

78.041

**Botschaft
über Kredite für die dritte Beitragsperiode
nach dem Hochschulförderungsgesetz**

vom 5. Juli 1978

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über Kredite für die dritte Beitragsperiode nach dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

5. Juli 1978

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ritschard

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Das Volk hat am 28. Mai 1978 das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung abgelehnt. Das hat zur Folge, dass das Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 (SR 414.20) über die Hochschulförderung weiterhin in Kraft bleibt. Dieses Gesetz sieht jährliche Beiträge an den Betrieb der kantonalen Hochschulen (Grundbeiträge) sowie Beiträge an Sachinvestitionen vor. Es bestimmt, dass die entsprechenden Kredite jeweils für eine Periode von mehreren Jahren (Beitragsperiode) durch einen allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss zu bewilligen sind. Die erste Beitragsperiode umfasste die Jahre 1969–1974. Die zweite wurde durch den Bundesbeschluss vom 28. Juni 1974 (SR 414.202) für die Jahre 1975–1977 festgesetzt. Wir beantragen Ihnen nun, einer dritten von wiederum drei Jahren, d. h. für 1978–1980, zuzustimmen und die Kredite zu bewilligen, die für diesen Zeitraum zur Fortführung der Unterstützung der kantonalen Hochschulen erforderlich sind.

Die Summe für Grundbeiträge beläuft sich für das letzte Jahr der zweiten Beitragsperiode, also für 1977, auf 188 Millionen Franken. Sie gelangt im laufenden Jahr zur Auszahlung. Da das Volk durch seine ablehnende Entscheidung vom vergangenen Mai erneut deutlich zum Ausdruck gebracht hat, dass gespart werden soll, sehen wir davon ab, diese Summe für die kommende Beitragsperiode real zu erhöhen. Wir erachten es jedoch als angemessen, für den drei Jahre umfassenden Zeitraum eine Teuerung von insgesamt 2 Prozent zu berücksichtigen. Die Gesamtsumme von 564 Millionen Franken für Grundbeiträge in den Jahren 1978–1980 erhöht sich dadurch auf 576 Millionen Franken. Dementsprechend beantragen wir Ihnen, den Jahresanteil für 1978 auf 190 Millionen, für 1979 auf 192 Millionen und für 1980 auf 194 Millionen Franken festzusetzen.

Weiter ersuchen wir Sie, für Sachinvestitionsbeiträge in der dritten Beitragsperiode einem Verpflichtungskredit von 350 Millionen Franken zuzustimmen. Er entspricht dem Betrag, den Sie für die zweite Beitragsperiode von 1975 bis 1977 bewilligt haben. Vor allem angesichts der für die nächsten Jahre vorgesehenen grösseren Bauvorhaben von Hochschulen könnten wir eine Herabsetzung dieses Kredits nicht beantworten.

Diese Vorlage, die dem Volksentscheid vom 28. Mai 1978 Rechnung trägt, bildet die notwendige Voraussetzung für die unbestrittene Fortführung der Hochschulförderung durch den Bund.

Botschaft

1 Ausgangslage

In den Richtlinien der Regierungspolitik 1975–1979 haben wir die Bedeutung, die den Hochschulen und der wissenschaftlichen Forschung für die Entwicklung unseres Landes zukommt, hervorgehoben. Wir betonten die Notwendigkeit, das geltende Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 (SR 414.20) über die Hochschulförderung (HFG), das nicht in allen Teilen zu befriedigen vermag, durch ein neues Förderungsgesetz abzulösen. Wesentliche Anliegen waren die wirksame Planung und Koordination – unter Einschluss der Eidgenössischen Technischen Hochschulen – und damit eine möglichst ausgewogene Entwicklung im schweizerischen Hochschulwesen sowie ein optimaler Einsatz der verfügbaren Mittel. Wir sahen auch vor, die Unterstützung der kantonalen Hochschulen schrittweise zu verstärken. Ausserdem galt es, für die bis Mitte des nächsten Jahrzehnts noch erheblich anwachsende Zahl von Studienanwärtern genügend Studienplätze bereitzustellen, um Zulassungsbeschränkungen (Numerus clausus) zu vermeiden. Im Bereich der Forschung beabsichtigten wir, in Ausführung von Artikel 27^{sexies} der Bundesverfassung die Organisation der Forschungspolitik des Bundes in einem besonderen Forschungsgesetz zu regeln. Dieses Gesetz sollte vor allem eine wirksame Koordination der mit Bundesmitteln geförderten Forschung herbeiführen.

Im Verlaufe der Vorarbeiten, insbesondere aufgrund der Stellungnahmen zu Vorentwürfen der beiden vorgesehenen Gesetze, sahen wir, uns veranlasst, ein einziges Gesetz vorzubereiten.

Mit der Botschaft vom 4. Oktober 1976 (BBl 1976 III 885) unterbreiteten wir Ihnen den Entwurf zu einem «Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Forschung». Gleichzeitig ersuchten wir Sie, durch einen Bundesbeschluss die Kredite für die Hochschulförderung in den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zu bewilligen.

Das Gesetz fand am 7. Oktober 1977 (BBl 1977 III 191) Ihre Zustimmung, doch wurde dagegen das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 ist das Gesetz mit 1 037 020 gegen 792 458 Stimmen verworfen worden. Damit fiel auch der von Ihnen am 5. Oktober 1977 genehmigte Bundesbeschluss über die Kredite für die Hochschulförderung dahin. Die Folge ist, dass nun das HFG vom 28. Juni 1968 in Kraft bleibt. Da im Abstimmungskampf vor dem 28. Mai von keiner Seite die Fortführung einer Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund bestritten worden ist, glauben wir, dass in weiten Kreisen die grosse Bedeutung nicht verkannt wird, die den Hochschulen für die Entwicklung von Staat, Wirtschaft und Kultur sowie für die Heranbildung eines gut ausgerüsteten Nachwuchses in den akademischen Berufen zukommt. Der Widerstand gegen das neue Gesetz richtete sich wegen der angespannten Finanzlage des Bundes in erster Linie gegen den vermehrten Einsatz von Mitteln für die Hochschulförderung.

Das HFG vom 28. Juni 1968 bezweckt vor allem, den Hochschulkantonen, welche die stark gestiegenen und noch weiter zunehmenden Hochschullasten nicht mehr allein tragen können, zu ermöglichen, ihre Universitäten mit finanzieller Hilfe des Bundes so auszubauen, dass sie in Lehre und Forschung den zeitgemässen Ansprüchen zu genügen und ihre Aufgabe zur Ausbildung eines gut qualifizierten akademischen Nachwuchses zu erfüllen vermögen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen musste das HFG im wesentlichen als Subventionsgesetz gestaltet werden. Es sieht zwei Beitragsarten vor, einerseits Beiträge an die Betriebskosten der Hochschulen – die sogenannten Grundbeiträge –, die jährlich zur Auszahlung gelangen, und andererseits Beiträge an Sachinvestitionen, die für Bauten oder Anschaffungen wie Apparate, Mobiliar und Neueinrichtungen aufgrund von Verpflichtungskrediten zugesichert und nach Massgabe der getätigten Investitionen sowie gestützt auf die eingereichten Rechnungsunterlagen ausgerichtet werden. Empfänger der Beiträge sind in erster Linie die Kantone, die Träger einer Hochschule sind, sodann auch weitere vom Bundesrat anerkannte Institutionen – es sind heute deren acht –, die auf Hochschulstufe Ausbildungs- und Forschungsaufgaben erfüllen oder im Interesse der Hochschulen Dokumentationsdienste führen. Im HFG kommt auch das Bemühen zum Ausdruck, zur Sicherung eines sinnvollen Einsatzes der Bundesmittel die Voraussetzungen für eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik zu schaffen. Die dazu notwendige Koordination unter den Hochschulen sucht es namentlich zu erreichen durch eine Verbesserung des Informationswesens (Berichterstattung, Erfahrungs- und Meinungsaustausch, Ausbau der Hochschulstatistik) sowie durch die Einsetzung von zwei Konsultativorganen, nämlich der Schweizerischen Hochschulkonferenz und des Schweizerischen Wissenschaftsrates.

Der Hochschulkonferenz gehören je zwei Vertreter der Hochschulkantone, zwei Delegierte von Nichthochschulkantonen, ferner Vertreter des Schweizerischen Schulrates, des Verbandes der schweizerischen Studentenschaften, des Nationalfonds und des Bundes an. Sie hat sich hauptsächlich um die Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen zu bemühen. Im einzelnen obliegt ihr insbesondere die Prüfung von Gesuchen um Gewährung von Beiträgen an Sachinvestitionen, die periodische Ermittlung des Finanzbedarfs der Hochschulen sowie die jährliche Einholung von Berichten der Empfänger von Bundesbeiträgen. Besondere Verdienste hat sich die Hochschulkonferenz in den letzten Jahren um die Vermeidung des Numerus clausus an den medizinischen Fakultäten erworben. Es gelang ihr nämlich, sich durch die Durchführung einer Voranmelde-Aktion rechtzeitig über die Absichten künftiger Studienanwärter der Medizin ins Bild zu setzen und diesen nach Rücksprache mit den Hochschulen auch einen Studienplatz zu sichern, wenn auch in manchen Fällen nicht an der gewählten Hochschule.

Der Schweizerische Wissenschaftsrat ist nach Artikel 18 des HFG das beratende Organ des Bundesrates für alle Fragen der nationalen und internationalen Wissenschaftspolitik. Er nimmt vor allem Stellung zu Anträgen, Empfehlungen und Berichten, welche die Hochschulkonferenz nach dem HFG auszuarbeiten hat. Er zählt heute 24 Mitglieder. Diese werden vom Bundesrat *ad personam* gewählt,

damit eine möglichst repräsentative Vertretung der an Wissenschaft und Forschung interessierten Kreise gewährleistet ist.

Im Mittelpunkt des HFG steht jedoch zweifellos die finanzielle Hilfe des Bundes für die kantonalen Hochschulen und die vom Bundesrat als beitragsberechtigt anerkannten wissenschaftlichen Institutionen. Die Kredite für die im HFG vorgesehenen Beiträge – Grundbeiträge an Betriebsaufwendungen sowie Beiträge an Sachinvestitionen – sind nach Artikel 14 des HFG jeweils für eine Periode von mehreren Jahren – Beitragsperiode – durch einen allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss zu bewilligen. Die erste Beitragsperiode umfasste die Jahre 1969–1974, die zweite – Dauer und Kredite wurden durch den Bundesbeschluss vom 28. Juni 1974 (SR 414.202) festgesetzt – die Jahre 1975–1977. Damit die Fortführung der Unterstützung der kantonalen Hochschulen und der beitragsberechtigten Institutionen gesichert ist, erweist es sich nun als notwendig und dringlich, eine dritte Beitragsperiode mit Beginn im Jahr 1978 festzusetzen. Gleichzeitig sind für diese dritte Periode die Kredite zu bewilligen. Weil es schwierig ist, die Auswirkungen der Verwerfung der neuen Hochschulvorlage heute genügend zu überblicken – wir werden die Lage mit den zuständigen kantonalen Behörden und weiteren betroffenen Kreisen noch gründlich prüfen – sehen wir davon ab, unsere Vorlage mit einer Teilrevision des HFG zu verbinden, auch nicht zur Verwirklichung an sich unbestrittener Verbesserungen des abgelehnten Gesetzes.

3 Die dritte Beitragsperiode nach dem geltenden Hochschulförderungsgesetz

Wir beantragen Ihnen, die dritte Beitragsperiode nach dem HFG auf die Jahre 1978–1980 zu beschränken. Da sich die Folgen des Volksentscheides vom 28. Mai auf die Hochschulen noch nicht genauer absehen lassen, erachten wir einen Zeitraum von mehr als drei Jahren als nicht angezeigt. Auch angesichts der Ungewissheit über die künftige Entwicklung der Bundesfinanzen wäre es nicht zu rechtfertigen, Kredite für eine längere Periode festzulegen.

Die Summe für Grundbeiträge, d. h. die Subventionen an die Betriebskosten der kantonalen Hochschulen und anerkannten Institutionen, beläuft sich für das letzte Jahr der zweiten Beitragsperiode (1977) auf 188 Millionen Franken und ist mit dem Budget 1978 bewilligt. Sie gelangt im laufenden Jahr zur Auszahlung. Der im ablehnenden Volksentscheid vom vergangenen Mai erneut deutlich zum Ausdruck gekommene Sparwille zwingt uns, auf eine reale Erhöhung dieser Summe in der kommenden Beitragsperiode zu verzichten, obwohl ein jährlicher Betrag von 188 Millionen Franken die schon in der Botschaft vom 28. November 1967 (BBl 1967 II 1381) zum HFG angestrebte Beteiligung des Bundes von mindestens 20 Prozent an den Betriebsausgaben der Hochschulen nicht erreicht. Nach der letzten vorliegenden Statistik – sie betrifft das Jahr 1976 – beliefen sich die Betriebsausgaben aller Hochschulkantone für ihre Hochschulen auf insgesamt rund 996 Millionen Franken. Daran leistete der Bund an Grundbeiträgen annähernd 17 Prozent, nämlich 168 Millionen Franken. Da im Jahre 1977 die Betriebsausgaben der Hochschulen zweifellos weiter angestiegen sind, dürfte sich trotz der Erhöhung dieser Summe auf 188 Millionen Franken das prozentuale

Verhältnis der Grundbeiträge zu den Betriebsausgaben der Hochschulen nicht wesentlich geändert haben. Der erwünschte Durchschnitt von wenigstens 20 Prozent wird jedenfalls eindeutig noch nicht erreicht. Diese Situation ist unbefriedigend, zudem werden sich die Betriebsausgaben der Hochschulen vor allem wegen des für die nächsten Jahre vorauszusehenden starken Anstieges der Studentenzahlen, der u. a. eine Vergrößerung des Lehrkörpers zur Bereitstellung zusätzlicher Studienplätze erfordert, weiter erheblich erhöhen. Es erscheint darum gerechtfertigt, für die Festsetzung der Gesamtsumme für Grundbeiträge der Jahre 1978–1980 mindestens von der Summe von 188 Millionen Franken pro Jahr auszugehen. Wir erachten es überdies als angemessen, für den drei Jahre umfassenden Zeitraum der neuen Beitragsperiode eine Teuerung einzubeziehen, und zwar von insgesamt 2 Prozent und nicht von jährlich 6 Prozent, wie dies in der Botschaft zur abgelehnten Vorlage für eine neue Beitragsperiode nach dem geltenden Gesetz zu Vergleichszwecken angenommen wurde. Diese 2 Prozent erhöhen den Betrag von 564 Millionen Franken, den die Summen für Grundbeiträge von je 188 Millionen Franken in den Jahren 1978–1980 im Total erreichen, auf 576 Millionen Franken. (Zum Vergleich sei in diesem Zusammenhang in Erinnerung gerufen, dass die Summe für Grundbeiträge in der zweiten Beitragsperiode jährlich um 12 Prozent erhöht worden ist, nämlich von 150 Millionen Franken für 1975 auf 168 Millionen Franken für 1976 und schliesslich auf 188 Millionen Franken für 1977.) Dementsprechend beantragen wir Ihnen, die Summe für Grundbeiträge für 1978 auf 190 Millionen Franken, für 1979 auf 192 Millionen Franken und für 1980 auf 194 Millionen Franken festzusetzen. Die Verteilung der Summen für Grundbeiträge auf die Beitragsberechtigten erfolgt nach einem Schlüssel, der in den Artikeln 4 ff. des HFG festgelegt ist. Die Beiträge werden wie bisher jeweils im darauffolgenden Jahr ausbezahlt.

Den Verpflichtungskredit für Sachinvestitionen möchten wir auf der Höhe der 350 Millionen Franken belassen, die Sie für die zweite Beitragsperiode von 1975 bis 1977 bewilligt haben. Ermittlungen der Hochschulkonferenz bei den Hochschulkantonen ergaben, dass diese für den Zeitraum von 1978 bis 1980, also der dritten Beitragsperiode, mit Investitionen in der Gesamthöhe von rund 890 Millionen Franken rechnen. Daran kann der Bund nach Artikel 12 des HFG je nach der Finanzkraft der Kantone Beiträge von 40–60 Prozent leisten. Die 350 Millionen Franken stellen deshalb ein Minimum dar. Schon bisher sind die Verpflichtungskredite voll ausgeschöpft worden. Vor allem angesichts der für die nächsten Jahre vorgesehenen grösseren Bauvorhaben von Hochschulen, wie z. B. die Verlegung der Universität Lausanne und die umfangreichen Erweiterungsbauten der Universität Zürich, könnten wir eine Herabsetzung dieses Kredites nicht verantworten.

4 Gesetzesmässigkeit

Der vorliegende Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 14 Absatz 1 HFG. Zur Bewilligung der Kredite für die erwähnten Beiträge bedarf es eines allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses.

5 Schlussbemerkungen

Ob die beantragte Bundeshilfe genügt, um das auch von den Gegnern des verworfenen Gesetzes anerkannte Ziel zu erreichen, Zulassungsbeschränkungen an den kantonalen Hochschulen zu vermeiden, ist fraglich. Die Angaben der Kantone erlauben es nicht, zuverlässig anzugeben, wie viele Studienplätze vorhanden sind und wie viele mit den vorgesehenen Mitteln zusätzlich beschafft werden können. Sollten sich im Hochschulsektor Schwierigkeiten abzeichnen, die sich nur mit Hilfe des Bundes bewältigen liessen, so müsste dieser nach Artikel 19^{bis} des Hochschulförderungsgesetzes Massnahmen treffen. Wir behalten uns darum vor, in diesem Fall mit einer besonderen Vorlage an Sie zu gelangen.

6057

**Bundesbeschluss
über die dritte Beitragsperiode
nach dem Hochschulförderungsgesetz**

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968¹⁾ über die
Hochschulförderung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Juli 1978²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Die dritte Beitragsperiode für die Unterstützung der kantonalen Hochschulen dauert vom 1. Januar 1978 bis zum 31. Dezember 1980.

Art. 2

¹ Die Gesamtsumme für Grundbeiträge in der dritten Beitragsperiode beträgt 576 Millionen Franken.

² Die Jahresanteile für Grundbeiträge belaufen sich für 1978 auf 190 Millionen Franken, für 1979 auf 192 Millionen Franken und für 1980 auf 194 Millionen Franken.

Art. 3

Der Verpflichtungskredit für Sachinvestitionsbeiträge in der dritten Beitragsperiode beträgt 350 Millionen Franken.

Art. 4

Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

6057

¹⁾ SR 414.20

²⁾ BBl 1978 II 145

Botschaft über Kredite für die dritte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz vom 5.Juli 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.041
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.08.1978
Date	
Data	
Seite	145-152
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 444

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.