



## Übersicht

Das Hochschulförderungsgesetz (HFG) ist im wesentlichen ein Subventionsgesetz. Es soll namentlich den Hochschulkantonen ermöglichen, die Mehrleistungen zu erbringen, die für den Ausbau ihrer Hochschulen und für die Sicherung des freien Zugangs zu den Hochschulstudien erforderlich sind. Daher erwies es sich als unumgänglich, ein differenziertes, gezielt wirksames Beitragsystem zu wählen, das zwei Subventionsarten vorsieht: einerseits werden jedes Jahr Grundbeiträge zur Unterstützung des Hochschulbetriebs ausgerichtet und andererseits Sachinvestitionsbeiträge für einzelne Bauvorhaben oder für Anschaffungen (z. B. Apparate, Mobiliar und Neueinrichtungen) gewährt.

Die Kredite für diese zwei Beitragsarten werden jeweils mit einem allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss für einen Zeitraum von mehreren Jahren, für die sogenannte Beitragsperiode bewilligt. Wir beantragen Ihnen, die vierte Beitragsperiode auf drei Jahre, nämlich auf 1981–1983 festzusetzen; diese zeitliche Beschränkung ist in der derzeitigen Lage der Bundesfinanzen und darin begründet, dass sich die Revision einzelner Vorschriften des HFG während der nächsten Jahre nicht zum vornherein ausschliessen lässt.

Die Gesamtsumme der Grundbeiträge für die vierte Beitragsperiode sollte nach unserem Dafürhalten 655 Millionen Franken betragen; diese Summe würde sich wie folgt in einzelne Jahresanteile aufgliedern: 210 Millionen Franken für 1981, 215 Millionen Franken für 1982 und 230 Millionen Franken für 1983.

Weiter ersuchen wir Sie, für Sachinvestitionsbeiträge in der vierten Beitragsperiode einen Verpflichtungskredit von 260 Millionen Franken gutzuheissen. Dieser Kredit liegt 90 Millionen Franken unter demjenigen, den Sie für die dritte Periode bewilligt haben. Eine solche Herabsetzung rechtfertigt sich, weil die Beitragsberechtigten ihre Investitionen nicht so rasch wie vorgesehen realisieren können, eine Tendenz, die wir seit einiger Zeit feststellen. Daher werden sich in naher Zukunft die Auszahlungen bei den Investitionsbeiträgen vermindern. Die daraus entstehende Ersparnis gestattet es uns, Ihnen – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den Empfehlungen unserer beiden Konsultativorgane (Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat) – zu beantragen, die Aufwendungen der Kantone für den Hochschulbetrieb stärker zu unterstützen. Das gesamte Engagement des Bundes für die Hochschulförderung (Addition der Gesamtsumme für Grundbeiträge und des Verpflichtungskredites für Sachinvestitionsbeiträge) wird sich, vergleicht man die dritte Beitragsperiode (926 Mio. Fr.) mit der vierten (915 Mio. Fr.), um 11 Millionen Franken verringern.

Für die nächsten Jahre wird eine erhebliche Steigerung der Studienanfängerzahlen erwartet. Dies wird von den Hochschulkantonen zusätzliche Mittel, namentlich für den betrieblichen Bereich, erfordern. Aus diesem Grunde schlagen wir Ihnen vor, das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Finanzdepartement zu ermächtigen, den Beitragsberechtigten Sonderbeiträge zu gewähren, damit ihre zusätzlichen Aufwendungen gezielt unterstützt werden können. Die Mittel für diese ausserordentliche Unterstützung sind im beantragten Verpflichtungskredit

---

*für Sachinvestitionsbeiträge in der Höhe von 260 Millionen Franken eingeschlossen und dürfen 60 Millionen Franken nicht überschreiten.*

*Daneben erstatten wir im Sinne von Artikel 21 HFG Bericht über die aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Massnahmen, über die mit der Gesetzesanwendung gemachten Erfahrungen und über die Entwicklung der schweizerischen Hochschulen.*

*Schliesslich bringen wir Ihnen im Anhang das Rechtsgutachten von Professor Yvo Hangartner von der Hochschule St. Gallen betreffend Fragen des Numerus clausus an kantonalen Hochschulen zur Kenntnis. Wir betrachten damit das Postulat von Nationalrat Hunziker, das von uns eine solche Begutachtung verlangte, als erfüllt.*

# **A Botschaft**

## **1 Allgemeiner Teil**

### **11 Ausgangslage**

#### **111 Rückblick**

##### **111.1 Hochschulförderung**

Von den zehn Hochschulen unseres Landes werden acht von Kantonen unterhalten. Es sind somit acht Kantone, welche, abgesehen von den beiden Bundeshochschulen, die Verantwortung für die wissenschaftliche Ausbildung für das ganze Land tragen. Während langer Jahre erfüllten sie diese nationale Aufgabe allein, indem sie ihre Hochschulen aus eigenen Mitteln finanzierten. Der Nachholbedarf, die neuen Bedürfnisse des Unterrichts und der Forschung sowie vor allem die starke Zunahme der Studentenzahl forderten von den Kantonen für den Ausbau ihrer Hochschulen finanzielle Aufwendungen in einem Ausmass, das eine Hilfe des Bundes als unerlässlich erscheinen liess.

Hochschulförderung bezeichnet in unserem Lande zweierlei: Im engeren Sinne sind darunter jene finanziellen und organisatorischen Massnahmen zu verstehen, welche der Bund zur Unterstützung derjenigen Kantone trifft, die Hochschulen unterhalten; in einem weiteren Sinn wird der Begriff öfters auch als Synonym für die Hochschulpolitik, die der Bund im Einvernehmen mit den Kantonen betreibt, verwendet. Auch wenn sich im Sinne der Bundesverfassung die Rolle des Bundes hier auf die eines Subventionsgebers und eines Koordinators beschränkt, so macht allein der Umfang der kantonalen Aufwendungen und der Bundesbeiträge die Hochschulförderung zu einem besonders wichtigen Ausschnitt der Wissenschaftspolitik. Angesichts der verfassungsmässigen Kultur- und Schulhoheit der Kantone ist die Hochschulförderung des Bundes ein aufschlussreiches Beispiel für den kooperativen Föderalismus.

##### **111.2 Das Hochschulförderungsgesetz vom 28. Juni 1968**

Die vom Departement des Innern 1962 eingesetzte Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung (Kommission Labhardt) stellte 1964 in ihrem Schlussbericht fest, eine Abkehr von der bisherigen Art der Finanzierung der kantonalen Universitäten sei unumgänglich geworden; angesichts der weitreichenden Bedeutung von wissenschaftlicher Lehre und Forschung für die Zukunft der Schweiz lasse sich ein Teil unserer Hochschulprobleme nur noch auf nationaler Ebene durch einen finanziellen Einsatz des Bundes lösen.

Da das Erarbeiten einer dauerhaften Regelung der Bundeshilfe längere Zeit beanspruchte, wurde vorerst eine auf die Jahre 1966–1968 befristete Übergangsregelung (Bundesbeschluss vom 16. Juni 1966) als Sofortmassnahme verwirklicht; ihr Subventionssystem war bewusst einfach gehalten, um die endgültige Regelung nicht zu präjudizieren.

Damit eine gesamtschweizerische Hochschulpolitik in die Wege geleitet werden konnte, musste das Bundesgesetz über die Hochschulförderung (HFG), das Sie am 28. Juni 1968 verabschiedet haben, erheblich differenzierter ausgestaltet werden. Das HFG ist im wesentlichen ein Subventionsgesetz. Sein Hauptzweck besteht darin, den Hochschulkantonen diejenigen Mehrleistungen zu ermöglichen, die für einen zeitgemässen Betrieb und Ausbau erforderlich sind. Das HFG kennt zwei Beitragsarten: Einerseits sind es die Beiträge an die *Betriebsausgaben der Hochschulen*, die sogenannten *Grundbeiträge*, die jährlich entrichtet werden, andererseits die Beiträge an einzelne *Investitionsvorhaben*, die der Bund zulasten von *Verpflichtungskrediten* zusichert und die er dann aufgrund der verwirklichten Investitionen und den Rechnungsablagen entsprechend auszahlt. Während die Bundeszuschüsse an die kantonalen Hochschulinvestitionen mit Beitragssätzen von 40–60 Prozent verhältnismässig hoch bemessen sind, bleibt die Unterstützung der Hochschulbetriebsausgaben aufgrund der bisher gewährten Kredite bescheiden. Die Kredite für beide Beitragsarten werden jeweils für einen Zeitraum von mehreren Jahren, d. h. für eine Beitragsperiode, bewilligt; dies geschieht jedesmal durch einen allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss. Die Ausgaben für die Hochschulförderung werden darin durch einen Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge (Gesamtsumme je Periode, eingeteilt in zum voraus fixierte Jahresanteile) und durch einen Verpflichtungskredit für die Sachinvestitionsbeiträge gesteuert. Anspruch auf Beiträge haben die acht Hochschulkantone und die von uns nach Artikel 3 HFG anerkannten besonderen beitragsberechtigten Institutionen (siehe Teil B Ziff. 22).

Eine isolierte Entwicklung jeder Hochschule für sich wäre heutzutage nicht mehr zu vertreten. Deshalb misst das HFG der Hochschulkoordination (namentlich der Hochschulzusammenarbeit) grosse Bedeutung bei. Diese wird zu einem wesentlichen Teil durch Absprachen unter den verschiedenen hochschulpolitischen Partnern, aber auch durch Subventionsbedingungen in die Tat umgesetzt. Die Hochschulkoordination stützt sich auf das gesetzlich vorgeschriebene Informationswesen (Berichterstattung, Meinungs- und Erfahrungsaustausch u. a. bezüglich der Hochschulplanung, Ausbau der Hochschulstatistik). Zu ihrer Verwirklichung wurden zwei Konsultativorgane geschaffen: Dem Schweizerischen Wissenschaftsrat wurde die Erarbeitung der wissenschafts- und hochschulpolitischen Gesamtkonzeption übertragen, während man die Hochschulkonferenz mit der konkreten Koordination zwischen den Hochschulen beauftragte. Damit jedes dieser Gremien eine eigene Betrachtungsweise in den HFG-Vollzug einzubringen vermag, legt das Gesetz voneinander abweichende Zusammensetzungen fest: Der Wissenschaftsrat ist aus 24 von uns ad personam gewählten Mitgliedern gebildet, die Hochschulkonferenz hingegen stellt eine Versammlung von Vertretern der Hochschulkantone, aller Hochschulen, des Bundes und anderer interessierter Gruppen (Industrie, Studenten usw.) dar.

### 111.3 Die Partialrevision des HFG vom 17. Dezember 1971

Die 1968 beschlossene Verteilung der Mittel auf die beiden Beitragsarten beruhte auf der Annahme, es gelte vorab, den bedeutenden Nachholbedarf auf

dem Gebiet der Hochschulinvestitionen zu befriedigen. Schwer voraussehbare Entwicklungen im Hochschulwesen veranlassten uns dann, Ihnen eine Revision des HFG bereits zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten vorzuschlagen: Dem überaus kräftigen Ansteigen der Betriebsausgaben stand eine hinter den Schätzungen von 1967 zurückbleibende Investitionstätigkeit gegenüber; sodann begann der anhaltende Zustrom der Studienanfänger die Gefahr von Zulassungsbeschränkungen heraufzubeschwören.

Es war unser Hauptanliegen, bei dieser Revision vom Verpflichtungskredit für Sachinvestitionsbeiträge (bisher 650 Mio. Fr.) 100 Millionen Franken in die Gesamtsumme für Grundbeiträge (bisher 500 Mio. Fr.) zu verschieben; ausserdem wurden wir ermächtigt, aus dem auf 550 Millionen Franken herabgesetzten Verpflichtungskredit eine Summe von höchstens 75 Millionen Franken für die zusätzliche Unterstützung von Sofortmassnahmen der Beitragsberechtigten zur Verhinderung des Numerus clausus zu verwenden (Art. 24<sup>ter</sup> HFG). Durch die Partialrevision sind einige weitere neue Bestimmungen in das Gesetz eingeführt worden: So wurde der Verteilungsschlüssel für die Grundbeiträge durch den neuen Berechnungsfaktor «Zahl der ausserkantonalen Studierenden» erweitert (Art. 4 Abs. 1<sup>bis</sup>), um die Hochschulkantone für ihre Leistungen zugunsten von Studenten aus andern Kantonen und namentlich aus den Nichthochschulkantonen entschädigen zu können; schliesslich liessen es gewisse Lücken in der Koordination als angezeigt erscheinen, die Rechtsgrundlagen der gesamtschweizerischen Hochschulplanung im Sinne des kooperativen Föderalismus auszubauen und den Bund mit weiteren Aufgaben der Koordination und der Beratung zu beauftragen (Art. 19<sup>bis</sup> Abs. 1).

#### **111.4 Der Gesetzes-Vorentwurf des Eidgenössischen Departements des Innern von 1973**

Obwohl das HFG ohne Zweifel eine bahnbrechende Leistung in der schweizerischen Hochschulpolitik ist, waren seiner Tragweite durch die verfassungsrechtliche Grundlage Grenzen gesetzt. Wenn man mit der Partialrevision nur einige vordringliche Punkte neu regelte, geschah dies in der Absicht, die Hochschulförderung auf Ende der ersten Beitragsperiode (1969–1974) von Grund auf zu überprüfen, dies ebenfalls gestützt auf die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung.

Das Grundanliegen der mit dem Vorentwurf angestrebten Neuordnung lag darin, das finanzielle Engagement des Bundes zugunsten der kantonalen Hochschulen soweit möglich zu erhöhen und die Möglichkeiten eines Subventionssystems so weit zu entwickeln, als es mit der verfassungsrechtlichen Grundlage vereinbar war, d. h. ohne die neuen Bildungsartikel, die am 3./4. März 1973 verworfen worden waren. Leitende Gesichtspunkte für den Vorentwurf waren ein möglichst wirksamer und gerechter Einsatz der verfügbaren Mittel, die Deckung der Nachfrage nach Studienplätzen, die Einfachheit des Gesetzesvollzugs und die Vorausberechenbarkeit der Bundesbeiträge. Diese Forderungen machten eine bessere interkantonale und interuniversitäre Koordination mittels einer auf vergleichbaren Daten beruhenden Hochschulplanung unerlässlich; diese sollte aus gemeinsamen Anstrengungen von Kantonen und Bund hervorgehen und

sich auf nationaler Ebene in mehrjährigen, mit dem Beitragssystem verbundenen Rahmenplänen konkretisieren. Der vorgeschlagenen Organisation lag die Trennung der politischen Funktionen (Nationaler Hochschulrat als Ersatz der Hochschulkonferenz) von den wissenschaftlichen und technischen Vorbereitungstätigkeiten (neu zusammengesetzter Wissenschaftsrat mit beigeordnetem Planungsstab) zugrunde.

Wegen der sehr widersprüchlichen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sah sich das Département des Innern genötigt, Ende 1973 seinen Vorentwurf zurückzuziehen. Während nach einzelnen Meinungsäusserungen grössere Bundeskompetenzen erforderlich gewesen wären, bezeichneten andere Kreise die Bundeseingriffe in die kantonale Schulhoheit als zu weitgehend. Die Stellungnahmen reichten von einer Zustimmung mit Änderungsvorbehalten bis zur Zurückweisung, wobei aber Begehren nach einer gründlichen Überarbeitung überwogen. Diese Lage veranlasste uns, Ihnen die Bewilligung der Kredite für eine zweite Beitragsperiode von drei Jahren (1975–1977) zu beantragen (Botschaft vom 21. Dez. 1973; BBl 1974 I 125); während dieser Übergangszeit konnte das Département des Innern einen neuen Vorentwurf erarbeiten.

### **111.5 Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1977 über die Hochschulförderung und die Forschung**

Am 7. Oktober 1977 haben Sie aufgrund unserer Botschaft vom 4. Oktober 1976 (BBl 1976 III 885) das Bundesgesetz über die Hochschulförderung und die Forschung verabschiedet. Diesem Gesetz war die Aufgabe zugedacht, die wissenschaftspolitischen Tätigkeiten des Bundes rechtlich abzustützen. In hochschulpolitischer Hinsicht war es sowohl Subventionsgesetz als auch Rahmen- und Organisationserlass. Angesichts der engen Beziehungen zwischen Hochschulbereich und Forschung hielten wir es für richtig, die Hochschulförderung zusammen mit den gesetzlichen Bestimmungen über die Forschung, die ursprünglich Gegenstand eines besonderen Erlasses hätten bilden sollen, in einem Gesetzestext zu vereinigen.

Für die Hochschulförderung hielt sich das neue Gesetz in den Grundzügen an den Vorentwurf von 1973 (siehe Ziff. 111.4), war aber besonders auf die folgenden Zielsetzungen ausgerichtet:

- Der freie Zugang zu den Hochschulen und die Gleichbehandlung der studienberechtigten Schweizer und niedergelassenen Ausländer werden weiterhin gesichert;
- die bundeseigenen Hochschulen werden stärker in die gemeinsame Hochschulpolitik von Kantonen und Bund integriert;
- die Nichthochschulkantone werden in die Verantwortung für die Hochschulen mit einbezogen;
- die Koordination wird intensiviert, und die verfügbaren finanziellen Mittel werden besser genutzt.

Um diese Ziele erreichen zu können, sah das Gesetz nachstehende Instrumente vor:

- Die Regierungskonferenz für Hochschulfragen ersetzt die Hochschulkonferenz; sie hat die Aufgabe, die Zusammenarbeit von Kantonen und Bund auf

dem Gebiet des Hochschulwesens und der Forschung zu sichern; dieses Organ hätte den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (Vorsitz), ein Regierungsmitglied aus jedem Hochschulkanton und drei aus Nichthochschulkantonen umfasst;

- gemeinsame Hochschulplanung: die Regierungskonferenz für Hochschulfragen entscheidet über ein Mehrjahresprogramm, in dem die Entwicklungspläne der einzelnen Hochschulen aufeinander abgestimmt und zusammengefasst werden; Grundlage dieser Pläne sind die Ziele, die von der Regierungskonferenz auf Vorschlag des Wissenschaftsrates hin festgelegt worden sind;
- ein neues Berechnungssystem für die Betriebsbeiträge (bestimmte Prozentsätze des Betriebsaufwandes);
- Sondermassnahmen des Bundes im Falle von Kapazitätsengpässen (Sonderbeiträge zugunsten der Hochschulkantone, Erhöhung der Studienplatzzahl in den bundeseigenen Hochschulen);
- möglicher Beitritt des Bundes zu interkantonalen Vereinbarungen über den Lastenausgleich im Hochschulbereich.

Mit einer schrittweisen Erhöhung der Prozentsätze für die Betriebsunterstützung versuchte man, der Finanzlage des Bundes Rechnung zu tragen. Dennoch führten vorwiegend finanzpolitische Bedenken zum Referendum; in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 unterlag das Gesetz mit 1 037 020 Nein gegen 792 458 Ja.

## 112 Die gegenwärtige Lage

Im Abstimmungskampf vor dem 28. Mai 1978 wurde der Grundsatz, dass der Bund die kantonalen Hochschulen unterstützt, von keiner Seite in Frage gestellt. Hingegen kam darin ein eindeutiger Sparwille zum Ausdruck, der uns dazu veranlasste, in unserer Botschaft vom 5. Juli 1978 über Kredite für die dritte Beitragsperiode (BBl 1978 II 145) nach (altem) HFG keine reale Erhöhung der Grundbeiträge mehr zu beantragen. Mit dem entsprechenden Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 (BBl 1978 II 872) haben Sie sich für die kontinuierliche Weiterführung der Hochschulförderung ausgesprochen; Sie taten dies im Wissen darum, dass die bewilligten Kredite gemessen an den Bedürfnissen des Hochschulwesens nur einen minimalen Bundeseinsatz bedeuten konnten. Gleichzeitig stimmten Sie entsprechend unserem Antrag, der sich auf die von den Hochschulkantonen angemeldeten Investitionsvorhaben stützte, einem Verpflichtungskredit für Sachinvestitionsbeiträge von 350 Millionen Franken zu. Dieser Kredit scheint heute zu hoch bemessen und dürfte angesichts der verlangsamen Verwirklichung der Investitionen nicht voll beansprucht werden.

Damit der freie Zugang zu den Universitätsstudien gewahrt bleiben kann, muss der Bund in der heutigen Lage seine besondere Unterstützung den Kantonen für ihre Hochschulbetriebsaufwendungen zukommen lassen. Da sich grössere bauliche Projekte meist nur langfristig auf das Studienplatzangebot auswirken, werden die Kantone zur Bewältigung der bis Mitte dieses Jahrzehntes weiter wachsenden Studentenzahlen ausserordentliche Massnahmen betrieblicher Art treffen müssen. Die Kredite der dritten Beitragsperiode (jährliches Wachstum der Grundbeiträge: 1%) werden diesem hochschulpolitischen Anliegen nicht ge-

recht. Deshalb muss der Schwerpunkt der Bundeshilfe in der vierten Beitragsperiode eindeutig auf die Unterstützung des Betriebsaufwands verlegt werden (mit der Partialrevision des HFG wurde 1971 erstmals eine Korrektur in diesem Sinne an der Mittelverteilung auf die beiden Beitragsarten vorgenommen, siehe Ziff. 111.3).

Angesichts der Verknappung der für Hochschulzwecke verfügbaren Finanzen erhält die wirksame Koordination der Tätigkeitsprogramme der schweizerischen Hochschulen erhöhte Bedeutung. Deshalb muss jede Hochschule eine eigene Planung aufbauen, die gesamtschweizerische Vergleiche gestattet. Bis letztes Jahr hat sich die Hochschulkonferenz hauptsächlich bei der Beurteilung der grösseren Hochschulbauvorhaben mit planerischen Problemen beschäftigt. Erst 1979 bei ihrer Reorganisation hat sie zusätzlich zur Fachstelle für Hochschulbauten, die durch die Vollziehungsverordnung zum HFG vorgesehen ist und seit 1969 besteht, eine Kommission für Hochschulplanung geschaffen. Diese neue Kommission dürfte es gestatten, auch im betrieblichen Bereich die vom HFG gesetzten Koordinationsziele zu verwirklichen und insbesondere zu einem besseren Einsatz der verfügbaren öffentlichen Mittel beizutragen.

## **12      Der Bundesbeschluss über die Kredite für die vierte Beitragsperiode nach dem Bundesgesetz über die Hochschulförderung**

### **121     Die vierte Beitragsperiode, Dauer und Verfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs**

Wir beantragen Ihnen, die vierte Beitragsperiode nach dem HFG – wie bereits die zwei letzten – wiederum auf drei Jahre, nämlich auf den Zeitraum 1981 bis 1983 zu beschränken. Eine längere Dauer scheint uns namentlich deswegen nicht gerechtfertigt, weil die Entwicklung der Bundesfinanzen noch unsicher ist; im weiteren müssen der politische Erfolg und die finanziellen Wirkungen der Interkantonalen Vereinbarung über die Hochschulbeiträge abgewartet werden; ebenso sind die Beratungen über eine neue Aufgabenverteilung zwischen Kantonen und Bund noch im Gange.

Nach Artikel 15 HFG haben die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen ihre voraussichtlichen Hochschulausgaben der nächsten Beitragsperiode spätestens anderthalb Jahre vor Ende der laufenden Beitragsperiode der Hochschulkonferenz in einer Übersicht bekanntzugeben. Dieses Organ prüft die Übersichten unter dem Gesichtspunkt der Hochschulkoordination und teilt dem Wissenschaftsrat zuhanden des Departements des Innern den mutmasslichen finanziellen Gesamtbedarf mit.

Wegen der unsicheren Hochschulentwicklung der nächsten Jahre hielt es die Hochschulkonferenz für angezeigt, die Erhebung des Finanzbedarfs nach Artikel 15 HFG mit der Einholung und Auswertung der Jahresberichte der Beitragsempfänger nach Artikel 20 Absatz 1 zu verbinden und auf diese Weise den Informationsstand zu verbessern. Der neue Fragebogen, der vom Sekretariat der Hochschulkonferenz zusammen mit demjenigen des Wissenschaftsrates und mit-

dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft erarbeitet wurde, gestattet es, die Lage unserer Hochschulen besser als bisher zu überblicken.

## **122 Die voraussichtliche Entwicklung der schweizerischen Hochschulen in den nächsten Jahren**

### **122.1 Die Entwicklung der Studentenzahlen**

Nach den Schätzungen, die das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft gemeinsam mit den Hochschulen vorgenommen hat, und nach der Umfrage der Hochschulkonferenz dürfte sich die Zahl aller Studierenden an unseren Hochschulen 1984/85 auf rund 68 000 (kantonale Hochschulen: rund 57 000) belaufen; gesamtschweizerisch bedeutet dies eine weitere jährliche Zunahme um durchschnittlich 1700–1800 Studenten (neueste Entwicklung der Studentenzahlen siehe Teil B Ziff. 11). Im genannten Zeitpunkt sollten wahrscheinlich die höchsten Studienanfängerzahlen erreicht sein. Diese neuesten Prognosen bestätigen die vom Wissenschaftsrat in seinem dritten Ausbaubericht vorausgesagte Tendenz (siehe Teil B Ziff. 3). Sie ist vor allem die Folge der demographischen Entwicklung (geburtenstarke Jahrgänge bis 1965) und der Mittelschulpolitik aller Kantone.

Das erwähnte Wachstum der Gesamtstudentenzahl wird sich wie bisher ungleich auf die Hochschulen verteilen: Bern, Lausanne und Zürich rechnen für den Zeitraum 1978/79–1984/85 mit einem Zuwachs von 20–26 Prozent; in Freiburg, Neuenburg und St. Gallen sowie an den Bundeshochschulen dürfte die Zunahme zwischen 10 und 20 Prozent liegen; schliesslich könnte die Zunahme in Basel weniger als 10 Prozent betragen. Im Hinblick auf die üblichen Schwankungen bei den Neuimmatrikulationen äussern sich die Hochschulen über die künftige Entwicklung in den einzelnen Fachbereichen nur sehr zurückhaltend; wir verzichten deshalb auf eine weitere Detaillierung.

Nach 1984/85 dürfte der Zustrom von Studienanfängern an unsere Hochschulen nachlassen; die Abschwächung wird aber keinen sofortigen Rückgang der Gesamtstudentenzahl bewirken; dies kann bei gleichbleibenden Studienverhältnissen erst für die Zeit nach 1987 erwartet werden. Aus den genannten Gründen wird man im Hochschulbetrieb während den nächsten Jahren zweifellos grösseren Schwierigkeiten gegenüberstehen. Bei einzelnen Disziplinen dürfte da und dort die Nachfrage nach Studienplätzen das vorhandene Angebot übersteigen. Soweit Engpässe nur in vereinzelten Hochschulen zu verzeichnen sind, kann ihnen abgeholfen werden, indem Studierenden freie Studienplätze an andern Hochschulen zugewiesen werden, wie dies heute bereits für die Medizinstudien zutrifft; Bedingung für solche Umleitungen ist aber, dass die Hochschulen nach vergleichbaren Studienplänen unterrichten.

Eines der zentralen Anliegen der schweizerischen Hochschulpolitik besteht darin, den Zugang zu den Universitäten offenzuhalten und im Rahmen des Möglichen die freie Wahl des Studiengebiets zu sichern; gleichzeitig sollen aber auch die Qualität von Lehre und Forschung und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Hochschulen aufrechterhalten werden. Um zu verhindern, dass ein vorerst lokales Studienplatzdefizit sich Schritt für Schritt auf alle Hochschulen des Lan-

des ausdehnt und die Einführung von Zulassungsbeschränkungen nach sich zieht, müssen gegebenenfalls gezielte Sofortmassnahmen ergriffen werden. Die erforderlichen zusätzlichen Studienplätze wird man kurzfristig wohl eher durch personelle und organisatorische Vorkehren als durch bauliche Massnahmen bereitstellen, denn in manchen Studienrichtungen könnte die Ausbildungskapazität ohne grössere bauliche Anpassungen nennenswert erhöht werden, sofern der Lehrkörper entsprechend vergrössert wird.

## 122.2 Finanzierung der Hochschulen Die Stellung der Kantone ohne Hochschulen

Nach der letzten verfügbaren Hochschulausgabenstatistik (1977) verteilten sich die gesamten Hochschulaufwendungen zu 46,3 Prozent auf den Bund (davon 28,2 Prozent für die beiden ETH und 18 Prozent für die Förderung der acht kantonalen Universitäten) und 53,7 Prozent auf die Hochschulkantone. Diese trugen während langer Jahre allein grosse Lasten nicht nur zugunsten ihrer eigenen Kantonseinwohner, sondern auch derjenigen anderer Kantone. Sie erfüllten damit eine nationale Aufgabe, die ihr finanzielles Leistungsvermögen eindeutig überstieg. Deshalb wurde im Laufe der sechziger Jahre die Hochschulförderung durch den Bund in die Wege geleitet. Ein Jahrzehnt später zeichnete sich die Notwendigkeit ab, eine weitere Quelle der Hochschulfinanzierung, nämlich Beitragsleistungen der Nichthochschulkantone, zu erschliessen; dies rechtfertigt sich heute um so mehr, als die für die nächsten Jahre erwartete grosse Zunahme der Studentenzahlen, die einerseits durch die demographische Entwicklung, andererseits durch den Ausbau des höheren Mittelschulwesens in allen Kantonen bedingt ist, Zusatzaufwendungen nach sich zieht. Erste Schritte in dieser Richtung bedeuteten der Universitätsvertrag zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, der Einbezug von nichtuniversitären Spitälern in den Klinikunterricht sowie die Leistung relativ bescheidener Beiträge der Nichthochschulkantone zugunsten der klinischen Ausbildung (jährlich insgesamt 2 Mio. Fr. ab 1978).

Da diese Beiträge bereits mittelfristig nicht ausreichen konnten, und da die Problematik nunmehr die Gesamtheit der Kantone betraf, hielt es die Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren für angezeigt, sich gemeinsam mit der Hochschulkonferenz der Frage anzunehmen. Sie erteilte Herrn Professor Yvo Hangartner von der Hochschule St. Gallen den Auftrag, die Rechtslage für eine Einführung des Numerus clausus gegenüber Studierenden mit Wohnsitz ausserhalb der Hochschulkantone und für die mögliche Rolle der Nichthochschulkantone im Universitätswesen abzuklären. Aus dem Gutachten, das Sie in der Anlage abgedruckt finden, geht hervor, dass es den Hochschulkantonen von der Bundesverfassung her nicht verwehrt ist, aus zwingenden sachlichen Gründen Zulassungsbeschränkungen einzuführen und dabei ihre eigenen Kantonsbewohner besserzustellen. Andererseits wird festgestellt, dass aus der verfassungsrechtlich gegebenen primären Zuständigkeit *aller* Kantone für die Universitäten die Verpflichtung folge, für Lehre und Forschung an den Hochschulen zu sorgen; diese Verpflichtung aktualisiere sich für die Nichthochschulkantone jedenfalls im Zeitpunkt, wo der Hochschulzugang für deren Studienanfänger nicht mehr gewährleistet erscheint.

### 122.3 Eine neue Finanzierungsquelle: Die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge

Die Arbeiten der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren führten zum Entwurf einer Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge, welcher der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren zur Beurteilung unterbreitet wurde. Im Spätherbst 1979 haben beide Konferenzen die Vereinbarung verabschiedet. Es liegt nun an den Kantonen, über den Beitritt zum Konkordat zu entscheiden. Nach der Vereinbarung sind die ihr beitretenden Kantone gehalten, für jeden ihrer Studenten, der die Hochschule eines andern Konkordatskantons besucht, einen jährlichen Beitrag zu entrichten (feste Pro-Kopf-Beiträge von 3000 Franken bis 1983, von 4000 Franken bis 1985, von 5000 Franken ab 1986). Als Gegenleistung verpflichten sich die der Vereinbarung angeschlossenen Hochschulkantone, nach Möglichkeit Zulassungsbeschränkungen zu vermeiden; ebenso erklären sie sich gewillt, den Studenten und Studienanwärtern aus allen Konkordatskantonen die gleiche Rechtsstellung – unter anderem beim Hochschulzugang – wie den eigenen Studierenden einzuräumen. Konkordatsorgan soll die Gemischte Kommission aus Erziehungs- und Finanzdirektoren bilden. Das Inkrafttreten der Vereinbarung ist auf den 1. Januar 1981 vorgesehen, sofern bis dann mindestens drei Hochschulkantone und sieben Nichthochschulkantone ihren Beitritt erklärt haben.

Wir sehen in der erwähnten Vereinbarung eine wichtige Wende in der Hochschulfinanzierung. Bei einer Beteiligung aller Kantone an den Hochschulkosten hätte man beispielsweise für das Studienjahr 1978/79 mit zusätzlichen Mitteln von rund 36 Millionen Franken rechnen dürfen. Wenn es sich hier auch nur um einen Anfang handelt, so stellen wir doch mit Befriedigung fest, dass nun auch die Nichthochschulkantone zur Übernahme ihrer hochschulpolitischen Verantwortlichkeiten bereit sind.

### 123 Die Hochschulaufwendungen der vierten Beitragsperiode

Unter Ziffer 121 haben wir Ihnen das geltende Verfahren zur Feststellung des Finanzbedarfs der Beitragsberechtigten beschrieben. Wir geben Ihnen im Anhang der Botschaft in Tabellenform die Gesamtzahlen wieder, welche die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen aufgrund ihrer Finanzplanungen der Hochschulkonferenz unterbreitet haben.

Nach dem Ergebnis der Erhebung dürften die gesamten *Betriebsausgaben* der kantonalen Hochschulen von 946 Millionen Franken im Jahr 1978 auf 1129 Millionen Franken im Jahr 1983, dem dritten und letzten Jahr der vierten Beitragsperiode, anwachsen; dies entspricht einem nominalen Wachstum von 19,3 Prozent. Stellt man jedoch die Gesamtsumme der Betriebsausgaben der dritten Beitragsperiode (1978–1980) von 2947 Millionen Franken dem entsprechenden voraussichtlichen Total der vierten Beitragsperiode (1981–1983) von 3280 Millionen Franken gegenüber, beläuft sich der Zuwachs auf 11,3 Prozent. Mit 19,3 Prozent würde die Zunahme der Betriebsausgaben vom Jahr 1978 zum Jahr 1983 nur wenig über dem für diesen Zeitraum prognostizierten gesamtschweizerischen Anstieg der Studentenzahlen in der Höhe von 15,4 Prozent liegen (Pro-

gnosen im Rahmen der Erhebung der Hochschulkonferenz). Was die jährlichen Betriebsausgaben der besonders beitragsberechtigten Institutionen betrifft, ist von 1978 bis 1983 mit einer Erhöhung von 10,8 auf 12,3 Millionen Franken zu rechnen; zu diesem Betrag könnten noch die Aufwendungen weiterer Institutionen treten, sofern ihnen während der nächsten vier Jahre das Beitragsrecht nach HFG eingeräumt wird (z. B. Medizinische Akademie St. Gallen und Hochschulzentrum der italienischen Schweiz).

Wie die Hochschulkonferenz hervorhebt, darf man die Angaben hinsichtlich der vorgesehenen Betriebsaufwendungen als realistisch, wenn auch nicht als restlos gesichert betrachten. Die Kantone sehen sich imstande, ihre Absichten im Universitätsbetrieb zu verwirklichen, wenn sich ihre eigene Finanzlage nicht entscheidend verschlechtert, wenn der Bund seine Hilfe an den Hochschulbetrieb (Grundbeiträge) anteilmässig nicht weiter herabsetzt und wenn die Nidhochschulkantone ihnen Zuschüsse leisten.

Als *Sachinvestitionen* im Sinne des HFG gelten die Aufwendungen für den Erwerb, die Errichtung, die Miete und den Umbau von Hochschulgebäuden sowie Ausgaben für die Anschaffung von Apparaten und Mobiliar sowie für die Neueinrichtung und ausserordentliche Erweiterung von Bibliotheken. Der Erhebung der Hochschulkonferenz lässt sich entnehmen, dass die Gesamtsumme der von den Beitragsempfängern angemeldeten Investitionen der vierten Beitragsperiode, nämlich rund 1030 Millionen Franken, praktisch gleich gross ist wie das entsprechende Total der dritten Beitragsperiode (Preisstand 1978). Zuvor hatte man Grund zur Annahme, dass der Abschluss der grossen Hochschulbauvorhaben zu einer Verminderung der gesamtschweizerischen Investitionsaufwendungen führen müsse. Die für die Jahre 1981–1983 sich abzeichnende geringfügige Abschwächung (–0,7%) ist dem Ausgabenrückgang bei den Bauten der Universitätsspitäler (–30%) zuzuschreiben; dagegen scheint sich bei den eigentlichen Universitätsbauten im engern Sinne eine gegenläufige Entwicklung (+ 25%) anzubahnen (Anteilsberechnungen des Wissenschaftsrates).

Zusammenfassend hält die Hochschulkonferenz fest, dass sich mit den beabsichtigten Aufwendungen gerade die dringendsten Bedürfnisse decken lassen werden.

## **124 Die erforderlichen Bundesmittel für die vierte Beitragsperiode**

### **124.1 Die Empfehlungen der Hochschulkonferenz**

Die Hochschulkonferenz legt in ihren Empfehlungen den Hauptakzent auf die Grundbeiträge. Wegen der Verwerfung des neuen Gesetzes durch das Schweizervolk im Mai 1978 hatten die Hochschulkantone in der dritten Beitragsperiode auf die erwartete Verbesserung der Bundeshilfe verzichten müssen. Obwohl die von Ihnen am 6. Oktober 1978 bewilligten Jahresanteile für die Grundbeiträge nominal schwach ansteigen, stellt die Hochschulkonferenz ab 1978 eine relative Abnahme der Unterstützung des Hochschulbetriebs fest. Sie fordert deshalb, dass dieser Entwicklung entgegenzutreten sei, wenn dem Bund tatsächlich daran gelegen ist, das kantonale Hochschulwesen wirksam zu fördern. Es sei deshalb für die nächsten Jahre mindestens der 1980 erreichte Un-

terstützungsgrad von 17,2 Prozent aufrechtzuerhalten. Aufgrund dieser Erwägungen beantragt die Hochschulkonferenz, die Gesamtsumme für diese Beitragsart in der vierten Beitragsperiode (1981–1983) auf 700 Millionen Franken festzusetzen (Jahresanteile 210 (1981), 230 (1982) und 260 (1983) Mio. Fr.), was für den Bund einen Mehraufwand von 124 Millionen Franken im Vergleich mit der laufenden Beitragsperiode bedeute. Die Konferenz bezeichnet die beantragte Erhöhung angesichts der beabsichtigten Ausgaben der Kantone als sehr bescheiden.

Wie wir bereits ausführten, weichen nach der Feststellung der Hochschulkonferenz die gesamten angemeldeten Investitionsausgaben der vierten Beitragsperiode nur gering von den seinerzeit für die dritte Beitragsperiode geschätzten Vorhaben ab. Für diese stand ein Verpflichtungskredit von 350 Millionen Franken zur Verfügung, der jedoch voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden wird. Anstatt nun die nämliche Summe auch für die vierte Beitragsperiode zu empfehlen, beantragt die Hochschulkonferenz, sich mit 250 Millionen Franken zu begnügen. Sie berücksichtigt damit die bisherigen Erfahrungen und die Unsicherheiten bei der Realisierung grösserer Bauvorhaben, aber auch die in den nächsten Jahren sich verschlechternde Lage im Hochschulbetrieb, die es nahelegt, den Grundbeiträgen mehr Gewicht beizumessen. Ausserdem schlägt sie vor, im Rahmen dieses Kredits eine Sonderquote (von höchstens 50 Mio. Fr.) im Sinne des früheren Artikels 24<sup>ter</sup> HFG auszuscheiden, um ausserordentliche Massnahmen der Kantone, die der Offenhaltung der Universitäten dienen, gezielt durch Spezialbeiträge unterstützen zu können.

## **124.2 Die Stellungnahme des Wissenschaftsrates zu den Empfehlungen der Hochschulkonferenz**

Bei den Grundbeiträgen gelangt der Wissenschaftsrat im wesentlichen zu den gleichen Schlussfolgerungen wie die Hochschulkonferenz und empfiehlt für die vierte Beitragsperiode eine Gesamtsumme von 690 Millionen Franken zu bewilligen. Der Rat betont sodann, neben der Wahrung des freien Zugangs zu den Universitäten müsse ebenfalls das Zahlenverhältnis Studenten/Dozenten verbessert oder wenigstens auf dem heutigen Stand gehalten werden. Die von beiden Konsultativorganen festgestellte relative Abnahme der Grundbeiträge könnte nach Ansicht des Wissenschaftsrates den Bereich der Hochschulforschung gefährden, deren Lage bereits zu Besorgnis Anlass gibt. Für die Hilfe an die Sachinvestitionen schlägt der Wissenschaftsrat einen Verpflichtungskredit von 200 Millionen Franken vor; er regt namentlich an, auf Zusatzbeiträge im Sinne des früheren Artikels 24<sup>ter</sup> HFG zu verzichten, da diese den heutigen Gegebenheiten nicht mehr entsprächen. Sollten allerdings der freie Hochschulzugang und die Qualität von Lehre und Forschung nicht mehr gesichert erscheinen, weil die Bundesmittel unter den vom Wissenschaftsrat empfohlenen Summen bleiben, wären finanzielle Sondermassnahmen des Bundes zu erwägen.

Der Wissenschaftsrat unterstreicht, die finanzielle Beteiligung der Nidthochschulkantone sei vordringlich, dies um so mehr, als die kantonalen Aufwendungen für die Volks- und Mittelschulen aufgrund der demographischen Entwick-

lung zurückgehen könnten. Indessen dürfe die Hilfe der Nichthochschulkantone später nicht eine Verminderung des Bundesengagements bewirken.

### 124.3 Grundbeiträge<sup>1)</sup>

Für die zweite Beitragsperiode (1975–1977) haben Sie durch Bundesbeschluss vom 28. Juni 1974 (AS 1974 1517) einem nominalen Jahreswachstum um 12 Prozent zugestimmt (für 1975: 150 Mio. Fr.; für 1976: 168 Mio. Fr.; für 1977: 188 Mio. Fr.). Nach dem Entscheid vom 28. Mai 1978 haben wir dem Sparauftrag des Volkes und der damals geringen Geldentwertung dadurch entsprochen, dass wir Ihnen für die dritte Beitragsperiode (1978–1980) ausgehend von den Grundbeiträgen für 1977 lediglich einen jährlichen nominalen Zuwachs von 1 Prozent vorschlugen; Sie hiessen diese Lösung mit dem Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 (für 1978: 190 Mio. Fr.; für 1979: 192 Mio. Fr.; für 1980: 194 Mio. Fr.) gut. Da in den nächsten Jahren die Betriebsausgaben der Hochschulträger weiterhin stark ansteigen werden (siehe Ziff. 123) halten wir dafür, dass der Bund seine finanzielle Hilfe in Zukunft verbessern muss.

Wir schliessen uns der Ansicht unserer Konsultativorgane insofern an, als beide uns nahelegen, besonderes Gewicht auf die Betriebssubventionierung zu legen; in der Tat werden es vornehmlich betriebliche Massnahmen sein, die es den Hochschulen gestatten werden, die weiterhin zunehmenden Studienanfänger zahlen während der nächsten Jahre zu bewältigen. Indessen können wir aus den in Ziffer 21 angeführten Gründen den Empfehlungen unserer Organe, die eine noch weitergehende Erhöhung der Grundbeiträge wünschen, nur teilweise entgegenkommen.

Unter diesen Umständen beantragen wir Ihnen, für die vierte Beitragsperiode eine Gesamtsumme für Grundbeiträge in der Höhe von 655 Millionen Franken zu bewilligen (Art. 2 Abs. 1 Entwurf BB); diese Summe gliedert sich in 3 Jahresanteile, nämlich in 210 Millionen Franken für 1981, 215 Millionen Franken für 1982 und 230 Millionen Franken für 1983 (Art. 2 Abs. 2 BB). Wenn wir Ihnen den zuletzt genannten Betrag (230 Mio. Fr.) vorschlagen, geschieht dies wegen des besonders deutlichen Zuwachses der Studienanfängerzahlen, der für das Studienjahr 1983/84 erwartet wird. Setzt man die von uns beantragten Jahresanteile in Beziehung zu den voraussichtlichen Betriebsaufwendungen (eingerechnet eine jährliche Teuerung von 3%), ergeben sich folgende prozentuale Anteile:

Jahr	Voraussichtlicher Betriebsaufwand (Teuerung 3%) (in Mio. Fr.)	Beantragter Jahresanteil (in Mio. Fr.)	Bundeshilfe in Prozent
1981 .....	1 169	210	17,96
1982 .....	1 244	215	17,28
1983 .....	1 323	230	17,38

<sup>1)</sup> Die an die Betriebsausgaben eines bestimmten Jahrs entrichteten Grundbeiträge werden aufgrund von Abrechnungen und statistischen Angaben im darauf folgenden Jahr ausbezahlt.

Die Erhöhung der Jahresanteile für die Grundbeiträge, die wir Ihnen zum Entscheid unterbreiten, ergibt eine geringfügige Verminderung des gesamten Bundesengagements für die vierte Beitragsperiode im Vergleich mit der dritten (915 statt 926 Mio. Fr.). Dies gilt jedenfalls, wenn man die Gesamtsumme für Grundbeiträge (655 statt 576 Mio. Fr.) mit dem *Verpflichtungskredit* für Sachinvestitionsbeiträge (260 statt 350 Mio. Fr.), die wir Ihnen hier nach Artikel 16 Absatz 1 HFG beantragen, zusammenrechnet; in der Tat lässt sich der für die neue Beitragsperiode benötigte Verpflichtungskredit kleiner halten als derjenige für die laufende Periode, weil sich seit einiger Zeit eine gewisse Verlangsamung in der Realisierung der Investitionen feststellen lässt. Hingegen ist eine gewisse Erhöhung des Bundesaufwandes (ungefähr 40–50 Mio. Fr.) zu verzeichnen, wenn man die Gesamtsumme für die Grundbeiträge je der dritten und vierten Beitragsperiode und die ihnen entsprechenden, in den Voranschlägen oder im Finanzplan festgehaltenen jährlichen Zahlungskredite für die Sachinvestitionsbeiträge addiert und die Ergebnisse miteinander vergleicht.

#### **124.4 Sachinvestitionsbeiträge**

Die Gesamtsumme der vorgesehenen Investitionsaufwendungen für die vierte Beitragsperiode scheint annähernd die gleiche Höhe wie in der dritten Beitragsperiode zu erreichen (siehe Ziff. 123); dies würde an sich auch die Bereitstellung eines gleich hohen Verpflichtungskredits nahelegen. Wie wir bereits ausführten, stellt die Hochschulkonferenz für die dritte Beitragsperiode fest, dass aufgrund der Verlangsamung der Investitionstätigkeit der Beitragsberechtigten der Verpflichtungskredit für die Investitionsbeiträge wahrscheinlich nur zum Teil aufgebraucht wird. Dies könnte sich in der vierten Beitragsperiode fortsetzen. Aus diesem Grunde beantragen wir Ihnen, den neuen Verpflichtungskredit auf 260 Millionen Franken festzusetzen (Art. 3 Entwurf BB). In der genannten Summe ist eine Reserve von höchstens 60 Millionen Franken für Sonderbeiträge eingeschlossen (siehe Ziff. 124.5). Sollte wegen nicht vorhersehbarer Umstände der beantragte Verpflichtungskredit nicht ausreichen, um alle Bedürfnisse zu befriedigen, so würde es die Begrenzung der vierten Beitragsperiode auf drei Jahre erlauben, die Zusicherung von Beiträgen an einzelne, mittelfristig zu realisierende Investitionsvorhaben auf die fünfte Beitragsperiode zu verschieben.

#### **124.5 Sonderbeiträge für Massnahmen zur Verhinderung des Numerus clausus**

Nach Artikel 4 unseres Entwurfs für einen Bundesbeschluss, der auf eine Empfehlung der Hochschulkonferenz zurückgeht, kann eine Summe von höchstens 60 Millionen aus dem Gesamtbetrag für Sachinvestitionsbeiträge (Ziff. 124.4) dazu verwendet werden, besondere Anstrengungen der Hochschulkantone zur raschen Behebung von gesamtschweizerisch spürbaren Kapazitätschwierigkeiten gezielt und verstärkt zu unterstützen. Solche Sofortmassnahmen, für welche eine Sonderhilfe vorgesehen wird, müssen in betrieblichen Vorkehrungen, namentlich in ausserordentlichen Erweiterungen des Lehrkörpers bestehen. Für Investitionen mit rascher kapazitätssteigernder Wirkung, beispielsweise kurzfr-

stig realisierbare bauliche Provisorien, erinnern wir an die Möglichkeit, aufgrund von Artikel 12 Absatz 3 HFG im Rahmen der üblichen Subventionierung ausserordentliche Zuschläge an Investitionen, die von besonderer gesamtschweizerischer Bedeutung sind, auszurichten.

Mit der vorgeschlagenen neuen Bestimmung beabsichtigen wir, Artikel 19<sup>bis</sup> Absatz 2 HFG in dem Sinne ein zweites Mal zu konkretisieren, dass der Grundsatz des Buchstabens b von Artikel 24<sup>ter</sup> HFG, der von 1972 bis 1977 in Kraft war, wiederaufgenommen und auf alle ausserordentlichen betrieblichen Massnahmen ausgeweitet wird. Doch möchten wir den Artikel 4 des Beschlussesentwurfs präziser als Artikel 24<sup>ter</sup> fassen. So beantragen wir Ihnen, in die Bestimmung einerseits einen Höchstansatz für die Sonderbeiträge, andererseits aber eine klare begriffliche Abgrenzung der Sonderhilfe gegenüber der ordentlichen Hochschulförderung in Form der Grundbeiträge aufzunehmen; zudem dürfen nur Massnahmen der Kantone, die ihre Wirkungen gegen den Numerus clausus während der vierten Beitragsperiode, nötigenfalls aber auch darüber hinaus, entfalten werden, durch Sonderbeiträge unterstützt werden. Um den subsidiären Charakter der Bundeshilfe zu wahren, schlagen wir Ihnen für die Unterstützung ausserordentlicher betrieblicher Massnahmen der Hochschulkantone einen Beitragssatz von höchstens 50 Prozent vor. Wenn wir Ihnen für Sonderbeiträge den Betrag von höchstens 60 Millionen Franken beantragen, geschieht dies, weil wir der Bekämpfung des Numerus clausus an den kantonalen Hochschulen grösste Bedeutung beimessen. Das gleiche Anliegen veranlasst aber auch die Nicht-hochschulkantone, durch den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung (siehe Ziff. 122.3) die Leistung eigener Beiträge in Aussicht zu nehmen; nach Schätzungen dürften daraus gegen Ende der vierten Beitragsperiode zusätzliche Mittel in der Höhe von ungefähr 36 Millionen Franken jährlich bereitstehen. Aufgrund dieser beiden Neuerungen in der Hochschulfinanzierung dürfte man wahrscheinlich in der Lage sein, die Einführung von Beschränkungen des Hochschulzugangs zu vermeiden. Der Antrag auf 60 Millionen Franken (die Hochschulkonferenz hatte 50 Millionen Franken empfohlen, siehe Ziff. 124.1) rechtfertigt sich auch deshalb, weil wir bei den Grundbeiträgen den Wünschen der Beitragsempfänger nicht voll Rechnung tragen konnten.

## **2            Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **21           Finanzielle Auswirkungen**

Die Analyse der finanziellen Auswirkungen muss für Grundbeiträge und für Sachinvestitionsbeiträge getrennt erfolgen, da es im ersten Fall um Zahlungskredite, im zweiten um einen Verpflichtungskredit geht, der in der vierten Beitragsperiode nur teilweise zu Auszahlungen führen wird.

Weil der Verpflichtungskredit von 350 Millionen Franken für die dritte Beitragsperiode voraussichtlich nicht voll ausgeschöpft wird, weil sich der Bedarf nach Hochschulinvestitionen stabilisiert hat und weil zudem der Verpflichtungskredit für die vierte Beitragsperiode kleiner sein wird als für die vorangegangene, wird der Bund in den nächsten Jahren nennenswerte Minderausgaben im Investitionsbereich erzielen können. Diesen Gegebenheiten haben wir durch Reduktion der entsprechenden Zahlungskredite im Legislaturfinanzplan des Bundes

für die Jahre 1981–1983 bereits Rechnung getragen (1981: 89 Mio. Fr.; 1982: 77 Mio. Fr.; 1983: 82 Mio. Fr.). Vergleichsweise mussten wir im Budget 1979 einen Zahlungskredit von 101 Millionen Franken einsetzen, während wir für 1980 im Hinblick auf die eingetretenen Verschiebungen bereits nur noch 88 Millionen Franken vorsehen.

Dieser Ausgabenverminderung steht eine Erhöhung der Gesamtsumme für Grundbeiträge um rund 80 Millionen Franken gegenüber.

Dank dem Ausgleich zwischen Minderausgaben und Krediterhöhungen sowie durch Verschiebungen zwischen den Kreditposten «Grundbeiträge» und «Sachinvestitionsbeiträge» in der Finanzplanung sind wir in der Lage, die beantragten Kredite Ihrem Entscheid zu unterbreiten. Im Hinblick auf die ausserordentliche Bedeutung, die der Offenhaltung der schweizerischen Hochschulen in den nächsten Jahren im Interesse unserer Jugend und des ganzen Landes zukommt, erachten wir die beantragte Subventionierung auch als finanziell vertretbar.

## **22 Personelle Auswirkungen**

Für die Bundesverwaltung ergeben sich keine personellen Auswirkungen.

## **23 Auswirkungen auf den Vollzug durch die Kantone**

Der von uns beantragte Bundesbeschluss bringt keine Änderungen im Vollzug des HFG und demzufolge auch keine Mehrbelastung für die kantonalen Verwaltungen.

## **24 Richtlinien der Regierungspolitik**

Wir haben die Vorlage unter Ziffer 512 der Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 angekündigt.

## **3 Gesetzesmässigkeit**

Der beantragte Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 14 Absatz 1 HFG. Zur Bewilligung der Kredite für die Grund- und die Sachinvestitionsbeiträge bedarf es eines allgemeinverbindlichen, dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses.

**Betriebsausgaben <sup>1)</sup>**

(in Mio Fr.)

Anhang I

**Kantonale Hochschulen**

(Preisstand 1978)

	1978	1979	1980	Total 1978-1980	1981	1982	1983	Total 1981-1983	davon für die med. Fakultäten
Basel <sup>2)</sup> .....	151,600	153,510	155,809 <sup>3)</sup>	460,919	158,106 <sup>3)</sup>	160,443 <sup>3)</sup>	162,837 <sup>3)</sup>	481,386 <sup>3)</sup>	242,2
Bern <sup>2)</sup> .....	181,680	188,538	201,154	571,372	211,965	221,984	230,105	664,054	447,0
Freiburg .....	35,070	37,010 <sup>3)</sup>	39,720	111,800	41,400	43,180	44,920	129,500	—
Genf <sup>2)</sup> .....	198,424	201,788	206,352	606,564	211,508	216,773	222,187	650,468	260,4
Neuenburg .....	20,670	22,555	23,540	66,765	24,475	25,475	26,475	76,425	—
St. Gallen .....	21,179	22,525	22,879	66,583	23,700	24,165	24,607	72,472	—
Lausanne <sup>2)</sup> .....	99,590	103,801	115,772	319,163	125,464	133,722	142,778 <sup>4)</sup>	401,964	190,2
Zürich <sup>2)</sup> .....	238,000	251,200	254,400	743,600	261,400	267,300	275,000	803,700	.....
Total .....	946,213	980,927	1019,626	2946,766	1058,018	1093,042	1128,909	3279,969	.....

<sup>1)</sup> Personal- und Sachausgaben, ohne Investitionen und ohne die anrechenbaren Mieten.<sup>2)</sup> Inkl. Anteil Lehre und Forschung der Universitätskliniken.<sup>3)</sup> Teilweise Schätzung der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK).<sup>4)</sup> Extrapolation SHK.

**Davon Personalausgaben<sup>1)</sup>**

Anhang 2

(in Mio Fr.)

**Kantonale Hochschulen**

(Preisstand 1978)

	1978	1979	1980	Total 1978-1980	1981	1982	1983	Total 1981-1983
Basel <sup>2)</sup> .....	110,711	112,151	113,976 <sup>3)</sup>	336,838	115,773 <sup>3)</sup>	117,603 <sup>3)</sup>	119,464 <sup>3)</sup>	352,840 <sup>3)</sup>
Bern <sup>2)</sup> .....	137,130	143,005	153,209	433,344	160,013	167,025	172,938	499,976
Freiburg .....	28,590	30,340 <sup>3)</sup>	32,420	91,350	33,610	34,870	36,030	104,510
Genf <sup>2)</sup> .....	160,131	162,655	167,055	489,841	170,910	174,836	178,888	524,634
Neuenburg .....	16,870	18,205	18,790	53,865	19,375	19,975	20,475	59,825
St. Gallen .....	16,007	17,275	17,417	50,699	18,160	18,548	18,895	55,603
Lausanne <sup>2)</sup> .....	72,317	75,149	81,962	229,428	87,934	94,512	100,178	282,624
Zürich <sup>2)</sup> .....	157,700	165,600	168,400	491,700	171,500	174,600	179,200 <sup>4)</sup>	525,300
<b>Total .....</b>	<b>699,456</b>	<b>724,380</b>	<b>753,229</b>	<b>2 177,065</b>	<b>777,275</b>	<b>801,969</b>	<b>826,068</b>	<b>2 405,312</b>

<sup>1)</sup> Inkl. Sozialleistungen.<sup>2)</sup> Inkl. Anteil Lehre und Forschung der Universitätskliniken.<sup>3)</sup> Teilweise Schätzung SHK.<sup>4)</sup> Extrapolation SHK.

## Indexierte Betriebsausgaben

(Index 1978 = 100)

Anhang 3

### Kantonale Hochschulen

(Preisstand 1978)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Basel .....	100,0	101,3	102,8 <sup>1)</sup>	104,3 <sup>1)</sup>	105,8 <sup>1)</sup>	107,4 <sup>1)</sup>
Bern .....	100,0	103,8	110,7	116,7	122,2	126,7
Freiburg .....	100,0	105,5 <sup>1)</sup>	113,3	118,1	123,1	128,1
Genf .....	100,0	101,7	104,0	106,6	109,2	112,0
Neuenburg .....	100,0	109,1	113,9	118,4	123,2	128,1
St. Gallen .....	100,0	106,4	108,0	111,9	114,1	116,2
Lausanne .....	100,0	104,2	116,2	126,0	134,3	143,4 <sup>2)</sup>
Zürich .....	100,0	105,5	106,9	109,8	112,3	115,5
Total .....	100,0	103,7	107,8	111,8	115,6	119,3

<sup>1)</sup> Teilweise Schätzung SHK.  
<sup>2)</sup> Extrapolation SHK.

**Betriebsausgaben**

(in Mio Fr.)

Anhang 4

**Besondere beitragsberechtigte Institutionen<sup>1)</sup>**

(Preisstand 1978)

	1978	1979	1980	1978-1980	1981	1982	1983	1981-1983
Institut universitaire de hautes études internationales, Genf .....	4,5	4,5	4,7	13,7	4,9	5,0	5,1	15,0
Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehrer, Luzern ..	0,6	0,7	0,7	2,0	0,8	0,8	0,8	2,4
Osteuropabibliothek, Bern .....	0,3	0,3	0,3	0,9	0,3	0,3	0,3	0,9
Tropeninstitut, Basel <sup>2)</sup> .....	1,9	1,9	2,0	5,8	2,1	2,2	2,0	6,3
Sozialarchiv, Zürich .....	0,8	0,8	0,8	2,4	0,8	0,8	0,8	2,4
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques, Neuenburg	1,0	1,3	1,4	3,7	1,4	1,4	1,4	4,2
Theologische Fakultät, Luzern .....	1,7	1,7	1,8	5,2	1,9	1,9	1,9	5,7
<b>Total .....</b>	<b>10,8</b>	<b>11,2</b>	<b>11,7</b>	<b>33,7</b>	<b>12,2</b>	<b>12,4</b>	<b>12,3</b>	<b>36,9</b>

<sup>1)</sup> Unter dem Vorbehalt, dass die Beitragsberechtigung weiterdauert.

<sup>2)</sup> Netto-Betriebsausgaben.

## Sachinvestitionen <sup>1)</sup>

(in Mio Fr.)

Anhang 5

### Kantonale Hochschulen und besondere beitragsberechtigte Institutionen

(Preisstand 1978)

	1978	1979	1980	1978-1980	1981	1982	1983	1981-1983
Basel .....	48,590	36,420	52,420	137,430	45,850	25,480	51,480	122,810
Bern .....	25,067	13,944	28,179	67,190	25,126	24,212	27,733	77,071
Freiburg .....	8,660	9,057	11,825	29,542	2,825	3,515	4,335	10,675
Genf .....	53,733	62,761	88,678	205,172	104,246	117,142	112,476	333,864
Neuenburg .....	0,100	4,500	3,700	8,300	3,400	3,400	3,400	10,200
St. Gallen .....	0,329	0,340	1,500	2,169	1,005	7,860	7,900	16,765
Lausanne .....	98,695	104,973	99,024	302,692	84,124	43,790	38,950	166,864
Zürich .....	103,451	93,881	79,351	276,683	112,216	99,010	74,186	285,412
Institutionen <sup>2)</sup> .....	0,200	4,200	0,200	4,600	0,600	1,370	0,900	2,870
<b>Total .....</b>	<b>338,825</b>	<b>330,076</b>	<b>364,877</b>	<b>1033,778</b>	<b>379,392</b>	<b>325,779</b>	<b>321,360</b>	<b>1026,531</b>

<sup>1)</sup> Bauten, Mieten, Apparate, Mobilier und Bibliotheken, nach Artikel 10 HFG.

<sup>2)</sup> Artikel 3 HFG.

## **B      Berichterstattung nach Artikel 21 des Hochschulförderungsgesetzes**

### **1      Die jüngste Entwicklung der schweizerischen Hochschulen**

#### **11     Studentenzahlen**

Die Gesamtzahl der an allen Hochschulen unseres Landes immatrikulierten Studierenden hat sich in der Zeit vom Wintersemester 1974/75 (dem Stand der Berichterstattung in unserer Botschaft vom 4. Oktober 1976 über die Förderung der Hochschulen und die Forschung) bis 1978/79 wie folgt entwickelt:

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Schweizer .....	40 459	42 510	44 113	45 475	46 934
Ausländer .....	10 204	10 113	10 085	10 423	10 676
Total .....	50 663	52 623	54 198	55 898	57 610
davon Studentinnen .....	13 245	14 088	15 123	16 272	17 254

Davon entfielen auf die acht kantonalen Hochschulen:

	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
Schweizer .....	33 500	35 464	36 876	38 132	39 428
Ausländer .....	8 326	8 276	8 309	8 617	8 856
Total .....	41 826	43 740	45 185	46 749	48 284
davon Studentinnen .....	12 442	13 276	14 238	15 316	16 225

In den vier Jahren von 1974/75 bis 1978/79 hat die Gesamtzahl der Studierenden an den kantonalen Hochschulen um 15,5 Prozent zugenommen, gegenüber 23,5 Prozent von 1970/71 bis 1974/75. Im gleichen Zeitraum ging der Bestand an ausländischen Studierenden etwas zurück, doch steigt die Zahl nach einem Tiefstand im Jahre 1976/77 wieder leicht an; der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Studierenden der kantonalen Hochschulen beträgt gegenwärtig 18,5 Prozent (1974/75: 20%), da wegen der etwas restriktiveren Zulassungspolitik gegenüber den nicht niedergelassenen Ausländern der Anteil der ausländischen Studierenden mit nichtschweizerischen Zulassungsausweisen in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

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

Jahr	Studenten	davon Studentinnen
1954/55 .....	12 940	2 109
1958/59 .....	15 133	2 874
1962/63 .....	21 161	4 325
1966/67 .....	27 805	6 634
1970/71 .....	33 947 <sup>1)</sup>	8 975 <sup>1)</sup>
1974/75 .....	41 826	12 442
1978/79 .....	48 284	16 225

<sup>1)</sup> Nach Abzug der Studenten der ETH Lausanne wegen des Übergangs der EPUL an den Bund.

In den letzten 25 Jahren hat sich die Zahl aller Studierenden an den kantonalen Hochschulen rund vervierfacht, während die Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum um knapp 30 Prozent zunahm. In der nämlichen Zeit stieg an den kantonalen Hochschulen der Anteil der Studentinnen von 16 auf 34 Prozent.

Die Zahlen aller Studenten und Studienanfänger an den kantonalen Hochschulen entwickelten sich in den letzten Jahren wie folgt:

Jahr	Studenten	Index	Studienanfänger	Index
1970/71 .....	33 947	100	6 684	100
1971/72 .....	36 141	106	6 999	105
1972/73 .....	38 615	114	7 799	117
1973/74 .....	39 957	118	8 731	131
1974/75 .....	41 826	123	9 777	146
1975/76 .....	43 740	129	9 804	147
1976/77 .....	45 185	133	9 454	142
1977/78 .....	46 749	138	9 669	145
1978/79 .....	48 284	142	9 734	146

Die Entwicklung ist durch ein kontinuierliches Wachstum sowohl der Studenten- wie auch der Studienanfängerzahlen gekennzeichnet. Seit dem Studienjahr 1975/76 hat die Studentenzahl regelmässig um rund 1500 Studenten im Jahr zugenommen.

Wie der Tabelle «Entwicklung der Studentenzahlen sämtlicher Hochschulen nach Fachgruppen» und der graphischen Darstellung «Entwicklung der Studentenzahlen der kantonalen Hochschulen nach Fachgruppen» zu entnehmen ist, zeigten die Studentenzahlen der wichtigsten Disziplinen unterschiedliche Entwicklungstendenzen. Dank den Informationskampagnen der Hochschulkonferenz konnte der Zuwachs der Studienanfänger in der Medizin gebremst werden; die Zahl der Medizinstudenten ist dadurch annähernd gleich gross geblieben. Ebenfalls konstant blieben die Zahlen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Hingegen haben sich wesentlich mehr Studenten für Rechtswissenschaften und Geisteswissenschaften entschieden; damit ist auch der Studentenanteil der beiden Fachgruppen an der Gesamtzahl der Studierenden stark gewachsen.

## Entwicklung der Studentenzahlen sämtlicher Hochschulen nach Fachgruppen

Wintersemester	Theologie <sup>1)</sup>	Rechtswissenschaft	Wirtschafts- u. Sozialwissensch.	Phil. I.	Medizin	Phil. II <sup>2)</sup>	ETH	Andere <sup>3)</sup>	Total
1974/75.....	973	5 355	6 756	10 914	8 277	7 176	8 837	2 375	50 663
1975/76.....	1 033	5 982	6 705	11 630	8 405	7 577	8 883	2 408	52 623
1976/77.....	1 089	6 431	6 596	12 153	8 620	7 781	9 013	2 515	54 198
1977/78.....	1 151	6 861	6 758	12 773	8 611	7 847	9 149	2 748	55 898
1978/79.....	1 219	7 234	7 007	15 973 <sup>4)</sup> (13 447)	8 727	8 124	9 326	— <sup>4)</sup> (2 526)	57 610

<sup>1)</sup> Einschliesslich Studierende der Theologischen Fakultät Luzern.

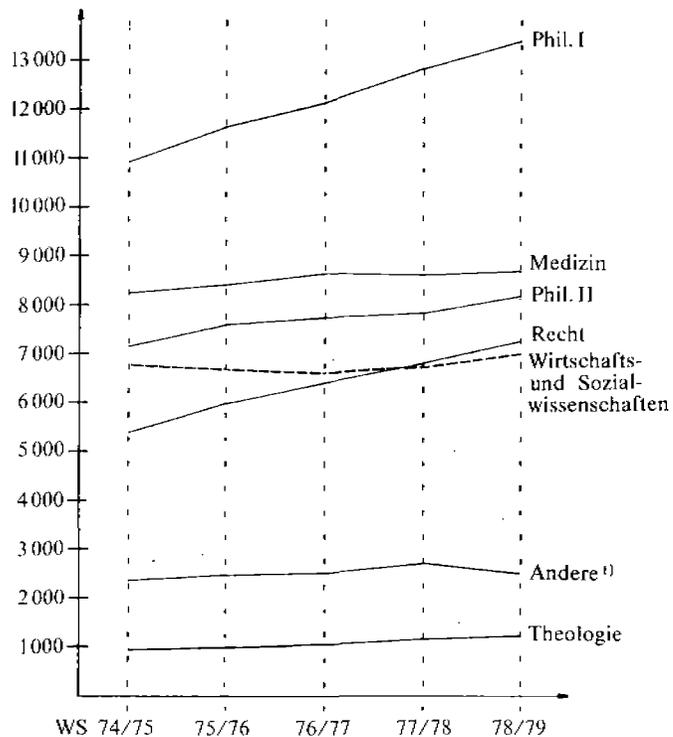
<sup>2)</sup> Nur Studierende der kantonalen Hochschulen.

<sup>3)</sup> Turnlehrerausbildung, Ecole d'interprétation et de traduction, Institut universitaire de hautes études internationales, Centre d'études industrielles, Ecole de langue et civilisation françaises u. a.

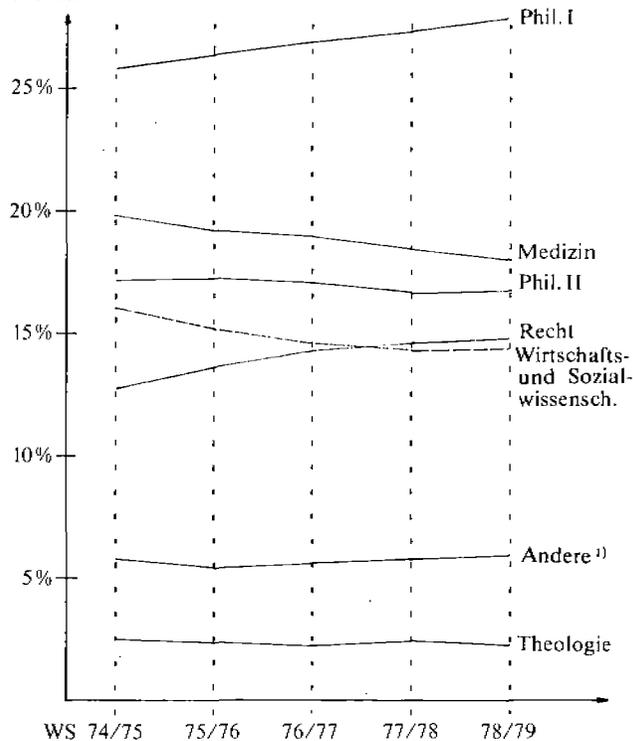
<sup>4)</sup> Nach dem neuen Fächerkatalog des Schweizerischen Hochschulinformationssystems werden die Angaben unter der Rubrik «Andere» seit 1978/79 der Fachgruppe Phil. I zugeordnet.

## Entwicklung der Studentenzahlen nach Fachgruppen an den kantonalen Hochschulen

Studierende



%-Anteil



<sup>1)</sup> Siehe Fussnote <sup>4)</sup> zur vorangehenden Tabelle.

## 12 Dozentenzahlen

Von 1974/75 bis 1978/79 hat sich die Zahl der Dozenten an den kantonalen Hochschulen von 4625 auf 4710 erhöht, d. h. nur um 2 Prozent, während sie noch zwischen 1970/71 und 1974/75 um 20 Prozent zugenommen hatte. Der Anteil der vollamtlichen Dozenten am gesamten Lehrkörper der kantonalen Hochschulen hat sich in den letzten Jahren nur unerheblich verändert und beträgt 1978/79 wiederum 38 Prozent. Von ihnen sind 28 Prozent ordentliche und ausserordentliche Professoren; 1966/67 machte diese Gruppe von Dozenten noch 46,5 Prozent des Lehrkörpers aus. Dieser Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass vermehrt Assistenzprofessoren und weitere wissenschaftliche Mitarbeiter in den Hochschulunterricht mit einbezogen wurden.

## 13 Entwicklung der kantonalen Hochschulaufwendungen

Über die Entwicklung der kantonalen Hochschulaufwendungen in den Jahren 1974–1977 orientiert die nachstehende Tabelle:

Jahr	Gesamtaufwand in 1000 Fr.	Davon Betriebsausgaben in 1000Fr.	Anteil der Betriebsausgaben am Gesamtaufwand in Prozenten
1974 . . . . .	1 014 150	851 093	84
1975 . . . . .	1 072 120	948 132	88
1976 . . . . .	1 117 276	995 685	89
1977 . . . . .	1 153 854	1 015 017	88

## 14 Hochschulrecht

Die ausserordentliche Entwicklung im Hochschulbereich und die raschen wissenschaftlichen Fortschritte zwingen unsere Hochschulen und ihre Träger, die bestehenden Strukturen und die überlieferten Ausbildungsziele und -methoden zu überdenken und in verschiedenen Fällen auch neu zu regeln.

Bisher führten die Bemühungen um neues Hochschulrecht in St. Gallen und in der Westschweiz zu neuen Gesetzen, während die Arbeiten in den übrigen Hochschulkantonen verzögert wurden. Aber auch die neuen Universitätsgesetze von Freiburg (vom 27. Nov. 1970), von Neuenburg (vom 23. März 1971) und von Genf (vom 26. Mai 1973) sind dem Ziel verpflichtet, Erfahrungen für weitere Neuregelungen zu sammeln. In Freiburg liegt seit längerer Zeit ein Entwurf für ein neues Universitätsstatut vor. Im Kanton Waadt wird das neue Universitätsgesetz erst auf den 1. September 1980 vollumfänglich in Kraft treten; am zugehörigen Reglement wird gegenwärtig noch gearbeitet. In Basel-Stadt hat eine 1972 eingesetzte Grossratskommission ihre Beratung des regierungsrätlichen Entwurfs für ein neues Universitätsgesetz abgeschlossen und ihren Schlussbericht Ende November 1979 dem Grossen Rat übergeben; am 17. April dieses Jahres hat er jedoch diese Gesetzesvorlage abgelehnt. In Bern sind die Arbeiten an der Totalrevision des Universitätsgesetzes im Juli 1977 eingestellt worden; vorerst sollen einige der dringlichsten und politisch unbestrittenen Anliegen in

einer Teilrevision im Laufe dieses Jahres in die Tat umgesetzt werden. Im Kanton Zürich sind im Kantonsrat die Bemühungen um ein neues Universitätsgesetz im Dezember 1976 gescheitert; auch die Arbeiten der Erziehungsdirektion an einer Partialrevision des Unterrichtsgesetzes wurden inzwischen unterbrochen, da im Mai 1977 eine parlamentarische Initiative betreffend die Änderung dieses Gesetzes eingereicht worden und eine Volksinitiative für ein neues Universitätsgesetz zustande gekommen ist.

Die ursprünglichen Anliegen dieser Rechtssetzungsarbeiten bestanden darin, die universitäre Selbstverwaltung von der kantonalen Hochschulverwaltung klar abzugrenzen, die Hochschulleitung zu stärken, die Hochschulangehörigen an der universitären Meinungsbildung vermehrt zu beteiligen und Teilbereiche besser zu strukturieren und zu organisieren. Manche dieser Ziele liessen sich auch über Neuregelungen ausserhalb der laufenden grossen Gesetzgebungsarbeiten verwirklichen. In Basel-Stadt, Genf und in der Waadt wurden gesetzliche Grundlagen für die Einführung befristeter Zulassungsbeschränkungen geschaffen, in Bern sind sie noch in Vorbereitung. Neu umschrieben wurden teilweise auch die Voraussetzungen des Hochschulzugangs: Während in Genf für bestimmte Studienrichtungen auch Anwärter ohne Maturitätsausweise aufgrund einer Aufnahmeprüfung zugelassen werden, bleibt die Frage, ob ein Primarlehrerdiplom zu einzelnen Hochschulstudien berechtigt, unterschiedlich geregelt; einzig Freiburg gestattet seinen Primarlehrern, sich für alle Studiengänge ausser Medizin einzuschreiben.

Aber auch die ständigen Anstrengungen um die Reform der Ausbildungsziele und -methoden haben ihren Niederschlag in zahlreichen neuen Studienplänen und Prüfungsreglementen gefunden. Dieses schrittweise, auf einzelne Disziplinen bezogene Vorgehen fusst auf der Einsicht, dass Studienreformen nicht einfach generell geregelt und ohne vorherige Erprobung nicht durchgesetzt werden können.

Verschiedene Studienreformkommissionen sowie auch der Schweizerische Wissenschaftsrat wiesen wiederholt nachdrücklich auf die grosse Bedeutung der wissenschaftlichen Fort- und Weiterbildung wie auch der Verantwortung der Hochschulen für die allgemeine Erwachsenenbildung in einer sich rasch wandelnden gesellschaftlichen und beruflichen Umwelt hin. In der Folge hat beispielsweise Neuenburg 1977 ein Reglement über die Weiterbildung für berufstätige Juristen und Ökonomen erlassen. Drei Universitäten, nämlich Freiburg, Neuenburg und Basel führen heute Altersuniversitäten und sind darin dem Beispiel Genfs gefolgt.

Angesichts der steigenden Kosten der Hochschulen und der sich verknappenden öffentlichen Mittel erweist es sich als unumgänglich, die Planung und Koordination innerhalb der einzelnen Universität zu verbessern. Demzufolge ist in den letzten Jahren an fast allen Hochschulen unter den unterschiedlichsten Regelungsformen eine Planungsorganisation aufgebaut worden. Alle Universitäten erarbeiten heute umfassende Mehrjahres- oder Entwicklungspläne bzw. Berichte über die künftige Ausgestaltung der einzelnen Fachbereiche. In solchen Dokumenten wird nicht nur die qualitative und quantitative Entwicklung der Universitäten als Ganzes und in ihren Teilen umrissen; sie enthalten auch Vorschläge, welchen Bereichen und Aufgaben Vorrang zukommen soll, und stellen

die finanziellen und organisatorischen Konsequenzen der vorgesehenen Massnahmen dar.

In einem weiteren Zusammenhang seien hier ebenfalls die Bemühungen der Konferenzen der kantonalen Finanz- und Erziehungsdirektoren erwähnt, auf interkantonaler Ebene eine Neuverteilung der Hochschullasten zu erreichen und insbesondere die Nichthochschulkantone an der Finanzierung zu beteiligen. Die Interkantonale Vereinbarung über Hochschulbeiträge ist im Spätherbst 1979 durch die beiden Konferenzen genehmigt worden; für ihr Inkrafttreten bedarf sie nunmehr der Ratifizierung durch mindestens drei Hochschulkantone und sieben Nichthochschulkantone (siehe dazu auch Ziff. 122.3).

## 2 Massnahmen und Erfahrungen aufgrund des geltenden Hochschulförderungsgesetzes

### 21 Finanzielle Zusicherungen und Leistungen

Der Bund hat für die zehn Jahre seit Inkrafttreten des Hochschulförderungsgesetzes (1969–1978) *Grundbeiträge* in der Höhe von 1297 Millionen Franken ausbezahlt. Entsprechend den anrechenbaren jährlichen Betriebsaufwendungen dieses Zeitraums verteilen sich die Zuwendungen wie folgt auf die beitragsberechtigten Kantone und Institutionen:

Kantone	Fr.
Basel-Stadt .....	207 559 030
Bern .....	228 079 937
Freiburg .....	113 170 819
Genf .....	218 998 767
Neuenburg .....	49 116 343
St. Gallen .....	34 935 182
Waadt .....	148 175 052
Zürich .....	263 165 123

#### Beitragsberechtigte Institutionen

Institut universitaire de hautes études internationales, Genf (ab 1969) .....	16 133 067
Schweizerische Zentralstelle für die berufliche Weiterbildung der Mittelschullehrer, Luzern (ab 1970) .....	2 284 363
Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer, Lausanne (1971 bis 1974) .....	2 701 000
Schweizerische Osteuropa-Bibliothek, Bern (ab 1971) .....	924 481
Schweizerisches Tropeninstitut, Basel (ab 1973) .....	4 045 307
Theologische Fakultät Luzern (ab 1972) .....	3 025 627
Vorbereitungsstufe einer Hochschulinstitution für Bildungswissenschaften im Kanton Aargau, Aarau (1972–1978) .....	2 042 049

	Fr.
Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich (ab 1973) .....	1 537 293
Institut romand de recherches et de documentation pédagogique, Neuenburg (ab 1973)	1 106 560

Für das Beitragsjahr 1979 beträgt der Jahresanteil der Grundbeiträge 192 Millionen Franken und wird Ende 1980 ausbezahlt. Für das Beitragsjahr 1980 ist nach dem geltenden Bundesbeschluss ein Jahresanteil von 194 Millionen Franken vorgesehen.

Bis zum 31. Dezember 1979 sind den Hochschulkantonen *Sachinvestitionsbeiträge* in der Höhe von ..... 954 432 421 *zugesichert* worden. Diese verteilen sich wie folgt:

<b>Kantone</b>	Fr.
Basel-Stadt .....	122 508 863
Bern .....	136 960 443
Freiburg .....	50 739 693
Genf .....	168 692 123
Neuenburg .....	16 927 644
St. Gallen .....	20 175 402
Waadt .....	153 525 976
Zürich .....	272 906 660
Beitragsberechtigte Institutionen .....	11 995 617

Bis zum 31. Dezember 1979 konnten von den zugesicherten *Sachinvestitionsbeiträgen* 810 428 653 Franken ausbezahlt werden.

## 22 Beitragsberechtigung

Nach dem HFG können einerseits neue Hochschulen (Anerkennung durch einfachen Bundesbeschluss, Art. 2), andererseits besondere Institutionen (Anerkennung durch Bundesratsbeschluss, Art. 3) das Beitragsrecht erlangen. Bis heute wurde nur die zweite Möglichkeit angewendet. Die Liste der beitragsberechtigten Institutionen finden Sie unter der vorangehenden Ziffer. Es ist unsere Absicht, das Beitragsrecht der sieben, nach Artikel 3 HFG anerkannten Institutionen bis ans Ende der vierten Beitragsperiode weiterzuführen; danach sollen die Voraussetzungen der Beitragsberechtigung eingehend überprüft werden.

Als wir Ihnen am 4. Oktober 1976 die Botschaft über die Förderung der Hochschulen und die Forschung unterbreiteten, waren wir der Überzeugung, dass einige Nichthochschulkantone binnen kurzem ihren Beitrag an das Hochschulwesen in Form von Hochschul- oder Institutionsgründungen leisten würden. Leider sind zwei bedeutsame Vorhaben dieser Art während der letzten Jahre ge-

scheitert, nämlich das Projekt der Zentralschweizer Universität Luzern und dasjenige der Hochschule für Bildungswissenschaften im Kanton Aargau.

Das Luzerner Vorhaben umfasste eine Universität mit fünf Fakultäten (Phil. I; Phil. II; Erziehungswissenschaften; Rechts-, Wirtschafts- und Staatswissenschaften; Theologie) und drei interdisziplinären Lehr- und Forschungszentren (öffentliche Aufgaben, Lehrerbildung, Umweltfragen); sie hätte nach ihrem Vollausbau 2500 bis 3000 Studierenden Platz geboten. Angesichts der möglichen Entlastung, welche eine Luzerner Hochschule für die deutschschweizerischen Universitäten hätte bringen können, hielten wir es für richtig, ab 1970 die Planungsarbeiten des Kantons Luzern durch Sonderbeiträge ausserhalb des HFG zu unterstützen (gesamte Bundesleistung für 1970–1978: 1 283 766 Franken). Aufgrund des Zentralschweizer Universitätskonkordats wäre die Universität Luzern vom Standortkanton und den fünf andern Unterzeichnerkantonen finanziert worden. Das Luzernervolk hat aber am 9. Juli 1978 dem Universitätsgesetz und dem Konkordatsbeitritt seine Zustimmung versagt.

Die geplante Aargauer Hochschulinstitution für Bildungswissenschaften war weniger dazu ausersehen, zusätzliche Studienplätze in den herkömmlichen Hochschuldisziplinen bereitzustellen, als vielmehr dazu, einen neuen Nachdiplomstudien- und Forschungsbereich aufzubauen und damit die wissenschaftliche Tätigkeit in unserem Lande zu bereichern. Die von uns nach Artikel 3 HFG als beitragsberechtigt anerkannte «Vorbereitungsstufe» hatte den Zweck, einerseits das Ausführungsprojekt der Hochschulinstitution zu entwickeln, andererseits bereits vor der eigentlichen Gründung Bildungsforschung zu betreiben. Nach der Rückweisung der entsprechenden Vorlage durch den Grossen Rat im Oktober 1976 verzichtete der Aargauer Regierungsrat auf ihre Weiterverfolgung und löste die «Vorbereitungsstufe» auf Ende 1978 auf.

Trotz dieser beiden Misserfolge stehen einige Neugründungsvorhaben weiterhin zur Debatte:

Die Planungsarbeiten an der Medizinischen Akademie St. Gallen gehen bereits in die sechziger Jahre zurück. Gestützt auf befürwortende Stellungnahmen der Konsultativorgane hat das Eidgenössische Departement des Innern 1970 dem Kanton St. Gallen in Aussicht gestellt, es werde uns nach der Gründung der Akademie das Beitragsrecht beantragen. In der Zwischenzeit machte sich das Fehlen von Studienplätzen in klinischer Medizin immer stärker bemerkbar; dies bewog die Hochschulkonferenz, den Kanton St. Gallen um eine beschleunigte Verwirklichung des Akademievorhabens zu ersuchen. Am 15. Oktober 1979 legte die St. Galler Regierung dem Grossen Rat einen Bericht über dieses Projekt vor, bei dessen Realisierung 80 weitere Studienplätze je Studienjahr geschaffen würden.

Ein besonderes Problem stellt sich in der italienischsprachigen Schweiz insofern, als diese Sprachregion keine Lehr- und Forschungsstätte auf Hochschulstufe besitzt. Daraus ist im Tessin vor einiger Zeit der Gedanke erwachsen, ein eigenes Hochschulzentrum (Centro universitario della Svizzera italiana) zu entwickeln. Nach dem heutigen Stand der Beratungen soll ein Institut für nachuniversitäre Regionalstudien (mit einem Departement für Humanwissenschaften) sowie ein Departement für die Weiterbildung von Akademikern errichtet werden. Am 14. März 1979 hat der Tessiner Grosse Rat dem Vorhaben zugestimmt

und einen Globalkredit von 400 000 Franken für die Ausarbeitung eines Detailprojektes bewilligt; unsere beiden Konsultativorgane empfehlen eine finanzielle Hilfe des Bundes an den erwähnten Planungsaufwand.

Im Kanton Graubünden ist schliesslich die Schaffung eines Instituts für Rätische Forschungen vorgesehen. Seine Aufgabe bestünde darin, das reiche sprachliche, kulturelle und geschichtliche Kulturgut dieses Gebiets zu sammeln, zu sichern und zu erforschen. Die Zuerkennung des Beitragsrechts nach Artikel 3 HFG wird gegenwärtig geprüft.

## 23 Organisation und Verfahren der Hochschulförderung

Die Organisation der Hochschulförderung ist gekennzeichnet durch die beiden gleichrangigen Konsultativorgane, durch die Hochschulkonferenz und den Wissenschaftsrat. Die beiden Gremien können entsprechend ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung und Aufgabenstellung verschiedene hochschulpolitische Betrachtungsweisen zur Geltung bringen. Dieser Organdualismus wurde verschiedentlich wegen Doppelpurigkeiten und wegen der den Wissenschaftsrat zu sehr mit Detailfragen belastenden Aufgabenteilung kritisiert. In Kenntnis dieser Probleme schlugen wir Ihnen in unserer Botschaft vom 4. Oktober 1976 über die Förderung der Hochschulen und die Forschung ein neues Organisationskonzept für die Hochschulförderung vor (siehe Teil A Ziff. 111.5). Nachdem dieses Konzept sich nicht einführen liess, nahm die Hochschulkonferenz diejenigen organisatorischen Anpassungen im Sinne des 1978 abgelehnten neuen Gesetzes vor, die mit dem geltenden Recht vereinbar waren. Deshalb gab sich die Konferenz am 22. März 1979 ein neues Reglement. Dieses ermöglichte eine neue Zusammensetzung des Arbeitsausschusses, eine Neustrukturierung der unterstellten Kommissionen sowie die Schaffung einer Planungskommission. Zudem wurde der Auftrag der Fachstelle für Hochschulbauten neu definiert und über die ihr ursprünglich von Artikel 42 Absatz 4 der Vollziehungsverordnung zum HFG zugeordneten Aufgaben hinaus erweitert (neu: Dokumentation über das Hochschulbauwesen; Verbindungen zwischen Bauplanung und Bildungsplanung auf Hochschulstufe). Sodann wurden die Kommission für medizinische Fragen (Probleme der Ausbildung in den Medizinalberufen) und die Kommission für elektronische Datenverarbeitung (Auswertung der Informationen über die Tätigkeit der hochschuleigenen Rechenzentren) in ihren Beratungs- und Koordinationsmandaten bestätigt. Schliesslich hat man der neugeschaffenen Hochschulplanungskommission die allgemeine Aufgabe übertragen, gemeinsame Grundsätze für die Erstellung der Ausbaupläne der Universitäten und anderen Hochschulen auszuarbeiten und zwischen diesen Plänen zu koordinieren; das Gremium setzt sich aus einem Planungsexperten jeder Hochschule und aus Vertretern der interessierten Bundesorgane zusammen.

Allgemein waren die am HFG-Vollzug beteiligten Organe und Stellen bestrebt, die Erhebung der Daten für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Beitragsberechtigten und das Verfahren für die Prüfung der einzelnen Beitragsgesuche zu verbessern. In diesem Zusammenhang hat sich die alljährliche Voranmeldung der voraussichtlichen Investitionsausgaben, die vor einigen Jahren als Vorstufe zu einer gesamtschweizerischen Hochschulplanung eingeführt worden war, als

sehr nützlich erwiesen; dies gilt sowohl im Hinblick auf die Berechnung der Zahlungskredite, die der Bund ins Budget aufzunehmen hat, als auch auf die Einordnung der neuen Beitragszusprachen in den Verpflichtungskredit. Das HFG und die dazugehörige Verordnung wurde für die Beitragsberechtigten bislang in verschiedenen Richtlinien interpretiert. Für die Investitionen hat sich bei der Anwendung dieser ergänzenden Regelungen die Notwendigkeit gezeigt, dass sie überprüft und zusammengefasst werden und dass sie aufgrund der Erfahrungen im gesamten Subventionswesen des Bundes vor allem im Hinblick auf Bemessungs- und Bewertungsfragen weiterentwickelt werden. Wenn das bis heute noch nicht möglich war, so deshalb, weil die Rechtsbasis für die allgemeinen Grundsätze und die Regeln des eidgenössischen Beitragswesens gegenwärtig ausgearbeitet wird.

## **24 Hochschulinformation**

Eine zeitgemässe Hochschulpolitik lässt sich ohne kontinuierlichen Informationsaustausch unter ihren Partnern nicht vorstellen; im Zeitpunkt, da die Nichthochschulkantone miteinbezogen werden, erhält dieser Austausch noch eine weitere Bedeutung. Das HFG sieht mehrere Informationsquellen vor:

Artikel 20 Absatz 3 verpflichtet die Hochschulkantone und die Beitragsberechtigten, dem Bund alle Angaben zu liefern, die er für die Durchführung des Gesetzes oder für statistische Zwecke benötigt. Diese Bestimmung ist die Rechtsgrundlage für die schrittweise Ablösung der eher fragmentarischen herkömmlichen Hochschulstatistik durch das Hochschulinformationssystem. Dieses wird sämtliche Hochschulstatistiken vereinigen und damit einen Überblick über die wesentlichen quantitativen Elemente der Hochschultätigkeit in Lehre, Forschung, wissenschaftlicher Dienstleistung und Verwaltung ermöglichen. Zu diesen Grundlagen gehören u. a. die Studierenden und ihre Examen, das Hochschulpersonal und seine Zusammensetzung, die Hochschulfinanzen (Ausgaben und ihre Deckung) sowie allgemeine Aufschlüsse über die Forschung. Studenten- und Hochschulpersonalstatistik sind heute bereits ins neue System eingegliedert; die finanzstatistischen Daten werden demnächst nach den neuen Vorstellungen erhoben.

In Ziffer 121 haben wir darauf hingewiesen, dass die Hochschulkonferenz im vergangenen Jahr zum erstenmal die jährliche Berichterstattung der Beitragsempfänger über Tätigkeit, Beitragsverwendung und Entwicklungspläne (Art. 20 Abs. 1 HFG) mit der Erhebung des Finanzbedarfs (Art. 15 HFG) für die vierte Beitragsperiode in einem Fragebogen vereinigt hat; dieses Vorgehen gestattete es, das Gewicht stärker als bisher auch auf die qualitative Seite des Hochschulwesens zu legen und der eben eingesetzten Hochschulplanungskommission erstes Arbeitsmaterial an die Hand zu geben.

## **25 Hochschulkoordination**

Unter Hochschulkoordination sind diejenigen Bestrebungen der Hochschulen und anderer Institutionen auf Hochschulstufe sowie ihrer Träger zu verstehen,

die darauf abzielen, Ausbau und Betrieb durch Übereinkünfte aufeinander auszurichten, Sonderaufgaben gemeinsam zu lösen und Strukturen und Methoden gegenseitig anzupassen (letzteres zur Erleichterung des Austauschs von Studenten und Dozenten). Dabei handelt es sich um ein hochschulpolitisches Erfordernis, das alle zuständigen Instanzen dauernd beachten müssen. Zu unterscheiden sind verschiedene Formen der Koordination:

Zusammenarbeit im engern Sinne kommt durch Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Hochschulen zustande, die darauf abzielen, bestimmte Aufgaben unter gemeinsamer Leitung und Kostentragung durchzuführen. Bei der Arbeitsteilung geht es darum, einzelne Spezialgebiete einer Hochschule allein zu überlassen, was einen Verzicht der andern Hochschulen voraussetzt (z. B. Schwerpunktbildung). Eine dritte Form ist die gegenseitige Anpassung (Harmonisierung), die von der Absprache vergleichbarer Studienpläne und Prüfungsordnungen über die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen bis zur Angleichung der Arbeitsverhältnisse und Gebühren geht.

Die Hauptanstrengungen der kantonalen und der gesamtschweizerischen Organe waren im Laufe der letzten Jahre auf zwei Ziele ausgerichtet: Auf der einen Seite galt es, die Einführung von Zulassungsbeschränkungen zu verhindern und die für die Studienanfänger erforderlichen Ausbildungsplätze zu sichern; auf der andern Seite suchte man diejenigen Rationalisierungsmassnahmen zu treffen, die es erlauben, das Personal, die finanziellen Mittel und die Einrichtungen optimal einzusetzen und die Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu steigern.

Bei ihren Bemühungen, Zulassungsbeschränkungen zu verhindern, hatten sich die zuständigen Organe weiterhin mit dem knappen Studienplatzangebot an den medizinischen Fakultäten zu befassen. Die starke Zunahme der Studienanfänger in diesem Gebiet bewirkte, dass erstmals 1973 nicht mehr alle Bewerber ihr Studium an der Universität ihrer Wahl aufnehmen konnten. Aufgrund der bereits 1969 vorsorglich eingeführten obligatorischen Voranmeldung können Studienanfänger von den voll ausgelasteten medizinischen Fakultäten (hauptsächlich Bern und Zürich) an die Universitäten der welschen Schweiz zugewiesen werden sei. Angesichts der Schwierigkeiten und Gefahren des Numerus clausus vermerkt, dass die Studienanfängerzahl langsamer wächst. Dagegen steigt der Andrang zu anderen Studienrichtungen immer noch (siehe Ziff. 122.1); diese Entwicklung veranlasst die Hochschulkonferenz – ihre Hauptaufgabe ist die Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen (Art. 19 Abs. 1 HFG) –, sich mit der Frage zu befassen, ob für weitere Bereiche das Studienplatzangebot zu untersuchen und das Voranmeldeverfahren anzuwenden sei. Angesichts der Schwierigkeiten und Gefahren des Numerus clausus in unserem foederalistischen Staat hofft man, auf Massnahmen dieser Art verzichten zu können; trotzdem untersucht die Hochschulkonferenz die Selektionsmethoden, die im Fall der Anordnung von Zulassungsbeschränkungen anzuwenden wären. In diesem Zusammenhang steht gegenwärtig zur Diskussion, ob die für den definitiven Hochschulzutritt massgebliche Selektion vor dem Beginn der Studien (prae-universitäre Selektion) oder während des Studiums, beispielsweise nach dem ersten Studienjahr (intra-universitäre Selektion), stattzufinden habe; einig ist man sich bis jetzt nur darüber, dass diese Zusatzselektionen nicht

eine Entwertung der eidgenössisch anerkannten Maturitätsausweise verursachen dürfen.

Zufolge der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes tritt ein neues Problem ins Blickfeld der hochschulpolitisch verantwortlichen Instanzen, dasjenige der Wechselwirkungen zwischen Hochschulausbildung und Arbeitsmarkt. Entsprechend unserem auf persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung aufbauenden politischen System muss am hochschulpolitischen Hauptziel, die Universitäten offenzuhalten und die Fachgebietswahl der Studienanfänger zu achten, weiterhin festgehalten werden. In diesem Sinne lassen sich die Zahlen der Studienanwärter, die zu den verschiedenen Disziplinen zuzulassen sind, nicht unmittelbar aus dem gegenwärtigen oder einem hypothetischen zukünftigen Bedarf an Arbeitskräften ableiten. Immerhin können weder die Kantone noch der Bund an der Lage auf dem Arbeitsmarkt völlig vorbeisehen. Wenn diese auch nicht verpflichtet sind, den Hochschulabsolventen Arbeitsstellen zu verschaffen, müssen sie trotzdem mithelfen, Einseitigkeiten in der Studienwahl zu vermeiden und die Studienanfänger rechtzeitig über das Arbeitsmarktrisiko bestimmter Ausbildungsrichtungen zu informieren. Die Bedeutung der Problematik gab Anlass, verschiedene Expertenkommissionen einzusetzen.

Wenn die Koordination besonders dem optimalen Einsatz der Mittel dienen soll, kommt sie ohne eine gesamtschweizerische Hochschulplanung nicht aus. Nun verpflichtet Artikel 19<sup>bis</sup> Absatz 1 HFG den Bund, in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen die Koordination unter den verschiedenen Hochschulplanungen – einschliesslich derjenigen der bundeseigenen Hochschulen – zu sichern. Einer vom Bundesamt für Bildung und Wissenschaft eingesetzten Ad-hoc-Gruppe für die Vorbereitung der Koordinierung der Hochschulplanung und einer Expertenkommission der Hochschulrektorenkonferenz folgte im Laufe des letzten Jahres die bereits erwähnte Hochschulplanungskommission der Hochschulkonferenz (siehe Ziff. 23).

Es wäre kaum richtig, die Zahl der Studienplätze allein durch zusätzliches Personal oder durch bauliche Massnahmen zu vergrössern; als ebenso bedeutsam erweist sich hier die bessere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten. Ein wesentlicher Beitrag dazu kann von der Überprüfung der Ausbildungsziele und einer entsprechenden Neugestaltung der Ausbildungsinhalte und -methoden ausgehen. Zwar ist die gemeinsame Studienreformkommission der Hochschulrektorenkonferenz und der Hochschulkonferenz, die 1971 eingesetzt worden war, auf Ende 1977 aufgelöst worden. Angesichts der hochschulpolitischen Tragweite der Studienreform darf dieser Entscheid indessen nicht bewirken, dass die Anstrengungen auf diesem Gebiet nachlassen; im Gegenteil sind wir der Überzeugung, dass die Anliegen der Studienreform mindestens auf lokaler Ebene in anderer geeigneter Form weiterverfolgt werden sollten.

In den letzten Jahren hat sich dank des gegenseitigen guten Willens allmählich ein für die Zusammenarbeit günstigeres Klima des Vertrauens unter allen Partnern der Hochschulpolitik eingestellt; ein gemeinsames Bewusstsein der Probleme erleichtert es, tragfähige Lösungen auf allen Ebenen schneller zu finden. Dies betrifft insbesondere auch die Beziehungen zwischen kantonalen Universitäten und den bundeseigenen Hochschulen, für welche das HFG grundsätzlich die gleichen Informations- und Koordinationsobliegenheiten vorsieht. Auch

sind Erfolge in den Koordinationsbemühungen nicht zuletzt auch aus dem guten Einvernehmen erwachsen, das die Beziehungen unter den an der Hochschulförderung beteiligten Konsultativorganen und Bundesstellen beherrscht. Mit Befriedigung können wir feststellen, dass, obwohl in der Koordination noch manches zu unternehmen bleibt, nach zehn Jahren der HFG-Anwendung doch schon einige wichtige Fortschritte erzielt worden sind.

### **3 Der dritte Bericht des Wissenschaftsrates über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen**

Am 6. April 1978 hat der Schweizerische Wissenschaftsrat, unser Beratungsorgan, seinen dritten Ausbaubericht veröffentlicht. Er will damit den kantonalen und eidgenössischen Behörden Denkanstösse und Entscheidungsgrundlagen liefern. Zum einen beschäftigt sich der Bericht mit den Schwierigkeiten quantitativer Art, denen die Hochschulen in naher Zukunft ausgesetzt sein werden, zum andern zeichnet er die künftige Entwicklung der Hochschulen in ihren Zusammenhängen mit den anderen Bildungsbereichen und den Bedürfnissen der Gesellschaft. Der Wissenschaftsrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass die geburtenstarken Jahrgänge, die in den nächsten Jahren unsere Gymnasien durchlaufen werden, die gleichen Ausbildungsmöglichkeiten erhalten sollten wie die vorausgegangenen Altersgruppen. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert eine nennenswerte Steigerung des Studienplatzangebotes; zeitlich fällt sie zusammen mit gewissen finanziellen Schwierigkeiten sowohl bei den Hochschulkantonen als auch beim Bund. Eine allfällige Einführung des Numerus clausus müsste sich auch auf andere Bildungsbereiche auswirken (Verdrängung potentieller Studierender in andere bereits überlastete Ausbildungsgänge z. B. Berufsbildung); sie beschwört zweifellos auch die Gefahr herauf, dass Studienanwärter aus den Nichthochschulkantonen diskriminiert werden könnten. Dieser Lage ist dadurch Rechnung zu tragen, dass das Aufnahmevermögen der Hochschulen gesteigert wird, was sich ohne die Erschliessung zusätzlicher finanzieller Mittel nicht erreichen lässt. Mit der Erhöhung der Bundesbeiträge allein dürfte es sein Bewenden nicht haben; vielmehr sei es unerlässlich, dass fortan ebenfalls die Nichthochschulkantone in die finanzielle Verantwortlichkeit für die Universitäten einbezogen werden. Nach Meinung des Wissenschaftsrates sind diese neuen Beiträge um so gerechtfertigter, als der Rückgang der Geburtenzahlen seit 1965 Einsparungen im Primarschulaufwand (später auch in den Mittelschulausgaben) erlaube und sich die dadurch freigesetzten Mittel in der Folge mindestens teilweise zugunsten des Hochschulwesens verwenden liessen.

Auch qualitative Verbesserungen in der Hochschulausbildung könnten zur Lösung der von den wachsenden Studentenzahlen aufgegebenen Probleme beitragen (Kürzung der Studienzeiten, differenzierteres Studienangebot usw.). Damit die Qualität der akademischen Ausbildung erhalten bleibe, müsse ausserdem der Unterricht weniger als bisher auf stoffliches Wissen, mehr aber auf die Vermittlung von methodischen Kenntnissen sowie auf die Praxis ausgerichtet werden. Angesichts des raschen Fortschreitens der wissenschaftlichen Erkenntnisse haben sich die Universitäten zukünftig in höherem Masse der Weiter- und Fortbildung anzunehmen. Mit Sicherheit werde die temporäre Steigerung der Stu-

denzenzahlen die Schaffung zusätzlicher Ausbildungseinrichtungen erfordern; diese seien wenn möglich so auszugestalten, dass sie später andern Bildungsbedürfnissen wie z. B. der Fort- und der Erwachsenenbildung dienen können.

7184

# **Bundesbeschluss über die vierte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1968<sup>1)</sup> über die  
Hochschulförderung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 23. April 1980<sup>2)</sup>,  
beschliesst:*

## **Art. 1 Dauer**

Die vierte Beitragsperiode für die Unterstützung der kantonalen Hochschulen dauert vom 1. Januar 1981 bis zum 31. Dezember 1983.

## **Art. 2 Grundbeiträge**

<sup>1)</sup> Die Gesamtsumme für Grundbeiträge in der vierten Beitragsperiode beträgt 655 Millionen Franken.

<sup>2)</sup> Die Jahresanteile für Grundbeiträge belaufen sich für 1981 auf 210 Millionen Franken, für 1982 auf 215 Millionen Franken und für 1983 auf 230 Millionen Franken.

## **Art. 3 Sachinvestitionsbeiträge**

Der Verpflichtungskredit für Sachinvestitionsbeiträge in der vierten Beitragsperiode beträgt 260 Millionen Franken.

## **Art. 4 Sonderbeiträge**

<sup>1)</sup> Das Eidgenössische Departement des Innern kann im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement höchstens 60 Millionen Franken aus dem Verpflichtungskredit für Sachinvestitionsbeiträge zur besonderen Unterstützung von ausserordentlichen betrieblichen Massnahmen verwenden, mit denen die Kantone das Studienplatzangebot ihrer Hochschulen während der vierten Beitragsperiode erhöhen.

<sup>2)</sup> Die Sonderbeiträge dürfen 50 Prozent des kantonalen Aufwands nicht überschreiten. Durch Sonderbeiträge unterstützte Aufwendungen fallen bei der Ermittlung der Grundbeiträge ausser Betracht.

<sup>1)</sup> SR 414.20

<sup>2)</sup> BBl 1980 II 789

<sup>3</sup> Soweit dies zur Einhaltung der bewilligten Zahlungs- und Verpflichtungskredite notwendig ist, sind weniger dringliche Gesuche um Sachinvestitionsbeiträge zurückzustellen.

**Art. 5** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt am 1. Januar 1981 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1983.

Prof. Dr. Yvo Hangartner  
Ordinarius für öffentliches Recht  
an der Hochschule St. Gallen

CH-9202 Gossau, 28. Dezember 1978

Schweizerische Konferenz  
der kantonalen Erziehungsdirektoren

## **Rechtsgutachten betreffend Fragen des Numerus clausus an kantonalen Hochschulen**

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Herren Regierungsräte,

Sie haben mich gebeten, bis Ende 1978 folgende drei Rechtsfragen abzuklären:

1. Darf der Bund Beiträge an kantonale Hochschulen ausrichten, sofern diese Schweizer Bürger ungleich behandeln, d. h. im Zusammenhang mit dem Numerus clausus Schweizer Bürger je nach Wohnsitz benachteiligen oder bevorzugen?
2. Dürfen Hochschulkantone ihre Kantonseinwohner zugunsten ausserkantonalen Studienanwärter zum Beispiel aufgrund qualitativer Selektionskriterien oder eines Losverfahrens bei Kontingenten benachteiligen?
3. Dürfen Nichthochschulkantone, die ja über keine Entscheidungsbefugnisse beim Zugang zu den Hochschulen verfügen, im Rahmen von Kontingenten durch einen Selektionsmechanismus zur Benachteiligung von Kantonseinwohnern beisteuern?

In Erfüllung Ihres Auftrages skizziere ich zunächst die für die Beantwortung grundlegenden verfassungsrechtlichen Probleme, die sich einerseits aus der bundesstaatlichen Organisation unseres Landes und andererseits aus der Grundrechtsstellung der Bürger ergeben (I). Hernach behandle ich die besonderen Rechtsfragen eines wohnsitzorientierten Numerus clausus (II). Aus diesen Ausführungen ergeben sich die Antworten auf Ihre Fragen (III).

Entsprechend Ihren Fragen konzentriere ich mich auf die grundsätzlichen Probleme. Gegenstand besonderer Untersuchungen müsste namentlich sein, welcher Ort im System eines wohnsitzorientierten Numerus clausus als Wohnsitz des Studienbewerbers oder des Studenten angenommen wird und wie Ausländer und Auslandsschweizer zu behandeln sind.

### **I. Verfassungsrechtliche Grundlagen**

#### **1. Hochschulen als Aufgabe der Kantone**

Nach der geltenden Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV) sind die Hochschulen als Stätten akademischer Lehre und Forschung primär eine Angelegenheit der Kantone. Der Bund besitzt eben-

falls bestimmte Kompetenzen; die Hauptverantwortung liegt aber bei den Kantonen.

Die primäre Zuständigkeit der Kantone im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ergibt sich aus den Artikeln 3, 27 Absatz 1 und 27<sup>sexies</sup> BV. Artikel 27 Absatz 1 BV ermächtigt den Bund, «ausser der bestehenden polytechnischen Schule, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen». Gemäss Artikel 27<sup>sexies</sup> BV fördert der Bund die wissenschaftliche Forschung, wobei seine Leistungen insbesondere an die Bedingung geknüpft werden können, dass die Koordination sichergestellt ist; ferner ist der Bund befugt, selbst Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen. Diese Massnahmen des Bundes haben ergänzenden, unterstützenden Charakter. Sie setzen voraus, dass im Bereich der Hochschulausbildung und der mit den Hochschulen traditionell verbundenen Grundlagenforschung primär die Kantone tätig werden. In die gleiche Richtung weisen Bestimmungen wie Artikel 33 BV / Artikel 5 Übergangsbestimmungen BV (Fähigkeitsausweis für wissenschaftliche Berufsarten) und Artikel 34<sup>ter</sup> Absatz 1 Buchstabe g BV (Berufsbildungsgesetzgebung des Bundes unter Ausklammerung der akademischen Berufe).

Die primäre Zuständigkeit der Kantone bedeutet zugleich ihre Verpflichtung, im Bereich der Hochschulen tätig zu werden. Zwar dürfen auch Private Einrichtungen der Hochschulstufe errichten und betreiben; dies ergibt sich schon aus der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV). Unter den gegebenen Verhältnissen scheiden aber private Hochschulen als Alternative aus. Andererseits sind die akademische Lehre und Forschung für die moderne Gesellschaft, von der die Verfassungen des Bundes und der Kantone stillschweigend ausgehen, von elementarer, ja existentieller Bedeutung. In einer solchen Situation sind die zuständigen Staatsorgane nicht frei, ob sie handeln wollen oder nicht. Dies gilt selbstverständlich auch im Bundesstaat. Auch wenn das geschriebene Recht bloss Kompetenznormen enthält und das Tätigwerden nicht ausdrücklich vorschreibt, so müssen der Bund und die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen handeln, wenn wichtige öffentliche Interessen dies zwingend gebieten (vgl. Y. Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt am Main 1974, S. 220 f.). Die Kantone *müssen* also für Lehre und Forschung an Hochschulen sorgen.

In welcher Weise die Kantone für die Hochschulen zu sorgen haben, wird von der Bundesverfassung allerdings nicht näher fixiert. Auch die Kantonsverfassungen sprechen sich darüber meist nicht aus (Ausnahme z. B. Art. 161 der Genfer Kantonsverfassung vom 24. Mai 1847). Aufgrund der historischen Entwicklung führen einzelne Kantone Hochschulen, die sie auch den Einwohnern der Nichthochschulkantone geöffnet haben. Solange dieses System funktioniert, brauchen die Nichthochschulkantone nicht tätig zu werden. Sie müssen aber spätestens dann handeln, wenn der Zugang zu den Hochschulen für ihre Einwohner nicht mehr gesichert erscheint. Angesichts der Kleinheit der Verhältnisse wäre es allerdings teils unmöglich und teils unvernünftig, wenn jeder Kanton eine eigene Universität führen wollte. Die Nichthochschulkantone können ihre Verpflichtungen im Aufgabenbereich der akademischen Lehre und Forschung unter den gegebenen Verhältnissen also nur in Verbindung mit den

Hochschulkantone und mit dem Bund erfüllen. Die Hochschulkantone sind in dieser aussergewöhnlichen Situation, in der sich die Nichthochschulkantone befinden, zur Zusammenarbeit verpflichtet. Diese Verpflichtung, die heute zum Teil unter dem Stichwort der «Bundestreue» behandelt wird, ergibt sich aus dem rechtlichen Gebot der Einordnung des Kompetenzgebrauchs, also der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, in die bundesstaatliche Gesamtordnung. Diese Einordnung gilt nicht nur im Verhältnis von Bund und Kantonen (vgl. W. Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 17), sondern sinngemäss auch im Verhältnis unter den Kantonen. Andernfalls wäre der schweizerische Bundesstaat in grundlegenden Bereichen nicht funktionsfähig, eine Annahme, die man der Bundesverfassung nicht unterstellen darf.

## 2. Mitwirkung des Bundes

Der Bund ist nach Massgabe von Artikel 27 Absatz 1 BV befugt, eigene Hochschulen zu führen und bestehende Hochschulen zu unterstützen. Ob er unter den heutigen Verhältnissen auch verpflichtet ist, die kantonalen Hochschulen zu fördern, kann angesichts der Tatsache, dass er dies tut (siehe das Bundesgesetz vom 28. Juni 1968 über die Hochschulförderung – HFG; SR 414.20) dahingestellt bleiben. Gemäss Artikel 27<sup>sexies</sup> Absatz 1 BV ist der Bund mindestens gehalten, die wissenschaftliche Forschung und damit im Interesse der richtigen Erfüllung dieser Aufgabe und aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung auch die Forschung an den kantonalen Hochschulen zu fördern.

In der Förderung der kantonalen Hochschulen hat der Bund gesamtschweizerische öffentliche Interessen zu wahren. Im gesamtschweizerischen öffentlichen Interesse liegt es, dass die zum Hochschulstudium begabten und willigen Kandidaten aus der ganzen Schweiz den gleich guten Zugang zu den Hochschulen finden. Damit wird sowohl der Forderung nach optimalem Nachwuchs in den verschiedenen akademischen Disziplinen entsprochen als auch dem Gebot der Gleichbehandlung aller Einwohner, die aus ideellen Gründen oder zu Erwerbszwecken (Art. 31 BV) ein akademisches Studium anstreben und hierfür geeignet sind. Der Bund ist durch die Bundesverfassung (Staatszielbestimmungen und Grundrechte) verpflichtet, diese Postulate in den entsprechenden Erlassen (Hochschulförderungsgesetz usw.) und Verwaltungsmaßnahmen bestmöglich durchzusetzen.

Um diese Ziele durchzusetzen, könnte der Bund gestützt auf Artikel 27 Absatz 1 und 27<sup>sexies</sup> BV sehr weitgehende Massnahmen treffen. Die Bundesverfassung bestimmt das Mass der Unterstützung der kantonalen Hochschulen durch den Bund nicht näher; dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber eine grosse Gestaltungsfreiheit. Der Bund ist jedoch nicht verpflichtet, die entsprechenden Kompetenzen deswegen voll auszuschöpfen, d. h. konkret, die Finanzierung der kantonalen Hochschulen weitgehend selbst zu übernehmen, wenn einzelne Kantone ihren Verpflichtungen in diesem Aufgabenbereich nicht nachkommen sollten. Zwar gilt die Pflicht, von einer Befugnis Gebrauch machen zu müssen, wenn wichtige öffentliche Interessen dies zwingend erfordern, auch für den Bund. Sie besteht aber nur im Rahmen der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung. Der Bund darf sich daher auf den Rechtsstandpunkt stellen, dass nach der

Bundesverfassung die Kantone – Hochschulkantone und Nichthochschulkantone – einen wesentlichen Teil der Hochschulaufgaben zu erfüllen und zu finanzieren haben. Eine andere Frage ist, ob diese juristisch zulässigen Überlegungen politisch opportun sind, d. h. ob der Bund im Interesse der Sache nicht mehr leisten soll, als er verfassungsrechtlich muss.

Daran muss man besonders auch deshalb denken, weil bis heute rechtlich ungeklärt ist, ob der Bund berechtigt und allenfalls verpflichtet ist, Kantone, die ihre Verpflichtungen im Hochschulbereich nicht erfüllen, zur Erfüllung dieser Staatsaufgabe zu zwingen. Dabei könnte es zum vornherein nur darum gehen, Mindestleistungen aller Kantone sicherzustellen. Die Hochschulaufgaben gehören zum ursprünglichen Kompetenzbereich der Kantone, also zu jenem Bereich, in dem die Kantone in der Ausdrucksweise von Art. 3 BV souverän sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das Hochschulwesen gesamtschweizerische Bedeutung besitzt. Es ist vielmehr für den Bundesstaat charakteristisch, dass neben der Zentralgewalt auch die Gliedstaaten nationale Aufgaben erfüllen. Ob diese Lösung in einem konkreten Aufgabenbereich als zweckmässig oder als unzulässig betrachtet wird, ist rechtlich unerheblich. Der Umstand, dass eine Aufgabe zum ursprünglichen Kompetenzbereich der Kantone gehört, schliesst nun aber eine allgemeine Bundesaufsicht zum vornherein aus (vgl. Y. Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 233 f.). Hingegen können bestimmte Aufsichtsbefugnisse des Bundes auch in den ursprünglichen Bereichen der Kantone in der Bundesverfassung besonders vorgesehen sein (siehe z. B. Art. 27 Abs. 4 BV im Hinblick auf Art. 27 Abs. 2 und 3 BV). Weitergehende, allgemeine Aufsichtsbefugnisse des Bundes in solchen Angelegenheiten sind hingegen kontrovers (vgl. Y. Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 234). Sie könnten sich u. a. darauf beziehen, ob ein Kanton der Pflicht, eine elementare Staatsaufgabe in seinem Kompetenzbereich zu erfüllen, nachkommt. Dieser Gedankengang lässt sich vertreten, vor allem auch dann, wenn man im Sinn der heute vorherrschenden Theorie die Bundesverfassung als Geltungsgrund der Kantonsverfassungen betrachtet (vgl. Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 41) und wenn man folglich die Kompetenzen der Kantone und damit auch die Pflicht der Kantone, von diesen Kompetenzen im Interesse wichtiger öffentlicher Interessen und zur Verwirklichung der bundesstaatlichen Gesamtordnung auch tatsächlich Gebrauch zu machen, auf das Bundesrecht zurückführt. Angesichts der bisherigen Verfassungspraxis erscheint dieser Weg jedoch als rechtlich und politisch problematisch, und zwar im vorliegenden Zusammenhang um so mehr, als bereits die Aufsicht über den Primarunterricht trotz des klaren Verfassungsauftrages von Artikel 27 Absatz 4 BV nur mit äusserster Zurückhaltung ausgeübt worden ist. Aufgrund unserer verfassungsrechtlichen Ordnung und Tradition können die Kantone eine ihnen nach dem System von Artikel 3 BV zugeordnete Aufgabe sanktionslos nicht erfüllen, es sei denn, die Bundesverfassung enthalte, wie in Artikel 27 Absatz 4 BV, eine besondere Aufsichtskompetenz des Bundes. Wenn der Bund die Kantone in Hochschulfragen zwingen will, dann muss er also durch Änderung und Ergänzung der Bundesverfassung sich die entsprechenden Kompetenzen verschaffen, wie dies der Bundesrat und die Bundesversammlung durch den in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 4. März 1973 verworfenen Bundesbeschluss über die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen versucht ha-

ben. Dies gilt jedenfalls für Nichthochschulkantone. Hochschulkantone können über Bundesbeiträge beeinflusst werden.

### **3. Zulassung zu den kantonalen Hochschulen**

Die kantonalen Hochschulen sind öffentlich-rechtliche Anstalten der Trägerkantone. Die Kantone sind verpflichtet, im Hochschulbereich tätig zu werden. Die Hochschulkantone kommen dieser Verpflichtung namentlich durch die Führung ihrer Hochschulen nach. Dabei haben sie das Verfassungsrecht und, als Empfänger von Bundessubventionen, die Vorschriften des eidgenössischen Hochschulförderungsgesetzes zu beachten. Trotz dieser Vorbehalte verfügen sie also in organisatorischer Hinsicht in der Führung ihrer Hochschulen über einen grösseren Gestaltungsspielraum.

Insbesondere ist ein Hochschulkanton nicht verpflichtet, die Nachfrage nach Studienplätzen unbesehen zu befriedigen. Er darf daher auch Zulassungsbeschränkungen einführen. Dies verbietet ihm weder das objektive Recht des Bundes, noch besteht ein besonderes und absolutes verfassungsmässiges Recht auf Hochschulausbildung durch den Staat (vgl. BGE 103 Ia 373 f.; 103 Ia 398; 100 Ia 194). Auch Artikel 2 (Recht auf Bildung) des (ersten) Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das die Schweiz bisher nicht ratifiziert hat, würde keinen solchen Anspruch begründen.

Dies heisst allerdings nicht, dass der Hochschulkanton völlig frei ist, wie er seine Hochschule ausbauen und wie er die Zulassung regeln will. Er darf in der Führung der Hochschule nicht willkürlich verfahren und namentlich das Gebot der rechtsgleichen Behandlung nicht verletzen. Er darf also nicht eindeutig unvernünftige oder ungerechte Lösungen treffen. Vor allem hat er darauf zu achten, dass der einzelne Studienbewerber nach Artikel 4 BV Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung beim Zugang zur Hochschule hat (vgl. BGE 103 Ia 394). Bei der Handhabung dieser Grundsätze ist ein strenger Massstab anzulegen. Artikel 4 BV ist im Kontext des gesamten Verfassungsrechts zu handhaben. Die akademische Ausbildung steht in einem engen Zusammenhang zu verschiedenen Grundrechten, namentlich zur Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 BV) und zur persönlichen Freiheit (vgl. A. Grisel, *La liberté personnelle et les limites du pouvoir judiciaire*, in: *Revue internationale de droit comparé*, Agen 1975, S. 569 f.; P. Saladin, *Das Recht auf Bildung*, in: *ZSR* 90 (1971) I, S. 137 ff.). Auch sind fundamentale Staatszwecke angesprochen. Der *Numerus clausus* darf daher nur aus schwerwiegenden Gründen und nur nach sorgfältiger Interessenabwägung eingeführt werden, und in der Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass die Einschränkungen nur soweit als unbedingt nötig gehen und dass jede Diskriminierung vermieden wird.

## **II. Wohnsitz und Numerus clausus**

### **1. Bevorzugung der Kantonseinwohner durch die Hochschulkantone**

Die Kantone, die eine Hochschule führen, dürfen auch die Voraussetzungen der Zulassung regeln. Dies hat durch Gesetz oder, aufgrund einer zulässigen Geset-

zesdelegation, durch Rechtsverordnung gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zu geschehen (vgl. dazu BGE 103 Ia 374ff.; 103 Ia 400ff.).

Der Numerus clausus darf nicht willkürlich eingeführt und nicht gleichheitswidrig oder willkürlich ausgestaltet werden. Die Beurteilung, ob eine bestimmte Regelung gegen diese Prinzipien und somit gegen Artikel 4 BV verstösst, hat, wie dargelegt, aufgrund der Vorschriften und Wertvorstellungen des Verfassungsrechts zu geschehen.

Gemäss Artikel 43 Absatz 4 erster Satz BV genießt der niedergelassene Schweizer Bürger an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Daraus folgt, dass der Hochschulkanton bei der Zulassung zur Hochschule eigene und fremde Kantonsbürger mit Wohnsitz im Kanton absolut gleich behandeln muss; das unterschiedliche Kantonsbürgerrecht ist hinsichtlich der Kantoneinwohner kein zulässiges Kriterium.

Gemäss Artikel 60 BV sind die Kantone ganz allgemein verpflichtet, alle Schweizer Bürger in der Gesetzgebung als auch im gerichtlichen Verfahren (und damit gemäss gefestigter Lehre und Praxis auch in der Verwaltungstätigkeit) gleich zu behandeln. Hinsichtlich der Kantoneinwohner wiederholt Artikel 60 BV den in Artikel 43 Absatz 4 erster Satz BV niedergelegten Grundsatz. Das Kantonsbürgerrecht darf nach Artikel 60 BV aber auch kein zulässiges Kriterium hinsichtlich der Behandlung von Schweizer Bürgern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons sein. Wenn eigene Kantonsbürger mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons kantonale Einrichtungen benutzen dürfen, dann stehen diese Einrichtungen unter gleichen Voraussetzungen auch den Bürgern anderer Kantone mit auswärtigem Wohnsitz offen.

Hingegen fordert Artikel 60 BV nicht die absolute Gleichbehandlung von Schweizern mit Wohnsitz innerhalb und ausserhalb des Kantons. Die Kantoneinwohner dürfen günstiger gestellt werden, wenn sachliche, vernünftige Überlegungen eine differenzierende Behandlung je nach Wohnsitz innerhalb oder ausserhalb des Kantons rechtfertigen. Diese relative Gleichbehandlung ist in der Leistungsverwaltung nicht nur stark verbreitet, sondern entsprechend der Pflicht des Kantons, in erster Linie für die Kantoneinwohner zu sorgen, üblich und natürlich. Im Zusammenhang mit einem Fall, der Zulassungs- und Studierendauerbeschränkungen des Kantons Basel-Stadt hinsichtlich seiner Universität betraf, erklärte das Bundesgericht unter Verweis auf frühere, gleichartige Entscheide ausdrücklich: «Im weiteren ist es dem Kanton weder unter dem Gesichtspunkt von Artikel 4 noch unter dem Gesichtspunkt von Artikel 43 und 60. BV grundsätzlich verwehrt, im Kanton niedergelassene Schweizer Bürger gegenüber Einwohnern anderer Kantone hinsichtlich der Benützung einer kantonalen Anstalt besserzustellen, vorausgesetzt, dass die ungleiche Regelung sich auf ernsthafte, sachlich mit den zu regelnden Umständen in Beziehung stehende Gründe stützen kann» (BGE 103 Ia 369). Auch der Bundesrat stellte in der Botschaft vom 4. Oktober 1976 über die Förderung der Hochschulen und die Forschung fest: «Ohne eine Verfassungsänderung kann er (der Bund) insbesondere bei Engpässen im Studienplatzangebot einzelne Hochschulkantone nicht daran hindern, ihre Kantonsangehörigen gegenüber andern Schweizer Studienanwärtern bei der Zulassung zum Studium zu bevorzugen. In einem solchen Fall

könnte er höchstens seine Beiträge entziehen» (BBl 1976 III 894; Separatdruck S. 10).

Im Gegensatz dazu entschied das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland am 18. Juli 1972 (BVerfGE 33, 303) unter Berufung auf die im Grundgesetz gewährleistete Berufswahlfreiheit und dem daraus abgeleiteten Recht auf chancengleichen Zugang zur Hochschule, das sogenannte Landes-kinderprivileg des Freistaates Bayern sei verfassungswidrig; jenes Landes-kinderprivileg gewährte Studienbewerbern mit Wohnsitz in Bayern, die einen in Bayern oder an einer der nächsterreichbaren Bildungseinrichtungen von Nachbarländern erworbenen Vorbildungsnachweis besaßen, eine Vergünstigung hinsichtlich des sonst durch den Eignungsgrad bestimmten Zulassungsranges. Die Berufswahlfreiheit wird auch durch die schweizerische Bundesverfassung gewährleistet, namentlich durch Artikel 31 BV, und der Zusammenhang von Berufswahlfreiheit und Hochschulzugang ist evident. Wenn jedoch die Bundesverfassung, die ein bestimmtes Grundrecht gewährleistet, eine für dieses Grundrecht relevante staatliche Tätigkeit den Kantonen überlässt, ohne hierüber nähere Regelungen zu treffen, nimmt sie nach schweizerischer (und zum Beispiel auch nach amerikanischer) Auffassung eine für die Bürger je nach Kanton unterschiedliche Ordnung dieser Tätigkeit in Kauf. «Der Satz, mit dem das erste Numerus-clausus-Urteil abschliesst, – 'vielmehr müsse, wenn es um den Grundrechtsschutz des Staatsbürgers gehe, der sowohl dem Bundesrecht wie dem Landesrecht untersteht, der Gesetzgeber in Bund und Ländern sich als Einheit behandeln lassen', – würde, auf alle grundrechtlich geschützten Lebensbereiche des Bürgers angewendet, den Föderalismus kurzerhand beseitigen» (J. Salzwedel, Zur Bedeutung der Numerus-clausus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Grundrechtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland – Zugleich ein Beitrag zur Rechtsvergleichung in Fragen des Zugangs zur Hochschule, in: Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung, Beiheft 6, Verfassungsrechtliche Fragen des Hochschulzugangs, Tübingen 1978, S. 241).

Soweit das Hochschulwesen Aufgabe der Kantone ist und die Bundesverfassung den Kantonen in der Erfüllung dieser Aufgabe erhebliche Gestaltungsfreiheit belässt, dürfen die Kantone, die eine eigene Hochschule führen, ihre Einwohner hinsichtlich der Benützung dieser Hochschule besserstellen, wenn ernsthafte, sachbezogene Gründe dies rechtfertigen (BGE 103 Ia 374). Die Hochschulkantone dürfen also die Studienbewerber und Studenten mit Wohnsitz im eigenen Kanton bevorzugen, wenn dies aus sachlichen Gründen und in sachlicher Weise geschieht. Wenn zum Beispiel wegen der beschränkten Aufnahmefähigkeit Engpässe bestehen, darf der Hochschulkanton den Numerus clausus einführen und dabei die Zahl der Studenten mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons beschränken, um die Studienplätze primär für Bewerber mit Wohnsitz im eigenen Kanton, welche die allgemeinen, landesüblichen Zulassungs- bzw. Studienvoraussetzungen erfüllen, sicherzustellen. Der Hochschulkanton darf auch von Studenten mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons höhere Studiengebühren verlangen; die Hochschulen werden ja zu einem namhaften Teil durch Steuern der Kantonseinwohner finanziert, und es ist deshalb, ähnlich wie etwa bei den kantonalen Spitälern, gerechtfertigt, die Benützer aus der eigenen, die Steuern

zahlenden Bevölkerung günstiger zu behandeln. Ob der einzelne Student mit Wohnsitz im Kanton selbst konkret Steuern entrichtet, zum Beispiel neben einer Personalsteuer auch schon eigene kantonale Einkommens- und Vermögenssteuern, ist unerheblich; es genügt, dass er zu der die Hochschule besonders mitfinanzierenden Gruppe der Kantonsbevölkerung gehört (wie umgekehrt auch jene Kantonseinwohner durch Steuern den Betrieb der Hochschule mitfinanzieren müssen, welche die Hochschule aus irgendwelchen Gründen nicht benutzen können oder wollen).

Willkürlich wäre es hingegen, auswärtige Studenten abzuweisen, wenn noch Platz vorhanden ist, oder Studenten mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons, die bereits zum Studium zugelassen wurden, unter Berufung auf einen inzwischen eingeführten Numerus clausus für Auswärtige auszuschliessen, oder Auswärtige sonst schikanös oder unbillig zu behandeln (zum Beispiel durch strengere Prüfungen, strengere Disziplinar massnahmen oder andere Diskriminierungen in Fragen, in denen die Unterscheidung von Kantonseinwohnern und Nichtkantonseinwohnern sich auf keine sachlichen Gründe stützen lässt).

Auch das Hochschulförderungsgesetz verbietet den Hochschulkantonen, die alle Bundesbeiträge an ihre Hochschulen beziehen, nicht, die eigenen Kantonseinwohner in Fragen zu begünstigen, in denen sich die ungleichen Regelungen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf ernsthaft, sachlich mit den zu regelnden Umständen in Beziehung stehende Gründe stützen (vgl. dazu den nachstehenden Abschnitt II/3).

Eine andere Frage ist, ob ein Hochschulkanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Grundsätzlich entscheidet er darüber frei. Er ist jedoch auch in dieser Frage, wie in allen anderen Angelegenheiten, verpflichtet, im Rahmen der konkreten Situation, in der er sich befindet, die Gründe dafür und dagegen sorgfältig abzuwägen. In dieser Interessenabwägung, die den zuständigen Instanzen des Hochschulkantons obliegt, spricht gegen die Bevorzugung der Kantonseinwohner u. a. die Rücksichtnahme auf die historisch gewachsene Struktur des schweizerischen Hochschulwesens. Das Vertrauen in die bisherigen, gewachsenen Verhältnisse, auf die sich die Nichthochschulkantone während Generationen einstellten und in guten Treuen einstellen durften, verbietet auch juristisch einen abrupten Systemwechsel, also die rasche Einführung allzu einschneidender Benachteiligungen von Nichtkantonseinwohnern. Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, der auch im Verhältnis unter den Kantonen gilt, gebietet Mässigung in der Ablösung alteingelebter Verhältnisse, auch wenn das Recht zu Veränderungen an sich unbestritten ist. Auch der Umstand, dass die kleineren Kantone gar nicht imstande sind, eigene Hochschulen zu führen, dass also auf jeden Fall kooperative Lösungen gefunden werden müssen, sowie die Rücksichtnahme auf die gesamtschweizerisch erwünschte und anzustrebende Chancengleichheit der Studienbewerber verbietet unnötige und abrupt eingeführte Benachteiligungen ausserkantonaler Studienbewerber.

Aus den gleichen Überlegungen sollte ein Hochschulkanton den Numerus clausus und andere Massnahmen, durch die er die eigenen Kantonseinwohner bevorzugt und die Studienanwärter und Studenten aus anderen Kantonen benachteiligt, nicht übersteigern. Er sollte also grundsätzlich nicht alle an sich zulässigen Möglichkeiten ausschöpfen. Angemessen sind vielmehr Mischsysteme,

welche die eigenen Kantonseinwohner nur relativ begünstigen. Es ist zulässig und unter Umständen, aufgrund einer sinnvollen Einordnung in die bundesstaatliche Gesamtordnung, sogar geboten, zum Beispiel aufgrund qualitativer Selektionskriterien einen guten auswärtigen Bewerber einem schlechten, aber noch fähigen Bewerber aus dem eigenen Kanton vorzuziehen. Man muss bei allen diesen Erwägungen beachten, dass das Gebot rechtsgleicher Behandlung keine starren Lösungen fordert. Die zuständigen Instanzen haben im Gegenteil sehr weitgehende Gestaltungsspielräume, sofern sie sich im Rahmen sachbezogener, vernünftiger Wertungen bewegen. Das Willkürverbot steckt ebenfalls und erst recht nur gewisse Positionen im Sinne unbedingt zu respektierender Verbote und Gebote ab. Im übrigen besteht Entscheidungsfreiheit, die den durch die verfassungsrechtliche Ordnung dazu legitimierten Instanzen zusteht und nur Gegenstand politischer Kritik sein kann.

Die Bevorzugung eigener Kantonseinwohner darf auf Einwohner bestimmter anderer Kantone ausgedehnt werden, wenn sachliche Gründe dies rechtfertigen und weiteren Kantonen Hand zu gleichartigen Lösungen geboten wird. Es darf also zum Beispiel ein Hochschulkanton mit den anderen Hochschulkantonen Gegenrecht halten. Die gegenseitige günstigere Behandlung aufgrund rechtlich vereinbarten oder auch bloss faktisch geübten Gegenrechts ist in verschiedenen Rechtsgebieten üblich, zum Beispiel im Steuerrecht und hinsichtlich polizeirechtlicher Fähigkeitsausweise. Sie verstösst nicht gegen Artikel 4 und 60 BV, weil das Gegenrecht eines Kantons ein sachliches Unterscheidungskriterium zu einem kein Gegenrecht gewährenden Kanton bildet. Im gleichen Sinn dürfen auch die Studienbewerber aus einem andern Kanton von einem allfälligen Numerus clausus, höheren Studiengebühren oder ähnlichen Massnahmen gegenüber Auswärtigen ausgenommen werden, wenn deren Wohnsitzkanton Beiträge an den Betrieb der Hochschule leistet.

## **2. Nichthochschulkantone und Numerus clausus**

Auch für die Nichthochschulkantone ist das Hochschulwesen eine Staatsaufgabe, die sie aufgrund der geltenden Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu wahren haben. Sie müssen also auf diesem Gebiet ebenfalls gewisse Leistungen erbringen. Sie tun dies u. a. schon heute durch Gewährung von Stipendien und Studiendarlehen an Hochschulstudenten aus ihrem Kanton.

Wenn die Hochschulausbildung von Kantonseinwohnern, die dazu fähig und willens sind, nicht mehr gewährleistet erscheint, sind auch die Nichthochschulkantone verpflichtet, Massnahmen zur Sicherstellung der akademischen Ausbildung zu ergreifen. Sie würden sonst, wie dargelegt, eine ihnen nach der geltenden bundesstaatlichen Kompetenzordnung anvertraute grundlegende Staatsaufgabe nicht erfüllen. Wie sie vorzugehen haben, schreibt die Bundesverfassung allerdings nicht vor. Sie können selbst versuchen, Hochschulen zu errichten, wie dies zum Beispiel der Kanton Luzern getan hat. Sie können sich auch durch Beiträge am Betrieb der Hochschule eines anderen Kantons beteiligen und damit Studienplätze für ihre Einwohner sichern, wie dies u. a. für den Kanton Basel-Landschaft gegenüber der Universität Basel zutrifft. Die Hochschulkantone

dürfen solche Mitbeteiligungen, allenfalls verbunden mit entsprechenden Mitbestimmungsrechten der beitragsleistenden Kantone, nicht abweisen. Die Verhältnisse in der Schweiz sind zu klein, als dass jeder Kanton seine eigene Universalität führen könnte. Die sachlich nicht gerechtfertigte Abweisung wäre daher willkürlich und würde gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Bundestreue verstossen.

Wenn Nichthochschulkantone namhaftere Beiträge an Hochschulen anderer Kantone leisten, wird es fast zwangsläufig zu Formen der Zusammenarbeit kommen. Dies würde namentlich dann zutreffen, wenn auch die Studienbewerber des Hochschulkantons und der beitragsleistenden Nichthochschulkantone einem gewissen Numerus clausus unterworfen würden.

Die Nichthochschulkantone verfügen, wenn man von der Einheit der Matura ausgeht, über keine eigenständigen Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des Zugangs zu den Hochschulen. Sie könnten aber im Hinblick auf einen bestehenden Numerus clausus entsprechende Empfehlungen aussprechen und im Hinblick darauf Selektionskriterien aufstellen und gegebenenfalls unter ihren Maturanden Selektionen durchführen. Selbstverständlich dürfte dies nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes geschehen. Denkbar sind auch entsprechende Verträge der Hochschulkantone mit den Nichthochschulkantonen, wobei es Sache des in diesen Fragen sehr unterschiedlichen Staatsrechts der verschiedenen Kantone ist, in welcher Form solche Verträge abzuschliessen sind und in welchem Verhältnis sie zur kantonalen Gesetzgebung stehen. Auch gemeinsame Organe mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen sind denkbar.

### **3. Bund und Numerus clausus**

Der Bund ist gemäss Artikel 27 Absatz 1 BV befugt, die kantonalen Hochschulen zu unterstützen, und er hat gemäss Artikel 27<sup>sexies</sup> Absatz 1 BV die wissenschaftliche Forschung, die u. a. an den kantonalen Hochschulen betrieben wird, zu fördern. Ausmass und Art der Förderung werden durch die Bundesgesetzgebung bestimmt. Der Bundesgesetzgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum. Er muss jedoch stets gesamtschweizerische öffentliche Interessen befolgen und sich an der Bundesverfassung, ihren einzelnen Bestimmungen und der ihr zugrunde liegenden Wertordnung ausrichten.

Wenn die Hochschulkantone darauf verzichten, für Schweizer und niedergelassene Ausländer den Numerus clausus einzuführen, kann der Bund erhöhte Subventionen ausrichten (siehe in diesem Sinn Art. 24<sup>bis</sup> Abs. 3 HFG, gültig für die erste Beitragsperiode, 1969–1974). Eine solche Regelung entspricht völlig der Zielsetzung von Artikel 27 Absatz 1 und 27<sup>sexies</sup> Absatz 1 BV.

Darf der Bund auch dann Bundessubventionen ausrichten, wenn die Hochschulkantone die Studienbewerber aus dem eigenen Kantonsgebiet, welche die Fähigkeit zum Hochschulstudium besitzen, bevorzugen? Die Frage ist zu bejahen. An seinen eigenen Hochschulen dürfte der Bund nicht je nach Wohnsitz in der Schweiz begünstigen oder benachteiligen; er würde damit Vorrechte des Orts begründen, die nach Artikel 4 BV ausdrücklich verboten sind. Die in der Bundesverfassung gewährleistete Rechtsgleichheit wird aber durch die in der gleichen Bundesverfassung begründete bundesstaatliche Organisation der Eid-

genossenschaft relativiert. Die Kantone können unter gewissen Voraussetzungen ihre eigenen Einwohner bevorzugen. Dies ist laufende Praxis, in der Lehre anerkannt und vom Bundesgericht sanktioniert. Sollen diese Tätigkeiten im gesamtschweizerischen Interesse unterstützt werden, dann erlässt der Bund sehr oft, wenn er dazu kompetent ist, entsprechende Förderungsgesetze. Oft werden Bundessubventionen dann von der Höhe kantonaler Leistungen, zum Beispiel von Investitionen der Verwaltung oder von Kantonsbeiträgen an Private, abhängig gemacht. Der Bundesgesetzgeber nimmt damit in Kauf, dass der Kanton, der mehr unternimmt, auch mehr erhält, dass also, mehr oder weniger ausgeprägt, jener Bevölkerung relativ mehr Bundesgelder zufließen, deren Kanton mehr leistet, während die Bevölkerung eines Kantons, dessen Möglichkeiten beschränkter sind oder der aus einem andern Grund minder aktiv ist, weniger erhält. Von einer absoluten Gleichbehandlung der Bürger durch den Bund kann in diesen Fällen also nicht die Rede sein. Trotzdem ist die Rechtsgleichheit grundsätzlich nicht verletzt. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen in Anknüpfung an Tätigkeiten der Kantone entspricht dem bundesstaatlichen Aufbau der Schweiz. Das Medium des Bundesstaates darf bei der Ausrichtung von Bundesbeiträgen zwar nicht allein massgeblich sein; unser föderalistischer Staatsaufbau darf aber in die Gestaltung der Bundessubventionen einbezogen werden.

Im Bereich der Hochschulförderung ist das Problem insofern etwas heikler, als eine nationale Aufgabe vorliegt, wobei jedoch aufgrund historisch gewachsener Verhältnisse nur einzelne Kantone eigene Hochschulen führen. Angesichts des nationalen Charakters des Hochschulwesens und mit Rücksicht auf Artikel 4 BV dürfte der Bund daher meines Erachtens keine Subventionen ausrichten, wenn ein Hochschulkanton die Führung seiner Hochschule ausschliesslich oder mit absoluter Priorität auf die Bedürfnisse und Wünsche seiner eigenen Bevölkerung ausrichtet. Hingegen ist es zulässig, wenn der Bund kantonale Hochschulen fördert, in denen aufgrund eines Mischsystems Studienbewerber und Studenten aus dem betreffenden Kanton hinsichtlich Zulassungsbeschränkungen und Studiengebühren in gemässigter, zurückhaltender Weise bevorzugt werden. Wenn die Bundesverfassung die Führung von Hochschulen den Kantonen überlässt, nimmt sie solche «Landeskinderprivilegien» in Kauf, und der Bundesgesetzgeber darf auch in diesem Bereich an solche Lösungen anknüpfen, ohne seinerseits gegen die Bundesverfassung zu verstossen. Dabei setzen wir angesichts des in den Hochschulverhältnissen liegenden Zwangs zur Kooperation unter den Kantonen voraus, dass die Hochschulkantone bereit sind, die benachbarten Nichthochschulkantone in dieser oder jener Form am Betrieb der Hochschule zu beteiligen, dass es also letztlich von den Nichthochschulkantonen abhängt, ob ihre Studienbewerber und Studenten in gewissen Fragen benachteiligt werden oder nicht.

Im Hochschulförderungsgesetz (HFG) ist der Bundesgesetzgeber ebenfalls davon ausgegangen, dass die Hochschulkantone ihre Einwohner hinsichtlich der Benützung der Hochschule besserstellen dürfen, soweit sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts die ungleichen Regelungen auf ernsthafte, sachlich mit den zu regelnden Umständen in Beziehung stehende Gründe abstützen. Dies ergibt sich durch Umkehrschluss aus Artikel 24<sup>bis</sup> Absatz 3 des Hochschulförderungsgesetzes.

Auch das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1977<sup>1)</sup> über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (HFG), das in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 verworfen wurde, beruhte auf der gleichen Konzeption. Artikel 6 HFG bestimmte zwar: «Bund und Kantone sichern die Gleichbehandlung aller Schweizer, der Bürger des Fürstentums Liechtenstein, der niedergelassenen Ausländer und Flüchtlinge bei der Zulassung zu den Hochschulen.» In Artikel 39 Absatz 1 HFG hiess es dann aber: «Für die Ausbildung ausserkantonaler Studierender werden die Ansätze für die Betriebsbeiträge durch einen Zuschlag erhöht, wenn die Gleichbehandlungsregel nach Artikel 6 und die Entscheidungen der Regierungskonferenz nach Artikel 51 Absatz 1 Buchstaben b–d eingehalten werden». Gemäss Artikel 51 Absatz 1 Buchstabe c entschied die Regierungskonferenz über die Richtlinien über die Zulassungsbedingungen, ebenso Artikel 16 Absatz 2; diese bezogen sich jedoch gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 4. Oktober 1976 über die Förderung der Hochschulen und die Forschung (BBl 1976 III 943; Separatdruck S. 59) «zur Hauptsache auf andere Zulassungsausweise (als die eidgenössische Matura) und auf Fragen technischer Art», hinderten die Hochschulkantone also nicht grundsätzlich an der Einführung des Numerus clausus. Durch Artikel 39 Absatz 1 HFG wurde also lediglich zum Ausdruck gebracht, dass nur der vom Bund gewährte Zuschuss für ausserkantonale Studierende gestrichen wird, wenn der Kanton in einem allfälligen Numerus clausus nicht mehr alle Schweizer gleichbehandeln, d. h. seine eigenen Einwohner bevorzugen sollte. Dies wird durch die bereits in Abschnitt II/1 zitierte Passage der bundesrätlichen Botschaft bestätigt, wo es heisst, der Bund könne ohne Verfassungsänderung Hochschulkantone nicht daran hindern, ihre Kantonsangehörigen gegenüber anderen Schweizer Studienanwärtern bei der Zulassung zum Studium zu bevorzugen (BBl 1976 III 894; Separatdruck S. 10).

Der Bundesrat fährt an der erwähnten Stelle dann allerdings fort: «In einem solchen Fall könnte er höchstens seine Beiträge entziehen» (BBl 1976 III 894; Separatdruck S. 10). Dies ist richtig. Der Bund ist nicht gezwungen, einem Kanton, der bei der Zulassung seine eigenen Einwohner bevorzugt, Hochschulförderungsbeiträge gemäss Artikel 27 Absatz 1 BV auszurichten. (Hingegen dürfte der Bund deswegen wohl nicht die Beiträge gemäss Artikel 27<sup>sexies</sup> Absatz 1 BV an die wissenschaftliche Forschung an der betreffenden Hochschule streichen.). Der Bund könnte seine Beiträge vollständig dazu einsetzen, dass der Numerus clausus und namentlich ein wohnsitzorientierter Numerus clausus vermieden wird. Er könnte auch die in Artikel 27 Absatz 1 BV erwähnte eidgenössische Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten errichten, um den durch «Landeskinderprivilegien» der Hochschulkantone benachteiligten Studienbewerbern aus Nichthochschulkantonen zu Hilfe zu eilen. Realistischer dürfte allerdings sein, wenn der Bund darauf hinwirkt, dass in einem vernünftigen, sachlichen Rahmen alle zur Hochschulbildung fähigen und willigen Einwohner der Schweiz die Möglichkeit haben, an den bestehenden Hochschulen die Studienrichtung ihrer Wahl zu belegen. Dazu müssen auch die Hochschulkantone und die Nichthochschulkantone beitragen. Dabei kann es vertretbar sein, dass die Hochschulkantone nichtkooperationswillige Nichthochschulkantone bzw. deren Angehörige hinsichtlich der Zulassung zu den Hochschulen

<sup>1)</sup> BBl 1977 III 191

und in bezug auf die Studiengebühren vorübergehend benachteiligen. Wenn nachher alle Kantone ihre Verantwortung im Hochschulbereich wahrnehmen, selbstverständlich unter angemessener Anrechnung der Standortvorteile der Hochschulkantone, kann auch den vom Bund zu wählenden Interessen langfristig gedient sein. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an kantonale Hochschulen ist daher, in Übereinstimmung mit der Konzeption des geltenden Hochschulförderungsgesetzes, auch dann zulässig, wenn die Hochschulkantone unter den geschilderten Umständen einen wohnsitzorientierten Numerus clausus einführen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Hochschulkantone dieses System nicht allzu rigoros handhaben, d. h. auf jeden Fall ausserkantonale Kontingente aus grundsätzlich allen Kantonen ihres Einzugsgebiets einplanen, und dass sie zur interkantonalen Zusammenarbeit, vor allem auch mit den benachbarten kleineren Kantonen, bereit sind.

### **III. Beantwortung der Fragen**

#### **1. Darf der Bund Beiträge an kantonale Hochschulen ausrichten, sofern diese Schweizer Bürger ungleich behandeln, d. h. im Zusammenhang mit dem Numerus clausus Schweizer Bürger je nach Wohnsitz benachteiligen oder bevorzugen?**

Der Bund darf einem Hochschulkanton Beiträge ausrichten, wenn dieser aus zwingenden sachlichen Gründen an seiner Hochschule den Numerus clausus einführt und dabei die eigenen Kantonseinwohner bevorzugt. Voraussetzung ist jedoch, dass der Hochschulkanton nicht ausschliesslich Einwohner aus dem eigenen Gebiet aufnimmt und dass er bereit ist, mit den Kantonen des Einzugsgebietes die Hochschulausbildung kooperativ zu lösen und bei angemessenen Beitragsleistungen dieser Kantone die Bevorzugung der eigenen Kantonseinwohner wieder fallenzulassen. Der Bund darf einem Hochschulkanton auch Beiträge ausrichten, wenn dieser Kanton von den ausserkantonalen Studenten höhere Studiengebühren erhebt, solange die Kosten der Hochschule, abgesehen von den Bundesbeiträgen, zur Hauptsache aus Mitteln des Kantons finanziert werden.

#### **2. Dürfen Hochschulkantone ihre Kantonseinwohner zugunsten ausserkantonomer Studienanwärter zum Beispiel aufgrund qualitativer Selektionskriterien oder eines Losverfahrens bei Kontingenten benachteiligen?**

Die Hochschulkantone erfüllen durch die Führung der Hochschulen eine nationale Aufgabe und tragen zu der von der Bundesverfassung angestrebten (wenn auch nicht absolut gewährleisteten) Chancengleichheit der Studierenden bei. Aus diesen Gründen muss ein Numerus clausus, der aus zwingenden sachlichen Gründen eingeführt wird, nicht notwendigerweise wohnsitzorientiert ausgestaltet werden. Es sind also Aufnahmeverfahren zulässig, in denen alle Schweizer Studienanwärter die gleiche Chance haben, die eigenen Kantonseinwohner also nicht bevorzugt werden.

### **3. Dürfen Nichthochschulkantone, die ja über keine Entscheidungsbefugnisse beim Zugang zu den Hochschulen verfügen, im Rahmen von Kontingenten durch einen Selektionsmechanismus zur Benachteiligung von Kantonseinwohnern beisteuern?**

Die zu Frage 2 angestellten Erwägungen gelten sinngemäss auch hier. Die Nichthochschulkantone dürfen sich im Rahmen interkantonalen Kooperation an der Selektion der Studienanwärter im Rahmen eines nichtwohnsitzorientierten Numerus clausus beteiligen. Ob es sich bloss um Empfehlungen oder um Mitentscheidungsbefugnisse handelt, hängt von der Ausgestaltung der interkantonalen Vereinbarungen ab. Die gesetzliche Grundlage im Kanton muss ebenfalls vorhanden sein.

Angesichts der Weitläufigkeit der Thematik konnten die Ausführungen nur summarisch sein. Ich hoffe aber trotzdem, die gestellten Rechtsfragen beantwortet und insbesondere die für die Beantwortung massgeblichen grundlegenden Überlegungen herausgearbeitet zu haben.

Empfangen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Herren Regierungsräte, die Versicherung meiner vorzüglichen Hochachtung.

Prof. Y. Hangartner

## **Botschaft über Kredite für die vierte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz vom 23. April 1980**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.07.1980
Date	
Data	
Seite	789-842
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 078

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.