zenden Sekretariats möglichst präzise festgelegt und in strikter Orientierung an diesen Aufgaben die Grundzüge der Organisationsstruktur vorgegeben werden.

7 Schlussbetrachtung

Die bildungspolitische Zusammenarbeit stellt ein Markenzeichen deutscher Bundesstaatlichkeit dar. Die fehlende Regelung im Grundgesetz macht diese Form des kooperativen Föderalismus zwar nicht unzulässig, erschwert aber die Heranziehung geeigneter Rechtsnormen, um die von den Ländern geschlossenen Vereinbarungen zu handhaben. Die Kultusministerkonferenz bewegt sich derzeit in einem verfassungsrechtlichen Schattenreich, das sie durch den Abschluss eines Staatsvertrages verlassen könnte. Solange aber zunächst auf die durch die kulturelle Kooperation den einzelnen Ländern entstehenden Kosten geschaut wird und erst danach die durch die Dienststellen der Kultusministerkonferenz wahrgenommenen Aufgaben in den Blick geraten, ist mit einer rechtlichen Stabilisierung der kulturellen Kooperation kaum zu rechnen.

Verf.: PD Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Juristische Fakultät der Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen, tschmida@gwdg.de

Thomas Fleiner

Das Bildungssystem im schweizerischen Föderalismus

1 Grundkonzept

Bildungsziele

Das ursprüngliche Ziel der Bildung zur Zeit der Aufklärung war, Gleichheit und Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger zu verwirklichen. „Volksbildung ist Volksbefreiung“ (Heinrich Zschokke). Ziel der Bildung, namentlich der Grundschule (obligatorische Schulzeit) ist heute, die jungen Menschen auszubilden „zu selbstständigen und verantwortungsbewussten Bürgerinnen und Bürgern, zu gemeinschaftsfähigen, an Geist und Gemüt reifenden Menschen, in denen die Jugend ihre schöpferischen Kräfte zu entfalten vermag und wo sie mit der Welt des Wissens und der Arbeit vertraut gemacht wird“[1]. Ziel der Schule ist somit zunächst die Integration der jungen Menschen in die Gesellschaft. Es geht nicht sosehr um das „empowerment“ im amerikanischen Sinn, sondern um die Vorbereitung der Menschen als freie und verantwortungsbewusste Mitmenschen, die in Staat und Gesellschaft leben und diese mitgestalten können.

Dieses Ziel wird durch einen breiten, allen Menschen im Staat gewährten Grundschulunterricht erreicht, der unentgeltlich ist[2]. Um dies sicherzustellen, begründet die Bundesverfassung ein einklagbares „kleines Sozialrecht“ auf unentgeltlichen Schulunterricht. Verantwortlich für die Organisation des Schulwesens sind die Kantone. Obwohl die Eltern ihre Kinder in Privatschulen schicken könnten, besuchen doch etwa 95% aller Kinder eine öffentliche, durch den Staat, d.h. durch den Kanton oder die Gemeinde geführte Schule.

---

1 Präambel des Schulgesetzes des Kantons Aargau (SAR 401.100).
2 Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Allerdings müssen sich die Kantone an die in der Bundesverfassung verankerten Rahmenbedingungen wie Unentgeltlichkeit und Laizität der Schule halten. Die Schule muss nämlich unter staatlicher Aufsicht stehen[3]; überdies darf niemand zu religiösem Unterricht gezwungen werden[4].

Im Gegensatz etwa zu Deutschland ist in der Schweiz die Schule auf Grund der Bundesverfassung ausdrücklich zur konfessionellen Neutralität verpflichtet. Die Schule soll die auch im Christentum verankerten Werte vermitteln, muss hingegen gegenüber den Konfessionen neutral sein. Diese Verpflichtung wurde allerdings von den Kantonen und/oder Gemeinden lange Zeit je nach deren konfessionellen Ausrichtung, namentlich in den Kantonen mit mehreren christlichen Konfessionen, sehr unterschiedlich gehandhabt. Im Bund hat vor allem der Bundesrat (Exekutive auf Bundesebene) dafür gesorgt, dass im Interesse des konfessionellen Friedens diese Pflicht zur Laizität der Schule je nach konfessioneller Tradition der Kantone grosszügig ausgelegt wurde.

Erst als über die Zulässigkeit eines Kruzifixes in Schulzimmern zu entscheiden war, haben die Eidgenössischen Räte als Rekursinstanz gegenüber dem Bundesrat die Frage dem Bundesgericht übertragen. Dieser Konflikt hat dann zu einem schweizerischen Kruzifixentscheid des Bundesgerichtes[5] geführt, der übrigens ebenso umkämpft war wie das Kruzifixurteil des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland.

Föderalismus und interkantonale Zusammenarbeit

Der schweizerische Föderalismus ist aus der Vielfalt des Landes und damit seinen verschiedenen Kulturen, Sprachen, Konfessionen sowie der unterschiedlichen Geschichte der Kantone entstanden. Heute steht dieses in der lokalen Tradition verwurzelte und den Ideen der geistigen Väter Pestalozzi und Père Girard verbundene Bildungswesen vor der Herausforderung des globalisierten, nun auch durch die PISA-Studien symbolisierten Bildungswettbewerbs. Es wird Aufgabe des Landes sein, aufbauend auf seinen Stärken einerseits und seinen vielfältigen Besonderheiten andererseits auch im internationalen Bildungswettbewerb zu bestehen.

Das Bildungswesen muss einerseits zur inneren Kohärenz des Landes beitragen und dabei sicherstellen, dass die Einheit in der Vielfalt erhalten bleibt, ja dass – entsprechend dem Verfassungsauftrag[6] – vor allem auch die Vielfalt gefördert wird. Bildung gewährleistet Chancengleichheit und innere Entfaltungsmöglichkeit. Wer ausgebildet ist, nimmt Anteil an Staat und Gesellschaft, kann mitgestalten und deshalb seine Freiheit nutzen. Überdies muss die kleine Schweiz die Grundlagen dafür schaffen, dass Bildung als ausschliessliche Ressource des Landes gefördert wird. Wissen, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Haltungen (savoir être) sowie die Kreativität und das Urteilsvermögen der Bevölkerung sollen sich optimal entfalten können.

Verantwortlich dafür sind die Kantone und innerhalb vieler Kantone die Gemeinden. Die Kantone organisieren die Schule in der Regel über die Gemeinden. Die Kantone aber tragen weiterhin für die Anstellung und Führung der Lehrerinnen und Lehrer die alleinige oder mit den Gemeinden geteilte Verantwortung, finanzieren diese in der Regel, bestimmen die Lerninhalte und legen die Lernziele fest.

---

3 Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung.
4 Art. 15 Abs. 4 der Bundesverfassung.
5 Vgl. BGE 116 Ia 252, den Entscheid des Schweizerischen Bundesgerichtes vom 26. September 1990.
6 Art. 2 Abs. 2 der Bundesverfassung: Die Schweizerische Eidgenossenschaft „fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes."

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Diese Darstellung wäre unvollständig, würde sie nicht ergänzt durch den Hinweis auf die zahlreichen interkantonalen Vereinbarungen (mehr als 200)[7] zur Führung gemeinsamer Ausbildungsstätten, bzw. zur weiteren interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination im Schulbereich. Die Kantone haben damit die auf Gemeindestufe schon längst bestehende Zusammenarbeit auf den zwischenkantonalen Bereich ausgedehnt.

Recht auf Bildung

Ein eigentliches Recht auf Bildung ist in dieser umfassenden Weise in der Bundesverfassung nicht verankert. Ein Verfassungsvorschlag des Parlamentes im Jahre 1995 zur Verankerung dieses Sozialrechtes auf Verfassungsstufe scheiterte am fehlenden Ständemehr (Für Verfassungsänderungen bedarf es der Mehrheit der Stimmenden des Volkes wie auch der Mehrheit der Volksentscheide der einzelnen Kantone). Hingegen garantiert Artikel 62 der Bundesverfassung, wie bereits erwähnt, als sogenanntes kleines Sozialrecht den genügenden und unentgeltlichen Primarschulunterricht, für den die Kantone zu sorgen haben. So ist in der Schweiz der Schulunterricht zu einem grossen Teil von öffentlichen Gemeinwesen getragen und vom Steuerzahler finanziert.

Auch die Mittelschulen sind grundsätzlich unentgeltlich. Erst auf der Stufe Universität müssen die Studierenden gewisse Grundgebühren entrichten, die je nach Universität und Kanton unterschiedlich sind, in keiner Weise aber die vollen Kosten des jeweiligen Studiums decken. Wer eine eidgenössisch anerkannte Matura (die Matura entspricht dem Abitur in Deutschland) in einem Kanton bestanden hat, ist grundsätzlich zum Zugang zur Universität berechtigt. Allerdings haben die Universitätskantone in ihren Gesetzen Regelungen eingeführt, falls für bestimmte Fakultäten aus Kapazitätsgründen die Einführung eines Numerus Clausus nötig würde. Eine solche Zugangsbeschränkung musste bis heute einzig für das Medizinstudium eingeführt werden, wobei sich bloss die Kantone der Deutschschweiz zu dieser beschränkenden Massnahme entschieden, während das Studium an den Medizinfakultäten der Westschweiz weiterhin für Mittelschulabgänger der ganzen Schweiz ohne Beschränkung möglich ist. Zudem werden die Kandidatinnen und Kandidaten für das Medizinstudium in einem gemeinsamen Pool zusammengefasst, über den die Studierenden der Medizin denjenigen Universitäten zugewiesen werden können, die noch über freie Studienplätze verfügen. Damit wird erreicht, dass bloss eine verhältnismässig geringe Anzahl Studierender abgewiesen werden muss.

Die Darlegung des schweizerischen Bildungswesens wäre unvollständig, würde sie nicht auf die neue verfassungsrechtliche Bestimmung über Jugend- und Erwachsenenbildung hinweisen. Zwar obliegt auch diese Aus- und Weiterbildung den Kantonen. Der Bund kann aber nach Artikel 67 der Bundesverfassung die kantonalen Massnahmen auf diesem Gebiet ergänzen und eigene Unterstützungsbeiträge für die Jugend- und Erwachsenenbildung vorsehen.

2 Die kantonale Zuständigkeit auf dem Gebiet der Volks- und der Mittelschule

Das Bildungswesen in der Schweiz ist je nach Bildungsstufe unterschiedlich geregelt. Die Grundausbildung in der Volksschule während der obligatorischen Schulzeit obliegt den Kanto-

[7] Über die Konkordatsdatenbank des Instituts für Föderalismus (www.federalism.ch) kann sich der interessierte Leser schnell einen Überblick über das bestehende Konkordatsrecht in diesem Bereich verschaffen.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

nen. Sie steht allen Kindern offen und untersteht staatlicher Aufsicht[8]. Die Kantone übertragen die Aufgabe oft entweder ganz oder teilweise den Gemeinden.

Die schweizerische kulturelle Vielfalt gebietet es, das Bildungswesen grundsätzlich den Kantonen und innerhalb der Kantone den Gemeinden (innerkantonale Vielfalt) anzuvertrauen. Dies gilt fast ohne Einschränkung für die Grundausbildung (Volksschule: Kindergarten, Primarschule und Oberstufe) während der obligatorischen Schulzeit. Die Kantone und innerhalb der mehrsprachigen Kantone meistens die Gemeinden entscheiden über die Schulsprache. Die Dauer des obligatorischen Schulunterrichts (heute in fast allen Kantonen neun Jahre) wie auch die Lehrinhalte und die Lernziele werden ebenfalls durch die Kantone festgelegt. Die Kantone bestimmen somit auch die Lehrmittel und die Lehrmethode. Sie sorgen für die Ausbildung der Lehrenden, beaufsichtigen die Schule und bestimmen, wer im Kanton Schulunterricht erteilen kann. Der Geschichtsunterricht beispielsweise war – und ist zum Teil auch heute noch – von Kanton zu Kanton inhaltlich unterschiedlich, wenn etwa die Reformation in ursprünglich katholischen beziehungsweise reformierten Kantonen behandelt wird.

2.1 Volksschule: Aufgabe der Gemeinden

Die Volksschule gliedert sich grundsätzlich in drei Teile: Kindergarten (in der Regel noch nicht obligatorisch), Primarschule, d.h. Unter- und Mittelstufe (vier bis sechs Jahre) und Oberstufe (je nach Dauer der Primarschule drei bis fünf Jahre). „Es gibt wohl nichts Verwirrlicheres und Variantenreicheres im schweizerischen Schulwesen als die Ausgestaltung der Oberstufe[9]“. Es würde zu weit führen, diese Varianten in diesem kurzen Aufsatz im Detail aufzuzeigen. Generell kann man feststellen, dass nach der Oberstufe die obligatorische neun-jährige Schulzeit, während der die Kinder die Schule unentgeltlich besuchen können und während der die Eltern die Kinder ausbilden lassen müssen, abgeschlossen ist.

Die Volksschule steht grundsätzlich unter der Leitung der Gemeinden. In bestimmten Kantonen wird sie teilweise in geteilter Verantwortung unter der Leitung des Kantons und/oder der Gemeinden durchgeführt. Die Gemeinden als Träger der Schule bestimmen die Lehrerinnen und Lehrer, sie finanzieren die Schulgebäude und stellen sicher, dass alle Kinder der Gemeinde ausgebildet werden. Das Lehr- und Lernprogramm sowie die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer ist Aufgabe des Kantons. Die Gemeinden müssen aber sicherstellen, dass sich ihre Kinder entsprechend dem Verfassungsauftrag unentgeltlich ausbilden können und dass der Transport in die Schule gewährleistet ist (Berggemeinden).

Für die Organisation, die Anstellung und teilweise die Finanzierung der Lehrerinnen und Lehrer sind oft auch die Gemeinden, allerdings unter Aufsicht des Kantons, verantwortlich. Die Vielfalt des Kantons- und vor allem des Gemeindewesens erfordert es namentlich in den zwei- und mehrsprachigen Kantonen, dass die Gemeinden beispielsweise auch über die Schulsprache oder in konfessionell unterschiedlichen Gemeinden über die entsprechenden Feiertage entscheiden. Sehr unterschiedlich ist ferner das Verfahren der Anstellung der Lehrpersonen geregelt. Von der eigentlichen Lehrerwahl durch die Gemeindeversammlung oder durch Urnenabstimmung bis zur Anstellung der Lehrer durch eine kantonale Behörde sind die vielfältigsten For-

---

[8] Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung: „Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig“; Abs. 2: „Sie [die Kantone] sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (…)“.

[9] *Plotke, H.*, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 126; weiterführende Informationen zum Bildungswesen der Schweiz finden sich auch auf dem schweizerischen Bildungsserver: <http://www.educa.ch>.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

men der Anstellung und der Wiederwahl der Lehrenden möglich. Gewisse Kantone überlassen es sogar der Gemeinde, das Verfahren der Anstellung zu regeln[10].

Diese Verantwortung von Gemeinden und Kantonen hat bisher im internationalen Vergleich laut neuester PISA-Studie aus dem Jahre 2003 zu durchaus akzeptablen Ergebnissen geführt. Die Erziehungsdirektorenkonferenz (interkantonale Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren <Minister für Bildung>) jedenfalls beurteilt die Ergebnisse insgesamt positiv:

- Im 2003 erstmals getesteten Bereich Problemlösen liegt die Schweiz signifikant über dem OECD-Durchschnitt. Von 40 Ländern sind nur gerade vier signifikant besser als die Schweiz, darunter ein einziges europäisches Land (Finnland).
- In den Naturwissenschaften schneidet die Schweiz signifikant besser ab als 2000. Sie liegt 2003 signifikant über dem OECD-Durchschnitt.
- Beim Lesen hat sich im Vergleich zu 2000 der Durchschnitt verbessert. Neu liegt die Schweiz über dem OECD-Mittelwert. Der Anteil der schwächsten Leserinnen und Leser ist um rund einen Fünftel kleiner als 2000. Die Schweiz liegt damit beim Lesen jedoch nach wie vor im Mittelfeld[11].

2.2 Mittelschule: Aufgabe des Kantons

Nach der obligatorischen Schulzeit können sich die Schülerinnen und Schüler entweder in einem Gymnasium auf die Matura vorbereiten, deren erfolgreiches Bestehen die wissenschaftliche Ausbildung an der Universität ermöglicht, eine Diplomschule besuchen oder in die Berufsbildung eintreten.

Das Gymnasium ist eine allgemeinbildende Mittelschule, die auf das Universitätsstudium vorbereitet. Neben dieser Mittelschule gibt es sowohl die allgemeinbildende Mittelschule zur Vorbereitung bestimmter Berufslehren wie auch die berufsbildende Mittelschule mit erweiterter Allgemeinbildung[12].

Wählen Schülerinnen und Schüler die berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz, treten sie damit zugleich auch in eine Berufsschule ein. Diese Berufsausbildung wird seit über hundert Jahren durch den Bund geregelt. Die Bundeskompetenz wurde 1874 in die Verfassung aufgenommen. Ziel der damaligen Totalrevision der Bundesverfassung war unter anderem die Schaffung eines einheitlichen und freien schweizerischen Binnenmarktes mit der umfassenden Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit. Im Interesse der Chancengleichheit führte man deshalb für alle Berufe eine grundsätzliche Bundesregelung ein. Die Ausführung dieser Gesetze obliegt aber meist den Kantonen und der Wirtschaft.

Ursprünglich hatte die Berufsschule lediglich eine begleitende Funktion gegenüber der praktischen Lehrausbildung, die vom Arbeitgeber gewährleistet wurde. Heute hat die Berufsschule einen viel grösseren Stellenwert. Sie endet nicht wie früher endgültig mit einem Berufsdiplom, sondern bereitet auch auf die Weiterbildung an der Fachhochschule vor. So hat sich die früher noch klare Trennung zwischen der reinen Berufsausbildung, für die der Bund zuständig war und

[10] *Plotke* (Anm. 9), S. 531ff.
[11] Vgl. Medienmitteilung des Bundesamts für Statistik und der Kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz vom 7. Dezember 2004.
[12] Vgl. *Plotke* (Anm. 9), S. 134ff.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

der wissenschaftlich-universitären Ausbildung, für welche die Kantone zuständig waren, verflüchtigt.

Wollen sich die Schülerinnen und Schüler auf eine Universitätsausbildung vorbereiten, treten sie in ein Gymnasium ein. Diese „Mittelschule" wird von den Kantonen getragen. Die Kantone regeln die Lerninhalte der Mittelschule und sind für deren Finanzierung verantwortlich. Da der Bund aber auf dem Gebiet der Hochschulausbildung sowohl eigene Hochschulen führen kann wie auch für die Ausbildung der Medizinalpersonen zuständig ist, hat er in der sogenannten Maturitätsverordnung des Bundesrates die Zulassungsvoraussetzungen zur Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) und zur medizinischen Ausbildung geregelt. Damit bestimmt der Bund die Voraussetzungen, die eine Gymnasialausbildung erfüllen muss, damit Maturandinnen und Maturanden das Recht haben, später an einer Universität zu studieren. Wer in der Schweiz lebt und an einer schweizerischen Hochschule studieren will, muss deshalb entweder eine durch den Bund durchgeführte Eidgenössische Matura bestehen (grosse Ausnahme) oder an einer kantonalen Mittelschule die kantonale aber eidgenössisch anerkannte Maturitätsprüfung ablegen.

Die Vorschriften des Bundes, die die Eidgenössische Maturitätsprüfung regeln und die Voraussetzungen bestimmen, damit eine kantonale Maturität eidgenössisch anerkannt wird, sind für die Kantone zwar nicht verpflichtend. Der Bund verfügt über dieses Steuerungsinstrument jedoch faktisch über einen weitgehenden Einfluss auf die Mittelschulausbildung der Kantone. Die Kantone regeln die Maturität zwar in eigenen Erlassen. Wer die kantonale Mittelschule erfolgreich abschliesst, erhält eine kantonale Matura (Berechtigung zur Zulassung an die Universität des betreffenden Kantons). Die kantonalen Mittelschulen sorgen aber auch dafür, dass diese Matura durch den Bund anerkannt wird, sodass die Absolventinnen und Absolventen auch Zugang zu einer ausserkantonalen Universität oder zu einer der beiden ETHs (in Lausanne oder Zürich), bzw. zum Medizinalstudium und damit zu einem eidgenössischen Arztdiplom erhalten.

3 Neue Herausforderungen auf dem Gebiet des Hochschulwesens

Bundeshochschulen

Wenn die Grundausbildung in der Regel durch die Gemeinde erfolgt und die Mittelschule kantonal ist, dann müsste die Hochschulausbildung folgerichtig dem Bund obliegen. Dem ist aber nicht so. Zwar gab es bei der Gründung der Eidgenossenschaft verschiedene Bestrebungen, eine eigene Bundeshochschule zu errichten. Die Kantone wehrten sich aber erfolgreich gegen eine – wie sie befürchteten – unmittelbare ideologisch-kulturelle Bevormundung des Bundes durch eine Bundeshochschule. Aus diesem Grunde war es bloss möglich, die Verfassungsgrundlage für eine Technische Hochschule des Bundes zu schaffen, die dann in Zürich errichtet wurde.

Diese Eidgenössische Technische Hochschule besteht seit 1854. In den 70er Jahren des 20sten Jahrhunderts hat der Bund zudem die damals noch vom Kanton Waadt betriebene kantonale Technische Hochschule in Lausanne in die Trägerschaft des Bundes überführt.

Obschon es immer wieder Bestrebungen für eine umfassendere Kompetenz des Bundes im Hochschulbereich gab und gibt, hat der Bund bis jetzt keine entsprechende Befugnis erhalten, eine eigene Hochschule zu errichten. Es liegt auf der Hand, dass der Bund über seine Kompetenz im Bereich der technischen Hochschulausbildung nicht in die Ausbildungskompetenz der Kantone etwa auf dem Gebiet der Geistes- und Sozialwissenschaften eingreifen darf. Deshalb

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

werden an den technischen Hochschulen gewisse Fächer dieser Wissenschaften lediglich als Freifächer ohne eigenen Diplomabschluss oder gar eigenes Doktorat angeboten.

Gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen

Zurzeit steht weniger die Errichtung einer eigenen Bundeshochschule zur Diskussion als vielmehr die Frage, ob, wie, durch wen und mit welchen Zielsetzungen das Hochschulwesen einschliesslich der Fachhochschulen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen geführt werden kann.

Neben der Kompetenz, eigene Hochschulen zu errichten, steht dem Bund nämlich auch die Möglichkeit offen, kantonale Hochschulen durch finanzielle Beiträge zu unterstützen. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage hat sich nun seit den 70er Jahren ein neues und spezifisches Konzept des schweizerischen kooperativen Föderalismus entwickelt. Über diese Verfassungskompetenz kann der Bund nämlich die Bundesbeiträge für die kantonalen Hochschulen an Bedingungen knüpfen und auf diese Weise von den Kantonen die Einhaltung bestimmter Anforderungen im Interesse des Bundes einfordern.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland, wo jedes Land seine Hochschulen hat, sind nicht alle Kantone gleichzeitig auch Träger einer Hochschule. Während langer Zeit haben die Nicht-Hochschulkantone von den Hochschulen ihrer Nachbarkantone profitiert, ohne sich an deren Hochschulaufgabe zu beteiligen. Seit über zwanzig Jahren beteiligen sich nun aber alle Kantone über eine anteilsmässige Übernahme der Kosten pro Studierende/r an der Finanzierung der Hochschulaufgabe. Um die Auswirkungen des Numerus Clausus, namentlich im Bereich der Medizin zu mildern, haben sich die Kantone wie schon erwähnt überdies bereit erklärt, an einem System mitzuwirken, nach welchem die Studierenden der Medizin je nach Platzbedarf und Platzmöglichkeit gesamtschweizerisch verteilt werden.

Schweizerische Universitätskonferenz

Gestützt auf die Befugnis der Bundesverfassung kantonale Hochschulen durch Bundesbeiträge zu unterstützen, hat der Bund mit dem Erlass des neuen Universitätsförderungsgesetzes im Jahre 2000 eine ganz neue für den schweizerischen Föderalismus sehr bedeutsame Entwicklung eingeleitet. Bis zum Erlass des Universitätsförderungsgesetzes wurden nämlich die Subventionsbedingungen des Bundes weitgehend von der Bundesverwaltung ausgearbeitet und vorgeschlagen. Mit dem Universitätsförderungsgesetz wurde nun ein neues Organ, die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK), eingesetzt. Diese Kommission setzt sich aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammen. Die Konferenz entscheidet nun erstmals über die Qualitätsanforderungen der Hochschulen und damit auch über die Anerkennung von Studiengängen. Damit kann sie die Hochschulen evaluieren und beurteilen, ob z.B. im Interesse der Qualität Fakultäten oder Lehrgänge verschiedener Hochschulen koordiniert und zusammengefasst werden sollen. Damit entscheidet erstmals ein Organ, in welchem Bund und Kantone gemeinsam mitwirken über die Subventionsberechtigung kantonaler Hochschulen.

Die Rechtsgrundlage dieser Konferenz ist sowohl das Bundesgesetz über die Universitätsförderung wie auch ein zusätzlicher Vertrag zwischen dem Bund und den Kantonen, der die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Hochschulbereich regelt[13]. Denn ohne vertragliche Bindung der betroffenen Kantone hätte der Bundesgesetzgeber keine Kompetenz, die

[13] Publiziert in der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze (SR) 414.205.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Kantone einzubinden und gemeinsam beispielsweise kantonale Hochschulen zu evaluieren und als Folge der Evaluation über deren Subventionsberechtigung zu entscheiden.

Dem Bundesrat wurde durch das Bundesgesetz die Kompetenz zum Vertragsabschluss eingeräumt. Die Kantone demgegenüber wurden durch das interkantonale Konkordat (Konkordate sind zwischenkantonale Verträge) über die universitäre Koordination dazu ermächtigt, mit dem Bund die entsprechende Vereinbarung abzuschliessen.

Ein neues Hochschulrahmengesetz

Das jetzige Universitätsförderungsgesetz ist befristet und gilt nur bis zum Jahr 2007. Deshalb wurden schon seit einiger Zeit Vorschläge für ein neues Hochschulrahmengesetz erarbeitet, welches das schweizerische Hochschulwesen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen regeln soll. Die Finanzlage von Bund und Kantonen, die ständig wachsenden Ausgaben für Hochschule und Forschung sowie die Notwendigkeit zur Koordination der Lehre zwischen den kantonalen Universitäten haben aber auf verschiedenen Ebenen zu neuen Vorschlägen geführt, die den „Hochschulplatz Schweiz" nicht nur auf Gesetzesebene, sondern auch auf Verfassungsebene der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen unterstellen sollen.

Zurzeit werden auf Bundesebene Entwürfe ausgearbeitet für eine neue verfassungsmässige Bundeskompetenz im Bildungsbereich sowie auf Gesetzesstufe für ein eigentliches Hochschulrahmengesetz. Dieses Rahmengesetz geht von der Grundannahme aus, dass das gesamte schweizerische Hochschulwesen einschliesslich Fachhochschulen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen wahrzunehmen sei und deshalb auch über Institutionen geführt werden soll, an denen Bund und Kantone gemeinsam mitwirken und damit auch mitentscheiden.

Im Bereich der Forschung verfügt die Schweiz weder über das französische System des CNRS noch über das deutsche System der Max-Planck-Institute, bzw. der Stiftung Volkswagenwerke. Im Bereich der Forschung sieht die Verfassung eine uneingeschränkte Bundeskompetenz vor. Der Bund nimmt diese Aufgabe über ein Forschungsgesetz wahr, das ihn verpflichtet, Forschungsbeiträge an die Hochschulen, namentlich über die privatrechtliche Stiftung Schweizerischer Nationalfonds (ähnlich wie die DFG in Deutschland, die aber demokratischer als Verein und nicht hierarchisch als Stiftung organisiert ist) auszurichten. Dabei verpflichtet das Gesetz alle in der Forschung tätigen Institutionen, die Forschungsgelder erhalten zur gegenseitigen Koordination, um namentlich das Zusammenwirken von Forschungspolitik und Hochschulpolitik sicherzustellen.

Die zunehmende Globalisierung zwingt die Schweiz zu einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Bildungswesens. Die Qualität der Hochschulbildung muss verbessert und der Schweiz in der internationalen Konkurrenz ein Spitzenplatz in den Kernbereichen ermöglicht werden. Die Koordinationsmassnahmen zwischen den Kantonen sind zu erleichtern. Einer gemeinsamen Führung von Bund und Kantonen müssen entsprechende Kompetenzen übertragen werden, damit diese auch sicherstellen kann, dass die bestehende kulturelle Vielfalt erhalten, ja sogar noch gefördert wird. Überdies soll das Gesetz die Chancengleichheit aller Hochschulangehörigen garantieren, die Durchlässigkeit zwischen den Hochschulen gewährleisten und die Koordination bestimmter Fachbereiche mit hohen Kosten sicherstellen. Ein wichtiges Anliegen, das die Hochschulen zu einer schwierigen Führungsaufgabe herausfordert, ist schliesslich die Ausgabentransparenz der für Hochschulaufgaben verwendeten Mittel.

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

4 Schlussbemerkung: Die Herausforderung der Globalisierung

Die Schweiz steht wie alle anderen europäischen Staaten unter dem Druck der Globalisierung. Die Globalisierung und als Folge davon der freie Wettbewerb der Dienstleistungen im Sinne der WTO-Regelungen hätte faktisch zur Folge, dass auch das Hochschulwesen weitgehend privatisiert werden müsste. Ein Land, dessen Kulturvielfalt aber auch und vor allem an das Hochschulwesen gebunden ist, kann diese Vielfalt nicht ohne weiteres dem offenen Wettbewerb überlassen.

Währen über hundert Jahren hat der Bund über die kantonalen Hochschulen das Medizinstudium geregelt. Wer in der Schweiz Medizin studiert, absolviert ein kantonales Hochschulstudium mit einer eidgenössischen Prüfung. Dieses System hat sich namentlich angesichts der neuen Entwicklungen auf dem Gebiet der Hochschuldidaktik als zu starr erwiesen. Ein neues Gesetz, das im Parlament zurzeit beraten wird, will den Hochschulen bei der Durchführung der medizinischen Ausbildung grössere Autonomie geben, aber die Zielsetzung und die Standards der Ausbildung auf Bundesebene regeln, womit das Medizindiplom nach wie vor eidgenössisch bleibt. In engem Zusammenhang zur Medizinalbildung stehen die Universitätsspitäler mit ihrem grossen Kostenaufwand. Namentlich die Spitzenmedizin erfordert neue Anstrengungen zur Koordination zwischen den Kantonen, zwischen Bund und Kantonen und zwischen dem Gesundheitswesen einschliesslich der Krankenkassen einerseits und der Hochschulausbildung andererseits.

Die Globalisierung der weltweiten Migration hat in vielen Gemeinden zu einem hohen Anteil an ausländischen Schulkindern geführt. Diese Vielfalt kann eine Chance sein. Sie wird aber oft als Last empfunden, weil der hohe Ausländeranteil die Ausbildung der einheimischen Kinder in der Muttersprache erschwert und die Multikulturalität der Schule mit Kindern aus verschiedenen Kulturen und Traditionen Lehrer und Eltern in einer besonderen Weise herausfordern. Der schweizerische Föderalismus hat der Schweiz die Chance gegeben, die Einwanderung namentlich von Asylbewerbern stark auf die Kantone und Gemeinden zu dezentralisieren. Trotz dem im europäischen Vergleich höchsten Anteil von Asylbewerbern und Flüchtlingen pro Kopf der Bevölkerung mussten damit im Gegensatz zu anderen Staaten keine übermässigen Konzentrationen in Kauf genommen werden. Die mit jeder multikulturellen Integration verbundenen sozialen Konflikte konnten damit wesentlich entschärft werden. Die Kantone versuchen, diese Aufgabe der Integration durch neue, zum Teil sehr innovative Schulmodelle und Schulexperimente zu bewältigen.

Verf.: Thomas Fleiner, Institut für Föderalismus, Universität Fribourg, Rte. d'Englisberg 7, CH-1763 Granges-Paccot

https://doi.org/10.5771/0034-1312-2005-3-346
Generiert durch IP '3.144.37.119', am 14.09.2024, 00:24:35.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.