

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über die Bildung
einer Gruppe für Bildung und Forschung
im Eidgenössischen Departement des Innern**

vom 27. Februar 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Bildung einer Gruppe für Bildung und Forschung im Eidgenössischen Departement des Innern mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Angesichts der überdurchschnittlichen Zunahme der Aufgaben des Bundes auf dem Gebiete von Bildung und Forschung und im Interesse einer effizienten Führung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) beschloss der Bundesrat die Schaffung einer Gruppe für Bildung und Forschung (B + F) in diesem Departement. Beim Erlass des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 wurde die Gruppenbildung auch in zivilen Departementen in Aussicht genommen. Die Gruppe B + F umfasst die beiden Bundeshochschulen und die vier Forschungsanstalten des Schulratsbereiches sowie das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft. Die Gruppenbildung ist von der Bundesversammlung zu genehmigen.

Botschaft

1 Ausgangslage

Die zur Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung eingesetzte Expertenkommission («Kommission Huber») schlug in ihrem Bericht von 1971 die Schaffung von Gruppen auch in zivilen Departementen vor. Das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) kennt die Gruppen bereits seit 1967. Der Expertenbericht bildete eine wesentliche Grundlage zu unserer Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975 (BB1 1975 I 1453 ff.). Für das EDI sah die Expertenkommission unter anderem eine Gruppe Wissenschaft vor. In der Botschaft bezeichnete der Bundesrat die Gruppenbildung, die sich im EMD bewährt hat, als realistische und realisierbare Lösung insbesondere als Alternative zur Erhöhung der Zahl der Departemente. Er hatte den Grundsatz der Gruppenbildung auch in zivilen Departementen gutgeheissen und deshalb in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Allerdings wollte er sich damals hinsichtlich der Bildung von zivilen Gruppen noch nicht festlegen.

Das Bundesgesetz vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz, VwOG; SR 172.010) sieht denn auch in Artikel 46 Absatz 3 vor, dass Ämter zu Gruppen zusammengefasst werden können, wenn die Zahl der Ämter in einem Departement und die Art der Aufgaben es erfordern. Artikel 60 Absatz 1 VwOG weist die Kompetenz zur Gruppenbildung dem Bundesrat zu, doch bedürfen diesbezügliche Beschlüsse des Bundesrates gemäss Absatz 2 der Genehmigung durch die Bundesversammlung mit einem allgemeinverbindlichen, dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss. Die Gruppenbildung tritt erst nach Genehmigung durch die Bundesversammlung in Kraft.

Die Aufgaben auf dem Gebiet von Bildung und Forschung haben seit dem Erlass des VwOG überdurchschnittlich zugenommen, und zwar nicht nur auf nationaler sondern auch auf internationaler Ebene. Laut Staatsrechnung betrugen die Ausgaben des Bundes für Unterricht und Forschung im Jahre 1978 1506 Millionen und 1987 2166 Millionen Franken. Davon entfielen auf den Schulratsbereich 1978 426 Millionen, 1987 688 Millionen und auf das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft 1978 461 Millionen und 1987 665 Millionen Franken.¹ Zählt man beim Schulratsbereich die Kredite aus anderen Bundesämtern und die Drittmittel dazu, so ergeben sich Ausgaben für 1987 von 1179 Millionen Franken. Mit dem Schulratsbereich und dem BBW werden die drei wichtigen Bundesgesetze über Bildung und Forschung vollzogen, nämlich das ETH-Gesetz, das Forschungsgesetz und das Hochschulförderungsgesetz. Insbesondere der Vollzug des Forschungsgesetzes erfolgt sowohl mit dem Schulratsbereich als auch mit dem BBW. Der Schulratsbereich ist nach geltendem Recht dem Gesamtbundesrat unterstellt; mit Artikel 1 Buchstabe b Ziffer 16 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (SR 172.010.14) hat der Bundesrat den Schul-

ratsbereich dem EDI administrativ zugeordnet. Das neue ETH-Gesetz sieht eine Unterstellung des ETH-Bereiches unter das EDI vor.

Ausser dem EDI nehmen auch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) aktiv am wissenschaftspolitischen Geschehen teil. Das gilt natürlich auch für die Aktivitäten aller Departemente im Rahmen der Ressortforschung des Bundes. Im Interesse einer kohärenten Wissenschaftspolitik des Bundes bedarf es deshalb der sorgfältigen Koordination innerhalb des EDI, die mit der Gruppenbildung wesentlich erleichtert wird.

Im Anschluss an die Optimierungs- und Konzeptstudie über den Schulratsbereich erhielt die Firma Hayek den Auftrag, die Führungsstruktur des Schulratsbereiches im besonderen zu analysieren und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Die in der Expertise festgestellten Manki bezogen sich insbesondere auf das Fehlen einer hinreichenden Einheitlichkeit und einer klaren Trennung zwischen der strategischen und der operativen Führungsebene. Der Experte empfahl den Einbezug des Schulratsbereiches, also des wissenschaftspolitischen Eigenbereiches des Bundes in eine effiziente Führungsstruktur des EDI. Diesen Anforderungen trägt der Entwurf zum neuen ETH-Gesetz Rechnung. Im Rahmen der bisherigen Vorberatung des Gesetzesentwurfes wurde die klare wissenschaftspolitische Linienführung im EDI noch verdeutlicht. So wurde der ETH-Rat als Führungsorgan der strategischen Ebene eindeutig in die Linie zwischen Departementschef und die Direktion des ETH-Bereiches gesetzt. Es liegt auf der Hand, dass nun die gesamten Aktivitäten des EDI auf dem Gebiete von Bildung und Forschung in dieses klare Führungskonzept integriert werden müssen.

Der Bundesrat hat deshalb am 25. Januar 1989 das EDI ermächtigt, eine Gruppe für Bildung und Forschung zu bilden, die das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft sowie den Bereich des Schweizerischen Schulrates umfasst. Diese Gruppenbildung ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.

2 Würdigung

Mit der Bildung einer Gruppe B+F wird es möglich, alle Aktivitäten des EDI auf dem Gebiete von Bildung und Forschung in einer Führungslinie so zu vereinigen, dass die Führung vereinheitlicht und damit kohärent und effizient wird und dass das Prinzip der Trennung von strategischer und operativer Führungsebene auf alle bildungs- und forschungspolitischen Tätigkeiten des Departements ausgedehnt wird. Gleichzeitig wird dadurch die Führungsspanne für den Departementsvorsteher verringert, was umso willkommener ist, als das EDI von allen Departementen über die grösste Führungsspanne verfügt. Der Vorsteher des EDI führt gegenwärtig 13 bzw. mit dem Schulratsbereich 14 Einheiten.

Die Bildung der Gruppe B+F ist deshalb auch eine Folge der allgemeinen Aufgabenüberprüfung in der Bundesverwaltung. Auch wenn die Massnahme nicht in erster Linie der Einsparung von Mitteln sondern der Verbesserung der Führung dienen soll, so war doch eine Lösung anzustreben, die mindestens

keine zusätzlichen personellen und finanziellen Mittel erfordert. Mit der in Aussicht genommenen Gruppenbildung ist das möglich.

Die Realisierung der Gruppenbildung soll so verlaufen, dass in einem ersten Schritt ohne Änderung von Gesetzesrecht, der dem Departement des Innern administrativ zugeordnete Schulratsbereich (mit ETH Zürich, ETH Lausanne, PSI, EAFV, EMPA und EAWAG) sowie das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zu einer Gruppe B+F zusammengefasst werden. Die Gruppenbildung sollte im Herbst 1989 in Kraft treten können. Bis zum Inkrafttreten des neuen ETH-Gesetzes möchten wir den derzeitigen Schulratspräsidenten mit dem Amt des Direktors der Gruppe B+F betrauen, wobei er seine Obliegenheiten als Schulratspräsident weiterhin wahrnehmen würde. Der Gruppe B+F soll ein kleiner, personell und organisatorisch von Schulratsbereich und Bundesamt für Bildung und Wissenschaft losgelöster Stab mit Dienstort in Bern beigegeben werden. Wir beabsichtigen, diesen Stab ohne Personalvermehrung durch verwaltungsinterne Stellenverschiebung aufzubauen.

In einem zweiten Schritt, nämlich mit dem Inkrafttreten des ETH-Gesetzes, soll eine Konsolidierung des Führungskonzeptes so erzielt werden, dass eine Personalunion der Funktion des Direktors der Gruppe B+F als Hauptamt mit der Funktion des Präsidenten des ETH-Rates als Nebenamt herbeigeführt wird. Diese Disposition soll nicht gesetzlich verankert sondern durch entsprechenden Wahlbeschluss des Bundesrates realisiert werden.

Für den gesamten Bereich Bildung und Forschung des EDI wird die Führungslinie also auf der strategischen Stufe mit maximaler Kohärenz durch die Personalunion zwischen dem Direktor der Gruppe und dem Schulratspräsidenten bzw. dem Präsidenten des ETH-Rates vereinheitlicht. Eine Aufteilung dieser beiden Funktionen auf zwei Personen würde auf der strategischen Führungsebene wieder eine Duplizierung herbeiführen, was unerwünscht ist. Der Gruppendirektor ist auf der strategischen Führungsebene für den Vollzug des Forschungsgesetzes, des Hochschulförderungsgesetzes und des ETH-Gesetzes verantwortlich. Auf der operativen Stufe bleibt es bei der Zweiteilung in einen Eigenbereich (Schulratsbereich) und den übrigen Bereich mit Transferbereich (Bundesamt für Bildung und Wissenschaft).

Mit dieser Lösung ist auch den föderalistischen Bedenken gegenüber einer Konzentration der Führungsstruktur im Bereich Bildung und Forschung Rechnung getragen. So bleiben auf der operativen Stufe die Obliegenheiten des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft im Rahmen der Hochschul- und Forschungsförderung unangetastet. Wir unterstreichen auch an dieser Stelle den festen Willen des Bundesrates, diese Gruppenbildung auf organisatorische und führungsmässige Ziele innerhalb des EDI auszurichten, ohne dabei in irgend einer Weise die heutige Kompetenzordnung in diesen Bereichen zu tangieren. Dies gilt auch für die Zuständigkeiten der andern Departemente – etwa des EDA und des EVD –, welche gleichfalls nicht angetastet werden sollen.

Die Aufgaben des Direktors der Gruppe B+F werden wie folgt umschrieben:
– Erarbeitet konzeptionelle B+F-Strategien im Rahmen der Bundeszuständigkeiten, soweit nicht andere Departemente zuständig sind,

- setzt Zielvorgaben des EDI im B+F-Bereich durch und kontrolliert den Vollzug,
- spricht die B+F-Tätigkeit des EDI mit B+F-Stellen anderer Departemente und der Kantone ab.

Der Schulratsbereich behält seine angestammte Aufgabe im Rahmen des Vollzugs des ETH-Gesetzes durch Führung der beiden Technischen Hochschulen und von zurzeit vier Bundesforschungsanstalten.

Das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft erhält für die operative Führung folgende Aufgaben:

- Vollzug des Hochschulförderungsgesetzes und der damit verbundenen Koordinationsaufgaben im schweizerischen Hochschulbereich,
- Vollzug des Bundesmaturitätsrechts,
- Vollzug der Stipendiengesetze,
- Vollzug des Forschungsgesetzes,
- Wissenschaftliche Dokumentation und Information,
- Durchführung und wissenschaftliche Begleitung von Projekten und Programmen der internationalen Forschungszusammenarbeit im Verantwortungsbereich des Bundes, die nicht Aufgabe anderer Bundesstellen sind,
- Vertretung des Bundes in internationalen Wissenschafts-, Forschungs- und Bildungsorganisationen, soweit diese Vertretung nicht von anderen Bundesstellen wahrgenommen wird.

Die Bildung einer Gruppe B+F im EDI stützt sich auf Artikel 46 Absatz 3 VwOG. Danach hängt die Gruppenbildung nicht nur von der Anzahl der zusammenzufassenden Ämter sondern ebenso von der Art ihrer Aufgaben ab. Die Gruppenbildung im Bereich B+F des EDI rechtfertigt sich deshalb allein schon angesichts des Umfangs und der Komplexität der gestellten Aufgaben. Doch ist auch die Quantität der Gruppe mit gegenwärtig einem Bundesamt, zwei Hochschulen und vier Forschungsanstalten offensichtlich. Dass der Schulratsbereich nach geltendem Recht dem Gesamtbundesrat unterstellt und vom Bundesrat dem EDI administrativ zugeordnet worden ist, steht einer Einordnung dieses Bereiches in eine Gruppe des EDI nicht entgegen. Die Auffassung des Bundesrates, wonach der Schulratsbereich künftig dem EDI unterstellt werden soll, scheint nach unseren bisherigen Feststellungen grossmehrheitlich geteilt zu werden.

Bei der Vorbereitung zur Bildung der Gruppe B+F wurden mehrere Lösungsvarianten in Erwägung gezogen. Eine auf den ersten Blick besonders kostengünstige und auch von der Führung her einfache Lösung wäre die Aufhebung des Bundesamtes für Bildung und Wissenschaft gewesen. Die Obliegenheiten dieses Amtes wären einer dem Schulrat unterstellten Hauptabteilung übertragen worden. Eine solche Lösung wäre jedoch von den Kantonen nicht verstanden worden. Die unangetastete Funktion der Kantone bei diesen Fragen, die grosse Bedeutung der Beziehungen des Bundes mit den Kantonen auf dem Gebiete von Bildung und Wissenschaft und die Wichtigkeit der Aufgaben des Bundes im Rahmen der Hochschul- und Forschungsförderung sowie des Maturitäts- und Stipendienwesens machen es unerlässlich, dass hiefür ein besonderes Bundesamt besteht. Darum soll das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft bei-

behalten werden. Es ist im übrigen vorgesehen, dass der Direktor der Gruppe B+F seinen Dienstort in Bern hat.

Mit der Ihnen zur Genehmigung vorgelegten Gruppenbildung konnte eine führungseffiziente, koordinationsfreundliche und auch kostengünstige Lösung gefunden werden. Der Augenblick, diesen Schritt in Richtung einer Verbesserung der Struktur des EDI zu tun, ist jetzt besonders günstig. Er ist nicht an das Inkrafttreten des neuen ETH-Gesetzes gebunden. Eine effektivere Gestaltung der Führung in dem für das Land ausserordentlich wichtigen Bereich von Bildung und Forschung ist dringend notwendig.

3 Auswirkungen

31 Auf den Bund

Der beantragte Bundesbeschluss erfordert für den Bund weder einen personellen noch einen finanziellen Mehrbedarf.

32 Auf die Kantone

An den Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich von Bildung und Forschung ändert nichts. Die Befürchtung einer irgendwie gearteten Bevorzugung des Eigenbereichs des Bundes mit dem neuen Führungskonzept wäre nicht berechtigt, denn der Direktor der Gruppe B+F wird in seinem strategischen Verantwortungsbereich ausdrücklich auf den Eigen- wie auch auf den Transferbereich verpflichtet. Im übrigen bleiben die wichtigen bildungs- und wissenschaftspolitischen Entscheide dem Vorsteher des EDI oder dem Bundesrat vorbehalten.

4 Legislaturplanung

In unserem Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 (BBl 1988 I 444) haben wir angekündigt, dass wir mit dem Ziel, die Flexibilität von Forschungs- und Ausbildungspolitik zu erhöhen, unter anderem die forschungs- und wissenschaftspolitischen Organisationsstrukturen überprüfen und, wenn nötig, Massnahmen zu ihrer Verbesserung in die Wege leiten werden. Eine solche Massnahme stellt die Bildung einer Gruppe B+F im EDI dar.

5 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung sowie die Artikel 46 Absatz 3 und 60 des Verwaltungsorganisationsgesetzes.

**über die Bildung einer Gruppe für Bildung und Forschung
im Eidgenössischen Departement des Innern**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung
und Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1989²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Die Bildung einer Gruppe für Bildung und Forschung im Eidgenössischen Departement des Innern wird genehmigt.

Art. 2

¹⁾ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 60 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes nicht dem Referendum.

²⁾ Er tritt am 1. Oktober 1989 in Kraft.

3070

¹⁾ SR 172.010

²⁾ BBl 1989 I 1073

Botschaft zum Bundesbeschluss über die Bildung einer Gruppe für Bildung und Forschung im Eidgenössischen Departement des Innern vom 27. Februar 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.024
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.04.1989
Date	
Data	
Seite	1073-1080
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 015

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.