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu speisen ist.*

*Das von den Initiantinnen und Initianten angestrebte Ziel, für alle ein Angebot zur beruflichen Grundbildung bereitzustellen, ist im Grundsatz zu begrüßen. Der vorgeschlagene Weg erweist sich jedoch aus folgenden Gründen als ungeeignet:*

- Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes schafft der Bund bessere Rahmenbedingungen, die es erlauben, für alle entsprechend ihrem Leistungsvermögen Bildungsplätze anzubieten. Neu eingeführt wird die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen Betriebe, die nicht bilden, zu Solidaritätsbeiträgen an branchenbezogene Berufsbildungsfonds zu verpflichten.*
- Die Verwaltung des Berufsbildungsfonds erfordert für die Berechnung und für das Inkasso der Abgabe einen erheblichen administrativen Mehraufwand bei den Bundesbehörden. Angesichts unterschiedlicher Verhältnisse in verschiedenen Branchen wird es sehr schwierig sein, ausgehend vom undifferenzierten Ansatz der Initiative zu tragbaren Lösungen zu finden. Parallel dazu ist die Verwendung der Mittel auch für die Kantone und die kantonalen Organisationen der Sozialpartner mit zusätzlichem Aufwand verbunden.*
- Die Einführung eines einheitlichen Berufsbildungsfonds birgt die Gefahr, dass sich die Unternehmen weniger für die Berufsbildung engagieren, weil neben den heutigen Formen der Berufsbildung zusätzliche, staatliche, umfassender geförderte Angebote bereitgestellt werden.*
- Es ist zu befürchten, dass durch einen Ausbau der staatlichen Bildungsangebote der vorteilhafte enge Praxisbezug der Berufsbildung schwindet.*

*Der Bundesrat beantragt aus diesen Gründen den eidgenössischen Räten, die Initiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ Volk und Ständen zu verwerfen.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Formelles

#### 1.1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ wurde am 26. Oktober 1999 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative lautet:

#### I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

##### *Art. 34<sup>tera</sup> (neu)\**

<sup>1</sup> Das Recht auf eine ausreichende berufliche Ausbildung ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Bund und Kantone sorgen für ein genügendes Angebot im Bereiche der beruflichen Ausbildung. Diese Ausbildung muss Qualitätsansprüchen genügen und kann in Betrieben und Berufsschulen, an Schulen unter staatlicher Leitung oder in entsprechenden Institutionen unter staatlicher Aufsicht erfolgen.

<sup>3</sup> Der Bund errichtet einen Berufsbildungsfonds.

<sup>4</sup> Die Finanzierung des Fonds erfolgt über eine Berufsbildungsabgabe durch alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Kosten der angebotenen Ausbildungsplätze sind zu berücksichtigen, sofern diese Ausbildungsplätze den qualitativen Anforderungen genügen.

<sup>5</sup> Der Bund regelt die Verteilung der Fondsmittel auf die Kantone. Für die Verwendung dieser Mittel sind die Kantone zuständig. Sie ziehen die Sozialpartner bei. Diese wirken namentlich bei der Überprüfung der Qualität der Ausbildungsplätze mit.

#### II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

##### *Art. 24 (neu)\**

Falls das Ausführungsgesetz zu Artikel 34<sup>tera</sup> der Bundesverfassung nicht innerhalb von drei Jahren nach Annahme des Verfassungsartikels in Kraft tritt, trifft der Bundesrat auf den gleichen Zeitpunkt hin die erforderlichen Massnahmen auf dem Verordnungsweg.

\* Diese Artikel werden infolge der Annahme der Volksabstimmung vom 18. April 1999 neu zu Artikel 63 bzw. 197 der neuen Bundesverfassung.

## **1.1.2 Zustandekommen**

Mit Verfügung vom 8. November 1999 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die am 26. Oktober 1999 eingereichte Volksinitiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ formell mit 113 032 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist (BBl 1999 9135).

## **1.1.3 Behandlungsfrist**

Die Botschaft des Bundesrates zur Initiative ist nach Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) innert 12 Monaten nach dem Einreichen der Initiative, also bis zum 25. Oktober 2000, der Bundesversammlung zu unterbreiten.

Der Beschluss der Bundesversammlung, ob sie der Initiative in der eingereichten Form zustimmt oder sie ablehnt, muss spätestens 30 Monate nach dem Einreichen der Initiative gefasst werden, das heisst bis spätestens am 25. April 2002. Hat mindestens ein Rat beschlossen, dass ein Gegenentwurf unterbreitet werden soll, so kann die Bundesversammlung diese Frist um ein Jahr verlängern.

## **1.2 Gültigkeit**

### **1.2.1 Einheit der Form und der Materie, Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht**

Nach den Artikeln 139 Absätze 2 und 3 und 194 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ist eine Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig. Mischformen sind nicht gestattet. Die vorliegende Initiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf gefasst. Das Gebot der Einheit der Form ist somit erfüllt.

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 139 Abs. 3 und 194 Abs. 2 BV) will sicherstellen, dass mit einem Initiativbegehren nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Fragen zur Abstimmung gelangen. Das Gebot dient der Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willensbildung.

Das Ziel der Initiative ist klar: Sie fordert ein Recht auf berufliche Grundbildung. Um die Nutzung dieses Rechts sicherzustellen, haben Bund und Kantone für ein genügendes Angebot an Bildungsplätzen zu sorgen. Die Kosten für die berufliche Grundbildung sollen durch einen Berufsbildungsfonds gedeckt werden, der mit Beiträgen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern geäuft wird. Innerhalb dieser Materie besteht der sachliche Zusammenhang. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Die Bundesverfassung bestimmt mit Artikel 194 Absatz 2 für die Teilrevision, dass zwingende Bestimmungen des Völkerrechts durch eine Verfassungsänderung nicht berührt werden dürfen. Die vorliegende Initiative berührt zwingendes Völkerrecht durch die Sicherung des Rechts auf berufliche Bildung offensichtlich nicht. Sie ist damit auch im Lichte des Völkerrechts zulässig.

## 1.2.2 Durchführbarkeit

Auch wenn sich bei der Umsetzung der vorliegenden Initiative Schwierigkeiten ergeben (vgl. Kapitel 3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug), ändert dies an der grundsätzlichen Durchführbarkeit nichts.

## 2 Besonderer Teil

### 2.1 Inhalt und Auslegung der Initiative

Im Folgenden sollen die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen einzeln wie folgt erläutert werden:

- In einem ersten Abschnitt wird das Anliegen der Initiative auf der Grundlage einer Broschüre der Initiantinnen und Initianten vorgestellt.<sup>1</sup>
- In einem zweiten Abschnitt folgt eine ergänzende Auslegung zu offenen Punkten.

#### Art. 63a Abs. 1

„Das Recht auf eine ausreichende berufliche Ausbildung ist gewährleistet.“

Gemäss den Erläuterungen zur Initiative soll jeder junge Mensch „das *verfassungsmässige Recht* haben, eine Berufslehre zu machen“. Die Bildung sei „ein Menschenrecht für alle Jugendlichen und ein Schlüssel fürs künftige Berufsleben“. Die berufliche Grundbildung soll eine *ausreichende* sein, d.h., die „Lehre muss heute ein qualitativ wertvolles Basiswissen und -können vermitteln, auf dem ein Leben lang in der Weiterbildung aufgebaut werden kann“.

Mit dem individuellen Rechtsanspruch auf eine berufliche Grundbildung wird der Staat verpflichtet, dafür zu sorgen, dass dieses Recht von allen eingelöst werden kann. Der Initiativtext lässt offen, in welchem Alter dieses Recht einzulösen ist und was eine ausreichende Grundbildung ist. Es ist anzunehmen, dass mit „ausreichende berufliche Ausbildung“ eine erste berufliche Grundbildung gemeint ist. Zweitbildungen oder Umqualifizierungen fallen demnach nicht unter diesen Begriff.

#### Art. 63a Abs. 2

„Bund und Kantone sorgen für ein genügendes Angebot im Bereiche der beruflichen Ausbildung. Diese Ausbildung muss Qualitätsansprüchen genügen und kann in Betrieben und Berufsschulen, an Schulen unter staatlicher Leitung oder in entsprechenden Institutionen unter staatlicher Aufsicht erfolgen“.

Das Angebot im Bereich der beruflichen Bildung soll *genügend* sein. Das Initiativkomitee hält das Angebot für genügend, wenn es in Bezug auf die Lehrstellen wesentlich höher ist als die Nachfrage; nur dies führe dazu, dass die Jugendlichen bei ihrer Berufswahl einen Spielraum erhalten und vermehrt ihren Neigungen und Eignungen gemäss entscheiden können. Dieses erhöhte Lehrstellenangebot sei verwirk-

<sup>1</sup> R. Strahm (Konzept); U. Häberlin, R. Margreiter, C. Renfer, C. Schärer und P. Sigerist (Redaktion), Lehrstelleninitiative, Zürich, 1998.

licht, wenn auf 100 vollzeitlich beschäftigte Personen 4 bis 6 Lehrstellen angeboten werden.

Dem Auftrag an Bund und Kantone, für das Angebot zu sorgen, könnte auf verschiedene Weise entsprochen werden: durch das Führen von Bildungseinrichtungen, durch Anreize an Unternehmen zur verstärkten beruflichen Bildung oder durch Aufträge an Dritte.

Die Initiative verlangt, dass die Bildung Qualitätsansprüchen genügen muss. Da der Initiativtext nicht näher festlegt, worauf sich diese Qualitätsansprüche beziehen, ist davon auszugehen, dass es sich sowohl um die Qualität der vermittelten Bildungsinhalte als auch die Qualität der Anbieter beruflicher Grundbildung (Betriebe, Schulen usw.) handelt. Die Qualitätskriterien sollten im Interesse der Einheitlichkeit durch den Gesetzgeber festgelegt werden, die Überprüfung der Qualität durch die Vollzugsorgane erfolgen.

#### *Art. 63a Abs. 3*

„Der Bund errichtet einen Berufsbildungsfonds.“

Mit dem Berufsbildungsfonds wird dem Bund das Instrument zur Verfügung gestellt, mit dem der Staat dafür sorgen kann, dass alle Jugendlichen ihren Rechtsanspruch auf eine ausreichende berufliche Grundbildung verwirklichen können. Die Mittel, die durch den Berufsbildungsfonds eingesetzt werden, sollen gemäss den Initianten zusätzlich zu den Steuergeldern fliessen, welche Bund und Kantone in die Berufsbildung investieren.

Gemäss Initiative sollen die Gelder aus dem Berufsbildungsfonds zusätzlich zu den Geldern der öffentlichen Hand für die Berufsbildung eingesetzt werden, was aus dem Initiativtext selbst allerdings nicht hervorgeht. Unbeantwortet bleibt damit die Frage, in welchem Verhältnis die Abgabe der Arbeitgeberinnen und -geber und die Gelder der öffentlichen Hand zu kürzen sind, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel die erforderlichen Mittel übersteigen. Ob dann nur die Abgabe zu reduzieren ist oder nur die Gelder der öffentlichen Hand oder beide, lässt der Initiativtext offen und ist vom Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung der Initiative zu entscheiden. Angemessen wäre in diesem Fall sowohl eine Reduktion der Abgabe wie auch eine Reduktion der Leistung der öffentlichen Hand.

#### *Art. 63a Abs. 4*

„Die Finanzierung des Fonds erfolgt über eine Berufsbildungsabgabe durch alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Kosten der angebotenen Ausbildungsplätze sind zu berücksichtigen, sofern diese Ausbildungsplätze den qualitativen Anforderungen genügen.“

Laut Initiativkomitee ist die *Abgabe abzüglich der Ausbildungsnettokosten* (Gesamtkosten inkl. Ausbildungspersonal abzüglich Ertrag durch Arbeitsleistungen der Lehrlinge) zu entrichten.

In den Fonds sollten laut Initiantinnen und Initianten *jährlich etwa 400 bis 500 Millionen Franken* fliessen.

Die Initiative überlässt es dem Gesetzgeber, nach welchen Kriterien die Abgabe erhoben werden soll. Als Kennzahlen für die *Höhe* der Abgabe können gemäss Initiantinnen und Initianten u. a. folgende Angaben über das Unternehmen dienen: An-

zahl Beschäftigte, Bruttowertschöpfung, Umsatz bzw. Cashflow. Die *Höhe* der Abgabe soll aber je nach Lehrstellenangebot variieren. Ist dieses im Gesamten hoch, so kann die Abgabe vergleichsweise tief angesetzt, stehen zu wenig Lehrstellen zur Verfügung, so soll sie angehoben werden.

Die Qualitätsansprüche an die Bildungsplätze sind vom Bundesgesetzgeber festzulegen.

#### *Art. 63a Abs. 5*

„Der Bund regelt die Verteilung der Fondsmittel auf die Kantone. Für die Verwendung dieser Mittel sind die Kantone zuständig. Sie ziehen die Sozialpartner bei. Diese wirken namentlich bei der Überprüfung der Qualität der Ausbildungsplätze mit.“

Die Verteilung der Fondsmittel auf die Kantone soll gesetzlich geregelt werden. Die Verteilung könnte laut Initiantinnen und Initianten gemäss Verwendungszwecken erfolgen, von denen Folgende denkbar wären: Betrieb der Berufsschulen, Weiterbildungsmassnahmen, Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter, Motivationskampagnen und Lehrstellenmarketing, Integrationskurse, Einführungskurse, Bildungsverbände, vollschulische Bildungen mit Praxisbezug (Lehrwerkstätten) und Lernortkooperationen (Berufsschulen und Betriebe bzw. Betriebsverbände).

Das vom Bund auf die Kantone verteilte Geld soll regional von Kantonen und Sozialpartnern in einer *tripartiten Trägerschaft* verwaltet werden.

Auch die Verteilung der Fondsmittel auf die Kantone und die Kriterien zur Verteilung der Fondsmittel durch die Kantone müssten gesetzlich geregelt werden. Dabei wären Doppelsubventionen zu vermeiden. Für die Verteilung auf die Kantone wäre ein Schlüssel festzulegen.

Der Einbezug der Sozialpartner in die Überprüfung der Qualität der Bildungsplätze ist eine Neuerung. Bisher wird diese Aufgabe von den kantonalen Berufsbildungsbehörden allein wahrgenommen; die Art und Weise dieser Zusammenarbeit bedürfte ebenfalls der Klärung auf Gesetzesebene.

## **2.2 Heutige Rechtslage**

### **2.2.1 Bundesverfassung vom 18. April 1999**

Die Bundesverfassung hält im Katalog der Sozialziele fest, dass Bund und Kantone sich in Ergänzung zu persönlicher Freiheit und privater Initiative dafür einsetzen, dass Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, und weiterbilden können (Art. 41 Abs. 1 Bst. f).

Aus dieser programmatischen Bestimmung, die im Gegensatz zu den ausdrücklichen Sozialrechten wie dem Recht auf Hilfe in Notlagen (sog. Existenzminimum; Art. 12 BV) und dem Recht auf unentgeltlichen und ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 19 BV) vom einzelnen Individuum nicht gerichtlich einklagbar ist, ergibt sich für Bund und Kantone ein Wegweiser für die künftige Politik im Bildungs- und Sozialbereich. Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) schützt u.a. das Recht auf Zugang zum Beruf, einschliesslich der freien Berufswahl. Allerdings lässt sich daraus kein rechtlicher Anspruch auf Zulassung zu einer staatlichen Bildungsstätte ableiten,

ebenso wenig wie aus der in Artikel 10 BV garantierten persönlichen Freiheit (BGE 125 I 175 E.3).

Bund und Kantone haben vielmehr die Aufgabe, ihre Politik dahingehend auszurichten, dass jede und jeder Einzelne in Eigenverantwortung die Basis zum Bestreiten seines oder ihres Lebensunterhaltes schaffen kann. So lautet Art. 6 BV, dass jede Person Verantwortung für sich selber wahrnimmt und nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beiträgt. Der Staat soll erst subsidiär eingreifen, wenn dieses Ziel für ein Individuum nicht erreichbar ist.

Obwohl die Bundesverfassung kein Recht auf Bildung kennt, ergeben sich aus einzelnen anderen Grundrechten direkt einforderbare Ansprüche. So kann gegen diskriminatorische und willkürliche Behandlung durch staatliche Organe geklagt werden (Rechtsgleichheit [Art. 8 BV], Schutz vor Willkür [Art. 9 BV]).

### **Exkurs zur Geschichte des Rechts auf Bildung**

Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Staaten mit ähnlicher Verfassungstradition wie die Schweiz kennt die Bundesverfassung kein Grundrecht auf Bildung. Alle Anläufe, ein solches Recht in der Verfassung zu verankern, waren bisher erfolglos.

Als Antwort auf verschiedene parlamentarische Vorstösse schlug der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. Januar 1972 drei neue Artikel über Bildung und Forschung vor. Die beiden Bildungsartikel wurden in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 verworfen (BB1 1973 I 119 ff.). Die Vorlage über die beiden Bildungsartikel 27 und 27<sup>bis</sup> BV fand wohl die Volksmehrheit, scheiterte aber am Ständemehr (zehn Kantone und drei Halbkantone sprachen sich dagegen aus).

Dieser Volksentscheid hatte über die Abstimmung hinaus insofern Konsequenzen, als das Bundesgericht mit Rücksicht auf den Volkswillen darauf verzichtet, ein ungeschriebenes verfassungsmässiges soziales Grundrecht auf Bildung zu entwickeln (BGE 103 Ia 369 Erw.4a; 103 Ia 394 E2a). In der Lehre ist der Sinn einer solchen verfassungsmässigen Norm umstritten.

1986 wurde die Volksinitiative „für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung“ (Lehrwerkstätteninitiative) abgelehnt. Mit dieser Initiative hätte der Bund zusätzliche Bildungsplätze, Umschulungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten schaffen sollen. Dafür hätte er die Kantone beauftragt, Lehrwerkstätten und andere Bildungsstätten zu errichten. Ein Grossteil der Kosten hätte durch die Arbeitgeberschaft gedeckt werden sollen.

In den meisten kantonalen Verfassungen nimmt die Bildung einen wichtigen Platz ein. Vor allem zu erwähnen ist der Kanton Jura, in dessen Verfassung (Art. 40 Abs. 1) ein *Recht auf Bildung* anerkannt ist: „Le droit à la formation est reconnue. L’Etat et les communes facilitent la fréquentation des écoles et des universités, aussi que la formation professionnelle en général.“ Bestimmungen im Sinne der Sozialziele der Bundesverfassung kennen die Kantone Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Appenzell Ausserrhodon und Tessin.



## 2.2.2

### **Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung**

Das aktuelle Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG) äussert sich nicht zu den beiden Hauptanliegen der Initiative, nämlich zum Recht auf eine berufliche Grundbildung und zu einem Fonds zur Finanzierung der Berufsbildung.

Aus Artikel 9 BBG kann abgeleitet werden, dass alle Personen eine berufliche Grundbildung absolvieren können, sofern sie sich mit einem Unternehmen auf einen Lehrvertrag einigen können oder in eine Lehrwerkstätte oder eine Schule für Gestaltung aufgenommen werden. Ein uneingeschränktes Recht auf eine berufliche Grundbildung besteht nicht.

Das geltende BBG sieht keine Abgabenerhebung bei Arbeitgeberinnen und -gebern vor, wie dies die Initiative verlangt. Eine wie in der Initiative ausgestaltete Abgabe wäre als Steuer zu qualifizieren und könnte gestützt auf die bestehende Verfassungsgrundlage nicht eingeführt werden.

## 2.2.3

### **Bundesbeschluss vom 18. Juni 1999 über Beiträge für Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes und zur Entwicklung der Berufsbildung (Lehrstellenbeschluss II)**

Es ist dem Bund seit Jahrzehnten ein Anliegen, auch in Zeiten relativer Lehrstellenknappheit allen Jugendlichen einen guten Einstieg in die Arbeitswelt zu ermöglichen. Nachdem der Bund bereits von 1997 bis 1999 im Rahmen des ersten Lehrstellenbeschlusses finanzielle Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung des Lehrstellenangebotes entrichtete, leistet er gegenwärtig auf Grund des Lehrstellenbeschlusses II u.a. Beiträge an Massnahmen, welche das Lehrstellenangebot erhöhen, strukturelle Probleme auf dem Lehrstellenmarkt lindern und im Hinblick auf das neue Berufsbildungsgesetz neue Ausbildungsformen vorwegnehmen. Dieser Bundesbeschluss tritt ein Jahr nach Inkrafttreten des revidierten Berufsbildungsgesetzes ausser Kraft. In den Jahren 2000 bis 2004 stehen insgesamt 100 Millionen Franken zur Verfügung.

## 2.3

### **Der Entwurf zu einem neuen Berufsbildungsgesetz**

Zurzeit wird das Berufsbildungsgesetz revidiert. Ziel ist, die Berufsbildung in ihrer Gesamtheit zu stärken. Das neue Bundesgesetz über die Berufsbildung (nBBG) setzt zu diesem Zweck auf optimale Rahmenbedingungen sowohl für die Lernenden als auch für die Anbietenden von Lehrstellen. Anstelle von kostspieligen Garantien und kontraproduktiven Abgaben setzt es auf differenzierte Bildungsangebote, die den individuellen Fähigkeiten der Lernenden und den unterschiedlichen Anforderungen und Möglichkeiten der Wirtschaftszweige Rechnung tragen.

Das nBBG geht davon aus, dass Bildung weder auf der Seite der Lernenden noch der Bildungsverantwortlichen verordnet werden kann. Nur Einsicht in den Sinn der Bildung und daraus abgeleitetes Engagement stellen die Grundlage für eine erfolgreiche Berufsbildung dar.

Die angestrebte zukunftsgerichtete Reform, wie sie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 6. September 2000 darlegt, ist nicht gratis zu haben. Das nBBG sieht daher ein verstärktes Engagement der öffentlichen Hand vor. Die zusätzlichen Mittel dienen klar der Finanzierung von Reformen; sie vermischen nicht Kapazitätsausbau, unspezifische Mittelverwendung und allgemeine Besteuerung von Betrieben, die keine Berufsbildungsplätze bereitstellen. Über ein neues Finanzierungssystem soll der effiziente und transparente Einsatz der verfügbaren Mittel verbessert werden. Dies geschieht durch: Pauschalbeiträge an die Kantone für die autonome Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben, ergänzt durch die gezielte Finanzierung von innovativen Berufsbildungsprojekten und durch Beiträge an besondere Leistungen im öffentlichen Interesse.

Die in der Gesetzesvorlage ebenfalls vorgeschlagene Möglichkeit von branchenbezogenen Berufsbildungsfonds unterscheidet sich wesentlich vom System der „Lehrstellen-Initiative“: Durch eine Beschränkung auf Branchenfonds wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Angebot sich je nach Bereich sehr unterschiedlich entwickelt und Lehrstellen sehr unterschiedliche Kostenfaktoren darstellen. Sie können z.B. für den Einzelbetrieb durchaus rentieren, hingegen für den entsprechenden Verband eine finanzielle Last bedeuten. In anderen Fällen profitieren nicht bildende Betriebe von den Bildungsanstrengungen ihrer Branchenkollegen. Es sollen die „Trittbrettfahrer“ zu Beiträgen an entsprechende Branchenfonds verpflichtet werden können. Eine solche angepasste Regelung garantiert einen effizienten Einsatz der Mittel und verhindert die Subventionierung strukturschwacher Wirtschaftszweige oder von Bereichen, die solche Subventionierungen nicht benötigen.

## **2.4 Kantonale und Branchenregelungen**

### **2.4.1 Berufsbildungsfonds**

Den Kantonen und Institutionen der Wirtschaft steht es frei, Berufsbildungsfonds zu gründen.

Innerhalb einiger Wirtschaftszweige haben sich verschiedene Verbände für die Einrichtung von Berufsbildungsfonds zur Förderung der beruflichen Bildung entschieden. Bekanntestes Beispiel ist wohl der „Parifonds“ im Gewerbe.

Der Kanton Genf kennt einen „Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels“, der aus Abgaben der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (pro angestellte/n Arbeitnehmer/in, maximal 5 % der Lohnsumme) und kantonalen Subventionen gespeist wird.

Seit Jahren kennt der Kanton Freiburg einen Berufsbildungsfonds, der von fünf Quellen gespeist wird: Zu je einem Viertel beteiligen sich der Kanton und die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, zu je einem Fünftel die Wohn- und Lehrorte sowie zu einem Zehntel die Schulorte. Die Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden vom Staatsrat festgelegt. Der Berufsbildungsfonds unterstützt die Berufsbildung in den Bereichen, die nicht vom Kanton direkt übernommen werden. Der Ein-

satz der Mittel erfolgt durch einen Verein, in dem der Kanton, einzelne Gemeinden sowie die Organisationen der Sozialpartner vertreten sind.

Im Kanton Neuenburg gibt es seit 1999 einen „fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels“, über dessen Einsatz ein tripartites Organ (Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft) entscheidet. Ziel dieses Berufsbildungsfonds ist, die Berufs- und Fortbildung aufzuwerten, die Weiterbildung zu initiieren, die praktische Bildung zu unterstützen, die Berufsbildungsaufgaben zwischen allen Unternehmen im Kanton zu verteilen und diejenigen Unternehmen zu unterstützen, die Lehrlinge bilden. Der Berufsbildungsfonds finanziert eine Pauschalentschädigung für alle angestellten Lernenden, ausserkantonale Einführungskurse, die zusätzliche Dauer von Einführungskursen, die Koordination der Berufsbildung, Material für Lehrabschlussprüfungen, Weiterbildung der Prüfungsexpertinnen und -experten, Lehrmeisterausbildungen usw. Gespiesen wird der Berufsbildungsfonds aus einem jährlichen Beitrag der steuerpflichtigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und einem jährlichen Beitrag von 800 000 Franken aus dem „fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle“. Die Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden jährlich vom Regierungsrat festgelegt. Sie sollen sich zwischen 20 und 40 Franken pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer bewegen.

#### **2.4.2 Steuergutschriften für Betriebe**

Eine Volksinitiative der Jungfreisinnigen im Kanton Zürich will den geschuldeten Steuerbetrag um 4000 Franken pro Lehrstelle und Kalenderjahr reduzieren. Der Zürcher Regierungsrat beantragt beim Kantonsrat, die Volksinitiative als ungültig zu erklären; er hält sie aus formalen Gründen (Verletzung der Einheit der Form) als ungültig. Die Initiative verstosse aber auch gegen das Gleichbehandlungsgebot, denn sie schliesse Arbeitgeber, die zwar Lehrstellen zur Verfügung stellen, jedoch keine Steuern entrichten müssen, von den vorgeschlagenen Lehrstellengutschriften aus. Abgesehen von den rechtlichen Mängeln der Initiative wären die vorgeschlagenen Lehrstellengutschriften kaum mehr vollziehbar; der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre unverhältnismässig und könnte nur mit zusätzlichem Personal bewältigt werden.

Die am 22. Juni 2000 eingereichte Motion Bangerter „Anreize für die Lehrlingsausbildung“ verlangt für bildende Unternehmen Steuererleichterungen. Der Bundesrat beantragt in seiner Antwort vom 6. September 2000 aus folgenden Gründen die Ablehnung dieser Motion: Die Idee wurde bereits in einer Parlamentskommission geprüft und nicht weiter verfolgt; die Bildung verursacht in unterschiedlichen Unternehmen sehr unterschiedliche Kosten; die finanzielle Belastung ist für die Unternehmen beim Entscheid, ob sie bilden wollen, nicht relevant; es entstünden grosse Steuerausfälle.



beitsplatzbezug würde ein erhöhtes Risiko bergen, dass die Leute nach der Bildung keine Stelle fänden und sich sehr schnell beruflich neu orientieren müssten.

Besonders profitieren könnten die Jugendlichen, die heute aus verschiedenen Gründen (zu wenig schulische und soziale Kompetenz, Sprachprobleme, Vorurteile von Bildungsverantwortlichen in Unternehmen usw.) Schwierigkeiten haben, sich ins Berufsbildungssystem zu integrieren. Gerade für diese Gruppe sehen der Lehrstellenbeschluss II und der Entwurf zum neuen Berufsbildungsgesetz aber bereits besondere Massnahmen vor.

### **3.3 Finanzielle Auswirkungen**

Die „Lehrstellen-Initiative“ geht von 400–500 Mio Franken aus, die jährlich in den Berufsbildungsfonds fliessen würden. Dies läuft auf eine Verdoppelung der heute vom Bund für die berufliche Bildung eingesetzten Mittel hinaus.

Ein solcher Mittelzufluss übersteigt die Absorptionskapazität der heutigen Berufsbildungsstrukturen. Er führt daher zu einer Aufblähung des Systems. Die Folge davon ist entweder eine Ausweitung des öffentlichen Sektors auf Kosten der Wirtschaft oder eine Entlastung von Bund und Kantonen in der Berufsbildung. Kurzfristig ist ein ineffizienter Mitteleinsatz zu erwarten, längerfristig ergeben sich Strukturveränderungen im Bildungsangebot auf Kosten einer wirtschaftlichen Orientierung der Berufsbildung.

### **3.4 Auswirkungen auf Bund und Kantone**

Für den Bund entstände mit dem Inkasso einer zusätzlichen Abgabe ein erheblicher Mehraufwand, da die Höhe der Abgabe branchenweise oder gar für jedes Unternehmen separat festzulegen wäre.

Für die Berechnung und das Inkasso der Abgabe wäre beim Bund mit einem Bedarf von rund 20 zusätzlichen Stellen zu rechnen.

Auf der Ebene der Kantone und der Sozialpartner wäre für die Verteilung der Mittel, d.h. für das Fällen von Unterstützungsentscheiden zu Gunsten von Projekten und Vorhaben, mit einem zusätzlichen Personalaufwand von insgesamt rund 80 Stellen zu rechnen.

### **3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug**

Für den Vollzug des Fonds im Sinne der Initiantinnen und Initianten sind verschiedene Klärungen notwendig. Durch die Gesetzgebung konkretisiert werden müsste beispielsweise die Höhe der Abgabe und ihre Differenzierung nach Branchen oder gar Unternehmen, die Qualitätsstandards, die Frage, wie auf ein Überangebot an Lehrstellen reagiert würde, sowie der Schlüssel, nach dem die Mittel auf die Kantone aufzuteilen wären.

Die Berechnung der Abgabe müsste wohl auf Grund der Differenz zwischen dem Gesamt der Unternehmen und der Zahl derjenigen, die Bildungsarbeit leisten, erfolgen, wobei noch viele andere Variablen zu berücksichtigen wären, wie z. B. Bran-

che, regionale Gegebenheiten, Eigenheiten der einzelnen Unternehmen usw. Es müsste also sehr viel Information beschafft werden, was zu einem grossen administrativen Aufwand führte.

Für das Inkasso dieser einzigartigen Abgabe wären spezielle Verfahren zu entwickeln und die entsprechenden Dienststellen erst aufzubauen.

Bei den Kantonen und den Sozialpartnern entstünde für die Entscheidung über die Verwendung der Mittel zusätzlicher Aufwand, da neue Gremien zu schaffen wären.

Schliesslich verlangt die Initiative im Zusammenhang mit der finanziellen Abgeltung der Bildung an die Unternehmen zwingend eine Qualitätsprüfung. Diese könnte voraussichtlich im Rahmen der Aufsichtsfunktion durch die Kantone wahrgenommen werden; zusammen mit der Auflage, die Sozialpartner zur Qualitätsprüfung beizuziehen, entstünde aber ebenfalls ein grosser zusätzlicher administrativer Aufwand.

### **3.6 Verhältnis zu europäischem Recht**

Bei der Initiative handelt es sich um ein bildungspolitisches Begehren, auf dem Gebiet der Berufsbildung Massnahmen zu treffen. Im Rahmen der Europäischen Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, wie sie ihre Bildungspolitik formulieren und wie sie ihr Bildungswesen ausgestalten wollen. Dementsprechend enthalten auch die Bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz keinerlei Vereinbarungen, welche die Schweiz in bildungspolitischer Hinsicht in irgendeiner Richtung verpflichten würden. Unter dem Aspekt des Verhältnisses zum europäischen Recht ist die Initiative als unproblematisch zu bezeichnen.

## **4 Würdigung der Initiative**

### **4.1 Recht auf ausreichende berufliche Bildung mit genügend Bildungsplätzen**

Die geltenden gesetzlichen Grundlagen von Bund und Kantonen stützen sich in hohem Masse auf die erwähnten Sozialziele (Art. 41 und 63 BV) ab: Überall in der Schweiz haben sämtliche Jugendlichen nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit grundsätzlich Zugang zu weiterführenden Bildungen im allgemein bildenden wie im berufsbildenden Bereich. Ein verfassungsmässiges Individualrecht auf Bildung käme hingegen einem Fremdkörper im schweizerischen Verfassungsrecht gleich.

Was die Berufsbildung im Besonderen angeht, kommt nach wie vor der dualen Berufslehre quantitativ die grösste Bedeutung zu. Die Unternehmen übernehmen dabei einen bedeutenden Teil der Bildungsverantwortung. Ihre Beweggründe dafür sind einerseits die Sicherung des eigenen beruflichen Nachwuchses sowie die Tatsache, dass die Jugendlichen während der Bildung einen Beitrag an die Produktivität leisten.

Wo die betrieblichen Strukturen es erlauben, bieten die einzelnen Branchen gemäss dem voraussichtlichen Nachwuchsbedarf aus. Allerdings sind in hoch spezialisierten

Gebieten – wie etwa im Hightech-Bereich – die Betriebe nicht mehr in jedem Fall in der Lage, alle Elemente einer breiten Grundbildung selber abzudecken.

Um diesen Umständen Rechnung zu tragen, lässt bereits das geltende Recht verschiedene Bildungsstrukturen zu: neben der dualen Berufslehre in Unternehmen und Berufsschule die vollzeitlichen Bildungsangebote der Lehrwerkstätten, Handelsmittelschulen und Schulen für Gestaltung sowie auch die Möglichkeit von Unternehmen, Bildungsverbände zu führen.

Im Entwurf zum nBBG werden diese Möglichkeiten noch ergänzt und ausgebaut: Erwähnt seien hier einerseits der neue Typus der Berufsfachschulen und andererseits die erweiterten Möglichkeiten zur flexiblen Ausgestaltung der Bildungen in Bezug auf Dauer sowie Anteil der Lernorte (Lehrbetrieb, überbetriebliche Kurse, Berufsschule).

Der Entwurf zum nBBG institutionalisiert die ständige Entwicklung der Berufsbildung. Zudem ist eine Abgeltung besonderer Leistungen im öffentlichen Interesse vorgesehen. Auch das erlaubt zielbezogene Massnahmen ohne massive unerwünschte Nebenwirkungen, wie sie die „Lehrstellen-Initiative“ zur Folge hätte. Für diese gesetzlich verankerte Aufgabe ist ein bestimmter Teil (rund ein Zehntel) der Berufsbildungsmittel des Bundes reserviert. Damit kann rasch und gezielt auf veränderte Bedürfnisse auf dem Berufsbildungsmarkt reagiert werden, ohne längerfristig unerwünschte Strukturen zu zementieren oder neu zu schaffen. Das kommt auch denjenigen zu Gute, die Mühe haben, ein ihnen adäquates Bildungsangebot auf der Sekundarstufe II zu finden.

In Ergänzung zu diesen Angeboten bestehen ausserdem Brückenangebote zwischen obligatorischer Schule und Sekundarstufe II für Jugendliche, die wegen Sprach-, Bildungs- oder anderen Defiziten (noch) nicht in der Lage sind, eine berufliche Bildung zu beginnen.

## **4.2 Errichtung eines Berufsbildungsfonds aus Abgaben aller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber**

Die Forderung, alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – also auch diejenigen, die selber keine Bildungsplätze zur Verfügung stellen – an den Kosten der beruflichen Bildung teilhaben zu lassen, ist nicht neu. 1996/97 hat die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur in einer breiten Konsultation abklären lassen, ob ein Bonus-Malus-System für die Betriebe einen Anreiz schaffen würde, selber zu bilden. Auf Grund der Ergebnisse wurde sowohl 1997 bei der Entwicklung des ersten Lehrstellenbeschlusses wie auch 1999 bei den Beratungen für den Lehrstellenbeschluss II darauf verzichtet, auf eine solche Massnahme zurückzugreifen.

Die Konjunkturforschungsstelle der ETH kommt in einem Bericht zu Finanzierungsmodellen für die Berufsbildung<sup>2</sup> zum Schluss, dass der in der Lehrstelleninitiative vorgeschlagene Berufsbildungsfonds aus ökonomischer Sicht beachtliche Mängel aufweist. Der Vorschlag beinhalte überzogene Anreizmechanismen und ein fehlgeleitetes Umlagesystem mit der Folge unerwünschter Struktureffekte. Die

<sup>2</sup> Andreas Frick und Petra Huth, Finanzierungsmodelle für die Berufsbildung, Zürich, 2000, S. 2.

gleichzeitig angestrebte Überwälzung eines Teils der Kosten von allgemeinen Bildungsausgaben auf die Unternehmen lasse sich ökonomisch nicht rechtfertigen.

Im Weiteren ist zu erwarten, dass ein gesamtschweizerischer Berufsbildungsfonds, wie ihn die Initiative vorschlägt, nicht die von den Initiantinnen und Initianten gewünschte, sondern eher eine gegenteilige Wirkung zeitigen würde: Statt zu einem vermehrten Engagement der Unternehmen in der Bildung könnte der Fonds dazu führen, dass sich die heute der Bildung verpflichtet fühlenden Unternehmen von der Bildung loskaufen mit dem Hinweis, dass sie ja für die entsprechenden Kosten bereits aufkämen; in besonderem Masse gälte dies für Unternehmen mit einem Management aus Ländern ohne duale Bildungstradition. Auf diese Weise würde das duale System und damit der unmittelbare Praxis- und Arbeitsplatzbezug in der Bildung unterlaufen.

Ein gesamtschweizerischer Berufsbildungsfonds ist ein sehr starres Instrument, das den unterschiedlichen Gegebenheiten in den verschiedenen Regionen, den unterschiedlichen Kostenstrukturen verschiedener Branchen sowie den Besonderheiten der einzelnen Unternehmen nicht genügend Rechnung trägt.

### **4.3 Haltung des Bundesrates**

Die Sozialziele der Bundesverfassung, die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen sowie das bestehende Berufsbildungssystem bieten eine genügende Grundlage, um allen Menschen in der Schweiz eine angemessene Bildung zu ermöglichen. Bildung kann weder Lehrenden noch Lernenden verordnet werden, sondern die Einsicht beider in den Sinn der Bildung und der entsprechende Wille sind notwendige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Erwerb von beruflichen Fertigkeiten und Wissen. Ein sozusagen einklagbares Recht auf eine berufliche Bildung, wie es den Initiantinnen und Initianten vorschwebt, ist weder sinnvoll noch durchsetzbar.

Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft zum neuen Berufsbildungsgesetz eine Lösung vorgeschlagen, die dem Anliegen der Initiative – der Sicherung eines ausreichenden Angebots an Berufsbildungsplätzen – gerecht wird, ohne dass die Verfassung geändert werden muss. Die Initiative führt zu einem beachtlichen administrativen Mehraufwand, einem Verlust an Praxisnähe der beruflichen Grundbildung und zum absehbaren Desengagement der Unternehmen für die duale Berufsbildung. Weil Anreizsysteme zur Förderung der beruflichen Grundbildung keine Akzeptanz finden, ist auf den Berufsbildungsfonds als Finanzierungsquelle zu verzichten. Das nBBG motiviert durch die erhöhte Flexibilität und durch den Abbau von Gebühren die Unternehmungen zur Berufsbildung. Der Anteil des Bundes an den Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu Gunsten der Berufsbildung soll von heute rund 20 Prozent auf etwa 25 Prozent erhöht werden. Weiter sichert das nBBG mit der Möglichkeit, branchenbezogen unter bestimmten Voraussetzungen Solidaritätsbeiträge von Branchenangehörigen erheben zu können, die nicht freiwillig Beiträge in einen branchenbezogenen Berufsbildungsfonds einzahlen, eine angepasste Lösung zur Einbindung der Betriebe in die Bildungsverantwortung. Insgesamt trägt das nBBG einer modernisierten Berufsbildung Rechnung. Durch eine breite Palette von differenzierten Angeboten stellt es eine Berufsbildung sicher, die allen Personen Bildungsformen anbietet, die ihrem Leistungsvermögen entsprechen.

Es wurde kein Gegenvorschlag zur Initiative erarbeitet, weil den Anliegen der Initiative im Entwurf zum revidierten Berufsbildungsgesetz besser entsprochen wird



als mit einer Lösung auf Verfassungsstufe. Der Entwurf zum revidierten Berufsbildungsgesetz ist ein indirekter Gegenvorschlag zur Initiative.

## **5 Schlussfolgerung**

Auf Grund der vorstehenden Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Initiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.