

UNTERLAGEN

ZUR BEVORSTEHENDEN VOLKSABSTIMMUNG

UEBER DAS NEUE

BUNDESGESETZ UEBER DIE FOERDERUNG DER HOCHSCHULEN

UND DIE FORSCHUNG (HFG)

VOM 7. OKTOBER 1977

Kommentar zum Dokument

Um die Beurteilung des neuen HFG im Hinblick auf die kommende Volksabstimmung über dieses Gesetz zu erleichtern, haben wir dieses Dokument verfasst. Es gliedert sich in drei Hauptbereiche:

- Ausgangslage
- Informationen
- Argumente

Der Teil Ausgangslage zeigt, unter welchen Voraussetzungen das neue HFG erstellt wurde und welche Ziele es erfüllen soll.

Im Teil Informationen werden zu wichtigen Problemen aus dem Hochschul- und Forschungsbereich grundlegende Gedanken und Daten zusammengestellt.

Argumente heisst der dritte Teil, der auf die verschiedenen bisher geäußerten Einwände der Gegner des neuen HFG eingeht.

Das Dokument erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vor allem die Teile Informationen und Argumente sind so gestaltet, dass sie jederzeit ergänzt werden können.

Wir sind daher an Ihren Kritiken und Ergänzungsvorschlägen interessiert, um rechtzeitig die allenfalls erforderlichen Verbesserungen vornehmen zu können.

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	<u>Seite</u>
I. Ausgangslage	1
II. Thesen für die Gestaltung der zukünftigen Hochschul- und Forschungspolitik der Schweiz	5
III. Die Hauptanliegen des Gesetzesentwurfes	7

Informationen

1. Das Beitragssystem des neuen Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes (HFG)	i - 1
2. Finanzrechtliche Grundbegriffe	i - 3
3. Die Nachfrage nach Studienplätzen in den 1980er Jahren als Ausgangspunkt der Hochschulpolitik	i - 4
4. Kostenentwicklung und Finanzierung der Hochschulen	i - 7
5. Entlastungsmöglichkeiten im ausseruniversitären Tertiärbereich?	i - 8
6. Besuch von Mittelschulen mit Maturitätsabschluss: Regionale Unterschiede	i - 10
7. Weshalb ist das HFG auch für die Zukunft der schweizerischen Forschung von Bedeutung?	i - 11

Argumente

1. Unangemessene Erhöhung der Bundessubventionen trotz Defizit	a - 1
2. Missachtung des Sparauftrages des Volkes vom 12. Juni 1977	a - 3

	<u>Seite</u>
3. Finanzielle Auswirkungen des HFG mittel- und langfristig nicht vorhersehbar	a - 5
4. Zukünftige Kreditbeschlüsse in Form von nicht-referendumspflichtigen Bundesbeschlüssen	a - 7
5. Geldverschwendung im Hochschulbereich	a - 8
6. Umgehung des Volksentscheids gegen die Bildungsartikel: der Bund versuche, sich die ihm verfassungsmässig verweigerten Kompetenzen im Hochschulbereich durch erhöhte Subventionen zu erkaufen	a - 9
7. Gefahr eines uneingeschränkten Rechts auf Hochschulbildung	a - 10
8. Heranbildung eines Akademikerproletariats	a - 11
9. Die Gefahr von Zulassungsbeschränkungen wird dramatisiert	a - 16
10. Universität als einzige höhere Ausbildungsstätte mit prüfungsfreiem Eintritt (vgl. Zulassungsbedingungen und -beschränkungen im nicht-universitären Ausbildungsbereich)	a - 17
11. Koordination unter den Hochschulen auch ohne neues Gesetz möglich	a - 18
12. Einbezug der Nichthochschulkantone in die Finanzierung der Universitäten auch ohne neues HFG möglich	a - 19
13. Universitäre Kreise in den Organen nach HFG ungenügend (bzw. nicht sicher genug) vertreten	a - 20

	<u>Seite</u>
14. Zentralistische Tendenzen der Bildungsverwaltung auf Bundesebene, Gefährdung der kantonalen Autonomie im Bildungsbereich (vgl. dominierende Rolle des EDI in der Regierungskonferenz, Veto-recht)	a - 21
15. Aufblähung der Mittel- und Hochschulen zulasten der Berufsbildung?	a - 22

A U S G A N G S L A G E

"Warum ein neues HFG?"

I. Ausgangslage

1. Die staatsrechtlichen Voraussetzungen

Im Hochschulwesen muss gegenwärtig und in der nächsten Zukunft von der bestehenden, durch die Bundesverfassung festgelegten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ausgegangen werden. Vor gut 100 Jahren wurden mit Art. 27 BV erste hochschulpolitische Regelungen eingeleitet. Heute haben wir die Einzelverantwortung von Bund und Kantonen einerseits und die Zusammenarbeit andererseits. Der Bund leistet eine subsidiäre finanzielle Hilfe an die kantonalen Hochschulaufwendungen und trägt die alleinige Verantwortung für beide Technische Hochschulen und deren Annexanstalten. Der Forschungsartikel der Bundesverfassung gibt den Auftrag für die Gesetzgebung zur Erfüllung seiner Verpflichtung für die Förderung der Forschung.

Im Bereich der Mittelschulen sind die Kantone souverän. Wegen der geburtenstarken Jahrgänge und der Bedürfnisse unserer Wirtschaft haben alle in den letzten Jahren den Ausbau der Mittelschulen gefördert. Um diese Entwicklung sinnvoll weiterzuführen, müssen die Aufnahmekapazitäten der Hochschulen entsprechend erweitert werden.

Von verschiedener Seite wird eine Änderung der heutigen verfassungsrechtlichen Situation gefordert, da ein neuer Bildungsartikel eine kohärentere Bildungspolitik erlauben und gerade in diesem Zusammenhang Vorteile bringen könnte.

Die Frage neuer Bildungsartikel muss zweifelsohne geprüft werden. Entsprechende Vorarbeiten sind bereits im Gange. Aufgrund der Erfahrung wissen wir aber, dass eine verfassungsmässige Neuordnung der Zuständigkeiten im Bildungswesen ausserordentlich komplex ist und deshalb viel Zeit beanspruchen wird. Angesichts der Dringlichkeit der im Hochschulbereich zu lösenden Aufgaben kann nicht zugewartet werden, bis in der Frage der Bildungsartikel eine auch politisch tragfähige Lösung gefunden worden ist.

2. Die demographische Entwicklung

Die jährlichen Geburtenzahlen haben bis 1964 in der Schweiz bedeutend zugenommen. Nachher trat ein rascher Rückgang ein, der heute noch anhält. In den nächsten Jahren bis etwa 1984/85 werden die geburtenstarken Jahrgänge das Hochschulalter erreichen. Man rechnet damit, dass bis Mitte des nächsten Jahrzehnts zwischen 12'000 bis 16'000 Mittelschüler mehr ausgebildet werden. Da für die Maturanden Alternativmöglichkeiten zur Weiterführung ihrer Ausbildung im erforderlichen Ausmass fehlen, müssen zusätzliche Studienplätze an den Hochschulen bereitgestellt werden.

3. Die bildungspolitische Grundeinstellung

Zu unserem demokratischen System gehört die freie Berufswahl; deshalb soll der Zugang zum Hochschulstudium nicht durch staatliche Interventionen gelenkt werden. Die Verantwortlichkeit des Einzelnen für die Wahl seines Ausbildungsweges muss gewahrt bleiben, die öffentliche Hand kann und soll ihm dabei nur durch eine fundierte Berufsberatung Entscheidungshilfen leisten.

An der eidgenössisch anerkannten Maturität als uneingeschränkt gültigem Befähigungsausweis für den Beginn eines akademischen Studiums ist festzuhalten.

4. Die gegenwärtigen Defizite in den öffentlichen Haushalten

Die Defizite in den öffentlichen Haushalten zwingen Bund und Kantone zu Sparmassnahmen. Diese dürfen jedoch nicht in allen Bereichen gleich angesetzt werden. Es wäre verhängnisvoll, Aufgaben zu vernachlässigen, bei denen die Folgen in ihrem vollen Ausmass erst in der Zukunft spürbar werden. Vielmehr muss beim Sparen eine Prioritätsordnung entsprechend der Bedeutung der Aufgaben für die gedeihliche Entwicklung unseres Landes beachtet werden.

Die politischen Parteien sind sich weitgehend einig, dass Bildung und Forschung zu den prioritären Aufgaben der öffentlichen Hand gehören. Daneben muss selbstverständlich alles daran gesetzt werden, die knappen staatlichen Mittel in den kommenden Jahren möglichst sinnvoll und rationell einzusetzen. Dafür bedarf es eines wirksamen Instrumentes, das eine Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen und eine vernünftige Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Finanzen gestattet.

5. Der Stellenwert der Forschung

a) Ein Industriestaat, wie die Schweiz, braucht eine moderne, erfolgreiche Forschung zur Bewältigung der Zukunft mit ihren zahlreichen schwierigen Problemen. Sie bildet die Basis für die dazu notwendigen Innovationen in der Wirtschaft und trägt so zur Erhaltung und qualitativen Verbesserung der Arbeitsplätze bei. Forschungsaufwendungen sind langfristige Investitionen zugunsten der zukünftigen Prosperität unseres Landes und zur Verbesserung unserer Lebensqualität.

Einschränkungen bei den jetzigen Tätigkeiten in der Forschung dürften sich nachteilig auf die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Forschung auswirken. Das in langjährigem Aufbau entwickelte flexible Forschungspotential würde dadurch gefährdet; so hätten z.B. Kürzungen beim Nationalfonds zahlreiche Entlassungen von fähigen jungen Wissenschaftlern zur Folge. Dies wiederum könnte gesamtwirtschaftlich negative Folgen haben, wird doch eine beträchtliche Anzahl der vom Nationalfonds unterstützten Stipendiaten und Nachwuchsforschern von der Privatindustrie und der Verwaltung benötigt. Die Forschung bedarf der stetigen Förderung, da sie erst langfristig zum vollen Erfolg führen kann.

Als wohlhabende Nation mit einer langen kulturellen Tradition haben wir auch einen angemessenen Beitrag an die Erweiterung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu leisten. Damit fördern wir gleichzeitig einen hochqualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs, da die Hochschulen vor allem die Grundlagenforschung als wesentlichen Bestandteil der Ausbildung in den letzten Studienjahren pflegen.

- b) Die Forschung ist heute so teuer, dass sich der Bund an ihrer Finanzierung namhaft beteiligen muss. Dies gilt in erster Linie für die Hochschulforschung, jedoch begegnet auch die schweizerische Industrie, vor allem die mittleren und kleineren Unternehmungen, zunehmend Schwierigkeiten, mit internationalen Entwicklungen ohne Bundeshilfe Schritt zu halten. Damit stellt sich das Problem der Konkurrenzfähigkeit und somit auch die Frage der Sicherung der Arbeitsplätze.
- c) Ein moderner Staat benötigt heute die Unterstützung durch eine auf dem neuesten Stand der Kenntnisse aufbauende Forschung, um die zahlreichen schwierigen Probleme (Umweltverschmutzung, Verknappung in der Rohstoffversorgung, Betreuung der Alten) in ihrem Aufgabenbereich zu bewältigen. Da z.B. die eidgenössischen und kantonalen Verwaltungen nur über wenige eigene Forschungseinrichtungen verfügen, sind sie darauf angewiesen, dass die Hochschulen über leistungsfähige Forschungsgruppen und -einrichtungen zur Uebernahme ihrer Aufträge verfügen.
- d) Die Forschung wird heute weltweit mit grossem Einsatz öffentlicher und privater Gelder betrieben. Dank dieser Anstrengungen sind ständig bedeutsame Fortschritte in Wissenschaft und Technik zu verzeichnen. Um mit dieser raschen Entwicklung in den beiden zukunftssträchtigen Bereichen Schritt halten zu können, benötigt die Schweiz eine qualitativ hochstehende, international anerkannte Forschung.

Nur so erhält sie im Austausch gegen eigene Resultate Zugang zu neuesten ausländischen Erkenntnissen und verfügt auch über Fachleute, die dieses Wissen auch allenfalls praktisch verwerten können.

II. Thesen für die Gestaltung der zukünftigen Hochschul- und Forschungspolitik der Schweiz

Folgende Thesen bilden den Ausgangspunkt für das neue HFG:

1. Einer aktiven Hochschul- und Forschungspolitik kommt in einer zukunftsgerichteten Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik unseres Landes hohe Priorität zu, vor allem, wenn die Schweiz ihre heutige Stellung innerhalb der Weltwirtschaft halten will.
2. Der Numerus clausus ist zu verhindern. In keinem Land würden sich Zulassungsbeschränkungen derart negativ wie bei uns auswirken, droht doch der Numerus clausus zu einer Benachteiligung der Angehörigen der Nichthochschulkantone zu führen - eine echte Prüfung für unseren Foederativstaat.
3. Die knappen finanziellen Mittel für Hochschulen und Forschung müssen optimal eingesetzt werden. Dazu braucht es eine bessere Koordination in der Hochschulpolitik. Die dazu erforderlichen gesetzlichen Grundlagen wären auch nützlich, wenn keine zusätzlichen Mittel verfügbar wären.
4. Die Eidgenössischen Räte müssen in Zukunft eine Mitverantwortung für die Wahrung des freien Zugangs zu den schweizerischen Hochschulen übernehmen. Das neue Gesetz bietet dafür die Grundlage.

Dabei gilt es zu berücksichtigen:

- In der welschen Schweiz besitzen alle Kantone (mit Ausnahme des Kt. Wallis) eine Hochschule.
- In der Deutschschweiz verfügen von 17 Kantonen deren vier über eine Hochschule.
- Für die gemischtsprachigen Regionen und das Tessin stellen sich Sonderprobleme.

5. Der Bund muss trotz der gegenwärtigen finanziellen Schwierigkeiten seine eigenen Forschungsanstrengungen und seine Förderung der Forschung ungeschmälert fortführen. Er muss sich der Prioritäten bewusst bleiben. Ein Verzicht auf eine Mitwirkung in diesem Bereich ist nicht möglich. Massgebend ist die Verfassungssituation von heute.
6. Die verfügbaren Forschungsmittel sollten noch besser eingesetzt werden. Dazu bedarf es einer stärkeren Koordination zwischen allen Stellen, die mit Bundesgeldern die Forschung finanzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, benötigt der Bund eine klare gesetzliche Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung einer vorausschauenden Forschungspolitik. Insbesondere sind auch Vorkehrungen für eine Abstimmung von Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes zu treffen. Diesen Thesen trägt das neue Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz weitgehend Rechnung.

III. Die Hauptanliegen des Gesetzesentwurfes

Der Entwurf nennt drei Hauptanliegen:

- Förderung der kantonalen Hochschulen und der Forschung;
- Koordination des schweizerischen Hochschulwesens und der mit Bundesmitteln finanzierten Forschung;
- Wahrung des freien Zugangs zu den Hochschulen.

Zur Verwirklichung dieser Anliegen sieht der Entwurf im Hochschulbereich die folgenden Neuerungen und Verbesserungen vor:

- Eine Verstärkung der Koordination mit dem Ziel, Verbesserungen in den Hochschulen und einen wirtschaftlichen sowie optimalen Mitteleinsatz zu erreichen.
- Mittel dazu: gemeinsame Planung Kantone - Bund, laufende gegenseitige Information und Vereinbarungen,
- Die Verbesserung des Beitragssystems:
 - weiterhin zwei Beitragsarten;
 - vereinfachte Berechnung der Betriebsbeiträge: statt Plafonierung Abstellen auf die tatsächlichen Betriebsausgaben, soweit in der Planung vorgesehen, feste Prozentsätze derselben werden vom Bund übernommen;
 - Zuschlag für Ausbildung ausserkantonomer Studierender (Schweizer und Ausländer) als Entgelt für nationale Dienstleistungen der acht Hochschulkantone;
 - Investitionsbeiträge: Die HFG-Regelung hat sich bewährt; neue bessere Abgrenzung Investitionen - Betriebsausgaben.
- Sondermassnahmen für die Sicherung eines genügenden Studienplatzangebotes; diese umfassen: Kapazitätsermittlungen, administrative Vorkehren für die nachfragegerechte Zuteilung der vorhandenen Studienplätze sowie die Bereitstellung spezieller, von den Eidg. Räten zu bewilligender Kredite für Kapazitätssteigerungen in Notsituationen (Artikel 18 des Gesetzesentwurfes).

- Die Schaffung einer neuen organisatorischen Struktur mit partnerschaftlicher Beteiligung der Kantone und des Bundes unter Einbezug der Hochschulen; dabei sollen die politisch Verantwortlichen, d.h. der Vorsteher des EDI und die Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone und dreier Nichthochschulkantone, im Rahmen der sogenannten Regierungskonferenz für Hochschulfragen eine gemeinsame Hochschulpolitik entwickeln und verwirklichen; die Hochschulen werden bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Politik u.a. in der Kommission für Hochschulplanung massgebend mitzuwirken haben. Der Wissenschaftsrat soll beibehalten werden und sich auf die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Konzeption und die Behandlung anderer Grundsatzprobleme im Bereich von Lehre und Forschung konzentrieren.

Neuerungen und Verbesserungen im Forschungsbereich:

- Sicherstellung einer wirksamen Koordination der mit Bundesmitteln auf dem Gebiet der Forschungspolitik tätigen Instanzen (Institutionen der Forschungsförderung, bundeseigene Hochschulen mit Annexanstalten, Bundesämter) unter sich sowie einer Abstimmung von deren Tätigkeiten mit der Hochschul- und Industrieforschung aufgrund einer vorausschauenden, flexiblen Planung.
- Einführung von mittelfristigen Rahmenkrediten
- Vervollständigung des forschungspolitischen Instrumentariums des Bundes.

Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass mit dem neuen Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz ein solides rechtliches Fundament für eine zeitgemässe Hochschul- und Forschungspolitik des Bundes geschaffen wird.

I N F O R M A T I O N E N

"Was muss man wissen?"

1. Information: Das Beitragssystem des neuen Hochschulförderungs- und Forschungsgesetzes (HFG)

1. Das HFG ist im Bereiche der Hochschulförderung ein Subventionsgesetz.
2. Wie das geltende Gesetz unterscheidet es zwei Beitragsarten:
 - Betriebsbeiträge, die jährlich aufgrund der anrechenbaren Betriebsausgaben des Vorjahres ausbezahlt werden (Beitragsjahr und Zahlungsjahr fallen auseinander).
 - Investitionsbeiträge, die von Fall zu Fall zulasten des Verpflichtungskredits für eine Beitragsperiode zugesichert und alsdann aufgrund des Investitionsaufwandes des Beitragsberechtigten ausbezahlt werden.
3. Während sich bei den Investitionsbeiträgen die alte Regelung bewährt hat, so dass sich abgesehen von zusätzlichen Erfordernissen der Planung wenig daran ändert, wird die Berechnung der Betriebsbeiträge auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Die bisherigen Grundbeiträge sind gemäss einer komplizierten Aufschlüsselung der im voraus bestimmten Jahresgesamtsumme verteilt worden. Kennzeichen der neuen Betriebsbeiträge ist, dass sie nunmehr in bestimmten Prozentsätzen des anrechenbaren tatsächlichen Betriebsaufwandes im Vorjahr ermittelt werden; die Prozentsätze ergeben sich aus der Finanzkraft des Kantons sowie aus dem gewichteten Zahlenverhältnis ausserkantonale Studierende: Gesamtstudentenzahl einer Hochschule. Die wesentlichen Ausgaben-
daten müssen den Jahresangaben im Mehrjahresprogramm entsprechen.

4. Ueber diese zwei Beitragsarten hinaus sieht das neue Gesetz weitere Beitragsmöglichkeiten vor:
- a) Zur Sicherung eines nachfragegerechten Studienplatzangebots (Verhinderung oder Beseitigung von Engpässen) kann der Bund an den hiezu nötigen zusätzlichen Aufwand der Kantone während beschränkter Zeit Sonderbeiträge von 60 % (Betrieb), bzw. 70 % (Investitionen) leisten (Art. 18, Abs. 2, Bst. a).
 - b) Subventionierung von ausserordentlichen Planungskosten (neue Hochschulen, Fakultäten oder Abteilungen; Art. 45).
 - c) Startbeiträge für neue Hochschulen: bis zu 10 % erhöhte Ansätze für Betriebsbeiträge während acht Jahren (Art. 38, Abs. 3).
5. Das Beitragssystem des HFG stellt eine auf Erfahrungen gestützte organische Weiterentwicklung des bisherigen Systems und seiner Zuschlagsmöglichkeiten dar (altes Gesetz Art. 4, Abs. 1bis; Art. 10, Abs. 3; Art. 24ter u.a.).

2. Information: Finanzrechtliche Grundbegriffe

für Betriebsbeiträge: Der Zahlungsrahmen ist der von den Räten für eine Beitragsperiode indikativ festgesetzte Höchstbetrag, der durch die Summe der über die Budgetbeschlüsse zu bestimmenden jährlichen Zahlungskredite nicht überschritten werden darf.

für Investitionsbeiträge: Der Verpflichtungskredit bezeichnet die von den Räten bestimmte Maximalsumme, bis zu der sich der Bund durch Zusicherung einzelner Beiträge während einer Beitragsperiode verpflichten darf.

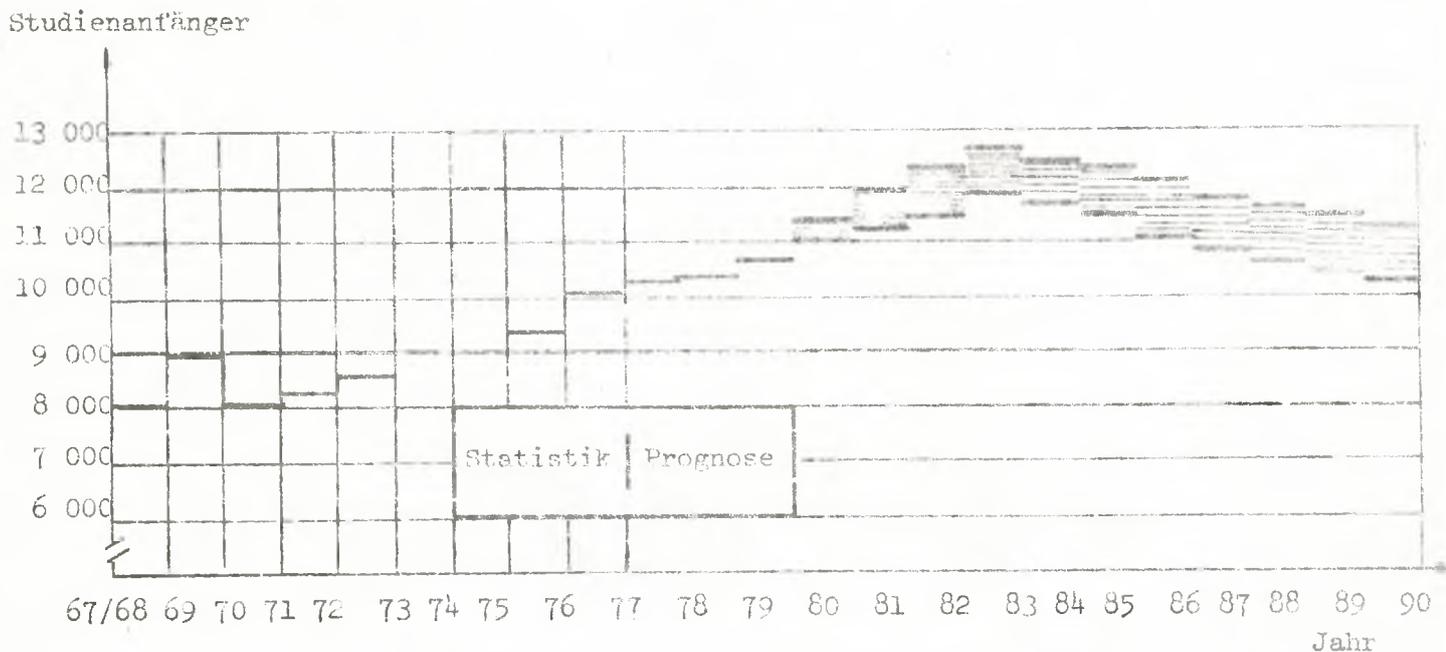
Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite sind bloss Mittel der Ausgabensteuerung; der Bund ist zwar ermächtigt, nicht jedoch verpflichtet, die ihm zur Verfügung stehenden Summen aufzubrauchen. Grundsätzlich werden diese Höchstsummen einmal pro Beitragsperiode bestimmt; Änderungen im Lauf einer Periode unterliegen dem Entscheid der Eidgenössischen Räte.

3. Information: Die Nachfrage nach Studienplätzen in den 1980er Jahren als Ausgangspunkt der Hochschulpolitik

Der gegenwärtig wohl wichtigste Ausgangspunkt einer mittelfristigen Hochschulpolitik ist die Prognose der künftigen Nachfrage nach Studienplätzen.

Aufgrund der heute (1976/7) verfügbaren Daten zeichnet sich folgendes Bild der Entwicklung der Gesamtzahl der effektiven Studienanfänger (d.h. der Studierenden, die sich erstmals an einer Hochschule einschreiben) in der Schweiz ab:

TABELLE 1: SCHAETZUNG DER EFFEKTIVEN STUDIENANFAENGER
(Schweizer und Ausländer) 1970-1990



Niedrigere Variante: Grundlage ist die Schweizer Maturandenprognose 1976; ausserdem wurde ein konstanter jährlicher Zustrom von 1700 Studierenden aus dem Ausland angenommen.

Höhere Variante: Sie beruht auf der Annahme, dass die Studienanfängerzahlen infolge höherer Maturandenquoten und verminderter Ausbildungs- und Berufschancen in Lehrerberufen um bis zu 500 höher liegen können als die der niedrigeren Variante.

Aus der obigen Graphik ist ersichtlich, dass die Zahl der Studienanfänger von 1977/8 bis 1983/4 jährlich um insgesamt 1'500 bis 2'000 ansteigen wird und sich anschliessend zurückbilden kann.

Die wichtigsten Annahmen, auf die sich die Schätzungen der künftigen Studienanfängerzahlen abstützen, sind die folgenden:

- Die Mittelschülerquote (der Anteil der Mittelschüler an der gleichaltrigen Bevölkerung) steigt langsamer als in der Periode 1970 - 75 und stabilisiert sich um 1985.
- Die Uebertritte von den Mittelschulen an die Hochschulen bleiben stabil; rund 10 - 15 % der Maturanden wählen weiterhin eine andere als eine Hochschulausbildung.
- Die Entwicklungstendenzen, wie sie in den letzten Jahren bei der Hochschul- und Fachbereichswahl beobachtet werden konnten, bleiben bestehen.
- Es gelingt, den freien Zugang zu allen Hochschulen beizubehalten.

Was die Gesamtzahl der Studierenden betrifft, so kann gesagt werden, dass sich bei unveränderter Studiendauer und einem gleichbleibenden zusätzlichen Zustrom von Nachdiplomstudenten, Zwischenabsolventen und ehemaligen Studienabbrechern die Gesamtzahl der Studierenden von 1977 bis 1986/8 um 12'000 bis 16'000 erhöhen dürfte und damit Werte zwischen 67'000 und 71'000 annehmen kann.

Damit stellt sich eine zentrale Frage der Bildungspolitik: Soll diese Entwicklung akzeptiert und das entsprechende Angebot an Studienplätzen bereitgestellt werden?

Der Bundesrat bejaht diese Frage vorbehaltlos. Er empfiehlt die Aufrechterhaltung des freien Zugangs zu den Hochschulen und die Bereitstellung der erforderlichen Studienmöglichkeiten.

Dabei sind die folgenden bildungspolitischen Gesichtspunkte
wegleitend:

- Für die starken Geburtenjahrgänge sollen gleiche Bildungsmöglichkeiten wie für die vorausgehenden und das Recht auf freie Studienwahl weiterbestehen.
- Bei der Beschränkung des freien Hochschulzuganges würden zahlreiche sachliche und politische Probleme entstehen, die nicht in befriedigender Art gelöst werden könnten; dazu gehört insbesondere die Auswahl der Studierenden für einzelne Ausbildungsgänge.

4. Information: Kostenentwicklung und Finanzierung der Hochschulen

Der gesamte Bildungs- und Forschungsaufwand von Bund, Kantonen und Gemeinden betrug 1975 rund 7 Milliarden (inklusive Ressortforschung und Annexanstalten ETH). Davon trugen der Bund rund eine Milliarde, die Kantone 3,5 und die Gemeinden 2,5 Milliarden. Von den gesamten Bildungs- und Forschungsausgaben fielen rund 1,8 Milliarden auf Hochschulen und Forschung, an deren Finanzierung der Bund mit durchschnittlich 57 %, die Kantone mit 43 % beteiligt sind. Zieht man jedoch nur den Forschungsaufwand des Bundes in Betracht, der direkt an die Hochschulen geht, so reduziert sich der Anteil des Bundes auf 50 %. Aufgrund dieser Ueberlegungen ist der Einbezug der Nichthochschulkantone in die Finanzierung der Hochschulen unbedingt notwendig.

Im Jahre 1975 betragen die Hochschulaufwendungen des Bundes für die beiden ETH rund 400 Millionen, für die Forschungsförderung rund 110 Millionen und für Subventionen an die Hochschulkantone 225 Millionen. Mit diesen Beiträgen finanzierte der Bund 52 % der kantonalen Hochschulinvestitionen und 14 % der Betriebsaufwendungen der Hochschulkantone.

Der Bund entlastet mit seinen Beiträgen alle Kantone, indem er aufwendige Ausbildungseinrichtungen, diejenige der Ingenieure und eines Teils der Naturwissenschaften, voll trägt. Gleichzeitig finanziert er zu je einem Drittel die Ausbildung der Studierenden aus den Nichthochschulkantonen und dem Ausland an den kantonalen Hochschulen. Die Hauptlast der Ausgaben für die an den kantonalen Hochschulen eingeschriebenen Studierenden aus Nichthochschulkantonen tragen jedoch die Hochschulkantone, und zwar mit 68 % resp. rund 190 Millionen Franken (1975).

5. Information: Entlastungsmöglichkeiten im ausseruniversitären Tertiärbereich?

Der Wissenschaftsrat stellte Untersuchungen zur Frage an, ob ein Teil der Maturanden statt an Hochschulen an Höheren Lehranstalten ausgebildet werden könnte. Das Ergebnis dieser Erhebungen ist folgendes:

- Bereits heute werden 12 - 15 % der Maturanden in diesem Bereich ausgebildet.
- An den Höheren Technischen Lehranstalten und in der Lehrerbildung bestehen zwar ungenutzte Kapazitäten. Angesichts der Kapazitätsreserven bei den Eidgenössischen Technischen Hochschulen, zu denen die Maturität die direkte Zugangsberechtigung gibt, und der in Ansätzen bestehenden Lehrerarbeitslosigkeit besteht aber kein bildungspolitischer Anreiz, Maturanden in die Lehrerseminarien oder HTL umzulenken.
- An den Institutionen für Berufe des Sozialwesens und des Gesundheitswesens werden bereits heute 5 - 30 % der Ausbildungsplätze durch Maturanden belegt. Eine Erhöhung ihrer Zahl ist nur in geringem Mass möglich, einerseits, weil diese oft von privaten Organisationen getragenen Ausbildungsstätten aus Gründen der Arbeitsmarktsituation keine bedeutende Erweiterung der Ausbildungsmöglichkeiten anstreben, andererseits, weil sie aus konzeptionellen Gründen praxisbezogene Institutionen bleiben wollen und Absolventen einer beruflichen Ausbildung Weiterbildungs- und Aufstiegschancen bieten wollen.
- In den Ausbildungsstätten für Berufe in Handel, Verkehr, Tourismus, Kommunikation und in künstlerischen Berufen verfügt der Staat nur über beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten, die ausserdem quantitativ nicht ins Gewicht fallen.

Diese Feststellungen lassen den Schluss zu, dass kurzfristig im ausseruniversitären Tertiärbereich keine grössere Zahl von Maturanden zusätzlich ausgebildet werden kann. Eine Umlenkung wäre finanziell zum Teil auch nicht besonders effektiv, weil die Ausgaben pro Jahr kaum geringer sind als die Aufwendungen für Hochschulstudenten in den Geistes- und Sozialwissenschaften.

Hingegen scheint es mittelfristig angezeigt, den Uebergang von den Maturitätsschulen zum ausseruniversitären Tertiärbereich zu verbessern

6. Information: Besuch von Mittelschulen mit Maturitätsabschluss:
Regionale Unterschiede

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Maturandenanteil verschiedener Kantonsgruppen im Vergleich 1975:

Region	Maturandenanteil 1975 an der 13-jährigen Bevölkerung 1970
GE, NE, VD, 2/3 VS, 2/3 FR	14,1
Deutschsprachige Schweiz	7,4
Westschweiz ohne Genf	12,3
Deutschschweiz ohne Basel	7,0
Hochschulkantone	10,0
übrige Kantone	6,4

Quelle: - Schülerprognose im Rahmen des Dritten Ausbauberichtes
 - Eidgenössische Volkszählung 1970

7. Information: Weshalb ist das HFG auch für die Zukunft der schweizerischen Forschung von Bedeutung?

Wie die andern modernen Industriestaaten hat der Bund seit dem zweiten Weltkrieg der Forschung in steigendem Masse Mittel zur Verfügung gestellt. Diese flossen vor allem den schweizerischen Hochschulen zu und ermöglichten ausserdem eine angemessene Beteiligung an verschiedenen Gemeinschaftsunternehmen der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Die Verteilung der verfügbaren Mittel wurde neben Bundesstellen auch privaten Organisationen, in denen eine Selbstverwaltung der Wissenschaftler zur Wahrung der Freiheit und Unabhängigkeit der Forschung besteht, vor allem dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, daneben auch der Schweizerischen Naturforschenden bzw. Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft, sowie der Schweizerischen Medizinischen Akademie anvertraut. Diese im Laufe der letzten Jahre entstandene Forschungsförderung des Bundes wurde bis heute noch nicht gesetzlich geregelt, da bis vor kurzem, d.h. bis zur Aufnahme des Forschungsartikels in die Bundesverfassung im Jahre 1973, die ausreichende verfassungsrechtliche Basis dazu fehlte. Wegen der grossen Bedeutung, die der angemessenen Pflege und Entwicklung der Forschung als Bundesaufgabe zukommt, und im Hinblick auf die ansehnlichen Summen, die es auf diesem Gebiete sinnvoll und rationell einzusetzen gilt, enthält das HFG eine klare Abgrenzung der vom Bund an diese Organisationen übertragenen öffentlichrechtlichen Aufgaben. Damit wird diesen Organisationen der offizielle Status verliehen, der erforderlich ist, damit sie ihre Aufgaben mit einer gewissen Kontinuität erfüllen können.

Die Tätigkeiten aller mit Bundesmitteln arbeitenden forschungspolitischen Organe sollen besser koordiniert werden. Um dies zu verwirklichen, ist vorgesehen, die gegenseitige Information zu verbessern und die mehrjährigen Tätigkeitsprogramme aufeinander abzustimmen. Wenn der Bund vermehrt mit Hilfe der Finanzplanung

vorausschauend seine Ausgaben steuern will, braucht er vergleichbare Aussagen über die Vorhaben der Stellen, die Bundesmittel für die Forschung einsetzen.

Mit dieser besseren Koordination werden jedoch die Freiheit und Spontaneität der Forschung nicht eingeschränkt. Mit einer flexiblen, alle Interessierten miteinbeziehenden Planung soll eine ausreichende Grundlage für die nach Gesetz von den Eidg. Räten zu bewilligenden Mehrjahreskredite geschaffen werden. Da die Durchführung eines Forschungsprojektes in den meisten Fällen ein Unternehmen von mehreren Jahren darstellt, bedeutet diese Art der Kreditfestlegung und -genehmigung eine sehr erwünschte Sicherheit für die Forschungsfinanzierung.

Während der Rezession zeigte sich, dass der Bund aufgrund bestehender Gesetze nur für Teilgebiete die nötigen Kompetenzen besitzt, um durch eine Unterstützung der Forschung in Industriezweigen die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung zu bremsen. Mit dem neuen Gesetz wird die Handlungsfähigkeit des Bundes verbessert. Der Bund kann, soweit ein gesamtschweizerisches Interesse besteht, Forschungsaufträge an Hochschulen und private Forschungseinrichtungen, z.B. gemeinsame Forschungszentren schweizerischer Industriezweige, erteilen oder deren Forschungsarbeiten subventionieren.

Wenn auch der in den nächsten Jahren erwartete zunehmende Andrang zu unseren Hochschulen ihre Träger d.h. die Kantone und den Bund, zusätzlich belasten wird, so darf deshalb besonders der Bund seine Verantwortung für die Aufrechterhaltung einer zeitgemässen, internationalen Ansehen geniessende Forschung nicht vergessen.

A R G U M E N T E

"Pro und contra neues HFG"

1. Einwand: Unangemessene Erhöhung der Bundessubventionen trotz Defizit

1. Das neue Gesetz übernimmt, abgesehen von einigen Klarstellungen, das bisherige System der Investitionsbeiträge; namentlich bleiben die Beitragssätze die nämlichen. Der entsprechende Verpflichtungskredit für die erste Beitragsperiode nach neuem Gesetz (1978-80: 365 Mio. Franken) ist denn auch nur in geringem Masse höher als derjenige für die zweite Beitragsperiode nach geltendem Gesetz (1975-77: 350 Mio. Franken). Für einen Vergleich der finanziellen Auswirkungen von bestehendem und neuem Gesetz sind deshalb allein die Beiträge an den Betrieb relevant.

2. Dabei ist zu beachten, dass altes und neues Gesetz deutlich verschiedene Beitragssysteme zum Gegenstand haben:

- geltendes Gesetz: Verteilung einer vom Bund einseitig unter Berücksichtigung der zu erwartenden kantonalen Hochschulausgaben festgelegten Jahressumme, sog. Grundbeitrag, aufgrund einer komplexen Aufschlüsselung;
- neues Gesetz: Betriebsbeiträge in der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der anrechenbaren Betriebsaufwendungen, soweit sie im Mehrjahresprogramm vorgesehen sind.

3. Ziel des Bundes war es seit dem Beginn seiner Leistungen an die kantonalen Hochschulen, einen angemessenen Anteil der kantonalen Aufwendungen zu übernehmen. Die Botschaft des Bundesrates über die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund vom 28. November 1967 spricht davon, dass die Grundbeiträge des Bundes 20 - 30 % der zukünftigen Betriebsausgaben der kantonalen Hochschulen decken werden. Dieses Ziel konnte bis heute nicht realisiert werden, liegen doch die Betriebsbeiträge des Bundes noch unter 20 % der kantonalen Aufwendungen für den Betrieb.

4. Bei seinen Leistungen hat der Bund den ständig wachsenden Belastungen der Kantone zu folgen. In den letzten vier Jahren musste bei der Festsetzung der Jahresquoten aufgrund der Angaben der Kantone eine Wachstumsrate von durchschnittlich 12 % angenommen werden.

5. Die genannten Gründe lassen vermuten, dass selbst bei einer blossen Weiterführung des geltenden HFG im Rahmen einer neuen Beitragsperiode eine gewisse Steigerung der Bundesaufwendungen vorgesehen worden wäre. Unter Annahme einer sechsprozentigen Wachstumsrate würde dies - wie der Bundesrat auf Seite 95 der Botschaft zum neuen HFG ausführt - zu Ausgaben von 410 Mio. Franken für die Jahre 1978 und 1979 und von 635 Mio. Franken für die Jahre 1978 - 1980 führen. Für die gleiche Zeitspanne sind nach neuem Gesetz 440 resp. 680 Mio. Franken vorgesehen.

2. Einwand: Missachtung des Sparauftrages des Volkes vom 12. Juni 1977

1. Auch unter Sparzwang darf der Bund seine Ausgaben nicht linear kürzen, sondern muss sich die Festsetzung von Prioritäten angelegen sein lassen. Hochschul- und Forschungswesen sind eine wesentliche Grundlage für die Zukunft unserer Gesellschaft, weshalb eine Rückversetzung dieses Bereichs in der Prioritätenordnung kaum verstanden würde, umso weniger, als es sich um eine erst vor kurzem aktivierte Bundesaufgabe handelt. Dies gerade ergibt den falschen Eindruck eines auffällig starken Ausgabenwachstums (Anteil der Ausgaben für Unterricht und Forschung an den Gesamtausgaben des Bundes: 1964 5 %, 1970 8,7 %, 1974 10,6 %, 1977 (Budget) 9,7 %).

2. Der Bund nimmt sich der Aufgabe der Hochschulförderung seit 1966 an. Ihre wichtigsten Ziele sind:
 - Ausbau des Hochschulbereichs unter Berücksichtigung des Studienplatzbedarfs, insbesondere Vermeidung (ev. Abbau) von Zulassungsbeschränkungen,

 - Mitfinanzierung eines lange offenen Nachholbedarfs im Hochschulausbau, namentlich von Investitionslücken (heute weitgehend erfüllt),

 - Aufbau einer hinreichenden Forschungsinfrastruktur (zusätzlich unterstrichen durch den Forschungsartikel der Verfassung).

Die Tragweite der Hochschulförderung erhellt insbesondere daraus, dass die Studentenzahlen in unserem Lande unaufhaltsam wachsen (1960/61: 21'316, 1965/66: 32'871, 1970/71: 42'178, 1976/77: 54'198), und dass der moderne Industriestaat in zunehmendem Masse auf stets besser qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen ist. Es ist deshalb undenkbar, dass der Bund seine Hilfe

an die kantonalen Hochschulen auf einem bestimmten Stand festnagelt; auf der anderen Seite wird er aber dafür nur das zwingend erforderliche Ausgabenwachstum zulassen.

3. Sowohl mit einer hypothetischen Weiterführung des alten Gesetzes (Wachstum um 6 % statt 12 %) als auch mit dem Kreditbeschluss vom 5. Oktober 1977 (der unter den Anträgen des Bundesrates vom 4. Oktober 1976 liegt) sowie mit der massvollen Erhöhung der Beitragssätze wird dem Sparauftrag an die Bundesbehörden durchaus entsprochen.

4. Alle Mittel für die Hochschulförderung (ordentliche Beiträge, Sicherung der Studienplätze, Startbeiträge an neue Hochschulen) werden von den eidgenössischen Räten in Form von mehrjährigen Krediten bewilligt, sodass auch hierdurch dem Sparanliegen Rechnung getragen wird.

3. Einwand: Finanzielle Auswirkungen des HFG mittel- und langfristig nicht vorhersehbar
1. Ausgaben im höheren Bildungsbereich lassen sich erfahrungsgemäss in zeitlicher Hinsicht nicht genauer vorausschätzen als andere Aufwendungen der Gemeinwesen. Langfristig ist eine Voraussage ohnehin nie möglich. Was die mittelfristige Prognostizierbarkeit der Hochschulausgaben angeht, befriedigt sie zugegebenermassen nach geltendem Gesetz nicht durchwegs. Das neue Gesetz bietet indessen Instrumente, welche mittelfristig die Voraussagen zu verbessern vermögen.
 2. Die Tatsache insbesondere, dass der Kreditbeschluss vom 5. Oktober 1977 sich nur auf die zwei, bzw. drei Jahre der ersten Beitragsperiode bezieht, bietet keinen Grund zur Behauptung, die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes seien nicht voraussehbar. Aufgrund der festen Prozentsätze, wie sie hinfort nicht nur für die Investitions-, sondern auch für die Betriebsbeiträge gelten, liesse sich der entsprechende Finanzbedarf des Bundes relativ einfach errechnen. Angesichts der derzeitigen Grenzen verlässlicher Voraussagbarkeit muss sich der als Uebergangsregelung zu verstehende Kreditbeschluss zunächst an einen begrenzten Zeitraum halten.
 3. Die Bundesbeiträge werden nach Massgabe getätigter Hochschulausgaben der Kantone entrichtet. Grösse und möglicher Zeitpunkt der Auszahlung sind im wesentlichen von Voraussetzungen abhängig, welche aufgrund kantonaler Beschlüsse und ihres Vollzugs geschaffen werden. Beiträge an Fremdausgaben sind erfahrungsgemäss nicht im nämlichen Masse planbar wie Eigenausgaben; dennoch bietet der Sparzwang, dem die Kantone unterworfen sind, Gewähr, dass auch der Bund niemals in eine nicht kontrollierbare Ausgabenentwicklung hineingezogen werden kann.
 4. Mit der Einführung der Mehrjahresprogramme aufgrund der gemeinsamen Hochschulplanung von Bund und Kantonen und der damit notwendigerweise zu verbindenden Verbesserung der hochschulbezogenen kantona-

len Finanzplanung wird sich das Bundesengagement mittelfristig wesentlich besser vorausschätzen lassen.

5. In einigen begrenzten Bereichen lässt sich die Entwicklung weniger leicht abschätzen, so dass hier die Vorhersehbarkeit der finanziellen Auswirkungen in beschränkterem Masse gegeben ist. Es handelt sich namentlich um Ausgaben für neue Hochschulen oder wesentliche Erweiterungen bestehender Universitäten, um die Bemessung des Anteils von Lehre und Forschung an den Universitätsspitälern sowie um die Massnahmen des Bundes zur Sicherung der Studienplätze.

4. Einwand: Zukünftige Kreditbeschlüsse in Form von nicht-referendums-
pflichtigen Bundesbeschlüssen

Es trifft zu, dass das neue Gesetz im Unterschied zum geltenden Gesetz die Referendumpflicht für die Festlegung der Mehrjahreskredite für die Hochschulförderung (Zahlungsrahmen für Betriebsbeiträge, Verpflichtungskredit für Investitionsbeiträge) nicht mehr kennt. Was beim genannten Einwand übersehen wird, ist der Umstand, dass durch diese Neuregelung der für reine Kreditbeschlüsse übliche Rechtszustand wiederhergestellt wird. Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes verlangt nämlich für alle nicht rechtssetzenden Erlasse des Bundes, d.h. namentlich für die Kreditbewilligungen, die Rechtsform des einfachen Bundesbeschlusses, gegen den das Referendum nicht verlangt werden kann. Wenn das geltende Hochschulförderungsgesetz die Kreditentscheide der eidgenössischen Räte der Form der referendumpflichtigen allgemein-verbindlichen Bundesbeschlüsse unterwirft, ist das eine gesetzgeberische Einmaligkeit, die sich allein aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes verstehen lässt.

5. Einwand: Geldverschwendung im Hochschulbereich

Die Tatsache, dass gewisse Tätigkeiten in Lehre und Forschung nicht unmittelbar auf praktischen Nutzen ausgerichtet sind, darf nicht zur Behauptung verleiten, an den Hochschulen werde Geld unüberlegt ausgegeben. Es gilt zu bedenken, dass die Hochschulkantone auch nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes nach wie vor den grösseren Teil der Hochschullasten selber tragen. Die Finanzknappheit zwingt auch die Kantone, die vorhandenen Mittel möglichst rationell und sparsam zu verwenden. Finanzkontrollorgane, parlamentarische Kommissionen, die kantonalen Parlamente und nicht zuletzt die öffentliche Meinung achten heute vermehrt auf einen optimalen Einsatz der Mittel. Besonders erwähnt seien die auf Hochschulebene zur besseren Budgetierung und Kreditverwaltung geschaffenen gesamtuniversitären Kreditkommissionen oder Koordinationskommissionen. Diese Einrichtungen und Vorkehren belegen den verstärkten Sparwillen auch im höheren Bildungsbereich.

Wenn trotz allem ein restlos rationeller Mitteleinsatz noch nicht durchwegs gewährleistet ist, so könnte gerade das neue HFG mit seinen Informations-, Koordinations- und Planungsbestimmungen eine Wende zum Besseren einleiten. Das Gesagte gilt aber nicht nur für die kantonale Ebene. Das neue Planungsinstrumentarium gibt auch dem Bund als Subventionsgeber die Möglichkeit, seine Beiträge noch gezielter als bisher einzusetzen. Jedenfalls stellen die aufgrund der Entwicklungspläne der Hochschulen und in Kenntnis gesamtschweizerischer Zielvorstellungen zu erarbeitenden Mehrjahresprogramme, die sowohl für den Bund wie auch für die Hochschulkantone Grundlage für die Festlegung ihrer finanziellen Leistungen in Form von mehrjährigen Krediten bilden, eine Einrichtung dar, die den Vorwurf einer Subventionsverteilung nach dem "Giesskannenprinzip" entkräften müsste. Die verbesserten Koordinations- und Planungsmöglichkeiten erlauben überdies eine genauere Kontrolle über den Einsatz und die Verwendung der Bundesgelder.

6. Einwand: Umgehung des Volksentscheids gegen die Bildungsartikel: der Bund versuche, sich die ihm verfassungsmässig verweigerten Kompetenzen im Hochschulbereich durch erhöhte Subventionen zu erkaufen

Nach der Ablehnung der neuen Bildungsartikel, die den Bund ermächtigt hätten, Grundsätze über die Gestaltung und den Aufbau des höheren Bildungswesens aufzustellen, musste auch das neue HFG als Subventionsgesetz konzipiert werden. Steuerungsmöglichkeiten besitzt der Bund als Beitraggeber damit nach wie vor nur über den Weg von Bedingungen, die er an die Ausrichtung von Beiträgen knüpfen kann. Dies möchte er aber nicht einseitig tun. Der Gesetzgeber erklärt denn auch die Entwicklung des schweizerischen Hochschulwesens zur gemeinsamen Aufgabe von Kantonen und Bund. Der Bund baut damit seine eigenen Kompetenzen nicht nur nicht aus, sondern gibt im Rahmen dieser gemeinsamen Aufgabe Kompetenzen teilweise ab, indem er stärker als bisher auch die bundeseigenen Hochschulen und ihre Annexanstalten, soweit dies von der Sache her möglich ist, den gesetzlichen Pflichten unterwirft. Der Bund lädt somit die Kantone ein, gemeinsam mit ihm die Subventionsbedingungen an die Kantone und grundsätzliche Entscheidungen für die Bundeshochschulen festzulegen.

Der verfassungsmässigen Abstützung des neuen Gesetzes ist in allen Phasen seiner Erarbeitung die grösstmögliche Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die Verfassungskonformität der den eidgenössischen Räten unterbreiteten Regelungen ist von der Justizabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements sowie von Experten des Staatsrechts immer wieder zweifelsfrei bejaht worden.

7. Einwand: Gefahr eines uneingeschränkten Rechts auf Hochschulbildung

Der Gesetzgeber erklärt die Wahrung des freien Zugangs zu den Hochschulen in Zusammenarbeit mit allen Kantonen zu einem der Hauptzwecke des neuen HFG (Art. 1, Bst. c). Damit bekennt er sich zum Grundsatz der freien Wahl des akademischen Studiums für jeden, der die entsprechenden Zulassungsbedingungen der Hochschulen erfüllt. Diese Bestimmung stellt einen Auftrag an die für die Durchführung des Gesetzes verantwortlichen Gemeinwesen und Behörden dar, vor einer allfälligen Einführung von Zulassungsbeschränkungen alle Möglichkeiten für deren Verhinderung auszuschöpfen. In diesem Zusammenhang sind auch die im Gesetz in den Artikeln 16 - 18 vorgesehenen Sondermassnahmen zur Sicherung der Studienplätze zu sehen: Richtlinien über die Zulassungsbedingungen an den Hochschulen, Ermittlung der verfügbaren Studienplätze, Zuteilung von Studienplätzen, finanzielle Massnahmen des Bundes. Die oben erwähnte Zweckbestimmung begründet aber in keiner Weise eine unmittelbare Rechtspflicht der Kantone, den Numerus clausus zu verhindern; sie schafft damit gleichzeitig aber auch kein Recht auf Hochschulbildung. Wie aus der nachfolgenden Argumentation hervorgeht, wird es niemals jedermanns Sache sein, ein Hochschulstudium zu ergreifen; vielmehr ist diese Möglichkeit nur demjenigen eingeräumt, der die ausbildungsmässigen Voraussetzungen erfüllt.

8. Einwand: Heranbildung eines Akademikerproletariats

Sind bei der Zulassung zum Hochschulbereich Steuerungsmassnahmen, die auf Bedarfsprognosen beruhen, überhaupt vertretbar? Eine Antwort muss sich an der freiheitlichen Tradition unseres politischen und wirtschaftlichen Systems orientieren, das auf der Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen für seine Ausbildungs- und Berufswahlentscheide und deren Konsequenzen beruht. Aus dieser Sicht sind Eingriffe in die individuelle Entscheidungsfreiheit abzulehnen, und deshalb ist das Bildungsangebot im Prinzip auf die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auszurichten.

Trotz dieser grundsätzlichen Bedenken wären Bedarfsprognosen an sich wünschbar, wenn es gelänge, verlässliche Aussagen zu machen. Diese könnten dem Bildungspolitiker Anhaltspunkte zur Lagebeurteilung vermitteln. Es ist indessen kaum möglich, über längere Zeiträume hinweg Aussagen über die Bedarfsentwicklung zu machen, weil ökonomische und technische Entwicklungen sowie Änderungen im menschlichen Verhalten laufend Verschiebungen im Bedarf verursachen, die niemand in ihrer Gesamtheit und ihren quantitativen Auswirkungen voraussehen kann. Eine weitere Schwierigkeit der qualitativen und quantitativen Bedarfsermittlung ergibt sich aus der relativen Mobilität und Flexibilität der Absolventen fast aller Ausbildungsrichtungen: Es lässt sich nicht voraussehen, wie viele Absolventen welcher Ausbildungen wann den erlernten Beruf mit neuen (beispielsweise in der Praxis erlernbaren und besser bezahlten) Funktionen vertauschen. Demgegenüber gibt es nur sehr wenige Ausbildungen, die genau symmetrisch zu einem bestimmten Berufsfeld sind.

Anhaltspunkte zur Beurteilung der Lage in der Schweiz lassen sich am ehesten durch Vergleiche auf nationaler und

internationaler Ebene gewinnen. Tabelle 2 zeigt, dass in der Schweiz der Ausbau des Hochschulbereichs wesentlich zurückhaltender erfolgt ist als in vergleichbaren Ländern:

TABELLE 2: STUDENTEN AN UNIVERSITAETEN¹ IN % DER 20 BIS 24-JAHRIGEN BEVOELKERUNG

	1970	1974
SCHWEIZ	5,2	6,2
OESTERREICH	6,4	8,7
BUNDESREPUBLIK	8,4	10,2

1) in allen Ländern ohne Höhere Lehranstalten und Fachhochschulen

Quelle: OECD-Bericht 1975, Band 1, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Wien 1975

Tabelle 3 veranschaulicht die ausserordentlich grossen Unterschiede bezüglich Akademisierungsquote in den verschiedenen Landesteilen der Schweiz: Die allgemeine Akademisierung der Westschweiz ist wesentlich höher als die der Deutschschweiz.

TABELLE 3: DER ANTEIL DER HOCHSCHULABSOLVENTEN AN DER WOHNBEVÖLKERUNG DER SCHWEIZ (1970)

	Ø-Schweiz	Westschweiz*+ Tessin	Deutschschweiz
25-29-Jährige	3,27% min. max. 0,67 (OW) 7,26 (GE)	4,27% min. max. 2,23 (VS) 7,26 (GE)	2,92% min. max. 0,67 (OW) 4,81 (BS)
30-34-Jährige	3,65% min. max. 0,86 (AI) 8,33 (GE)	4,53% min. max. 2,56 (VS) 8,33 (GE)	3,36% min. max. 0,86 (AI) 5,56 (BS)
25-44-Jährige	3,30% min. max. 0,80 (AI) 7,08 (GE)	4,11% min. max. 2,36 (VS) 7,08 (GE)	3,03% min. max. 0,80 (AI) 4,79 (BS)

*) Westschweiz: GE, VD, NE, FR, VS

Quelle: ESTA, Volkszählung 1970

Ist von der Zahl der bis 1985 in das Beschäftigungssystem übertretenden Hochschulabsolventen eine auffällige Erhöhung der Akademisierung zu erwarten? Die angestellten Untersuchungen zeigen, dass der Akademikeranteil in den von Akademikern bevorzugten Funktionsstufen und Berufsfeldern bis 1985 nur unwesentlich (etwa um 2,5%) steigen wird:

TABELLE 4: ERHOEHUNG DER AKADEMIKERQUOTE IN HOCHSCHULRELEVANTEN FUNKTIONSTUFEN, BEI DER INTEGRATION VON 10'000 ZUSAETZLICHEN HOCHSCHULABSOLVENTEN

Funktion	Erwerbstätige 1970	davon Erwerbstätige mit Hochschul- bildung 1970	Zusätzliche Hochschulabsol- venten (+ ~ 10'000)	Akademisierung	
				1970 (%)	1970 + 10'000 (%)
Inhaber eigener Betriebe (ohne Landwirtschaft)	175'200	1'581	170	0,9	1
Freie Berufe	34'450	16'332	1'640	47,4	52,2
Direktoren	25'273	7'113	710	28,1	31,0
Leitende Ange- stellte in der Privatwirtschaft	67'778	11'969	1'200	17,7	19,4
Leitende Ange- stellte in öffent- lichen Verwaltungen	24'902	15'605	1'550	62,7	68,9
Angestellte (1/10)	93'715*	45'895	4'600	49,0	53,9
Insgesamt	421'318	98'495	9'870	23,4	25,7

* In der Eidg. Volkszählung sind der Kategorie Untere Angestellte 93'150 Personen zugewiesen worden. Da nur ein Bruchteil dieser Kategorie von Arbeitsplätzen von Hochschulabsolventen allenfalls nachgefragt würde, wurde hier als relevante Vergleichsgrösse nur 1/10 dieses Bestandes eingesetzt.

Quelle: Eidg. Volkszählung 1970, Band 7

Dieser an sich geringe Anstieg schliesst aber nicht aus, dass sich die Akademiker in den nächsten zehn Jahren mit Beschäftigungsproblemen auseinandersetzen müssen. Denn die Zahl der Stellen, welche die öffentliche Hand als wichtigster Arbeitgeber von Hochschulabsolventen anbietet, dürfte künftig weniger rasch wachsen, und bei verlangsamtem Wirtschaftswachstum wird das Beschäftigungssystem die neu eintretenden starken Jahrgänge - weil die Zahl der Ausscheidenden geringer sein wird - generell nicht ohne zusätzliche Schwierigkeiten aufnehmen können (Neueste Untersuchungen des BIGA zeigen zwar, dass sich bei einer Umfrage unter 6'700 Hochschulabsolventen, die im Jahr 1977 einen Hochschulabschluss erworben haben, nur 100 als unfreiwillig arbeitslos erklärten). Mit diesem Problem werden sich aber nicht nur die Hochschulabsolventen auseinandersetzen müssen, sondern ebensosehr Absolventen anderer Ausbildungsrichtungen. Würde man durch Zulassungsbeschränkungen

bei den Hochschulen für deren Absolventen bessere Ausgangsbedingungen zu schaffen suchen, so würden sich die Schwierigkeiten nur auf andere Berufsklassen verlagern und sich insbesondere im Bereich der Berufsbildung unliebsam auswirken.

9. Einwand: Die Gefahr von Zulassungsbeschränkungen wird dramatisiert

Aus einer bildungspolitischen Gesamtperspektive betrachtet, sind alle Hochschulen im Gefüge der kantonalen Bildungsinstitutionen potentielle Engpassbereiche. Angesichts der für die Hochschulträger bestehenden Ausgabenschranken ist der erforderliche weitere Ausbau der Hochschulen nicht gesichert. Im Hochschulbereich sind deshalb zusätzliche Anstrengungen nötig, neben solchen in andern Teilen des Tertiärbereichs und des Sekundärbereichs II. Die vorhandenen finanz- und hochschulplanerischen Unterlagen gestatten keine abschliessenden Aussagen zur Frage, welche Hochschulen am raschesten und einschneidendsten in Engpässe geraten werden. Auf Grund der bereits heute bestehenden ungünstigeren Betreuungsverhältnisse, des zu erwartenden Studentenzustroms und des deklarierten Ausbauplafonds ist zu vermuten, dass die deutschschweizerischen Universitäten zuerst in Schwierigkeiten geraten könnten. In Anbetracht der Ueberforderung der Hochschulkantone ist eine substantielle Entlastung durch den Bund und die Nichthochschulkantone dringend geboten.

In den nächsten 7 bis 10 Jahren sollten zusätzliche Mittel prioritär jenen Wissenschaftsbereichen zugesprochen werden, die durch die Anforderungen der Lehre übermässig belastet sind. Gleichzeitig ist aber sicherzustellen, dass die vorhandenen Mittel optimal genutzt und dass Entlastungsmöglichkeiten allenfalls über eine richtig verstandene Studienreform im Verein mit organisatorischen und personellen Massnahmen angestrebt werden. Dies ist allerdings nur möglich, wenn die Probleme auf der Ebene der Leitung und Planung der einzelnen Fachbereiche und der Hochschulen kontinuierlich bearbeitet werden. Wesentliche Verfahren zur Engpassbewältigung sind im Entwurf zum neuen Hochschulförderungs- und Forschungsgesetz vorgesehen.

10. Einwand: Universität als einzige höhere Ausbildungsstätte mit prüfungsfreiem Eintritt (vgl. Zulassungsbedingungen und -beschränkungen im nicht-universitären Ausbildungsbereich)

Es trifft zu, dass Studienwillige in der Regel frei von einer besonderen Eintrittsprüfung ihre Hochschulausbildung beginnen können. Dies bedeutet indessen keine bedingungslose Aufnahme. Vielmehr schreiben die Zulassungsordnungen der einzelnen Hochschulen gewöhnlich vor, dass sich die Bewerber über eine allgemeine Hochschulreife ausweisen müssen. Dieses Erfordernis wird mit dem Bestehen einer eidgenössisch anerkannten Matura erfüllt. Damit ist die Eintrittsprüfung in die Hochschule gleichsam vorverschoben und fällt mit dem Abschluss der gymnasialen Mittelschule zusammen. Für Bewerber ohne Matura veranstalten einzelne Hochschulen Aufnahme- oder Zulassungsprüfungen.

Eine Zulassungsprüfung, welche dieselben Kenntnisse wie das Maturaexamen ein zweites Mal überprüft, wäre wenig sinnvoll. Abgesehen von der Entwertung der Maturitätsprüfung würden die Nichthochschulkantone ein Stück ihrer Autonomie im Erziehungswesen an die acht Hochschulkantone und den Bund verlieren, weil erst deren Hochschulen über die Hochschulreife der Kandidaten endgültig entscheiden würden. Fachspezifische Eignungs- und Zulassungsprüfungen wären aber ebenso problematisch, schon nur hinsichtlich der Auswahl und Gestaltung der Prüfungsstoffe.

Die Einrichtung der Maturitätsprüfungen hat sich bisher als die befriedigendste Lösung erwiesen, dies auch in pädagogischer Hinsicht. Eine fachspezifische Selektion erfolgt anschliessend während des Studiums durch die fortwährende Beurteilung der Kandidaten anhand von Zwischenprüfungen.

11. Einwand: Koordination unter den Hochschulen auch ohne neues Gesetz möglich

Die stetige Verbesserung der Zusammenarbeit der Hochschulen ist und bleibt ein zentrales Anliegen unserer Hochschulpolitik. Mit den in unserem Kleinstaat zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Mitteln ist haushälterisch umzugehen; sie dürfen namentlich nicht zersplittert werden.

Das Zusammenwirken der Hochschulen kann sich entweder in der Arbeitsteilung, der Schwerpunktbildung oder der Harmonisierung von Arbeitsverhältnissen äussern.

Obwohl Sachzwänge die Bereitschaft der Hochschulkantone und der Hochschulen zur Zusammenarbeit begünstigen, war bisher der freiwilligen Koordination gesamtschweizerisch nur gelegentlich durchschlagender Erfolg beschieden; abgeschlossene Vereinbarungen bezogen sich meist auf kleinere Fragenkreise; lediglich die Westschweiz kann auf ansehnliche regionale Koordinationserfolge hinweisen.

Die Erfahrung mit den nur teilweise erfolgreichen Koordinationsbemühungen der Hochschulkantone hat gezeigt, dass die Bestimmungen des geltenden Gesetzes für das wünschbare Mass an Koordination nur bedingt genügen. Deshalb musste das neue HFG bessere Voraussetzungen schaffen, um die Zusammenarbeit sicherzustellen. Als notwendig erweisen sich unter anderem Verfahren, die es erlauben, den Ist-Zustand an den einzelnen Hochschulen zu ermitteln, sich gegenseitig über die betrieblichen und baulichen Absichten zu unterrichten, gemeinsam Ziele der schweizerischen Hochschulentwicklung festzulegen und gestützt darauf mehrjährige Pläne zu erarbeiten. Die vom Gesetz vorgesehene, von Hochschulen, Kantonen und Bund gemeinsam aufzubauende gesamtschweizerische Hochschulplanung bedeutet für die Verbesserung der Koordination einen echten Fortschritt.

12. Einwand: Einbezug der Nichthochschulkantone in die Finanzierung der Universitäten auch ohne neues HFG möglich

Dieser Einbezug der Nichthochschulkantone wäre tatsächlich ohne das neue HFG möglich. Infolge der schmalen Verfassungsbasis kann auch im neuen HFG eine Beitragspflicht der Nichthochschulkantone nicht statuiert werden. Zukünftige Beitragsleistungen dieser Kantone beruhen nach wie vor auf Freiwilligkeit.

Da aber ein vermehrtes Engagement der Nichthochschulkantone nicht allein unter dem finanziellen Aspekt gesehen werden kann, erklärt das Gesetz die zukünftige Entwicklung des schweizerischen Hochschulwesens zur gemeinsamen Aufgabe aller Kantone und des Bundes. Die Mitverantwortung der Nichthochschulkantone äussert sich u.a. in der Einsitznahme von drei Vertretern in der Regierungskonferenz für Hochschulfragen. Das neue Gesetz schafft auch die Rechtsgrundlage für einen allfälligen Bundesbeitritt zu einem interkantonalen Konkordat zur Verwirklichung eines Lastenausgleichs im Hochschulwesen. Mit solchen Bestimmungen hilft das neue Gesetz mit, zu verhindern, dass die Bundesleistungen und die Beiträge der Nichthochschulkantone nicht koordiniert eingesetzt werden. Sowohl der Zeitbedarf für das Zustandekommen einer Konkordatslösung als auch die Tatsache, dass die möglichen Beiträge der Nichthochschulkantone die Finanzierungslücken allein nie decken können, machen deutlich, dass das neue Gesetz nicht überflüssig ist.

13. Einwand: Universitäre Kreise in den Organen nach HFG ungenügend (bzw. nicht sicher genug) vertreten

Die Schaffung einer Regierungskonferenz für Hochschulfragen, die aus den für das Hochschulwesen politisch Verantwortlichen zusammengesetzt ist, wurde sowohl im Vernehmlassungsverfahren als auch in der parlamentarischen Behandlung des neuen HFG fast durchwegs begrüßt. Wollte man nicht ein zusätzliches Organ schaffen, was im übrigen zur Diskussion stand und im Verlaufe der Gesetzgebungsarbeiten durchwegs abgelehnt wurde, musste man die berechtigten Interessen der universitären Kreise für eine geeignete und angemessene Mitsprachemöglichkeit auf dem Weg über Stabsstellen der Regierungskonferenz befriedigen. Das neue HFG schreibt denn auch vor, dass die Regierungskonferenz bei der Zusammensetzung ihrer Kommissionen und Fachstellen auf eine angemessene Vertretung der Hochschulen und deren Angehöriger zu achten hat. Es gilt zu beachten, dass dies eine bindende Norm und nicht bloss eine Kann-Bestimmung ist. Da mit Ausnahme der Planungskommission die einzelnen Kommissionen und Fachstellen im Gesetz nicht aufgezählt sind (es wird dies eine der Aufgaben der Regierungskonferenz sein, Anzahl und Art dieser Stabsstellen zu bestimmen), schiene es wenig sinnvoll, bereits auf dieser Stufe Vertretungsschlüssel festzulegen. Es ist offenkundig, dass die verschiedenartigen Aufgaben der einzelnen Stabsorgane auch verschieden gewichtete Vertretungen der universitären Kreise erfordern. Im Reglement der Regierungskonferenz werden die relativ allgemein gehaltenen Gesetzesbestimmungen zu konkretisieren sein.

Alle wichtigen Geschäfte der Regierungskonferenz werden in ihren Stabsstellen vorberaten. Wenn man bedenkt, dass die Regierungskonferenz voraussichtlich nur vier- bis fünfmal pro Jahr zusammentreten wird, kann man ermessen, welche gewichtige Rolle ihren geschäftsvorbereitenden Stabsorganen zukommt.

14. Einwand: Zentralistische Tendenzen der Bildungsverwaltung auf Bundesebene, Gefährdung der kantonalen Autonomie im Bildungsbereich (vgl. dominierende Rolle des EDI in der Regierungskonferenz, Vetorecht)

Hält man sich die Ziele und Instrumente des neuen Gesetzes vor Augen, erkennt man leicht, dass diese für den Bereich der Hochschulförderung geäußerten föderalistischen Befürchtungen danebengehen. Auf die Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund im höheren Bildungsbereich wurde von Anfang an sorgfältig geachtet. Die Entscheidungskompetenzen der Behörden und des Stimmbürgers im Kanton über sämtliche lokalen Hochschulfragen bleiben ungeschmälert. Der kooperative Föderalismus ist im neuen Gesetz stärker entwickelt als im geltenden Gesetz, wird doch die Hochschulförderung erstmals als gemeinsame Aufgabe von Kantonen und Bund ausgestaltet. Institutioneller Ausdruck für diese Grundhaltung ist die Regierungskonferenz für Hochschulfragen, in welcher die grundlegenden Koordinations- und Planungsfestlegungen getroffen, die wichtigen hochschulpolitischen Anträge vorbereitet werden. Die Position des Bundes in der Hochschulpolitik wird damit sicher nicht ausgebaut, besonders, wenn man noch bedenkt, dass die Regierungskonferenz auch in zentralen Fragen der bundeseigenen Hochschulen mitberaten wird und der Bund damit Optionen, die er vorher völlig allein treffen konnte, in die gemeinsame Aufgabe Hochschulpolitik einbringt. Das Präsidium des Vorstehers des EDI bringt keine dominierende Rolle des Bundes mit sich, sondern ist lediglich die Folge der Tatsache, dass der Bund in der Regierungskonferenz drei Funktionen vereinigt: Er ist Subventionsgeber, Träger zweier Hochschulen und Treuhänder der nicht vertretenen 14 Nichthochschulkantone in einem. Diese Stellung sowie der Umstand, dass u.a. über die Verteilung von Bundesgeldern beraten wird, rechtfertigen das Vetorecht des Vorstehers des EDI vollauf.

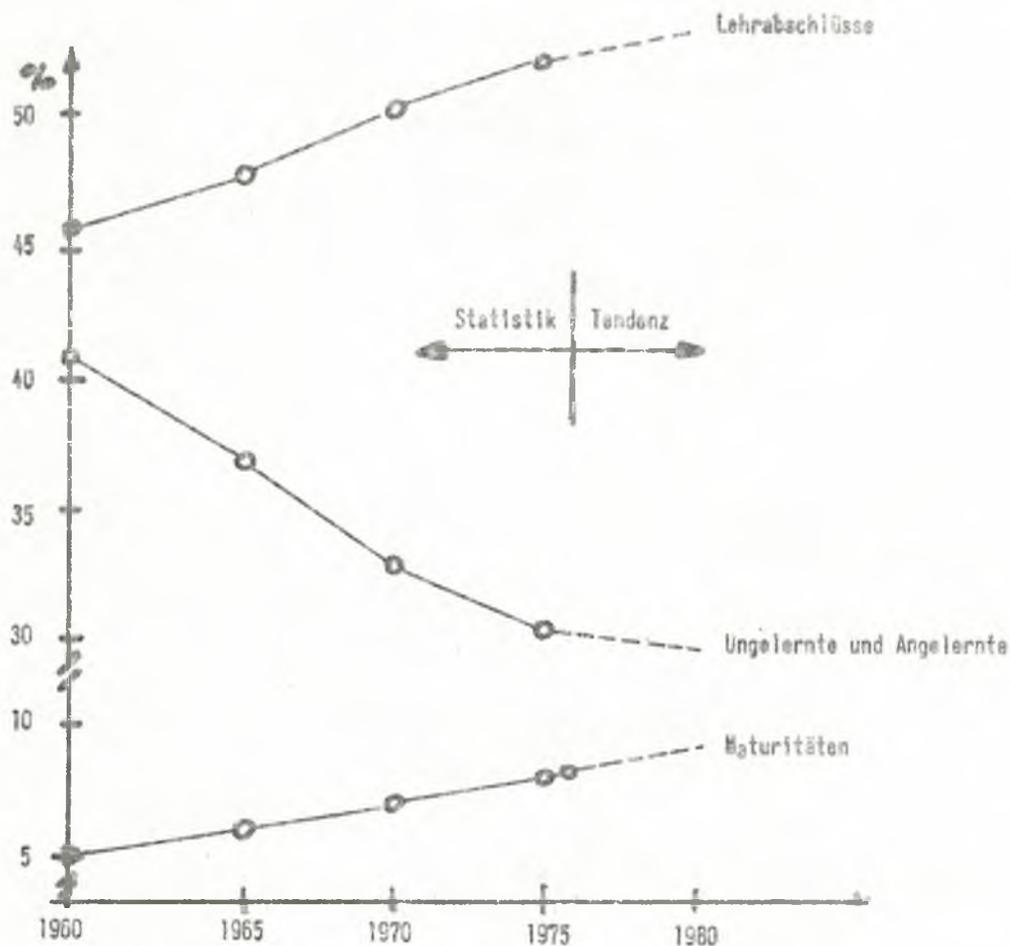
15. Einwand: Aufblähung der Mittel- und Hochschulen zulasten der Berufsbildung?

Die Frage, ob in der Bildungspolitik der letzten 20 Jahre zuviel für die Mittel- und Hochschulen und zu wenig für die Berufsbildung getan wurde, muss dreifach beurteilt werden:

1. aufgrund der tatsächlichen Entwicklung
2. aus der regionalen Perspektive
3. aus dem Blickwinkel künftiger Entwicklungen.

1. Die tatsächliche Entwicklung

Die untenstehende Grafik zeigt die Quote der Lehrabschlüsse, der Maturitäten und der Un- und Angelernten 1960 - 1980 (Mittelwerte in % der 20-jährigen Bevölkerung).



QUELLEN: - ESTA, Eidg. Volkszählung 1970 ; Schweiz. Wissenschaftsrat, Dritter Ausbaubericht, 1978
 - P. Dellinger, Qualifikationsstruktur der Schweiz, St. Gallen 1978

Die vorstehende Grafik zeigt, dass sowohl die Berufsbildung wie die Mittelschulen seit 1960 ausgebaut wurden. Die Folge davon ist der Rückgang der Quote der An- und Ungelernten, eine Entwicklung, die grundsätzlich positiv zu werten ist.

2. Die regionale Verteilung von Berufsbildung und Maturitäten zeigt ein ähnliches Bild. In keinem Kanton wurden die Mittelschulen zulasten der Berufsbildung ausgebaut. Vielmehr geht in vielen Kantonen ein ausgebautes Maturitätswesen Hand in Hand mit einer hochentwickelten Berufsbildung. Umgekehrt entspricht, besonders in der Zentralschweiz, einer wenig entwickelten Berufsbildung häufig ein ebensolches Mittelschulwesen (Der Grossteil der Maturitätsschulen sind Internatsschulen, die vor allem von Ausserkantonalen besucht werden).

3. Künftige Entwicklungen

Aufgrund verschiedener Prognosen (BIGA, Wissenschaftsrat) besteht heute Einigkeit darüber, dass wegen der geburtenstarken Jahrgänge die Berufsbildung beträchtlichen zusätzlichen Anforderungen genügen muss: Bis 1981 müssen etwa 14'000 zusätzliche Lehrstellen zur Verfügung stehen, wenn der heutige Ausbildungsstandard der Bevölkerung aufrechterhalten bleiben soll. Dass dies möglich ist, ist heute noch nicht sicher; immerhin haben die verantwortlichen Stellen Massnahmen zur Beruhigung des Lehrstellenmarkts eingeleitet. So ist im laufenden Jahr das Lehrstellenangebot um 5 % gestiegen, wogegen die Schulabgänger nur um 1,2 % zunahmen. Diese Anstrengungen müssen fortgesetzt werden. Beschränkungen im Mittel- und Hochschulbereich führen zu noch grösseren Belastungen in der Berufsbildung, mit der unvermeidlichen Folge, dass der Prozentsatz der beruflich wenig Qualifizierten wieder steigt. Angesichts gerade der hohen qualitativen Anforderungen, die ein härter gewordener wirtschaftlicher Existenzkampf stellt, muss dies verhindert werden.

Drei Folgerungen

- 1) Die grösseren Jahrgänge führen in allen Bereichen der nach-obligatorischen Ausbildung zu zusätzlichen Belastungen.
- 2) Beschränkungen in einem Bereich schaffen zusätzliche Belastungen und Schwierigkeiten in andern Bereichen.
- 3) Die Bemühungen zum Ausbau der Berufsbildung und der Mittel- und Hochschulen dürfen bis Mitte der 1980er Jahre nicht nachlassen.