



# Bildung und Universitätsspitäler unter Hoheit des Bundes

**Ausprägungen und Folgen einer Zentralisierung  
des schweizerischen Bildungswesens und der  
hochschulmedizinischen Zentren**

**Bericht zuhanden des Staatssekretariats  
für Bildung und Forschung**

**Dr. Markus Spinatsch**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF

Das Staatssekretariat für Bildung und Forschung veröffentlicht in seiner „Schriftenreihe SBF“ konzeptionelle Arbeiten, Forschungsergebnisse und Berichte zu aktuellen Themen in den Bereichen Bildung und Forschung, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Staatssekretariats für Bildung und Forschung wieder.

© 2009 Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF

ISSN: 1662-2634



# **Bildung und Universitätsspitäler unter Hoheit des Bundes**

**Ausprägungen und Folgen einer Zentralisierung  
des schweizerischen Bildungswesens und der  
hochschulmedizinischen Zentren**

**Bericht zuhanden des Staatssekretariats  
für Bildung und Forschung**

**Dr. Markus Spinatsch**

**Bern, 31. August 2009**

## Überblick

Im Sommer 2006 stimmte das Schweizer Stimmvolk grossmehrheitlich einem neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung zu. Dieser sieht u. a. vor, dass der Bund in bestimmten Aufgabenbereichen des Bildungswesens auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Zudem überträgt der neue Bildungsartikel dem Bund in ausgewählten Bereichen eine subsidiäre Rechtsetzungskompetenz, derzufolge der Bund zum Erlass von Vorschriften gehalten ist, wenn gewisse in der Verfassung aufgeführte Ziele auf dem Koordinationsweg nicht erreicht werden.

Diese Kompetenzübertragungen an den Bund bildeten in den Augen des damaligen Innerrhoder Ständerats Carlo Schmid-Sutter einen entscheidenden Schritt hin zur Zentralisierung des Bildungswesens in der Hand des Bundes. Er vertrat in einem Postulat die Meinung, dass die mit der Bildungsverfassung neu gestaltete Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen unbefriedigend sei und dass stattdessen das Bildungswesen in der Schweiz umfassend in die Kompetenz des Bundes zu überführen sei. Er verlangte deshalb vom Bundesrat eine Darstellung der Ausprägungen und Auswirkungen eines einheitlichen Bildungsraums Schweiz unter Hoheit des Bundes. Ebenso sollte auch eine Unterstellung der Universitätsspitäler unter Bundeshoheit geprüft werden. Der Ständerat unterstützte dieses Begehren und überwies es einstimmig an den Bundesrat.

Im Hinblick auf die Beantwortung dieses Postulats werden vorliegenden Bericht drei Varianten einer Bundeshoheit im Bildungswesen dargestellt:

- Bei der Variante **Vollzugsföderalismus** werden alle Rechtsetzungskompetenzen im Bildungsbereich von den Kantonen an den Bund übertragen. Beim Vollzug, bei der Trägerschaft und bei der Finanzierung bliebe die aktuelle sehr vielfältige Kompetenzverteilung erhalten. Diese Variante hätte nur marginale Auswirkungen auf den aktuellen Finanzierungsschlüssel zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.
- Die zweite Variante sieht eine umfassende **Zentralisierung des gesamten Hochschulbereichs** vor. Dadurch würde allen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen der gleiche Status zugesprochen, über den die Eidgenössischen Technischen Hochschulen bis zur Einführung der neuen Bildungsverfassung verfügten. Für alle übrigen Bildungsbereiche käme das erwähnte Modell des Vollzugsföderalismus zur Geltung. Mit einem solchen Schritt würden sich die jährlichen Bildungsausgaben des Bundes von CHF 3,5 Mia. auf CHF 7,3 Mia. mehr als verdoppeln, jene der Kantone würden von 14,6 Mia. CHF auf 10,8 Mia. CHF sinken.
- In der dritten Variante werden (mit Ausnahme der Berufsbildung) **sämtliche Bildungsaufgaben umfassend an den Bund** übertragen. Damit gingen bei sämtlichen Bildungsstufen und -gängen alle bisher von den Kantonen und Gemeinden wahrgenommenen Kompetenzen (Rechtsetzung, Trägerschaft, Vollzug, Finanzierung) an den Bund über. Dies hätte in finanzieller Hinsicht zur Folge, dass das Bildungsbudget des Bundes mit einem Anstieg von heute 3,5 Mia. CHF auf 26,5 Mia. CHF pro Jahr fast sieben mal grösser würde als heute, während die Kantone um 14,6 Mia. CHF und die Gemeinden um 8,4 Mia. CHF entlastet würden.

Mit der im Postulat ebenfalls geforderten **Bundeshoheit für die Universitätsspitäler** würden alle fünf hochschulmedizinischen Zentren der Schweiz zu öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes. Der duale Auftrag (Behandlung/Pflege bzw. Lehre/Forschung) und die Finanzierung der Universitätsspitäler würden von einer solchen Massnahme nicht nachhaltig tangiert. Der Beitrag eines solchen Schritts zur Lösung der vom Postulanten angesprochenen Probleme – unerwünschte interkantonale Vertragslösungen und mangelhafte Kostentransparenz bei der Hochschulmedizin – hielte sich vermutlich in engen Grenzen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Das aktuelle schweizerische Bildungssystem</b>	<b>5</b>
2.1	Stufenaufbau	5
2.1.1	Vorschulstufe	5
2.1.2	Obligatorische Schule	5
2.1.3	Sekundarstufe II	7
2.1.4	Nachholbildungen	7
2.1.5	Tertiärstufe	7
2.1.6	Weitere Komponenten des Bildungssystems	8
2.2	Elementare Fakten	9
2.3	Zuständigkeiten	13
2.3.1	Grundlegendes	13
2.3.2	Die aktuelle Kompetenzverteilung im Bildungswesen	14
2.3.3	Die staatlichen Bildungsinstanzen und ihre Zuständigkeiten	16
2.3.4	Die Führung und Verwaltung von Bildungseinrichtungen	18
2.4	Bildungspolitische Herausforderungen	19
2.5	Das Bildungssystem im Umbruch	20
2.5.1	Programme und Projekte auf nationaler Ebene	20
2.5.2	Programme und Projekte auf interkantonaler Ebene	22
<b>3</b>	<b>Bundeshoheit für das Bildungssystem</b>	<b>23</b>
3.1	Staatspolitische Beweggründe	23
3.2	Kriterien für eine Neugestaltung des Bildungssystems	24
3.3	Drei Varianten für eine Bundeskompetenz in der Bildung	24
3.3.1	Variante 1: Vollzugsföderalismus	25
3.3.2	Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs	26
3.3.3	Variante 3: Umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen	27
3.4	Rechtliche Voraussetzungen	28
3.5	Auswirkungen auf die Zuständigkeiten und auf die Organisation	29
3.5.1	Variante 1: Vollzugsföderalismus	29
3.5.2	Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs	31
3.5.3	Variante 3: Umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen	31
3.6	Finanzielle Auswirkungen	32
3.7	Auswirkungen auf die Steuern	33
3.7.1	Grundsätzliche Bemerkungen	33
3.7.2	Auswirkungen auf die Steuern des Bundes bei Variante 2	33
3.7.3	Auswirkungen auf die Steuern des Bundes bei Variante 3	34
3.7.4	Beurteilung der Massnahmen	34
3.8	Würdigung	35
<b>4</b>	<b>Bundeshoheit für die Universitätsspitäler</b>	<b>37</b>
4.1	Die Universitätsspitäler als Kerninstitutionen der Hochschulmedizin	37
4.2	Die Hochschulmedizin im Umbruch	39

4.3	Die Universitätsspitäler als Anstalten des Bundes	41
4.4	Würdigung	42
<b>5</b>	<b>Anhänge</b>	<b>45</b>
5.1	Auskunftspersonen	45
5.2	Postulat Schmid-Sutter	46
5.3	Wortprotokoll des Ständerats (Sitzung vom 20. September 2006)	48
5.4	Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung vom 16. Dezember 2005 (Bildungsverfassung)	51
5.5	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) – Entwurf vom 29. Mai 2009	54

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Das Bildungssystem in der Schweiz	6
Abbildung 2:	Anzahl Schüler und Studierende (2005)	9
Abbildung 3:	Höchste abgeschlossene Bildung (2005)	10
Abbildung 4:	Ausgaben der öffentlichen Hand für Unterricht nach Schulstufe (2005)	11
Abbildung 5:	Ausgaben der öffentlichen Hand für Unterricht nach Schulstufe und Kostenträger (2005)	12
Abbildung 6:	Finanzierung von Forschung und Entwicklung nach Träger (2004)	12
Abbildung 7:	Aktuelle Verteilung der Kompetenzen	15
Abbildung 8:	Variante 1: Vollzugsföderalismus - aktuelle und neue Kompetenzverteilung	25
Abbildung 9:	Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs - aktuelle und neue Kompetenzverteilung	27
Abbildung 10:	Variante 3: Umfassende Zentralisierung - aktuelle und neue Kompetenzverteilung	28
Abbildung 11:	Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden bei den drei Zentralisierungsvarianten (in Mia. CHF; Kosten von 2005)	32
Abbildung 12:	Kompetenzverteilung in der Hochschulmedizin mit bundeseigenen Universitätsspitalern	41

# Abkürzungsverzeichnis

AVE	Allgemeinverbindlichkeitserklärung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BASPO	Bundesamt für Sport
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BFI-Botschaft	Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
BFT-Boschaft	Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie
BIV	Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen
BV	Bundesverfassung
CHUV	Centre Hospitalier Universitaire Vaudois
COHEP	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
DBST	direkte Bundessteuer
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren
EFHK	Eidgenössische Fachhochschulkommission
EHB	Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVAMAR	Evaluation der Maturitätsreform
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FHR	Schweizerischer Fachhochschulrat
FHSG	Fachhochschulgesetz
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FMH	Foederatio Medicorum Helveticorum (Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte)
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
HFKG	Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
IUV	Interkantonale Universitätsvereinbarung
IVHSM	Interkantonale Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin
KFH	Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz
KFMS	Konferenz der Rektorinnen und Rektoren schweizerischer Fachmittelschulen
Konferenz HF	Konferenz der Höheren Fachschulen der Schweiz
KSGR	Konferenz der schweizerischen Gymnasialrektorinnen und Gymnasialrektoren
KSHR	Konferenz schweizerischer Handelsschulrektoren
KTI	Förderagentur für Innovation
KVG	Krankenversicherungsgesetz
MWST	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OdA	Organisationen der Arbeitswelt
OECD	Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Organization for Economic Development and Cooperation)
PISA	Program for International Student Assessment
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SBS	Schweizerischer Bildungsserver
SDK	Schweizerische Direktorinnen- und Direktorenkonferenz der Berufsfachschulen

SKPH	Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen
SNF	Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
SWTR	Schweizerischer Wissenschafts- und Technologierat
TRI S2	Treffpunkt Sekundarstufe 2
UFG	Universitätsförderungsgesetz
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

# 1 Auftrag und Vorgehen

In der Sommersession 2006 reichte der damalige Ständerat Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI) ein Postulat ein, mit dem der Bundesrat eingeladen wird, der Bundesversammlung einen Bildungsbericht zu erstatten, in welchem er

- a. in Weiterführung der Entscheide des Souveräns vom 21. Mai 2006 einen einheitlichen Bildungsraum Schweiz unter umfassender Bundeshoheit für alle Stufen des Bildungswesens darstellt und dabei
- b. die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses einheitlichen Bildungsraumes Schweiz aufzeigt,
- c. die Frage prüft, wie weit auch die Universitätsspitäler angesichts ihrer Funktion in der medizinischen Ausbildung und Forschung der Bundeshoheit unterstellt werden sollen und
- d. die finanziellen Konsequenzen eines solchen einheitlichen Bildungsraumes Schweiz darstellt.

Der **Postulant** begründete seinen Vorstoss damit, dass Volk und Stände mit der Annahme des Bildungsartikels in der Bundesverfassung am 21. Mai 2006 einen entscheidenden Schritt hin zur Zentralisierung des schweizerischen Bildungswesens in der Hand des Bundes vollzogen haben. Seiner Ansicht nach verfügen die Kantone heute im Bereich der Bildung nur noch über eine Scheinkompetenz. Zudem würden die eingeführten Mechanismen zu Spannungen und Druckversuchen unter den Kantonen führen, was der Zusammenarbeit unter den Kantonen auf Dauer abträglich sein werde. Er ist deshalb der Meinung, dass nur eine umfassende Bundeskompetenz im Bildungswesen zu einer befriedigenden Lösung führen kann. Der angebehrte Bildungsbericht sollte die Ausprägungen eines einheitlichen Bildungsraumes aufzeigen und damit eine Grundlage für die Beurteilung der Voraussetzungen und Wirkungen eines solchen Zentralisierungsschrittes abgeben.

Der Vorschlag, auch eine Unterstellung der Universitätsspitäler unter Bundeshoheit zu prüfen, beruht einerseits auf der seit Jahren andauernden ungenügenden Kostentransparenz bei der Universitätsmedizin und den daraus resultierenden Problemen bei deren Finanzierung. Andererseits sieht der Postulant gerade in der seit längerer Zeit andauernden Auseinandersetzung unter den Kantonen über die Koordination und Konzentration in der hochspezialisierten Medizin eine föderalismuspolitisch besonders heikle Spannungssituation unter den Kantonen, der mit einer Bundeshoheit für die Universitätsspitäler entgegengewirkt werden könnte.

Der Autor des Vorstosses geht des weitern davon aus, dass bei einer Zentralisierung der Bildung ein grosser Teil der heute kantonalen Aufgaben an den Bund übertragen würden. Er wünscht deshalb auch, dass im Bericht die finanziellen Konsequenzen dieser Aufgabenumverteilung dargestellt und deren Auswirkungen auf die direkten Steuern dargestellt werden.

Der **Bundesrat** weist in seiner Stellungnahme zum Postulat darauf hin, dass die neue Bildungsverfassung primär auf eine engere Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen abzielt. Die in der Verfassung neu stipulierte Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist lediglich subsidiär, d. h. sie kommt erst zum Tragen, wenn die Koordinationsbestrebungen unter den Partnern nicht zum Ziel geführt haben. Der Bundesrat sieht in den neuen Verfassungsartikeln keine Grundlage für einen einheitlichen, alle Stufen des Bildungswesens umfassenden Bildungsraum unter Verantwortung des Bundes und beantragte deshalb die Ablehnung des Postulats (für den integralen Text des Postulats und die Antwort des Bundesrats vgl. Kap. 5.1 im Anhang auf S. 45).

Der **Ständerat** behandelte das Postulat in der Herbstsession 2006. Nachdem der Postulant sein Anliegen nochmals eingehend erläuterte und nachdem der Vorsteher des Eidg. Departementes des Innern (EDI) die Gründe des Bundesrats für die Ablehnung des Postulats darlegte, entschied der Ständerat ohne weitere Diskussion einstimmig die Annahme des Postulats (für das Wortprotokoll der Ratssitzung vgl. Kap. 5.3 im Anhang auf S. 48).

Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, den Anliegen des Postulats nachzukommen. Er beruht auf dem folgenden grundlegenden Verständnis des Vorstosses:

- Das Postulat verlangt eine Darstellung des schweizerischen Bildungsraums „unter umfassender Bundeshoheit für alle Stufen des Bildungswesens“. Mit dem Begriff **alle Stufen** kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass sämtliche Bildungsgänge vom Kindergarten bis zur Universität einzubeziehen sind. Der Postulant trägt dem auch in seinem Votum im Ständerat Rechnung, in dem er sowohl das Volksschulwesen wie auch den Hochschulbereich erwähnt.

- Gegenstand des Vorstosses ist der schweizerische Bildungsraum bzw. das Bildungssystem. Die **Forschung** findet keine Erwähnung, d. h. sie wird weder explizit erwähnt noch ausgeschlossen. Forschung und Bildung sind im Hochschulbereich sowohl in Bezug auf die Akteure und deren Aktivitäten wie auch in Bezug auf die Träger und die Finanzierung eng miteinander verflochten. Der Forschungsbereich wird deshalb im nachstehenden Beschrieb des Bildungssystems mit aufgeführt, aber angesichts der begrenzten verfügbaren Mittel bei der anschliessenden Exploration von möglichen Zentralisierungsvarianten nicht berücksichtigt.
- Aus dem gleichen Grund werden auch die **Forschung** und die **Weiterbildung** nur beim Beschrieb, nicht aber den Varianten miteinbezogen. Vollständig ausgeklammert bleiben **Privatschulen** ohne öffentlichen Auftrag.
- Der Postulant bezieht sich in seinen Ausführungen vorwiegend auf die Übertragung der **Rechtsetzungskompetenz** an den Bund. Aus seinem Hinweis, dass mit der Schaffung eines einheitlichen Bildungsraumes ein grosser Teil der Aufgaben an den Bund geht und dass dies zu erheblichen finanziellen Umlastungen führen wird, kann indes geschlossen werden, dass diese geforderte Bundeskompetenz über den Rechtsetzungsbereich hinaus auch den Vollzug, die Trägerschaft und die Finanzierung der Bildung miteinschliessen kann. Um diesen unterschiedlichen Sichtweisen Rechnung zu tragen, werden im nachfolgenden Bericht mehrere Varianten mit unterschiedlicher Reichweite und Dichte der Zentralisierung dargestellt.
- Unmittelbarer Anlass und Gegenstand des Vorstosses ist die Bildungspolitik. Die Begründungen und Argumentationen des Postulanten weisen indes deutlich darauf hin, dass es sich primär um ein grundlegendes **staatspolitisches Anliegen** handelt: es geht um die föderalistische Aufgabenteilung, um das Zusammenwirken von Bund und Kantonen und insbesondere auch um die Zusammenarbeit unter den Kantonen. Diese staatspolitische Sichtweise dient im Folgenden als Richtschnur für die geforderte Darstellung eines zentralisierten Bildungswesens. Funktionale Aspekte der Wünschbarkeit – etwa in Bezug auf die Lösung von anstehenden bildungspolitischen oder hochschulmedizinischen Problemen – und politische Aspekte der Machbarkeit bleiben ausgeklammert.

Auf der Grundlage dieses Verständnisses erteilte das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) Anfang 2008 dem Autor den Auftrag, einen entsprechenden Bericht über die Ausprägungen einer möglichen Bundeshoheit im Bildungsbereich und bei den Universitätsspitälern zu verfassen. In einer ersten Phase galt es bis im Frühjahr 2008, ein Inventar über die aktuellen Verhältnisse im schweizerischen Bildungssystem und in der Hochschulmedizin zu erarbeiten und aufzuzeigen, welche minimalen rechtlichen und organisatorischen Anpassungen notwendig wären, um dem Anliegen des Postulanten zu entsprechen. Die Ergebnisse dieses Arbeitsschritts wurden Mitte August 2008 an einem vom SBF organisierten Workshop mit verschiedenen Sachverständigen aus der Bundesverwaltung eingehend besprochen (vgl. Liste der Teilnehmenden auf Seite 45).

Ausgehend von den Ergebnissen dieses Workshops erweiterte das SBF für die zweite Phase (Anfang bis Mitte 2009) seinen Auftrag. In der Folge galt es nun, die im Zwischenbericht dargestellte Minimalvariante für eine Bundeshoheit des Bildungswesens mit weiteren Varianten so zu ergänzen, dass dem Anliegen des Postulanten nach einer umfassenden Bundeshoheit auf allen Stufen des Bildungswesens vollständig Rechnung getragen wird. Des weitern sollten für jede der dargestellten Varianten die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen aufgezeigt und die finanziellen und steuerlichen Auswirkungen abgeschätzt werden.

Der auf diesen Arbeitsschritten beruhende Berichtsentwurf wurde vom SBF im Sommer 2009 der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), dem ETH-Rat und der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK) zur Vernehmlassung unterbreitet. Die mit deren Stellungnahmen eingegangenen sachspezifischen Hinweise wurden bei der Schlussredaktion eingearbeitet.

Die im Bericht enthaltenen bildungspolitischen und hochschulmedizinischen Sachverhalte beruhen auf öffentlich zugänglichen Dokumenten sowie auf Angaben von Auskunftspersonen aus der Bundesverwaltung (vgl. die Liste auf Seite 45). Die Angaben über die rechtlichen Voraussetzungen im Kap. 3.4 wurden vom Bundesamt für Justiz überprüft, das Kapitel 3.7 über die steuerlichen Auswirkungen wurde von der Eidg. Steuerverwaltung aufgrund der Angaben über die finanziellen Auswirkungen im Kap. 3.6 verfasst.

Der Gegenstand des vorliegenden Berichts ist sehr weitreichend und komplex. Der für die Ausarbeitung verfügbare knappe Zeit- und Mittelrahmen erforderte deshalb eine Konzentration auf das Wesentliche und die Bereit-

schaft zu Verkürzungen und Auslassungen. Gleichzeitig galt es aber, insbesondere im Hinblick auf die besonderen Verwertungsbedürfnisse des auftraggebenden Milizparlamentes, genügend konkrete Bezüge zur aktuellen bildungspolitischen und staatspolitischen Realität herzustellen. Insbesondere in diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die im Bericht aufgeführten Zahlen und Fakten dem Ziel dienen, Grössenordnungen darzustellen, ohne dabei in jedem Fall dem Erfordernis grösstmöglicher Aktualität und Detailgenauigkeit genügen zu können.



## 2 Das aktuelle schweizerische Bildungssystem

### 2.1 Stufenaufbau

Das aktuelle Bildungssystem der Schweiz umfasst eine dem schweizerischen Föderalismus entsprechende Vielzahl und Vielfalt von Institutionen und Angeboten. Diese lassen sich gemäss einer von der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) entwickelten Klassifizierung in sechs verschiedene Stufen aufteilen (vgl. Abbildung 1 auf S. 6).

#### 2.1.1 Vorschulstufe

Zur Vorschule gehören Kindergärten und ähnliche Einrichtungen, welche die Kinder auf den Eintritt in die obligatorische Schule vorbereiten. In den meisten Kantonen besteht ein Besuchsobligatorium oder ein Obligatorium für die Gemeinden, einen Kindergarten anzubieten. In der Mehrheit der Kantone bewegt sich das minimale Eintrittsalter zwischen vier und fünf Jahren.

#### 2.1.2 Obligatorische Schule

Der Besuch der obligatorischen Schule ist für alle Kinder Pflicht und unentgeltlich. Er dauert in allen Kantonen einheitlich neun Jahre.

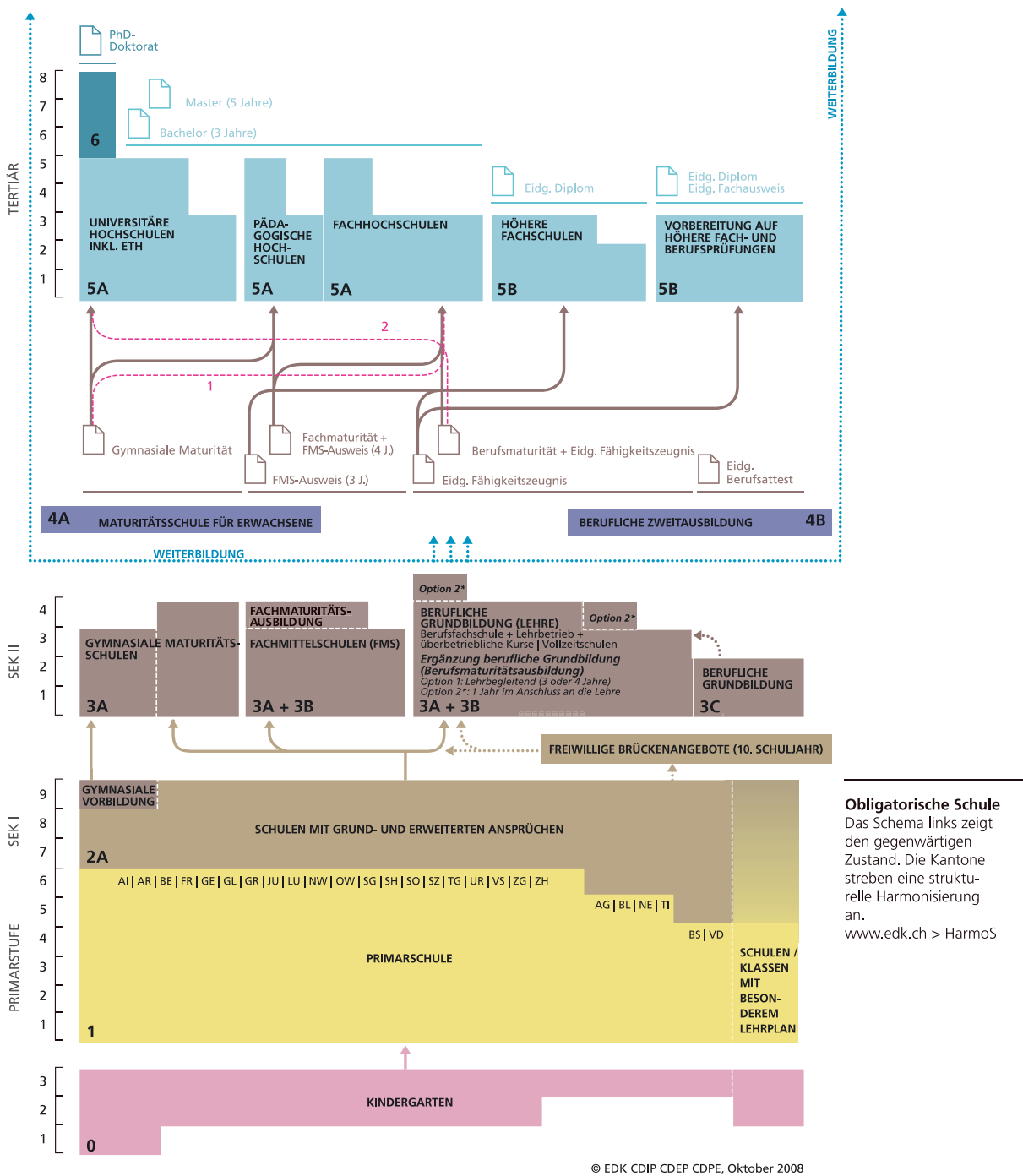
Die Primarschule umfasst die ersten vier bis sechs Jahre der obligatorischen Schulzeit. Der Eintritt in die Primarschule erfolgt mehrheitlich mit dem erfüllten sechsten Altersjahr. Auf dieser Stufe werden die Kinder in den Grundfertigkeiten Lesen, Schreiben und Rechnen unterrichtet und in die Grundlagen anderer Fächer eingeführt.

Die Sekundarstufe I beginnt in den meisten Kantonen mit dem 7. Schuljahr (etwa im 13. Lebensjahr). Sie setzt die Primarstufe fort bis zum Ende der neunjährigen obligatorischen Schulzeit. Die Sekundarstufe I dient dem Erwerb einer grundlegenden Allgemeinbildung sowie der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung oder auf den Übertritt in allgemeinbildende Schulen der Sekundarstufe II. Der Unterricht auf der Sekundarstufe I erfolgt in vielen Fällen durch Fachlehrkräfte und wird oft leistungsdifferenziert erteilt.

Mit vielfältigen freiwilligen "Brückenangeboten" wie z. B. das 10. Schuljahr erhalten Schüler und Schülerinnen die Möglichkeit, sich vertieft auf die anschliessende Sekundarstufe II vorzubereiten.

Schülerinnen und Schüler mit einem besonderen Bildungsbedarf, die dem Unterricht mit Normalprogramm nicht folgen können, werden in *Sonderschulen* oder *Sonderklassen* unterrichtet.

Abbildung 1: Das Bildungssystem in der Schweiz



**ISCED**

Bei der Darstellung wird ein Bezug hergestellt zum ISCED (International Standard Classification of Education www.uis.unesco.org). Über ISCED erhält jede Bildungsstufe einen international definierten Code (ISCED 0 bis ISCED 6) zugeordnet. Die Bildungsstufen werden so international vergleichbar.

- ISCED 6
- ISCED 5A + 5B
- ISCED 4A + 4B
- ISCED 3A-C
- ISCED 2A
- ISCED 1
- ISCED 0

Abschluss

- Passerelle 1: Gymnasiale Maturität → FH (Berufspraktikum)
- Passerelle 2: Berufsmaturität → Universitäre Hochschule (Ergänzungsprüfung)

Anzahl Jahre

### 2.1.3 Sekundarstufe II

Die Sekundarstufe II setzt die Ausbildung nach der obligatorischen Basisausbildung fort. Rund zwei Drittel der Jugendlichen treten nach Abschluss der Sekundarstufe I in die Berufsbildung ein, etwas mehr als ein Fünftel wählt ein allgemein bildendes Schulprogramm (Maturitätsschule oder Fachmittelschule). Ein erfolgreicher Abschluss der Sekundarstufe II ist Voraussetzung für den Eintritt in die Tertiärstufe.

Die Aufnahmebedingungen an eine *gymnasiale Maturitätsschule* unterscheiden sich von Kanton zu Kanton. Die gesamte schulische Ausbildung bis zur gymnasialen Maturität dauert insgesamt mindestens zwölf Jahre. Der erfolgreiche Abschluss einer Maturitätsschule berechtigt unmittelbar zum Studium an einer Universität oder an einer Eidgenössischen Technischen Hochschule. Als Alternative steht gymnasialen Maturanden nach einem einjährigen Praktikum in der Arbeitswelt der Zugang zu einer Fachhochschule offen. Die nach-obligatorische Ausbildung bis zur Maturität dauert mindestens drei Jahre. Bis vor wenigen Jahren kannte die Schweiz fünf Maturitätstypen (A -E). Das heute gültige System umfasst ein Wahlfachsystem mit Grundlagenfächern, einem Schwerpunktfach und einem Ergänzungsfach.

Die *Fachmittelschulen* (früher: Diplommittelschulen) vermitteln im Wesentlichen eine vertiefte Allgemeinbildung, die Einführung in spezifische Berufsfelder sowie die Förderung von Selbst- und Sozialkompetenz. Der Fachmittelschulenausweis bzw. das Fachmaturitätszeugnis ermöglichen - meist zusammen mit bestimmten Zusatzqualifikationen - den Zugang zu tertiären Berufsbildungen (höhere Fachschulen und Fachhochschulen).

Die *berufliche Grundbildung* beruht in der Regel auf einem dualen System, in dem die Aufgabe der Lernenden-ausbildung zwischen dem Lehrbetrieb und der Berufsfachschule aufgeteilt ist. Im Lehrbetrieb sowie in überbetrieblichen Kursen werden die praktischen Fertigkeiten erworben, während die Berufsfachschule für den zur Berufsausübung erforderlichen theoretischen Unterricht und für die Allgemeinbildung verantwortlich ist. Vorherrschend sind Betriebslehren; ganztägige Berufsfachschulen oder Lehrwerkstätten sind v. a. in der deutschen Schweiz eher selten. Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz wird zwischen zwei Ausbildungsstufen unterschieden: die berufliche Grundbildung mit Eidg. Fähigkeitszeugnis (Dauer 3 oder 4 Jahre) und die berufliche Grundbildung mit Eidg. Attest (Dauer 2 Jahre).

Eine *Berufsmaturität* kann entweder in Kombination mit einer drei- bis vierjährigen beruflichen Grundbildung oder nach dem Erwerb des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses in einem allgemein bildenden Ausbildungsjahr erworben werden. Der Abschluss der Berufsmaturität öffnet den direkten Zugang zu den Fachhochschulen. Alternativ besteht die Möglichkeit, mit einer Zusatzprüfung („Passerelle Dubs“) die i. d. R. eine einjährige Vorbereitungszeit erfordert, in eine universitäre Hochschule einzutreten.

### 2.1.4 Nachholbildungen

Dazu gehören Bildungsgänge nach Abschluss der Sekundarbildung, die nicht dem Tertiärbereich zugeordnet werden können. Im Wesentlichen umfasst dies die Maturitätsschulen für Erwachsene, berufliche Nachholbildungen für Erwachsene sowie berufliche Zweitausbildungen.

### 2.1.5 Tertiärstufe

Die Tertiärstufe wird in zwei Bereiche unterteilt: die höhere Berufsbildung und die Hochschulen.

Mit einer **höheren Berufsbildung** werden die Absolventen befähigt, Fach- und Führungsverantwortung auf mittlerer oder oberster Kaderstufe zu übernehmen. Die Voraussetzungen für den Zugang sind je nach Berufsfeld sehr heterogen. Sie reichen von einer abgeschlossenen Berufslehre bis zu einem universitären Ph. D. Die Ausbildungsgänge weisen einen starken Praxisbezug auf und setzen i. d. R. mehrere Jahre berufliche Erfahrung voraus. Im wesentlichen kann dabei unterschieden werden zwischen *höheren Fachschulen* mit Diplomabschluss, einem *eidg. Fachausweis*, der zur Abnahme von Berufsprüfungen befähigt sowie einem *eidg. Diplom* als höchstmöglicher Abschluss in einem Berufsfeld (z. B. Wirtschaftsprüfer, Marketingleiter, Patentanwalt).

Das **Hochschulsystem** der Schweiz besteht aus den universitären Hochschulen (kantonale Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen), den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen.

*Universitäre Hochschulen* sind die zehn kantonalen Universitäten (Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Zürich sowie die Università della Svizzera italiana) und die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen von Lausanne und Zürich. Wer sich an einer universitären Hochschule immatrikulie-

ren möchte, muss die Unterrichtssprache beherrschen und einen kantonalen oder eidgenössischen Maturitätsausweis oder einen als gleichwertig anerkannten Abschluss erworben haben. Die Schweizer Universitäten arbeiten derzeit intensiv an der Neuordnung ihrer Studiengänge gemäss den Prinzipien der sog. Bologna-Deklaration. Bis Ende 2010 wird das zweistufige Bachelor-/Masterstudium an allen universitären Hochschulen das bisherige einstufige Diplom- respektive Lizentiatsstudium ersetzen. Im Anschluss an einen erfolgreichen Masterabschluss besteht an den universitären Hochschulen schliesslich noch die Möglichkeit der Promotion (Doktorat, Ph D), die als wesentliche Voraussetzung für eine Tätigkeit in Lehre und Forschung gilt.

*Fachhochschulen* sind Einrichtungen der Berufsbildung auf Hochschulniveau. Die Fachhochschulen bereiten auf anspruchsvolle Berufstätigkeiten vor, die wissenschaftliche oder künstlerische Kenntnisse und das Beherrschen entsprechender Methoden voraussetzen. Im Unterschied zu den universitären Hochschulen sind sie stärker auf die Praxis ausgerichtet. Zurzeit gibt es in der Schweiz sieben öffentliche sowie zwei vom Bundesrat anerkannte private Fachhochschulen, die seit 1997 durch Konzentrationen und Schwerpunktbildungen aus rund 70 Höheren Fachschulen (Technikerschulen, Höhere kaufmännische Gesamtschulen usw.) hervor gegangen sind. In der Regel benötigen die Studierenden für die Zulassung an eine Fachhochschule eine Berufsmaturität. Andere Abschlusszeugnisse ermöglichen eine Zulassung, wenn die betroffenen Personen gleichwertige Kenntnisse nachweisen können. Gleichzeitig mit den Universitäten stellen auch die Fachhochschulen ihre Studienstrukturen auf das zweistufige Bologna-System mit Bachelor- und Masterabschlüssen um.

Den 14 *Pädagogischen Hochschulen* obliegt die Grundausbildung der Lehrpersonen für die Vorschul- und für die Primarstufe, teilweise auch für die Sekundarstufen I und II. Zwei davon sind in eine Fachhochschule integriert bzw. einer Fachhochschule angegliedert. Fünf universitäre Institute bilden ebenfalls Lehrkräfte für die Sekundarstufe II und teilweise auch für die Sekundarstufe I aus. Die Pädagogischen Hochschulen haben den Status von Fachhochschulen, unterstehen aber kantonalem Recht und interkantonalen Vereinbarungen. In der Regel benötigen die Studierenden für die Zulassung an eine Pädagogische Hochschule eine gymnasiale Maturität oder eine gleichwertige Qualifikation.

#### 2.1.6 Weitere Komponenten des Bildungssystems

Ausserhalb dieser von der UNESCO-Klassifikation abgedeckten Bildungsstufen gibt es noch drei weitere Komponenten des Bildungssystems im weiteren Sinne:

- Die *Weiterbildung* gilt gemeinhin als nichtformale bzw. informelle Bildung. Sie umfasst alle Aktivitäten, die der Vertiefung, Erweiterung oder Erneuerung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Menschen dienen, die eine erste Bildungsphase abgeschlossen haben und in der Regel erwerbstätig sind, aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind oder in der Familie arbeiten bzw. gearbeitet haben.
- Für Kinder mit besonderem Bildungsbedarf besteht ein breites Angebot an *sonderpädagogischen Massnahmen* (heilpädagogische Früherziehung, ambulante Förder-, Beratungs- und Therapieangebote, integrative Schulung, Sonderklassen, Sonderschulen). Ihr Kernangebot betrifft die obligatorische Schule, sonderpädagogische Massnahmen können jedoch bereits vor der Einschulung beginnen und/oder Angebote der Sekundarstufe II (Berufsbildung, Allgemeinbildung) miteinschliessen.
- *Forschung* wird sowohl von öffentlichen wie auch von privaten Institutionen betrieben. Die zweckfreie, der Erweiterung der wissenschaftlichen Kenntnisse dienende Grundlagenforschung obliegt vor allem den universitären Hochschulen und den diesen zugehörigen Forschungsanstalten, während die auf die Lösung eines spezifischen Problems ausgerichtete angewandte Forschung vor allem von den Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), von den Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, von den Fachhochschulen, von weiteren öffentlichen Institutionen und von der Privatwirtschaft betrieben wird. Die Förderung der Forschung durch den Bund erfolgt insbesondere durch den Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Grundlagenforschung, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses) und die Förderagentur für Innovation (anwendungsorientierte, wirtschaftsnahe Forschung und Entwicklung). Die Forschungszusammenarbeit mit der Europäischen Union und anderen weltweit tätigen Partnern schliesslich hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Einerseits beteiligt sich die Schweiz an der Finanzierung von EU-Forschungsprogrammen, andererseits bewerben sich schweizerische Forschungsinstitutionen mit viel Erfolg an den EU-Forschungsförderprogrammen.

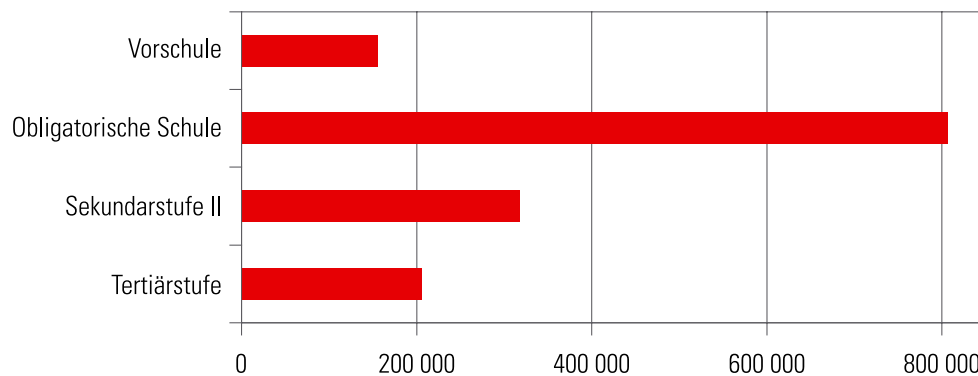
## 2.2 Elementare Fakten

Die nachfolgend präsentierten Fakten sollen einen groben Eindruck über einige im schweizerischen Bildungssystem bestehende Grössenverhältnisse abgeben. Sie beruhen auf Publikationen des Bundesamtes für Statistik (BFS) und der Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Differenzen zu anderen statistischen Quellen können nicht ausgeschlossen werden.

Im Jahr 2005 befanden sich fast 1,5 Mio. Personen bzw. etwa 20 % der schweizerischen Wohnbevölkerung in **Ausbildung** (vgl. Abbildung 2 auf Seite 9).

- Gut 150 000 Kinder (98 % aller Kinder im Vorschulalter) besuchten den *Kindergarten*.
- Etwas mehr als 800 000 Kinder im Alter von 6 bis 16 Jahren besuchten die obligatorische Schule. 450 000 waren in der Primarschule, 300 000 in der Sekundarstufe I. Weitere 50 000 Kinder im schulpflichtigen Alter besuchten entweder eine Privatschule oder Schulen mit besonderem Lehrplan (sonderpädagogische Massnahmen).

Abbildung 2: Anzahl Schüler und Studierende (2005)

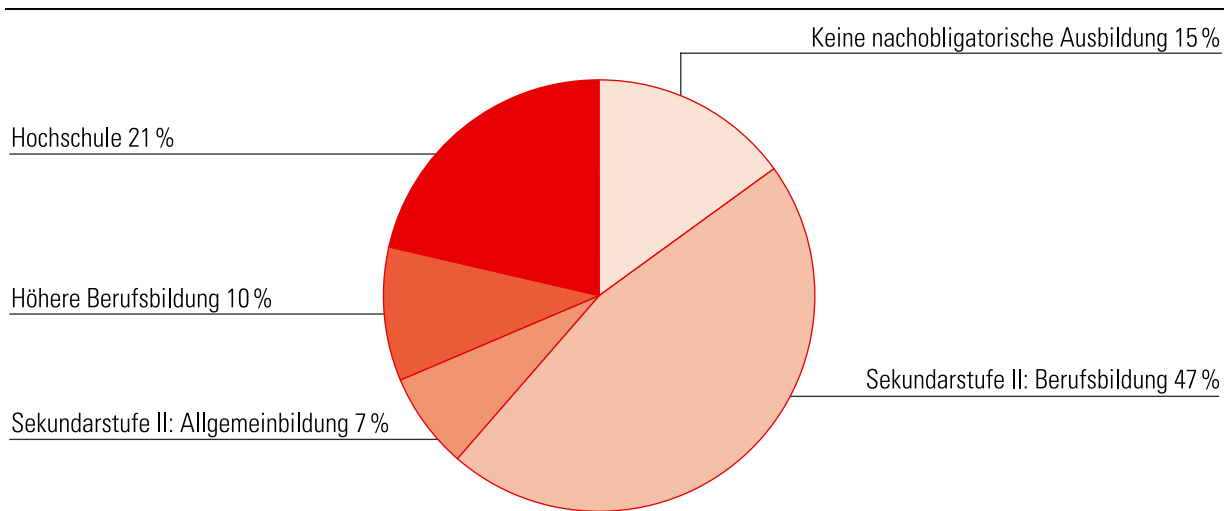


Quelle: BFS

- Gut 300 000 Jugendliche folgten einem Bildungsgang in der nachobligatorischen Sekundarstufe II. Rund zwei Drittel von ihnen absolvierten einer Berufslehre, ein Drittel besuchte eine allgemein bildende Schule der Sekundarstufe II (Gymnasium).
- Die Anzahl der einen Bildungsgang der Tertiärstufe absolvierenden Personen belief sich auf etwas über 200 000. Gut die Hälfte davon studierte an einer universitären Hochschule, über 57 000 besuchten eine Fachhochschule, knapp 10 000 waren an einer Pädagogischen Hochschule eingeschrieben. Die restlichen Absolventen der Tertiärstufe verteilen sich auf die höheren Fachschulen sowie auf Vorbereitungsprogramme für höhere Fach- und Berufsprüfungen.

Abbildung 3 illustriert den höchsten abgeschlossenen **Bildungsstand** der erwachsenen Schweizer Wohnbevölkerung im Jahr 2005.

Abbildung 3: Höchste abgeschlossene Bildung (2005)



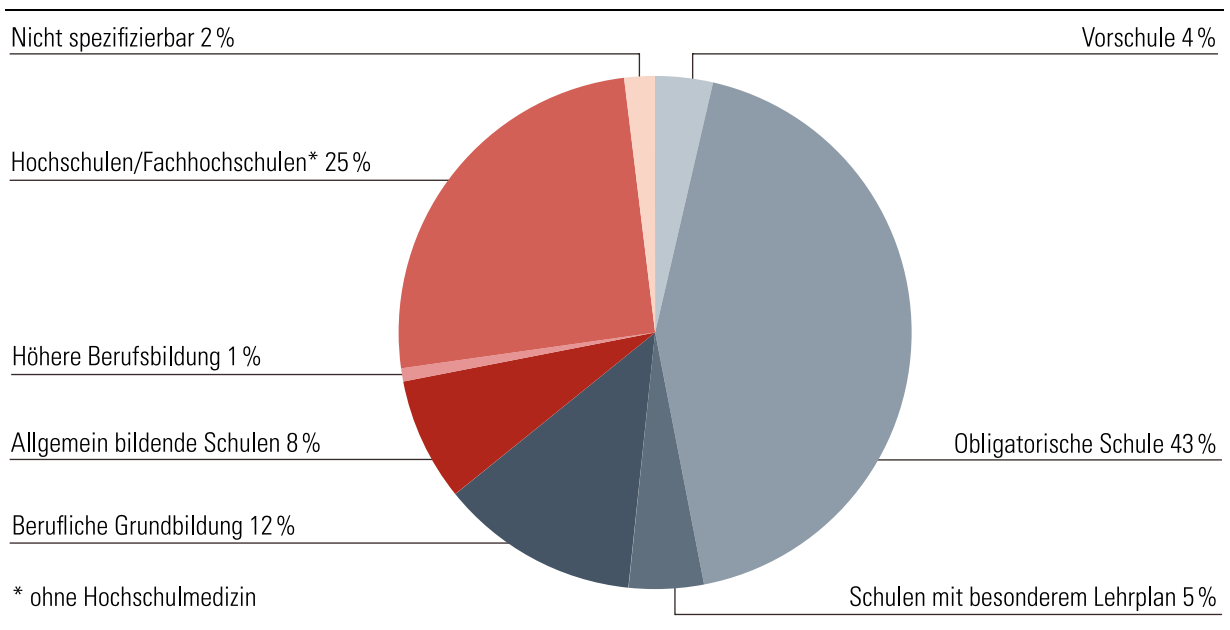
Quelle: BFS

- 15 % der Erwachsenen beendeten ihre Bildungskarriere mit dem Abschluss des *Schulobligatoriums*, d. h. sie verfügen weder über eine abgeschlossene Berufslehre noch über einen Studienabschluss
- Fast die Hälfte der Wohnbevölkerung (47 %) verfügt über eine *abgeschlossene berufliche Grundbildung*, weitere 10 % ergänzten diese mit einem höheren Berufsbildungsabschluss
- 7 % besitzen einen *Abschluss einer allgemeinbildenden Schule der Sekundarstufe II*, ohne ein darauf aufbauendes Hochschuldiplom
- Gut ein Fünftel (21 %) verfügen über einen Abschluss einer *Hochschule* (Universität/ETH, Fachhochschule, Pädagogische Hochschule).

Die international vergleichende PISA-Studie aus dem Jahr 2003 hat aufgezeigt, dass die Jugendlichen in der Schweiz am Ende der obligatorischen Schulzeit über gut entwickelte Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen. Die Testergebnisse der Schweizer Schülerinnen und Schüler lagen in allen Testbereichen über dem Durchschnitt der OECD-Länder.

Im Jahr 2005 betragen die **Bildungsausgaben der öffentlichen Hand** insgesamt etwa 26,5 Mia. CHF. In den nachfolgenden Abbildungen ist ersichtlich, wie sich diese Kosten auf die verschiedenen Schulstufen verteilen (Abbildung 4) und wie sich Bund und Kantone mit ihren Gemeinden in welchem Umfang an deren Finanzierung beteiligten (Abbildung 5 auf Seite 12).

Abbildung 4: Ausgaben der öffentlichen Hand für Unterricht nach Schulstufe (2005)

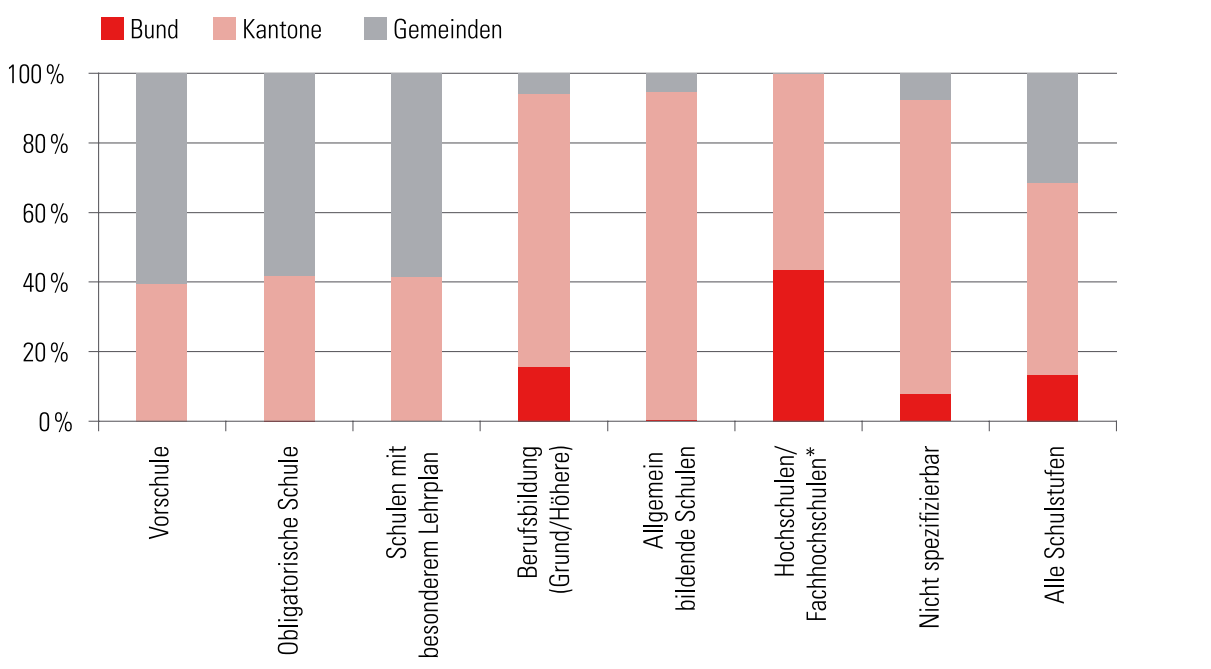


Quelle: BFS, EFV

- Gut 43 % der Mittel werden für die Finanzierung der Kosten der obligatorischen Schule aufgewendet. Diese Kosten werden ebenso wie jene für die Vorschule und für die Schulen mit besonderem Lehrplan (je etwa 1 Mia. CHF) fast ausschliesslich von den Gemeinden (60 %) und von den Kantonen (40 %) getragen.
- Die *Berufsbildung* (Grundbildung, Höhere Berufsbildung) kostet die öffentliche Hand pro Jahr etwa CHF 3,4 Mia.. Diese Kosten werden zu etwa 80 % von den Kantonen bestritten, der Rest geht zu Lasten von Bund und Gemeinden.
- Die Ausgaben für die *allgemein bildenden Mittelschulen* (gut 2 Mia. CHF) gehen zu 95 % zu Lasten der Kantone und zu 5 % zu Lasten der Gemeinden.
- Die *Hochschulen* verursachen jährliche Kosten von CHF 6,7 Mia.. Diese werden von den Kantonen und vom Bund im Verhältnis von 56 % zu 44 % getragen.
- Insgesamt wird etwas mehr als die Hälfte der Bildungskosten durch die Kantone und ein knappes Drittel durch die Gemeinden finanziert. Der Bundesanteil beträgt 13 %.

Im internationalen Vergleich weist die Schweiz zusammen mit den Vereinigten Staaten mit 12 000 US\$ die weltweit höchsten Bildungsausgaben pro Schüler/Studierende (Primär- bis Tertiärstufe) auf. Dieser Betrag liegt um 25 % über dem Wert von Österreich und um 40 % über den entsprechenden Ausgaben von Deutschland oder Grossbritannien.

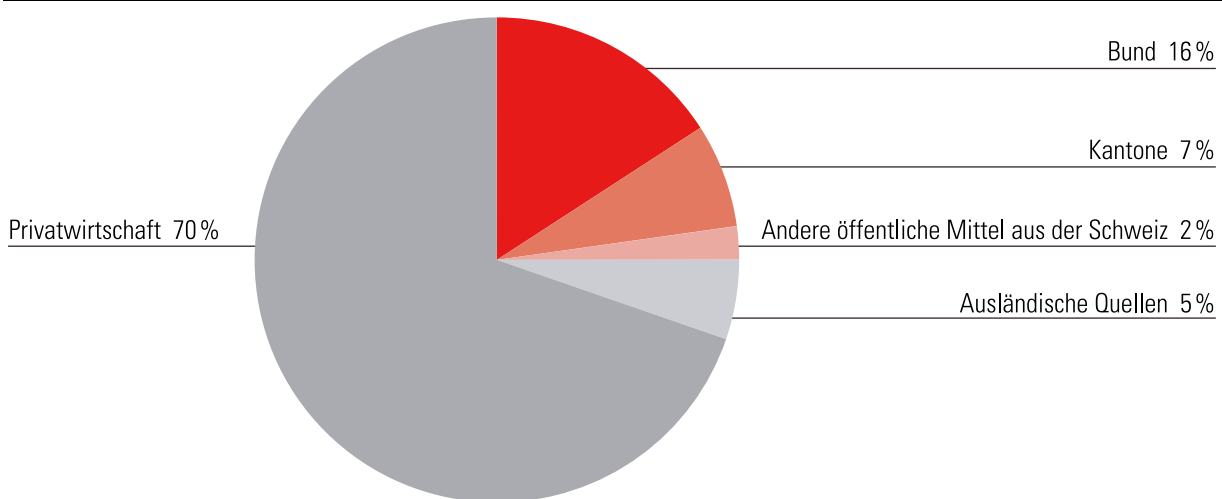
Abbildung 5: Ausgaben der öffentlichen Hand für Unterricht nach Schulstufe und Kostenträger (2005)



Quelle: BFS/EFV

Die vom BFS dokumentierten jährlichen Ausgaben für **Forschung und Entwicklung** von CHF 13,1 Mia. (vgl. Abbildung 6) entsprechen etwa der Hälfte der Bildungsausgaben. Im Gegensatz zur vorwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Bildung werden die Kosten für die Forschung und Entwicklung zu 70 % von der Privatwirtschaft getragen. Die restlichen CHF 4 Mia. werden zur Hälfte vom Bund und je zu einem Viertel durch die Kantone und durch andere Quellen finanziert.

Abbildung 6: Finanzierung von Forschung und Entwicklung nach Träger (2004)



Quelle: BFS

## 2.3 Zuständigkeiten

### 2.3.1 Grundlegendes

Beim staatlichen Handeln sind unterschiedliche Dimensionen der Zuständigkeit zu beachten.

Mit der **Rechtsetzung** bzw. staatlichen Regulierung bestimmt die Behörde die Ziele und die Modalitäten des staatlichen Handelns. In der Schweiz ist die Kompetenz zur Rechtsetzung auf der Ebene der Gemeinde, des Kantons oder des Bundes angesiedelt. Der Rechtsetzungsspielraum der Gemeinden ist durch das kantonale Recht festgelegt. Die Kantone sind souverän, soweit diese Souveränität nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt wird.

Die Aufteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen kann verschiedene Formen aufweisen:

- die *ausschliessliche Bundeskompetenz*, bei der die Kantone über keine eigenen Zuständigkeiten verfügen
- die *konkurrierende Zuständigkeit*, bei der die Kantone soweit und solange Recht setzen können, als der Bund es nicht tut; dabei wird je nach Umfang und Eingriffstiefe der Kompetenzen unterschieden zwischen
  - einer *Grundsatzkompetenz*, mit der der Bund eine Materie nur in ihren Grundzügen (z. B. Festlegung von Grundsätzen) regelt
  - einer *fragmentarischen oder punktuellen* Bundeskompetenz (der Bund darf nur einen bestimmten Teilbereich regeln) und
  - einer *umfassenden* Bundeskompetenz (der Bund ist befugt, den Bereich in jeder Hinsicht zu ordnen)
- die *parallele Zuständigkeit*, bei der Bund und Kantone nebeneinander im gleichen Gebiet tätig sind
- die *gemeinsame Zuständigkeit* gilt für Bereiche, in denen sowohl der Bund wie auch die Kantone je eigene Zuständigkeiten haben und in denen sie verpflichtet sind, ihre Kompetenzen koordiniert auszuüben
- die *Förderungskompetenz*, die den Beitrag des Bundes darauf beschränkt, ausgewählte Bereiche einer Aufgabe zu fördern.

Bei einer Übertragung der Rechtsetzungskompetenz von den Kantonen an den Bund sind insbesondere der Umfang und die Eingriffstiefe seines Handelns festzulegen. Ein solcher Schritt bedingt immer eine Verfassungsänderung.

Die **Finanzierungskompetenz** bezeichnet die für die Finanzierung einer staatlichen Aufgabe zuständige Instanz. Die Modalitäten der Finanzierung werden in der Regel in einem Subventionserlass festgehalten. Mit diesen Erlassen kann die finanzierende Stelle z. B. durch die Erwähnung von Vergabekriterien direkt Einfluss auf den Vollzug ausüben oder durch die Delegation von Planungs- und Koordinationskompetenzen an spezifische Organe indirekt Einfluss auf die Programmsteuerung nehmen.

Die **Vollzugskompetenz** bezeichnet die Zuständigkeit für die Umsetzung einer staatlichen Regulierung. Die Bundesverfassung legt die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone als Grundsatz fest. Die Vollzugskompetenz schliesst in einem begrenzten Rahmen auch Rechtsetzungsbefugnisse wie z. B. organisatorische oder verfahrensrechtliche Regelungen mit ein. Grundsätzlich möglich sind drei Typen der Vollzugskompetenz: Vollzug durch den Bund, Vollzug durch die Kantone oder gemeinsamer Vollzug durch Bund und Kantone. In gewissen Fällen ist eine Delegation von Teilen des Vollzugs an spezifische Trägerschaften möglich.

Eine Trägerschaft ist eine Behörde oder eine Institution öffentlichen oder privaten Rechts, die durch die Bereitstellung von Infrastruktur, Sachmitteln und Personal das staatliche Handeln ermöglicht. Im öffentlichen Bildungsbereich kann grundsätzlich zwischen zwei Formen der Trägerschaft unterschieden werden:

- die klassische Ministerialverwaltung umfasst die Verwaltungsstellen mit Koordinations- und Steuerungsfunktionen bei Bund (z. B. BBT, SBF), Kantonen und Gemeinden sowie in vielen Kantonen auch das öffentliche Schulwesen

- Betriebe und Anstalten des öffentlichen Rechts sind verwaltungsexterne Leistungserbringer, die in der Regel über einen Leistungsauftrag, eine eigene Rechtspersönlichkeit und einen eigenen Rechnungskreis (z. B. kantonale Universitäten, ETH-Institutionen) verfügen.

Die Steuerung bildet das strategische Bindeglied zwischen der grundlegenden Rechtsetzung und dem operativen Vollzug bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Die Steuerungsfunktion hat in den letzten Jahren im Zuge der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung stark an Bedeutung zugenommen. Insbesondere bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen wird die Steuerungskompetenz, die in der Regel Komponenten wie die Planung, Koordination, Monitoring, Qualitäts- und Erfolgskontrolle enthält, vermehrt an spezifisch dafür geschaffene Organe übertragen.

Die Aufsicht soll gewährleisten, dass die mit dem Vollzug betrauten Instanzen die ihnen übertragenen Aufgaben richtig erfüllen. Sowohl der Bundesrat wie auch die kantonalen Regierungen haben eine umfassende Aufsichtskompetenz über die ihnen unterstellten Verwaltungen und andere Träger, die mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Die Bundesverfassung hält zudem fest, dass der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone wacht. Dadurch soll namentlich verhindert werden, dass die Kantone bei der Ausübung ihrer Hoheitsrechte in den Kompetenzbereich des Bundes eingreifen.

Die Oberaufsicht umfasst die Überwachung von Tätigkeiten, die bereits unter der Aufsicht eines anderen Organs stehen. Sowohl beim Bund wie auch bei den Kantonen liegt die Oberaufsichtskompetenz bei den jeweiligen Parlamenten bzw. den damit beauftragten Geschäftsprüfungskommissionen. Die Oberaufsicht ist eine politische Kontrolle. Sie ist nicht vollzugsbegleitend sondern kommt erst nach Abschluss eines Geschäfts zum Tragen. Die Entscheidungskompetenz der Oberaufsicht beschränkt sich auf die Abgabe von Empfehlungen. Sie kann weder an Stelle der beaufsichtigten Behörde handeln noch kann sie ihr Aufträge erteilen oder deren Entscheide aufheben.

### 2.3.2 Die aktuelle Kompetenzverteilung im Bildungswesen

Die Kompetenzverteilung im schweizerischen Bildungswesen ist ausserordentlich komplex. Je nach Bildungsstufe oder Bildungseinrichtung gelten unterschiedliche Zuständigkeiten zwischen den an der Gestaltung und Erfüllung der Aufgabe beteiligten Akteuren Bund, Kantone, Gemeinden und Private.

In Abbildung 7 auf Seite 15 ist die Kompetenzverteilung in den vier zentralen Dimensionen Rechtsetzung, Trägerschaft, Finanzierung und Vollzug für alle Bildungsstufen dargestellt. Die Kompetenzverteilung bei der Rechtsetzung entspricht jener in der aktuellen Bildungsverfassung. Die gegenwärtig noch gültigen untergeordneten Erlasse von Bund und Kantonen (in Abbildung 7 nicht berücksichtigt) weichen in wesentlichen Teilen von der Verfassungsvorgabe ab, die entsprechenden Anpassungen (u. a. HarmoS, HFKG) befinden sich gegenwärtig im politischen Prozess. Nicht aufgeführt sind die Steuerung (noch wenig ausgebildet, teilweise unklare Kompetenzaufteilungen) sowie die Aufsicht (generell: übergeordnete Exekutivbehörde) und die Oberaufsicht (generell: Parlament).

Die **Vorschule** und die **obligatorische Schule (Primarstufe und Sekundarstufe I)** sind Aufgaben der Kantone und der Gemeinden. Diese teilen sich in der Finanzierung von Kindergarten, Primarschule, und Sekundarstufe I. Die einzelnen Kantone sind auf allen Stufen zuständig für den Vollzug und für den grössten Teil der Rechtsetzung. Einige Bereiche der obligatorischen Schule sind durch interkantonale Verträge für alle Kantone einheitlich geregelt (gemeinsame Kompetenz der Kantone). Träger der Schulen sind die Gemeinden, bei Schulen der Sekundarstufe I teilweise auch die Kantone. Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes beschränkt sich auf die Regelung des Schuljahresbeginns und auf die Mitverantwortung bei der Gewährleistung eines ausreichenden Grundschulunterrichts durch die Kantone. Im Falle einer ungenügenden Koordination der Kantone im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen erlässt der Bund entsprechende Vorschriften (subsidiäre Kompetenz).

Bei den **allgemeinbildenden Mittelschulen** liegt die Rechtsetzungskompetenz primär bei den Kantonen. Die Maturitätsanerkennung wird vom Bund und von den Kantonen im Rahmen einer Vereinbarung gemeinsam geregelt. Zudem steht auch hier dem Bund in bestimmten Bereichen eine subsidiäre Rechtsetzungskompetenz zu. Vollzug, Finanzierung und Trägerschaft der Schulen sind in der alleinigen Kompetenz der Kantone.



fungen und der höheren Fachprüfungen. Schliesslich bilden sie bei einzelnen höheren Fachschulen auch die Trägerschaft für diese Prüfungen. Die Betriebe und die Betroffenen selbst tragen den grössten Teil der anfallenden Kosten, sie sind aber auch die direkten Nutzniesser dieser Programme.

Im **Hochschulbereich** ist die Kompetenzverteilung sehr vielfältig. Bei den Fachhochschulen liegt die Rechtsetzungskompetenz heute noch ausschliesslich beim Bund, bei den kantonalen Universitäten und bei den Pädagogischen Hochschulen bei den Kantonen. Die Kantone sind zudem über die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) in ein interkantonales Vertragswerk untereinander gebunden, ebenso beruhen einige Pädagogische Hochschulen auf interkantonalen Verträgen. Mit der neuen Bildungsverfassung haben Bund und Kantone in Zukunft gemeinsam für die Koordination und die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen (universitäre, pädagogische und Fachhochschulen) zu sorgen. Kommt diese Koordination in bestimmten Bereichen nicht zustande so erlässt der Bund die Vorschriften (subsidiäre Kompetenz). Auch kann der Bund auf Antrag interessierter Kantone bei den kantonalen Hochschulen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten.

Vollzug und Trägerschaft obliegen bei den Universitäten, bei den Fachhochschulen und bei den Pädagogischen Hochschulen bei den einzelnen Kantonen, zudem bestehen auch interkantonale Verbände. Die Pädagogischen Hochschulen werden vorwiegend durch die Kantone finanziert. Die Finanzierung der Fachhochschulen und der Universitäten liegt primär in der Kompetenz der Kantone. Der Bund beteiligt sich mit Beiträgen an die Betriebskosten und an die Investitionen sowie an Projekten von nationaler Bedeutung, wobei ihm das Recht auf eine konditionale Mittelvergabe zusteht. In allen Fällen leisten auch Betriebe mit Eigenleistungen sowie die Studierenden mit den Studiengebühren und teilweise Dritte mit Zuwendungen verschiedenster Art einen Beitrag an die Finanzierung der Hochschulen.

Im **ETH-Bereich** liegt die Rechtsetzungskompetenz heute noch ausschliesslich beim Bund. In Zukunft werden auch die ETH der neuen Bildungsverfassung gemäss der gemeinsamen Koordination von Bund und Kantonen sowie der entsprechenden subsidiären Rechtsetzungskompetenz des Bundes unterstellt. Trägerschaft und Vollzug sind und bleiben in der alleinigen Zuständigkeit des Bundes (ETH-Gesetz), an der Finanzierung sind neben dem Bund auch die Studierenden (Studiengebühren) sowie private Quellen (Sponsoring, Vergabungen etc.) sowie die beiden ETH selbst mit Eigenleistungen beteiligt.

Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung der **sonderpädagogischen Institutionen** liegen seit Anfang 2008 als Folge der NFA ausschliesslich in der Kompetenz der einzelnen Kantone, einzelne Bereiche sind in einer interkantonalen Vereinbarung geregelt. In die Trägerschaft der entsprechenden Institutionen teilen sich Private, die Gemeinden und die Kantone.

Mit der neuen Bildungsverfassung wurde die **Weiterbildung** neu auch zu einer Aufgabe des Bundes, der über eine Grundsatzgesetzgebungs- und Förderungskompetenz verfügt (Vorarbeiten für ein allfälliges Gesetz zur Weiterbildung sind im Gange). Die Kantone können ihrerseits ergänzende Bestimmungen erlassen. Die berufsorientierte Weiterbildung ist bereits im Berufsbildungsgesetz geregelt, das Medizinalberufegesetz enthält ebenfalls Regelungen zur Weiterbildung. Die Kompetenzverteilungen beim Vollzug, bei den Trägerschaften sowie bei der Finanzierung der Weiterbildung sind ausserordentlich vielfältig.

Bei der **Forschung** liegt die Rechtsetzungskompetenz (Förderungskompetenz) beim Bund. Die Forschungspolitik wird in erster Linie durch die konditionale Vergabe von öffentlichen Fördermitteln der EU, des Bundes und andern öffentlichen Quellen gesteuert. Die Kantone leisten vor allem Beiträge an die Trägerschaften ohne weitere Konditionen. Der grösste Teil der Forschungsmittel wird durch die Privatwirtschaft aufgebracht. Betrieben wird die Forschung ebenfalls vorwiegend von der Privatwirtschaft sowie von den Hochschulen der Kantone und des Bundes (ETH) bzw. deren Forschungsanstalten.

### 2.3.3 Die staatlichen Bildungsinstanzen und ihre Zuständigkeiten

Auf **Bundesebene** liegen die Kompetenzen für Bildung bei insgesamt sechs Bundesämtern und zwei Generalsekretariaten aus drei verschiedenen Departementen:

### ***Eidgenössisches Departement des Innern (EDI):***

- Das *Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF)* die Fachbehörde des Bundes für national und international ausgerichtete Fragen der allgemeinen und der universitären Bildung, der wissenschaftlichen Forschung sowie der Raumfahrt. Seine Arbeitsfelder betreffen u.a.: Koordination der universitären Hochschul- und Forschungspolitik, Förderung der kantonalen universitären Hochschulen, Anerkennung kantonaler und ausländischer Maturitäten (in Zusammenarbeit mit den Kantonen), Durchführung der schweizerischen Maturitätsprüfung, Stipendien, europäische Bildungsprogramme, Forschungsförderung, internationale Forschungsorganisationen und -programme. Zudem fungiert das SBF als Schaltstelle zwischen dem Departement, dem Parlament und dem ETH-Rat.
- Dem *Generalsekretariat des Eidg. Departements des Inneren (EDI)* obliegt die Wahrnehmung der Eignerfunktionen des ETH-Bereiches.
- Das *Bundesamt für Kultur (BAK)* ist zuständig für Fragen zu Sprachen und zu kulturellen Minderheiten. Es setzt sich für die Erhaltung und Förderung der Mehrsprachigkeit in der Schweiz und für die Verbesserung der Situation der Fahrenden in der Schweiz ein. Im Bereich der Kulturförderung setzt sich das BAK insbesondere für die kulturelle Bildung ein. Themen diesbezüglich sind Lese- und Literaturförderung, Illettrismus, kulturelle Weiterbildung sowie Stipendien für Kunstschaffende.
- Das *Bundesamt für Gesundheit (BAG)* ist zuständig für die Regelungen der Medizinal- und Psychologieberufe.
- Das *Bundesamt für Statistik (BFS)* erhebt im Bereich der Bildung die statistischen Daten und erstellt bildungsrelevante Prognosen.

### ***Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD):***

- Das *Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT)* zuständig für national und international ausgerichtete Fragen der Berufsbildung (berufliche Grundbildung, Berufsmaturität, höhere Berufsbildung, berufliche Weiterbildung), der Fachhochschulen und der Innovations- und Technologieförderung.
- Das *Generalsekretariat des EVD* ist administrativ zuständig für das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB), dem die Ausbildung von Berufsbildungsverantwortlichen obliegt.

### ***Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS):***

- Das *Bundesamt für Sport (BASPO)* verantwortlich für Sportbelange im Bildungsbereich sowie für die Eidg. Hochschule für Sport in Magglingen.

In den **Kantonen** werden die Aufgaben im Bereich der Bildung vom kantonalen *Erziehungsdepartement bzw. der Bildungsdirektion* wahrgenommen. In zwei Kantonen ist das kantonale Volkswirtschaftsdepartement für die Berufsbildung zuständig. Aufgaben im Bereich der Vorschulstufe oder der Sonderpädagogik können in gewissen Kantonen dem kantonalen Gesundheits- oder Sozialdepartement zufallen. Verschiedene Kantone führen zusätzlich einen Erziehungsrat (auch Bildungsrat, Erziehungskommission genannt), der sich als beratendes oder beschliessendes Organ ausschliesslich mit Schul- und Bildungsfragen befasst. Funktion, Befugnisse und Aufgaben dieser Erziehungsräte sind je nach Kanton verschieden. Für die fachliche pädagogische Leitung, Betreuung und Aufsicht der obligatorischen Schule und Vorschule, teilweise der Berufsfachschulen und selten auch der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe II sind in den Kantonen die Schulinspektorate zuständig.

Die bildungspolitische Koordination unter den Kantonen obliegt der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)*. Diese nimmt zudem auch gewisse Verwaltungsaufgaben wahr wie z. B. die Diplomanerkennung von Berufsabschlüssen im Bildungsbereich, die Abgeltung geistigen Eigentums oder die Gewährleistung günstiger Rahmenbedingungen für die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Für die Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund arbeitet die EDK mit verschiedenen gesamtschweizerischen Institutionen und Kompetenzzentren zusammen.

Die **hochschulpolitische Koordination zwischen Bund und Kantonen** wird von der *Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK)* und vom *Schweizerischen Fachhochschulrat (FHR)* gewährleistet. Die SUK verfügt in definierten Bereichen über eine bindende Entscheidungskompetenz.

Auf der Ebene der **Gemeinde** sind die Verwaltungsstrukturen sehr heterogen. Die Gemeindeverwaltung ist in Grossstädten ähnlich wie die kantonalen Verwaltungen nach Departementen oder Direktionen organisiert. In mittleren und kleinen Gemeinden kann je nach Gemeinde ein Mitglied der kommunalen Exekutive Verwaltungsaufgaben im Schulwesen wahrnehmen oder ein allgemeiner Gemeindeverwalter bzw. eine Gemeindeverwalterin.

#### 2.3.4 Die Führung und Verwaltung von Bildungseinrichtungen

Im Bereich der **obligatorischen Schule** besteht eine grosse Vielfalt an Organisationsformen und Führungsmodellen. Die Kompetenzen und Mitwirkungsmöglichkeiten sind unter vielen Akteuren wie die kantonale und die kommunale Schulbehörde, die Schulleitung, die übrigen Lehrpersonen, weiteres Personal, Eltern, Schülerinnen und Schüler aufgeteilt.

Auf der **Sekundarstufe II** übernimmt die Schulleitung Aufgaben in administrativ-organisatorischen Bereichen, in der pädagogischen Leitung, bei der Personalführung sowie in der Schul- und Qualitätsentwicklung. Die Schulleiter und Schulleiterinnen der verschiedenen Schulen der Sekundarstufe II bilden verschiedene Konferenzen, die sich für die Belange des jeweiligen Schultyps einsetzen: *die Konferenz der schweizerischen Gymnasialrektorinnen und Gymnasialrektoren (KSGR)*, *die Konferenz der Rektorinnen und Rektoren schweizerischer Fachmittelschulen (KFMS)* sowie *die Konferenz schweizerischer Handelsschulrektoren (KSHR)*. Die Vorstände dieser drei Schulleiter- und Schulleiterinnenkonferenzen bilden unter *TRI S2 (Treffpunkt Sekundarstufe 2)* ein gemeinsames Forum.

Im Bereich der Berufsbildung obliegt die strategische Führung des EHB dem *EHB-Rat*. Die Leiterinnen und Leiter der Berufsfachschulen und der höheren Fachschulen sind in der *Schweizerischen Direktorinnen- und Direktorenkonferenz der Berufsfachschulen (SDK)* und in der *Konferenz der Höheren Fachschulen der Schweiz (Konferenz HF)* zusammengeschlossen.

Im **Tertiärbereich** sind die Organisations- und Führungsstrukturen insbesondere bei den sehr autonom handelnden *universitären Hochschulen* stark ausgebaut. Diese sind in der Regel öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie regeln und verwalten ihre Angelegenheiten selbstständig und verfügen über Lehr- und Forschungsfreiheit. Im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen verfügen sie über das Recht auf Selbstverwaltung. In den meisten Fällen ist ein Hochschulrat (Universitätsrat bzw. ETH-Rat) für die strategische Führung zuständig. Diese Hochschulräte sind Bindeglieder zu den Hochschulträgern, ihre Mitglieder sind vorwiegend universitätsexterne Persönlichkeiten aus Politik und Öffentlichkeit sowie in einigen Fällen Vertreter der betroffenen Universitäten. Sie verfügen über relativ weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse sowie über exekutive Kompetenzen im Bereich der Selbstverwaltung, u. a.: Erlass des Universitätsstatuts, Bestimmung der allgemeinen Politik der Institution, Genehmigung der Mehrjahresplanung, Aufteilung des Budgets auf die Organe und Bereiche der universitären Hochschule, Schaffung und Aufhebung von Studiengängen, Wahl des Rektors oder die Nominierung der Professoren. Gleichzeitig üben die Hochschulräte auch die unmittelbare Aufsicht über die universitäre Hochschule aus. Hochschulräte haben somit eine Mittelstellung zwischen einem Verwaltungsrat eines Unternehmens und einer staatlichen Aufsichtskommission. Die operative Führung der universitären Hochschulen obliegt den Universitätsleitungen bzw. den Rektoraten oder ETH-Präsidien. Die Rektorinnen und Rektoren aller kantonalen universitären Hochschulen und der ETH bilden *die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS)*. Die CRUS vertritt die Gesamtheit der universitären Hochschulen und setzt sich für die Koordination und Kooperation in Lehre, Forschung und Dienstleistungen ein. Sie sorgt für die gegenseitige Information, die Harmonisierung akademischer Abläufe und Definitionen sowie für eine angemessene Aufgabenteilung unter den universitären Hochschulen und erfüllt weitere Aufgaben akademischer Art, die ihr von der SUK übertragen werden.

Die *Fachhochschulen* sind in der Regel öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Führungsstrukturen variieren von losen Verbänden der Teilschulen mit weitgehend eigenständigen Organen bis zu relativ stark integrierten Organisationen. Bedingt dadurch, dass bestehende Einrichtungen (höhere Fachschulen) mit je ihren Leitungsstrukturen in Fachhochschulen überführt worden sind und diese sich in Fachhochschul-Regionen zusammenschlossen, können die Leitungsstrukturen komplex sein. In der Regel hat jede Fachhoch-

schule neben der operativen Führung einen eigenen Fachhochschulrat, dem die strategische Führung obliegt. Die Teilschulen einzelner Fachhochschulen verfügen wiederum über eigene Organe. Die *Rektorenkonferenz der Fachhochschulen der Schweiz (KFH)* ist der Zusammenschluss der Schweizer Fachhochschulen. Mitglieder sind die operativen Leiter und Leiterinnen bzw. die Rektoren und Rektorinnen der öffentlichen Fachhochschulen sowie der einen vom Bund anerkannten privaten Fachhochschule. Die KFH vertritt die Interessen der Fachhochschulen gegenüber dem Bund und den Kantonen sowie anderen bildungs- und forschungspolitischen Institutionen und der Öffentlichkeit. Sie ist im FHR der EDK sowie in der Eidgenössischen Fachhochschulkommission (EFHK) vertreten und arbeitet mit dem BBT zusammen.

Die *Pädagogischen Hochschulen* sind öffentlich-rechtliche Anstalten mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Sie verfügen über ein Rektorat bzw. eine Direktion; diese sind entweder dem Träger (in der Regel die Kantone) direkt oder einem Repräsentantengremium des Trägers (oft: Schulrat) unterstellt. Der Schulrat bildet ein Bindeglied zwischen kantonaler Exekutive und Direktion bzw. Rektorat. Er übernimmt die strategische Steuerung und gegenüber der Direktion bzw. dem Rektorat auch Aufsichtsaufgaben. Für operative Geschäfte im Leistungsauftrag (Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Dienstleistung sowie Weiterbildung) sind die Hochschulen zuständig. Je nach Hochschule verfügen sie über Autonomie in den Bereichen Programm, Finanzen, Organisation und Personal. Einzelne Pädagogische Hochschulen haben Teilschulen, die wiederum über schulspezifische Organe verfügen. Die *Schweizerische Konferenz der Rektorinnen und Rektoren der Pädagogischen Hochschulen (COHEP)* vertritt die Pädagogischen Hochschulen sowie die Institutionen der Lehrerinnen- und Lehrerbildung im Tertiärbereich mit vergleichbarem Auftrag. Die CRUS, die KFH und die COHEP setzen sich für eine Zusammenarbeit der verschiedenen Hochschultypen ein. Sie haben sich zu diesem Zweck im Jahr 2005 als Gremium der Rektorenkonferenzen der schweizerischen Hochschulen konstituiert und einen gemeinsamen Leitungsausschuss bestimmt.

## 2.4 Bildungspolitische Herausforderungen

Fragen der Kompetenz- und Aufgabenverteilung sowie der Koordination und Organisation zwischen Bund und Kantonen, innerhalb des Bundes sowie unter den Kantonen gaben im Laufe der letzten Jahre verschiedenen Mitgliedern der *eidgenössischen Räte* Anlass zur Einreichung von Vorstössen. Diese lassen sich im Zusammenhang mit dem im Postulat Schmid unterbreiteten Anliegen in zwei unterschiedliche Kategorien unterteilen: in Anträge, nach denen der Bund in einem spezifischen Bereich tätig werden sollte, der eigentlich in die Hoheit der Kantone gehört, und in Vorschläge, mit denen der Bund zu einer Verbesserung oder Veränderung der aktuellen Zusammenarbeit unter den beteiligten Akteuren aufgefordert wird.

Themen der ersten Kategorie (Übertragung spezifischer Aufgaben bzw. Kompetenzen der Kantone an den Bund) waren etwa

- ein früherer Schulbeginn (im Alter von 6 Jahren)
- familienunterstützende Massnahmen im Bereich der Vorschule und der obligatorischen Schule (Tagesschulen, Blockzeiten, schulergänzende Kinderbetreuung u. ä.)
- der Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule
- das Stipendienwesen (Harmonisierung, Verhältnis zu Studiengebühren).

Themen der zweiten Kategorie (Koordination/Organisation) waren

- die Neuregelung der Kompetenzen von Bund und Kantonen im Hochschulbereich
- die Konzentration/Portfoliobereinigung unter teuren Fächern an den Universitäten (z. B. durch Schaffung einer Medizinischen Hochschule Schweiz)
- die Aufgabenteilung/Abstimmung von Studiengängen unter den Universitäten sowie zwischen universitären und Fachhochschulen
- eine Neuorganisation der Bildungsverwaltung beim Bund (Schaffung eines Bildungsdepartements bzw. eines Bildungsamts u. ä.).

Diese parlamentarischen Vorstösse wurden ergänzt durch verschiedene *Standesinitiativen*. So verlangten die Kantone Basel-Landschaft, Bern und Solothurn eine Koordination der kantonalen Bildungssysteme, der Kanton Solothurn beantragte zudem eine Harmonisierung der Stipendien.

Der *Schweizerische Wissenschaftsrat (SWTR)*, das Konsultativorgan des Bundesrats in allen Fragen der Wissenschaftspolitik, hat sich in den letzten Jahren eingehend mit den Strukturen des schweizerischen Hochschulsystems auseinandergesetzt und dabei einen Reformbedarf ausgemacht. Dazu wurden die folgenden vier Postulate formuliert:

- Einheitliche Rechtsgrundlage für alle Schweizer Hochschulen
- Trennung von politisch-strategischer und akademisch-operativer Verantwortung im schweizerischen Hochschulsystem
- Autonome akademische Hochschulleitungen
- Koordinierte Finanzierung durch Bund und Kantone mit langfristiger Leistungsvereinbarung und Globalkrediten.

Ausgehend von diesen Postulaten schlägt der SWTR zur Verbesserung von Steuerung und Koordination der Hochschulen konkret die Schaffung einer Konferenz der Hochschulträger, eines Hochschulrats, eines Universitätsrats sowie eines Fachhochschulrats vor.

## 2.5 Das Bildungssystem im Umbruch

Seit Anfang der 1990er Jahre gab und gibt es im Bildungsbereich eine ganze Reihe von Bestrebungen, um die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten landesweit zu stärken und zu verbessern, die Qualität des Bildungssystems sicher zu stellen und die Mobilität im Bildungsbereich zu erleichtern. Es sind zahlreiche Reformen im Gange oder in die Wege geleitet, die das schweizerische Bildungssystem namentlich bezüglich Kooperation und Harmonisierung in den nächsten Jahren wesentlich verändern werden.

### 2.5.1 Programme und Projekte auf nationaler Ebene

Mit der 2004 von Volk und Ständen angenommenen *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)* wurden die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und deren Finanzierung neu geordnet. Im Bereich der Bildung sind das Stipendienwesen und der sonderpädagogische Bereich von der NFA betroffen: ab 2008 tragen die Kantone allein die organisatorische, rechtliche und finanzielle Verantwortung für sonderpädagogische Massnahmen für Kinder und Jugendliche sowie für Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten. Zum gleichen Zeitpunkt zog sich der Bund im Stipendienwesen auch aus der Mitfinanzierung der Ausbildungsbeihilfen für die Sekundarstufe II zurück, so dass neu die Kantone die volle Verantwortung und Finanzierung für Ausbildungsbeihilfen bis und mit Sekundarstufe II tragen.

Mitte 2006 stimmten Volk und Stände einer Neufassung der *Bildungsartikel* in der Bundesverfassung zu (vgl. Kap. 5.4 im Anhang). Darin wird die Schulhoheit der Kantone bestätigt, gleichzeitig wird aber festgehalten, dass Bund und Kantone im nachobligatorischen Bereich als Partner zusammenarbeiten. Im Zusammenhang mit dem Zusammenwirken von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander sind insbesondere die folgenden Neuerungen von Bedeutung:

- die ausdrückliche Pflicht von Bund und Kantonen zur Koordination und zur Zusammenarbeit
- die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im Hochschulwesen
- die Übertragung einer subsidiären Rechtsetzungskompetenz an den Bund für den Fall, dass die Koordinationsziele bei bestimmten zwingend zu harmonisierenden Eckwerten nicht erreicht werden.

Mit dem gleichen Volksentscheid wurde auch der mit der NFA neu geschaffenen Art. 48a der Bundesverfassung zur Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht so ergänzt, dass der Bund in Zukunft in ausgewählten Bereichen des Schulwesens sowie bei den kantonalen Hochschulen auf Antrag interessierter Kantone inter-

kantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann.

Im Anschluss an die Annahme des Bildungsartikels erarbeiteten die Hauptakteure der nationalen Bildungspolitik, das EDI, das EVD und die EDK gemeinsam Grundlagen für eine **neue Hochschullandschaft der Schweiz**. Der auf diesen Grundlagen erarbeitete und vom Bundesrat Ende Mai 2009 den Eidgenössischen Räten zugeleitete Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) (vgl. Kap. 5.5 im Anhang) hat zum Ziel, die unzureichende gesamtschweizerische Steuerung des Hochschulsystems, die mangelhafte Transparenz bei der Mittelzuteilung sowie die schwache oder fehlende Aufgabenteilung in kostenintensiven Bereichen unter den Hochschulen zu beheben. Der Entwurf des neuen HFKG sieht die folgenden Massnahmen vor:

- Für eine Verbesserung der Steuerung und der Qualitätssicherung sollen drei neue Organe geschaffen werden: die *Schweizerische Hochschulkonferenz* in der Zusammensetzung als Plenarversammlung oder als Hochschulrat für die von Bund und Kantonen partnerschaftlich vorzunehmende Steuerung des Gesamtsystems; die für die Koordination auf der Ebene der Institutionen zuständige *Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen* sowie den *Schweizerischen Akkreditierungsrat* mit der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung.
- Bei der Finanzierung wird von einer generellen Einführung von *Referenzkosten* pro Studierenden eine grössere Transparenz der Mittelflüsse erwartet.
- Mittels einer *Portfoliobereinigung* sollen die Studienangebote nach klaren Kriterien und Mechanismen überprüft und angepasst werden. Diese Angebotsbereinigung soll sowohl innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen Hochschultypen (universitäre Hochschulen/Fachhochschulen) vorgenommen werden und sie soll auch durch einen Aufgabentransfer zwischen den verschiedenen Hochschultypen ergänzt werden. Ein besonderes Augenmerk soll dabei den besonders kostenintensiven Bereichen wie z. B. die Hochtechnologie oder die Spitzenforschung gelten.

Bund und Kantone schliessen zur Erfüllung ihrer im HFKG festgeschriebenen Aufgaben eine neue Zusammenarbeitsvereinbarung ab. Mit dieser werden gemeinsame Organe geschaffen, an die die Umsetzungskompetenzen delegiert werden. Für den Bund bildet hierzu das HFKG die Rechtsgrundlage, die Kantone schliessen ein entsprechendes Konkordat ab, das sie ermächtigt, mit dem Bund die entsprechenden Vereinbarungen zu treffen.

Im Bereich der nationalen **Systemsteuerung und Qualitätsentwicklung** wurden u. a. das Bildungsmonitoring, PISA (Programme for International Student Assessment), der gemeinsam finanzierte Schweizerische Bildungsserver (SBS) und die zweistufige Evaluation der Maturitätsreform (EVAMAR) als wichtigste vom Bund und von der EDK gemeinsam getragene nationale Programme umgesetzt.

Die gesetzliche Regelung der Politikbereiche **Bildung, Forschung und Innovation** auf Bundesebene steht seit einigen Jahren in einem umfassenden und tiefgreifenden Reformprozess, mit dem Strukturen, Kompetenzen, Aufgaben, Verantwortungen und Prioritäten neu geregelt werden. Mitte der 1990er Jahre wurden das erste Fachhochschulgesetz (FHSG) verabschiedet und die Berufsmaturität geschaffen, welche die Durchlässigkeit zu berufsbildenden und akademischen Bildungsgängen ermöglicht. 1999 wurden das Universitätsförderungsgesetz (UFG) und die BFT-Botschaft (Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie) für die Jahre 2000-2003 revidiert. Das zunächst vom Parlament auf acht Jahre befristete UFG wurde in der Folge nochmals um vier Jahre bis 2011 verlängert. Die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft) sieht für die Jahre 2008-2011 weitere Anpassungen in den Bereichen Sicherung und Steigerung der Qualität der Bildung sowie Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums durch Forschung und Innovation vor. Das neue HFKG soll das bisherige UFG und das FHSG bis im Jahr 2012 ablösen.

Ausgelöst durch mehrere parlamentarische Vorstösse hatte der Bundesrat bereits 1997 eine **Zusammenfassung aller Bildungsaufgaben in einem Departement** überprüft. Er kam damals zum Schluss, die (heute noch aktuelle) Zuteilung der Bereiche der Bildung, Forschung und Innovation auf drei Departemente vorerst wie bis anhin zu belassen. Im Frühjahr 2008 bestätigte der Bundesrat diesen Entscheid definitiv mit dem Hinweis, dass eine solche Zusammenführung keinen entscheidenden Mehrwert zu schaffen vermöge.

## 2.5.2 Programme und Projekte auf interkantonaler Ebene

Die EDK hat in den letzten Jahren mit ihrem Projekt HarmoS (Harmonisierung der obligatorischen Schule) ebenfalls einen grundlegenden Reformprozess in Gang gesetzt. Das 2007 von der EDK verabschiedete und gegenwärtig im Ratifizierungsprozess durch die Kantone stehende HarmoS-Konkordat, das das bestehende Schulkonkordat ergänzen und erweitern soll, sieht die folgenden wesentlichen Änderungen vor:

- Ausdehnung der obligatorischen Schule von neun auf elf Jahre durch Unterstellung der Vorschule unter die Schulpflicht
- Einheitliches Eintrittsalter in die obligatorische Schule (Kindergarten) mit dem vollendeten vierten Altersjahr
- Empfehlung an die Kantone, die Primarstufe in Blockzeiten zu organisieren und für die gesamte obligatorische Schule ein fakultatives, kostenpflichtiges Angebot an Tagesstrukturen zur Verfügung zu stellen
- Vereinheitlichung der Strukturen der Bildungsstufen der obligatorischen Schule
- Einführung von landesweit verbindlichen Bildungsstandards
- Erarbeitung von sprachregional einheitlichen Lehrplänen und Lehrmitteln
- Aufbau von Instrumenten für die gesamtschweizerische Systemsteuerung
- Koordination des Sprachenunterrichts (Erstsprache, Fremdsprachen).

Nach dem Beitritt von insgesamt 10 Kantonen ist das HarmoS-Konkordat für diese seit dem 1. August 2009 in Kraft. Vier Kantone hatten bis zu diesem Zeitpunkt den Beitritt abgelehnt, in vier weiteren Kantonen stehen in den kommenden Monaten Volksabstimmungen bevor, in den übrigen Kantonen ist der Ratifizierungsprozess noch im Gang.

Im Rahmen der NFA übernehmen die Kantone in Zukunft die volle rechtliche, finanzielle und fachliche Verantwortung für die besondere Schulung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen und für die damit verbundenen **sonderpädagogischen Massnahmen**. Zur einheitlichen Regelung dieser bisher vom Bund erfüllten Aufgabe hat die EDK ein Konkordat erarbeitet, in dem für alle Kantone eine gemeinsame Terminologie, gemeinsame Qualitätsstandards für Leistungserbringer und ein einheitliches Abklärungsverfahren (Diagnoseinstrument) verbindlich gemacht werden. Die Kantone sind gehalten, in diesem Rahmen Sonderschulkonzepte zu erarbeiten und den Vollzug zu organisieren.

## 3 Bundeshoheit für das Bildungssystem

### 3.1 Staatspolitische Beweggründe

Die neue Bildungsverfassung schreibt Bund und Kantonen eine gemeinsame Verantwortung für den Bildungsraum Schweiz zu. Sie sind gehalten, ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren zu sichern. Dieser Koordinationsauftrag wird u. a. konkretisiert durch die Übernahme der Instrumente der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) und der Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen (BIV) aus der NFA, mit denen der Bund auf Antrag interessierter Kantone interkantonale Verträge für alle bindend erklären und einzelne Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten kann. Zudem steht dem Bund neu zu, in bestimmten Bereichen der Harmonisierung des Schulwesens Vorschriften zu erlassen, wenn auf dem Koordinationsweg keine Lösung zustande kommt (subsidiäre Bundeskompetenz).

Es sind die für den Postulanten unerwünschten Folgen dieser Neuerungen, die den Stein des Anstosses für die Einreichung des Postulats gaben. Seine Argumentationen gehen dahin, dass der so verordnete Zwang zur Kooperation bzw. die Drohung, renitente Kantone mit Hilfe des Bundes über AVE und BIV zu disziplinieren, die Kantone unter einen grossen Konformitäts- und Anpassungsdruck setzt, dass dies zu Konflikten unter den Kantonen führt und dass sich letztlich die grossen Kantone gegen die kleinen durchsetzen werden.

Diese Argumentation knüpft an eine politische und staatsrechtliche Debatte an, die bereits bei der Einführung der NFA geführt wurde. Die wesentlichen Komponenten dieser Debatte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das schweizerische Staatsverständnis beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass Aufgaben nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene übertragen werden sollen, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten staatlichen Ebenen. Wenn nun, wie im vorliegenden Fall der Bildungspolitik, davon ausgegangen wird, dass die Kantone die geforderte Harmonisierung und Koordination nicht oder nur mit Zwang zustande bringen, dann sollte gemäss dem Subsidiaritätsprinzip die Aufgabe eigentlich direkt an den Bund übertragen werden. Statt dessen wird mit den Instrumenten der AVE und der BIV faktisch eine **neue staatliche Ebene der Interkantonalität** geschaffen. Dies wird als historischer Rückschritt in die Zeit vor 1848 verstanden, als es noch keinen Zentralstaat gab und die grossen Kantone den Gang der Dinge weitgehend unter sich ausmachten.
- Solche interkantonalen Verträge, die oft von einem kleinen Ausschuss oder von einer Verwaltungskommission ausgearbeitet und von einer Regierungs- bzw. Direktorenkonferenz „vorgenehmigt“ werden, setzen die Kantone unter einen grossen **Anpassungszwang**, da es sich ein einzelner Kanton kaum leisten kann, einen solchen Vertrag abzulehnen und damit ein oft in mehreren Jahren erarbeitetes Verhandlungsergebnis zu gefährden.
- Innerhalb der Kantone führen solche Vertragswerke zu einer faktischen **Gewichtsverlagerung** von der Kollegialregierung zu den Departementsvorsteherinnen/Departementsvorstehern, zu deren Verwaltung und zu regionalen oder gesamtschweizerischen Direktorenkonferenzen hin.
- Solche Verträge werden von den Regierungen und Verwaltungen unter weitgehendem **Ausschluss von Parlament und Öffentlichkeit** ausgehandelt. Parlamente und Volk können kaum mehr Einfluss auf deren Inhalt nehmen. Die Parlamente können im besten Fall solche Verträge genehmigen oder ablehnen, wobei sie genau so wie ihre Regierungen unter einem hohen Konformitätsdruck stehen.
- Schliesslich wird mit solchen interkantonalen Vertragswerken und der damit einhergehenden geteilten und teilweise delegierten Verantwortlichkeiten auch die klassische **Aufsichtskompetenz der Regierungen über ihre Verwaltung geschwächt**. Ebenso wird auch die eigentlich den kantonalen Parlamenten zustehende Oberaufsicht beeinträchtigt.

Die mit der Bildungsverfassung neu geschaffene **subsidiäre Bundeskompetenz**, die in bestimmten Bereichen des Schulwesens ein Eingreifen des Bundes vorsieht, wenn die Kantone keine Harmonisierung zustande bringen, wird in dieser gleichen Dynamik von Anpassungszwang und Demokratieabbau gesehen. Neu ist indes, dass in

diesem Fall der Bund nicht auf Aufforderung der Kantone handelt, sondern dass es an ihm alleine liegt, festzustellen, ob die angestrebte Harmonisierung zustande gekommen ist oder nicht.

Aus staatsrechtlicher Sicht wurde darauf hingewiesen, dass eine Zentralisierung solcher Aufgaben beim Bund den Ansprüchen der schweizerischen Direktdemokratie besser entsprechen würde, da bei einer Bundeslösung ein transparentes öffentliches Verfahren zur Anwendung kommt, das die Partizipation einer interessierten Öffentlichkeit (inklusive der Kantone) und eine Inhaltsgebung durch das Parlament ermöglicht.

Es sind solche Gedankengänge, die den Autor des Vorstosses zur Aussage motivierten, dass die Kantone heute in der Bildung nur noch eine Scheinkompetenz haben und dass es ehrlicher wäre, die dahinter liegende Bundeskompetenz offen zu deklarieren. Mit der Forderung nach einer Bundeshoheit für das schweizerische Bildungssystem soll somit dem Subsidiaritätsprinzip in seiner ursprünglichen Form Nachachtung verschafft werden: wenn es die Verhältnisse nicht mehr zulassen, dass die einzelnen Kantone ihren Bildungsraum autonom gestalten, dann wird die Aufgabe nicht an das Kollektiv der Kantone, sondern direkt und offen an den Bund übertragen.

### 3.2 Kriterien für eine Neugestaltung des Bildungssystems

Die verlangte Neuordnung der bildungspolitischen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen soll einerseits den im Postulat enthaltenen Anforderungen gerecht werden. Andererseits gilt es aber auch, den in der Bundesverfassung enthaltenen Prinzipien zum föderalistischen Zusammenwirken von Bund und Kantonen Rechnung zu tragen. Daraus ergeben sich drei Kriterien, an denen sich die im nächsten Kapitel dargestellten Varianten orientieren:

- *Vollzugsföderalismus*: Gemäss Bundesverfassung setzen die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz um; der Bund belässt den Kantonen aber möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung.
- *Subsidiaritätsprinzip*: Die Bundesverfassung sieht vor, dass der Bund nur die Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Was die einzelnen Kantone ohne Souveränitätseinbusse autonom regeln und vollziehen können, soll auch weiterhin in ihrer Kompetenz bleiben. Daraus lässt sich unmittelbar schliessen, dass flächendeckende Regelungen in der Schweiz grundsätzlich Sache des Bundes und nicht der Gesamtheit der Kantone sind. Vereinbarungen unter den Kantonen sind nur solange zulässig, wie sie ohne Zwang erfolgen. Diese Anforderung ist insbesondere dann nicht (mehr) erfüllt, wenn sich ein Kanton wegen einer drohenden oder durchgesetzten AVE bzw. BIV auf ein interkantonales Vertragswerk ausrichten muss oder wenn er in seinem gestaltenden oder vollziehenden Handeln durch eine drohende Bundesintervention (subsidiäre Bundeskompetenz) eingeschränkt ist.
- *Umfassende Zentralisierung*: Das Postulat verlangt, dass der einheitliche Bildungsraum Schweiz unter umfassender Bundeshoheit stehen und alle Stufen des Bildungswesens miteinbeziehen soll.

Diese drei Kriterien stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander. Es ist nicht möglich, einen einheitlichen Bildungsraum zu konzipieren, der allen drei Kriterien vollauf genügen kann.

### 3.3 Drei Varianten für eine Bundeskompetenz in der Bildung

Nachfolgend wird in drei Varianten dargestellt, wie ein einheitlicher Bildungsraum Schweiz im Sinne des Postulats auszugestalten wäre. Ausgangspunkt und Grundlage aller drei Varianten ist der Grundsatz, dass an Stelle der in der heutigen Bildungsverfassung festgeschriebenen gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Kantonen bzw. an Stelle der mit Zwangsmitteln durchsetzbaren Interkantonalität für alle gesamtschweizerischen Bildungsaufgaben neu der Bund allein zuständig wird:

- Variante 1 setzt auf das Prinzip des Vollzugsföderalismus, d. h. die Rechtsetzung wird zur Sache des Bundes, bei den Trägerschaften, bei der Finanzierung und beim Vollzug bleibt die aktuelle vielfältige Kompetenzverteilung unverändert.

- In Variante 2 gilt für die Vorschule, die obligatorische Schule und die Sekundarstufe II sowie die berufsbildende Tertiärstufe B wie in Variante 1 das Prinzip des Vollzugsföderalismus, während der gesamte Hochschulbereich umfassend (Rechtsetzung, Trägerschaft, Finanzierung und Vollzug) in Bundeskompetenz übergeht.
- In Variante 3 schliesslich werden sämtliche Bildungsstufen (mit Ausnahme der Berufsbildung) zur uneingeschränkten Sache des Bundes.

### 3.3.1 Variante 1: Vollzugsföderalismus

Das Modell des Vollzugsföderalismus beruht auf der grundsätzlichen Idee, dass der Bund in einem bestimmten Bereich Recht setzt, während die Umsetzung und der Vollzug des Bundesrechts durch kantonale Behörden erfolgt. Im Falle der Bildung würde das bedeuten, dass die heute zwischen Bund und Kantonen sehr vielfältig ausgestalteten Zuständigkeiten für die Rechtsetzung an den Bund übertragen würde. Die Bundesverfassung sieht für den Fall des Vollzugsföderalismus allerdings explizit vor, dass den Kantonen für die Umsetzung und den Vollzug von Bundesrecht eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit belassen werden soll. Diesem Grundsatz sollte bei einer Übertragung der Rechtsetzungskompetenzen an den Bund soweit wie möglich Rechnung getragen werden.

Abbildung 8: Variante 1: Vollzugsföderalismus - aktuelle und neue Kompetenzverteilung

Bildungsstufe		Aktuell				Neu			
		Rechtsetzung	Trägerschaft	Finanzierung	Vollzug	Rechtsetzung	Trägerschaft	Finanzierung	Vollzug
Vorschule	Kindergarten	■	■	■	■	■	■	■	■
	Primarschule	■	■	■	■	■	■	■	■
Obligat. Schule	Sekundarstufe I	■	■	■	■	■	■	■	■
	Berufsbildung	■	■	■	■	■	■	■	■
Sekundarstufe II	Allgemeinbildend	■	■	■	■	■	■	■	■
	Höhere Berufsb.	■	■	■	■	■	■	■	■
Tertiärstufe	Fachhochschulen	■	■	■	■	■	■	■	■
	Päd. Hochschulen	■	■	■	■	■	■	■	■
	Universitäten	■	■	■	■	■	■	■	■
	ETH	■	■	■	■	■	■	■	■

Zuständigkeit:	
Bund	■
Bund subsidiär	■
Kantone individuell	■
Kantone gemeinsam	■
Bund und Kantone gemeinsam	■
Gemeinden	■
Private / OdA / Betriebe	■

Die farbig markierten Angaben betreffen nur die Grundsatzfrage, ob eine entsprechende Zuständigkeit besteht oder nicht; die Grösse der markierten Flächen ist kein Hinweis auf das Gewicht, das einer bestimmten Instanz im Vergleich mit andern zukommt.

Gemäss den Ausführungen in Kap. 2.3.1 auf Seite 13 f., handelt es sich mithin um eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen, wobei diese solange und soweit Recht setzen können, als es der Bund nicht tut. Je nach dem, wie eng oder weit die entsprechenden Kompetenzen gefasst werden, kann sich diese konkurrierende Zuständigkeit auf die Festlegung von Grundsätzen durch den Bund beschränken (Grundsatzkompetenz) oder aber dem Bund das Recht zugestehen, den Bereich in jeder Hinsicht zu ordnen (umfassende Bundeskompetenz). In jedem Fall an den Bund zu übertragen wären alle jene Kompetenzen, die von den Kantonen bzw. von den Kantonen und vom Bund gemeinsam wahrgenommen werden und die gegebenenfalls mit Zwang (AVE, BIV, subsidiäre Bundeskompetenz) durchgesetzt werden können (vgl. die beiden Spalten „Rechtsetzung“ bei der aktuellen und neuen Kompetenzverteilung in Abbildung 8 auf Seite 25).

Das Modell des Vollzugsföderalismus sieht grundsätzlich vor, dass Umsetzung, Vollzug und Finanzierung des Bundesrechts den Kantonen obliegen. Eine strikte Anwendung dieses Grundsatzes würde bedingen, dass sich der Bund aus seinen heutigen Verpflichtungen im Hochschulbereich (Finanzierung, Trägerschaft und Vollzug im ETH-Bereich) zurückziehen müsste. Ein Überblick über die breite Praxis des Vollzugsföderalismus in verschiedenen Politikbereichen zeigt indes, dass dieser Grundsatz kaum je in Reinform durchgesetzt wird und dass beim Vollzug und bei der Finanzierung durchaus verschiedene Formen möglich sind. Zudem wäre ein solcher vollständiger Rückzug des Bundes von Vollzug und Finanzierung auch von der Zielsetzung des Postulats her – Verhinderung einer auf Zwang beruhenden interkantonalen Ebene – nicht notwendig. Aus pragmatischen Gründen wird deshalb für das Modell des Vollzugsföderalismus davon ausgegangen, dass die Kompetenzverteilung bei der Trägerschaft, bei der Finanzierung und beim Vollzug unverändert bleiben (vgl. in Abbildung 8 Spalte „Neu“).

Die Berufsbildung, die bereits heute vollständig in der Rechtsetzungskompetenz des Bundes steht, wäre von einem so gestalteten Vollzugsföderalismus nicht betroffen.

### 3.3.2 Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs

Die Variante 2 setzt die beim Vollzugsföderalismus (Variante 1) dargestellten Zentralisierungsschritte voraus, sie macht aber darüber hinaus den Hochschulbereich bei Rechtsetzung, Trägerschaft, und Vollzug zur alleinigen Bundessache (vgl. Abbildung 9 auf Seite 27). Einzig die Finanzierung wäre neben dem Bund auch weiterhin von privaten Quellen mitzutragen. Die Kompetenz der Kantone würde auf die Trägerschaften, die Finanzierung und den Vollzug der Vorschule, der obligatorischen Schule und der allgemeinbildenden Sekundarstufe II beschränkt. In der Hochschulpolitik wären sie nur noch als Standorte von Bildungsinstitutionen betroffen.

Die bereits unter Bundeskompetenz stehende Berufsbildung wäre auch von dieser Variante nicht betroffen und würde gemäss heutiger Kompetenzverteilung weitergeführt.

Diese Variante kann im Hinblick auf die Zielsetzung des Postulats damit begründet werden, dass sich die Interkantonalität bei den unteren Bildungsstufen auf die Aufgaben der Koordination und der Harmonisierung beschränkt, während im Hochschulbereich darüber hinausgehend auch eine von Bund und Kantonen gemeinsam vorzunehmende Steuerung vorgesehen ist. Diese Steuerung soll auf zwischen Bund und Kantonen abgestimmten Rechtserlassen beruhen und durch gemeinsam getragene Organe und Institutionen gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund wäre es zur angestrebten Verhinderung der Interkantonalität ausreichend, wenn sich der Bund auf den unteren Bildungsstufen auf die Rechtsetzung - insbesondere zur Koordination und zur Harmonisierung - beschränken würden, während der Vollzug und die Umsetzung weiterhin eine Sache der Kantone wäre. Im Hochschulbereich hingegen betreffen die Steuerungsaufgaben auch den Vollzug, so dass sich eine Zentralisierung des Vollzugs und konsequenterweise dann auch der Finanzierung und der Trägerschaften als zielführend erweisen.

Abbildung 9: Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs - aktuelle und neue Kompetenzverteilung

Bildungsstufe		Aktuell				Neu				
		Rechtsetzung	Trägerschaft	Finanzierung	Vollzug	Rechtsetzung	Trägerschaft	Finanzierung	Vollzug	
Vorschule	Kindergarten	Yellow	Yellow	Blue	Red	Yellow	Red	Yellow	Red	Red
	Primarschule	Blue	Yellow	Blue	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
Obligat. Schule	Sekundarstufe I	Blue	Yellow	Blue	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
	Berufsbildung	Blue	Yellow	Red	Blue	Yellow	Red	Blue	Yellow	Red
Sekundarstufe II	Allgemeinbildend	Yellow	Green	Blue	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Red
	Höhere Berufsb.	Blue	Yellow	Grey	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow
Tertiärstufe	Fachhochschulen	Blue	Green	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow	Grey
	Päd. Hochschulen	Yellow	Green	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow	Grey
	Universitäten	Blue	Yellow	Green	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow
	ETH	Blue	Green	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow	Grey
		Blue	Green	Blue	Yellow	Grey	Yellow	Grey	Yellow	Grey

Zuständigkeit:	
Bund	Blue
Bund subsidiär	Light Blue
Kantone individuell	Yellow
Kantone gemeinsam	Light Yellow
Bund und Kantone gemeinsam	Green
Gemeinden	Red
Private / OdA / Betriebe	Grey

Die farbig markierten Angaben betreffen nur die Grundsatzfrage, ob eine entsprechende Zuständigkeit besteht oder nicht; die Grösse der markierten Flächen ist kein Hinweis auf das Gewicht, das einer bestimmten Instanz im Vergleich mit andern zukommt.

### 3.3.3 Variante 3: Umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen

Die mit der Variante 3 entworfene umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen wäre schliesslich die konsequenteste Umsetzung des Postulats mit seinen zentralen Anforderungen "umfassend" und "alle Bildungsstufen": Die Bildung in der Schweiz würde zur alleinigen Sache des Bundes, dem mit wenigen Ausnahmen sämtliche Kompetenzen in allen relevanten Kompetenzbereichen zufallen würden (vgl. Abbildung 10 auf Seite 28): der Bund würde in allen Bildungsfragen über eine ausschliessliche Rechtsetzungskompetenz verfügen, er würde zum Träger aller Institutionen und zum Besitzer aller Infrastrukturen, er wäre allein für den Vollzug zuständig und hätte diesen auch zu finanzieren. Von dieser umfassenden Zentralisierung ausgenommen wäre einerseits die Berufsbildung, bei der die Trägerschaften, die Finanzierung und der Vollzug weiterhin auch oder vor allem eine Angelegenheit der nichtöffentlichen Akteure (OdA, Betriebe) wären. Andererseits blieben auch bei dieser Variante die nichtöffentlichen Finanzierungsquellen im Hochschulbereich zu erhalten.



Steuerung sowie die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrzunehmenden Vollzugsaufgaben ausschliesslich an den Bund übertragen werden.

Die Berufsbildung wäre von diesen Anpassungen nicht betroffen, da der Bund in diesem Bereich bereits heute über eine Grundsatzkompetenz bei der Rechtsetzungskompetenz verfügt (Art. 63 BV).

Zusätzlich zu diesen Anpassungen würde in **Variante 2** (Zentralisierung des Hochschulbereichs) der heute auf die ETH beschränkte Betrieb von Hochschulen durch den Bund (Art. 63a Abs. 1 BV) auf sämtliche öffentlichen Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) übertragen. Da damit der Bund umfassend und ausschliesslich für den Hochschulbereich zuständig wäre (Rechtsetzung, Trägerschaft, Finanzierung, Vollzug), würden alle weiteren aktuellen Spezifikationen zum Hochschulbereich (Art. 63a, Abs. 2 - 5) hinfällig.

**Variante 3** (umfassende Zentralisierung) überträgt sämtliche Kompetenzen an den Bund, der damit ausschliesslich für den gesamten Bildungsbereich zuständig würde. Eine dermassen umfassende Neugestaltung des Bildungsbereichs fände auf Verfassungsebene ihren Niederschlag darin, dass an Stelle der in den Art. 61a - 63a spezifizierten Regelungen des Bildungsbereichs lapidar festzuhalten wäre, dass die Bildung in der Schweiz ausschliesslich Sache des Bundes ist. Alle weitergehenden Spezifikationen wären auf Gesetzesebene zu regeln.

### 3.5 Auswirkungen auf die Zuständigkeiten und auf die Organisation

Wie bereits weiter oben erwähnt, betrifft die geforderte Kompetenzübertragung im Bildungsbereich in erster Linie den *allgemeinen* Bildungsbereich. Die *Berufsbildung*, bei der die Rechtsetzungskompetenz bereits heute beim Bund liegt, ist von den Varianten 1 und 2 nicht und von Variante 3 nur marginal betroffen. Die Kantone spielen im Vergleich mit den andern Bildungsbereichen eine untergeordnete Rolle. Es bestehen bislang keine Anzeichen zur Bildung von interkantonalen Strukturen und Organen. Auch sind Vollzug und Trägerschaft unabhängig mit den Betrieben und den OdA verknüpft. Aus diesen Gründen wird in diesem Kapitel nicht weiter auf die Berufsbildung eingegangen.

#### 3.5.1 Variante 1: Vollzugsföderalismus

Im Bereich der *Vorschule* und der *obligatorischen Schule* regelt der Bund bereits heute den Beginn des Schuljahres. Mit der Variante 1 (Vollzugsföderalismus) zusätzlich an den Bund zu übertragen wären die im Schulkonkordat von 1970 und in der Bildungsverfassung stipulierten Harmonisierungsverpflichtungen: Schulpflicht, Eintrittsalter, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie die Anerkennung von Abschlüssen. Ebenfalls an den Bund abzutreten wären die mit dem Projekt HarmoS angestrebten Harmonisierungen in den Bereichen strukturelle Anpassungen (Vorschulobligatorium, Blockzeiten und Tagesstrukturangebote), Ziel- und Lerninhalte, Lehrpläne und Lehrmittel, Qualitätssicherung und -entwicklung sowie Sprachenunterricht. Damit würde der Bund jene Bereiche der obligatorischen Schule regeln, die aus heutiger Sicht einer Harmonisierung bedürfen und die deshalb interkantonal koordiniert werden. In allen übrigen Bereichen wie z. B. die Gestaltung der Grundstufe oder einzelner Schuljahre, Förder- und Integrationsmassnahmen für spezielle Zielgruppen, Organisation und Aufsicht der Volksschule, Berufsauftrag und Besoldung von Lehrkräften, Regelung der Schulferien u. a. m. bliebe die Rechtsetzung weiterhin bei den einzelnen Kantonen.

Bei den *allgemeinbildenden Mittelschulen* würde die heute von Bund und Kantonen (EDK) gemeinsam vereinbarte Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen, die u. a. auch die Ziele und die Dauer der Ausbildung bis zur Maturität regelt, alleinige Sache des Bundes. Alle übrigen Bereiche der Rechtsetzung blieben unverändert Sache der Kantone.

Die *Finanzierung* der obligatorischen Schule und der allgemeinbildenden Mittelschulen bliebe weiterhin eine Aufgabe der Kantone und allenfalls der Gemeinden. Neu vom Bund zu finanzieren wären indes die neu auch von diesem allein zu führenden Programme für die Systemsteuerung und Qualitätsentwicklung (Bildungsmonitoring, PISA, SBS und EVAMAR).

Die *Trägerschaft* und der *Vollzug* der obligatorischen Schule und der Mittelschulen in den einzelnen Kantonen wären von einer solchen Kompetenzübertragung an den Bund nicht betroffen, da diese weiterhin in der Zustän-

digkeit der Kantone und der Gemeinden blieben. Auch die verschiedenen Schulleitungskonferenzen der Sekundarstufe II, die der Vollzugskoordination zwischen den Bildungseinrichtungen dienen, könnten ihre bisherigen Aktivitäten unverändert fortsetzen. Erheblich betroffen wären indes die EDK und der Bund. Die Übertragung der Koordinationsaufgaben an den Bund hätte zur Folge, dass die bisher von der EDK im Rahmen von Konkordaten bzw. von dieser gemeinsam mit dem Bund erarbeiteten und verwalteten Regelungen allein vom Bund erlassen und verwaltet würden. Der gesamte bisher vor allem durch die EDK wahrgenommene Koordinations- und Harmonisierungsaufwand würde an den Bund übergehen, die einzelnen Kantone müssten ihren Einfluss auf den dafür vorgesehenen parlamentarischen und ausserparlamentarischen Kanälen (Standesinitiativen, Vernehmlassungsverfahren u. a. m.) geltend machen. Der Bund müsste zum Erlass und zur Fortentwicklung dieser Regelungen und zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Koordinations- und Steuerungsfunktionen zusätzlich zu den bereits bestehenden Kapazitäten im Maturitätsbereich auch für die Volksschule in beschränkter Masse eigene Kapazitäten aufbauen. Auch die an den Bund übertragenen nationalen Programme für die Systemsteuerung würden bei diesem zusätzliche Mittel erfordern.

Auch im Bereich der **Hochschulen** würden alle Koordinations-, Harmonisierungs- und Steuerungskompetenzen, soweit diese nicht schon heute beim Bund angesiedelt sind, an diesen übertragen. In allen übrigen Bereichen der Hochschulen (mit Ausnahme der Hochschulmedizin, vgl. Kap. 4) würden die Kantone weiterhin über die volle Gestaltungsfreiheit verfügen, d. h. die Eröffnung und Schliessung von Universitäten, Fakultäten oder Studiengängen, Zulassungsbestimmungen, interuniversitäre Zusammenarbeit u. a. m. lägen weiterhin in ihrer alleinigen Zuständigkeit. Von dieser Kompetenzübertragung betroffen wären alle zehn Universitäten, die Fachhochschulen sowie die Pädagogischen Hochschulen bzw. die an diesen in irgend einer Form beteiligten Kantone. Bei den ETH, die mit der neuen Bildungsverfassung in die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrzunehmende Steuerung und Koordination einbezogen sind, würde wieder der Status quo ante mit ausschliesslicher Bundeshoheit in allen Kompetenzbereichen hergestellt.

Die **Finanzierung** der weiterhin unter kantonaler Trägerschaft stehenden Hochschulen würde wie bisher von Bund und Kantonen gemeinsam bestritten. Die heute ebenfalls mit AVE durchsetzbaren IUV und FHV, in denen die Beiträge festgelegt werden, die ein Kanton für seine Studierenden in anderen Kantonen zu entrichten hat, würde konsequenterweise obsolet. An ihrer Stelle würde der Bund die Höhe dieser Abgeltungen festlegen.

Die von Bund und Kantonen im neuen HFKG gemeinsam erarbeiteten Modalitäten für die **Steuerung** der Hochschulen wären den neuen Gegebenheiten ebenfalls anzupassen. Die darin zur gemeinsamen Erfüllung aufgeführten Aufgaben – Koordination, Qualitätssicherung, Akkreditierung, strategische Planung und Aufgabenteilung – würden vollumfänglich an den Bund übertragen. Insbesondere die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrzunehmende Koordination des Hochschulbereichs würde zur ausschliesslichen Sache des Bundes. Dies hätte auch Folgen in Bezug auf die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Organe und ihre Funktionen:

- Die *Schweizerische Hochschulkonferenz* würde entfallen.
- Der *Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat* könnte wie geplant als Beratungsorgan mit Antragsrecht fungieren.
- Die *Hochschulrektorenkonferenz* mit den drei Kammern Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen könnte wie beabsichtigt die bestehenden Rektorenkonferenzen (CRUS, KFH, SKPH) integrieren und die geplante Koordination auf rektoraler Ebene wahrnehmen.

Der **Vollzug** der Hochschulpolitik bliebe wie bisher – mit Ausnahme der ETH – Sache der Kantone. Diese wären – im Rahmen der ihnen vom Bund belassenen Freiräume – weiterhin frei in der Ausgestaltung der Vollzugsmodalitäten. Der Koordinations- und Harmonisierungsaufwand unter den Kantonen würde entfallen bzw. an den Bund übergehen. Die dafür heute noch zuständige SUK und der FHR würden aufgelöst, die von diesen bisher wahrgenommenen Vollzugsaufgaben – namentlich die Akkreditierung und die Qualitätssicherung – würden dem Bund übertragen.

Der Bund verfügt bereits heute über ein grosses Know-how im Hochschulbereich. Die entsprechenden Ressourcen (Personal, Infrastruktur, Kredite) wären aber angesichts der Aufgabenerweiterung und der damit verbundenen Vollzugsaufgaben erheblich auszubauen. Der Entscheid, welcher Dienststelle die heute beim Bund auf zwei Departemente (EDI, EVD) bzw. Ämter (BBT, SBF) verteilten Hochschulaufgaben zuzuweisen wären bzw. wie die letztlich unteilbare Führung des Hochschulbereichs zwischen diesen beiden Ämtern zu organisieren wäre, oblä-

ge dem Bundesrat. In diesem Zusammenhang wäre ggf. auch die 2008 vom Bundesrat abgelehnte Schaffung eines Bildungsdepartements erneut zu thematisieren.

### 3.5.2 Variante 2: Zentralisierung des Hochschulbereichs

Bei einer umfassenden Zentralisierung des Hochschulbereichs gingen sämtliche im Vollzugsföderalismus noch bei den Kantonen verbleibenden Kompetenzen im Hochschulbereich an den Bund über. Den Kantonen verblieben die oben dargestellten vollzugsföderalistischen Zuständigkeiten in der Vorschule, in der obligatorischen Schule und bei der allgemeinbildenden Sekundarstufe II. Der Bund wäre alleinige **rechtsetzende** Instanz für alle Hochschulen, er würde allein über die Eröffnung, Zusammenlegung und Schliessung von Hochschulen, Fakultäten oder Studiengängen bestimmen, die Regelung der Zulassungsbestimmungen, die Koordination und Zusammenarbeit unter Hochschulen u. v. m. wären ausschliesslich Bundessache. Sämtliche öffentlichen Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen) und die dazu gehörenden Infrastrukturen gingen in die **Trägerschaft** und den Besitz des Bundes über und würden von diesem betrieben. Eine so neu entstandene schweizerische Hochschullandschaft unter Bundeshoheit könnte in Analogie zum heutigen ETH-Bereich mit relativ autonomen öffentlich-rechtlichen Betrieben ausgestaltet werden. Angesichts der massiven Ausweitung eines solchen Bundeshochschulbereichs wäre allerdings dessen **Steuerung** und die dazu notwendigen Organe und Institutionen von Grund auf neu zu konzipieren.

Konsequenterweise würde auch die **Finanzierung** des Hochschulbereichs vorwiegend zu einer Sache des Bundes, ergänzt lediglich durch die unverändert zu erschliessenden Quellen von Drittmitteln sowie die durch die Studierenden zu begleichenden Studiengebühren. Die Bundesbeiträge an die kantonalen Hochschulen fliessen nicht mehr an die Kantone, sondern würden direkt den einzelnen Hochschulen zugeführt. Die heute mit der IUV bzw. FHV geregelten Abgeltungen unter den Kantonen würden entfallen, der hochschulspezifische Finanzierungsbeitrag der Kantone würde sich mithin auf die Entrichtung von Stipendien beschränken.

Mit einem solchen substanziellen Aufgabentransfer von den Kantonen an den Bund wären auch grosse **organisatorische** Umschichtungen verknüpft. Alle Mitarbeitenden der Hochschulen würden von einem kantonalen in ein eidgenössisches Dienstverhältnis wechseln. Die Hochschulkantone und die EDK müssten ihre Hochschulabteilungen schliessen, für die betroffenen Mitarbeitenden müssten Umplatzierungen ins Auge gefasst und Sozialpläne entwickelt werden. Gleichzeitig müsste die Bildungsverwaltung beim Bund mit einem geschätzten Personalausbau von mehreren hundert Stellen massiv um- und ausgebaut werden. Der Druck für einen Zusammenzug aller Bildungsaufgaben in einem Departement würde durch die so veränderte Sachlage erheblich zunehmen.

### 3.5.3 Variante 3: Umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen

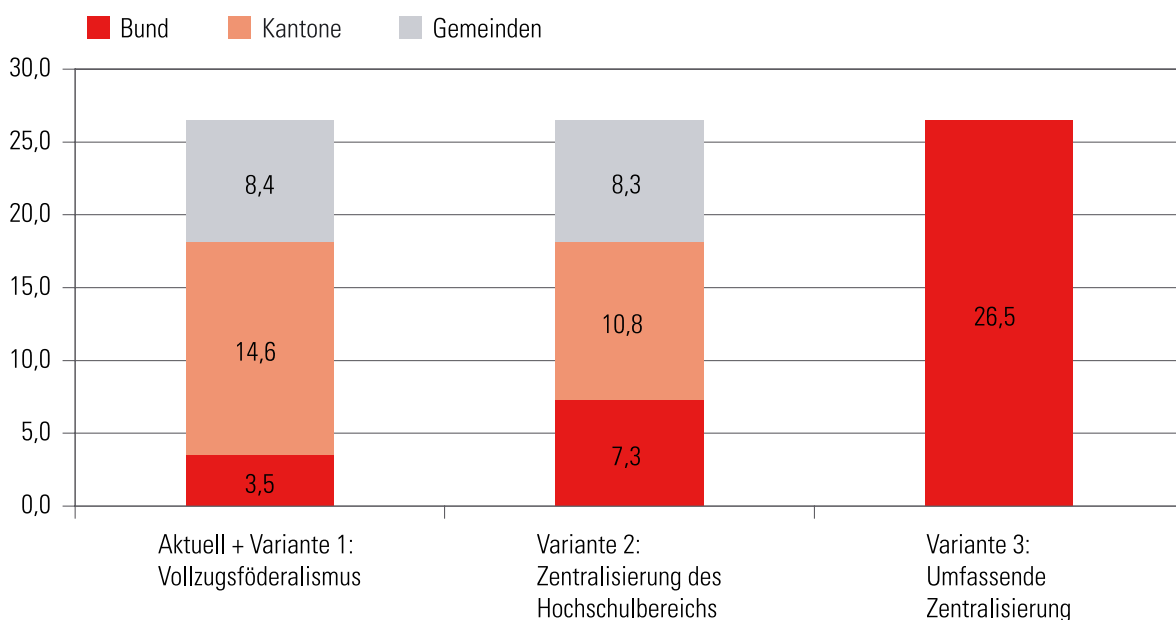
Die umfassende Zentralisierung aller Bildungsstufen schliesslich würde jenen einheitlichen Bildungsraum Schweiz in vollendeter Weise schaffen, der mit dem Postulat eingefordert wird. Der ausschliesslich **rechtsetzende** Bund würde sämtliche im Vollzugsföderalismus noch den Kantonen belassenen Bereiche für die ganze Schweiz einheitlich regeln: Gestaltung der einzelnen Schulstufen, Förder- und Integrationsmassnahmen, Prioritäten beim Erlernen von Fremdsprachen, Organisation und Aufsicht der Volksschule, Besoldung und Berufsauftrag der Lehrkräfte, Länge und Zeitpunkt der Schulferien u. v. m. Zusätzlich zu den in Variante 2 bereits vollumfänglich an den Bund übertragenen Hochschulen würde auch der gesamte Volksschulbereich mit seinen Infrastrukturen (Schulhäuser, Turnhallen, Sportplätze u. a. m.) in den Besitz und die **Trägerschaft** des Bundes übergeführt. Mithin wären die Kantone und Gemeinden auch aller bildungsspezifischen **Finanzierungspflichten** enthoben.

In **organisatorischer** Hinsicht wäre noch mit weitaus umfangreicheren Umwälzungen zu rechnen als bei der oben beschriebenen Zentralisierung des Hochschulbereichs. Sämtliche Bediensteten der Volksschule in allen Kantonen (Kindergärtnerinnen, Lehrkräfte, Abwarte etc.) würden zu Bundesangestellten. Ohne Bildungsauftrag müssten alle Kantone ihre Erziehungsdepartemente schliessen, ebenso würde auch die EDK obsolet und wäre aufzulösen. Die bereits bei Variante 2 angedeuteten personalpolitischen und sozialen Folgen in den Kantonen und zusätzlich auch in den Gemeinden würden sich noch deutlich verstärken. Seitens des Bundes wäre mit einem weiteren erheblichen Personal- und Infrastrukturausbau zu rechnen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass der Bund heute fachlich nur über wenig Know-how im Bereich der Volksschule verfügt und dass der Bund heute – mit Ausnahme der Armee – mit keiner andern auch nur annähernd so umfangreichen und vielfältigen Vollzugsaufgabe betraut ist. Bei einer dermassen umfassenden Kompetenzübertragung des gesamten Bildungssystems an den Bund wäre mithin eine erhebliche Aufbau- und Entwicklungsarbeit zu leisten.

### 3.6 Finanzielle Auswirkungen

Die Bestimmung der finanziellen Auswirkungen einer Zentralisierung des Bildungswesens im umfassenden Sinne des Wortes ist ein schwieriges Unterfangen. Zum einen ist dabei zunächst zu differenzieren zwischen den einmalig anfallenden *Transferkosten* und den im Jahresrhythmus anfallenden *Betriebs- und Investitionskosten* für den Vollzug. Bei den Transferkosten, die die Übergabe aller betroffenen Bildungseinrichtungen und -ressourcen von den Kantonen und Gemeinden sowie ggf. von anderen Trägerschaften an den Bund umfassen, ist davon auszugehen, dass sowohl die Bestimmung von deren Wert wie auch die Aufteilung der Finanzierung nicht so sehr eine buchhalterische als vielmehr eine politische Frage ist. Bei den jährlich wiederkehrenden Kosten ist zunächst zu beachten, dass diese Kosten nur für die öffentlichen Finanzierer – und auch für diese nur lückenhaft – bekannt sind. Als wichtigste Lücken zu nennen sind hierbei die Kosten der Humanmedizin sowie die von den Kantonen und Gemeinden in der Regel nicht den Bildungskosten zugeschlagenen Investitionen in die Infrastruktur. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die ausgewiesenen Bildungsausgaben der öffentlichen Hand in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark gewachsen sind (von CHF 16,2 Mia. 1990 auf CHF 26,5 Mia. 2005) und dass dieses starke Wachstum auch in den nächsten Jahren anhalten wird.

Abbildung 11: Verteilung der öffentlichen Bildungsausgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden bei den drei Zentralisierungsvarianten (in Mia. CHF; Kosten von 2005)



Berechnungen (gerundet) auf der Grundlage der im Kap. 2.2 dargestellten Angaben des BFS und der EFV

Die in Abbildung 11 dargestellten finanziellen Auswirkungen beschränken sich deshalb auf die Verteilung der heute bekannten Bildungsausgaben auf Bund, Kantone und Gemeinden. Es handelt sich dabei um eine grobe Schätzung aufgrund der Daten von 2005, die davon ausgeht, dass die Umverteilung der finanziellen Kompetenzen bei den drei Varianten in Bezug auf die laufenden Bildungsaufwendungen kostenneutral ist: es werden also weder allfällige Effizienzgewinne noch mögliche Zusatzkosten mitberücksichtigt.

Die Bildungsausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen im Jahr 2005 etwa 26,5 Mia. CHF. Etwas mehr als die Hälfte dieser Ausgaben (14,6 Mia. CHF) ging zulasten der Kantone, der Beitrag der Gemeinden betrug nicht ganz ein Drittel (8,4 Mia. CHF), der Bundesanteil belief sich auf 3,5 Mia. CHF. Diese Kostenaufteilung bliebe bei der **Variante 1** (Vollzugsföderalismus) praktisch unverändert, da sich die Neugestaltung auf eine Neuordnung der Rechtsetzungskompetenzen beschränken würde, während der Vollzug und die Finanzierung nur marginal (Verlagerung von einigen wenigen Mio. CHF von den Kantonen an den Bund) betroffen wären.

Bei der **Variante 2** (Zentralisierung des Hochschulbereichs) ginge der gesamte Vollzug und die Finanzierung des Hochschulwesens an den Bund über. Dies hätte zur Folge, dass der Bundesanteil von 3,5 Mia. CHF auf

7,3 Mia. CHF ansteigen würde. Eine solche Verdoppelung beim Bund ginge fast ausschliesslich zugunsten der Kantone, deren Finanzierungsanteil von 14,6 Mia. CHF auf 10,8 Mia. CHF sinken würde. Die Gemeinden wären von Variante 2 nur marginal betroffen (Entlastung um 100 Mio. CHF).

Bei **Variante 3** schliesslich gingen sämtliche öffentlichen Bildungsausgaben zulasten des Bundes. Dessen Bildungsbudget wäre mit 26,5 Mia. CHF fast sieben mal grösser als heute, während die Minderausgaben bei den Kantonen mit 14,6 Mia. CHF und bei den Gemeinden mit 8,4 Mia. CHF zu Buche schlagen würden.

## 3.7 Auswirkungen auf die Steuern

### 3.7.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Varianten 2 (Zentralisierung des Hochschulbereichs) und 3 (Umfassende Zentralisierung) haben eine Neuverteilung der öffentlichen Bildungsausgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Folge. In diesem Kapitel werden die Auswirkungen dieser beiden Varianten auf den Finanzierungsbedarf der drei Ebenen untersucht. Die Betrachtungsweise ist dabei rein statisch, d.h. dynamische Effekte (wie z.B. Verhaltensreaktionen der Steuerpflichtigen, Effizienzgewinne usw.) werden nicht berücksichtigt.

Bei Variante 2 werden 3,8 Mrd. CHF Bildungsausgaben von den Kantonen auf den Bund übertragen, bei Variante 3 werden insgesamt 23 Mrd. CHF von den Kantonen (-14,6 Mrd. CHF) und den Gemeinden (-8,4 Mrd. CHF) auf den Bund übertragen. Im Folgenden wird untersucht, wie diese beim Bund anfallenden Mehrausgaben finanziert werden können. Die Betrachtung konzentriert sich dabei auf die Bundesebene, da aufgrund der Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden keine Aussagen über deren Anpassungen gemacht werden können. Die Kantone und Gemeinden sind grundsätzlich frei, die wegfallenden Bildungsausgaben durch Steuersenkungen, durch Mehrausgaben in anderen Bereichen oder durch Schuldenabbau zu kompensieren. Eine Vorgabe für die Kantone und Gemeinden, zwingend ihre Minderausgaben im Bildungsbereich durch Steuersenkungen zu kompensieren, wäre ein schwerwiegender Eingriff in die kantonale und kommunale Finanzautonomie.

Auf Bundesebene stehen aufgrund des hohen Finanzierungsbedarfs vor allem die **direkte Bundessteuer** (DBST) für natürliche und juristische Personen sowie die **Mehrwertsteuer** (MWST) im Vordergrund. Weitere bestehende Steuern in Kompetenz des Bundes wie z.B. die Stempelabgaben oder besondere Verbrauchssteuern sind vom Volumen her zu beschränkt, um die anfallenden Mehrausgaben zu decken. Neue mögliche Steuern mit einem höheren Volumen wären eine Erbschaftssteuer auf Bundesebene oder ökologische Steuern. Schätzungen beziffern das Aufkommen einer möglichen Bundeserbschaftssteuer auf maximal 3 Mrd. CHF, wobei deren Einführung politisch sehr schwierig wäre. Ökologische Steuern könnten theoretisch ein sehr hohes Aufkommen generieren, sie sind jedoch aufgrund der intendierten Lenkungswirkung und damit ihrer tendenziell abnehmenden Erträge für eine stabile Finanzierung von Staatsausgaben nur bedingt geeignet und sollten besser als Lenkungsabgaben mit Rückverteilung ausgestaltet werden.

Grundsätzlich wäre es auch möglich, im Rahmen des Finanzausgleichs den Bund für die Übernahme neuer Aufgaben durch die Kantone zu entschädigen, ohne die Steuern zu verändern. Aus Effizienz­sicht wäre diese Lösung jedoch sehr problematisch, da dabei Finanzierung, Gesetzgebung und Vollzug im Bildungsbereich nicht auf derselben Ebene angesiedelt wären. Das Auseinanderklaffen von Finanzierungs- und Ausführungsverantwortung führt zu Fehlanreizen und Effizienzverlusten.

### 3.7.2 Auswirkungen auf die Steuern des Bundes bei Variante 2

Bei Variante 2 (Zentralisierung des Hochschulbereichs) besteht ein Finanzmehrbedarf auf Bundesebene von 3,8 Mrd. CHF. Diese Mehreinnahmen könnten auf die folgende Weise generiert werden:

- **Erhöhung der direkten Bundessteuer für juristische Personen:** Die DBST für juristische Personen beträgt 8,5 % und hat im Jahr 2005 Einnahmen von 6,77 Mrd. CHF generiert. Ein Prozentpunkt bringt also - rein statisch betrachtet - einen Ertrag von knapp 800 Mio. CHF. Die DBST für juristische Personen müsste also um 4,8 %-Punkte auf 13,3% erhöht werden, um Mehreinnahmen von 3,8 Mrd. CHF zu erzielen.
- **Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen:** Die DBST für natürliche Personen hat im Jahr 2005 zu Einnahmen von 7,9 Mrd. CHF geführt. Aufgrund der progressiven Tarifstruktur sind die in

Frage kommenden Anpassungsmöglichkeiten vielfältiger als bei der DBST für juristische Personen. Zur Finanzierung von Variante 2 wäre eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der DBST denkbar. Dies könnte dadurch begründet werden, dass Hochschulabgänger überdurchschnittlich oft später zu den besser Verdienenden gehören, diese als Gruppe also einen grösseren Teil ihrer Ausbildung selbst finanzieren. Eine Erhöhung des gesamten Tarifs der DBST (z.B. um einen bestimmten Prozentsatz für alle wie bei einer Steuerfusserhöhung) wäre ebenfalls möglich; dadurch würde jedoch die bereits bestehende ausgeprägte Progression der DBST noch verschärft. Eine allgemeine Erhöhung der DBST müsste wohl durch eine Anpassung und Verflachung des Tarifs geschehen. Es bleibt zu erwähnen, dass alle diese drei Massnahmen politisch und technisch schwierig umzusetzen sind.

- **Erhöhung der Mehrwertsteuer:** Die Mehrwertsteuereinnahmen betragen 2005 insgesamt 18,1 Mrd. CHF, pro Mehrwertsteuerprozent also ca. 2,4 Mrd. CHF. Eine Erhöhung des Normalsatzes von 7,6% auf 9,2% (sowie eine proportionale Erhöhung der reduzierten Sätze von 2,4 % auf 2,9 % und von 3,6 % auf 4,4 %) würde Mehreinnahmen von 3,8 Mrd. CHF generieren.

### 3.7.3 Auswirkungen auf die Steuern des Bundes bei Variante 3

Bei Variante 3 werden insgesamt 23 Mrd. CHF von den Kantonen und den Gemeinden zum Bund umgeschichtet. Bezogen auf die Zahlen von 2005 bedeutet dies eine Erhöhung der Ausgaben des Bundes von fast 44%. Um diese Mehreinnahmen zu generieren, wären massive Erhöhungen sowohl der DBST als auch der MWST notwendig:

- **Erhöhung der direkten Bundessteuer für juristische Personen:** Die DBST für juristische Personen müsste - rein statisch betrachtet - um knapp 29 %-Punkte erhöht werden, auf einen Satz von insgesamt 37,5 %. Auch wenn die Kantone bei der Gewinnsteuer im selben Ausmass kompensieren würden, würde die internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz durch diese Anpassung stark in Mitleidenschaft gezogen.
- **Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen:** Das Aufkommen der DBST für natürliche Personen müsste gegenüber heute vervierfacht werden. Eine derartige Erhöhung der DBST für natürliche Personen kann nur über eine komplette Neugestaltung und Verflachung des Tarifs der DBST geschehen. Ansonsten wären die negativen Auswirkungen der verstärkten Progression zu stark.
- **Erhöhung der Mehrwertsteuer:** Die MWST müsste um 9,5 %-Punkte erhöht werden, um Mehreinnahmen von 23 Mrd. CHF zu erzielen. Der Normalsatz würde also von 7,6 % auf 17,1 % ansteigen, der reduzierte Satz von 2,4 % auf 5,4 % und der reduzierte Satz von 3,6 % auf 8,1 %.

### 3.7.4 Beurteilung der Massnahmen

Die beiden vorangehenden Kapitel haben gezeigt, welche Steuern theoretisch auf Bundesebene erhöht werden könnten, um die Mehrausgaben bei einer Zentralisierung des Bildungswesens zu finanzieren. Es stellt sich nun die Frage, wie diese verschiedenen Varianten aus Standort-, Effizienz- und Verteilungssicht zu beurteilen sind.

- **Erhöhung der DBST für juristische Personen:** Erhöhungen der DBST für juristische Personen sind aus Effizienz- und Standortsicht ungünstig, da es sich bei Unternehmen in vielen Fällen um mobile Steuerpflichtige handelt. Während eine Erhöhung der DBST für juristische Personen nach Variante 2 - selbst bei entsprechender Kompensation bei den Kantonen - bereits negative Auswirkungen hätte, würde eine nach Variante 3 notwendige Erhöhung auf einen Satz von 37,5 % die internationale Standortattraktivität der Schweiz stark negativ beeinflussen. Die Inzidenz der DBST für juristische Personen ist unklar, je nach Rahmenbedingungen wird der Faktor Arbeit oder der Faktor Kapital stärker belastet. Aussagen über die Verteilungswirkungen einer Erhöhung der DBST für juristische Personen sind daher nicht möglich.
- **Erhöhung der DBST für natürliche Personen:** Die Progression der DBST ist stärker ausgeprägt als bei den Einkommenssteuertarifen der Kantone. Eine Umschichtung der Steuerlast von den kantonalen Einkommenssteuern auf die DBST führt zu einer stärkeren Umverteilung im Schweizer Steuersystem. Dies kann negative Folgen haben, indem die Anreize zu Steuervermeidung und Steuerhinterziehung erhöht werden. Die Veränderung von Arbeits- und Sparanreizen kann nicht abgeschätzt werden. Eine Beurteilung der Standort- und Effizienzwirkungen ist schwierig und hängt ab von der konkreten Ausgestaltung der Anpassung bei der DBST und von den kantonalen Kompensationsmassnahmen.

- **Erhöhung der Mehrwertsteuer:** Die Mehrwertsteuer wäre in beiden Varianten als Finanzierungsinstrument geeignet. In Variante 2 wären die Auswirkungen einer begrenzten MWST-Erhöpfung wohl nicht allzu gravierend, in Variante 3 würde die notwendige MWST-Erhöpfung zwar sehr hoch ausfallen, mit den resultierenden Sätzen würde sich die Schweiz jedoch im EU-Mittelfeld bewegen. Die Auswirkungen auf die internationale Standortattraktivität wären also im Gegensatz zu einer Erhöhung der DBST bescheiden. Falls die Kantone ihre Einkommenssteuern für natürliche und juristische Personen im Umfang der eingesparten Ausgaben senken, entspräche dies einer substantiellen Verschiebung zwischen direkten und indirekten Steuern. Verschiedene internationale Studien (z.B. OECD „Tax and Economic Growth“) zeigen, dass sich dadurch Effizienz- und Wachstumsgewinne erzielen liessen. Aus Verteilungsoptik führt eine derartige Politik jedoch zu einer Abnahme der Progression des Steuersystems und hätte insgesamt negative Verteilungswirkungen.

Grundsätzlich sind bei allen Varianten auch Mischformen möglich. Die kurze Präsentation der möglichen Varianten zeigt, dass Variante 2 sowohl über Erhöhungen der MWST wie auch der DBST geschehen könnte. Bei Variante 3 kommt realistischerweise nur noch eine MWST-Erhöpfung in Frage, da die negativen Auswirkungen einer derartig massiven Erhöhung der DBST für natürliche und/oder juristische Personen zu gross wären. Eine Erhöhung der MWST könnte - bei gleichzeitiger Kompensation über eine Einkommenssteuersenkung in den Kantonen - gar positive Wachstumswirkungen haben. Allerdings hätte diese Politik negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung.

Grundsätzlich führt eine Verlagerung der direkten Besteuerung von den Kantonen zum Bund zu einer Einschränkung des Steuerwettbewerbs in der Schweiz, da der Anteil der für alle Steuerpflichtigen einheitlichen Steuern ansteigt. Die Einschränkung des Steuerwettbewerbs würde zu Einbussen bei dessen Vorteilen (Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen, relativ schlanker und effizienter Staat, Innovation, Chancen für Randgebiete) führen. Es bestünde ausserdem die Gefahr, dass der Steuerwettbewerb durch einen Angebotswettbewerb (z.B. durch vermehrtes Anbieten von Subventionen) zwischen den Kantonen ersetzt wird, der punkto Effizienz und Transparenz negative Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hätte. Zu erwähnen wäre auch noch der 17 %-ige Anteil der Kantone an den Einnahmen der DBST. Die Kantone würden in diesem Fall von der durch die Aufgabenverlagerung von den Kantonen zum Bund notwendig gewordenen Erhöhung der DBST profitieren. Da dies inhaltlich nicht gerechtfertigt werden kann, sollte der Kantonsanteil an der DBST daher reduziert werden.

### 3.8 Würdigung

Anlass für die Einreichung des Vorstosses Schmid-Sutter war die Feststellung des Postulanten, dass mit der 2006 von Volk und Ständen angenommenen Bildungsverfassung der staatspolitische Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips verletzt wurde. Die schon seit Jahren bestehende und seit diesem Volksentscheid in der Verfassung verankerte Tendenz der Kantone, Regelungen, die nicht mehr jeder Kanton für sich autonom festlegen kann, auf einer interkantonalen Ebene zunächst auf freiwilliger Basis und jetzt neu mit Zwangsmitteln durchzusetzen, widerspricht dem historischen Verständnis des Bundesstaats, demzufolge in solchen Fällen der Bund allein für die Rechtsetzung zuständig ist.

Das Postulat ist der Verhinderung dieser unerwünschten Interkantonalität verpflichtet. Die vorangehend dargestellten Varianten sind diesem Anliegen und dem daraus weiterentwickelten Anspruch nach einer umfassenden Zentralisierung des Bildungssystems verpflichtet. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die geforderte umfassende Zentralisierung zwar eine hinreichende, nicht aber eine unbedingt notwendige Massnahme zur Verhinderung der zwangsverpflichtenden Interkantonalität bildet. Zudem stehen beide Forderungen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum ebenfalls in der Verfassung verankerten Prinzip des Vollzugsföderalismus.

Die drei vorgestellten Varianten werden diesen in Kap. 3.2 formulierten Anforderungskriterien in unterschiedlicher Weise gerecht:

- Bei Variante 1 liegt das Primat der nationalen Bildungsaufgabe weiterhin bei den Kantonen und beim Vollzugsföderalismus. Es würden nur diejenigen Kompetenzen und Aufgaben an den Bund übertragen, die heute und in absehbarer Zukunft von den Kantonen und ggf. mit dem Bund gemeinsam wahrgenommen werden. Die Verteilung der übrigen Kompetenzen bliebe unverändert. Damit wäre die unerwünschte Interkan-

tonalität beseitigt, ohne dass die Kantone darüber hinaus weitere Kompetenzen an den Bund abzutreten hätten. Diese Variante würde allerdings der Forderung nach einer *umfassenden Zentralisierung* nicht gerecht.

- Bei Variante 2 – Zentralisierung des Hochschulbereichs – würden die Gewichte unter diesen Anforderungskriterien zugunsten des Anspruchs nach Zentralisierung verschoben, ohne indes die Prinzipien der Subsidiarität und des Vollzugsföderalismus ganz aufzugeben. Der Bund wäre zwar alleine für die Hochschulen zuständig, den Kantonen verbliebe aber mit der Vollzugskompetenz im restlichen Bildungsbereich eine substantielle Bildungsaufgabe mit erheblichen Gestaltungsspielräumen erhalten. Diese Variante kann zwar als zentralistisch, nicht aber als *umfassend* bezeichnet werden.
- Bei Variante 3 wäre dieser Anspruch voll eingelöst. Die umfassende Zentralisierung ginge allerdings in den Bereichen, die von der unerwünschten Interkantonalität nicht tangiert wären, zulasten der Prinzipien der Subsidiarität und des Vollzugsföderalismus.

Die Entwicklung der vorgestellten Varianten beruht ausschliesslich auf staatspolitischen Kriterien. Bei der politischen Würdigung dieser Varianten wird es indes nicht nur um Erörterungen zum Spannungsverhältnis unter diesen staatspolitischen Kriterien gehen. Ebenso beachtenswert werden die bildungspolitischen Auswirkungen und Potenziale sein, die durch eine solche Neugestaltung des Bildungsraumes Schweiz zu erwarten sind. Als illustrative Beispiele seien hier etwa die Schliessung oder Zusammenlegung von Universitäten, die Vereinheitlichung bei den Fachhochschulen oder die Regelung von familienunterstützenden Massnahmen im Vorschulbereich erwähnt.

Die vom Postulanten ebenfalls geforderte Unterstellung der Universitätsspitäler unter Bundeshoheit (vgl. Kap. 4) weist auf die enge Verknüpfung zwischen den Systemen Bildung und Gesundheit hin. Dabei ist über die sachspezifische Problematik dieser sehr komplexen Schnittstelle hinaus zu beachten, dass die mit dem Postulat für den Bildungsbereich monierte Interkantonalität auch für den Gesundheitsbereich (hochspezialisierte Medizin) zutrifft und dass sich auch dort ähnliche staatspolitische Fragen stellen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die NFA zu verweisen, in der die ganze Problematik der Interkantonalität letztlich begründet liegt. Eine dermassen substantielle Aufgabenverlagerung von den Kantonen zum Bund wie sie mit den Varianten 2 oder 3 skizziert wird, würde das in jahrelangen Verhandlungen erarbeitete Aufgabengleichgewicht zwischen Bund und Kantonen und den darauf abgestimmten Finanzausgleich zweifellos in Frage stellen und die Diskussion über die optimale Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen erneut anstossen.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich postulatsgemäss auf das Bildungssystem im engeren Sinne. Eine vertiefte Abklärung der oben angesprochenen Auswirkungen einer Zentralisierung des Bildungssystems auf die NFA ebenso wie der Einbezug der bei der Variantenentwicklung nicht berücksichtigten Bereiche Sonderschulen, Weiterbildung und vor allem Forschung hätte ein ganzheitlicheres Bild der Thematik abgeben können. Dieser Anspruch liess sich im vorgegebenen Rahmen dieser Arbeit nicht einlösen, er dürfte aber bei einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema erneut zur Diskussion gestellt werden.

## 4 Bundeshoheit für die Universitätsspitäler

Das Begehren des Postulanten, die Universitätsspitäler unter Bundeshoheit zu stellen, entspringt zum einen dem gleichen Motiv wie die Forderung nach einer Zentralisierung des Bildungswesens. Wie für dieses sieht die NFA auch für die vor allem an den Universitätsspitalern praktizierte hochspezialisierte Medizin die Instrumente der Allgemeinverbindlichkeit und der Beteiligungspflicht für interkantonale Verträge vor. Dieser Druck zur Kooperation wird mit der jüngsten Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) noch verstärkt durch die Pflicht, die hochspezialisierte Medizin gemeinsam zu planen sowie eine subsidiäre Bundeskompetenz für den Fall, dass die Kantone dieser Pflicht nicht zeitgemäss nachkommen. Der Postulant ist der Meinung, dass es in diesem Zusammenhang nicht nur wie bei der Bildungspolitik um die Verhinderung der staatspolitisch unerwünschten interkantonalen Ebene geht, sondern dass die Kantone von dieser Koordinationspflicht überfordert sind, was s. E. zu erheblichen föderalismuspolitischen Spannungen führen kann. Zum andern weist er darauf hin, dass bei den Universitätsspitalern finanzielle Abgrenzungsprobleme zwischen Bildungs- und Gesundheitsausgaben bestehen, die bei der Berechnung der Universitätslasten zu Unsicherheiten führen.

Gegenstand des Postulats und mithin des vorliegenden Kapitels sind die **Universitätsspitäler** als **Institutionen**. Deren Stellenwert als humanmedizinische Forschungs- und Bildungsstätten kann indes nur über ihre Einbettung in das sie umfassende **Politikfeld Hochschulmedizin** erfasst und dargestellt werden. Dieses Politikfeld wird deshalb im nächsten Kapitel etwas eingehender, wenngleich ohne Anspruch auf Vollständigkeit und analytische Tiefenschärfe dargestellt. Gleichzeitig ist zu beachten, dass den Universitätsspitalern gleichzeitig auch eine besondere Bedeutung in der Spitalversorgung zukommt. Diesem Aspekt kann indes im Rahmen der vorliegenden Studie nur soweit Rechnung getragen werden, wie sich aus dem Postulat direkte Bezüge ergeben.

### 4.1 Die Universitätsspitäler als Kerninstitutionen der Hochschulmedizin

Unter dem Begriff **Hochschulmedizin** versteht man Leistungen, welche die Medizinischen Fakultäten gemeinsam mit den Universitätsspitalern, mit weiteren Spitalern sowie mit als *Silent Faculty* bezeichneten spitalexternen Ausbildungsstätten (z. B. Hausärzte, Forschungseinrichtungen) in Lehre und Forschung erbringen. Das System der Hochschulmedizin ist ausserordentlich komplex. Diese Komplexität äussert sich auf drei verschiedenen Ebenen:

1. markiert die Hochschulmedizin eine grosse Schnittstelle zwischen den Aufgabenfeldern der Gesundheits- und der Bildungspolitik mit je unterschiedlichen und teilweise auch konkurrierenden Zuständigkeiten, Zielsetzungen und Finanzierungen
2. sind die in der Hochschulmedizin tätigen zentralen Akteure oft in unterschiedlichen Rollen in beiden Aufgabenfeldern tätig: als Forschende, als Lehrende in der Aus-, Weiter- und Fortbildung sowie als Betreuende von Patienten in ihrem Fachgebiet
3. stehen die einzelnen Tätigkeiten dieser Akteure oft gleichzeitig im Dienste mehrerer Aufgaben (sog. Kuppelproduktion). In diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist das sog. Bedside Teaching, in dem ein Chefarzt/Professor in Begleitung von Aus- oder Weiterzubildenden einen Patienten am Bett besucht, diesen medizinisch betreut, gleichzeitig die Anwesenden unterrichtet und sie allenfalls auch gleich in den Behandlungsprozess miteinbezieht.

Unter solchen Voraussetzungen ist es schwierig, im Rahmen einer Leistungserfassung eine bestimmte Aktivität einem einzelnen dieser Bereiche zuzuordnen, wie dies für die Herstellung von Transparenz mittels einer Kosten- und Leistungsrechnung erforderlich wäre.

Unter dem Begriff **universitäre Lehre** wird gemeinhin die vorklinische und die klinische Ausbildung von Studierenden bis zum Staatsexamen, die postgraduale Weiterbildung bis zum Facharztstitel sowie die anschliessende ständige Fortbildung der Ärztinnen und Ärzte verstanden. Die zweijährige vorklinische Ausbildung (Grundlagenwissen v. a. in Chemie, Physik und Biologie) findet hauptsächlich an den Universitäten statt. Die klinische Ausbildung (Vermittlung des Wissens über die Krankheiten des menschlichen Körpers) erfolgt an den Universi-

tätsspitalern, teilweise auch an andern Spitalern oder in privaten Praxen. Sie dauert vom dritten bis zum sechsten Studienjahr und wird mit dem Ärztediplom abgeschlossen. Das von allen Studierenden vor dem Studienabschluss zu leistende Wahlstudienjahr (Praktikum mit Bedside Teaching) kann an Spitalern in der ganzen Schweiz und im Ausland absolviert werden. Die an die eidgenössische Prüfung anschliessende mehrjährige postgraduale Weiterbildung für Assistenzärztinnen und -ärzte sowie die Fortbildung wird an den Spitalern nach Vorgabe der Ärzteverbindung (FMH) und der Fachgesellschaften durchgeführt.

Die medizinische **Forschung** umfasst die Bereiche Grundlagenforschung, krankheitsorientierte Forschung (ohne direkten Kontakt mit Patienten) sowie patientenorientierte klinische Forschung, die als einzige den Patienten direkt einbezieht. Nur diese letztere Form der Forschung ist an ein Spital gebunden.

An den Schweizer Universitäten gibt es insgesamt fünf **Medizinische Fakultäten** an den Standorten Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich, die das gesamte Spektrum der medizinischen Lehre und Forschung abdecken. Zusätzlich bieten die naturwissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten von Neuenburg (1 Jahr) und Freiburg (ab 2009-2010: 3 Jahre) einen beschränkten Einstieg in die humanmedizinische Ausbildung an. Studierende dieser Lehrgänge müssen für die Weiterführung und den Abschluss des Studiums an eine medizinische Fakultät einer anderen Universität wechseln.

Ein grosser Teil der klinischen Ausbildung findet an den Universitätsspitalern statt. Der Kreis der **Universitäts-spitäler** umfasst an fünf Standorten die folgenden Einheiten:

- Basel: Universitätsspital, Kinderspital, Universitäre Psychiatrische Kliniken
- Bern: Inselspital, Universitätsklinik und Poliklinik für Psychiatrie
- Genève: Hôpitaux Universitaires de Genève
- Lausanne: Groupe CHUV (Centre Hospitalier Universitaire Vaudois)
- Zürich: Universitätsspital, Kinderspital, Psychiatrische Universitätsklinik, Uniklinik Balgrist.

Alle Universitätsspitäler haben gleichzeitig auch die Funktion eines Allgemeinspitals mit Zentrumsversorgung bzw. einer Spezialklinik. Als solches sind sie in die kantonale Spitalversorgung einbezogen und fungieren auf der jeweiligen Spitalliste.

Die Universitätsspitäler sind sehr unterschiedlich organisiert. Trägerschaften sind etwa öffentliche Verwaltungen, spezialgesetzlich geregelte Anstalten des öffentlichen Rechts oder Stiftungen. Einige werden zur Erfüllung ihrer pflegerischen Aufgaben mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets des auftraggebenden Kantons geführt. Alle Universitätsspitäler sind eng mit den jeweiligen Medizinischen Fakultäten verbunden. Diese sind für die Lehr- und Forschungsaufgaben zuständig. Der dafür in den Spitalern entstehende Aufwand wird in den meisten Fällen mit einer von der Universität bzw. der Erziehungsdirektion zu entrichtenden Abgeltung kompensiert. Die Professoren der Medizinischen Fakultäten, die in der Regel gleichzeitig auch als Chefärzte an den Universitätsspitalern fungieren, werden von den kantonalen Erziehungsdirektionen auf Antrag der Medizinischen Fakultäten berufen, den Universitätsspitalern steht dabei ein mehr oder weniger ausgebautes Mitspracherecht zu.

Zuverlässige Angaben über die Kosten und über die *Finanzierung* der Hochschulmedizin liegen bis jetzt nicht vor. Das BFS, die SUK, das SBF sowie die Universitätsspitäler haben in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, diese Informationslücke zu schliessen. Unter Rückgriff auf diese Arbeiten hat das SBF für das Jahr 2005 die folgenden Eckwerte veröffentlicht:

- Der gesamte Jahresaufwand der Universitätsspitäler beläuft sich auf gut 6 Mia. CHF
- Fast 80 % dieser Mittel werden für Leistungen an Patienten (stationäre und ambulante Behandlung) und für weitere Dienstleistungen aufgewendet, gut 20% fliessen in die akademische Lehre und Forschung.
- Von den für die Lehre und Forschung eingesetzten etwa 1.4 Mia. CHF werden etwa 60 % für die Forschung aufgewendet, je etwa 20 % gehen an die Ausbildung bzw. an die Weiter- und Fortbildung.

Diese Kosten der Hochschulmedizin werden aus mehreren Quellen finanziert. Eine genaue Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Finanzierer ist schwierig. Die Flüsse der Mittel zwischen Finanzierungsquelle und Kostenstelle sind teilweise komplex. Zudem variieren sie von einem Kanton zum anderen. Die nachfolgenden Angaben mögen einen Überblick über die Vielfalt der Finanzierer und die Grössenordnung der Mittelflüsse vermitteln:

- Die fünf Universitätskantone tragen mit einem Anteil von 45 % die Hauptlast der Kosten der Universitätsspitäler. Diese kantonalen Ausgaben fallen primär bei den Gesundheitsdirektionen (Defizitdeckung der Spitalkosten, Teilweise auch Ausbildungskosten) und bei den Erziehungsdirektionen an (Abgeltung für den Aufwand von Lehre und Forschung).
- Den zweitwichtigsten Beitrag leisten die Versicherer (ca. 30 %) mit ihren Vergütungen für die stationären und ambulanten Behandlungen der Universitätsspitäler.
- Neben der Entrichtung von Krankenkassenprämien beteiligen sich die behandelten Patienten auch mit direkten Beiträgen (Franchise, Selbstbehalt) an den Kosten ihrer Behandlung.
- Die Kantone gelten die für ihre Studierenden in anderen Kantonen anfallenden Ausbildungskosten mit den im Rahmen der IUV vereinbarten Beiträgen ab.
- Der Bund entrichtet über das Universitätsförderungsgesetz (UFG) Grundbeiträge für die Betriebsaufwendungen und Investitionsbeiträge für Lehre und Forschung an die Universitätskantone. (Bauten von Universitätsspitalern sind davon allerdings ausgeschlossen).
- Die Forschung wird durch Mittel des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) sowie durch andere Drittmittel finanziert.
- Mittel des Nationalfonds und in geringem Masse auch andere Drittmittel werden teilweise bei der Finanzierung der Lehre eingesetzt.
- In Einzelfällen werden Lehrstühle an den Medizinischen Fakultäten durch private Sponsoren finanziert.
- Die in anderen Kantonen anfallenden Ausbildungskosten (strukturierte Lehre und Bedside Teaching an Spitälern) werden von diesen selbst über das Gesundheitsbudget getragen.
- Schliesslich beteiligen sich auch die Studierenden mit den an den Universitäten zu entrichtenden Studiengebühren an der Finanzierung ihrer Ausbildung.

Der hohen Komplexität in der Organisation, in der Aufgabenerfüllung und in der Finanzierung der Hochschulmedizin entspricht schliesslich auch eine grosse Vielfalt an (berufs-)politischen Interessen und Stakeholders, die sich im Zuge des in den letzten Jahren stetig vergrösserten Kostendrucks vermehrt zur Geltung bringen.

## 4.2 Die Hochschulmedizin im Umbruch

Die Hochschulmedizin ist seit mehreren Jahren Gegenstand von Diskussionen und Reformvorhaben. Im Jahr 2003 identifizierte eine aus relevanten Stakeholders zusammengesetzte und vom damaligen Leiter des SBF präsierte **Arbeitsgruppe Kleiber** mehrere Schwachstellen, aus denen sich ein Reformbedarf für die Hochschulmedizin ergab:

- Die fünf Universitätsspitäler und ihre Medizinischen Fakultäten sind – mit Ausnahme von Zürich – zu klein
- Die Kantonsspitäler der Nicht-Universitätskantone werden ungenügend in die Ausbildung und Forschung einbezogen
- Es fehlt an Transparenz über die Kosten und die Finanzierung der Hochschulmedizin
- Bei der Finanzierung ist das Gleichgewicht zwischen Pflege einerseits sowie Lehre und Forschung andererseits zu Lasten von Forschung und Lehre gestört
- Es fehlt an gemeinsamen Standards und Normen für Pflege, Lehre und Forschung zwischen den Universitätsspitalern
- Es fehlt eine gesamtschweizerische Steuerung und eine strategische Gesamtschau
- Die regionale Zusammenarbeit und die Partnerschaft zwischen Spitälern und Universitäten ist ungenügend
- Es besteht eine Kluft zwischen Hochschulmedizin und praktischer Medizin.

Aufgrund dieser Feststellungen formulierte die Arbeitsgruppe Kleiber eine ganze Reihe von Reformvorschlägen zur Funktionsweise, zur Finanzierung, zur Mittelzuteilung und zur Steuerung der Hochschulmedizin. In Bezug auf die im vorliegenden Bericht behandelte Thematik einer Bundeshoheit für die Universitätsspitäler von besonderer Bedeutung ist der Vorschlag, dass ein gesamtschweizerischer Raum für die Hochschulmedizin mit einer Reduktion von heute fünf auf drei Medizinische Fakultäten geschaffen werden soll und dass dieser einer gesamtschweizerischen Steuerung bedarf. Für diese Steuerung werden zwei grundsätzliche Modelle zur Diskussion gestellt:

- Im *Vertragsmodell* werden die vom Universitätsspital zu erbringenden Leistungen im Bereich Lehre und Forschung von der Medizinischen Fakultät im Rahmen eines Leistungsvertrags definiert, finanziert und beurteilt.
- Im *Integrationsmodell* ist die Medizinische Fakultät Teil des Universitätsspitals. Die vom Universitätsspital im Bereich Lehre und Forschung zu erbringenden Leistungen werden vom Rektorat der beteiligten Universität(en) bestimmt, finanziert und beurteilt.

Auf Anregung der Kantone Bern und Zürich und aufbauend auf den Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Kleiber führte ein aus den Gesundheits- und Erziehungsdirektorinnen und -direktoren der fünf betroffenen Universitätskantone unter Leitung des Vorstehers des EDI bestehender **politischer Ausschuss** Überlegungen zur Zukunft der schweizerischen Hochschulmedizin durch. In einem im März 2007 vorgelegten Bericht legte dieser Ausschuss Vorschläge für eine Stärkung der Hochschulmedizin in den Bereichen Steuerung, Organisation und Finanzierung vor:

- Schaffung einer Schweizerischen Konferenz für Hochschulmedizin, eines von den Kantonen und vom Bund gemeinsam gebildeten Koordinationsorgans für die Hochschulmedizin, das die gesamtschweizerische Steuerung der Hochschulmedizin gewährleistet
- Formulierung von Minimalanforderungen, die für alle Steuerungsmodelle der einzelnen hochschulmedizinischen Zentren verbindlich sind
- Weiterentwicklung des Bologna-Modells
- Schaffung eines Rats zur Steuerung der medizinischen Weiterbildung
- Stärkung der Finanzierung der Hochschulmedizin durch drei zusammenhängende Massnahmen:
  - Gezielte und verstärkte Förderung der medizinischen Ausbildung und Forschung durch den Bund
  - Finanzierung der Pflegeleistungen der Universitätsspitäler nach dem Grundsatz der Kostenwahrheit
  - Schaffung eines Fonds für die Hochschulmedizin.

Der **Schweizerische Wissenschafts- und Technologierat** hat sich ebenfalls eingehend mit der Gegenwart und Zukunft der Hochschulmedizin in der Schweiz befasst und im Jahr 2006 eine Reihe von Empfehlungen für die Lehre, für die Forschung und für die strukturelle Integration der Hochschulmedizin formuliert. In Bezug auf die hier zur Diskussion stehende Unterstellung der Universitätsspitäler unter Bundeshoheit sind die folgenden Vorschläge von besonderer Bedeutung:

- Verstärkte Autonomie der Medizinischen Fakultäten gegenüber den Universitätskliniken und volle Integration in die Universitäten
- Verstärkte inneruniversitäre Autonomie der Medizinischen Fakultäten und Verbesserung der Zusammenarbeit mit andern Fakultäten und Hochschulen
- Trennung der Budgets von Lehre und Forschung von den Spitalbudgets
- Schaffung eines Steuerungsorgans für die Hochschulmedizin innerhalb der im HFKG vorgesehenen Hochschulträgerkonferenz zur Koordination von Entscheidungen, welche die kantonalen Gesundheits- und Erziehungsdirektorinnen und -direktoren betreffen
- Konzentration von hochspezialisierten Leistungen auf wenige Spitäler
- Beibehaltung der bisherigen dezentralen Organisation der Humanmedizin und Verzicht auf eine Reduktion von fünf auf drei Medizinische Fakultäten.

Im **Parlament** stand die Forderung nach einer Bundeslösung für die Hochschulmedizin bereits im Jahr 2003 zur Debatte. Nationalrat Gysin (SP, BS) verlangte damals mit 43 Mitunterzeichnenden die Gründung einer „Medizinischen Hochschule Schweiz“ durch den Bund. Der Motionär begründete sein Ansinnen damit, dass die Kantone mit der Führung und Koordination ihrer Medizinischen Fakultäten an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stossen bzw. bereits überfordert seien. Der Bundesrat vertrat damals die Meinung, dass die bestehenden Strukturen sowie einige damals laufende Gesetzesrevisionen und Projekte bei Bund und Kantonen genügten, um die sich stellenden Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. Der Nationalrat folgte dem Antrag des Bundesrats und lehnte die Motion ab.

### 4.3 Die Universitätsspitäler als Anstalten des Bundes

Die im Kap. 2 dargestellte Bundeshoheit im Bildungswesen bezieht sich auf einen umfassenden *Politikbereich*. Dabei steht die Zuordnung der Rechtsetzungskompetenz im Zentrum der Frage nach einer Neuaufteilung der Zuständigkeiten. Im vorliegenden Kap. 4 geht es um die Forderung nach einer Unterstellung der Universitätsspitäler – mithin von Institutionen mit einem Vollzugauftrag – unter die Hoheit des Bundes. Damit rückt die Frage der *Trägerschaft* ins Zentrum der Aufmerksamkeit: alle Universitätsspitäler würden zu öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes. Ihr dualer hochschulmedizinischer Auftrag – Behandlung/Pflege sowie Lehre und Forschung – bliebe unverändert erhalten. Ebenso hätten sie nach wie vor den Status von Allgemeinspitalern mit Zentrumsversorgung bzw. von Spezialkliniken und blieben wie bisher in die kantonale Spitalversorgung eingebettet.

In Abbildung 12 auf S. 41 sind die wesentlichen Folgen dargestellt, die ein Transfer der Trägerschaft der Universitätsspitäler zum Bund bewirken würde. Dabei ist zu differenzieren zwischen der Hochschulmedizin als Teilbereich der Gesundheits- bzw. Hochschulpolitik mit den Kompetenzbereichen Rechtsetzung, Bereichssteuerung und Vollzug einerseits und den Universitätsspitalern als mit dem Vollzug dieser Politik betrauten Institutionen mit den Kompetenzbereichen Steuerung und Finanzierung andererseits.

Abbildung 12: Kompetenzverteilung in der Hochschulmedizin mit bundeseigenen Universitätsspitalern

	Kompetenzbereich	Lehre + Forschung	Pflege
<b>Hochschulmedizin</b>	<i>Rechtsetzung</i>	Bund/Kantone	Bund
	<i>Vollzug</i>	Bund/Kantone	Kantone
	<i>Bereichssteuerung</i>	Bund	Kantone
		↓	↓
		Konferenz für Hochschulmedizin	
<b>Universitätsspitäler</b>	<i>Betriebssteuerung (Leistungsaufträge und Globalbudget)</i>	Kantone (Erziehungsdirektion/ Medizinische Fakultät)	Kantone (Gesundheitsdirektion/ Spitalplanung)
	<i>Finanzierung</i>	Bund, Kantone, Private	Krankenversicherer, Kantone, Patienten

In der Hochschulmedizin wäre die **Rechtsetzung** im Gesundheitsbereich (Pflege) weiterhin eine Sache des Bundes, der **Vollzug** obläge den Kantonen. Im Bildungsbereich (Lehre und Forschung) lägen sowohl die Rechtsetzungs- wie auch die Vollzugskompetenz je nach gewählter Variante (vgl. Kap. 3.3) ausschliesslich beim Bund oder aber konkurrierend bei Bund und Kantonen.

Die **gesamtschweizerische Steuerung** der Hochschulmedizin könnte wie vom politischen Ausschuss vorgeschlagen (vgl. Kap. 4.2) von einer Konferenz für Hochschulmedizin abgedeckt werden. Die wichtigste Aufgabe dieser Konferenz wäre die Koordination zwischen der neu ausschliesslich vom Bund gesteuerten humanmedizinischen Lehre und Forschung mit der nach wie vor unter Kantonshoheit stehenden Pflege, und zwar an den Universitätsspitalern ebenso wie an allen andern von den Hochschulmedizin betroffenen Einrichtungen.

Die **Steuerung der einzelnen Universitätsspitäler** könnte mit einem Leistungsauftrag und mit Globalbudgets erfolgen. Auftraggeber für die Leistungsverträge wären im Falle von Lehre und Forschung die jeweiligen Medizinischen Fakultäten, bei der Pflege die kantonalen Gesundheitsdirektionen.

Die **Finanzierung** des Pflegebereichs bliebe wie bisher Sache der Versicherer, der Kantone (Defizitdeckung) und der Patienten. Lehre und Forschung, soweit sie durch öffentliche Gelder bestritten werden, würden wie bisher von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert.

Für die **administrative Integration** der unter Bundeshoheit gestellten Universitätsspitäler stünden mehrere Optionen offen:

- Von der Gewichtung ihrer Aufgaben und Kosten her gilt für die Universitätsspitäler das Primat der Pflege, d.h. es handelt sich um Spitäler, an denen auch Lehre und Forschung betrieben werden (und nicht um der Ausbildung dienende Pflegeabteilungen von Medizinischen Fakultäten). Demzufolge drängt sich bei der Frage nach dem administrativen Integrationsort zunächst das BAG als das für Gesundheitsfragen zuständige Fachamt auf. Dieses wäre allerdings von seinem Profil her für eine solche Aufgabe wenig geeignet, da es sich bis heute im Pflegebereich ausschliesslich mit der Rechtsetzung und mit der Aufsicht über den Gesetzesvollzug beschäftigt. Für die Übernahme einer solchen Aufgabe müsste das BAG ohne eigene Vollzugs- und Steuerungserfahrungen zuerst entsprechende Kapazitäten und ein adäquates Know-how aufbauen.
- Als Alternative bietet sich eine Integration der Universitätsspitäler in das SBF an. Dieses verfügt bereits heute mit dem ihm administrativ zugeordneten ETH-Bereich über einen gewissen Kompetenz- und Erfahrungshintergrund. Eine solche Lösung hätte allerdings den – zumindest symbolischen – Nachteil, dass die Universitätsspitäler über ihre akademische Lehr- und Forschungsaufgabe und nicht über ihren Hauptstrang – die Behandlung und Pflege von Patienten – in ein grösseres Ganzes eingebettet wären.

Der Postulant schlug schliesslich auch vor, dass die zentralisierten Universitätsspitäler dem auch für die Bildungspolitik zuständigen Departement zuzuordnen wäre. Unter den heutigen Voraussetzungen wäre diese Anforderung sowohl bei der Variante BAG wie auch bei der Variante SBF gegeben, da beide Dienststellen des EDI sind. Im Falle einer neuen Departementsaufteilung bzw. der Schaffung eines Bildungsdepartements käme allerdings postulatsgemäss nur dieses bzw. die Variante SBF in Frage. Wie auch immer diese administrative Integration gelöst würde, bestünde ein substantieller Koordinationsbedarf zwischen dem für die Universitätsspitäler zuständigen Bund und den für die Gesundheitspolitik zuständigen Kantonen.

## 4.4 Würdigung

Der Postulant verfolgt mit seiner Forderung nach Bundeshoheit für die Universitätsspitäler drei Ziele:

- er will aus staatspolitischen Gründen der mit den Instrumenten der interkantonalen Konkordate, der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) und der Beteiligungspflicht an interkantonalen Verträgen (BIV) sich immer weiter ausdehnenden interkantonalen Ebene entgegenwirken
- er will die zu grossen Spannungen unter den Kantonen führende Koordinationspflicht für die hochspezialisierte Medizin aus der Zuständigkeit der Kantone an den Bund übertragen und
- er erwartet schliesslich mehr Kostentransparenz für die Hochschulmedizin.

Der Beitrag einer Zentralisierung der Universitätsspitäler zur Erreichung dieser Ziele hält sich vermutlich in Grenzen. Die Universitätsspitäler haben sowohl einen bildungs- wie auch einen gesundheitspolitischen Auftrag. Die Kompetenzen von Bund und Kantonen überlagern sich mannigfaltig. Eine **Koordination und vertragliche Regelungen** unter den verschiedenen Partnern ist unumgänglich, und zwar unabhängig vom Trägerschaftsstatus der Universitätsspitäler.

In der Gesundheitspolitik, die ja von diesen Zentralisierungsvorhaben nicht tangiert würde, bliebe die interkantonale Ebene mit den entsprechenden Instrumenten unverändert bestehen. Die **hochspezialisierte Medizin**, die heute nicht nur an Universitätsspitalern, sondern ebenso an weiteren grösseren Spitälern zur Anwendung kommt, ist zwar ein klassischer Fall einer interkantonalen Koordinationspflicht mit AVE und BIV sowie mit einer subsidiären Bundeskompetenz. Die hochspezialisierte Medizin gilt aber in erster Linie als Gegenstand der Behandlung. Die humanmedizinische Ausbildung und die Forschung sind nicht und die Weiter- und Fortbildung nur begrenzt davon tangiert. Damit ist der Koordinationsauftrag für die hochspezialisierte Medizin vor allem gesundheitspolitisch motiviert und bleibt mithin auch bei einem zentralisierten Bildungswesen und einer Bundeshoheit für die Universitätsspitäler im Kompetenzbereich der kantonalen Gesundheitspolitik. Zusätzlich sei diesbezüglich noch angemerkt, dass Anfang 2009 alle Kantone der interkantonalen Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin (IVHSM) beigetreten sind, so dass dieses Konkordat ohne die im Gesetz mitenthaltene Option einer Anwendung von Zwang durch den Bund zustande kam.

Der Postulant fokussiert seine Forderung nach Bundeshoheit auf die Universitätsspitäler. Diese erbringen zwar einen substanziellen Teil, aber bei weitem nicht die ganze hochschulmedizinische Lehre und Forschung in der Schweiz. So verfügen mehrere grössere **Nichtuniversitätsspitäler** ebenfalls über universitäre Kliniken oder strukturierte Lehrangebote. Zudem sind viele weitere Schweizer Spitäler an der klinischen Aus-, Weiter- und Fortbildung von Ärzten sowie an der humanmedizinischen Forschung beteiligt. Eine auf die wenigen Universitätsspitäler beschränkte Bundeshoheit würde mithin nur einen Teil der Hochschulmedizin betreffen und könnte bei einer Vielzahl von weiteren Spitälern keine Wirkung erzeugen.

Dies betrifft insbesondere die erwartete Verbesserung der **Kostentransparenz**, die letztlich nur mit einer flächendeckend in allen Einrichtungen einheitlichen Leistungsrechnung hergestellt werden könnte. In diesem Zusammenhang ist schliesslich noch anzumerken, dass auch eine solche umfassende Einführung einer Leistungsrechnung die Hauptursache der fehlenden Transparenz in der Hochschulmedizin, die in der komplexen Multifunktionalität von Lehre, Forschung und Behandlung liegt, nicht beseitigen könnte.



## 5 Anhänge

### 5.1 Auskunftspersonen

- lic. rer. pol. Katharina Affolter, Leiterin Finanzdienst IV - Bildung, Forschung, Kultur und Internationales, Ausgabenpolitik, Eidg. Finanzverwaltung \*
- Dr. Martin Baur, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Grundlagen, Eidg. Steuerverwaltung
- Dr. iur. Mauro Dell'Ambrogio, Staatssekretär, Direktor des Staatssekretariats für Bildung und Forschung \*
- lic. oec. publ. Kurt Dütschler, Leiter der Abteilung Grundlagen, Eidg. Steuerverwaltung \*
- Dr. ès sciences Gérard Escher, Leiter des Bereichs Grundlagen, Staatssekretariat für Bildung und Forschung (bis September 2008) \*
- Dr. iur. Catherine Gasser, Leiterin der Abteilung Gesundheitsberufe, Bundesamt für Gesundheit \*
- MSc Rémy Hübschi, Mitarbeiter Finanzdienst IV - Bildung, Forschung, Kultur und Internationales, Ausgabenpolitik, Eidg. Finanzverwaltung
- lic. ès sc. écon. et soc. Eric-Serge Jeannet, responsable de mandats, Contrôle Fédéral des Finances
- Prof. Dr. iur. Luzius Mader, Leiter der Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht, Bundesamt für Justiz \*
- Dr. phil. Ursula Renold, Direktorin des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie \*
- Dr. iur. Konrad Sahlfeld, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz
- Fürsprecherin Brigitte Schnyder, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I, Bundesamt für Justiz
- Dr. rer. pol. Stefan Spycher, Leiter des Direktionsbereichs Gesundheitspolitik, Bundesamt für Gesundheit
- lic. oec. publ. Patrick Vock, Wissenschaftlicher Berater, Direktionsstab, Staatssekretariat für Bildung und Forschung \*

\* Teilnahme am Workshop vom 20. August 2008

## 5.2 Postulat Schmid–Sutter

Curia Vista - Geschäftsdatenbank

06.3278 - Postulat

### Bildungsbericht

Eingereicht von	Schmid-Sutter Carlo
Einreichungsdatum	19.06.2006
Eingereicht im	Ständerat
Stand der Beratung	Überwiesen

---

### Eingereichter Text

Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung einen Bildungsbericht zu erstatten, in welchem er:

- a. in Weiterführung der Entscheide des Souveräns vom 21. Mai 2006 einen einheitlichen Bildungsraum Schweiz unter umfassender Bundeshoheit für alle Stufen des Bildungswesens darstellt; und dabei
- b. die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses einheitlichen Bildungsraumes Schweiz aufzeigt;
- c. auch die Frage prüft, wie weit auch die Universitätsspitäler angesichts ihrer Funktion in der medizinischen Ausbildung und Forschung der Bundeshoheit unterstellt werden sollen;
- d. die finanziellen Konsequenzen eines solchen einheitlichen Bildungsraumes Schweiz darstellt.

### Begründung

1. Die Abstimmung vom 21. Mai 2006 ist ein Schritt in Richtung Zentralisierung des Bildungswesens in Bundeshand. Das Ergebnis der Abstimmung bedeutet aber, dass eine Halbheit geschaffen worden ist. Im Bereiche der Bildung haben die Kantone nur noch eine Scheinkompetenz. Es wäre ehrlicher, die Kulisse der Kantonskompetenz abzutragen und die dahinter liegende Bundeskompetenz offen zu deklarieren. Ausserdem führen die mit der Revision vom 21. Mai 2006 eingeführten Mechanismen zu Spannungen und Druckversuchen unter den Kantonen, wie erste Beispiele bereits gezeigt haben. Das kann der Zusammenarbeit unter den Kantonen auf Dauer nur abträglich sein. Eine allseits befriedigende Lösung scheint der Schritt zur umfassenden Bundeskompetenz im Bildungswesen zu sein. Ein solcher Schritt kann nicht ohne umfassende Beurteilung der Voraussetzungen und Wirkungen gemacht werden, weswegen der Bundesrat in diesem Sinne darstellen soll, was ein einheitlicher Bildungsraum Schweiz bedeutet.
2. Es besteht eine Schnittstelle zwischen dem Bildungswesen und dem Gesundheitswesen bei den Universitätsspitalern, welche einerseits immer zu finanziellen Abgrenzungsproblemen führt und damit auch für die Berechnung der Universitätslasten zur Unsicherheit beiträgt. Andererseits ist gerade jetzt eine überaus heikle, auch föderalismuspolitisch keineswegs harmlose Spannungssituation unter den Kantonen betreffend die Zuweisung bestimmter spitzenmedizinischer Infrastrukturen an bestimmte Universitätsspitäler entstanden. Deshalb stellt sich die Frage, ob man die Universitätskliniken nicht unter die einheitliche Bundeshoheit stellen und dabei am besten auch dem gleichen Departement unterstellen sollte; auch diese Frage kann nicht ohne vertiefte Abklärung angegangen werden.
3. Ein grosser Teil der kantonalen Aufgaben fiel bei der Schaffung eines Bildungsraumes Schweiz unter Bundeshoheit. Das hätte auch finanzielle Konsequenzen, die unter Umständen eine Umlastung bei den direkten Steuern zu Folge haben müsste. Auch diese Konsequenz wäre zu studieren und darzustellen.

### Antwort des Bundesrates vom 13.09.2006

Gemäss Verfassungsänderung vom 21. Mai 2006 werden Bund und Kantone künftig im Bildungsbereich enger zusammenarbeiten.

Artikel 61a BV verpflichtet sie, ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe sicherzustellen. Dabei sollen Bund und Kantone gemeinsam für eine hohe Qualität und Durchläss-

sigkeit des Bildungsraumes Schweiz sorgen. An erster Stelle steht das Bemühen, bestimmte Ziele und Leistungen des Schulwesens auf dem Koordinationsweg festzulegen und durch Zusammenarbeit zu erreichen.

Für das Schulwesen sind weiterhin die Kantone zuständig (Art. 62 Abs. 1 BV). Auf Begehren interessierter Kantone kann der Bund interkantonale Verträge in diesem Sachbereich für allgemeinverbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung daran verpflichten (Art. 48a Abs. 1 BV). Lediglich subsidiär, wenn die Koordinationsbemühungen nicht zum Ziel geführt haben, enthält Artikel 62 Absatz 4 BV als Ultima Ratio eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

Aufgrund der neuen Verfassungsartikel arbeitet der Bund nach Absprache mit den Kantonen an einem Gesetzentwurf für die Hochschulen. Dabei werden auch Fragen der Hochschulmedizin geprüft.

Die neuen Artikel bieten hingegen keine Grundlage für einen einheitlichen Bildungsraum auf allen Stufen des Bildungswesens unter der ganzen Verantwortung des Bundes.

#### **Erklärung des Bundesrates vom 13.09.2006**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

## 5.3 Wortprotokoll des Ständerats (Sitzung vom 20. September 2006)

06.3278

Postulat Schmid-Sutter Carlo.

Bildungsbericht

Einreichungsdatum 19.06.06

Ständerat/Conseil des Etats 20.09.06

---

**Präsident (Büttiker Rolf, Präsident):** Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

---

**Schmid-Sutter Carlo (C, AI):** Es tut mir leid, dass ich Sie wieder - und zwar in einer ähnlichen Geschichte - behelligen muss; ich werde nicht darum herumkommen, bestimmte Sachen jetzt einfach zu wiederholen. Der 21. Mai 2006 hat, aus meiner Sicht, eine Entwicklung ausgelöst, an deren Ende die integrale Bundeskompetenz im Bildungswesen stehen wird. Es sind zwei Überlegungen, die mich zu dieser Überzeugung führen. Die erste Überlegung ist folgende: Die neue Bildungsverfassung vom 21. Mai 2006 überträgt den Mechanismus des neuen Artikels 48a der Bundesverfassung auf den Bildungsbereich; ich habe das bereits ausgeführt. Auf Antrag interessierter Kantone können andere Kantone zu harmonisierten Lösungen entweder auf dem Weg der Allgemeinverbindlicherklärung oder auf dem Weg der Beteiligungsverpflichtung, des Anschlusszwangs, gezwungen werden. Diese Mechanismen führen à la longue zu einer Stimmung unter den Kantonen, die einer freundeidgenössischen Zusammenarbeit nicht eben förderlich ist.

Man stellt bereits Vorwirkungen dieses neuen Artikels fest: Kantone, die sich nicht einer Mehrheit fügen wollen, werden an den Pranger gestellt, wie dies dem Kanton Basel-Stadt wegen seiner nichtharmonisierten Volksschulstruktur passiert ist. Ob man auf der Seite des Kantons Basel-Stadt steht oder auf der Seite der EKD, ist völlig egal, aber die Art und Weise, wie wir jetzt miteinander umzuspringen beginnen, wird auf Dauer keine gute Lösung sein.

Wir haben das zweite Beispiel, wo aufgrund anstehender Volksabstimmungen, z. B. im Kanton Zürich, bereits von autoritativer Stelle her erklärt worden ist: Wenn das Volk dann soundso stimmt, wie es nicht der EDK entspricht, dann werden wir beim Bund intervenieren. Artikel 63a und Artikel 48a der Bundesverfassung geben diese Möglichkeiten; ich bestreite das nicht. Aber bereits in der Vorwirkung führen sie zu einer Stimmung, zu einer Prangerfunktion, welche ich auf Dauer unerträglich finde und welche mit jeder Garantie dazu führen wird, dass einzelne Kantone eines Tages sagen werden: Es ist uns lieber, wenn uns die Eidgenossenschaft in einem strukturierten Verfahren auf dem Gesetzgebungsweg zwingt, das so oder so zu tun.

Aber die alte Art des Staatenbundes, die so tut, als ob es keine koordinierende Bundesinstanz gäbe, als ob sich die Kantone untereinander mit Hängen und Würgen einigen müssten, das entspricht eigentlich nicht dem Geist unserer Verfassung. Und - das sei beklagt - die NFA geht in dieser Richtung natürlich zurück in die Zeit vor 1848.

Eine zweite Überlegung geht von unseren Sälen aus. Es ist der Bund, der eines Tages die ihm gegebenen Kompetenzen in einer ausdehnenden Interpretation ausweiten und schrittweise den Kompetenzraum der Kantone im Bildungsbereich einengen wird. Ich lade Sie ein, Artikel 62 Absatz 4 der Bundesverfassung anzuschauen. Diese Bestimmung gibt dem Bund eine Kompetenz im Volksschulwesen, die sich interpretatorisch bis hin zu einer prinzipalen Bundeskompetenz ausweiten lässt. Wenn der Bund sagt, die Harmonisierung, welche die Kantone gefunden hätten, gehe nicht weit genug bzw. sei keine echte Harmonisierung, dann hat er aufgrund von Artikel 62 Absatz 4 die Kompetenz, gesetzgeberisch das Erforderliche vorzukehren. Wer will bestreiten, dass er sagen darf, ob die Harmonisierung geglückt ist oder nicht? Seit dem 21. Mai 2006 liegt die Kompetenzkompetenz beim Bund und nicht bei den Kantonen.

Im Hochschulbereich ist mit Artikel 63a Absatz 5 der Bundesverfassung dieser Durchbruch zugunsten des Bundes bereits erreicht. Zwar hat der Bund eine Verpflichtung, mit den Kantonen eine Koordination im Hochschulbereich zu suchen. Aber wenn er sie nicht findet, dann kann er gesetzgeberisch tätig sein, ohne Rücksicht auf die Kantone. Und wer will ihn daran hindern, zu erklären, dass er die Koordination mit den Kantonen nicht gefunden hat? Wenn er eine bestimmte Vorstellung hat und die Kantone eine andere haben und der Bund sagt, er

beharre auf seiner Vorstellung, dann ist die Koordination nicht erreicht, und der Bund hat somit die entsprechenden Kompetenzen.

Ich sage Ihnen hier, was geschehen kann, was geschehen wird - nicht heute und nicht morgen, aber eines Tages. Da dies so ist, sollten wir versuchen, den Weg und das Ziel, auf das wir zusteuern, so gut wie möglich zu erkunden. Und das führt zu meinem Postulat.

Ich möchte, dass wir uns heute schon fragen, wie der Endzustand einer vollständigen Bundeskompetenz im Bildungswesen aussieht: auf welchen Stufen sich der Bund darauf beschränken soll, eine Grundsatz-Gesetzgebungskompetenz in Anspruch zu nehmen, auf welcher Stufe er eine volle Gesetzgebungskompetenz beanspruchen soll und auf welcher Ebene es allenfalls sinnvoll ist, dass der Bund die Schule selbst betreibt.

Der Bund sollte dabei auch prüfen, wie Schnittstellenprobleme zu anderen Politiken, zum Beispiel zwischen Bildungspolitik und Gesundheitspolitik und hier vor allem im Bereiche der Universitätsspitäler, zu lösen sind - Schnittstellen, die ungeklärt sind und föderalistisch enormen Sprengstoff in sich bergen. Und der Bund sollte dabei auch die finanziellen Auswirkungen darstellen. Nun wird sich der Bundesrat gegen die Überweisung des Postulates und gegen das Abfassen eines solchen

Berichtes mit der Begründung wehren, dass die neuen Artikel der Bundesverfassung keine Grundlage für einen einheitlichen Bildungsraum auf allen Stufen des Bildungswesens unter der ganzen Verantwortung des Bundes böten. Ich habe das nie behauptet. Ich habe behauptet, dass ich nicht davon abkomme, zu fühlen, dass es in diese Richtung geht. Daher will ich wissen, wie der Weg aussieht; und ich will wissen, wie das Ziel aussieht. Je nachdem kann man sich einrichten.

Ich möchte einen Erkundungs- und einen Aufklärungsauftrag erteilen, damit wir eines Tages en connaissance de cause entscheiden können, ob es sich lohnt, in der angegebenen Richtung weiterzuschreiten, oder ob es sinnvoll ist, die Richtung, die wir am 21. Mai dieses Jahres eingeschlagen haben, einer Korrektur zu unterziehen. Mit diesem Postulat werden keine Entscheide provoziert. Es soll Klarheit geschaffen werden.

Ich kann mir schwer vorstellen, dass man nicht dafür sein kann, in dieser zentralen Frage Klarheit zu schaffen.

Ich bitte Sie daher, das Postulat anzunehmen.

---

**Couchepin Pascal, conseiller fédéral:** Il est vrai que, lorsqu'on vote un article constitutionnel, cela entraîne des conséquences pratiques, juridiques, politiques, économiques pour les milieux concernés. Il est vrai que si, le 21 mai 2006, on a voté un nouvel article constitutionnel, c'est pour que quelque chose change dans ce pays. Mais un article constitutionnel comme celui-ci, sauf lorsqu'il est écrit d'une manière extrêmement précise et qu'il fixe un objectif absolument clair, ne peut pas être expliqué ni être analysé jusqu'au dernier détail sans qu'il y ait un débat politique sur son application, débat politique qui passe par la loi contre laquelle, si on n'est pas d'accord, on peut lancer le référendum.

L'intention de ceux qui ont créé cet article constitutionnel, le Parlement qui l'a voté, le Conseil fédéral qui l'a soutenu, n'est pas de faire une révolution, mais de provoquer une évolution dans la collaboration entre les cantons et la Confédération. Il serait faux de vouloir faire un exercice, maintenant, qui consisterait à envisager tous les aspects théoriques qui pourraient se faire jour au cours des années qui viennent et ainsi mettre dès le départ en difficulté ceux qui cherchent à trouver des solutions pratiques fondées sur l'article constitutionnel pour régir le domaine qu'il couvre, en particulier le domaine tertiaire.

Dans cet esprit, je dois dire que je suis un peu choqué par l'intervention des cantons qui, depuis que l'article constitutionnel a été voté, considèrent qu'ils ont une sorte de droit de dire à la Confédération ce qui doit être décidé en matière de crédits, qui considèrent que la Confédération viole l'article constitutionnel si elle n'obéit pas au doigt et à l'oeil aux déclarations d'un comité qui n'a pas de compétences juridiques, mais qui est un partenaire ordinaire de discussion avec la Confédération. Je trouve ça inélégant à l'égard de la Confédération, qui doit aussi procéder à des discussions à l'intérieur de ses structures; et les discussions auront lieu tout à l'heure, en particulier lorsqu'on abordera la motion Langenberger.

Autant l'exercice que propose Monsieur Schmid semble intéressant, autant il peut être dangereux politiquement, parce qu'il risque d'être théorique et d'évoquer des possibilités qui ne sont pas concrètes.

L'exercice que vous voulez que l'on fasse, on le fait par le truchement de la loi qui sera votée. C'est vous, dans la pratique, qui devrez définir l'application de l'article constitutionnel et on ne doit pas faire de la politiquefiction.

La politique-fiction, c'est la loi qui sera votée ici et qui fixera le cadre d'interprétation de la Constitution. Ce que vous proposez, c'est une étude qui relève de l'université et qui n'est pas quelque chose de politique. Ce qui est politique, c'est la décision que vous prenez. En sens inverse, je le redis, je suis choqué par une certaine suffisance de tel ou tel représentant des cantons qui déclare: "L'article constitutionnel nous donne le droit d'imposer à la Confédération telle ou telle décision et vous devez nous obéir. Si vous ne nous obéissez pas, nous allons à la presse et nous déclarons que vous vous désengagez." Pourtant, on va le voir tout à l'heure, même la proposition la plus modérée du Conseil fédéral est quand même tout le contraire d'un désengagement; c'est un engagement supplémentaire.

"Aurea mediocritas" - faisons du latin encore une fois ce matin -, c'est la voie moyenne qui est celle de la sagesse dans un système comme celui-là, et la voie moyenne, c'est de passer par l'exercice concret de la loi sur les hautes écoles spécialisées qui est en élaboration d'entente avec les cantons et qui vous sera soumise, et qui est la réponse aux préoccupations légitimes de Monsieur Schmid. Ce n'est pas de faire un rapport qui risquerait d'être contredit par la réalité politique.

C'est pour cette raison que, malgré tout l'intérêt que j'ai pour votre postulat - et j'aurais été tenté de l'accepter, parce qu'il est intéressant -, je crois que c'est une voie dangereuse qui risque d'amener plus de difficultés entre partenaires que de clarification, comme vous l'espérez.

---

*Abstimmung*

Für Annahme des Postulates .... 30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)









































































