

Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV

Gutachten
zuhanden der
Expertengruppe Weiterbildung
des BBT

Unter Mitwirkung von Rafael Brägger
Assistent am Lehrstuhl von Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV – Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung des BBT

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
I. Auftrag.....	3
II. Ausgangslage.....	4
1. Die Verfassungsbestimmungen über die Bildung.....	4
2. Hinweise in den Materialien.....	6
III. Der Erlass von Grundsätzen in der Bundesverfassung.....	8
1. Die Umsetzung von Verfassungsaufträgen im Allgemeinen.....	8
a) Definition und allgemeine Leitplanken.....	8
b) Grundlagen der Kompetenzverteilung.....	9
aa) Ermächtigung durch die Bundesverfassung.....	9
bb) Wirkung.....	9
cc) Umfang.....	9
dd) Verpflichtung zum Handeln.....	10
ee) Offene Formulierung oder Zielvorgabe.....	10
c) Materielle Umsetzung.....	10
d) Formelle Umsetzung.....	11
2. Der Begriff der "Grundsätze" in der Bundesverfassung.....	11
3. Das Instrument der Grundsatzgesetzgebung.....	12
a) Definition und Funktionen.....	12
b) Umfang.....	13
c) Grundsätze in der Gesetzgebung des Bundes.....	14
IV. Die Umsetzung von Art. 64a BV.....	17
1. Verpflichtung zur Umsetzung.....	17
2. Konkurrierende Kompetenz.....	18
3. Gebiet der Weiterbildung.....	19
4. Offene Formulierung der Kompetenz.....	19
a) Formelle Umsetzung.....	19
b) Materielle Umsetzung.....	20
V. Verhältnis von Art. 64a BV zu Art. 63a BV.....	23
VI. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen.....	24
VII. Anhang: Literatur.....	27

I. Auftrag

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) wurde vom Bundesrat am 30. Januar 2008 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) einen Bericht über die Umsetzung von Art. 64a BV vorzulegen; diesen Bericht hat der Bundesrat am 25. März 2009 zur Kenntnis genommen. Er hat beschlossen, ihn nicht zu veröffentlichen, sondern bestimmte Fragen vertieft klären zu lassen. Das EVD hat daraufhin das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) beauftragt, eine erweiterte Expertengruppe einzusetzen.

In diesem Zusammenhang bin ich vom BBT mit Schreiben vom 8. Juni 2009 beauftragt worden, ein juristisches Gutachten über die Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV zu erstellen. Das Gutachten soll

1. aufzeigen, welche Grundsätze und Leitplanken bei der Umsetzung von Verfassungsaufträgen allgemein bestehen;
2. aufzeigen, welche Befugnisse und Möglichkeiten der Bund bei der Umsetzung von Art. 64a BV konkret hat und welche nicht (mit Beispielen) sowie die Vor- und Nachteile der verschiedenen Umsetzungsformen aufzuführen;
3. eine Empfehlung zuhanden der Expertengruppe im konkreten Fall enthalten.

Folgende Punkte sollen dabei speziell berücksichtigt werden:

4. Geht aus den Materialien zu Art. 64a BV hervor, dass der Verfassungsgeber eine Umsetzungsform bevorzugt?
5. Art. 64a BV ist Teil der Bildungsrahmenartikel. Inwiefern hat dies Einfluss auf die Wahl der Umsetzungsform?
6. Würde je nach Umsetzungsform das Verhältnis von Art. 64a BV zu Art. 63a Abs. 5 BV unterschiedlich ausfallen?
7. Drängt sich aufgrund der Art und der Komplexität des Regelungsgegenstandes eine Umsetzungsform auf? Sind Mischformen möglich?
8. Wie stehen die verschiedenen Umsetzungsformen im Verhältnis zu den Erfordernissen Steuerung und Koordination auf Bundesebene? Wie ist das Verhältnis zu den Kantonen?

II. Ausgangslage

1. Die Verfassungsbestimmungen über die Bildung

Bis vor kurzem hatte der Bund nur eine begrenzte Kompetenz auf dem Gebiet der Weiterbildung: Er war nach dem früheren Art. 67 Abs. 2 BV lediglich befugt, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die Erwachsenenbildung zu unterstützen. Im Übrigen hat er in zahlreichen Einzelgesetzen im Zusammenhang mit der Regelung bestimmter Sachbereiche, für die er zuständig ist, Weiterbildungsbestimmungen erlassen (siehe dazu die Zusammenstellung im Anhang 5.3 zum Bericht des EVD). Auf kantonaler Ebene bestehen in einzelnen Kantonen eigene Weiterbildungsgesetze (z.B. Bern und Fribourg) oder Bestimmungen in Einzelgesetzen, die sich mit der Weiterbildung befassen; angesichts der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung und in Erwartung eines Bundesgesetzes über die Weiterbildung haben jedoch viele Kantone die Modernisierung ihrer Weiterbildungsregelungen zurzeit sistiert.

Gestützt auf das Schulkonkordat hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 20. Februar 2003 folgende *Empfehlungen zur Weiterbildung von Erwachsenen*¹ erlassen:

1. Die Kantone treffen geeignete Massnahmen, um die Weiterbildung allen Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen. Sie unterstützen oder schaffen namentlich spezifische Angebote der Nachholbildung und Angebote für Bevölkerungsgruppen, die hinsichtlich Bildung situationsbedingt benachteiligt sind. Die Kantone fördern auch die Koordination innerhalb der Angebote sowie eine umfassende Information der Bevölkerung.
2. Die Allgemeinbildung stellt heute einen unbestrittenen Bestandteil der beruflichen Bildung dar. Es sollen daher Schritte zur Überwindung der Trennung von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung eingeleitet werden. Auch die Bildung von Arbeitslosen muss integriert werden.
3. Die Kantone unterstützen in Zusammenarbeit mit dem Bund die Einführung eines gesamtschweizerisch koordinierten Systems zur Anerkennung und Validierung der persönlich und beruflich erworbenen Kompetenzen. Ziel ist, den Zugang zur permanenten Weiterbildung sowie zur Erlangung von offiziellen Abschlüssen zu erleichtern.
4. Die Kantone unterstützen in Zusammenarbeit mit dem Bund durch geeignete Massnahmen die Qualitätsentwicklung der Träger. Deshalb wirken sie daraufhin, innerhalb von drei Jahren eduQua-Kriterien als Voraussetzung für den Bezug staatlicher Leistungen bzw. Aufträge im Bereich der Weiterbildung anzuwenden. Sie empfehlen den Anbietern, mit der Einführung eines Qualitätsverfahrens in ihren Institutionen die eduQua-Zertifizierung bzw. die Einführung der eduQua-Kriterien gleichzeitig anzustreben.
5. Die Kantone fördern Weiterbildungsangebote, welche der Qualifikation von Erwachsenenbildnerinnen und Erwachsenenbildnern oder von Organisationen der Weiterbildung dienen.
6. Je nach Rechtslage sollen in den Kantonen entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden.

¹ Die Empfehlungen sind abrufbar unter <<http://www.edk.ch/dyn/11671.php>>.

7. Eine für die Weiterbildung zuständige kantonale Stelle übernimmt die Steuerung und Koordination.
8. Die Kantone arbeiten regional, innerkantonal, interkantonal und auch grenzüberschreitend zusammen und koordinieren Angebote und Strukturen in der Weiterbildung.

Mit den neuen Verfassungsartikeln über die Bildung, die in der Abstimmung vom 21. Mai 2006 von Volk und Ständen angenommen worden sind, hat nun der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV). Ausserdem hat er neu die Kompetenz, die Weiterbildung zu fördern (Abs. 2), wobei er die Bereiche und Kriterien festzulegen hat (Abs. 3).

Art. 64a BV mit der Marginalie "*Weiterbildung*" lautet wie folgt:

¹ Der Bund legt Grundsätze über die Weiterbildung fest.

² Er kann die Weiterbildung fördern.

³ Das Gesetz legt die Bereiche und die Kriterien fest.

Art. 64a BV über die Weiterbildung ist Teil der neuen Bildungsverfassung.² Das bedeutet einerseits:

- Es besteht neu eine Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung.
- Die Weiterbildung ist Bestandteil des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a BV) und ist damit als integraler Teil des schweizerischen Bildungswesens anerkannt.
- Die Weiterbildung ist den gleichen Oberzielen verpflichtet wie die übrige (formale) Bildung: hohe Qualität und Durchlässigkeit (Art. 62 ff. BV). In diesem Zusammenhang kommt Art. 61a Abs. 3 BV eine spezielle Bedeutung für die Weiterbildung zu.
- Auch die Weiterbildung ist Bestandteil der gemeinsamen Koordinations- und Kooperationspflicht von Bund und Kantonen. Es können gemeinsame Organe oder andere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen geschaffen werden.
- Der Weiterbildungsbegriff ist offen.

Die spezielle Regelung in Art. 64a BV bedeutet andererseits:

- Die Bundeskompetenz besteht unmittelbar, nicht subsidiär (wie im Grund- und Hochschulbereich, Art. 62 und Art. 63a BV).
- Die Weiterbildung ist verfassungsmässig eigenständig geregelt und ist insbesondere vom Grund- und vom Hochschulbereich (Erstausbildung) sowie der Berufsbildung (Art. 63 BV) abzugrenzen.
- Es besteht kein verfassungsmässiger Anspruch auf Weiterbildung.
- Es besteht kein verfassungsmässiger Förderungsanspruch.

² Vgl. dazu im Einzelnen BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 2 und 5.

2. Hinweise in den Materialien

Zunächst ist zu untersuchen, wie der Verfassungsgeber in den Materialien Art. 64a BV verstanden und ob er eine bestimmte Umsetzungsform bevorzugt hat. Für diese Frage ist in erster Linie auf den *Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) über die Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung* vom 23. Juni 2005³ einzugehen, der die Entstehungsgeschichte und die Leitgedanken der neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung darlegt.

Die Ausführungen zum Weiterbildungsartikel nehmen in diesem Bericht eine eher untergeordnete Stellung ein. Der Bericht stellt zunächst fest, dass der überwiegende Teil der Weiterbildung heute auf privater Basis erfolge, woran auch in Zukunft nichts geändert werden solle, jedoch bezüglich der Rolle des Staates Klärungsbedarf bestehe.⁴ Dies solle durch eine neue Kompetenz des Bundes im Weiterbildungsbereich erreicht werden.

Der Bericht geht davon aus, dass aufgrund der kantonalen Schulhoheit die Gesetzgebung über die Weiterbildung bisher grösstenteils in die Kompetenz der Kantone fiel. Die verfassungsmässige Beschränkung des Bundes auf die Grundsatzgesetzgebung im Weiterbildungsbereich, wie sie nun in Art. 64a BV vorgesehen ist, belasse den Kantonen laut WBK-N jedoch weiterhin Gestaltungsfreiheit für eine konkretisierende Regelung desselben und bei der Förderung entsprechender Massnahmen; es bestehe nicht die Absicht, die Kantone aus der Verantwortung in der Weiterbildung zu entlassen. Die Kantone könnten, soweit ein öffentliches Bedürfnis dafür bestehe, ergänzende Bestimmungen erlassen.⁵ Der WBK-N zufolge machen jedoch Regelungen auf kantonaler Ebene insofern wenig Sinn, als Weiterbildung in erster Linie von Privaten angeboten werde, von denen viele landesweit tätig seien.⁶ Insbesondere für diese müssten daher auch landesweit die gleichen Regeln gelten.

Nach Auffassung der WBK-N sollen dem privaten Handeln im Weiterbildungsbereich weiterhin grosse Freiräume zukommen; die gesetzliche Regelung solle sich auf den Erlass des "Unerlässlichen" beschränken. Dabei erwähnt der Bericht, dass die Einzelheiten "im Gesetz" zu regeln sein werden.⁷ Diese Formulierung und die in der Kommission gemachten Äusserungen lassen darauf schliessen, dass der nationalrätlichen Kommission ein Weiterbildungsgesetz vorschwebte, welches die Grundzüge der Weiterbildungspolitik des Bundes enthalten sollte.

Der Bundesrat hat bereits in früheren Stellungnahmen zu Vorstössen zur Weiterbildung die Bedeutung der Weiterbildung hervorgehoben.⁸ Wie er aber namentlich in seiner Antwort auf die Motion der WBK-N für ein Weiterbildungsgesetz festhielt, fehle eine umfassende, über die berufsorientierte Weiterbildung hinausgehende Regelungskompetenz des Bundes; er bekannte sich aber gleichzeitig zu subsidiären Unterstützungsmassnahmen und insbesondere zu seiner Bereitschaft zu prüfen, inwieweit sich der Bund in

³ BBl 2005 5479. Vgl. zur Entstehungsgeschichte der neuen Verfassungsartikel über die Bildung EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 19 ff.

⁴ Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5513.

⁵ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 64a BV, Rz. 14; Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5533.

⁶ Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5513.

⁷ Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5513.

⁸ Vgl. Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5491.

der Weiterbildung stärker als bisher engagieren könnte und welche gesetzliche Form dafür geeignet wäre.

Die *Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der WBK-N* vom 17. August 2005⁹ schlägt ebenfalls keine bestimmte Umsetzungsform für Art. 64a BV vor. Der Bundesrat anerkennt darin die zentrale Bedeutung der Weiterbildung in der Gesellschaft und teilt die Auffassung der WBK-N, dass es Bereiche in der Weiterbildung gebe, in welchen Regelungsbedarf – beispielsweise in Bezug auf die Anerkennung der erworbenen Bildungsleistungen und auf die Definition von Qualitätsstandards – bestehe, gibt aber zu bedenken, dass es Weiterbildungsbereiche gebe, in welchen eine staatliche Reglementierung nicht nur unnötig sei, sondern einen unadäquaten Eingriff des Staates in einen funktionierenden Markt bedeuten würde, der bis heute ein äusserst reichhaltiges Weiterbildungsangebot sowohl im beruflichen (z.B. Nachdiplomstudien) wie im ausserberuflichen Bereich gewährleiste. Er erachtet zur Erreichung der von der WBK-N angestrebten Ziele im Weiterbildungsbereich auch eine Kann-Formulierung bezüglich der Regelungskompetenz des Bundes möglicherweise als genügend. Zudem teilt der Bundesrat die Auffassung der WBK-N, dass die Weiterbildung an den Hochschulen nicht unter Art. 64a BV falle.¹⁰

Der *Bericht des EVD über eine neue Weiterbildungspolitik des Bundes* vom 4. März 2009 hält fest, dass eine grundsätzliche Regelung der Weiterbildungspolitik nicht die Spezialgesetze konkurrieren dürfe. Primär solle bezüglich der Rolle des Staates Klarheit geschaffen werden, wofür Art. 64a BV die Grundlage darstelle. Die Umsetzung von Art. 64a BV in einem Rahmengesetz ermögliche es, die Verantwortlichkeiten zu klären und Leitplanken für eine effiziente Weiterbildungspolitik zu setzen.

Des Weiteren äussert sich der Bericht des EVD zu den Grundsätzen der Weiterbildung. Als Grundzüge der Weiterbildungspolitik nennt er (Punkt 4):

- Stärkung der Eigenverantwortung für die Weiterbildung und Vorrang von Eigeninitiative und Wettbewerb;
- Sicherung des Zugangs jener, die dem System fern stehen oder aus ihm herausfallen;
- Begrenzung des Regelungsgegenstands auf die nicht-formale Bildung;
- Wahl von Finanzierungsinstrumenten;
- Klärung des Geltungsbereichs zur Förderung von Transparenz und Qualität;
- Orientierung am öffentlichen Interesse und an der Behebung von Dysfunktionen bei der Festlegung von Fördertatbeständen.

Der Bericht bringt auch mögliche Förderziele nach Art. 64a Abs. 2 BV zur Sprache (Punkt 3.3). Dabei bestünden einerseits unbestrittene Bereiche wie die Förderung der Beteiligung und der Nachholbildungen ausserhalb der formalen Wege, die Bereitstellung von Steuerungswissen für die Akteure (politische Entscheidungsträger, Anbieter und Weiterbildungsinteressierte) und eine gezielte Entwicklung des Weiterbildungsbereichs, sowie andererseits kontroverse Themen wie über die genannten Gebiete hinausgehende Förderbereiche kultureller und gesellschaftlicher Art, Weiterbildungspflichten und die Finanzierung.

⁹ BBl 2005 5547.

¹⁰ Bericht der WBK-N. Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2005 5547 5553 f.

Als *Zwischenergebnis* kann festgehalten werden:

Aus den Materialien ergibt sich, dass mit der neuen Bundeskompetenz (Art. 64a BV) die Bedeutung der Weiterbildung für das Bildungssystem wie für die Arbeitswelt breit anerkannt werden sollte. Eine klare Antwort zur konkreten Umsetzung des Verfassungsauftrags lässt sich aus den Materialien nicht ableiten.

Die enthaltenen Aussagen zeigen jedoch, dass dem Verfassungsgeber ein eigenständiges Weiterbildungsgesetz vorschwebte, welches sich aber auf die Regelung der notwendigen Grundsätze beschränken sollte, unter Wahrung der Eigenverantwortung der privaten Anbieter und Nutzer. Der Bericht des EVD befürwortet ausdrücklich ein Rahmengesetz.

III. Der Erlass von Grundsätzen in der Bundesverfassung

1. Die Umsetzung von Verfassungsaufträgen im Allgemeinen

a) *Definition und allgemeine Leitplanken*

Bei Art. 64a BV handelt es sich um einen Verfassungsauftrag. Verfassungsaufträge enthalten eine Handlungsverpflichtung des Verfassungsgebers an den ordentlichen Gesetzgeber. Art. 64a Abs. 1 BV enthält einen solchen **Gesetzgebungsauftrag** an den Bund: Er wird verpflichtet, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen. Gesetzgebungsaufträge verpflichten den Gesetzgeber, in einem bestimmten Sachgebiet oder auf ein bestimmtes Ziel hin rechtsetzerisch tätig zu werden.¹¹ Dieser hat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften zu erlassen, welche diesen Auftrag umsetzen. Dies ist insofern und soweit nötig, als der Gesetzgeber den Verfassungsauftrag durch die bestehende Gesetzgebung nicht bereits als erfüllt betrachtet.

Für die Umsetzung von Gesetzgebungsaufträgen der Bundesverfassung sind zunächst die Leitplanken zu beachten, die für die Gesetzgebung im Allgemeinen gelten. Dazu gehören insbesondere das Gebot rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV), das Erfordernis des öffentlichen Interesses und die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit¹² (Art. 5 Abs. 2 BV); auch das Völkerrecht ist zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV). Die Grundrechte müssen respektiert werden (Art. 35 BV). Zudem ist dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) Rechnung zu tragen. Zu beachten ist schliesslich auch in der Gesetzgebung der Grundsatz der Einheit der Materie.¹³

Für die weitere Umsetzung sind Art und Umfang der durch die Bundesverfassung eingeräumten Kompetenz massgebend.¹⁴

¹¹ WULLSCHLEGER, 89. Dabei handelt es sich um eine Unterart des allgemeineren Begriffs des Verfassungsauftrags.

¹² Vgl. zum Erfordernis der Verhältnismässigkeit MÜLLER, N 260 ff.

¹³ VPB 34 Nr. 2, 9 ff.; MÜLLER, N 101.

¹⁴ Dazu sogleich unter b).

b) Grundlagen der Kompetenzverteilung

aa) Ermächtigung durch die Bundesverfassung

Aufgrund des Grundsatzes des Verfassungsvorbehalts (sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) ist der Bund nur in denjenigen Bereichen zuständig, in welchen die Verfassung ihm ausdrücklich eine Kompetenz einräumt: Der Bund erfüllt (nur) die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV) bzw. die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (General-klausel in Art. 3 BV).¹⁵ Der Bund muss sich also bei seinem Handeln auf eine entsprechende Kompetenz in der Bundesverfassung stützen können.

bb) Wirkung

Kompetenzen des Bundes wirken – von bestimmten Ausnahmen abgesehen¹⁶ – nicht ausschliesslich, sondern *konkurrierend*, d.h. nachträglich derogatorisch: Auch im Falle der Bundeskompetenz sind die Kantone von der Regelung eines Sachbereichs nicht schlechterdings ausgeschlossen, sondern bleiben zuständig, solange und soweit der Bund keine Regelung erlassen hat.¹⁷ Sie können im Rahmen der Bundesgesetzgebung konkretisierende und ergänzende Vorschriften erlassen.

cc) Umfang

Bezüglich des Umfangs wird grundsätzlich unterschieden zwischen umfassenden und fragmentarischen Kompetenzen des Bundes.¹⁸ Während eine umfassende Bundeskompetenz ("Der Bund erlässt Vorschriften...", "Der Bund regelt...") es dem Bund gestattet, einen bestimmten Sachbereich ganz zu erfassen und materiell vollständig bis in die Einzelheiten zu regeln, lässt dies eine fragmentarische Kompetenz nur für einen Teilaspekt eines Regelungsthemas zu.¹⁹

Die umfassende Bundeskompetenz kann zum einen dem Gesetzgeber Freiraum bei der Ausgestaltung belassen, indem sie ihn allgemein zum Erlass von Vorschriften ermächtigt.²⁰ Sie kann aber auch gezielt

¹⁵ Vgl. RHINOW/SCHERER, N 686; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1052 f.

¹⁶ Z.B. Art. 60 BV (Organisation der Armee), Art. 99 Abs. 1 BV (Ausgabe von Münzen und Banknoten) und Art. 133 BV (Zollwesen).

¹⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1092; BIAGGINI, Vorbem. Art. 42-135, Rz. 11; RHINOW/SCHERER, N 727; TSCHANNEN, 294 f.

¹⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1083 ff.; TSCHANNEN, 294 f.; RHINOW/SCHERER, N 732.

¹⁹ Vgl. TSCHANNEN, 296. Beispiele, in denen der Bund nur über eine fragmentarische Kompetenz verfügt, sind die Bekämpfung des Waffenmissbrauchs (Art. 107 Abs. 1 BV) und der Schutz der Gesundheit (Art. 118 BV).

²⁰ "Der Bund erlässt Vorschriften". Beispiele: Art. 63 BV (Berufsbildung), Art. 82 Abs. 1 BV (Strassenverkehr), Art. 96 Abs. 1 BV (Wettbewerbspolitik), Art. 98 Abs. 1 BV (Banken und Versicherungen).

Massnahmen oder die Förderung eines Bereichs vorschreiben.²¹ Schliesslich kann sie zum Erlass von Grundsätzen ermächtigen bzw. verpflichten (mit oder ohne Zielvorgabe).²²

Die sog. Grundsatz- und Förderungskompetenzen beschränken die Zuständigkeit des Bundes auf den Erlass von Grundsätzen bzw. die Förderung und Unterstützung eines Aufgabenbereichs.²³ Es handelt sich somit um begrenzte Kompetenzen. Zwar bezieht sich die Zuständigkeit umfassend auf den ganzen Sachbereich und nicht bloss auf einen bestimmten Teil desselben, doch ist sie inhaltlich auf den Erlass von Grundsätzen bzw. die Förderung bestimmter Bereiche beschränkt. Die Unterscheidung ist qualitativ, nicht quantitativer Natur.

dd) Verpflichtung zum Handeln

Gesetzgebungsaufträge können in der Weise *verpflichtend* wirken, dass der Gesetzgeber eine Regelung erlassen *muss*, um den Auftrag umzusetzen.²⁴ Anders als bei einer sog. *Kann-Vorschrift* steht es somit nicht im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Regelung erlassen will, falls er eine solche als notwendig und sinnvoll erachtet; dieser Entscheid wird mit Inkrafttreten des entsprechenden Verfassungsartikels vorweggenommen.²⁵

ee) Offene Formulierung oder Zielvorgabe

Aufträge der Verfassung an den Gesetzgeber können *offen* formuliert sein, d.h. derart, dass die Verfassung selbst keine inhaltlichen Vorgaben an die Gesetzgebung enthält²⁶, oder sie können *Zielvorgaben* enthalten, an die sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung zu halten hat. Die Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber bereits in der entsprechenden Norm auf bestimmte Grundsätze. Solche Vorgaben grenzen den Spielraum des Gesetzgebers bei der inhaltlichen Umsetzung verbindlich ein (z.B. Art. 112 Abs. 2 BV und Art. 119 Abs. 2 BV), weshalb bereits durch den Erlass der Verfassungsbestimmung auf die künftige Gesetzgebung Einfluss genommen werden kann.²⁷ Bei offener Formulierung besteht eine weitgehende Freiheit des Gesetzgebers im Rahmen der vorne erwähnten Leitplanken.

c) Materielle Umsetzung

Bezüglich des Inhaltes kommt dem Gesetzgeber bei der Umsetzung von Verfassungsaufträgen ein weiter Gestaltungsspielraum zu; der Gehalt von Gesetzgebungsaufträgen kann i.d.R. nur sehr grob bestimmt

²¹ "Der Bund trifft Massnahmen", "Der Bund fördert...". Beispiele: Art. 64 Abs. 1 BV (Förderung der wissenschaftlichen Forschung), Art. 68 Abs. 1 BV (Förderung des Sports), Art. 96 Abs. 2 BV (Massnahmen gegen den unlauteren Wettbewerb), Art. 97 Abs. 1 BV (Massnahmen zum Schutz der Konsumenten), Art. 100 Abs. 1 BV (Massnahmen in der Konjunkturpolitik).

²² "Der Bund erlässt Grundsätze". Beispiele: Art. 75 Abs. 1 BV (Grundsätze der Raumplanung), Art. 77 Abs. 2 BV (Grundsätze über den Schutz des Waldes), Art. 79 BV (Grundsätze über die Ausübung der Fischerei und der Jagd).

²³ TSCHANNEN, 297; BIAGGINI, Vorbem. Art. 42-135, Rz. 12; RHINOW/SCHEFER, N 733 ff.

²⁴ RHINOW/SCHEFER, N 736.

²⁵ Vgl. dazu WULLSCHLEGER, 110; RHINOW/SCHEFER, N 737.

²⁶ Einziges Beispiel: Art. 64a Abs. 1 BV.

²⁷ RUTH REUSSER/RAINER J. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu Art. 119 BV, Rz. 18.

werden.²⁸ Die Konkretisierung eines Verfassungsauftrags beinhaltet eine rechtschöpferische Komponente, weshalb dessen Inhalt nicht allein durch Auslegung ermittelt werden kann; der Gesetzgeber ist, wenn die allgemeinen Schranken der Rechtsetzung beachtet werden, in der Konkretisierung des öffentlichen Interesses grundsätzlich frei.²⁹ Enthält der Auftrag der Verfassung Zielvorgaben oder ergeben sich Vorgaben aus anderen Verfassungsbestimmungen, nach denen die Gesetzgebung auszugestalten ist, sind diese für den Gesetzgeber verbindlich. Weitere, spezifische Schranken bestehen für die inhaltliche Umsetzung nicht.

d) *Formelle Umsetzung*

Die Umsetzung eines Gesetzgebungsauftrags hat auf der Stufe *Bundesgesetz* zu erfolgen ("im Gesetz" = Bundesgesetz). Nach Art. 163 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 BV sind in die Form des Bundesgesetzes alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen³⁰ zu kleiden.³¹

Dabei kann die Umsetzung grundsätzlich in einem oder in mehreren voneinander unabhängigen Bundesgesetzen erfolgen. Der Bundesgesetzgeber wird unabhängig vom Umfang der eingeräumten Kompetenz nicht auf die Umsetzung in einem einzigen Erlass beschränkt. Dabei ist der Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten. Ein Erlass soll nur *eine* Materie regeln; in das gleiche Gesetz gehört, was sachlich zusammenhängt. Was sich nicht gegenseitig bedingt, sondern getrennt zu bestehen vermag, ist zu trennen.³²

Ebenso wenig verlangt die Umsetzung eines Verfassungsauftrags zwingend die Schaffung eines *neuen* Gesetzes; ein Gesetzgebungsauftrag kann auch durch den Erlass von neuen Regelungen in bereits bestehenden Gesetzen erfüllt werden. Sofern der Auftrag durch die bestehende Gesetzgebung des Bundes jedoch noch nicht als erfüllt betrachtet werden kann, müssen für die Umsetzung neue Vorschriften erlassen werden.

2. Der Begriff der "Grundsätze" in der Bundesverfassung

Die geltende Verfassung selbst spricht in zahlreichen Bestimmungen von "Grundsätzen".³³ Der Begriff wird dabei in verschiedenen Bedeutungen verwendet.

Zunächst kann es sich bei den Grundsätzen um allgemeine Verfassungsgrundsätze handeln (Beispiele: Art. 5 und Art. 43a BV). Diese begründen keine verfassungsmässigen Individualrechte³⁴; es handelt sich

²⁸ WULLSCHLEGER, 123.

²⁹ WULLSCHLEGER, 124 und 287.

³⁰ Nach Art. 22 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10) gelten als rechtsetzend "Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen"; vgl. auch WULLSCHLEGER, 167 f. sowie MÜLLER, N 11 ff.

³¹ Vgl. auch Art. 22 Abs. 1 ParlG. Nach Art. 164 Abs. 1 lit. e BV sind insbesondere die Aufgaben und Leistungen des Bundes in einem Bundesgesetz zu umschreiben, nach lit. c die Rechte und Pflichten von Personen.

³² Bundesamt für Justiz (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, 277.

³³ So in Art. 5, Art. 43a, Art. 44, Art. 63a, Art. 64a, Art. 66, Art. 75, Art. 76, Art. 77, Art. 79, Art. 88, Art. 89, Art. 94, Art. 112, Art. 112b, Art. 113, Art. 114, Art. 119, Art. 127 und Art. 129 BV.

um Leitprinzipien, die den Charakter der Verfassung prägen und dem Staatshandeln als Ganzem eine bestimmte Ausrichtung geben.

In einer zweiten Bedeutung spricht die Verfassung von Grundsätzen, wenn die Verfassung ihrerseits an die ausführende Gesetzgebung bestimmte verbindliche Vorgaben richtet (Beispiele: Art. 112, 113 und 119 BV, jeweils Abs. 2), die vom Gesetzgeber bei der Ausführung zu beachten sind.³⁵ Durch diese in der Verfassung selbst genannten Grundsätze wird die inhaltliche Ausrichtung der Gesetzgebungskompetenz vorgespurt.³⁶

Und schliesslich wird in der Bundesverfassung von Grundsätzen gesprochen, wenn dem Bund eine Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen eingeräumt wird (Beispiele: Art. 75 Abs. 1, Art. 77 Abs. 2, Art. 89 Abs. 2 BV). Es handelt sich um die Ermächtigung zur Grundsatzgesetzgebung.³⁷

3. Das Instrument der Grundsatzgesetzgebung

a) *Definition und Funktionen*

Mit dem Erlass von Art. 64a BV wurde dem Bund eine **Grundsatzgesetzgebungskompetenz** eingeräumt.³⁸ Abs. 1 spricht allgemein von "Grundsätzen über die Weiterbildung".

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ermächtigt und verpflichtet den Bund zum Erlass von *Grundsätzen* über eine Materie. Es handelt sich dabei gleichzeitig um eine Verpflichtung und um eine Begrenzung.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Grundsatzgesetzgebungskompetenz eine **begrenzte** Gesetzgebungskompetenz ist. Die Kompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Grundsätzen: Der französische Begriff *compétence limitée aux principes* bringt dies deutlich zum Ausdruck.³⁹ Der Bund ist zwar für das ganze Sachgebiet kompetent, aber nicht für eine durchgehende Regelung desselben. Damit kann der Bund nicht alle wichtigen Bestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV erlassen, sondern nur die Grundsätze (tiefere Normierungsdichte und höhere Unbestimmtheit der Normen⁴⁰).

Diese Begrenzung gilt auch für den Verordnungsgeber; nicht nur der formelle Bundesgesetzgeber wird beschränkt, sondern die Rechtsetzung durch den Bund im Allgemeinen.

Grundsatzgesetze, die der Bund erlässt, können drei verschiedene Funktionen erfüllen:

³⁴ BIAGGINI, Art. 5, Rz. 4; YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar zu Art. 5 BV, Rz. 2.

³⁵ BIAGGINI, Art. 112, Rz. 4; UELI KIESER, St. Galler Kommentar zu Art. 112 BV, Rz. 7.

³⁶ Vgl. KIESER, St. Galler Kommentar zu Art. 113 BV, Rz. 5.

³⁷ Dazu nachfolgend Punkt 3.

³⁸ Bericht der WBK-N, BBl 2005 5479 5533; vgl. EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 64a BV, Rz. 12; dies., Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 26; BIAGGINI, Art. 64a, Rz. 2 sowie Vorbem. Art. 42-135, Rz. 12.

³⁹ Vgl. AUBERT/MAHON, 455. Die Verfassung verwendet bei der Begründung von Grundsatzgesetzgebungskompetenzen weder die Formulierung "Der Bund erlässt Vorschriften" noch "Der Bund trifft Massnahmen".

⁴⁰ MÜLLER, N 249.

- Als Allgemeiner Teil für mehrere Spezialerlasse desselben Sachbereichs. Sie enthalten Normen, die das Verhältnis des Allgemeinen Gesetzes zu den Spezialgesetzen betreffen. Beispiele: Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts⁴¹; Subventionsgesetz⁴².
- Als Rahmenerlass für die ergänzende Regelung eines Sachbereichs durch die Kantone. Der Bund stellt Normen auf, die den Rahmen bilden für die Umsetzung durch die kantonalen Gesetzgeber. Der Bund ist lediglich befugt, Grundsätze aufzustellen, während die Kantone ihrerseits berechtigt und verpflichtet sind, die nötigen konkretisierenden Rechtsvorschriften zu erlassen. Ohne die Ausführungserlasse der Kantone ist die Anwendung der Grundsatzvorschriften nicht möglich.⁴³ Beispiele: Raumplanungsgesetz⁴⁴, Wasserrechtsgesetz⁴⁵, Waldgesetz⁴⁶.
- Als Rahmenerlass im Verhältnis Staat – Private. Der Bund erlässt Grundsätze, welche die Rechtsstellung der Privaten betreffen und/oder den Rahmen für die Selbstregulierung durch die Privaten bilden. Beispiele: Anwaltsgesetz⁴⁷, Binnenmarktgesetz⁴⁸.

b) *Umfang*

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von **Grundsätzen**. Dabei handelt es sich nicht um einen klar definierten Begriff; eine eindeutige Abgrenzung zwischen Grundsatz und durchgehender Regulierung ist schwierig.⁴⁹ Auch eine Legaldefinition existiert nicht.

In der Form des Bundesgesetzes sind alle wichtigen Bestimmungen zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV und Art. 22 Abs. 1 ParlG). Grundsätze sind jedoch nicht nur jene Bestimmungen, deren Bedeutung über die Wichtigkeit übriger Gesetzesbestimmungen i.S.v. Art. 164 BV hinausgeht. "Grundsätze" sind nicht einfach gleich zu setzen mit "allem Grundsätzlichen". Aus dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) lässt sich aber ableiten, dass es sich bei den Grundsätzen in Bundesgesetzen um die Regelungen von Fragestellungen von gesamtschweizerischer Bedeutung handeln soll. Es ist allerdings der Bundesgesetzgeber, der den Umfang letztlich festlegt; eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ist nicht möglich (Art. 190 BV).

Ein Grundsatzgesetz ist nicht gleichbedeutend mit einem kurzen Gesetz. Grundsätze festlegen bedeutet somit nicht, nur einige wenige Bestimmungen erlassen zu können.

Generell kann immerhin gesagt werden: Mit Grundsätzen sind Normen gemeint, die allgemeinen Leitliniencharakter für das Handeln von Behörden von Bund und Kantonen sowie von Privaten haben; sie bilden den Rahmen ihrer Tätigkeit. Grundsätze haben breite Auswirkungen auf das staatliche Gesamt-handeln in einem Bereich, sei es der Kantone, sei es der Privaten. In ein Grundsatzgesetz gehören somit diejenigen Regelungsbereiche, welche nicht nur einen ganz bestimmten Sachbereich betreffen, sondern

⁴¹ ATSG (SR 830.1).

⁴² Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1).

⁴³ BIAGGINI, Art. 75, Rz. 3 sowie Art. 77, Rz. 5; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1087; TSCHANNEN, 297; RHINOW/SCHEFER, N 733.

⁴⁴ Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700).

⁴⁵ Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG, SR 721.80).

⁴⁶ Bundesgesetz über den Wald (WaG, SR 921.0).

⁴⁷ Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA, SR 935.61).

⁴⁸ Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM, SR 943.02).

⁴⁹ BIAGGINI, Art. 76, Rz. 4.

übergreifend geregelt werden sollen. Grundsätze enthalten dabei verbindliche Vorgaben, die aufzeigen, auf welche Ziele, mit welchen Instrumenten, mittels welcher Massnahmen und gestützt auf welche Verfahren eine Aufgabe an die Hand genommen werden soll.⁵⁰

Grundsätze können primär einen institutionellen Steuerungscharakter haben (z.B. Organisation und Verfahren festlegen) oder inhaltliche grundsätzliche Festlegungen vornehmen (z.B. Freizügigkeitsgrundsatz). Beispiele sind hier einerseits Art. 4 ff. SuG über die Rechtsetzung über Finanzhilfen und Abgeltung sowie die Art. 11 ff. SuG betreffend das Verfahren der Bemessung der Finanzhilfen und Abgeltungen und andererseits Art. 4 BGFA betreffend den Grundsatz der interkantonalen Freizügigkeit der Anwälte und Art. 2 BGBM über den freien Zugang zum gesamtschweizerischen Markt.

Grundsätze sind in der Regel *nicht direkt anwendbar*, sondern bedürfen der Konkretisierung durch weitere Erlasse des Bundes, der Kantone oder sind offen für die Selbstregulierung der Privaten. Insofern soll mit Grundsätzen auch ein Rahmen für die Selbstregulierung durch Private geschaffen werden; diese können weitergehende Vorschriften aufstellen. Dadurch wird jedoch nicht ausgeschlossen, dass in einzelnen Fällen direkt anwendbare Normen auch in Grundsatzgesetzen erlassen werden.⁵¹ Besonders das Raumplanungsgesetz enthält diverse Bestimmungen, die für die Privaten unmittelbar verbindlich sind, z.B. Art. 21 Abs. 1 RPG über die Verbindlichkeit der Nutzungspläne und Art. 22 Abs. 1 RPG betreffend das Erfordernis der Baubewilligung.

Die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung schliesst auch nicht aus, dass bestimmte, als zentral eingestufte Rechtsfragen relativ konkret, allenfalls sogar bis in ihre *Einzelheiten* geregelt werden; dabei muss es sich jedoch um Einzelprobleme handeln.⁵² Solche detaillierteren und unmittelbar anwendbaren Regelungen werden mit einer Grundsatzkompetenz vereinbar betrachtet. Insbesondere die weit verbreitete Kritik an der zu weit gehenden Regelung des Waldgesetzes zeigt jedoch, dass sich Grundsätze auf Schwerpunktthemen beschränken sollten, um sich nicht einer durchgehenden materiellen Regelung eines Sachgebiets anzunähern.⁵³

c) Grundsätze in der Gesetzgebung des Bundes

Anhand von bestehenden Beispielen von Grundsatzgesetzen des Bundes – mit oder ohne direkten Verfassungsauftrag⁵⁴ – lassen sich der inhaltliche Spielraum und die Grenzen der Grundsatzkompetenz ermitteln. Dabei zeigt sich, dass die bisherigen Grundsatzgesetze des Bundes von einer unterschiedlichen Regelungsdichte sind und unterschiedliche Arten von Grundsätzen aufweisen.

Grundsatzgesetze enthalten dabei häufig Normen zu folgenden Themenbereichen (Übersicht):

- Geltungsbereich;
- Begriffsdefinitionen;

⁵⁰ MARTIN LENDI, St. Galler Kommentar zu Art. 75 BV, Rz. 24.

⁵¹ TSCHANNEN, 297; BIAGGINI, Art. 75, Rz. 3.

⁵² PETER SALADIN, Kommentar zu Art. 3 aBV, Rz. 198; TSCHANNEN, 297.

⁵³ Vgl. zur Kritik in der Lehre ARNOLD MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 77 BV, Rz. 5 sowie BIAGGINI, Art. 77, Rz. 5.

⁵⁴ Beispiele für Grundsatzgesetze, die ohne direkten Verfassungsauftrag auf den Erlass von Grundsätzen erlassen wurden, sind das Subventionsgesetz, das Binnenmarktgesetz und das Anwaltsgesetz. Zum Subventionsgesetz als Rahmenerlass des Bundes vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI, 402.

- Ziele des Gesetzes und Zweck einzelner Instrumente und Massnahmen;
- Allgemeine Handlungsgrundsätze;
- Generelle Instrumente und Massnahmen inkl. Evaluationsverpflichtung;
- Information der Öffentlichkeit und Transparenzvorschriften;
- Mitwirkung Dritter (anderer Behörden und Privater resp. deren Organisation);
- Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren;
- Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Koordination;
- Rahmen für Selbstregulierung privater Organisationen;
- Erhebung statistischer Daten;
- Bewilligungs- und Genehmigungspflichten;
- Kontrolle und Aufsicht;
- Rechtsschutz/Streiterledigung;
- Verweise auf andere anwendbare Erlasse.

Dazu im Einzelnen:

Wie Gesetze im Allgemeinen weisen auch Grundsatzgesetze zunächst oftmals Bestimmungen über ihren Geltungsbereich auf. Beispiel sind dabei Art. 1 GSG⁵⁵, Art. 2 ATSG und Art. 1 BGBM.

Sowohl im Raumplanungs- als auch im Wald- und im Wasserrechtsgesetz finden sich Begriffsdefinitionen. Beispiele sind Art. 2 WaG (Begriff des Waldes), Art. 14 RPG (Begriff der Nutzungspläne), Art. 1 Abs. 2 WRG (Begriff des öffentlichen Gewässers) sowie die Art. 3-13a ATSG (Definitionen allgemeiner Begriffe).

Typisch für den Erlass von Grundsätzen sind Ziele und Zwecksetzungen, die mit diesen verfolgt werden sollen. Als Beispiele dienen hier Art. 1 WaG, Art. 1 RPG, Art. 1 ATSG und Art. 5 Abs. 1 WRG.

Allgemeine Handlungsgrundsätze betreffend das Verhalten der Behörden enthalten z.B. Art. 4 SuG und Art. 3 RPG.

Für die Wahrnehmung der Steuerungsfunktion durch Grundsatzgesetze ist sodann die Aufzählung von Instrumenten und Massnahmen unerlässlich, mit denen die festgelegten Ziele erreicht werden sollen. Beispielsweise nennt der 2. Titel des RPG die Massnahmen der Raumplanung; das 5. Kapitel des WaG nennt die Förderungsmassnahmen.

Evaluations- und Prüfungspflichten enthält Art. 5 SuG: Periodisch ist zu prüfen, ob die Bestimmungen über Finanzhilfen und Abgeltungen den Grundsätzen des Subventionsgesetzes entsprechen.

Mit der Information und der Mitwirkung der Bevölkerung befasst sich beispielsweise Art. 4 RPG.

⁵⁵ Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge vom 22. Juni 2007 (Gaststaatgesetz, SR 192.12).

Zuständigkeiten, Organisation und Verfahren werden auch in Grundsatzgesetzen meist umfassend geregelt. Beispiele: Art. 25 ff. RPG, Art. 72 ff. WRG, Art. 27 ff. ATSG und Art. 8 ff. BGBM.

Mit der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie der Koordination ihrer Tätigkeiten befassen sich Art. 2 und Art. 7 RPG.

Das ATSG regelt die Aufsicht und die Überwachung in Art. 76 sowie die Statistik in Art. 77.

Bestimmungen über Rechtsschutz und Streiterledigung sind in nahezu allen Gesetzen eingehend geregelt; z.T. erfolgen dabei Verweisungen auf andere Gesetze oder die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (Beispiele: Art. 9 BGBM, Art. 35 Abs. 1 SuG, Art. 34 Abs. 1 RPG, Art. 71 Abs. 2 WRG, Art. 46 Abs. 1 WaG und Art. 56 ff. ATSG).

Beispielhaft für die erwähnten Funktionen von Grundsatzgesetzen können folgende Gesetze dienen:

Die Funktion eines Allgemeinen Teils für Spezialgesetze des Bundes nimmt beispielsweise das *Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts* (ATSG) ein. Auf dieses wird in sämtlichen sozialversicherungsrechtlich relevanten Erlassen des Bundes Bezug genommen (AHVG, IVG, ELG, BVG, KVG, UVG,...). Es hat zahlreiche Bestimmungen in diesen Spezialgesetzen ersetzt und damit aufgehoben. Gewisse allgemeingültige Normen konnten gestrichen und im Grundsatzerlass geregelt werden. Das ATSG regelt zunächst Zweck und Gegenstand sowie das Verhältnis zu den einzelnen Sozialversicherungsgesetzen (Art. 1 f. ATSG); in den Art. 3 ff. ATSG folgen Definitionen allgemeiner Begriffe. Die Art. 14 ff. ATSG enthalten allgemeine Bestimmungen über Leistungen und Beiträge. Ebenfalls enthalten sind allgemeine Verfahrens- (Art. 27 ff. ATSG) sowie Rechtsschutzbestimmungen (Art. 56 ff. ATSG).

Eine vergleichbare Funktion nimmt das *Subventionsgesetz* ein. In diesem Gesetz stellt der Bund Grundsätze auf, die bei der Vergabe von Finanzhilfen und Abgeltungen zu beachten sind (vgl. Art. 4 SuG); es werden Grundsätze für die Rechtsetzung aufgestellt und allgemeine Bestimmungen über die einzelnen Finanzhilfe- und Abgeltungsverhältnisse formuliert (Art. 1 Abs. 2 SuG). Es handelt sich somit um eine Art *Allgemeinen Teil* des Subventionsrechts.⁵⁶ Das Subventionsgesetz gewährt selbst keinen Anspruch auf eine bestimmte Subvention, sondern tritt zum Spezialrecht hinzu; Grundlage für die Anspruchsberechtigung bleibt das jeweilige Spezialgesetz.⁵⁷ Subventionstatbestände, die aufgrund der Vorgaben des Subventionsgesetzes aufgestellt wurden, finden sich in diversen Erlassen des Bundes, z.B. im Filmgesetz⁵⁸, im Landwirtschaftsgesetz⁵⁹, im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz⁶⁰ oder im Exportförderungsgesetz⁶¹. Teilweise werden in diesen Gesetzen das Subventionsgesetz oder Teile davon für anwendbar erklärt.

Eine weitere ähnliche Regelung wurde mit dem *Gaststaatgesetz* geschaffen. Dieses regelt im 4. Kapitel finanzielle Beiträge und andere Unterstützungsmassnahmen. Geregelt werden dabei deren Zwecke, die Begünstigten, die Formen der Beiträge und die Finanzierung. Das Gaststaatgesetz gewährt selbst ebenfalls keinen Anspruch auf finanzielle Beiträge, sondern regelt – wie das Subventionsgesetz – lediglich die

⁵⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI, 406 und 408. Vgl. auch Art. 2 Abs. 2 SuG.

⁵⁷ TSCHANNEN/ZIMMERLI, 406.

⁵⁸ Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (FiG, SR 443.1).

⁵⁹ Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LwG, SR 910.1).

⁶⁰ SR 843.

⁶¹ Bundesgesetz über die Förderung des Exports (SR 946.14). Art. 8 lautet: "Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, gilt das Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990."

allgemeinen Grundsätze und Modalitäten der Ausrichtung. Es sieht für den Bund keine Verpflichtung zur Ausrichtung finanzieller Beiträge und anderer Unterstützungsmassnahmen vor, ermächtigt ihn jedoch dazu, indem es den Rahmen absteckt, innerhalb dessen der Bund handeln kann. Die finanziellen Konsequenzen hängen somit davon ab, wie stark der Bund seine Gaststaatspolitik fördern will.⁶² Unterstützungsmassnahmen, die sich auf das Gaststaatgesetz beziehen, finden sich vor allem in der Steuer- (DBG, StHG, VStG) und Sozialversicherungsgesetzgebung des Bundes (UVG, KVG, AHVG).

Die Funktion eines Rahmenerlasses für die weitere Regelung durch die Kantone nehmen die Grundsätze des *Raumplanungs-, Wasserrechts- und Waldgesetzes* ein. Diese beruhen auf einer ausdrücklichen Grundsatzgesetzgebungskompetenz der Bundesverfassung und enthalten Vorgaben, nach denen die Kantone ihre Regelungen auszugestalten haben.

Als Beispiel für die Funktion eines Rahmenerlasses für die Selbstregulierung durch Private dient das *Anwaltsgesetz*⁶³. Nach Art. 1 BGFA legt dieses Gesetz die Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz fest. Art. 3 BGFA regelt das Verhältnis zum verbleibenden kantonalen Recht. Mit dem Freizügigkeitsgrundsatz stellt Art. 4 BGFA eine für Private verbindliche Regel auf. Weitere enthaltene Normen betreffen die Registerpflicht (Transparenz), die Anerkennung von Abschlüssen, Berufsregeln als Rahmen für die weitere Selbstregulierung sowie die staatliche Aufsicht.

IV. Die Umsetzung von Art. 64a BV

In diesem Teil soll spezifisch darauf eingegangen werden, wie Art. 64a BV umgesetzt werden kann. Art. 64a BV spricht – wie zahlreiche andere Bestimmungen der Bundesverfassung – von *Grundsätzen*. Der Bund wird verpflichtet, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Abs. 1). Sowohl die formelle als auch die materielle Umsetzung müssen dabei in einer Weise erfolgen, in welcher der Bund seine durch die Verfassung eingeräumte Steuerungsfunktion wahrnehmen kann.

Die in Art. 64a Abs. 1 BV vorgesehene Kompetenz des Bundes ist durch vier Elemente gekennzeichnet:

1. Der Gesetzauftrag ist verpflichtend formuliert (Handlungsauftrag).
2. Die Bundeskompetenz ist konkurrierend ausgestaltet.
3. Sie bezieht sich auf das gesamte Gebiet der Weiterbildung.
4. Die Kompetenz ist inhaltlich offen formuliert (keine Zielvorgaben des Verfassungsgebers), aber auf das Aufstellen von Grundsätzen begrenzt.

1. Verpflichtung zur Umsetzung

Der Auftrag von Art. 64a Abs. 1 BV, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen, ist verpflichtend formuliert. Es wurde bewusst – und entgegen der Bedenken einzelner Mitglieder der WBK-N und des

⁶² Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz) vom 13. September 2006 (BBl 2006 8017 8085).

⁶³ Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA, SR 935.61).

Bundesrates – auf eine Kann-Formulierung verzichtet.⁶⁴ Somit ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung, eine Regelung zu erlassen, nicht frei, sondern ist zum Handeln verpflichtet. Aus den Materialien ergibt sich, dass die Umsetzung des Verfassungsauftrags, Grundsätze über die Weiterbildung zu erlassen, durch die bestehende Gesetzgebung des Bundes noch nicht als erfüllt betrachtet werden kann. Der Bund ist somit verpflichtet, zusätzliche Vorschriften über die Weiterbildung zu erlassen.

Die Förderung der Weiterbildung ist dem Bund hingegen nicht zwingend aufgetragen; nach Art. 64a Abs. 2 BV verfügt er hier im Gegensatz zu Abs. 1 über eigenes Ermessen in Form einer Kann-Vorschrift. Nachdem der Verfassungsgeber allerdings davon ausgegangen ist, dass der Bund die Weiterbildung in einzelnen Bereichen tatsächlich fördert, wird Abs. 3 zu einem verpflichtenden Gesetzgebungsauftrag: Er muss die Bereiche und die Kriterien der Förderung festlegen.

Dabei ist offen, ob die (fakultative) Förderungsmöglichkeit gemäss Abs. 2 und deren rechtliche Konkretisierung im Weiterbildungsgesetz erfolgt oder in den Spezialgesetzen, oder allenfalls in kombinierter Form. Beides ist möglich. Soweit allerdings Grundsätze der Förderung betroffen sind, die für mehrere Bereiche Geltung haben, ist der Erlass in einem Grundsatzgesetz sinnvoll. Die einzelnen Förderungstatbestände verbleiben jedoch Sache der Spezialgesetze.

2. Konkurrierende Kompetenz

Die Kompetenz des Bundes im Weiterbildungsbereich ist konkurrierend ausgestaltet; somit sind die Kantone bis zum Erlass einer bundesrechtlichen Regelung weiterhin befugt, eigene Normen für den Weiterbildungsbereich aufzustellen. Auch nach Erlass von Grundsätzen durch den Bund können die Kantone in Bereichen, die der Bund nicht regelt, ergänzende Weiterbildungsvorschriften allgemeiner Natur oder in ihren spezifischen Kompetenzbereichen erlassen. Dabei gelten jedoch auch im Weiterbildungsbereich der allgemeine Koordinationsauftrag und die vorgegebene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich. Die Grundsätze, die der Bund erlässt, gehen als Bundesrecht dem kantonalen Recht vor (Art. 49 Abs. 1 BV).

Inwieweit für bestehendes kantonales und interkantonales Recht (kantonale Weiterbildungsgesetze, Empfehlungen der EDK zur Weiterbildung von Erwachsenen) nach Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung noch ein Bedarf besteht, ist offen und hängt vom Umfang der Bundesregelung ab.

Die durch Art. 64a BV geschaffene Grundsatzgesetzgebungskompetenz unterscheidet sich jedoch – trotz identischer Formulierung – von vergleichbaren Grundsatzgesetzgebungskompetenzen der Bundesverfassung, insbesondere von Art. 75 Abs. 1 BV betreffend die Raumplanung und Art. 77 Abs. 2 BV betreffend den Schutz des Waldes. In diesen Bereichen soll der Bund Grundsätze aufstellen, die anschliessend von den *Kantonen* angewendet und durch ihre Gesetzgebung konkretisiert werden sollen; im Bereich der Weiterbildung sollen demgegenüber Grundsätze aufgestellt werden, die für private Weiterbildungsinteressierte und private Anbieter von Weiterbildungsdienstleistungen schweizweit gelten sollen. Kantonale Eigenheiten dürften somit eine untergeordnete Rolle spielen; der substanzielle eigene Entscheidungsspielraum, der mit einem Grundsatzgesetz gewahrt wird, soll nicht in erster Linie von den Kantonen, sondern von den Privaten genutzt werden.

⁶⁴ BBl 2005 5479 5513 und BBl 2005 5547 5553; BIAGGINI, Art. 64a, Rz. 2.

3. Gebiet der Weiterbildung

Art. 64a BV befasst sich mit dem gesamten Bereich der Weiterbildung. Eine genaue Begriffsumschreibung ist schwierig.⁶⁵ Aus dem Bericht des EVD ergibt sich, dass unter diesem Begriff die nicht-formale Bildung verstanden werden soll. Darunter fallen allgemein bildende oder berufsorientierte Bildungsaktivitäten in Form von Unterricht, jedoch ausserhalb des formalen Bildungssystems. Sie finden in einem organisierten Rahmen statt, werden aber in der Regel nicht durch das formale Bildungssystem vermittelt und führen zu keinem staatlich anerkannten Diplom oder Abschluss. Nur in diesem Bereich wird vorliegend regulatorischer Handlungsbedarf anerkannt; die formale Bildung ist bereits geregelt, während die informelle Bildung keine Regelung benötigt. Wichtig dürften jedoch insbesondere die Abgrenzung bzw. die Übergänge von der nicht-formalen Bildung zur formalen Bildung sowie die Regelung der Schnittstellen sein. Eine besondere Fragestellung betrifft das Gebiet der akademischen Weiterbildung (hinten Pt. V.).

4. Offene Formulierung der Kompetenz

a) *Formelle Umsetzung*

Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz kann formell sowohl durch ein einziges Gesetz oder durch mehrere Grundsatzgesetze als auch durch ergänzende Bestimmungen im Rahmen der bereits bestehenden Spezialgesetze erfüllt werden; die verfassungsmässige Beschränkung der Kompetenz auf das Aufstellen von Grundsätzen schliesst weder die eine noch die andere Variante aus. Die Weiterbildung bildet eine eigenständige Materie, sodass der Grundsatz der Einheit der Materie auch bei der Regelung in einem einzigen Gesetz gewahrt würde.

Denkbar ist auch eine *Kombination* der beiden Varianten: Es können ein oder auch mehrere Grundsatzgesetze erlassen werden (z.B. Sondererlass für die Nachholbildung), welche das übergeordnete Dach für die Weiterbildungspolitik des Bundes bilden, während in den einzelnen Spezialgesetzen wie bisher nach Sachbereichen konkrete Weiterbildungsregelungen (mit oder ohne Förderungstatbestände) formuliert und Kriterien der Förderung (Abs. 3) umschrieben werden.

Die Grundsätze über die Weiterbildung könnten grundsätzlich auch ausschliesslich in den Spezialgesetzen geregelt werden; theoretisch und rechtlich ist dies zwar möglich, allerdings legislatorisch nicht sinnvoll: Dies wäre eine Überlastung der einzelnen Gesetze und würde zu zahlreichen Wiederholungen führen. Allgemeine Ziele der Weiterbildungspolitik wie die Sicherung der Qualität und der Durchlässigkeit oder sachübergreifende Aspekte könnten nicht in kohärenter Weise geregelt werden. Die angestrebte Steuerungsfunktion der Bundesregelung würde beeinträchtigt. Zudem sind die einzelnen in den Spezialgesetzen geregelten Weiterbildungsbereiche von sehr unterschiedlicher Natur; sie erfüllen unterschiedliche öffentliche Aufgaben und verfolgen unterschiedliche öffentliche Interessen.

Wie unterschiedlicher Natur die Weiterbildung in den Spezialgesetzen ist, zeigt der Blick auf die Zusammenstellung der Gesetze im Anhang 5.3 zum Bericht des EVD. So regelt beispielsweise der Bund die Weiterbildung:

⁶⁵ Vgl. die Definitionen in EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 64a BV, Rz. 9 ff. sowie in den Empfehlungen der EDK zur Weiterbildung von Erwachsenen.

- als Arbeitgeber des Bundespersonals (Beispiel: Bundespersonalgesetz);
- als Massnahme zur angemessenen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private (Beispiele: Schulung von Zivilschutzkommandanten nach dem Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, Ausbildung von Zivilstandesbeamten nach ZGB⁶⁶);
- als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (z.B. Integration von Ausländern nach VIntA⁶⁷);
- zur Festlegung von Zulassungsvoraussetzungen (z.B. nach Art. 27 des Ausländergesetzes);
- als Grundlage für Massnahmen des Bundes (z.B. nach Art. 32 des Berufsbildungsgesetzes);
- zur Schaffung von Anreizen (z.B. Bundesgesetz über Stipendien an ausländische Studierende und Kunstschaffende in der Schweiz⁶⁸);
- zur Förderung der Forschung (z.B. im Strahlenschutzgesetz⁶⁹);
- als Grundlage für Bundesbeiträge an die Kantone nach dem Ausbildungsbeitragsgesetz⁷⁰.

Diese Zusammenstellung zeigt, dass es sinnvoll ist, für die Spezialgesetze soweit möglich einen umgreifenden Rahmen zu schaffen, aufgrund dessen die einzelnen Spezialgesetze von gewissen Normen von bereichsübergreifender Bedeutung entlastet werden können. Was übergreifend auf mehrere Sachbereiche geregelt werden kann, soll auch übergreifend, d.h. allgemein und den einzelnen Regelungen vorgelagert, geregelt werden. So hat beispielsweise das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zahlreiche Bestimmungen in den sozialversicherungsrechtlichen Spezialerlassen des Bundes (AHVG, IVG, ELG,...), die für alle Bereiche Geltung aufweisen, überflüssig gemacht und vereinheitlicht; die entsprechenden Bestimmungen mussten somit in den Spezialgesetzen nicht mehr wiederholt und konnten aufgehoben werden.

b) *Materielle Umsetzung*

Der Verfassungsauftrag ist im vorliegenden Fall offen formuliert. Er enthält keine Zielvorgaben, an die sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung zu halten hätte und die ihn auf bestimmte Grundsätze verpflichten würden.

Der Bund hat im Weiterbildungsbereich eine Verantwortung für ein Tätigwerden im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Bildungsverfassung, unabhängig von der Förderung gewisser Bereiche (wofür eine Kann-Vorschrift besteht). Beim Erlass von Grundsätzen hat er bestrebt zu sein, für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Weiterbildungsbereichs zu sorgen (Art. 61a Abs. 1 BV).

⁶⁶ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210).

⁶⁷ Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (SR 142.205).

⁶⁸ SR 416.2.

⁶⁹ StSG (SR 814.50).

⁷⁰ Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (SR 416.0).

Durch den Erlass von Grundsätzen über die Weiterbildung können die vorne erwähnten Hauptfunktionen von Grundsatzgesetzen (vgl. Pt. III.3.a) wahrgenommen werden.

Primär kann der Bund mit Weiterbildungsgrundsätzen einen Rahmen setzen für die Selbstregulierung durch die Privaten. Da das schweizerische Weiterbildungssystem auch künftig weitgehend auf der Eigenverantwortung der Privaten und auf Angeboten privater Dienstleister beruht, soll die staatliche Regelung dort greifen, wo öffentlich erwünschte Angebote sonst nicht zustande kämen und/oder Dysfunktionen behoben werden sollen (Subsidiaritätsprinzip).

Weiter kann der Bund allgemeine Bestimmungen erlassen, die für sämtliche Weiterbildungsbereiche oder Förderungstatbestände gelten (u.a. Kriterien der Förderung gemäss Art. 64a Abs. 3 BV). Er kann mit dem Gesetz einen Allgemeinen Teil des Weiterbildungsrechts schaffen, womit die einzelnen Spezialerlasse von allgemeinen Bestimmungen entlastet werden können.

Schliesslich kann das Weiterbildungsgesetz Rahmenbestimmungen enthalten, welche bewusst Raum lassen für ergänzende Regelungen durch die Kantone.

Zusammengefasst könnten somit folgende Punkte Gegenstand eines Weiterbildungsgesetzes des Bundes sein:

- Geltungsbereich des Gesetzes/Weiterbildungsbegriff/Abgrenzungen;
- Weitere Begriffsdefinitionen;
- Ziele der Weiterbildungspolitik des Bundes;
- Zweck des Weiterbildungsgesetzes;
- Allgemeine Grundsätze des Staatshandelns in der Weiterbildung (z.B. Subsidiarität, Durchlässigkeit, Marktzugang, Transparenz, Treu und Glauben etc.);
- Umschreibung der Instrumente (inkl. in genereller Weise die Förderungsinstrumente und die Gewährleistung der Qualitätssicherung, Definition von Standards) und Massnahmen (z.B. zur Sicherung der Transparenz des Weiterbildungsmarktes) und Kriterien der Förderung;
- Evaluation der Wirkung von Weiterbildungsinstrumenten und -massnahmen;
- Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren einzurichtender Organe (staatlich, halbstaatlich, allenfalls Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Organisationen);
- Koordination Bund-Kantone;
- Bewilligungs- und Genehmigungspflichten;
- Informationspflichten;
- Anerkennung und Validierung von Weiterbildungsleistungen;
- Zertifizierung von Weiterbildungsorganisationen;
- Statistische Datenerhebung;
- Umschreibung der staatlichen Aufsichtsfunktion;
- Bestimmungen über die Streiterledigung/Rechtsschutz;
- Strafbestimmungen;

- Anwendbarkeit anderer Erlasse (z.B. SuG);
- allenfalls: Anreizinstrumente (z.B. Bildungsgutscheine oder Steuererleichterungen).

V. Verhältnis von Art. 64a BV zu Art. 63a BV

Nach Art. 63a Abs. 5 BV erlässt der Bund Vorschriften, u.a. über die Weiterbildung, falls Bund und Kantone im Rahmen der gemeinsamen Organe keine koordinierte Lösung auf diesem Gebiet zustande bringen. Damit erwähnt die Bundesverfassung die "Weiterbildung" an zwei Stellen innerhalb desselben Abschnittes über die Bildung. Es stellt sich somit die Frage des Verhältnisses der beiden Verfassungsbestimmungen.

In formeller Hinsicht kann vorerst festgehalten werden, dass es sich bei Art. 63a Abs. 5 BV um eine subsidiäre Bundeskompetenz handelt, die allerdings nicht auf den Erlass von Grundsätzen der Weiterbildung beschränkt ist. Sinn der subsidiären Bundeskompetenz ist es, dass es primär Bund und Kantonen aufgetragen ist, den akademischen Weiterbildungsbereich zu regeln. Dabei geht Art. 63a Abs. 5 BV davon aus, dass sich Bund und Kantone auf gemeinsame Ziele der Weiterbildung geeinigt haben. Damit unterscheiden sich die beiden Kompetenzen in wichtigen Punkten.

Beide Verfassungsbestimmungen sprechen schlicht von der "Weiterbildung". Es kann demnach angenommen werden, dass der Verfassungsgeber in beiden Fällen grundsätzlich vom gleichen, weiten Begriff der Weiterbildung ausgeht (siehe oben Pt. IV.3.). Aus dem systematischen Zusammenhang der beiden Bestimmungen lässt sich unschwer ableiten, dass Art. 63a Abs. 5 BV die Weiterbildung im schweizerischen Hochschulraum betrifft, wogegen Art. 64a BV den gesamten Weiterbildungsbereich im Bildungsraum Schweiz, allerdings beschränkt auf den Erlass von Grundsätzen, umfasst.

Im Bericht der WBK-N⁷¹ knüpft die akademische Weiterbildung nach heutigem Verständnis des "life long learning" an die akademische Erstausbildung an und führt diese – basierend auf einer bestimmten Berufserfahrung – weiter. Sie sei somit Bestandteil einer kohärenten Gesamtkonzeption der höheren Bildung. Es rechtfertige sich daher, die akademische Weiterbildung als Element des Hochschulraumes Schweiz zu verstehen und – gegenüber der Grundsatzgesetzgebungskompetenz in Art. 64a BV – gesondert zu erfassen. Diesem Verständnis der getrennten Regelung der akademischen von der übrigen Weiterbildung hat sich auch der Bundesrat angeschlossen (siehe vorne Pt. II.2.).⁷² Die Materialien zeigen jedenfalls, dass der Verfassungsgeber mit Art. 63a Abs. 5 BV den spezifischen Charakter und die eigenständige Bedeutung der akademischen Weiterbildung zum Ausdruck bringen und anerkennen wollte. Die Materialien enthalten damit Aussagen zur Abgrenzung der beiden Bereiche, nicht jedoch zu deren Ineinandergreifen und zu den damit verbundenen Schnittstellen.

Die historische Auslegung einer Verfassungsbestimmung, auch wenn sie jüngeren Datums ist, kann die Frage nach Sinn und Bedeutung der Norm nicht ersetzen. Sinn der Erfassung der Weiterbildung in beiden Verfassungsbestimmungen ist es, die Weiterbildung als integralen Teil der Bildung resp. des Bildungsraumes zu verstehen. Legislatorsch wäre es, zumal es sich um zwei unterschiedliche "Gesetzgeber" handelt, durchaus möglich, die akademische und die übrige Weiterbildung gesondert zu regeln. In den entsprechenden Erlassen könnten auch Bestimmungen vorgesehen werden, welche die Durchlässigkeit des gesamten Weiterbildungsbereichs garantieren und Lösungen enthalten für die Schnittstellenprobleme. Die Oberziele des Bildungsraumes Schweiz, hohe Qualität und Durchlässigkeit, liessen durch dieses Vorgehen erreichen, jedenfalls dann, wenn die Koordination zwischen den beiden "Gesetzgebern" ange-

⁷¹ BBl 2005 5479 5513.

⁷² In diesem Sinne auch BIAGGINI, Art. 63a, Rz. 16 und Art. 64a, Rz. 3 sowie EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 46 und zu Art. 64a BV, Rz. 13.

strebt wird. Da der Bundesrat einerseits die Schweizerische Hochschulkonferenz als gemeinsames (rechtsetzendes) Organ von Bund und Kantonen leitet und andererseits auch den Entwurf eines Weiterbildungsgesetzes zu verantworten hat, könnte er dabei die massgebliche Koordinationsrolle wahrnehmen. Dieses Vorgehen mit weitgehend unabhängigen Regelungen würde den Eigenwert der akademischen Weiterbildung am besten zum Ausdruck bringen.

Eine andere Frage ist, ob dies das einzig mögliche oder das anzustrebende legislatorische Vorgehen ist. Das Verhältnis der beiden Verfassungsbestimmungen könnte auch so verstanden werden, dass Art. 64a BV den Bund zum Erlass von Grundsätzen auf dem gesamten Gebiet der Weiterbildung ermächtigt, wogegen es dann Aufgabe der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe gemäss Art. 63a BV ist, im Rahmen der übergeordneten Grundsätze die akademische Weiterbildung näher zu regeln. Verfassungsrechtlich wäre es auch so, dass die bundesgesetzlichen Bestimmungen über die Weiterbildung den Beschlüssen der Schweizerischen Hochschulkonferenz vorgehen würden. Bei diesem Vorgehen hätte der Bundesgesetzgeber offensichtlich einen grösseren Handlungsspielraum. Mit einem übergreifenden Weiterbildungsgesetz könnte er auch am besten eine ganzheitliche Weiterbildungskonzeption verwirklichen.

Denkbar ist auch eine kombinierte Lösung: Das Weiterbildungsgesetz legt fest, welche Grundsätze auch für den Bereich der akademischen Weiterbildung Geltung haben und sieht für die Schnittstellenfragen koordinative Lösungen vor, währenddessen die gemeinsamen hochschulpolitischen Organe unter Berücksichtigung dieser Grundsätze die akademische Weiterbildung regeln. Mit diesem Vorgehen liessen sich möglicherweise die Vorteile beider Hauptvarianten verbinden. Je nach Ausgestaltung des Weiterbildungsgesetzes könnte der Bundesgesetzgeber festlegen, welche – wahrscheinlich wenigen – Grundsätze er als nötig und entscheidend erachtet zur Steuerung des Gesamtsystems der Weiterbildung. Gleichzeitig könnte er den gemeinsamen hochschulpolitischen Organen einen weiten Spielraum belassen zur spezifischen Regelung der akademischen Weiterbildung. Eine solche Lösung würde wohl am besten die "gemeinsame Sorge" von Bund und Kantonen wie auch die Gesamtverantwortung des Bundes im Weiterbildungsbereich zum Ausdruck bringen.

VI. Zusammenfassende Beantwortung der Gutachterfragen

Die von Ihnen gestellten Fragen können wir kurz wie folgt beantworten:

1. Bei der Umsetzung von Verfassungsaufträgen gelten zunächst die gleichen Leitplanken wie für die Gesetzgebung im Allgemeinen. Massgebend ist die von der Verfassung eingeräumte Kompetenz. Diese ist im Fall von Art. 64a BV verpflichtend, konkurrierend, offen (ohne Zielvorgabe) formuliert und umfasst den gesamten Weiterbildungsbereich, ist jedoch inhaltlich auf Grundsätze beschränkt.
2. Der Bund muss für die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags neue Vorschriften erlassen, da aufgrund der bestehenden Gesetzgebung der Verfassungsauftrag nicht erfüllt wird; dies hat auf Stufe Bundesgesetz zu erfolgen.

Der Bund kann Art. 64a BV sowohl durch ein Grundsatzgesetz als auch durch mehrere Grundsatzgesetze umsetzen. Der Erlass von Vorschriften einzig in den bestehenden Spezialgesetzen ist zwar rechtlich zulässig, aber aufgrund des komplexen und vielfältigen Regelungsge-

genstandes nicht sinnvoll. Das Ziel, eine kohärente Weiterbildungspolitik des Bundes, wäre auf einer solchen Grundlage kaum realisierbar.

3. Eine Empfehlung zuhanden der Expertengruppe auf eine bestimmte Umsetzungsform ist zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht.

Immerhin ergibt sich aus den Erwägungen, dass die Grundsätze der Weiterbildung nicht in den jeweiligen Spezialgesetzen geregelt werden sollten, sondern in einem oder mehreren Grundsatz-erlassen (was zur Bereinigung einzelner Spezialgesetze in Bezug auf die Weiterbildung führen kann). Insbesondere die einzelnen Förderungstatbestände wären weiterhin Gegenstand der Spezialgesetze.

Ob ein oder mehrere Grundsatzgesetze zur Weiterbildung erlassen werden, ist primär eine politische Frage. Sollte sich z.B. ein Konsens darüber herausbilden, dass die "Nachholbildung" vom Bund – in Koordination mit den Kantonen – weitgehend geregelt und gegebenenfalls auch gefördert werden sollte, so könnte es aus gesetzgeberischer Sicht (Art, Dichte und Umfang der Regulierung, Sonderbereich der Weiterbildung) Sinn machen, diese Bestimmungen in einem eigenständigen Erlass zu verankern.

4. Aus den Materialien (Bericht der WBK-N, Stellungnahme des Bundesrates) geht nicht hervor, dass der Verfassungsgeber eine Umsetzungsform ausdrücklich bevorzugt hat. Die gemachten Äusserungen zielen jedoch klar in Richtung eines eigenständigen Weiterbildungsgesetzes. Der Bericht des EVD spricht sich ausdrücklich für ein Rahmengesetz aus.
5. Aus dem Verständnis von Art. 64a BV als Teil des Bildungsraumes Schweiz lässt sich keine bestimmte Umsetzungsform für die Weiterbildung zwingend ableiten. Es kann jedoch angenommen werden, dass eine eigenständige Grundsatzgesetzgebung die Stellung der Weiterbildung im Gesamtsystem der Bildung besser und geeigneter zum Ausdruck bringt.
6. Verfassungsrechtlich ist nicht eindeutig vorgegeben, dass Art. 64a Abs. 1 BV Art. 63a Abs. 5 BV vorgeht. Es sind verschiedene Vorgehensweisen denkbar, um das Ineinandergreifen des Bereichs der akademischen und der übrigen Weiterbildung zu regeln. Auch wenn davon ausgegangen wird, dass der Bundesgesetzgeber den Gesamtbereich der Weiterbildung erfassende Grundsätze erlassen kann, so hängt es von der Ausgestaltung des Weiterbildungsgesetzes ab, wie gross der Spielraum der gemeinsamen hochschulpolitischen Organe zur Regelung der akademischen Weiterbildung ist. Würde der Bund überhaupt auf den Erlass eines eigenen Weiterbildungsgesetzes verzichten, so wären die gemeinsamen Organe des Hochschulraumes frei in der Regelung der Weiterbildung.
7. Die Heterogenität der Bestimmungen über die Weiterbildung verunmöglicht eine Regelung des gesamten Weiterbildungsbereichs in einem einzigen Gesetz. Für Normen mit übergreifender Bedeutung ist es sinnvoll, diese in einem alle Bereiche erfassenden Grundsatzgesetz zu regeln.

Mischformen sind insofern möglich, als ein Grundsatz-erlass oder mehrere Grundsatz-erlasse mit den bestehenden Spezialgesetzen kombiniert werden können: Regelung der Grundsätze im Grundsatzgesetz oder den Grundsatzgesetzen, Definition von Weiterbildungs- und Fördertatbeständen in den Spezialgesetzen.

8. Die Erfordernisse der Steuerung und Koordination auf Bundesebene legen ein Grundsatzgesetz oder mehrere Grundsatzgesetzen nahe, da diese Funktionen durch Legiferierung im Rahmen der Spezialgesetze nicht hinreichend wahrgenommen werden kann.

Die Kantone bleiben weiterhin befugt, eigene Weiterbildungsregelungen zu treffen in Bereichen, die der Bund nicht regelt, sowie diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihnen die Bundesgesetzgebung im Rahmen der Koordination und Zusammenarbeit zuweist.

St. Gallen, 13. August 2009

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

VII. Anhang: Literatur

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar*, Zürich 2007.
- EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2. Auflage, Zürich/Lachen 2008.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER /KELLER HELEN, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2008.
- Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Bde. I-IV, hrsg. von Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, Jörg Paul Müller, René A. Rhinow, Dietrich Schindler, Basel/Zürich/Bern 1987-1996.
- MÜLLER GEORG, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 2. Auflage, Basel 2009.
- TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Auflage, Bern 2007.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Auflage, Bern 2005.
- WULLSCHLEGER STEPHAN, *Gesetzgebungsaufträge, Normativer Gehalt und Möglichkeiten richterlicher Intervention*, Basel/Genf/München 1999.