Zur Frage der eidgenössischen Gewerbegesetzgebung

Von Dr. *Hans Bauer*, Basel

Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung wird momentan auf Grund der Eingaben von kantonalen Behörden, Fachverbänden, Berufsschulen und weiteren Interessenten vom Eidgenössischen Arbeitsamt bereinigt und soll zu Anfang des Jahres 1928 dem Bundesrat unterbreitet werden. Damit ist die Verwirklichung eines wichtigen Teils vom Programm zum Ausbau der eidgenössischen Gewerbegesetzgebung in unmittelbare Nähe gerückt. Aber auch der zweite Teil, der unter den Begriffen von Schutz und Förderung der Gewerbe zusammengefasst ist, dürfte bald erledigt werden, nachdem die Behandlung des ganzen Fragenkomplexes ex officio dem Eidgenössischen Arbeitsamt übertragen worden ist. Um das weitschichtige und ungleichwertige Material zu ergänzen und die heutigen Wünsche und Bedürfnisse der Interessenten in Erfahrung zu bringen, hat das Amt am 5. März 1924 alle bedeutenden Landesverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ersucht, ihre entsprechenden Eingaben zu machen und mitzuteilen, wie weit früher gestellte Postulate noch aufrecht erhalten werden. Auf Grund der Vorschläge und Wünsche der Berufsverbände sowie anhand des geltenden Rechts und der damit gemachten Erfahrungen hat der Berner Privatdozent Dr. O. A. Germann im Auftrag des Arbeitsamtes ein Gutachten über Vorarbeiten zur eidgenössischen Gewerbegesetzgebung verfasst, das, zusammen mit den beigegebenen Gesetzesvorentwürfen, eine breite, übersichtliche Diskussionsgrundlage abgibt.

Wenn der Bund erst heute dazu kommt, über einige Spezialmaterien, wie Patentwesen, Muster und Modelle, Urheberrecht, Markenschutz usw., hinaus auf gewerblichem Gebiet zu legislieren, wie das von manchen Seiten nun bald fünf Jahrzehnte lang gefordert und durch Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung seit dem 7. Oktober 1908 auch ermöglicht worden ist, mag das seine letzte Ursache in den wirtschaftlichen Verhältnissen selbst und deren Entwicklung haben. Hinter allen politischen Strömungen und Konstellationen und mancherlei anderen, nach aussen stärker in Erscheinung tretenden Momenten, die im Einzelfall über das Schicksal von Postulaten und Vorlagen für Verfassung und Gesetzgebung entschieden haben, glauben wir stets die entscheidende Macht der wirtschaftlichen Faktoren wahrzunehmen. Die Proklamation der Gewerbefreiheit für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft fiel im Jahre 1874 noch mitten in die «Sturm- und Drangperiode» des Gewerbewesens. Die Umgruppierung der gewerblichen Produktion vollzog sich unter heftigen Kämpfen, die Auseinandersetzung zwischen

Handwerk und neueren Betriebsformen war ausserordentlich heftig, und sukzessive bildete sich eine neue Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Formen des Gewerbebetriebes heraus.

Immer noch verlangten Handwerkerkreise laut und nachdrücklich nach dem schützenden Hort des Gesetzes, von dem sie alles Heil erhofften, sofern es nur die alte Zunftherrlichkeit wieder an Stelle der herrschenden Freiheit setze. Der schweizerische Gewerbesekretär W. Krebs hat in einem Aufsatz über «Grundsätze und Zielpunkte einer schweizerischen Gewerbeordnung», der im Jahre 1889 in der Tagespresse erschienen ist, jene reaktionären Wünsche scharf ad absurdum geführt: «Die Handwerker suchen in Zunftzwang und Befähigungsnachweis das einzige Mittel gegen die wachsende Übermacht von Industrie und Kapital. Man will dem Handwerk neue Fesseln anlegen, damit die Industrie um so schrankenloser sich entwickeln kann. Die Handwerker, welche für Befähigungsnachweis und Meisterprüfung schwärmen, schmieden damit das Schwert, das ihre eigene Existenz vernichtet... Die Zunftform ist veraltet und abgestorben, lassen wir sie ruhen! Wir können mit ihrer künstlichen Auffrischung ebensowenig jene sogenannte alte gute Zeit wieder heraufzaubern, als wir die moderne Zeit mit ihrer vollendeten Technik und riesigen Verkehrsmitteln durch gesetzliche Zwangsmassregeln verbannen könnten, auch wenn wir wollten. Wir würden damit nur dem Gewerbe selbst den Lebensfaden abschneiden.» — Diese Sätze sind bemerkenswert, weil sie uns die beiden entgegengesetzten Hauptströmungen im Gewerbe jener Zeit kennzeichnen. Wie aber hätte sich der Bundesgesetzgeber aus dem ganzen Wirrwarr der Unabgeklärtheit heraus damals zu einer fruchtbaren Gewerbegesetzgebung aufschwingen können?

Zu den angedeuteten Schwierigkeiten fand sich noch eine weitere, die ein eidgenössisches Gesetz unmöglich zu machen schien. Als mit der Annahme der Bundesverfassung von 1874 die Einheit des schweizerischen Wirtschaftsgebietes vervollkommen war, gingen die Kantonsgebiete mit ganz verschiedenartigen Gewerbeverhältnissen in diese Einheit über: Waren hier eben noch die letzten Reste zünftiger Verfassung beseitigt worden, so befand sich dort die liberale Gesetzgebung aus den Dreissigerjahren in voller Auswirkung, während in einem dritten Kanton das Gewerbe unter der Gunst uralter Freiheit florierte. Ein allen zuträgliches und förderliches Bundesgesetz war unter solchen Umständen nicht denkbar. Der kantonalen Gesetzgebung lag es ob, solchen Verschiedenheiten Rechnung zu tragen und gleichzeitig diejenigen Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen, die namentlich dem Handwerk das vollkommene Zurechtfinden in der modernen Gewerbeverfassung eventuell erleichtern mochten. Wenn Recht und Wirtschaft sich zueinander verhalten wie Form und Inhalt, so können wir, diese Jheringsche Charakterisierung anwendend, feststellen, dass die Schwierigkeit der eidgenössischen Gewerbegesetzgebung auf der Unmöglichkeit beruhte, stetsfort sich wandelnde und vielfach ungleichartige wirtschaftliche Tatbestände ins starre Formengefüge von Rechtssätzen zu fassen.

Bis Ende des vorigen Jahrhunderts waren freilich mancherlei Hemmnisse aus den Siebziger- und Achtzigerjahren beseitigt oder abgeschwächt, und 1908, als dem Bund die Kompetenz zur Gewerbegesetzgebung durch Verfassungsrevision

erteilt wurde, schienen einheitliche Vorschriften über gewisse Materien möglich. Am 30. November 1908 wurde in einer Konferenz der Vertreter der grossen wirtschaftlichen Verbände unter Leitung des eidgenössischen Industriedepartements ein *Programm für die Gesetzgebung auf Grund des Art. 34^{ter}* aufgestellt. Allgemein herrschte die Ansicht, nicht eine umfassende Gewerbeordnung sei auszuarbeiten, sondern eine Reihe von *Einzelgesetzen* über die Förderung des Gewerbes, das Lehrlingswesen und die berufliche Fortbildung sowie über Arbeiterschutz im Gewerbe. Die Eingaben der Interessenten, die man zur Meinungsäusserung aufgefordert hatte, waren zahlreich. Vor allem der Schweizerische Gewerbeverband zeichnete sich durch wertvolle Arbeiten zur Vorbereitung eines Gesetzes betreffend Schutz des Gewerbebetriebes gegen alle Arten des unlauteren Wettbewerbes und durch einen Entwurf betreffend die Arbeit in den Gewerben sowie durch Vorarbeiten zu einem Gesetz über Berufslehre und Berufsbildung aus. Der mit der Behandlung des Materials betraute Professor Dr. L. R. von Salis musste jedoch die Ausführung des Auftrages von Jahr zu Jahr verschieben und schliesslich aufgeben, und als dann das neu geschaffene Eidgenössische Arbeitsamt die Sache an die Hand nahm, waren die Grundlagen durch die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse bereits wieder zum guten Teil veraltet. Hier hat sich also neuerdings die Übermacht der realen Verhältnisse, die wir eingangs als letzte und tiefste Ursache der Verzögerung gewerbegesetzlicher Massnahmen des Bundes genannt haben, dem Gesetzgeber entgegengestellt. Einzig für das Gebiet der beruflichen Ausbildung lag brauchbares Material in hinreichendem Umfange vor, und hier schien eine Einigung auch erreichbar. Daher entschloss man sich, diesen Teil der Gewerbegesetzgebung unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Zur Frage der eidgenössischen Gewerbegesetzgebung müssen wir freilich heute zwei Vorfragen stellen: diejenige nach der Kompetenz des Bundes und diejenige nach dem Bedürfnis nach *Bundesmassnahmen*. *Die Kompetenz ist unstritten*, und gelegentlich wurde in den letzten Jahren die Diskussion dieses juristischen Problems so laut, dass man fürchten musste, hier wiederum auf lange Zeit hinaus einem Hindernis der Bundesgewerbegesetzgebung zu begegnen. Sollte tatsächlich die Meinung wieder stark in den Vordergrund treten, die auf Grund des französischen und italienischen Wortlautes von Artikel 34^{ter}, wo die etwas präziseren Ausdrücke «arts et métiers» — «arti e mestieri» für «Gewerbe» verwendet wurden, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur für *handwerksmässige Kleingewerbe* folgert, dann bliebe wohl nichts übrig als schleunigste Verfassungsrevision zur genaueren Formulierung des Artikels. Es wäre indessen bedauerlich, wenn kleinlichem Formalismus dieses Opfer an umständlichem Aufwand gebracht werden müsste, denn die wirtschaftlichen Verhältnisse und Bedürfnisse lassen heute keinen Zweifel darüber aufkommen, dass nur diejenige Gewerbegesetzgebung, die das *Gewerbe in seiner modernen Gesamtheit* erfasst, einen Zweck hat. Eine entsprechende sinn- und zweckmässige Auswertung von Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung durch den Gesetzgeber, die eidgenössischen Räte, ist durchaus unbedenklich. Mit Recht betont das Eidgenössische Arbeitsamt in seinem motivierten Vorentwurf zum Gesetz über berufliche Ausbildung, dass eine feste Grenze zwischen dem Gewerbe im engeren Sinne einerseits und Industrie

und Handel andererseits kaum zu ziehen sei. Es erscheint ihm überhaupt fraglich, ob die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes noch einen vernünftigen Sinn hätte, wenn sie so eng begrenzt bliebe. Diese Auffassung hat im Berner Staatsrechtslehrer Professor Burckhardt einen entschiedenen juristischen Verfechter gefunden. Die Beschränkung der in Art. 34^{ter} ausgedrückten Kompetenz auf das Gewerbe im alten Sinn von «arts et métiers» kann nicht gewollt sein. Fabrik steht nicht in logischem Gegensatz zum Gewerbe, sondern ist lediglich die letzte, neueste Form des Gewerbebetriebes, und Prof. Burckhardt folgert: «Wenn Vorschriften über unlauteres Geschäftsgebahren, Lehrlingsausbildung, Arbeitsnachweis oder Schlichtung von Streitigkeiten notwendig werden, sind sie nicht weniger erforderlich, weil das Gewerbe mit fünf statt bloss mit vier Gesellen, oder weil es mit Maschinen, statt bloss von Hand betrieben wird.» Und weiter: «Jedenfalls liegt noch viel weniger Grund vor, im Gebiet des Handels und Verkehrs an der kantonalen Gesetzgebungshoheit festzuhalten als im Gebiet des Gewerbes im engeren Sinn; denn in Handel und Verkehr sind die Interessen noch weniger lokal begrenzt, und darum ist gerade hier eine einheitliche eidgenössische Regelung besonders angezeigt. Eine Beschränkung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf das Gewerbe im engeren Sinn würde der ratio legis widersprechen; sie erstreckt sich a fortiori auch auf Industrie, Handel und Verkehr.» Die weitere Frage nach dem *Verhältnis zwischen Art. 34^{ter} und dem Grundsatz der Gewerbefreiheit* ist irrelevant, denn Gewerbefreiheit ist nichts absolutes, vielmehr hat sie denjenigen Umfang und Inhalt, den ihr der Bundesgesetzgeber, vorherrschenden Anschauungen gemäss, jeweilen verleiht. Daher ist der Streit über Selbständigkeit von Art. 34^{ter} oder dessen Unterordnung unter Art. 31 müssig.

Geben wir uns darüber Rechenschaft, ob und wieweit ein *Bedürfnis nach gewerbegesetzgeberischer Tätigkeit des Bundes* vorhanden ist, dann müssen wir einen Moment die Entwicklung seit 1874 ins Auge fassen. Diese Entwicklung hat gewiss frühere Hindernisse von Bundesgesetzen beseitigt, doch hat sie auch den Wunsch nach Gesetzesbestimmungen da und dort verstummen lassen, und andererseits sind natürlich neue Bedürfnisse entstanden. Die alte, reaktionäre Handwerkerpolitik hat aufgehört, die Lust nach Rückkehr zu den Zünften ist wohl einem jeden vergangen, und seit 1894 denkt niemand mehr an die modernere Form der Zwangsinnung, die obligatorische Berufsgenossenschaft. Wirksame Hilfs- und Organisationsmassnahmen, der Ausbau des Kreditwesens, der gewaltige Aufschwung freier Berufs- und Fachverbände haben jenen Bestrebungen den Impuls allmählich genommen, haben den immer weiter sich vollziehenden Rückgang des eigentlichen Handwerks erträglicher gemacht. Die kantonale Gesetzgebung aber hat nicht nur die den lokal und territorial individuellen Verhältnissen entsprechende Rechtsgrundlage ad interim abgegeben, vielmehr ist sie nach mancher Richtung hin zum dauernd brauchbaren und vollkommen hinreichenden Instrument geworden. So erscheint es denn, wiewohl die Entwicklung des Gewerbewesens im einheitlichen Wirtschaftsgebiet selbst eine einheitlichere, mehr ausgeglichene ist, als das Gegebene, dass lediglich ein Bedürfnis nach der Bundesgesetzgebung vorhanden sei, soweit Ergänzung und Vervollständigung kantonalen Rechtes wünschbar sind oder vorhandene Inkonvenienzen zweckmässig durch

einheitliche Bestimmungen beseitigt werden könnten. Unter diesem Gesichtswinkel betrachten wir die heutigen Vorbereitungen zur eidgenössischen Gewerbegesetzgebung.

Wenn die *berufliche Ausbildung* zuerst und möglichst rasch eine Regelung durch das in Vorbereitung befindliche Bundesgesetz erhält, so mag das der Dringlichkeit dieses Problems entsprechen. In den Jahren der Krisis sind mangelhafte Berufsausbildung und Berufslosigkeit in erschreckender Weise in Erscheinung getreten. Immer waren, wie das Eidgenössische Arbeitsamt gelegentlich auf Grund seiner statistischen Daten in den «Sozialstatistischen Mitteilungen» nachgewiesen hat, die ungelerten Arbeitskräfte die am heftigsten von Arbeitslosigkeit betroffenen, und während unqualifizierte Arbeiter feierten, mussten gleichzeitig oftmals qualifizierte für bestimmte Berufsgruppen, deren Besetzung durch Schweizer ungenügend war, vom Auslande beigezogen werden. Allein schon angesichts dieser Tatsachen ist ein Gesetz des Bundes zu begrüßen, das vom Gedanken der Hebung der Berufstüchtigkeit durch Förderung der beruflichen Ausbildung des Nachwuchses ausgeht wie das im Entwurf vorliegende. Gegenwärtig haben alle Kantone ausser Solothurn, Nidwalden, Appenzell-A. Rh. und Appenzell-I. Rh. ein Lehrlingsgesetz, und der berufliche Unterricht in den Fortbildungsschulen und Fachkursen wird schon jetzt gemäss Bundesbeschlüssen aus den Jahren 1884, 1891 und 1895 durch Bundesbeiträge gefördert. Aber der Erlass eines Bundesgesetzes über berufliche Ausbildung wird unter mannigfachen Erwägungen als eine dringende Notwendigkeit betrachtet. Wie allgemein für die Gewerbegesetzgebung, kann hier auch geltend gemacht werden, dass die Kantone nicht selbständige Wirtschaftsgebiete sind, dass Ungleichheiten im Recht benachbarter Kantone jedoch für die Unternehmer ungleiche Bedingungen im wirtschaftlichen Wettbewerb zur Folge haben können. Erlässt ein Kanton Vorschriften, um die sogenannte Lehrlingszüchtereie zu hemmen — will sagen die Anstellung von Lehrlingen ausschliesslich zum Zweck der Beschaffung billiger Arbeitskräfte, ohne die Absicht, dem Gewerbe tüchtigen Nachwuchs heranzuziehen —, so wird die Massnahme, mag sie auch von den Unternehmern grundsätzlich gutgeheissen werden, doch oft als Benachteiligung gegenüber Konkurrenten in andern Kantonen empfunden. Dies zwingt den kantonalen Gesetzgeber zu gewisser Rücksichtnahme und bildet für ihn ein Hemmnis, das der Bundesgesetzgeber nicht kennt. Besonders ist ein eidgenössisches Gesetz wünschenswert für Betriebe, in denen Arbeiter aus verschiedenen Kantonen beschäftigt sind, und das gleiche gilt für Betriebe, die das Lehrverhältnis durch Gesamtarbeitsvertrag interkantonaler Berufsverbände regeln; eine Anpassung an die vielen kantonalen Vorschriften wirkt hier besonders lästig. Verschiedene Kantone haben übrigens nach einem eidgenössischen Gesetz in dem Moment verlangt, als die Notwendigkeit einer Revision der eigenen Gesetze über Berufsbildung sich als dringlich erwies. Der bereits mit Äusserungen aus den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts zitierte Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes, W. Krebs, hat übrigens am 10. Juni 1923 in einem Referat ein bemerkenswertes Urteil über die kantonalen Gesetze ausgesprochen: «Die bestehenden kantonalen Gesetze über das Lehrlingswesen haben noch viele Mängel und Lücken; manches ist veraltet und passt nicht mehr für die heutigen, durch

Krieg und Wirtschaftskrise veränderten Verhältnisse. Die meisten dieser Gesetze sind auch zu schablonenhaft, schlagen alles über einen Leisten, während bei der Vielgestaltigkeit der gewerblichen Verhältnisse es notwendig wäre, den verschiedenen Berufsarten besser Rechnung zu tragen.» Diese Vielgestaltigkeit erleichtert ja, wie früher betont, nicht eben die Bundesgesetzgebung, doch ist sie heute weniger mehr durch die Kantonsgrenzen mitbedingt als nach Annahme der 74er Verfassung. Das Eidgenössische Arbeitsamt hebt aber auch mit Recht den grossen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt hervor. Der Erlass eines Bundesgesetzes ist mehr als eine Kräfteersparnis und ein Gebot interkantonalen Gerechtigkeit. Es handelt sich um das Lebensinteresse des ganzen Landes. Nur durch hochwertige Qualitätsarbeit kann sich unser Gewerbe, im weitesten Sinne begriffen, gegenüber der Auslandskonkurrenz halten. Qualitätsarbeit aber erfordert entsprechende berufliche Ausbildung, die in der Schweiz vielenorts nicht mit derjenigen in anderen Ländern Schritt gehalten hat. In Zeiten internationaler Schwierigkeiten wird die Ausnützung aller Arbeitsgelegenheiten im eigenen Land zur gebieterischen Notwendigkeit. Um nicht durch fremde Arbeitskräfte verdrängt zu werden, sind die einheimischen zu höchster Tüchtigkeit heranzubilden. Tüchtige Arbeiter sind es, die in Krisenperioden noch am ehesten Beschäftigung finden, und so wird die berufliche Ausbildung gleichzeitig zu einem Mittel des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit und liegt unter diesem Gesichtspunkt wiederum im Interesse des gesamten Landes. Darum ist es eine Pflicht des Bundes, die berufliche Ausbildung nach Kräften zu fördern.

Die Tendenzen des erstrebten Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung sind dem anfangs 1924 der Öffentlichkeit vorgelegten Vorentwurf und den beigegebenen Motiven zu entnehmen die das neueste zugängliche Material enthalten. Wegleitend ist einzig der Zweck, die *Berufstüchtigkeit durch Förderung der beruflichen Ausbildung zu heben*. Das Gesetz soll für «Handwerk, Industrie, Handel und Verkehr» gelten. Die Verwirklichung seines Zieles wird durch Statuierung einer *Pflicht zum beruflichen Unterricht* gefördert, die alle Lehrlinge und Personen unter 18 Jahren in Betrieben, welche dem Gesetz unterstellt sind, betrifft. Dem Bund wird dabei die Ermächtigung gegeben, Mindestanforderungen an den Unterricht zu stellen, was seinen Einfluss auf die berufliche Ausbildung wiederum verstärkt. Über die *Ausbildung in der Lehre* bestimmt der Gesetzesvorentwurf, dass der Lehrmeister den Lehrling fachgemäss auszubilden habe, dass Akkordarbeit und Verwendung zu ausserberuflichen Arbeiten soweit unzulässig seien, als die Ausbildung im Berufe dadurch beeinträchtigt werde — eine freilich nur sehr vage Forderung, deren Erfüllung vom Pflichtbewusstsein des Lehrmeisters abhängig bleibt, auch wenn die vorgesehene Kontrolle durch Sachverständige dann und wann vorgenommen wird. Wenn ein Lehrmeister für fachmässige Ausbildung keine Gewähr zu bieten vermag, dann soll ihm das Recht, Lehrlinge zu halten, entzogen werden. Zur Fernhaltung ungeeigneter Elemente ist vorgesehen, dass auf Wunsch von Berufsverbänden der Bundesrat für die betreffenden Berufe Nachweis einer bestimmten Schulbildung oder Vorlage eines Eignungszeugnisses zur Voraussetzung für den Eintritt in die Lehre machen kann. Hier wären aber unter Umständen noch gewisse Kautelen gegen

Schliessungstendenzen der Berufsverbände zu schaffen, sofern das Entscheidungsrecht des Bundesrates nicht als hinreichend betrachtet werden sollte. Als *Lehrlinge im Sinne des Gesetzes* gelten die aus der Primarschulpflicht entlassenen Minderjährigen, die in einem dem Gesetz unterstellten Betrieb beschäftigt werden, um einen bestimmten Beruf zu erlernen, falls die betreffende Tätigkeit nicht in weniger als drei Monaten gelernt wird. Vielfach sind Bestimmungen von Lehrlingsgesetzen dadurch umgangen worden, dass Dienst-, statt Lehrverträge abgeschlossen wurden. Diese Möglichkeit soll vom kommenden Bundesgesetz dadurch ausgeschlossen werden, dass der Lehrmeister auch dann nicht von dessen Verfügungen befreit würde, wenn er auf einen schriftlichen Lehrvertrag verzichten sollte. Ja, in gewissen Berufen soll jeder Minderjährige als Lehrling behandelt werden, der nicht nachweist, dass er bereits eine Lehre bestanden hat. Über die Qualität der Lehre soll aber das Resultat entscheiden: jeder Lehrling ist verpflichtet, gegen Ende der Lehrzeit oder binnen eines Jahres nach deren Abschluss, sich einer Prüfung über die zur Ausübung seines Berufes nötigen Fähigkeiten zu unterziehen. Für diese *obligatorischen Prüfungen*, die im übrigen von den Kantonen zu organisieren sind, erlässt der Bundesrat nach Anhörung der zuständigen Berufsverbände Vorschriften über Mindestanforderungen. Der Bundesrat kann aber auch Vorschriften über die Dauer der Lehrzeit in einem Beruf aufstellen, nachdem er die Berufsverbände darüber befragt hat.

Soweit die entscheidenden Richtlinien und Bestimmungen des Vorentwurfes. Die *Durchführung des Gesetzes* ist darin den *Kantonen* zugedacht; der Bundesrat hätte die Oberaufsicht. Die Kantone sollen aber auch als Träger des Unterrichtswesens unter dieser Bundesaufsicht weitgehende Kompetenzen im Gebiet des beruflichen Unterrichtes fernerhin behalten. Als besonders interessante Neuerung ist zu notieren, dass den *Berufsverbänden* für alle Fälle, in denen spezielle Fachkenntnis erforderlich oder genaue Ermittlung vorhandener Tatbestände notwendig ist, von Gesetzes wegen ausdrücklich ein *Mitspracherecht* garantiert werden soll.

Die kantonalen Lehrlingsgesetze und Vorschriften auf dem Gebiet, das durch das Bundesgesetz geregelt wird, sind mit dessen Inkrafttreten aufzuheben. Sachlich wird es sich allerdings im wesentlichen nur um einen Ausbau des bereits Bestehenden handeln. Die bisherigen Massnahmen und Einrichtungen können durch die kantonalen Ausführungsvorschriften auf der Grundlage des eidgenössischen Gesetzes weitergeführt werden. Da das Gesetz sich nicht auf den Lehrlingsschutz bezieht, sollen die für diesen geltenden kantonalen Vorschriften bis zum Erlass eines Bundesgesetzes über die Arbeit in gewerblichen Betrieben in Kraft bleiben.

Das Material zum *zweiten Teil der eidgenössischen Gewerbegesetzgebung*, der dem *Schutz und der Förderung des Gewerbes* gewidmet ist, liegt heute insofern konzentriert vor, als die Interessentenkreise den Schweizerischen Gewerbeverband als berufensten Wortführer anerkennen und dieser wiederum seine Postulate in einer auf der Jahresversammlung 1921 zu Chur gutgeheissenen Eingabe an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zusammengefasst hat. An diese *«Materien, die im Bundesgesetz zur Förderung der Gewerbe zu ordnen sind»*, muss

sich daher die Diskussion über den weiteren Ausbau der Bundesgewerbegesetzgebung in erster Linie halten, und auch Germann hat sie als Ausgangspunkt zu seinem bereits erwähnten Gutachten gewählt.

Der Gewerbeverband verlangt:

1. *Kontrollbestimmungen.* Jedes Geschäft hat sich in eine Kontrolle auf der Gemeindeganzlei eintragen zu lassen mit allen wünschbaren Details, damit Ordnung in den Geschäftsverkehr gebracht und verhindert werde, dass zu gewissen Zeiten geschäftsunkundige Leute in alle Handelszweige eingreifen können.

2. Bestimmungen über die Berufsausübung fordern vor allem, dass sich jeder, der einen bewilligungspflichtigen Beruf ausübt, über den *Besitz eines Berufs- oder Gewerbepatentes* ausweise, dass *Gewerbescheine* für gewisse Anlagen im öffentlichen Interesse vorzusehen seien und dass andere Berufe in der Regel selbständig nur auf Grund entsprechender *Fähigkeitsausweise* ausgeübt werden dürfen. Kein Berufsmann soll sich als diplomierter Meister ausgeben dürfen, ohne im Besitz des *Meisterdiploms* vom Gewerbeverband zu sein.

3. Bestimmungen gegen unlauteres *Geschäftsgebaren und unlauteren Wettbewerb.*

Über die *«Handelsgebiete»* wünscht der Gewerbeverband Bestimmungen, die das Hausierwesen einschränken, Ausverkäufe abbauen, Aufführungen und Schaustellungen einschränken, den Handel auf Teilzahlung unter Eigentumsvorbehalt unter strenge Kontrolle bringen, Glückspielautomaten verbieten und andere Automaten als bewilligungspflichtig erklären. Die Märkte sollen vermindert und strengen eidgenössischen Vorschriften unterworfen werden. Sparkassen sind zu kontrollieren, Pfandleihanstalten, Trödlergewerbe und Stellenvermittlung zu reglementieren.

Eventuell soll der Bund auch über *Hotel- und Wirtschaftsgewerbe* legislieren.

Endlich soll den *Berufsverbänden*, wie das mittlerweile das Arbeitsamt im Vorentwurf zum Bundesgesetz über berufliche Ausbildung vorgesehen hat, eine bestimmte öffentlich-rechtliche Funktion zuerkannt werden: Die schweizerischen Berufsverbände sollen auf Gesuch hin vom Bundesrate *anerkannt* werden. Sie haben für alle ihren Beruf betreffenden Fragen das *Recht der Mitsprache und Antragstellung.*

Für eine Regelung der vom Gewerbeverband aufgeführten Materien durch *Bundesgesetz* spricht zweifellos ganz allgemein das Moment der Einfachheit und Kräfteersparnis, sprechen ferner opportunistische Erwägungen. Soweit es sich nicht um Postulate handelt, die in den meisten Kantonen auf irgendeine Weise erfüllt sind, könnte man dem Programm kaum ein gutes Schicksal voraussagen für den Fall, dass seine Verwirklichung 25 kantonalen Gesetzgebern anheimgestellt würde. Seine Aussichten erscheinen dann doch weit günstiger, wenn es an die eidgenössische Gesetzgebung gewiesen wird. Über diese ersten, oberflächlichen Erwägungen hinaus hat aber doch eine Prüfung im einzelnen zu ergeben, inwieweit bundesgesetzliche Regelung der aufgeführten Materien am Platz wäre, und danach scheiden wir die Vorschläge in drei Gruppen.

Mit der Forderung, dass der *Fähigkeitsnachweis* in der Regel zur Voraussetzung selbständiger Berufstätigkeit gemacht werden sollte, erstrebt der Gewerbeverband

eine scharfe Beschränkung der heutigen Gewerbefreiheit. Wenn überhaupt eine solche Massnahme wünschenswert erschiene, wäre sie im Hinblick auf die Freizügigkeit innerhalb der Schweiz, die nunmehr zu den elementaren Grundlagen des wirtschaftlichen Lebens gehört, nur auf eidgenössischem Boden möglich. Ob sie zulässig wäre, hätte der Bundesgesetzgeber zu entscheiden, der den Inhalt der Gewerbefreiheit jeweilen bestimmt (siehe Hotelbauverbot!). Hingegen ist die praktische Verwirklichung eines tatsächlich wirksamen Fähigkeitsausweises kaum denkbar. In der überwiegenden Mehrzahl aller Fälle lässt sich die dazu erforderliche Begrenzung der einzelnen Berufsarten und deren Abgrenzung gegeneinander nicht vornehmen. Das haben die letzten Etappen der Zunftgeschichte und neuere Versuche mit dem Befähigungsnachweis (Österreich) zur Genüge erwiesen. Ausserdem sind die Schwierigkeiten der Ausschaltung jeglicher Günstlingswirtschaft in der Erteilung des Ausweises nach wie vor sehr gross. Versuche, diese Schwierigkeiten durch weitgehende organisatorische Massnahmen zu beheben, müssten zu einer schwerfälligen, wenig zweckmässigen Schematisierung führen. Ob aber die Vorteile die Inkonvenienzen aufzuwiegen vermöchten, muss ernstlich bezweifelt werden. Wir halten den freien Markt immer noch für den besten Richter über Befähigung zu einem Beruf, die zu fördern Sache der ausgebauten beruflichen Ausbildung und Fortbildung als bester Waffe im Kampf gegen das Puschertum ist. In zweiter Linie haben weitgehende Massnahmen gegen unlauteren Wettbewerb in allen seinen Formen dem Fähigen und dem Publikum Schutz zu bieten gegen den Unfähigen, dem ja zumeist unlauteres Geschäftsgebaren anstatt des beruflichen Könnens im Konkurrenzkampf zum Erfolg verhelfen muss. Auf derselben Linie wie das Begehren nach Fähigkeitsausweisen hält sich die weit mildere Forderung nach *gesetzlichem Schutz für das Meisterdiplom* des Gewerbeverbandes. Sie muss unter ähnlichen Erwägungen dann als unzweckmässig bezeichnet werden, wenn sie sich nicht lediglich mit dem Schutz gegen Missbrauch begnügt und direkte Vorteile für Diplomierte (z. B. Alleinberechtigung, Lehrlinge zu halten) bezweckt. Der blosse *Schutz des Titels eines diplomierten Meisters* aber als eines Vertrauensmomentes gegenüber der Kundschaft wäre ebensogut am Platz wie etwa Firmenschutz und Markenschutz.

Müssen wir die Einführung des Befähigungsausweises — für dessen Verwirklichung die in der Gesetzgebung entscheidenden politischen Machtverhältnisse vorläufig kaum günstig sein dürften — bekämpfen, so sind verschiedene Materien, die der Gewerbeverband nennt, *zweckmässigerweise dem kantonalen Gesetzgeber zu überlassen*. Der Gewerbeverband anerkennt selbst in seiner Eingabe, dass die Gesetzgebung über *Hotel- und Wirtschaftsgewerbe* weiterhin den Kantonen anheimgestellt werden kann, «die der Eigenart ihrer Verhältnisse besser Rechnung tragen können». Zudem sind moderne Tendenzen für das Wirtschaftswesen, wie etwa die Bewegung für das Gemeindebestimmungsrecht, einer Zentralisierung durchaus entgegengesetzt und betonen die Wünschbarkeit vermehrter regionaler und lokaler Kompetenzen. Wie verfehlt eine zentrale *Hausiergesetzgebung* ist, haben die Experimente der Helvetischen Republik bewiesen. Wie damals, so ist auch heute noch den nach dieser Richtung hin sehr verschiedenartigen kantonalen Bedürfnissen durch kantonale Gesetze Rechnung zu tragen. Die Verschiedenheit

der Taxen und Patente und die dadurch beschränkte Freizügigkeit der Hausierer bieten beste Gewähr gegen ein Überhandnehmen des Hausierhandels. Ähnliches ist über das *Marktwesen* zu sagen, dessen Art und Umfang wiederum so sehr den verschiedenartigen Bedürfnissen entsprechen muss, dass eidgenössische Regelung nicht als zweckmässig erscheint, und ebenso verhält es sich mit *Aufführungen und Schaustellungen*, sowie teilweise mit dem Ausverkaufswesen und den übrigen unter den «Handelsgebieten» genannten Materien. Für *Gewerbekontrolle* hat desgleichen am besten der Kanton zu sorgen, und die kantonale Gesetzgebung ist nach dieser Richtung im wesentlichen hinreichend ausgebaut.

Eine Forderung jedoch überragt alle andern weit an Bedeutung: diejenige, die *Massnahmen des Bundes gegen alle Formen unlauteren Wettbewerbes* verlangt. Gegen das unlautere Geschäftsgebahren haben die Kantone noch nicht alle Kräfte aufgebieten, und je länger, desto weniger reichen die Kräfte der Kantone auch hin, das immer grösser werdende Übel zu beseitigen. Seit der Jahrhundertwende ist daher der Bund verschiedentlich aufgefordert worden, hier einzugreifen; der verschärfte Konkurrenzkampf unserer Zeit hat den unlauteren Wettbewerb weiter gefördert. Abhilfe ist daher immer dringlicher geworden. Die Konkurrenz erstreckt sich über das ganze Land, und solange der eine Kanton zulässt, was der andere verbietet, wird die Anwendung unreeller Mittel tunlichst in das Gebiet liberalerer Gesetzgebung verlegt, von wo aus sich jedoch die Wirkung womöglich über die Kantongrenzen hinaus erstreckt. Germann hat in seinem Gutachten über Vorarbeiten zur eidgenössischen Gewerbegesetzgebung Bundesmassnahmen gegen den unlauteren Wettbewerb *vom juristischen Standpunkt* aus entschieden befürwortet: die Massnahmen müssten zum Teil zivilrechtlicher Art sein und wären dann eo ipso Aufgabe des Bundes. Dementsprechend und mit Rücksicht auf das kommende eidgenössische Strafrecht werden auch die strafrechtlichen Sanktionen zweckmässig von Bundes wegen normiert. Zudem kann eine bundesrechtliche Lösung den internationalen Verpflichtungen auf diesem Gebiet am besten Rechnung tragen. Germann hat dem Eidgenössischen Arbeitsamt einen bemerkenswerten Vorentwurf zu einem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb unterbreitet, der jeden Wettbewerb entgegen den Grundsätzen von Treu und Glauben betrifft, die Tatbestände nach vier Hauptgruppen charakterisiert und Massnahmen von vorsorglichen Verfügungen bis zum Entzug des Rechtes zur selbständigen Ausübung des Berufes vorsieht. Ist das Ausverkaufswesen, seinen verschiedenartigen Voraussetzungen gemäss, kantonaler Regelung zu überlassen, so wird der Bund doch gut daran tun, eine gewisse Sicherung gegen dessen Auswüchse im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb zu treffen. Eventuell wäre eine Bundesverordnung für diejenigen Kantone, die auf eigene Normierung verzichten, nach Germann'schem Vorschlag zu empfehlen.

Endlich ist eine *gesetzliche Anerkennung der faktisch vorhandenen Tätigkeit der Berufsverbände* zu begrüssen. Was man seinerzeit mit der Forderung nach obligatorischen Berufsgenossenschaften erzwingen wollte, hat sich mittlerweile zum Teil in freier Ent Wickung herausgebildet. Die freiwilligen Berufsverbände von heute sind vielfach zu einflussreichen Repräsentanten und Interessenvertretern von Berufen geworden und haben als inoffizielle, konsultative Instanzen

Wertvolles geleistet. Ist ihre Anerkennung durch den Bundesrat und ihre gesetzliche Sanktionierung zunächst weniger von wirtschaftlicher Bedeutung, so wird dadurch, wie Germann betont, andererseits doch ein juristisches Problem von grosser grundsätzlicher Tragweite gestellt. Die Berufsverbände würden zur *Rechtssetzung und Verwaltung beigezogen*, was, wie schon angedeutet, im Vorentwurf zum Gesetz über berufliche Ausbildung bereits in Aussicht genommen wurde. Mit der Verwirklichung dieses Postulates erhalte die Gewerbepolitik wohl im Laufe der weiteren Entwicklung eine festere Fundierung, und neue Perspektiven würden sich ihr eröffnen.

Für heute aber dürfte sich in der Frage der eidgenössischen Gewerbegebung eine Konzentration der Postulate auf Bundesgesetze über berufliche Ausbildung, über Kampf gegen den unlauteren Wettbewerb und über Mitspracherecht der Berufsverbände konzentrieren. Ein solches Programm hätte jedenfalls bessere Aussichten auf Verwirklichung als eine grosse Masse von Forderungen, und es enthält diejenigen Aufgaben, deren baldige Erfüllung auf *eidgenössischem* Boden allseitigem Bedürfnis entspricht.