

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die
Hochschulförderung

(Vom 19. Mai 1971)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung (nachstehend HFG genannt; AS 1968 1585) zu unterbreiten. Dieses Gesetz steht seit dem 1. Januar 1969, somit etwas mehr als zwei Jahre in Kraft. Im Zeitpunkt seiner Verabschiedung nicht vorhersehbare Entwicklungen im Ausbau der kantonalen Hochschulen sowie verschiedene Erfahrungen, die bei seinem Vollzug gesammelt wurden, machen bereits nach kurzer Zeit eine Anpassung des Gesetzes an die neuen Gegebenheiten unerlässlich.

Übersicht

Neue Erhebungen bei den Kantonen über ihre mutmasslichen Hochschulausgaben bis 1974, d. h. bis zum Ablauf der ersten Beitragsperiode gemäss HFG, haben eindeutig gezeigt, dass die Aufwendung für den Betrieb der Hochschulen erheblich stärker gewachsen sind und noch steigen werden, als dies 1967 bei der Ausarbeitung des Gesetzes vorausgesetzt worden war. Umgekehrt belegen die Aufwandschätzungen, dass die Hochschulinvestitionen lange nicht die damals angenommenen Grössen erreichen werden. Diese Verschiebung in den Hochschulausgaben hat zur Folge, dass die Bundeshilfe an den Hochschulbetrieb (Grundbeiträge) unter dem angestrebten Mass bleiben müsste, während die für die Unterstützung von Investitionen bereitgestellten Bundesmittel nur teilweise beansprucht würden. Dazu kommt, dass sich verschiedene kantonale Hochschulen binnen kurzem veranlasst sehen dürften, für ein-

zelle Disziplinen Zulassungsbeschränkungen (den sogenannten Numerus clausus) einzuführen, da ihre derzeitigen Aufnahmekapazitäten dem stets wachsenden Zustrom neuer Studierender nicht mehr lange gewachsen sind. Unsere Vorlage für eine Teilrevision des HFG trägt diesen beiden Entwicklungen Rechnung; sie sucht sowohl dem finanzpolitischen Bedürfnis nach höheren Beiträgen an den Betrieb der Hochschulen als auch dem bildungspolitischen Ziel, Zulassungsbeschränkungen an unseren Hochschulen unnötig zu machen, gerecht zu werden. Beide Gesichtspunkte werden unter anderem dadurch in Verbindung gebracht, dass die höheren Betriebssubventionen in erster Linie der Vermeidung des Numerus clausus zugutekommen sollen.

Dieser wichtigen Absicht ist unser Revisionsentwurf durch mehrere Bestimmungen verpflichtet. Es erwies sich indessen als zweckmässig, in der Vorlage noch weitere Anliegen und hochschulpolitische Postulate zu berücksichtigen, so zum Beispiel die teilweise Neuregelung des Verteilungsschlüssels für die Grundbeiträge, die Möglichkeit, gewisse Planungs- und Projektierungskosten als Sachinvestitionen zu unterstützen, sowie die Stärkung der Stellung des Bundes in der Hochschulplanung.

Hingegen wurde bewusst darauf verzichtet, alle heute schon erkennbaren Revisionswünsche zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für solche Änderungen, die innerhalb der ersten Beitragsperiode (d. h. bis 1974) ohnehin nicht wirksam würden.

Unser Entwurf zeichnet sich nach dem Gesagten durch seine Beschränkung auf einige wenige Fragen aus, deren gesetzgeberische Lösung sich als dringlich erweist. Die Ausklammerung anderer Probleme, wie namentlich der organisatorischen Seite der Hochschulförderung, lässt sich nur deshalb rechtfertigen, weil es sich bei der vorgeschlagenen Teilrevision um eine Sofortmassnahme handelt, die den Hochschulkantonen rasch die benötigte zusätzliche Hilfe bringen soll. Zudem kommt der Vorlage Übergangscharakter zu, steht es doch für uns fest, dass auch das teilweise revidierte HFG wohl kaum die auf lange Sicht gültige Form der finanziellen Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund bilden wird. Um die für die Entwicklung neuer Konzeptionen der hochschulpolitischen Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund erforderliche Zeit zu gewinnen, war es angezeigt, unsere Vorlage hauptsächlich auf die vorrangigen Bedürfnisse der Hochschulkantone sowie die bessere Anwendbarkeit des Gesetzes auszurichten und die komplexeren oder weniger drängenden Probleme einer späteren umfassenderen Revision zu überlassen, die auf den Ablauf der ersten Beitragsperiode im Jahr 1974 zu erwarten ist.

Gemäss Artikel 21 des HFG hat unsere Behörde Ihnen periodisch, spätestens alle drei Jahre, über die auf Grund dieses Gesetzes getroffenen Massnahmen, die mit der Gesetzesanwendung gemachten Erfahrungen und die zu erwartende Entwicklung der schweizerischen Hochschulen Bericht zu erstatten. Ein solcher Bericht wäre erstmals im Frühjahr 1972 fällig. Nun beruht unsere

Vorlage im wesentlichen auf den Erkenntnissen und der Übersicht, die sich in den ersten zwei Jahren des Gesetzesvollzugs erwerben liessen. Es wäre unter diesen Umständen wenig sinnvoll, wenn wir in dieser Botschaft nur diejenigen Erwägungen und praktischen Erfahrungen anführen wollten, die unmittelbar auf die Teilrevision Bezug haben. Wir hielten es vielmehr für angebracht, unsere Berichterstattung über den Stand des kantonalen Hochschulwesens und der Hochschulförderung, soweit die Grundlagen dafür vorhanden sind, vorzulegen und in die vorliegende Botschaft einzubeziehen.

I. Die jüngste Entwicklung der schweizerischen Hochschulen

a. Die Entwicklung der Studentenzahlen

Die Gesamtzahl der an allen Hochschulen unseres Landes immatrikulierten Studierenden hat sich in der Zeit vom Wintersemester 1966/67 bis 1969/70 wie folgt entwickelt:

	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70
Schweizer	25 682	27 553	29 294	30 906
Ausländer	8 238	8 361	8 854	9 089
Total	33 920	35 914	38 148	39 995
Davon Studentinnen	6 897	7 601	8 275	8 945

Davon entfielen auf die acht kantonalen Hochschulen

	1966/67	1967/68	1968/69 ¹⁾	1969/70
Schweizer	20 655	22 724	23 736	25 279
Ausländer	7 150	7 493	7 414	7 541
Total	27 805	30 217	31 150	32 820
Davon Studentinnen	6 634	7 298	7 890	8 532

¹⁾ Nach Abzug der Studenten der ETH-Lausanne wegen des Übergangs der EPUL an den Bund.

Während dieser Jahre hat die Gesamtzahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen ein Wachstum von 18,04 Prozent erfahren; im gleichen Zeitraum stieg der Bestand an ausländischen Studierenden um 5,4 Prozent, die Zahl der weiblichen Studierenden um 28,6 Prozent.

Die nachstehende Übersicht zeigt die Entwicklung der gesamten Studentenbestände an den kantonalen Hochschulen vom Wintersemester 1954/55 an:

	Studenten	Wachstum in %
1954/55	12 940	
1958/59	15 133	16,9
1962/63	21 161	39,8
1966/67	27 805	31,4
1969/70	32 820 ¹⁾	18,04 (nur für 3 Jahre)

¹⁾ NachAbzug der Studenten der ETH-Lausanne wegen des Übergangs der EPUL an den Bund.

Von 1954/55 bis 1969/70 ist die Zahl aller Studierenden an den kantonalen Hochschulen um 153,6 Prozent gewachsen.

Die nachstehende Tabelle zeigt die jüngste Entwicklung der Studentenzahlen sämtlicher Hochschulen, aufgeteilt nach den wichtigsten Studienrichtungen:

Wintersemester	Theologie	Rechtswissenschaft	Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	Phil. I	Phil. II	Medizin	andere ¹⁾	Total
1966/67	834	2737	5525	5965	7029	5515	6315	33 920
1967/68	889	3037	5918	6070	7066	6193	6741	35 914
1968/69	888	3400	6301	6638	7484	6725	6712	38 148
1969/70	956	3530	6356	7075	7813	7197	7068	39 995

Der Anteil der Studierenden der vier geisteswissenschaftlichen Studienrichtungen (1966/67: 44,4%; 1969/70: 44,8%) sowie der Anteil derjenigen der zwei naturwissenschaftlichen Studienrichtungen (1966/67: 36,98%; 1969/70: 37,53%) an der Gesamtzahl der Studenten sind mehr oder weniger konstant geblieben. Bei einem Vergleich der verschiedenen Studienrichtungen zeigt sich ein besonders starkes Wachstum der Studentenzahlen in der Medizin.

b. Die Entwicklung des Lehrkörpers

Von 1966/67 bis 1969/70 hat sich die Zahl der Dozenten an den kantonalen Hochschulen von 2048 auf 2942, d. h. um 44 Prozent erhöht (Technische Hochschulen: 1966/67: 256 Dozenten, 1969/70: 535 Dozenten). Der Anteil der vollamtlichen Dozenten am gesamten Lehrkörper der kantonalen Hochschulen beträgt ungefähr 40% und ist in den letzten vier Jahren konstant geblieben (Bundeshochschulen: Anteil heute rund 50%). Der Anteil der ordentlichen und ausserordentlichen Professoren am Lehrkörper der kantonalen Hochschulen sank in den drei letzten Jahren von 46,5 auf 36 Prozent²⁾.

¹⁾ Diese Kolonnen enthalten unter anderem die Studierenden der Technischen Hochschulen.

²⁾ Dieser Rückgang erklärt sich zum Teil durch die Anstellung zahlreicher Assistenzprofessoren sowie durch andere Massnahmen zugunsten des Einbezugs jüngerer Kräfte in den Hochschulunterricht.

c. Die Entwicklung der Hochschulaufwendungen

In den letzten vier Jahren haben sich die Hochschulaufwendungen wie folgt entwickelt:

Kantonale Hochschulen

	Gesamtaufwand in 1000 Franken	Davon Betriebs- ausgaben in 1000 Franken	Anteil der Betriebs- ausgaben am Gesamtaufwand in %
1966	303 806	247 501	81,5
1967	339 143	279 891	82,5
1968	375 657	321 531	85,6
1969	421 210	362 659	86,1

Eidgenössische Technische Hochschulen

1966	97 246	57 271	58,9
1967	117 291	64 346	54,9
1968	146 497	71 366	48,7
1969 ¹⁾	184 522	100 001	54,2

¹⁾ Seit 1. Januar 1969 ist die frühere EPUL Bundeshochschule.

Bemerkenswert ist der relativ hohe und noch wachsende Anteil der Betriebsausgaben am Gesamtaufwand der kantonalen Hochschulen. Der Vergleich mit den entsprechenden Daten der Bundeshochschulen zeigt, dass der prozentuale Anteil ihrer Investitionen am Gesamtaufwand wesentlich grösser ist als derjenige der kantonalen Hochschulen.

d. Die Hochschulstrukturen und ihre Erneuerung

Die grossen wissenschaftlichen Fortschritte bewirken tiefgreifende Veränderungen an unseren Universitäten. Diese Entwicklung und das starke Wachstum aller die Hochschulen bestimmenden Grössen (Studentenzahlen, Forschungstätigkeit usw.) müssen sich notgedrungen auf die herkömmlichen Strukturen und Methoden auswirken und deren Anpassung an die geänderten Erfordernisse von Lehre und Forschung herbeiführen. Die strukturelle Erneuerung unserer Hochschulen bildet angesichts der Vielseitigkeit und Schwierigkeit der Probleme eine mindestens langfristige, wenn nicht sogar eine Daueraufgabe. Ihrem Inhalt nach reichen die Reformbemühungen ausserordentlich

weit: Beispielsweise umfassen sie im überwiegend organisatorischen Bereich Fragen wie die Ausgestaltung der Hochschulspitzen oder etwa die Aufteilung der Befugnisse der Wirtschaftsverwaltung unter Hochschulträger und Universität. Sodann betreffen sie die Probleme des internen Hochschulaufbaus und der Integrierung der inneruniversitären Abteilungen oder Einheiten in das Ganze der Hochschule. Nicht zuletzt schliessen sie die Suche nach sinnvollen Formen der Beteiligung aller Universitätsangehörigen am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess ein (Postulat der Demokratisierung der Hochschulselbstverwaltung). Beim Versuch, die bisherigen Ergebnisse der Strukturreform an den kantonalen Hochschulen, namentlich diejenigen seit Einsetzen der Hochschulförderung zu überblicken, fällt ein gemeinsamer Zug auf: das Bestreben, sich vor jeder Festlegung auf eine bestimmte Lösung Zeit für eine genügend breite Vorarbeit und Erprobung zu lassen, somit in Teilschritten vorzugehen. Diesen Weg der Strukturreform hatte bereits der frühere Präsident des Wissenschaftsrates, Professor Dr. M. Imboden, anfangs 1969 in einem Exposé angeregt. Es war alsdann die Hochschulkonferenz, die auf Wunsch der studentischen Kreise jene Empfehlungen formulierte, in denen sie die politischen Behörden und die Hochschulen zur Durchführung von Experimenten ermuntert, «die im Hinblick auf eine zweckmässige Gestaltung neuer Hochschulgesetze nützlich sein könnten». Eine sogenannte «Experimentierphase» soll es gestatten, vor jeder endgültigen rechtlichen Verankerung neuer Lösungen Erfahrungen darüber zu sammeln; dies habe entweder unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten des geltenden Hochschulrechts oder, wo dies nicht genügt, mittels befristeter Neuregelungen zu geschehen, wobei an Versuchen dieser Art alle Universitätsangehörigen angemessen zu beteiligen seien.

Der Empfehlung einer «Experimentierphase» war insofern ein voller Erfolg beschieden, als sie zurzeit an sämtlichen Hochschulen des Landes, wenn auch unterschiedlich bezeichnet und zeitlich ungleich bemessen, durchgeführt wird, insbesondere auch dort, wo relativ neue Hochschulgesetze bestehen. Fasst man den gegenwärtigen Stand der Reformbemühungen an den kantonalen Hochschulen zusammen, sind grob betrachtet zwei Arten des schrittweisen Vorgehens auseinanderzuhalten: Eine Gruppe von Kantonen – dazu gehören Freiburg, Genf und Neuenburg – hat vom Mittel der Teilrevision ihrer Hochschulgesetze Gebrauch gemacht, wobei das neue Gesetzesrecht teilweise befristet worden ist. Vier andere Kantone – es sind dies Zürich, Bern, Waadt und St. Gallen – wählten grundsätzlich den Weg interimistischer Rechtsetzung durch die Exekutiven. Einen Sonderfall bildet einzig der Kanton Basel-Stadt, weil hier der Entwurf zur Totalrevision des Universitätsgesetzes relativ weit gediehen ist und weil der Regierungsrat anstelle der anderweitigen temporären Erlasse eine «Koordinationskommission für Universitätsangelegenheiten» als ein dem Experimentieren verpflichtetes, mit wesentlichen Befugnissen versehenes Stabsorgan eingesetzt hat.

Das summarische Bild der bisher erarbeiteten Zwischenresultate beweist, dass der Prozess der Strukturerneuerung an sämtlichen kantonalen Universitäten in Gang gekommen ist. Die geschilderte Entwicklung ist daneben auch deshalb

bedeutsam, weil sie mit jedem Fortschritt zugleich wichtige Voraussetzungen für die Koordination unserer Hochschulen und ihre Integration zur «Hochschule Schweiz» verwirklicht. Letztlich wird man den Erfolg der Strukturreformen wohl daran messen müssen, ob die Regelung der Entscheidungsbefugnisse und die Anpassungsfähigkeit der Organisation es den leitenden Hochschulorganen gestatten, die Vielzahl der gehäuft und ununterbrochen anfallenden Probleme rasch und wirksam zu lösen.

II. Die Erfahrungen mit dem Hochschulförderungsgesetz

1. Allgemeines

Die zwei Jahre seit Inkrafttreten des HFG genügen nicht, um heute bereits ein schlüssiges Urteil über seine Vorzüge und Unzulänglichkeiten abzugeben. Immerhin sind gewisse Wirkungen jetzt schon erkennbar. Einige von ihnen bilden Anlass für die vorgeschlagene Teilrevision und werden in den Abschnitten III und V näher behandelt. Wir erörtern nachstehend hauptsächlich diejenigen Erfahrungen und Aspekte, die ausserhalb dieser Vorlage bleiben und demzufolge erst Gegenstand einer späteren umfassenderen Umgestaltung des Gesetzes sein können. Die Vorarbeiten für eine Neukonzeption der Hochschulförderung sind bereits aufgenommen worden.

Wenn das HFG, wie heute feststeht, auch nicht alle Erwartungen befriedigen konnte, so war es im Zeitpunkt seiner Ausarbeitung in den Jahren 1966 und 1967 doch wohl die beste mögliche gesetzgeberische Lösung, die sich auf Grund der Verfassungslage und der politischen Gegebenheiten damals erreichen liess. Der rasche Wandel der Hochschulverhältnisse bringt es mit sich, dass in dem als Dauerordnung verstandenen HFG, dessen Ziele, Aufbau und Grundlinien kritischer Prüfung nach wie vor standhalten, dennoch Lücken und Schwächen zutage getreten sind, die im Interesse einer wirksamen nationalen Hochschulpolitik behoben werden sollten.

2. Bisherige finanzielle Zusicherungen und Leistungen

Im Jahre 1970 wurde der für das Beitragsjahr 1969 bestimmte Anteil für Grundbeiträge in der Höhe von 60 Millionen Franken ausbezahlt. Er wurde gestützt auf die anrechenbaren Aufwendungen wie folgt auf die Beitragsberechtigten verteilt:

<i>Kantone</i>		<i>Kantone</i>	
	Fr.		Fr.
Basel-Stadt	10 280 653.–	Neuenburg	2 184 499.–
Bern	11 950 607.–	St. Gallen	1 215 420.–
Freiburg	3 514 024.–	Waadt	8 349 769.–
Genf	9 758 793.–	Zürich	11 846 235.–

Universitätsinstitut für Höhere Internationale Studien, Genf: 900 000 Franken.

Für das Beitragsjahr 1970 beträgt der Jahresanteil 70 Millionen Franken.

Bis 30. April 1971 sind den Hochschulkantonen Sachinvestitionsbeiträge in der Höhe von 95 156 684 Franken zugesichert worden. Diese verteilen sich wie folgt:

<i>Kantone</i>		<i>Kantone</i>	
	Fr.		Fr.
Basel-Stadt	2 442 948.-	Neuenburg	3 545 588.-
Bern	35 435 038.-	St. Gallen	10 336 000.-
Freiburg	8 474 242.-	Waadt	17 342 825.-
Genf	15 189 599.-	Zürich	2 390 444.-

Von den zugesicherten Summen konnten bisher 17 924 963 Franken ausbezahlt werden.

3. Grundbeiträge

Das HFG unterscheidet zwei Beitragsarten, nämlich die jährlich auszurichtenden Grundbeiträge einerseits und die Sachinvestitionsbeiträge andererseits. Was die Grundbeiträge angeht, zeigte sich bei ihrer erstmaligen Verteilung für das Beitragsjahr 1969, dass die Bundeshilfe an den Betriebsaufwand nicht genügen konnte. Insbesondere wurde sie den Anstrengungen der kleinen Hochschulkantone sowie den namhaften im Interesse des ganzen Landes liegenden Leistungen der Hochschulträger zugunsten der Nicht-Hochschulkantone zu wenig gerecht. Auch haben sich die Vorschriften für die Bemessung des anrechenbaren Aufwands als Grundlage für die Aufschlüsselung als recht umständlich erwiesen. Überdies steht dem Vorteil der Beitragsart, dass die Empfänger diese regelmässigen Zuwendungen nicht eng zweckgebunden verwenden müssen, die Tatsache gegenüber, dass sich damit keine gezielten hochschulpolitischen Wirkungen (wie zum Beispiel eine Prämierung besonders günstiger Ausbildungsverhältnisse) herbeiführen lassen.

4. Sachinvestitionsbeiträge

Während bei den Grundbeiträgen jeweils ein bestimmter jährlicher Gesamtbetrag nach einer Verhältnisrechnung gemäss dem anrechenbaren Aufwand jedes Beitragsberechtigten im Vorjahr verteilt wird, handelt es sich bei den Sachinvestitionsbeiträgen um eine direkte Subventionierung des Investitionsaufwands. Obschon sich die nach der Finanzkraft der Kantone abgestuften Beitragssätze auf 40, 50 oder 60 Prozent der subventionsberechtigten Aufwendungen belaufen, genügt diese Regelung vermutlich nicht in allen Fällen, um die Hochschulträger dazu zu bewegen, ihre akademischen Einrichtungen entsprechend den Bedürfnissen und Postulaten einer nationalen Hochschulpolitik auszubauen. Der Grund liegt darin, dass die den Kantonen verbleibende

Belastung immer noch beachtlich bleibt und dass jede grössere Ausbaumassnahme stets einen Anstieg der Betriebsausgaben nach sich zieht. Wohl bietet Artikel 12 Absatz 3 des HFG die Möglichkeit, ausserordentliche Zuschläge bis zu einem Fünftel des üblichen Beitrags an solche Investitionen zu gewähren, denen im gesamtschweizerischen Interesse besondere Bedeutung zukommt. Wenn bisher nur wenige Investitionsvorhaben in diesem Sinne unterstützt werden konnten, ist dies dem Umstand zuzuschreiben, dass nahezu alle Gesuche Investitionen betrafen, durch die ein Nachholbedarf im Bereich der Grundausbildung gedeckt wird. Auch ist zu beachten, dass die Ausnahmebestimmung von Artikel 12 Absatz 3 eines der wenigen hochschulpolitischen Gestaltungsmittel des Gesetzes zur Begünstigung von Vorhaben im Interesse der nationalen Hochschulzusammenarbeit darstellt. Umgekehrt sollten von Artikel 13 Absatz 1 auf Grund der möglichen Verweigerung von Beiträgen gewisse präventive und steuernde Wirkungen etwa in dem Sinne ausgehen, dass die Verwirklichung kostspieliger, vornehmlich andere Hochschulen konkurrenzierender Investitionen verhindert werden kann. Ein schwieriges Problem der Gesetzesanwendung stellte im Falle der Hochschulklinikgebäude die Festsetzung der allein beitragsberechtigten Mehrkosten dar, die durch die Bedürfnisse von Lehre und Forschung bedingt sind (Art. 10 Abs. 2 Buchst. b HFG, Art. 19 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum HFG, hienach HFV genannt). Eine gemeinsame Kommission der Hochschulkonferenz und des Wissenschaftsrates (Vorsitz: Professor Dr. A. Cerletti, Basel) hat diese Fragen in dem Sinne gelöst, dass sie den verschiedenen Klinikbereichen und ihren spezifischen Hochschulfunktionen bestimmte Prozentsätze zuordnete.

Entsprechend der gesetzlichen Ordnung hat jedes Gesuch um einen Sachinvestitionsbeitrag einen Prüfungsweg im Instanzenzug Hochschulkonferenz – Wissenschaftsrat – Bundesbehörden zu durchlaufen, wobei dieses Verfahren je nach Bedeutung des Geschäfts ein- oder zweistufig ist (Hauptverfahren und eventuell Vorverfahren). Gerade bei einfachen, hochschulpolitisch unproblematischen Beitragstatbeständen ist dieses Vorgehen zu umständlich und zu langwierig, weshalb das Eidgenössische Departement des Innern im Einvernehmen mit den beiden Konsultativorganen die erforderlichen Vereinfachungen einführte. Was den Zeitpunkt der Beurteilung der Gesuche angeht, ist festzuhalten, dass die im Prüfungsverfahren zu begrüssenden Instanzen, insbesondere die der Hochschulkonferenz angeschlossene Fachstelle für Hochschulbauten, in die Lage versetzt werden sollten, ihre Meinung über einzelne Vorhaben bereits in einem Zeitabschnitt zu bilden, in dem die grundsätzlichen wissenschaftspolitischen Entscheidungen des Hochschulträgers noch nicht getroffen sind und in dem die Planung die vorbereitende Phase noch nicht überschritten hat.

5. Beitragsberechtigung

Bezüglich der Beitragsberechtigung sind zwei Fälle auseinanderzuhalten: neue Hochschulen (Anerkennung durch einfachen Bundesbeschluss; Art. 2 HFG) einerseits, die besondern beitragsberechtigten Institutionen (Anerken-

nung durch Bundesratsbeschluss; Art. 3 HFG) andererseits. Innerhalb der letzten zwei Jahre ist, abgesehen vom Anerkennungsgesuch für die Hochschule Luzern, lediglich die zweite Möglichkeit angerufen worden. Bei der Anerkennung von Institutionen gemäss Artikel 3 HFG handelt es sich vornehmlich darum, die Hochschulförderung auf akademische Einrichtungen auszuweiten, die besondere wissenschaftliche Disziplinen oder Ausbildungsstufen pflegen oder die gewisse für unser Hochschulwesen notwendige Dienstleistungen erbringen; dabei gilt als Voraussetzung, dass sich diese Einrichtungen auf Grund ihrer Besonderheiten nicht in die bestehenden Hochschulen integrieren lassen, dass sie aber eine sinnvolle Ergänzung der «Hochschule Schweiz» darstellen. Bis heute haben wir die Schweizerische Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehrer, Luzern, das Schweizerische Institut für experimentelle Krebsforschung (ISREC), Lausanne, sowie die Schweizerische Osteuropa-Bibliothek, Bern, als beitragsberechtigt anerkannt; im Falle der Medizinischen Akademie St. Gallen ist das Prüfungsverfahren vorbehaltlich der Modalitäten der Subventionierung abgeschlossen.

Von Anfang an erwies es sich als angezeigt, Artikel 3 HFG restriktiv und allein nach hochschulpolitischen Gesichtspunkten zu handhaben, um eine Zersplitterung im Hochschulwesen zu verhindern. Dies war insbesondere nötig, weil die regelmässig angewandte Ausnahmeregelung von Artikel 16 Absatz 2 HFG, die eine Unterstützung des tatsächlichen Betriebsaufwands bis zu 50 Prozent gestattet, eine Bevorzugung der beitragsberechtigten Institutionen im Vergleich zu den Hochschulen bedeutet, was zahlreiche Anerkennungsgesuche zur Folge hatte. Die erwähnte Vorschrift wirkt sich zudem in einem gewissen Sinne nachteilig auf die bestehenden Hochschulen aus, indem der nämliche Jahresbetrag für Grundbeiträge unter Hochschulen und beitragsberechtigte Institutionen aufzuteilen ist, wobei die Beiträge der letzteren vorweg abgezogen werden und den Hochschulen nur die Restanz bleibt. Es ist deshalb zu überlegen, ob dieser Tatsache später nicht durch die Schaffung einer besonderen Quote für Grundbeiträge an beitragsberechtigte Institutionen abzuhelfen wäre.

Die gesetzliche Regelung hat ihrem Gehalt entsprechend in erster Linie die Förderung des Hochschulunterrichts, erst danach diejenige der Hochschulforschung zum Ziel. Deshalb mag es vielleicht widersprüchlich erscheinen, wenn das Beitragsrecht auch Institutionen eingeräumt wird, die sich vornehmlich der Forschung und nur sekundär der Ausbildung widmen. Eine derartige Auslegung von Artikel 3 war indessen nicht zu umgehen, einerseits, weil die Differenzierung von Ausbildungs- und Forschungsfunktionen häufig sehr problematisch ist, andererseits, weil der Schweizerische Nationalfonds statutengemäss nur einzelne Forschungsarbeiten, jedoch nicht den allgemeinen Forschungsaufwand unterstützen kann. Es stellt sich hier in aller Deutlichkeit das Problem der Abgrenzung zwischen Hochschulförderung und eigentlicher Förderung der Forschung, insbesondere der Spitzenforschung.

6. Informationspflichten und Hochschulstatistik

Gemäss Artikel 20 HFG obliegen den Beitragsempfängern verschiedene Informationspflichten, die dem Bund sowie seinen Konsultativorganen die hochschulpolitisch unerlässliche Unterrichtung ermöglichen. Bisher liegen allein die Tätigkeitsberichte der Kantone über das Jahr 1969 vor; die wesentlichen Teile davon sind im Jahresbericht 1969 der Hochschulkonferenz, welche die kantonalen *Informationen jeweils zu sichten und auszuwerten hat, verarbeitet. Eine entscheidende Rolle kommt der Bereitstellung der statistischen Angaben zuhanden einer umfassenden gesamtschweizerischen Hochschulstatistik zu. Die vom Eidgenössischen Departement des Innern eingesetzte Expertenkommission für Fragen der Hochschulstatistik (Vorsitz: Professor Dr. W. Bickel, Zürich) hat Ende 1970 einen Bericht über die Probleme der Erneuerung der Studentenstatistik im Sinne einer Verlaufsstatistik unterbreitet. Ihre Konkretisierung ist dem Eidgenössischen Statistischen Amt und der Abteilung für Wissenschaft und Forschung übertragen. Es ist klar, dass die Hochschulstatistik der schweizerischen Wissenschaftspolitik erst dann die unerlässlichen Unterlagen vermitteln kann, wenn sie auch die Dozenten und das gesamte Hochschulpersonal, die Hochschulausgaben und ihre Deckung, die Hochschulgebäude und das entsprechende Inventar sowie die Kapazitäten (Studienplatzangebot) umfasst.*

Den von den Kantonen gemäss Artikel 23 HFG zu erlassenden Einföhrungsbestimmungen war die Aufgabe zugeordnet, die Hochschulträger dazu zu veranlassen, verschiedene Probleme organisatorischer und verfahrensmässiger Art, deren Lösung für die Gesetzesanwendung unumgänglich ist, im voraus zu regeln. Im Zeitpunkt der Ausarbeitung dieser Vorlage sind sechs Kantone dieser Pflicht vorschriftsgemäss nachgekommen, während zwei Kantone aus Gründen interner gesetzgeberischer Schwierigkeiten die Bestimmungen erst demnächst erlassen können.

7. Organisation der Hochschulförderung

Nicht selten wird kritisch auf die Vielfalt der wissenschafts- und hochschulpolitischen Behörden und Gremien unseres Landes hingewiesen. Diese Sachlage ist nicht etwa dem HFG zur Last zu legen, sondern geschichtlich gewachsen und spiegelt den Reichtum unseres wissenschaftlichen Lebens. Was die Hochschulförderung angeht, hat sich das Nebeneinander von zwei gleichrangigen konsultativ tätigen Organen als sinnvoll erwiesen, namentlich deshalb, weil Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat gestützt auf ihre unterschiedliche Zusammensetzung und Aufgabenstellung abweichende Betrachtungsweisen zur Geltung bringen. Da die Kantone die wissenschaftliche Verantwortung für ihre Hochschulen tragen, ist ein Organ unentbehrlich, in dem sich ihre Vertreter zur Aussprache über die Fragen der Hochschulkoordination und -zusammenarbeit vereinigen. Zwischen den beiden Konsultativorganen hat sich eine Aufgabenteilung in der Richtung eingestellt, dass der Wissenschaftsrat seine hochschulpolitischen Empfehlungen und Grundsätze im Lichte der Erfordernisse der Wissenschaftspolitik formuliert, während die Hochschulkonferenz als rein hochschulpolitisches

Organ die Verwirklichung interuniversitärer Absprachen und Regelungen als Hauptaufgabe wahrnimmt. Trotz den vom HFG fest umschriebenen Kompetenzen scheint es angezeigt, die Arbeitsteilung zwischen den Konsultativorganen unter sich einerseits und den Bundesstellen andererseits neu zu überdenken.

Die geschilderte Behördenstruktur weist jedoch insofern eine Lücke auf, als heute noch eine taugliche «operationelle Basis» fehlt, welche mit wissenschaftlichen Methoden und interdisziplinär die Grundlagen unserer künftigen Hochschulpolitik bereitstellt. Nach unserem Dafürhalten dürfen diese Funktionen auf keinen Fall zur Schaffung eines völlig neuen weiteren Organs führen; vielmehr sollte hier an die bereits vorhandenen Einrichtungen angeknüpft werden.

8. Hochschulkoordination

Ein wichtiges Ziel der Hochschulförderung stellt die Verbesserung der Hochschulkoordination und -zusammenarbeit dar. Unter dieser Gesamt- und Daueraufgabe sind im wesentlichen die Bestrebungen der Hochschulen und der andern wissenschaftlichen Lehr- und Forschungsinstitutionen sowie ihrer Träger zu verstehen, die darauf abzielen, Planung, Ausbau und Betrieb durch Übereinkünfte aufeinander abzustimmen, Sonderaufgaben gemeinsam zu lösen und Strukturen und Methoden gegenseitig anzupassen. Dass das zentrale Anliegen der Koordination von den Hochschulen und ihren Trägern aufmerksam verfolgt wird, zeigt sich an verschiedenen interkantonalen und interuniversitären Massnahmen der jüngsten Zeit. Wir verweisen insbesondere auf die intensive Hochschulzusammenarbeit unter den Kantonen der welschen Schweiz. Sie findet ihren Ausdruck in mehreren vertraglichen Regelungen, u. a. im Rahmenvertrag vom 3. Dezember 1969, auf Grund dessen keine welschschweizerische Universität mehr im Alleingang Ausbildung auf der Stufe des «3ème cycle» vermittelt. Wie die Hochschulkonferenz in ihrem Jahresbericht 1969 feststellt, haben die entsprechenden Anstrengungen in der deutschen Schweiz noch eher sporadischen Charakter. Was die Neugründungsvorhaben der Kantone Aargau, Luzern und Solothurn betrifft, erwähnen wir die von Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat vor kurzem eigens eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe (Vorsitz: Regierungsrat A. Schneider, Basel-Stadt); sie hat die Pläne für die neuen Hochschulen unter sämtlichen Gesichtspunkten, namentlich unter demjenigen ihrer Eingliederung in das System der bestehenden Universitäten abzuklären. Daneben verdienen die zurzeit laufenden gesamtschweizerischen Bemühungen um die Angleichung der Studiengänge bzw. der Prüfungen sowie um ihre Gleichwertigkeit Beachtung. An diesen Arbeiten sind neben der Hochschulkonferenz u. a. die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz, die Medizinische Interfakultätskommission sowie weitere gesamtschweizerische Gremien der Fakultäten beteiligt.

Mit Sicherheit lässt sich voraussehen, dass der Weg der ausschliesslich freiwilligen horizontalen Koordination auf die Dauer allein nicht genügen wird. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 HFG ist der Bund zwar gehalten, die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln

zu unterstützen. Angesichts der kantonalen Autonomie auf dem Gebiete des Unterrichtswesens, der das HFG Rechnung trägt, sind die entsprechenden Befugnisse des Bundes allerdings recht beschränkt. Deshalb vermag er nur in besonderen Fällen auf die Fortentwicklung der Hochschulzusammenarbeit im Sinne einer vertikalen Koordination Einfluss zu nehmen.

Würdigt man die bisherigen Ergebnisse, so drängt sich die Feststellung auf, dass es der schweizerischen Hochschulpolitik trotz eines nicht ganz zureichenden Koordinationsinstrumentariums gelungen ist, einen vertretbaren Ausgleich zwischen der kantonalen Hochschulhoheit und den nationalen Interessen zu finden. Die Tatsache, dass die schweizerischen Hochschulen aus ihrer vorherigen Vereinzelung heraus immer mehr zu einer echten Gemeinschaft zusammenwachsen, ist der Übereinstimmung aller interessierten Kreise in bezug auf das Integrationsziel der «Hochschule Schweiz» zu verdanken.

9. Schlussbemerkungen

Diese kurze Übersicht über die mit dem HFG bisher gesammelten Erfahrungen zeigt deutlich, dass von diesem Erlass, auch wenn er sich später als Durchgangsphase erweisen sollte, vielerlei Impulse für den Ausbau und eine Erneuerung des schweizerischen Hochschulwesens ausgegangen sind. Angesichts der noch nicht genügend langen Anwendungsdauer sind die Auswirkungen der eidgenössischen Hochschulförderung nur teilweise erkennbar. Eine spätere umfassende Revision des HFG steht jedenfalls in engem Zusammenhang mit den künftigen Befugnissen des Bundes auf dem Gebiet des Bildungswesens, insbesondere mit der beabsichtigten Neufassung von Artikel 27 der Bundesverfassung.

Der Vorentwurf des Eidgenössischen Departements des Innern sieht eine gemeinsame Verantwortung von Kantonen und Bund vor, wodurch eine wesentlich verbesserte vertikale Koordination gewährleistet wäre. Auch soll der Bund Grundsatzvorschriften aufstellen können, die für bestimmte zentrale Hochschulbereiche gleiche oder wenigstens vergleichbare Voraussetzungen sichern, dies, ohne die aktive Rolle der Hochschulen und ihrer Träger zu schmälern.

III. Die Notwendigkeit einer Teilrevision

Der Fortschritt in den wissenschaftlichen Erkenntnissen und die wirtschaftliche und soziale Dynamik unseres Landes bewirken ein ständiges Wachstum und einen fortwährenden Wandel unserer Hochschulen. Dass das HFG angesichts dieser Entwicklung den Bedürfnissen des Ausbaus der kantonalen Hochschulen auf längere Sicht wohl nicht genügen würde, hat man verschiedenerorts bereits kurz nach seiner Inkraftsetzung erkannt. Es war der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS), der im Februar 1970 als erster öffentlich auf diese Lage hinwies. Danach machte die Hochschulkonferenz in ihrem ersten Jahresbericht auf einige Unzulänglichkeiten des Gesetzes aufmerksam. Gleichzeitig begannen sich die Bundesbehörden mit den Möglichkeiten einer kurz- und mittel-

fristigen Verbesserung der Hochschulförderung zu befassen. Der Wissenschaftsrat seinerseits führte vom 22. bis 24. Oktober 1970 in Spiez eine Tagung durch, die dem Studium der Zukunftsaspekte unserer Universitäten gewidmet war, dies namentlich im Hinblick auf die Ausarbeitung eines zweiten Berichts über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen.

Die Sorge um die Zukunft der höheren Ausbildung in unserem Lande führte unabhängig von den oben erwähnten Initiativen und Vorarbeiten zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen: So hat Nationalrat P. Eisenring in einer am 17. Dezember 1970 bzw. am 16. März 1971 erheblich erklärten Motion gefordert, die Bundesbehörden möchten die bisherigen Erfahrungen mit dem HFG ermitteln und die dabei gewonnenen Ergebnisse zur Grundlage einer den künftigen Erfordernissen genügenden Revision des Gesetzes machen. In gleichlautenden Motionen von Nationalrat A. Hummler und Ständerat P. Hofmann (angenommen am 16./17. März 1971) wurden wir beauftragt, durch eine sofortige Revision des HFG «die Möglichkeit zu schaffen, die Beiträge an die Betriebskosten so zu erhöhen, dass das Gesetz in allen Fällen seiner Zwecksetzung zu entsprechen vermag». Auch Nationalrat F. Schlegel hat in seiner wesentliche hochschulpolitische Aspekte berührenden Interpellation (vom 25. Januar 1971) u. a. die Frage nach den finanziellen Modalitäten der bevorstehenden Revision aufgeworfen. Diese Vorstösse unterstreichen deutlich die Notwendigkeit und zeitliche Dringlichkeit der partiellen Änderung des Gesetzes.

Im folgenden legen wir Ihnen die wichtigsten materiellen Gründe dar, die für eine Teilrevision des HFG sprechen:

a. Finanzielle Gründe

In unserer Botschaft vom 28. November 1967 über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund (BBl 1967 II 1381) stützten wir uns bei der vorgeschlagenen Festsetzung der Gesamtbeträge für die beiden Beitragsarten auf einen Vergleich von drei Schätzungen des mutmasslichen Hochschulaufwands von 1969 bis 1974. Wir geben die entsprechende Übersicht nachstehend wieder und stellen ihr die Schätzung gegenüber, die aus den im Jahresbericht 1969 der Hochschulkonferenz publizierten Angaben der Hochschulträger und aus einer kürzlichen ergänzenden Umfrage des Eidgenössischen Departements des Innern hervorgegangen ist:

Tabelle I

Arten des Hochschulaufwands	I. Bericht der Expertenkom- mission für Fragen der Hochschulförde- rung	II. Erhebungen des Wissen- schaftsrates bei den Kantonen, 1966 (in Millionen Franken)	III. Schätzungen des Wissen- schaftsrates, 1967	IV. Jahresbericht 1969 der Hoch- schulkonferenz und Umfrage
Betriebsaufwand 1969 .	287	297	330	363 ¹⁾
Betriebsaufwand 1974 .	387	462	515	682 ²⁾
Gesamter Betriebsauf- wand 1969/74	2040	2248	2500	3043 ²⁾
Investitionen 1969/74 (Preisbasis 1966)	2010	1290	1000-1500	1091 ^{2) 3)}
Gesamtaufwand 1969/74	4050	3538	3500-4000	4134

Zu Kolonne IV:

¹⁾ Hochschulausgabenstatistik 1969 der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

²⁾ Grundlagen: für 1969: Hochschulausgabenstatistik;

für 1970: Jahresbericht 1969 der Hochschulkonferenz
für 1971-74: Jahresbericht 1969 der Hochschulkonferenz und ergänzende Umfrage des
Departements des Innern.

³⁾ Gemäss Artikel 10 HFG anrechenbare Investitionsaufwendungen: Investitionen im
Hochschulbereich ohne Hochschulkliniken mit 100 %, Investitionen in den Hochschulk-
kliniken mit 40 % gerechnet; Preisbasis 1969/70.

Die für die Jahre 1971 bis 1974 voraussehbaren Ausgaben verteilen sich wie
folgt auf die einzelnen Hochschulkantone:

Tabelle II

Betriebsausgaben 1971/74 (in 1000 Fr.)

Kantone	1971	1972	1973	1974	Total
Basel-Stadt	91 800	113 400	125 280	139 320	469 800
Bern	86 100	92 800	106 400	113 900	399 200
Freiburg	15 000	17 000	19 000	21 000	72 000
Genf	75 600	85 000	95 600	108 000	364 200
Neuenburg	10 500	12 000	13 000	14 500	50 000
St. Gallen	$\left\{ \begin{array}{l} 1) \ 8\ 902 \\ 2) \end{array} \right.$	10 284	11 783	13 218	44 187
		4 240	16 738	19 724	40 702
Waadt	57 000	72 600	83 600	96 800	310 000
Zürich	121 179	130 862	142 230	155 465	549 736
Total	466 081	538 186	613 631	681 927	2 299 825

¹⁾ Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

²⁾ Medizinische Akademie.

Tabelle III

Investitionsausgaben 1971/74¹⁾ (in 1000 Fr.)

Kantone	Bereich der In- vestition	Anteil Bund in % ²⁾	1971	1972	1973	1974	Total
Basel-Stadt	A	40	24 855	28 300	11 100	10 850	75 105
	B	16	34 930	35 100	34 600	35 700	140 330
Bern	A	50	21 800	23 600	27 300	30 800	103 500
	B	20	23 500	17 800	16 200	15 000	72 500
Freiburg	A	60	5 625	9 750	15 375	9 500	40 250
Genf	A	40	26 052	35 871	36 064	35 924	133 911
	B	16	16 000	15 750	16 750	17 250	65 750
Neuenburg	A	50	3 750	1 200	1 200	5 800	11 950
St. Gallen	A	50		7 560	13 081	17 444	38 085
	B	20	14 650	12 316	21 732	33 003	81 701
Waadt	A	50	19 550	22 000	22 000	21 000	84 550
	B	20	26 675	33 055	34 520	35 260	129 510
Zürich	A	40	13 300	28 400	65 160 ³⁾	49 000	155 860
	B	16	29 100	41 500	55 000	52 000	177 600
Total			259 787	312 202	370 082	368 531	1 310 602

Erläuterungen:

A: Investitionen (Bauten, Apparate und Mobiliar) im Hochschulbereich ohne Hochschulkliniken

B: Investitionen in den Hochschulkliniken

¹⁾ Diese Übersicht gibt die Investitionsaufwendungen ohne Rücksicht auf ihre subventionsrechtliche Anrechenbarkeit an.

²⁾ Unter Anteil des Bundes ist zu verstehen

bei A: die Beitragssätze von Artikel 12 Absatz 1 HFG, auf den gesamten Investitionsaufwand angewandt;

bei B: die nämlichen Beitragssätze angewandt auf die durchschnittlich mit 40 Prozent bemessenen Mehrkosten für Lehre und Forschung in den Hochschulkliniken.

³⁾ Baubeginn Strickhof.

Wie aus den Tabellen I bis III unmissverständlich hervorgeht, bleiben die mutmasslichen Investitionsaufwendungen im erwähnten Zeitraum wesentlich hinter den früheren Schätzungen zurück, während die voraussichtlichen Betriebsausgaben ein überaus starkes Wachstum erfahren. Insbesondere fällt auf, dass, obschon die Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung (Tab. I, Kol. I) den Hochschul-Gesamtaufwand übereinstimmend mit den jüngsten Abklärungen (Tab. I, Kol. IV) errechnete, die Verteilung auf die beiden Ausgabenarten heute um rund 1 Milliarde Franken differiert. Die beschriebene Sachlage befriedigt um so weniger, als bereits bei der Ausarbeitung des HFG ein wesentlicher Rückstand in der Verwirklichung der notwendigen Hochschulinvestitionen festzustellen war. Die Erhebungen der Hochschulkonferenz haben den Nachweis dafür erbracht, dass es den Hochschulkantonen nicht möglich ist, ihre im Jahre 1966 umschriebenen Investitionsprogramme termingemäss in die Tat umzusetzen. Dafür sind namentlich folgende Gründe verantwortlich:

Einmal zieht der unerlässliche personelle und betriebliche Ausbau unserer Hochschulen eine unerwartet starke Steigerung der Betriebsausgaben nach sich. Sodann wirkt sich der Umstand, dass mit jeder grösseren Investition zwangsläufig eine Erhöhung des Betriebsaufwands verbunden ist, verlangsamend auf die Investitionstätigkeit aus. Überdies stellt der Unterhalt einer Hochschule eine zwar vorrangige, jedoch mit zahlreichen anderen Obliegenheiten konkurrierende Staatsaufgabe dar. Was die mehr technische und praktische Seite der Investitionen angeht, stossen die Hochschulträger dauernd auf Engpässe, die sich aus den beschränkten Kapazitäten im Bereich der Planung und des Bauens ergeben.

Auch in den Kantonen gibt man sich mehr und mehr Rechenschaft über die derzeitige kritische Lage, was unter anderem in einer Reihe von Initiativen und parlamentarischen Vorstössen zum Ausdruck kommt: So sind im Kanton Basel-Stadt zwei neuartige hochschulpolitische Gedanken öffentlich zur Diskussion gestellt worden. Der eine diente als Ausgangspunkt für ein Initiativbegehren, das die Änderung von Artikel 28 der Kantonsverfassung im Sinne einer Umwandlung der Universität Basel in eine Hochschule der Eidgenossenschaft fordert; der andere führte zu dem im Frühjahr 1970 eingereichten Anzug von Grossrat H. Briner, in dem die Frage einer Übernahme der Kosten der Medizin und der kostspieligen naturwissenschaftlichen Disziplinen durch den Bund aufgeworfen wird. Sodann hat der Grosse Rat des Kantons Bern in seiner Novembersession 1970 die Motion Gerber, die den Regierungsrat einlud, mittels Standesinitiative eine Erhöhung der Bundesbeiträge zu erwirken, und gleichzeitig das Postulat Deppeler angenommen, das die Zusammenhänge zwischen Ausgabenplafonierung, Zulassungsbeschränkungen und gesamtschweizerischer Hochschulkoordination sowie die Festsetzung von Prioritäten entsprechend den nationalen Interessen zum Gegenstand hatte. Im Kanton St. Gallen schliesslich gab das Wachstum der Hochschulausgaben Anlass, das Problem der Kostenteilung zwischen Kanton und Stadt erneut aufzuwerfen.

Gemäss Artikel 24 Absatz 2 HFG beträgt die Gesamtsumme der Bundeshilfe für die erste Beitragsperiode 1969–1974 1150 Millionen Franken. Davon entfallen 500 Millionen Franken auf den Anteil für Grundbeiträge, 650 Millionen

Franken auf denjenigen für Sachinvestitionsbeiträge, während wir in unserer Botschaft vom 28. November 1967 eine Aufteilung des nämlichen Gesamtbetrages in 550 Millionen Franken für Grundbeiträge und 600 Millionen Franken für Investitionsbeiträge vorgeschlagen hatten.

Angesichts der voraussichtlichen Entwicklung des Hochschulaufwands in den Jahren 1971 bis 1974 ist die derzeitige Aufteilung der Gesamtsumme unhaltbar geworden: Aus Tabelle II geht hervor, dass die Hochschul-Betriebsausgaben der Kantone im Zeitraum 1971 bis 1974 rund 2,3 Milliarden erreichen dürften; hinzu kommen jedoch noch die entsprechenden Aufwendungen der bisher anerkannten besonderen beitragsberechtigten Institutionen gemäss Artikel 3 HFG in der Höhe von rund 13 Millionen Franken. Die für diese Periode verbleibende Gesamtsumme für Grundbeiträge beläuft sich auf 370 Millionen Franken, was einem Anteil des Bundes von durchschnittlich etwa 16 Prozent entspricht. Die Investitionsaufwendungen der Kantone in den Jahren 1971 bis 1974 werden auf ungefähr 1,3 Milliarden Franken geschätzt; davon entfallen gemäss Tabelle III rund 650 Millionen Franken auf eigentliche Hochschulinvestitionen (A) und ungefähr 660 Millionen Franken auf Hochschulklinik-Investitionen (B). Der nach Abzug der bisherigen Beitragszusicherungen (95 156 684 Fr.) zurzeit frei verfügbare Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge beträgt noch 555 Millionen Franken. Um die bis 1974 zu erwartende Belastung dieses Gesamtbetrags zu ermitteln, sind die Beitragsätze gemäss Artikel 12 Absatz 1 HFG (40, 50 und 60%) auf die beitragsberechtigten Investitionsaufwendungen anzuwenden, die im Falle der eigentlichen Hochschulinvestitionen (A) mit 100 Prozent, in demjenigen der Klinikinvestitionen (B) mit 40 Prozent angenommen werden. Nach dieser Berechnung ergeben sich voraussichtlich Beitragsverpflichtungen des Bundes in der Höhe von 289 Millionen Franken für A, von 118 Millionen Franken für B, insgesamt somit von 407 Millionen Franken. Es ist daher anzunehmen, dass vom noch verfügbaren Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge am Ende der Beitragsperiode ungefähr 150 Millionen Franken nicht beansprucht sein werden und demgemäss entsprechend Artikel 35 HFV verfallen.

Aus den erwähnten Gründen halten wir es für angezeigt, Ihnen die Änderung der Aufteilung der Gesamtsumme der Bundeshilfe auf die beiden Beitragsarten im Sinne einer Begünstigung der Betriebsbeiträge zu beantragen. Dies soll durch eine Verschiebung von 100 Millionen Franken aus dem Gesamtanteil für Sachinvestitionsbeiträge in denjenigen für Grundbeiträge geschehen (Art. 24 Abs. 2 unseres Entwurfs). Was die restlichen, nach geltendem Gesetz wahrscheinlich nicht verwendbaren 50 Millionen Franken betrifft, schlagen wir vor, sie der gezielten zusätzlichen Unterstützung von baulichen und betrieblichen Massnahmen im Interesse der raschen Steigerung der Hochschulkapazitäten vorzubehalten (Art. 24^{ter} unseres Entwurfs).

b. Das Problem der Zulassungsbeschränkungen

Das Problem der Zulassungsbeschränkungen an Hochschulen geht wesentlich über dasjenige des viel diskutierten Numerus clausus hinaus. Alle Massnahmen in dieser Richtung beeinträchtigen die Freiheit der Studienwahl, gemäss der –

mindestens in ihrem weiteren Sinne – jedem Studienbewerber der jederzeitige freie Zugang zu jeder Studienrichtung an der von ihm gewünschten Hochschule offenstehen müsste. Zudem können sie den Grundsatz der freien Berufswahl sowie das Anliegen der Verwirklichung gleicher Bildungschancen in Frage stellen. Auch ist vorstellbar, dass Zulassungsbeschränkungen gewisse derzeitige Unausgeglichenheiten des akademischen Arbeitsmarkts verschärfen.

Der Erlass und die Ausgestaltung von Zulassungsbeschränkungen hängen unmittelbar mit der Entwicklung der Studentenzahl eines bestimmten Fachgebiets an einer oder mehreren Hochschulen und mit der entsprechenden Aufnahmekapazität zusammen. Die Studentenzahlen ihrerseits ergeben sich aus der Zahl der Studienanfänger und der jeweiligen Dauer der Hochschulausbildung. Dieser Faktor hinwiederum steht in enger Verbindung mit der Gliederung der Hochschulstudien, die gegenwärtig einer tiefgreifenden Wandlung unterworfen ist und im Rahmen verschiedener Reformprogramme neu geregelt wird. Einerseits handelt es sich um die Ausweitung des Bereichs der akademischen Ausbildung entsprechend der Intellektualisierung der modernen Industriegesellschaft sowie dem Auftreten neuer wissenschaftlicher Berufsarten; andererseits erwägt man, die herkömmlichen Hochschulstudien vertikal in kürzere und längere Ausbildungsgänge aufzuteilen (z. B. Differenzierung in ein acht- bis zehensemestriges Grundstudium und die daran schliessende Weiterbildung forschungs- oder berufsorientierter Art; Einführung von eigentlichen Kurzstudien). Unbestreitbar lässt sich die Ausbildungsaufgabe der Hochschulen mittels Konzentration und sinnvoller Gliederung der Unterrichtsveranstaltungen wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen. Die Verkürzung der durchschnittlichen Studienzeiten dürfte in der Regel einen Abbau allfälliger Zulassungsschwierigkeiten zur Folge haben. Im gleichen Zusammenhang seien zwei andere Behelfe zur teilweisen Entlastung unserer Hochschulen erwähnt: Die Ausbildung im Fernstudium und die bessere Nutzung der Hochschulgebäude im Schichtbetrieb.

Bereits anlässlich der parlamentarischen Beratung des HFG war von der Möglichkeit von Zulassungsbeschränkungen an unseren Hochschulen die Rede. Es war insbesondere Ständerat F. X. Leu, der am 14. März 1968 die Frage aufwarf, ob es nicht angezeigt wäre, den Beitragsempfängern «zu untersagen, zugunsten ihrer kantonseigenen und zulasten studierender Schweizer Bürger anderer Kantone einen Numerus clausus einzuführen».

Inzwischen hat sich die Lage zugespitzt, namentlich auf dem Gebiet der Medizin, in besonderem Masse aber der Zahnmedizin. Im Wintersemester 1969/70 zeigte sich zum erstenmal, dass die Engpässe in der medizinischen Ausbildung vor allem die klinischen Semester betreffen, während wenig früher eine Arbeitsgruppe des Wissenschaftsrates sie eher auf der Stufe der Anfänger gesehen hatte. Auf dieser Lagebeurteilung beruht die Voranmeldungsaktion, welche die Hochschulkonferenz 1969, 1970 und 1971 durchgeführt hat und die sie im nächsten Jahr auf alle Disziplinen auszudehnen gedenkt. Ihr kommt ein doppelter Zweck zu: Erstens erlaubt sie den Hochschulen, rechtzeitig die voraussichtliche Anzahl von Studienanfängern zu kennen und sich organisatorisch darauf einzu-

stellen; zweitens eröffnet die Aktion die Möglichkeit, allenfalls Studenten an eine Hochschule zweiter oder dritter Wahl umzuleiten, sofern an der Universität erster Wahl ein Engpass entstehen sollte. Dabei ist es denkbar, den Voranmeldungen verbindlichen Charakter zu verleihen und daraus eine eigentliche Vorimmatrikulation zu entwickeln.

In Erkenntnis des teilweise ungenügenden Studienplatzangebots hat die Hochschulkonferenz in einem Schriftstück vom 29. Dezember 1970 die Ausarbeitung und den Abschluss eines Konkordats, eventuell eines Verwaltungsabkommens vorgeschlagen, das zum Ziel gehabt hätte, Zulassungsbeschränkungen so lange wie möglich zu vermeiden und im Falle unumgänglicher Massnahmen gesamtschweizerische Aufnahmekriterien vorzusehen. Diese Initiative entstand namentlich aus der Sorge, die einzelnen Hochschulkantone bzw. Hochschulen könnten Zulassungsbeschränkungen nach eigenem Gutdünken einführen und die zu ihrer Handhabung notwendigen Regeln ohne Rücksicht auf die gesamtschweizerischen Zusammenhänge festlegen; ein solches unkoordiniertes Vorgehen werde unerträgliche Ungleichheiten und auch eine Benachteiligung der Studienanfänger aus Kantonen ohne Hochschule zur Folge haben. Anfangs März 1971 beriet das Büro der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren die Anregung der Hochschulkonferenz und gelangte dabei zum Ergebnis, das angestrebte Ziel sei über die Teilrevision des HFG leichter und rascher als auf dem Weg von Konkordatsverhandlungen zu erreichen. In der Zwischenzeit nötigte die besondere Dringlichkeit des Problems die «Conférence universitaire romande», eine eigene Lösung für die welsche Schweiz zu treffen. Sie besteht in einem Prioritätensystem, gemäss dem an den Universitäten Genf und Lausanne vorläufig in erster Linie Schweizer Bürger französischer Zunge und in der welschen Schweiz während mindestens 5 Jahren niedergelassene Ausländer für ein Medizinstudium in Frage kommen.

Bis Wintersemester 1970/71 beschränkten sich die erwähnten Engpässe auf die welsche Schweiz. Die weitere Zunahme der Studentenzahlen lässt nun aber befürchten, dass sich die kritische Situation binnen kurzem auf die ganze Schweiz und wahrscheinlich auch auf andere Disziplinen ausdehnen wird.

Die Überfüllung der Hochschulen und die dadurch bedingten organisatorischen Vorkehren stellen eine international verbreitete Erscheinung dar. Aus Vergleichsgründen scheinen uns einige Gedanken erwähnenswert, die den in der Bundesrepublik Deutschland derzeit unternommenen Anstrengungen zur Verhinderung oder zum Abbau von Zulassungsbeschränkungen zugrundeliegen. Man ist sich dort bewusst, dass die Vergrösserung der Hochschulen langfristig von einem qualitativen Ausbau im Sinne klarer und zeitgemässer Strukturreformen begleitet sein muss. Die gegenwärtige Notlage zwingt allerdings zu Sofortmassnahmen. In deren Rahmen will der Bund für die kurzfristige Erweiterung der Hochschulkapazitäten einen möglichst grossen Teil der für den Hochschulausbau vorbehaltenen Mittel bereitstellen. Für die sogenannten Engpassfächer ist deshalb ein Schnellbauprogramm entworfen worden (47 ausgewählte Schnellbauprojekte, durch die innerhalb von 12–15 Monaten 12 000 neue Arbeitsplätze

geschaffen werden). Diesem Ziel soll einesteils die Verkürzung der Planungszeiten, andernteils die Rationalisierung der Bautechnik dienen.

Es ist unsere Überzeugung, dass Zulassungsbeschränkungen auf längere Sicht mehr Probleme schaffen als lösen. Ihre Einführung muss deshalb wenn immer möglich vermieden werden.

In vollem Einvernehmen mit den Konsultativorganen schlagen wir Ihnen daher im Revisionsentwurf eine Reihe von Bestimmungen vor, welche die Verhinderung des Numerus clausus bezwecken (Grundsatzvorschrift: Art. 19^{bis}; Einzelvorschriften: Art. 4 Abs. 1^{bis}, Art. 24^{bis} und 24^{ter}).

c. Hochschulkoordination und Hochschulplanung

Die jüngsten Entwicklungen im Hochschulbereich machen deutlich, dass zwischen dem quantitativen Wachstum und den Strukturen und Methoden Wechselwirkungen bestehen. Es ist unerlässlich, diese Zusammenhänge näher zu kennen, sollen hochschulpolitische Fehlentscheidungen vermieden werden. Dazu bedarf die Hochschulpolitik neuer Mittel und Massstabe: Insbesondere benötigt sie ein Instrumentarium, das ihr wissenschaftlich gesicherte, interdisziplinär erarbeitete Grundlagen, u.a. objektive Prognosen, zur Verfügung stellt. Die Vorschau, eine möglichst weite und umfassende Betrachtungsweise sowie eine laufende Anpassung an neue Daten und Erkenntnisse sind Voraussetzungen jeder Planung.

So wie die Hochschulpolitik einen Teil der allgemeinen Bildungspolitik darstellt, hat sich die Hochschulplanung ihrerseits dem grösseren Rahmen der Bildungsplanung einzuordnen. Die oberste Aufgabe der Hochschulplanung liegt in der Anwendung der Postulate der massgeblichen allgemeinen Bildungskonzeption auf die Hochschulverhältnisse. Mit der Umschreibung der universitären Bildungsziele steht die weitere quantitative Entwicklung der Hochschulen in enger Verbindung. So bestimmen die in den einzelnen Studienrichtungen zu erwartenden Studentenzahlen sowie das zu wählende Unterrichts- und Forschungsangebot die Planung im Bereich der Strukturen, des Bauwesens und des Lehr- und Forschungspersonals. Dabei hat die Bauplanung im besondern auf die Gesichtspunkte der Raumordnung und der regionalen Entwicklung Rücksicht zu nehmen. Der Finanzplanung obliegt es schliesslich, die Höhe und die zeitliche Verteilung der für die Erfüllung der Planziele erforderlichen Hochschulausgaben zu bestimmen.

Angesichts der vielen von ihr berührten Sachgebiete stellt die Hochschulplanung eine ausserordentlich komplexe Aufgabe dar, die nur bei enger Zusammenarbeit unter den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und den zuständigen Behörden und Organen bewältigt werden kann. In unserem Bundesstaat ist es unbedingt notwendig, dass sich die einzelnen Hochschulen, die Kantone als Hochschulträger, die gesamtschweizerischen Konsultativorgane sowie der Bund als Subventionsgeber entsprechend den Mitteln, über die sie verfügen,

in die Aufgabe teilen. Hierin liegt ein wichtiges Tätigkeitsfeld der Hochschulkoordination und des kooperativen Föderalismus, das in Zukunft alle Aufmerksamkeit verdient. Ein erfolgreiches Zusammenwirken hängt von der Vergleichbarkeit der Grundlagen und Ziele der einzelnen Hochschulplanungen ab, was eine Gemeinsamkeit der Ansichten aller beteiligten Kreise und Instanzen in bezug auf die Leitvorstellungen voraussetzt. Mit Genugtuung stellen wir fest, dass dieser Prozess der gegenseitigen Abstimmung in Gang gekommen ist. Der Bund muss in Anerkennung der grossen Bedeutung der Hochschulplanung seinerseits den ihm zukommenden Beitrag auf diesem Gebiet leisten. Aus diesem Grunde schlagen wir Ihnen vor, dem Bund die Möglichkeit zu verschaffen, unter den verschiedenen Hochschulplanungen des Landes zu koordinieren und den Kantonen die unerlässliche Hilfe und Beratung zukommen zu lassen (Art. 19^{bis} unseres Entwurfs).

IV. Die Entstehung der Vorlage und die Stellungnahmen der Konsultativorgane

Die Erfahrungen des Gesetzesvollzugs, von den Beitragsempfängern vorgebrachte Wünsche sowie verschiedene Diskussionen namentlich im Schosse der Konsultativorgane liessen schon im Laufe des vergangenen Jahres erkennen, dass das HFG revidiert werden muss. Deshalb wurde bereits im Herbst 1970 von Verwaltungsseite in Form eines Arbeitspapiers ein erster Revisionsvorschlag ausgearbeitet, aus dem nach der Konzentration auf die Bedürfnisse einer Sofortrevision unser heutiger Entwurf hervorging. Schien es anfangs dieses Jahres noch unsicher, wie weit der Rahmen der Revision zu ziehen und nach welchem Zeitplan dabei vorzugehen sei, wurde es den beteiligten Kreisen bald klar, dass nur von einer rasch zu verabschiedenden Teileränderung des Gesetzes die hochschulpolitischen notwendigen Wirkungen ausgehen könnten.

Der Revisionsentwurf wurde von der Hochschulkonferenz an ihrer Sitzung vom 15./16. März 1971 erörtert und grundsätzlich gutgeheissen. Sie brachte verschiedene hauptsächlich redaktionelle Änderungsvorschläge vor, denen grösstenteils Rechnung getragen wurde, und sprach nachdrücklich den Wunsch aus, der Bund möge durch die Teilrevision die Gesamtsumme seiner Hilfe an die kantonalen Hochschulen angemessen erhöhen.

Der Entwurf wurde sodann den Erziehungsdirektoren der Hochschul- und Neugründungskantone zur Meinungsäusserung übermittelt und fand anlässlich einer vom Eidgenössischen Departement des Innern einberufenen Konferenz vom 23. März 1971 ihre Zustimmung.

Schliesslich teilte der Wissenschaftsrat seine Ansicht über den Departementsentwurf in einem Schreiben vom 7. April 1971 mit. Er führt darin aus, dass sich die Vorlage auf Anordnungen beschränke, die entweder sofort ausgeführt werden können oder doch wenigstens eine spätere Totalrevision des HFG nicht grundsätzlich präjudizieren.

Besondere Erwähnung verdiene die Berücksichtigung des Postulats, wonach auf eine Intensivierung und geeignete Institutionalisierung der Zusammenarbeit unter den Hochschulträgern vor allem in der Hochschulplanung hinzuwirken sei. Der Wissenschaftsrat stimme deshalb dem Entwurf zu, bedaure indessen, dass seinem Wunsch nach Aussonderung einer bestimmten Summe nicht Rechnung getragen worden sei, die es ermöglicht hätte, die Verwirklichung von Institutionen und Unternehmungen von gesamtschweizerischer Bedeutung oder besonderer Dringlichkeit auch dann sicherzustellen, wenn der Anwendungsbereich und die Beitragsregeln des HFG nicht ausreichen; mit Befriedigung habe er jedoch davon Kenntnis genommen, dass der Bund derartige hochschulpolitische Anliegen auch ausserhalb der Hochschulförderung unterstützen könne.

V. Die Partialrevision im einzelnen

a. Die Erhöhung der Grundbeiträge

(Art. 24 Abs. 2)

Wie wir bereits unter III, Buchstabe *a* dargelegt haben, verlangt die derzeitige Situation der Hochschulkantone eine sofortige Verstärkung der Hilfe des Bundes an die Betriebsausgaben. Hiefür erweist es sich als notwendig, Artikel 24 Absatz 2 in dem Sinne zu ändern, dass 100 Millionen Franken aus dem Anteil für Sachinvestitionsbeiträge in denjenigen für Grundbeiträge übergeführt werden. In dieser Verschiebung liegt der Ausgangspunkt unserer Revisionsvorlage.

b. Die Verteilung der Grundbeiträge

(Art. 4, 5 Abs. 1, 24^{bis} und 25 Abs. 1)

Bei der Verteilung der Grundbeiträge 1969 hat es sich gezeigt, dass das System der gegenwärtigen Subventionierung der Betriebsausgaben nicht allen wesentlichen Gesichtspunkten gerecht wird. Einmal gewährt es den Hochschulen ohne medizinische Fakultät nur ungenügende Bundesleistungen; sodann trägt es der Belastung der Hochschulkantone durch die Ausbildung von Studierenden aus andern Kantonen zu wenig Rechnung; schliesslich erweist sich die Sammlung der für die Beitragsfestsetzung notwendigen Daten als recht umständlich. Um diesen Unzulänglichkeiten abzuwehren, hat die Abteilung für Wissenschaft und Forschung, ausgehend von verschiedenen Bemessungskriterien, eine Reihe von Varianten für eine bessere Aufschlüsselung der Grundbeiträge entworfen und durchgerechnet. An der Konferenz vom 23. März 1971 wurden den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone verschiedene Verteilungsmöglichkeiten unterbreitet, wobei sie sich für die Lösung entschieden, die wir nachstehend beschreiben:

Gemäss dem neuen Artikel 4 wird der für ein Jahr bestimmte Gesamtbetrag für Grundbeiträge in einen Fünftel und vier Fünftel aufgespalten. Gestützt auf Absatz 1^{bis} des Artikels wird der Fünftel nach einem Schlüssel unter die Hoch-

schulkantone verteilt, der sich aus dem Verhältnis der Zahl der im Vorjahr immatrikulierten Studierenden einer Hochschule mit Wohnsitz ausserhalb des Trägerkantons zu dessen Wohnbevölkerung ergibt. Dieses Vorgehen gestattet eine weitgehende Korrektur der erwähnten Mängel und trägt zudem der demographischen Basis des finanziellen Leistungsvermögens der Hochschulkantone Rechnung. Die Vorschrift wirkt sich einerseits im Sinne grösserer Beitragsgerechtigkeit, anderseits als Bremse gegen die Einführung von Zulassungsbeschränkungen für ausserkantonale Studierende aus. Was die restlichen vier Fünftel betrifft, werden sie, wie bisher die ganzen Jahresanteile, nach Massgabe des anrechenbaren Aufwands unter die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen verteilt (Art. 4 Abs. 2). Man hat sich für das Verhältnis ein Fünftel: vier Fünftel entschieden, weil die darauf basierenden Berechnungen das für sämtliche Kantone befriedigendste Ergebnis erwarten lassen und weil es angezeigt scheint, den Anwendungsbereich des bisherigen Verteilungssystems, das auf verschiedenen aussagekräftigen Kennzahlen des tatsächlichen Hochschulbetriebsaufwands (Besoldungen, Aufwand für die klinische Ausbildung und Sachkosten) beruht, nicht übermässig einzuschränken.

Um den administrativen Arbeitsaufwand in den Kantonen zu vermindern, sieht der neue Artikel 5 eine Vereinfachung vor, indem für die Ermittlung des anrechenbaren Besoldungsaufwands nur noch die Gehälter der voll- und nebenamtlichen Dozenten sowie diejenigen der Assistenten mit akademischem Abschluss in Betracht fallen.

Durch die Änderung von Artikel 25 Absatz 1 HFG werden die Grundbeiträge, auf welche der einzelne Hochschulkanton mindestens Anspruch hat (sog. Minimalgarantie), erhöht. Sie sollen statt einem Sechstel fortan einem Viertel der Bundesbeiträge entsprechen, die dem Kanton in den Jahren 1966–1968 auf Grund des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966 über die vorläufige Regelung der Beiträge an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen (sog. Übergangsordnung) insgesamt ausbezahlt worden sind. Mit dieser Änderung versuchen wir, einem Wunsch der durch das bisherige System benachteiligten Hochschulkantone entgegenzukommen. Eine zusätzliche Korrektur besteht darin, dass der revidierte Absatz im Sinne einer Rückwirkung bereits ab 1. Januar 1969 in Kraft gesetzt werden soll (Ziff. II Abs. 2 des Entwurfs).

Gemäss Artikel 24^{bis} unseres Entwurfs werden die 100 Millionen Franken, um die der Gesamtbetrag für Grundbeiträge erhöht wird (Art. 24 Abs. 2), vorerst nicht diesem direkt zugewiesen, sondern in Form einer Sonderquote ausgeschieden. Diese wird ebenfalls in jährliche Raten aufgliedert und unter die Hochschulkantone nach dem verbesserten Berechnungssystem (Art. 4–7) verteilt. Ein Kanton hat allein dann Anrecht auf eine Leistung aus der Sonderquote, wenn er sich den von der Hochschulkonferenz zu erlassenden Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen anschliesst und die Einhaltung dieser Grundsätze an seiner Hochschule im Rahmen seiner Möglichkeiten sicherstellt. Unsere Traditionen der Weltoffenheit, der Gastlichkeit und der internationalen Solidarität verpflichten uns, in die erwähnten Richtlinien nicht nur die schweize-

rischen, sondern auch die niedergelassenen ausländischen Studierenden einzubeziehen, was nicht zuletzt im Interesse der Gegenseitigkeit bei Auslandstudien von Schweizern liegt.

Die Sonderquote, deren Verwendung an besondere Bedingungen geknüpft ist, ändert nichts daran, dass die Grundbeiträge ein Ganzes bilden. Wir beabsichtigen, die zusätzlichen 100 Millionen Franken in vier wachsende Jahresraten aufzuteilen. Diese werden den bisher vorgesehenen jährlichen Anteilen hinzugefügt. Daraus ergibt sich folgende Verteilung der Jahresanteile:

Beitragsjahr	Jahr der Auszahlung	alter Jahresanteil	neuer Jahresanteil (in Millionen Franken)
1969	1970	60	60
1970	1971	70	70
1971	1972	80	95
1972	1973	89	114
1973	1974	97	127
1974	1975	104	134
	Total	500	600

c. Die Sachinvestitionsbeiträge

(Art. 10 Abs. 3, Art. 24^{ter})

Gemäss Artikel 10 Absatz 3 kann ein Beitrag auch an Ausgaben für Planungen und Projekte von grösserer Tragweite unabhängig von der Ausführung der entsprechenden Investition ausgerichtet werden. Diese Erweiterung des Begriffs der Sachinvestition hat zum Hauptziel, die Hochschulträger dazu zu verhalten, ihren Hochschulausbau gründlich, umfassend und auf weite Sicht zu planen.

Eine wesentliche Neuerung, die der Wissenschaftsrat angeregt hat, bringt Artikel 24^{ter}. Danach kann eine Summe von höchstens 50 Millionen Franken aus dem Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge dazu verwendet werden, besondere Anstrengungen der Hochschulkantone zur raschen Behebung von gesamtschweizerisch spürbaren Kapazitätsschwierigkeiten gezielt und verstärkt zu unterstützen. Derartige Notmassnahmen zur Steigerung des Aufnahmevermögens dürften einerseits in der Errichtung von Gebäuden im Rahmen von Schnellbauprogrammen oder in der Anlage von baulichen Provisorien, andererseits in ausserordentlichen Erweiterungen des Lehrkörpers bestehen. Der Vorteil dieser Sonderförderung beruht darauf, dass die Gewährung und Bemessung der Beiträge von den üblichen Subventionsregeln abweichen kann.

d. Koordination und Beratung auf dem Gebiet der Hochschulplanung

(Art. 19^{bis})

Artikel 19^{bis} unseres Entwurfs umschreibt den Beitrag, den der Bund hinfort auf dem Gebiet der Hochschulplanung erbringen soll, und grenzt den Bereich ab, in dem er dafür Verantwortungen übernimmt. Absatz 1 der Vorschrift unterscheidet zwei Formen seines Handelns: Koordination und Beratung. Die vorgeschlagene Regelung geht davon aus, dass die Zuständigkeit für die Bestimmung der Ziele und Methoden der Hochschulplanung grundsätzlich nach wie vor bei den Hochschulträgern liegt.

Was die Koordination betrifft, ist es wie bisher die Hochschulkonferenz, der auf Grund von Artikel 19 Absatz 3 im wesentlichen die Aufgabe der gegenseitigen Abstimmung der einzelnen Hochschulplanungen übertragen ist; sie wird sich dabei auf die gemäss Artikel 18 Absatz 3 Buchstaben *a* und *c* des HFG vom Wissenschaftsrat aufzustellenden Richtlinien und Empfehlungen stützen können. Der Bund hat nach der neuen Bestimmung die Aufgabe, die Koordination zu sichern, wobei er sich bemühen wird, in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen und den beitragsberechtigten Institutionen im nationalen Interesse liegende Lösungen zu entwickeln.

Im Rahmen der Beratung auf dem Gebiet der Hochschulplanung und des Hochschulbaus stellt der Bund den Beitragsempfängern, die seine Hilfe benötigen, die Dienste seiner Verwaltung und seiner Hochschulen zur Verfügung. Seine beratende Tätigkeit kann verschiedene Formen annehmen, wie z. B. den Aufbau von Dokumentationen, die Abgabe von Informationen, die Ausarbeitung von grundsätzlichen Empfehlungen, die Unterstützung im Einzelfall, die Vermittlung von wissenschaftlichen Grundlagen, die Erteilung von Forschungs- und Expertenaufträgen, die stellvertretende Übernahme von Planungsarbeiten sowie auf Wunsch die Mitwirkung in Planungs- und Koordinationsgremien.

Um die beschriebenen beratenden Funktionen im Dienste des schweizerischen Hochschulwesens wirksam ausüben zu können, wird der Bund eine im Einvernehmen mit den Konsultativorganen aufzubauende organisatorische Basis zu schaffen haben, deren Struktur und Arbeitsweise noch gefunden werden müssen. Dabei steht fest, dass jede Mitwirkung bei der Hochschulplanung den bisherigen hochschulpolitischen Erfahrungen Rechnung tragen muss. Dieses Erfordernis legt es nahe, eine möglichst einfache Lösung in enger Verbindung mit den heute vorhandenen Instanzen zu verwirklichen und gegebenenfalls deren Apparat nach den Bedürfnissen zu ergänzen.

Ein Hauptziel jeder Hochschulplanung liegt in der Sicherung eines Angebots an Studienplätzen, das der zu erwartenden Nachfrage entspricht. Durch Artikel 19^{bis} Absatz 2 soll der Bund ermächtigt werden, sämtliche Massnahmen zu fördern, die geeignet sind, Zulassungsbeschränkungen zu verhindern oder abzubauen. Zu diesen Massnahmen gehören beispielsweise die Verbesserung der Hochschulstatistik, die Analyse der heutigen und der künftigen Aufnahmekapazitäten unserer Hochschulen, Untersuchungen über den Akademikerbedarf un-

serer Volkswirtschaft sowie Prognosen über die Entwicklung der Studentenzahlen. Neben den wissenschaftlichen Ermittlungen der überwiegend quantitativen Aspekte fallen aber auch rein administrative Vorkehren in Betracht. Als Beispiele seien hier interuniversitäre oder interkantonale Vereinbarungen in bilateralem, regionalem oder nationalem Rahmen über die Aufnahme von Studierenden oder über Arbeitsteilung und Schwerpunktbildung sowie die allfällige Schaffung einer zentralen Stelle für die Registrierung und Vermittlung von Studienplätzen («Clearing») erwähnt. Der grundsätzliche Gehalt der Vorschrift, wonach jedem zur Immatrikulation berechtigten Schweizer oder niedergelassenen Ausländer das Studium seiner Wahl an einer schweizerischen Hochschule gewährleistet sein soll, findet im vorliegenden Entwurf seine Konkretisierung unter anderem in den Artikeln 24^{bis} und 24^{ter}.

VI. Schlussbemerkungen

Mit dieser Vorlage wird den Motionen Nr. 10 672 der eidgenössischen Räte vom 17. Dezember 1970/16. März 1971 (Motion Eisenring), Nr. 10 811 und Nr. 10 814 vom 16. bzw. 17. März 1971 (Motionen Hummler und Hofmann) entsprochen. Wir beantragen daher deren Abschreibung.

Das Bundesgesetz über die Änderung des HFG findet in Artikel 27 Absatz 1 der Bundesverfassung eine klare verfassungsmässige Grundlage.

Was die finanziellen Auswirkungen der Teilrevision angeht, verweisen wir darauf, dass die Belastung des Bundes aus der Hochschulförderung gegenüber den bisherigen Annahmen der langfristigen Finanzplanung sich für die Jahre 1972 bis 1975 um rund 150 Millionen Franken erhöhen wird. Die daraus erwachsende Mehrbelastung des Bundeshaushaltes wird von rund 15 Millionen im Jahre 1972 auf rund 50 Millionen im Jahre 1975 anwachsen. Angesichts der finanziellen Lage des Bundes fällt dieser zusätzliche Aufwand zwar merklich ins Gewicht, bewegt sich aber noch innerhalb der Grenzen des Tragbaren. Auch ist zu beachten, dass der von den eidgenössischen Räten für die Beitragsperiode 1969–1974 festgelegte Gesamtbetrag von 1150 Millionen Franken nicht überschritten wird.

Der Zweck unserer Vorlage besteht darin, durch eine rasch wirksame Änderung des HFG den Hochschulkantonen, soweit dies im Rahmen der heutigen Konzeption der Hochschulförderung möglich ist, über ihre gegenwärtigen finanziellen Schwierigkeiten hinwegzuhelfen, vorhandene und drohende Engpässe zu überwinden und die Zusammenarbeit unter den Hochschulen zu verstärken. Wir sind uns bewusst, dass damit nicht allen berechtigten Anliegen auf diesem Gebiet Rechnung getragen werden kann. Deshalb nehmen wir bereits heute eine grundlegende Neufassung des HFG in Aussicht und haben mit den entsprechenden ersten Vorbereitungen begonnen. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision anerkennt der Bund die grossen im nationalen Interesse erbrachten Leistungen der Hochschulkantone und bekräftigt den Willen, einen wesentlichen Anteil an der Verantwortung für die Zukunft unserer höheren Ausbildung zu tragen.

Wir bitten Sie, von den obigen Ausführungen als Bericht im Sinne von Artikel 21 des HFG Kenntnis zu nehmen, und empfehlen Ihnen den nachstehenden Gesetzesentwurf zur Annahme.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 19. Mai 1971

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesgesetz
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes
über die Hochschulförderung**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1971,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1968¹⁾ über die Hochschulförderung wird wie folgt geändert:

Art. 4

Allgemeines

¹ Für die Grundbeiträge stellt der Bund jährlich einen Gesamtbetrag zur Verfügung (Art. 16), der unter die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen verteilt wird.

¹^{bis} Ein Fünftel des Gesamtbetrages wird nach Massgabe des Verhältnisses der Zahl der im vorangegangenen Studienjahr immatrikulierten Studierenden einer Hochschule mit Wohnsitz ausserhalb ihres Trägerkantons zu dessen Wohnbevölkerung unter die Hochschulkantone verteilt.

² Vier Fünftel des Gesamtbetrages werden unter die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen nach Massgabe ihres anrechenbaren Aufwands verteilt. Dieser wird bemessen:

a. nach den jährlich ausgerichteten Besoldungen (Art. 5);

b. nach den zu Beginn der Beitragsperiode (Art. 14) pauschal berechneten Ausgaben für die Ausbildung an den Hochschulkliniken (Art. 6);

c. nach den zu Beginn der Beitragsperiode pauschal berechneten Sachkosten der Hochschulen und beitragsberechtigten Institutionen (Art. 7).

¹⁾ AS 1968 1585

Art. 5 Abs. 1

Zu den anrechenbaren Besoldungen einer Hochschule oder einer beitragsberechtigten Institution gehören sämtliche im vorangegangenen Kalenderjahr an die voll- und nebenamtlichen Dozenten sowie an die Assistenten mit akademischem Abschluss ausgerichteten Besoldungen inbegriffen alle Sozialleistungen und sämtliche Arbeitgeberbeiträge.

Art. 10 Abs. 3 (neu)

Für Planungs- und Projektierungskosten kann ein Beitrag unabhängig von der Ausführung der Sachinvestition beansprucht werden, wenn die Arbeiten eine Gesamtplanung oder ein grössere Teile einer Hochschule betreffendes Investitionsvorhaben zum Gegenstand haben.

VI^{bis}. Koordination und Beratung auf dem Gebiet der Hochschulplanung (neu)

Art. 19^{bis} (neu)

¹ Der Bund sichert in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen und den beitragsberechtigten Institutionen die Koordination unter den verschiedenen Hochschulplanungen des Landes, einschliesslich derjenigen der bundeseigenen Hochschulen, und sorgt für eine angemessene Beratung der Hochschulträger auf dem Gebiet der Hochschulplanung und des Hochschulbaus.

Hochschul-
planung

² Der Bund fördert insbesondere alle Massnahmen, die dazu beitragen, dass jeder Schweizer oder niedergelassene Ausländer, der die Voraussetzungen für eine Immatrikulation erfüllt, das Studium seiner Wahl ohne Behinderung durch rechtliche oder tatsächliche Zulassungsbeschränkungen an einer schweizerischen Hochschule beginnen und abschliessen kann.

Art. 24 Abs. 2

² Für die erste Beitragsperiode beträgt die Gesamtsumme für alle Beiträge gemäss diesem Gesetz 1150 Millionen Franken. Der Anteil für Grundbeiträge beläuft sich auf 600 Millionen Franken, derjenige für Beiträge an Sachinvestitionen auf 550 Millionen Franken.

Art. 24^{bis} (neu)

¹ Innerhalb des Anteils für Grundbeiträge wird ein Betrag von 100 Millionen Franken ausgeschieden (Sonderquote). Er wird ebenfalls in jährliche Raten aufgeteilt.

Grundbeiträge
Sonderquote

² Die Sonderquote wird unter die Hochschulkantone nach Massgabe der Artikel 4–7 verteilt.

³ Ein Hochschulkanton hat Anspruch auf einen Zuschuss aus der Sonderquote, wenn er sich den von der Hochschulkonferenz gemäss Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe c zu erlassenden Richtlinien über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen für Schweizer und niedergelassene Ausländer anschliesst und im Rahmen seiner Möglichkeiten für die Durchsetzung dieser Richtlinien an seiner Hochschule sorgt.

Art. 24^{ter} (neu)

Der Bundesrat kann aus dem Anteil für Beiträge an Sachinvestitionen eine Summe von höchstens 50 Millionen Franken verwenden

- a. für die zusätzliche Unterstützung von Investitionen, durch welche das Studienplatzangebot einer Hochschule innert kurzer Zeit wesentlich erhöht wird;
- b. für die teilweise oder ganze Übernahme der zusätzlichen Personalaufwendungen, die durch ausserordentliche Erweiterungen des Lehrkörpers im Interesse einer raschen Steigerung der Kapazität für die Aufnahme von Studierenden erforderlich werden.

Art. 25 Abs. 1

¹ Während der ersten Beitragsperiode hat jeder Hochschulkanton mindestens Anspruch auf einen jährlichen Grundbeitrag, der einem Viertel der Bundesbeiträge entspricht, die ihm in den Jahren 1966–1968 auf Grund des Bundesbeschlusses vom 16. Juni 1966¹⁾ über die vorläufige Regelung der Beiträge an die Ausgaben der Kantone für die Hochschulen insgesamt ausbezahlt worden sind. Übersteigt dieser Anspruch für einen Hochschulkanton denjenigen, der ihm nach Massgabe der Artikel 4 ff. in Verbindung mit Artikel 24 zusteht, so ist der Beitrag vorweg aus der Jahresrate für Grundbeiträge zu entrichten.

II

¹ Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1972 in Kraft. Die Vorschriften über die Berechnung der Grundbeiträge gelten erstmals für das Beitragsjahr 1971.

² Artikel 25 Absatz 1 tritt rückwirkend auf den 1. Januar 1969 in Kraft.

³ Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt und erlässt die hierzu erforderlichen Vorschriften.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung (Vom 19. Mai 1971)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10931
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.07.1971
Date	
Data	
Seite	1540-1570
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 123

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.