

CH_VB JAAC 61.2 vom 11. August 1995

Bundesverwaltung, 1995-08-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_61.2__

FR: CH_VB JAAC 61.2 du 11 août 1995

IT: CH_VB JAAC 61.2 del 11 agosto 1995

Erwägungen

E. 1

«Insbesondere würde eine generelle Einführung eines propädeutischen Jahres gerade auch in den Massenfächern frühzeitig eine individuelle Selektion ermöglichen und wäre in jedem Fall gerechter als allgemeine Zulassungsbeschränkungen.»[11] Die Frage, ob die Zulassung zum Medizinstudium von der vorgängigen Absolvierung eines Sozialjahres abhängig gemacht werden soll, wurde aber auch in einem anderen Zusammenhang aufgeworfen: Anlässlich der Beratung von Art. 30 Abs. 1 des totalrevidierten Krankenversicherungsgesetzes (Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG], SR 832.10) regte eine Minderheit der vorberatenden nationalrätlichen Kommission an, dass Ärzte nur dann als Leistungserbringer im Sinne des Gesetzes gelten können, «wenn sie vor dem Medizinstudium ein Sozialjahr absolviert haben». Damit, so der Sprecher der Kommissionsminderheit, sollte mindestens mittelfristig ein Numerus clausus vermieden werden können[12]. Interpretationsprobleme - wer hat zu bestimmen, was ein Sozialjahr sei -, nicht aber Zweifel bezüglich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurden als Gegenargumente vorgebracht. Der Antrag unterlag mit 52 zu 69 Stimmen dem Vorschlag der Mehrheit. Soweit Zulassungsbeschränkungen zum Hochschulstudium Gegenstand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung waren, stand regelmässig deren Grundrechtsmässigkeit oder aber Fragen der Gewaltenteilung zur Debatte[13]. Soweit ersichtlich ist die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen höchstens marginal thematisiert worden[14]. Hier und in diesem Zusammenhang ist aber auf zwei Aspekte aufmerksam zu machen, die vom Bundesgericht besonders hervorgehoben worden sind: «Der Numerus clausus bildet nur eine Möglichkeit, eine Überbelegung von Ausbildungsgängen im Interesse des Anstaltszwecks zu verhindern. Hat es der (formelle) Gesetzgeber unterlassen, diese Möglichkeit in der einschlägigen Gesetzgebung vorzusehen, muss die Exekutive in erster Linie auf organisatorischem Weg, allenfalls auch mit einer vorübergehenden Erhöhung der sachlichen und personellen Mittel, Abhilfe schaffen. Das Bundesgericht (...) verlangt (...), dass über einen allfälligen Numerus clausus im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden wird. Bei dieser Sicht der Dinge darf verfassungsrechtlich nur mit äusserster Zurückhaltung hingenommen werden, dass ein Exekutivakt diesen Fragenbereich der demokratischen Diskussion entzieht; (...)»[15] Sollte der Bund tatsächlich über eine Regelungszuständigkeit für den Hochschulzugang verfügen, wären diese Überlegungen des Bundesgerichts zu Normsetzungsstufe und Delegationsschranken sinngemäss zu berücksichtigen: Das Demokratieprinzip fordert, dass so weitreichende bildungspolitische Entscheidungen wie jene über die Beschränkung des Zugangs zu den Hochschulen dem Gesetzgeber vorbehalten werden[16]. Für die vorliegende Frage ist deshalb festzuhalten, dass die Einführung eines Sozialjahres nicht mehr der Verordnungskompetenz des Bundesrates zugerechnet werden könnte. Wenn

überhaupt, kann der Bund dieses Ziel höchstens mittels einer Revision der einschlägigen Gesetze[17] bzw. mit einer Neuschaffung einer gesetzlichen Grundlage erreicht werden. Für den Fall, dass Ausführungs- und Vollzugsbefugnisse an den Verordnungsgeber delegiert werden sollen, wären die wesentlichsten Grundzüge der Regelung - Art der Zulassungsbeschränkung,

E. 2

Auswahlkriterien - dort zu normieren. Mit anderen Worten, es müsste für die Einführung von Zulassungsbeschränkungen eine formelle gesetzliche Grundlage verlangt werden. Die Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980[18] kann in keinem Fall als gesetzliche Grundlage genügen. Der zweite Aspekt betrifft die Ausgestaltung von Zulassungsbedingungen: Zulassungsbeschränkungen haben den Anforderungen des Willkürverbots und des Gleichbehandlungsgebots von Art. 4 BV zu genügen, dessen Anforderungen auch für den Gesetzgeber verbindlich sind[19]. Eine Besser- oder Schlechterstellung von Studienbewerbern darf lediglich dann erfolgen, wenn dabei auf ernsthafte, sachlich mit den zu regelnden Umständen in Beziehung stehende Gründe abgestellt wird[20]. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen hätte auch die Einführung eines Sozialjahres zu genügen. II. Bundeskompetenzen im Hochschulbereich 1. Grundsätze Im Hochschulbereich verfügt der Bund nur über beschränkte Kompetenzen, die er entweder nur teilweise oder gar nicht genützt hat: So würde Art. 27 Abs. 1 BV den Bund ermächtigen, eine Universität zu errichten; dieselbe Bestimmung sowie Art. 27sexies BV räumen dem Bund - nicht ausschliessliche, sondern parallele - Förderungskompetenzen ein, von denen er zur Hauptsache mit dem Erlass des Hochschulförderungs- und des Forschungsgesetzes Gebrauch gemacht hat[21]. Die Zuständigkeit zur Regelung des Hochschulwesens verbleibt gemäss Art. 3 BV damit den Kantonen[22]. Die Lehre ist der Ansicht, dass der Bund im Rahmen der gemeinsamen Verantwortung für die qualitative und quantitative Entwicklung der Hochschulen seine Förderungskompetenz zwingend wahrnehmen muss, er also zum Handeln verpflichtet ist[23]. Wenngleich dem Bund aus der Unterstützungskompetenz gewisse Koordinationsbefugnisse zufließen - die er namentlich dadurch ausüben darf, dass er die Beitragsgewährung an Bedingungen und Auflagen knüpfen kann -, fehlt ihm eine eigentliche Gestaltungs- oder Regelungskompetenz im Hochschulbereich[24]. Bis anhin ist die Meinung vertreten worden, dass Beschränkungen der Studienzulassung vor oder während des Studiums in den Kompetenzbereich der Kantone fallen[25]. Eine ähnliche Auffassung hat das Bundesgericht bezüglich des Freizügigkeitsgesetzes vertreten: dieses regle lediglich die Organisation der Prüfungen und das Prüfungsverfahren, nicht aber die Studienorganisation und die Zulassung zum Studium; die damit zusammenhängenden Fragen müssten vom kantonalen Recht gelöst werden[26]. Die gleiche Rechtsauffassung scheint sich der Bundesrat schon früher zu eigen gemacht zu haben: Für den Erlass des - später an der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 gescheiterten - Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und der Forschung ging er offensichtlich davon aus, dass er keine Kompetenz besitzt, Zulassungsbeschränkungen für die kantonalen Hochschulen zu erlassen. Über die Einführung eines

E. 3

Numerus clausus hätten demnach die zuständigen Kantone zu befinden. Mit Art. 16 Abs. 2 enthielt der Gesetzesentwurf lediglich eine Bestimmung, die der Bundesversammlung die Befugnis eingeräumt hätte, zusätzliche Subventionsmittel für den Ausbau der kantonalen Studienplätze zu bewilligen und den Bundesrat mit der Erweiterung des

Studienplatzangebot an den bundeseigenen Hochschulen zu beauftragen[27]. Selbst für unbestrittene Notsituationen wollte der Bund mithin also keine Kompetenz für die Regelung des Hochschulzugangs beanspruchen. 2. Spezialfall Medizinstudium Gestützt auf Art. 33 Abs. 2 BV hat der Bund am 19. Dezember 1877 das zwischenzeitlich mehrfach revidierte Freizügigkeitsgesetz (SR 811.11) erlassen[28]. Dieses sieht für Ärzte vor, dass zur landesweiten Berufsausübung zugelassen wird, wer ein eidgenössisches Diplom erworben hat (Art. 1 Bst. a). Zur Prüfung wird nur zugelassen, wer einen umfassenden Befähigungsnachweis erbringt (Art. 2). Die Regelung der Prüfungsorganisation und der wissenschaftlichen Anforderungen an Kandidaten und Kandidatinnen wird dem Verordnungsgeber zur Entscheidung zugewiesen (Art. 6 Abs. 1). Die ebenfalls mehrfach revidierte Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980 (AMV, SR 811.112.1) regelt das allgemeine Prüfungswesen[29]. Gemäss Art. 15 werden Schweizer Bürger zu den Prüfungen zugelassen, wenn sie einen bundesrechtlich anerkannten Maturitätsausweis besitzen. Ebenfalls auf Art. 6 des Freizügigkeitsgesetzes stützt sich die von der Bundesversammlung genehmigte Verordnung des Bundesrates vom 19. November 1980 über die Prüfungen für Ärzte[30]. Diese regelt die Prüfungsaufteilung in erste und zweite Vorprüfung sowie in eine dreiteilige Schlussprüfung (Art. 2), die Gliederung des Studiums und damit den frühestmöglichen Zeitpunkt der Prüfungsteilnahme (Art. 4) sowie die einzelnen Prüfungsvoraussetzungen und -materien. Obschon diese bundesrechtliche (formelle und materielle) Gesetzgebung das Medizinstudium an den kantonalen Hochschulen bisweilen sehr detailliert mitbestimmt, ist nach wie vor unbestritten, dass dem Bund keine Zuständigkeit für die Gestaltung der Ausbildung zusteht[31]. Ebenso unbestritten ist auch, dass das veraltete Freizügigkeitsgesetz nur eine rudimentäre gesetzliche Grundlage für die Regelung des Prüfungswesens darstellt, weshalb - gewissermassen zur Kompensation dieses Gesetzmässigkeitsdefizites - weiterhin an der parlamentarischen Genehmigung der bundesrätlichen Ausführungsverordnungen festgehalten wird[32]. Unbestritten ist auch, dass - mehr oder minder unmittelbare - Reflexwirkungen der eidgenössischen Prüfungsregelungen auf die

E. 4

Studiengestaltung nicht zu vermeiden sind. Nicht zuletzt wegen den nicht allzu weitreichenden Kompetenzen hat sich der Bund bei der Normierung des Prüfungswesens «grösstmögliche Zurückhaltung» aufzuerlegen[33]. III. Propädeutisches oder Sozialjahr als Voraussetzung für den Studienzugang 1. Einleitende Bemerkungen Es stellt sich die Frage, als was die Einführung eines propädeutischen oder Sozialjahres rechtlich zu qualifizieren ist. Vom Numerus clausus im eigentlichen Sinne unterscheidet sich diese Massnahme dadurch, dass nicht die verfügbaren Studienplätze zahlenmässig beschränkt werden, sondern dass ein neues Zulassungserfordernis eingeführt wird. Wer ein Medizinstudium aufnehmen will, müsste dabei neben der Hochschulreife (Maturitätszeugnis) über einen zusätzlichen Leistungsausweis verfügen. Wer also den Nachweis erbringt, ein Sozialjahr absolviert zu haben, wäre zum Studium zuzulassen. Damit handelt es sich beim Sozialjahr nicht um eine Zulassungsbeschränkung im eigentlichen Sinn, sondern um eine Zulassungsbedingung. Die zeitlichen und qualitativen Anforderungen, die an das Sozialjahr zu stellen sind, bedürften dabei der genaueren Ausgestaltung. Insbesondere wäre zu bestimmen, bei welchen Institutionen ein solches geleistet werden kann und in welcher Form der Leistungsnachweis zu erbringen wäre. Fraglich wäre weiter auch, ob die Universitäten verpflichtet wären, entsprechende Beschäftigungsangebote anzubieten oder zu vermitteln. 2. Zuordnung des Sozialjahres zu den Bildungsstufen Generell ist auch die

Zuordnung des Sozialjahres zur Bildungsstufe problembelastet: Handelt es sich dabei um eine (fakultative) mittelschulische Zusatzausbildung, die sich an die Matura anschliesst oder um eine universitäre Studienvorstufe[34]? a. Sozialjahr als Fortsetzung der Mittelschule? Im ersten Fall scheint eine Regelungskompetenz des Bundes zu fehlen: Regelungen über Inhalt und Ablauf der mittelschulischen Ausbildung sind der kantonalen Schulhoheit zuzurechnen. Die Kantone sind auch befugt, Maturitätsausweise auszustellen. Der Bund hat sich darauf zu beschränken, die Gleichwertigkeit dieser Ausweise zu gewährleisten[35]. Dass der Bund zwar nicht direkt in die Rechtsstellung der Kantone eingreift, aber faktisch mittelbar die kantonale Schulhoheit beeinflusst, ist nicht zu vermeiden. Der Bund hat zu diesem Zweck die Verordnung vom 15. Februar 1995 über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen erlassen (MAV)[36]. Darin werden - im Sinne von Mindestanforderungen - Voraussetzungen an die gymnasiale Ausbildung formuliert (Bildungsziele, Dauer, Bildungsinhalte), damit die kantonalen Ausweise landesweit anerkannt werden können.

E. 5

Ergänzt wird dieses rechtliche Regime durch die kürzlich abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung vom 16. Januar / 17. Februar 1995 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen[37]. Eidgenössisch anerkannte Maturitätsausweise erlauben die Zulassung zu den eidgenössischen Medizinalprüfungen[38]. Die Verfassungsmässigkeit der MAV ist allerdings nicht unbestritten[39] und als möglicher Ausweg wird neben Art. 33 Abs. 2 BV[40] hilfsweise die Annahme einer stillschweigenden Bundeskompetenz vorgeschlagen[41]. Es würde aber die Anerkennungskompetenz des Bundes sprengen, wenn er studiengangspezifische Anerkennungsvoraussetzungen schaffen würde: Einerseits würde dadurch die Gleichwertigkeit der Maturitätsausweise beeinträchtigt werden und andererseits in unzulässiger Weise Einfluss auf die Mittelschulgestaltung der Kantone genommen werden[42]. b. Sozialjahr als Bestandteil des Hochschulstudiums? Wie ist aber zu entscheiden, wenn man das Sozialjahr als - zwar vorgelagerten, aber zwingenden - Bestandteil des Studiums begreifen würde? Grundsätzlich ist es die Aufgabe des Gesetzgebers des Hochschulträgers, die Bedingungen fest-zulegen, unter denen jemand sich an einer bestimmten Fakultät immatrikulieren kann[43]. Allerdings könnte in Erwägung gezogen werden, dass im Rahmen des - bundesrechtlich geregelten - Prüfungswesens Vorschriften darüber aufzustellen seien, dass nur derjenige zur ersten Vorprüfung zugelassen wird, der ein Sozialjahr absolviert hat. Das könnte dadurch erreicht werden, dass Art. 9 Abs. 1 der erwähnten Verordnung über die Prüfungen für Ärzte um eine Bestimmung ergänzt werden müsste, die neben dem Nachweis des Übungsbesuches auch eine Bestätigung für das geleistete Sozialjahr verlangen würde. Dabei hätten die Kantone zu regeln, ob das Sozialjahr bereits im Rahmen des Studiums - z. B. mittels entsprechenden Beurlaubungen - zu geschehen hätte oder ob dieses als Zulassungsvoraussetzung für das Medizinstudium vorgeschrieben wäre. Mit Bedacht auf die nur dürftige gesetzliche Grundlage der eidgenössischen Prüfungsverordnungen und die ebenfalls lückenhaften Zuständigkeiten des Bundes im Hochschulbereich scheint diese Lösung rechtlich äusserst bedenklich: Mit Art. 33 Abs. 2 BV bzw. mit dem Freizügigkeitsgesetz wollten Verfassungs- und Gesetzgeber nur sicherstellen, dass Ärzte als Angehörige wissenschaftlicher Berufsarten landesweit ihrer beruflichen Betätigung nachgehen können. Nicht zuletzt zum Schutz des öffentlichen Interesses an einer qualitativ einheitlichen und hochstehenden

medizinischen Versorgung der Bevölkerung[44] sollte ihnen dies nur dann erlaubt werden, wenn sie den - mittels Prüfungen zu ermittelnden - Nachweis einer ausreichenden fachlichen Befähigung erbracht haben[45]. Eine verfassungssystematische Sicht bestätigt diese Darstellung zusätzlich dadurch, dass Art. 33 BV, der dem Freizügigkeitsgesetz als verfassungsrechtliche Grundlage dient, lediglich das Recht der Berufsausübung, nicht aber die Zuständigkeiten der (universitären) Ausbildung regelt. Bei einem Sozialjahr geht es aber gerade darum: Nicht die berufliche Befähigung steht im Vordergrund, sondern die Frage, ob ein Studienanwärter die förmlichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt. Zwar könnte ein Sozialjahr - bei entsprechender inhaltlicher Ausgestaltung -

E. 6

durchaus zur Erlangung berufsspezifischer Fähigkeiten beitragen, doch ändert dies nichts an seinem Charakter als Zulassungsvoraussetzung zum Medizinstudium[46]. Solche für die kantonalen Hochschulen vorzuschreiben ist aber dem Bund verwehrt. 3.

Subventionsrechtliche Steuerungsmassnahmen? Die Dringlichkeit von umfassenden Reformen des Medizinstudiums werden heute von keiner Seite bestritten. Wie dargelegt verfügt der Bund im Hochschulbereich über bestimmte Unterstützungs- und Koordinationskompetenzen. Dadurch, dass er seine finanziellen Unterstützungsleistungen an Bedingungen und Auflagen zu knüpfen befugt ist, kann er eine gesamtschweizerische hochschulpolitische Steuerungsfunktion ausüben. Er könnte beispielsweise seine im Rahmen des Hochschulförderungsgesetzes geleisteten Finanzhilfen dazu einsetzen, um Zulassungsbeschränkungen zu vermeiden[47]. Mit anderen Worten: Er könnte jene Hochschulen subventionsrechtlich bevorzugen, die auf die Einführung eines Numerus clausus für das Medizinstudium verzichten und stattdessen von den Studienanwärtern ein absolviertes Sozialjahr verlangen[48]. Im Sinne der eingangs dargestellten Anforderung an die Normsetzungsstufe wäre für einen solchen Weg allerdings eine formelle gesetzliche Grundlage zu verlangen. Dies könnte durch eine Teilrevision des Hochschulförderungsgesetzes - beispielsweise der Bestimmung von Art. 1 Abs. 3, welche die besonders förderungswürdigen Massnahmen festlegt - erfolgen. Gegebenenfalls auf Verordnungsstufe könnten die gesetzlich vorgeschriebenen Grundzüge einer solchen Regelung näher ausgeführt werden. IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.