

Hinweise zur verfassungsrechtlichen Entwicklung des Hochschulrechts in der Schweiz¹

Peter Kottusch, ETH Zürich

I. Meilensteine der bisherigen Entwicklung

1848

„Der Bund ist befugt, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten.“ (Art. 22 BV 1848)

Manifest des modernen Bundesstaates: national, fortschrittlich, technik- und wissenschaftsfreundlich; getragen vom urbanen, protestantischen Besitz- und Bildungsbürgertum (den Siegern im Bürgerkrieg von 1847 über die katholisch-ländlichen Kantone, die sich in einem sog. Sonderbund zusammengeschlossen hatten). Der Bund errichtete dann das eidg. Polytechnikum in Zürich (Bundesgesetz vom 7.2.1854), verzichtete aber aus staatspolitischen Gründen auf die Schaffung von Universitäten; vgl. Alfred Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. I, Bern 1992, S. 595 ff.

1874

„Der Bund ist befugt, ausser der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten² zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.“ (Art. 27 Abs. 1 alt BV).

Neue Bestimmung im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung

Speziell: Verankerung des eidg. Polytechnikums (der späteren ETH) auf Verfassungsstufe! Äusseres Kennzeichen: Errichtung des imposanten Hauptgebäudes des „Poly“ in Zürich durch Gottfried Semper.

1973

Eine Volksabstimmung, aber zwei verschiedenen Ergebnisse:

1. Annahme eines neuen Forschungsartikels:

¹ an der Tagung des Vereins zur Förderung des dt. und internationalen Wissenschaftsrechts e.V. betreffend „Reform des Hochschulrechts – eine Zwischenbilanz“ (Weimar, 24. – 26. November 2005)

² Mit „höheren Lehranstalten“ waren Lehrerseminarien (écoles normales) gemeint: Kölz, a.a.O. Bd. II, Bern 2004, S. 557 f., 562.

„Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung. Seine Leistungen können insbesondere an die Bedingungen geknüpft werden, dass die Koordination sichergestellt ist.

Er ist befugt, Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen.“ (Art. 27 sexies 1 und 2)

2. Ablehnung eines allgemeinen Sozialrechts auf Bildung in der BV

Änderungen der BV müssen sowohl die Mehrheit der Stimmberechtigten als auch die Mehrheit der Kantone (sog. Ständemehr) zustimmen. Hier besondere Konstellation: Volksmehr, aber Nein der Stände!

1995

Erlass eines neuen Bundesgesetzes über die Fachhochschulen am 6.10.1995.

Neue Bundesverfassung 1999

Diese Totalrevision hatte stark formalen Charakter und wurde nur knapp angenommen – nach rund 30 jährigen Vorarbeiten.

Wissenschaftsfreiheit

„ Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist gewährleistet.“ (Art. 20)

(vorher nur auf Gesetzesstufe verankert, z.B. ETH-Gesetz Art. 5 Abs. 3, Forschungsgesetz Art. 3)

Hochschulen

„Er (der Bund) betreibt technische Hochschulen; er kann weitere Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.“ (Art. 63 Abs. 2)

Forschung

¹ Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung.

² Er kann die Förderung insbesondere davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

³ Er kann Forschungsstätten errichten, übernehmen oder betreiben.“ (Art. 64)

Bildung

Diese wird lediglich als Sozialziel in der Verfassung verankert (Art. 41 Abs. 1 lit. g)

Erlass eines Universitätsförderungsgesetzes (UFG) am 8.10.1999. Dieses ist bis Ende 2007 befristet und stellt im Wesentlichen ein klassisches Subventionsgesetz zur Mitfinanzierung der kantonalen Universitäten dar.

II. Das Hochschulwesen als künftig gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen

2005

Neuer Bildungs(rahmen)artikel für die Bundesverfassung (Vorlage vom 23.6.2005)³

Daran wurde seit einigen Jahren gearbeitet, wobei – ein seltenes Vorgehen – die beiden Kammern des Parlamentes die Führung übernommen haben.

Ziel ist es, einen kohärenten, durchlässigen und qualitativ hoch stehenden Bildungsraum Schweiz zu schaffen. Bund und Kantone werden zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichtet. Die Eckwerte des Schuleintritts und der Bildungsstufen sollen gesamtschweizerisch einheitlich geregelt werden. Die Vorlage umfasst auch die Berufsbildung und die Weiterbildung und enthält einen Hochschulartikel für eine gemeinsame Steuerung des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone. Ferner regelt der neue Bildungsrahmenartikel auch die Forschung.

Der von der Bundesversammlung am 16.12.2005 verabschiedete Hochschulartikel hat folgenden Wortlaut:⁴

„Art. 63a (neu) Hochschulen

¹ Der Bund betreibt die Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Er kann weitere Hochschulen und andere Institutionen des Hochschulbereichs errichten, übernehmen oder betreiben.

² Er unterstützt die kantonalen Hochschulen und kann an weitere von ihm anerkannte Institutionen des Hochschulbereichs Beiträge entrichten.

³ Vorlage Nr. 97.419: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5479.pdf>

⁴ offizieller Text in Bundesblatt 2005, S. 7274

³ Bund und Kantone sorgen gemeinsam für die Koordination und für die Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen. Sie nehmen dabei Rücksicht auf die Autonomie der Hochschulen und ihre unterschiedlichen Trägerschaften und achten auf die Gleichbehandlung von Institutionen mit gleichen Aufgaben.

⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.

⁵ Erreichen Bund und Kantone auf dem Weg der Koordination die gemeinsamen Ziele nicht, so erlässt der Bund Vorschriften über die Studienstufen und deren Übergänge, über die Weiterbildung und über die Anerkennung von Institutionen und Abschlüssen. Zudem kann der Bund die Unterstützung der Hochschulen an einheitliche Finanzierungsgrundsätze binden und von der Aufgabenteilung zwischen den Hochschulen in besonders kostenintensiven Bereichen abhängig machen.“

Die Volksabstimmung über diese Verfassungsvorlage wird am 21. Mai 2006 stattfinden.

Ein neues Hochschulrahmengesetz (HRG), welches Art. 63a BV ausführen und das befristete Universitätsförderungsgesetz von 1999 ablösen soll, liegt im Entwurf bereits vor (verwaltungsinterne Version vom 20.10.2005).