

Warum ein neues Hochschulförderungsgesetz?

1. Wahrung des freien Zuganges zu den Hochschulen

Das Gesetz stellt die Grundlagen zur Verfügung, um die zur Verhinderung des Numerus clausus nötigen Schritte in die Wege leiten zu können.

vgl. vorallem Art 7 und 16 - 18

2. Optimaler Einsatz der Mittel für Hochschule und Forschung

Grundlage für einen optimalen Einsatz der immer knapper werdenden Mittel der öffentlichen Haushalte sind eine bessere Information, Koordination und eine enge Verbindung zwischen Subventionierung und Planung.

3. Schaffung von Strukturen, die eine verantwortungsgerechte Führung ermöglichen

Struktur, Aufgaben, Kompetenzen und Zusammensetzung der Regierungskonferenz werden es erlauben, die Interessen der Kantone und gesamt-schweizerische Anliegen aufeinander abzustimmen.

4. Koordination der Forschung

In Ausführung von Art. 27 sexies der Bundesverfassung bezweckt das Gesetz die Koordination der mit Bundesmitteln finanzierten Forschung.

Zum Zusammenhang zwischen Hochschulen und übrigen Bildungswesen

Ausgangspunkt: Hochschulen und übriges Bildungswesen dürfen nicht separat betrachtet werden.

These 1: Die Finanzmittel, die den einzelnen Bereichen des Bildungswesens zur Verfügung gestellt werden, müssen parallel zu den Schülerzahlen entwickelt werden.

Die Spitze des Geburtenberges ist heute in der 7. Klasse. Ein Rückgang der Schülerzahlen ist erst in der Primarstufe zu beobachten.

Die Berufsbildung, die Mittelschulen und Hochschulen stehen noch vor der Spitzenbelastung. Die Hochschulmittel müssen solange erhöht werden, wie die Zahl der Studierenden ansteigt, wenn möglich auch durch Umlagerungen aus den Nichthochschulkantonen (vgl. These 4). Es ist vorzusorgen, dass bei Rückgang der Studentenzahlen ein Abbau möglich ist.

These 2: Für die Maturanden bestehen heute keine realistischen Alternativen zum Hochschulstudium.

Heute schlagen 10 - 15 % eines Maturandenjahrganges einen andern als einen universitären Bildungsweg ein. Sie bilden sich hauptsächlich an Höheren Lehranstalten aus (Höhere Technische Lehranstalten, Höhere Lehranstalten für Soziale Berufe

für Berufe im Gesundheitswesen, in Handel, Tourismus, Industrie und Verkehr, für künstlerische Berufe, für Lehrerberufe). An den meisten für Maturanden attraktiven Schulen besteht heute ein akuter Platzmangel. Einzig die HTL und die Lehrerbildungsinstitutionen verfügen über ungenutzte Kapazitäten. Hier besteht aber kein Anreiz zu einer Umleitung, denn die ETH brauchen nicht entlastet zu werden und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen an Lehrerbildungsstätten ist wegen des potentiellen Lehrerüberschusses geringer geworden.

These 3: Ein Numerus clausus an den Hochschulen
verstärkt die Engpässe im Berufsbildungsbereich.

Im Jahre 1976 ist die Zahl der neu abgeschlossenen Lehrverträge um rund 1'000 zurückgegangen, obschon ein stärkerer Jahrgang von Schulabgängern einen Uebergang ins Berufsleben suchen musste. Die Jahrgänge werden (bis etwa 1981) weiterhin wachsen. Insgesamt müssen bis 1981 - wenn der heutige Standard in der Berufsbildung erhalten bleiben soll - 16'000 (BIGA) bis 20'000 (Wissenschaftsrat) neue Lehrstellen geschaffen werden. Zulassungsbeschränkungen an den Hochschulen führen zu einer Umlenkung von Maturanden in die Berufsbildung, was die Engpässe in der Berufsbildung verstärkt.

These 4: Eine Stabilisierung der gesamten Bildungsaufwendungen der öffentlichen Hand ist ohne eine voreilige Beschränkung der Hochschulmittel möglich.

(vgl. Beilage 1, S. 22 - 27)

Die Bildungsaufwendungen der Hochschulkantone und der Nichthochschulkantone werden sich bis etwa 1985 entgegengesetzt entwickeln, wenn kein Ausgleich geschaffen wird: Die Nichthochschulkantone werden vom Rückgang der Schülerzahlen an den Volksschulen profitieren und Minderausgaben verzeichnen. Sie werden durch die Ausbildung der grossen Geburtenjahrgänge in den höheren Bildungsbereichen weniger belastet, weil sie keine Hochschulen und nur eine geringe Zahl eigener Höherer Lehranstalten besitzen. Umgekehrt liegt ein grosser Teil der Last der höheren Ausbildung bei den Hochschulkantonen. Berechnungen haben gezeigt, dass ein Ausgleich geschaffen werden kann und soll. Entsprechende Initiativen sind von der Erziehungsdirektorenkonferenz eingeleitet worden. Sie werden aber frühestens zu Beginn der 1980er-Jahre wirksam werden. Der Bund muss zur Finanzierung der Hochschulen in der Zwischenzeit einen Beitrag leisten.

Hochschulen und Arbeitsmarkt

Ausgangspunkt: Wer heute genaue Aussagen macht über den künftigen Bedarf an Absolventen irgend einer Ausbildung (einschliesslich der Hochschulen), spiegelt Erkenntnisse vor, die es nicht gibt.

These 1: Der Bedarf an Hochqualifizierten im Bereich von Technik, Gesundheit, Wirtschaft, Politik und Verwaltung steigt weiterhin.

Die Zunahme des Akademikeranteils an der Bevölkerung kann über 100 Jahre zurückverfolgt werden. Es ist ein langsamer Prozess, der nicht rückgängig gemacht werden kann und in den kommenden Jahren sicher noch weiter geht. Gerade die Bewältigung der heutigen komplexen Probleme in der Wirtschaft, Technik, Natur und Politik verlangt nach Menschen, die gelernt haben, schwierige Zusammenhänge zu erfassen.

These 2: Die tragende Generation von morgen darf heute nicht schlechter ausgebildet werden.

Die Stützen in Wirtschaft und Gesellschaft werden morgen die starken Jahrgänge sein, die heute das Bildungswesen durchlaufen. Von ihrer Ausbildung hängt es teilweise ab, ob sie die Probleme, die gestellt sind, meistern werden. Sie werden bei den nachfolgenden schrumpfenden Jahrgängen einen grossen Teil der Soziallasten zu tragen haben. Von einer Generation mit verstärktem Anteil an Ungelernten ist diese Leistung nicht zu erwarten.

These 3: In der Schweiz bestehen keine Anzeichen eines Akademikerproletariats.

(vgl. Beilage 1, S. 16 - 19)

In der Schweiz wurden Mittel- und Hochschulen weit vorsichtiger und langsamer ausgebaut als in Schweden, der Bundesrepublik und andern Industriestaaten. Selbst Oesterreich hat höhere Quoten der Hochschulabsolventen. Die Akademisierung der Westschweiz ist wesentlich höher als die der Deutschschweiz: In der Westschweiz tritt heute ein fast doppelt so hoher Prozentsatz an Hochschulabsolventen ins Berufsleben über als in der Deutschschweiz, ohne dass dort ein wesentlich gravierenderes Arbeitslosenproblem unter den Akademikern besteht. Von der Entwicklung der Studentenzahlen bis 1985 ist nur ein geringer Anstieg des relativen Anteils an Hochschulabsolventen in unserer Bevölkerung zu erwarten.

Konsequenzen eines allfälligen Abbaues der Hochschulaufwendungen

Ein Abbau kann erfolgen

- direkt durch reale Kürzungen der Hochschulaufwendungen beim Bund, bei den Kantonen oder bei beiden
- indirekt durch gleich bleibende Aufwendungen bei steigenden Studentenzahlen.

Die Folgen eines Abbaues sind:

1) Für die Qualität der Hochschullehre

Nicht in allen Bereichen gleich: Ein Abbau hat vor allem in den Fächern, die bereits heute ungünstige Dozenten-Studenten-Relationen aufweisen, nachteilige Folgen:

- die Ueberwachung, Betreuung und Förderung des einzelnen Studierenden wird noch zufälliger; damit steigt die Gefahr, dass wissenschaftlich wenig Qualifizierte nach einigen Jahren die Hochschulen verlassen (das heutige Prüfungssystem erlaubt keine umfassende Beurteilung des Studenten)
- die Dozenten müssten ihre Forschungstätigkeit und die Zeit, die sie zur eigenen Weiterbildung aufwenden, abbauen. Damit verlieren sie selbst den Anschluss an die internationale Wissenschaftsentwicklung, wodurch die Qualität ihrer Lehrtätigkeit sinkt.

2) Für das Studienplatzangebot

Der Abbau der Hochschulmittel führt - vermutlich nach einer Phase der Verschlechterung der Ausbildungsqualität (gemäss Punkt 1) zu einer Beschränkung des Studienplatzangebots vorerst in wenigen, mit dem Ausweichen der Studenten auf noch offene Fächer rasch in den übrigen Disziplinen. Am stärksten gefährdet sind heute:

- Medizin einschliesslich Zahn- und Veterinärmedizin
- Biologie (als Ausweichstudium für verhinderte oder herausselektionierte Studenten der Medizin)
- Rechtswissenschaft
- grosse Sprachwissenschaften (Germanistik, Anglistik, Romanistik)
- einzelne Bereiche der Sozialwissenschaften

Die Einführung des Numerus clausus an schweizerischen Hochschulen muss verhindert werden und zwar aus folgenden Gründen:

- staatspolitisch: Die Diskriminierung (vgl. unten) der in Nichthochschulkantonen wohnenden Studienwilligen würde zu grossen Spannungen in unserem Foederativstaat führen.
- bildungspolitisch: Der Maturitätsabschluss würde entwertet; es entstünde ein zusätzlicher Druck auf die Berufsbildung (vgl. Thesen "Zum Zusammenhang zwischen Hochschulen und übrigen Bildungswesen")

- psychologisch: Die Jugendlichen der geburtenstarken Jahrgänge würden benachteiligt.
- pädagogisch: Die Selektion würde verschärft, was einen übermässigen Leistungsdruck an den Schulen zur Folge hätte.
- individualrechtlich: Die freie Berufs- und Schulwahl als hohes Gut des freiheitlichen Rechtsstaates würden in Frage gestellt.
- administrativ: Studienplatzbewirtschaftung und Studentenauslese setzen einen enormen administrativen Aufwand voraus.

Diese Gründe gelten uneingeschränkt, wenn vorerst auch nur einzelne Disziplinen vom Numerus clausus bedroht sind und sich das Problem heute überwiegend in der deutschen Schweiz stellt (Schneeballeffekt).

Zum Problem der Diskriminierung

Die Vorbereitungen zur Einführung des Numerus clausus - insbesondere in Zürich - haben klar gezeigt, dass die Hochschulkantone nicht bereit sein werden, Studienwillige aus ihrem eigenen Kanton von der Hochschule auszusperren und dafür - aus eidgenössischer Solidarität - Studenten aus den Nichthochschulkantonen aufzunehmen. Eine direkte Konsequenz des Mittelabbaus ist deshalb, dass das vorhandene Studienplatzangebot nicht allen Schweizern gleichermassen offensteht.

3. Für das Gewerbe

Die Hochschulaufwendungen sind zu 25 % für Investitionen, zu 75 % für den Betrieb. Die Betriebsaufwendungen setzen sich zu 75 % aus Personalaufwendungen und zu 25 % aus Sachkosten zusammen. Mehr als 50 % der Hochschulaufwendungen sind somit Personalaufwendungen und als solche gesetzlich gebunden. Eine Kürzung der Hochschulaufwendungen wäre kurzfristig also nur bei den Investitionen und Sachkosten möglich und würde zu einem entsprechenden Einnahmenausfall im Gewerbe, vor allem im Baugewerbe führen.

Gesamtschweizerisch gesehen ist die Tätigkeit der Hochschulen vor allem für unsere wirtschaftliche Entwicklung von grosser Bedeutung. Unser rohstoffarmes, hochindustrialisiertes, mit der Weltwirtschaft eng verflochtenes Land ist darauf angewiesen, Zugang zu den neuesten Ergebnissen in Forschung und Entwicklung zu haben, wenn auch Klein- und Mittelbetriebe im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf bestehen wollen. Kürzungen bei den Hochschulaufwendungen wären also auch aus dieser Sicht für das Gewerbe mit grossen Nachteilen verbunden.

HFFG und neues Berufsbildungsgesetz

Parallelitäten der beiden Gesetze:

<u>HFFG</u>	<u>BB</u>
Neue Aufgaben: Koordination der Entwicklung des Hochschulsektors (Kantonale und Bundeshochschulen) mit dem Forschungsbereich	Institutionalisierung und Koordination der Ausbildung auf Technikerstufe
Sicherung der Ausbildungs- und Forschungsqualität	Sicherung der Ausbildungsqualität durch verbesserte Lehrmeisterausbildung
Verhinderung des Numerus clausus	Institutionalisierung der Anlehre zur Sicherstellung einer über die obligatorische Schulzeit hinausführenden qualifizierenden Ausbildung

Subventionierung: Subsidiaritätsprinzip

Leicht ansteigende Subventionen für den Betrieb

Rapides Abnehmen der Investitionen nach Bewältigung der grossen Geburtenjahrgänge

Unterschiede:

Steuerung: Schaffung von Organen und Entscheidungsabläufen, die eine gemeinsame Bewältigung der Probleme durch die Hochschulkantone, die Nichthochschulkantone und den Bund ermöglichen	Direkte Steuerung der Ausbildungsqualität durch den Bund mittels detaillierter Reglementierung aller unter das Berufsbildungsgesetz fallenden Ausbildungsgänge
Möglichkeit qualitative und quantitative Probleme zu verknüpfen und gleichzeitig zu lösen	Weitgehender Verzicht auf eine quantitative Steuerung (das Lehrstellenangebot der Betriebe bestimmt die Qualifikationsstruktur der einzelnen Jahrgänge; starke konjunkturelle Schwankungen)

Finanztechnische und -politische Fragen

A Das Beitragssystem

1. Grundsätzliches

Das HFFG unterscheidet wie das geltende Gesetz 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 Investitionsaufwands des Beitragsberechtigten ausbezahlt werden (wichtigste Investitionsvorhaben der nächsten Jahre: siehe Beilage 5).

2. Während sich bei den Investitionsbeiträgen die alte Regelung bewährt hat, so dass sich abgesehen von zusätzlichen Erfordernissen der Planung nichts 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 (näheres siehe Beilage 2). Kennzeichen der neuen Betriebsbeiträge ist, dass sie nunmehr in bestimmten Prozentsätzen des anrechenbaren tatsächlichen Betriebsaufwands im Vorjahr ermittelt werden; dabei müssen die wesentlichen Ausgabendaten den Jahresangaben im Mehrjahresprogramm entnommen werden können.

3. Finanzrechtliche Begriffe

Für Betriebsbeiträge: Der Zahlungsrahmen ist der von den Räten für eine Beitragsperiode indikativ festgesetzte Höchstbeitrag, der durch die Summe der über die Budgetbeschlüsse zu bestimmenden jährlichen Zahlungskredit 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 blosse Mittel der Ausgabensteuerung; der Bund ist zwar ermächtigt, nicht jedoch verpflichtet, die ihm zur Verfügung stehenden Summen aufzubrauchen. Grundsätzlich werden diese Maxima einmal pro Beitragsperiode bestimmt; Aenderungen im Laufe einer Periode unterliegen dem Entscheid der Räte.

B Die Lastenverteilung zwischen Hochschulkantonen und
Bund gemäss altem und neuem Gesetz

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Bundeshilfe hat generell subsidiären Charakter, indem sie Zuwendungen nur an Ausgaben vorsieht, die von den Kantonen nach eigener Entscheidung getätigt worden sind. Der Bund wirkt somit nicht als Ausgabenstimulator. In den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen entsteht mit der unerlässlichen bescheidenen Erhöhung der Bundesbeiträge keine strukturelle Verschiebung.

2. Leistungen des Bundes nach altem Gesetz in der ersten

(1969 - 1974) und zweiten (1975 - 1977) Beitragsperiode: Auszahlungen siehe Beilage 3 (die Belastung der Verpflichtungskredite für Investitionsbeiträge von 550 Mio. Franken (1969 - 74) und 350 Mio Franken (1975 - 77) ist daraus nicht ersichtlich).

3. Leistungen des Bundes in einer hypothetischen dritten
Beitragsperiode nach altem Gesetz: Für einen Vergleich

der finanziellen Auswirkungen zwischen bestehendem und neuem Gesetz sind, wie bereits gesagt, allein die Beiträge für den Betrieb relevant. Wie aus Beilage 3 hervorgeht, galt bei der Festsetzung der Jahresquoten eine Wachstumsrate von durchschnittlich 12 Prozent. Nach Aussage der Botschaft wäre diese für die Jahre nach 1977 auf

durchschnittlich 6 % zu reduzieren. Man erhielte auf diese Weise Jahressummen von 199 (1978), 211 (1979) und 225 (1980) Millionen Franken.

4. Vergleich der Bundesleistungen nach altem und neuem Gesetz

(bei letzterem Beitragssätze nach Uebergangsregelung und definitivem Zustand): Beilage 4 zeigt die Unterschiede anhand der Betriebsausgaben 1974; dabei ist folgendes zu beachten:

- a) Es handelt sich um zwei deutlich unterschiedene Beitragsverfahren (Verteilung einer vom Bund einseitig im voraus festgelegten Summe nach geltendem HFG, Subventionen in der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der anrechenbaren Betriebsausgaben nach neuem Gesetz).
- b) Die Jahresquote für das Beitragsjahr 1974 ist ausgesprochen niedrig; die folgenden Jahressummen steigen infolge der hohen Wachstumsrate von 12 % sehr rasch an.

5. Nach dem in der Septembersession nach unten korrigierten Bundesbeschluss bringt das HFFG gegenüber dem geltenden Gesetz folgende Ausgabensteigerung:

	<u>HFG</u> (siehe Ziff. 2)	<u>HFFG</u>	<u>Differenz</u>
1978	199 Mio. Fr.	210 Mio. Fr.	+ 11 Mio. Fr.
1979	211 Mio. Fr.	230 Mio. Fr.	+ 19 Mio. Fr.
1980	225 Mio. Fr.	240 Mio. Fr.	+ 15 Mio. Fr.
Total	635 Mio. Fr.	680 Mio. Fr.	+ 45 Mio. Fr.

C Wie werden die kantonalen Hochschulbudgets beschlossen und die Ausgaben kontrolliert?

Das Hochschulbudget ist in allen Kantonen voll in das Staatsbudget integriert. Allerdings haben die Hochschulen je nach Kanton grössere oder kleinere Eigengestaltungs- oder Mitwirkungs-Befugnisse bei der Aufstellung und administrativen Bereinigung des Budgets.

Zuständigkeiten und Verfahren sind in den einzelnen Kantonen unterschiedlich geregelt. Als anschauliches Beispiel mag jenes von Bern gelten (vgl. Beilage 6).

Die Ausgabenkontrolle in den Hochschulkantonen ist mit derjenigen des Bundes vergleichbar:

- Beratung von Kreditvorlagen sowie des Staatsvoranschlags
- kantonale Finanzkontrolle
- Abnahme der Staatsrechnung durch das kantonale Parlament
- Geschäftsberichte der Regierung an das kantonale Parlament
- Einfluss der öffentlichen Meinung.

D Bundessubventionen als Steuerungsfaktor für die Hochschulkantonen

Je höher die Beitragssätze für die Subventionen angesetzt werden, desto grösser wird an sich die hochschulpolitische Steuerungsmöglichkeit des Beitraggebers. Ein wichtiges Steuerungselement nach dem neuen Gesetz ist die Koppelung von Subvention und Planung (es wird nur subventioniert, was einzeln oder global im gesamtschweizerischen Mehrjahresprogramm enthalten ist) kann ebenfalls als Steuerungselement aufgefasst werden.

Einen besonderen Steuerungsfaktor stellen zudem die Zuschläge für ausserkantonale Studierende nach Art. 39 dar.

E Was geschieht bei einer Verwerfung des Gesetzes?

Damit die Bundesunterstützung der Hochschulträger zumindest im bisherigen Rahmen aufrechterhalten werden könnte, müsste auf Anfang 1979 eine 3. Beitragsperiode gesprochen werden (1978 sind die Beitragsauszahlungen aufgrund des alten Systems noch gesichert: die Betriebsbeiträge für 1977 werden 1978 ausbezahlt; zudem ist für Investitionsbeiträge ein Zahlungskredit von 90 Mio. Franken vorgesehen). Im weitern könnte allenfalls eine Revision des heutigen Gesetzes an die Hand genommen werden, um die wichtigsten Mängel der geltenden Ordnung zu beheben.